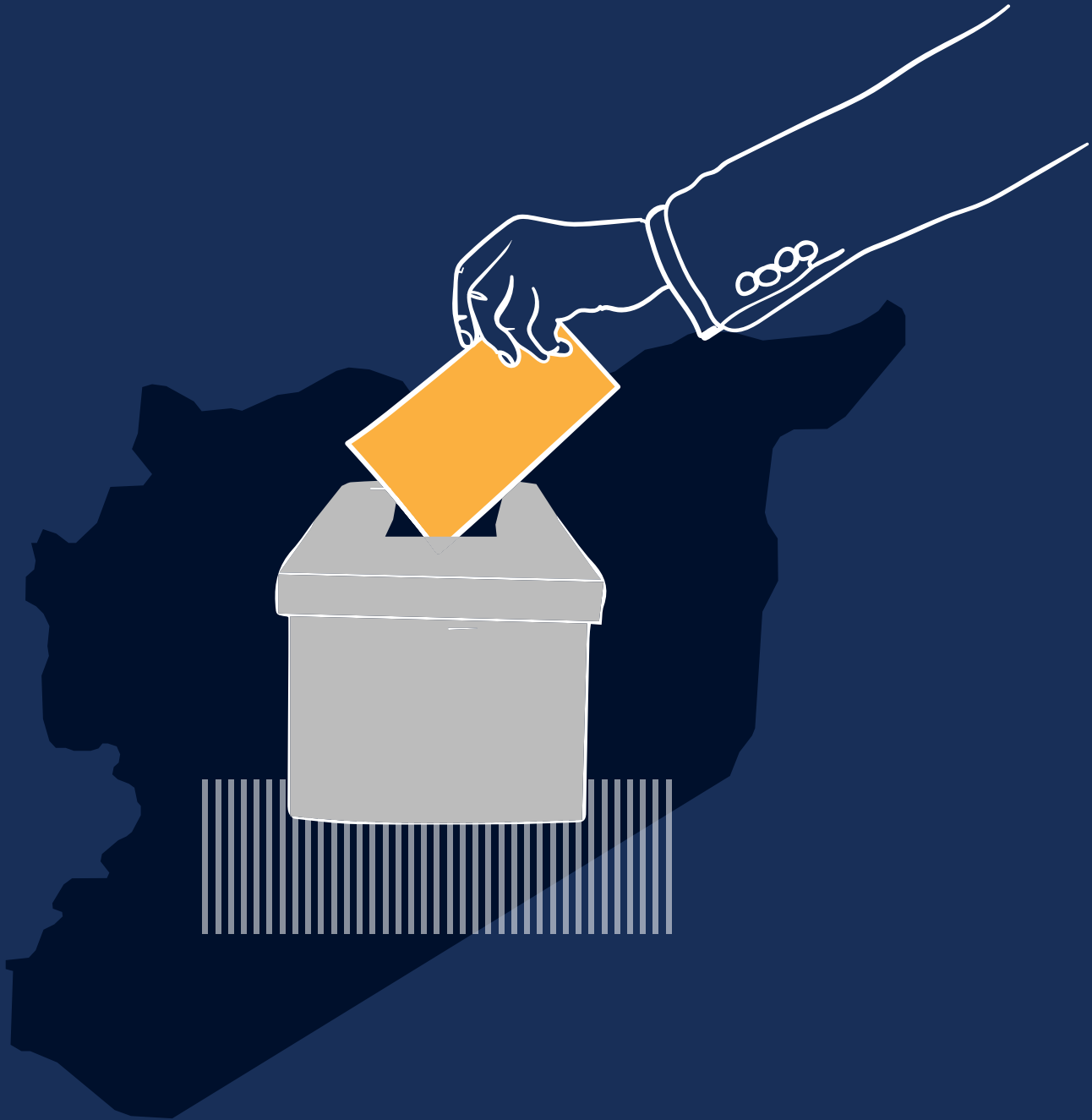




الإصلاح الانتخابي وعمليّة الانتقال الديمقراطي في سوريا

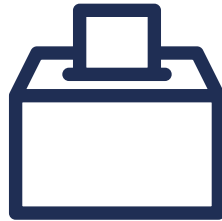


اليوم التالي
لدعم الانتقال الديمقراطي في سوريا



THE DAY AFTER
Supporting Democratic Transition In Syria

الإصلاح الانتخابي وعملية الانتقال الديمقراطي في سوريا



2022

© جميع الحقوق محفوظة لمنظمة اليوم التالي

منظمة اليوم التالي (TDA) هي منظمة سورية غير حكومية أنشئت عام 2012، تعمل على دعم الانتقال الديمقراطي في سوريا، ويتركز نطاق عملها في المجالات التالية: سيادة القانون، العدالة الانتقالية، إصلاح القطاع الأمني، تصميم النظم الانتخابية وانتخاب الجمعية التأسيسية، التصميم الدستوري، الإصلاح الاقتصادي، والسياسات الاجتماعية.

هذا المشروع ممول من قبل الاتحاد الأوروبي وألمانيا كجزء من
مبادرة السلام السورية (SPI)



Implemented by:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

فريق العمل

فريق اليوم التالي:

- بشار مزيك - مدير البرامج
- عباس موسى - منسق مشروع الإصلاح القانوني
- أنور مجني - قاضي ومستشار قانوني في منظمة اليوم التالي

اللجنة التوجيهية:

- الدكتور سام دلة - أستاذ القانون الدستوري - عميد كلية الحقوق في جامعة حلب سابقاً
- الدكتور سلام الكواكبي - مدير المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات في باريس
- الأستاذة جمانة سيف - محامية
- القاضي خالد الحلو
- القاضي حسين البكري
- الأستاذ عاصم مقداد الربابعة - المدير التنفيذي لمركز عدالة من أجل حقوق الانسان

الخبراء

- الدكتور علي مراد - أستاذ جامعي وخبير بالشؤون القانونية والانتخابية
- الدكتور عباس أبو زيد - أستاذ جامعي وخبير بالشؤون الانتخابية

الباحث الرئيسي

- مهدي شرباتي - محامي وباحث قانوني

فريق الباحثين

- د. نائل جرجس - مختص في مجال حقوق الانسان
- ايهاب عبد ربه - محامي وباحث
- رولا بغدادي - محامية
- رياض علي - قاضي
- رعد أطلي - باحث
- إياد العبدالله - كاتب
- مازن غربية - باحث
- نهاد دحمان - باحثة
- محمد صخر بعث - محامي

تنويه

يهمّ منظّمة "اليوم التالي" أن تنوّه إلى أنه ولضروراتٍ متعلّقة بصياغة النص وكتابته، إضافةً إلى عدم مرونة اللغة العربية بين التذكير والتأنيث في النصوص ذات الطبيعة التقنية، ولوجود صعوبة لدى البعض في القراءة عند استخدام اللغة الجندرية؛ اضطرتّ المنظمة إلى عدم استخدام صيغة التأنيث في بعض المواقع في هذه الدراسة، غير أنها تؤكد على إيمانها المطلق والداعم للمساواة الجندرية في سياساتها الداخلية، وفي التقارير والدراسات الصادرة عنها، وفي مضمون القضايا التي تدافع عنها.

كلمة اليوم التالي

عملية التحول الديمقراطي، أو تنفيذ إتفاقية سلام في أي دولة، لا تكتمل إلا بضمان إجراء انتخابات حرة ونزيهة، يستطيع من خلالها الناخبون والناخبات من اختيار ممثليهم لإدارة شؤون الدولة.

وهذا ما نص عليه القرار 2254 لعام 2015 الذي رسم خارطة طريق للانتقال الديمقراطي في سوريا بقوله: "ويعرب كذلك عن دعمه لانتخابات حرة ونزيهة تجرى، عملاً بالدستور الجديد، في غضون 18 شهراً تحت إشراف الأمم المتحدة، بما يستجيب لمتطلبات الحوكمة وأعلى المعايير الدولية من حيث الشفافية والمساءلة، وتشمل جميع السوريين الذين تحقق لهم المشاركة، بمن فيهم أولئك الذين يعيشون في المهجر"

وإذا كانت الانتخابات هي الوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، فإن الأمر لا يبدو كذلك في الدول ذات النظام الشمولي كما في سوريا، إذ تتحول الانتخابات الشكلية إلى أداة من أدوات السلطة في تكريس استبدادها. ويتعقد الأمر كلما طالّت مدة حكم النظام الشمولي، لما يصيب مؤسسات الدولة وقوانينها من تشوه يصعب التعامل معه، ويزداد الأمر تعقيداً عندما جر النظام الشمولي البلاد إلى صراع أدى إلى تهجير نصف السوريين والسوريات عن مناطق سكناهم.

وإيماناً من مؤسسة اليوم التالي، بأن الانتقال الديمقراطي في سوريا، لا يمكن تحقيقه إلا من خلال قدرة السوريين والسوريات على اختيار ممثليهم بحرية، في بيئة آمنة ومحايدة، تتوفر فيها جميع الشروط القانونية والمؤسسية والأمنية والتقنية والمعرفية وغيرها، تم إصدار هذا التقرير لتسليط الضوء على التحديات الكبيرة التي ستواجه أي انتخابات قادمة في سوريا، فالانتخابات ليست صندوق شفاف يضع فيه الناخبون والناخبات أصواتهم، وإنما عملية معقدة تبدأ من الإطار الدستوري والقانوني، وضمان صحة التمثيل من خلال اختيار النظام الانتخابي وتقسيم الدوائر، وكيفية إدارة الانتخابات ودور المجتمع الدولي فيها، وضمان نزاهة الانتخابات من خلال ضمان حيادية ونزاهة السلطة القضائية وقوى الأمن والإعلام، إضافة لتعزيز المشاركة السياسية للأحزاب، وتعزيز مشاركة المرأة، وضمان مشاركة النازحين واللجئين، ودور المجتمع المدني في الانتخابات. وخلص التقرير إلى جملة توصيات في كل جزئية مرتبطة في الانتخابات، أشبه ما تكون بأوراق سياسات، تساهم كأداة معرفية وتفاوضية، في تحقيق مستقبل أفضل لسوريا.

إن مؤسسة اليوم التالي تأمل أن يساهم هذا التقرير في فتح مسار يساعد في الوصول إلى حل سياسي يحقق السلام العادل والمستدام، مبني على تحقيق الحرية والكرامة للمجتمع السوري، من خلال ممارسة كافة الحقوق ومنها الحقوق السياسية من خلال نظام انتخابي عادل وبيئة آمنة ومحايدة تضمن قدرة السوريين والسوريات على اختيار ممثليهم بحرية وأمان.

وتشكر مؤسسة اليوم التالي جميع الباحثين والباحثات، واللجنة التوجيهية، وكل من ساهم في إنتاج هذا التقرير، أمليين أن يشكل مساهمة في طريقنا نحو التحول الديمقراطي.

المحتويات الرئيسية

10	القسم الأول: الإطار القانوني الناظم للانتخابات السورية
11	الفصل الأول: غياب البيئة القانونية المواتية للانتخابات
21	الفصل الثاني: القانون الدولي والانتخابات في سوريا
31	الفصل الثالث: التشريعات السورية والحقوق الانتخابية
43	القسم الثاني: ضمان دقة التمثيل وصحته من خلال النظام الانتخابي وتقسيم الدوائر
44	الفصل الأول: النظم الانتخابية
79	الفصل الثاني: الدوائر الانتخابية
84	الفصل الثالث: تعارض النظام الانتخابي وتقسيم الدوائر في سوريا مع دقة التمثيل وصحته
99	القسم الثالث: إدارة الانتخابات في سوريا ودعمها من المجتمع الدولي
101	الفصل الأول: هيئة إدارة الانتخابات
112	الفصل الثاني: دور المجتمع الدولي في إدارة العملية الانتخابية في سوريا
132	القسم الرابع: ضمانات نزاهة الانتخابات في سوريا
135	الفصل الأول: دور القضاء في ضمان العدالة الانتخابية
159	الفصل الثاني: دور قوى الأمن في الانتخابات السورية
178	الفصل الثالث: تنظيم الإعلام الانتخابي
192	القسم الخامس: تعزيز المشاركة في الانتخابات في سوريا
194	الفصل الأول: تعزيز المشاركة السياسية للمرأة في الانتخابات
220	الفصل الثاني: مشاركة النازحين واللاجئين في الانتخابات
236	الفصل الثالث: تعزيز المشاركة السياسية للأحزاب في الانتخابات
259	الفصل الرابع: دور المجتمع المدني في الانتخابات

شهدت سوريا في بداية العقد الماضي مطالبات غير مسبوقه بانتقال ديمقراطي بدأه حراك شعبي سلمي خلال عام 2011، تم مواجهته من قبل النظام السوري بالقمع والتنكيل، ومع استخدام النظام للعنف من خلال الأجهزة الأمنية وتدخل الجيش، وبدء عمليات الانشقاق من عناصر الجيش، بدأ تشكل الجيش الحر، ومن ثم بدأ حضور واسع لتنظيمات وتيارات عسكرية تفرعت وتشعبت مطالبها التي كان من بينها إسقاط النظام الاستبدادي السوري، وإقامة كيانات على أساس ديني أو عرقي. تزامن ذلك مع انفلات أمني واتساع تدريجي لتواجد التنظيمات الجهادية وللتدخلات الأجنبية العسكرية والسياسية في سوريا، والمستمرّة حتى تاريخه. عانى الشعب السوري عقب ذلك انتهاكاتٍ فظيعةٍ لحقوق الإنسان وتقتها العديد من المنظّمات المحلية والدولية، مما أسفر عن موجات نزوحٍ ولجوءٍ شملت ملايين السوريين، فضلاً عن تدمير جزءٍ كبيرٍ من البنية التحتية، وازديادٍ مستمرٍ لمعدّلات الفقر التي بلغت اليوم نسبةً غير مسبوقه. أمام هذا الواقع السوري المأساوي، تستمر محاولات الوصول إلى حلٍّ للأزمة السورية بما يمهد لتحقيق تغييرٍ سياسيٍّ جذريٍّ يقضي على بنية الاستبداد في سوريا لصالح بناء دولة مواطنة تحترم حقوق مواطنيها وحرّياتهم وتؤسس لسلامٍ مُستدامٍ، لا سيّما من خلال تطبيق تدابير العدالة الانتقالية.

في إطار جهود منظمة "اليوم التالي" للمساهمة في بدء المرحلة الانتقالية وإنجاحها، والتأسيس لدولة ديمقراطية في سوريا؛ فإنّها بادرت إلى العمل على مشروع "الإصلاح الانتخابي وعملية الانتقال الديمقراطي في سوريا"، بالتعاون مع مجموعةٍ من الباحثات والباحثين من ذوي الاختصاصات المختلفة، وبدعمٍ من المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي. في هذا الإطار، يتضمّن هذا التقرير استعراضاً تحليلياً ونقدياً للأطر القانونية والمؤسسية ذات الصلة بالانتخابات في سوريا، فضلاً عن تقديم رؤية واقترحات للعمليات الانتخابية المستقبلية. يضم هذا التقرير، الموجّه بشكلٍ أساسيٍّ إلى الأطراف الفاعلة في الملف السوري، أبرز العناصر المطلوب إدراجها في منظومة الانتخابات السورية لضمان تحقيق انتقالٍ سياسيٍّ متوافقٍ مع مطالب الشعب السوري في بناء دولة القانون والمواطنة القائمة على المساواة بين الجميع. ويؤكّد معدّو التقرير عدم شرعية إجراء أيّة انتخاباتٍ، مهما كان نوعها، بدون حلٍّ سياسيٍّ شاملٍ يضمن تفكيك بنية النظام السوري الذي اعتاد تنظيم انتخاباتٍ شكليةٍ في جوٍّ من التهيب وانعدام التنافسية وعدم النزاهة.

تأتي أهمية هذا التقرير من كون الإصلاح الانتخابي أحد أهم أركان الانتقال الديمقراطي، وتزداد ضرورته في الدول التي تُعاني من أزماتٍ سياسيةٍ وحروبٍ أهليةٍ وتدخلاتٍ خارجيةٍ كما هي الحال في سوريا، حيث سُسِّهم العملية الانتخابية في تعزيز الديمقراطية والسلام المستدام. تسعى الانتخابات إلى ترجمة إرادة الشعب، عبر عملية الاقتراع، بما يؤدي إلى إفراز سلطةٍ سياسيةٍ تتوزّع مقاعدها بين البرلمان والحكومة، وعلى مستوى المحليات. وتوصف العملية الانتخابية بأنّها صعبةٌ وشائكةٌ، لا سيّما في الدول التي لم تشهد انتخاباتٍ أو ثقافةً شعبيةً مدنيّةً ديمقراطيّةً، وليس فيها استقرارٌ سياسيٌّ وتشريعاتٌ ومؤسساتٌ مُبيّنةٌ بمقتضى سيادة القانون ودولته. كما لا تقتصر الانتخابات على كونها حقٌّ فرديٌّ، إنّما تؤثر العملية الانتخابية في كيان الدولة واستمراريتها، فهي وسيلةٌ لتداول السلطة ونقلها بالطرق

السلمية، وبالتالي تجنّب النزاعات واستئثار السلطة وإقامة الديكتاتورية. تُسهم العملية الانتخابية أيضاً في تعميق شعور المواطن بالتزامه بقوانين السلطة المُنتخبة، وذلك في حال مشاركته بها وإيمانه بشرعيتها.

يبين هذا التقرير أنّ نجاح عملية الانتخابات مرتبّ بإجراء إصلاح تشريعي شامل، ليس فقط للقوانين المتعلقة بالانتخابات والناظمة للعملية الانتخابية، إنما أيضاً لكافة التشريعات ذات الصلة غير المباشرة بهذه العملية، مثل القواعد الناظمة لتشكيل الأحزاب السياسية، وعمل منظمات المجتمع المدني، وتأسيس الجمعيات، وحرية التعبير وحيادية الإعلام، وغير ذلك من الحقوق اللازمة للديمقراطية ولدولة المواطنة. لا سيما الحدّ من هيمنة السلطة التنفيذية ممثّلةً بشكل خاصّ بمؤسسة رئاسة الجمهورية وبالأجهزة الأمنية. فلا يكفي حسن التخطيط والتنظيم لنجاح العملية الانتخابية، ما لم تتواجد مؤسسات حكومية نزيهة ومستقلة قادرة على ضمان إجراء انتخاباتٍ حرةٍ ونزيهةٍ في ظلّ دولة القانون، التي تراعي الفصل بين السلطات وحرّيات المواطنين وحقوقهم.

ولمّا كانت الحقوق الانتخابية ذات طابعٍ عالميٍّ مطلوبٍ تطبيقها في جميع البلدان على السواء؛ فإنّ واضعي هذا التقرير قد أخذوا الواقع السياسي والاجتماعي والثقافي السوري بالاعتبار. ولا يشمل ذلك التركيبة الديموغرافية المتنوعة إثنيّاً ودينيّاً في سوريا فحسب؛ بل يتسع ليشمل أيضاً ما شهدته العقود الماضية من انتشار الطائفية والتمييز والتهميش والشروخات المجتمعية، والاستبداد المترافق مع تغييب الانتخابات الحرة والنزيهة، فضلاً عن صراعات العقد الأخير التي أخذت أبعاداً وأوجهاً متعددة.

من هنا كان لا بدّ من السير باتجاه بناء منظومة انتخاباتٍ تُسهم قدر الإمكان في الحدّ من التحدّيات والاصطفافات الدينية والطائفية والإثنية والعشائرية، لكن دون إهمال ضرورة تمثيل جميع فئات الشعب في مراكز السلطة. فيتم على سبيل المثال الحدّ من الإقصاء والانتماءات الضيقة من خلال حسن تقسيم الدوائر الانتخابية في المناطق ذات الانتماءات العرقية والدينية المتجانسة، بشكل لا يحرّمها من اختيار ممثلين لها، ولكن مع الأخذ بالاعتبار ضرورة الابتعاد عن الطائفية والتحزب والإيديولوجية المتعارضة مع دولة المواطنة. كما يسهم حسن اختيار النظام الانتخابي الأنسب والأمثل للحال السورية في تحقيق مشاركة أشخاصٍ من خلفيّاتٍ متعدّدةٍ على قوائم الترشيح، وبالتالي اختيار المرشحين بحسب برامجهم الانتخابية وسمعتهم وكفاءتهم، وليس انتماءاتهم المختلفة. ويصبّ ذلك بدوره في ضمان دقة التمثيل وصحته وسعته وشموله لكافة أطياف الشعب مع مراعاة حسن مشاركة المرأة في العملية السياسية.

ولم يهمل معدّو التقرير أيضاً، ضرورة مساهمة النظام الانتخابي في بناء مؤسسات حكم ديمقراطية قادرة على تطبيق تدابير العدالة الانتقالية وبرامج المصالحة الوطنية على المدى القريب.

الوصف العام للتقرير

أولاً: السياق العام

تعدّ الحقوق الانتخابية من أهم الحقوق السياسية التي ضمنتها العديد من الصكوك الدولية، بما فيها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.^[1] فالانتخابات ركيزة أساسية لا غنى عنها في أي نظامٍ ديمقراطي، باعتبارها أحد أهم وسائل مشاركة الأفراد في إدارة الشؤون العامة لبلادهم وتحقيق التداول السلمي للسلطة بما يؤدي إلى تكوين نظامٍ سياسيٍ يعبر عن إرادتهم. تلعب الانتخابات أيضاً دوراً أساسياً في تحقيق الاستقرار والسلام المستدام، وبالتالي تجنّب أي نزاعاتٍ أو استئثارٍ بالسلطة من خلال قيام أنظمةٍ ديمقراطيةٍ. كما تُسهم الانتخابات في تعميق الشعور بالمواطنة وسيادة القانون،^[2] وتحقيق التنافس السلمي على الحكم عبر عملية الاقتراع. تزداد أهمية ذلك في الدول التي عانت أزماتٍ سياسيةٍ ونزاعاتٍ مسلحةً، وشهدت انتهاكاتٍ جسيمةً لحقوق الإنسان، كما هي الحال عليه في سوريا التي تحتاج إلى نظام حكمٍ ديمقراطيٍّ وشرعيٍّ تفرزه إرادة الشعب. وستُسهم الانتخابات الحرة والنزيهة في ظل بيئة آمنة ومحايدة ومستقرّة في تحقيق الاستقرار والسلام المستدامين.

لا يكفي إجراء انتخاباتٍ في بلدٍ ما ليخرج من مصاف الدول التسلطية ولينبثق عنه نظام حكمٍ ديمقراطيٍّ؛ فلا تتحقق الانتخابات الديمقراطية الحرة والنزيهة بدون إعمال سيادة القانون، ومراعاة المعايير الدولية الواردة في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، والتي تؤكد ممارستها غالبية الدول الديمقراطية والمنظمات الدولية التي تُعنى بالانتخابات حول العالم. تشمل هذه المعايير العديد من الضمانات التي تتعلق بحماية الحق في التعبير، وفي تشكيل الأحزاب والجمعيات، والمساواة بين المرشحين وبين المقترعين في وزن أصواتهم، فضلاً عن حظر الاعتقال التعسفي والتعذيب، واستقلال القضاء، وغير ذلك من ضمانات حقوق الإنسان.

شكّلت القيود المفروضة على الحريات الأساسية، منذ انقلاب 8 آذار/مارس 1963 واستيلاء حزب البعث العربي الاشتراكي على السلطة في سوريا، عائقاً أمام أي ممارسةٍ ديمقراطيةٍ، ومنعت مواطني سوريا من المشاركة في اختيار ممثليهم عبر انتخاباتٍ حرةٍ ونزيهةٍ. شكّلت تلك القيود بشكلٍ أساسي نتيجة لفرض حالة الطوارئ في يوم الانقلاب ذلك،^[3] وما نتج عنها من تشريعاتٍ تخالف أبسط معايير الديمقراطية ومبادئ حقوق الإنسان، وتجرّم حتى العمل السياسي. وبالتالي، يمكن القول إن سوريا لم

[1]- اختصاراً، سيرد في التقرير تحت مسمى "العهد".

[2]- تُعرّف سيادة القانون بأنها "مبدأ للحكومة يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات العامة والخاصة، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام قوانين صادرة علناً، وتطبق على الجميع بالتساوي، ويحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان". للمزيد يُنظر تقرير الأمين العام للأمم المتحدة: سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع، 616/2004/S، 23 آب/أغسطس 2004. متوفر بالإنجليزية على: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/616. والترجمة الرسمية على:

<https://www.un.org/ruleoflaw/ar/what-is-the-rule-of-law>

[3]- تمّ فرض حالة الطوارئ بموجب الأمر العسكري رقم 2 الصادر عن المجلس الوطني لقيادة الثورة بتاريخ 8 آذار/مارس 1963.

تشهد في ظلّ حكم البعث أي انتخاباتٍ حرةٍ ونزيهةٍ؛ سواءً رئاسيةً أو برلمانيةً أو مجالسَ محليةٍ، أو حتى على مستوى النقابات المهنية والاتحادات الطلابية والأحزاب السياسية.

لم تتغير الحال كثيراً بعد عام 2011، فالإصلاحات التشريعية والدستورية التي تمّ اعتمادها استجابةً لضغط الحراك الشعبي لم تكن سوى إجراءاتٍ شكليةً تهدف لامتناع غضب الشارع، حيث إنّها لم تحقق أي تقدّمٍ على طريق تحقيق التعددية السياسية وضمن الحقوق والحريات، بما في ذلك الحقوق الانتخابية. فقد استمرت أجهزة الأمن ببطشها المعهود بالمواطنين، فضلاً عن محاكمة المعارضين أمام المحاكم الاستثنائية، وبمقتضى تشريعات "مكافحة الإرهاب". كما لم يحقق دستور عام 2012 أي تقدّمٍ على أرض الواقع، لا سيّما فيما يتعلق بخلق البيئة القانونية المواتية للانتخابات، بما في ذلك ممارسة الحقوق الانتخابية، بل تزامن اعتماد مع استصدار حزمةٍ من القوانين المكرّسة لسيطرة السلطة التنفيذية، ومنها ما هو مرتبطٌ بالأحزاب والإعلام والانتخابات.

أمام هذا الواقع التشريعي والمؤسّساتي المسعّر لخدمة النظام السوري؛ تغدو إمكانية ممارسة السوريين لحقهم في المشاركة السياسية في إدارة الشؤون العامة عن طريق الانتخاب والترشح، معدومة. لا تعبّر بالتالي أي انتخاباتٍ تجري في ظل هذا الواقع عن إرادة الشعب السوري، ولن تحقق الانتقال السياسي السلمي والاستقرار والسلام المستدام في البلاد. وبهذا يتطلب نجاح أي انتخاباتٍ مستقبلية في سوريا إجراء إصلاحٍ تشريعيٍّ شاملٍ، لا يقتصر فقط على الدستور والقوانين التي تنظّم الانتخابات بشكلٍ مباشرٍ؛ وإنما أيضاً جميع القوانين التي تؤثر في سير العملية الانتخابية، كتلك المتعلقة بتشكيل الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني وعملها، وحرية التعبير وحيادية الإعلام. كما لا بدّ من إصلاح الأجهزة التي تشكّل ضماناتٍ حقيقيةً لحرية الانتخابات ونزاهتها، كمؤسّسات القضاء والأمن والإعلام، لتكون حياديةً ومستقلةً وقادرةً على حماية حقوق المواطنين وحياتهم وفقاً لمتطلبات سيادة القانون.

كما تتطلب عملية الإصلاح الانتخابي في سوريا ضمان المساواة التامة بين المواطنين، وحقوق الفئات المجتمعية المهمّشة، دون إهمال حقوق المرأة والمهجرّين داخلياً وخارجياً، وضرورة تعزيز دور المجتمع المدني السوري ومشاركة الأحزاب السياسية في الانتخابات. كما لا بدّ من تحسين الوضع الاقتصادي المتردي، والبنى التحتية التي لحقتها أضرارٌ جسيمةٌ خلال العقد الماضي. تحتاج العملية الانتخابية أيضاً إلى توفير حدّ كافٍ من الأمن والاستقرار وضمن الظروف الأمنية المواتية، فضلاً عن اتخاذ تدابيرٍ في مجال العدالة الانتقالية، بما يشمل بدايةً وقف عمليات الاعتقال التعسفي، وإطلاق سراح المحتجزين، والكشف عن مصير المختفين، ومحاسبة المسؤولين عن ارتكاب الجرائم الخطيرة، مع ضرورة إخراج الميليشيات والقوى الأجنبية من سوريا.

وفي إطار السعي لتحقيق تسويةٍ سياسيةٍ للأزمة السورية؛ تبنّى مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بالإجماع القرار رقم 2254 كأساسٍ للحلّ السياسي الذي يجب أن يتم بقيادةٍ سوريةٍ وبتيسير من الأمم المتحدة، وذلك في شهر كانون الأول/ديسمبر 2015. يشكّل هذا القرار الإطار القانوني الذي تستند إليه المفاوضات السياسية الحالية الهادفة إلى إيجاد حلٍّ سياسيٍ في سوريا. وقد أيّد القرار المذكور بشكلٍ صريحٍ إجراء "انتخاباتٍ حرةٍ ونزيهةٍ تجري وفقاً للدستور الجديد وفي غضون 18 شهراً تحت إشراف

الأمم المتحدة، بما يستجيب لمتطلبات الحوكمة، وأعلى المعايير الدولية من حيث الشفافية والمساءلة، وتشمل جميع السوريين الذين يحق لهم المشاركة، بما في ذلك أولئك الذين يعيشون في المهجر". وفي إطار تنفيذ القرار 2254، أعلن الأمين العام للأمم المتحدة، بشهر أيلول/سبتمبر من العام 2019، تشكيل "اللجنة الدستورية" التي تضم 50 ممثلاً عن النظام السوري، و50 عن المعارضة السورية، و50 عن المجتمع المدني السوري، وذلك بهدف إصلاح دستوري لسوريا. هذا ويفترض بعد انتهاء اللجنة الدستورية من صياغة دستور جديد للبلاد أن تكون الخطوة التالية هي التحضير للاستفتاء على الدستور، ومن ثم إجراء انتخابات حرة ونزيهة وفقاً لمضمون هذا القرار.

على الرغم من تعثر مسارات الوصول إلى تسوية سياسية، واستحالة إجراء أي انتخابات حرة ونزيهة في سوريا بدون حل سياسي شامل يضمن تفكيك بنية النظام السوري وإعادة الأمن والاستقرار؛ يبقى التساؤل مشروعا حول الإصلاحات المطلوبة في سوريا من أجل إجراء انتخابات تشمل جميع السوريين، من المقيمين في سوريا أو خارجها. فالعملية الانتخابية معقدة وصعبة، وتتطلب موارد مالية كبيرة وخبرات تقنية عالية وتوافقات سياسية بين الأطراف المعنية، وبذلك لا بد من الدراسة والتحضير لها بشكل مسبق، لا سيما في بلد مثل سوريا عانى الصراعات والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، وغابت عنه أي تجربة انتخابية ديمقراطية خلال العقود الخمسة الماضية.

ثانياً: أهداف التقرير

في إطار ما سبق، يسعى هذا التقرير إلى تحقيق الآتي:

1. توفير خارطة طريق حول الإصلاحات الانتخابية المطلوبة لضمان انتخابات حرة ونزيهة تراعي المعايير المعتمدة دولياً للانتخابات، لا سيما من حيث ضمان مشاركة جميع فئات الشعب، من المتواجدين داخل سوريا أو خارجها، في ظل منع التمييز على أساس الدين، أو الطائفة، أو العرق، أو الجنس، أو الانتماء السياسي، أو الرأي والاعتقاد الفلسفي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الاعتبارات.
2. تقديم توصيات دقيقة وتقنية للجهات الفاعلة في الملف السوري، لا سيما تلك التي تركّز على حقوق الفئات المهمشة تاريخياً في المجتمع السوري، وتأخذ بالاعتبار الحساسية الجندرية وحقوق المرأة والمهجرين داخلياً وخارجياً، وإشراك المجتمع المدني السوري وفرض الرقابة الدولية الحيادية على العملية الانتخابية.
3. تزويد عملية التفاوض بدراسة تفصيلية حول الطريق نحو انتخابات عادلة ونزيهة في سوريا، يمكن استخدامها من قبل الجهات الرئيسية الفاعلة في الملف السوري، بمن فيها مكتب مبعوث الأمم المتحدة الخاص إلى سوريا وممثلو المجتمع المدني السوري في اللجنة الدستورية.
4. توفير مرجعية يمكن استخدامها في أي عمل مستقبلي يستهدف رفع الوعي العام بين السوريين حول الحقوق الانتخابية وسيرورة العملية الانتخابية، فضلاً عن بناء قدرات المجتمع المدني السوري والتجمعات السياسية السورية فيما يرتبط بالانتخابات.

ثالثاً: منهجية التقرير

يعالج هذا التقرير الجانب القانوني من عملية الإصلاح الانتخابي في سوريا، ويخرج عن نطاقه نقاش سيناريوهات الحلّ السياسي وغيرها من الأمور ذات الصلة غير المباشرة، كتأثير الوضع الاقتصادي وغياب البنى التحتية اللازمة لإجراء الانتخابات. فيهدف هذا التقرير إلى أن يكون جزءاً من عملية مستمرة لتحديد العقبات والتحديات القانونية التي تعترض إجراء انتخاباتٍ حرةٍ ونزيهةٍ وشاملةٍ لجميع السوريين في المستقبل، ووضع الاستراتيجيات والحلول من أجل مواجهتها، فضلاً عن استشراف أفضل المعايير الانتخابية المواتية للسياق السوري. بناءً عليه؛ يعتمد التقرير المنهج الوصفي التحليلي من خلال استخدام مجموعة من أدوات البحث وطرقه النوعية، وإجراء استعراض تحليلي ونقدي للأطر القانونية والمؤسسية ذات الصلة بالانتخابات، وذلك على النحو الآتي:

1. إجراء مراجعةٍ واسعةٍ للإطار القانوني والمؤسسي الحالي الذي يحكم الانتخابات في سوريا وينظّمها، وذلك في ضوء المعايير الدولية المعتمدة للانتخابات والمنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان المصادق عليها من طرف الدولة السورية. يشمل ذلك مراجعة لأحكام الدستور السوري والقوانين والمراسيم المرتبطة بالانتخابات، وغير ذلك من التشريعات ذات الصلة بعمل المؤسسات التي لها دورٌ جوهريٌّ في ضمان نزاهة العملية الانتخابية وتعزيز المشاركة بها، كالقضاء والأجهزة الأمنية والإعلام والأحزاب والجمعيات. لن يهمل التقرير التطرق إلى السياقات التاريخية والسياسية والاجتماعية التي أثّرت في تشكيل الإطار القانوني والمؤسسي الحالي، وأسهمت في تقويض دولة القانون وتكريس التمييز ضدّ النساء وبعض مكونات المجتمع السوري، وبالتالي غياب دولة المواطنة والمساواة الحاضرة للتنوع الديني والإثني والسياسي.

2. التطرّق إلى تجارب الإصلاح الانتخابي في عدد من الدول التي شهدت نزاعاتٍ مشابهةً للوضع السوري. إذ يساهم الاطلاع على تجارب الدول الأخرى والتحديات التي واجهتها في هذا السياق في وضع تصوّراتٍ وحلولٍ لمعالجة التحديات التي قد تظهر في السياق السوري، فضلاً عن الاستفادة من هذه التجارب وتجاوز أخطائها في الحالة السورية. يوفر ذلك أيضاً فهماً أعمق لحجم التحديات التي ستواجه العملية الانتخابية في سوريا، ويساهم في تحديد دور المجتمع المدني والمجتمع الدولي في هذه العملية.

3. إجراء مقابلات ومشاورات مع خبراء دوليين في مجال الانتخابات لإغناء نتائج البحث ومناقشة مختلف الحلول والاستراتيجيات وصياغة التوصيات.

4. أربع جلساتٍ مرّكّزةٍ كان فيها نساء وسوريون أكراد وأفراد من مجتمعات المهجرين داخلياً واللاجئين، وذلك للاستماع إلى آراء أصحاب المصلحة واقتراحاتهم بما يُسهم في أخذها بالاعتبار أثناء كتابة التقرير وصياغة توصياته.

لا بدّ أيضاً من الإشارة إلى وجود بعض التكرار بين أقسام هذا التقرير التي اضطرّ بعضها إلى التطرق إلى مسائلٍ متشابهةٍ وموجودةٍ في أقسامٍ أخرى، حيث تمّ إعداد هذه الأقسام من طرف باحثين اختصّ كل منهم بصياغة قسمٍ معينٍ، وبالتالي ارتأى القائمون على إعداد هذا التقرير التغاضي عن هذا التكرار الذي يبقى ضرورياً لقراءة كل قسم وفهمه على حدة.

رابعاً: هيكلية التقرير

يتضمّن هذا التقرير خمسة أقسامٍ رئيسيةٍ. يعالج أولها غياب البيئة القانونية والمؤسسية اللازمة لدولة القانون والمواطنة، وذلك من خلال استعراض التشريعات السورية ذات الصلة بالانتخابات، وتحليلها على ضوء المعايير الدولية لنزاهة الانتخابات. يستعرض هذا القسم ترسانة التشريعات السورية التي تتركّس الاستبداد وانتهاكات حقوق الإنسان، وتشكّل عائقاً أمام إجراء انتخاباتٍ حرةٍ ونزيهةٍ في سوريا.

يتناول القسم الثاني تأثير اختيار النظام الانتخابي وتقسيم الدوائر الانتخابية على مستقبل البلد السياسي، بما في ذلك تحقيق تمثيلٍ عادلٍ وشاملٍ لكافة مكونات الشعب السوري وبناء مؤسسات حكمٍ ديمقراطيةٍ ومتمينةٍ. من أجل ذلك، يقدّم هذا القسم لمحةً عن الأنظمة الانتخابية المختلفة مستعرضاً إيجابياتها وسلبياتها، ويتطرق لمسألة تقسيم الدوائر الانتخابية وأنواعها، متناولاً بالتحليل النظام الانتخابي السوري الحالي، وتقسيم الدوائر المتبع ومدى تعارضهما مع المعايير الدولية لصحة التمثيل ودقته. وبعد تحديد الأهداف المرجوة من النظام الانتخابي وتقسيم الدوائر، مع الأخذ بالاعتبار خصوصية الوضع السوري من حيث التنوع الديني والإثني من جهة، وغياب الممارسات الديمقراطية والصراع الذي تشهده سوريا من جهةٍ أخرى؛ يقترح هذا القسم عدداً من أفضل نماذج الأنظمة الانتخابية التي يمكن اعتمادها في سوريا خلال المرحلة الانتقالية وما يتبعها.

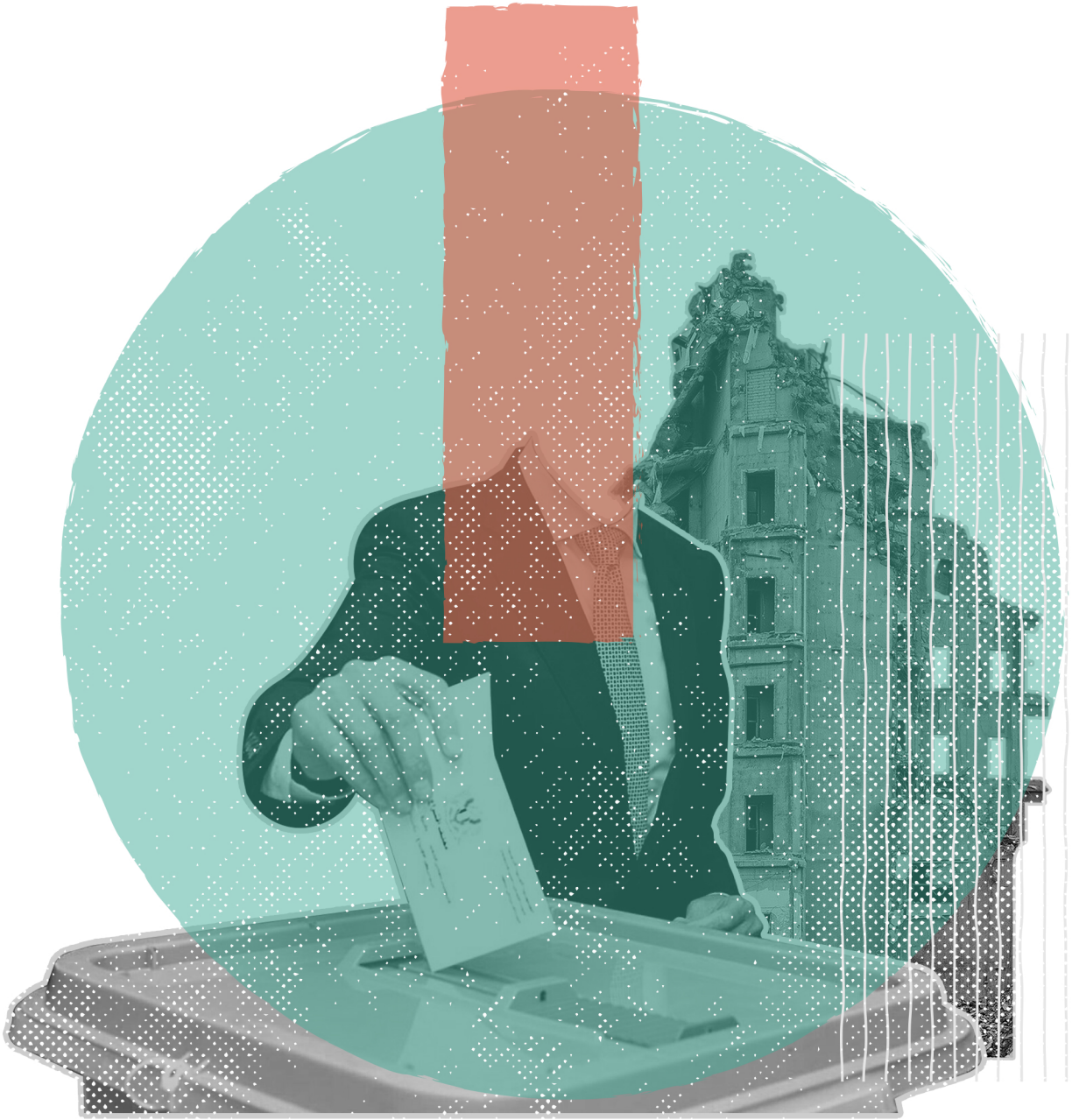
يعالج القسم الثالث مسألة إدارة العملية الانتخابية وأهمية تشكيل هيئةٍ مستقلةٍ لهذا الغرض، مع تسليط الضوء على كيفية إنشائها وتأمين استقلاليتها واختيار أعضائها وتحديد مهامها والتحديات التي قد تواجهها خلال قيامها بعملها. يتناول هذا القسم أيضاً الدور الذي يمكن أن يقوم به المجتمع الدولي، ممثلاً بمنظمة الأمم المتحدة، في إدارة العملية الانتخابية في سوريا والإشراف عليها، لا سيما من خلال تنفيذ قرار مجلس الأمن 2254، مستعرضاً بعض الأمثلة للدور الإشرافي الذي قامت به هذه المنظمة في بلدان أخرى، وكذلك أدوارها المحتملة الأخرى لدعم العملية الانتخابية في سوريا.

يتطرّق القسم الرابع من هذا التقرير إلى ضمانات حرية العملية الانتخابية ونزاهتها من خلال التركيز على ثلاثة مواضيعٍ أساسيةٍ تشمل على التوالي كلاً من القضاء والأمن والإعلام. فيعالج هذا القسم الأدوار المختلفة التي يقوم بها القضاء بوصفه أحد أهم ضمانات حرية الانتخابات ونزاهتها، إضافة إلى المعوقات القانونية التي يمكن أن تحول دون قيامه بهذا الدور في السياق السوري، مع اقتراح الإصلاحات الدستورية والتشريعية المطلوبة. ويتطرق هذا القسم كذلك إلى دور الأجهزة الأمنية في توفير الأمن الانتخابي في سوريا، مستعرضاً التحديات والإصلاحات المطلوبة في هذا الإطار. كما يتناول أخيراً أهمية الإعلام بوصفه أحد ضمانات الانتخابات الحرة والنزيهة، والأدوار المنوطة به في سياق الانتخابات المقبلة، وأهم التحديات التي ستواجهه والحلول المقترحة لتنظيم دوره وتفعيله.

أمّا القسم الخامس والأخير من هذا التقرير، فيتناول تعزيز المشاركة في الانتخابات السورية من خلال التطرق إلى أربعة مواضيع رئيسية؛ هي كل من تعزيز قدرة الأحزاب السياسية على الانخراط بالانتخابات، ودور المجتمع المدني السوري فيها، وتمكين المقيمين خارج سوريا من المشاركة في الانتخابات، وأخيراً المشاركة السياسية للمرأة. كحال الأقسام السابقة، يتناول هذا القسم أيضاً أبرز التحديات التي ستواجه هذه الشرائح للمشاركة في الانتخابات، مع تقديم مقترحات وتوصيات في هذا السياق.

القسم الأول

الإطار القانوني الناظم للانتخابات السورية



القسم الأول: الإطار القانوني الناظم للانتخابات السورية

يعالج هذا القسم في فصله الأول غياب البيئة القانونية والسياسية المواتية لإجراء انتخاباتٍ حرةٍ ونزيهةٍ، مستعرضاً التشريعات السورية المكّسة للاستبداد ولغياب دولة المواطنة ولانتهاكات حقوق الإنسان في سوريا، والتي استمرّ تطبيقها منذ انقلاب البعث عام 1963، وتمّت إعادة صياغة بعضها بعد عام 2011 إثر الانتفاضة السورية. ويسلّط الضوء في فصله الثاني على الصكوك والمعايير الدولية المرتبطة بالانتخابات وموقف سوريا منها، ليرز الفصل الثالث والأخير تعارض التشريعات السورية مع هذه المعايير والصكوك الدولية.

الفصل الأول: غياب البيئة القانونية المواتية للانتخابات

قبل أن نتحدّث عن الوضع السوري الراهن الذي تكرّس منذ عام 2011 إثر بدء انتفاضة السوريين ضدّ نظام الأسد؛ سنعود إلى جذور نشأة النظام السوري وحكمه ودعائمه التي تنسف أية إمكانية لدولة الديمقراطية والقانون، وبالتالي للبيئة المواتية للانتخابات. فهذه الأخيرة تتطلب إعادة هيكلة الدولة السورية لتجاوز العوامل المعطّلة للديمقراطية والتي ستبين في الجزء الأول أدناه من خلال تسليط الضوء على أبرز التشريعات السورية ذات الصلة. بينما يبيّن الجزء الثاني من هذا الفصل استمرار وجود مثل هذه التشريعات عقب انتفاضة الشعب السوري عام 2011، فضلاً عن إبراز التعقيدات المضافة على مسألة البيئة المواتية للانتخاب، والتي ولّدتها السنوات الأخيرة.

أولاً: جذور غياب دولة القانون والمواطنة في ظلّ حكم النظام السوري

تستند الدولة الحديثة على مبادئ الديمقراطية وحكم القانون، حيث تقوم على نظامٍ سياسيٍّ منبثقٍ عن إرادة المواطنين الذين يحدونه عبر الانتخابات الحرة والنزيهة والدورية. وتتسم الدول الديمقراطية بوجود الصحافة الحرة والإعلام المستقل، وحرية تشكيل الأحزاب والجمعيات والتجمّع والتظاهر، والفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتداول السلطة والشفافية والمساءلة، وغياب البعد الإيديولوجي للحكم، فضلاً عن استئصال كافة أوجه التمييز بين المواطنين وتعزيز المشاركة السياسية للمرأة وللثقات المهمّشة. فالانتخابات الحرة والنزيهة هي جزء من منظومة الدولة الديمقراطية، وهي بالتالي غير منفصلة عنها ولا يمكن في الأحوال جميعها أن تسبق الأجواء الديمقراطية التي تشكّل شرطاً لازماً وسابقاً لها. فتفتقر الانتخابات التي تجري في ظلّ الأنظمة الديكتاتورية لأدنى مقوّمات العدالة والنزاهة والتنافسية، كما هي الحال عليه في ظلّ نظام الحكم القائم في سوريا والذي لا يحقق على الإطلاق حكم القانون والديمقراطية.

1. الانتخابات السورية الزائفة وغياب شرعية السلطة الحاكمة:

لم تعبّر الانتخابات في سوريا خلال العقود الماضية عن إرادة الشعب السوري، فلم تكن غير لبّوس زائفٍ للديمقراطية التي يدّعي النظام السوري الحكم على أساسها. وأضحت الانتخابات الرئاسية وسيلةً للدعاية الفارحة للرئيس ونظامه، من خلال تبديد أموال الدولة وأموال الخاصة الساعين لتحقيق مكاسب شخصية لإرضاء أجهزة الأمن، فضلاً عن أنّها وسيلةٌ لهذه الأجهزة لإرهاب المواطنين وإجبارهم على التصويت، وإنشاء الملفات الأمنية أو تعزيزها للمواطنين الذين يمتنعون عن التصويت أو لا يصوتون لمصلحة النظام الحاكم. ولا تختلف الانتخابات البرلمانية وتلك المنظّمة على المستوى المحلي عن نظيرتها الرئاسية، فيهدف من خلالها النظام الحاكم إلى إحكام السيطرة على السلطة التشريعية، وعلى مناطق سوريا من خلال تأمين المقاعد للأكثر ولاءً وإفادَةً لنظام الحكم. وقد سعى النظام أيضاً من خلال هذه الانتخابات إلى بناء شرعية غائبة لنظام الحكم، وإلى تقديم صورة "إصلاحٍ ديمقراطي" لتجنب ضغوطٍ خارجية دولية.

إنّ السلطة الحاكمة في الدول الديمقراطية هي التي تفرزها صناديق الانتخابات لتنظيم شؤون الحكم وفق القوانين الشرعية، وبالتالي تكون هذه السلطة أحد أركان الدولة ولا تُسيطر في جميع الأحوال على مؤسساتها ولا تُسخّر لها لخدمة مصالحها. غير أنّ النظام السوري الحالي قد تبوأ السلطة بطريقة غير شرعية قبل أن يسيطر على الدولة ومؤسساتها، كما لم يخضع لمبدأ تداول السلطة خلال عقود حكمه. فقد وصل هذا النظام، الممثل بحزب البعث العربي الاشتراكي، إلى الحكم عبر انقلاب الثامن من آذار/مارس عام 1963،^[4] فيما أصبح يُعرف لاحقاً باسم "ثورة الثامن من آذار" التي أُطرت أهدافها في مؤسسات الدولة كافة، بما فيها النظام التعليمي، لتصبح ركيزة من ركائز الحكم. أمّا عن أهم أركان حكم النظام السوري، فتتشكل أساساً من هيمنة السلطة التنفيذية ممثلةً بشكل خاص برئاسة الجمهورية وأجهزة الأمن، وتغلغل حزب البعث العربي الاشتراكي وإيديولوجيته، وتكريس الطائفية وتوظيف الدين في السياسة؛ وهي الأركان ذاتها التي قوّضت وجود الديمقراطية وحكم دولة القانون والمواطنة.^[5]

تبرز أخيراً أهم مظاهر تقويض دولة المواطنة والقانون من انتفاء الشرعية عن القوانين المعمول بها، سواءً أكان بسبب اعتداء السلطة التنفيذية على استقلالية السلطة التشريعية، أم بسبب فقدان هذه الأخيرة للشرعية التي تُبنى على الانتخابات الديمقراطية. فالقوانين الشرعية لا تصدر إلا عن برلماناتٍ منتخبةٍ بطريقةٍ ديمقراطيةٍ، وبالتالي تُشرّع القوانين التي تصبّ في خدمة مصالح المواطنين، بل وتتبع من ضميرهم وتكون متنسقة مع الصالح العام ومُقيّدة بشكلٍ أساسي لأية تجاوزات قد تصدر من طرف السلطة التنفيذية. وقد غابت هذه الشرعية حتى عن دستور عام 1973 الذي تمّ اعتماده بطريقة غير ديمقراطية، وذلك بخلاف دستور عام 1950 الذي تمّت صياغته من طرف جمعية تأسيسية منتخبة ومشكّلة ديمقراطياً من أحزاب مختلفة، وذلك في 26 تشرين الثاني/نوفمبر من العام 1949.

[4]- شارك حافظ الأسد بهذا الانقلاب بصفته عضواً في اللجنة العسكرية للفرع الإقليمي السوري لحزب البعث العربي الاشتراكي.

[5]- تتأصل دولة المواطنة من خلال معاملة جميع المواطنين بمساواة في الحقوق والواجبات وأمام القانون والمحاكم، مما يتطلب حيادية الدولة تجاه جميع الأديان والإثنيات واستئصال كافة أوجه التمييز سواء في التشريع أو التطبيق.

2. ترسانة التشريعات والأجهزة المكّسة للاستبداد:

كّست حقبة ما بعد انقلاب الثامن من آذار/مارس أسس دولة الاستبداد والديكتاتورية. فقد سُنت ترسانة من التشريعات المكّبة للحريات العامة والخاصة والتي لا تستقيم معها على الإطلاق الديمقراطية والبيئة المواتية للانتخاب. وكان من أبرز هذه التشريعات فرض حالة الطوارئ بموجب الأمر العسكري رقم 2 الصادر عن المجلس الوطني لقيادة الثورة بتاريخ 8 آذار/مارس 1963، والذي تزامن مع إصدار الأمر العسكري رقم 1 والذي نصّ على صلاحية "المجلس الوطني لقيادة الثورة" بممارسة السلطتين التشريعية والتنفيذية. كما اعتُمدَ قانون حماية الثورة الصادر بالمرسوم رقم 6 لعام 1964، والذي نصّ على عقوبة السجن المؤبد بحق من يناهض أهداف الثورة ويقاوم النظام الاشتراكي بالقول أو الكتابة أو الفعل، وقد تصل العقوبة إلى الإعدام في بعض الحالات.

جاء بدوره القانون الخاص بأمن حزب البعث العربي الاشتراكي رقم 52 لعام 1979 لينصّ في مادته التاسعة على الاعتقال لمدة لا تقل عن خمس سنوات عن كل فعل يُقصد منه منع حزب البعث من ممارسة مهامه المنصوص عليها بالدستور والقانون، وبالإعدام إذا اقترنَ الفعل بالعنف. ولم يسلم حتى الاقتصاد السوري من هيمنة السلطة الحاكمة وإيديولوجيتها، حيث صدرَ قانون العقوبات الاقتصادية بالمرسوم رقم 37 بتاريخ 6 أيار/مايو 1966، والذي كان الغرض منه التحكّم بالاقتصاد وتوجيهه بما ينسجم ومصصلحة النظام والفئات المستفيدة منه والداعمة له، حيث نصّت مادته 13 على الحكم بعقوبة السجن لمدة 15 عاماً بحق من يقاوم النظام الاشتراكي الذي يدّعي تطبيقه النظام السوري.

لا يقتصر انتهاك الحق في حرية التعبير والتجمّع على هذه التشريعات الاستثنائية؛ بل يشمل ذلك مواداً من قانون العقوبات السوري،^[6] ولا سيما الفضاضة والمبهمة التي لطالما استُخدمت من أجل توقيف الناشطين الحقوقيين أو المعارضين لنظام الحكم وملاحقتهم، وتتعارض أيضاً مع مبدأ تداول السلطة. فعلى سبيل المثال، تقضي المادة 287 بالحبس على من ينشر "أخبار كاذبة أو مبالغ فيها من شأنها المسّ بهيبة الدولة أو مكانتها المالية". كما تنصّ المادة 286 على عقوبات مماثلة بحق من ينقل أخبار يعرف أنها كاذبة أو مبالغ فيها من شأنها أن توهن نفسية الأمة. أمّا المادة 306 من هذا القانون، فتجرّم من ينشئ جمعية بقصد تغيير كيان الدولة الاقتصادي أو الاجتماعي أو أوضاع المجتمع الأساسية، وبهذا تعطل أي نشاط للمجتمع المدني لا يصب في مصلحة النظام الحاكم.^[7]

أحدثت المحاكم الاستثنائية التي أنشأها النظام الحاكم لتطبيق ترسانته التشريعية المكّبة للحريات والهادفة إلى ضمان استمراره في السلطة؛ لتصدر أحكاماً جائرةً، لا سيما بحق معارضي النظام. فقد اعتدت هذه المحاكم على اختصاص القضاء العادي واتسمت بطابعها العسكري والإيديولوجي وبسرعة محاكماتها التي لا تحترم أدنى شروط المحاكمة العادلة.^[8] وكان من أبرز هذه الهيئات القضائية محكمة أمن الدولة العليا المسؤولة عن محاكمة آلاف الناشطين السياسيين والمدافعين عن حقوق الإنسان في

[6]- الجمهورية العربية السورية، قانون العقوبات السوري، صادر بالمرسوم التشريعي رقم 148 بتاريخ 22 حزيران/يونيو 1949.

[7]- لم يُتَح قانون الجمعيات والمنظمات الخاصة رقم 93 لعام 1958 إمكانية ترخيص منظمات المجتمع المدني وتنظيم نشاطها.

[8]- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 كانون الأول/ديسمبر، تاريخ بدء النفاذ 23 آذار/مارس 49، المادة 9 والمادة 14. وقد أضحت السلطة القضائية تحت سيطرة السلطة التنفيذية، فقد تمّ على سبيل المثال تعديل قانون السلطة القضائية بموجب المرسوم التشريعي رقم 24 الصادر عن مجلس الرئاسة بتاريخ 14 شباط/فبراير 1966، والذي أشار في مادته الثالثة إلى أنّ رئيس الجمهورية، وينوب عنه وزير العدل، من يرأس مجلس القضاء الأعلى.

سوريا.^[9] كما صدرَ قانون إحداث محاكم الأمن الاقتصادي بموجب المرسوم التشريعي رقم 46 بتاريخ 8 آب/أغسطس 1977، والذي تشكّلت بموجبه محكمة استثنائية لتطبّق المواد الفضاضة المدرجة في قانون العقوبات الاقتصادي المذكور أعلاه. أمّا المحكمة الميدانية العسكرية، فقد تشكّلت بموجب المرسوم رقم 109 لعام 1968، والتي لم تراخِ بدورها أبسط معايير المحاكمة العادلة.^[10]

أدّى الدور المهيمن للأجهزة الأمنية إلى شلّ أية إمكانيّة لتوفير مناخٍ للعمل السياسي، ولوجود الانتخابات التنافسية، وبالتالي تحقيق الانتقال الديمقراطي في سوريا. فقد دأبت هذه الأجهزة على إلغاء أية مظاهر للتعددية السياسية وحرية الإعلام ونشاط المجتمع المدني في ظلّ تقييد حرية التعبير والحق في تأسيس الجمعيات. ومارست أيضاً ولا تزال، انتهاكاتٍ واسعةً وممنهجةً لحقوق المواطنين وحرّياتهم في ظلّ استنادها إلى حالة الطوارئ التي استمرت لعقودٍ، ما أدّى إلى سيطرتها على مختلف مفاصل الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فضلاً عن دورها الأساسي في تكريس حكم النظام الاستبدادي. ولعبت هذه الأجهزة دوراً أساسياً في تنظيم الانتخابات الشكلية التي شهدتها سوريا خلال العقود الماضية ومراقبتها.^[11]

تتخصّن هذه الأجهزة بمراسيم تشريعية تتيح لها عدم التقيد بالإجراءات القانونية المتعارف عليها في دولة القانون، بل وتضمن العديد من المراسيم لها عدم الملاحقة تبعاً لجرائمها المرتكبة أثناء تأدية الخدمة، مثل المرسوم التشريعي رقم 14 الصادر بتاريخ 15 كانون الثاني/يناير 1969.^[12] تبدو بالتالي حتمية إعادة هيكلة عمل الأجهزة الأمنية وتنظيمها شرطاً لازماً لعملية الإصلاح الديمقراطي، وبالتالي توفير البيئة الآمنة للانتخابات. لقد غابّت خلال العقود الماضية أية إمكانيّة للمواطنين لممارسة حقوقهم ذات الصلة بالمشاركة السياسية في عملية صنع القرارات، في ظلّ وجود انتخاباتٍ شكلية لا تؤثر في جميع الأحوال على وجود النظام الحاكم بما يؤدي إلى تحقيق التداول السلمي للسلطة. ويشهد على ذلك بشكلٍ أساسيٍّ تولى بشار الأسد منصب رئاسة الجمهورية عام 2000، وذلك عقب وفاة والده حافظ الأسد الذي شغلّ هذا المنصب منذ العام 1971، وذلك في ظلّ إجراء تعديل لدستور سوريا السابق لتخفيض السنّ القانونية لرئيس الجمهورية من 40 إلى 34 لينطبق على عمره في ذلك الوقت.^[13]

[9]- شكّلت بالمرسوم التشريعي رقم 47 لعام 1968 وألغيت عام 2012 كما سنبينه لاحقاً.

[10]- للمزيد، يُنظر: رياض علي، محاكم الميدان العسكرية: محاكم أم جرائم؟ المنتدى القانوني السوري/مبادرة الإصلاح العربي، 12 شباط/فبراير 2018، متوفر على الرابط: <http://www.syrianlegalforum.net/publications/view/32>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 26 تموز/يوليو 2021.

[11]- مقابلة مع أحد الخبراء الأمنيين.

[12]- نصّ هذا المرسوم الذي تضمن إحداث إدارة المخابرات العامة، في مادته 16 على ما يلي: "يشكل في إدارة المخابرات العامة مجلس لتأديب العاملين فيها أو المنتدبين أو المعارين إليها. ولا يجوز ملاحقة أي من العاملين في الإدارة عن الجرائم التي يرتكبونها أثناء تنفيذ المهمات المحددة الموكلة إليهم أو في معرض قيامهم بها إلا بموجب أمر ملاحقة يصدر عن مدير الإدارة". كما جاء في المادة الرابعة من المرسوم رقم 5409 لعام 1969 والذي يبدو أنه جاء نائماً لعمل إدارة المخابرات ما يلي: "لا يجوز ملاحقة أي من العاملين في إدارة المخابرات العامة أو المنتدبين أو المعارين إليها أو المتعاقدين معها مباشرة أمام القضاء في الجرائم الناشئة عن الوظيفة أو في معرض قيامه بها قبل إحالته إلى مجلس التأديب في الإدارة واستصدار أمر ملاحقة من قبل المدير. ويبقى استصدار أمر الملاحقة واجباً حتى بعد انتهاء خدمته في الإدارة". وقد صدرَ عام 2008 المرسوم رقم 64 الذي عزّز من حصانة الأجهزة الأمنية عندما حظّر ملاحقة مرتكبي الجرائم من عناصر الأمن دون موافقة رؤسائهم.

[13]- أحكام الانتخابات في الدساتير السورية، ورقة بحثية، تجمع المحامين السوريين - فريق الخبراء القانونيين، 10 نيسان/إبريل 2020، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/3oL9D5>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 21 نيسان/إبريل 2021.

3. سياسة التفرقة بين المكونات السورية:

لم يكتفِ النظام السوري ببسط القبضة الأمنية في الحكم، إنما اعتمدَ أيضاً على التفرقة بين المواطنين والتمييز بينهم، ما أدى إلى تقويض دولة المواطنة وانتشار الانقسامات الدينية والطائفية والإثنية التي ستكون آثارها من أبرز معوّقات تحقيق التغيير الديمقراطي وإجراء الانتخابات الوطنية غير القائمة على التمثيل الطائفي والإثني، بل وقد تؤدي إلى المرور بتوافقاتٍ سياسيةٍ تستنسخ تجارب بعض الدول المجاورة التي اعتمدت صراحةً التمثيل الطائفي في بنيتها الدستورية والقانونية.^[14] وتعود هذه الانقسامات إلى عوامل عديدة، من بينها آليات حكم النظام السوري وسياساته والتشريعات المطبّقة التي تميّز بين المواطنين، من ناحية، وتفرض عليهم انتماءاتٍ دينيةٍ وطائفيةٍ من ناحيةٍ أخرى. فتختلف على سبيل المثال تشريعات الأحوال الشخصية الدينية تبعاً للانتماء الديني للمواطنين، مما يؤدي إلى تطبيق قوانين مختلفة على مواطني الدولة الواحدة، فضلاً عن التمييز بمقتضاها بين المسلمين وغيرهم من ناحية، وبين الرجال والنساء من ناحيةٍ أخرى.^[15] كما لا يخفى البعد الطائفي للنظام السوري واستخدامه للأقليات من أجل استمرار بقائه في السلطة، رغم ما أدى ذلك إلى ارتفاع لحدّة التوتر بين أتباع الطوائف السورية خلال العقود الماضية.^[16]

أصدرَ النظام السوري العديد من المراسيم التي استهدفت غير العرب، لا سيما الأكراد الذين حُرّموا من تعلّم لغتهم وأحياناً التخاطب بها، فضلاً عن التمييز ضدّهم في تولي المناصب العامة وفي إطار العمل والتعليم ونشر المطبوعات باللغات غير العربية. كما أدى الإحصاء الذي تمّ في 5 تشرين الأول/أكتوبر من عام 1962 في محافظة الحسكة إلى حرمان آلاف الأكراد من الجنسية السورية،^[17] وقد أُسقطت أيضاً هذه الجنسية عن الكثير من الأكراد لاحقاً لأسباب سياسية، ومنهم من لم يكتسبها على الإطلاق بذريعة دخوله سوريا من البلدان المجاورة. وفي 11 تشرين الثاني/نوفمبر من العام 1986، أصدرت محافظة الحسكة قراراً حملَ الرقم 1012/س/25، مُنِعَ بموجبه استخدام اللغة الكردية في أماكن العمل، ما لبثَ أن تبعه بعد بضعة سنوات قرار آخر صادر عن محمد مصطفى ميرو،^[18] بوصفه وقتها محافظاً للحسكة، يؤكّد فيه هذا المنع ويضيف إليه الأغاني غير العربية في الأعراس والأعياد.

تعرّزت أيضاً هذه الشروحات الوطنية، الدينية والإثنية، بسبب النظام التعليمي السوري الذي يتجاهل التثقيف بحقوق الإنسان وبدولة القانون. كما تتضمن المقررات التعليمية مصطلحات تحضّ على التطرّف، وتُستخدم أداة لنشر الفكر القومي العربي المكرّس لإيديولوجية حزب البعث العربي الاشتراكي، في انتهاك واضح لحقوق غير البعثيين وللحقوق الثقافية للأقليات غير العربية التي زالَ عن قسم منها

[14]- توجد في لبنان أحزاب ذات طابع ديني وطائفي، مسيحي وشيعي وسني، لعبت دوراً أساسياً في تقويض الانتماء الوطني لصالح تعزيز الانتماءات الضيقة المعرّقة للتطور الديمقراطي والسياسي وحتى الاقتصادي. وتشهد المنظومة الدستورية اللبنانية على تشريع النظام الطائفي اللبناني، فيمقتضى المادة 95 من الدستور اللبناني الحالي بموجب التعديلات الدستورية لعام 1990، يتوجب توزيع المناصب على الطوائف الدينية. وقد جاء اتفاق الطائف ليعرّز هذا التقسيم الطائفي، ولكّنه أوردَ ضرورة إلغاء الطائفية تدريجياً، الأمر الذي لم يتحقق حتى اليوم.

[15]- للمزيد، يُنظر نائل جرجس، إدارة التنوع في مجال الأحوال الشخصية في دول المشرق العربي، مبادرة الإصلاح العربي، باريس، حزيران/يونيو 2013، ص 8.

[16]- النظام السوري الطائفية استراتيجية للبقاء - مركز جبرون

[17]- الجمهورية العربية السورية، المرسوم الجمهوري رقم 93 الصادر بتاريخ 23 آب/أغسطس 1962. للمزيد يُنظر: المواطنة السورية المفقودة: كيف دمر إحصاء عام 1962 حياة الكرد السوريين وهويتهم، سوريون من أجل الحقيقة والعدالة، 2018، ص 16 وما بعدها، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/3COiCKm>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 15 أيار/مايو 2021.

[18]- وهو القرار رقم 1865/ص/25، بتاريخ 13 آذار/مارس 1989.

شعور الانتماء إلى الوطن في مقابل تعزيز الرغبة في الانفصال. وقد استخدم النظام السوري مقررات تعليمية دينية مختلفة بحسب الانتماء الديني للمواطنين، في ظلّ تجاهل التثقيف بدين الآخر أو هويته بما يسهم في تعزيز التعايش الديني والإثني، بالإضافة إلى تأطيره لعقول الطلاب من خلال مواد مثل القومية العربية التي تروّج لأفكار الحزب الحاكم ولشخص رئيس الجمهورية.

4. سياسات تشريعية تعكس دستور عام 1973:

إن السياسات التشريعية المذكورة أعلاه ليست غير انعكاس أو تعزيز لدستور سوريا السابق لعام 1973، الذي ألقى أية ملامح لدولة القانون والمواطنة وبالتالي للتعددية السياسية وللانتخابات الحرّة والنزيهة.^[19] فقد اعتمد النظام الحاكم على هذا الدستور الذي نصّ في مادته الأولى على أنّ الجمهورية العربية السورية هي دولةٌ ديمقراطيةٌ شعبيةٌ واشتراكيةٌ. وتضيف المادة نفسها أنّ سوريا عضوٌ في دولة اتحاد الجمهوريات العربية وجزءٌ من الوطن العربي ومن الأمة العربية. كما هي الحال في هذه المادة، يتبين من العديد من نصوص هذا الدستور أنّه مبنيٌّ على أساس إيديولوجية الحزب الحاكم القومية، بل ومادته الثامنة تقول صراحةً إنّ "حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد في المجتمع والدولة". بالتالي استحوذ هذا الحزب خلال العقود الماضية على أغلب المقاعد البرلمانية وضمن سيطرته على مجلس الوزراء، فضلاً عن تغلغله في كافة قطاعات الدولة، لا سيما التعليم والجيش والأجهزة الأمنية. أمّا المادة 94، فتفرض على التنظيمات الجماهيرية أن تشارك بفعالية من أجل تحقيق أهداف هذا الحزب، وذلك في "بناء المجتمع العربي الاشتراكي وحماية نظامه".

فضلاً عن عدم الاعتراف الدستوري الصريح بالهوية الثقافية والحقوق اللغوية لغير العرب في سوريا؛ تعدّ مواد دستور عام 1973 جميع السوريين عرباً، الأمر الذي يتبين من نصوص عديدة منها ما جاء في مادته 134 التي تنصّ على أن "تصدر الأحكام باسم الشعب العربي في سوريا".^[20] امتدّ مبدأ عدم حيادية دستور عام 1973 تجاه القوميات والإثنيات ليشمل الأديان، وهو ما يتبين من مادته الثالثة التي تُلزم أنّ يكون دين رئيس الدولة الإسلام.

يبدو كذلك جلياً من أحكام هذا الدستور عدم تقيّده بمبدأ الفصل بين السلطات، التشريعية والتنفيذية والقضائية، مما ينسف أية دعائم لوجود الديمقراطية وسيادة القانون.^[21] فقد أعطى هذا الدستور لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة، ليس فقط على صعيد السلطة التنفيذية؛ بل على صعيد السلطتين التشريعية والقضائية. فتحوّل المادة 111 التشريع أثناء انعقاد دورات مجلس الشعب أو خارجها أو حتى

[19]- الجمهورية العربية السورية، دستور العام 1973 (الدستور السوري) صادر بالمرسوم رقم 208، بتاريخ 13 آذار/مارس 1973.

[20]- يهدف نظام التعليم والثقافة، بحسب المادة 21 من هذا الدستور، "إلى إنشاء جيل عربي قومي اشتراكي علمي التفكير، مرتبط بتاريخه وأرضه، معترّز بترائيه، مشبع بروح النضال من أجل تحقيق أهداف أمته في الوحدة والحرية والاشتراكية...". وتعتبر المادة 23 أن "الثقافة القومية الاشتراكية أساس بناء المجتمع العربي الاشتراكي الموحد، وهي تهدف إلى تمكين القيم الأخلاقية وتحقيق المثل العليا للأمة العربية...". أمّا المادة السابعة المتعلقة بالقسم الدستوري، فتلزم بالعمل "لتحقيق أهداف الأمة العربية في الوحدة والحرية والاشتراكية". وقد انسحب هذا الالتزام على القوات المسلحة ومنظمات الدفاع الأخرى التي تكون مسؤولة، بحسب المادة 11، "عن سلامة أرض الوطن وحماية أهداف الثورة في الوحدة والحرية والاشتراكية".

[21]- يؤكّد الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو، في كتابه روح القوانين، الصادر عام 1748، على جوهرية الفصل بين السلطات في أنظمة الحكم المختلفة، وأنّ السلطة وحدها القادرة على وقف تعسف السلطة، وبالتالي يضمن هذا المبدأ عدم تمرکز السلطة في يد شخص أو جهاز واحد، وهو أساسي لاستقلال القضاء وحياده.

في المدة الفاصلة بين ولايتي مجلسين.^[22] وتحوّله المادة 98 الحق بالاعتراض على القوانين التي يقرّها مجلس الشعب، بينما تُتيح له المادة 107 حلّ هذا المجلس. وفي مجال السلطة القضائية، يتّأسس رئيس الجمهورية مجلس القضاء الأعلى، بمقتضى المادة 132، وبالتالي تعرّض مبدأ استقلالية القضاء وحصانة القضاة للانتهاك، حيث أتاحت هذه المادة لرئيس الجمهورية التدخّل في تعيين القضاة وعزلهم. أمّا المادة 139، فتُعطي رئيس الجمهورية الحق في تعيين جميع أعضاء المحكمة الدستورية العليا المسؤولة عن محاكمته، وذلك فقط في حال الخيانة العظمى.^[23] كما لم تُترجم الحقوق الواردة في الدستور على أرض الواقع، فعلى سبيل المثال نصّت المادة 39 على حق الاجتماع والتظاهر سلمياً وأن يُنظّم ذلك بقانون، غير أنّه لم يصدر أي قانون لتنظيم ذلك،^[24] بينما لم يتطرق الدستور على الإطلاق إلى حقوق أساسية أخرى مثل حرية إنشاء منظمات المجتمع المدني، وتشكيل الأحزاب والانضمام إليها.

ثانياً: استمرار ترسانة التشريعات غير المواتية للانتخابات بعد عام 2011

تبين حقبة ما بعد عام 2011 أنّ الطريق لا تزال طويلة لتهيئة الأجواء الديمقراطية اللازمة لإجراء انتخابات شرعية حرة ونزيهة. فلا يمكن أن يُكتب لهذه الأخيرة النجاح في ظلّ الوضع السياسي والتشريعي الراهن الذي ازداد تعقيداً عقب الاقتتال الداخلي والتدخلات الأجنبية، وما رافق ذلك من ارتكاب جرائم ضدّ الإنسانية وجرائم حرب طالت الشعب السوري خلال العقد الأخير.^[25]

1. "إصلاحات" قانونية وهمية:

لم تكن الإصلاحات القانونية التي ادّعى النظام السوري القيام بها إثر انتفاضة الشعب السوري عام 2011 أكثر من إعادة صياغة للمنظومة التشريعية القمعية للمواطنين السوريين والمكرّسة للاستمرار في السلطة. فقد أصدر نظام الحكم مجموعة من القوانين في محاولة منه لامتصاص غضب الشارع والالتفاف على الانتقال السياسي الذي طالب به السوريون المعارضون للحكم. وقد رُفعت عام 2011 بشكل خاص مطالب بإلغاء حالة الطوارئ المكرّسة لعمل الأجهزة الأمنية وامتيازاتها ولوجود المحاكم الاستثنائية، بالإضافة إلى إلغاء المادة الثامنة من الدستور السوري التي كرّست سيطرة حزب البعث العربي الاشتراكي على مقاليد الحكم.

لقد تعامل النظام السوري بطريقة قمعية مع المظاهرات السلمية ومع المعارضين لحكمه، غير أنّه استجاب سريعاً لهذه المطالب المذكورة أعلاه، بما في ذلك إلغاء المادة الثامنة من الدستور السابق، فضلاً عن استصدار المرسوم رقم 161 القاضي بإنهاء العمل بحالة الطوارئ، والذي تزامن مع المرسوم

[22]- يمكن لرئيس الجمهورية، بحسب المادة 110، إعداد مشاريع القوانين وإحالتها إلى مجلس الشعب. ويحق له إلغاء أي تعديل للدستور "يمكن أن يقره مجلس الشعب بأكثرية 4/3، وذلك بحسب المادة 149 من الدستور.

[23]- تنص المادة 91 من الدستور السوري لعام 1973، مرجع سابق، على أن: "لا يكون رئيس الجمهورية مسؤولاً عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى ويكون طلب اتهامه بناءً على اقتراح من كل أعضاء مجلس الشعب على الأقل وقرار من مجلس الشعب بتصويت علني وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس بجلسة خاصة سرية ولا تجري محاكمته إلا أمام المحكمة الدستورية العليا".

[24]- صدر قانون التظاهر السلمي عام 2012، وجاء مخيباً للآمال. للمزيد، يُنظر نائل جرجس، ملاحظات قانونية على المرسوم التشريعي لتنظيم التظاهر السلمي في سوريا، اللجنة السورية لحقوق الإنسان، 22 نيسان/إبريل 2011، متوفر على الرابط: <https://www.shrc.org/?p=9823> تمّ تصفح الموقع بتاريخ 23 نيسان/إبريل 2021.

[25]- تقرير لجنة التحقيق الدولية المستقلة بشأن الجمهورية العربية السورية، مجلس حقوق الإنسان، الدورة 46، 55/46/AHRC، 11 آذار/مارس 2021، ص 26.

التشريعي رقم 53 المتعلق بإلغاء محكمة أمن الدولة العليا.^[26] غير أنّه سرعان ما تمّ التعويض عن هذا النقص التشريعي الذي حدّ من صلاحية الأجهزة الأمنية، من خلال التأسيس لبنية تشريعية تحت مسمّى "مكافحة الإرهاب". فاعتمد القانون رقم 19 لعام 2012 الخاص بـ"مكافحة الإرهاب" والذي مهّد لاستصدار المرسوم رقم 22 لعام 2012 الخاص بإنشاء محكمة تختصّ بالنظر في قضايا الإرهاب، وهي الذراع الجديدة للأجهزة الأمنية. فقد ورثت هذه المحكمة الجديدة المهامّ المناطة سابقاً بمحكمة أمن الدولة الملغاة،^[27] بل ونصّ المرسوم رقم 22 في مادته الثامنة صراحة على أن "لا تتقيد المحكمة بالأصول المنصوص عليها في التشريعات النافذة وذلك في جميع أدوار وإجراءات الملاحقة والمحاكمة".

يفرض القانون الجديد الخاص بـ"مكافحة الإرهاب" قيوداً شديدةً على الحق في حرية التعبير، ويحوي في مواده الـ15 على مصطلحاتٍ سياسيةٍ ومفاهيمٍ فضفاضةٍ تجرّم حتى من يمارس حقوقه المشروعة، مثل مصطلح "المؤامرة" كما ورد في مادته الثانية. وجاء في مادته الثامنة أنّ "يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل من قام بتوزيع المطبوعات أو المعلومات المخزنة مهما كان شكلها بقصد الترويج لوسائل الإرهاب أو الأعمال الإرهابية وتنزل العقوبة نفسها بكل من أدار أو استعمل موقعاً إلكترونيّاً لهذا الغرض". في هذا الإطار، جرّم النظام السوري حتى أشكال المعارضة السلمية من خلال اعتبارها وسيلةً للترويج للإرهاب، كما يتبين من محاكمة العديد من الناشطين والمعارضين السلميين أمام محكمة "قضايا الإرهاب".

وفي إطار استمرار ما أطلق عليه النظام السوري "الإصلاحات"، صدرَ المرسوم التشريعي رقم 100 لعام 2011 بخصوص الأحزاب، والذي لم يحقق أدنى المعايير الدولية،^[28] وقد جاء في مادته 35 أنّ تعدّد "أحزاب الجبهة الوطنية التقدمية مُرخصة حكماً"، وهي الأحزاب الداعمة لنظام الحكم السوري. وصدَرَ قانون الإعلام بمقتضى المرسوم التشريعي رقم 108 للعام 2011، والذي بدوره لا يتفق ومبادئ الديمقراطية وحكم القانون، بل ويكرّس سيطرة النظام الحاكم على الإعلام الرسمي وغير الرسمي.^[29] وفي العام نفسه، أصدرَ بشار الأسد أيضاً المرسوم رقم 49 بتاريخ 7 نيسان/أبريل والذي تمّ بموجبه منح الجنسية لقسم من الأكراد المحرومين منها،^[30] غير أنّ قضية عديمي الجنسية في سوريا لم تُحلّ إلا جزئياً بمقتضى هذا المرسوم، فلا بدّ من أن يتم إجراء مراجعة شاملة لكافة القوانين ذات الصلة بالتجنيس، بما فيها أحكام قانون المرسوم التشريعي رقم 276 للعام 1969 والمتعلق بالجنسية العربية السورية. والذي ضدّ المرأة، لا سيما في مادته الثالثة، التي تعدّ عربياً سورياً "من ولد في القطر أو خارجه من والد عربي سوري"، بينما لا تتيح الفقرة ب من هذا المرسوم للأُم منح الجنسية لأولادها المولودين في القطر أو في خارجه، إلا في حال عدم إثبات نسبة المولود إلى أبيه قانوناً، كأن يكون الأب مجهولاً.

[26]- وذلك بتاريخ 21 نيسان/إبريل 2011.

[27]- سوريا- استخدام محكمة مكافحة الإرهاب لخنق المعارضة، منظمة هيومن رايتس ووتش، تموز/يونيو 2013، متوفر على موقع المنظمة: <https://www.hrw.org/ar/news/2013/06/25/250229>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 15 أيار/مايو 2021.

[28]- يُنظر أدناه، القسم الخامس، الفصل الثالث من هذا التقرير.

[29]- يُنظر أدناه، القسم الرابع، الفصل الثالث من هذا التقرير.

[30]- للمزيد يُنظر، المواطنة السورية المفقودة، مرجع سابق، ص 21.

2. دستور عام 2012: بين انعدام الشرعية وسوء المضمون:

أصدرَ بشار الأسد في العام 2011 المرسوم رقم 33 بتاريخ 15 تشرين الأول/أكتوبر لتشكيل لجنة وطنية لإعداد مسودةٍ لدستورٍ جديدٍ، وذلك في ظلّ غياب أية آلية ديمقراطيةٍ أو حوارٍ مع أطراف المعارضة السورية، بل وفي ظلّ الاستمرار بارتكاب الانتهاكات الممنهجة بحق معارضي الحكم. وكحال كافة الانتخابات في ظلّ حكم نظام الأسد الأب والأبن، أُجرِيَ الاستفتاء على مسودة دستور عام 2012 في ظلّ غياب أي جوٍّ ديمقراطيٍّ. وقد مارسَ النظام السوري أثناء هذا الاستفتاء ضغوطاً على السوريين لإجبارهم على التصويت، لم يسلم منها حتى المقيمون في دول الجوار كلبنان. أمّا عن نتيجة الاستفتاء وبحسب الحكومة السورية، فإنّ 89.4 بالمئة من المشاركين بالاستفتاء قد وافقوا على الدستور الجديد الذي تمّ إصداره في شباط/فبراير 2012.^[31] وقد وُصِف الاستفتاء من طرف بعض المعارضين ودول أخرى بأنه "مهزلة".^[32] وتتشابه هذه الانتخابات مع نظيرتها الرئاسية التي جرت عام 2014، وذلك فقط في المناطق التي يسيطر عليها النظام السوري والتي حققت، بحسب المصادر الرسمية، فوزاً لبشار الأسد بنسبة 88.7 في المئة.^[33]

أمّا عن مضمون الدستور الجديد، فيُلاحظ استمرار هيمنة النظام الأمنية والإيديولوجية في الحكم، وذلك على الرغم من إلغاء المادة الثامنة الخاصة بحزب البعث العربي الاشتراكي، واستبدالها بمادة حملت الرقم نفسه، وجاء في فقرتها الأولى أنّ "يقوم النظام السياسي للدولة على مبدأ التعددية السياسية، وتتم ممارسة السلطة ديمقراطياً عبر الاقتراع". كما حافظَ على المادة الثالثة التي تنص على أن دين رئيس الدولة الإسلام، وأضافَ إليها فقرة تنصّ على أنّ الأحوال الشخصية للطوائف الدينية مصانة ومرعية.^[34] كما لم يعترف الدستور الجديد بغير العربية لغة رسمية،^[35] واستمرّ في اعتباره جميع السوريين عرباً،^[36] في تجاهل مستمر لبقية المكونات السورية غير العربية.

كحال الدستور السابق، يحظى رئيس الجمهورية بمقتضى هذا الدستور بسلطات واسعة جداً، تشريعية وتنفيذية وقضائية، بما في ذلك إمكانيته حلّ مجلس الشعب (المادة 111) وإعداد مشاريع القوانين وتولي سلطة التشريع (المادتين 112-113)، وترؤسه مجلس القضاء الأعلى (المادة 133)، وتسميته كافة قضاة المحكمة الدستورية العليا (المادة 141).^[37] كما لم يفصّل الدستور الجديد في شروط تطبيق حالة الطوارئ التي استمرّ العمل بها لمدة 48 عاماً تحت حكم حزب البعث،^[38] وأغفلَ كذلك ذكر العديد

[31]- سوريا: 89.4 بالمئة من المشاركين في الاستفتاء وافقوا على الدستور، بي بي سي نيوز عربي، 27 شباط/فبراير 2012، متوفر على الرابط: https://www.bbc.com/arabic/middleeast/2012/02/120227_syria_const_voting_results، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 15 أيار/مايو 2021.

[32]- أبرز خطوط الدستور السوري الحالي والتعديلات المقترحة، مونت كارلو الدولية، 1 تشرين الثاني/نوفمبر 2019، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/3EQQHUU>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 15 أيار/مايو 2021.

[33]- بشار الأسد يفوز بالانتخابات الرئاسية بنسبة 88.7 بالمئة من الأصوات، فرانس 24، 4 حزيران/يونيو 2014، متوفر على الرابط:

<https://www.france24.com>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 15 أيار/مايو 2021.

[34]- للمزيد، يُنظر نائل جرجس، إدارة التنوع في مجال الأحوال الشخصية في دول المشرق العربي، مرجع سابق، ص 6.

[35]- يُنظر المادة الرابعة من هذا الدستور.

[36]- كما جاء في مقدمة هذا الدستور العديد من المصطلحات العروبية، مثل "الحضارة العربية"، "الدور العربي السوري"، "قلب العروبة".

[37]- يُنظر أيضاً المواد: 105، 106، 107، 108، 109.

[38]- كما أتاحت المادة 114 لرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها الظروف لمواجهة الخطر الجسيم، دون توضيح المقصود بهذا الخطر، وتحديد ما يمكن أن ينتج عن تطبيق مثل هكذا إجراءات من تقييد لحريات المواطنين.

من الحقوق الأساسية للمواطنين؛ كعدم جواز محاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية، وبالتالي الحدّ من سلطات الأجهزة الأمنية والقضاء الاستثنائي. ولم يحدد الدستور كذلك تبعية الجيش والقوات المسلحة لرقابة مدنية،^[39] الأمر الذي تزداد أهميته في الحالة السورية في ظلّ عقائدية الجيش وارتكابه لانتهاكات ممنهجة بحق السوريين، لا سيما خلال العقد الماضي، بما في ذلك القتل والتعذيب والتهجير الجماعي والاعتقالات التعسفية التي طالت مئات الآلاف من السوريين المعارضين لنظام الحكم.

وهكذا لم تظهر أية ملامح لتحقيق تغيير بنيوي في هيكليّة النظام السياسية والتشريعية، بما يؤدي إلى تشكيل قطيعة مع الحقبة الماضية، بل وأنّضحت أيضاً الطبيعة الطائفية للنظام السوري الذي يستمر في توظيف الدين لخدمة مصالحه، لا سيّما من خلال ضمان ولاء المؤسسة الدينية الرسمية ومساندتها، إسلاميةً كانت أو غيرها، واستقدامه مليشياتٍ أجنبيةٍ شيعيةٍ للقتال بين صفوف قواته، مثل حزب الله اللبناني. وقد أدّى التجييش الديني والطائفي والإثني في الحالة السورية، والمترافق مع ازدياد التدخلات الأجنبية؛ إلى تزايد حدّة القتال الذي أخذ وجوهاً عدّةً، بما فيها صراعاً بين مؤيدي النظام ومعارضيه، وبين السنّة والشيعية، وبين العرب والأكراد. وقد أدّت سنوات الاقتتال هذه إلى تدمير جزءٍ كبيرٍ من البنية التحتية السورية، الهشّة أساساً، وتعزّض مئات الآلاف للاعتقال، لا يزال من بينهم عشرات آلاف المختفين قسرياً،^[40] فضلاً عن ارتفاع معدلات الفقر بنسبةٍ غير مسبوقة.^[41]

كما أسفّر العقد الأخير عن ملايين اللاجئين السوريين الذين لا بدّ من ضمان عودةٍ آمنةٍ وكرامةٍ لهم، وممارسة حقوقهم الانتخابية من خلال منح الجنسية والأوراق الثبوتية للمحرومين منها، وتسجيلهم على اللوائح الانتخابية وتعديل التشريعات التي تقيّد حقوقهم في التصويت والترشح.^[42] فضلاً عن غياب دولة القانون والمواطنة واستمرار البنية التشريعية المكروسة للاستبداد؛ فإنّ الوضع الأمني الحالي الهشّ وتقسيم سوريا لعدّة مناطق سيطرة، كالتّي يحكمها النظام، وفصائل المعارضة، وقوات سوريا الديمقراطية؛ كل ذلك يجعل من غير الممكن توفير البيئة المواتية للانتخابات، فضلاً عن إلغاء القوانين المُشار إليهم أعلاه أو تعديلها، واعتماد تشريعاتٍ جديدةٍ متناسبةٍ مع دولة القانون والمواطنة، ولا بدّ من تحقيق الانتقال الديمقراطي المترافق، وتطبيق أركان العدالة الانتقالية مثل الكشف عن الحقيقة، وتعويض الضحايا أو أسرهم، وضمان حدّ أدنى من المحاسبة لمرتكبي الجرائم الخطيرة،^[43] ليتم تحقيق المصالحة الوطنية وإقامة العدل والسلام المستدام. عندها فقط يمكن البدء بإجراء انتخاباتٍ حرةٍ ونزيهة.^[44]

[39]- يُنظر المادة 11 من هذا الدستور.

[40]- تقرير لجنة التحقيق الدولية المستقلة بشأن الجمهورية العربية السورية، مرجع سابق، ص 39.

[41]- للمزيد، يُنظر موقع World By Map، متوفر على الرابط:

<https://www.citypopulation.de/en/world/bymap/poverty>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 20 نيسان/إبريل 2021.

[42]- للمزيد، يُنظر الرابطة السورية لكرامة المواطن، البيئة الآمنة مقدمة على كل شيء، كانون الثاني/يناير 2021، متوفر على الرابط:

https://syacd.org/wp-content/uploads/2021/01/SACD_Elections_Briefing_AR0121.pdf، تمّ تصفح الموقع

بتاريخ 15 أيار/مايو 2021.

[43]- المقصود بها جرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب.

[44]- للمزيد عن الشروط المسبقة لنجاح الانتخابات، يُنظر فرانك ماكلوخلين، إرساء الأسس للانتخابات مستقبلية في سوريا، ورقة نقاش الرقم 2018/1 للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، 2018، ص 11-12.

الفصل الثاني: القانون الدولي والانتخابات في سوريا

قدّمت بعض المنظمات الدولية مساهمةً رائدةً في مجال التحديث القانوني والاتجاه نحو الديمقراطية، لا سيما من خلال تبني صكوكٍ دوليةٍ لحقوق الإنسان، وإنشاء آلياتٍ لمراقبة تنفيذها وتقديم المساعدة والعون في هذا المجال. مع ذلك، لا تزال أوضاع حقوق الإنسان ضعيفةً للغاية في الكثير من الدول، منها سوريا، لأسباب عديدة منها غياب الإرادة السياسية اللازمة لتنفيذ صكوك حقوق الإنسان الهادفة إلى تحقيق التغيير الديمقراطي وبناء دولة القانون والمواطنة. سنتطرق في هذا القسم إلى أبرز الصكوك والمعايير الدولية والإقليمية ذات الصلة بالانتخابات، خاصةً منها ما تمّ اعتماده في إطار هيئة الأمم المتحدة التي انضمت سوريا إليها. وسننتقل بعدها إلى تبيان موقف سوريا من هذه الصكوك والمعايير، لا سيما مدى تقبلها ومشاركتها في صياغتها ومصادقتها عليها.

أولاً: المواثيق والمعايير الدولية والإقليمية ذات الصلة بالانتخابات

على الرغم من اختلاف النظم الانتخابية وطريقة إدارة الانتخابات من دولة إلى أخرى؛ فإنه يُفترض بجميعة الدول الالتزام بالمعايير الدولية للانتخابات الحرة والنزيهة. ينبع هذا الالتزام بشكل أساسي من الصكوك الدولية المعتمدة في إطار هيئة الأمم المتحدة التي صادقت عليها هذه الدول أو التي ستصادق عليها في إطار عملية الإصلاح القانوني والتغيير السياسي، وكذلك من بعض الصكوك الإقليمية. هذا وقد طوّرت العديد من الجهات الدولية والإقليمية أفضل الممارسات والمعايير الدولية لتطبيق هذه الالتزامات.

1. الصكوك الدولية والانتخابات:

تنصّ العديد من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان على ضماناتٍ لإجراء انتخاباتٍ حرةٍ ونزيهةٍ، وعلى حقوقٍ أخرى ذات صلة بالانتخابات، مثل حظر التمييز، وحرية كل من الرأي والتعبير والتجمع والتنقل والإعلام، فضلاً عن إعمال مبدأ سيادة القانون بما في ذلك حظر الاعتقال التعسفي وممارسة التعذيب والمعاملة غير الإنسانية واستقلال القضاء وتداول السلطة. وقد وردت كل هذه الحقوق في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948،^[45] الذي جاء في مادته 21، فيما يخصّ الحقوق الانتخابية: "1. لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إمّا مباشرةً وإمّا بواسطة ممثلين يُختارون في حرّية. 2. لكل شخص، بالتساوي مع الآخرين، حقُّ تقلد الوظائف العامّة في بلده. 3. إرادة الشعب هي مناط سلطة الحكم، ويجب أن تتجلّى هذه الإرادة من خلال انتخاباتٍ نزيهةٍ تجرى دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين، وبالتصويت السريّ أو بإجراءٍ مكافئٍ من حيث ضمان حرّية التصويت".

[45]- تبنته الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 10 كانون الأول/ديسمبر 1948، وذلك خلال الجلسة العامة رقم 183.

وبدوره، أشارَ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية^[46] إلى الإعلان العالمي المذكور وإلى مثل هذه الحقوق الانتخابية أو ذات الصلة بالانتخابات. فتقرّ المادة الأولى من العهد بحق جميع الشعوب بتقرير مصيرها بنفسها، كما تفرض الفقرة الثالثة من المادة نفسها على الدول الأطراف أن تعمل "على تحقيق حق تقرير المصير، وأن تحترم هذا الحق"^[47] وفقاً لأحكام ميثاق الأمم المتحدة". يعدُّ مضمون المادة 25 من هذا العهد من أهم الالتزامات القانونية ذات الصلة بالانتخابات، والمفروضة على الدول التي صادقت على العهد، وتنصّ في فقرتها الأولى على أن يكون لكل مواطن، دون أي وجوه من وجوه التمييز المذكور في هذا العهد؛ الحق بأن "يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرةً وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية". وتضيف الفقرتان الثانية والثالثة من المادة نفسها أنه يحق لكل مواطن "أن ينتخب ويُنتخب، في انتخاباتٍ نزيهةٍ تجري دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين"، وأن "تتاح له، على قدم المساواة عموماً مع سواه، فرصة تقلّد الوظائف العامة في بلده".

كرّست اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية، والتي تضطلع بدور مراقبة تنفيذ الدول الأطراف للعهد الدولي، في تعليقها العام رقم 25 تفسيراً مستفيضاً لنصّ المادة 25 المذكورة أعلاه.^[48] يتضمن هذا التعليق، الذي يحمل اسم "المشاركة في إدارة الشؤون العامة وحق الاقتراع"، جملةً من الحقوق الأساسية المنبثقة عن المادة 25، بما فيها حق الشعوب في اختيار شكل دستورها أو نوع حكمها. وتتوسّع اللجنة في هذا التعليق بتفسيرها لمفهوم "إدارة الشؤون العامة"، والذي يشمل ممارسة السلطة السياسية بما فيها السلطات التشريعية والتنفيذية والإدارية؛ فضلاً عن مختلف أوجه الإدارة العامة، و"تحديد وتنفيذ السياسة العامة التي ستُتبع على الأُسعددة الدولية والوطنية والإقليمية والمحلية". وتؤكد اللجنة، في عدّة فقراتٍ من هذا التعليق، على عدم جواز التمييز بين المواطنين في الحقوق الواردة في المادة 25، بما في ذلك التمييز "على أساس العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي، أو غيره، أو الأصل القومي، أو الاجتماعي، أو الملك، أو النسب، أو غير ذلك من مركز"، بحسب الفقرة الثانية منه. ولم تغفل اللجنة التطرق إلى حظر التعسف في ممارسة السلطة من طرف الممثلين المنتخبين الذين "يمارسون في الواقع سلطة حكومية وأنهم بالتالي يحاسبون نتيجة العملية الانتخابية على كيفية ممارستهم لتلك السلطة. ويفترض ضمناً، أيضاً، أن الممثلين لا يمارسون إلا السلطات التي يخوّلون بها طبقاً للأحكام الدستورية".

أشارت هذه اللجنة أيضاً في الفقرة 11 إلى "حظر أي تدخلٍ تعسفيٍّ في عمليات التسجيل أو الاقتراع، وكذلك أي تهديدٍ أو تخويفٍ للناخبين". وتشدّد اللجنة على أنه لا يجوز حرمان المواطنين من ممارسة حقوقهم المصونة بمقتضى المادة 25، بما في ذلك الانتخاب أو الترشح للانتخاب، ما لم تكن هناك أسبابٌ معقولةٌ وموضوعيةٌ لذلك.^[49] وتضيف الفقرة 20 من هذا التعليق أنه ينبغي تشكيل سلطةٍ انتخابيةٍ مستقلةٍ للإشراف على الانتخابات، وأن تكون ذات نزاهةٍ وتسير بمقتضى القوانين النافذة وغير

[46]- تمّ اعتماده في 16 كانون الأول/ديسمبر 1966 من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار رقم 2200 (الف د-21)، وقد دخل حيز النفاذ عام 1976 بعد أن صادقت عليه 35 دولة.

[47]- وردّ مثل هذا النصّ في المادة الأولى من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

[48]- وذلك في الدورة 57، لعام 1996.

[49]- يُنظر الفقرات 4، 14، 15، 16، 23. وعلى سبيل المثال، تعدّ الإعاقة العقلية وتحديد سنّ البلوغ من الأسباب المعقولة لتقييد الحق في الانتخاب أو الترشح.

المتعارضة مع أحكام العهد.^[50] وقد اهتمت لجانٌ أمميةٌ أخرى بالحقوق الانتخابية، ومنها اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات التي أعدت واعتمدت مشروع المبادئ العامة بشأن الحرية وعدم التمييز في مسألة الحقوق السياسية.^[51] وقد قدّمت هذه اللجنة في وثيقتها هذه المكونة من ديباجةٍ و15 مادةٍ تفسيراتٍ وتعريفاتٍ مهمّةٍ للعديد من الحقوق الانتخابية، والتي سيشار إلى بعضها أدناه.

تضمّنت اتفاقيات دولية أخرى مثل هذه الحقوق الانتخابية، كالاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري،^[52] والتي أشارت في مادتها الخامسة، فقرة ج إلى "الحقوق السياسية، ولا سيما حق الاشتراك في الانتخابات، اقتراعاً وترشيحاً، على أساس الاقتراع العام المتساوي، والإسهام في الحكم وفي إدارة الشؤون العامة على جميع المستويات، وتولي الوظائف العامة على قدم المساواة". احتوت أيضاً اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (السيداو) على 30 مادةً تدعو العديد منها إلى سنّ تشريعاتٍ وطنيةٍ لاستئصال التمييز على أساس الجنس ومكافحته، وتعزيز الوضع القانوني للمرأة، لا سيما من خلال مادتها الثالثة التي تفرض على الدول الأطراف أن تتخذ "في جميع الميادين، ولا سيما الميادين السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، كل التدابير المناسبة، بما في ذلك التشريعي منها، لكفالة تطور المرأة وتقديمها الكاملين.^[53] وذلك لتضمن لها ممارسة حقوق الإنسان والحريات الأساسية والتمتع بها على أساس المساواة مع الرجل". وتتعلق المادة السابعة من السيداو بحق المرأة، على قدم المساواة مع الرجل، في "التصويت في جميع الانتخابات والاستفتاءات العامة، والأهلية للانتخاب لجميع الهيئات التي يُنتخب أعضاؤها بالاقتراع العام". كما تضيف الفقرة ب من هذه المادة على أنه يحق للمرأة "المشاركة في صياغة سياسة الحكومة، وفي تنفيذ هذه السياسة، وفي شغل الوظائف العامة، وتأدية جميع المهام العامة على جميع المستويات الحكومية".

جاءت اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة عام 2006،^[54] لتؤكد كما المواثيق المُشار إليها أعلاه، على المساواة، وذلك في الديباجة وفي المبادئ العامة (المادة 3) وفي العديد من موادها الأخرى.^[55] وقد حملت مادتها الخامسة عنوان "المساواة وعدم التمييز"، ونصّت فقرتها الثانية على أن "تحظر الدول الأطراف أي تمييزٍ على أساس الإعاقة، وتكفل للأشخاص ذوي الإعاقة الحماية المتساوية والفعالة من التمييز على أي أساس". وفرضت فقرتها الثالثة على الدول الأطراف اتخاذ خطواتٍ "لكفالة توافر الترتيبات التيسيرية المعقولة للأشخاص ذوي الإعاقة"، ويشمل ذلك بالتأكيد تيسير ممارسة حق التصويت والترشح،^[56] وهذا ما أَدّته أيضاً المادة 29 التي استفاضت بتفصيل حقوق ذوي الإعاقة بالمشاركة في الحياة السياسية والعامة، وأن يكون ذلك على أساس المساواة مع الآخرين. فقد نصّت على كفالة الحق والفرصة لهم كي يصوتوا ويُنتخبوا، وأن تكون "إجراءات التصويت ومرافقه ومواده مناسبةً وميسرةً وسهلة الفهم والاستعمال".

[50]- للمزيد، يُنظر: التعليق العام رقم 25، المشاركة في إدارة الشؤون العامة وحق الاقتراع، اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية، الدورة 57 (1996) متوفّر على الرابط: <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/hrc-gc25.html>، تمّ تصفّح الموقع بتاريخ 13 تموز/يوليو 2021.

[51]- وذلك في دورتها 14 في عام 1962.

[52]- اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2106 ألف (د-20)، بتاريخ 21 كانون الأول/ديسمبر 1965.

[53]- يُنظر النص الكامل للاتفاقية على موقع هيومن رايتس ووتش: متوفر على الرابط:

<https://www.hrw.org/legacy/arabic/un-files/text/cedaw.html>، تمّ تصفّح الموقع بتاريخ 4 آب/أغسطس 2021.

[54]- بموجب قرار الجمعية العامة 106/61/A/RES اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 13 كانون الأول/ديسمبر 2006؛ ودخلت حيّز النفاذ في 3 أيار/مايو 2008.

[55]- يُنظر المواد: 1، 2، 4، 5، 6، 7، 9، 10، 12، 13، 23، 24، 25، 29، 30.

[56]- وقد اعتبرت الفقرة الأخيرة من المادة الخامسة أن التدابير المحددة للضرورة للتعبيل بالمساواة الفعلية للأشخاص ذوي الإعاقة أو تحقيقها لا تشكّل تمييزاً بمقتضى أحكام هذه الاتفاقية. وبالتالي، توفّر هذه الفقرة الأرضية القانونية لتطبيق نظام الكوتا لمصلحة الأشخاص ذوي الإعاقة.

أولت كذلك الجمعية العامة للأمم المتحدة اهتماماً بالديمقراطية والحقوق ذات الصلة بالانتخابات، وهو ما يتبين بشكلٍ أساسيٍّ من خلال الدورة 60، التي أُكِّدَت فيها على "تعزيز دور الأمم المتحدة في زيادة فعالية مبدأ إجراء انتخاباتٍ دوريةٍ ونزيهةٍ وتشجيع إقامة الديمقراطية".^[57] وأوصت الأمم المتحدة وطالبت بالاستمرار بتقديم المشورة الفنية والدعم وكافة أشكال المساعدة إلى الدول وحكوماتها ومؤسساتها الانتخابية، وذلك بناءً على طلبهم.^[58] كما منح برنامج عمل فيينا وإعلانها أهميةً خاصةً للمساعدة المقدمّة إلى الحكومات لإجراء انتخاباتٍ حرةٍ ونزيهةٍ، وذلك أيضاً بناءً على طلبهم.^[59] كما لا بدّ من التذكير أخيراً بالالتزام القانوني المُضَاف على سوريا بمقتضى قرار مجلس الأمن الدولي، رقم 2254، الذي نصّ على إجراء انتخاباتٍ حرةٍ ونزيهةٍ، في ظلّ دستورٍ جديدٍ، "بما يستجيب لمتطلّبات الحوكمة، وأعلى المعايير الدولية للشفافية والمساءلة، وتشمل جميع السوريين والسوريات الذين تحق لهم المشاركة، بمن فيهم أولئك الذين يعيشون في المهجر".

2. الانتخابات على الصعيد الإقليمي:

يوجد أيضاً على الصعيد الإقليمي العديد من المواثيق التي تطرّقت لمسائل المشاركة السياسية والانتخابات وغير ذلك من الحقوق المعزّزة لها. وتعدّ الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان،^[60] التي اعتمدها مجلس أوروبا،^[61] من أبرز المواثيق على الصعيد الأوروبي. وعلى الصعيد الأفريقي، تمّ اعتماد الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والذي انضمت إليه العديد من الدول العربية الواقعة في القارة الأفريقية. وفيما يخصّ موضوع هذا التقرير المتعلق بسوريا، لا بدّ من الإشارة بشكلٍ خاصٍّ إلى الميثاق العربي لحقوق الإنسان الذي اعتمدت جامعة الدول العربية نسخته الأولى في 15 أيلول/سبتمبر 1994،^[62] قبل أن تتم مراجعته واعتماد نسخة جديدة منه في 23 أيار/مايو 2004.^[63] ينصّ هذا الميثاق في العديد من مواده على نبذ أوجه التمييز، بما فيها القائم على الجنس أو اللغة أو المعتقد الديني،^[64] وتؤكّد مادته 24 على مبدأ المساواة بين المواطنين وعلى حق كل مواطن في "تقلّد الوظائف العامة في بلده على أساس تكافؤ الفرص"، وتنصّ العديد من فقراته الأخرى على حقوق ذات صلةٍ بالانتخابات مثل حرية الممارسة السياسية والمشاركة في إدارة الشؤون العامة، والترشح واختيار الممثلين بطريقة حرةٍ ونزيهةٍ، وحرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، وحرية الاجتماع والتجمع بصورة سلمية.

[57]- يُنظر أيضاً قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 180/58 والصادر بتاريخ 22 كانون الأول/ديسمبر 2003.
[58]- يُنظر مشروع قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، اللجنة الثالثة، الدورة 60، 43.A/C.3/60/L، 5 تشرين الثاني/نوفمبر 2005.

[59]- يُنظر الفقرة جيم، التعاون والتنمية وتدعيم حقوق الإنسان، إعلان وبرنامج عمل فيينا المشار إليه.
[60]- دخلت حيز النفاذ في 3 أيلول/سبتمبر 1953. للاطلاع على النص الكامل، متوفر على الرابط: <http://hrlibrary.umn.edu/arab/euhrcom.html>

[61]- تمّ تصفح الموقع بتاريخ 4 آب/أغسطس 2021.
[62]- هو منظمة دولية تأسست عام 1949 وتضم اليوم 47 دولة، وتعمل على دعم الديمقراطية وسيادة القانون وتعزيز احترام حقوق الإنسان.

[62]- بموجب قرار مجلس جامعة الدول العربية 5427 المؤرخ في 15 أيلول/سبتمبر 1997.

[63]- وذلك خلال القمة العربية الـ16 التي استضافتها تونس.

[64]- يُنظر المواد 3، 11، 34، 39، 41.

على صعيد منظمة التعاون الإسلامي، المعروفة سابقاً باسم منظمة المؤتمر الإسلامي،^[65] تمّ تبني مجموعة من الصكوك الحقوقية التي، كحال الميثاق العربي،^[66] تأرجحت ديباجتها ومضمونها بين التعلق بمبادئ الدين الإسلامي، من ناحية؛ والتعلّق بوثائق منظمة الأمم المتحدة، من ناحية أخرى. هذا ويعدّ كل من إعلان داکا بشأن حقوق الإنسان في الإسلام لعام 1983، وإعلان القاهرة حول حقوق الإنسان في الإسلام لعام 1990؛ من أهم وثائق هذه المنظمة ذات الصلة بحقوق الإنسان.^[67] وينصّ كلا هذين الإعلانين على نبذ أشكال التمييز، بما فيها القائمة على الجنس أو المعتقد الديني،^[68] مع التأكيد على التمسك بأحكام الشريعة الإسلامية، و"بالخضوع لله".^[69] ويبقى مضمون هاتين الوثيقتين ضعيفاً للغاية فيما يخصّ الحقوق الانتخابية وذات الصلة بالانتخابات الواردة في الصكوك الدولية المذكورة أعلاه. فلم يأتِ على سبيل المثال في إعلان القاهرة أي ذكر صريح للانتخابات.^[70]

3. المعايير الدولية للانتخابات الديمقراطية:

تنبثق من المواثيق الدولية لحقوق الإنسان مجموعة من المعايير الدولية للانتخابات الديمقراطية، والتي يشكّل مدى احترامها مقياساً لإجراء انتخاباتٍ حرةٍ ونزيهةٍ وذات مصداقيةٍ. فبالإضافة إلى الحقوق اللصيقة بالانتخابات التي يتمّ إعمالها بمقتضى دولة القانون وتوفر الأجواء الديمقراطية الخالية من ترهيب المواطنين والضامنة لثقتهم في العملية الانتخابية؛ لا بدّ من أنّ يكون التصويت سرياً وفي ظلّ انتخاباتٍ مباشرةٍ ودوريةٍ وتنافسيةٍ وضامنةٍ للتساوي في الاقتراع العام ولعموميته. وتُعرّف الانتخابات التنافسية بأنها تلك التي تجرى في الأنظمة الديمقراطية و"تتوفر فيها اختياراتٌ فعليةٌ للناخب والناخبة، ويكون حرّاً في الاختيار من بينها، ويتم ضمان كل ذلك بالاستناد إلى قواعد قانونية واجبة التطبيق.^[71] فتُفرّغ العملية الانتخابية من مضمونها ما لم تكن تعدديةً وتنافسيةً، ويكون ذلك عند إقصاء أحزابٍ أو أشخاصٍ من الترشّح دون وجود أسبابٍ معقولةٍ، وهذا ما يكون في ظلّ الأنظمة الاستبدادية التي تحتكر العملية الانتخابية وتقصي معارضيها، سواءً أكان بمنعهم من تشكيل الأحزاب والتجمع والتعبير والتنقل، أو بمنعهم من الترشّح أثناء الانتخابات. فقد يكون ذلك من خلال عدم فتح باب الترشّح لأكثر من شخصٍ، كما هي الحال في الانتخابات الرئاسية السورية قبل عام 2014، حيث كانت تجري باستفتاء، أو بعد هذا التاريخ في ظلّ تحكّم النظام السوري، عبر مجلس الشعب والمحكمة الدستورية العليا، في التأييد والموافقة على الترشيحات.

[65]- هي إحدى أكبر المنظمات الحكومية الإسلامية وأهمها، وتضم 57 عضواً، من بينها سوريا.
[66]- تنصّ ديباجة الميثاق العربي على أنّ اتفاق الأطراف على هذا الميثاق قد جاء "تحقيقاً للمبادئ الخالدة للدين الإسلامي الحنيف والديانات السماوية الأخرى في الأخوة والمساواة والتسامح بين البشر"، وتأكيداً لمبادئ ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وأحكام العهدين الدوليين للأمم المتحدة بشأن الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، ولكن مع "الأخذ في الاعتبار إعلان القاهرة بشأن حقوق الإنسان في الإسلام".
[67]- تمّ تبني إعلان داکا في شهر كانون الأول/ديسمبر، وذلك خلال المؤتمر الرابع لوزراء خارجية منظمة التعاون الإسلامي في مدينة داکا (بنغلادش)، وتمّ اعتماد إعلان القاهرة في الثاني من شهر آب/أغسطس لعام 1990 من قبل وزراء خارجية منظمة التعاون الإسلامي، وذلك خلال المؤتمر الإسلامي 19 والمنعقد بالقاهرة. يُنظر قرار منظمة التعاون الإسلامي رقم 19/49- ب.

[68]- يُنظر إعلان داکا، المرجع السابق، الفقرة السابعة؛ وإعلان القاهرة، المرجع السابق، المادة الأولى.

[69]- يُنظر إعلان داکا، المرجع السابق.

[70]- مع ذلك؛ أشارت مادته 23 إلى الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة.

[71]- يُنظر قاموس العربي للانتخابات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الطبعة الأولى، 2020، ص 46.

أمّا بخصوص سرية التصويت، فيتم إعماله، بحسب المادة 6 من مشروع اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات المذكور أعلاه، عندما يكون "بإمكان كل ناخب أن يصوّت بطريقة لا سبيل فيها إلى كشف الطريقة التي صوت أو ينوي التصويت بها". وأضافت أن "لا يُرغم أي ناخب على ذكر الطريقة التي صوت بها أو التي ينوي التصويت بها، في أي إجراء قانوني أو في أي إجراء آخر، كما ولا يجوز أن يحاول أحد الحصول من أي ناخب، بشكل مباشر أو بشكل آخر، على معلومات عن الطريقة التي صوت أو ينوي التصويت بها". على الرغم من تطرّق الصكوك الدولية إلى مسألة دورية الانتخابات؛ فإنها لم تُشر إلى فترات زمنية محدّدة فاصلة بينها. ويرتبط مبدأ دورية الانتخابات بتأمين أن "تكون إرادة الشعب في جميع الأوقات أساس سلطة الحكم.^[72] وجاء في القاموس الانتخابي العربي أنّ إعمال مبدأ دورية الانتخابات يتطلب إجراءها في فترات زمنية فاصلة معقولة، وأنّ هذه الدورية تتيح "تحقق مبدأ التداول السلمي للسلطة، كما تتيح لجمهور الناخبين إمكانية مساءلة الهيئات المنتخبة من خلال تجديد الثقة أو طرحها بالمرشحين على ضوء أدائهم لمضمون برامجهم الانتخابية والتزامهم بوعودهم التي طرحوها في حملاتهم الانتخابية، وكذلك مدى واقعية برامجهم وقدرتهم على إنجازها".^[73]

وفيما يخصّ التساوي في الاقتراع العام وعموميته؛ فإنه يعني أنّ يكون لجميع المواطنين الحق في التصويت في كافة الانتخابات التي تجري في دولتهم، وأنّ يكون لكل مواطن صوت له وزن الأصوات الأخرى نفسه. وقد اعتبرت اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات في المادة الخامسة من مشروعها المذكور أعلاه أنّ التساوي في الاقتراع العام يتحقق عندما "تُحدّد الدوائر الانتخابية على أساس منصفٍ بما يجعل النتائج تعكس بشكلٍ أدقّ وأشمل إرادة جميع الناخبين"، وذلك فيما إذا جرى التصويت على أساس الدوائر الانتخابية.^[74] وأخيراً، لا بدّ من توفير إمكانية المساءلة خلال الانتخابات، وذلك من خلال تمكين المواطنين الذين يتعرضون لانتهاك حقوقهم من تقديم الشكوى بمقتضى القانون.^[75]

ثانياً: موقف سوريا من المواثيق والمعايير الدولية والإقليمية

تعدّ مشاركة سوريا في إعداد الصكوك الدولية لحقوق الإنسان خطوة أساسية في اتجاه إمكانية تطبيق هذه الحقوق على الصعيد المحلي. غير أنّه قد تخلّل هذه المشاركة تأثير واضحٍ للاعتبارات السياسية والإيديولوجية والدينية ومحاولات جمة للتملص من إعمال هذه الصكوك، لا سيما من خلال عدم المصادقة عليها أو استصدار التحفظات على بعض مضمونها وتشريع قوانين متعارضة معها، فضلاً عن الانخراط في منظومة صكوك إقليمية، عربية وإسلامية، للحدّ من تأثيرها.

[72]- مشروع المبادئ العامة بشأن الحرية وعدم التمييز في مسألة الحقوق السياسية، مرجع سابق، المادة 7.

[73]- القاموس العربي للانتخابات، مرجع سابق، ص 183.

[74]- للمزيد عن الالتزامات الدولية للانتخابات، يُنظر:

International Obligations for Elections: Guidelines for Legal Frameworks, International (IDEA), Editor Domenico Tuccinardi, and others, 2014, pp 346

[75]- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مرجع سابق، المادة 2، الفقرة 3. يُنظر أيضاً القسم الرابع، الفصل الأول من هذا التقرير.

1. المشاركة والتحفظات في المواثيق الدولية:

انضمت سوريا إلى أغلب الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، بل وشاركت بفعالية في الأعمال التحضيرية لصياغة بعضها مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي صوتت لصالحه وصادقت عليه. غير أنه تبين، من مشاركة سوريا في صياغة بعض الصكوك الدولية ومن تحفظاتها على بعض أحكامها؛ أنها غير متقبلة لمسألة المساواة بين المواطنين، خاصة بين المسلمين وغيرهم، وبين الرجال والنساء. فعلى سبيل المثال، انضمت سوريا إلى موقف مندوب دولة العراق (السيد القيسي)، والذي تكلم باسم منظمة التعاون الإسلامي، أثناء صياغة إعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائم على أساس الدين أو المعتقد. وقد أشار القيسي حينها إلى أن دول هذه المنظمة "على قناعة بأهمية هذا الإعلان لذلك فقد قبلت اعتماده دون تصويت. وتتحفظ هذه الدول على كل نص أو تعبير في هذا الإعلان يتعارض مع الشريعة الإسلامية أو مع أي تشريع أو قانون مبني على هذه الشريعة".^[76] وقد أيدته في ذلك مندوبة سوريا (السيدة العلي) معربة عن تحفظ وفدها على "عدة فقرات في مشروع الإعلان، والتي تتعارض مع روح الدستور السوري أو التقاليد الوطنية والدينية والثقافية. وهذه التحفظات تتعلق بالفقرة (و) من المادة 6 والمادة 7".^[77] وترتبط الفقرة (و) بحرية التماس الإسهامات الطوعية وتلقيها، مالية وغير مالية، من الأفراد والمؤسسات، بينما تتعلق المادة السابعة بضمان الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الإعلان في تشريع كل بلد.

أثارت أيضاً بعض أحكام اتفاقية السيداو اعتراضات سوريا. فقد أيد ممثلها موقف العديد من الدول العربية والإسلامية باقتراح حذف الفقرة 2 من المادة 9 المتعلقة بالمساواة بين المرأة والرجل فيما يتعلق بجنسية أطفالهما. وأشار إلى أنه وفقاً لتشريعات بلاده، فإن جنسية الطفل هي تلقائياً جنسية الأب.^[78] غير أنه لم يتم اعتماد هذا الاقتراح. في إطار ذلك، تحفظت سوريا رسمياً على المادة التاسعة المتعلقة باكتساب الجنسية، لا سيما فقرتها الثانية التي تمنح المرأة حقاً مساوياً للرجل في ما يتعلق بمنح الجنسية لأطفالها.

وقد تحفظت سوريا، كما العديد من الدول العربية الأخرى، على أحكام أخرى من اتفاقية السيداو، كالمادة 15 التي تنص في فقرتها الأولى على أن "تعترف الدول الأطراف للمرأة بالمساواة مع الرجل أمام القانون"، بينما تتعلق بقية فقرات هذه المادة بالمساواة في الأهلية القانونية وفي جميع مراحل الإجراءات القضائية، ومنح حقوق متساوية من خلال التشريع المرتبط بحركة الأشخاص وحرية اختيار محل السكن والإقامة. كما جاء التحفظ على المادة الثانية التي تنص على أن "تشجب الدول الأطراف جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وتتفق على أن تنتهج، بكل الوسائل المناسبة ودون إبطاء، سياسة تستهدف القضاء على التمييز ضد المرأة". ومن أجل تحقيق ذلك، تفرض هذه المادة على الدول الأطراف تعهدات، بما فيها إدماج مبدأ المساواة على أساس الجنس أو الجندر في تشريعاتها كافة، وحظر كل تمييز ضد المرأة وفرض حماية قانونية وفعالية لحقوقها، بالإضافة إلى الفقرة الأخيرة التي تنص على "إلغاء جميع الأحكام الجزائية الوطنية التي تشكل تمييزاً ضد المرأة".

[76]- يُنظر الجمعية العامة، اللجنة الثالثة، الدورة 36، الجلسة رقم 43، 1981/11/9.

[77]- الجمعية العامة، اللجنة الثالثة، الدورة 36، المرجع السابق.

[78]- Compte rendu, point 75 du l'ordre du jour: projet de Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, A/C.3/34/SR.70, 10 décembre 1979, pp.7-8.

تدّرت سوريا أيضاً بمبدأ السيادة لرفض العديد من آليات الأمم المتحدة للرقابة على احترام بنود الاتفاقيات الدولية المصادق عليها، مما يعرقل تنفيذ هذه البنود على أرض الواقع، لا سيما في ظلّ عدم استقلالية القضاء السوري، وغياب آليات التظلم المحلية والفعّالة ضدّ انتهاكات الحقوق الأساسية من طرف أجهزة الدولة. فقد تحفّظت سوريا على مضمون المادة 41 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والتي تجيز للجنة حقوق الإنسان، المسؤولة عن تنفيذ بنود العهد؛ استقبال الشكاوى من دول أطراف متعلّقة بانتهاكات لحقوق الإنسان. وفي السياق نفسه، رفضت سوريا اختصاص هذه اللجنة في استقبال شكاوى فردية بمقتضى البرتوكول الإضافي الأول للعهد المذكور، وذلك من أشخاص يدّعون فيها انتهاك بعض نصوص العهد. تحفّظت سوريا أيضاً على اختصاص هيئات قضائية دولية أخرى، ولا سيما المادة 22 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والمادة 29 الفقرة الأولى من السيداو، وتنصّان على إحالة بعض أشكال النزاعات الناشئة عن تطبيق الاتفاقية أو تفسيرها إلى محكمة العدل الدولية للفصل فيها. كما رفضت أيضاً اختصاص اللجنة المنبثقة عن اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة، أو العقوبة القاسية، أو اللإنسانية، أو المهينة لعام 1997.^[79] ويُذكر أنّه فيما يخصّ مبدأ السيادة، كانت سوريا قد اقترحت، أثناء صياغة بنود اتفاقية السيداو، إضافة عبارة استئصال "التدخل في الشؤون الداخلية للدول" بعد عبارة "العدوان والاحتلال الأجنبي والسيطرة الأجنبية" والموجودة في المقدمة، وقد تمّ قبول هذا الاقتراح كما يتّضح من النصّ الحالي للسيداو.^[80]

بالإضافة إلى التحفظات المذكورة أعلاه؛ لم تنضم سوريا إلى بعض الاتفاقيات الدولية الأساسية لبناء دولة القانون وضمن حقوق أخرى ذات صلة بالانتخابات، ومنها اتفاقية الأمم المتحدة بشأن وضع الأشخاص عديمي الجنسية لعام 1954، واتفاقية الأمم المتحدة بشأن خفض حالات انعدام الجنسية لعام 1961. وتزداد أهمية هذه الاتفاقيات في الحالة السورية نظراً لوجود الكثير من عديمي الجنسية المولودين والمقيمين في سوريا. كما لم تنضم سوريا بعد إلى الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، والتي ستكون أيضاً أساسية لتحقيق التسوية السياسية ومعالجة ملف الاختفاء القسري وتجنب تكراره في المستقبل، فضلاً عن مكافحة بطش الأجهزة الأمنية والمحاكم الاستثنائية. وعلى الرغم من توقيع سوريا عام 2007 على الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، ومصادقتها عليها عام 2009؛ فإنّ تطبيقها على أرض الواقع يبقى هشاً، هذا وتزداد أهمية هذه الاتفاقية في الحالة السورية التي أدّت سنوات الحرب الأخيرة إلى ارتفاع حادّ في نسبة هذه الفئة من الأشخاص الذين يحق لهم، من بين أمورٍ عديدة، حسن التمثيل والمشاركة السياسية.

[79]- يُنظر كل من المادتين 20 و30 من هذه الاتفاقية.
[80]- Compte rendu point 75، مرجع سابق، ص 7.

2. غموض مبدأ سمو الصكوك الدولية على التشريعات الداخلية:

يبدو أيضاً عدم انفتاح سوريا على الصكوك الدولية لحقوق الإنسان من خلال عدم الاعتراف الصريح بسمو هذه الصكوك على التشريعات الداخلية حال التعارض بينهما. ويعدُّ ذلك أساسياً من أجل ضمان تطبيق الاتفاقيات على أرض الواقع، كما أنَّه من أهم المبادئ الضامنة لتنفيذ الاتفاقيات الدولية. في هذا الإطار، جاء في المادة 27 من "اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات"^[81] أنه "لا يجوز لطرفٍ في معاهدةٍ أن يحتجَّ بنصوص قانونه الداخلي كمبررٍ لإخفاقه في تنفيذ المعاهدة"^[82]. وذهبت محكمة العدل الدولية الدائمة، في عدد من آرائها الاستشارية، إلى التنبؤ به إلى هذا المبدأ، وأفادت أنَّه لا يمكن لدولة أن تتذرع بنصوص دستورها لتفادي تطبيق الالتزامات المفروضة عليها بمقتضى قواعد القانون الدولي أو المعاهدات السارية.^[83]

وتتطلب بعض الاتفاقيات الدولية صراحةً من الدول الأطراف أن تعدّل تشريعاتها أو تلغي ما هو متعارضٌ معها، كما هي حال الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري التي تنصُّ على أن "تتخذ كل دولةٍ طرفٍ تدابيرٍ فعّالةٍ لإعادة النظر في السياسات الحكومية القومية والمحلية، ولتعديل أو إلغاء أو إبطال أية قوانينٍ أو أنظمةٍ تكون مؤديةً إلى إقامة التمييز العنصري أو إلى إدامته حيثما يكون قائماً"^[84]. على الرغم من ذلك؛ لا يزال الغموض يلف مسألة سمو المواثيق الدولية المصادق عليها على القوانين الداخلية، لا سيما في ظل عدم اعتراف أي دستورٍ عرفته سوريا بذلك.^[85] وتجدر الإشارة إلى أنّ المرسوم التشريعي رقم 3، الذي انضمت بموجبه سوريا إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في 21 نيسان/إبريل 1969، قد جعلَ هذا العهد بمنزلة التشريع الداخلي. وهو أمرٌ غير كافٍ، حيث تسمو الاتفاقية في هذه الحال فقط على القوانين السابقة لإقرارها، أمّا القوانين اللاحقة؛ فتلغي بنودها عند التعارض بينها، وذلك بمقتضى المبدأ القانوني القائل بأنّ أحكام القوانين اللاحقة تلغي القوانين السابقة في حال التعارض بينها. مع ذلك تجدر الإشارة إلى أنّ الغرفة المدنية في محكمة النقض قد أشارت في إحدى قراراتها إلى أنّ "المحاكم الوطنية لا تطبق المعاهدات تأسيساً على أن الدولة قد التزمت دولياً بتطبيقها، وإنما باعتبارها أصبحت جزءاً من قوانين الدولة الداخلية. وإذا وجد تعارضٌ بين أحكام المعاهدة وأحكام قانونٍ داخليٍّ، فإن على المحكمة الوطنية أن تطبق أحكام المعاهدة الدولية مرجّحةً حكمها على القانون الداخلي"^[86].

[81]- دخلت حيز النفاذ في 27 كانون الثاني/يناير 1980.
[82]- كما تنصُّ الفقرة الأولى من المادة 46 من هذه المعاهدة والمتعلقة ببطلان المعاهدات، على الآتي: "ليس للدولة أن تحتج بأن التعبير عن رضاها بالالتزام بالمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم في قانونها الداخلي يتعلق بالاختصاص بعقد المعاهدات كسبب لإبطال هذا الرضا إلا إذا كانت المخالفة بينة وتعلقت بقاعدة أساسية من قواعد القانون الداخلي".
[83]- يُنظر الرأي الاستشاري المؤرخ في شباط/فبراير 1932:
CPJI, affaire Traitement des nationaux polonais à Dantzig, avis consultatif, Série A/B, no 44, p.24.
[84]- يُنظر المادة الثانية، الفقرة الأولى، "ج".
[85]- وذلك بخلاف بعض دساتير دول عربية مثل دستور المغرب. كما جاء في ديباجة الدستور اللبناني أنّ لبنان عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة، وملتزم ومواثيقها والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقوق والمجالات دون استثناء".
[86]- قرار رقم 1905/366، تاريخ 21 كانون الأول/ديسمبر 1980، منشور في مجلة "المحامون" ص 305 لعام 1981. يُنظر التقرير الدوري الثالث، الجمهورية العربية السورية، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، 3/2004/CCPR/C/SYR، 5 تموز/يوليو 2004، الفقرة 39. متوفر على الرابط: <https://undocs.org/ar/CCPR/C/SYR/2004/3> تمّ تصفّح الموقع بتاريخ 13 آب/أغسطس 2021.

3. على الصعيد الإقليمي:

التزمت سوريا بالميثاق العربي لحقوق الإنسان عقب انضمامها إليه بتاريخ 6 شباط/فبراير 2007. مع ذلك، تجدر الإشارة إلى غياب آليات مراقبةٍ فعّالةٍ لتطبيق بنود الميثاق، وأيضاً السكوت عن بعض الحقوق الأساسية أو ضبطها بالقيود التي تنصّ عليها القوانين الداخلية للدولة،^[87] وهذا ما يجعل أحكامه حبراً على ورق. وما يؤكّد ذلك غياب الانتخابات الحرّة والنزيهة عن الغالبية العظمى من الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية التي أعدت هذا الميثاق، وبالتالي يفقد هذا الصك مصداقيته وفعّاليته على أرض الواقع. والأمر كذلك بالنسبة للإعلانات المُشار إليها أعلاه والمُعتمّدة في إطار منظمة التعاون الإسلامي، فبالإضافة إلى ضعف مضمونها مقارنةً بالمواثيق الدولية؛ تغيب آليات الرقابة لتطبيقها وتنفيذ أحكامها، وذلك في ظلّ عدم وجود الإرادة السياسية الحقيقية من طرف الدول الأعضاء التي تسيطر على أغلبها أنظمةً استبداديةً^[88]، سيؤدي تنظيم انتخاباتٍ حرّةٍ ونزيهةٍ إلى نهاية وجودها.

يبقى بالتالي لهذه الصكوك الإقليمية، المتأثرة بالاعتبارات الدينية والإيديولوجية للدولة، قيمةً سياسيةً أو معنويةً بشكلٍ أساسيٍّ، وليست في جميع الأحوال ذات قوةٍ قانونيةٍ ملزمةٍ. وفي ظلّ غياب آليات التطبيق وهشاشة هذه الصكوك الإقليمية؛ يبدو أنّ من مصلحة السوريين الاستناد إلى مضمون المواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تغيب عنها مثل هذه العيوب. فاحترام أحكام الصكوك والمعايير الدولية وملاءمة التشريعات السورية معها هو من أولويات المرحلة الانتقالية في سوريا، بل وأرضيةً قانونيةً أساسيةً لعملية الإصلاح القانوني الشامل.

أخيراً، وكمقاييسٍ لمدى تقبّل المواثيق الدولية، يمكن أيضاً مراجعة البنية التشريعية للدولة الطرف لمعرفة مدى إدراج أحكامها في القوانين الداخلية، ومدى تعارض هذه الأخيرة معها. وفي الحالة السورية، يوجد تطابق بين العديد من نصوص الدستور الحالي وبعض القوانين الداخلية مع ما ورد في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان،^[89] بينما تغيب العديد من الحقوق الأخرى مثل المساواة أمام القضاء (المادة 14 من العهد الدولي)، وضمائمات ذات صلة بمبدأ فصل السلطات والحكم الرشيد وتداول السلطة فضلاً عن ذلك وكما تبين أعلاه، في قسم البيئة القانونية للمواثيق للانتخابات، وتستمر سوريا بتطبيق ترسانةٍ من التشريعات المنتهكة للصكوك الدولية لحقوق الإنسان، بما فيها تلك اللصيقة وذات الصلة بالانتخابات. هذا وسيُسلط الضوء أدناه على عدم اتّساق كل من قوانين الانتخابات والديساتير المتعاقبة مع المعايير والصكوك الدولية، وقد حُصّص لها قسمٌ مستقلٌّ نظراً لأهميتها لموضوع هذا التقرير.

[87]- فتدخّل القوانين السورية يحدّ من تمتع المواطنين بالحقوق المنصوص عليها في الميثاق، لا سيما في ظلّ وجود ترسانة من التشريعات السورية المقيدة والمنتهكة للحريات.

[88]- انظر مؤشر البيت الحرية للديمقراطية، والذي صنّف معظم دول منظمة مؤتمر التعاون الإسلامي لعام 2021 على أنها دول غير حرة، ويعتبر المؤشر أحد أهم مؤشرات الديمقراطية والحرية في العالم، على الرابط التالي: <https://freedom-house.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology> تاريخ الزيارة: 18.07.2022

[89]- ينصّ الدستور السوري لعام 2012 على سبيل المثال على مبدأ التعددية السياسية وممارسة السلطة ديمقراطياً عبر الاقتراع (المادة 8)، وعلى أنّ المواطنين متساوون في تولي الوظائف العامّة (المادة 26).

الفصل الثالث: التشريعات السورية والحقوق الانتخابية

لا يتوافق الإطار القانوني السوري الحالي المرتبط بالانتخابات مع المعايير الدولية، ولا يمكنه أن يؤمّن إجراء انتخاباتٍ ديمقراطيةٍ. يبين هذا القسم ذلك من خلال قراءة الدساتير والقوانين الانتخابية، لا سيما دستور سوريا الحالي لعام 2012، وقانون الانتخابات العامة الحالي لعام 2014^[90]. يتناول هذا القسم أيضاً تعارض هذه التشريعات مع المعايير الدولية، وضرورة صياغة دستورٍ وقانونٍ انتخابيّ جديدين ليشكّلا الأرضية القانونية اللازمة للإسهام في إجراء انتخاباتٍ حرّةٍ ونزيهةٍ.

أولاً: الدساتير السورية والحقوق الانتخابية

على الرغم من عدم وجود معيارٍ دوليّ ينصّ صراحةً على ضرورة التفصيل في الدساتير فيما يخصّ الانتخابات، ووجود العديد من دساتير الدول الديمقراطية التي لم تخض فيها؛ فإننا نعتقد بضرورة تضمين الدستور السوري المقبل الحقوق الانتخابية بشكلٍ موسّعٍ، وأن يتم بشكلٍ خاصّ تقييد أيّ تعسّفٍ من طرف السلطة التنفيذية بما في ذلك تحديد شروط ترشّح رئيس الجمهورية للرئاسة وطريقة انتخابه. فالتفصيل مهمٌّ في ظل التجربة السورية التي قيّدت فيها القوانين المكبّلة للحريات ما ورد من حقوق في الدساتير السورية^[91]. كما تزداد أهمية هذا التفصيل في ظلّ صعوبة بناء مؤسساتٍ ديمقراطيةٍ قويةٍ في سوريا على المدى المنظور، وبالتالي ستشكّل أحكام الدستور أهم مداخل عملية الانتقال السياسي. كما سيسهم الدستور في تحقيق الأهداف السامية للانتخابات، بما في ذلك عدم السماح بالتعسف في استخدام السلطة من طرف الفائزين بالانتخابات، ومنع سنّ القوانين المتعارضة مع الديمقراطية ومع حقوق الإنسان^[92].

[90]- الذي يحمل الرقم 5 والصادر بتاريخ 17 آذار/مارس 2014.

[91]- وقد نصّت المادة الثانية من دستور عام 2012 على أنّ "نظام الحكم في الدولة نظام جمهوري. السيادة للشعب، لا يجوز لفرد أو جماعة ادعاؤها، وتقوم على مبدأ حكم الشعب بالشعب وللشعب". غير أنّ هذه المادة نفسها قد نصّت على أن "يمارس الشعب السيادة ضمن الأشكال والحدود المقررة في الدستور". ونجد في هذه الحال أنّ التقييد قد جاء ليس فقط من القوانين؛ إنما أيضاً من الدستور نفسه الذي يتضمن أحكاماً متعارضة مع حقوق الإنسان، كما يبينه هذا التقرير في أكثر من موضع. وكمثال على تقييد قانوني لحق دستوري أساسي، نذكر ما جاء في المادة 10 من هذا الدستور، والتي فرضت على المنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجمعيات أن تعمل "وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون". وهكذا صدرت الكثير من القوانين لتؤدي إلى انصياع الدستور لأحكامها، وذلك بدلاً من أنّ تحكم القواعد الدستورية تنظيم القوانين المختلفة ومضمونها. وقد عزز ذلك غياب دور المحكمة الدستورية التي من المفروض أن تستبعد القوانين غير الدستورية، فضلاً عن عدم وجود هيئات دستورية أخرى تسهر على احترام وتطبيق الضمانات الدستورية.

[92]- تؤكد ورقة توجيهية، صادرة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، ضرورة ذكر الحقوق والضمانات الانتخابية في دساتير الدول التي شهدت انتخابات "مثيرة للجدل"، وتعدّ ذلك مفيداً لأسباب عديدة: "أولاً، ترشد الدساتير المشرعين ومديري الانتخابات في عملية صياغة القوانين والتنظيمات الانتخابية. وتضمن الدساتير، من خلال تطبيها الامتثال، أن يضاف الإطار القضائي للانتخابات إلى مجموعة من الحقوق الانتخابية. ثانياً، يمكن للدساتير أن تدعم تفسيراً للقوانين الانتخابية يكون قائماً على الحقوق. عندما يكون هناك مجال لعدة تفسيرات لقانون معين، تقترح الضمانات الدستورية اللجوء إلى تفسير يتلاءم مع الحقوق. ثالثاً، يمكن للدساتير أن تسد الثغرة عندما تُسقط التشريعات الانتخابية حماية حقوق مهمة. رابعاً، توضح الدساتير للمواطنين ماهية الحقوق التي يجب أن يتوقعوها في سياق الانتخابات وتوفر أساساً دستورية تخولهم اللجوء إلى المحكمة في حال تم انتهاك هذه الحقوق". المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، أحكام الانتخاب في الدستور، ورقة توجيهية، نيسان/إبريل 2014، ص 3.

1. مؤسسة رئاسة الجمهورية في دساتير سوريا:

فضلاً عن عدم تضمين دستوري سوريا الأخيرين لحقوقٍ أساسيةٍ مرتبطةٍ بالانتخابات، فقد لعب دوراً أساسياً في تكريس سيطرة السلطة التنفيذية، ممثلةً بشكلٍ خاصٍّ بمؤسسة الرئاسة، على مقاليد الحكم، وكّرّسا التمييز بين المواطنين في الترشح لتقلد منصب الرئاسة. أدى ذلك إلى انتشار الاستبداد وغياب التعددية السياسية والانتخابات الحرّة والنزيهة، وبالتالي تغييب دولة المواطنة القائمة على المساواة بين المواطنين.

ولا بدّ من إبعاد بشار الأسد عن مؤسسة الرئاسة في الانتخابات التي يمكن أن تشهدها المرحلة الانتقالية، وتجنّب تكرار ما فعله ووالده مستقبلاً من تغييبهم لتداول السلطة. وقد يكون ذلك من خلال إدراج نصّ دستوريّ لتحديد ولايتين كحدّ أقصى لمن يشغل منصب الرئاسة، وألا يكون المرشّح ممن شغلّ هذا المنصب لمدة تزيد عن 14 عاماً. هذا وقد جاء في الدستور السوري لعام 1950، أنّ "مدة رئاسة الجمهورية خمس سنواتٍ كاملةٍ تبدأ منذ انتخاب الرئيس. ولا يجوز تجديدها إلا بعد مرور خمس سنواتٍ كاملةٍ على انتهاء رئاسته"^[93]. في المقابل لم يفرض دستور عام 2012 تقييداتٍ كافيةٍ على مدة ولاية رئيس الجمهورية وعلى تجديدها، فبحسب المادة 83 يُنتخب رئيس الجمهورية لمدة سبعة أعوامٍ ميلاديةٍ قابلةٍ للتجديد لمدة سبعة أعوامٍ أخرى، وهذا ما يمكّن الرئيس نفسه من البقاء في منصبه لمدة 14 عاماً، وذلك على الأقل. فتُضيف المادة 87 في فقرتها الثانية أنّه إذا "انتهت ولاية رئيس الجمهورية ولم يتم انتخاب رئيسٍ جديدٍ يستمر رئيس الجمهورية القائم بممارسة مهامه حتى انتخاب الرئيس الجديد".

كذلك، من الأمور التي تثير جدلاً في الوسط السوري، وهناك مطالب لتعديلها، موضوع المادة الثالثة التي تحرم غير المسلمين من الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية، لما فيها من انتهاكٍ لمبدأ عدم التمييز^[94]، وتكريسٍ للطائفية والانتقاص من مواطنة غير المسلمين والتأثير في اندماجهم.

وإن كان دستور عام 2012 قد حقّق تقدماً مقارنةً بدستور عام 1973 بخصوص طريقة انتخاب رئيس الجمهورية، حيث أضحى ممكناً تعدد المرشّحين بعد أن حصره الدستور السابق بمرشّحٍ واحدٍ؛^[95] إلا إنه يوجد في الدستور الجديد العديد من المواد المنتهكة للمعايير الدولية للانتخابات. فإضافةً إلى التمييز على أساس الدين المذكور أعلاه، تحرم المادة 84 المتزوجين من غير سوريات^[96] وغير المقيمين في سوريا لمدة لا تقل عن 10 سنواتٍ إقامةً دائمةً متّصلةً؛ من تقديم طلب الترشح، ما يحرم فئةً ليست قليلةً من السوريين، لا سيما المهجّرين خلال العقد الماضي، من الترشح للانتخابات. كما جاء في الفقرة الثالثة من المادة 85 أنّه "لا يُقبَل طلب الترشح إلا إذا كان طالب الترشح حاصلًا على تأييدٍ خطيّ

[93]- يُنظر المادة 72. كما يتوجب أن تكون هكذا أحكام غير قابلة للتعديل، لا سيما في ظلّ التعديلات التي شهدتها الدساتير السورية أكثر من مرة، بما يخدم النظام الحاكم. فقد جرى عام 1948 تعديل الدستور السوري ليتمكن الرئيس شكري القوتلي من الترشح لولاية جديدة حيث كان الدستور السابق يتضمن حكماً مشابهاً للمادة 72. وفي حال مشابهة، تمّ تخفيض سنّ مرشح الرئاسة لينطبق على بشار الأسد في العام 2000.

[94]- منصوص عليه بمقتضى المعايير الدولية المُشار إليها أعلاه وفي العديد من بنود الدستور السوري لعام 2012، كالمادة 19 والمادة 33.

[95]- فقد كان يجري ذلك بمقتضى استفتاء شعبي صوري كل سبع سنوات وفي جو من القمع السياسي والترهيب وبتدخل مباشر من طرف القيادة القطرية لحزب البعث عن طريق "الجهة الوطنية التقدمية" لتعيين المرشح. يُنظر المواد 10، 71، 84 من دستور عام 1973. للمزيد عن مسألة الانتخاب في دستور عام 1973. (هاديا العمري، الانتخابات في سوريا... بين الحق والمكرّمة (1)، عمران للدراسات الاستراتيجية، 28 كانون/يناير 2020، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/3mJIHz>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 12 آب/أغسطس 2021).

[96]- يُستنتج من هذا النصّ أنّ المشرّع قد استثنى السوريات من الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية. غير أنّ الأمر قد يعود لتفسير المحكمة الدستورية التي قد لا تستثني النساء، وفي جميع الأحوال، لا بدّ من جندرة النصّ الدستوري المقبل بما يُتيح تحقيق المساواة التامة بين المواطنين في كافة الحقوق بما فيها الانتخابية.

لترشيحه من خمسة وثلاثين على الأقل من أعضاء مجلس الشعب"، وهذا ما يدعو للتفكير بالنصوص الدستورية الأخرى التي تُعطي رئيس الجمهورية سلطةً واسعةً على هذا المجلس، لا سيما إمكانية حله بحسب المادة 111، وبالتالي يمكن للرئيس التأثير على أعضاء مجلس الشعب بخصوص إعادة ترشيحه للرئاسة وحتى اختيار منافسيه.

تفرض أيضاً المادة 84 على المرشح إلى منصب رئيس الجمهورية تقييدات قد تكون غير معقولة أو مقبولة بمقتضى المعايير الدولية. فتحدد سنّ الأربعين عاماً،^[97] مبالغ فيه مقارنةً بما هي عليه الحال في الكثير من الدول الديمقراطية.^[98] وبحسب الفقرتين الثانية والثالثة من هذه المادة، يُشترط أنّ "يكون متمتعاً بالجنسية العربية السورية بالولادة، من أبوين متمتعين بالجنسية العربية السورية بالولادة"، وأنّ "يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وغير محكوم بجرم شائن ولو رُذ إليه اعتباره". وتحرم المادة 152 من الدستور من يحمل جنسيةً أخرى، إضافةً إلى جنسيته السورية، تولي مناصب حساسة عديدة بما فيها رئاسة الجمهورية وعضوية مجلس الشعب. ويتوجب أثناء صياغة مثل هذه المواد في الدستور السوري المقبل أن يُؤخذ بالاعتبار مسألة الإجحاف المتعلق بمنح الجنسية والحرمان منها، بما في ذلك ما تضمّنه قانون الجنسية السوري،^[99] بالإضافة إلى تهجير السوريين والأحكام القضائية المسيّسة التي أصدرها النظام السوري على معارضييه، والتي ستحرم بعضهم من الترشح في حال تضمين هذه الفقرة في الدستور المقبل، فضلاً عن قضية الأكراد المحرومين من الجنسية.

وقد يتم تجاوز كافة الإشكالات والخلافات المتعلقة بترشح رئيس الجمهورية وانتخابه وتجديد ولايته من خلال اعتماد نظام حكمٍ شبه رئاسيٍّ أو برلمانيٍّ،^[100] مع التقييد قدر الإمكان من صلاحيات رئيس الجمهورية الذي قد يحظى بمنصبٍ فخريٍّ فقط في الدولة السورية المأمولة. فمن الأفضل في الحال السورية اعتماد نظامٍ كهذا، وذلك للابتعاد عن نظام الحكم الرئاسي ذي الصلاحيات الواسعة الذي قد يُسهم في تكريس حكم الفرد الديكتاتوري المبني على ثقافة الشخصية وقدسية الحاكم. وفي هكذا حال، ستتغير بالتأكيد طريقة إسناد الحكم إلى الرئيس، فقد يتم التعويض عن انتخابه المباشر من الشعب بتعيينه أو انتخابه من طرف هيئةٍ أخرى كالبرلمان المنتخباً شرعياً.^[101]

2. السلطة التشريعية والدستور:

كرّس الدستور الجديد لعام 2012 بعض الضمانات ذات الصلة بالحقوق الانتخابية على صعيد الانتخابات التشريعية، مثل ما جاء في المادة 57 التي تنصّ على أن "يُنْتخَب أعضاء مجلس الشعب بالاقتراع العام والسري والمباشر والمتساوي وفقاً لأحكام قانون الانتخاب". ونصّت مادته 61 على أن يتضمن قانون الانتخاب "حرية الناخبين باختيار ممثليهم وسلامة الإجراءات الانتخابية ونزاهتها. حق المرشحين في مراقبة العمليات الانتخابية. عقاب العابثين بإرادة الناخبين. تحديد ضوابط تمويل الحملات الانتخابية.

[97]- وذلك بحسب المادة 84، الفقرة الأولى.

[98]- يمكن في الدنمارك لأي مواطن بلغ الـ18 عاماً أن يترشح لأية انتخابات عامة، والحال كذلك في فرنسا، بينما حددت ألمانيا الـ40 عاماً حداً أدنى.

[99]- الصادر بمقتضى المرسوم التشريعي رقم 276 تاريخ 24 تشرين الثاني/نوفمبر 1969.

[100]- للمزيد عن الاختلاف بين أشكال أنظمة الحكم، يُنظر ماركوس بوكفورديه، دليل عملي لبناء الدساتير: تصميم السلطة التنفيذية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، 2011، ص 1 وما بعدها.

[101]- للمزيد، يُنظر أحكام الانتخابات في الدساتير السورية، مرجع سابق.

تنظيم الدعاية الانتخابية واستخدام وسائل الإعلام".^[102] غير أنه لا يتم خلال الحملات الانتخابية، بما فيها الرئاسية، تنظيم الدعاية الانتخابية، حيث يُعرّض كمُّ هائل من صور المرشّح وغيرها من الملصقات.

وقد حددت المادة 56 من الدستور الحالي مدة عضوية مجلس الشعب بأربع سنوات، ويجوز تمديدتها في حال الحرب بقانون. إنّ هذا الاستثناء بحاجة إلى توضيح، لا سيما في ظلّ الوضع السوري الذي يشهد اقتتالاً منذ أكثر من 10 سنوات، من ناحيةٍ، واعتبار النظام السوري أنه بحالة حربٍ مع إسرائيل منذ عقود، وهو ما خوّلته أعمال حالة الطوارئ لمدةٍ طويلةٍ من ناحيةٍ أخرى. كما قررت مؤخراً المحكمة الدستورية العليا أنه من "حق رئيس الجمهورية إصدار مرسوم تأجيل انتخابات أعضاء مجلس الشعب للدور التشريعي الثالث حتى زوال الظرف الاستثنائي والمتمثّل بتفشي فيروس كورونا".^[103] وقد أتاحت بذلك للرئيس تمديد ولاية أعضاء مجلس الشعب في غير حال الحرب، فيما يبدو أنه مخالفةً دستوريةً. فقد استندت المحكمة في حكمها إلى المادة 114 التي تُتيح لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها لمواجهة "خطرٍ جسيمٍ وحال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن أو يعيق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية". وتؤكد مرةً أخرى هذه المواد الدستورية الفضاضة أنّ سلطات رئيس الجمهورية مطلّقةٌ ومهيمنةٌ على السلطتين التشريعية والقضائية. ونذكر هنا أيضاً أن تسمية أعضاء مجلس الشعب المنتخبين يتم بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية.^[104]

3. الكوتا والمشاركة السياسية لمكونات المجتمع السوري بموجب الدستور:

إنّ الكوتا الوحيدة التي نصّ عليها الدستور السوري الحالي، كحال سابقه، هي المخصّصة للعمال والفلاحين، بحيث يكون نصف أعضاء مجلس الشعب على الأقل منهم، وذلك بحسب مادته 60. في المقابل، أغفلَ الدستور السوري إدراج ضماناتٍ أو كوتا معيّنةٍ لصالح تعزيز مشاركة الفئات المهمشة، وذلك بخلاف العديد من الدساتير التي تأخذ بالاعتبار ظروف بلدانها ومكوناتها. فقد أشارَ الدستور المصري الجديد في أكثر من موقع إلى ضرورة تمثيل المرأة والشباب وذوي الإعاقة والمسيحيين والمقيمين في الخارج.^[105] وعلى الرغم من أنّ الدستور السوري قد نصّ في مادته 23 على ضماناتٍ لإتاحة الفرص للمساهمة الفعّالة للمرأة في الحياة السياسية؛ فإنّه لم يحدد كوتا لها،^[106] كما أهملَ ذكر ضماناتٍ مشابهةٍ للشباب ولذوي الإعاقة وللسوريين المهجرين خارج البلد. فلا بدّ من إعطاء هذه الفئة الأخيرة ضماناتٍ دستوريةً في العودة الآمنة والكرامة من ناحيةٍ، وحقوقاً دستوريةً في التصويت والترشح، من ناحيةٍ أخرى.

أمّا بالنسبة للأقليات الدينية، لا سيما من المسيحيين، فالوضع مختلفٌ عمّا هي الحال عليه في مصر، وبالتالي يمكن تعزيز مشاركتهم السياسية من خلال آلياتٍ أخرى غير الكوتا. فقد تسفر هذه الأخيرة عن ازدياد التقوقع الطائفي والتقسيم الديني، كما هو عليه الوضع القانوني اليوم في كل من لبنان

[102]- تضمّن بدوره دستور سوريا لعام 1950 في مادته 40 على بعض النصوص المشابهة مع ما جاء في هذه المادة.
[103]- قرار صادر في 5 نيسان/إبريل 2020، أساس رقم 4، قرار رقم 4. منشور في ملف الانتخابات السورية: الإطار التنظيمي والقانوني، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا - الإسكوا/الأمم المتحدة، 2020، ص 172 وما بعدها.
[104]- على سبيل المثال يُنظر نصّ المرسوم رقم 127 الصادر بتاريخ 2 أيار/مايو 2016 والمتضمن تسمية الفائزين بعضوية مجلس الشعب للدور التشريعي الثاني.

[105]- تمّ تعديل المادة 244 من هذا الدستور لتنصّ على أن "تعمل الدولة على تمثيل الشباب والمسيحيين والأشخاص ذوي الإعاقة والمصريين المقيمين في الخارج تمثيلاً ملائماً في مجلس النواب، وذلك على النحو الذي يحدده القانون". يُنظر أيضاً المادة 180 من الدستور نفسه. يُذكر أنّ أغلب دساتير مصر السابقة قد تضمنت أيضاً على كوتا للعمال والفلاحين.

[106]- تفرض المادة 46 من الدستور التونسي لعام 2014 الصادر بتاريخ 26 كانون الثاني/يناير 2014، على الدولة أن تسعى إلى تحقيق التناصف بين المرأة والرجل في المجالس المنتخبة".

والعراق.^[107] ومن ضمن هكذا آليات، يمكن اختيار نظام التمثيل النسبي الذي يتيح تمثيل كافة شرائح المجتمع، فضلاً عن تقسيم الدوائر الانتخابية بما يُتيح الشمولية والعدالة. في هذا الإطار، جاء في المادة 88 من دستور سوريا لعام 1920 أن "تعتبر كل مقاطعة دائرةً انتخابيةً واحدةً بالنسبة إلى الأقليات ويكون النصاب لها ثلاثين ألفاً والكسر المعتبر في ما دون النصاب 15 ألفاً".

وفيما يخصّ الأكراد والأقليات الإثنية الأخرى؛ ينبغي في الدستور الجديد إدراج حقوقهم اللغوية والثقافية وتعزيز مسألة اللامركزية في الحكم بما يساهم في حسن إدارة التنوع. مع ذلك لا بدّ من الحذر في مقارنة النصوص الدستورية لمسألة الأقليات، بما يساهم في حسن تمثيلهم واندماجهم بدلاً من تعزيز الانتماءات الضيقة على حساب إضعاف الانتماء الوطني. وقد نصّت بعض الدساتير صراحة على تدابير لتجنب ذلك، فقد حظرت المادة 121 من دستور بنغلادش تحضير لائحة انتخابية تصنف الناخبين وفق الدين أو العرق أو الجنس. وفي الحالة السورية، يتوجب حظر تضمين اللوائح المختلطة إشارات لدين المرشّح أو عرقه، غير أنّه لا بدّ من إجبار الأحزاب على وضع تمثيلٍ نسائيٍّ في قوائمها، وأن يتم قدر الإمكان تحقيق تمثيلٍ للشباب ولذوي الإعاقة.

على صعيد الانتخابات المحلية والتي ترتبط مباشرةً بمسألة اللامركزية ذات التأثير المباشر في ديمقراطية نظام الحكم في سوريا وإدارة التنوع الديني والإثني؛ جاء دستور عام 2012 مختصراً ومقيّداً للغاية، وذلك بخلاف كل من دستور عام 1920 ودستور عام 1950،^[108] وأيضاً دساتير دول عربية كالدستور التونسي. فقد نصّت المادة 131 من دستور سوريا لعام 2012 على أنّ تنظيم وحدات الإدارة المحلية يتركز على تطبيق مبدأ لا مركزية السلطات والمسؤوليات، تاركَةً للقانون "طريقة تعيين رؤسائها أو انتخابهم، وكذلك اختصاصاتهم واختصاصات رؤساء المصالح فيها". وتضيف الفقرة الثانية من هذه المادة أنّ "يكون لوحدات الإدارة المحلية مجالسٌ مُنتخبةٌ انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً ومتساوياً".^[109] غير أنّ قوانين الإدارة المحلية في سوريا قد أفرغت اللامركزية من مضمونها، وأتاحت تدخل السلطة التنفيذية في انتخاباتها ومهامها.

أخيراً وليس آخراً، لم ينصّ الدستور السوري الحالي، مثل سابقه، على إنشاء هيئة مستقلة لإدارة الانتخابات، وعلى ضماناتٍ كافيةٍ لاستقلاليتها، وحسن تنفيذ مهامها، التي سيُشار إلى خطوطها العريضة والأساسية في القسم الخاص بها.^[110] وقد يكون من المهم تضمين الدستور المقبل آليات الفصل

[107]- للمزيد، يُنظر: نائل جرجس، قراءة في شرعية الطائفية اللبنانية والسورية، مركز حرمون للدراسات المعاصرة، 14 كانون الأول/ديسمبر 2020، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/2ZnD0Dq>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 15 أيار/مايو 2021.
[108]- تضمّن دستور العام 1950 الصادر بتاريخ 5 أيلول/سبتمبر 1950 ستة مواد تتعلق بالتقسيم الإداري لسوريا، وصلاحيات رؤساء الوحدات الإدارية ورؤساء المصالح ومجالس المحافظات وآليات الانتخاب والترشيح وغير ذلك من الأمور المرتبطة باللامركزية. أمّا دستور العام 1920 الصادر في 13 تموز/يوليو 1950، فقد جاء أكثر تفصيلاً في هذا الإطار. للمزيد عن اللامركزية في هذين الدستورين، يُنظر منير الفقير، التعاطي الدستوري والقانوني مع اللامركزية في سوريا والفرص القائمة، نون بوست، 6 أيار/مايو 2017، متوفر على الرابط:

<https://www.noonpost.com/content/17862>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 12 حزيران/يونيو 2021.

[109]- يُنظر أيضاً الدستور السوري لعام 2012، المادة 130، التي أطلت للقانون تبيان حدود الوحدات الإدارية، واختصاصاتها، واستقلاليتها المالية، والإدارية. وقد نصّت المادة 12 من هذا الدستور على أنّ "المجالس المنتخبة ديمقراطياً على الصعيد الوطني أو المحلي مؤسسات يمارس المواطنون عبرها دورهم في السيادة وبناء الدولة وقيادة المجتمع".

[110]- نصّ على سبيل المثال الدستور التونسي لعام 2014 في مادته 126 على الآتي: "تتولى هيئة الانتخابات، وتسمى (الهيئة العليا المستقلة للانتخابات)، إدارة الانتخابات والاستفتاءات وتنظيمها، والإشراف عليها في جميع مراحلها، وتضمن سلامة المسار الانتخابي ونزاهته وشفافيته، وتصرّح بالنتائج. تتمتع الهيئة بالسلطة الترتيبية في مجال اختصاصها. تتركب الهيئة من تسعة أعضاء مستقلين محايدين من ذوي الكفاءة والنزاهة، يباشرون مهامهم لفترة واحدة، مدتها ست سنوات، ويجدد ثلث أعضائها كل سنتين".

في النزاعات الانتخابية، والنظام الانتخابي الواجب اتباعه،^[111] وتعيين حدود الدوائر الانتخابية ومقاعدھا لتجنّب التلاعب من طرف النظام الحاكم أو تضمين قانون الانتخاب ما يتعارض مع ذلك،^[112] فضلاً عن التفصيل في مسألة الشفافية ومراقبة الانتخابات، وسرية الاقتراع التي لم يعرفها الشعب السوري في ظلّ حكم نظام الأسد. كما لم يتضمن الدستور السوري الحالي أهلية الترشح للانتخابات البرلمانية، تاركاً كل ما سبق لقانون الانتخابات العامة الذي يتعارض مع المعايير الدولية، كما سيبيّن في القسم الآتي.

ثانياً: قوانين الانتخابات السورية:

تأتي القوانين لتفصّل الحقوق المنصوص عليها دستورياً، ولا يجوز لها في جميع الأحوال أن تتعارض مع الدستور. وفي هذا الإطار تتدخل المحكمة الدستورية لاستبعاد مشاريع القوانين أو حتى القوانين النافذة والمتعارضة مع أحكام الدستور. غير أنّ الدستور السوري نفسه يتضمّن بنوداً منتهكة للحقوق الانتخابية، بما في ذلك التمييز بين المواطنين، كما تبيّن أعلاه. وقد انعكست هذه البنود الدستورية على قوانين الانتخابات التي كررت الانتهاكات الواردة في هذه الدساتير،^[113] وزادت عليها. فتتعارض جميع قوانين الانتخابات التي أصدرها النظام السوري مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. وتبدو السمة العامة لهذه القوانين إعطاء السلطة التنفيذية، ممثلةً بشكلٍ خاصّ بوزارة الداخلية والمحافظين، صلاحياتٍ واسعةً تنسف أية إمكانية لإجراء انتخاباتٍ حرّةٍ ونزيهة. من هنا تأتي أهمية اعتماد قوانينٍ انتخابيةٍ جديدةٍ ومتماشيةٍ مع المعايير الدولية.

1. عيوب قانون الانتخابات العامة لعام 2014:

يتضمن قانون الانتخابات العامة الحالي لعام^[114] 2014 البنود القانونية المرتبطة بكلّ من الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية، في ظلّ سيطرة السلطة التنفيذية على العمليات الانتخابية. فتعطي المادة 15 للمحافظ صلاحية إصدار قرار تشكيل لجنة الانتخاب^[115] في كل مركزٍ انتخابيٍّ، وذلك من العاملين المدينيين في الدولة. كما تخوّل المادة 123 وزارة الداخلية تأمين مستلزمات انتخاب رئيس الجمهورية والاستفتاء وانتخابات مجلس الشعب، ويكون لوزارة الإدارة المحلية تأمين هذه المستلزمات في انتخابات مجالس الإدارة المحلية. وتضيف المادة نفسها أن تقوم هاتان الوزارتان بفرز عدد من العاملين للعمل تحت إشراف اللجان الانتخابية، وذلك طيلة مدة العملية الانتخابية. يمكن بالتالي لهؤلاء العاملين التدخل في العملية الانتخابية لمصلحة من هم في السلطة والمعنيين بشكلٍ مباشرٍ بالانتخابات.^[116] كما يكون للمحافظ، الذي يعين اللجان الانتخابية، سلطة مباشرة على هؤلاء العاملين،

[111]- للمزيد عن الأنظمة الانتخابية والدساتير، يُنظر أحكام الانتخاب في الدستور، مرجع سابق، ص 7 وما بعدها.

[112]- للاطلاع على دساتير دول أخرى فيما يخص ذلك، يُنظر المرجع السابق، ص 4.

[113]- على سبيل المثال تعيد المادة 30 من القانون رقم 5 لعام 2014 إدراج شروط تمييزية بخصوص المرشح إلى منصب رئيس الجمهورية. وتعيد المادة 23 من التعليمات التنفيذية للقانون رقم 5 إدراج ما ورد في الدستور من شروط للترشح لرئاسة الجمهورية. وتنص المادة 22 من هذا القانون على كوتا العمال والفلاحين. ويذكر أنّ المادة 23 من هذه التعليمات التنفيذية تنص على ضرورة إرفاق طلب الترشيح لعضوية مجلس الشعب أو مجالس الإدارة المحلية بإخراج قيد مدني يتضمن معلومات منها أنّ "طالب الترشيح عربي سوري منذ 10 سنوات على الأقل بتاريخ تقديم طلب الترشيح". لا يقصد من هذه العبارة استثناء غير العرب من الترشيح، فمجلس الشعب السوري يضم العديد من الأكراد، لكن هذا يدل على تغلغل إيديولوجية النظام العروبية في البنية التشريعية، لا سيما اعتباره جميع السوريين من العرب.

[114]- حل محل المرسوم التشريعي رقم 101 لعام 2011 والمسمى بقانون الانتخابات العامة.

[115]- هي اللجنة التي تتولى إدارة الانتخاب في المركز الانتخابي، وذلك بحسب المادة الأولى من هذا القانون.

[116]- يُذكر أنّ الفقرة الأولى من المادة 51 من قانون الانتخابات العامة تفرض "على أي موظف عام معاملة جميع المرشحين والأحزاب السياسية على قدم المساواة وحياد تام بما يضمن تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص فيما بينهم أثناء فترة الحملة الانتخابية". غير أنّ هذه المادة ليست أكثر من جبر على ورق، لا سيما في ظلّ تعيين أعضاء منتظمين إلى حزب البعث العربي الاشتراكي في هكذا مهمات انتخابية.

بدل ترك أمر تعيينهم لهيئة إدارة الانتخابات ووضعهم تحت إشرافها.^[117] يعطي أيضاً قانون الانتخابات العامة مهمة إعداد السجل الانتخابي العام لوزارة الداخلية، بالتنسيق مع وزارتي العدل والإدارة المحلية والمكتب المركزي للإحصاء.^[118] غير أن وزارة الداخلية التي يتبع لها العديد من أجهزة الأمن السورية هي طرفٌ غير محايدٍ وستبقى كذلك ما لم يتم إعادة هيكلتها ودمقرطة عملها.

على الرغم من صدور قانون الانتخابات العامة في العام 2014، أي بعد تهجير ملايين السوريين؛ فإنّه لم يتطرق إلى مسألة تصويت المتواجدين خارج البلد بالقدر الوافي والمتناسب مع حجم هذه المسألة. فبحسب المادة 70 من التعليمات التنفيذية لقانون الانتخابات العامة؛ يكون لهم ممارسة الحق بالتصويت فقط بالانتخابات الرئاسية، وذلك في السفارات السورية. وأضافت هذه المادة وبعض ما يليها، شروطاً عديدةً لممارسة هذا الحق، منها أن يكون اسم الناخب وارداً في السجل الانتخابي، وألاً يكون ثمة مانع قانوني يحول دون ممارسة حقه في الانتخاب، وأن يكون جواز السفر صالحاً وممهوراً بختم الخروج من أي منفذ حدودي سوري.^[119] ومن المعلوم أنّ قسماً كبيراً من السوريين الذين غادروا البلد خلال العقد الأخير لا يستوفون هكذا شروط. إنّ تسهيل عملية تصويت المقيمين خارج سوريا في مراكز اقتراع ذات شفافية، ورفع القيود التي تحول دون ممارستهم لحقوقهم الانتخابية؛ هو أمر جوهري في أية انتخابات تشهد المرحلة الانتقالية.^[120] ويُذكر أنّ القانون رقم 8 لعام 2016 قد أجرى تعديلاً على قانون الانتخابات العامة، وذلك لنقل انتخابات بعض الدوائر الانتخابية أو المراكز الانتخابية من منطقة إلى أخرى، بما يتيح تصويت النازحين وترشيحهم، غير أنّ هذا القانون لم يتطرق على الإطلاق إلى قضية المقيمين خارج سوريا.

وعلى الرغم من أنّ المادة 51 في فقرتها الثانية من قانون الانتخابات العامة قد كفلت صراحة حرية التعبير لكل مرشحٍ أو حزبٍ؛ فإنّ مادته 50 قد فرضت العديد من القيود، بما فيها التزام المرشحين بالمحافظة على الوحدة الوطنية وعدم تضمين دعايته الانتخابية^[121] ما يخالف النظام العام أو الآداب العامة. وقد تكون هذه قيوداً مقبولةً في دولة القانون، غير أنّ النظام السوري الحاكم لطالما فسرها بما يقيد ممارسة الحق في حرية التعبير.^[122] كما يمكن بحسب المادة 87 إسقاط عضوية أحد أعضاء مجلس الشعب بموجب قرار المحكمة الدستورية العليا إثر فقدانه أحد شروط الترشيح، أو في حال مخالفته أحكام النظام الداخلي لمجلس الشعب الذي ينص في مادته 244 على أن للمجلس حق إسقاط العضوية عن أحد أعضائه في حال "إهانة الدولة أو رئيسها أو علمها".^[123]

[117]- للمزيد عن استقلالية العاملين في الإدارة الانتخابية، يُنظر وثيقة المنظمة العربية للإدارات الانتخابية حول المعايير الإرشادية لاستقلالية الإدارات الانتخابية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA) ومشروع الدعم الانتخابي الإقليمي التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) والمنظمة العربية للإدارات الانتخابية، 2020، ص 14-15.

[118]- يُنظر المادة 28. يُنظر أيضاً المادتين 27 و28 من هذا القانون.

[119]- المادة 72 من هذه التعليمات.

[120]- للمزيد، يُنظر القسم الثالث، تعزيز المشاركة في الانتخابات، الفصل المتعلق بمشاركة غير المقيمين.

[121]- لم تكن الدعاية الانتخابية منظمة على الإطلاق في ظلّ حكم النظام السوري. فلا يتضمن قانون الانتخابات العامة أية آلية فعّالة لمراقبة الحملات الانتخابية وتمويلها، وذلك على الرغم من تضمين مادته 108 عقوبة بحق كل من يلصق البيانات والصور والنشرات الانتخابية خارج الأماكن المخصصة لها. في المقابل، يُعهد في تونس إلى هيئة إدارة الانتخابات القيام بهذه المهمة. فينص القانون الأساسي الانتخابي التونسي، الصادر في 26 أيار/مايو 2014، في مادته 71 على أن "تتعهد الهيئة من تلقاء نفسها أو بطلب من أي جهة كانت، بمراقبة احترام المترشح أو القائمة المترشحة أو الحزب لمبادئ الحملة والقواعد والإجراءات الناظمة لها، وتتخذ التدابير والإجراءات الكفيلة بوضع حدٍّ فوري للمخالفات، ولها في ذلك حيز الإعلانات الانتخابية أو المتعلقة بالاستفتاء، ويمكنها الاستعانة بالقوة العامة عند الاقتضاء لفض الاجتماعات والاستعراضات والمواكب والتجمعات". وقد فضّل هذا القانون في العديد من مواد الأخرى مراقبة الدعاية الإعلامية والحملة الانتخابية وأداء وسائل الإعلام. يُنظر المواد 67، 68، 69، 72، 73، 74. كما خصص القسم الثاني من القانون لتمويل الحملة.

[122]- يُنظر أيضاً المادة 44 من التعليمات التنفيذية لهذا القانون.

[123]- صادر في 30 تموز/يوليو 2017، موقع مجلس الشعب السوري، متوفر على: <https://bit.ly/2ZyS8Ov>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 10 تموز/يوليو 2021.

وتشترط المادة 51 من التعليمات التنفيذية لهذا القانون أن تحصل وسائل الإعلام المحلية والأجنبية على موافقة الحكومة قبل تغطية العملية الانتخابية.^[124]

أما بخصوص إدارة الانتخابات، فلم يتم إنشاء لجنة مستقلة لها، إنما أحدث قانون الانتخابات العامة "اللجنة القضائية العليا" لإدارة عملية انتخاب رئيس الجمهورية تحت إشراف المحكمة الدستورية العليا، ويكون لهذه اللجنة الإشراف الكامل على الاستفتاء وعلى انتخابات أعضاء مجلس الشعب ومجالس الإدارة المحلية.^[125] وتقع هذه اللجنة، المشكّلة حصراً من قضاة تحت سيطرة السلطة التنفيذية، حيث إن أعضاءها السبعة يُعيّنون بمرسومٍ رئاسيٍّ بعد تسميتهم من طرف مجلس القضاء الأعلى^[126] الذي يرأسه رئيس الجمهورية. كما أهمل قانون الانتخابات العامة تقسيم الدوائر الانتخابية تبعاً للمعايير الدولية، واختيار نظامٍ انتخابيٍّ ملائمٍ للوضع السوري، وهو ما سيُخصّص له قسمٌ منفصلٌ في هذا التقرير نظراً لأهميته. أمّا مواد هذا القانون ذات الصلة بالطعون والمخالفات والجرائم الانتخابية، فسيتم أيضاً معالجتها في محور القضاء من هذا التقرير.

أخيراً لا بدّ من الإشارة إلى امتداد تأثير نظام الحكم السوري وطريقة إدارته للحكم على كافة أنواع الانتخابات، بما في ذلك انتخابات حزب البعث، وكذلك المحلية.

يحفظ قانون الإدارة المحلية^[127] سلطاتٍ واسعةً للمحافظين غير المُنتخبين والمُعَيّنين من طرف رئيس الجمهورية والذين يُدلون بالقسم أمامه.^[128] ويحق، بحسب المادة 122 من هذا القانون، لرئيس الجمهورية أن يحلّ المجالس المحلية على مختلف مستوياتها. ومنذ إصداره، استمرت الأجهزة الأمنية في التأثير بالانتخابات وتعيين المواليين لها، بل وأصدر الأمين القطري المساعد لحزب البعث عام 2018 قراراً لِبسط سيطرة النظام على غالبية المقاعد.^[129] وهذا ما يؤكّد أنّ اللامركزية لا تستقيم في ظلّ نظامٍ استبداديٍّ، بل يتوجب توفر مقومات نجاحها كدمقرطة نظام الحكم.

2. نحو اعتماد قانون انتخاباتٍ سوريٍّ جديدٍ

يتبين مما سبق بأنّه لا بدّ من إعادة صياغة كافة القوانين والمراسيم السورية الناضمة للانتخابات، لا سيما وضع قانون انتخابٍ جديدٍ يتجاوز العيوب المذكورة أعلاه ليتم بشكلٍ خاصّ تقييد تدخل السلطة التنفيذية، بما في ذلك استصدارها التعليمات التنفيذية،^[130] واستبدالها بلوائحٍ وتعليماتٍ تصدرها الهيئة المستقلة لإدارة الانتخابات التي من المفترض أن تلعب الدور الرئيس في العمليات الانتخابية. فيتطلب الوضع السوري انصياع قانون الانتخابات إلى المعايير الدولية من ناحية تشكيله لهيئة إدارةٍ انتخابيةٍ مستقلةٍ عن السلطة التنفيذية، قادرةٍ على ممارسة مهامها باستقلالٍ وحياديةٍ وشفافيةٍ تامةٍ،^[131] وهو

[124]- يتوجب بالتالي إعادة صياغة التشريعات الانتخابية بما يضمن حرية وسائل الإعلام واستقلاليتها وممارسة الحق في حرية التعبير التي تعدّ من أهم أركان الديمقراطية.

[125]- يُنظر المادة 10.

[126]- يُنظر المادة 8.

[127]- صادر بموجب المرسوم رقم 107 بتاريخ الأول من تشرين الأول/أكتوبر 2011.

[128]- المادة 40 من هذا القانون.

[129]- حمل هذا القرار الرقم 10. للمزيد يُنظر: حلا إبراهيم وآخرون، اللامركزية من وجهة نظر البعث، عنب بلدي، 2 أيلول/سبتمبر 2018، متوفر على الرابط: <https://www.enabbaladi.net/archives/249544>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 23 أيار/مايو 2021.

[130]- يُذكر أنّ التعليمات المرتبطة بقانون الانتخابات العامة قد صدرت من طرف رئيس مجلس الوزراء السابق وائل الحلقي.

[131]- وقد يُضيف هذا القانون، بحسب مآلات الوضع السوري، حق هذه الهيئة في طلب العون والمساعدة التقنية من المنظمات الدولية والإقليمية والوطنية من أجل حسن تحقيق أهدافها.

ما سيُعالج في قسم إدارة الانتخابات نظراً لتأثيره الحاسم على إجراء انتخاباتٍ حرّةٍ ونزيهةٍ.

لا بدّ أيضاً من إدراج القانون الجديد لأحكامٍ تتعلق بإتاحة الفرصة للمجتمع المدني،^[132] وربما للمراقبين الدوليين، بمراقبة العملية الانتخابية، فضلاً عن إعمال مبدأ الشفافية لزيادة الثقة في الانتخابات، بما يشمل تحديد مراكز الاقتراع قبل البدء بالانتخابات، ونشر اللوائح الانتخابية وعرض عدد المُصوّتين، والنتائج التفصيلية بكل دقةٍ وبحضور مندوبين أو وكلاء المرشّحين والأحزاب.^[133]

يجب أنّ يعالج أيضاً قانون الانتخابات الجديد عملية تسجيل الناخبين التي يمكن أن تكون بشكل تلقائي من طرف السلطات المعنية كما هي الحال في لبنان، أو قد يُطلّب من المواطنين التسجيل على القوائم بشكل مُسبقٍ لأية عمليةٍ انتخابيةٍ كما هو معمول به في فرنسا. غير أنّه سيكون من الصعب في سوريا إعداد سجلاتٍ للناخبين بشكلٍ تلقائيٍّ،^[134] لا سيما تسجيل اللاجئين والنازحين، مع ذلك لا بدّ من تيسير عملية التسجيل قدر الإمكان بشكل لا يُرهق المواطنين أو يكلفهم أعباءً ماديةً كالتنقل، وإلا سيؤدي ذلك إلى عزوف قسمٍ كبيرٍ منهم عن التسجيل والمشاركة.

في جميع الأحوال، يتوجب مراعاة المعايير الدولية في عملية إعداد السجلات الانتخابية، لا سيما الشفافية والوضوح الذي يتم بشكل أساسي من خلال التنصيص في قانون الانتخابات الجديد على إجراءات التسجيل بشكلٍ مفهومٍ، وعلى ضرورة اطلاع الجمهور على الحصيلة النهائية، وعلى نشر بيانات تسجيل الناخبين، مع المحافظة على سرية معطياتهم الشخصية كعناوين السكن.^[135] ويمكن أن يُعهد إلى هيئة إدارة الانتخاب بهذه المسؤولية، لا سيما إذا تمّ تشكيلها وضبط مهامها وفق المعايير الدولية. وقد يتم اللجوء إلى إنشاء قواعدٍ إلكترونيةٍ لتسجيل السكان، وهذا ما سيسهل استصدار بطاقاتٍ انتخابيةٍ قد تكون إلكترونيةً بما يسهم في استبعاد التحايل والتلاعب في التصويت أو الحدّ منه، لا سيما في حال عدم وجود لوائح انتخابية في مراكز الاقتراع وإمكانية الناخب الإدلاء بصوته في أكثر من مركز.^[136]

كما يجب أن يشتمل القانون الجديد على ضرورة اتخاذ كافة الإجراءات الملائمة للإدلاء بالتصويت من طرف ذوي الإعاقة والأقليات اللغوية والأُميين.

[132]- يُنظر المادة 20 من قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب اللبناني، قانون رقم 44 صادر بتاريخ 17 حزيران/يونيو 2017، متوفر على الرابط:

<https://bit.ly/3mgwQnt> ، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 10 تموز/يوليو 2021.

[133]- المرجع السابق، المادة 90.

[134]- وتزيد المسألة تعقيداً في ظلّ تدمير جزء كبير من السجل المدني وفقدان الكثير من المواطنين لأوراقهم الثبوتية، وبلوغ العديد من اللاجئين السوريين سنّ التصويت القانوني دون حيازتهم على الهوية السورية أو جوازات السفر الصالحة والمطلوبة حالياً لإمكانية التصويت خارج البلد.

[135]- للمزيد، يُنظر القاموس العربي، مرجع سابق، ص 82 وما بعدها.

[136]- قد ينصّ القانون على وضع الحبر الانتخابي على سبابة الناخب لتجنب الإدلاء بصوته أكثر من مرة.

من الضروري أن يتضمن الدستور القادم موقع الاتفاقيات الدولية من التشريعات الوطنية، بحيث تكون الاتفاقيات الدولية أعلى مرتبةً من القانون الوطني، وأن ينعكس ذلك على قانون الانتخابات، بحيث تكون الاتفاقيات الدولية الملزمة لسوريا تسمو على أي نصّ وارد في قانون الانتخابات.^[137] يبقى أخيراً تحديد الجهة التي ستصدر القانون في المرحلة الانتقالية، في ظلّ عدم وجود برلمانٍ ديمقراطيٍّ مُنتخبٍ. في هذا الإطار، قد يُعتمد هذا القانون الانتخابي الجديد والانتقالي كجزءٍ من الحلّ السياسي المزمع لسوريا.^[138]

[137]- ثمة العديد من القوانين السورية التي تحوي على مثل هكذا نصوص، فتنصّ المادة 25 من القانون المدني السوري رقم 84 لعام 1949 الصادر بتاريخ 18 أيار/مايو 1949 على عدم سريان أحكام مواده السابقة لهذه المادة والمخالفة لمعاهدة دولية نافذة في سوريا. وجاء في المادة 313 من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 1 لعام 2016 بتاريخ 3 كانون الثاني/يناير 2016 على أنّ: "العمل في القواعد المتقدمة لا يخل بأحكام المعاهدات المعقودة والتي تعقد بين سوريا وغيرها من الدول في هذا الشأن".

[138]- مقابلة مع وليد فخر الدين، خبير لبناني في مجال الانتخابات، 11 أيار/مايو 2021.

1. في الإطار الدستوري

- إدراج ضمانات تكفل مدنية الدولة ومعاملتها جميع المواطنين بمساواة تامة في الحقوق والواجبات وأمام القانون والمحاكم، فضلاً عن تجريم كافة أوجه التمييز بين المواطنين، وضمن الحقوق، والحريات العامة، والفردية.
- التفصيل في سرد الحقوق ذات الصلة بالانتخابات، بالإضافة إلى الأمور المرتبطة بسلامة العملية الانتخابية وإجرائها بطريقة حرة ونزيهة، بما في ذلك مسألة الشفافية ومراقبة الانتخابات وسرية الاقتراع وحيادية الإعلام وتعددية الأحزاب.
- ضمان الحقوق اللغوية والثقافية والدينية لكافة المكونات السورية، وتعزيز مسألة اللامركزية في الحكم بما يساهم في حسن إدارة التنوع الديني والإثني، فضلاً عن اتخاذ تدابير لدعم المشاركة السياسية لكافة الفئات المهمشة بمن فيها المرأة وذوي الاحتياجات الخاصة والسوريين الذين حُرِّموا تعسفاً من الجنسية.
- حصر صلاحيات رئيس الجمهورية بما يمنعه من التحكم بالقضاء أو سلطة التشريع، ومنعه من تجديد ترشحه بعد شغله منصب الرئاسة لولايتين على التوالي.
- الفصل التام بين السلطات ودسترة مبدأ تداول السلطة، فضلاً عن إدراج ضمانات لوجود معارضة برلمانية وحسن عمل منظمات المجتمع المدني واستقلالية القضاء.
- التنصيص دستورياً على إنشاء هيئة مستقلة لإدارة الانتخابات، وعلى ضمانات كافية لاستقلاليتها وحسن تنفيذ مهامها.
- حظر تضمين اللوائح الانتخابية إشاراتٍ لدين المرشحين أو عرقهم.
- منع إقامة المحاكم الاستثنائية وعدم جواز محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري، فضلاً عن تقييد تطبيق حالة الطوارئ وأية إجراءاتٍ أو تشريعاتٍ استثنائيةٍ، بما يضمن راعتها وتناسبها مع الظروف الطارئة، وأتساقها مع مقتضيات دولة القانون والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.
- إدراج ضمانات لحسن عمل أجهزة الأمن، وضمن محاسبتها أمام القضاء دون قيودٍ تمنع من ملاحقتها، وتبعيتها لرقابةٍ مدنيةٍ، وعدم تدخلها في الحياة السياسية.
- ضمان التعاون الكامل مع الآليات الدولية المتعلقة باحترام حقوق الإنسان بما يشمل الانضمام إلى كافة الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ورفع التحفظات عنها، فضلاً عن الإقرار دستورياً بسمو هذه الاتفاقيات على التشريعات الداخلية المتعارضة معها.

2. في الإطار القانوني

- مراجعة كافة القوانين السورية لاستئصال كافة أوجه التمييز منها وضمانها لحقوق المواطنين وحرّياتهم، فضلاً عن اتّساقها مع كافة الضمانات الدستورية المُشار إليها أعلاه.
- إصدار تشريعاتٍ ضامنةٍ ومعرّزةٍ لحقوق المواطنين وحرّياتهم، لا سيما قانونٌ للإعلام والأحزاب بما يسهم في ضمان إجراء انتخاباتٍ حرّةٍ ونزيهةٍ.
- إصدار قانونٍ انتخابيٍّ جديدٍ يعتمد بشكلٍ أساسيٍّ على المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، ويشمل على الأقل:
 - تقييد تدخل السلطة التنفيذية في العملية الانتخابية بما في ذلك تحديد عدد مقاعد كل دائرةٍ انتخابيةٍ، واستصدارها التعليمات التنفيذية، واستبدالها بلوائحٍ وتعليماتٍ تصدرها الهيئة المستقلة لإدارة الانتخابات.
 - إتاحة الفرصة لمنظمات المجتمع المدني وللجهات الإعلامية والدولية الأخرى بمراقبة العملية الانتخابية، فضلاً عن إعمال مبدأ الشفافية لزيادة الثقة في الانتخابات، بما يشمل تحديد مراكز الاقتراع قبل البدء بالانتخابات، ونشر اللوائح الانتخابية وعرض عدد المُصوّتين والنتائج التفصيلية للانتخابات.
 - تعزيز مشاركة المرأة في الانتخابات وتسهيل الإدلاء بالتصويت، وترشح ذوي الإعاقة والأقليات اللغوية، والنازحين واللّاجئين والمقيمين في الخارج.
 - تحقيق التساوي بين أصوات الناخبين، والتناسب بين عدد النواب مع عدد سكان كل دائرةٍ انتخابيةٍ في ظلّ عدالة تمثيل الدوائر الانتخابية، مع إمكانية رفع هذا التمثيل لبعض المناطق التي عانت من التهميش خلال العقود الماضية.
 - ضمان مشاركة النازحين واللّاجئين، بما يشمل إدراجهم في قوائم الانتخابات، وقدرتهم على المشاركة والترشح.

القسم الثاني

ضمان دقة التمثيل وصحته من خلال النظام الانتخابي
وتقسيم الدوائر



القسم الثاني: ضمان دقة التمثيل وصحته من خلال النظام الانتخابي وتقسيم الدوائر

يؤثر اختيار النظام الانتخابي وتقسيم الدوائر الانتخابية على جودة العملية الانتخابية، وعلى تحديد شكل النظام السياسي الذي ستسفر عنه، فضلاً عن دقة التمثيل وصحته. إذ يُؤثر ذلك على قوة وسعة التمثيل الشعبي والشمولية في البرلمان المُنتخب، وفي وجود المعارضة البرلمانية، وقوة الحكومة واستقرارها أو ضعفها، وفي التوافق أو التنافر بين الأحزاب السياسية، وفي تشجيع المواطنين على التصويت في الانتخابات، وتعزيز المشاركة السياسية للمرأة وللأقليات المهمشة. تزداد أهمية النظام الانتخابي المُعتمد في الدول الخارجة من النزاعات، كما سيكون عليه الحال في سوريا خلال المرحلة الانتقالية، فقد يُسهم في الحدّ من الشروخات المجتمعية، وفي المصالحة الوطنية، وذلك من خلال أمورٍ عديدةٍ من بينها تحفيز الأحزاب السياسية والتيارات المجتمعية ذات النظرة الفئوية الضيقة نحو مزيدٍ من الانفتاح والاندماج في المنظومة الوطنية الشاملة، وإلى توسيع دائرة ناخبها وابتعادها عن الصيغ الإقصائية.^[139] وقد يُنتج النظام الانتخابي السوري المأمول توافقاتٍ سياسيةٍ في مرحلة اضطراباتٍ محكومةٍ بنتائج الصراع الإثني والطائفي، غير أنّه يتوجب مراعاة الهدف الأساسي على المدى البعيد، ألا وهو بناء مؤسسات حكمٍ متينةٍ ومستقرةٍ تعكس تمثيلاً عادلاً وضمناً لفئات الشعب، وتُسفر عن نظام حكمٍ ديمقراطيٍّ بعيدٍ عن الشروخات الوطنية. سيُعالج هذا القسم النظم الانتخابية المختلفة بما في ذلك محاسنها ومساوئها، قبل أن يُسلط الضوء على مسألة الدوائر الانتخابية. سيُخصّص الجزء الأخير لاقتراح أنظمةٍ انتخابيةٍ مواتيةٍ للوضع السوري، مع تبيان مجموعةٍ من الأهداف التي يجب تحقيقها من خلال هكذا أنظمة.

الفصل الأول: أنواع النظم الانتخابية

يأتي النظام الانتخابي كإليةٍ فُضلى ليعبر عن إرادة الشعب، عبر صناديق الاقتراع، وليؤسس لنظامٍ سياسيٍّ قاعدته خيارات المواطنين وإرادتهم الحرة. ولا يوجد نظامٌ تمثيليٌّ أفضل، إنما ذلك يعود إلى مجموعةٍ من المعطيات الخاصة بكل بلد، نمط حياته، ثقافته، قيمه وتاريخ الحياة الديمقراطية فيه. غير أنّ الشرط الرئيس للديمقراطيات التمثيلية هو أن تتميز الانتخابات فيها بالعدالة والمنافسة، وتقع مسؤولية ضمان ذلك على عاتق الإطار الانتخابي، الذي يحدد كيف تُخاض الانتخابات، وكيف ينتج عن فعل التصويت انتخاب الممثلين السياسيين، وتحديد القيادة السياسية للسنوات المقبلة.^[140]

يؤثر النظام الانتخابي على جوانب عديدة من النظام السياسي، تتقدمها مسألة تناسب عدد المقاعد التي ينالها طرف ما مع حجمه السياسي الفعلي، ومسألة التعددية الحزبية، وتمثيل المرأة والأقليات.^[141] وللنظام الانتخابي تداعياتٌ دون هذه التأثيرات الرئيسية. فبعض الأنظمة الانتخابية تشجع، وأحياناً تفرض تأسيس الأحزاب السياسية، بينما البعض الآخر يركز على المرشحين الأفراد. إنّ طبيعة المشهد الحزبي الذي ينشأ، وبالأخص من ناحية عدد الأحزاب وحجمها في الندوة التشريعية، يتأثر إلى حدٍ كبيرٍ بالنظام

[139]- للمزيد، يُنظر القاموس العربي الانتخابي، مرجع سابق، ص 280.

[140]- الأنظمة الانتخابية وإدارة الانتخابات. دافيد فاريل وإليزابيث كارتر، 2009.

[141]- مقارنة الديمقراطية 3. ليدوك، نيمي ونوريس. 2010.

الانتخابي. وكذلك الأمر بالنسبة للتماسك الحزبي الداخلي، فبعض الأنظمة الانتخابية تفتح الباب للصراع بين ممثلي الحزب الواحد في الندوة التشريعية، في حين أن أنظمة انتخابية أخرى قد تعزز تماسك ممثلي الحزب الواحد وتمنع انتقال الخلافات الداخلية إلى الندوة التشريعية.

يمتد أثر الأنظمة الانتخابية إلى الحملات الانتخابية وأساليب خوضها، وسلوك النخب السياسية، وتساهم في رسم المشهد السياسي العام. فالأنظمة الانتخابية، حسب طبيعتها وشكلها، قد تدفع الأحزاب إلى بناء التحالفات الانتخابية في ما بينها، أو العكس. كما قد يدفع النظام الانتخابي بالأحزاب نحو الانفتاح وتبني القضايا العامة، أو إلى تبني قضايا عرقية أو إثنية أو طائفية ضيقة.^[142]

بناءً على ما سبق، تصبح الخلفية التي أدت إلى اختيار النظام الانتخابي على القدر نفسه من الأهمية. وهنا يجدر التأكيد على أن اختيار النظام الانتخابي، في نهاية المطاف، هو عملية سياسية بامتياز، وبالتالي لا يوجد اختياراً صحيحاً واحداً، تقنياً، لأن عناصر عملية اختيار النظام الانتخابي هي أكثر تعقيداً من محاور النظام الانتخابي نفسه. فالمصالح السياسية، خاصةً القصيرة المدى منها، تكاد تكون عنصراً دائماً في عملية اختيار النظام الانتخابي، ناهيك عن أنها تكون العنصر الوحيد في بعض الأحيان وفي بعض الدول، وغالباً ما يؤدي ذلك إلى إغفال التداعيات الطويلة المدى للنظام الانتخابي على مصلحة النظام السياسي بشكل عام.^[143]

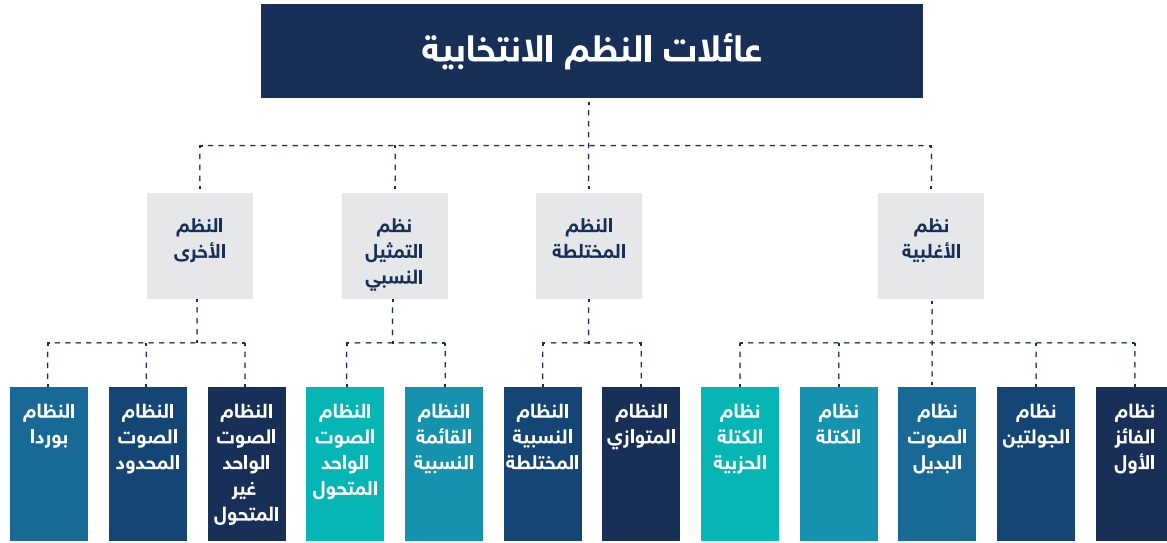
للنظام الانتخابي أثر كبير على السياسة، كما أن للسياسة أثرٌ عليه. فالنظام الانتخابي قابلٌ للتغيير مع تغيير السلطة وتوجهاتها، وتحت تأثير الضغوط السياسية. ورغم أن معظم الباحثين في مجال القوانين الانتخابية يعتبرون أن شكل النظام الانتخابي هو العنصر المحدد في شكل النظام السياسي/الحزبي. غير أنه يوجد أمثلة عديدة تدل على أن النظام السياسي يفرض نفسه على شكل النظام الانتخابي، ويطوعه ليتلاءم مع ظروفه وحاجاته. وفي هذا المجال فإن طبيعة توزيع القوى السياسية في الديمقراطيات الناشئة تفرض نفسها على شكل النظام الانتخابي.

كحال نظام الحكم الذي يمكن أن يكون رئاسياً أو برلمانياً أو شبه رئاسي في الدول الديمقراطية، تتنوع بدورها الأنظمة الانتخابية في ظلّ عدم وجود معيار دولي يفرض نظاماً بعينه. فتتبع العديد من الدول النظام الانتخابي الأكثرية، بينما تعتمد دولاً أخرى نظام التمثيل النسبي، ونرى كلا هذين النظامين في بعض الدول التي تُطبّق ما يُعرف بالنظام المختلط. سيشرح هذا القسم أبرز الأنظمة الانتخابية وتفرعاتها، مع تسليط الضوء على مزايا كل منها ومساوئها. في الغالب هناك ثلاثة أنواع من الأنظمة الانتخابية المتعارف عليها، والأكثر ممارسة وهي النظام الأكثرية، النظام النسبي، والنظام المختلط.

[142]- أندرو رينولدز وآخرون، ترجمة أيمن أيوب، أشكال النظم الانتخابية، طبعة ثانية، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، السويد، 2010، ص 24.

[143]- أندرو رينولدز وآخرون، المرجع السابق، ص 20.

الرسم رقم 1: عائلات النظم الانتخابية



أولاً: النظام الأكثرية

يعدّ النظام الأكثرية، أو ما يُسمّى بنظام الأغلبية، من أقدم الأنظمة الانتخابية، ويُطبّق في الكثير من الدول بما فيها بريطانيا والولايات المتحدة الأميركية. تعود "نشأة هذا النظام إلى ما قبل ظهور الأحزاب السياسية"^[144]، بحيث كان يتم بموجبه التصويت للشخص وليس للحزب. يتصف هذا النظام بالبساطة حيث يفوز المرشح أو الكتلة التي تحصل على غالبية الأصوات، وذلك بصرف النظر عن نسبة الأصوات المُتحصّل عليها. يُستخدم دائماً النظام الأكثرية في الانتخابات الرئاسية، وعلى الرغم من بساطته؛ تتعدد وتختلف ممارسة النظام الأكثرية من بلدٍ إلى آخر.

1. أنواع النظام الأكثرية

1.1 نظام الفائز الأول

هو النظام الأبسط والأكثر تداولاً، يكون للناخب خياراً واحداً فقط يتم بموجبه الاقتراع لشخصٍ أو لكيانٍ واحدٍ من بين مجموعة مرشّحين مُدرّجين على ورقة الاقتراع في دائرةٍ أحادية التمثيل. يفوز بالتالي من يحصل على أعلى نسبةٍ من أصوات الناخبين بصرف النظر عن النسبة المتحصّلة. ولا يُشترط على الفائز أن ينال $50\%+1$. وهو "نظامٌ يَتمحور حول المرشحين الأفراد، إذ يقوم الناخب باختيارٍ واحدٍ فقط من مجموع المرشّحين المدرّجين على ورقة الاقتراع، وببساطة فإن المرشّح الفائز هو الحاصل على أعلى عددٍ من أصوات الناخبين"^[145].

[144]- طالب عوض الأنظمة الانتخابية المعاصرة والإصلاح الانتخابي في العالم العربي، في الديمقراطية والانتخاب في العالم العربي، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، القاهرة، 2014، ص 111.

[145]- أندرو رينولدز وآخرون، مرجع سابق، ص 53.

الجدول رقم 1: نموذج توضيحي لعملية انتخابية تبعاً لنظام الفائز الأول^[146]

المرشح	الأصوات	النسبة المئوية المُتحصل عليها
فاتن	350	35%
بسام	450	45%
حسام	150	15%
وجد	50	5%
المجموع	1000	100%

فيكون الفائز هو المرشح بسام.

من إيجابيات هذا النوع هو بساطته، سهولته ووضوحه، وهو يساهم في المجمل في ترسيخ نظام الثنائية الحزبية، الأمر الذي ينتج عنه في الغالب تبلور صورة واضحة ودقيقة للحياة السياسية التي تنقسم بين أكثرية تحكم وأقلية برلمانية تعارض، ويساهم في استقرار الحياة السياسية. وكمثال عليه (الولايات المتحدة الأمريكية، المملكة المتحدة، العديد من دول الكومنولث)، أما أبرز سلبياته هو ضياع القسم الأكبر من الأصوات، ففي المثال أعلاه نجد أن بسام قد فاز بـ450 صوت، فيما تلاشى الـ550 صوت بدون أي تمثيل.

1.2 نظام الجولتين

ميزة هذا النوع أنه يتم بموجبه الاقتراع على جولتين، وغالباً ما يُستعمل في الانتخابات الرئاسية، انطلاقاً من مبدأ وجوب حصول الفائز على الأغلبية المطلقة أي $1+50\%$ ، وينتفي اللجوء إلى الجولة الثانية في حال حصوله عليها، فإن كان هناك ثلاثة مرشّحين في الانتخابات الرئاسية وحصل أولهما على 40 بالمئة من مجموع الأصوات، والثاني على 35 بالمئة والثالث على 25 بالمئة، وفي حال عدم حصول أي من المرشّحين على الأغلبية المطلقة، فيتم إجراء جولة ثانية تقتصر في الغالب على أول مرشّحين نالا أعلى نسبة من الأصوات، باستثناء حالات خاصة قد ينص عليها قانون خاص في بعض الدول، فيُعاد إجراء الانتخابات بين المرشّح الأول والثاني، اللذين حصلوا على أعلى نسبة من الأصوات، دون أن يحقق أيٌّ منهما الغالبية المطلقة من الجولة الأولى. وفي هذه الحال، قد يفوز المرشّح الثاني على الرغم من أنّ نسبة الأصوات التي حصل عليها في الجولة الأولى هي أقل مما حصل عليه المرشّح الأول.

[146]- سيتم اعتماد الأمثلة الرقمية المضاعفة للعدد 10 تسهلاً وتبسيطاً للعملية الحسابية وسيتكرر رقم الـ1000 كعدد الكتلة الناخبة مع التشديد على أنها اقتُرعت بكاملها (الأصوات المعوّل عليها) ومن دون أي أصوات باطلة أو مبظلة، في كافة الجداول المتعلقة بهذا المطلب.

من الواضح أنّ نظام الجولتين يعكس بشكلٍ أكبر إرادة الشعب، فلا بدّ أن يحصل الفائز على نسبة من الأصوات تفوق الـ50 بالمئة لضمان فوزه. كما أنّه يُحَفِّز على بناء التحالفات بين الأحزاب الفائزة في الجولة الأولى، غير أنّ أبرز مساوئه تكمن في التكلفة المادية والإدارية للجولة الثانية، وتأخر الوصول إلى مرحلة إعلان النتائج.^[147]

الجدول رقم 2: نموذج توضيحي لعملية انتخابية تبعاً لنظام الجولتين

1/2: نتائج الجولة الأولى

المرشح	عدد الأصوات	النسبة المئوية المُتَحَصَّل عليها
فاتن	350	35%
بسام	450	45%
حسام	150	15%
وجد	50	5%
المجموع	1000	100%

حيث يتبين أن أحداً لم ينل الأغلبية المطلقة (1+50%)، فيتم الانتقال إلى الجولة الثانية

2/2: نتائج الجولة الثانية

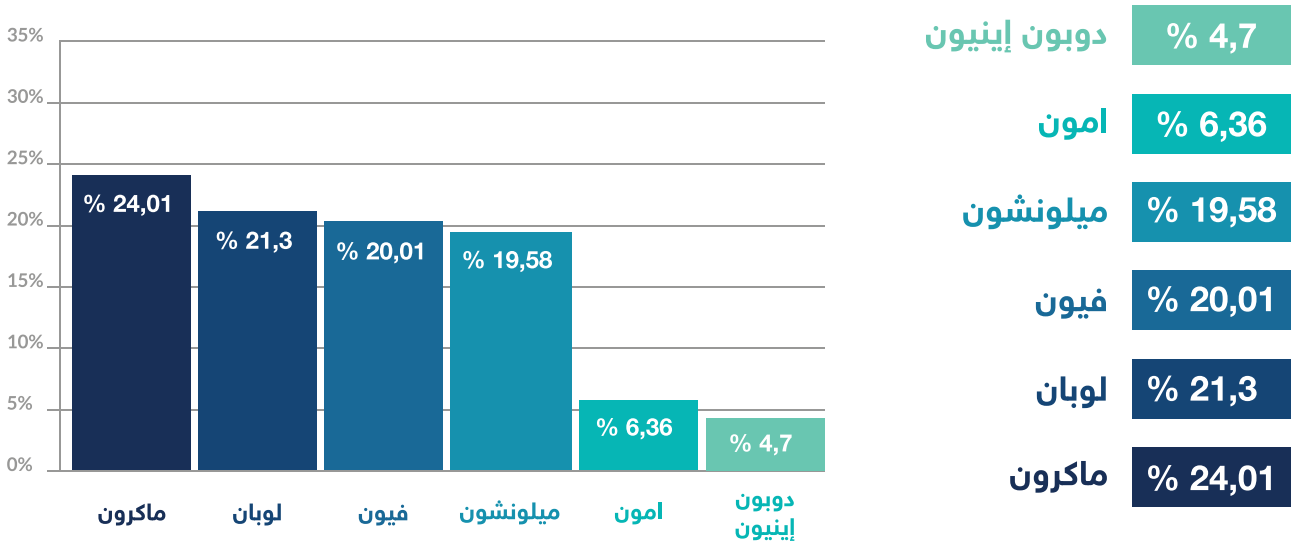
المرشح	عدد الأصوات	النسبة المئوية المُتَحَصَّل عليها
فاتن	550	55%
بسام	450	45%

تفوز فاتن تبعاً للنتيجة المدرجة في هذا الجدول، على الرغم من عدم حصولها على أعلى نسبةٍ من الأصوات في الجولة الأولى.

[147]- للمزيد من التفاصيل، يُنظر رياض شبيّ، نظاما الانتخاب الأكثري والنسبي والدوائر الصغرى: حسنات وسيئات، مجلة الدفاع الوطني، العدد 84 - نيسان/إبريل 2013، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/3lY2xL1> ، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 19 آب/أغسطس 2021.

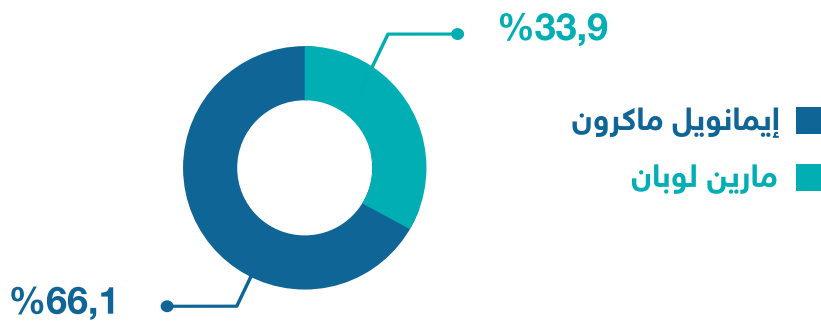
وهذا التحول في نسبة الأصوات قد يعود لمعطيات متعددة، منها تجمّع أصوات المرشّحين الآخرين أو تجبيرها (الطلب من مناصري المرشحين غير الفائزين الاقتراع) للمرشحة فاتن، أو اعتماد "آلية الاقتراع ضد"، حيث قد يتجمع كافة المرشحين/الأحزاب/الناخبين لدعم مرشح ما خوفاً من وصول مرشح آخر لا يرغبون به، وهذا الأمر يتكرر أكثر من مرة (الانتخابات الرئاسية الفرنسية 2017، بحيث أن التصويت لم يكن تأييداً للمرشح إيمانويل ماكرون بقدر ما كان تصويتاً ضد المرشحة المنافسة له مارين لوبان).

[148] رسم بياني رقم 1: الانتخابات الرئاسية الفرنسية عام 2017، الجولة الأولى



نسب التصويت المئوية لمرشحي انتخابات الرئاسية الفرنسية 2017

الرسم البياني رقم 2: الانتخابات الرئاسية الفرنسية عام 2017، الجولة الثانية



[148]- Seán Clarke and Josh Holder, French presidential election: first round results in charts and maps, The Guardian, 24 April, 2017. <https://goo.gl/cn1jCr>. Accessed 23 May 2021.

1.3 نظام الكتلة

يعمل بطريقة نظام الفائز الأول نفسه، مع فارق أنه يُستخدم في دوائر انتخابية تعددية، بحيث يكون للناخب عدد من الأصوات، مساوياً لعدد المقاعد في الدائرة الانتخابية، وهنا يقوم الناخب إما بالاقتراع إلى لائحة وإما توزيع أصواته على لوائحٍ مختلفةٍ، ويتم في هذه الحال أيضاً فوز المرشّحين الحاصلين على أعلى عددٍ من أصوات الناخبين بصرف النظر عن نسبة الأصوات التي نالوها. غالباً ما يُتيح نظام الكتلة للناخبين بالتصويت للمرشحين بصرف النظر عن انتماءاتهم الحزبية، وذلك على عكس نظام الكتلة الحزبية. غير أنّ ذلك قد يؤدي إلى تشرذم الأحزاب في ظلّ إتاحة إمكانية تنافس مرشحين ينتمون إلى الحزب نفسه على مقاعد الدائرة نفسها. يُذكر أنّ هذا النظام مُتبَع في سوريا، على الرغم من أنّه يتم إعداد قوائم انتخابية، مما يقربّه من نظام الكتلة الحزبية.

الجدول رقم 3: نموذج توضيحي لعملية انتخابية تبعاً لنظام الكتلة:

الفائزون	اللائحة/الكتلة				المرشح
	أحمر	أزرق	أسود	أبيض	
المرشح رقم 1 من اللائحة أبيض	260	140	150	450	1
المرشح رقم 2 من اللائحة أسود	150	90	350	200	2
المرشح رقم 3 من اللائحة أحمر	300	260	200	100	3
المرشح رقم 4 من اللائحة أزرق	150	280	200	100	4
المرشح رقم 1 من اللائحة أحمر	140	130	100	150	5

كما سبق فإننا نلاحظ أن فوز المرشحين لم يعتمد على الكتلة التي ينتسب إليها المرشح أو المرشحة، وإنما على عدد الأصوات التي حصل عليها كل مرشح أو مرشحة بغض النظر عن الكتلة أو اللائحة التي ينتمي إليها، فجاء المرشح الأول عن اللائحة أبيض أول الفائزين لحصوله على أكبر قدر من الأصوات (450 صوتاً)، وتبعه المرشحة الثانية عن اللائحة أسود بـ 350 صوتاً، ومن الثالث عن اللائحة أحمر بـ 300 صوت وهكذا حتى تكتمل المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية. وفي حال التعادل يمكن كإحدى الطرق إجراء جولة أخرى بين المرشّحين المتعادلين لتحديد من يحصل على المقعد البرلماني.

1.4 نظام الكتلة الحزبية

يتم بموجبه اتباع الطريقة نفسها لاحتساب فوز المرشحين المعمول بها في نظام الكتلة، غير أنه يتم الاقتراع لصالح قوائم حزبية بدلاً من الأفراد، بحيث يكون لكل ناخب صوتاً واحداً يدلي به لصالح قائمة تضم عدّة مرشحين. يُسهم ذلك في تطبيق نظام الكوتا النسائية بحيث يمكن أن يُفرض تمثيل النساء على قوائم الترشيح والتي قد تضم أيضاً أشخاصاً منتمين لمجموعات دينية وعرقية مختلفة.

الجدول رقم 4: نموذج توضيحي لعملية انتخابية تبعاً لنظام الكتلة الحزبية:

الفائز الأول	النسبة المئوية من الأصوات	عدد الأصوات	القائمة/اللائحة
لائحة الوحدة	45%	450	الوحدة
	35%	350	السلام
	25%	250	الحرية
	5%	50	المستقبل
	100%	1000	المجموع

1.5 نظام الصوت البديل

يُعرف أيضاً بالصوت التفضيلي، بحيث يُتاح للناخب إمكانية إعادة ترتيب المرشحين المدرجة أسماؤهم على ورقة الاقتراع بحسب الأفضلية، فيتم فرز الأوراق بحسب التفضيل وبالتالي استبعاد الحاصلين على أصغر رقم تفضيلي في حال عدم حصولهم على الأغلبية المطلقة. من أبرز مساوئ هذا النظام أنه معقّد، لا سيما في الدول التي تفتقر إلى الثقافة الانتخابية.^[149] وفيه يتم تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية فردية، ولكن بدلاً من الاقتراع إلى مرشح واحد، يقوم الناخب بترتيب المرشحين وفقاً لخياراته الشخصية، "إعطاء المرشح المفضّل رقم (1)، ومن ثم إعطاء الذي يليه في الأفضلية الرقم (2)، ومن ثم الرقم (3) للذي يليه وهكذا، وبهذا الشكل يعطي نظام الصوت البديل الناخبين إمكانية التعبير عن أفضليتهم بدلاً من التعبير عن خيارهم الأول فقط. ولهذا السبب يُعرف هذا النظام عادة بنظام الصوت التفضيلي في البلدان التي تعتمد"،^[150] وهنا يكون تأكيد فوز المرشح ربطاً بنيلاً للأغلبية المطلقة من خيارات الناخبين الأولى كما في نظام الفائز الأول ونظام الجولتين، فيتم استبعاد المرشح الأول (فائز) والأخير (خاسر)، وتتكرر العملية لغاية تسكير كافة المقاعد.

[149]- شبكة المعرفة الانتخابية

[150]- أندرو رينولدز ، مرجع سابق، ص 69-70.

الجدول رقم 5: نموذج توضيحي لعملية انتخابية تبعاً لنظام الصوت البديل:

كما تم ذكره أعلاه، فإن الناخبين يحق لهم أن يعبروا عن أفضلياتهم أثناء التصويت بدل من التعبير عن خيارٍ وحيدٍ، ويمكن أن تأتي القوائم الانتخابية في الدائرة على ذلك المثال:
لنفترض أنها دائرة انتخابية صغيرة لمرشحٍ واحدٍ، وفيها أربعة مرشحين، يستطيع أن يحدد الناخب تفضيله الأول عبر كتابة رقم 1 بقربه، ورقم 2 للتفضيل الثاني وهكذا كما في الشكل التالي:

رقم المربعات من 1 إلى 4 تبعاً لخياراتك	المرشح
3	فاتن
2	بسام
4	حسام
1	وجد

وفي النتائج يمكن أن يكون ترتيب القائمة حسب الأصوات التفضيلية على الشكل التالي:

المرشح	عدد الأصوات التفضيلية	النسبة المئوية للتصويت
بسام	3500	35%
وجد	3000	30%
فاتن	2000	20%
حسام	1500	15%
المجموع	10000	100%

وفي هذه الحالة ولأنه لم يحصل أحد من المرشحين على الأغلبية المطلقة (النصف + 1) أي 5001. فيتم أقصاء الأقل حصولاً على الأصوات التفضيلية، وفي هذه المحاكاة هو المرشح حسام، ويتم النظر إلى أوراق الاقتراع التي فضله أولاً وهنّ 1500 ورقة، وفرزها مرة أخرى على بقية المرشحين حسب التفضيل أو الخيار الثاني للناخبين فيها، ولنفرض أن تلك الـ 1500 ورقة فيها 1200 منحت المرشحة وجد صوتاً بديلاً (التفضيل الثاني)، و200 ورقة تضع المرشح بسام صوتاً بديلاً، و100 ورقة منحت المرشحة فاتن صوتاً بديلاً، وبالتالي وبعد إضافة هذه الأصوات للمرشحين يصبح التوزيع كما يلي:

المرشح	عدد الأصوات التفضيلية	النسبة المئوية للتصويت
وجد	4200	42%
بسام	3700	37%
فاتن	2100	21%
المجموع	10000	100%

وحسب ما سبق، فإنه وبعد توزيع الأصوات لم يحصل أحد من المرشحين على الأغلبية المطلقة (النصف + 1)، ولذلك يتم مرة أخرى إقصاء المرشح صاحب أقل الأصوات التفضيلية في أوراق الاقتراع التي وضعت فاتن كخيار أول، وفي حال منحت 900 ورقة وجد صوتاً بديلاً (التفضيل الثاني) و1000 ورقة بسام صوتاً بديلاً و100 ورقة حسام صوتاً بديلاً فيصبح توزيع الأصوات التفضيلية بواقع 5100 صوتاً تفضيلي للمرشحة وجد، و4700 صوت للمرشح بسام، في حين لا تحتسب أصوات حسام البديلة بسبب إقصائه في الجولة الأولى، وعليه تفوز المرشحة وجد بالمقعد.

2. مزايا النظام الأكثرية ومساوئه

يذهب أنصار النظام الانتخابي الأكثرية إلى أنه نظام بسيط، يمنح الناخبين خيارات واضحة، ويسهّل المساءلة والمحاسبة، ويؤدي إلى تشكيل حكومة قوية وذات صبغة سياسية طاغية، حيث إن الفائز فيه يأخذ جميع المقاعد ويستبعد بالتالي الأحزاب الأخرى من التمثيل، ولا يسمح لها بعرقلة برامج الحكومة وسياساتها التشريعية الإصلاحية التي تزداد الحاجة إليها في المراحل الانتقالية، وفي الوقت نفسه يُتيح وجود معارضة فاعلة. ويساهم في عملية استبعاد الأحزاب المتطرفة، وعادة ما يؤسس حياة سياسية مستقرة تتمحور في الغالب حول حزبين أو ثلاثة أحزاب قوية (المملكة المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية).

أما عن المساويء، فلا يعكس النظام الأكثرية تمثيلاً حقيقياً لإرادة الشعب؛ حيث تذهب الكثير من الأصوات فيه هدرًا في ظلّ عدم ترجمتها إلى مقاعد. ويعمل على استبعاد الأحزاب والمجموعات السياسية الصغيرة، وغالباً ما يرسخ هيمنة الأحزاب الكبيرة القوية، ولا يكتفي هذا النظام بإقصاء الأقليات فقط؛^[151] بل يشكّل عائقاً في إتاحة الفرص لتمثيل المرأة والشباب والفئات المهمشة الأخرى من ذوي الاحتياجات الخاصة، حيث إنه يتم غالباً التصويت فيه للرجال وكبار السنّ المهيمين في المجتمع وأصحاب النفوذ. ولذلك يبدو النظام الأكثرية غير موائم للوضع السوري. ففضلاً عن مساوئه المذكورة أعلاه؛ فإنه يؤدي إلى تعزيز الانتماءات ما دون الوطنية وتقويض الحياة الحزبية من خلال عدم تحفيز الأحزاب على إقامة التحالفات لتأمين الأكثرية النيابية.

[151]- قد تكون أقلية سياسية أو تلك التي يتبع المنتمون إليها ديانة أو طائفة أو إثنية معينة.

ثانياً: النظام النسبي

يقوم النظام النسبي بشكله المبسّط على قاعدةٍ جوهريةٍ تقوم على مبدأ أن اللائحة تنال نسبة من عدد المقاعد ربطاً بنسبة عدد الأصوات التي نالتها، فهي إذا نالت نسبة 46% من الأصوات تنال نسبة 46% من المقاعد.

تزامنَ إعمال نظام التمثيل النسبي مع انتشار الفكر الليبرالي في أوروبا، وذلك في بداية القرن 19 في وقت تطلّبت تلك المرحلة ابتداءً نظام انتخابي متوافق مع الحريات العامة ومع تعزيز الحقوق المدنية والسياسية بما في ذلك استئصال التمييز بين الأفراد والمكونات وتعزيز مشاركتها السياسية وتمثيلها في مراكز السلطة.^[152] فيمكّن نظام التمثيل النسبي الأحزاب المتنافسة من الحصول على عددٍ من المقاعد متناسبٍ مع الأصوات التي تحصل عليها، وهكذا لا يتم استبعاد الأحزاب الصغيرة ولا يحصل هدر كبير في الأصوات.^[153]

1. أنواع النظام النسبي

هناك عدة أنواعٍ من الأنظمة النسبية ومنها: نظام القائمة النسبية، ونظام الصوت الواحد المتحول.

1.1 نظام القائمة النسبية

هو النظام الأكثر اعتماداً بين الأنظمة النسبية. في أغلب نماذج هذا النظام تجري الانتخابات في دوائر تعددية كبرى من أجل تحقيق مزيد من التناسب. تطرح الأحزاب والمجموعات المتنافسة قائمة المرشحين، فيقترع الناخبون للقائمة وليس لمرشحين فرديين. تختلف نماذج القوائم فيمكن أن تكون القائمة مقفلة، بحيث لا يمكن للناخب أن يجري أي تعديلٍ على ترتيب المرشحين، أو مفتوحة، بحيث يُمنَح الناخب حق التفضيل لمرشح أو أكثر، أو حرة، بحيث يمكن للناخب أن يعيد ترتيب المرشحين كلياً. عند احتساب الأصوات، يحصل الحزب على نسبة من المقاعد توازي النسبة التي حصل عليها من الأصوات. ويتم اختيار المرشحين الفائزين حسب موقعهم في اللائحة. تختلف صيغة احتساب الأصوات بين نموذجٍ وآخرٍ من نظام القائمة النسبية، فبعضها يعتمد صيغة الباقي الأكبر والبعض الآخر يعتمد صيغة المتوسط الأعلى، ولكل صيغة منهما معادلات مختلفة يتم استخدامها في احتساب المقاعد.^[154]

وهناك أنواع مختلفة من نظام القائمة النسبية، والأكثر تداولاً هي:

■ قائمة مغلقة بشكل مطلق: يكون ذلك عبر آلية ترتيب القائمة مسبقاً من طرف الحزب أو الائتلاف الانتخابي بحيث لا يمكن للناخب إجراء أي تعديل أو إعادة ترتيب للأسماء المدرجة فيها أو إضافة أي مرشح أو شطبه، إنما يحق له فقط الاختيار بين قوائم الترشيح هذه. وفي هكذا حال، يكون الاقتراع للحزب/الائتلاف وبرنامجهم وليس للأشخاص المتواجدين داخل اللائحة. يتم توزيع المقاعد هنا تبعاً لتسلسل ورودهم في القائمة وهو خيارٌ يعود للحزب وليس للناخب.

[152]- للمزيد، يُنظر رياض شياً، مرجع سابق.

[153]- تُدار الانتخابات في نظام التمثيل النسبي بمقتضى لوائح انتخابية تضمّ مرشحين، بينما يجري التنافس في النظام الأكثرى بين المرشحين الأفراد.

[154]- شبكة المعرفة الانتخابية، مرجع سابق

الجدول رقم 6: نموذج توضيحي لعملية انتخابية تبعاً لنظام القائمة المغلقة:

عدد المقاعد	النسبة المئوية من الأصوات	عدد الأصوات	القائمة/اللائحة
45	45%	450	الوحدة
35	35%	350	السلام
15	15%	150	الحرية
5	5%	50	المستقبل
100	100%	1000	المجموع

تقوم هذه المحاكاة على النسبية البسيطة ولا تُراعي قاعدة "العتبة الانتخابية" أو ترتبط بها، ولا تتعلق بأي من الحواصل الانتخابية المتعددة، إنما تقوم على المبدأ الأساس والمبسط للنسبية الذي يعتمد في توزيع المقاعد على: الحاصل الانتخابي = عدد الأصوات / عدد المقاعد.

■ قائمة مغلقة قابلة للترتيب: بعكس النمط السابق، يكون للناخب في هذه الحال إمكانية إعادة ترقيم الأسماء المدرجة بحسب تفضيله لهم. وهكذا لا تقتصر المنافسة على القوائم الانتخابية المختلفة، بل تكون أيضاً بين المرشحين أنفسهم في القائمة نفسها. وقد يحدد القانون عدداً محدداً للأصوات التفضيلية التي يحق للناخب اختيارها في ورقة الاقتراع، كأن تكون صوتاً تفضيلاً واحداً، كما هو عليه الوضع في لبنان. غير أنه يؤخذ على نظام الصوت التفضيلي أنه معقد، ويُفضل وجود صوتين أو أكثر للتأكد من فعاليته وتطبيق الهدف منه، وهو إتاحة فرصة للناخبين لكي يُعيدوا ترتيب اللائحة وفقاً لتفضيلاتهم.

الجدول رقم 7: نموذج توضيحي لعملية انتخابية تبعاً لنظام القائمة المغلقة القابلة للترتيب:

تتم احتساب الأصوات تماماً كما في القائمة المغلقة، ولكن يحق للناخب ترتيب المرشحين في القائمة حسب الأسماء التي يمنحها أولوية في الترشيح، ولنفرض أن قائمة المستقبل من الجدول (6) والتي حصلت على 5 مقاعد كانت تحوي على 7 مرشحين كالتالي:

أسماء المرشحين	
جود	1
نور	2
سلام	3
وجد	4
وعد	5
مجد	6
صباح	7

في هذه الحالة يفوز بالمقاعد الأسماء الخمسة الأولى (جود، نور، سلام، وجد، وعد)، ولكن في حالة القائمة القابلة للترتيب يمكن للناخب إعادة ترتيب الأسماء أو ترقيمهم من 1 حتى 7 وعليه فالقائمة المرتبة بطريقة ما والتي تحصل أعلى نسبة من الأصوات يتم فوز الخمس المرشحين الأوائل فيها حسب الترتيب بمقاعد البرلمان.

على سبيل المثال:

عدد الأصوات المتحصلة	القائمة حسب ترتيب الناخبين
5	1.جود-2.نور - 3. سلام - 4. وجد-5.وعد .6.مجد - 7. صباح
25	1.صباح - 2. جود- 3. وعد - 4. وجد 5. مجد - 6. سلام . 7. نور
20	1. نور - 2. مجد - 3. وعد - 4. وجد - 5. صباح - 6. سلام 7. جود
50	المجموع

وبالتالي تتوزع المقاعد على كل من صباح، جود، وعد، وجد، مجد.

■ قائمة مفتوحة: قد يطبق فيها نظام الصوت التفضيلي، وهي تُتيح للناخب شطب مرشحين آخرين أو إضافتهم من قوائم أخرى، فيقوم الناخب بتكوين قائمته الخاصة، وهذا ما يزيد بالتأكيد من تعقيد عملية التصويت وفرز النتائج.

الجدول رقم 8: نموذج توضيحي لعملية انتخابية تبعاً لنظام القائمة المفتوحة:

لنفترض أن دائرة انتخابية يحق لها خمس مقاعد في البرلمان وتتنافس عليها قائمتان تضم كل منهما 7 مرشحين

قائمة المساواة	قائمة الحرية
1. فرح	1. وجد
2. نوار	2. صباح
3. براء	3. سلام
4. عصمت	4. مجد
5. شكر	5. نور
6. نهاد	6. وعد
7. ود	7. جود

وحسب الاقتراع يحق للناخبين أن يختاروا ترتيب قوائمهم بترشيح 5 مرشحات أو مرشحين من القائمتين. وذلك عبر شطب أسماء من قائمة وإضافة أسماء من القائمة الأخرى.

اسم القائمة	عدد الأصوات	النسبة المئوية	عدد المقاعد
قائمة الحرية	6000	60%	3
قائمة المساواة	4000	40%	2
المجموع	10000	100%	5

تحصل قائمة الحرية على ثلاث مقاعد، وينال المقاعد أصحاب أعلى أصوات تفضيلية في القائمة على الترتيب، بينما حصلت قائمة المساواة على مقعدين وينال أصحاب أعلى أصوات تفضيلية في القائمة على الترتيب.

اسم المرشحة أو المرشح	عدد الأصوات التفضيلية	القائمة
1. وجد	3500	قائمة الحرية
2. نوار	3000	قائمة المساواة
3. فرج	1500	قائمة المساواة
4. شكر	1200	قائمة المساواة
5. جود	400	قائمة الحرية
6. سلام	250	قائمة الحرية
7. ود	150	قائمة المساواة
المجموع	10000	

وفي هذه المحاكاة يفوز بالمقاعد كل من وجد وجود وسلام عن قائمة الحرية ونوار وفرج عن قائمة المساواة، في حين لا تحصل شكر على مقعد رغم أنها نالت أصوات تفضيلية أكثر من جود وسلام، وذلك لأن قائمتها تحصلت فقط على مقعدين، وتحصلت هي على أصواتها من عمليات الشطب لمرشحين من قائمة الحرية ووضع اسمها بدلا عن الاسماء المشطوبة، ورغم كثرة أصواتها، إلا أن ذلك لم يساعدها، لأنه بغض النظر عن عدد الأسماء المشطوبة من القائمة فإن الناخب اختار بالأصل القائمة.

1.2 نظام الصوت الواحد المتحول

أحد أكثر النظم الانتخابية تعقيداً، حيث يتطلب تكرار عد وفرز وتوزيع الأصوات مراراً عدة لتتوافر العملية الانتخابية على عدالة أكثر في تمثيل الناخبين في البرلمان.

في هذا النظام يحق للناخب أن يرتب المرشحين على ورقة الاقتراع بطريقة تفضيلية، أي المرشح الأول بالنسبة له، ثم الثاني والثالث وهكذا.. وهذه العملية تكون اختيارية بالنسبة للمرشح، حيث يحق له اختيار مرشح واحد أو مرشحين أو كافة المرشحين وترتيبهم حسب الأفضلية.

بعد احتساب جميع الأصوات الصالحة، يتم احتساب الحصة الانتخابية لكل مرشح وتسمى "بحصة دروب"^[155]، والتي تحتسب حصة المرشح الواحد من الأصوات ضمن القاعدة التالية: " (عدد الأصوات الصالحة / (عدد المقاعد + 1) + 1"، والناتج يكون الحصة الكافية لكل مرشح ليفوز بالمقعد كما هي الحال في طريقة الحاصل الانتخابي، وتختلف عنها، بأن الأصوات الفائضة عن الحصة الانتخابية يعاد توزيعها مرة أخرى على باقي المرشحين، وذلك حسب الأفضلية الثانية لتلك الأصوات، وذلك بعد أن يتم تقسيم عدد الأصوات الفائضة على عدد الأصوات الكلية بما يضمن عدالة أكثر في التوزيع، فعلى سبيل المثال إن كان المرشح قد حصل على 2000 صوت والحصة الانتخابية لـ 1000 صوت، يعاد بالتالي توزيع الـ 1000 صوت الفائض أو يتم ذلك بعد استخراج نسبته الجزئية بتقسيمه على كافة الأصوات التي حصل عليها المرشح، وفي هذه الحالة تصبح قيمة الصوت بنصف صوت، ويتم توزيعها على المرشحين، ويحصل كل مرشح على مجموعة من الأصوات حسب الأفضلية التي حددها الناخب بعد انتخابه المرشح الأول، فمثلاً بعد فوز الأول هناك من الـ 2000 صوت، 1500 صوت لمرشح آخر جاء في الأفضلية الثانية، يتم إعادة احتساب 750 صوت جديدة له على اعتبار أن النسبة الجزئية كانت نصف صوت، وإذا كانت تلك الأصوات كافية ليصل حصته الانتخابية، يحصل على المقعد الثاني ويتم إعادة توزيع الفائض من أصواته، وإن لم يصل ولم يصل أحد من المرشحين غيره، يتم إقصاء المرشح الذي حصل على أقل عدد من الأصوات، وتتوزع أصواته على باقي المرشحين حسب التفضيل الثاني لناخبيه. وهكذا حتى تكتمل المقاعد، وفي حال بقي أحد المقاعد أو أكثر شاغراً، ولم يصل باقي المرشحين للحصة الانتخابية، حينها يحصل المرشح الأكثر أصواتاً بعد عمليات التوزيع ولم يصل للحصة الانتخابية وهكذا.

وغالباً ما يتم الاقتراع في ظل هذا النظام لصالح المرشحين بدل الأحزاب، لكنه قد يستخدم في ظل نظام القائمة الحزبية.

[155]- انظر شبكة المعرفة الانتخابية، فقرة نظام الصوت الواحد المتحول، تاريخ الزيارة 27.06.2022 على الرابط <https://aceproject.org/ace-ar/topics/es/627644646640638645/646640638645-62764462a64064562b64a640644/646638640627645-62764463564064862a/646638640627645-62764463564064862a>

الجدول رقم 9: نموذج توضيحي لنظام الصوت المتحول:

لنفترض أن دائرة انتخابية لها خمسة مقاعد في البرلمان وترشح لها عشرة مرشحات ومرشحين، ويحق للمرشح ترتيب القائمة حسب الصوت التفضيلي، وكان عدد أوراق الاقتراع الصالحة 6000 ورقة، وبالتالي تكون حصة المقعد أو حصة دروب كما تسمى^[156] وهي عملية حسابية بسيطة ضمن المعادلة التالية:

حصة دروب = (عدد الأصوات الصالحة / (عدد المقاعد + 1)) + 1 وفي محاكاتها هنا تكون حصة المقعد كالتالي:

1001K = 1 + (1 5+) / 6000 وعلى افتراض أن النتائج جاءت حسب الجدول رقم 12

اسم المرشح	عدد الأصوات التفضيلية
1. جود	2001
2. نور	1001
3. وعد	975
4. براء	700
5. نهاد	600
6. وجد	325
7. سلام	200
8. وثام	98
9. فرح	50
10. مجد	40
11. نوار	30
12. ود	30
المجموع	6000

حسب الجدول فإن جود قد تحصلت على حصة المقعد وهي 1001، أما الأصوات الفائضة، فيتم تحويلها للمرشح/ة التالي/ة، وتلك الأصوات عددها 1000، ومن أجل عدالة التصويت يتم توزيع الأصوات الفائضة حسب نسب جزئية من الصوت الواحد بما يتناسب مع الفائض عن المرشحين، وفي الحالة أعلاه، ي/تفوز جود بشكل تلقائي لتحصله/ا على الحصة المحددة (1001) صوت ويزيد ما يقارب 1000 صوت، ولإستخراج النسبة يتم احتساب الأصوات الفائضة لديهم على عدد الأصوات التي حصلوا عليها كالتالي:

1000 / 2000، (تم التغاضي عن الصوت من أصل مجموع الأصوات (2001) من أجل تبسيط الحساب في المحاكاة) وبالتالي تكون النسبة 1 / 2 ويحتسب هكذا كل صوت فائز بقيمة نصف صوت.

ي/تفوز أيضاً نور تلقائياً لتحصله/ على الحصة المحددة من الأصوات، وتتحول الأصوات للمرشح/ة الثالث/ة، ويحتسب الصوت بنصف صوت، وبالتالي يحتسب الـ 1000 صوت الزائد بقيمة 500 صوت.

يتم توزيع الـ 500 صوت على باقي أوراق المرشحين وي/تحصل مثلاً المرشح/ة وعد على 200 صوتاً (1175) حسب الصوت التفضيلي الثاني لناخبي جود، في حين ت/يحصل براء على 150 صوت (850 صوت) حسب التفضيل الثاني أيضاً لناخبي جود، وهكذا يتم توزيع الأصوات على كل مرشح حسب التفضيل الثاني، ت/يحصل سلام على 25 (225 صوت) وفرج على 50 (100 صوت) ومجد على 10 (50 صوت) وود على 25 (55 صوت) ونهاد على 40 (640).

يتم إعادة الحساب والتوزيع مرة أخرى، وي/تحصل وعد على المقعد الثالث، ويتوزع الفائز من الأصوات (174 صوتاً) ثانياً حسب التفضيل الثاني، وت/حصل براء على 100 صوت (950) ونهاد على 50 صوت (690) ومجد على 20 صوت (70) نوار على 4 أصوات (34).

يبدو أن الأصوات المتحولة من الفائزين والفائزات لم تكفٍ لتعويض النقص، لذلك يتم إقصاء المرشح/ة صاحب/ة الأصوات الأقل (نوار: 34 صوتاً) وتتوزع أصواته حسب التفضيل الثاني، وت/يحصل نهاد على 25 (665) ومجد على 9 (59)، وأيضاً يتم إقصاء (ود: 55) وي/تحصل براء على 51 حسب التفضيل الثاني لناخبي ود (1001) وبذلك ت/يحوز المقعد الرابع، ووجد على 4 (329)، أيضاً يتم إقصاء (مجد: 59) وتتوزع الأصوات حسب التفضيل الثاني 50 على نهاد (715) و9 على فرج (109)، ويتم إقصاء (ونام: 98) وتتوزع الأصوات حسب التفضيل الثاني لناخبيه/ا 50 على نهاد (765) و44 على فرج (144)، ومن ثم يتم إقصاء فرج، وتتوزع الأصوات حسب التفضيل الثاني 100 على نهاد (865) و44 على سلام (269)، وبعد ذلك يتم إقصاء سلام، وت/يحصل نهاد على 200 من أصواته/ا حسب التفضيل الثاني (1065) وتتوزع أصواته/ا 100 على نهاد (815) و69 على وجد (398)، وبذلك ت/يحوز نهاد على المقعد الأخير، عليه تكون المقاعد لـ جود، نور، وعد، براء، نهاد.

2. متغيرات النظام النسبي

إن استخدام أحد نظم التمثيل النسبي يستلزم الأخذ بالاعتبار مجموعة من الضوابط التقنية والتي لها تأثير على نتائج العملية الانتخابية من الناحية التقنية والتي تستتبع حتماً انعكاساتٍ على المستوى السياسي والانتخابي. ومن أبرز هذه المتغيرات:

2.1 العتبة الانتخابية والحاصل الانتخابي:

تفترض نظم التمثيل النسبي الحصول على نسبة معينة من الأصوات، والتي تعني الحد الأدنى من الأصوات التي يقتضي على القائمة الانتخابية تجاوزها، حتى يسمح بتمثيلها في الهيئة المنتخبة. تعد نسبة الحسم من المسائل الأساسية التي تؤثر في فعالية النظام النسبي والتي تختلف من نظام إلى آخر. بعض الدول تعتمد الحاصل الانتخابي المتحرك فيما تعتمد أنظمة أخرى نظام العتبة الانتخابية. بهذا المعنى يكون الحاصل متحركاً ومرتبباً بعدد المقاعد وعدد الناخبين في حين تكون العتبة ثابتة

وموحدة في كل الدوائر الانتخابية. فكلما ارتفعت نسبة الحسم كلما ازدادت فرص اللوائح الكبيرة على حساب اللوائح الصغيرة والعكس صحيح.

لذلك، تختلف النظم النسبية لجهة المعادلة الرياضية المعتمدة لاحتساب توزيع المقاعد، وتتم هذه العملية **بأسلوبين:**

الأسلوب الأول: العتبة الانتخابية، ويُطَلَق عليها أيضاً عتبة التمثيل أو نسبة الحسم وهي "النسبة الأدنى من الأصوات الصحيحة المطلوبة للدخول ضمن مجموعة القوائم المتنافسة على الحصول على مقاعد في الهيئة المنتخبة في الدائرة الانتخابية".^[157] وتحدد العتبة بمقتضى نص قانوني يُعلن رسمياً في القوانين الانتخابية التي تحدد نسبة محدّدة. أو بمعنى آخر من لا يتحصل على هذه العتبة لا يدخل في المعادلة، وبالتالي تتلاشى أصواته وترجمتها مقاعد كأنها لم تكن. وكلما انخفضت العتبة الانتخابية كلما أتاحت المجال للأحزاب والمجموعات الصغيرة بالتواجد تحت قبة البرلمان، ورفع العتبة يُتيح للأحزاب القوية والكبيرة بالاستحواذ على المقاعد. وتختلف العتبة الانتخابية بين دولة وأخرى وفي الدولة نفسها بين قانون وآخر، فهي في تركيا 10%، في نيوزيلندا 5%. أما المعدل العام المتعارف عليه دولياً هو 5%.

الجدول رقم 10: نموذج توضيحي عن العتبة الانتخابية:

لنفترض أن لدينا برلمان مكون من 200 مقعد تتنافس عليه 6 لوائح مغلقة ضمن النظام النسبي وتأتي النتائج كالتالي

عدد المقاعد	النسبة المئوية	عدد الأصوات	أسم اللائحة
80	40%	4000	الحرية
40	20%	2000	المساواة
40	20%	2000	المواطنة
18	9%	900	العدالة
16	8%	800	الديمقراطية
6	3%	300	الوطنية
200	100%	10000	المجموع

وفي حال تطبيق العتبة الانتخابية عن = 10%، فهذا يعني خروج كل من قوائم الديمقراطية والوطنية والعدالة من المنافسة، ويتم توزيع المقاعد حسب نسب اللوائح الأخرى، فيكون لقائمة الحرية 100 مقعد و50 مقعداً لكل من قائمتي المساواة والمواطنة.

[157]- القاموس الانتخابي العربي، مرجع سابق، ص 283.

الأسلوب الثاني: الحاصل الانتخابي، ينطلق من مبدأ إحصائي وهو محصلة حسابية يعتمدها النظام الانتخابي (وتُسمّى بنسبة الحسم الفعلية أو الطبيعية). فالحاصل هو الذي يتم على أساسه ترجمة الأصوات لمقاعد، وبشكلٍ مبسّطٍ، فإن الحاصل الانتخابي = عدد المقترعين (الأصوات المُعوّل عليها) / عدد المقاعد. والأصوات المعوّّل عليها هي الأصوات الصحيحة وغير الملغاة. وذهبت دول عدة لاعتبار الأوراق البيضاء من ضمن الأصوات الصحيحة بوصفها تعبيراً عن خيارات الناخبين.

الجدول رقم 11: نموذج توضيحي لعملية احتساب الأصوات بناء على الحاصل الانتخابي:

لنفترض أن هناك دائرة انتخابية فيها 70000 مواطنة ومواطن يحق لهم الانتخاب، وتتنافس على خمس مقاعد، وشارك في الانتخابات 53000 مواطنة ومواطن، ومن ثم كان عدد أوراق الاقتراع الصحيحة غير الملغاة 50000 ورقة، يتم احتساب الحاصل الانتخابي عبر العملية الحسابية التالية:

الحاصل الانتخابي = عدد الأوراق الصحيحة / عدد المقاعد = $50000 / 5 = 10000$ صوت.

وعلى فرض أن هناك 5 لوائح تتنافس على تلك المقاعد وجاءت نتائجها كما يليّ

اللائحة	عدد الأصوات	عدد الحواصل الانتخابية
الحرية	21000	2
المواطنة	17000	1
المساواة	4000	0
الديمقراطية	6000	0
الوطنية	2000	0
المجموع	50000	

وحسب النتائج لم تستطع قوائم المساواة والديمقراطية والوطنية أن تصل للحاصل الانتخابي، فيتم إلغاء أصواتها، وفي الوقت نفسه تمكنت قائمة الحرية من الحصول على حاصلين انتخابيين، وبالتالي مقعدين، وقائمة المواطنة على حاصلٍ انتخابي، وعليه مقعد، ويتم توزيع المقاعد حسب ترتيب القائمة، وتبعاً للنظام المتبع إن كان نظام القائمة المغلقة أم مع الصوت التفضيلي أم من دونه، أما عن المقاعد المتبقية فهناك عدة طرق سيتطرق لها التقرير في الفقرات اللاحقة^[158].

2.2 حجم الدائرة الانتخابية:

يتطلب هذا النظام دوائر انتخابية متعددة المرشحين، وبالتالي يُمثّل عدد المقاعد بالدوائر الانتخابية، التي يلعب نطاقها أهمية كبيرة حيث يمكن أن يؤثر على دقة نتائج الانتخابات التي تعكس التفضيلات السياسية للناخبين ككل، وضمن هذا النظام لا يوجد حجم محدّد لنطاق الدائرة، فكلما زاد النطاق زادت نسبية نتائج الانتخابات. وكلما ارتفع عدد المقاعد في الدائرة، كلما ازدادت فعالية النظام النسبي من ناحية التخفيف من عدد الأصوات المهذورة تعزيز إمكانية تمثيل اللوائح الصغيرة.

2.3 طبيعة القوائم الانتخابية (المفتوحة والمغلقة والحرّة):

في العادة يعتمد نظام القائمة النسبية إلى مبدأ صياغة الأحزاب السياسية أو تكتلاتها لقوائم مغلقة من المرشحين، إلا أن هذا لا ينفي إمكانية العمل بالقوائم المفتوحة، إذ إنه من الممكن لهذا النظام أن يعمل بشكل يفسح المجال أمام الناخبين للاختيار بين المرشحين الأفراد بالإضافة إلى الاختيار بين مختلف الأحزاب. وهو ما يعني أن هناك ثلاثة أشكال يمكن اعتمادها هي: القوائم المفتوحة والقوائم المغلقة والقوائم الحرّة.

إن غالبية نظم القائمة النسبية المعمول بها في العالم تعتمد على القوائم المغلقة، بمعنى أن ترتيب المرشحين على القائمة يكون ثابتاً وحسب ما يعتمده الحزب، حيث لا يمكن للناخبين التعبير عن أية خيارات أو تفضيلات بين المرشحين أو تعديل ترتيبهم، وهو الشكل المعمول به في الجزائر.

وعليه فإن الحزب هو من يحدد المرشحين المنتخبين، وبذلك تستطيع الأحزاب السياسية تضمين مرشحين محددين في قوائمهم قد يصعب عليهم الفوز بالانتخاب بطريقة أخرى (مثل المرشحين المنتمين للأقليات أو المرشحات من النساء، إلخ)، أما الوجه السلبي للقائمة المغلقة فيتمثل في عدم قدرة الناخبين على تحديد من يمثلهم ضمن قائمة الحزب الذي يقومون بالاقتراع له، كما تعتبر القوائم المغلقة أقل قدرة للتفاعل مع المتغيرات المتسارعة في الساحة السياسية.

2.4 آليات توزيع المقاعد المتبقية:

بموجب نظام التمثيل النسبي تنال كل قائمة من القوائم المتنافسة نسبة من المقاعد مساوية لنسبتها من الأصوات المعبر عنها على مستوى الدائرة الانتخابية، وتتم هذه العملية وفق المراحل الآتية:

- المرحلة الأولى: قسمة الأصوات المعبر عنها (بعد حسم أصوات اللوائح التي لم تحقق نسبة الحسم) على عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية، للحصول على الحاصل الانتخابي.
- المرحلة الثانية: قسمة مجمل عدد أصوات كل قائمة حققت العتبة على الحاصل الانتخابي، والنتيجة هي عدد المقاعد.

وبعد هاتين العمليتين، وبسبب الكسور في الأرقام، ستبقى في الغالب مقاعد متبقية لم توزع، وأصوات متبقية لم تصل إلى قيمة الحاصل الانتخابي، ولهذا تم اللجوء إلى مجموعة من الآليات لتوزيع هذه المقاعد المتبقية وهي:

■ قاعدة الباقي الأقوى: وفقاً لهذه الآلية وبعد توزيع المقاعد على القوائم التي حققت الحاصل الانتخابي (حسب عدد المرآت)، نقوم بترتيب بواقي الأصوات لكل قائمة، ويتم توزيع المقاعد المتبقية بناء على بواقي الأصوات من الأعلى إلى الأسفل.

الجدول رقم 12: نموذج توضيحي لاحتساب الأصوات المتبقية حسب الباقي الأقوى:

إذا اعتمدنا المحاكاة السابقة في الحاصل الانتخابي في الجدول رقم 14 يمكننا احتساب الأصوات المتبقية وفق الجدول 15، وحسب الحاصل الانتخابي في المحاكاة السابقة 10000 صوت نالت قائمة الحرية حاصلين انتخابيين، وبالتالي مقعدين من أصل خمسة، ونالت قائمة المواطنة حصلاً واحداً، أي مقعداً واحداً، وبقي مقعدان يتم احتسابهم حسب مايلي:

اللائحة	عدد الأصوات	عدد الحواصل الانتخابية	الأصوات المتبقية	المقاعد حسب البواقي الأعلى
الحرية	21000	2	1000	0
المواطنة	17000	1	7000	1
المساواة	4000	0	4000	1
الديمقراطية	6000	0	6000	1
الوطنية	2000	0	2000	0
المجموع	50000			

وبناء على ما سبق تتحصل قائمة المواطنة على مقعد إضافي مقابل الباقي الأعلى (7000 صوت)، ومن ثم قائمة الديمقراطية لتحقيقها ثاني باقي أعلى (6000 صوت) ويصبح ترتيب المقاعد: مقعدان لقائمة الحرية ومقعدان لقائمة المواطنة ومقعد لقائمة الديمقراطية.

■ قاعدة المعدل الوسطي الأقوى: تتم عملية التوزيع الأولى كما في السابق، أما توزيع المقاعد المتبقية في هذه الآلية فيتم عن طريق إضافة مقعد وهمي لكل قائمة وتقسيم عدد الأصوات التي حصلت عليها هذه القوائم على عدد المقاعد الذي تستحقه مضافاً إليه المقعد الوهمي، وتعطي هذه العملية معدلاً بسيطاً، والقائمة التي تنال المعدل الوسطي الأعلى تحصل على المقعد الإضافي، ويجري إعادة العملية حتى يتم توزيع كل المقاعد المتبقية.

الجدول رقم 13: نموذج توضيحي لاحتساب الأصوات حسب المعدل الوسطي الأقوى:

إذا عدنا للمثال السابق في الجدول 11 يكون حساب المعدل الوسطي الأقوى كالتالي

اللائحة	عدد الأصوات	عدد الحواصل الانتخابية	المعدل الوسطي الأقوى
الحرية	21000	2	$7000 = (2+1) / 21000$
المواطنة	17000	1	$8500 = (1+1) / 17000$
المساواة	4000	0	$4000 = (0+1) / 4000$
الديمقراطية	6000	0	$6000 = (0+1) / 6000$
الوطنية	2000	0	$2000 = (0+1) / 2000$
المجموع	50000		

وعليه يذهب المقعدان المتبقيان لصالح لائحتي المواطنة والحرية على التوالي لتوافرها على المعدل الوسطي الأقوى ويصبح توزيع المقاعد 3 لقائمة الحرية و2 لقائمة المواطنة.

■ قاعدة هوندت (D'Hondt formula): ابتكرت هذه الآلية من طرف البلجيكي هوندت سنة 1885، وهي طريقة رياضية بواسطتها يتم توزيع المقاعد على القوائم وتعرف هذه الطريقة باسم القاسم القريب.

وفي قاعدة هوندت نقوم بقسمة عدد أصوات كل قائمة على الأرقام: 1، 2، 3، 4، 5... (ن)، حيث يمثل (ن) عدد النواب الذين يجب انتخابهم في هذه الدائرة، ثم نقوم باستخراج المؤشر المشترك، وهو الموزع الذي إذا قسمنا عدد الأصوات التي حصل عليها كل حزب على هذا الموزع نحصل مباشرة على عدد الأرقام الناتجة عن عملية القسمة السابقة بصورة تنازلية، من الأعلى إلى الأدنى حتى نصل إلى رقم (ن) الذي يمثل عدد المقاعد التي يجب ملؤها، وإذا رتبنا الأرقام التي حصلنا عليها من عملية القسمة، ترتيباً تنازلياً من الأكبر إلى الأصغر، يكون العدد الذي يحل في المرتبة (ن) هو المؤشر المشترك.

الجدول رقم 14: نموذج توضيحي لعملية احتساب الاصوات حسب قاعدة هوندت:

لنفترض دائرة انتخابية تتنافس عليها أربع قوائم على ثلاثة مقاعد، وفيها 93000 مواطن ومواطنة يحق لهم التصويت، وشارك 72000 ناخبة و ناخب، وكانت الأصوات الصحيحة 70000 ورقة، وحسب قاعدة هوندت يتم تقسيم مجموع أصوات كل لائحة بالتتابع على الأرقام 1، 2، 3، 4 بما يتطابق مع عدد المقاعد المتنافس عليها حسب الجدول 17

المجموع / 3	المجموع / 2	المجموع / 1	اللائحة/أصواتها
14000	21000	42000	الحرية/ 42000
8000	12000	24000	المساواة/ 24000
1000	1500	3000	الديمقراطية/ 3000
333.33	500	1000	المواطنة/ 1000
			المجموع/ 70000

ثم يتم ترتيب الحواصل الناتجة من أعلى لأدنى حتى الوصول للحاصل الثالث، وهم 42000، 24000، 21000، ويكون 21000 هو القاسم المشترك الذي يتم تقسيم عدد أصوات كل لائحة عليه لينتج عدد المقاعد التي تحصل عليه اللائحة:

$$\text{لائحة الحرية: } 2 = 21000 / 42000 \text{ مقعد}$$

$$\text{لائحة المساواة: } 1 = 21000 / 24000 \text{ مقعد}$$

$$\text{لائحة الديمقراطية: } 0 = 21000 / 3000 \text{ مقعد}$$

$$\text{لائحة المواطنة: } 0 = 21000 / 1000 \text{ مقعد}$$

■ قاعدة سانت ليغو (Sainte-Laguë Method): تم إقرار صيغة معدلة لآلية "هوندت"، تجعلها أكثر اقتراباً من مفهوم العدالة في توزيع المقاعد، وسميت بآلية سانت ليغو التي ابتكرت سنة 1910، وهي أسهل للعملية الحسابية، وتعتمد هذه الآلية المعدلة على قواعد آلية "هوندت" نفسها، والخلاف الوحيد، هو أن عملية قسمة الأصوات تتم على الأرقام الفردية: واحد، ثلاثة، خمسة، سبعة... حتى الوصول إلى رقم عدد مقاعد الدائرة، وفي الطريقة التي تطبق اليوم تتم القسمة على 1، 3، 5، 7... وهكذا دواليك، وتتواصل العملية بالطريقة السابقة نفسها. طبعاً تبدأ عمليات القسمة واحتساب الحواصل الانتخابية بعد الاستبعاد للقوائم التي لم تبلغ نسبة الحسم (العتبة الانتخابية) في حال وجودها.

الجدول رقم 15: نموذج توضيحي لعملية احتساب الأصوات حسب قاعدة سانت ليغو

سنعتمد المثال في المحاكاة السابقة (قاعدة هوندت)، و نعتبر أن العتبة الانتخابية 2 % ، وتكون النتائج حسب الجدول 12:

النسبة المئوية	عدد الأصوات	اللائحة
60%	42000	الحرية
34,3%	24000	المساواة
4,3%	3000	الديمقراطية
1,4%	1000	المواطنة
100%	70000	المجموع

حسب نسبة الحسم (العتبة الانتخابية) تُستبعد لائحة المواطنة لعدم تخطيها العتبة الانتخابية (2%) ثم يتم إجراء عملية القسمة على الأعداد الفردية 1 , 3 , 5 على التتابع بما يتناسب مع عدد المقاعد المتنافس عليها بين اللوائح:

اللائحة/عدد أصواتها	المجموع / 1	المجموع / 3	المجموع / 5
الحرية/ 42000	42000	14000	8400
المساواة/ 24000	24000	8000	4800
الديمقراطية/ 3000	3000	1000	600

وعند ترتيب ال3 حواصل الأعلى على التالي 42000 ، 24000 ، 14000 وبهذا الناتج تحصل قائمة الحرية على مقعدين وقائمة المساواة على مقعد واحد.

3. مزايا نظام التمثيل النسبي ومساوئه

يُتيح نظام التمثيل النسبي للأحزاب المتنافسة آليات الحصول على عدد من المقاعد متناسب مع الأصوات التي تحصل عليها، ولا يتم هدر كبير في الأصوات مقارنة بالنظام الأكثرية.

يساعد النظام النسبي بتوفير فرصة أكبر للأقليات أو الأحزاب الصغيرة لدخول البرلمان، حيث يمكن لتلك الأقليات تأسيس أحزابها الخاصة أو يزيد من قدرتها على فرض نفسها على الأحزاب الكبيرة، ورغم الإيجابية التي يحققها من تمكين الأحزاب الصغيرة للبرلمان وعدم هدر أصوات الناخبين، إلا أنه في

الوقت نفسه قد يؤدي دخول الأحزاب الصغيرة للبرلمان وكثرتها إلى عدم الاستقرار الحكومي لصعوبة تشكيل ائتلافات حكومية لتذرع الكتل البرلمانية^[159].

وقد جاء في تقرير بيت الخبرة أنّ ذلك يبقى أفضل من الإقصاء لأنّه يؤدي إلى "نقل الاختلافات إلى داخل المؤسسات الدستورية بدلاً من أن يكون مكانها في الشارع، إضافة إلى أن هذا الجو الخلفي داخل مؤسسة الجمعية التأسيسية على سبيل المثال سيكون منطلقاً لتطوير الحياة السياسية ومكاناً رسمياً لتبادل وجهات النظر السياسية المختلفة"^[160]. يُدافع البعض الآخر عن نظام التمثيل النسبي بقوله أنّه "الأكثر ديمقراطية لأنه يجعل البرلمان فسيفساء تمثل كل شرائح المجتمع وتوجهاته السياسية والاجتماعية، ويدفع السياسيين لأن يتبنوا خطاباً وطنياً جامعاً، وليس مناطقياً أو قومياً أو طائفيّاً أو طبقيّاً"^[161]. ويُضيف أنّ من "مساوئه أنه ينتج حكومات ائتلافية في المجتمعات شديدة التنوع، وهذه الحكومات قد تكون ضعيفة بسبب التناحر السياسي الذي عادة ما يسود بين الأحزاب المشاركة فيها. لكن الحكومات الضعيفة تبقى أفضل من الأنظمة الدكتاتورية"^[162].

كما يسهم نظام التمثيل النسبي في تعزيز التحالفات بين الأحزاب، فقد نجد أسماء نواب يتبعون لأكثر من حزب على اللائحة الانتخابية نفسها، وهذا ما يعدّل أيضاً من برامجهم الانتخابية؛ لتصبّ في مصلحة شرائح أوسع من المواطنين. كما تُيسر هذه اللوائح مسألة فرض الكوتا للنساء أو غيرها من أنواع كوتا الفئات المهمّشة. فيفرض على سبيل المثال نظام التمثيل النسبي التونسي الحالي على الأحزاب السياسية إدراج مرشحات من النساء في قوائمها الانتخابية، وهذا ما عزّز من المشاركة السياسية للمرأة.^[163]

ثالثاً: النظام الانتخابي المختلط

يقوم هذا النظام على الجمع بين النظامين النسبي والأكثرية بغية الاستفادة من محاسن الاثنين، حيث يعمل كلا النظامان بشكل مختلط أو متوازي، وعادة ما يكون النظام الأكثرية على مستوى دوائر الصغيرة، بينما النظام النسبي على مستوى دائرة أو أكثر كبيرة. يحق في هذا النظام لكل ناخب صوتين، واحد على الدوائر الصغيرة والآخر عن الدائرة الكبيرة، يكون النظام على نوعين:

[159]- انظر شبكة المعرفة الانتخابية، تاريخ الزيارة 27.06.2022 على الرابط <https://aceproject.org/ace-ar/topics/es/627644646640638645/646640638645-62764462a64064562b64a640644/64564a64063262762a-62764462a64064562b64a640644>

[160]- خطة التحول الديمقراطي في سوريا، بيت الخبرة السوري والمركز السوري للدراسات السياسية والاستراتيجية، واشنطن د.سي، آب/أغسطس 2013، ص 64-65.

[161]- حميد الكفائي، أي نظام انتخابي يحقق الديمقراطية؟، سكاى نيوز عربية، 18 تشرين الثاني/نوفمبر 2019، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/3kKfpFs>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 15 حزيران/يونيو 2021.

[162]- حميد الكفائي، المرجع السابق.

[163]- للمزيد، يُنظر عفيفة المناعي، المشاركة السياسية للمرأة في تونس، مبادرة الإصلاح العربي، بدائل سياسات، 23 آب/أغسطس 2018، ص 3 وما بعدها، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/3uiBEVQ>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 16 حزيران/يونيو 2021.

■ النظام المختلط: فيه ترتبط فيه نتائج التصويت في كل نظام مع الآخر، حيث تستند نتائج النظام النسبي مع النظام الأكثرية، فإن تحصل أحد الأحزاب على 10% من الأصوات، في حين حصل على عدد مقاعد على مستوى التصويت الأكثرية على عدد من المقاعد يزيد عن 10%، فيتم قبول المرشحين الفائزين، ويتم زيادة عدد أعضاء الأحزاب الأخرى لإعادة التوازن حسب النسب التي حصلوا عليها في الانتخاب، أما إذا كان الحزب قد حصل على عدد مقاعد بالتصويت الأكثرية أقل من النسبة التي حصل عليها في التصويت النسبي، يتم زيادة عدد أعضائه حتى تعادل نسبته في التصويت النسبي.

■ النظام المتوازي: في هذا النظام تكون مقاعد البرلمان مقسومة بين النظامين النسبي والأكثرية، حيث يتم التصويت على مقاعد النظام النسبي بشكل مستقل عن التصويت عن النظام الأكثرية، وتحسب نتائج كل نظام باستقلالية عن الآخر.^[164]

1. نظام النسبية المختلطة:

يتم الجمع بين النظام النسبي والنظام الأكثرية بحيث تجري الانتخابات عبر آليات تقوم على توزيع المقاعد النسبية في ظل هذا النظام للتعويض عن الخلل الحاصل في نسبة النتائج الخاصة بمقاعد الدوائر الانتخابية أحادية التمثيل والمنتخبة بموجب أحد نظم التعددية/الأغلبية أو أحد النظم الأخرى التي يتركب منها النظام المختلط. وعلى سبيل المثال، "فلو فاز حزب ما بما نسبته 10 بالمئة من أصوات الناخبين على المستوى الوطني من أصوات القائمة النسبية، في الوقت الذي لم يحصل فيه على أية مقاعد من تلك المخصصة للانتخاب في الدوائر الانتخابية بموجب النظام الآخر، فسيعطى ذلك الحزب ما يكفي من المقاعد المخصصة للانتخاب النسبي بما يكفل له الحصول على 10 بالمئة من مقاعد الهيئة التشريعية المنتخبة (البرلمان). وقد يطبق هذا النظام من خلال إعطاء الناخبين إمكانييتين للخيار (تتبع كل منهما لواحد من النظامين الانتخابيين)، كما هي الحال في كل من ألمانيا ونيوزيلندا، أو من خلال إعطائهم خياراً واحداً يتمثل في الاقتراع لصالح المرشحين في دوائرهم الانتخابية، ويتم احتساب الأصوات التي يحصل عليها كل حزب من خلال تجميع أصوات مرشحيه في مختلف الدوائر الانتخابية".^[165]

[164]- شبكة المعرفة الانتخابية مرجع سابق.

[165]- نظام تناسب العضوية المختلطة، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/2Zmvf0X> ، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 28 أيار/مايو 2021.

الجدول رقم 16: نموذج توضيحي عن عملية الانتخاب في النظام النسبي المختلطة:

لنفترض حدوث انتخابات ديمقراطية في سوريا شارك فيها 10012000 ناخب، وأكثر من 4500 مرشح ومرشحة وثمانية أحزاب، تنافسوا على 560 مقعداً في البرلمان، وتحت النظام النسبي المختلط، حيث يتم انتخاب 280 (50%) من المقاعد ضمن النظام الفردي الأكثرية بواقع مقعد برلماني لكل ناحية في سوريا، بينما يتم منح الصوت الثاني للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات على مستوى سوريا دائرة انتخابية واحدة^[166]. وعليه يكون لكل ناخب صوتان، صوت ينتخب فيه ممثل عن ناحيته، وصوت آخر يخصصه للحزب الذي يريد أن يمثله في البرلمان، وتأتي الورقة الانتخابية شبيهة لما يلي:

ناحية جنديرس	
الصوت الأول	الصوت الثاني
روجين	حزب الحرية
شيرفان	حزب المواطنة
جيان	الحزب الديمقراطي
آزاد	الحزب الوطني
	حزب الشعب
	حزب الناس
	الحزب المحافظ
	حزب التآخي

في هذه الحالة يختار الناخبون في جنديرس ممثلاً من بين الأربعة مرشحين ومرشحات عن الدائرة الانتخابية بوضع علامة قرب اسمه، ويختار أيضاً في صوته الثاني حزباً من الأحزاب يمثله على مستوى سوريا كدائرة واحدة.

وإذا كان هناك 10000 ناخب وناخبة في ناحية جنديرس قد صوتوا، وجاءت النتائج على مستوى الصوت الأول كما يلي

[166]- وجب التنويه لأن هذا النموذج فقط للطرح كمثال، حيث رغم أن التقسيم الإداري إحدى الوسائل المتبعة لتقسيم الدوائر الانتخابية، إلا أن التفاوت الكبير في عدد السكان بين ناحية وأخرى في سوريا، والذي يزيد في أحيان كثيرة بين ناحية وأخرى عن الأربعة أضعاف يتطلب طرقاً أكثر دقة في تقسيم الدوائر الانتخابية.

ناحية جنديرس	
اسم المرشحة أو المرشح	عدد الأصوات التي حصل عليها (الصوت الأول)
روجين	4000
آزاد	3000
جيان	1500
شيرفان	1500
المجموع	10000

وعليه تفوز روجين بمقعد جنديرس بناء على فوزها بالأغلبية النسبية، في حين يتم احتساب الصوت الثاني لناخبي جنديرس حول التصويت للحزب على أساس احتساب كافة الأصوات على مستوى سوريا كدائرة انتخابية واحدة، حيث يتم فرز الأصوات في الناحية وإرسال النتائج للمركز ليتم احتسابها مع كافة الأصوات على مستوى سوريا ضمن نظام انتخاب القائمة المغلقة النسبي حسب الجدول التالي:

سوريا دائرة واحدة / عدد الأصوات التي نالتها الأحزاب حسب الصوت الثاني لناخبي		
اسم الحزب	عدد الأصوات	النسبة المئوية
حزب الحرية	3500000	35%
الحزب الوطني	2500000	25%
حزب الشعب	2000000	20%
حزب الناس	1000000	10%
الحزب المحافظ	700000	7%
حزب المواطنة	150000	1.5%
حزب التآخي	100000	1%
الحزب الديمقراطي	50000	0.5%
المجموع	10000000	100%

■ وإذا كانت العتبة الانتخابية هي 5%، فإن كلاً من أحزاب المواطنين والتآخي والديمقراطي لن يتمكن من دخول البرلمان، بينما يتم توزيع مقاعد البرلمان على الأحزاب التي تخطت العتبة.

■ عادة ما يتغير عدد نواب البرلمان في هذا النظام بما يتناسب مع منح الأحزاب عدالة في التمثيل بناءً على الأصوات التي حصلوا عليها من الصوت الثاني للحفاظ على توزيع قوة التصويت في البرلمان بما يتناسب مع النسبة التي حصل عليها كل حزب من أصوات الناخبين.

قد تكون روجين التي فازت بمقعد جنديرس مستقلة، وقد تنتمي لأحد الأحزاب المتنافسة، ولنفترض أنها تنتمي لحزب الناس ولنفترض أن حزب الناس قد حصل على 20 مقعداً عن الصوت الأول، أي أنه تم انتخاب 20 مرشحاً بشكل مباشر عبر الدوائر الانتخابية مثل روجين، ولكنه في الوقت نفسه حصل على 10% من مجموع الأصوات (الصوت الثاني) للناخبين، أي ما يقارب 56 مقعداً، وعليه يتم زيادة عدد مقاعد حزب الناس 36 مقعداً، ويتم اختيار النواب حسب القائمة المقدمة من حزب الناس لهيئة الانتخابات، حيث يقدم حزب قائمة مرقمة بالتسلسل ويحصل مثلاً صاحب الرقم 1 على المقعد الأول ورقم 2 على المقعد الثاني وهكذا حتى الرقم 36.

أيضاً في هذا النظام يمكن للناخب أن يصوت في صوته الأول لمرشحة أو مرشح ينتمي لحزب ما، وفي صوته الثاني لحزب آخر، مثل أن ترشح ناخبة في جنديرس لروجين من حزب الناس لأنها صديقتها، ولكن صوتها الثاني يذهب لحزب الحرية لأنها تتفق مع برنامجها الحزبي أكثر من حزب الناس. هذه الحالة قد تخلق تفاوتاً في عدد المقاعد المباشرة وعدد الأصوات التي يحصل عليها الحزب، فقد يتم انتخاب 60 مرشحة ومرشحاً مباشراً عن حزب الناس مثلاً في الدوائر الانتخابية الصغيرة، في حين حصل الحزب على 10% من نسبة الأصوات الثانية، وعليه يحق له 56 مقعداً، فماذا يحصل بالفائزين والفائزات الأربع المتبقين؟ من أجل صحة التمثيل يدخل الأربعة البرلمان لأنهم منتخَبون بشكل مباشر من قبل الناخبين، ولكن وللحفاظ على عدالة تمثيل الأحزاب يحصل كل حزب أيضاً على زيادة في عدد المقاعد بما يضمن تناسب عدد النواب مع نسب التصويت التي حصل عليها كل حزب، كالمثال الوارد في الجدول التالي:

اسم الحزب	عدد المقاعد التي حصل عليها من خلال الصوت الأول	النسبة التي حصل عليها من الصوت الثاني	عدد المقاعد التي يستحقها في البرلمان	عدد المقاعد الإضافية	عدد المقاعد التي يجب إضافتها للحفاظ على عدالة التمثيل	المجموع
حزب الناس	60	10%	56	4	0	60
حزب الشعب	112	20%	112	0	8	120

نلاحظ من الجدول أنه تم إضافة 8 مقاعد لحزب الشعب لتتناسب مع عدد المقاعد الإضافية لحزب الناس، ويحصل هذا مع كل حزب، لذلك لا يكون عدد المقاعد في البرلمان ثابتاً في هذا النظام، بل يختلف من دورة لأخرى متأثراً بعدد المقاعد التي يحصل عليها الحزب من خلال الانتخاب الفردي المباشر في الدوائر الصغيرة، ونسبة الأصوات التي يحصل عليها على مستوى الدائرة الكبيرة.

2. النظم المتوازية

يقوم هذا النظام على توزيع الدوائر الانتخابية على نظامين مستقلين وفق سيناريوهات مختلفة، قد يتم تقسيم الدوائر بين نظام نسبي ونظام أكثر، وقد يتم تحديد دوائر على النظام الأكثر والدولة ككل أو كأجزاء على النظام النسبي، في العادة يكون هناك ورقتي اقتراع واحدة خاصة بالمرشحين/ اللوائح على النظام الأكثر وأخرى خاصة باللوائح على النظام النسبي (اليابان وليتوانيا والتايلاند)، ولا يتم أي تعويض للمقاعد في هذا النظام.

الجدول رقم 17: نموذج توضيحي عن عملية الانتخاب في النظام المتوازي:

إذا أخذنا النموذج التوضيحي السابق وأعدنا الانتخاب فيه على أساس النظام المتوازي، فإنه يتم تقسيم مقاعد البرلمان إلى مجموعتين، الأولى الخاصة بمقاعد الدوائر الصغيرة (النواحي) وعددها 280، والثانية بمقاعد الدائرة الكبرى للأحزاب وعددها 280 مقعداً آخرًا. لكل ناخبة وناخب الحق في صوتين، صوت مباشر للمقاعد الفردية وتفوز المرشحة فيها أو المرشح بالأغلبية النسبية، ويختار الناخب أو الناخبة عبر صوته الثاني الحزب الذي يتوافق مع برنامجه الحزبي، ولكن في هذه الحالة تحتسب الأصوات الأولى بشكل مستقل عن الأصوات الثانية، ولا تؤثر نتائج أي من مجموعة الأصوات على الثانية، كما في الجدول التالي:

ناحية جنديرس	
الصوت الأول	الصوت الثاني
روجين	حزب الحرية
شيرفان	حزب المواطنة
جيان	الحزب الديمقراطي
آزاد	الحزب الوطني
	حزب الشعب
	حزب الناس
	الحزب المحافظ
	حزب التآخي

وأيضاً تأتي النتائج كما يلي:

ناحية جنديرس	
اسم المرشحة أو المرشح	عدد الأصوات التي حصل عليها (الصوت الأول)
روجين	4000
آزاد	3000
جيان	1500
شيرفان	1500
المجموع	10000

وعليه تفوز روجين عن حزب الناس بالمقعد، ولنفترض أن الأصوات على مستوى سوريا كالتالي:

سوريا دائرة واحدة / عدد الأصوات التي نالتها الأحزاب حسب الصوت الثاني للناخبين		
اسم الحزب	عدد الأصوات	النسبة المئوية
حزب الحرية	3500000	35%
الحزب الوطني	2500000	25%
حزب الشعب	2000000	20%
حزب الناس	1000000	10%
الحزب المحافظ	700000	7%
حزب المواطنة	150000	1.5%
حزب التآخي	100000	1%
الحزب الديمقراطي	50000	0.5%
المجموع	10000000	100%

وفي هذا النموذج لن يتم وضع عتبة انتخابية، وبالتالي تدخل كل الأحزاب في البرلمان حسب نسب التصويت، ويبدأ الاختلاف عن النظام المختلط النسبي عند احتساب المقاعد ضمن الجدول التالي:

اسم الحزب	عدد الفائزين عن المقاعد الفردية (الدوائر الصغرى)	نسبة الأحزاب حسب الصوت الثاني	عدد المقاعد عن الانتخاب النسبي (الدائرة الكبرى)	العدد النهائي لمقاعد كل حزب في البرلمان
حزب الحرية	70	35%	98	168
الحزب الوطني	50	25%	70	120
حزب الشعب	50	20%	56	106
حزب الناس	60	10%	28	88
حزب المحافظ	10	7%	20	30
حزب المواطنة	5	1.5%	4	9
حزب التآخي	7	1%	3	10
الحزب الديمقراطي	1	0.5%	1	2
مستقلون	27	0	0	27
المجموع	280	100%	280	560

في هذه الحالة تم احتساب الأصوات الأولى للناخبين والناخبين عن الدوائر الصغيرة (النواحي) بشكل مستقل، وجرى التنافس بينهم ضمن النظام الأكثرية الفردي بالأغلبية النسبية على 280 مقعداً، بينما تنافست الأحزاب ضمن نظام الانتخاب النسبي، وبالقائمة المغلقة على الـ 280 مقعداً الأخرى، ولم تؤثر نتائج الأصوات الأولى للناخبين والناخبين على نتائج أصواتهم الثانية والعكس صحيح، وقد تم احتساب عدد المقاعد للأحزاب وجبر الكسر الأعلى، على سبيل المثال يحصل الحزب المحافظ حسب نسبته على 19,6 من المقاعد، وتم جبرها لـ 20 مقعداً، في حين حصة حزب المواطنة 4,2 من المقاعد وتم جبرها لـ 4 مقاعد.

رابعاً: الآثار السياسية الناتجة عن اعتماد الأنظمة الانتخابية

لا يُعتبر كافياً مجرد قيام نظام انتخابي لتحقيق الاستقرار في دولة ما، فلكل نظام إيجابياته وسلبياته، وأي نظام قد حقق ويحقق نجاحاً ما في دولة وزمن معينين، قد لا يُشكل مثلاً ناجحاً وجاهزاً للتطبيق في الدولة نفسها أو في دولة أخرى، فالأمر متعلق بمجموعة متنوعة من المعطيات الذاتية التي تعود لكل دولة على حدة، منها التطورات الاجتماعية، والمعطيات التاريخية، ومدى ترسخ الحياة الديمقراطية، ونمط الحياة، واختلاف القيم والثقافات. ويُضاف إلى ذلك الأهداف المرجوة من اعتماد أي نظام

انتخابي ما. ولا شك أن اعتماد نظام انتخابي ينتج عنه آثار سياسية مباشرة وغير مباشرة وانعكاسات ثابتة على الحياة السياسية في دولة ما. هذا وتتعدد النظريات والتفاسير المتعلقة بالنظام الأفضل. ويتشعب النقاش تركيزاً على مراحل الانتقال الديمقراطي، التي تُشكّل مرحلة أساسية في إعادة بناء نظام سياسي جديد أو تطوير نظام قائم. فقد يكون وفقاً للنظام الأكثرية أو النسبي أو المختلط. على سبيل المثال، لقد اعتمدت تونس النظام النسبي بدون عتبة انتخابية، في حين اعتمدت ليبيا النظام المختلط، وفي الدولتين ومنذ عام 2011، والاستقرار السياسي غير منجز، فهل المشكلة في النظام السياسي الجديد؟ أم في النظام الانتخابي؟ وما هي الآثار السياسية المترتبة عن اعتماد أي من النظم الانتخابية؟

في الحقيقة، إن اعتماد أي نوع من الأنظمة الانتخابية النسبي بأنواعه، أو الأكثرية بأنواعه، أو المختلط بأنواعه، له تأثير مباشر وغير مباشر على نواح عدة في رسم الحياة السياسية في الدولة، إن من حيث المشاركة انخفاضاً أو ارتفاعاً، ومن حيث تنظيم الحياة الحزبية أو عكسه، من حيث تمثيل الأقليات، ومن حيث تمثيل الفئات المهمشة مثل شرائح المرأة والشباب.

1. المشاركة انخفاضاً أو ارتفاعاً:

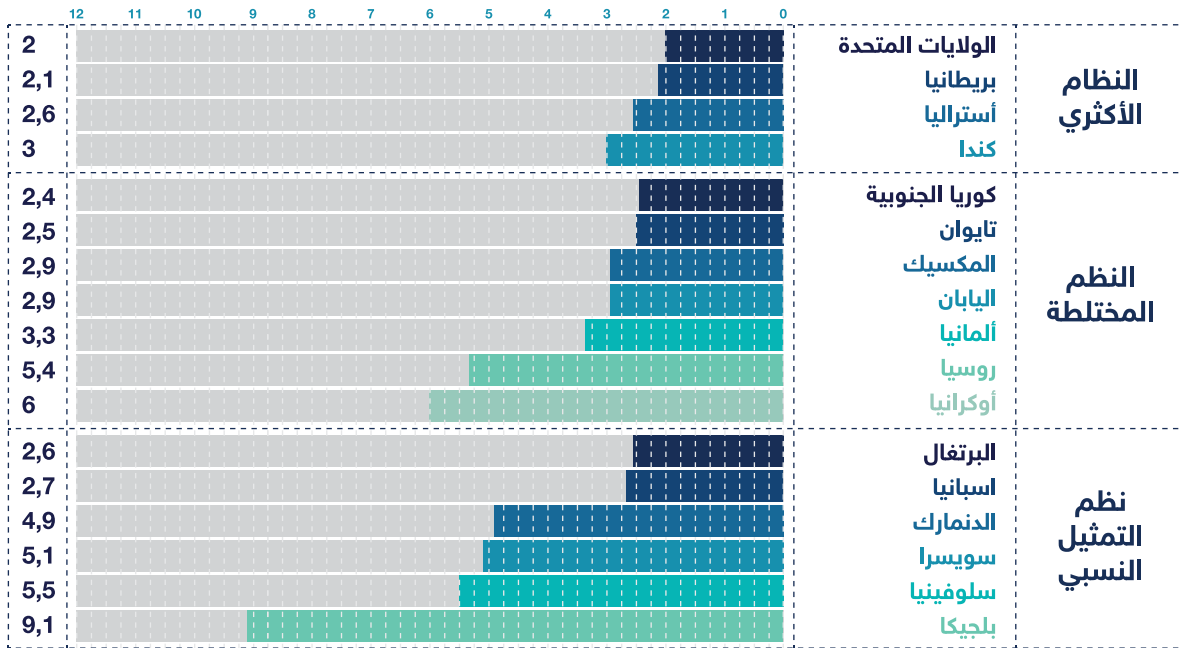
تشير التجارب في دول عدة إلى وجود تأثير مباشر للنظام الانتخابي في رفع نسبة المشاركة في الانتخابات أو خفضها، ففي حال اعتماد النظام النسبي، ترتفع نسبة المشاركة لكونه يُساهم في خفض نسبة الأصوات الضائعة، ولكونه يُشجع ناخبي الأحزاب والمجموعات الصغيرة على المشاركة.

2. تنظيم الحياة الحزبية أو عكسها:

■ هناك علاقة جدلية بين النظم الانتخابية وبين الأحزاب السياسية، ويسود اقتناع لتأثير متبادل بينهما فالنظام الأكثرية يساهم في تقوية الأحزاب الكبيرة ويضعف الأحزاب الصغيرة وفي دول عدة يُرسّخ نظام الثنائية الحزبية (المملكة المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية، غالبية دول الكومنولث...)، في حين أن النظام النسبي يقوم بتشتيت الأصوات بين أحزاب متعددة وخاصة في حال انعدام أو ضعف العتبة الانتخابية (تونس، إيطاليا سابقاً)، ففي النظام الأكثرية يجد الناخب نفسه أمام خيارين لا ثالث لهما، وهو يُدرك أنه في نظام ثنائي حزبي غير ثابت (وجود أحزاب أخرى صغيرة نسبياً)، إذا لم يقترح لأي من الحزبين القويين فسوف يضيع صوته.

■ في الغالب تشهد الدول التي تعتمد النظام الأكثرية على استقرار سياسي في تأليف الحكومات مع الإشارة إلى أن هذا الأمر يختلف حسب النظام السياسي القائم.

رسم بياني رقم 3: الفرق في عدد الأحزاب تبعاً لنموذج النظام الانتخابي المتبع [167]



عدد الأحزاب التي تصل للبرلمان تبعاً للنظام الانتخابي المتبع

3. تمثيل الأقليات :

يُشكّل تمثيل الأقليات هاجساً في الدول التي تعاني من صراعات وأزمة ثقة بين مكوناتها القومية أو الدينية أو المذهبية أو الأثنية، فكلما زادت الرغبة في تمثيل حقيقي لها كلما تم البحث عن نظام انتخابي يُتيح لها الوصول إلى البرلمان، ولا شك أن النظام الأكثرية يُضعف من إمكانية تمثيل الأقليات، في حين يُحفّز النظام النسبي هذه الأقليات عبر تأسيس أحزاب خاصة بها، أو فرض نفسها في أحزاب عامة على الدولة. في الحالة السورية نجد تركزا لاقلية دينية وقومية معينة في مناطق جغرافية معينة، وبالتالي اعتماد النظام الأكثرية بدوائر صغرى يؤدي إلى ترسيخ زعامات محلية تستمد ثقلها الانتخابي من شد العصب الطائفي والمناطقية بدلا من دفع أبناء هذه المناطق إلى التحالف ضمن أحزاب وطنية ديمقراطية. قد تقوم بعض الدول بإيجاد نوع من التمييز الإيجابي (Quota)، لضمان تمثيل حقيقي لهذه الأقليات. فيما يشكل إرساء مفهوم المواطنة الضمانة الأقوى لتجاوز مفهوم المحاصصة بين الأكثرية والأقلية أو بين الأقليات نفسها، من خلال عقد سياسي واجتماعي يحقق المساواة أمام القانون بين كافة مكونات المجتمع.

[167] Pippa Norris, Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior, Cambridge, Massachusetts, -[167] 2003. p. 94. <http://www.olemiss.edu/courses/pol628/norris04.pdf>. Accessed 26 May 2021

4. تمثيل الفئات المهمشة (المرأة والشباب):

في العديد من الدول يُهيمن هاجس قوي على الفاعلين فيها بهدف إيجاد سبل تؤمن مشاركة فاعلة للفئات المهمشة وتحديداً النساء والشباب، عبر آليات متنوعة أبرزها الكوتا، أو تحديد مقاعد خاصة (العراق 25% من مقاعد البرلمان مخصصة للنساء)، ففي تونس بعد الثورة اشترط القانون المناصفة في ترتيب اللوائح الانتخابية (رجل، امرأة، رجل، امرأة...)، أو ما يُعرف "الزيبيرا" zebra، واشترط أيضاً وجود مرشح دون الـ35 من العمر وفي الانتخابات البلدية اشترط تضمن القائمة مرشحاً من ذوي الاحتياجات الخاصة.

رغم التأثير المباشر وغير المباشر للأنظمة الانتخابية على الحياة السياسية؛ فإن هذه الأنظمة لا تُعتمد بشكلها المبسط، بل أوجد الخبراء أدوات متعددة (منها ترسيم الدوائر، الحاصل الانتخابي والعتبة الانتخابية) تؤثر على النتائج من جهة وعلى آليات احتساب توزيع المقاعد من جهة أخرى.

الفصل الثاني: الدوائر الانتخابية

تُعرّف الدائرة الانتخابية بأنها "وحدة إقليمية محدّدة جغرافياً يتم تحديدها داخل الوطن أو خارجه لإجراء انتخابات بها. وهي وحدة انتخابية جغرافية وديموغرافية يتيح المشرع للناخبين والناخبات المسجلين في مناطقها انتخاب ممثّل لهم أو أكثر في الهيئة المنتخبة، وتسمّى أيضاً دائرة نيابية أو دائرة محلية. يُخصّص لكل دائرة انتخابية عدد محدد من المقاعد.

لا تقل مسألة تقسيم الدوائر الانتخابية ورسم حدودها أهميةً عن اختيار النظام الانتخابي، فكلاهما ذو أثر بالغ على نتائج الانتخابات، بما في ذلك انبثاق نظام حكم يعكس أو لا يعكس الاتجاهات الحقيقية للناخبين. فالتلاعب بالدوائر الانتخابية قد يؤدي إلى إقصاء فئات معينة من التمثيل السياسي، سواء عن قصد أو غير قصد، كما قد يؤدي إلى عدم المساواة بين الناخبين من ناحية ووزن أو قيمة أصواتهم من ناحية أخرى.

تختلف الدول في وضع الأساس القانوني لترسيم الدوائر الانتخابية، فقد يكون ذلك غالباً جزءاً من قانون الانتخابات العام، أو يُصدّر قانون خاص بذلك كما حصل في مصر.^[168] أما الجهة المعنية بهذه المهمة، فهي في الغالب البرلمان، وقد تكون هيئة إدارة الانتخابات أو هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية ومكونة من خبراء لتستند في عملها بشكل أساسي إلى قاعدة بيانات السكان أو الناخبين، مع مراعاة خصوصية كل بلد والمعايير الدولية.^[169] فما هي المعايير المتعارف عليها والتي يتم على أساسها تقسيم الدوائر الانتخابية، وما هي المقترحات الفضلى لترسيم الدوائر الانتخابية في سوريا؟

أولاً: المعايير الدولية لترسيم الدوائر الانتخابية

لم تذكر المادة 25 من العهد الدولي مسألة تقسيم الدوائر بشكل صريح. كما غاب أيضاً التفصيل الصريح عن التعليق العام على هذه المادة، غير أنّه بما يتصل بهذه المسألة قد جاء فيه ما يلي: "ينبغي أن يطبق المبدأ الآخذ بالصوت الواحد للشخص الواحد، وأن يساوى بين أصوات جميع الناخبين. ويجب ألا يفرض تعيين الحدود الانتخابية وأسلوب الاقتراع إلى تكوين فكرة مشوهة عن توزيع الناخبين أو إلى التمييز ضد أي فئة من الفئات، كما يجب ألا يؤدي ذلك إلى إبطال حق المواطنين في اختيار ممثليهم بحرية أو تقييد هذا الحق بصورة غير معقولة". يمكن أن يُستنتج من ذلك، أنّه يجب أن تُراعى خلال عملية ترسيم الدوائر الحقوق الانتخابية للمواطنين، لا سيما مبدأ التساوي بين الناخبين بحيث يكون لكل ناخب صوت واحد له قيمة أصوات الناخبين الآخرين نفسها، وألا تؤثر عملية الترسيم هذه على حقوق الجماعات القاطنة في منطقة جغرافية معينة في الدولة بما يؤدي إلى الإضرار بمصالحها وتشتيت أصواتها"^[170]

[168]- يُنظر القانون رقم 202 لسنة 2014 الصادر في 21 كانون الأول/ديسمبر 2014 بخصوص تقسيم دوائر انتخابات مجلس النواب. وقد نصّ هذا القانون في مادته الثالثة على أن يُراعى التمثيل العادل للسكان، والمحافظات، وكذلك التمثيل المتكافئ للناخبين في تقسيم الدوائر.

[169]- للمزيد عن الجهة المشرفة على تقسيم الدوائر، يُنظر القاموس العربي، مرجع سابق، ص 149-150.

[170]- يُطلق عليها أيضاً تسمية "المجموعات ذات المصالح المشتركة".

يتعارض أيضاً مع هذه المعايير الدولية للاختلاف الكبير بين أعداد السكان من دائرة إلى أخرى، حيث لن يكون لأصوات الناخبين القيمة نفسها، وذلك فيما إذا تمّ وضع عدد مقاعد غير متناسب مع عدد ناخبي كل دائرة.

هناك عدة معايير تتحكم في عملية ترسيم الدوائر في العديد من الدول، وهي ليست موحدة أو منفصلة بشكل تام ومنها: المعيار السكاني، المعيار الجغرافي، المعيار الخاص بالأقليات "المجتمعات ذات المصالح المشتركة"، المعيار المرتبط بنتائج الانتخابات السابقة.

1. المعيار السكاني:

حيث تعمل العديد من الدول على محاولة موازنة تساوي الدوائر الانتخابية ربطاً بالعدد وهنا تختلف الدول في مقاربتها لهذا الموضوع ما بين عدد الناخبين المسجلين (روسيا البيضاء) وعدد الناخبين المؤهلين للتصويت (ليسوتو) وعدد السكان الإجمالي وعدد السكان المواطنين (القسم الأكبر من الدول الأوروبية).

ونظراً لاستحالة قيام دوائر متساوية العدد بشكل كامل، نشأ مصطلح "نسبة الانحراف" التي تُتيح وجود فوارق في العدد والتي يُسمح بوجودها وهي تختلف بين دولة وأخرى، فنيوزيلندا تسمح بانحراف يُقارب الـ5%، فيما نجد أن غينيا الجديدة تسمح بانحراف يبلغ الـ20%. ومن المهم ضمن معايير ترسيم الدوائر في سوريا مستقبلاً مراعاة تخفيف نسبة الانحراف ما أمكن ذلك.

2. المعيار الجغرافي:

وفقاً لهذا المعيار تقوم الدوائر الانتخابية استناداً للتقسيمات الإدارية المتبعة في البلد المعني (أقضية، محافظات، مقاطعات)، كأنّ تعدّ كل محافظة دائرة انتخابية.^[171] ففي بريطانيا تُرسم الدوائر الانتخابية وفقاً للتقسيمات الإدارية، أما في الولايات المتحدة فهناك نوعان من التقسيمات الإدارية، مجلس الشيوخ الذي يتأسس على تمثيل كل ولاية بـ2 سيناتور مهما كبر حجمها أو صغر، في حين يتم انتخاب مجلس النواب على أساس المعيار السكاني (عدد الناخبين)، أما في لبنان فمع قانون رقم 2008/25، قسّم لبنان انتخابياً إلى 26 دائرة انتخابية وفقاً للأقضية الإدارية التي يتشكل منها (مع استثناءات حيث تم تقسيم أقضية ودمج أخرى معاً).

ولعل اعتماد نظام تقسيم الدوائر في سوريا مستقبلاً وفق التقسيمات الإدارية للمناطق هو الأفضل بما يضمن عدم الذهاب للدوائر الكبرى.

[171]- تتبع على سبيل المثال المملكة المتحدة حدودها الإدارية في تقسيمها للدوائر بصرف النظر عن أعداد السكان في كل دائرة.

3. المعيار الخاص بالأقليات "المجتمعات ذات المصالح المشتركة":

إن التنوع الثقافي والإثني والديني يخلق في العديد من الدول إشكاليات تتعلق بتمثيل هذه المجتمعات بشكل دقيق وصحيح، لذا حاولت دول عدة إيجاد مخرج لتأمين المشاركة ترشداً واقتراحاً، عبر تخصيص مقاعد أو عبر إيجاد دوائر انتخابية خاصة بها، لكن الإشكالية تتمظهر حين لا تتواجد هذه المجتمعات في حيز جغرافي خاص ومحدد، ففي باكستان مثلاً هناك ثلاثة أنواع من المقاعد: مقاعد عامة (تبعاً لنظام الأغلبية البسيطة)، مقاعد خاصة بالنساء (تمثيل نسبي)، مقاعد مخصصة لغير المسلمين (المسيحيين والهندوس، تمثيل نسبي، باكستان دائرة انتخابية واحدة ضمن لوائح حزبية مغلقة).

أما الدول التي تعتمد أنظمة الانتخاب النسبي، فقد فرضت على اللوائح وجود دوائر لا يمكن إعادة النظر فيها لكونها تمثل الأقليات (كرواتيا).

وتتمتع نيوزيلندا في هذا المجال بنصوص قانونية تُتيح لأقلية (الماوري Māori، أحفاد السكان الأصليين للبلاد) التمثيل في البرلمان بما يُقارب نسبتهم من عدد السكان، بحيث أنشأت دوائر انتخابية خاصة لهم للترشح والاقتراع، على أن يُحدد الناخب "الماوري" مسبقاً تسجيله في إحدى هذه الدوائر المخصصة، وهو تسجيل اختياري، وتتم عملية الاختيار ما بين هذا النوع من الدوائر أو القيام بالتسجيل وبالاقتراع في الدوائر العامة بدل الدوائر المخصصة.

4. المعيار المرتبط بنتائج الانتخابات السابقة:

إنه المعيار المتكّم في العملية الانتخابية وتحديداً من قبل الأنظمة غير الديمقراطية حيث تشكل الانتخابات بالنسبة لها نوعاً من أنواع ترسيخ النظام عبر تحويل الانتخابات من وسيلة لتجديد الطبقة السياسية إلى وسيلة تأييد هيمنة أحزاب أو حزب على السلطة، هو معيار غير مدرج في سلسلة المعايير الدولية لترسيم الانتخابات، ولكنه الأكثر تداولاً والأكثر تأثيراً في إفراغ الانتخابات من معناها، فنتائج الدورة السابقة للانتخابات تدفع القوى السياسية والأحزاب القوية للمحافظة على ترسيم الدوائر، أو تعديلها تقسيماً أو دمجاً بهدف الوصول إلى نتائج أفضل تُتيح لها الحصول على عدد أكبر من المقاعد. ففي لبنان يشكل ترسيم الدوائر الهاجس الأكبر من حيث إعادة النظر بالقوانين الانتخابية، فهي المتغير الثابت في كافة القوانين المعتمدة.

من خلال التجارب؛ من الصعوبة بمكان تحديد أي معيار أفضل لمقاربة عملية ترسيم الدوائر، فبحسب الخبير المصري في الشؤون الانتخابية أسامة كامل، تتعارض معايير تقسيم الدوائر الانتخابية بعضها مع بعض، "فعلى سبيل المثال، التساوي في عدد السكان بين الدوائر المختلفة يتعارض مع تمثيل المجتمعات ذات المصالح المشتركة كالأقليات العرقية أو اللغوية أو الدينية، وعلى كل دولة أن تعلي من شأن المعيار الذي يلائم بيئتها السياسية والاجتماعية وتطورها الديمقراطي على أن تجد من الأساليب ما يساعد على تطبيق المعايير الأخرى".^[172]

لكن العديد من الخبراء يشددون على عاملين أساسيين هما "التواصل الجغرافي والدمج"، ففي الغالب لا يُحبذ وجود دوائر انتخابية غير مرتبطة جغرافياً، وذات تواصل هندسي، وذلك يعود إلى

[172]- أسامة كامل، ترسيم حدود الدوائر الانتخابية بين المعايير الدولية وتداعيات قانون تقسيم الدوائر الانتخابية في مصر 2015، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، القاهرة، الطبعة الأولى، نيسان/إبريل 2015، ص 6.

تجارب مريرة عاشتها دول ومنها الولايات المتحدة الأمريكية مع حاكم ولاية ماساتشوتس "ألبريدج جيرى Elbridge Gerry" الذي أنشأ دوائر انتخابية لا روابط فيما بينها وذات أشكال غريبة تشبه إحداها حيوان الـ Salamander، والتي عرفت لاحقاً باسم The Gerry-mander، الذي جمع بين الحاكم والحيوان.^[173]

الرسم رقم 2: طريقة تقسيم الدوائر اعتمدها حاكم ولاية ماساتشوتس ألبريدج جيرى



لا يُخفى التأثير الفعّال في عملية ترسيم الدوائر الانتخابية ربطاً بالنتائج، فهي مع معطيات عدة قد تتحكم بالنتائج، لذا أولت الدول اهتماماً كبيراً وعملت للحد من إمكانيات التلاعب وتغيير ترسيم الدوائر بشكل كبير، وحاولت إبعاده عن تأثير الأحزاب والقوى السياسية، عبر آليات متنوعة منها ربط ذلك بإدارات خاصة كالإدارة الانتخابية المستقلة.

ثانياً: أنواع الدوائر الانتخابية

مهما اختلف المعيار المتّبع في ترسيم الدوائر، تتنوع الدوائر الانتخابية ربطاً بعدد المقاعد، فيوجد عدّة أنواع من الدوائر الانتخابية التي قد تختلف تبعاً للنظام الانتخابي المعتمد. فهناك الدوائر الفردية ذات المقعد الواحد في النظم الأكثرية حيث يتم انتخاب شخص واحد عن كل دائرة عبر "شخص واحد صوت واحد One Person, One Vote". ودائماً ما تقوم الانتخابات الرئاسية على كافة أراضي الدولة كدائرة انتخابية واحدة، وهناك الدوائر الانتخابية ذات المقاعد المتعدّدة التي تستخدم في نظام الكتلة في النظام الأكثرية وفي نظام التمثيل النسبي تقلّ الحاجة إلى النظر في ترسيم الدوائر، فتكون "الدوائر الانتخابية إذا

[173]- أطلقت صحيفة Boston Gazette على عملية تقسيم الدوائر الانتخابية إلى مناطق غير عادلة بتحيّل وانحياز بدلاً من (السلامندر) بالجيري ماندر. وتهدف هذه العملية إلى تجميع أصوات الأكثرية الحزبية في دائرة معينة، وإلى هدر أصوات قوى حزبية أخرى وجعلها الأقلية عند رسم حدود الدائرة.

Brian Duignan, Gerrymandering. Encyclopedia Britannica, 11 Oct. 2019, <https://www.britannica.com/topic/gerrymandering>. Accessed 26 May 2021.

ما تم توظيفها دوائر تعددية كبيرة، حيث تتطابق حدودها بشكل عام مع حدود التقسيمات الإدارية".^[174] غير أنه على الرغم من مساوئ الدائرة الفردية التي تتطلب باستمرار إعادة النظر فيها في حال اعتماد المعيار السكاني، أو في ترسيم حدودها؛ فإنّ لها مجموعة من المزايا، لا سيما العلاقة المباشرة بين الناخبين وممثليهم الذين يستطيعون إخضاعهم للمحاسبة وتجنب إعادة انتخابهم في حال تقصيرهم. كما أنّ ازدياد حجم الدائرة الانتخابية يسهم في تمثيل الأحزاب الصغيرة في ظلّ ارتفاع عدد الممثلين المنتخبين وبالتالي انخفاض نسبة الحسم.^[175]

من هنا تنبع أهمية تصميم نظام رشيد للامركزية في سوريا بحيث توزع العلاقة بين الناخبين وممثليهم على المستوى البلدي وعلى المستوى البرلماني الوطني.

تُنشأ أخيراً الدوائر الانتخابية خارج أراضي الدولة المعنية (اقتراع غير المقيمين)، وذلك لإتاحة الفرصة لمواطني هذه الدولة المقيمين في الخارج لممارسة حقهم في الاقتراع. وتتبع هذه الدوائر الموجودة في الخارج ما هو معمول به داخل البلد المعني، وذلك من ناحية كونها دوائر فردية أو بعدّة مقاعد. وقد يتم إتباع المقترعين في الخارج إلى الدوائر الموجودة في المنطقة الجغرافية التي ينحدرون منها ليُصار إلى ضم أصواتهم إلى عدد الأصوات الناتج عن هذه الدوائر المتواجدة في الداخل. ولإتمام ذلك، يمكن أن يُستخدم مغلفين أو ظرفين بحيث يُكتب على أحدهما اسم الدائرة التي يتبع لها المصوّت ليُصار إلى سهولة فرز أوراق الاقتراع.

[174]-النظم الانتخابية التي تقوم بترسيم الدوائر الانتخابية، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، متوفر على الرابط:

<https://bit.ly/39C9TOC> ، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 28 أيار/مايو 2021.

[175]- للمزيد، يُنظر: حجم الدائرة الانتخابية، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/3AK25q2> ، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 28 أيار/مايو 2021.

الفصل الثالث: تعارض النظام الانتخابي وتقسيم الدوائر في سوريا مع دقة التمثيل وصحته

يتعارض النظام الانتخابي السوري مع المعايير الدولية للانتخابات، لا سيما دقة التمثيل وصحته. ينطبق ذلك على كل من النظام الأكثرية المُتبع، من ناحية، وعلى تقسيم الدوائر الانتخابية وتوزيع المقاعد فيها، من ناحية أخرى.

أولاً: الأثر السلبي للنظام الانتخابي في سوريا على دقة التمثيل وصحته

إنّ النظام الانتخابي النيابي المعمول به في سوريا هو نظام أكثرية بقوائم مفتوحة، يُطبّق في دوائر انتخابية متعددة المقاعد، أي نظام الكتلة. يستطيع الناخب، بمقتضى هذا النظام الانتخابي، التصويت لعدد من المرشحين مساوٍ لعدد المقاعد المحجوز في الدائرة الانتخابية، مع إمكانية شطب الأسماء المدرجة على ورقة الاقتراع أو كتابتها وترتيبها كما يشاء.^[176] وهكذا يتم الاقتراع للمرشحين كأفراد ليتم فرز الأصوات تبعاً لما حصلَ عليه كل مرشح على حدة، وترتيب ذلك تنازلياً للوصول إلى النتائج. يُتبع في هذا النظام الأغلبية النسبية أو البسيطة بما يؤدي إلى فوز المرشح بصرف النظر عن النسبة المئوية من الأصوات المُتحصل عليها، فلا يتم إجراء جولة انتخابية ثانية لضمان حصول المرشح على الأغلبية المطلقة أي أكثر من 50% من الأصوات.^[177]

يصب نظام الكتلة في مصلحة الأحزاب الأكثر تنظيماً والذي تملك الإمكانيات والقدرة (والسلطة) على توجيه اقتراع الناخبين باتجاه التصويت بكثافة للأحزاب الأكثر قدرة الإمكان من عمليات التشطيط، بحيث لا تنقسم الأصوات فيه، بينما تُعاني من نتائج الأحزاب الأقل انضباطاً بحيث تعجز حتى عن الحصول على مقعد واحد. وهكذا يمكّن هذا النظام فوز الحزب أو التكتل الذي يحصل على الأغلبية البسيطة في الانتخابات من حصد كافة مقاعد الدائرة الانتخابية، بينما تذهب هدرًا أصوات الناخبين لصالح الأحزاب أو الأفراد الذين لم يحصلوا على الأغلبية. هذا ساعد إلى جانب عوامل عدة على تأمين الفوز الكاسح لحزب البعث العربي الاشتراكي الحاكم وبقية المستقلين والأحزاب المنضوية تحت سيطرته والتي تتشكل بشكل خاص من أحزاب الجبهة الوطنية التقدمية التي شكّلت ما يُعرف باسم "قائمة الوحدة الوطنية" في انتخابات مجلس الشعب السوري الأخيرة لعام 2020.^[178] ففي هذه الانتخابات الأخيرة، حصّد حزب البعث على 167 من عدد مقاعد مجلس الشعب الـ250، بينما فازت الأحزاب المتحالفة معه بـ16 مقعداً، وتوزعت المقاعد الـ67 الباقية على "المستقلين" المنضوين جميعاً تحت "قائمة الوحدة الوطنية".^[179]

[176]- مقابلة بتاريخ 16 حزيران/يونيو مع خبير انتخابي تحفظ عن ذكر اسمه.

[177]- المرجع السابق.

[178]- التي جرت بتاريخ 19 تموز/يوليو 2020.

[179]- وقد أعلنت القائمة النهائية للفائزين بمقتضى المرسوم رقم 208 لعام 2020.

تُقَسَّم ورقة الاقتراع دائماً إلى قسمين يُدرج في أولهما أسماء المُقترَع لهم عن فئة العمال والفلاحين، بينما يحوي القسم الثاني على أسماء المرشحين عن قطاع باقي فئات الشعب. يعكس ذلك كوتا العمال والفلاحين المذكورة في المادة 60 من الدستور السوري، وفي المادة 22 من قانون الانتخابات العامة التي تنصّ على أن تكون نسبة ممثلي القطاع الأول 50% على الأقل من مجموع مقاعد مجلس الشعب. ترى بعض الأطراف أنّ النظام يهدف من خلال هذه الكوتا إلى السيطرة على العملية الانتخابية وتمرير مرشحيه،^[180] وخاصة أن اتحادي العمال والفلاحين منضويان تحت الجبهة الوطنية التقدمية المتحالفة مع البعث والتي تعمل تحت إمرته. كما أنّ تلك الكوتا تحدّ من التنافسية وتُربك المرشحين في اختيار الفئة التي سيتقدمون من خلالها، وتنتهك الحق في المساواة بينهم، لا سيما وأنّه لا يوجد معيار دولي يتيح وضع كوتا لمثل هذه الفئة التي لا تعدّ مهمّشة في سوريا. في المقابل، تمّ تهميش تمثيل عادل لبقية فئات الشعب، كالمرأة وذوي الاحتياجات الخاصة، مع إهمال المقيمين في الخارج الذين لا يحق لهم التصويت في غير الانتخابات الرئاسية.

الرسم رقم 3: نموذج عن أوراق الاقتراع في انتخابات مجلس الشعب في سوريا^[181]



يُطبّق أيضاً النظام الأكثر الكتلوي في الانتخابات المحلية التي يسيطر عليها حزب البعث، لا سيما من خلال إصدار قائمة "الوحدة الوطنية" عبر قيادته القطرية، بينما تتكون القائمة الأخرى من "مستقلين" بنسبة 30% من قوائم المرشحين.^[182] ويكون للمحافظين، بوصفهم ممثلين للسلطة التنفيذية،

[180]- يُنظر أحكام الانتخابات في الدساتير السورية، مرجع سابق. يُنظر أيضاً خطة التحول الديمقراطي في سوريا، بيت الخبرة السوري، مرجع سابق، ص 59-60. كما قد تتعارض هذه الكوتا مع الفقرة 4 من المادة 8 من الدستور السوري التي تنصّ على أنّه لا يجوز مباشرة أي نشاط سياسي أو قيام أحزاب أو تجمعات سياسية على أساس مهني. وتضيف المادة نفسها أنّه تُحظر ممارسة مثل هذه الأنشطة أو قيام الأحزاب أو التجمعات السياسية على أساس ديني، أو طائفي، أو قبلي، أو مناطقي، أو فئوي، أو بناءً على التفرقة بسبب الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون. ونحن نتفق مع كل هذا، ونعتقد أنّها من المواد المطلوب إعادة إدراجها في دستور سوريا المقبل، مع تدعيم ذلك بوجود مؤسسات قضائية ديمقراطية، وألا يتوسع في تفسيرها بما يخدم مصلحة النظام الحاكم.

[181]- المصدر: تلفزيون درعا الحدث - انتخابات مجلس الشعب لعام 2020.

[182]- انتخابات الإدارة المحلية تنطلق في سوريا، عنب بلدي، 16 أيلول/سبتمبر 2018. متوفر على الرابط: <https://www.enabbaladi.net/archives/252009#ixzz6y1Vtvf58>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 13 آب/أغسطس 2021.

صلاحيات واسعة جداً بما في ذلك التدخل في سيرورة العملية الانتخابية واستصدار التعليمات ذات الصلة وتحديد عدد المقاعد.^[183]

ثانياً: الأثر السلبي لتقسيم الدوائر في سوريا على دقة التمثيل وصحته

يُتبع حالياً التقسيم الإداري للمحافظات لترسيم الدوائر الانتخابية في سوريا بالنسبة للانتخابات مجلس الشعب، بحيث "تعد كل محافظة دائرة انتخابية بالنسبة لانتخاب ممثليها أعضاء لمجلس الشعب عدا محافظة حلب التي تتكون من دائرتين انتخابيتين هما؛ دائرة مدينة حلب، ودائرة مناطق محافظة حلب".^[184] واللافت للنظر أنه لم يُحدد عدد المقاعد في كل محافظة بما يتناسب مع عدد السكان فيها،^[185] إنما يُترك هذا الأمر لرئيس الجمهورية،^[186] في اعتداءٍ صارخٍ على مبدأ الفصل بين السلطات، من ناحية، وعلى التساوي في قيمة الأصوات، من الناحية الأخرى. فعلى سبيل المثال، حُصص لدائرة مناطق حلب 32 مقعداً في ظلّ تقدير عدد سكان بقراية 2.735.900، بينما كان لدائرة مدينة حلب 20 مقعداً فقط مع أنّ عدد سكانها قُدّر بـ 2.132.100 وذلك في انتخابات مجلس الشعب التي جرت في 12 تموز/يوليو 2020.

وهنا لا بد أن نلاحظ أن الفارق في عدد السكان بين مدينة حلب وريفها والبالغ 603.800، يتفرع عنه فارق بعدد المقاعد يبلغ 12 مقعداً لصالح مناطق حلب، وهذا أمر غير منطقي ولا يخضع لأي تفسير علمي.

الجدول رقم 18: قيمة المقاعد في كل من حلب وريفها:

الدائرة	عدد المقاعد	عدد السكان	المقعد الواحد
حلب	20	2.132.100	106605
ريف حلب	32	2.735.900	85495
الفرق	12	603.800	

نجد أيضاً في هذه الانتخابات التشريعية الأخيرة تمييزاً ضدّ ناخبي العديد من المحافظات السورية، وذلك لصالح ناخبي بعض المحافظات الأخرى مثل دمشق واللاذقية وطرطوس، وذلك في ظلّ ارتفاع عدد المقاعد المخصصة لدوائرهم مقارنةً بعدد السكان فيها.

[183]- للمزيد، يُنظر قانون الانتخابات رقم 5 لعام 2014، مرجع سابق.
 [184]- قانون الانتخابات العامة رقم 5 لعام 2014، مرجع سابق، المادة 20.
 [185]- يكون هذا من خلال تقسيم أعداد السكان أو الناخبين في كل محافظة على أعداد المقاعد المخصصة لها.
 [186]- يُنظر على سبيل المثال المادة الثانية من المرسوم رقم 63 لعام 2016 الخاص بالانتخابات البرلمانية لعام 2016، الصادر في 22 شباط/فبراير 2016 والتي حددت عدد أعضاء كل دائرة انتخابية، بما في ذلك العدد المخصص للعمال والفلاحين. أمّا فيما يخصّ انتخابات مجلس الشعب لعام 2020، فقد حُدّد عدد أعضاء مجلس الشعب في كل من الدوائر الانتخابية بمقتضى المادة الثانية من المرسوم رقم 76 لعام 2020.

هذا وينتقد العديد من الباحثين ترسيم حدود الدوائر الانتخابية الحالي في سوريا، لا سيما من حيث كبر حجمها وأثر ذلك على عدالة الانتخابات. فلا "يعتقد بيت الخبرة أن الدوائر الفردية وفق نظام التصويت الأكثر شيوعاً هو خيار واقعي لأن رسم دوائر وفق هذا النظام سوف يعزز نفوذ الأحزاب الكبيرة وسوف يشكل موضوعاً خلافياً. كما أن نظام الدوائر الحالي (تقسيم سوريا إلى 14 دائرة انتخابية بحسب عدد محافظاتاتها) سوف يتم تجاوزه ليس فقط لأن هذا التقسيم هو من بقايا حكم البعث، بل الأهم من ذلك أن المحافظة تشكل دائرة كبيرة جداً لخلق نوع من التواصل بين المجتمعات المحلية وممثليها في البرلمان".^[187] تؤكد بدورها الكاتبة السورية لى قنوت أن "الدوائر الكبيرة تحتاج إلى موارد مالية عالية للدعاية الانتخابية، وفي الحالة السورية سيستفيد من ذلك حيتان المال وأثرياء الحرب عموماً وحزب البعث الحاكم"، وستضعف قدرة النساء المرشحات على خوض غمارها".^[188]

وعلى صعيد انتخابات مجالس الإدارة المحلية، يُلاحظ أيضاً التمييز بين الناخبين من حيث التفاوت في قيمة أصواتهم وكذلك ترك أمر تخصيص عدد المقاعد لقرارات تعسفية تصدر عن السلطة التنفيذية. فقد جاء صراحة في المادة 26 من قانون الانتخابات العامة لعام 2014 أن يُترك لوزير الإدارة المحلية تحديد عدد الدوائر الانتخابية لمجالس المحافظات ومدن مراكز المحافظات والوحدات الإدارية الأخرى. وتضيف المادة نفسها أن "توزع المقاعد في الدوائر المحددة لمجالس المحافظات والمدن المقسمة إلى دوائر بقرار من المحافظ".

ثالثاً: النظم الانتخابية وتقسيم الدوائر في المرحلة الانتقالية السورية

في العادة تتسم عملية اعتماد النظام الانتخابي وترسيم الدوائر الانتخابية بالتعقيد، لما لذلك من عامل مؤثر على نتائج الانتخابات وعدالتها وتمثيلها. في الحالة السورية التي غابَ عنها تقسيم عادل للدوائر في ظلّ نزاع أدى إلى تغيير كبير في التركيبة الديموغرافية والطائفية والعرقية للسكان، وإن كان من المطلوب تنصيب قانون الانتخاب المقبل على الخطوط العريضة المرتبطة بتقسيم الدوائر الانتخابية، فإنه يجب تفويض جهة معينة لترجمة هذه النصوص التشريعية أثناء عملية الترسيم. فقد يُترك ذلك، إثر عملية الانتقال السياسي في سوريا، إلى الهيئة المستقلة لإدارة الانتخابات المشكّلة، أو إلى هيئة أو جهاز حيادي ذي خبرة فنية وسياسية عالية ومُحدّث خصيصاً لهذا الغرض. وفي الأحوال جميعها، سيكون سجل الناخبين الجديد والإحصاء السكاني عنصرين أساسيين ويجب إعدادهما بشفافية قبل عملية الشروع بترسيم الدوائر بما يساهم في مساعدة هذا الجهاز بهذه المهمة الشاقة. كما تعدّ استقلالية وحيادية هذه الجهة أمراً أساسياً من أجل منع الأحزاب الجديدة أو تلك الممثلة من بقايا النظام السابق من التأثير على عملية تقسيم الدوائر.

لا شك أن هناك علاقة مترابطة ووثيقة بين النظام الانتخابي المرتقب وبين ترسيم الدوائر في الانتخابات العامة، أما في ما يخص الانتخابات الرئاسية، وذلك في حال الاستمرار بألية انتخاب رئيس

[187]- خطة التحول الديمقراطي في سوريا، بيت الخبرة السوري، مرجع سابق، ص 72.
[188]- لى قنوت، قراءة سياسية نسوية في قانون الانتخابات العام في سوريا (القانون رقم 5 - لعام 2014)، مركز حرمون للدراسات المعاصرة، 16 تشرين الأول/أكتوبر 2020، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/3o81qeq>، تمّ تصفّح الموقع بتاريخ 23 آب/أغسطس 2021.

جمهورية مباشرة من الشعب، فإنّ سوريا ستكون دائرة انتخابية واحدة، كما هي الحال عليه اليوم،^[189] وكما هي أيضاً في أغلب دول العالم.

أما بالنسبة للانتخابات البرلمانية، فربما الأفضل اعتماد التقسيمات الإدارية وفق المناطق، بما يضمن أفضل تمثيل، وحتى لو تم الاستمرار في اتباع الدوائر الانتخابية للحدود الإدارية للمحافظات، فإنّه لا بدّ من أن يتم وضع نصوص قانونية، سواء أكان في قانون الانتخابات أو في قانون خاص متعلق بتقسيم الدوائر، بما يحقق التساوي بين أصوات الناخبين، والتناسب بين عدد النواب مع عدد سكان كل دائرة، وعدالة تمثيل المحافظات.^[190] فقد يكون الحد الأدنى لكل محافظة 15 نائباً والأعلى 30 نائباً، وذلك بحسب عدد السكان في كل منها، مع إمكانية انحراف بنسبة لا تتجاوز 10% كحد أقصى. وقد يكون من المهم ومن الموضوعي رفع هذا التمثيل لبعض المحافظات التي عانت من التهميش خلال العقود الماضية، كمناطق الجزيرة السورية.

كما تجدر الإشارة إلى أنّه يجب إعادة النظر في تقسيم الدوائر الانتخابية أو عدد المقاعد المخصصة لكل منها من فترة زمنية لأخرى، تبعاً لاختلاف الأوضاع الديموغرافية. وعلى الرغم من عدم وجود معيار دولي محدّد؛ فإن الكثير من الدول تحدد 10 أعوام تقريباً لإجراء كهذا. بالتالي، يمكن تبسيط عملية تقسيم الدوائر في سوريا قدر الإمكان خلال المرحلة الانتقالية، بما يسهم في تجنب تعقيدات هذه المسألة، على أن يتم إعادة النظر فيها حالما تستقر الأوضاع وتسمح به الظروف.

في الوقت نفسه، يتوجب ألاّ ينحصر تصويت المنتمين إلى أقليات بمرشّحين يتبعون إلى أقلياتهم نفسها. في إطار ذلك وفي ظلّ عدم تأييد هذا التقرير لاعتماد كوتا للمنتمين إلى أقليات، سيُشكّل نظام التمثيل النسبي المبني على قوائم انتخابية تضم مرشحين منتمين إلى مختلف الديانات والطوائف والإثنيات مخرجاً للحدّ من السلوك الانتخابي الطائفي والعنصري. وضرورة نشر الوعي الانتخابي والحدّ من الاستقطابات الدينية والطائفية والعرقية خلال الدعايات الانتخابية. أمّا فيما يخصّ تشكيل دوائر خارج الوطن، فإنّ ذلك يُشكّل أهمية بالغة في سوريا التي غادرها أكثر من ستة ملايين شخصاً خلال العقد الأخير. ويُذكر أنّه لا يسمح حالياً للسوريين المقيمين في الخارج بالتصويت في الانتخابات التشريعية والمحلية، بينما يحق لهم ذلك في الانتخابات الرئاسية.^[191] وذلك في السفارات السورية المعروفة مع ما يترافق من عملية إقصائية لمعارضين.

[189]- ورد في المادة 18 من قانون الانتخابات العامة السوري رقم 5 لعام 2014 ما نصّه: "تعد أراضي الجمهورية العربية السورية دائرة انتخابية واحدة لغرض: أ/انتخاب رئيس الجمهورية. ب/الاستفتاء".

[190]- إنّ التمييز بين المحافظات، ليس إلاّ وجهاً من أوجه التمييز العديدة في تركيبة مجلس الشعب السوري بما في ذلك إقصاء غير المؤيدين للنظام وغير البعثيين، فضلاً عن التمثيل المرتفع للمنتمين إلى الطائفة العلوية مقارنةً بعددهم من إجمالي السكان. للمزيد، يُنظر زياد عواد وأغنيص فافييه ترجمة مايا صوّان، الانتخابات في زمن الحرب: مجلس الشعب السوري (2016-2020) مشروع بحثي، 30 نيسان/إبريل 2020، ص 33، متوفر على الرابط:

<http://medirections.com/images/dox/07-05-2020-Elections-in-Wartime-V04.pdf>

تمّ تصفّح الموقع بتاريخ 13 آب/أغسطس 2021.

يُنظر أيضاً مركز إدراك للدراسات والاستشارات، الانتخابات التشريعية في سوريا ما بين 2012-2020، تشرين الأول/أكتوبر 2020، ص 29، متوفر على الرابط: <https://idraksy.net/wp-content/uploads/2020/11/Syria-Parl.pdf>، تمّ تصفّح الموقع بتاريخ 13 آب/أغسطس 2021.

[191]- قانون الانتخابات العامة لعام 2014، مرجع سابق، المادة 99.

لا بد لنا من التأكيد على أنه لا يوجد نظام انتخابي أمثل، إنما تلعب العديد من المعطيات السياسية والاجتماعية والديموغرافية دوراً أساسياً في تحديد هكذا نظام بحسب البلد المعني. وفي الحالة السورية، لا بدّ من استشراف نظام انتخابي يأخذ في الحسبان خصوصية الوضع السوري، لا سيما التنوع الديني والإثني، من ناحية، وحال الديكتاتورية والنزاع اللذين عايشهما السوريون، من ناحية أخرى. ولكي يتم تحديد أفضل النماذج؛ سنقارب معايير اختيار النظام الانتخابي قبل تقديم لأحة بالأهداف التي تحدد المراد تحقيقه أو تجنبه في الحالة السورية، ليصار إلى اقتراح مجموعة من النماذج التي يمكن تطبيق أحدها في سوريا خلال المرحلة الانتقالية.

1. معايير اختيار النظام الانتخابي وتقسيم الدوائر:

تختلف التعريفات التي تُطلق على النظام الانتخابي، غير أنّ أغلبها يتمحور حول الآلية التي يتم من خلالها ترجمة أصوات الناخبين إلى مقاعد في الهيئات المختلفة.^[192] ينظّم بالتالي النظام الانتخابي العلاقة بين الناخبين والمرشحين للانتخابات أو الفائزين بها. يتغير شكل النظام الانتخابي تبعاً لمجموعة من العوامل الأساسية، لا سيما حجم الدائرة الانتخابية، أي عدد المقاعد فيها، فضلاً عن الطريقة المتبعة لاحتساب النتائج وبالتالي تحديد الفائزين.

على الرغم من وجود معايير دولية واجب احترامها في أي نظام انتخابي؛ فإنّ اختيار مثل هذا النظام يختلف بحسب ظروف كل بلد وتركيبته السكانية ونظام الحكم فيه وظروفه السياسية والاجتماعية.

ينبغي أيضاً في الدول ذات التنوع الديني والإثني، خاصة منها التي عانت شروخات وانقسامات، أن يحرص النظام الانتخابي على ضمان حسن التمثيل والتنوع في الهيئات المنتخبة. فيتوجب في الهيئات المنتخبة أن تعكس التركيبة السكانية، ليس فقط على مستوى التنوع الديني والإثني، إنما أيضاً التمثيل الجغرافي والمناطقّي والإيديولوجي، وحتى تمثيل المرأة والفئات المهمشة الأخرى. هذا ويسهم النظام الانتخابي في إدارة الصراعات والتخفيف من حدّة الاحتقان بين الجماعات المختلفة وتحقيق المصالحة الوطنية عقب صراعات داخلية. في إطار ذلك، يمكن من خلال النظام الانتخابي تحفيز الأحزاب التي قد تمثّل مجموعات سكانية معينة على التحالف فيما بينها، أو العمل على توسيع دائرة ناخبها من خلال عرض برامج وطنية غير فئوية، وبالتالي الابتعاد عن التقوقع في أطر ضيقة تزيد من الشروخات بين المواطنين.

يسهم النظام الانتخابي في تشكيل أو عدم تشكيل حكومات مستقرة، فالنظام الذي يُتيح تمثيل عدد واسع من الأحزاب السياسية في البرلمان سيجعل من الصعب تشكيل حكومة قوية قادرة على الاستمرار وعلى التوصل إلى قرارات إصلاحية. ومن المعروف قدرة الأنظمة الأكثرية على إفراز حكومات قوية، بينما تسهم أنظمة التمثيل النسبي في تشكيل حكومات ائتلافية في ظلّ وجود معارضة برلمانية ذات

[192]- القاموس العربي، مرجع سابق، ص 279. يُنظر أيضاً ستينا لارسرود وريتا تافرون، تعريب عماد يوسف، التصميم من أجل المساواة، النظم الانتخابية ونظام الكوتا: الخيارات المناسبة والخيارات غير المناسبة، المؤسسة الدولية لديمقراطية الانتخابات (IDEA)، 2008، ص 5. متوفر على الرابط:

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/designing-for-equality-best-fit-medium-fit-non-favourable-combinations-of-electoral-systems-and-gender-quotas-AR.pdf>

تمّ تصفح الموقع بتاريخ 1 آب/أغسطس 2021.

وزن. غير أنّ وجود هذه المعارضة هو أمر أساسي لتقييم التشريعات المُراد اعتمادها والضغط بشكل مستمر على الحكومة لضمان حسن أداء عملها، فضلاً عن الدفاع عن مصالح فئات شعبية أخرى أقل تمثيلاً في البرلمان والحكومة. من هنا تأتي أهمية اعتماد نظام انتخابي يُتيح وجود معارضة قوية وقابلة للاستمرار وقادرة على طرح بديل حكومي.^[193]

طبعاً هذا الأمر يختلف تبعاً لنظام الحكم، من برلماني لرئاسي، حيث أن تأثير البرلمان في الحكومة يختلف بين قيام الأكثرية النيابية بتشكيها، أو نيل ثقة الحكومة المقدمة من الرئيس للبرلمان.

يذهب البعض إلى أنّه يتوجب من خلال النظام الانتخابي إتاحة الإمكانية للناخبين للتأثير في شكل الحكومة ومساءلتها بما يتيح حجب التأييد عن الحزب الحاكم في حال سوء إدارته للحكم. يشمل ذلك أيضاً قدرة الناخبين على مراقبة وفاء المرشحين لوعودهم في حال فوزهم بالانتخابات وبالتالي إقصائهم في حال عدم الوفاء بهذه الوعود أو عدم تأدية أدوارهم بكفاءة ومهنية.^[194]

2. الأهداف المرجوة من النظام الانتخابي وتقسيم الدوائر في سوريا:

تغطي اللائحة أدناه أهدافاً عدّة قد يكون من الصعب تحقيقها والتوفيق بينها، فمثلاً يمكن السعي من خلال اختيار النظام الانتخابي إلى تعزيز فرص المرشحين المستقلين بالانتخابات، وفي الوقت نفسه تشجيع انطلاق الأحزاب السياسية القوية. وقد يكون من المهم صوغ نظام يتيح للناخبين خياراً واسعاً من المرشحين والأحزاب. إن صوغ النظام الانتخابي السوري يجب أن يأخذ في الحسبان الأهداف الآتية أدناه والمدرجة تراتبياً بحسب أهميتها:

■ ضمان المشاركة والتمثيل العادل والفعال لكافة مكونات المجتمع السوري، بما فيها الأقليات الدينية والإثنية والنساء والشباب وذوي الإعاقة وغيرهم من الفئات المهمشة في البرلمان السوري المقبل. بناءً على حقوق المواطنة المتساوية، وبصورة تضمن عدالة التمثيل دون أي تمييز بين تلك المكونات

■ الحدّ من الشروحات الدينية والإثنية والطائفية والمناطقية التي عززتها سنوات الصراع الأخير بما يشمل التخفيف من السلوك الانتخابي المستند إلى الانتماءات الفئوية في مقابل تعزيز البرامج الانتخابية الوطنية.

■ ترسيخ الديمقراطية على المدى الطويل بما يشمل تعزيز شرعية السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وتحقيق الفصل التام بينها، فضلاً عن وجود معارضة برلمانية.

■ تشكيل برلمان فعال قادر على ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة، ويضمن استقرارها.

■ تشجيع عقد التوافقات بين الأحزاب السياسية وتشجيع التقارب داخل الأحزاب نفسها.

■ تشجيع المواطنين على المشاركة السياسية سواء أكان بالتصويت أو الترشح، لا سيما من خلال تبسيط العملية الانتخابية.

■ الابتعاد عن ثقافة الشخصنة السياسية التي عانى منها السوريون لعقود في ظل نظام استبدادي وبالتالي التصويت للبرنامج وليس للأشخاص، بما يحدّ أيضاً من تأثير المال السياسي.

[193]- للمزيد، يُنظر: أندرو رينولدز، مرجع سابق، ص 9.

[194]- المرجع السابق، ص 8.

3. النماذج المقترحة:

من المعلوم أنّ النظام الانتخابي السوري سيكون وليد توافقات سياسية وقد يتم اعتماده في إطار التسوية السياسية المزمعة في سوريا. في هذا السياق، يمكن أن يكون من بين النماذج الآتية أدناه وغير مرتبة بحسب الأفضلية. فسيتم بدايةً استعراض نموذجين انتخابيين أكثرين، يقتربان مما هو معمول به حالياً في سوريا. سيُعرض بعدها نموذجان انتخابيان في إطار نظام التمثيل النسبي الذي يعدّ أفضل من الأكثرية. وسيتم أخيراً عرض النموذج المختلط الذي قد تسفر المفاوضات السياسية عن اعتماده.

3.1 النموذج الأول: النظام الأكثرية وفق دوائر فردية تعادل عدد أعضاء مجلس الشعب:

تقسم سوريا إلى 250 دائرة انتخابية تبعاً للإحصاء السكاني بحيث يُنتخب نائب واحد عن كل دائرة وفقاً لـ (شخص واحد، صوت واحد). سيكون أيضاً من الأفضل، في حال تطبيق هكذا نظام في المرحلة الانتقالية، اعتماد نظام الجولتين. بالإضافة إلى المزايا والمساوئ المدرجة ضمن النموذج الأول، يمكن إضافة أنّ اعتماد هذا النموذج سيتطلب مشقة الخوض في ترسيم الدوائر. غير أنّ هذه الأخيرة قد تسهم في حسن تمثيل المكونات المجتمعية في ظلّ خلق دوائر صغيرة في أماكن تجمعاتهم البشرية، وذلك بما يتفق مع المعايير الدولية. مع ذلك سيكون من الصعب حسن تمثيل المرأة وذوي الاحتياجات الخاصة في ظلّ هكذا نظام، وذلك في ظلّ صعوبة تطبيق نظام الكوتا.

يتم وفق نموذج النظام الانتخابي المعمول به حالياً في سوريا توزيع 250 مقعداً نيابياً على الدوائر الـ15 المعتمدة حالياً.

من مزايا هذا النموذج:

- تجنب مشقة ترسيم الدوائر بحيث يتم اتباع التقسيم الإداري الحالي مع إمكانية دمج بعض النواحي تبعاً لعدد السكان فيها، وسيحدد القانون عدد المقاعد في كل دائرة تقليدية (15) بما يتناسب مع عدد السكان.^[195]
- خلق علاقة مباشرة بين الناخبين وممثليهم الذين يستطيعون إخضاعهم للمحاسبة وتجنب إعادة انتخابهم في حال تقصيرهم.
- بساطة هذا النظام ستشجع المواطنين على المشاركة السياسية.^[196]
- تشكيل حكومة قوية في ظلّ حيازة الحزب الفائز على أغلب المقاعد وبالتالي اتخاذ قرارات حاسمة باتجاه الإصلاح. وذلك في حال كان من أدوار البرلمان تشكيل الحكومة.

[195]- غير أنّه لا بدّ من إجراء إحصاء سكاني بحيث يتم توزيع المقاعد بناء على عدد السكان أو الناخبين في كل دائرة.
[196]- فانخفاض مستوى الثقافة الانتخابية، وأحياناً التعليم، لدى السوريين يؤدي إلى تضيق خيارات الأنظمة الانتخابية، أي الابتعاد عن تعقيد ورقة الاقتراع لتيسير فهمها من طرف الناخبين.

غير أنّ أبرز مساوئه تتمثل في:

- ضياع الكثير من الأصوات هدرًا.
- عدم ضمان دقة التمثيل وصحته، حيث يؤدي إلى إقصاء بعض الأقليات وضعف تمثيل المرأة ما لم يتم اعتماد كوتا لهما.
- إمكانية إعادة فرض نظام استبدادي من خلال هيمنة حزب طاغٍ على الحكم.
- الاستمرار في ثقافة الشخصنة وبالتالي التصويت للشخص، وليس للبرنامج.
- يُعزز الانتماء المناطقي/الجغرافي الضيق
- يعزز وصول الزعامات المحلية.

الجدول رقم 19: توزيع الأصوات ونسبها:

المرشح	عدد الأصوات	نسبة الأصوات
أ	6000	6%
ب	40000 (الفائز)	40%
ج	15000	15%
د	39000	39%
مجموع الأصوات	100000	100%

3.2 النموذج الثاني: اعتماد النظام النسبي مع دوائر انتخابية على مستوى المحافظات:

سيتم وفق هذا النموذج اتباع نظام التمثيل النسبي في ظلّ تقسيم سوريا إلى 15 دائرة انتخابية، كما هي الحال عليه اليوم، واعتماد اللائحة المغلقة للأسباب المذكورة أعلاه، حيث إن اعتماد الصوت التفضيلي يؤثر سلبياً على انتخاب المرأة والأقليات من ناحية، ويمكّن من شرائه في ظلّ الفساد والمال السياسي، من ناحية أخرى.

من مزايا هذا النموذج:

- يمنح كل حزب أو مكون سياسي عدد مقاعد متناسب مع عدد الأصوات التي يحصل عليها، فلا تذهب أي من الأصوات هدرًا إلا بالحد الأدنى.^[197]

[197]- يتناسب هذا مع العتبة الانتخابية التي يتم اعتمادها.

■ يُتيح هذا النظام إمكانية تمثيل كافة مكونات المجتمع، خاصة في ظلّ حظر إنشاء الأحزاب على أساس ديني أو عرقي، وهذا ما سيسهم في حسن التمثيل، من ناحية، وتحديد البرامج الانتخابية الطائفية والإثنية لصالح برامج وطنية، من ناحية أخرى. كما سيتم في إطار ذلك تشجيع عقد التوافقات بين الأحزاب السياسية.

■ يضمن عدد المقاعد الكبير في كل دائرة تنوع التمثيل ويحفّز التحالفات بين الأحزاب.

■ يمكّن بسهولة من تطبيق الكوتا النسائية في لوائح الترشيح بحيث يُفَرَّ

■ يفرض على الأحزاب إدراج أسماء مرشحات في قوائمها الحزبية.

■ يجتنب مشقة ترسيم الدوائر بحيث يتبع الحدود الإدارية للمحافظات.

■ تمثيل الأحزاب الصغيرة في ظلّ ارتفاع عدد الممثلين المنتخبين وبالتالي انخفاض نسبة الحسم.

بينما تبرز أهم سلبيات هذا النموذج في أنّه يُتيح للأحزاب والمجموعات الصغيرة الوصول إلى الندوة البرلمانية، ويؤثر سلباً على قيام حكومات متماسكة ذات برنامج واضح، مما ينعكس على عدم الاستقرار السياسي، ومن هنا تبدو أهمية رفع نسبة العتبة الانتخابية للحدّ قدر الإمكان من وصول أحزاب كهذه مع التفريق وفق أدوار البرلمان من تشكيل الحكومة أو منحها الثقة.

مثال توضيحي:

عدد الأصوات الصحيحة: 191000

عدد المقاعد: 9

طريقة احتساب الأصوات: طريقة الباقي الأكبر

الجدول رقم 20 : توزيع الأصوات على اللوائح:

الأصوات	اللوائح المشاركة
66000	اللائحة الزرقاء
62000	اللائحة الصفراء
29000	اللائحة الحمراء
23000	اللائحة الخضراء
11000	اللائحة الرمادية

الحالة الأولى: اعتماد الحاصل الانتخابي

الحاصل الانتخابي: عدد الأصوات الصحيحة / عدد المقاعد

الحاصل الانتخابي: $191000/9 = 21000$

تخرج اللائحة الرمادية من السباق كونها لم تصل إلى الحاصل الانتخابي، ويحسب حاصل انتخابي جديد تحسب فيه أصوات اللوائح المتأهلة. فيصبح الحاصل الانتخابي الجديد:

$180000 = 11000 - 191000$

الحاصل الانتخابي: عدد الأصوات الصحيحة / عدد المقاعد

الحاصل الانتخابي: $180000/9 = 20000$

جدول رقم 21: توزيع المقاعد بين اللوائح:

اللوائح	عدد الأصوات	المقاعد	الباقى	المقاعد	إجمالي المقاعد
اللائحة الزرقاء	66000	3	6000	-	3
اللائحة الصفراء	62000	3	2000	-	3
اللائحة الحمراء	29000	1	9000	1	2
اللائحة الخضراء	23000	1	3000	-	1
المجموع	180000	8			9

3.3 النموذج الثالث: اعتماد النظام النسبي مع دوائر انتخابية متوسطة أصغر من المحافظات:

سيتم وفق هذا النموذج اتباع نظام التمثيل النسبي كما هو مبين في النموذج السابق، مع تصغير حجم الدوائر الانتخابية ليكون عدد المقاعد المحجوز لكل منها لا يتجاوز الـ 15 مقعداً. بالإضافة إلى المزايا المذكورة في النموذج السابق ومع أنه يتطلب ترسيم الدوائر الانتخابية، ويمكن في هذا النموذج الابتعاد عن تقسيمات جديدة قد تكون محل نزاع، والذهاب للتقسيمات الإدارية الحالية وفق تقسيمات المناطق.

سيسهم اتباع هذا النموذج بتحقيق الآتي:

- خلق علاقة مباشرة بين الناخبين وممثلهم.
- تعزيز المشاركة السياسية للمرأة.
- تعزيز تمثيل الأقليات في ظل وجود دوائر انتخابية صغيرة في المناطق الجغرافية التي يتوزعون فيها.

أمّا عن سبليياته، فهي بشكل أساسي تحمّل مشقة ترسيم الدوائر الانتخابية وصعود الأحزاب الصغيرة
مثال توضيحي:

عدد الأصوات الصحيحة: 96000

عدد المقاعد: 9

طريقة احتساب الأصوات: طريقة الباقي الأكبر

الجدول رقم 22: توزيع الأصوات بين اللوائح

الأصوات	اللوائح المشاركة
33000	اللائحة أ
32000	اللائحة ب
14000	اللائحة ج
12000	اللائحة د
5000	اللائحة هـ

الحالة الأولى: اعتماد الحاصل الانتخابي

الحاصل الانتخابي: عدد الأصوات الصحيحة / عدد المقاعد

الحاصل الانتخابي: $96000/9 = 10666$

تخرج اللائحة (هـ) من السباق كونها لم تصل إلى الحاصل الانتخابي، ويحسب حاصل انتخابي جديد
تحسب فيه أصوات اللوائح المتأهلة. فيصبح الحاصل الانتخابي الجديد: 96000-5000: 91000

الحاصل الانتخابي: عدد الأصوات الصحيحة / عدد المقاعد

الحاصل الانتخابي: $91000/9 = 10111$

الجدول رقم 23: توزيع المقاعد على اللوائح:

اللوائح	عدد الأصوات	المقاعد	الباقى	المقاعد	إجمالي المقاعد
اللائحة أ	33000	3	2667		3
اللائحة ب	32000	3	1667		3
اللائحة ج	14000	1	3889	1	2
اللائحة د	12000	1	1889		1
المجموع		8			9

3.4 النموذج الرابع: نظام مختلط قائم على دوائر نسبية على مستوى المحافظات ونظام أكثرى:

في هذا النموذج سيتم تطبيق النظام المختلط المتوازي بحيث يقوم الناخبون باختيار ممثليهم باستخدام نظامين انتخابيين مختلفين؛ أحدهما نظام التمثيل النسبي والآخر أكثرى. وقد طبق هذا النموذج في الانتخابات التشريعية الفلسطينية في العام 2006.

الخيارات المتاحة لتطبيق النظام المختلط:

الخيار الأول: تقسم المقاعد الـ250، النصف (125) يتم التنافس عليها بالتمثيل النسبي، والنصف الآخر (125) يتم التنافس عليها في مقاعد الأكثرية باستخدام نظام الكتلة في دوائر تتراوح بين 5-7 مقاعد أي حوالي 20 دائرة.

الخيار الثاني: تقسم المقاعد الـ250 إلى ثلثين على النظام النسبي (160) والثلث على النظام الأكثرى (90) يتم التنافس عليها في مقاعد الأكثرية باستخدام نظام الكتلة في دوائر تتراوح بين 3-4 مقاعد أي حوالي 20 دائرة.

الخيار الثالث: تقسم المقاعد الـ250، النصف (125) يتم التنافس عليها بالتمثيل النسبي، والنصف الآخر (125) يتم التنافس عليها في مقاعد الأكثرية باستخدام الدائرة الفردية في 125 دائرة من خلال جمع عدد من النواحي مع بعضها البعض.

ومن أهم مزايا هذا النموذج؛ الاستفادة من مزايا كل من النظامين الأكثرى والنسبي المشار إليهما أعلاه وتجنب قدر الإمكان مساوئ كل منهما. فقد يسهم النظام المختلط بشكل خاص في حسن التمثيل الديني والإثني في الدوائر الفردية المنشأة في أماكن التجمعات البشرية للمكونات السورية من ناحية، ويُتيح في الوقت نفسه لهذه المكونات بالتصويت على نطاق جغرافي أوسع على صعيد الدوائر النسبية.^[198] كما سيسهم النظام المختلط في تشكيل حكومة قوية نوعاً ما.

[198]- مقابلة مع وليد فخر الدين، خبير لبناني في مجال الانتخابات، 11 أيار/مايو 2021.

أما عن أبرز مساوئه؛ فهي أنه قد يكون معقداً على السوريين الذين تنقصهم الثقافة الانتخابية،^[199] وسيؤدي بالتالي إلى عدم تشجيع المواطنين على المشاركة السياسية سواء أكان بالتصويت أو الترشح. كما قد يخلق نوعاً من اللامساواة بين المرشحين في ظلّ اختلاف فرص النجاح بين مرشحي الدوائر النسبية والدوائر الفردية، وقد يؤدي ذلك أيضاً إلى عدم المساواة بين الناخبين من ناحية اختلاف وزن أصواتهم.

أخيراً وبصرف النظر عن النموذج الذي سيتم اعتماده، يمكن تطبيق طريقة الباقي الأكبر في توزيع المقاعد. أما في حال شغور أحد المقاعد، كأن يكون ذلك بسبب وفاة أو استقالة النائب بعد انتهاء العملية الانتخابية، فيُمنح إلى المرشح الخاسر الأول على لائحة هذا النائب.

[199]- سيعمل هذا هيئة إدارة الانتخابات مهمة أصعب من ناحية التثقيف الانتخابي.

التوصيات

1. في مجال الدوائر الانتخابية

- مراعاة المعايير الدولية أثناء أية إعادة ترسيم للدوائر الانتخابية السورية، لا سيما المبدأ الآخذ بالصوت الواحد للشخص والمساواة بين أصوات جميع الناخبين، وهذا ما سيتطلب تغيير عدد المقاعد المحجوزة لكل دائرة بما يتناسب مع عدد الناخبين فيها.
- مراعاة التنوع الديني والإثني أثناء عملية ترسيم الدوائر بما يسهم في حسن التمثيل وتجنب إضعاف وتشتيت أصوات الجماعات الدينية والإثنية المختلفة.
- تصغير حجم الدوائر الانتخابية بما يسهم في تعزيز العلاقة المباشرة بين الناخبين وممثليهم الذين يستطيعون إخضاعهم للمحاسبة وتجنب إعادة انتخابهم في حال تقصيرهم.
- إشراك الهيئة المستقلة لإدارة الانتخابات في عملية إعادة ترسيم الدوائر، بالتعاون مع هيئة حيادية ذات خبرة فنية وسياسية عالية ومنشأة خصيصاً لهذا الغرض، وبإشراك الجهات المعنية بالإحصاء السكاني، وبالاستناد إلى سجل الناخبين.

2. في مجال النظام الانتخابي

- تصميم النظام الانتخابي بما يسهم في الحدّ من السلوك الانتخابي الطائفي والعرقي وتحقيق المصالحة الوطنية وضمان دقة التمثيل وصحته.
- إلغاء كوتا العمال والفلاحين، وضمان تطبيق كوتا لمشاركة المرأة ولذوي الإعاقة وغيرهم من الفئات المهمشة.
- اعتماد النظام النسبي بما يسهم في تعزيز المشاركة السياسية للمرأة، وضمان التنوع الديني والإثني والمناطق.
- عدم اعتماد الصوت التفضيلي من أجل تبسيط العملية الانتخابية، ولما له من أثر سلبي على حسن تمثيل المرأة والأقليات، وإمكانية شرائه.
- تخفيض نسبة الحسم ليُتاح تمثيل كافة شرائح المجتمع عن طريق الأحزاب الصغيرة، والتقليل بالتالي من هيمنة تيار سياسي متجانس على السلطة.

القسم الثالث

إدارة الانتخابات في سوريا ودعمها من المجتمع الدولي



القسم الثالث: إدارة الانتخابات في سوريا ودعمها من المجتمع الدولي

إنّ احترام المعايير الدولية للانتخابات يتطلب تشكيل إدارة انتخابية مستقلة؛ تعمل بمقتضى القوانين النافذة، وذلك للإشراف على الانتخابات وإدارتها. ويُعدّ وجود الإدارة الانتخابية وحسن تركيبها واستقلاليتها من الأمور الأساسية لمتابعة وتيسير انتخابات عادلة حرّة ونزيهة، لا سيما في البلدان التي تفتقر إلى المؤسسات الديمقراطية العريقة. هذا ولم يتم إنشاء لجنة مستقلة وحيادية لإدارة الانتخابات في سوريا في ظلّ حكم نظام البعث، إنما أُحدث قانون الانتخابات العامة الأخير لعام 2014 "للجنة القضائية العليا" لإدارة عملية انتخاب رئيس الجمهورية تحت إشراف المحكمة الدستورية العليا، ويكون لهذه اللجنة الإشراف الكامل على الاستفتاء وعلى انتخابات أعضاء مجلس الشعب ومجالس الإدارة المحلية. تقع هذه اللجنة، المشكّلة حصراً من قضاة، تحت سيطرة السلطة التنفيذية حيث إن أعضاءها السبعة يعينون بمرسوم رئاسي بعد تسميتهم من طرف مجلس القضاء الأعلى الذي يرأسه رئيس الجمهورية. وعلى مدى الانتخابات السابقة بما فيها الرئاسية والنيابية، أثبتت هذه اللجنة عجزها عن تنظيم أي انتخابات حرة ونزيهة، واتسم عملها بعدم الشفافية والاستقلالية والحياد، بل كان دورها فاعلاً في تشويه العملية الانتخابية والتغطية على كافة الانتهاكات والتعديت على القانون الانتخابي نفسه، وعلى المعايير والالتزامات الدولية للانتخابات.

يبدو في الحالة السورية أنّه سيكون هناك دور دولي في عملية إدارة الانتخابات في المرحلة الانتقالية في سوريا. فقد تبنى مجلس الأمن، في 2015/12/18، القرار رقم 2254 الذي يُعنى بالعملية السياسية والانتقال السلمي للسلطة بالشكل الذي يضمن حلاً دائماً للأزمة السورية. حيث نصّ هذا القرار، الذي أجمع عليه جميع أعضاء المجلس، على بدء محادثات سلام في سوريا بداية عام 2016 في خطوة تؤكد أن الشعب السوري هو من يقرر مصير بلاده ويرسم أطر المرحلة المستقبلية. لذلك دعا إلى وقف جميع الهجمات وأعمال العنف ضد المدنيين بشكل فوري والعمل على تشكيل حكومة انتقالية وإجراء انتخابات ترعاها وتضمن شفافيتها الأمم المتحدة. وهو يشير إلى دعم مجلس الأمن لعملية سياسية بقيادة سورية تيسرها الأمم المتحدة وتفضي إلى تشكيل حكم غير طائفي ذي مصداقية، وصياغة دستور جديد للبلاد، وإجراء انتخابات حرة ونزيهة عملاً بالدستور الجديد تحت إشراف الأمم المتحدة.

في إطار ما سبق، سيعالج الفصل الأول من هذا القسم بعض المواضيع ذات الصلة بهيئة إدارة الانتخابات الوطنية في سوريا. بينما سيسلط الفصل الثاني الضوء على دور الأمم المتحدة في عملية تشكيل هيئة إدارة انتخابية خلال المرحلة الانتقالية، وكذلك مختلف أشكال الدعم التي يمكن تقديمها في هذا المجال.

الفصل الأول: هيئة إدارة الانتخابات

تُشكّل الإدارة الانتخابية المستقلة صمام أمان في الدول ذات التحول الديمقراطي أو الدول الخارجة من نظام شمولي تسلطي، حيث كانت الانتخابات فيها صورية تشوبها العديد من الانتهاكات وعمليات التزوير، والتي تُنتج فوزاً مؤكداً "للحزب الحاكم" أو ممثليه وحلفاؤه وسط شكوك مؤكّدة بعدم نزاهة وشفافية العملية الانتخابية. من الممكن أن تتألف الإدارة الانتخابية من جهاز واحد (ليتوانيا) أو عدة أجهزة (إسبانيا) وفي الغالب جهازين (رومانيا)، ويمكن أن تتقاسم الصلاحيات بينهما أو بين أحدهما وبين السلطة التنفيذية (هنغاريا). ومن الممكن أن تكون مستقلة مؤقتة، مستقلة دائمة، مختلطة (اليابان)، ومن الممكن أن تكون مركزية (كندا) أو لا مركزية (أستراليا) أو تابعة كلياً للسلطة التنفيذية (لبنان 2008). سنعالج أدناه أهم المواضيع ذات الصلة بهيئة إدارة الانتخابات.

أولاً: الإطار القانوني المنشئ للهيئة

يتشكل الإطار القانوني من مجموعة النصوص التي تعتمد عليها الإدارة الانتخابية وتنطلق منها في ممارسة صلاحياتها ومهامها. ينطلق تشكيل الهيئة من الإطار القانوني المنظم لها والذي يحتوي على بنود ضامنة لاستقلالية الهيئة، من ناحية، وملزمة للقيام بدورها وأداء واجباتها بمهنية ونزاهة وحيادية، من ناحية أخرى. تختلف الآليات المنشئة للهيئة من بلدٍ إلى آخر، وذلك تبعاً لعوامل عديدة منها نظام الحكم والتركيب الاجتماعي.^[200]

هناك مصدران أساسيان في إنشاء إدارة الانتخابات، الدستور والقانون، كما يوجد مصدر استثنائي وهو المواثيق الدولية.

1. الدستور:

تذهب العديد من الدول اليوم إلى التنصيب دستورياً على إنشاء هيئة الانتخابات، وذلك من أجل ضمان واستمرارية الهيئة، تاركة الخوض في حيثيات الهيئة، تأليفها، مهامها وصلاحياتها للقوانين، كما هي الحال بمقتضى الدستور الأردني الذي تمّ تعديله لإفراد فصل خاص لها.^[201] وقد كانت تجربة أول إدارة انتخابية في العالم في كوستاريكا بناءً على الدستور الجديد الذي وُضع عام 1949، وتحديدًا المواد (99 – 104)، وتم تفصيل صلاحياتها ومهامها في القانون الأساسي الخاص بها رقم 3504 وفي قانون الانتخابات رقم 1536.

[200]- بامبلا قرطباوي ومااريو أبو زيد، الدليل التدريبي حول الانتخابات، الجزء النظري، الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات، بيروت، 2011 ص 20.

[201]- المملكة الأردنية الهاشمية، دستور العام 1952 المعدل في العام 2016، المادة 67، الفقرة 2: "تنشأ بقانون هيئة مستقلة تدير الانتخابات النيابية والبلدية وأي انتخابات عامة وفقاً لأحكام القانون، ولمجلس الوزراء تكليف الهيئة المستقلة بإدارة أي انتخابات أخرى والإشراف عليها بناءً على طلب الجهة المخولة قانوناً بإجراء تلك الانتخابات".

تنحو بعض الدول ذات التحول الديمقراطي باتجاه تثبيت وجود الهيئة بنص دستوري يحمي وجودها ويرسخه، وتلعب التجارب المبررة في العملية الانتخابية دوراً كبيراً وخاصة في الدول التي شهدت عقوداً من الاستبداد ومن هيمنة سلطة الحزب الواحد أو الحزب المهيمن على الحياة السياسية وعلى مؤسسات الدولة.

ما يجب الإشارة إليه من ناحية وجود آليات متعلقة بالإدارة الانتخابية في نصوص دستورية بأنه يقتصر على الأسس العامة لا التفصيلية، والتي تختلف من بلد إلى آخر، ويظهر الاختلاف في طريقة تشكيلها أو مدى استقلاليتها وتنوع صلاحياتها ومهامها، وحق الاقتراع والترشح ودور المحكمة الدستورية، ودورية الانتخابات، وتسجيل الناخبين...

ويختلف مدى الغوص في التفاصيل من دولة إلى أخرى، في ألمانيا، يُخوّل الدستور للإدارة الانتخابية الصلاحية بترسيم الدوائر الانتخابية أو تحديد المعايير العامة لذلك. وفي مدغشقر، يتطرق الدستور إلى حق الاقتراع أو المؤهلات المطلوبة للتسجيل في سجلات الناخبين. ويحدد دستور الكاميرون مواعيد الانتخابات أو الحد الأقصى للفاصل الزمني بينها، فيما ينص دستور الهند بشكل واضح على مدة عضوية الإدارة الانتخابية.

2. القانون:

في الغالب ما يُترك أمر الغوص في تفاصيل عمل الهيئة، تأليفها، صلاحياتها ومهامها إلى القوانين، وكما كافة المؤسسات والأجهزة، تحتاج مع مرور الزمن وتطور وسائل الحياة، إلى إعادة النظر والتحديث (update)، وهنا يأتي دور المشرع في بلورة هذه الحاجات المتنامية لدى الشعوب وملبياً لتطورات العملية الانتخابية. في بعض الدول، قد تكون الهيئة جزءاً من القوانين الانتخابية، وفي البعض الآخر قد يُحدد لها قانون خاص بها يراعى ويضمن وجودها.

3. المواثيق والمعاهدات الدولية:

في بعض الدول التي تعيش أزمات ونزاعات مسلحة فيها، قد يأتي تواجد جهاز إدارة الانتخابات نتيجة لمواثيق ومعاهدات دولية كجزء من عملية السلام المرتجاة.

تُشكل اتفاقية دايتون للسلام (كانون الأول/ديسمبر 1995) بين الفئات المتصارعة في البوسنة والهرسك مثالاً على انعكاس الاتفاقات على العملية الانتخابية، حيث قامت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (Organization for Security and Co-operation in Europe) بإدارة الانتخابات في البوسنة والهرسك (6 عمليات انتخابية بين عامي 1996 - 2000)، فأنشأت هذه الاتفاقية لجنة انتخابات انتقالية مؤلفة من 7 أعضاء محليين برئاسة دولية، ثم تحولت هذه اللجنة فيما بعد إلى هيئة مركزية مستقلة في عام 2001.

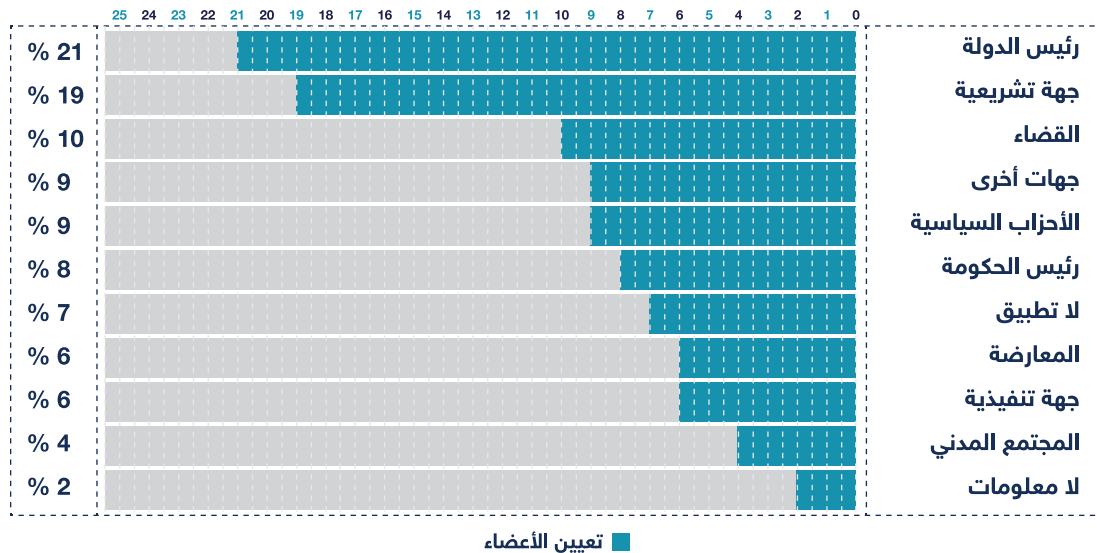
وتضمن اتفاق أوسلو (أيلول/سبتمبر 1993) الموقع بين منظمة التحرير الفلسطينية ودولة إسرائيل، بعض البنود المتعلقة بالعملية الانتخابية.^[202]

في كل الحالات وبغض النظر عن الإطار القانوني المنشئ للإدارة الانتخابية، فإن الأساس في ترسيخ وجودها ونجاحها في أداء عملها يعود إلى معطيات ذاتية خاصة بكل دولة، وإلى قدرتها على اكتساب ثقة الناخبين والقوى السياسية المتنافسة.

ثانياً: في العضوية واختيار أعضاء الهيئة واستقلاليتها

لا يكفي بالتأكيد تشكيل هيئة انتخابية غير حكومية لتحقيق الاستقلالية الفعلية لها، فهناك العديد من العوامل الأخرى ذات الأهمية البالغة. أهمها آلية تعيين الأعضاء. إنَّ "الطريقة التي يتم فيها اختيار وإقالة أعضاء المفوضية، وإجراءات التوظيف والفصل والترقية للموظفين المهنيين في هيئة إدارة الانتخابات، لها تأثير قوي على مدى قدرة الهيئة في اتخاذ وإنفاذ قرارات مستقلة".^[203] هذا وتختلف الطريقة المتبعة لاختيار أو تعيين أعضاء الهيئة الانتخابية من بلدٍ إلى آخر. ففي دول تقوم السلطة التنفيذية، أو السلطة التشريعية، أو قد تتشاركان في التعيين، أو الرئيس، أو تقوم الأحزاب السياسية بإيفاد ممثلين عنها داخل الهيئة أو قد تتألف من خبراء في الانتخابات والديمقراطية وحقوق الإنسان.

الرسم البياني رقم 4: الجهة المختصة في تعيين الأعضاء في بعض الهيئات في العالم



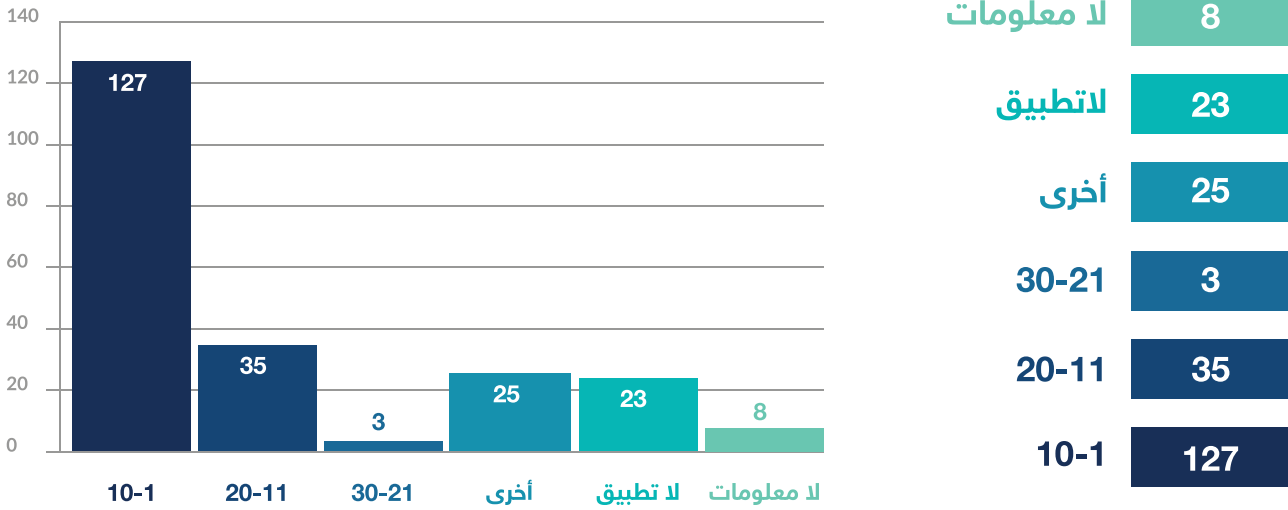
[202] نصت المادة 3 من الاتفاقية نصت على إجراء انتخابات سياسية عامة ومباشرة وحررة للمجلس التشريعي الفلسطيني، تحت إشراف (دولي) متفق عليه ومراقبة دولية.

[203] Letter dated 29 November 1995 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General: The Situation in Bosnia and Herzegovina, A/50/79C. Security Council-General Assembly, Fiftieth session, Agenda item 28, pp. 14 https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf

وهنا علينا أن نميز في عملية التعيين بين الأعضاء وبين رئيس الهيئة، ويتعاضم دور كل منهم كلما كانت الآليات الداعمة وطريقة التعيين متمتعة بشفافية ومستقلة.

وبالنسبة للرئيس " فقد يُعيّنهُ رئيس الدولة مباشرة أو رئيس الحكومة (باكستان، أوروغواي)، الأمر الذي يمنحه منزلة أعلى من بقية الأعضاء، أو قد يُنتخب مباشرة من قبل البرلمان (تونس)، أو يُعين من قبل الرئيس (الحاكم العام في أستراليا)، وفي باكستان يتمتع الرئيس بمنزلة رئيس السلطة القضائية، وبمنزلة الوزير في رومانيا وتونس، وفي اليمن بمنزلة نائب رئيس الوزراء"^[204]. أما بالنسبة لمرتبة الأعضاء ففي الغالب هي منزلة تتمتع بالثقة والاحترام، فهم في الهند بمنزلة القضاة في المحكمة العليا، وفي اليمن بمنزلة الوزير. أما بالنسبة لعدددهم فهو يختلف من دولة إلى أخرى ففي كندا هناك عضو واحد وفي الهند ثلاثة أعضاء وفي تونس تسعة أعضاء.

الرسم البياني رقم 5: عدد الأعضاء في بعض الهيئات في العالم



عدد الدول بحسب عدد أعضاء الإدارة الانتخابية

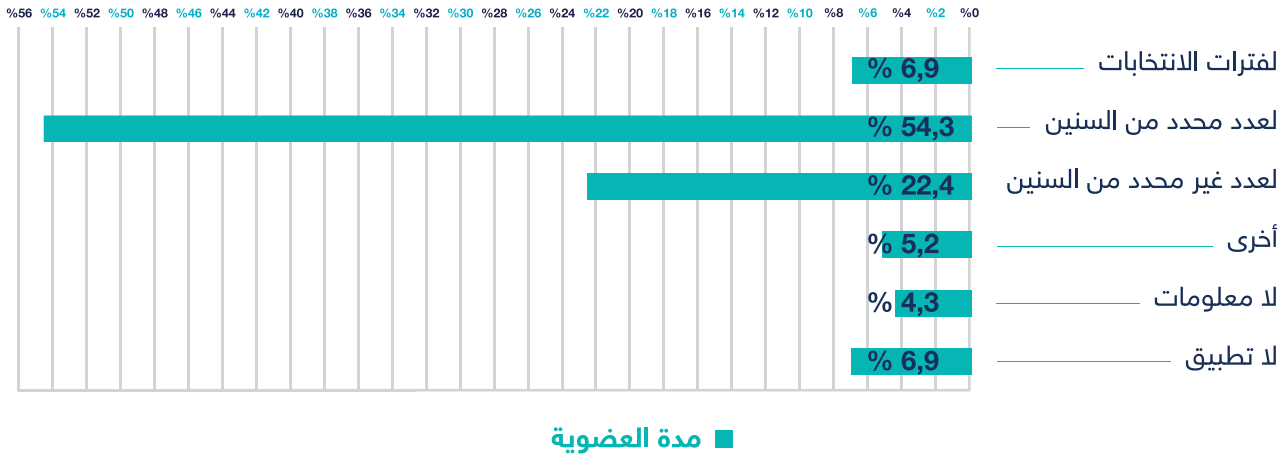
وكلما قلّ عدد الأعضاء كلما كان أفضل، وما يجب ذكره هنا أن العمل الأكبر يتركز لدى المكتب التنفيذي والذي يديره مدير تنفيذي متفرغ.

أما مدة العضوية فهي أيضاً تختلف باختلاف الدول ونمط الحياة الديمقراطية وترسخها، فبعضها يُفضل أن تنتهي مدة ولاية الهيئة بعيد انتهاء العملية الانتخابية، وقد تمتد بين ستة أشهر وسنة والبعض الآخر يعتمد آليات مختلفة مثل أن يمتد عمر الهيئة لولايتين كحد أقصى، والبعض الآخر يجعل الفترة الزمنية تنتهي مع سن التقاعد لدى الأعضاء.^[205]

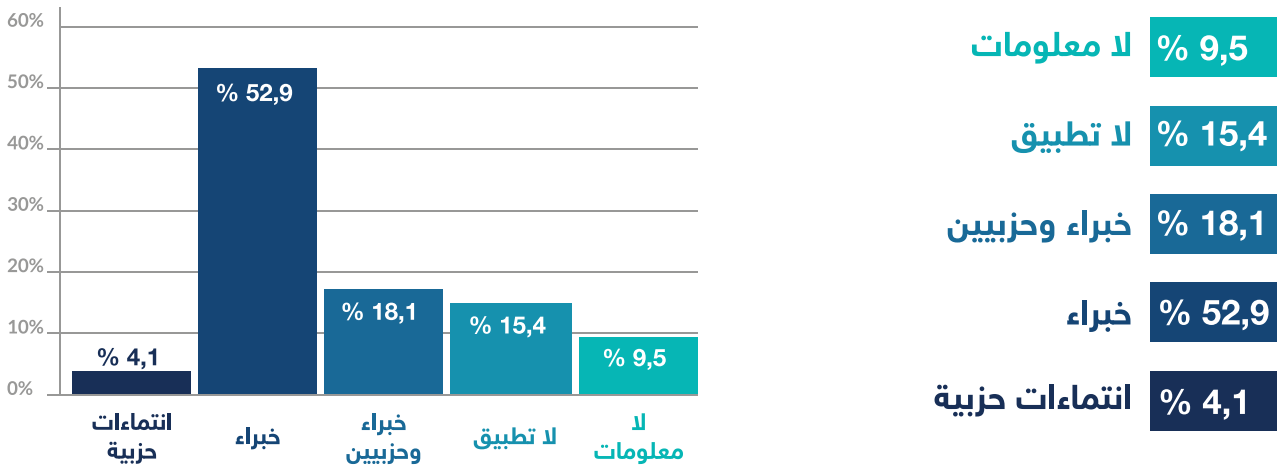
[204]- شبكة المعرفة الانتخابية(ace) ، متوفر على الرابط: <https://aceproject.org/ace-ar/topics/em/ema> ، تم تصفح الموقع بتاريخ 22.07.2022.

[205]- شبكة المعرفة الانتخابية(ace) ، المرجع السابق.

الرسم البياني رقم 6: الفترة الزمنية للعضوية في بعض الهيئات في العالم



الرسم البياني رقم 7: أنواع العضوية في بعض الهيئات في العالم



أما بالنسبة لنوعية الأعضاء، فيمكن أن يكونوا من الخبراء أو بالاعتماد على التعددية السياسية، وهنا تكمن الحساسية والثقة والتجارب السابقة، وتحديدًا لدى الدول ذات التاريخ في الحكم السلطوي / الشمولي / الديكتاتوري، فانطلاقاً من عدم الثقة بمؤسسات النظام السابق، (وزارات، أجهزة، إدارات)، فنجدتها تميل إلى مشاركة الأحزاب السياسية في عضوية الهيئة الانتخابية، في حين تطبق دول أخرى آليات مختلفة

ما يُحفّز التوجه إلى وجود هيئات مستقلة للانتخابات هو العقبات السابقة أمام وزارة الداخلية أو اللجان والإدارات المكلفة إدارة الانتخابات، وتماديها في خدمة الحزب الحاكم، وتماديها في عدم احترام المبادئ الأساسية للحياد في إدارة العملية الانتخابية وعدم الاحترام الكامل لعدد من المبادئ الأساسية لا سيما الاستقلالية، والحيادية، والنزاهة، والشفافية، والمهنية، وكفاءة الأداء^[206].

[206]- شبكة المعرفة الانتخابية(ace) ، مرجع سابق.

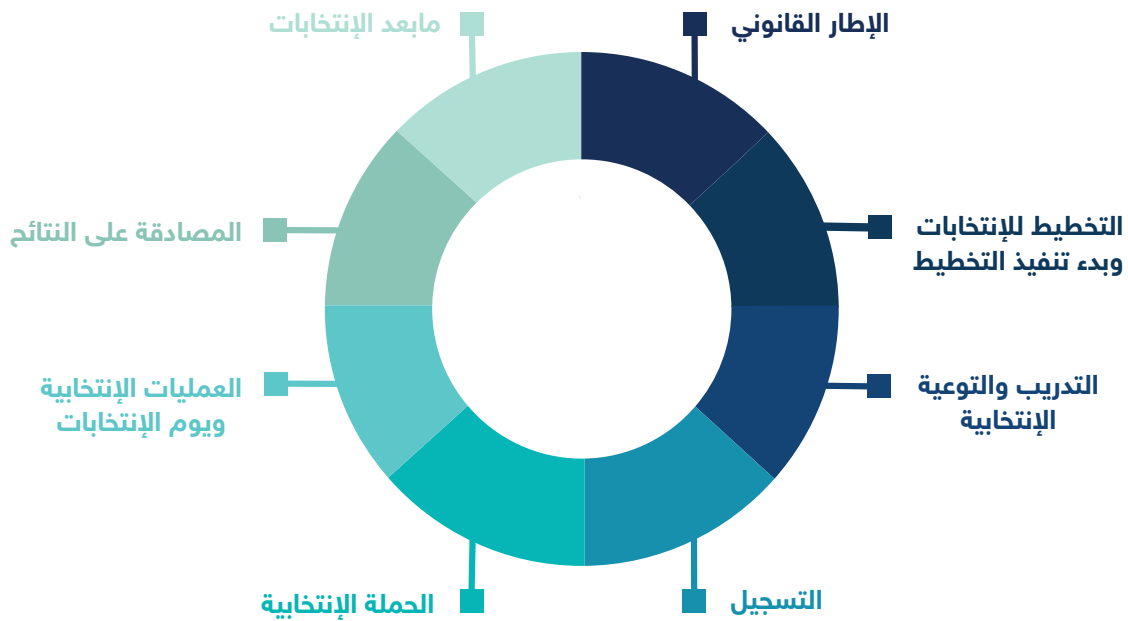
لقد أصبحت إدارة الحكومة للعملية الانتخابية هي الاستثناء بعدما كانت القاعدة لعشرات السنوات، حالياً مع تعاضد دور الانتخابات كآلية وحيدة وفضلى للوصول إلى السلطة عن طريق صندوق الاقتراع ولا سبيل آخر لذلك؛ فإن وجود جهاز يدير العملية الانتخابية من ألفها إلى يائها هو القاعدة، وكلما كان هذا الجهاز يتمتع باستقلالية تامة ويتمتع بالشخصية المعنوية وعلى حياد تام مع كافة اللاعبين من أحزاب وقوى سياسية، وحكومة، وإعلام، ومنظمات المجتمع المدني والمحلي، ومع المواطنين والناخبين؛ كلما اتجه المجتمع نحو ديمقراطية حقيقية، تنبثق من خيارات الناخبين وتوجهاتهم.

ثالثاً: مهام الهيئة

حين نتابع الدورة الانتخابية The Electoral Cycle، يتبين لنا القدر الهائل من العمل المُلقى على عاتق القيمين على إدارة العملية الانتخابية. يبدو للوهلة الأولى أن العملية الانتخابية تقتصر على يوم الاقتراع وما يسبقه من تحضيرات، لكن الواقع مختلف جداً وكمية العمل الذي يتوجب القيام به لم يعد يتماشى مع بيروقراطية الوزارات وتحديداً وزارة الداخلية، ولكون الانتخابات عملية معقدة تستوجب وجود متخصصين ومؤهلين للقيام بعملهم دون أي تأثيرات وضغوطات، خاصة في الدول ذات التحول الديمقراطي. من هنا يبدو للوهلة الأولى أن العملية الانتخابية تقتصر على مراحل ثلاث بسيطة.

لكن الأمر مختلف بشكل كبير والدورة الانتخابية ليست مقتصرة على هذه المراحل الثلاث، فلكل منها مهامها وتحضيراتها، كما تظهر في الرسم الآتي.^[207]

الرسم البياني رقم 8: مراحل ومهام الدورة الانتخابية



الدورة الانتخابية

ويترافق هذا الكم من العمل مع هواجس عدم ثقة بمؤسسات النظام السابق، التي تشكلت من خلال تجارب عديدة مريرة. وتشكل الإدارة المستقلة المدماك الأساس للإصلاح وللتغيير الانتخابي الذي يُتوخى منه بناء مسار عملية انتخابية قائمة على التنافس الفعلي لأحزاب فعلية متعددة.

وفي الحالة السورية، من المتوقع أن تضطلع الهيئة بصلاحيات واسعة خلال المرحلة الانتقالية، لا سيما في ظلّ عدم الثقة في مؤسسات الدولة التي ستفتقر إلى الديمقراطية المترسخة والإمكانيات وإلى ثقة المواطنين. في المقابل، سيعطي تشكيل الهيئة بإحدى الطرق المُشار إليها أعلاه شرعيةً تخولها الاضطلاع بمهام عادةً ما تتحملها السلطة التنفيذية وحتى القضائية والتشريعية في الدول ذات الديمقراطيات العريقة. يلقي كل هذا على عاتق الهيئة الناشئة مسؤولية كبيرة لإنفاذ تلك المهام، الأمر الذي يتطلب حصولها على كافة أشكال الدعم بما فيه المالي والتقني والسياسي. أمّا عن أبرز هذه المهام، أو يمكن أن يُطلق عليه واجبات وصلاحيات، فهي كالتالي:

1. استصدار لوائح وتعليمات:

قد تكون تفسيرية وتطبيقية وتنظيمية في مجال الانتخابات، وذلك بالتعاون مع هيئة قضائية تكون مهمتها مراجعة هذه الإصدارات وضمان دستوريتها وعدم تعارضها مع قانون الانتخابات. فلا بدّ من أن تُنزع عن السلطة التنفيذية صلاحيات إصدار مثل هذه اللوائح، كما هو عليه الحال اليوم في سوريا. وقد تُعطى الهيئة أيضاً صلاحيات تشريعية محدودة، لا سيما المشاركة في وضع قانون الانتخابات الجديد،^[208] وذلك في حال تشكيلها بشكل مبكر وفي ظلّ عدم وجود برلمان مُنتخب، فضلاً عن التعاون مع الجهات المعنية في تعديل هذا القانون في وقت لاحق. يتوجب أنّ تُعطى الهيئة أيضاً صلاحيات استصدار مدونات السلوك للعاملين معها، وكذلك للأحزاب المختلفة وللمرشحين ووسائل الإعلام،^[209] خاصة في ظلّ ضعف الثقافة الانتخابية اللازمة لهذه الأطراف المختلفة التي لم تشهد انتخابات حرة وعادلة في السابق.^[210]

2. تسجيل الناخبين:

تعدّ هذه العملية من المهام الرئيسة للهيئة وقد تكون الأكثر مشقّة، في ظلّ موجات الهجرة الداخلية والخارجية التي شهدتها سوريا خلال العقد الماضي، من ناحية، وعدم حيازة قسم كبير من السوريين على الأوراق الثبوتية اللازمة، من ناحية أخرى. يتوجب على الهيئة بشكل أساسي تضمين أسماء الأشخاص الذين استبعدوا من السجل الانتخابي السابق لأسباب سياسية مرتبطة بمعارضتهم لنظام الأسد. كما يتوجب على الهيئة استقبال طلبات الترشيح وضمان تسجيلها في حال استيفائها للشروط القانونية.

[208]- يتوجب إشراك الهيئة بشكل مستمر في عملية المراجعة القانونية للأطر الانتخابية، فيمكنها بعد كل عملية انتخابية تقديم تقييم لهذه الأطر للجهاز التشريعي الذي يتوجب عليه إشراك الهيئة في أية صياغات قانونية جديدة وذات صلة بالانتخابات.

[209]- فرانك ماكلوخلين، مرجع سابق، ص 22.

[210]- هذا وقد تحفّز مدونات السلوك من نبذ التمييز والعنف والخطابات الطائفية والعرقية والفساد، في مقابل مساهمة جميع الأطراف في تعزيز الخطاب الوطني وضمان حسن سير العملية الانتخابية.

3. التوظيف والتعاقد:

يتوجب على اللجنة، ليس فقط تشكيل لجان الانتخابات الفرعية والإشراف عليها، إنما أيضاً التعاقد مع الموظفين الدائمين أو المؤقتين في فترات الاقتراع، وبالتالي نزع ذلك عن وزارة الداخلية والإدارة المحلية اللتين تقومان بهذه المهمة بمقتضى قانون الانتخابات السوري الحالي. وبهذا يتعزز وجود اللجنة على مستوى المناطق، كما ينبغي لها ضمان تمثيلها خارج البلد، لتيسير إشراك السوريين المقيمين في الخارج في العملية الانتخابية. ويمكن أخيراً للجنة التعاقد مع خبراء استشاريين، ومع هيئات وجهات دولية وإقليمية لتيسير العملية الانتخابية.

4. التثقيف والتدريب الانتخابي:

سيقع على عاتق اللجنة تدريب موظفيها والمتعاقدين معها، فضلاً عن القيام بأنشطة التوعية بالحقوق الانتخابية للمواطنين، والتي لا تقتصر على فترات الانتخابات، إنما على مدار السنة. فعلى سبيل المثال، ينبغي على الهيئة إعداد كُتبيات وفيديوهات تعليمية تبثها على موقعها الإلكتروني، تهدف من خلالها لنشر الوعي بالحقوق الانتخابية، فضلاً عن التركيز على مواضيع تتناسب مع البيئة السورية مثل تمكين مشاركة المرأة والفئات المهمشة والحد من الاستقطابات الدينية والإثنية والعرقية، إلخ. كما يمكن للهيئة أن تقوم بدراسات واستطلاعات رأي دورية ذات صلة بالعوائق التي تحول دون حسن المشاركة السياسية لهذه الفئات قبل اتخاذ التدابير اللازمة لمعالجة ذلك.

5. تنظيم فترة الاقتراع وإدارتها:

يشمل هذا الإشراف الكامل على التصويت وفرز الأصوات وعدّها وإعلان النتائج. كما ينبغي على الهيئة متابعة كافة الآثار المترتبة عن عملية الاقتراع والفترة التي تسبقها كعمليات التزوير وشراء الأصوات وعدم التقيد بفترة الصمت الانتخابي أو الإنفاق الانتخابي المسموح به، أو غير ذلك من الانتهاكات ذات الصلة بالانتخابات والتي يمكن أن تصدر من طرف المرشحين أو وسائل الإعلام التي لا تحترم القوانين النافذة. في إطار ذلك، على الهيئة تلقي الشكاوى قبل معالجتها أو تحويلها إلى الجهات القضائية المختصة عند الاقتضاء. يتوجب أيضاً إعداد التقارير اللازمة إثر عملية الاقتراع، وضمان حفظ السجلات والأرشفة.

6. مهام أخرى:

ينبغي أن تشارك الهيئة أيضاً بمهام أخرى، كترسيم حدود الدوائر الانتخابية، وتنظيم عملية مراقبة الانتخابات من طرف الجهات الفاعلة المختلفة وإعطائها التراخيص اللازمة. بالتأكيد يلعب التوقيت الذي يتم فيه تشكيل الهيئة دوراً أساسياً في التوسع أو على العكس التضييق من المهام الملقاة على عاتقها. ويُستحسن أن يتم تشكيل الهيئة قبل مدة كافية من إجراء أية انتخابات فعلية، وذلك لإتاحة الفرصة للقائمين عليها بتلقي التدريبات اللازمة والتحضير أو القيام بالمهام المشار إليها أعلاه.

تُعدّ أخيراً مسألة الشفافية من الأمور الأساسية التي ستمكّن الهيئة من كسب ثقة المواطنين وحتى الأطراف الدولية. تتطلب تدابير الشفافية مراعاة أمور عديدة من بينها نشر معلومات مستفيضة عن قراراتها وميزانياتها والعاملين معها، فضلاً عن السجل الانتخابي ونتائج كل انتخاباتٍ خلال أقصر فترة زمنية ممكنة، إلخ.^[211] كما تزداد هذه الثقة في ظلّ إنشاء الهيئة لنظام شكاوى داخلي يُتاح من خلاله تقديم التظلمات ضدّ أي انتهاك أو إساءة قد تصدر عن أفراد الهيئة والمتعاقدين معها، وفي جميع الأحوال لا بدّ من أن يكون للمواطنين إمكانية الطعن بقرارات الهيئة ومحاسبتها أمام القضاء.

رابعاً: أنواع هيئات إدارة الانتخابات والنموذج الأمثل لسوريا

تختلف الأنماط أو الأشكال الرئيسة للإدارة الانتخابية من بلدٍ لآخر، ينحو خبراء الانتخابات إلى تصنيف الإدارات الانتخابية^[212] إلى ثلاثة أشكال رئيسة:^[213]

1. إدارة انتخابية مستقلة:

هي الجهاز الذي يتمتع باستقلال مالي وإداري وبالشخصية المعنوية، ولا يكون موظفوها عموميين أو موظفي دولة، وكمثال على ذلك في المنطقة العربية الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في تونس. وعلى الرغم من الصفة المستقلة لهذه الإدارة الانتخابية؛ يبقى هامش استقلاليتها كبيراً، والتخوف من هيمنة النظام السياسي الحاكم عليها، وتحديدًا في مرحلة التحول الديمقراطي، ما يوجب دعمها وتوفير ضمانات قانونية وسياسية لاستقلاليتها.

2. إدارة انتخابية حكومية:

هي الجهاز التقليدي الذي عرف لسنوات كثيرة، وهي في الغالب مشكّلة من طرف السلطة التنفيذية عبر إحدى وزاراتها (لبنان سابقاً، الكويت)، والتي غالباً ما تكون وزارة الداخلية أو العدل، كما هي الحال في سوريا اليوم. وتخضع هذه الهيئة لتوجيهات الحكومة التي عادة ما تُسّيس تبعاً لمصلحة من هم في الحكم، لا سيما في الدول الاستبدادية أو التي لا يوجد فيها أجهزة حكومية مستقلة وخاضعة لحكم دولة القانون.

[211] - للمزيد، يُنظر: فرانك ماكلوخلين ، مرجع سابق، ص 23-24.
[212] - لويس أنطونيو سوبرادو غونزاليس و إليانا أغيلار أوليفاريس، تصميم نظم الإدارة الانتخابية، كوستاريكا: المحكمة العليا للانتخابات، شبكة المعرفة الانتخابية (ace) ، متوفر على الرابط:
<https://aceproject.org/ace-ar/topics/em/electoral-management-case-studies/costa-rica-a-powerful-constitutional-body>

تمّ تصفح الموقع بتاريخ 22 آب/أغسطس 2021.
[213] - آلان وول وآخرون، أشكال الإدارة الانتخابية، مرجع سابق، ص 25.
López-Pintor Rafael, Electoral Management Design: the International IDEA Handbook, Bureau for Development Policy United Nations Development Programme, 2000

3. إدارة انتخابية مختلطة:

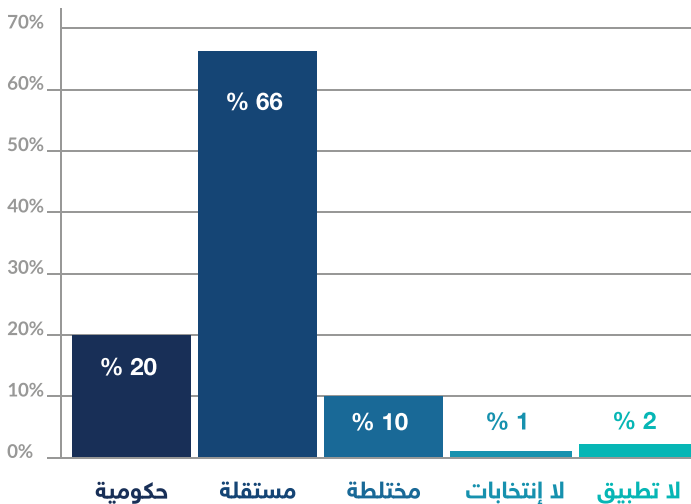
وهي التي تتألف من جهازين يتقاسمان صلاحيات العملية الانتخابية، جهاز مستقل كلياً أو شبه كلي، وجهاز حكومي، تجدر الإشارة هنا إلى الاختلافات الموجودة في دور الجهاز المستقل بين دولة وأخرى، بحيث قد تتوسع دائرة اختصاصه (مدغشقر) أو تضيق (السنغال)، وقد تتعدد مهامه وصلاحياته، نظراً إلى تَعقُّد العلاقة بين مؤسسة الحكومة والمؤسسة المستقلة. وذلك كما هو عليه الحال في كل من فرنسا وإسبانيا.^[214]

وغالباً ما يكون هذا النوع من الإدارات الانتخابية، سيرورة انتقالية بين مرحلتين، وغالباً ما ينتهي بإقامة جهاز مستقل.

الجدول رقم 24: بعض الدول والأشكال التي تعتمدها^[215]

إدارة انتخابية مختلطة	إدارة انتخابية حكومية	إدارة انتخابية مستقلة
اليابان	بلجيكا	أستراليا
هولندا	ألمانيا	أراضي السلطة الفلسطينية
سلوفاكيا	الكويت	تونس
موناكو	لبنان	ليبيا

الرسم البياني رقم 9: مقارنة أشكال الإدارة الانتخابية في العالم



أشكال الإدارة الانتخابية

لا تطبيق 2%

لا إنتخابات 1%

مختلطة 10%

مستقلة 66%

حكومية 20%

[214]- بامبلا قرطباوي وماريو أبو زيد، مرجع سابق، ص 20. للمزيد عن أنواع الإدارة الانتخابية وأشكالها في الدول العربية؛ يُنظر أيضاً علي الصاوي، ديمقراطية الانتخابات... إدارة أم إرادة؟ في الانتخابات والديمقراطية في العالم العربي، ص 52 وما بعدها.
[215]- المصدر: أشكال الإدارة الانتخابية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.

وفي الحالة السورية، قد تكون الإدارة المستقلة هي النموذج الأفضل، وذلك في ظلّ الدور التقليدي المهيمن للسلطة التنفيذية، لا سيما من خلال الترسانة التشريعية المكرسة للاستبداد والتي لن يكون من السهل التخلص منها على المدى المنظور، وبالتالي ضمان حسن عمل الهيئة الحكومية وتسييرها للانتخابات حرةً ونزيهة. يقول في هذا الصدد الباحث علي الصاوي إنّ الخبرات المقارنة تكشف "أن الأجهزة الانتخابية المستقلة تخدم الاستقرار الديمقراطي بصورة أفضل من الانتخابات التي تديرها السلطة التنفيذية، فضلاً عن أنها تشكل عاملاً رئيساً لقبول جميع المتنافسين بنتائج الانتخابات، وتعزيز ثقة الناخبين، فضلاً عن تعزيز شرعية الفائزين في الانتخابات".^[216] ويؤكّد بدوره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن الإدارة الانتخابية أنّه "برزت الحاجة إلى هيئات مستقلة لإدارة الانتخابات في معظم الديمقراطيات الناشئة، وفي جميع الانتخابات المنعقدة في بلدان خارجة من النزاع".^[217]

تجدد الإشارة أخيراً إلى أنّه من المرتقب في سوريا تشكيل هيئة مؤقتة^[218] لترافق مسيرة الانتخابات خلال المرحلة الانتقالية فقط، وذلك في إطار التدخل الدولي بحسب قرار مجلس الأمن 2254 الذي أشار إلى الانتخابات، من ناحية، والحاجة إلى المساعدة الدولية، من ناحية أخرى.^[219] يُطلق عليها في هكذا حال اسم الإدارة الانتخابية الانتقالية التي تتشكل من خبراء دوليين ومحليين، كما حدث في أفغانستان عام 2004 وفي جنوب أفريقيا عام 1994.^[220] فيكون تشكيل هذه الهيئة جزءاً من التسوية السياسية،

وهذا ما حدث أيضاً بمقتضى اتفاق السلام في البوسنة والهرسك؛ حيث أُحدثت بموجبه لجنة انتخابية، وتمّ تخصيص ملحقه الثالث للتفصيل بتنظيم انتخابات حرة ونزيهة تحت إشراف منظمة الأمن والتعاون في أوروبا.^[221] كما تدخلت الأمم المتحدة في العملية الانتخابية في ناميبيا للمساهمة في تحقيق التسوية السياسية في أواخر السبعينات، وفي إطار ذلك نصّ قرار مجلس الأمن الدولي على "تأمين الاستقلال المبكر لناميبيا من خلال انتخابات حرة وعادلة تحت إشراف ورقابة الأمم المتحدة".^[222] هذا وسيتم أدناه تفصيل دور المجتمع الدولي في إدارة العملية الانتخابية في سوريا.

[216]- علي الصاوي، مرجع سابق، ص 65-66.

[217]- Comparative experience in electoral administration and the Arab world, United Nations Development Programme (UNDP), April 2011, p. 14.

أيضاً، فرانك ماكلوخلين، مرجع سابق، ص 19. ويُنظر أيضاً: الإدارة الانتخابية بالفترة الانتقالية: التحديات والفرص، ورقة سياسات، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، تشرين الثاني/نوفمبر 2015، ص 8.

[218]- غير أنّه من الضروري إنشاء هيئة دائمة لإدارة الانتخابات، حال تقوية مؤسسات الدولة وتحقيق استقرار سياسي في سوريا، لأنّ الاعتماد على اللجان المؤقتة يجعل من الصعب التحضير للانتخابات بشكل دوري، لا سيما تنظيم التدريب اللازم للأعضاء الجدد الذين لن يستفيدوا من دروس التجربة الانتخابية السابقة بما يسمح بتجنب تكرار أخطائها وبالتالي تحقيق نتائج أفضل. كما أنّ استمرار وجود اللجنة أساسي للقيام بمهام في فترات ما بين الانتخابات كالتحقيق بأية شكاوى أو ثغرات والعمل على تفاديها، فضلاً عن القيام بالتحقيق الانتخابي. مع ذلك، فإنّ دوام اللجنة يجب ألاّ يؤدي إلى استمرار عضوية أعضائها إلى أمد غير محدود، بل يجب أن يكون ذلك لدورة أو دورتين على الأكثر، تجنباً لاحتكار الشأن الانتخابي من طرف أشخاص معينين قد يتعرضوا لتأثيرات وضغوطات. للمزيد يُنظر وثيقة المنظمة العربية للإدارات الانتخابية حول المعايير الإرشادية لاستقلالية الإدارات الانتخابية، مرجع سابق، ص 21.

[219]- للمزيد يُنظر فرانك ماكلوخلين، مرجع سابق، ص 17.

[220]- بامبلا قرطباوي وماريو أبو زيد، مرجع سابق، ص 21.

[221]- Letter dated 29 November 1995 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General: The Situation in Bosnia and Herzegovina, A/50/79C. Security Council-General Assembly, Fiftieth session, Agenda item 28, pp. 56-57

https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf

[222]- قرار رقم 632 لعام 1989، اجتماع رقم 2848، 16 شباط/فبراير 1989، متوفر على الرابط:

https://digitallibrary.un.org/record/56654/files/S_RES_632%281989%29-AR.pdf

تمّ تصفح الموقع بتاريخ 2 آب/أغسطس 2021.

الفصل الثاني: دور المجتمع الدولي في إدارة العملية الانتخابية في سوريا

سبق لهيئة الأمم المتحدة أن قدمت المساعدة الانتخابية وفقاً للاحتياجات المحددة لكل دولة، "والمساعدة الانتخابية من جانب الأمم المتحدة لا تقدم إلا بناءً على طلب معيّن مقدم من الدولة العضو المعنية، أو بالاستناد إلى ولاية صادرة عن مجلس الأمن أو الجمعية العامة. وقبل الاتفاق على المساعدة وتقديمها، تُقيّم الأمم المتحدة احتياجات الدول الأعضاء لتكفل تناسب المساعدة مع الاحتياجات المعنية للبلد أو الحالة".^[223] تختلف هذه المساعدة التي تقوم بها "شعبة الأمم المتحدة للمساعدة الانتخابية (UNEAD) التابعة لقسم الشؤون السياسية (UNDPA)، من دولة إلى أخرى تبعاً لظروفها وأوضاعها، وهي لا تقتصر على دول تعيش تحولاً ديمقراطياً، إنما تستطيع أي دولة طلب المساعدة، ومنذ عام 1991، قد طلبت أكثر من 100 دولة مساعدة انتخابية وتسلمت هذه الدول تلك المساعدات^[224].

وفي حالات نادرة، قد لا تقتصر مهمة شعبة الأمم المتحدة للمساعدة الانتخابية على تقديم الدعم التقني، بل لظروف تعود إلى نزاعات مسلحة أو تغيير جذري للنظام السياسي أو نشوء دول جديدة، تكون الأمم المتحدة مسؤولة تماماً عن تنظيم وتطبيق الانتخابات في الدول الأعضاء. "حصل هذا في كمبوديا (1992-1993) وتيمور الشرقية (2001-2002). في حالات أخرى، قد ينضم خبراء الأمم المتحدة إلى الإدارة الانتخابية الوطنية، وفي مثل هذه الحالات، تكون المسؤولية مشتركة بين الأمم المتحدة والدول الأعضاء. هذا ما كان عليه الحال في أفغانستان في 2004-2005 وفي العراق في 2005. بقيت هذه الحالات كاستثناءات تؤخذ في الإعداد لحالات انتقالية معينة. وكقاعدة، تأخذ الأمم المتحدة دور الداعم بمساعدة الإدارة الانتخابية الوطنية".^[225]

هذه المساعدة تعود في قسم كبير منها إلى عدم الثقة بإدارة مؤسسات النظام السابق نتيجة تجارب مريرة من تزوير الانتخابات، ولكن إلى أي مدى ستذهب هذه المساعدة في سوريا خلال المرحلة الانتقالية؟ هنا يُثار التساؤل حول ماهية الدور الإشرافي للأمم المتحدة وأبعاده التطبيقية في مراحل العملية الانتخابية المختلفة. بيّنت الفقرة الرابعة من قرار مجلس الأمن 2254 المتعلق بسوريا والتي حددت مدة ستة أشهر لتنفيذه، الأسس التي تقوم عليها عملية الانتقال السياسي معتمدةً في ذلك على كل من بيان جنيف 2012 وبيان فيينا 2015.^[226] حيث ينبغي إجراء هذه الانتخابات تحت إشراف الأمم المتحدة، وبالالتزام أعلى المعايير الدولية للشفافية والمحاسبة وأن تكون انتخابات حرة نزيهة يحق لكل السوريين، ومنهم المهجّرين، المشاركة فيها. وذلك على أن يتم تنفيذ هذه الانتخابات في مدة أقصاها 18 شهر.

[223]- الانتخابات، الشؤون السياسية وبناء السلام، الأمم المتحدة، متوفر على الرابط: <https://dppa.un.org/ar/elections> ، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 13 آذار/مارس 2021.

[224]- الانتخابات، الشؤون السياسية وبناء السلام، الأمم المتحدة، المرجع السابق.

[225]- الانتخابات، الشؤون السياسية وبناء السلام، الأمم المتحدة، المرجع السابق.

[226]- Statement of the International Syria Support Group, German Federal Foreign Office, Vienna, 14 November 2015.

<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/151114-abschlussstatement-des-syrien-aussenministertreffens-wien/276418>. Accessed 19 May 2021.

من الجدير بالذكر أن التجارب السابقة لدور الأمم المتحدة كانت متنوعة ومختلفة بحسب سياق كل دولة، حيث إن الأمم المتحدة تعترف أنه لا يوجد قالب جاهز للديمقراطية يمكن إسقاطه على الجميع.^[227] كما أن التجارب السابقة تفاوتت في نقاط قوتها وضعفها، كما اختلفت في التحديات التي واجهتها في السياق المحلي مما أثر على شكل التدخل والصلاحيات التي قامت بها البعثة في كل دولة. مع كامل الوعي بأن هذا النمط العام لن يكون فعالاً إلا بمواءمته مع سياق الحالة السورية.

أولاً: الإطار القانوني الناظم لدور الأمم المتحدة في عملية الانتخابات

إن الدور المهم الذي تشكله الانتخابات في طور حل النزاعات وضمن الانتقال السلمي والديمقراطي للسلطة دفع بالأمم المتحدة إلى إنشاء شعبة المساعدة الانتخابية عام 1991. تقدم هذه الشعبة جهداً في تعزيز قدرات المساعدة الانتخابية وتنسيقها داخل منظومة الأمم المتحدة التي تقدم المساعدة الانتخابية كجزء من نطاق عملها المتعلق بالشؤون السياسية للدول الأعضاء ودورها في بناء السلم والسلام الدولي والحفاظ على حقوق الإنسان. من خلال هذه الشعبة تعمل الأمم المتحدة على توفير الخدمات والمساعدات الانتخابية اللازمة لإنجاح الانتخابات في دولة ما. ويكون تقديم المساعدة إما بناءً على طلب خاص من الدولة العضو المعنية بالأمر أو بطلب من مجلس الأمن أو الجمعية العامة.^[228]

وقد لعبت الأمم المتحدة، من خلال هذه الشعبة، دوراً مهماً في تقديم الدعم والمساعدات التي كانت سبباً في نجاح عمليات انتخابية في العديد من الدول حديثة الولادة أو حديثة الاستقلال، وقامت بتقديم مساعدات انتخابية مهمة جداً للدول التي عانت من مشاكل الصراع حيث إنه في الثلاثين سنة الماضية أصبحت إدارة الانتخابات في الدول التي تعاني من مشاكل ما بعد الصراع إحدى المهام الأساسية للأمم المتحدة. ومع ذلك، ترتبط هذه المهمة بالعديد من التحديات والصعوبات التي تحتاج إلى تحديد وحل بالشكل الذي يضمن تطوير الاستجابات اللازمة لها للوصول إلى نجاح الدعم الانتخابي الدولي المنشود.

1. ميثاق الأمم المتحدة والشرعة الدولية لحقوق الإنسان:

يشير ميثاق الأمم المتحدة إلى أن أحد مقاصدها الأساسية هو تنمية العلاقات الودية بين الأمم بما يحفظ حق الشعوب في تقرير مصيرها.^[229] وفي حين أن هناك جدل مستمر حول ما إذا كان تقرير المصير حقاً خارجياً كتقرير الخروج من تحت حكم الاستعمار، أو داخلياً كالحق في انتخاب قيادة الدولة،^[230] يرى ميشيل إيفانز ودارلين أوليدج أن إعلان العلاقات الودية يشير إلى أن تقرير المصير حق

[227]- زيادة فعالية مبدأ إجراء انتخابات دورية ونزيهة، الجمعية العامة للأمم المتحدة، 137/46/A/RES، الجلسة العامة 75، 17 كانون الأول/ديسمبر 1991، المقدمة.

[228]- Strengthening the Role of the United Nations in Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections and the Promotion of Democratization, Report of the Secretary-General, General Assembly, A/72/260, 1 August 2017, para 2.

[229]- ميثاق الأمم المتحدة، المادة الأولى، الفقرة الثانية، تنص على: "إنهاء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها، وكذلك اتخاذ التدابير الأخرى الملائمة لتعزيز السلم العام."

[230]- Nhan T Vu, The Holding of Free and Fair Elections in Cambodia: The Achievement of the United Nations Impossible Mission, Michigan Journal of International Law vol 16, issue 4, pp1178,1190.

تشاركي داخلي وخارجي. وأن الممارسة الداخلية لهذا الحق تعني أن لكل شخص أو مجموعة تعيش في دولة ذات سيادة الحق الكامل في المشاركة السياسية دون تمييز بسبب العرق أو العقيدة.^[231] في هذا الصدد، يشير الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أن لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده يمارسه إما مباشرةً وإما بواسطة ممثلين يختارهم من خلال انتخابات دورية نزيهة وسرية تجرى بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين من حيث ضمان حرية التصويت، وهذا ما يؤكد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.^[232]

2. الجمعية العامة للأمم المتحدة

يعتبر قرار الجمعية العامة 137/46 لعام 1991 حجر الأساس في تنظيم دور الأمم المتحدة الداعم لمبدأ إجراء انتخابات دورية حرة ونزيهة. ويستند هذا القرار في جوهره على مبدأ احترام سيادة الدول واحترام إرادة الشعوب المنصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة وعلى حق كل فرد بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده دون تمييز وذلك وفقاً للإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.^[233] وبموجب هذا القرار، أيدت الجمعية العامة وجهة نظر الأمين العام بضرورة تعيين منسق اتصال لدعم عمليات المساعدة الانتخابية للأمم المتحدة، كما أيدت إنشاء وحدة صغيرة لدعم هذا المنسق.^[234]

في الإطار العام، يشرف منسق الدعم لشعبة المساعدة الانتخابية التابعة لقسم إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام في الأمم المتحدة على دعم العمليات الانتخابية في الدول الأعضاء إما بناء على طلب الدولة العضو أو استناداً إلى قرار صادر عن مجلس الأمن أو الجمعية العامة. ويكون الدعم المخطط تقديمه مستنداً إلى تقييم تجريبه الأمم المتحدة لاحتياجات وقدرات الدولة المعنية لضمان توفير أفضل شكل من أشكال الدعم.^[235] وعليه، يكون هذا المنسق مسؤولاً عن وضع السياسات المتعلقة بالمساعدة وأخذ القرار بأبعاد ومتغيرات المساعدة المزمع تقديمها والاحتفاظ بقائمة الخبراء الذين يمكن الاستفادة منهم طيلة عملية الدعم الانتخابي.^[236]

ومن الجدير بالذكر أن الجمعية العامة للأمم المتحدة تؤكد على أهمية أن تكون المساعدة الانتخابية "موضوعية ونزيهة ومحيدة ومستقلة، مع إيلاء الاحترام للسيادة الوطنية."^[237] وحرصاً على ذلك، تتلقى الشعبة الانتخابية دعماً من أجهزة الأمم المتحدة الأخرى، حيث يعتبر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو الهيئة المنوطة بتنفيذ الدعم الانتخابي سواء كان من خلال إنشاء مؤسسات انتخابية أو بناء الأطر

[231]- Mechelle Evans and Darilyn T Olidge, What Can the Past Teach the Future: Lessons from Internationally Supervised Self-Determination Elections 1920-1990, New York University Journal of International Law & Politics, Vol 24, Summer 1992, issue 4 , pp 1711 and 1717

[232]- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، مرجع سابق، المادة 21، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المادة 25.

[233]- زيادة فعالية مبدأ إجراء انتخابات دورية ونزيهة، الجمعية العامة للأمم المتحدة، مرجع سابق، المقدمة.

[234]- زيادة فعالية مبدأ إجراء انتخابات دورية ونزيهة، الجمعية العامة للأمم المتحدة، مرجع سابق، البند 9 و 11.

[235]- Report of the Secretary-General, Strengthening the Role of the United Nations, مرجع سابق، paragraph 2.

[236]- المرجع السابق، paragraph 5.

[237]- المرجع السابق، paragraph 2.

القانونية الناظمة في البيئات التي لا توجد فيها بعثات خاصة للأمم المتحدة. أما في حال وجود بعثة خاصة في بيئات حفظ السلام أو ما بعد النزاع، فتتولى هذه البعثات مهمة تقديم المساعدة الانتخابية بما في ذلك توفير الحماية الأمنية لكامل العملية الانتخابية. فضلاً عن الدعم الذي تقدمه مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وهيئة الأمم المتحدة للمرأة ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) والمنظمة الدولية للهجرة لتعزيز حرية التعبير والإعلام وضمان المشاركة الديمقراطية لكافة فئات المجتمع، وخصيصاً الفئات المستضعفة وذوي الهمم والمهاجرين وملتمسي اللجوء.^[238]

3. هيئات الأمم المتحدة التي تقدم المساعدة الانتخابية :

تؤدي إدارة الشؤون السياسية (DPPA) من خلال شعبة المساعدة الانتخابية؛ دور المنسق الرئيس بين جميع مؤسسات وهيئات الأمم المتحدة، التي تُعنى بتقديم المساعدات الانتخابية. وتعود أهمية هذا الدور لما تنضوي عليه المساعدة الانتخابية التي تقدمها الأمم المتحدة من تشارك للخبرات بين هيئاتها. حيث تعتمد الأمم المتحدة على توحيد الجهود واعتماد نظام عمل مبني على المعرفة المتخصصة والقدرات التكميلية للعديد من هيئات الأمم المتحدة. تشمل هذه المنظومة بالإضافة إلى إدارة الشؤون السياسية عدداً من الهيئات وهي: إدارة عمليات حفظ السلام (DPO)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (OHCHR)، متطوعو الأمم المتحدة (UNV)، مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (UNOPS)، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (UNESCO)، هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، والمنظمة الدولية للهجرة (IOM)^[239].

ثانياً: دور الأمم المتحدة الإشرافي على الانتخابات في سوريا وفق القرار 2254:

يعتبر الإشراف على الانتخابات من أهم عمليات الدعم الانتخابي، التي تقوم بها إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام في الأمم المتحدة. وحسب هذه الإدارة، فإن الإشراف على الانتخابات يعتبر أمراً نادراً ويتطلب، كما هي الحال في سوريا تفويضاً من الجمعية العامة أو مجلس الأمن. لأن مثل هذا النشاط يتطلب تدخلاً نشطاً من قبل الأمم المتحدة والتخلي من قبل الحكومة عن السيادة في هذا المجال.^[240] وتتطلب هذه العملية من الأمم المتحدة "المصادقة والموافقة على كل مرحلة من مراحل العملية الانتخابية من أجل إثبات المصادقية العامة للانتخابات. ويمكن أن تتطلب المشاركة المباشرة في وضع آليات الانتخابات، مثل التاريخ، وإصدار اللوائح، وتصميم الاقتراع، ومراقبة مراكز الاقتراع، وفرز الأصوات، والمساعدة في حل النزاعات. وعندما لا تكون الأمم المتحدة راضية عن الإجراءات الانتخابية أو تنفيذها في مرحلة معينة، يتعين على هيئة إدارة الانتخابات التي تجري العملية التصرف بناءً على توصيات الأمم المتحدة وإجراء كامل التعديلات الضرورية، حيث إن تقدم الانتخابات مرهون بمصادقة الأمم المتحدة على كل مرحلة".^[241] ومن التجارب السابقة لعملية الإشراف على الانتخابات هو ما حدث

[238]- المرجع السابق، paragraph 6-12.

[239]- المرجع السابق، paragraph 6.

[240]- Principles and Types of UN Electoral Assistance: Policy Directive, United Nations Focal Point for Electoral Assistance, ST/DPA(09)/P954, New York UN, 11 May 2012, p11.

[241]- (UN Department of Political and Peacebuilding Affairs (n 3).

في ناميبيا عام 1989، وكمبوديا عام 1992، والبوسنة عام 1996، وسلوفينيا الشرقية عام 1997، وأخيراً تيمور الشرقية عام 2001.

على الرغم من أن إجراءات تقديم المساعدة عن طريق الإشراف، تبدو واضحة للوهلة الأولى؛ فإن الأبعاد والمتغيرات التي سيتخذها الإشراف في الواقع غير محددة بدقة. فالتعريف المقدم من قبل الأمم المتحدة لعملية الإشراف يشير إلى أن لها دوراً أساسياً، وهو المصادقة والموافقة على كل مرحلة من مراحل العملية الانتخابية، ودوراً إضافياً، يُقدّر حسب الظروف، وهو المشاركة المباشرة في وضع آليات الانتخابات مع ذكر مجموعة من الأمثلة غير الحصرية. هذا الدور من شأنه أن يفتح الباب أمام تدخلات غير محددة، وخاصة أن الأمم المتحدة يمكن في أي لحظة أن تعبر عن عدم رضاها على العملية وتفرض مجموعة "التوصيات الإلزامية" لاستكمال العملية التي لن تتم بدون مصادقتها على كل مراحلها.

وحيث أن عملية الإشراف تتمحور بشكل رئيس على مصادقة اللجنة المعنية من قبل الأمم المتحدة على كامل مراحل العملية الانتخابية، فمن الجدير بالذكر أن منهجية الدورة الانتخابية المعتمدة من قبل شبكة المعرفة الانتخابية (ACE) قد حددت الدورة الانتخابية بثلاث مراحل أساسية وهي: أولاً، مرحلة التحضير ما قبل الانتخابات وتشمل كامل عمليات الإعداد اللوجستي وتهيئة البيئة الآمنة والديمقراطية لعقد انتخابات حرة ونزيهة. ثانياً، مرحلة الانتخابات التي تشمل عملية الاقتراع والتصويت في اليوم الانتخابي بما في ذلك من الإشراف على التصويت وخاصة في حال وجود تصويت خارجي، بالإضافة لفرز الأصوات وإعلان النتائج. وأخيراً، مرحلة ما بعد الانتخابات وتشمل التدقيق والتقييم النهائي والأرشفة بالإضافة إلى التنمية المؤسسية والإصلاحات القانونية.^[242]

1. دور الأمم المتحدة الإشرافي في مرحلة ما قبل الانتخابات السورية

تشير تجارب الدول السابقة إلى أن عمليات الإشراف التي تقوم بها الأمم المتحدة بتفويض من مجلس الأمن والجمعية العامة تكون في مرحلة ما بعد النزاع وفق اتفاق سلام يهدف إلى إرساء نظام ديمقراطي واستقرار سياسي في البلاد. ومن الجدير بالذكر أن حال عدم الاستقرار في البلاد الخارجية حديثاً من النزاعات تتطلب من بعثة الأمم المتحدة جهوداً إضافية لتوفير البيئة الانتخابية الملائمة لاحتضان انتخابات حرة ونزيهة تعزز الاستقرار السياسي وتفضي إلى تحول ديمقراطي في البلاد. ولذلك، فإن التحقق من وجود استقرار عسكري وإطار قانوني وسياساتي ناظم، بما يتضمنه من دستور وتشريعات ونظام انتخابي ومدونات سلوكية، يعتبر أمراً حيوياً قبل الشروع في العملية الانتخابية.

وحيث أن سوريا تمر بنزاع مسلح غير دولي، فمن الطبيعي أن يكون هناك صراع جسيم بين الأطراف المختلفة حول شكل الحكم والعملية الانتخابية، وهذا ما قد يستدعي وجود اتفاق مسبق حول شكل الحل السياسي وآليات الانتقال في مرحلة ما بعد النزاع ومن ضمنها الآليات الانتخابية التي ستشرف عليها الأمم المتحدة، فضلاً عن وجود قوى أممية تحفظ السلام في أعقاب النزاع المسلح لضمان نزاهة العملية الانتخابية.

ففي ناميبيا، قدمت كل من كندا وفرنسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية والمملكة المتحدة والولايات المتحدة مقترحاً إلى رئيس مجلس الأمن من أجل تسوية الوضع النامبيبي في عام 1978. احتوى مقترح التسوية على حل وسط تفاوضي قد سمح لجنوب أفريقيا، من خلال مدير عام معين من قبلها، بإدارة

[242]- الدورة الانتخابية، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، متوفر على الرابط:

<https://aceproject.org/ero-en/images/the-electoral-cycle/view>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 13 أيار/مايو 2021.

الانتخابات، ولكن تحت إشراف الأمم المتحدة ومراقبتها من خلال الممثل الخاص للأمين العام، الذي سيساعده فريق الأمم المتحدة للمساعدة في فترة الانتقال (UNTAG).^[243] كان فريق الأمم المتحدة للمساعدة في فترة الانتقال مؤلفاً من مكون عسكري ومكون مدني، كما كان مسؤولاً عن إعداد البيئة المناسبة لعملية انتخابية حرة ونزيهة يشارك فيها المواطنون بحرية ودون ترهيب تحت إشراف الأمم المتحدة.^[244] ولضمان سلامة العملية السياسية والانتخابية ونزاهتها، كان يتعين على الممثل الخاص للأمين العام في البعثة أن يصادق على كل مرحلة من مراحل العملية الانتخابية، كما كان مسؤولاً أيضاً بتقديم مقترحات وتوصيات فيما يتعلق بأي جانب من جوانب العملية.^[245]

وفي كمبوديا، أشار اتفاق باريس للسلام إلى إعلان فترة انتقالية يتم فيها انتخاب جمعية تأسيسية من خلال انتخابات حرة ونزيهة تنظمها وتصادق عليها الأمم المتحدة. توافق هذه الجمعية على دستور للبلاد وتحول نفسها إلى مجلس تشريعي، وبعد ذلك يتم تشكيل حكومة جديدة. ولذلك، فقد دعا الموقعون مجلس الأمن إلى إنشاء سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا (UNTAC) والمكوّنة من عناصر مدنية وعسكرية تحت الإشراف المباشر من الأمين العام للأمم المتحدة عن طريق ممثله الخاص كما كانت عليه الحال في سابقتها ناميبيا.^[246]

لم يكن التدخل الأممي في أعقاب حرب البوسنة مختلفاً من حيث المبدأ، حيث أنشأ مجلس الأمن، بموجب قراره 1035 لعام 1995، قوة الشرطة الدولية التابعة للأمم المتحدة (IPTF) ومكتباً مدنياً للأمم المتحدة في البلاد وفقاً لاتفاقية السلام التي وقعها زعماء البوسنة والهرسك وكرواتيا وجمهورية يوغوسلافيا الاتحادية. وأصبحت بعثة التدخل الكامل للأمم المتحدة تُعرّف باسم بعثة الأمم المتحدة في البوسنة والهرسك (UNMIBH). وقد ترأس هذه البعثة الممثل الخاص للأمين العام، والذي أشرف على قوة الشرطة الدولية ونسق أنشطة الأمم المتحدة الأخرى في البوسنة والهرسك فيما يتعلق بجملة من الأمور ومنها الانتخابات.^[247]

وفي سوريا الخاضعة لنظام الحزب الواحد على مدى العقود الخمسة الأخيرة، مع استلام حزب البعث للسلطة في عام 1963 وانقلاب حافظ الأسد على الحكم في عام 1973، دخلت البلاد في نفق

[243]- Namibia-UNTAG: Background, United Nations Peacekeeping, <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/untagFT.htm>. Accessed 12 May 2021.

[244]- Security Council Resolution 435 (1978) [Namibia], UN Security Council, S/RES/435, 29 September 1978, para 3; Security Council Resolution 632 (1989) [Namibia], UN Security Council, S/RES/632, 16 February 1989. para 2

[245]- Proposal for a Settlement of the Namibian Situation, UN Security Council, S/12636, 10 April 1978, para 5

[246]- Letter Dated 30 October 1991 from the Permanent Representatives of France and Indonesia to the United Nations Addressed to the Secretary-General, Final Act on the Paris Conference on Cambodia, UN General Assembly and UN Security Council, (1991) A/46/608-S/23177, 30 October 1991. Art 1-2

[247]- Resolution 1035 (1995), UN Security Council, S/RES/1035 (1995), 21 December 2021. paras 2-3; United Nations Mission in Bosnia Herzegovina - Mandate, UNMIBH. <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unmibh/mandate.html>. Accessed 17 May 2021

ديكتاتورية الحزب الواحد المهيمن (رغم وجود أحزاب أخرى مشاركة في السلطة ولكن بشكل هامشي وغير مؤثر)، دون حدوث أي تغيير سياسي حقيقي في الحكم، الأمر الذي أدى إلى تلاشي المسار الديمقراطي في البلاد، رغم قيام انتخابات بأنواعها (رئاسية، نيابية، بلدية) وفي وقتها المعنون في الدستور والقانون، إلا أنه أقل ما يُقال عنها أنها صورية ولا تتمتع بحد أدنى من النزاهة والشفافية.

وهذا ما كانت الحال عليه في ناميبيا، حيث إن خضوعها لنظام إداري تمييزي لفترة طويلة من الزمن قد حال دون وجود تقاليد ديمقراطية، ولذلك فقد كان من الجوهرى لبعثة الأمم المتحدة أن تجري العديد من التطويرات على الأنظمة القانونية وعلى الوضع المجتمعي والعسكري والسياسي بعد النزاع من أجل ضمان سير العمليات الانتخابية بجو من المشاركة الديمقراطية الحرة والنزاهة دونما ترهيب. ولأجل تحقيق ذلك، فقد جرت مفاوضات طويلة مع السلطات بقيادة الممثل الخاص للأمين العام وتحت إشراف الأمين العام شخصياً من أجل حسن تنفيذ اتفاق التسوية.^[248] حيث كان على الممثل الخاص قبل الشروع في العمليات الانتخابية المصادقة على تحقق مجموعة من الأعمال في البلاد ومنها: توقف الأعمال العدائية، إلغاء العمل بكافة القوانين والتشريعات والتدابير الإدارية التمييزية والمقيدة للحرية التي تعرقل حرية المشاركة في الانتخابات، الإفراج عن المعتقلين السياسيين للمشاركة بحرية في الانتخابات دون الخوف من الاعتقال، بالإضافة إلى ضمان عودة اللاجئين الطوعية بسلام للمشاركة بحرية في الانتخابات دون التهديد بالاعتقال وذلك بمساعدة مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR).^[249] وقد أسفرت هذه المفاوضات عن إجماع الأحزاب السياسية في ناميبيا على مدونة سلوك يتعهدون بموجبها بعدم التأثير سلباً على مسار العملية الانتخابية ودعم مساعي بعثة الأمم المتحدة في هذا الصدد.^[250]

وبالتالي فإن الانتخابات التي أشرفت عليها الأمم المتحدة توافقت مع وقف إطلاق النار والإفراج عن المعتقلين وضمان مشاركة اللاجئين والمهجرين بطريقة متكافئة، وهذه الإجراءات غابت عن بنود القرار 2254 لعام 2015. كما أن البعثات الأممية كان لها دور في استبعاد مفاعيل الأحكام والقوانين التمييزية قبل الشروع بالعملية الانتخابية، ولذلك فمن المفيد الإشارة إلى بعض المواد التمييزية في الأنظمة المحلية السورية للإضاءة على أهمية إعادة النظر بها قبل الشروع بالانتخابات. حيث يشير قانون الانتخابات السوري رقم 5 لعام 2014 إلى أن حق الانتخاب السري والمباشر والمتساوي مكفول بصورة حرة وفردية.^[251] مع ذلك، فإن المحكوم عليه بجناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة يحرم من حقه بالانتخاب والاستفتاء ما لم يرد إليه اعتباره. كما يحرم من الترشح لرئاسة الجمهورية، حتى لو رد إليه اعتباره.^[252]

[248]- Namibia-UNTAG: Background, مرجع سابق

[249]- Proposal for a Settlement of the Namibian Situation, UN Security Council, Art. 7-8, مرجع سابق.

[250]- Code of Conduct for Political Parties during the 1989 Election Campaign in Namibia on 12 September 1989, CONSTITUTIONNET and IDEA

https://constitutionnet.org/sites/default/files/code_of_conduct_governing_the_1987_election_campaign.pdf

Accessed 30 August 2021

[251]- قانون الانتخابات العامة لعام 2014، مرجع سابق، المادة 3.

[252]- قانون الانتخابات العامة لعام 2014، مرجع سابق، المادة 5 و 30.

وبالنظر إلى السياق السوري الراهن، نجد أن أعداداً كبيرة من السوريين تم الحكم عليهم بجنايات تتعلق بالإرهاب لمجرد معارضتهم للنظام السياسي الحاكم،^[253] وبالتالي، فإن كل من تم الحكم عليه ولو تعسفاً فسيحرم من المشاركة في العملية الانتخابية القادمة.^[254] فضلاً عن ذلك، يشير القانون إلى أن "الناخبين المكفوفين، وغيرهم من ذوي الإعاقة، الذين لا يستطيعون أن يثبتوا آراءهم بأنفسهم على ورقة الانتخاب أن يعهدوا إلى من يحضر معهم أمام لجنة الانتخاب بتدوين الرأي الذي يبدونه على ورقة الانتخاب، أو أن يبدوا الرأي مشافهة، بحيث يسمعون أعضاء لجنة الانتخاب".^[255] هذه المادة تتعارض مع سرية الانتخابات، وتحرم المشاركين المشمولين في نص المادة من حرية مشاركتهم وإدلاء أصواتهم بشكل سري لمجرد إعاقتهن. كما أن العملية الانتخابية لرئيس الجمهورية تدار بإشراف المحكمة الدستورية العليا.^[256] وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن قضاة هذه المحكمة يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم وفق الدستور الحالي السوري.^[257] وبالتالي، فإن هذا قد يشكك في مصداقية إشراف المحكمة الدستورية وعدم تحييزها للرئيس الذي قام بتسميتها في حال ترشحه للانتخابات لاحقة. هذا بالإضافة إلى كل العقبات التي تحول دون مشاركة اللاجئين السوريين كمرشحين أو كناخبين في العملية الانتخابية الرئاسية سواء لإدانة بعضهم غيابياً، أو لخروجهم من معابر غير شرعية، أو لعدم توافر الوثائق القانونية الرسمية بين أيديهم، أو لاشتراط إقامتهم المتصلة لمدة 10 سنوات في سوريا قبل ترشحهم لمنصب رئيس الجمهورية، وغير ذلك من الشروط القانونية التي تحرمهم من الفرصة المتكافئة للمشاركة الفعالة كناخبين أو مرشحين.^[258]

من الواضح أن تهيئة البيئة السياسية والقانونية والأمنية للانتخابات حرة نزيهة يتطلب تدخلاً كبيراً من قبل الأمم المتحدة في الأجهزة الداخلية للبلاد. ولكي لا يتعارض هذا التدخل مع مبدأ سيادة الدولة، فإن الأمم المتحدة تحصل على تفويض من مجلس الأمن بالإضافة لاتفاق مع الدولة المعنية حول صلاحياتها أثناء عملية الإشراف. وكما تمت الإشارة سلفاً، فإن وجود اتفاق سياسي ينظم تفاصيل تدخل الأمم المتحدة الإشرافي على العملية الانتخابية، وهذا ما لم يحدث حتى الآن في سوريا. فعلى سبيل المثال، قام المجلس الوطني الأعلى في كمبوديا بتفويض كافة السلطات والصلاحيات اللازمة للبعثة متيحاً لها سلطة الإشراف الكامل على الإدارات ذات الصلة مثل إدارة الشؤون الخارجية والدفاع الوطني والمالية والأمن العام والمعلومات وذلك لضمان حيادية العملية الانتخابية ونزاهتها.^[259] وقد كان لممثل الأمين العام في كمبوديا صلاحيات واسعة مثل تعيين موظفين تابعين للأمم المتحدة في الهيئات والمكاتب الإدارية الكمبودية بشكل يمكنهم من الوصول دون قيود إلى جميع العمليات والمعلومات الإدارية، فضلاً عن قدرة ممثل الأمين العام على المطالبة بإعادة ندب أو عزل أي من

[253]- Syria: Counterterrorism Court Used to Stifle Dissent, Free Prominent Rights Activists on June 26 Trial, Human Rights Watch, 25 June 2013

<https://www.hrw.org/news/2013/06/25/syria-counterterrorism-court-used-stifle-dissent>
.Accessed 10 May 2021

[254]- العقبات القانونية لمشاركة اللاجئين السوريين في الانتخابات الرئاسية (2021). مجموعة باحثين، برنامج الشرعية والمواطنة في العالم العربي، جامعة لندن للاقتصاد والعلوم السياسية (LSE)، ص 19 و20.

[255]- قانون الانتخابات العامة لعام 2014، مرجع سابق، المادة 7.

[256]- قانون الانتخابات العامة لعام 2014، مرجع سابق المادة 10.

[257]- الدستور السوري لعام 2012، مرجع سابق، المادة 141.

[258]- العقبات القانونية لمشاركة اللاجئين السوريين في الانتخابات الرئاسية، مرجع سابق، ص 38.

[259]- Letter Dated 30 October 1991 from the Permanent Representatives of France and Indonesia, مرجع سابق، Art. 6.

موظفي هذه الوكالات والهيئات والمكاتب الإدارية، وتحديد أفراد الشرطة المدنية اللازمة لإنفاذ القانون في كمبوديا.^[260]

بالإضافة لذلك، كان لبعثة الأمم المتحدة بعد التشاور مع المجلس الوطني أن تضع القوانين والإجراءات الإدارية اللازمة للانتخابات حرة ونزيهة في كمبوديا، واعتماد قانون انتخابي ومدونة لقواعد السلوك تنظم المشاركة في الانتخابات بطريقة تتفق مع احترام حقوق الإنسان، بالإضافة إلى تعليق أو إلغاء مفاعيل القوانين التي يمكن أن تتعارض مع أهداف هذه العملية. كما كان للبعثة أن تصمم وتنفيذ برنامج توعية للناخبين، ونظاماً لتسجيل الناخبين والأحزاب السياسية وقوائم المرشحين، والإشراف على وصول المرشحين بشكل متكافئ إلى وسائل الإعلام، واعتماد وتنفيذ تدابير لرصد وتيسير مشاركة الكمبوديين في الانتخابات والحملات السياسية وإجراءات الاقتراع، فضلاً عن تصميم وتنفيذ نظام الاقتراع ووضع الترتيبات اللازمة بالتشاور مع المجلس الوطني لتسهيل وجود المراقبين الأجانب الراغبين في مراقبة الحملة الانتخابية.^[261] وكل ذلك وفقاً لمعايير حقوق الإنسان التي تكفل الحق المتكافئ لكامل الكمبوديين بالمشاركة في العملية الانتخابية بمن فيهم اللاجئيين والمهجرين.^[262]

في سياق مشابه، يشير الملحق الثالث لاتفاق دايتون للسلام والخاص بالانتخابات إلى أن جمهورية البوسنة والهرسك، واتحاد البوسنة والهرسك، و"جمهورية صرب البوسنة" قد اتفقوا على كفالة توفر شروط تنظيم انتخابات حرة ونزيهة في بيئة محايدة سياسياً تضمن سرية الإدلاء بالأصوات دون خوف أو ترويع، فضلاً عن حرية الإعلام وحرية الانضمام إلى جمعيات وتشكيل الأحزاب السياسية وضمان حرية التنقل، وذلك تحت إشراف منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ودعمها في تهيئة الظروف المناسبة لمثل هذه الانتخابات.^[263] في هذا الصدد، أنشأت المنظمة لجنة انتخاب مؤقتة أشرفت على توافر الهياكل والأطر المؤسسية اللازمة لإجراء الانتخابات واعتماد الأنظمة الانتخابية اللازمة لتسجيل المرشحين وتحديد أهليتهم وأهلية الناخبين وضمان الامتثال للقواعد والأنظمة الانتخابية المحددة.^[264] فضلاً عن ذلك، فقد وقعت الأطراف على ضرورة الامتثال للقواعد المنصوص عليها في المادة 7 و8 من اتفاقية كوبنهاغن لعام 1990 والتي تنص على جملة من الأمور ومنها، كفالة أن يتيح القانون والسياسات الحكومية إجراء الحملات السياسية في مناخ من الإنصاف والحرية دون أي شكل من أشكال العنف والترهيب.^[265]

بناء على ما سبق، من الواضح أن منهجية الأمم المتحدة في كل من ناميبيا وكمبوديا والبوسنة والهرسك تشير إلى وجود اتفاق سلام يسفر عن عملية انتخابية لهيئة حكم تقرر دستور البلاد. في المقابل، نجد أن قرار مجلس الأمن 2254 في الشأن السوري ينص على مسار مختلف للعملية. فهو يشير إلى صياغة دستور جديد للبلاد أولاً، ومن ثم إجراء انتخابات حرة ونزيهة عملاً بالدستور الجديد تحت

[260]- المرجع السابق، Annex 1 (Section B، 4).

[261]- المرجع السابق (Section D، Annex 1، 3).

[262]- المرجع السابق، Annex 3، Art 3.

[263]- Letter Dated 29 November 1995 from the Permanent Representative of the United States of America،

مرجع سابق، Annex 3، Art 1.

[264]- المرجع السابق، (Art، Annex 3، 3).

[265]- المرجع السابق، Attachment to Annex 3 on Elections.

إشراف الأمم المتحدة.^[266] وبالتالي فإن الدستور الذي يتم إعداده من قبل اللجنة الدستورية في سوريا هو دستور ناتج عن لجنة غير منتخبة انتخاباً ديمقراطياً تحت إشراف الأمم المتحدة كما كانت الحال في التجارب السابقة. كما أن الاتفاقات الدولية السابقة للانتخابات يتم الإشراف على تطبيقها من خلال بعثة أممية خاصة يرأسها ممثل خاص للأمين العام وتكون بمكونين مدني وعسكري. تعمل البعثة بداية على توفير البيئة القانونية والسياسية والمدنية والأمنية للانتخابات حرة نزيهة تراعي معايير حقوق الإنسان والمشاركة الديمقراطية لمختلف فئات الشعب. حيث تشرف على وقف إطلاق النار والأعمال العدائية التي من شأنها ترويع المواطنين والحد من حرياتهم الانتخابية وسلامتهم الجسدية والنفسية. على أن تُشرف على إعداد القوانين والنظم الانتخابية اللازمة وإيقاف العمل بالقوانين التمييزية. بالإضافة إلى ذلك، تشرف البعثة على التخطيط والتحضير اللوجستي والأمني للعملية الانتخابية بما يتضمنه من تحديد لمواعيد الانتخابات وتوظيف الكوادر والتدريب والتثقيف المرتبط بعملية الانتخابات سواء لموظفي العملية الانتخابية والمجتمع المحلي، فضلاً عن تسجيل الناخبين واعتماد قوائم المرشحين والإشراف على الحملات الانتخابية.

2. دور الأمم المتحدة الإشرافي أثناء اليوم الانتخابي في سوريا:

بعد الانتهاء من التحضيرات السابقة لعملية الانتخاب، تبدأ المرحلة الأكثر حساسية في الدورة الانتخابية وهي مرحلة الإشراف على سير العملية الانتخابية. ونظراً للآثار الناتجة عن النزاع المسلح في سوريا وفقدان الثقة بين الأطراف المختلفة وانتشار السوريين في بقاع جغرافية متناثرة، فإن تنظيم اليوم الانتخابي بشكل يضمن مشاركة الجميع دون ترهيب مع الرقابة على نزاهة العملية الانتخابية يعتبر أمراً جوهرياً لتحقيق الانتقال السلمي للسلطة والاستقرار السياسي والأمني في البلاد. وهذا يتطلب سلطة إشرافية عالية بيد الأمم المتحدة على كل القرارات والعمليات ذات الصلة.

ففي ناميبيا، كانت عملية الانتخابات تدار من قبل المدير العام لشؤون الانتخابات تحت إشراف الأمم المتحدة، وقد تم تحديد مجموعة من القرارات التي لا يمكن أن يتخذها المدير العام ومسؤولو الانتخابات التابعون له إلا بموافقة الممثل الخاص للأمين العام ومنها: قرار تحديد أيام الاقتراع أو تغيير مواعيدها، قرار تحديد أماكن مراكز الاقتراع والجدول الزمني لمراكز الاقتراع المتنقلة وإنشاء مراكز اقتراع إضافية، قرار تعليق الاقتراع في مركز ما، قرار إخراج شخص من مركز الاقتراع، قرار منع أي ناخب من التصويت في مركز اقتراع، قرار تحديد طريقة الاعتراض على أحد الناخبين من قبل وكلاء الاقتراع، قرار قبول أو رفض الاقتراع المقدم، وأخيراً قرار إعلان نتائج الاقتراع سواء على مستوى المنطقة أو على المستوى الوطني. فضلاً عن ذلك، فقد أشرف فريق المساعدة على جميع الترتيبات الأمنية لحراسة أوراق الاقتراع ومواد التصويت الأخرى أثناء الانتخابات، وصادق الممثل الخاص للأمين العام على كل مرحلة من مراحل العملية الانتخابية لضمان أن الانتخابات قد جرت بشكل حر ونزيهة.^[267]

[266]- Resolution 2254, UN Security Council, 18 December 2015, para 4

[267]- Godwin Jitubob, Namibia: The Supervision and Control of the Electoral Process by UNTAG,(1993) 1 -[267] African Yearbook of International Law Online 35, 48-59

أما في كمبوديا، فقد كان لسلطة الأمم المتحدة الانتقالية (UNTAC) صلاحيات إشرافية واسعة على كافة الإدارات المحلية أثناء سير العملية الانتخابية بهدف ضمان نزاهة الانتخابات وفعاليتها. كما كان الفريق الأممي يشرف على تطوير وحسن تنفيذ القوانين ذات الصلة والعمليات القضائية اللازمة لنزاهة العملية الانتخابية.^[268] وعند الاقتضاء، كان يحق للممثل الخاص للأمين العام أن يجري تحقيقات في الشكاوى المقدمة على إدارة العملية الانتخابية أو أن يبادر بالتحقيقات من تلقاء نفسه إذا دعت الحاجة، مع صلاحية اتخاذ كافة التدابير التصحيحية اللازمة لمسار العملية.^[269] كما كان للفريق الأممي صلاحية الإشراف العام على عملية الاقتراع وفرز الأصوات وتحديد ما إذا كانت الانتخابات حرة ونزيهة، وإذا كانت كذلك، يصادق الفريق الأممي على قائمة الأشخاص المنتخبين حسب الأصول.^[270] فضلاً عما سبق، فقد كان لسلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا حماية العملية الانتخابية من أي غش أو تزوير أثناء الانتخاب، وعليه فقد كان لها صلاحية إعداد كافة الترتيبات الخاصة بحضور ممثلين كمبوديين لمراقبة إجراءات التسجيل والاقتراع. كما كان للفريق الأممي صلاحية تحديد الجدول الزمني للعملية بالتشاور مع المجلس الوطني الكمبودي، واتخاذ كافة التدابير اللازمة لضمان أن نظام الانتخابات والعمليات المتبعة فعالة وغير منحازة.^[271]

من الطبيعي أن تنظيم هذا القدر الكبير من العمليات يتطلب لجاناً مختصة تشرف على نزاهة سير الدورة الانتخابية. وحسب قانون الانتخابات السوري، تقوم اللجنة القضائية العليا واللجان الفرعية ولجان المراكز الانتخابية بتنظيم انتخاب رئيس الجمهورية للانتخابات الرئاسية تحت إشراف المحكمة الدستورية العليا.^[272] من الجدير ذكره أن اللجنة القضائية العليا للانتخابات تتألف من سبعة أعضاء يسميهم مجلس القضاء الأعلى، والذي يرأسه رئيس الجمهورية.^[273] كما أن عملها يخضع لإشراف المحكمة الدستورية العليا والتي تبت في الطعون الخاصة بصحة انتخاب رئيس الجمهورية بقرار مُبرّم.^[274] ومن المهم إعادة التذكير بأن قضاة هذه المحكمة تتم تسميتهم من رئيس الجمهورية.^[275] فضلاً عن ذلك، فإن اللجنة القضائية العليا للانتخابات مسؤولة عن تسمية أعضاء اللجان الفرعية، وتحديد مقراتها، والإشراف على عملها.^[276] حيث تعتبر اللجان الفرعية مقيدة بالقرارات الصادرة عن اللجنة القضائية العليا، وتعمل تحت إشرافها، ووفق توجيهاتها.^[277] وهذا من شأنه أن يشكك في مصداقية إشراف هذه الأجهزة على العملية الانتخابية.

[268]- Letter Dated 30 October 1991 from the Permanent Representatives of France and Indonesia (سابق، Annex 1 (section B، 5).

[269]- المرجع السابق، Annex 1 (section B، 6).

[270]- المرجع السابق، Annex 1 (section D، 3: J، K، L).

[271]- المرجع السابق، Annex 1 (section D، 4، 5، 6).

[272]- قانون الانتخابات العامة لعام 2014، مرجع سابق، المادة 38.

[273]- قانون الانتخابات العامة لعام 2014، مرجع سابق، المادة 8 الفقرة الثانية، والدستور السوري لعام 2012، مرجع سابق، المادة 133.

[274]- قانون الانتخابات العامة لعام 2014، مرجع سابق، المادة 82.

[275]- الدستور السوري لعام 2012، مرجع سابق، المادة 141.

[276]- قانون الانتخابات العامة لعام 2014، مرجع سابق، المادة 10، الفقرة الخامسة.

[277]- قانون الانتخابات العامة لعام 2014، مرجع سابق، المادة 11، الفقرة الرابعة.

من الملفت للنظر في تجربة البوسنة أن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا قد قامت بإنشاء لجان للمراقبة والإشراف على الانتخابات ومنها: لجنة الانتخابات المؤقتة، وهي لجنة مكلفة بالإشراف على كامل مجريات العملية الانتخابية ابتداءً من اعتماد القواعد واللوائح المتعلقة بتسجيل المرشحين، والبت في أهلية المرشحين والناخبين وتسجيلهم، وتحديد دور مراقبي الانتخابات المحليين والدوليين، وضمان الامتثال للقواعد واللوائح الانتخابية، وانتهاءً بإنشاء ونشر واعتماد النتائج النهائية للانتخابات. ومنعاً لتضارب المصالح وحفاظاً على نزاهة العملية الانتخابية، فقد تم إنشاء لجنة خاصة للنظر في الطعون الانتخابية بما يضمن الامتثال لقواعد لجنة الانتخابات المؤقتة ولوائحها، والفصل في الشكاوى المتعلقة بالعملية الانتخابية. وتتمتع هذه اللجنة بسلطة فرض عقوبات على أي فرد، أو مرشح، أو حزب، أو أي هيئة أخرى تنتهك قواعد ولوائح لجنة الانتخابات المؤقتة ويشمل ذلك تغريم الأحزاب أو شطب أسماء المرشحين من القوائم الانتخابية. كما تم إنشاء هيئة الخبراء في شؤون الإعلام للتحقيق في الشكاوى المتعلقة بوسائل الإعلام والإشراف على مراقبة أمن الصحفيين والتحقق من توافر الوصول الإعلامي العادل للمرشحين والتأكد من أن وسائل الإعلام تحترم معايير السلوك المهني في تغطية العملية الانتخابية. هذا وقد تم تعيين حوالي 1200 مشرف للانتخابات تابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بغرض تقديم المساعدة الفنية في تنظيم الانتخابات، وحل المشكلات الفنية قبل وأثناء يوم الانتخابات. كل هذه العمليات كانت خاضعة للمصادقة القبلية والبعديّة من قبل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. حيث تمت هذه المصادقة عبر عدة مستويات لضمان عدم تضارب المصالح وإقرار ما إذا كان إجراء الانتخابات حراً وعادلاً.^[278] وبالتالي، تم تشكيل مجموعة من الأجسام التي تشرف على سير العملية الانتخابية بشكل يضمن نزاهة هذه الأجسام واستقلاليتها عن تأثير السلطة الحاكمة.

بكل تأكيد، فإن تجارب الإشراف على اليوم الانتخابي لا تخلو من التحديات. يشير بول ديهل وسونيا خورادو إلى أن المرء قد يفترض وجود سيناريوهين اثنين لسير العملية الانتخابية وهما: إما أن تجري العملية بأقل عنف ممكن وبطريقة عادلة ونزيهة، وإما أن يتم التلاعب بالنتائج وترهيب الناخبين وتفشيل العملية بالمطلق. لكن الواقع يشير إلى أن العمليات الانتخابية لا تأخذ أحد هذين الحدين المتطرفين، بل تميل بينهما.^[279] وعلى سبيل المثال، فقد حصلت مجموعة من المشاكل في العملية الانتخابية في البوسنة، حيث ذكر منسق المراقبة الدولية في تقريره الأولي أن المشاكل في تسجيل الناخبين عرّضت سلامة الانتخابات للخطر بلا شك. حيث وجد آلاف الأشخاص أنفسهم غير قادرين على التصويت، لأنهم لم يتمكنوا من العثور على أسمائهم في قوائم تسجيل الناخبين. ورغم أن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا قد أصدرت تعليمات إلى لجان الانتخابات المحلية ولجان مراكز الاقتراع لتوجيه الناخبين الذين لم تظهر أسمائهم في القوائم إلى لجنة الانتخابات المحلية للحصول على شهادة والعودة إلى مراكز الاقتراع؛ فإن هذا قد حدث في وقت متأخر من اليوم، وذلك بعد أن عاد العديد من الناخبين إلى منازلهم وتخلوا عن التصويت. كما حصلت تحديات أخرى في مراكز الاقتراع الغيابية تتعلق بالسيطرة على الحشود وسلامة الناخبين وكان لا بد من تعليق الاقتراع لفترة. ونتيجة لذلك، ظلت بعض مراكز الاقتراع مفتوحة لمدة ثلاث ساعات إضافية للسماح لمزيد من الناخبين بالإدلاء بأصواتهم. هذا وقد كان هناك مشكلات عديدة تتعلق بنزاهة الانتخابات أبلغ عنها المراقبون التابعون لمنظمة الأمن والتعاون

International Crisis Group (ICG), Elections in Bosnia-Herzegovina: Introduction and Background, Ref- [278] world, 1996. <https://www.refworld.org/docid/3ae6a6d50.html>. Accessed 17 May 2021
Paul F. Diehl and Sonia R. Jurado, United Nations Election Supervision in South Africa: Lessons from [279] the Namibian Peacekeeping Experience, 16 Studies in Conflict & Terrorism 61, pp. 72-73

في أوروبا والمراقبون الدوليون أسفرت عن إقالة عدد من المسؤولين من مناصبهم وإبطال نتائج بعض المراكز الانتخابية. فضلاً عن مشاكل التصويت المزدوج من قبل اللاجئين الذين يعيشون في كرواتيا وصربيا، حيث كانت إجراءات تصويت اللاجئين في كل بلد خارجة عن السيطرة الإدارية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ولجنة الانتخابات المؤقتة، وقد تلقت المنظمة شكاوى تزعم أن السلطات في جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية قد أرغمت اللاجئين من الاتحاد على التصويت في مناطق معينة. كما زعمت أن بعض اللاجئين قد صوتوا مرتين، مرة في البلد الذي يعيشون فيه، وبعد ذلك عبروا الحدود في البوسنة والهرسك للتصويت مرة أخرى.^[280]

ذلك من الضروري أن يشمل الدور الإشرافي للأمم المتحدة مسألة تصويت غير المقيمين. من الدروس المستفادة من تجربة البوسنة والتي يمكن أن تأخذها الأمم المتحدة بالاعتبار في السياق السوري هو فاعلية عمل اللجنة الفرعية حيث يرى دانيال بليسينجتون أن هناك عدة عوامل تكمن وراء فاعلية اللجنة الفرعية كهيئة تنفيذية وهي: تمتع اللجنة بسلطات الإنفاذ الحقيقية لقراراتها وقدرتها على فرض عقوبات وغرامات على مخالفة النظام الانتخابي، فبدون سلطات الإنفاذ هذه؛ كانت اللجنة الفرعية غير فعالة. وصحيح أن سلطات الإنفاذ شديدة الأهمية، إلا أنها لم تكن لتتحقق لولا رغبة وقدرة اللجنة الفرعية على استخدام هذه السلطات بطرق مبتكرة. وهذا يعود لخبرة ونزاهة الأفراد الذين شكلوا اللجنة الفرعية. كما كان أعضاء اللجنة الفرعية معزولين إلى حد كبير عن الضغوط القومية بسبب سرية الإجراءات. مما ساهم في تعزيز عمل اللجنة الفرعية دون خوف من الانتقام أو التدخل. فضلاً عن أن تمثيل المجموعات الإثنية الرئيسية الثلاث في البوسنة في اللجنة الفرعية ساهم بشكل فعال بالحد من التحيز في قراراتها التي اتسمت بسرعة الاتخاذ.^[281]

وفي الإطار العام، يشمل دور الأمم المتحدة في مرحلة الانتخابات على الإشراف والمصادقة على مجريات عملية الاقتراع والتصويت في اليوم الانتخابي وخاصة في حال وجود تصويت خارجي، بالإضافة لفرز الأصوات والتحقق من النتائج، وجدولتها، والنظر بالطعون، والشكاوى. كما يشمل دور الأمم المتحدة تحديد كامل الشروط والإجراءات التي تحافظ على موضوعية الانتخابات ونزاهتها، والإشراف على حسن تطبيقها. وذلك مثل تحديد تاريخ ومكان عقد الانتخابات ومراقبة نزاهة عملية الاقتراع وقدرة الناخبين على الوصول العادل لممارسة حقهم الانتخابي دون خوف أو ترهيب. فضلاً عن تسجيل الناخبين، وضبط سلوك وسائل الإعلام والحكومات، وإجراءات عد وفرز الأصوات وإعلان النتائج النهائية.

بناء على ما سبق، يتبين أن دور الأمم المتحدة الإشرافي أثناء فترة الانتخابات يتفاوت حسب السياق المحلي لكل حال كما أنه يواجه مجموعة من التحديات التطبيقية، وهذا أمر طبيعي نتيجة الظروف الصعبة التي مرت بها هذه الدول، ونظراً للظروف والمعطيات الخاصة بكل بلد على حدة.

[280] Daniel J. Blessington, From Dayton to Sarajevo: Enforcing Election Law in Post War Bosnia and Herzegovina, American University International Law Review, Volume 13, Issue 3, 1998, pp 553; International Crisis Group (ICG), مرجع سابق.

[281] Daniel J. Blessington, مرجع سابق, pp 638-642.

3. دور الأمم المتحدة الإشرافي بعد انتهاء الانتخابات في سوريا:

بينما تعتبر الانتخابات الحرة والنزيهة حجر الأساس لعمليات التحول الديمقراطي؛ فإن استدامة هذه الثقافة الديمقراطية في سياق سياسي وأمني يحترم حقوق الإنسان ويحافظ على هذه التجربة الديمقراطية يعتبر أمراً بالغ الأهمية. وبالتالي، فإن هذه العملية يجب ألا تنفصل عن مسار الحل السياسي والاستقرار الأمني والإصلاح القانوني والقضائي والدستوري في سوريا، فضلاً عن ضرورة بقاء البلاد تحت المراقبة الأممية لفترة وجيزة من الزمن إلى حين التأكد من قدرتها على المضي قدماً بعد انتهاء النزاع.

فعلى سبيل المثال، بعد انتهاء الانتخابات وإلى حين إعلان الاستقلال النهائي لناميبيا، ظل المدير العام مسؤولاً عن إدارة الإقليم، واستمر فريق المساعدة في مراقبة أنشطته ومناقشتها معه حسب الضرورة. في هذه المرحلة أغلق فريق المساعدة الأممي بعض مراكزه وقلص عدد العاملين تدريجياً، كما استمر الفريق بمراقبة الأمن والاستقرار في البلاد بالإضافة إلى إجراء تدريبات عديدة للمصالحة بين مختلف العناصر العسكرية والسياسية في البلاد. كما تم إنشاء لجنة تكامل عسكرية ثلاثية برئاسة فريق المساعدة لتطوير تصوّر للجيش الناميبي المتكامل بغية إدماج الأفراد المسلحين الناميبيين الذين قاتلوا على جانبي الحرب وتطوير هيكل عسكري لجيش ناميبيا في المستقبل.^[282] من الجدير بالذكر أن دور الأمم المتحدة في الإشراف على مرحلة ما بعد الانتخابات في كمبوديا كان أقل كفاءةً.

إن الانتخابات هي وسيلة وليست غاية، والغاية الأسمى هي عملية التحول الديمقراطي بشكل سلمي ودائم، والعمل على إيجاد حيثيات ومؤشرات جديّة ومستدامة لبناء ثقافة انتخابية تقوم على تقبل النتائج واستمرار دورية الانتخابات في مواعيدها، وترسخ فكرة التداول السلمي للسلطة.

ثالثاً: أدوار أخرى للأمم المتحدة في الانتخابات في سوري

بالإضافة إلى الإشراف على الانتخابات، تقدم الأمم المتحدة حزمةً متنوعةً من المساعدات والخدمات، حيث تختلف مساعداتها من دولة إلى أخرى وتتباين خدماتها من حال إلى أخرى. بسبب الوضع غير المستقر في سوريا، من المفيد أن تكون هناك أدوار إضافية للمجتمع الدولي في الانتخابات. وفيما يلي لمحة عن أنواع المساعدات الانتخابية التي تقدمها الأمم المتحدة بكياناتها المختلفة يمكن أن يكون ذا صلة بالسياق السوري.

يتبين أنه لا يوجد حل واحد يناسب جميع حالات التحول الديمقراطي، وقد نجحت الأمم المتحدة في عدة مناسبات في إثبات أنها قادرة على تكييف حلول تسهل الانتقال الديمقراطي الناجح، بناءً على الظروف والتحديات الفريدة لكل بلد (كمبوديا، أفغانستان...).

انطلاقاً من تنوع الاحتياجات وعدم وجود نهج موحد محدد، تأتي المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة، بتصميم مخصص للدول الراغبة بها، فيما يلي أمثلة لبعض الأنواع المختلفة من المساعدة الانتخابية التي تقدمها الأمم المتحدة. وهي مأخوذة من عدد من وثائق السياسة الانتخابية للأمم المتحدة، والتي سيتم ذكرها تالياً كما جاءت على الموقع الإلكتروني للأمم المتحدة في قسم إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام، في معرض تعريفها بعمل الإدارة حول الانتخابات، ومن ثم اقتراح كيفية الاستفادة منها في الحالة السورية، وهي:^[283]

1. المساعدة التقنية:

"إن المساعدة التقنية هي إلى حد بعيد أكثر أشكال المساعدة الانتخابية التي تقدمها الأمم المتحدة. ويمكن تعريفه على أنه المساعدة القانونية والتشغيلية واللوجستية المقدمة لتطوير أو تحسين القوانين والعمليات والمؤسسات الانتخابية. يمكنه تغطية كل أو بعض جوانب العملية الانتخابية. ويمكن أن يركز على حدث انتخابي واحد أو يمكن أن يكون طويل الأجل، ويشمل عدداً من الأحداث الانتخابية وفقاً للولاية أو الطلب وتقييم الاحتياجات. وبينما تركز المساعدة التقنية التي تقدمها الأمم المتحدة في المقام الأول على إدارة الانتخابات والمؤسسات، فقد تشمل المساعدة المقدمة إلى عدد من أصحاب المصلحة والمؤسسات الأخرى. يمكن تقديم المساعدة التقنية على أساس طلب من دولة عضو، أو عقب تفويض من مجلس الأمن أو الجمعية العامة".

سيشكل هذا النوع من المساعدة دوراً رئيساً في إطار مساعدة الأمم المتحدة لسوريا؛ حيث بإمكان الأمم المتحدة تقديم الخبرات في هذا المجال والعمل على تطوير هيئة مستقلة للانتخابات، وتدريب وتكوين كوادر قادرة على إدارة العملية الانتخابية بمهنية وحيادية مما يساعد على كسب ثقة الناخب السوري وزيادة مصداقية الانتخابات.

من الناحية اللوجستية، لدى الأمم المتحدة خبرة طويلة مع عمليات الدعم اللوجستي، بداية من جمع البيانات وتعداد السكان والدوائر الانتخابية بمساعدة أحدث السبل التكنولوجية، مروراً بعمليات تسجيل الناخبين وتوفير المواد الانتخابية ومراكز عد وفرز مناسبة، وانتهاءً بجمع وإعلان النتائج. ومن الأمثلة على ذلك في السياق السوري إجراء تقييم تقني للإجراءات والعمليات الانتخابية القائمة.

2. تقديم الدعم لتهيئة بيئة مواتية:

"قد تساعد بعثات إدارة عمليات حفظ السلام أيضاً، من خلال وجودها العسكري والشرطي والمدني، في استقرار الحالة الأمنية، وهو أمر ضروري لتهيئة بيئة مواتية للانتخابات. ووفقاً لولاياتها، قد تقرر المفوضية السامية لحقوق الإنسان ومنظمة الأمم المتحدة للمرأة أيضاً مراقبة حقوق الإنسان أو الوضع فيما يتعلق بمشاركة المرأة في بلد ما قبل الانتخابات أو خلالها أو بعد إجرائها، من أجل تهيئة بيئة مواتية للانتخابات ذات مصداقية وضمان احترامها المعايير الدولية ذات الصلة. وفي ظروف محددة، مثل البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية أو معرضة لخطر العنف".

[283]- الانتخابات، الشؤون السياسية وبناء السلام، الأمم المتحدة، مرجع سابق.

وسوف يكون لمؤسسات المجتمع المدني السوري دوراً ببناءً في تنشيط الحوار والمناقشات المجتمعية الضرورية لصياغة عادلة للقوانين وعملية انتخابية تشاركية. وسوف تساهم في عمليات التربية المدنية وتوعية الناخبين، وستقوم أيضاً بمراقبة كافة مراحل الانتخابات وكشف محاولات التزوير وكتابة تقارير مهنية وحيادية عن سير العملية الانتخابية مصحوبة بتوصيات لتدعيم المسار الديمقراطي. في السياق السوري على سبيل المثال، يمكن لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان تقديم التدريب والمشورة بشأن مراقبة حقوق الإنسان في سياق الانتخابات، ودعم وتنظيم حملات انتخابات خالية من العنف، ورصد انتهاكات حقوق الإنسان وإعداد تقارير عنها خلال العمليات الانتخابية والمشاركة في الدعوة لقوانين ومؤسسات انتخابية متوافقة مع حقوق الإنسان.

3. تنظيم العملية الانتخابية وإجراؤها:

"إذا كُلفت الأمم المتحدة بتنظيم وإجراء انتخابات أو استفتاء، فإن المنظمة تتحمل الدور الذي تقوم به عادة السلطات الانتخابية الوطنية. في مثل هذه الحالات، تملك الأمم المتحدة السلطة الكاملة على العملية. ونظراً لأسبقية مبدأ الملكية الوطنية، فإن هذا النوع من المساعدة نادراً ما يتم تفويضه ولا يمكن القيام به إلا في حالات خاصة بعد انتهاء الصراع أو إنهاء الاستعمار في دول تتميز بعدم كفاية القدرات المؤسسية الوطنية. هذا النوع من التفويض ممكن فقط من خلال قرار مجلس الأمن أو الجمعية العامة".

يساعد التنظيم الأممي في هذه الناحية إن تم له ذلك في التخفيف من التوترات والنزاعات التي يمكن أن تصاحب العملية الانتخابية نتيجة الاستقطاب الحاد الذي يعيشه المجتمع السوري نتيجة تعدد أطراف النزاع والتنافس الشديد على السلطة بينها، ومساندة جهات دولية وإقليمية لها بما يتناسب مع مصالح تلك الجهات، ولمنع تلك الأطراف وعلى رأسها النظام السوري شخصاً ومنظماتٍ من الاستفادة من التراكمية الضخمة من الثروة والقوة التي حازتها في المرحلة الاستبدادية وما تلاها من مراحل النزاع المسلح لتقويض التوافق على بيئة انتخابية محايدة، وبالتالي تقويض إجراء انتخابات حرة ونزيهة ومتوافقة مع المعايير والقوانين الأممية.

4. التصديق/التوثيق:

"يفهم مصطلح "التصديق" على نطاق واسع في الممارسة الانتخابية باعتباره العملية القانونية التي من خلالها توافق السلطة الوطنية أو "تصدق" النتائج النهائية للانتخابات الوطنية. بيد أنه يجوز لمجلس الأمن أو الجمعية العامة، في حالات نادرة، أن يطلب إلى الأمين العام أن يضطلع بدور في قضية "التصديق". وفي مثل تلك الحالات، يطلب إلى الأمم المتحدة توثيق صدقية جميع أو بعض جوانب العملية الانتخابية التي تجريها السلطة الانتخابية الوطنية. ويتعين على الأمم المتحدة أن تصدر بياناً ختامياً يشهد على صحة الانتخابات".

إن التصديق على الانتخابات في الدول التي تمر بمراحل انتقالية جزء أساسي ومهم لإعطاء الثقة بالنتائج وبالسلطة التي ستنبثق عنها لتقود الدولة السورية، كما يشكل التصديق رادعاً لدى المتنافسين من ارتكاب الانتهاكات أثناء الانتخابات من ناحية التخوف من إسقاط الشرعية عنها في حال لم تصادق عليها الأمم المتحدة.

5. مراقبة الانتخابات:

"تتألف المراقبة الانتخابية من جمع منتظم للمعلومات حول العملية الانتخابية، عن طريق الملاحظة المباشرة على أساس المنهجيات القائمة، وغالباً ما تحلل البيانات النوعية والكمية. وعادة ما تؤدي عملية المراقبة إلى بيان عام تقييمي حول السلوك العام للعملية الانتخابية. وتستلزم مراقبة الانتخابات في الأمم المتحدة نشر بعثة لمراقبة كل مرحلة من مراحل العملية الانتخابية، وتقديم تقرير إلى الأمين العام، الذي يصدر بياناً علنياً بشأن إجراء الانتخابات. كما تتطلب مراقبة الانتخابات في الأمم المتحدة، وهي نادرة للغاية، تفويضاً من الجمعية العامة أو مجلس الأمن؟.

يبدو أن ما مرت به سوريا خلال مراحل الثورة والصراع، وما سبقها من فترة استبدادية يتطلب دوراً أممياً في مراقبة الانتخابات، يبرره انعدام الثقة بين الفرقاء السياسيين، والاتهامات المتوقعة بينهم بغض النظر عن الفائز في الانتخابات، وعليه فإن تدخل فريق أممي في عمليات المراقبة قد يمنح نتائج الانتخابات مصداقية أكبر سواء لدى الفرقاء السياسيين، أو مجموع المواطنين.

6. الإشراف على الانتخابات:

"يتطلب الإشراف على الانتخابات موافقة الأمم المتحدة على كل مرحلة من مراحل العملية الانتخابية، من أجل إثبات مصداقية الانتخابات عموماً. ويمكن أن تتطلب المشاركة المباشرة في إنشاء آليات الانتخابات، مثل التاريخ وإصدار اللوائح وتصميم أوراق الاقتراع، ورصد ومراقبة مراكز الاقتراع، وإحصاء بطاقات الاقتراع، والتأكد من سلامتها، وإمكانية حصول الناخبين عليها، والمساعدة في حل المنازعات. وعندما لا تكون الأمم المتحدة راضية عن الإجراءات الانتخابية أو تنفيذها في مرحلة معينة؛ يتعين على هيئة إدارة الانتخابات التي تُجري هذه العملية العمل بناء على توصيات الأمم المتحدة، وإجراء أية تعديلات ضرورية. ويتوقف تقدّم الانتخابات على موافقة الأمم المتحدة على كل مرحلة. كما أن الإشراف على الانتخابات من قبل الأمم المتحدة أمر نادر الحدوث ويتطلب تفويضاً من الجمعية العامة أو مجلس الأمن".

من المرجح أن يكون دور الإشراف على الانتخابات من قبل الأمم المتحدة مساعداً بشكل فوق عادي لما يمنحه من شرعية لكل مرحلة من مراحل الانتخابات، ورغم أن هذا الدور لا يشمل تنظيم العملية الانتخابية بالكامل، إلا أنه يضمن عدم سير مراحلها إلا بموافقة أممية، وبالتالي مراعاة مطابقتها للقوانين الدولية، وتوفيرها بيئة انتخابية محايدة.

7. أفرقة الخبراء السياسية أو خبراء الانتخابات:

"تستتبع لجان الأمم المتحدة نشر فريق صغير لمتابعة العملية الانتخابية والإبلاغ عنها. ويمكن أن يكون الفريق فريق رصد انتخابي يتألف من خبراء في مجالات مثل العمليات الانتخابية أو الوساطة، أو فريق رفيع المستوى يتألف من شخصيات بارزة ذات طابع سياسي أو انتخابي أو لها خبرة في شؤون الوساطات. وباعتماد الفريق على ملاحظاته الخاصة وكذلك ملاحظات الآخرين من أصحاب المصلحة الدوليين والوطنيين؛ سيتيح الفريق تقديم تقييم مستقل للسلوك السياسي والتقني العام للانتخابات. ويُقدّم التقييم عموماً إلى الأمين العام أو جهة التنسيق الأممية للمساعدة الانتخابية. وخلافاً لبعثات

المراقبة؛ فالأفرقة لا تبقى في البلد طوال العملية الانتخابية (حيث تُحدد زياراتها في فترات مهمة استراتيجياً)، وربما قررت ألا تتيح استنتاجاتها أمام الجمهور العام. أما ما يتعلق بولاية الفريق؛ فإنها تقع ضمن اختصاصات الأمين العام أو جهة التنسيق الأمامية للمساعدة الانتخابية.

في الحالة السورية قد يلعب المجتمع المدني السوري دوراً كبيراً إذا ما تم نشر خبراء في الانتخابات من خلال مشاركته المعلومات والملاحظات مع الفريق، وملء الثغرات حول تلك الملاحظات في أثناء غياب الفريق الأمامي، ومن المرجح أن إتاحة الاستنتاجات للجمهور العام أو ترك المجال مفتوحاً أمام إتاحتها يمنح عمل اللجنة مصداقية أكبر، ويدعم عملها وعمل المنظمات الدولية والوطنية التي تتعاون معها.

8. التنسيق بين مراقبي الانتخابات:

"تدعم الأمم المتحدة المراقبين الدوليين عبر طريقين؛ الدعم التشغيلي، والتنسيق بين المراقبين الدوليين. ويشمل التنسيق بين المراقبين الدوليين على طيف واسع من الأنشطة التي يمكن أن تشمل توفير الدعم اللوجستي والإداري لجهود مراقبة الانتخابات وغيرها من الأنشطة الإضافية، مثل تقديم الإحاطات الإعلامية وتيسير نشر المراقبين واستخلاص المعلومات وما إلى ذلك. ويُقدم هذا النوع من الدعم عادة إلى عدد من أفرقة المراقبين. ويمكن تقديم هذا النوع من الدعم على أساس طلب مقدّم من الدول الأعضاء."

ومن الجدير ذكره أن أهمية ما قامت به الأمم المتحدة من خلال كياناتها المختلفة في مجال المساعدات الانتخابية منذ عام 1991 إلى يومنا هذا؛ تكمن في كمية المشاريع والبرامج الناجحة التي قُدمت إلى الدول الطالبة؛ فمنذ عام 1991، ساعدت الأمم المتحدة أكثر من مئة دولة، ونقّدت أكثر من ثلاثمئة مشروع انتخابي.^[284]

[284]- شعبة المساعدة الانتخابية للأمم المتحدة UNEAD، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، متوفر على الرابط:
https://aceproject.org/about-ar/627644634640640640631643627621/634639628629-62764464563362763962f629?set_language=ar

تمّ تصفح الموقع بتاريخ 15 أيار/مايو 2021.

التوصيات

لا شك أن المرحلة الانتقالية في سوريا تستوجب البحث وإعادة البحث في الدستور والقوانين المرعية الإجراء، وفي العديد من المؤسسات والهيئات الموجودة والعاملة في الداخل السوري، وفي مواءمة هذه الكيانات مع مجموعة كبيرة من المواثيق والعهود والإعانات الدولية.

1. في تشكيل هيئة مستقلة لإدارة الانتخابات:

- ضمان تشكيل إدارة انتخابية مستقلة وذات نزاهة، تعمل بمقتضى قوانين عادلة تضمن نزاهة الانتخابات، وتضمن حسن التمثيل وغير المتعارضة مع مضمون أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وذلك للإشراف على الانتخابات وإدارتها.
- ضمان مراعاة المعيار الجندي والمعايير التي تضمن التمثيل الصحيح لمختلف شرائح المجتمع أثناء اختيار أعضاء الهيئة؛ ليزيد ذلك من ثقة كافة شرائح الشعب بمصداقية الإشراف على الانتخابات وتمثيلهم فيها.
- ضمان إشراك أكبر قدر ممكن من الجهات المعنية في عملية اختيار أعضاء الهيئة، لا سيما منظمات المجتمع المدني والنقابات المختلفة، والسلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية عند الاقتضاء، وبالتشاور مع الأحزاب المتنافسة في الانتخابات.
- الحرص على وضع شروط موضوعية على المرشحين لعضوية الهيئة، بما في ذلك السمعة الحسنة والخبرة العملية والكفاءة العلمية.
- تقديم كافة أشكال الدعم، بما فيه المالي والتقني والسياسي، للهيئة، وإعطائها الصلاحية في طلب العون والمساعدة التقنية من المنظمات الدولية والإقليمية والوطنية، من أجل حسن تحقيق أهدافها.
- العمل على أن يكون للهيئة في صك إنشائها صلاحيات تخولها من أداء مهامها المنوطة بها خلال الفترة الانتقالية، لا سيما في ظلّ عدم الثقة بمؤسسات الدولة التي ستفتقر إلى الديمقراطية المترسخة والإمكانات وثقة المواطنين.
- ضمان حصانة أعضاء الهيئة في صك إنشاء الهيئة دون إهمال إمكانية محاسبتهم بالطرق القانونية عن أية تجاوزات أو انتهاكات، فضلاً عن ضرورة اتّباع الهيئة لأعلى معايير الشفافية، بما يسهم في كسب ثقة المواطنين والمرشحين، والأطراف الدولية بها.

2. في أشكال مساعدة المجتمع الدولي في إدارة الانتخابات السورية والإشراف عليها:

■ أن تعمل الأمم المتحدة على رعاية وجود اتفاق سابق للانتخابات حول شكل الحل السياسي وآليات الانتقال في مرحلة ما بعد النزاع، ومن ضمنها تفاصيل الآليات الانتخابية ودور الأمم المتحدة، فضلاً عن وجود قوى أممية تحفظ السلام في أعقاب النزاع المسلح، لضمان نزاهة العملية الانتخابية واستدامة نتائج عملية التحول الديمقراطي.

■ ألا يقتصر دور الأمم المتحدة على الإشراف على الانتخابات ومراقبتها فقط، وأن تعمل على ضمان أن تكون هذه الانتخابات بوابة العبور إلى الاستقرار السياسي، حيث يمتد دور الأمم المتحدة خلال فترة انتقالية يُتَّفَق عليها مع الفرقاء السوريين.

■ يجب أن يعمل مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان بالتعاون مع المجتمع الدولي على توفير بيئة آمنة مواتية للانتخابات .

■ ينبغي على مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان تقديم التدريب والمشورة بشأن مراقبة حقوق الإنسان في سياق الانتخابات، ودعم وتنظيم حملات انتخابات خالية من العنف، ورصد انتهاكات حقوق الإنسان، وإعداد تقارير عنها خلال العمليات الانتخابية والمشاركة في الدعوة لقوانين ومؤسسات انتخابية متوافقة مع حقوق الإنسان.

■ ينبغي على الأمم المتحدة بالتعاون مع الهيئات الدولية وحكومات البلدان التي تستضيف اللاجئين السوريين أن تعمل على ضمان مشاركة اللاجئين في الانتخابات، إما بعودتهم الطوعية والأمنة إلى مواطنهم الأصلية، أو وضع برنامج متكامل لينتخبوا في أماكن إقامتهم الحالية.

■ ملف الوثائق المدنية من الملفات الأساسية للسوريين لإثبات هويتهم وممارسة حقوقهم، لذا يجب على الأمم المتحدة أن تعمل على إيجاد آلية قانونية تضمن حصول السوريين على وثائقهم المدنية السورية ليتسنى لهم المشاركة في الانتخابات.

■ ينبغي على الأمم المتحدة تقديم الدعم اللوجستي بداية من جمع البيانات وتعداد السكان، والدوائر الانتخابية بمساعدة أحدث السبل التكنولوجية، مروراً بعمليات تسجيل الناخبين وتوفير المواد الانتخابية ومراكز عد وفرز مناسبة، وانتهاءً بجمع وإعلان النتائج.

■ ضمان الأمم المتحدة لتحديث القيد المدنية السورية لتسجيل كامل اللاجئين والنازحين وأسرههم ومنحهم الأوراق الثبوتية بما يضمن الحق بالترشح والانتخاب و تقسيم الدوائر الانتخابية وتصميم النظام الانتخابي.

■ ضعف الممارسة الديمقراطية في سوريا لعقود طويلة من الزمن؛ يتطلب من الأمم المتحدة والمجتمع الدولي جهوداً مضاعفة تتخطى الإشراف، كتقديم برامج التوعية والتثقيف الديمقراطي والمدني، وقد يكون ذلك من خلال الاطلاع على تجارب الدول السابقة وأنظمة الانتخابات المختلفة.

■ خلال مراقبة الانتخابات يجب أن يكون هناك اتفاق شرفي بين الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والإقليمية والمحلية المتخصصة بمراقبة الانتخابات داخل سوريا وخارجها.

القسم الرابع

ضمانات نزاهة الانتخابات في سوريا



القسم الرابع: ضمانات نزاهة الانتخابات في سوريا

من الشروط الضرورية لضمان عملية انتخابية حرة ونزيهة، إضافةً لوجود إطار قانوني يراعي المعايير الدولية ونظام انتخابي يضمن صحة التمثيل ودقته، هو وجود مؤسسات حكومية حيادية ومستقلة تمارس صلاحياتها وفقاً لمبدأ سيادة القانون، وتكون قادرة على تمكين الناس من ممارسة حقوقهم الانتخابية بدون أي تمييز، أو خوف، أو تهيب، أو تهديد. في الدول الديمقراطية الحديثة تعتبر مؤسسات القضاء والأمن والإعلام من أهم العناصر التي تضمن نزاهة الانتخابات، ولا يمكن تصور إجراء انتخابات نزيهة في حال كانت هذه المؤسسات غير قادرة على ممارسة أدوارها خلال العملية الانتخابية.

تلعب هذه المؤسسات دوراً مركزياً في كافة مراحل العملية الانتخابية بدءاً من التحضير للانتخابات ومروراً بعمليات الاقتراع والتصويت وفرز الأصوات. إن وجود جهاز قضائي مستقل هو ضمانة للعدالة الانتخابية ووسيلة للرقابة على العملية الانتخابية، وتسوية النزاعات الانتخابية التي قد تنشأ بين الأطراف بشكل محايد. وتوفير الأمن خلال العملية الانتخابية أمر أساسي حتى يتمكن الناخبون والمرشحون من ممارسة حقوقهم الانتخابية والتعبير عن آرائهم بحرية دون خوف. وكذلك يلعب الإعلام دوراً جوهرياً في تثقيف الناس حول مختلف الأمور المتعلقة بالانتخابات وتشكيل الآراء والأفكار، وتمكين الناخبين والمرشحين من التعبير عن آرائهم بحرية وتبادل المعلومات وتعزيز مشاركة الفئات المهمشة في المجتمع وتمثيلها، بالإضافة إلى دوره الرقابي على كافة مراحل العملية الانتخابية ومدى توفر الفرص المتساوية لجميع المرشحين.

في سوريا، لا شك أن هذه المؤسسات غير قادرة على القيام بدورها كأحد ضمانات العملية الانتخابية، فهي خاضعة بشكل كامل لسيطرة النظام السوري، ومقيدة بترسانة من التشريعات التي تخالف أدنى المعايير الدولية لعمل القضاء والأمن والإعلام. ناهيك عن استخدام الأجهزة القضائية والأمنية كأدوات من قبل السلطات السورية لقمع المعارضين السياسيين والمدافعين عن حقوق الإنسان، وانتشار خطاب الكراهية والتحريض في الإعلام السوري ضدهم. وبالتالي، فإن أي إصلاح قانوني انتخابي مستقبلي في سوريا يؤسس لانتخابات حرة ونزيهة وفقاً لقرار مجلس الأمن 2254، لا بد أن يتضمن محددات واضحة تضمن حياد هذه المؤسسات وتكفل ممارستها لأدوارها خلال العملية الانتخابية بحرية واستقلال بعيداً عن تسلط الأجهزة الأمنية والسلطة التنفيذية.

لذلك يتناول هذا القسم أهمية هذه المؤسسات كأحد ضمانات الانتخابات الحرة والنزيهة والأدوار التي يجب عليها أن تقوم بها في سياق العملية الانتخابية في سوريا. يناقش الفصل الأول الأدوار المختلفة التي يقوم بها القضاء السوري كأحد أهم ضمانات حرية ونزاهة الانتخابات، إضافة إلى المعوقات القانونية التي يمكن أن تحول دون القيام بهذا الدور، مع اقتراح الإصلاحات الدستورية والتشريعية المطلوبة لتمكين القضاء من القيام بدوره. ويتطرق الفصل الثاني إلى دور الأجهزة الأمنية في توفير الأمن الانتخابي في سوريا مستعرضاً التحديات التي يمكن أن تعرقل قيام الأمن بدوره، والإصلاحات

المطلوبة حتى يمارس الأمن دوره كأحد ضمانات الانتخابات الحرة والنزيهة. وأخيراً، يتناول الفصل الثالث أهمية دور الإعلام كأحد ضمانات الانتخابات الحرة والنزيهة، والأدوار التي يجب على الإعلام أن يقوم بها في سياق الانتخابات في سوريا، إضافة إلى مناقشة أهم التحديات التي ستواجه عمل الإعلام والخطوات المقترحة لتنظيم الإعلام الانتخابي، وتمكين الإعلام من القيام بأدواره بشكل فعال كأحد ضمانات الانتخابات في سوريا.

الفصل الأول: دور القضاء في ضمان العدالة الانتخابية

يعتبر القضاء في النظم السياسية الحديثة صمام أمان الحياة السياسية، ويلعب دوراً بارزاً في العمليات الانتخابية، لما يفترض فيه من استقلالية وحيادية ونزاهة، فأشرف القضاء على اللجان الإدارية والانتخابية، والفصل في النزاعات الانتخابية، وفي جميع الجرائم التي قد تُرتكب خلال مختلف مراحل سير الانتخابات، يُعد ضماناً حقيقياً للمحافظة على حقوق المواطنين الانتخابية من الانتهاك والاعتداء، حيث يقع على عاتقها تحقيق الحماية لكل أطراف العملية الانتخابية لتكريس البعد الحقيقي للممارسة الديمقراطية،^[285] بشكل يحقق العدالة الانتخابية المنشودة.

ولا تقتصر هذه العدالة على ضمان حق المواطن بالانتخاب والترشح فحسب، بل لا بد أن تكون كافة الإجراءات المتعلقة بالعملية الانتخابية في كافة مراحلها متوافقة مع الدستور والقوانين ذات الصلة، ولا بد أيضاً أن تكون الدساتير والقوانين واضحة المعاني وقطعية الدلالة، ولا تحتوي نصوصاً تسلب العملية الانتخابية جوهرها الحقيقي المتمثل في ضمان الديمقراطية وتحقيق العدالة والمساواة للجميع، وألاً تنطوي على التمييز بين أطراف العملية الانتخابية، ويتطلب ضمان العدالة الانتخابية وجود آليات تضمن تطبيق القانون وإنفاذه بشكل يحفظ حقوق الجميع، تفادياً للتفكير بمحاولات الانتقام، واستيفاء الحق بالذات التي قد توصل البلاد للعنف أو حتى لحرب أهلية.^[286]

وكي يقوم القضاء بالدور المنوط به فيما يخص الفصل في النزاعات الانتخابية وتحقيق العدالة الانتخابية، لا بد أن تتوفر فيه الحد الأدنى من المعايير المطلوبة لضمان استقلاليته ونزاهته وحياده، وبدون توفر هذه المعايير سيصبح الجهاز القضائي جزءاً من المشكلة لا من الحل، لأنه إن كان خاضعاً لسلطة الحزب الحاكم في البلد، أو لسلطة أشخاص محدّدين؛ سيقوم بالفصل في النزاع الانتخابي بشكل يحابي هذا الحزب أو أولئك الأشخاص على حساب الآخرين، وفي أحسن الأحوال سيصبح إسناد مهمة الفصل في النزاعات الانتخابية لهذا الجهاز القضائي الذي يفترق للاستقلالية والحياد أمراً شكلياً لا أكثر، وسيُستخدَم كواجهة للتغطية على زيف الانتخابات الحاصلة في البلاد.

لذلك، يحاول هذا القسم تسليط الضوء على المعايير الواجب توفرها في الجهاز القضائي المكلف بالفصل في النزاعات الانتخابية، والادّعاءات المتعلقة بارتكاب المخالفات والجرائم التي قد تحدث أثناء العملية الانتخابية، اعتباراً من لحظة الإعلان عن إجراء الانتخابات وانتهاءً بفرز الأصوات وإعلان النتائج، وفيما إذا كانت المعايير المذكورة متوفرة في القضاء السوري أم لا؟ وبالتالي هل سيكون هذا القضاء قادراً على تحقيق دوره لضمان انتخابات حرة ونزيهة وشفافة وفقاً لمتطلبات قرار مجلس الأمن رقم 2254 لعام 2015؟ وإن لم تكن تلك المعايير متوفرة فما هي الأسباب والمثالب التي أدت لغياب

[285]- جواد الدراجي، دور الهيئات القضائية والإدارية والسياسية في العملية الانتخابية في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة الحاج الخضر الباتنة، السنة الجامعية 2014-2015، ص31.

[286]- وخير مثال على ذلك هو العنف الذي أعقب الانتخابات الرئاسية الكينية التي جرت في كانون الأول/ديسمبر عام 2007، هذا العنف الذي أدى إلى مقتل ما يزيد عن 1,150 شخص. (تعميق الديمقراطية استراتيجية لتحسين نزاهة الانتخابات في جميع أنحاء العالم، تقرير اللجنة العالمية للانتخابات والديمقراطية والأمن، 2012، ص23).

تلك المعايير؟ وما هي الحلول المتاحة للتخلص من كل تلك العقبات التي تمنعه من أداء دوره في الانتخابات المفترَض إجراؤها وفقاً لمحددات القرار الأممي المذكور؟

أولاً: مهام القضاء السوري في النزاعات الانتخابية وفق القوانين النافذة

تتولى الأجهزة القضائية في غالبية الدول مهام الفصل في النزاعات الانتخابية، وضمان تسوية أي نزاع بصورة قانونية، متماشيةً مع المبادئ الدستورية، ومن شأن هذا التوجه توفير إمكانية تجنب معايير التقدير الشخصية الفضفاضة بصورة واسعة، والابتعاد عن المفاوضات السياسية الانتهازية المشهودة في كثير من الأحيان عندما يعهد القيام بمهام الفصل في النزاعات الانتخابية إلى أجهزة تشريعية أو إلى مجالس سياسية.^[287] فقد تكون هذه الأخيرة الخصم والحكم في الوقت نفسه في حال ترشح بعض من أعضائها للانتخابات، لذا ينبغي أن يكون القضاء هو المكلف باتخاذ القرار الأخير بشأن حريات المواطنين وحقوقهم،^[288] بما فيها الانتخابية.

فثمة دول تمنح مهمة الفصل في النزاع أو الطعن الانتخابي إلى المحاكم العادية التي تتبع السلطة القضائية وغالباً ما يتم منح هذه السلطة للمحكمة العليا في البلاد سواء من خلال فرض ولايتها القضائية مباشرة أو من خلال البت في الاستئنافات التي قد ترد على قرارات قضائية صادرة عن هيئات قضائية أدنى، ودول أخرى تسند هذه المهمة لهيئات ذات اختصاص قضائي دستوري بصورة صريحة، ويعتبر بعضها تابعاً للسلطة القضائية في حين إن البعض الآخر منها ليس كذلك، ودول أخرى تمنح الولاية القضائية في القرار النهائي بشأن الطعون الانتخابية للمحكمة الإدارية، في حين ذهبت دول أخرى إلى إنشاء محاكم متخصصة في النزاعات الانتخابية.

وفي سوريا مَنَحَ قانون الانتخابات العامة القضاء صلاحية البت في النتائج الانتخابية، واختلفت أنواع المحاكم النازرة في القضايا الانتخابية بحسب نوعية الانتخابات، رئاسية أم برلمانية أم محلية، كما منح القضاء الجزائي صلاحية النظر في الجرائم الانتخابية التي يمكن أن تحدث خلال سير تلك العمليات الانتخابية، لكن النصوص القانونية المتعلقة بهذا الأمر يعترها بعض الغموض والنقص، ومع أن الدور الممنوح للقضاء السوري بخصوص المنازعات الانتخابية محدود جداً وشكلي؛ فإنه لم يلعب هذا الدور المناط به لأسباب عدة وأهمها عدم استقلاليته وحياده، وهذا ما سيتم مناقشته أدناه.

1. مهام المحكمة الدستورية العليا:

منح قانون الانتخابات الحالي المحكمة الدستورية العليا مهمة الإشراف على عمل اللجنة القضائية العليا فيما يخص إدارة عملية انتخاب رئيس الجمهورية، حيث تُقَدَّم طلبات الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية إلى المحكمة من قبل المرشَّح بالذات أو وكيله القانوني، وتقوم المحكمة بدراسة الطلبات والبت فيها، ثم تعلن أسماء من قررت قبول ترشيحهم. ويحق لمن رُفِّص طلب ترشحه أن يتظلم من هذا القرار

[287]- خيسوس أروثكو- إينريكث وآخرون، العدالة الانتخابية: دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، 2012، ص78.

[288]- المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية التي اعتمدها الأمم المتحدة بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 32/40 لعام 1985 و 146/40 المؤرخ في 13 كانون الأول/ديسمبر 1985.

أمام ذات المحكمة والتي ثبت في هذا التظلم خلال الأيام الثلاثة التالية لتقديمه بقرار مبرّم.^[289]

على كل مرشح للانتخابات الرئاسية، وعلى كل مرشح أو حزب سياسي للانتخابات مجلس الشعب، تقديم حساب ختامي عن إيرادات ومصروفات حملته الانتخابية إلى المحكمة الدستورية العليا خلال موعد لا يتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان النتائج النهائية للانتخابات (المادة 57)، إلا أن القانون كان قاصراً بهذا الخصوص، فلم يبين طبيعة عمل المحكمة بخصوص الحساب الختامي للإيرادات والمصروفات، ولم يبين علاقة تلك الحسابات أو تأثيرها على النتائج الانتخابية، وكذلك ترَفَع اللجنة القضائية العليا نسخة من محضر نتائج الانتخابات إلى المحكمة الدستورية العليا بالنسبة للانتخابات الرئاسية، وفي حال عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة لأصوات المقترعين يعلن رئيس المحكمة الدستورية إعادة الانتخاب بين المرشحين الاثنين اللذين حصلا على أكبر عدد من أصوات المقترعين الذين أدلوا بأصواتهم، (المادتين 75-79). وتتولى المحكمة الدستورية البت في الطعون الخاصة بصحة انتخاب رئيس الجمهورية، وبصحة انتخابات أعضاء مجلس الشعب بقرار مبرّم، ويقدم الطعن من المرشح الذي لم يَفِز في الانتخابات (المواد 82-83)، إلا أن دور هذه المحكمة معدوم بهذا الخصوص، فمنذ أكثر من أربعة عقود لم يصدر عنها أي قرار يتعلق بصحة الانتخابات التي تمت في سوريا، كما ولم يسجل أمامها أي طعن بصحة الانتخابات.

كما وتختص المحكمة الدستورية العليا بالنظر في مدى دستورية القوانين والمراسيم التشريعية، ومن بينها بطبيعة الحال تلك المتعلقة بالانتخابات، وفي حال مخالفة أي منهما للدستور. ويمكن أن يقدم الاعتراض من قبل رئيس الجمهورية أو من قبل خُمس أعضاء مجلس الشعب على دستورية قانون قبل إصداره، كما ويحق لخُمس أعضاء المجلس الاعتراض على دستورية مرسوم تشريعي خلال 15 يوماً تلي تاريخ عرضه على المجلس، كذلك يحق لأي من أطراف الدعوى أثناء الطعن بأي حكم صادر عن أي من المحاكم السورية، أن يدفع بعدم دستورية نص قانوني طبقته المحكمة المطعون بقرارها، وإذا رأت المحكمة النازرة في الطعن أن الدفع جدي ولازم للبت في الطعن، توقف النظر في الدعوى وتحيل الدفع إلى المحكمة الدستورية للبت فيه.^[290]

2. مهام القضاء الإداري:

يمنح قانون الانتخابات السوري الحالي القضاء الإداري حق النظر في الطعون التي قد ترد على صكوك تسمية أعضاء مجالس الإدارة المحلية فقط. وعلى هذه المحاكم أن تصدر قراراتها خلال مدة 15 يوماً من تاريخ قيد الدعوى، وتكون هذه الأحكام قابلة للطعن بها أمام المحكمة الإدارية العليا، وتفصل فيها الأخيرة بحكم مبرّم خلال مدة 15 يوماً من تاريخ قيد الطعن (المادة 84)، ولم يوضح القانون من يحق له الطعن في صكوك تسمية أعضاء مجالس الإدارة المحلية، لكن وقياساً على المواد المتعلقة بالطعن في نتائج الانتخابات البرلمانية والرئاسية فإن الطعن يمكن أن يُقدم من المرشح الذي لم يَفِز في الانتخابات.

[289]- قانون الانتخابات العامة رقم 5 لعام 2014، مرجع سابق، المادتين 34 و35.
[290]- الدستور السوري لعام 2012، مرجع سابق، المادتان 146-147. والمادة 11 من القانون رقم 7 لعام 2014 الناظم لعمل المحكمة الدستورية العليا.

3. مهام القضاء الجزائي:

لم يذكر قانون الانتخابات السوري بشكل صريح دور القضاء الجزائي في العمليات الانتخابية، بل اقتصر على ذكر الجرائم الانتخابية، وحدد العقوبة لكل منها، وهي إما الغرامة، أو الحبس، أو العقوبتان معاً. ولم تتجاوز عقوبة الحبس على الثلاث سنوات، وتم اعتبار الشروع في هذه الجرائم وفق القانون المذكور بمثابة الجريمة التامة، وتم النص أيضاً أنه لا تحول العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون دون تطبيق العقوبات الأشد المنصوص عليها في القوانين النافذة. ولعل المقصود بالقوانين النافذة هنا هو قانون العقوبات العام رقم 148 لعام 1949 حيث ورد ذكر الجرائم الانتخابية في المواد 321 و322 و323 و324، وجاءت تلك النصوص بصيغ عامة وشمولية، بحيث ترك أمر تكييف الجرم (الوصف القانوني)، وتحديد فيما إذا كان الفعل المرتكب يشكل جريمة انتخابية أم لا للمحكمة الناظرة في الدعوى. كما أن النصوص الواردة في قانون الانتخابات أعطت المحكمة الناظرة في الدعوى الجزائية الحق بتطبيق العقوبة الأشد الواردة في القوانين النافذة، في حال ثبوت إدانة المدعى عليه بارتكاب الجرم المسند إليه.

ثانياً: المعايير والمبادئ الدولية للفصل في المنازعات الانتخابية ومدى توافق واقع القضاء السوري معها

1. المعايير الدولية المطلوبة للبت في المنازعات الانتخابية:

نصت الكثير من المعاهدات والمواثيق الدولية كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والمبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية لعام 1985 على مجموعة من المعايير التي يجب أن تتوفر في أي جهة تتولى الفصل في المنازعات القضائية، بما فيها الانتخابية، ويعتبر التقيد بهذه المعايير أمراً ضرورياً لحماية الحقوق الانتخابية المنصوص عليها في المواثيق المذكورة، ومن حيث النتيجة ضمان انتخابات حرة ونزيهة، وكون سوريا دولة طرف في العهد الدولي^[291]، فهي ملزمة باحترام الحقوق التي نص عليها وحمايتها، بما فيها الحقوق الانتخابية، كالحق في المحاكمة العادلة وعدم التمييز والمساواة أمام القانون وغيرها من الحقوق، وبالتالي فإن الجهة التي ستتولى الفصل في النزاعات الانتخابية في سوريا ملزمة بتحقيق المعايير المطلوبة.

وأكدت المادة الثانية من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، أن على كل دولة طرف أن تتعهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب، كما وتتعهد، بأن تتخذ، طبقاً لإجراءاتها الدستورية ولأحكام هذا العهد، ما يكون ضرورياً لهذا الإعمال من تدابير تشريعية أو غير تشريعية، وبأن تكفل توفير سبيل فعّال للتظلم لأي شخص انتهكت حقوقه أو حرياته المعترف بها في هذا العهد، حتى لو صدر الانتهاك عن أشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية، وأن تكفل لكل متظلم على هذا النحو أن تبت في الحقوق التي يدعي انتهاكها سلطة قضائية أو إدارية

[291]- صادقت سوريا على العهد بتاريخ 21 نيسان/إبريل 1969، يُنظر: الموقع الرسمي للأمم المتحدة، حالة التصديقات، متوفر على الرابط:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=170&Lang=AR ، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 31 آذار/مارس 2021.

أو تشريعية مختصة، أو أية سلطة مختصة أخرى ينص عليها نظام الدولة القانوني، وبأن تعزز إمكانيات التظلم القضائي، كما وتكفل قيام السلطات المختصة بإنفاذ الأحكام الصادرة لصالح المتظلمين.

وما تقضي به المادة 2 المذكورة من اتخاذ تدابير لإعمال حقوق العهد هو حكم قاطع وذو أثر فوري، وعدم الامتثال لهذا الالتزام لا يمكن تبريره بالإشارة إلى اعتبارات سياسية أو اجتماعية أو ثقافية أو اقتصادية داخل الدولة،^[292] كما أكدت المادة 14 من هذا العهد أن الناس جميعاً سواء أمام القضاء، ومن حق كل فرد، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلمي من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون، ولا شك أن الحقوق السياسية تعتبر من الحقوق الجوهرية للإنسان، والطريقة المثلى لضمان هذه الحقوق هي وجود محكمة أو هيئة مستقلة وحيادية للنظر في الادعاءات المتعلقة بانتهاك تلك الحقوق. والتمتع بالحقوق المعترف بها في العهد يمكن أن تكفله بشكل فعال السلطة القضائية بطرق مختلفة، من بينها إمكانية تطبيق أحكام العهد تطبيقاً مباشراً، أو تطبيق ما يماثلها من أحكام دستورية أو غيرها من أحكام القانون، أو ما لأحكام العهد من أثر تفسيري في تطبيق أحكام القانون الوطني، وثمة حاجة خاصة من أجل تفعيل الالتزام العام بالتحقيق في ادعاءات الانتهاكات بسرعة وشمولية وفعالية بواسطة هيئات مستقلة ونزيهة.^[293] ويمكن إجمال هذه المعايير في الآتي:

1.1 الاستقلالية والحياد:

لا بد من تأمين الاستقلال الوظيفي والإداري والمالي للهيئة أو الجهة التي تسند إليها مهمة الفصل في النزاع الانتخابي، دون تحيز ودون أية تقييدات أو تأثيرات غير سليمة أو إجراءات أو ضغوط أو تهديدات أو تدخلات، مباشرة كانت أو غير مباشرة، من أي جهة أو لأي سبب.^[294] وعلى الرغم من أن غالبية دول العالم قد نصت في دساتيرها وقوانينها الانتخابية على استقلالية الهيئات النازرة في القضايا الانتخابية، سواء أكانت محاكم دستورية أو إدارية أو عادية أو محاكم متخصصة بالقضايا الانتخابية؛ فإن هذا لا يعني أن جميع تلك الدول قد التزمت بهذا المبدأ وحفظت استقلال تلك الجهات أو الهيئات، فالبعض منها لم تترجم تلك النصوص إلى التطبيق العملي، وبقيت مسطورة بين دفتي الدستور أو القانون الانتخابي، وسوريا تعتبر مثلاً بارزاً لهذه الحال، مادام رئيس الجمهورية هو نفسه رئيس مجلس القضاء الأعلى، وهو نفسه من يعين أعضاء المحكمة الدستورية، وهذا ما سيتم تناوله في الأسطر الآتية.

ولا بد أيضاً من توافر هذه الصفة في أعضاء تلك الهيئات، بهدف ضمان النظر في المنازعات الانتخابية دون خوف أو رهبة، ودون أن يكون لأحد صلاحية ممارسة الضغوط عليهم بما يقوض صحة العملية الانتخابية ونزاهتها وينتهك الحقوق الانتخابية. هذا يعني أيضاً عدم تدخل هيئات حكومية أخرى أو أية قوى سياسية لفرض عقوبات انتقامية على القضاة الذين يفصلون في القضايا ضدهم، أو مكافأة القضاة الذين يحلون النزاعات بطريقة مواتية لمصالحهم السياسية والشخصية.^[295] وينبغي بالمقابل على عضو الهيئة ألا ينظر في النزاع الانتخابي المعروض عليه، إن لم يكن قادراً على البت فيه بصورة محايدة، كأن يكون على معرفة شخصية بأحد أطراف النزاع، أو كانت له أو لأحد أقاربه مصلحة أو

[292]- اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق رقم 31 الخاص بطبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الصادر عن الدورة/18 لعام 2004.

[293]- اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق رقم 31، المرجع السابق.

[294]- المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، مرجع سابق.

[295]- خيسوس أروكو- إنريكث وآخرون، مرجع سابق، ص 109.

مضرة متوقّعة من نتيجة الحكم الذي سيصدر في النزاع الانتخابي المعروض عليه، وإذا استشعر الحرج بالنظر في النزاع لأي سبب كان؛ فعليه أن يمتنع عن النظر فيه، وهو ما يطلق عليه في قانون أصول المحاكمات السوري بطلب التنحي.^[296]

1.2 النزاهة:

بالإضافة إلى الاستقلال والحياد يجب أن يكون أعضاء الهيئات الناظرة في النزاعات الانتخابية متمتعين بقدر عالٍ من النزاهة والترفع على كل المغريات التي قد تشكك في نزاهتهم، فلا يجوز لهم قبول مبالغٍ ماليةٍ أو هدايا من قبل أطراف العملية الانتخابية، في أية مرحلة كانت عليها تلك الانتخابات، كما لا يجوز لهم طلب امتيازات وظيفية لهم أو لأقاربهم من الهيئات والأحزاب السياسية، وذلك لضمان وقوفهم على مسافة واحدة من أطراف المنازعات الانتخابية، وهذا يعني ضرورة أن يمتنع المسؤولون والموظفون العامون، بمن فيهم القائمون على إدارة الانتخابات، عن استخدام مناصبهم لمصالح شخصية أو سياسية.^[297]

1.3 الكفاءة والمهنية:

ليس للحياد والنزاهة أي معنى إن لم تتوفر الخبرة القانونية لدى أعضاء هيئة الفصل، بهدف حل تلك الخلافات الانتخابية بصورة مهنية، حيث يتعين أن يكون من يقع عليهم الاختيار لشغل الوظائف القضائية أفراداً حاصلين على التدريب والمؤهلات المناسبة في القانون.^[298] تتطلب بعض الأنظمة أن يكون أعضاء هيئة الفصل في النزاعات الانتخابية من المحامين (وفي كثير من الأحيان تتطلب البلدان حداً أدنى من الخبرة، مثل 15 عاماً في كرواتيا وقيرغيزستان والمكسيك وسلوفاكيا)، أو العضوية في مهنة مماثلة من أجل شغل هذا المنصب، وتمتلك نظم الفصل في النزاعات الانتخابية التي يعهد بها إلى المحاكم العادية التابعة للسلطة القضائية بطبيعتها مثل هذه الأحكام.^[299]

1.4 المساءلة القانونية والعدالة للهيئة وأعضائها:

إن منح الحصانة لأعضاء الهيئة لا يعني أنهم أصبحوا خارج إطار المساءلة القانونية، بل لا بد أن تكون تصرفاتهم متطابقة مع الإطار الدستوري والقانوني، لكن اتخاذ أي إجراء بحق أي من أعضاء الهيئة ينبغي الحصول بشأنه على إذن مسبق من قبل السلطة التشريعية، كما هي الحال في الأرجنتين والبرازيل وكوستاريكا وغواتيمالا والمكسيك، أو من جانب هيئة قضائية رفيعة المستوى كما هي الحال في تشيلي حيث تمارس مثل هذه الصلاحية من قبل محكمة الاستئناف في سانتياغو، ومن الأمور الأساسية لضمان مصداقية نظام الفصل في النزاعات الانتخابية أن تكون الهيئة ملتزمة بالمساءلة أمام

[296]- تنص المادة 177 من قانون أصول المحاكمات السوري لعام 2016: "أ. على القاضي في الأحوال المذكورة في المادة السابقة أن يخبر المحكمة في غرفة المذاكرة بسبب الرد القائم وذلك للإذن له بالتنحي. ب. يجوز للقاضي في غير أحوال الرد المذكورة إذا استشعر الحرج في نظر الدعوى لأي سبب أن يعرض أمر تنحيه على المحكمة في غرفة المذاكرة".

[297]- المبادئ الإرشادية لنزاهة الانتخابات، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، متوفر على الرابط: <https://aceproject.org/ace-ar/topics/ei/ei20>، تم تصفح الموقع بتاريخ 16 أيار/مايو 2021.

[298]- مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة القضائية لعام 1985، مرجع سابق.

[299]- خيسوس أروئكو- إنريكث وآخرون، مرجع سابق، ص118.

المجتمع، وذلك بأن تكون مسؤولة عن كافة أنشطتها، وأن تقدم تقارير دورية عن الأداء العام لتلك الأنشطة، وينبغي لهذه التقارير أن تبرهن على أن الهيئة تتصرف بصورة متطابقة مع الإطار الدستوري والقانوني.^[300]

1.5 ضمان ديمومة العمل في الهيئة:

لضمان استقلال أعضاء هيئة الفصل في المنازعات الانتخابية، مثلهم مثل باقي أقرانهم من القضاة، ينبغي تأمين حمايتهم من العزل التعسفي، كما ينبغي ألا يساورهم أي شعور بالقلق من احتمالية العزل من المنصب، بسبب أي رد فعل سياسي على أحكامهم. وسواء كانوا منتخَبين أم معيَّنين يجب ضمان بقائهم في مناصبهم إلى حين بلوغهم سن التقاعد الإلزامية أو انتهاء الفترة المقررة لتوليهم المنصب حيثما يكون معمولاً بذلك.^[301] ولا يجوز وقف القاضي (عضو هيئة الفصل في النزاعات الانتخابية) عن العمل أو عزله من منصبه، إلا إذا بات عاجزاً عن القيام بواجبات عمله، أو إذا أتى بسلوك لا يليق بالمنصب الذي يشغله.^[302]

1.6 الشفافية والعلنية في أعمال هيئة الفصل في المنازعات الانتخابية:

لكي تكون العملية الانتخابية فعالة، يجب أن تكون عملية تسوية المنازعات الانتخابية عادلة، فالشفافية في نشر قرارات مفصلة عن حالات إساءة التصرف الانتخابي ونشر المعلومات المتوفرة عن أنواع الشكاوى ومعالجتها، تساهم في بناء ثقة الجمهور، وتخدم كذلك بتثقيف الأطراف المعنية بشأن عواقب إساءة التصرف في الانتخابات.^[303]

1.7 حق الدفاع:

يجب أن يعمل نظام الفصل في النزاعات الانتخابية على ضمان الحق في الدفاع أو النظر في الطعن لكل من الشاكي والشخص أو الهيئة المطعون ضدهم، كما يشمل هذا ضرورة إتاحة الفرصة لهم لتقديم حججهم وسماعها ودراستها من قبل هيئة الفصل في النزاعات الانتخابية. وينبغي أن يضمن نظام الفصل تقديم الأدلة التي تؤيد أو تدحض الطعن من كلا الطرفين في القضية. ويجب أن ينص قانون الانتخابات صراحة على المتطلبات، الدائمة والقانونية، التي تجيز قبول الطعن، وبالتالي فإن الطعون غير الجادة والمزعجة والمؤذية^[304] يمكن استبعادها أو المعاقبة عليها. ففي فرنسا مثلاً، يتم التعامل مع الطعون المتعلقة بنتائج الانتخابات على الصعيد الوطني والاستفتاءات من قبل المجلس الدستوري، وعند تلقي الشكاوى أو الطعن، يحيل المجلس القضية إلى أحد أقسامه، وإذا تبين أن الشكاوى غير مقبولة أو أن المخالفات المزعومة لا يمكنها تغيير نتيجة الانتخابات، فإنه يجري آنذاك رفض القضية.^[305]

[300]- خيسوس أروئكو- إنريكث وآخرون، مرجع سابق، ص123 و124.

[301]- مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة القضائية لعام 1985، مرجع سابق.

[302]- دليل المحاكمات العادلة، من منشورات منظمة العفو الدولية لعام 2014، ص133.

[303]- فرانك ماكلوخلين، مرجع سابق، ص40.

[304]- أي إذا كانت تلك الطعون غير مؤسسة على أساس قانوني سليم، وغير مؤيدة بالأدلة، وتكون الغاية منها فقط تشويه سمعة المرشح الفائز، والافتراء عليه، لكن بالمقابل ليس كل طعن تم رفضه يعني أنه افتراء ومحاولة لتشويه سمعة الخصم، وإنما يترك هذا التكييف لسلطة القضاء الناظر في الدعوى.

[305]- خيسوس أروئكو- إنريكث وآخرون، مرجع سابق، ص122.

1.8 الحق في المساواة أمام القانون والحق في المحاكمة العادلة:^[306]

الكل سواء أمام القانون، وهذا يعني أن لكل شخص يرى نفسه متضرراً من أي إجراء متَّخذ خلال سير العملية الانتخابية اللجوء إلى هيئة الفصل في المنازعات الانتخابية، وهنا يجب التعامل مع القضايا المتماثلة وفق الإجراءات نفسها،^[307] وفي هذا الصدد يجب أن يحظر القانون أي تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب، كالعرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.^[308] وكذلك يجب أن تشمل هذه المساواة الكيانات والأحزاب السياسية حيث لا يجوز منح ميزات لحزب أو كيان سياسي على آخر.

1.9 ضمان نفاذ أحكام الهيئة وقراراته:^[309]

لن يكون للقرارات والأحكام الصادرة عن هيئة الفصل في النزاعات الانتخابية فائدة تذكر ما لم تكن هناك آليات فعالة لتنفيذ تلك القرارات وترجمتها على أرض الواقع، وذلك بهدف كفالة استعادة الحقوق الانتخابية للطرف المتضرر، وستكون مصداقية الهيئة وهيبتها على المحك في حال الفشل في تنفيذ قراراتها وأحكامها، وسيصبح وجودها بلا معنى، حيث يلعب ضمان الإنفاذ دوراً هاماً في الحفاظ على نزاهة الانتخابات.^[310]

1.10 ضمان تمثيل الجنسين:

نصت المادة الثالثة من العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية على وجوب تساوي الرجال والنساء في حق التمتع بجميع الحقوق المدنية والسياسية المنصوص عليها في العهد، ومن ضمنها حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة للبلاد، وحق الانتخاب والترشح المنوّه عنه في المادة 26 من العهد، وهذا يقتضي مشاركتها أيضاً في الهيئات التي ستتولى الفصل في المنازعات الانتخابية، ويمكن استخلاص ذلك من تعليق اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الذي أكد أنه ينبغي للدول الأطراف أن تضمن أن يكفل القانون للمرأة الحقوق المنصوص عليها في المادة 25 على قدم المساواة مع الرجل وأن تتخذ تدابير فعالة وإيجابية لكي تعزز وتضمن مشاركة المرأة في إدارة الشؤون العامة، وفي تقلد الوظائف العامة، بما في ذلك اتخاذ الإجراءات الإيجابية المناسبة، وعلى الدول الأطراف أن تقدم معلومات إحصائية عن النسبة المئوية من النساء اللاتي تم انتخابهن ليتقلدن وظائف عامة، بما في ذلك البرلمان، والمناصب

[306]- التعليق العام رقم 32 الخاص بالمادة 14 من العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الدورة 90، تموز/يوليو 2007.

[307]- دليل المحاكمات العادلة، مرجع سبق ذكره، ص122.

[308]- المادة 26 من العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، وتتشابه مع هذه المادة من حيث المضمون المادة 7 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادتان 2 و15 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) التي اعتمدها الجمعية العامة وعرضتها للتوقيع والتصديق والانضمام بقرارها 180/34 المؤرخ في 18 كانون الأول/ديسمبر 1979، تاريخ بدء النفاذ 3 أيلول/سبتمبر 1981؛ والمادتان 2 و5 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والمادة 11 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

[309]- المبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة والمحامين وممثلي النيابة العامة، دليل الممارسين رقم 1، من منشورات اللجنة الدولية للحقوقيين، مطبوعات عام 2007. ص82.

[310]- نزاهة الانتخابات، شبكة المعرفة الانتخابية(ace)، متوفر على الرابط:

<https://aceproject.org/ace-ar/topics/ei/eie/eie07>، تم تصفح الموقع بتاريخ 16 أيار/مايو 2021.

الرفيعة المستوى في الخدمة المدنية وفي القضاء،^[311] وقد تم التأكيد خلال سير العمليات التفاوضية الخاصة بسوريا في جنيف على ألا تقل نسبة تمثيل النساء عن 30% في جميع مؤسسات وهياكل صنع القرار أثناء المرحلة الانتقالية وما بعدها.^[312]

إلا أن سوريا وطوال العقود السابقة لم تعر اهتماماً لتلك المعايير، والجهات التي أسندت إليها مهمة الفصل في النزاعات الانتخابية، كالمحكمة الدستورية والهيئة القضائية العليا للانتخابات والمحاكم الإدارية، لا تتمتع بتلك المعايير المذكورة، كون طريقة تشكيلها بالإضافة إلى وجود عقبات أخرى، جعلتها بعيدة عن تلك المعايير، لذلك لا بد من التغلب على كل تلك الصعاب، ومن ثم رسم الدور المطلوب من الهيئات التي ستسند إليها مهمة النظر في النزاعات الانتخابية والبت فيها، وهذا ما سيناقشه هذا القسم في الأسطر الآتية.

2. تعارض واقع القضاء السوري مع المعايير الدولية:

لا شك أن القضاء السوري بوضعه الحالي غير قادر على القيام بدوره كأحد ضمانات الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة، ويعود ذلك إلى عدة عوامل تؤثر في استقلاله وحياده، وبشكل أساسي تغوّل السلطة التنفيذية وسيطرتها المطلقة عليه، إضافة إلى الفساد والاستبداد وغياب مفهوم سيادة القانون المتراكم على مدى عقود، والذي تفاقم نتيجة الحرب الدائرة في سوريا. يناقش هذه القسم انتهاك السلطة السورية للمعايير الدولية المطلوبة للبت في المنازعات القضائية ومنها المنازعات الانتخابية، وذلك من خلال دراسة العوامل التي تؤثر في عمل القضاء وعدم قدرته على الوفاء بالمعايير الدولية للفصل في المنازعات الانتخابية، والتي يلخصها هذا التقرير بالآتي:

2.1 الخلل الموجود في تشكيلة المحكمة الدستورية العليا:

إن الأدوار الممنوحة للمحكمة معطّلة تماماً، طالما أن رئيس الجمهورية، وهو رئيس السلطة التنفيذية، يتولى تعيين قضاتها، دون أي إجراءات أو ضوابط تدل على توفر معايير النزاهة والشفافية في عملية التعيين، وتعتبر عملية التعيين هذه محورية ومهمة في تأسيس المحاكم الدستورية أو إصلاحها، وتحدد عملية التعيين القضائي الجهات التي ستقوم بتفسير الدستور، وبيان مدى تطابق القوانين لأحكامه، وبالتالي تمارس المؤسسة/المؤسسات الممنوحة سلطة التعيين تأثيراً كبيراً على عمل المحكمة، فالمحكمة التي يتم تعيين قضاتها من قبل السلطة التنفيذية وحسب من دون مشاركة أي جهة سياسية أو مدنية، تتمتع بفرصة ضئيلة في التمكن من العمل بشكل مستقل،^[313] وهذه هي الحال تماماً في سوريا، الأمر الذي يقتضي سحب هذه الصلاحيات منها ومنحها للسلطة القضائية أو للسلطة التشريعية أو للسلطات معاً، وعلى الدستور أن يحدد المبادئ التي يتم فيها تعيين أعضاء هذه المحكمة ويحفظ تركيبتها من هيمنة السلطات الأخرى.^[314]

[311]- تعليق رقم 28، الدورة 68، لعام 2000، بخصوص المادة الثالثة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان.

[312]- تم النص على هذا الأمر في المبادئ الـ12 الأساسية والحية للأطراف السورية (النظام والمعارضة)، والتي صدرت عن المبعوث الأممي السيد ستيفان دي مستورا أثناء مباحثات جنيف 3 لعام 2016.

[313]- لمزيد من التفاصيل ينظر سوجيت شودري وآخرون، المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي، آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي، مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك، والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، 2014 ص 14.

[314]- ورقة عمل الدستور، الإسكوا، برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا، لعام 2016، ص 130.

كما أن مدة ولاية أعضاء المحكمة الدستورية في سوريا هي أربع سنوات ميلادية قابلة للتجديد،^[315] وهذه المدة أقصر من مدة ولاية رئيس الجمهورية الذي يقوم بتعيينهم، وبالبالغة سبع سنوات،^[316] وهذا ما يؤثر سلباً على استقلال القضاة الدستوريين، حيث يفترض أن تكون مدة ولاية أعضاء المحكمة الدستورية أطول من مدة ولاية من عينهم، لا سيما المدد الخاصة برئيس الجمهورية وبأعضاء مجلس النواب.^[317]

2.2 تحكُّم السلطة التنفيذية بمجلس القضاء الأعلى:

يشرف مجلس القضاء الأعلى على أعمال القضاء العادي بكل أنواعه، ويشرف على استقلاله، ويتولى تعيين القضاة وترفيعهم وتأديبهم وعزلهم، وإحالتهم على التقاعد أو الاستيلاء وقبول استقالتهم، وكل ما يتعلق بمهامهم، وغيرها من الاختصاصات المتعلقة بعمل القضاة وفقاً للمادة 67 من قانون السلطة القضائية. لكن المجلس غير مستقل ويخضع عملياً لسيطرة السلطة التنفيذية، إذ نلاحظ من خلال تركيبته هيمنة واضحة للسلطة التنفيذية عليه، حيث يتراأسه رئيس الجمهورية وينوب عنه وزير العدل، وهما من السلطة التنفيذية، فوزير العدل يرأس عملياً السلطة القضائية ومعه نصف أعضاء المجلس، موظفين تابعين له، إذ أن معاون وزير العدل موظف في وزارة العدل، ورئيس إدارة التفتيش القضائي وفق قانون السلطة القضائية موظف تابع لوزير العدل أيضاً، كما ويتراأس وزير العدل النيابة العامة،^[318] وبالتالي فهو يرأس النائب العام الذي يأتمر بأوامره، وهذا ما يُعظّم من نفوذ وزير العدل على أعضاء السلطة القضائية، ويسلب القضاء استقلاله، ويمعن في إحكام سيطرة السلطة التنفيذية عليه.^[319] وإشراك بعض القضاة في بعض الأجهزة والهيئات التي تشرف على العملية الانتخابية أو تراقبها، أو يفترض أن تفصل في النزاعات الانتخابية، سيكون غير حيادي، طالما أن مجلس القضاء الأعلى يضم أربعة أعضاء من مرئيات السلطة التنفيذية من أصل سبعة.

والمثال الصارخ على هيمنة السلطة التنفيذية على القضاء في سوريا، وعدم توفر الديمومة والاستقرار في عمل القاضي، هو إصدار رئيس الجمهورية المرسوم رقم 95 لعام 2005 الذي فوّض بموجبه رئيس مجلس الوزراء بصلاحيّة عزل من يراه من القضاة دون تعليل القرار، وتم على إثر ذلك عزل 81 قاضياً دون ذكر أسباب العزل، ودون أن يكون هذا القرار قابلاً لأي طريق من طرق الطعن أو المراجعة،^[320] وإذا كان القاضي غير قادر على ضمان حقوقه فكيف له أن يضمن حقوق الآخرين!؟

[315]- الدستور السوري لعام 2012، مرجع سابق، المادة 143؛ قانون المحكمة الدستورية رقم 7 لعام 2014، مرجع سابق، المادة 3.

[316]- الدستور السوري لعام 2012، مرجع سابق، المادة 88.

[317]- ورقة عمل الدستور، الإسكوا، مرجع سبق ذكره، ص 124.

[318]- الدستور السوري لعام 2012، مرجع سابق، المادة 137.

[319]- إبراهيم الهضيبي، القضاء المصري: استقلال عن السلطة أم عن القانون؟ صفحة مبادرة الإصلاح العربي بتاريخ كانون الأول/ديسمبر 2014، متوفر على الرابط:

<https://www.arab-reform.net/ar/publication/ل-السلطة-أم-عن-القضاء-المصري-استقلال-عن-السلطة-أم-عن-القانون>

تم تصفح الموقع بتاريخ 15 آب/أغسطس 2021.

[320]- وهذا يشكل تحدياً صارخاً لحق الدفاع المنصوص عليه في العهود والمواثيق الدولية، وكذلك لنص المادة 28 من دستور سوريا لعام 1973 الذي صدر هذا القرار في ظل سريانه، والتي نصت على أن "حق التقاضي وسلوك سبل الطعن والدفاع أمام القضاء مصون بالقانون".

هذا يستدعي النظر بإعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى بالشكل الذي يحرره من هيمنة السلطة التنفيذية، بحيث يكون جميع أعضائه من القضاة كما هي الحال في الغالبية العظمى من دول العالم.

2.3 وجود القضاء الاستثنائي في سوريا:

تعددت المحاكم الاستثنائية في سوريا، كمحاكم الميدان العسكرية، والمحاكمة الناظرة في قضايا الإرهاب التي أنشئت عام 2012 كبديل عن محكمة أمن الدولة العليا التي ألغيت عام 2011، ولا توجد ضوابط واضحة لتحديد أنواع الدعاوى التي تنظر فيها هذه المحاكم. كما أنها معفاة من التقيد بالأصول المنصوص عليها في التشريعات النافذة، وذلك في جميع أدوار وإجراءات الملاحقة والمحاكمة، وتختص بمحاكمة المدنيين والعسكريين، وبالبالغين والأحداث، وقد استخدم النظام السوري هذه المحاكم للتخلص من خصومه السياسيين والمعارضين لحكمه والناشطين الحقوقيين، وتفاقم هذا الأمر بشكل أكبر في السنوات التي أعقبت اندلاع الثورة السورية، وبالتالي فإن وجود هذه المحاكم سيمنع المعارضين والخصوم السياسيين للسلطة الحاكمة من التمتع بحقوقهم الانتخابية، ويمكن أن تستخدم مستقبلاً لمنع منظمات المجتمع المدني من ممارسة دورها الرقابي على العمليات الانتخابية، وكذلك الحال بالنسبة للقضاء العسكري الخاضع لوزير الدفاع، والذي يتمتع بمحاكمة العسكريين والمدنيين. وبحسب المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية لا يجوز إحداث المحاكم الاستثنائية،^[321] وهذا يقتضي إلغائها وحظر إحداثها مستقبلاً، وحصر صلاحيات القضاء العسكري بمحاكمة العسكريين فقط بسبب الجرائم والمخالفات التي يرتكبونها أثناء تأدية مهامهم العسكرية.^[322]

2.4 وجود قوانين وتشريعات تعرقل عمل القضاء:

يتضمن التشريع السوري عدداً من النصوص القانونية التي تمنح الحصانة من الملاحقة القضائية لعناصر الأفرع الأمنية وقوى الأمن الداخلي وعناصر شعبة الأمن السياسي والضابطة الجمركية، وبموجب تلك النصوص يُمنع على القضاء تحريك الدعوى العامة على أي من هؤلاء،^[323] وبالتالي هم خارج المحاسبة ولا سلطان للقضاء عليهم في حال ارتكابهم للمخالفات والجرائم الانتخابية، وهذا متوقع، كون لهم مصلحة في نجاح حزب أو مرشح معين في الانتخابات، الأمر الذي سيفسد العملية الانتخابية برمتها، وهذا ما يستدعي إلغاء تلك النصوص على النحو الذي يكرس سيادة القانون على الجميع، وهو من صلب مهام المحكمة الدستورية. وغير ذلك من القوانين التي قد تفرغ أي عملية انتخابية من مضمونها، عندما تستخدم من قبل السلطة القائمة كأداة للتخلص من المنافسين السياسيين.^[324]

2.5 نقص الموارد المادية والبشرية للقضاء وقلة خبرته في القضايا الانتخابية:

لا يتمتع القضاء في سوريا بموازنة مستقلة، بل تقوم السلطة التنفيذية بوضع تلك الموازنة، دون

[321]- مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة القضائية لعام 1985، مرجع سابق.

[322]- دليل المحاكمات العادلة، مرجع سابق ص223.

[323]- للمزيد من التفاصيل يُنظر: قانون إحداث إدارة أمن الدولة رقم 14 لعام 1969، والمرسوم رقم 64 لعام 2008 المعدل للمادة 47 من قانون العقوبات وأصول المحاكمات العسكرية.

[324]- ونذكر على سبيل المثال لا الحصر، قانون حماية أهداف الثورة رقم 6 لعام 1964، وقانون الأحزاب رقم 100 لعام 2011، وقانون مكافحة الإرهاب رقم 19 لعام 2012. إضافة إلى قانون الانتخابات نفسه موضوع هذا التقرير.

أي تدخل للسلطة القضائية في هذا الأمر، وهذا ما يزيد من تبعية القضاة للسلطة التنفيذية، حتى أن مجلس القضاء الأعلى، ليس من بين صلاحياته المحددة في المادة 67 من قانون السلطة القضائية، وضع موازنة هذه السلطة أو حتى اقتراحها، كما أن اللجنة القضائية العليا للانتخابات لا تتمتع بهذه الصلاحية، ومؤخراً تم تدارك هذا الأمر بالنسبة للمحكمة الدستورية العليا ومجلس الدولة (القضاء الإداري)^[325].

ويوجد نقص كبير في عدد القضاة في سوريا، مقارنة مع العدد الكبير للدعاوى التي تُعرض عليهم، حيث تنظر كل محكمة لما يقارب 200 دعوى في اليوم الواحد أحياناً^[326]، وهذا سيؤدي إلى عدم قدرة القضاء على منح الدعوى الانتخابية حقها من القراءة والتدقيق، ناهيك عن عدم وجود الخبرة لديه في البت بالنزاعات الانتخابية، لأن سوريا لم تشهد انتخابات حقيقية طوال العقود الماضية، فالمحكمة الدستورية العليا مثلاً، والتي يقع من ضمن صلاحياتها الإشراف على انتخابات رئيس الجمهورية، والنظر في الطعون التي قد ترد على انتخابات رئيس الجمهورية أو أعضاء مجلس الشعب، كما أسلفنا، لم يصدر عنها أي حكم بهذا الخصوص منذ تأسيسها عام 1973.

2.6 الانتماءات السياسية للقضاة

رغم أن المادة 81 من قانون السلطة القضائية نصت على أنه يحظر على القضاة إبداء الآراء والميول السياسية أو الاشتغال بالسياسة؛ فإن واقع الحال في سوريا ليس كذلك، وذلك لأن الغالبية العظمى من القضاة هم أعضاء في حزب البعث العربي الاشتراكي^[327]، وهذا سيفقد القاضي الناظر في النزاع الانتخابي الحيادية المفترضة فيه، لأن ذلك سيؤدي إلى انحيازه لأعضاء وقيادات حزبه، وبالتالي نفوره وتخاصمه مع المنتمين للأحزاب الأخرى، الأمر الذي يستدعي منع القضاة من الانتماء للأحزاب السياسية.

وما ذكر من خلل في القضاء السوري يتناقض مع المعايير الدولية المطلوبة لتمكين القضاء من القيام بدوره في حل المنازعات الانتخابية، والمذكورة في الأسطر السابقة.

ثالثاً: تعزيز دور القضاء السوري المستقل في المنازعات الانتخابية

تعترى القضاء السوري الكثير من المثالب التي ستمنعه من القيام بالدور المطلوب منه مستقبلاً في حل النزاعات الانتخابية التي قد تنشأ بين فرقاء العمليات الانتخابية، كالفساد والافتقار إلى النزاهة والخبرة والحيادية والاستقلالية، والتبعية المطلقة للسلطة التنفيذية، وكذلك الخلل الموجود في تركيبة

[325]- قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 7 لعام 2014، مرجع سابق، المادة 137؛ قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019، المادة 90.

[326]- خطة التحول الديمقراطي في سوريا، بيت الخبرة السوري، مرجع سابق، ص 101.

[327]- على سبيل المثال انتسب لحزب البعث عام 2000 ما عدده 1000 قاض من أصل 1307 قضاة في سوريا، شمس الدين الكيلاني، مدخل إلى الحياة السياسية السورية: من تأسيس الكيان إلى الثورة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، 2017، ص 73.

القضاء السوري ككل، كالمحكمة الدستورية ومجلس القضاء الأعلى، بالإضافة إلى وجود المحاكم الاستثنائية المعفاة من التقيد بالأصول والقواعد القانونية، وغيرها من العيوب المذكورة في الفقرة السابقة، ويعتبر التخلص من هذه العيوب أمراً ملجاً ولازماً حتى يتمكن القضاء من القيام بدوره، وعلى وجه الخصوص في المرحلة الانتقالية التي يفترض أن تعقب الاتفاق السياسي المرتقب وفقاً لمحددات القرار 2254، وهذا الأمر يتطلب بالتأكيد تدخّل المجتمع الدولي، كهيئة الأمم المتحدة والدول الفاعلة في الملف السوري، وكذلك المنظمات المحلية والدولية التي تمتلك الخبرة في هذا المجال، وذلك بتقديم الدعم المالي والفني واللوجستي المطلوب بهذا الخصوص.

وعلى فرض أن كل تلك المثالب أو غالبيتها تم إصلاحها؛ فإن المهام المسندة للقضاء السوري بخصوص العمليات الانتخابية والبت في المنازعات المتوقعة وفق قانون الانتخابات هي دون المستوى المطلوب، فثمة أدوار مهمة لم تسند للقضاء، كما أن الغموض والنقص يلفان الكثير من النصوص ذات الصلة، وهذا ما يستدعي تعزيز دور القضاء بشكل أكثر فاعلية وتوسيع نطاقه وإزالة النقص والغموض الموجودين في بعض النصوص القانونية، وفق الآتي:

1. تعزيز دور المحكمة الدستورية العليا:

بغض النظر عن التسمية التي سيتم الاتفاق عليها في الدستور الجديد لسوريا مستقبلاً، وسواء بقيت التسمية على حالها (المحكمة الدستورية العليا) أم تم الاتفاق على تسميتها بالمجلس الدستوري أو القضاء الدستوري أو غير ذلك، يتوجب تضمين الدستور بما ينص على ضمان حسن تشكيلها، وضمان استقلاليتها، نظراً لدور وأهمية وجود محكمة دستورية، تطلع بمهام الرقابة والفصل في القضايا الدستورية والقانونية، لا سيما في الانتخابات المنتظر إجراؤها في سوريا، وفقاً للقرار الأممي 2254 لعام 2015، ويكمن الأساس المنطقي لتعزيز دور المحكمة الدستورية في مفهوم السيادة الدستورية، أي أن الدستور يسود على جميع فروع الحكومة والجهات الفاعلة السياسية، حيث تؤدي هذه المحكمة دور حامي الدستور،^[328] والدستور هو الضامن لجميع الحقوق ومنها الحقوق الانتخابية، لذلك يعالج هذا القسم الدور الذي يفترض أن تقوم به المحكمة الدستورية لحماية الحقوق الانتخابية، ويقترح بعض الإصلاحات الملحة والضرورية لمعالجة المعوقات التي تمنع المحكمة الدستورية من القيام بدورها.

1.1 النظر في مدى دستورية القوانين والمراسيم التشريعية:

الدور الأساسي المطلوب منها هو مراقبة مدى دستورية القوانين والمراسيم التشريعية، ومن ضمنها تلك المتعلقة بالانتخابات، سواء تلك النافذة حالياً، أو تلك التي ستصدر مستقبلاً، حيث يفترض بالجهة المخولة بإصدار القوانين والمراسيم التشريعية أن تحيل للمحكمة الدستورية مشروعات تلك القوانين والمراسيم للنظر في مدى مطابقتها للدستور السوري الجديد وللاتفاقيات الدولية التي وقعت عليها سوريا على اعتبارها تسمو على القوانين الوطنية، على أن يكون هذا الرأي ملزماً، وأن يتم النص على ذلك في الدستور، وعدم ترك الأمور لتقدير السلطة المخولة بسن القوانين كما كانت عليه الحال سابقاً.

[328]- سوجيت شودري وآخرون ، مرجع سابق، ص19.

ويدخل ضمن اختصاص المحكمة الدستورية في بعض الدول، النظر في عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية كونها تعتبر جزءاً من قانون الانتخابات، لكن يفترض أن يتم هذا التقسيم بشكل دوري وتختلف المدة الزمنية لإجراء هذا التقسيم من دولة لأخرى،^[329] وتنبع أهمية هذا الموضوع من ارتباطه بمبدأ تكافؤ الفرص، والذي يقضي بأن يتم توزيع الدوائر بشكل عادل ومنطقي، يحقق العدالة بين أفراد الشعب، ويخلق مساهمة شعبية متوازنة في المجلس المنتخب، لذلك سمحت بعض الأنظمة بتقديم طعون ضد عملية تقسيم الدوائر الانتخابية،^[330] ففي فرنسا على سبيل المثال، قرّر المجلس الدستوري الفرنسي عام 2008 عدم المصادقة على مادتين من قانون تقسيم الدوائر الانتخابية لتعارضهما مع أحكام الدستور التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2008 المتعلقة باستحداث مقاعد نيابية لتمثيل الفرنسيين المقيمين خارج فرنسا.^[331]

1.2 النظر في مدى توافق القوانين مع المواثيق الدولية الملزمة لسوريا:

أيضاً قد يكون من المفيد منح المحكمة الدستورية صلاحية النظر في مدى مطابقة القوانين والمراسيم التشريعية للقانون الدولي والمعاهدات والمواثيق الدولية الملزمة لسوريا،^[332] وعلى الأخص تلك المتعلقة بحقوق الإنسان كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وليس بالضرورة أن يكون هذا الحق معلقاً على طلب، بل يجب أن تُمنح المحكمة صلاحية النظر من تلقاء نفسها، كون هذا الأمر يعتبر من اختصاصاتها الأصلية.

1.3 النظر في مسائل محددة بخصوص الانتخابات الرئاسية والبرلمانية:

يفترض أن يكون للمحكمة الدستورية سلطة النظر في طلبات الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية، وفي مدى توفر الشروط المطلوبة في المرشح لهذا المنصب، وتختص بالنظر في الطعون الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية، وكذلك في الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الشعب، ويكون قرارها مبرماً بهذا الشأن، وملزماً لجميع الجهات العامة ولا سيما الهيئة العليا للانتخابات. وبالتالي في حال حكمت المحكمة بصحة الطعن المقدم من المرشح الذي لم يفز في الانتخابات الرئاسية، وقضت ببطلان تلك الانتخابات فهنا يتوجب إعادتها، أما في الانتخابات البرلمانية فتعاد الانتخابات في الدائرة الانتخابية التي حُكِمَ ببطلان العملية الانتخابية فيها، وقد ذهب قانون الانتخابات الجزائري وكذلك الفرنسي إلى منح المجلس الدستوري صلاحية النظر في الطعون الانتخابية الخاصة بنتائج الانتخابات التشريعية.^[333]

[329]- الفترة الزمنية المسموح بها من أجل إجراء عملية ترسيم الدوائر، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، متوفر على الرابط: <https://aceproject.org/ace-ar/topics/bd/bdb/62764464162a631629-62764463264564664a629>، تم تصفح الموقع بتاريخ 16 أيار/مايو 2021.

[330]- يعيش تمام شوقي، آليات تقسيم الدوائر الانتخابية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 5، حزيران/يونيو 2012، ص 240.

[331]- إقبال عبد الله أمين، دور القضاء الدستوري في الرقابة على تقسيم الدوائر الانتخابية، بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، جامعة بغداد، كلية القانون، لسنة 2019، ص 21.

[332]- لأننا نفترض أن يتم النص في الدستور الجديد على سمو المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ولا سيما تلك التي صادقت وستصادق عليها سوريا، على القوانين الداخلية.

[333]- قانون الانتخابات الجزائري لعام 2012، المادة 127؛ والدستور الفرنسي لعام 1958 شاملا تعديلاته لغاية عام 2008، المادة 59.

كما تُراجع وتُدقّق المحكمة الدستورية في الحساب الختامي لإيرادات الحملة الانتخابية لكل مرشّح ومصروفاتها خلال مدة محددة من تاريخ إعلان النتائج، وعلى الرغم من أن قانون الانتخابات السوري قد نص على هذا الأمر؛ فإنه لم يبين النتائج التي يمكن أن تترتب على هذه المراجعة، ويرى هذا التقرير أنه في حال وجدت المحكمة انتهاكات خطيرة وغير مقبولة في الحساب الختامي، وكان لتلك الانتهاكات تأثير كبير على فوز المرشح، فيكون للمحكمة الدستورية السلطة التقديرية الكاملة في إلغاء نتائج الانتخابات وإعادتها، ويمكن لها أن تقرّر استبعاد المرشّح الفائز من الانتخابات المُعادة، في حال وجود حالات فساد كبيرة في الحساب الختامي للحملة الانتخابية، كون من سيستلم منصب الرئاسة تفتَرَض فيه النزاهة والأمانة، وهاتان الصفتان لا تلتقيان مع الفساد.

1.4 النظر في مدى قانونية تعليمات هيئة الإدارة الانتخابية وتفسيراتها :

وفي حال اتجه الدستور الجديد أو قانون الانتخابات الجديد إلى منح دور تشريعي محدود للهيئة العليا للانتخابات، كأن تُمنح صلاحية إصدار اللوائح والإجراءات والضوابط الملزمة لكل الشركاء في العملية الانتخابية،^[334] وصلاحية تفسير نصوص قانونية تكون محل خلاف بين الفرقاء السياسيين، فيفتَرَض أن تُمنح المحكمة الدستورية بالتوازي مع ذلك، صلاحية النظر في مدى توافق تلك التعليمات والقرارات والتفسيرات مع الدستور السوري، ومع المعايير الدولية للانتخابات، ومع قوانين الانتخابات، ويجب أن يكون قرارها ملزماً للهيئة العليا ولجميع الأطراف والجهات المنخرطة في العملية الانتخابية.

1.5 مراقبة إعلان حالة الطوارئ وسريانها:

يفتَرَض أن تُمنح المحكمة سلطة الرقابة على إعلان حالة الطوارئ، إذ إنه خلال سريان حالة الطوارئ التي خبرها السوريون لما يقارب نصف قرن من الزمن، يتمتع الحاكم العرفي بصلاحيات خطيرة واستثنائية، يمكن أن تقيّد غالبية الحقوق المنصوص عليها في الدستور، ومنها الحقوق الانتخابية بطبيعة الحال، لذلك يجب منح المحكمة الدستورية صلاحية الرقابة على مدى دستورية إعلان هذه الحال ومدى توافقها مع القوانين،^[335] وذلك لضمان أن تقدّر الضرورات بقدرها، فلا تطفى السلطة التنفيذية أو تتدزّع بحالة الطوارئ لانتهاك غير مبرّر لحقوق الأفراد، أو لمد سريان هذه الحال دون وجود ما يبرر ذلك،^[336] أما بخصوص القرارات والأوامر التي قد تصدر عن الحاكم العرفي بناء على حالة الطوارئ؛ فإن الطعن في مدى مشروعيتها والمطالبة بإلغائها تكون من اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري وفق ما استقر عليه الاجتهاد القضائي في سوريا^[337].

[334]- وثيقة المنظمة العربية للإدارات الانتخابية حول المعايير الإرشادية لاستقلالية الإدارات الانتخابية، مرجع سابق، ص 24.

[335]- وكذلك مع شروط ومحددات حالة الطوارئ المنصوص عليها في المادة الرابعة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية سيما وأن سوريا دولة طرف في هذه المعاهدة.

[336]- إبراهيم دراجي، المحكمة الدستورية السورية، إشكالياتها وكيف يمكن أن تكون ضامنة لمبادئ الشرعية والمواطنة، برنامج الشرعية والمواطنة في العالم العربي، جامعة لندن للاقتصاد والعلوم السياسية (LSE)، تموز/يوليو 2020، ص22.

[337]- قرار محكمة النقض رقم 241 أساس 552 لعام 1986، مجلة المحامون العدد 1986/09.

2. تعزيز دور القضاء الإداري في تسوية المنازعات الانتخابية

2.1 مبررات منح دور أكبر للقضاء الإداري في تسوية المنازعات الانتخابية:

بسبب صعوبة قيام المحكمة الدستورية بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالعملية الانتخابية على كافة المستويات، لذا فمن الضروري منح القضاء الإداري دوراً أكبر في الانتخابات المتعلقة بمجالس الإدارة المحلية، بحيث يتولى النظر في الطعون الواردة على كافة القرارات التي قد ترد بخصوص هذه الانتخابات، وكذلك النظر في الطعون التي قد ترد على القرارات المتعلقة بالأعمال التمهيدية. على سبيل المثال (مرسوم موعد الانتخابات أو الاعلان عنها - شكل الورقة الانتخابية - تعيين اللجان) للانتخابات الرئاسية ولانتخابات مجلس الشعب، كون القضاء الإداري هو الأكثر قدرة على النظر في القرارات الإدارية التي ستصدر عن اللجان التي سيتم تشكيلها من قبل اللجنة العليا للانتخابات لتنظيم سير العملية الانتخابية، وهذا من صلب اختصاصه،^[338] ولأن هذا الأمر سيمنحه نوعاً من التخصص والخبرة وتكريساً للاجتهادات القضائية مع مرور الزمن، الأمر الذي يشكل ضماناً أكبر لحقوق الناخبين والمرشحين وجميع أطراف العمليات الانتخابية، كما وسيحقق السرعة في حسم المنازعات الانتخابية، مع الحفاظ على عامل المهنية والاحترافية في ذلك.

إن دور القضاء الإداري بموجب قانون الانتخابات الحالي، المتمثل بالنظر بالطعون التي قد ترد على صكوك تسمية أعضاء مجالس الإدارة المحلية، بالإضافة إلى أنه دور شكلي، وذلك لهيمنة الجهات الأمنية و السلطة التنفيذية على كل مفاصل وتفصيل الملفات السيادية وبالأخص الانتخابات، لن يحقق الهدف المنشود من الانتخابات بتحقيق الإرادة الحقيقية للناخبين وترجمتها على أرض الواقع، كون نجاح العملية الانتخابية لا يقتصر فقط على النظر في الطعون التي قد ترد على نتائجها فحسب، بل يشمل أيضاً كل العمليات والإجراءات التحضيرية للانتخابات، وكذلك تلك المرافقة لعملية الاقتراع، انتهاء بفرز الأصوات وإعلان النتائج، فإذا لم تكن تلك الإجراءات صحيحة وقانونية في جميع مراحلها لا يمكن للقضاء تصحيح ذلك الخلل، بمجرد منحه سلطة النظر في الطعون التي قد ترد على النتائج، لذلك لا بد من توفير ضامن حقيقي للعمليات الانتخابية في كل مراحلها، وهذا الضامن هو القضاء.

2.2 صلاحية القضاء الإداري في الأعمال الإدارية التحضيرية للانتخابات^[339]

2.2.1 الطعون المتعلقة بتصحيح السجل الانتخابي (القوائم الانتخابية):

يفترض أن يتم إعداد القوائم/اللوائح الانتخابية من قبل لجنة إدارية تشكّل في كل دائرة انتخابية، ويحق لكل ناخب لم يرد اسمه في القائمة، أو أنها تضمنت اسماً من المفترض ألا تتضمنه، أن يعترض أمام اللجنة ذاتها، وتكون قرارات اللجنة قابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة مكانياً، ويفترض أن يكون قرار الأخيرة مبرماً دون الحاجة إلى الدخول في معركة انتخابية طويلة. لكن يرى البعض أن هذا القرار يجب أن يكون قابلاً للطعن أمام المحكمة الأعلى درجة من المحكمة التي أصدرت القرار، لأن الأمر يتعلق بحق أساسي من حقوق الإنسان، وهو حق المشاركة في الحياة العامة للبلاد. وعادة ما يكون إعداد القوائم الانتخابية في غاية الصعوبة في الدول الخارجة من الصراع، بسبب ما شهدته البلاد من

[338]- قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019، المادة 8.

[339]- الرئاسية والبرلمانية وانتخابات المجالس المحلية.

مجازر وخسائر في الأرواح، والتحركات العشوائية والاضطرارية للسكان، وتزايد حالات فقدان والاختفاء القسري، الخ.^[340]

2.2.2 الطعون المتعلقة برفض طلبات الترشيح:

كما أن قرارات لجان الترشيح التي تتولى قبول طلبات المرشحين لمقاعد البرلمان ومجالس الإدارة المحلية والنظر في مدى توفر الشروط القانونية المطلوبة فيهم، يفترض أن تكون قابلة للتظلم أو الاعتراض أمام ذات اللجان، وفي حال عدم اقتناع المعارض بقرار اللجنة، بإمكانه الاعتراض عليه أمام المحكمة الإدارية المختصة، ويمكن أن يكون قرار الأخيرة قابلاً للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، ويكون قرار الأخيرة مبرماً. ونعتقد أن حق الترشيح يجب أن يتمتع بحصانة قضائية كبيرة، كون الخطأ أو التعسف في قبول أو رفض الطلب سيؤثر على حقوق مجموعة كبيرة من الناخبين المؤيدين أو المناهضين لهذا المرشح أو ذلك، وهذا ما قد يوحد الاحتقان لدى مجموعة كبيرة من الجمهور، وبالتالي قد يخلف نتائج عنيفة، إضافة إلى أن المرشح قد يكون له دور كبير في مستقبل البلاد.

إلا أن فتح باب الطعن على هذه القرارات أمام المحكمة الإدارية العليا، قد يجعلها عاجزة عن البت في جميع تلك الطعون خلال فترة قصيرة، ولا سيما أن المعركة الانتخابية لا تحتمل الكثير من التأجيل، على سبيل المثال، في الانتخابات الأخيرة التي أُجريت في شهر أيلول/سبتمبر 2018 في المناطق الخاضعة لسيطرة النظام السوري، بلغ عدد طلبات الترشيح لعضوية مجالس الوحدات الإدارية 49096، تنافسوا على عضوية 18478 مقعداً، يشكلون بمجموعهم 1444 مجلساً، تم قبول 41482 من طلبات الترشيح تلك، ممن استوفوا الشروط القانونية المنصوص عليها في اللوائح والقوانين الناظمة للانتخابات،^[341] وهذا يعني أنه تم رفض 7614 طلباً، فإن افترضنا وقوع الطعن من قبل نصف هذا العدد أمام المحكمة الإدارية العليا، فسيكون من المستحيل عليها البت في كل تلك الطعون خلال الفترة القصيرة المتاحة للبت في الطعون خلالها، والتي يفترض ألا تتجاوز البضعة أيام أو أسابيع، مع ملاحظة أن طبيعة النظام الاستبدادي الذي يحكم البلاد منذ عقود وعدم ثقة الشعب في نزاهة الانتخابات، جعل الكثير من الراغبين في الترشيح يجمون عن ذلك، بالإضافة إلى خروج الكثير من المناطق عن سيطرة النظام، ونزوح ولجوء ما يقارب نصف الشعب السوري،^[342] وهي نسبة كبيرة بحيث لا يمكن اعتبار الانتخابات دون مشاركتهم شاملة ولا نتائجها تمثيلية.^[343]

[340]- Mathias Hounkpe and Alioune Badara Gueye, The role of security forces in the electoral process: the case of six west African countries, Friedrich Ebert Stiftung, p. 39.

[341]- أيمن الدسوقي، إدارة النظام للمحليات... بماذا نخبرنا نتائج انتخابات الإدارة المحلية؟ ورقة تحليلية، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، متوفر على الرابط:

<https://omrandirasat.org/الإصدارات/الأبحاث/أوراق-بحثية/إدارة-النظام-للمحليات-بماذا-نخبرنا-نتائج-انتخابات-الإدارة-المحلية.html>، تم تصفح الموقع بتاريخ 17 آذار/مارس 2021.

[342]- للمزيد من التفاصيل ومعرفة العدد الكلي للمهجرين السوريين (لاجئين ونازحين)، يُنظر: بوابة البيانات التشغيلية، حالات اللاجئين، مجموع الأشخاص المعنيين، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين UNHCR التحديث الأخير الصادر بتاريخ 15 آذار/مارس 2021، متوفر على الرابط:

<https://data.unhcr.org/en/situations/syria>، تم تصفح الموقع بتاريخ 16 آذار/مارس 2021.

[343]- المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية-IFES، انتخابات مجلس الشعب السوري، تقييم، تموز/يوليو 2020، مرجع غير مخصص للنشر.

2.2.3 الطعون المتعلقة بقرارات لجان الاقتراع:

منح قانون الانتخابات الحالي المحافظ حق تشكيل لجان مراكز الانتخاب (لجان الاقتراع)، ومنح أصحاب المصلحة الحق بالطعن في القرارات التي تصدر عن هذه اللجان أمام اللجنة الفرعية للانتخابات في المحافظة، ويكون قرار الأخيرة مبرماً (المادتين 15 و16)، ويُفترض أن يُمنح القضاء الإداري وليس اللجنة الفرعية للانتخابات صلاحية النظر في الطعون الواردة على قرارات اللجان المذكورة، والملاحظ أن القانون لم يمنح أصحاب المصلحة، كمثلي الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات والمرشّحين المستقلين ووكلائهم، الحق في الاعتراض على قرار المحافظ بتشكيل لجان مراكز الانتخاب أمام المحافظ نفسه، وكان من المفترض منحهم هذا الحق إذا رأوا أن أحد هؤلاء الأعضاء أو بعضهم لا تتوفر فيهم الشروط القانونية المطلوبة، وفي حال رُفض الاعتراض من قبل المحافظ يُصار إلى الطعن في قراره بالرُفض أمام المحكمة الإدارية في المحافظة، ويكون قرار الأخيرة مبرماً بهذا الخصوص، وتدخّل القضاء الإداري في هذه الجزئية ضروري جداً لما يلعبه أعضاء مكاتب التصويت من دور في إنجاح العملية الانتخابية، والسهر على إجرائها في أفضل الظروف،^[344] وهذا ما نص عليه أيضاً قانون الانتخابات الجزائري.^[345]

2.2.4 الطعن بمرسوم دعوة الهيئات الناخبة:

يفترض أن يختص القضاء الإداري أيضاً بالنظر في الطعون التي قد ترد على مرسوم/قرار الدعوة للانتخابات رئاسة الجمهورية (دعوة الهيئات الناخبة)، ووفقاً لقانون الانتخاب الحالي تتم الدعوة للانتخاب رئيس الجمهورية من قبل رئيس مجلس الشعب، قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم في مدة لا تقل عن 60 يوماً ولا تزيد عن 90 يوماً، وبالتالي في حال كانت الدعوة مخالفة للقانون أو لأحد المبادئ القانونية كالمساواة بين المرشّحين، أو عدم حصول الدعوة أو التأخر في إصدارها، فيمكن الطعن في ذلك أمام المحكمة الإدارية العليا، وفي لبنان يُقدّم الطعن أمام مجلس شوري الدولة (القضاء الإداري) في مهلة الشهرين التي تلي نشر المرسوم، ويمكن أن يُقدّم إلى المجلس الدستوري بعد إجراء الانتخابات، وذلك عن طريق الدفع مع الطعن بصحة نتائج الانتخابات،^[346] كما أن الطعون التي قد ترد على مرسوم الدعوة للانتخابات مجلس الشعب ومجالس الإدارة المحلية، كما ورد في المادة 25 من قانون الانتخاب، يجب أن تُمنح صلاحية النظر فيها للمحكمة الإدارية العليا، ويكون قرارها مبرماً بهذا الخصوص، كما هي الحال في لبنان وفرنسا.^[347]

صلاحية النظر في الطعون التي قد ترد أثناء سير العمليات الانتخابية الخاصة بمجالس الإدارة المحلية إن المنازعات التي قد تقع بين المرشّحين أثناء العملية الانتخابية، كالاعتراض على الدعايات الانتخابية بينهم، مثل الادعاء أن الحملة الانتخابية للمرشّح المنافس تتضمن ما يمس كرامة المرشّح المدعي أو تتضمن عبارات التحقير والإهانة أو التمييز العنصري، أو أنها تشجع على العنف، أو أن وسائل الإعلام لم تحقق المساواة بين المرشّحين، أو لصق الإعلانات الانتخابية في غير الأماكن المحددة لها،

[344]- جواد الدراجي، دور الهيئات القضائية والإدارية والسياسية في العملية الانتخابية في الجزائر، مرجع سابق، ص 34.

[345]- المادة 36 من قانون الانتخابات الجزائري لعام 2012، المسمى بالقانون العضوي 01-12 المؤرخ في 12 كانون الثاني/يناير 2012.

[346]- النزاعات الانتخابية: تجربتي لبنان وفرنسا، منشورات الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات (LADE)، 2018، ص 6 و7.

[347]- النزاعات الانتخابية، المرجع السابق.

وغير ذلك من الادعاءات المتوقّعة، يفترض أن ينعقد اختصاص النظر فيها للقضاء الإداري ويكون قراره مبرماً، وذلك مع حفظ حق الجهة المتضرّرة باللجوء إلى القضاء الجزائي، إن ارتأى أن الفعل يشكل جرماً جزائياً. كذلك يكون من اختصاص القضاء الإداري النظر في الادعاء بحصول مخالفات تمس حسن سير العملية الانتخابية، سواء تلك التي قد تقع من قبل المرشّحين المنافسين أو مؤيديهم، أو تلك التي قد تقع من قبل لجنة مركز الانتخاب المسيّرة للعملية الانتخابية، كإهمال اللجنة لواجباتها بالتزام الحياد تجاه المرشّحين، أو عدم قدرتها على ضبط العملية الانتخابية بمهنية، وغيرها من المخالفات المؤثرة على النتيجة الانتخابية، أو لجوء بعض المرشحين لوسائل احتيالية غير مشروعة لحث الناخبين على التصويت لمصلحتهم، أو منع ناخبين آخرين من الوصول إلى صناديق الاقتراع، وغيرها من المخالفات والانتهاكات، وفي حال تثبّت المحكمة الإدارية من وقوع تلك المخالفات، يكون لها كامل السلطة التقديرية في إعادة الانتخابات في المركز الانتخابي الذي حصلت فيه تلك الانتهاكات، ولها الحق أيضاً بإحالة نسخة من الأوراق إلى النيابة العامة لتحريك دعوى الحق العام أمام القضاء الجزائي بحق من يربّح احتمال وقوع المخالفة من قبله، في حال كانت تشكل جرماً جزائياً، ويكون لصاحب المصلحة حق الادعاء أمام القضاء الجزائي بغض النظر عن وجهة نظر المحكمة الإدارية بإحالة الملف إلى القضاء الجزائي من عدمه، مادام أنه اتخذ صفة الادعاء الشخصي، وكذلك الحال بالنسبة للمخالفات التي يمكن أن تقع أثناء فرز الأصوات وإعلان النتائج.

2.3 صلاحية القضاء الإداري في تسوية المنازعات حول صحة الانتخابات المحلية:

أما بالنسبة لمسألة النظر في الطعون التي قد ترد على نتائج انتخابات مجالس الإدارة المحلية، فمن المفترض أن يكون القضاء الإداري هو صاحب الولاية في ذلك، وفق ما تم النص عليه في قانون الانتخابات الحالي، حيث يفترض أن تُقدّم جميع الطعون في الدائرة الانتخابية الواحدة إلى المحكمة الإدارية المختصة مكانياً، وتكون قراراتها قابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة، ويكون قرار الأخيرة مبرماً. وفي جميع الحالات التي ذكرناها يفترض وضع حدٍّ أقصى لمدة النظر في الطعون/الاعتراضات التي سترد إلى القضاء الإداري، بحيث لا تتجاوز بضعة أيام عمل، وذلك بهدف تأمين سرعة البت في تلك المنازعات الانتخابية، وكذلك تأمين الاستقرار القانوني للبلاد وتجنب الانتكاسات التي قد تطرأ على عملية التحول الديمقراطي، فمن غير المنطقي أن يطول النظر في المنازعات الانتخابية لأشهر أو لسنوات.

ولا نقصد هنا سحب صلاحيات اللجنة المستقلة للانتخابات ومنحها للقضاء الإداري، بل تحقيق نوع من التنسيق بينهما، بحيث تكون الهيئة المستقلة مختصة بتعيين اللجان الفرعية ولجان الترشيح ولجان مراكز الاقتراع وغيرها من اللجان التي ترى ضرورة تشكيلها، وتشرف على عمل تلك اللجان ومراقبتها، وتنظر في قراراتها التنظيمية وتصوبها إن لزم الأمر، وغير ذلك من المهام التنظيمية، بينما يكون القضاء الإداري هو صاحب الولاية في الاعتراضات المتوقعة على قرارات تلك اللجان في جميع المراحل، وكذلك في الطعون الواردة على النتائج الانتخابية بخصوص انتخابات مجالس الإدارة المحلية، وبقرارات تلك اللجان في المرحلة التمهيدية بالنسبة للانتخابات الرئاسية ولانتخابات مجلس الشعب. أما القرارات الصادرة أثناء سير العمليات الانتخابية الرئاسية والخاصة بمجلس الشعب وكذلك نتائجها الانتخابية، فتكون من اختصاص المحكمة الدستورية العليا وفق ما فصلنا أعلاه.

3. تعزيز دور القضاء الجزائي

تعطي معظم الدول للقضاء الجزائي اختصاص النظر بالجرائم الانتخابية التي قد ترتكب طيلة مسار العملية الانتخابية، بدءاً من تسجيل طلبات الترشيح ومروراً بالحملة الانتخابية ووصولاً إلى التصويت وفرز الأصوات والإعلان عن النتائج. وغالباً ما يتضمن القانون تفصيلاً لأنواع الجرائم الانتخابية (المخالفات والجنح والجنايات). يتناول هذا القسم تعزيز دور القضاء الجزائي في سوريا للفصل في الجرائم الانتخابية، مستعرضاً مفهوماً هذه الجرائم وأنواعها، والمحاكم المختصة بالنظر فيها، والنتائج المترتبة على ثبوت ارتكاب تلك الجرائم.

3.1 مفهوم الجريمة الانتخابية:

تُعرّف الجريمة الانتخابية بأنها الفعل أو الامتناع الذي من شأنه التأثير على حسن سير العملية الانتخابية، سواء كان قبل عملية التصويت كتعمد الشخص قيد اسمه أو اسم غيره في جدول الانتخابات دون وجه حق، أو الإخلال بالقوانين التي تنظم الدعاية الانتخابية، أو كان هذا الفعل معاصراً لعملية التصويت، مثل استعمال القوة أو التهديد بها لمنع شخص من إبداء رأيه أو تقديم رشوة للناخب أو موظف الانتخاب، أو كان الفعل لاحقاً لعملية التصويت مثل سرقة صناديق الانتخابات أو إتلاف أوراق الانتخاب.^[348] أي إن الجريمة يمكن أن تقع خلال المرحلة التحضيرية للانتخابات وكذلك أثناء سيرها وأيضاً أثناء فرز الأصوات وإعلان النتائج.

3.2 الجرائم الانتخابية في القانون السوري:

من الملاحظ أن قانون الانتخابات السوري قد أتى على ذكر أغلبية الجرائم الانتخابية، عدا تلك المتعلقة باللوائح الانتخابية كالقيد دون وجه حق أو القيد المتكّرر وغيرها، وكان حرياً به أن يفعل، كما اعتبر الشروع في الجرائم الانتخابية بمثابة الجريمة التامة، وحسناً ما فعل، لكن بخصوص العقوبات المقررة لها ففيها ما يقال، إذ إن العقوبات لا تتناسب مع فداحة الجريمة المرتكبة في كثير من الأحيان، ولن تحقق الغاية المرجوة من العقوبة، ألا وهي تحقيق الردع، العام والخاص، فعلى سبيل المثال، نص على عقوبة الحبس من سنة إلى ثلاث سنوات لكل من يقوم بكسر صندوق الاقتراع قبل فرز أوراق التصويت الموجودة فيه، أو تشتيتها أو إتلافها أو أخذها أو القيام بإبدال أوراق التصويت بأخرى...، ونص على أنه يعاقب بالحبس من 10 أيام إلى ثلاثة أشهر لكل من حصل أو حاول الحصول على صوت ناخب أو حمله على الامتناع عن التصويت لقاء مقابل مالي أو هدايا أو تبرعات...^[349] وكان من المفترض التشديد في هذا النوع من الجرائم، لا سيما وأنها ستؤثر على إرادة الناخبين وتهدر حق الانتخاب، وبالتالي قد تؤدي إلى نتائج غير محمودة، وخاصةً إذا بادر المتضررون إلى الوسائل العنيفة للتعبير عن استيائهم من وقوع هذه الجرائم.

[348]- جواد الدراجي، دور الهيئات القضائية والإدارية والسياسية في العملية الانتخابية في الجزائر مرجع سابق، ص45.
[349]- المواد 112-113 من لقانون 5 لعام 2014 قانون الانتخابات العامة السوري.

3.3 النتائج المترتبة على ثبوت الجرائم الانتخابية:

ما يثير الانتباه هنا هو أن المشرّع السوري لم يأت على ذكر النتائج المترتبة على ثبوت ارتكاب الجرائم الانتخابية، وخاصة تلك المؤثرة بشكل كبير في نتائج الانتخابات، بل قد تغير في النتائج برمتها في مركز انتخابي أو حتى في دائرة انتخابية برمتها، كاللجوء إلى السلاح لتغيير إرادة الناخبين أو توزيع مبالغ مالية كرشاوى على الناخبين أو إتلاف صناديق الاقتراع أو تغيير محتواها، وغيرها من الجرائم الشديدة الخطورة والتأثير على حسن سير العملية الانتخابية، فماذا لو صدر حكم مبرّم من القضاء الجزائي بإدانة أحد المرشحين بتلقي أموال أجنبية لتمويل حملته الانتخابية، أو بالقيام بنفسه أو بتحريض الغير على اقتحام مركز انتخابي أو عدة مراكز انتخابية وإتلاف صناديق الاقتراع؟ فهل سيكون هذا الحكم ملزماً للجنة العليا للانتخابات أو المحكمة الإدارية العليا، حسب الحال، لإعادة الانتخاب في ذلك المركز أو المراكز الانتخابية؟ أم هل سيباشر عمله كنائب في مجلس النواب أو عضو مجلس محلي أو حتى رئيساً للدولة؟

من المهم وضع نصوص قانونية واضحة المعاني وقطعية الدلالة بهذا الخصوص، تتضمن لزوم إعادة الانتخابات في مركز انتخابي أو أكثر أو حتى في الدائرة الانتخابية، في حال وقوع جرائم أو مخالفات انتخابية تؤثر على حسن سير الانتخابات وبالتالي على نتائجها، وعدم ترتيب أي أثر قانوني على تلك الانتخابات، وفي حال ثبوت تورط المرشح في الجريمة كفاعل أو محرّض أو شريك أو متدخل، يجب النص بالإضافة إلى العقوبة المقررة على حرمانه من الترشح لأي انتخابات قادمة لمدة لا تقل عن الخمس سنوات مثلاً، مع شرط إعادة الاعتبار، ويمكن في حالات أخرى منح السلطة التقديرية للجنة العليا للانتخابات بإعادة الانتخابات، أو باعتبار المرشح الحائز على أكبر عدد من الأصوات من بين الخاسرين فائزاً، ويحل بالتالي محل المرشح الذي تم استبعاده بسبب ارتكابه للجرم، واستبعاد المرشح المذكور يأتلف مع قواعد العدالة والإنصاف، فمن لم يكن مؤتمناً على حسن سير العملية الانتخابية، لا يمكنه أن يكون مؤتمناً على حقوق الناخبين ومصصلحة البلاد، وقد ذهب المشرع التونسي بهذا الخصوص إلى أن أعضاء القائمة الحاصلين على التمويل الأجنبي يفقدون عضويتهم بمجلس نواب الشعب، ويعاقب المترشح لرئاسة الجمهورية المتمتع بالتمويل الأجنبي بالسجن لمدة خمس سنوات، ويحرم كذلك كل من تمت إدانته بالحصول على تمويل أجنبي لحملته الانتخابية من الترشح في الانتخابات التشريعية والرئاسية التالية، وكل من حُكِمَ عليه بعقوبة السجن لمدة تزيد عن السنة، فيمكن أن تفرض عليه أيضاً عقوبة تكميلية تقضي بحرمانه من حق الاقتراع لمدة لا تقل عن سنتين ولا تزيد عن الست سنوات.^[350]

3.4 المحاكم المختصة بالنظر في الجرائم الانتخابية:

كون الجرائم المذكورة تدخل في خانة الجرح، فيكون اختصاص النظر فيها لمحاكم صلح الجزاء أو بداية الجزاء حسب الحال، حيث تختص محكمة صلح الجزاء بجميع المخالفات والجرح التي لا تزيد عقوبة الحبس فيها على السنة، وتختص محكمة بداية الجزاء في النظر بالجرائم التي تتراوح مدة عقوبة الحبس فيها من سنة إلى ثلاث سنوات، وكما ذكرنا أعلاه ينبغي التشدد في بعض أنواع الجرائم الانتخابية وجعلها جنائية الوصف ومتناسبة مع الأثر السلبي الذي قد تتركه على سير العملية الانتخابية، وبالتالي تصبح صلاحية النظر فيها لمحاكم الجنايات المختصة بالنظر في الجرائم التي تزيد مدة عقوبة الاعتقال فيها على الثلاث سنوات،

[350]- قانون الانتخاب التونسي لعام 2014، المادتان 163-164.

فعلى سبيل المثال، حدد قانون الانتخابات عقوبة الحبس من سنة إلى ثلاث سنوات، لكل من يقتحم مركز الاقتراع بالقوة لمنع الناخبين من اختيار مرشّحٍ معيّن أو أجبر ناخباً بالقوة أو بالتهديد لتغيير رأيه (المادة 112)، إذ يفترض بهذه الحال تشديد العقوبة وجعلها جنائية الوصف.

ولحسن سير الانتخابات وحفاظاً على الاستقرار السياسي للبلاد يفترض تحديد مدة التقادم على الجرائم الانتخابية بفترة زمنية قصيرة، قد تكون سنة مثلاً تبدأ اعتباراً من اليوم التالي لإعلان النتائج الانتخابية، كما ينبغي على القاضي الجزائي الناظر في الجرائم الانتخابية الالتزام بالتفسير الضيق للنص القانوني، بغية عدم إضافة حالة أو وصف غير موجود في النص،^[351] حيث لا يفترض عقوبة ولا تدبير احترازي أو إصلاحي من أجل جرم لم يكن القانون قد نصّ عليه حين اقترافه (المادة 1 من قانون العقوبات السوري).

3.5 النيابة العامة المتخصصة:

بعض الدول لديها نيابة عامة متخصصة بالمسائل الانتخابية كجزء من المؤسسة القضائية المسؤولة عن ملاحقة الجرائم، وفي بعض الحالات، يتم إنشاء مكتب خاص بذلك الأمر في تلك المؤسسة القضائية، وكون الجرائم الانتخابية تترك أثراً كبيراً على مصير البلاد السياسي مستقبلاً، ولأن تحريك الادعاء بهذا النوع من الجرائم بحاجة إلى قدر معيّن من المهنية والخبرة، قد يكون من الأفضل أن يكون للنائب العام في المحافظة القرار الأخير بمسألة تحريك الدعوى العامة في هذه الجرائم من عدمها، ففي المكسيك على سبيل المثال، يمثل مكتب المدعي الخاص المختص بالجرائم الانتخابية جزءاً من مكتب النائب العام، أما في بنما، فإن مكتب المدعي العام المعني بالجرائم الانتخابية هو مكتب مستقل بذاته، وهو المسؤول عن متابعة التحقيق في الجرائم الانتخابية.^[352]

التوصيات

1. في الإطار الدستوري:

■ النص دستورياً على سمو المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها سوريا على القوانين السورية وتمكين القضاء من تطبيق تلك الاتفاقيات على النزاعات المعروضة عليه بما فيها المنازعات الانتخابية.

■ النص دستورياً على المبادئ العامة لاستقلال القضاء والفصل بين السلطات وعلى استقلال مجلس القضاء الأعلى بشكل تام عن السلطة التنفيذية، وما يقتضي ذلك من إلغاء قانون السلطة القضائية الحالي واستبداله بقانون جديد يمنح السلطة القضائية وحدها الحق في تشكيل مجلس القضاء الأعلى ومن أعضائها فقط دون أي تدخل من السلطة التنفيذية.

[351]- القرار رقم 2285 أساس 5787 لعام 2007، محكمة النقض السورية، الدائرة الجنحية، مجلة المحامون لعام 2010 العدد 3-4.

[352]- خيسوس أروئكو- إينركيث وآخرون، مرجع سابق، ص65.

■ النص دستورياً على أن مجلس القضاء الأعلى هو صاحب الاختصاص في تعيين القضاة، وترفيعهم وعزلهم ونقلهم وتأديبهم دون أي تدخل من السلطة التنفيذية، بحيث يكون اختصاص وزارة العدل مقتصرًا فقط على توفير الأمور اللوجستية التي يقتضيها حسن سير العمل في المحاكم.

■ النص دستورياً على منح مجلس القضاء الأعلى صلاحية المشاركة في وضع الميزانية الخاصة بالسلطة القضائية.

■ النص دستورياً على حظر انتساب القضاة لأي حزب سياسي أثناء فترة توليهم لعملهم القضائي.

■ عدم إعطاء صلاحية تعيين أعضاء المحكمة الدستورية لرئيس الجمهورية (رئيس السلطة التنفيذية) كما هي الحال في الدستور الحالي، ومنح هذا الاختصاص إما لمجلس القضاء الأعلى، أو مجلس الشعب، أو لكليهما معاً. وأن تكون ولاية أعضاء المحكمة الدستورية أطول من مدة ولاية السلطة التي تقوم بتعيينهم أو انتخابهم.

■ توسيع صلاحيات المحكمة الدستورية العليا ومنحها اختصاص النظر من تلقاء نفسها في مدى موافقة القوانين السورية، بما فيها قانون الانتخابات، للدستور وللمعاهدات الدولية الملزمة لسوريا. إضافة إلى إعطائها سلطة إبداء الرأي في مشاريع القوانين والمراسيم، وأن يكون رأيها ملزماً للسلطة التشريعية في هذا الصدد.

■ إلغاء جميع المحاكم الاستثنائية، ووضع حظر دستوري على إنشاء المحاكم الاستثنائية مستقبلاً، والنص دستورياً على عدم جواز محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري، وحصص اختصاصه بمحاكمة العسكريين فقط في الجرائم والمخالفات التي يرتكبونها أثناء تأدية مهامهم العسكرية. مع التأكيد على اعتبار مجلس القضاء الأعلى هو الجهة الوحيدة المشرفة على القضاء العسكري.

2. في الإطار القانوني:

■ إلغاء القوانين التي تعرقل عمل القضاء وغيره من الهيئات المكلفة بالفصل في النزاعات الانتخابية من القيام بدورهم كأحد ضمانات الانتخابات الحرة والنزيهة، مثل القوانين التي تمنح عناصر الأمن الحصانة من الملاحقة القضائية.

■ يجب أن ينص قانون الانتخابات الجديد بشكل واضح وصريح على اختصاص القضاء ودوره كضامن للعملية الانتخابية، وذلك وفق الآتي:

■ النص بشكل صريح على دور المحكمة الدستورية العليا النظر في الطعون، التي قد ترد على نتائج الانتخابات البرلمانية والرئاسية، والبت في صحة طلبات الترشح للانتخابات الرئاسية، والنظر في الطعون المتعلقة بصحة تقسيم الدوائر الانتخابية، ويكون لها صلاحية إلغاء نتائج الانتخابات وإعادتها إذا رأته كذلك، ولها كذلك أن تقرر استبعاد المرشح الفائز من الانتخابات المعادة.

■ النص بشكل صريح على اختصاصات القضاء الإداري في الطعون التي قد ترد على قرارات الإدارة الانتخابية فيما يخص انتخابات المجالس المحلية بالقضاء الإداري، وكذلك الحال بالنسبة لصلاحية الطعن في مراسيم أو قرارات الدعوة للانتخابات الرئاسية والبرلمانية والمحلية (دعوة الهيئات الناخبة).

■ النص بشكل واضح وصريح في قانون الانتخابات على أنواع الجرائم الانتخابية والعقوبات المقررة لكل منها، والآثار القانونية التي قد تترتب في حال ثبوت ارتكابها، كأن يتم حرمان الفاعل من حق الترشح لفترة زمنية معينة، أو إلغاء نتائج الانتخابات في دائرة أو دوائر انتخابية معينة حسب الحال.

3. في الإطار السياسي والتنظيمي

■ ضرورة ضمان تمثيل الجنسين في الهيئات المشرفة على الانتخابات، وكذلك في الهيئات التي ستتولى الفصل في النزاعات الانتخابية، بحيث لا تقل نسبة تمثيل أي من الجنسين عن 30% من مجموع الأعضاء.

■ رفع كفاءة القضاة والهيئات النازرة في المنازعات الانتخابية، فيما يتعلق بالقوانين الانتخابية والمعايير الدولية المطلوبة لتأمين نزاهة واستقلال القضاء الناظر في تلك المنازعات، وذلك بتوفير التدريب اللازم لهم على كافة المستويات، من خلال دعوتهم للورشات التدريبية وإطلاعهم على التجارب الدولية الأكثر نجاحاً في هذا المجال، وتوفير الطواقم الكافية من الخبراء للقيام بذلك، وأن تلعب الأمم المتحدة دوراً معتبراً في ذلك

■ أن تلعب الأمم المتحدة دوراً في تقديم الدعم المادي واللوجستي اللازم لتمكين الهيئات النازرة في النزاعات الانتخابية من أداء الدور المطلوب منها بالشكل الأفضل.

■ أن تلعب الأمم المتحدة دوراً في توفير الطواقم الكافية من المراقبين الدوليين وتوزيعهم على المراكز الانتخابية وفق مقتضيات العدالة والضرورة، لمراقبة العملية الانتخابية، والاطلاع على آليات النظر في المنازعات التي قد تثار نتيجة تلك العملية، وإعداد التقارير المهنية اللازمة بهذا الخصوص، والتي يمكن أن يستند عليها القضاء كأدلة أثناء النظر في تلك المنازعات، بما يحقق متطلبات القرار 2254، المتمثلة بإجراء الانتخابات بإشراف الأمم المتحدة، وبما يستجيب لمتطلبات الحوكمة وأعلى المعايير الدولية من حيث الشفافية والمساءلة، وتشمل جميع السوريين الذين تحقق لهم المشاركة، بمن فيهم أولئك الذين يعيشون في المهجر.

■ ضرورة التحقق من نزاهة وكفاءة القضاة الموجودين على رأس عملهم، وكذلك الذين تركوا عملهم القضائي في السنوات العشر الأخيرة، وتمكين من يرغب منهم بالعودة إلى ممارسة العمل القضائي في ذلك، واستبعاد أولئك الذين تولوا أي موقع في المحاكم الاستثنائية، كون تلك المحاكم استخدمت كأداة لقمع المعارضين للنظام الحاكم.

الفصل الثاني: دور قوى الأمن في الانتخابات السورية

من الضروري توفير الأمن في كافة مراحل العملية الانتخابية، وهذا لا يقتصر فقط على منع حدوث الانتهاكات والجرائم المتوقعة خلال سير تلك العمليات، بل لا بد من توفير هذا الأمن في نفوس الفاعلين وأصحاب المصلحة، بحيث يشعر الجميع أن بإمكانهم التعبير عن آرائهم بكل حرية، والتصرف وفقاً للقوانين دون خوف من أفعال انتقامية جزاء أفعالهم المشروعة. وقد أعرب قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2254 عن "دعمه للانتخابات حرة ونزيهة تجري، عملاً بالدستور الجديد، في غضون 18 شهراً تحت إشراف الأمم المتحدة، بما يستجيب لمتطلبات الحوكمة وأعلى المعايير الدولية من حيث الشفافية والمساءلة..."، ولتحقيق المعايير الدولية المتعلقة بالشفافية والمساءلة، والاستجابة لمتطلبات الحوكمة المذكورة في القرار الأممي، لا بد من توفير الأمن الانتخابي كأحد أهم مُتطلبات البيئة الآمنة والمحايدة المنشودة. وفي بلد يعاني من النزاع المسلح كسوريا منذ ما يزيد عن عقد من الزمن، ومع تعدد وانتشار الميليشيات المسلحة فيه، سيكون الأمن الانتخابي مفقوداً، الأمر الذي يقتضي العمل بدايةً على توفيره بهدف التوصل إلى البيئة الآمنة والمحايدة الممهدة للانتخابات العادلة والنزيهة.

وستكون مهمة توفير الأمن الانتخابي المطلوب مُلقاة بشكل أساسي على عاتق قوى الأمن الداخلي (الشرطة)، وبدرجة أقل الأجهزة الأمنية والجيش، لكن، هل يمكن لهذه القوى القيام بهذه المهمة، مع الأخذ بالاعتبار واقعها التشريعي والتنظيمي، إضافة إلى الفوضى التي تعيشها سوريا منذ اندلاع النزاع المسلح فيها؟ وهل سيكون بمقدورها تحقيق المعايير المتمثلة بالشفافية والنزاهة في الانتخابات المنتظرة، سيما وأنها متهمه بارتكاب أفعال قد ترقى إلى جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية طيلة سنوات النزاع؟ أم لا بد من إجراء إصلاحات معينة في التشريعات التي تحكم عمل تلك القوى وكذلك في هيكليتها الحالية؟ وإن كانت تلك الإصلاحات مطلوبة فما نوعها، وكيف يمكن إجراؤها في ظل كل هذه الظروف المعقدة التي تعيشها سوريا؟

كل هذه الأسئلة يحاول هذا التقرير تسليط الضوء عليها، بهدف البحث عن الحلول المناسبة لتحقيق الشروط الواردة في القرار الأممي المذكور، وذلك من خلال التعرف على المعايير المطلوبة في عمل القوى المكلفة بتوفير الأمن الانتخابي، والتعرف على الواقع الأمني في سوريا ومقارنتها بتلك المعايير، والدور المنتظر من تلك القوى خلال الفترة التي ستعقب الاتفاق السياسي المرتقب، ومن ثم الخروج بتوصيات قد تساعد السوريين والقوى الفاعلة بالملف السوري في الوصول إلى البيئة الانتخابية الآمنة.

أولاً: الإطار المفاهيمي لإدارة المخاطر الانتخابية/مفاهيم أساسية لإدارة المخاطر الانتخابية

1. مفهوم الأمن الانتخابي:

الأمن الانتخابي كأحد أهم شروط توفر البيئة الآمنة سيُمكن أطراف العملية الانتخابية من ممارسة حقوقهم في الانتخاب والترشح، والدعاية الانتخابية وغيرها من الأفعال والتصرفات السلمية المشروعة المرتبطة بالعملية، بشكل يضمن عدالة الانتخابات وصحة نتائجها. للوصول إلى الأمن المذكور لا بدّ من أن تقوم القوى المكلفة بإنفاذ القانون بجملة من الأعمال والنشاطات للحد من المخاطر والمخاوف التي قد تظهر في كافة مراحل هذه العمليات (المرحلة التحضيرية ومرحلة الاقتراع والتصويت ومرحلة فرز الأصوات وإعلان النتائج والبت في النزاعات الانتخابية)، ويكون ذلك بتوفير الحماية اللازمة لأصحاب المصلحة في العملية الانتخابية، كالناخبين والمرشحين وموظفي إدارة العملية الانتخابية وممثلي الأحزاب والطواقم الإعلامية وممثلي المجتمع المدني والمراقبين، وكذلك للمرافق التي تستخدم في الأعمال الانتخابية، كمراكز تصميم القوائم الانتخابية ومراكز الاجتماعات للأطراف الفاعلة ومراكز الدعايات والحملات الانتخابية، ومراكز الاقتراع وفرز الأصوات، ودور اللجان والمحاكم التي تتولى الفصل في النزاعات الانتخابية، وغير ذلك من المرافق العامة المستخدمة في الانتخابات، وكذلك حماية المواد والآليات المستخدمة فيها، كسجلات الناخبين والمرشحين وصناديق الاقتراع وغيرها، والمركبات المستخدمة في نقل تلك المواد والموظفين المشاركين في إدارة العمليات الانتخابية.^[353]

فمن غير الممكن إجراء انتخابات ديمقراطية في جو يشعر فيه الفاعلون وأصحاب المصلحة بالخوف من عواقب المشاركة أو التعبير عن آرائهم بحرية، فتوفير الأمن أثناء العمليات الانتخابية ضروري لخلق بيئة هادئة وآمنة لتمكين الناخبين من المشاركة، دون خوف أو ترهيب، قبل التصويت وخلال وبعد، كما إن ضمان الأمن الانتخابي يوفر البيئة الآمنة والسليمة لتداول السلطة.^[354] وتقع هذه المهمة على عاتق الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، وقد فسرت منظمة العفو الدولية مصطلح "الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين" بأنه يعني جميع العاملين بالمهن القانونية، المعيّنين منهم والمنتخبين، الذين يمارسون سلطات الشرطة، خصوصاً سلطة القبض على الأشخاص واحتجازهم، ويجب أن يكون تفسير المصطلح واسعاً إلى أقصى حد ممكن، بحيث يتضمّن رجال الجيش والأمن، وكذلك مسؤولي الهجرة حيثما كانوا يمارسون تلك السلطات.^[355]

[353]- Guidelines for public security providers in election, published by Organization for Security and Co-op- eration in Europe, in 2017, pp 14

[354]- Mathias Hounkpe, Alioune Badara Gueye, مرجع سابق, pp 24.

[355]- 10 معايير أساسية لحقوق الإنسان موجهة إلى الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، مجلة موارد من منشورات منظمة العفو الدولية، العدد 18 لعام 2012، ص 14.

2. مفهوم المخاطر الانتخابية:

تتمثل المخاطر الانتخابية بمجموع الأفعال والأعمال التي يمكن أن تعكس صفو البيئة الآمنة المطلوبة للعمليات الانتخابية، ويمكن أن تعيق إجراءاتها، أو في حال إجرائها تجعل نتائجها غير عادلة ولا تعكس الإرادة الحقيقية للناخبين، ومثل تلك المخاطر قد تقع قبل إجراء الانتخابات أو أثناءها أو بعدها، كأن يقوم البعض بتزوير قوائم المرشحين والناخبين، أو سرقتها أو إتلافها أو تقديم رشاوى للناخبين أو تهديدهم للتصويت لمرشح معين أو الامتناع عن التصويت لمرشح آخر، وقد يصل الأمر ببعض الأطراف المشاركة في العمليات الانتخابية إلى حد خطف أو قتل المرشح المنافس، وكذلك اقتحام المراكز الانتخابية وإضافة أوراق غير صحيحة أو التأثير على إرادة الناخبين أو إتلاف الأوراق الموجودة في صناديق الاقتراع، أو تهريب أعضاء لجان مراكز الانتخابات لتحقيق غاياتهم غير المشروعة، أو حتى تهريب أعضاء الهيئات والمحاكم النازحة في النزاعات الانتخابية التي قد تنشأ قبل إعلان النتائج أو بعدها، وغيرها من المخاطر التي لا يمكن حصرها.

ولمنع حدوث مثل تلك الأفعال التي تشكل خطراً على البيئة الآمنة والمحايدة المطلوبة، وللمحد من آثارها، في حال حدوثها، وتقليل دائرة تأثيراتها السلبية على العملية الانتخابية، لا بد من وجود أجهزة وقوات قادرة على التعامل مع تلك المخاطر، وتحسن إدارتها للخروج بأقل الخسائر الممكنة، وعدم الانجرار إلى العنف والعنف المضاد الذي قد يوصل البلاد إلى حدود غير مقبولة من النزاع، وهذا يقتضي بطبيعة الحال وجود إطار قانوني وتشريعي يحدد مهام تلك القوات وحدود تلك المهام، كما يقتضي أن تتمتع تلك القوات بثقة الجمهور للقبول بإرادته بنتائج الانتخابات وبالتدابير الاحترازية والعلاجية التي قامت بها تلك القوى المكلفة بإدارة المخاطر الانتخابية المشار إليها آنفاً، وكل ما ذكر يستلزم توافر العديد من المعايير في تلك القوى وفي تصرفاتها، وهذا ما سيناقشه التقرير في الأسطر الآتية.

3. القوى المكلفة بتوفير الأمن الانتخابي^[356]

إن القوى التي يمكن أن تلعب دوراً مؤثراً في الحد من المخاطر التي قد تطرأ أثناء العمليات الانتخابية في سوريا، يمكن حصرها بقوى الأمن الداخلي (الشرطة)، وبدرجة أقل بالأجهزة الأمنية وقوات الجيش. والمقصود بقوى الأمن الداخلي (الشرطة) هي تلك القوات التابعة لوزارة الداخلية. وقد نظم المرسوم التشريعي 1623 لعام 1970 الخاص بتشكيلات قوى الأمن الداخلي الهيكلية الرئيسية لوزارة الداخلية حيث يقود وزير الداخلية مختلف وحدات الشرطة ويصدر القرارات والأنظمة اللازمة لتنظيم عمل الوزارة. يكون له معاونون تُحدّد مهامهم وصلاحياتهم بقراراتٍ وأوامرٍ تصدر عنه. وتعتبر قوى الأمن الداخلي من الأجهزة المعاونة للنائب العام، حسب المادة الثامنة من قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري.^[357]

[356]- يستخدم التقرير مصطلح قوى الأمن للدلالة على قوى الأمن الداخلي (الشرطة)، بينما يستخدم مصطلح الأجهزة الأمنية للدلالة على الأفرع الأمنية بمختلف أسمائها، بينما سيكون مصطلح الجيش قاصراً على قوات الجيش أو قوات الدفاع، وفي حال الحديث عن هذه القوى مجتمعة سيستخدم مصطلح القوى المكلفة بإنفاذ القوانين.
[357]- قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري، المرسوم التشريعي 112 لعام 1950.

أما قوات الجيش فهي تشمل المتطوّعين والمتطوّعات الذين اتّبَعوا دورات عسكرية للخدمة فيه، ومن المكّلفين بالخدمة العسكرية من الذكور الذين أتمّوا 18 من عمرهم، ويتشكل الجيش من القوات البرية والبحرية والجوية. في حين يقصد بالأجهزة الأمنية، تلك القوى من غير الجيش والشرطة، وهي شعبة المخابرات (شعبة الأمن العسكري)، وإدارة الاتّصالات، وإدارة المخابرات الجوّية، والتي تتبع جميعها لوزارة الدفاع، وإدارة المخابرات العامّة (إدارة أمن الدولة سابقاً)، وهي جهاز أمني مستقل، وشعبة الأمن السياسي المرتبطة تنظيمياً بوزارة الداخلية، إلا أنها فعلياً تهيمن بشكل رئيس على الوزارة بمختلف وحداتها وأجهزتها، وليس لوزير الداخلية أي صلاحيات فعلية في عملها.^[358]

ثانياً: عجز قوى الأمن في سوريا عن إدارة المخاطر الانتخابية

كي تتمكن قوى الأمن من القيام بالمهام الموكّلة إليها فيما يخص توفير الأمن، والحد من المخاطر التي قد تعترض سير العملية الانتخابية، هذه المخاطر التي تتزايد احتمالية ظهورها أكثر في سوريا، كونها ستكون خارجة من حرب مدمّرة؛ لا بد من توفر الحد الأدنى من المعايير المطلوبة في تلك القوات لضمان الوصول لانتخابات حرة وعادلة، ويمكن استخلاص هذه المعايير من مجموعة من الوثائق التي تناولت واجبات وصلاحيات القوى المكّلفة بإنفاذ القوانين، كمدوّنة قواعد السلوك للموظفين المكّلفين بإنفاذ القوانين، والمعتمّدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرارها رقم 169/34 لعام 1979، و10 معايير أساسية لحقوق الإنسان موجّهة إلى الموظّفين المكّلفين بإنفاذ القوانين، من إعداد منظمة العفو الدولية، والمعايير الدولية بشأن الشرطة، ولا شك أن غياب هذه المعايير سيؤثر سلباً في توفير الأمن الانتخابي المطلوب لتحقيق البيئة الآمنة للانتخابات.

1. المعايير المطلوبة ومدى وفاء قوى الأمن في سوريا بها:

1.1 وضوح الإطار التشريعي الناظم لدور القوى الأمنية في العملية الانتخابية:

لضمان المشاركة الفعالة لقوى الأمن في العمليات الانتخابية، لا بد من وجود إطار تشريعي ملائم وشامل، وهذا يشمل المواد القانونية واللوائح التنفيذية الناضمة لعملها، وهذا الإطار القانوني يفترض أن يكون معروفاً، وأن تكون القوى الفاعلة وأصحاب المصلحة على علم به، وخاصة قوات الشرطة والأحزاب السياسية وأعضاء الهيئة المكّلفة بإدارة الانتخابات، والمجتمع المدني والمواطنين بشكل عام، وهذا الإطار القانوني يجب أن يكون محدّداً قدر الإمكان بخصوص كيفية مشاركة قوى الأمن في العمليات الانتخابية، كما يجب أن يتضمن التشريع بشكل واضح ومحدّد الخدمات المتوقّعة من تلك القوات، كما يفترض أن تكون تلك القوانين والتعليمات متوافقة إلى حد كبير مع المعايير الدولية والإقليمية للتصرف الرشيد في المسائل المتعلّقة بضمان الأمن للعمليات الانتخابية.^[359]

[358]- ساشا العلو، وزارة الداخلية في سوريا: الواقع وضرورات الإصلاح، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 22 كانون الثاني/يناير 2019، متوفر على الرابط: <https://omrandirasat.org/الإصدارات/الأبحاث/الدراسات/وزارة-الداخلية-في-سورية-الواقع-وضرورات-الإصلاح.html>، تم تصفح الموقع بتاريخ 18 نيسان/إبريل 2011.

[359]- Mathias Hounkpe and Alioune Badara Gueye, مرجع سابق pp 18.

وغالباً ما يتضمن الإطار التشريعي لدور قوى الأمن في العمليات الانتخابية، في معظم الدول، بعض القواعد العامة والمقتضبة بخصوص تدخل قوى الأمن في توفير الأمن الانتخابي، وغالباً ما تُصاغ في مادة أو مادتين في القانون الانتخابي، فقد ذكر قانون الانتخابات السوري بهذا الخصوص إمكانية تدخل قوى الأمن الداخلي عند الضرورة وبناءً على طلب رئيس لجنة مركز الانتخاب للمحافظة على النظام العام (المادتان 17-63)، وغالباً ما يتم سد هذا النقص من خلال التعاميم والمراسيم والقرارات التي تصدر عن الجهات المسؤولة والمكلفة بإدارة العمليات الانتخابية، في الفترة التي تسبق العمليات الانتخابية أو خلالها، وقد شهدت بعض الدول الأفريقية تجارب مماثلة بهذا الخصوص.^[360]

لا يوجد إطار تشريعي واضح لعمل قوى الأمن فيما يخص العمليات الانتخابية، فكل ما ذكرته المادتان 17-63 من قانون الانتخابات السوري رقم 5 لعام 2014، يقتصر على إمكانية تدخل قوى الأمن الداخلي عند الضرورة وبناءً على طلب رئيس لجنة مركز الانتخاب للمحافظة على النظام العام. كما لا يوجد قانون واضح لتنظيم عمل الأجهزة الأمنية بشكل عام، وفيما يتعلق بالانتخابات بشكل خاص، حيث تتعدّد أفرع الأجهزة الأمنية وتتشابك اختصاصاتها، وقد أدى هذا في كثير من الأحيان إلى التضارب في السلوكيات والقرارات،^[361] ولم يتطرق هذا القانون لأي دور للجيش أو الأجهزة الأمنية في التدخّل عند وجود أي خطر يهدد حسن سير العمليات الانتخابية.

1.2 خضوع القوى الأمنية لسلطة الإدارة المدنية:

من الضروري ضمان رقابة خارجية مدنية فعالة لعمل الشرطة والموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، تضمن ألا تُترك لهم صلاحية التحقيق بأنفسهم بالبلاغات المقدمة ضدهم بما يؤدي إلى أوضاع غالباً ما تتردد الضحية فيها حتى عن الإبلاغ عن الإساءة مباشرة إلى الشرطة خوفاً من الانتقام، أو بكل بساطة لأنها تعتقد أن الإبلاغ عن الإساءة لن يؤدي إلى أي تحقيقٍ جدي،^[362] ومن المهم في هذا السياق التأكيد أن القوى المكلفة بإنفاذ القانون وتأمين الأمن أثناء سير العمليات الانتخابية، يجب أن تعمل تحت مراقبة الهيئة المستقلة لإدارة الانتخابات، وبالتنسيق معها.^[363]

وبشكل عام يجب أن تكون القوات المسلحة والشرطة وأجهزة الأمن (المخابرات) مراعيةً للدستور ومؤسساته، وأن تكون خاضعةً للرقابة المدنية، وفي الوقت نفسه يجب أن تكون محميةً من الانتهاكات الحزبية من قبل السلطات المدنية. وتتمثل إحدى الركائز الموحّدة للرقابة المدنية في إنشاء وزارات مدنية في قمة الهيكل القيادي لكل جهاز من أجهزة قطاع الأمن، وبالتالي ضمان وجود شخص مدني يتحمل المسؤولية السياسية عن تصرفات كل جهاز ويكون مسؤولاً عن تلقي التقارير منه. دستور جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، ينص على وجوب وجود أعضاء منفصلين عن مجلس الوزراء ومسؤولين عن كل من قوات الدفاع والشرطة.^[364]

[360]- المرجع سابق، 46 pp.

[361]- التغيير الأمني في سوريا، مجموعة باحثين، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، لعام 2017، ص 76.

[362]- ميرفت رشماوي، استخدام القوة والأسلحة النارية من قبل الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، مجلة موارد، مرجع سابق ص 45.

[363]- Mathias Hounkpe and Alioune Badara Gueye, P25 مرجع سابق.

[364]- سوميت بيساريا وسوجيت شودري، إصلاح القطاع الأمني في فترات الانتقال الدستوري، ورقة السياسات رقم 23، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، 2021، ص 16.

وبالنسبة لقيادة قوى الأمن والأجهزة الأمنية والجيش في سوريا، فغالباً ما يتولى قيادتها شخص ينتمي إلى السلك نفسه ويكون مقرباً من النظام الحاكم، ومرضياً عنه من قبل باقي الأجهزة الأمنية، التي تعمل في جو من العداة والتنافسية،^[365] وبالتالي لا وجود لإدارة مدنية لتلك القوى.

1.3 النزاهة والحياد:

لضمان حسن سير العملية الانتخابية وتحقيق المنافسة المشروعة بين المرشحين في المعركة الانتخابية، يتوجب أن يتحلّى الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين، ومنهم كما ذكرنا قوات الشرطة المكلفة بضمان الأمن الانتخابي، بأعلى درجات النزاهة والموثوقية، لذلك يتوجب عليهم الامتناع عن ارتكاب أي فعل من أفعال إفساد الذمة، وعليهم أيضاً مواجهة جميع هذه الأفعال ومكافحتها بكل صرامة،^[366] وأفعال إفساد الذمة مثلها مثل أفعال إساءة استخدام السلطة، أمر لا يتفق ومهنة الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، ويجب أن يُنفَّذ القانون تنفيذاً كاملاً فيما يتعلق بأي موظف مكلف بإنفاذ القوانين ويرتكب فعلاً من أفعال إفساد الذمة، لأنه ليس للحكومات أن تتوقع إنفاذ القانون على رعاياها إذا لم يكن في مقدورها أو نيتها إنفاذ القانون على موظفيها أنفسهم وداخل أجهزتها ذاتها.^[367] وبالتالي يتوجب عليهم عدم قبول أي عرض مادي أو معنوي من أي من الفرقاء والخصوم أو ممثليهم في العمليات الانتخابية.

ويجب التأكيد أنه عندما تقوم قوى الأمن والشرطة بتوفير الحماية الأمنية للمرشحين وتمكنهم من ممارسة نشاطاتهم السياسية بشكل لا تتعارض فيه مع القوانين المعمول بها في الدولة، فعليها أن تقوم بهذا الأمر بمنتهى الحيادية والمهنية المطلوبة، وبدون تمييز بسبب الجنس، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي، أو الأصل الاجتماعي، أو الثروة، أو الميلاد، أو أي وضع آخر. كذلك يتوجب على قوى الشرطة أن تبذل قصارى جهدها لاستخدام الصلاحيات الخاصة والفريدة الممنوحة لها لمحاربة الأعمال المثيرة للعنصرية، فمن حق كل إنسان أن يتمتع بحماية القانون، على قدم المساواة ودون تمييز على أي أسس.^[368] ينبغي على الشرطة أيضاً تجنب الإفراط في إنفاذ القانون وبصورة غير مناسبة في مجتمعات الأقليات، وقد يأتي ذلك على شكل نشر دوريات بأعداد لا تتناسب مع بعض الجماعات أو المجتمعات أو إبداء سلوك تهديدي تجاهها، كنشر وحدات مدججة بالسلاح فيها مثلاً.^[369] وبهذا الصدد يحظر على قوات الأمن والسلطات الانتخابية التغطية على الأعمال الوحشية وغيرها من الانتهاكات التي تمارسها الشرطة أو الجماعات الموالية للحزب الحاكم أو بعض الجماعات الموالية لمرشح معيّن.^[370] ويجب أن تتجنب قوى الأمن المزاعم بكونها متحيزة حزبياً لكي تكون ذات تأثير، وإن وجدت قوى الأمن

[365]- الأجهزة الأمنية السورية وضرورات التغيير البيوي والوظيفي، ورقة بحثية صادرة عن مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، متوفر على الرابط:

<https://www.omrandirasat.org/الإصدارات/الأبحاث/الدراسات/security-intelligence.html> ، تم تصفح الموقع بتاريخ 24 نيسان/إبريل 2021.

[366]- مدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرارها رقم 169/34 لعام 1979، المؤرخ في 17 كانون الأول/ديسمبر 1979 المادة 7.

[367]- مدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، التعليق الوارد على المادة رقم 7، مجلة موارد، منشورات منظمة العفو الدولية العدد 18، ربيع 2012، ص 37.

[368]- 10 معايير أساسية لحقوق الإنسان موجهة إلى الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، مجلة موارد، المرجع السابق، ص 12.

[369]- المعايير الدولية بشأن الشرطة، دليل عمل الشرطة في النظم الديمقراطية، من منشورات مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، لعام 2008 ص 17.

[370]- عبد الله خليل، دور الشرطة في المجتمعات الديمقراطية، مجلة موارد، المرجع السابق، ص 52.

تتصرف بشكل متحزّب فهذا سيزيد التوترات ويقوّض واجبهم في العملية، في حين أن المطلوب منها هو نزع فتيل تلك التوترات.^[371]

من المعلوم أن الفساد وإساءة استخدام السلطة منتشر بشكل كبير وممنهَج لدى جميع قوى الأمن السورية، وكلها تتبع النظام الحاكم وتدور في فلكه، فالحيادية غير متوقّرة إطلاقاً. كون القوى المكلفة بتوفير الأمن الانتخابي منتسبة في غالبيتها العظمى لحزب البعث العربي الاشتراكي ورئيس الجمهورية هو القائد العام للجيش والقوات المسلحة،^[372] وتعتبر قوى وأجهزة الأمن أداة في يد النظام الحاكم، وقد عبّرت تلك القوات عن خضوعها التام لتعليمات النظام عبر مشاركتها في قمع الاحتجاجات التي بدأت منذ عام 2011، فقد دأبت قوات الجيش والأجهزة الأمنية على استخدام القوة بشكل مفرط ومستمر، بما في ذلك اللجوء إلى القوة المميّنة أثناء تصديها للمتظاهرين، وحتى للمشيعين الذين كانوا يشاركون في تشييع المتظاهرين الذين سقطوا في الأيام الماضية،^[373] وعلى الرغم من عدم حيادية عسكري الجيش وقوى الأمن الداخلي (الشرطة)؛ فقد سُمِحَ لهم بممارسة الانتخاب بموجب القانون رقم 8 لعام 2016، المُعدّل للمادة السادسة من قانون الانتخاب، وكونه لا يوجد أي نص يمنع الأجهزة الأمنية من التصويت، فهذا يعني تمتعهم بهذا الحق لأن الأصل في الأشياء الإباحة.

1.4 ضمان المساءلة:

يتطلب التدخل الهادف لقوى الشرطة أو الأمن في العمليات الانتخابية تضمين الإطار القانوني المعمول به والناظم لعمل تلك القوى، درجة معقولة من المساءلة لها، بهدف الحد من تطور ثقافة الإفلات من العقاب الضارة بالعملية الديمقراطية، فمن الضروري فرض آليات للرقابة والمعاينة على الهفوات والزلات المنسوبة لتلك القوى، كما يجب أن يحدد الإطار التشريعي طرق معالجة تلك الأخطاء، فثمة حاجة ضرورية للتخلص من الشعور الذي قد يراود المواطن أن تلك القوى فوق كل قانون، وأن بإمكانها خرق القانون دون أي محاسبة، لأنه في حال عدم اتخاذ هكذا إجراءات، لن ينظر فقط إلى ذلك على أنه ترخيص لتلك القوى بانتهاك القوانين والتعدي على حقوق المواطنين وحرياتهم فحسب، بل سيؤدي أيضاً إلى انعدام الثقة بينهم وبين القوى المكلفة بتوفير الأمن الانتخابي.^[374]

ولتحقيق هذا المعيار لا بد من توافر الشفافية في عمل القوى المكلفة بتأمين حسن سير العملية الانتخابية، لكي لا تستخدم هذه القوات كأداة للتخلص من بعض الخصوم السياسيين لحساب خصوم آخرين، ولكي لا تقوم باعتقال بعض المرشحين والناخبين، فببيل سير العمليات الانتخابية وأثناءها، أو حتى بعدها، بهدف التأثير في نتائج تلك الانتخابات. ويجب على رجال الشرطة والسلطات المختصة

[371]- مبادئ الانتخابات والأمن، شبكة المعرفة الانتخابية(ace)، متوفر على الرابط:

<https://aceproject.org/ace-ar/focus/elections-and-security/64562864062762f-62764464662a62e6276286>

2762a ، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 16 أيار/مايو 2021.

[372]- الدستور السوري لعام 2012، المادة 105.

[373]- عام الثورات، حالة حقوق الإنسان في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، منظمة العفو الدولية لعام 2012، متوفر على الرابط:

<https://www.amnesty.org/ar/wp-content/uploads/sites/9/2021/06/mde010012012ar.pdf> ، تم تصفح الموقع

بتاريخ 18 نيسان/إبريل 2021.

[374]- Mathias Hounkpe and Alioune Badara Gueye, مرجع سابق, pp28.

الأخرى أن تسمح لممثلي نقابة المحامين، على المستوى المحلي أو الوطني، وكذلك أعضاء البرلمان، والهيئات الدولية أو المسؤولين الدوليين ممن يعينهم الأمر، بزيارة جميع مخافر ومرافق الشرطة بما في ذلك أماكن الاحتجاز بغرض التفتيش، والسماح لهم أيضاً بالقيام بزيارات مفاجئة^[375]، كما يجب أن تشمل هذه الزيارات أماكن الاحتجاز التابعة للأجهزة الأمنية وقوات الجيش السورية.

وفي سوريا، لا مجال للحديث عن المساءلة لأفراد الأجهزة الأمنية وضباطها بجميع فروعها وكذلك الحال بالنسبة للجيش والشرطة، حيث نصت المادة 14 من المرسوم التشريعي 14 لعام 1969 (المتضمن إحداهن إدارة أمن الدولة)، على عدم جواز ملاحقة أي من العاملين في هذه الإدارة عن الجرائم التي يرتكبونها أثناء تنفيذ المهام المحددة الموكلة إليهم، أو في معرض قيامهم بها إلا بموجب أمر ملاحقة يصدر عن المدير، كما أن المرسوم رقم 64 لعام 2008 عدل المادة 47 من قانون العقوبات وأصول المحاكمات العسكرية، ونص على أن أوامر الملاحقة بحق ضباط وصف ضباط وأفراد قوى الأمن الداخلي وعناصر شعبة الأمن السياسي والضابطة الجمركية تصدر بقرار من القيادة العامة للجيش والقوات المسلحة، كما لا يمكن ملاحقة العسكريين إلا بعد الحصول على أمر الملاحقة من القائد العام للجيش والقوات المسلحة بالنسبة للضباط ومن قبل رئيس الأركان العامة بالنسبة للأفراد (المادة 53 من قانون العقوبات العسكري)، وهذا يعني أن جميع هؤلاء بعيدين عن المساءلة والمحاسبة، إلا إذا رغبت السلطة الحاكمة في ذلك، كما إن محال ودور التوقيف التابعة للجيش والأجهزة الأمنية كانت محصنة من أية زيارة مفاجئة أو تفتيش.

1.5 الكفاءة والمهنية:

لضمان توفر الكفاءة والمهنية لدى عناصر الشرطة المكلفة بضمان حسن سير العمليات الانتخابية، ينبغي الانتباه إلى ضرورة وجود معايير معيَّنة لتعيين عناصر وضباط الشرطة، وهذا يقتضي مراجعة ضوابط القبول في كليات الشرطة، ومناهج إعداد وتأهيل أفرادها، ومما يمكن الأخذ به بهذا الخصوص الاقتراح المتعلق بأن يقتصر الالتحاق بكليات الشرطة على من أتم تعليمه الجامعي لا الدراسة الثانوية فحسب،^[376] وأن يتم اختيارهم من خلال إجراءات انتقائية مناسبة، وأن يتمتعوا بالصفات الأخلاقية والنفسية والبدنية الملائمة.^[377]

ويتوجب على الدولة أن تعمل على إيجاد نوع من البرامج التدريبية لتأهيل أفراد الشرطة في مجال حقوق الإنسان،^[378] فالتدريب الفعّال للقوى المكلفة بتوفير الأمن الانتخابي سيساعد على توفير البيئة الآمنة للانتخابات، وسيحدّ من المخاطر التي قد يواجهها أطراف العملية الانتخابية، فأى تصرف غير مسؤول من قبل تلك القوات، ولو بغير قصد ونتيجة عدم الخبرة، سيؤدي إلى تعكير صفو العملية

[375]- 10 معايير أساسية لحقوق الإنسان موجهة إلى الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، مجلة موارد، مرجع سابق، ص26.

[376]- علاء قاعود، التحول من أجهزة أمنية للنظام الحاكم إلى مؤسسات أمنية لدولة حديثة، مجلة موارد، مرجع سابق، ص73.

[377]- الخدمة والحماية، حقوق الإنسان والقانون الإنساني، دليل لقوات الشرطة والأمن، منشورات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، الطبعة الأولى عام 2014، ص143.

[378]- محمد الطراونة، الشرطة وحقوق الإنسان، مجلة موارد، مرجع سابق ص65.

الانتخابية وزعزعة الثقة في نتائجها، وقد يقوّض الأمن الانتخابي المطلوب، ولا تتمتع القوى المكلفة بإنفاذ القوانين على مختلف مستوياتها في سوريا بالحد الأدنى من الكفاءة والمهنية المطلوبة لتوفير البيئة الآمنة للعمليات الانتخابية، حيث يستند التعيين في الشرطة والجيش والأجهزة الأمنية على أساس الولاء للسلطة الحاكمة والمحسوبيات، لا على أساس الكفاءة، كما لا توجد برامج تدريبية لهؤلاء لرفع كفاءاتهم خاصة فيما يتعلق بثقافة حقوق الإنسان.

1.6 احترام المبادئ الحاكمة لاستخدام القوة:

يتوجب على القوى المكلفة بتوفير الأمن الانتخابي استعمال الوسائل السلمية في أداء واجباتها، ما أمكنها ذلك، قبل اللجوء إلى القوة، فلا يجوز لها استعمال القوة إلا إذا ثبت عجز غيرها من الوسائل عن أداء المهمة، أو عدم وجود أي أمل في تحقيقها للنتيجة المنشودة، وينبغي أن يحظر عليها استخدام القوة المفضية إلى الموت، إلا حينما يكون ذلك محتوماً بصورة صارمة إما للدفاع عن النفس أو لحماية أرواح الآخرين،^[379] أي عليها الامتثال الكامل للمبادئ الحاكمة لاستخدام القوة، والتي تتمثل في المشروعية والضرورة والتناسب والمساءلة، أي أن يكون الهدف من استخدام القوة هو تحقيق الأهداف المشروعة لإنفاذ القانون، وأن يكون استعمالها فقط في حال فشل جميع الوسائل السلمية الأخرى في تحقيق الأمن الانتخابي، وأن تستخدم بصورة تتناسب مع حجم المخالفة أو الجريمة التي وقعت أثناء سير العملية الانتخابية، وبشكل يحد من المخاطر الانتخابية المتوقعة، بالإضافة إلى أن استعمال القوة يجب ألا يمر بدون تحقيق أو مساءلة بهدف التأكد من أن هذا الاستخدام لم يكن بشكل تعسفي.^[380]

والقوى المكلفة بإنفاذ القوانين في سوريا بعيدة تماماً عن هذه المبادئ الحاكمة لاستخدام القوة، فأكثر من ينتهك حقوق الإنسان في سوريا هم أفراد وعناصر تلك القوات التي من المفترض أن تحمي تلك الحقوق وتصونها، فالتعذيب والاعتقال التعسفي والقتل خارج القضاء تعتبر من السمات الأساسية لها.

2. التعارض بين واقع القوى الأمنية السورية والمعايير الدولية:

لا شك أن غياب تلك المعايير عن منظومة الشرطة والأمن والجيش في سوريا، تعتبر من جملة التحديات التي ستواجه السوريين مستقبلاً فيما يتعلق بتنفيذ بنود القرار الأممي 2254 الذي وضع خارطة طريق للخروج من الأزمة التي يعيشها السوريون منذ أكثر من عقد من الزمن، ومن جملة البنود التي نص عليها القرار المذكور، هو "دعمه لانتخابات حرة ونزيهة تجرى، عملاً بالدستور الجديد، في غضون 18 شهراً تحت إشراف الأمم المتحدة، بما يستجيب لمتطلبات الحوكمة وأعلى المعايير الدولية من حيث الشفافية والمساءلة، وتشمل جميع السوريين الذين تحق لهم المشاركة، بمن فيهم أولئك الذين يعيشون في المهجر"، لكن في حال بقيت تلك القوات، التي يفترض بها أن توفر تلك البيئة، على حالها، سيكون من المتعذر الحديث عن انتخابات تستجيب لمتطلبات الحوكمة والمعايير الدولية المتعلقة بالشفافية والمساءلة التي تحدث عنها القرار المذكور، إذ ستكون تلك القوات عبر تاريخها الطويل المليء بالفساد والمحسوبيات والدماء، جزءاً من المشكلة وستكون عائقاً في وجه الوصول إلى البيئة الآمنة المطلوبة لإجراء الانتخابات المنشودة.

[379]- 10 معايير أساسية لحقوق الإنسان موجهة إلى الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، مجلة موارد، مرجع سابق، ص 17.

[380]- الخدمة والحماية، حقوق الإنسان والقانون الإنساني، مرجع سابق، ص 243.

لذلك لا بد لصانعي القرار في المرحلة التي ستعقب الاتفاق السياسي المرتقب، وبعد تشكيل هيئة الحكم الانتقالي ذات الصلاحيات الكاملة وصياغة دستور جديد وفق ما نص عليه القرار الأممي، التفكير جيداً في هذه المعضلة، وإيجاد الحلول المناسبة لها، فكما ذُكر ستكون تلك القوى بجملة المثالب التي تعثرها حالياً عاملاً في تقويض حسن سير العملية الانتخابية، سيما وأن الكثيرين من قادة ورموز تلك القوى متهمة بارتكاب أفعال ترقى لمستوى جرائم الحرب وجرائم ضد الإنسانية، وتتبع النظام الحاكم في سوريا^[381]، لكن بالمقابل لا يمكن الحديث عن انتخابات حرة ونزيهة بدون وجود قوات قادرة على رصد وضبط المخاطر التي قد تظهر أثناء سير العمليات الانتخابية، وتوفير الأمن المنشود لإجراء تلك الانتخابات، هذه المعادلة المعقدة والمتناقضة تستوجب الحل.

وقد فاقمت سنوات الحرب التي تعيشها سوريا المخاطر والتحديات التي قد تواجه العمليات الانتخابية، فإضافةً إلى قوات الجيش والشرطة والأمن السورية المذكورة، كثرت الميليشيات والقوات المنفلتة من كل القوانين على كامل الجغرافيا السورية، سواء في المناطق الخاضعة للنظام السوري، أو تلك الخارجة عن سيطرته، وباتت تقتات على الإتاوات وسلب ممتلكات المدنيين، وبالتأكيد لن يكون من صالحها القبول بالانتقال الديمقراطي والوصول إلى دولة القانون والمؤسسات، ما دام ذلك سيحرمها من جميع تلك المكاسب والمزايا غير المشروعة، وقد تحاول بكل الوسائل المتاحة لديها تعكير صفو البيئة الآمنة المطلوبة للانتخابات العادلة، إضافة إلى الاقتصاد السوري المنهك بعد الحرب وعدم توفر البنية التحتية الملائمة، لذلك على هيئة الحكم الانتقالي أخذ كل هذه التحديات بالاعتبار عند التخطيط للانتخابات.

ثالثاً: الأدوار المطلوبة من القوى المكلفة بتوفير الأمن الانتخابي

العملية الانتخابية ترسخ مفهوم التنافس المشروع على السلطة، ومن المهم في هذا السياق أن نقر أن الانتخابات لا يمكنها تجنب المواجهة، ولكنها تركز على إدارتها واحتواء حدودها المقبولة، وهذا يعتبر من صُلب مهام القوى المكلفة بتوفير الأمن الانتخابي، الذي يعتبر جزءاً لا يتجزأ من العملية الانتخابية،^[382] لكن تحقيق هذه المهمة لن يكون سهلاً أبداً في الحالة السورية، بسبب وجود العديد من التحديات التي ستواجه عملية الإصلاح المطلوبة لتلك القوى حتى تتمكن من أداء الأدوار المطلوبة منها في إطار العمليات الانتخابية على النحو الأفضل، وقد ذُكرت تلك التحديات في الأسطر السابقة، لذلك تعالج هذه الفقرة من التقرير هذه الأدوار، ومن ثم ستطرح تصويرون محتملين في الحالة السورية

[381]- كثير من قادة وعناصر الفروع الأمنية متهمون بارتكاب جرائم حرب، وقد بدأت بعض الدول في محاكمتهم، كما حصل مع الضابط العقيد الأمني السوري أنور رسلان الذي نال حكماً بالمؤبد من محكمة ألمانية بسبب ارتكابه جرائم حرب في سوريا ما بين 2011-2012، انظر موقع فرانس ٢٤ على الرابط التالي: <https://www.france24.com/ar/%D8%A3%D9%88%D8%A8%D8%A7/20220113-%D8%A3%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%86%D9%8A%D8%A7-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D8%AC%D9%86-%D9%85%D8%AF%D9%89-%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%8A%D8%A7%D8%A9-%D9%84%D8%B9%D9%82%D9%8A%D8%AF-%D8%B3%D8%A7%D8%A8%D9%82-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AE%D8%A7%D8%A8%D8%B1%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A9-%D8%A3%D8%AF%D9%8A%D9%86-%D8%A8%D8%A7%D8%B1%D8%AA%D9%83%D8%A7%D8%A8-%D8%AC%D8%B1%D8%A7%D8%A6%D9%85-%D8%B6%D8%AF%D9%91-%D8%8A%D9%86%D8%B3%D8%A7%D9%86%D9%8A%D8%A9> تاريخ الزيارة: 22.07.2022

[382]- الانتخابات والأمن، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، مرجع سابق.

بخصوص الانتخابات المتوقع إجراؤها: التصور الأول هو التمكّن وبمساعدة المجتمع الدولي من إصلاح تلك الأجهزة والقوات، وإخراج الميليشيات الأجنبية وحل الميليشيات المحلية، أو دمج ما يمكن إدماجه ضمن المؤسسات السورية، وتحقيق المعايير الدولية المطلوب توفرها في القوى المكلفة بإنفاذ القوانين بشكل عام، وفي تلك القوى المكلفة بتوفير الأمن الانتخابي بشكل خاص، والتصوير الثاني، هو الوصول لمرحلة الانتخابات دون التمكّن من إصلاح الأجهزة الأمنية وقوى الأمن الداخلي وقوات الجيش، ودون التمكّن من التخلص من تلك الميليشيات المنتشرة على الأرض السورية.

1. الأدوار المطلوبة من القوى المكلفة بإنفاذ القوانين:

1.1 دور قوى الأمن الداخلي (الشرطة) في توفير الأمن الانتخاب:

للشرطة دوران قانونيان رئيسان، دورها الإداري في الحفاظ على الأمن والنظام العام لمنع حدوث الجرائم، ودورها العدلي في قمع الجرائم حال أو بعد حدوثها، لذلك يتناول هذا التقرير هذين الدورين وفق الآتي:

1.1.1 الدور الوقائي للشرطة:

يتمثّل دور الشرطة الوقائي في الانتخابات باتّخاذ التدابير اللازمة من أجل تقليل مستويات الخطورة الأمنية على العملية الانتخابية منذ بدايتها وحتى النهاية، وذلك بالتركيز على تقوية البنى العملية للنظام الأمني ورفع مستويات الجاهزية، ومن خلال توفير الموارد والمستلزمات المطلوبة لتنفيذ واجباتها في الحماية ومنع التجاوزات والجرائم الانتخابية، مع ملاحظة أنّ أشكال العمل الشرطي قد تختلف من دولة لأخرى، فقد يكون مجتمعياً خاصّةً في الدول التي تعتبر الشرطة أجهزة أمنية مدنية، وقد يكون موجّهاً للعمل على حلّ المشاكل الأمنية، وقد يقوم على عقلية "الاستخبارات"، وقد تلتقي هذه الأشكال معاً، لكن من الضروري فهم طبيعة ذلك لمعرفة الوسائل التي تركّز عليها الشرطة من أجل القيام بدورها الوقائي للخدمة والحماية.^[383]

وعلى الصعيد العملي، فإنّ مجموعة التدابير الإدارية والوقائية التي تتّخذها الشرطة والقوى المختصة بحماية العملية الانتخابية، سيكون لها أثر كبير على إنجازها، لأنّها تستهدف الحدّ من المخاطر الأمنية المحتملة، من خلال التركيز على تنظيم المهام الأمنية قبل وخلال العملية الانتخابية، وتتلخص هذه التدابير، بالتخطيط الذي يسبق العملية، لمعرفة كل التفاصيل اللازمة، واستخدام نظام لإدارة الحوادث والطوارئ (بالتنسيق مع الدفاع المدني ومنظومات الإسعاف والكوادر الطبيّة)، خاصّةً في هذه الظروف، مع انتشار جائحة "كورونا"، أو في حال انتشار أوبئة أو التعرّض لظروف أخرى، ووضع قوائم مسبقة بأسماء عناصر الشرطة المشاركين وأماكنهم وأدوارهم، وتزويدهم بالمعلومات الكافية والتعليمات اللازمة، والتحضير اللوجستي للمركبات ولوازم وأدوات مكافحة الشغب أو العنف، وتجهيز الأسلحة النارية وتوضيح تعليمات إظهارها أو استخدامها، والأمكنة والحالات المسموحة لذلك، والتي يجب أن تكون استثنائية جداً، والتواصل مع المجتمع قبل أيام من العملية الانتخابية، وفتح مواقع لصفحات التواصل

[383]- الخدمة والحماية: حقوق الإنسان والقانون الإنساني، مرجع سابق.

الاجتماعي وتقديم بيانات إعلامية مُسبقة عن الاستعدادات وإرشادات عامّة للمواطنين، والاستعداد لتلقي ملاحظات المواطنين وتعليقاتهم، وتوزيع المنشورات في المراكز بالتنسيق مع اللجان المُشرفة، لتوضيح وشرح التعليمات الانتخابية، وآليات الشكاوى والإبلاغ، والرد على شكاوى المواطنين وإشراك السلطات المختصة في معالجتها.^[384]

وعليها أن تؤمّن المراكز الانتخابية قبل فترة مناسبة من توزيع صناديق الاقتراع، وتتأكد من سلامة القاعات والمداخل والمخارج، وتنشر عناصرها في كافة المرافق الانتخابية لتوفير المظلة الأمنية لمراكز الاقتراع والفرز، وتأمين الوصول والدخول والخروج الآمن للناخبين (وخاصة للعجزة وكبار السن وذوي الاحتياجات الخاصة)، ولحماية عمليات نقل المحاضر وصناديق الاقتراع، وتأمين سير عمل اللجان الانتخابية ومنع التجمّعات المخالفة.

1.1.2 الدور العلاجي للشرطة في العمليات الانتخابية:

يتمثّل الدور العلاجي للشرطة في العملية الانتخابية بشكل أساسي وخاصة في أيام التصويت، بمعالجة المشكلات الأمنية ومنع حدوث التجاوزات، وتلقّي الشكاوى والبلاغات، والقبض على الأشخاص الذين يرتكبون جرائم انتخابية أو غير انتخابية مشهودة وإحالتهم إلى القضاء. مع الإشارة إلى أنه ليس ثمة تعداد حصري لنوع هذه الجرائم ومداهها، لذلك حين لا ينص القانون صراحةً على تجريم بعض الحالات يجب على عناصر الشرطة انتظار تعليمات النيابة العامة أو القضاء أو شكاوى أصحاب المصلحة، وهذا جزء من التدريبات القانونية التي يجب أن تتلقاها الشرطة بخصوص العملية الانتخابية.

وبشكل خاص، عليها مؤازرة السلطات الإدارية أو القضائية التي تُشرف على العملية الانتخابية، والحرص على أمن اللجان الانتخابية وتوفير الدعم اللازم لها، ومساعدتها في ضبط التجاوزات والجرائم الانتخابية، وتنظيم الضبوط اللازمة بحق كل من يحاول تعكير عمل اللجان أو التأثير عليه، وتقديم الفاعلين إلى القضاء، إن لزم الأمر، والتدخل السريع في حال حدوث مشاجرات أو أحداث عنف، ومساعدة الناخبين في تنفيذ الإجراءات المطلوبة للاقتراع، وتنظيم الضبوط اللازمة لمن يفقدون وثائقهم الشخصية المطلوبة، أو يكتشفون أخطاء في بياناتهم أو سجلاتهم، وفي الدول التي تُعاني من الحرب وآثارها من نزوح وتهجير وتدمير للبنى التحتية وخروج مناطق كاملة بمؤسّساتها عن السيطرة كسوريا، يعاني الكثير من المواطنين من فقدان وثائقهم المدنية، وهذا يُرتّب عبئاً إضافياً على قوى الأمن أو الشرطة.

Andrew Graham, Repairing Police Services in Democratic Regimes to Support the Electoral Process, -[384] pp 15

<https://aceproject.org/ero-en/topics/elections-security/police-forces-in-elections.doc>. Accessed 22 August 2021

1.1.3 دور الأجهزة الأمنية:

قد تؤثر القيود السياسية أيضاً على إسناد مهام معينة لقوات الأمن في الفترة الانتخابية، وإذا كان الطرف الأمني خاضعاً للجدل بشأن التحيز الحزبي؛ فإن استخدام هذه القوات في بعض جوانب العملية الانتخابية قد يكون عاملاً عكسياً في كسب ثقة المشاركين، فعلى سبيل المثال، في البيئات التي تلي فترة ما بعد الصراع، قد يخلق اشتراك قوات أمن الدولة في الصراع مستوى من عدم الثقة مما يستوجب ترتيبات بديلة،^[385] لذلك يجب أن تكون هذه القوات خاضعة لسلطة القضاء وإشرافه، وتنسق كذلك مع هيئة إدارة الانتخابات وتنفذ تعليماتها.

ومن غير المقبول أن يكون دور الأجهزة الأمنية هو فقط مراقبة العمليات الانتخابية لمعرفة حجم الإقبال والمشاركة، بهدف التعرف على مدى خضوع المواطنين للسلطة الحاكمة، وضمان عدم وجود مؤشرات على وجود النية لدى البعض في معارضة سياسات السلطة الحاكمة، وفي حال وجودها القضاء عليها قبل أن تطفو على السطح، بل ينبغي أن يكون تدخلها في العمليات الانتخابية مركزاً على رصد المخاطر الانتخابية، وتجميع المعلومات عن تلك المخاطر المحتملة، لكن دون أن تشكل عملية الرصد مصدر إزعاج للمدنيين دون مبرر كما كان عليه الحال سابقاً، ووضع تلك المعلومات تحت تصرف هيئة إدارة الانتخابات وقوى الأمن الداخلي كونها ستكون المكلفة بتأمين سلامة العمليات الانتخابية في كافة مراحلها، ويفترض وجود خط ساخن بين تلك الأجهزة وقوى الأمن (الشرطة) لضمان تطويق أية مخاطر قد تعرض سلامة سير العمليات الانتخابية للخطر، بهدف منع ظهورها على السطح، وفي حال ظهورها ينبغي معالجتها بالوسائل القانونية التي تتفق مع المعايير الدولية المراعية لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وفق ما تم ذكره في الفقرات السابقة.

ومن العوامل المهمة لإنجاح العملية الانتخابية، هو المستوى العالي للاتصالات والتنسيق فيما بين الوكالات المسؤولة عن إدارة وأمن الانتخابات، ولا يمكن أن يكون تخطيط وتحليل الأمن فاعلاً عند حصوله في الفترة التي تسبق بداية العملية الانتخابية مباشرة، ولا تعتمد على استراتيجيات رد الفعل بمفردها، إن سبق النظر وإجهاض المخاطر الأمنية قبل حصولها والتقليل من أضرارها أو إمكانية وقوعها، هو مسعى استراتيجي لكل من السلطات الانتخابية وشركائهم الأمنيين.^[386]

1.1.4 دور قوات الجيش:

إضافة إلى المهام المذكورة في التصور الأول، يفترض أن يتم إسناد مهمة الحفاظ على الحدود للجيش خاصة في يوم الاقتراع، حيث يفترض أن تكون الحدود البرية مغلقة تماماً، ويمنع الدخول إلا من المنافذ الحدودية النظامية، وذلك لتفادي الدخول غير المشروع إلى البلاد من البلدات والقرى المجاورة للحدود، وذلك بهدف التصويت لأحد المرشحين على حساب الآخرين، أو لزعزعة الأمن الانتخابي، وقد شهدت بعض الدول الأفريقية حالات مشابهة في كثير من الأحيان، كما أن ضمان الحدود سيساعد في التخفيف من حالات العنف والعمليات الإرهابية المتوقعة^[387]، أما بخصوص دور الجيش في العمليات الانتخابية، فمن حيث المبدأ، لا دور يذكر له باستثناء ما ذكرناه، وفي الحالات الطارئة كوقوع أحداث

[385]- الانتخابات والأمن، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، مرجع سابق.

[386]- تهديدات أمن الانتخابات وتحليلها، شبكة المعرفة الانتخابية، (ace)، متوفر على الرابط: <https://aceproject.org/>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 16 أيار/مايو 2021.

[387]- Mathias Hounkpe and Alioune Badara Gueye, مرجع سابق، 26 pp.

عنف واضطراباتٍ أثناء سير الانتخابات، حيث تكون فيها قوات الشرطة غير قادرة على معالجة الأمر بالشكل الأمثل بسبب إمكانياتها المتواضعة مقارنةً مع تلك المتوفرة لدى الجيش عادةً من حيث العدد والعتاد، ويذهب هذا التقرير إلى أن هذا التدخل يفترض أن يكون على قدر الحاجة وبإشراف دولي، وبناء على طلب هيئة إدارة الانتخابات.

ولا يعتبر نشر قوات الجيش في مثل هذه المواقف محظوراً في القانون الدولي، على النقيض من ذلك، فقد ذُكر في التعليق (ب) على المادة 1 من مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، أن قوات الجيش ملزمة في هذه الحال بالإطار القانوني المطبق على هيئات إنفاذ القانون،^[388] وتكون مشاركة القوات العسكرية في بعض الدول محظورة بشكل صريح، ويطلب من الأفراد ممن يرتدون الزي الموحد أن يبقوا في ثكناتهم في يوم الاقتراع، وفي بلدان أخرى، يشترك العسكريون بشكل مكمل، ولكن ذلك يجري وفق ترتيبات خاصة، وفي أنحاء أخرى من العالم، يمكن للشرطة أن تستفيد من الأفراد والمعدات العسكرية من خلال أحكام قانونية نظامية (كما في ترتيبات إعارة الخدمات).^[389] وثمة تجربة فريدة بهذا الخصوص في توغو، حيث تم إنشاء قوة خاصة لضمان أمن العمليات الانتخابية، وكان هذا الأمر نتيجة الاتفاق السياسي الشامل الذي تم بين الفرقاء السياسيين في توغو عام 2006.^[390]

2. التصورات المتوقعة لدور القوى الأمنية في سياق الانتخابات السورية:

في حال التوصل إلى الاتفاق السياسي المرتقب بين الأطراف السورية المتفاوضة في أروقة الأمم المتحدة، ستكون سلة الانتخابات إحدى السلال الرئيسية التي نص عليها القرار الأممي 2254، وستكون إحدى الأدوات المهمة لإرساء السلام المستدام في سوريا، وكي تحقق الانتخابات الغاية المرجوة منها، لا بد من توفر عدة عوامل، ومنها الأمن الانتخابي الذي يعتبر من المهام الأساسية الملقاة على عاتق القوى المكلفة بإنفاذ القوانين، كما ذُكر أعلاه. وبسبب ظروف الحرب والفلتان الأمني الذي يعانيه السياق السوري، ليس من السهل تصور واقع البيئة التي ستجري فيها تلك الانتخابات، لذلك يفترض هذا التقرير تصوّرين محتملين للحالة الأمنية السورية، بعد الاتفاق السياسي المنشود، مع الإقرار بإمكانية ظهور تصوّرات أخرى خارجة عن التوقعات.

[388]- الخدمة والحماية، حقوق الإنسان والقانون الإنساني، مرجع سابق ص 190.
 [389]- استخدام العسكريين بعملية انتخابية في الدول المستقرة وشبه المستقرة، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، متوفر على الرابط: <https://aceproject.org/electoral-advice-ar/archive/questions/replies-1/830848069> ، تم تصفح الموقع بتاريخ 12 نيسان/أبريل 2021.
 [390]- Mathias Hounkpe and Alioune Badara Gueye, مرجع سابق, pp 46.

2.1 التصور الأول: التمكّن من إصلاح الأجهزة الأمنية والعسكرية قبل الانتخابات:

هذا التصور يفترض أنه، وخلال المدة المحددة بـ18 شهراً وفق ما ورد في قرار مجلس الأمن 2254،^[391] قد تم إصلاح تلك القوى المكلفة بإنفاذ القوانين، من الناحيتين المؤسساتية والتنظيمية، بحيث يتم حل ما ينبغي حله منها، وإدماج ما ينبغي إدماجه، وإعادة هيكلة ما ينبغي إعادة هيكلته، ووضع الإطار التشريعي المناسب لعملها، ورسم الحدود الفاصلة بين مهام كل جهاز أو مؤسسة منها بشكل واضح وإلغاء التداخل في الاختصاصات بينها، وإخضاعها لإدارة مدنية، ولرقابة القضاء. كما ويفترض حل جميع الميليشيات المحلية ودمج قسم منها في أجهزة الدولة السورية الرسمية، وإخراج الميليشيات والقوات الأجنبية من سوريا، بمساعدة المجتمع الدولي الذي يفترض فيه حسن النية في تحقيق كل هذه الأمور، وكذلك بمساعدة الدول المتواجدة أصالةً أو وكالةً على الجغرافية السورية بسبب الحرب الدائرة في سوريا، ولسنا هنا بصدد الحديث عن الإصلاح الأمني المنشود، كون ذلك يخرج عن نطاق هذا التقرير، بل فقط نود الإشارة إلى كل هذه التحديات والتصورات المحتملة بهدف أخذها بالاعتبار مستقبلاً.

ومع احتمالية تحقق هذا التصور، يفترض أن تكون الأدوار التي ستسند للقوى المكلفة بتوفير البيئة الآمنة لإجراء انتخابات حرة وعادلة، هي ذات الأدوار المذكورة في الفقرة السابقة بشيء من التفصيل، مع الأخذ بالاعتبار انعدام الخبرة لدى تلك القوى في المجالات المتعلقة بحقوق الإنسان والحقوق الانتخابية، وكيفية التعامل مع المخاطر التي قد تهدد سلامة وأمن العملية الانتخابية دون المساس بتلك الحقوق، وهذا يقتضي تدخل المجتمع الدولي والقوى الفاعلة في الملف السوري لتوفير الدعم والتدريب اللازمين لتلك القوى خلال المرحلة التي تسبق الانتخابات، وتقديم النصائح خلالها، والاستفادة من التجارب الدولية السابقة بهذا الخصوص. وكذلك يمكن أن يتضمن الاتفاق السياسي تنظيم العلاقة بين الأمم المتحدة بصفتها الجهة المشرفة على الانتخابات وبين هذه القوى، بما يضمن خضوع هذه الأجهزة للجهة الأممية.

ويقر هذا التقرير بصعوبة تحقيق الإصلاحات والترتيبات المنشودة في القطاعين الأمني والعسكري، كون تلك القوى حصلت على مكاسب وامتيازات كثيرة على الأرض خلال الفترة السابقة، ولن يكون من السهل تجريدها منها، وبذات الوقت هي الأقوى عملياً كونها تمتلك السلاح والنفوذ، وشبكة من العلاقات والمصالح المتبادلة بينها وبين رجال المال والسياسة، إضافة إلى أن مسؤولي تلك القوى سيتخوفون من موضوع المحاسبة لاحقاً عن الجرائم والانتهاكات المتهمين بارتكابها، لذلك، ستظهر محاولات شرسة منهم لإبقاء الحال على ما هو عليه، ومنع تحقيق المطلوب بحل ودمج ومأسسة تلك القوات المنفلتة، وهذا الأمر ينطبق على الميليشيات الأجنبية الدخيلة أيضاً، مثلها مثل القوات والميليشيات السورية، وليس مستغرباً أن تتحالف تلك الميليشيات فيما بينها مستقبلاً لمنع حصول تلك الإصلاحات والترتيبات، على الرغم من الاختلاف والتعارض الإيديولوجي فيما بينها، ما دامت تلك الترتيبات ستهدد وجودها، وتخبّرنا التجربة الأرجنتينية عن الكثير فيما يتعلق بمسار العدالة الانتقالية الذي حاول الرئيس راؤول ألفونسين السير فيه عام 1983، عندما استدعى القضاء الأرجنتيني كبار المسؤولين العسكريين لمحاكمتهم عن الجرائم المرتكبة في ظل النظام السابق، شعر صغار الضباط بالخوف من أن تمتد يد القضاء إليهم، فقاموا بافتعال أحداث عنف أدت إلى فوضى في البلاد، مما دفع ألفونسين

[391]- وهي المدة المحددة لإجراء الانتخابات عملاً بأحكام الدستور الجديد، مع الأخذ بالاعتبار أنه لم يتم التقيد بالمدد المحددة في القرار المذكور، فحتى تاريخ إعداد هذا التقرير لم تشكل هيئة الحكم الانتقالي التي تم تحديد مدة تشكيلها بستة أشهر، مع إن القرار صدر بنهاية عام 2015.

للتفاوض معهم خوفاً من اندلاع حرب أهلية، وأصدر بناءً على هذا التفاوض قانونين يحدد الأول منهما تاريخاً نهائياً لقبول أي شكوى في حق القادة العسكريين وسُمِّي بـ "نقطة النهاية"، ويعني الآخر أي ضابط في الجيش أقل من رتبة كولونيل من المسؤولية القانونية إزاء عمليات القتل لكونهم عسكريين ينفذون أوامر القيادة، مما اعتُبر انتكاسة في مسار العدالة الانتقالية.^[392]

2.2 التصور الثاني: عدم إمكانية إصلاح الأجهزة الأمنية والعسكرية قبل الانتخابات:

في حال وصلنا إلى الانتخابات وفق ما نص عليه القرار الأممي 2254، ولم يتم تحقيق الإصلاح المنشود في تلك القوى، ولم يتم حلّ جميع الميليشيات المنتشرة في سوريا، ولم يتم سحب السلاح منها وحصره بيد مؤسسات الدولة السورية،^[393] في هذه الفرضية سيكون من المتعذر توفير الأمن الانتخابي المطلوب لتوفير البيئة الآمنة والمحايدة، وبدلاً من أن تكون القوى المكلفة بإنفاذ القوانين عاملاً مساعداً لإنجاح الانتخابات وتحقيق التداول السلمي للسلطة، ستكون تلك القوات عاملاً لإفشال العمليات الانتخابية. لذلك في هذه الحال قد يكون للمجتمع الدولي وخاصة القوى الفاعلة في الملف السوري دور محوري في ضمان تحييد تلك الميليشيات ومنعها من التدخل في العمليات الانتخابية بشكل حاسم، واستصدار قرارٍ ملزمٍ من مجلس الأمن بمحاسبة الدول الداعمة لتلك الميليشيات في حال ثبوت تورطها بالتدخل في العمليات الانتخابية والتأثير في نتائجها. فالانتخابات بالرغم من كونها عملية سيادية؛ إلا أن ذلك لا يلغي إمكانية حاجة القوى الوطنية المكلفة بإنفاذ القوانين إلى قوى دولية تساعد في أداء دورها المطلوب بشكل أفضل، خاصةً في الانتخابات الانتقالية في فترة ما بعد الصراع،^[394] وكذلك لا بد من تحييد قوات الجيش السوري، ومنعها من التدخل في الحياة السياسية للبلاد، ومنها العمليات الانتخابية، وكذلك الحال بالنسبة للأجهزة الأمنية، باستثناء قيامها بالأدوار المحدودة والاستثنائية المذكورة في الفقرة السابقة.

وفي ظل هذا التصور، من المفترض أن تنحصر مهمة توفير الأمن الانتخابي والتعامل مع المخاطر التي قد تهدد حسن سير العمليات الانتخابية بقوى الأمن الداخلي (الشرطة المدنية)، فعلى الرغم من عدم حيادها وعدم وجود الخبرة الكافية لديها في مجال التعامل مع تلك المخاطر والتهديدات؛ فإنه يوجد قانون واضح لتنظيم عمل تلك القوى وهي ليست محصنة من المساءلة القضائية، كما أن هذه القوى هي الأكثر مقبولة لدى السوريين، مقارنةً بقوات الجيش وأجهزة الأمن، وفي حال وجود نقص أو غموض في بعض التشريعات النازمة لعملها، فمن الممكن أن تقوم "هيئة الحكم الانتقالي" وكذلك "هيئة إدارة الانتخابات" بإصدار القرارات والتعليمات اللازمة لسد ذلك النقص.

لن تكون الأمور بهذه البساطة التي قد نتصورها، فكما ذكرنا ستكون القوى والشخصيات المستفيدة من حال الانفلات الأمني والفوضى القائمة في البلاد عواملٍ معرقلَةً لعملية الإصلاح والانتقال الديمقراطي، وهذا يقتضي أخذ كل هذه الأمور بالحسبان من قبل هيئة الحكم الانتقالي والهيئة

[392]- محمد الديب، العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية: بين المفهوم النظري والواقع العملي، موقع مصر العربية، تاريخ 19 نيسان/إبريل 2015. متوفر على الرابط: <https://m.masalarabia.net/اضاءات/تحليلات/-561983العدالة-الانتقالية->

والمصالحة الوطنية-بين-المفهوم-النظري-والواقع-العملي، تم تصفح الموقع بتاريخ 7 حزيران/يونيو 2021.

[393]- للمزيد عن التحديات المتوقعة في المرحلة الانتقالية، يُنظر: إصلاح القطاع الأمني في سوريا في حقبة ما بعد الأسد، مرهف جويجاتي، من منشورات مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 22 آب/أغسطس 2014.

[394]- الأمن والانتخابات، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، مرجع سابق.

المكلفة بإدارة الانتخابات، والاستفادة من التقنيات الحديثة كوسائل التواصل الاجتماعي، وخطوط الاتصال الساخنة، لتمكين الحريصين على نجاح عملية الانتقال الديمقراطي ومن ضمنها الانتخابات؛ من التواصل مع القوى المكلفة بتنفيذ القوانين، ووضعها بصورة المخاطر التي قد تهدد الأمن الانتخابي، مع ضرورة الحفاظ على سرية المعلومات المتعلقة بهؤلاء الأشخاص، التجمعات المدنية، ولا سيما تلك التي تمتلك نوعاً من الخبرة في هذا المجال أن تلعب دوراً كبيراً بهذا الخصوص.

التوصيات

كون القوى المكلفة بتوفير الأمن الانتخابي في سوريا، غير مؤهلة بوضعها الحالي لتحقيق معايير النزاهة والشفافية التي نص عليها القرار الأممي 2254، بسبب عدم وجود تشريعات واضحة تبين هيكلتها التنظيمية والإدارية، وتحدد مهامها ومسؤولياتها بشكل جلي، إضافة إلى وجود قوانين تجعلها بعيدة عن المساءلة في حال إساءتها لاستعمال السلطات الممنوحة لها، وافتقار كوادرها إلى الخبرة والنزاهة والكفاءة، وكذلك بسبب ضعف الإمكانيات والموارد المتاحة، فإن هذا التقرير خلص إلى جملة من التوصيات التي يراها ضرورية لتمكين تلك القوى من الإدارة الجيدة للمخاطر التي قد تعكّر صفو العمليات الانتخابية المرتقبة، وتتلخص بالآتي:

1. في الإطار الدستوري والقانوني:

■ تضمين الدستور السوري الجديد مبادئ واضحة ومحددة حول حيادية تلك القوى ومنعها من التدخل في الحياة السياسية، وكذلك حول طبيعة عمل قوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية والجيش، بحيث تنص تلك المبادئ على ضرورة سن تشريعات توضح مهام تلك القوى بشكل واضح ومنع التداخل في اختصاصاتها، وأن تكون القوانين الناظمة لعملها متاحة لاطلاع الجميع عليها، وضرورة إخضاعها لسلطة مدنية، ورفع الحصانة عن أعضائها وحظر منحها مستقبلاً، وهذه المهمة تقع على عاتق اللجنة الدستورية المكلفة بصياغة دستور جديد لسوريا، وعلى الأخص مجموعة المجتمع المدني.

■ سن تشريعات وقوانين واضحة تبين صلاحيات ومهام القوى المكلفة بإنفاذ القوانين (الشرطة والأجهزة الأمنية والجيش)، ولا سيما ما يخص ضمان الأمن الانتخابي وإدارة المخاطر الانتخابية، ورسم الخطوط الفاصلة بين مهام كل تلك الأجهزة ومنع التداخل والتضارب بين تلك الاختصاصات والمهام، ورسم هيكلية تنظيمية واضحة تبين التسلسل الهرمي لتلك القوى، بشكل يحقق المعايير الدولية المذكورة في مدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرارها رقم 169/34 لعام 1979، واعتبار تلك المدونة جزءاً لا يتجزأ من القوانين الداخلية، وأن تكون تلك التشريعات والقوانين منشورة ومُتاحة لاطلاع العامة عليها، كما ينبغي أن تنص تلك التشريعات على منع أفراد تلك القوى بالترشح أو الانتخاب، على أن يكون هذا التدبير وقتياً، كأن يكون لمدة 10 سنوات مثلاً، ريثما تصل سوريا إلى دولة مؤسساتية تترسخ فيها قيم الديمقراطية والعدالة.

■ ضرورة أن تكون تلك القوى خاضعة للمساءلة والمحاسبة عن الأفعال والانتهاكات التي ترتكبها أثناء أداء مهامها، أو في معرض قيامها بتلك المهام، وإلغاء جميع القوانين والمراسيم التي تمنحها الحصانة من الملاحقة القضائية، ولا سيما المرسوم التشريعي رقم 14 لعام 1969 (المتضمّن إحداث إدارة أمن الدولة)، والرسوم رقم 64 لعام 2008، وأن تكون مجال التوقيف التابعة لها خاضعة للتفتيش القضائي وللزيارات المفاجئة من قبل المنظمات الحقوقية المحلية والدولية، ضمن إطار قانون يلتزم بمعايير حقوق الإنسان والاتفاقيات الدولية ذات الصلة.

■ سن قانون يتولى تقسيم المهام المتعلقة بالأمن الانتخابي وإدارة المخاطر الانتخابية بين القوى المكلفة بإنفاذ القوانين، بحيث تكون قوى الأمن الداخلي (الشرطة) هي المكلفة بشكل أساسي وحصري بها، وحصر دور الجيش بالتدخل وقت الحاجة وبناء على طلب قوى الأمن الداخلي والهيئة المكلفة بإدارة الانتخابات، وكذلك حصر دور الأجهزة الأمنية برصد المخاطر الانتخابية وإعداد التقارير اللازمة لذلك، وتزويد قوى الأمن الداخلي بها بشكل دوري وفي الوقت المناسب، وأن تؤدي كل تلك المهام بالتنسيق مع الهيئة المكلفة بإدارة الانتخابات.

2. في الإطار السياسي والتنظيمي:

■ ضرورة إخضاع القوى المكلفة بإنفاذ القوانين، ولا سيما تلك المكلفة بتوفير الأمن الانتخابي، للتدريب الدوري المستمر، وإجراء التعديلات اللازمة على المناهج التعليمية لتلك القوى، بما يحقق أعلى درجات الكفاءة والمهنية أثناء تنفيذ المهام الموكلة إليها، بشكل يراعي الاحترام الكامل لحقوق الإنسان وحياته الأساسية، وإطلاعها على الاتفاقيات والمواثيق المؤكدة لتلك الحقوق والحيات، ولا سيما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وغيرها من الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، والتعريف بأن مهام هذه القوى هي حماية حقوق الإنسان وحياته وليس خدمة السلطة الحاكمة على حساب تلك الحقوق والحيات، وهذا يقتضي مساعدة الأمم المتحدة والمجتمع الدولي.

■ توفير الموارد المادية واللوجستية اللازمة لأداء تلك المهام، ويفترض أن يمتلك المجتمع الدولي دوراً بارزاً في هذه المجالات، بحيث يتم الاستفادة من الخبراء الدوليين، وكذلك من التجارب الدولية المتراكمة والمستقاة من تجارب الدول التي مرت بحالات مماثلة للحالة السورية، ويكون ذلك بإقامة الورشات التدريبية لأفراد تلك القوى، وإرسال قياداتها إلى الدول التي تملك تجارب مماثلة للاطلاع على تجاربها في هذا المجال، وهذا يقتضي توفر الدعم من قبل المانحين الدوليين ومن المنظمات الدولية القادرة على توفير التدريبات اللازمة لبناء القدرات في هذا المجال.

■ ضرورة قيام هيئة الحكم الانتقالي بحل جميع الميليشيات العسكرية المحلية الموجودة على التراب السوري، وإدماج ما يمكن إدماجه بالقوى السورية الرسمية، وإخراج جميع القوى الأجنبية المتواجدة في سوريا، والتي قدّمت خلال سنوات النزاع الدائر فيها، وهذا يتطلب مساعدة المجتمع الدولي وخبرته، وكذلك مساعدة الدول الفاعلة في الملف السوري والمتواجدة على الأرض السورية خلال سنوات النزاع، سيما وأن البعض منها يعتبر داعماً رئيساً لبعض تلك الميليشيات.

■ ضرورة إبعاد جميع الشخصيات والرموز التي عملت خلال السنوات الماضية ضمن هيكلية قوى الأمن والشرطة والجيش، والمتَّهمة بارتكاب أفعال ترقى إلى جرائم الحرب وجرائم ضد الإنسانية، لأن وجود هذه الرموز خلال الفترة الانتقالية والفترة التي سيتم فيها التحضير للانتخابات سيقلِّص ثقة السوريين في تلك الانتخابات.

■ تشكيل قوة أمنٍ انتخابية مؤقتة تعمل تحت إشراف الجهة الأممية المشرفة على الانتخابات، مع إمكانية وجود مشرفين دوليين ضمن هذه القوة.

الفصل الثالث: تنظيم الإعلام الانتخابي

يلعب الإعلام دوراً مركزياً في كافة مراحل العملية الانتخابية بدءاً من التحضير للانتخابات ومروراً بعمليات الاقتراع والتصويت وفرز الأصوات. إضافة إلى الدور المحوري لوسائل الإعلام في الرقابة على نزاهة الانتخابات والتوعية العامة بالشكل الذي يمكّن الناخبين والمرشّحين من التعبير عن آرائهم بحرية. علاوة على أنّ للإعلام دوراً أساسياً في تعزيز مشاركة الفئات المهمّشة في المجتمع وتمثيلها. لذلك تعتبر حرية الإعلام من أهم المؤشّرات المعنية بمستوى الديمقراطية في الدول والمجتمعات.^[395]

يزداد دور الإعلام أهمية في مراحل الانتقال الديمقراطي، وخاصة في دولة كسوريا، حيث ستكون الانتخابات إحدى أهم استحقاقات المرحلة الانتقالية في البلاد. لا شك أن الوضع الحالي للمؤسسات الإعلامية العاملة داخل سوريا، الحكومية منها والخاصة، لن تكون قادرة على القيام بهذه الأدوار، فهي خاضعة بشكل كامل لسيطرة السلطات السورية، ومقيّدة بحزمة من التشريعات التي تخالف أدنى المعايير الدولية للعمل الإعلامي الحر والمستقل. يضاف إلى ذلك مجموعة من التحديات الأمنية والاقتصادية، وكذلك نقص في تدريب الكوادر الإعلامية حول معايير العمل الإعلامي وكيفية عمل الإعلام في سياق الانتخابات.

يعالج هذا الفصل الأدوار التي يجب على الإعلام أن يقوم بها في سياق الانتخابات في سوريا، إضافة إلى مناقشة أهم التحديات التي ستواجهه في المرحلة الانتقالية، في محاولة لتقديم عدد من الحلول المقترحة لتنظيم الإعلام الانتخابي وتمكين الإعلام في سوريا من القيام بأدواره بشكل فعال كأحد ضمانات الانتخابات الحرة والنزيهة. يتناول القسم الأول أهمية دور الإعلام في الانتخابات مستعرضاً الأدوار التي يجب أن يقوم بها الإعلام السوري في سياق الانتخابات.

يتطرق القسم الثاني للمعايير الدولية التي تنظم عمل الإعلام وتضمن نزاهة الإعلام الانتخابي والمنصوص عليها في المعاهدات والمواثيق الدولية.

أما القسم الثالث فيناقش مدى تعارض واقع الإعلام السوري مع المعايير الدولية التي تحكم عمل الإعلام وتحليل كيفية تأثير ذلك على الانتخابات السورية، وذلك من خلال استعراض التشريعات السورية التي تحكم عمل الإعلام بشكل مباشر، كقانون المطبوعات وقانون الإعلام وقانون الجريمة الإلكترونية، أو تلك التي تؤثر على الأداء الحر للإعلام واستقلاله وحياده، كقانون مكافحة الإرهاب وغيره من القوانين الاستثنائية. بالإضافة إلى استعراض التحديات الأخرى التي تواجه العمل الإعلامي السوري، مثل انتشار خطاب الكراهية وانحياز الإعلام، الحكومي والخاص، لصالح السلطة، إضافةً إلى العديد من التحديات الاقتصادية والأمنية والسياسية التي يواجهها وسياؤها السوريون والسوريات خلال المرحلة الانتقالية.

[395]- مثال على ذلك مؤشر الحرية الصادر عن مؤسسة Freedom House الأميركية ومؤشر الديمقراطية الصادر عن مؤسسة The Economist الإعلامية البريطانية، ويعتبر هذان المؤشران من أهم المؤشّرات لتقييم الديمقراطية في العالم.

يناقش القسم الأخير الأطر التشريعية للإعلام الانتخابي في سوريا، من خلال مناقشة تنظيم وصول الإعلام إلى الحملات الانتخابية، وضبط الإعلان الانتخابي، وتنظيم العلاقة بين الإعلام والهيئات المكلفة بإدارة الانتخابات. بالإضافة إلى استعراض بعض الممارسات الفضلى المبنية على المعايير الدولية لعمل الإعلام خلال الانتخابات والتي من شأنها تمكين قيام الإعلام من دوره في سياق الانتخابات. وأخيراً يقدم هذا الفصل عدداً من التوصيات لأصحاب المصلحة والجهات الفاعلة في السياق السوري من شأنها تقديم خارطة طريق حول الإصلاحات المطلوبة للإعلام في سوريا حتى يتمكن من القيام بدوره كأحد الضمانات لنزاهة العملية الانتخابية وشفافيتها.

أولاً: دور الإعلام في الانتخابات

1. الدور التثقيفي والتوعوي:

لوسائل الإعلام أثر بالغ في تحديد الأجندات السياسية للدول والأحزاب، ما يجعلها ركيزة أساسية في بناء الرأي العام.^[396] حيث تلعب هذه الوسائل دوراً محورياً في التشجيع على المشاركة السياسية في الانتخابات، من خلال تقديم تقارير حول أماكن الاقتراع، وشرح الإجراءات المتعلقة بعملية الترشح والاقتراع، بالإضافة إلى التعريف بالمرشحين وبرامجهم الانتخابية، وفتح مساحات تمكن الناخبين من التعبير عن آرائهم وتطلعاتهم وهو واجبهم. لا يكفي الإعلام بنقل المعلومات فحسب، بل قد يعتمد مجموعة من أدوات الإيضاح والتحليل (رسوم بيانية، استطلاعات رأي، مقابلات...) التي تساعد الناخبين على فهم العملية الانتخابية وبرامج الناخبين واتخاذ قرارات مطلعة ومستنيرة. يمكن للإعلام أيضاً ممارسة دور مهم في منح فرص متساوية للنساء وللأقليات القومية والدينية والفئات الاجتماعية الأكثر ضعفاً، كدوي الاحتياجات الخاصة، في ممارسة حقوقهم في الترشح أو الانتخاب.^[397]

كما يلعب الإعلام دوراً مهماً في كونه منصة يزود المرشّحون عبرها الناخبين بمعلومات عن شخصهم وأحزابهم وبرامجهم، بالشكل الذي يمكّنهم من توضيح برامجهم وتحفيز الناخبين على التصويت لهم. وفي هذا السياق، فإنّ على الإعلام مسؤولية سياسية واجتماعية وقانونية من خلال تعريف نفسه على أنه منصة حيادية لكل المرشّحين، دون الانحياز لفريق ضد آخر. سواء كان ذلك عبر إتاحة الوقت للظهور الإعلامي أو عبر الإعلانات المدفوعة أو عبر وسائل التواصل الاجتماعي، وخاصةً الإعلام الحكومي.^[398]

2. الدور الرقابي والتقييمي:

يعتمد هذا الدور بكليته على الشفافية في الحصول على المعلومة ونقلها، ويبدأ مع بناء العملية الانتخابية من ناحية طرح المعلومات حول الهيئة المنظمة للانتخابات وأعضائها وعلاقتها بالسلطات وإتاحة المعلومات عن المرشّحين وفتح الباب للمساءلة ومناقشة شرعية كل من المرشّحين والهيئة

[396]- جولي بالينغتون وآخرون، العمليات الانتخابية الشاملة للجميع: دليل لهيئات إدارة الانتخابات حول تعزيز المساواة في النوع الاجتماعي ومشاركة المرأة، هيئة الأمم المتحدة للمرأة، 2015، ص88، متوفر على الرابط: <https://cutt.us/VgBfq> تمّ تصفح الموقع بتاريخ 25 أيار/مايو 2021.

[397]- للمزيد، يُنظر: وسائل الإعلام والانتخابات، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، متوفر على الرابط:

<https://aceproject.org/ace-ar/topics/me/mea/mea01d>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 17 حزيران/يونيو 2021.

[398]- وسائل الإعلام والانتخابات، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، المرجع السابق.

والعملية الانتخابية، ووضع كل ذلك في إطار النقاش العام. مع انطلاق العملية الانتخابية يتبدى دور الإعلام الرقابي في الانتخابات بشكل أكبر عبر رصد الانتهاكات والمخالفات والشروع بالتحقيقات الصحفية. بالإضافة إلى رصد حالات التزوير من خلال التواجد في مراكز الاقتراع والاطلاع على فرز الأصوات، وعدّها وضمان حرية التعبير وحق الاختيار. أيضاً يراقب الإعلام خطاب المرشّحين والناخبين وحالات الاستقطاب ويحاول أن يرفع الوعي، ويرصد خطاب الكراهية وغيره من الخطابات التي قد تؤدي إلى أفعال عنيفة في المجتمع.^[399]

أما في المرحلة التي تلي انتهاء الانتخابات؛ فإن لوسائل الإعلام المختلفة دوراً أساسياً في تقييم العملية الانتخابية بمجملها وأداء المرشّحين وخطاباتهم، وأداء الهيئة المنظمة للانتخابات ونسب المشاركة السياسية ومدى تطابق برامج المرشّحين والأحزاب مع تنفيذها، وكل ما يتعلق بجودة الانتخابات ومطابقتها للمعايير الأُممية حول الديمقراطية من كونها نزيهة وحرّة وشفافة وسريّة وتضمن المساواة.^[400]

وعلى الرغم من النظرة الإيجابية العامة حول دور الإعلام في رقابة وتقييم الانتخابات؛ فإن ذلك لا يعني أن الإعلام لا يمكنه أن يلعب دوراً سلبياً قادراً على تغيير الحقائق والمعطيات من خلال التحكم في المعلومات التي يسمح بنقلها والأخرى التي يجري منعها أو إعاقته لصالح فريق ضد آخر، مما يخلق تشويشاً لدى الرأي العام ويبن توجهات سياسية لا تتناسب مع رغبات المواطنين بقدر ما تخدم الجهة التي تملك مفاتيح التحكم بالإعلام.

ثانياً: الإعلام البديل والانتخابات

لفتت ثورات الربيع العربي لعام 2011 الأنظار لقدرة وسائل التواصل الاجتماعي على التعبئة السياسية والتحميد، وكان دورها بارزاً في تلك الثورات وما تبعها من عملية للانتقال الديمقراطي. حيث تتميز وسائل التواصل الاجتماعي بسهولة الوصول في أي توقيت، واستمرارية التدفق المعلوماتي حسب تصميمها، إضافة إلى أسبقية الخبر فيها والقدرة التفاعلية الكبيرة التي تمنحها للمستخدمين سواء عبر نشر المحتوى أو استقباله أو التفاعل معه. إلا أن أهم ما يميز وسائل التواصل الاجتماعي أنها استطاعت أن تنهي وساطة الدولة في تنظيم الإعلام وكسرت قدرة الحكومة في الدول السلطوية على الهيمنة على الإعلام، وبالتالي أسهمت تلك الوسائل، إلى حد ما، بتحرير الرأي العام من تغول البروباغندا الحكومية.^[401]

كان للإعلام البديل في سياقات الربيع العربي تأثير كبير، سلباً وإيجاباً، في العمليات الانتخابية التي جرت في مراحل الانتقال السياسي لعدد من البلدان، كمصر وتونس مثلاً. فمن ناحية، زاد الإعلام البديل من نسبة الاستقطاب السياسي إلى مستويات مرتفعة، ما يفتح الباب واسعاً أمام تفشي

[399]- وسائل الإعلام والانتخابات، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، مرجع سابق.

[400]- وسائل الإعلام والانتخابات، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، مرجع سابق.

[401]- عبد الباسط هويدي وفرحات حاج بلقاسم، شبكات التواصل الاجتماعي وأثرها على الممارسة الإعلامية التقليدية في تغذية الحراك الاجتماعي بالجزائر، مجلة الإعلام والمجتمع، المجلد 3، العدد 2، 2019، ص 32.

خطاب الكراهية^[402] مدعوماً بضعف المصادر وضعف مصداقية المعلومة والقدرة على ترويج الشائعات والهجوم الشخصي على المرشحين. ومن ناحيةٍ أخرى، عززت وسائل التواصل الاجتماعي حرية الرأي والتعبير، وساهمت في كسر احتكار المعلومة، وزادت من سرعة نقلها.^[403] كما أنها منحت قدرةً أعلى للمرشحين على التواصل التفاعلي مع الفئات الناجبة وقدرةً آتيةً على توضيح برامجهم وأهدافهم. يضاف إلى ذلك تطور القدرة على مراقبة العملية الانتخابية وتوثيق الانتهاكات، حيث خلقت وسائل التواصل الاجتماعية مساحة آمنة وخارجة عن قبضة السلطة لمراقبة وتقييم الانتخابات.^[404]

ثالثاً: المعايير الدولية المتعلقة بالإعلام

تأتي حرية الإعلام والرأي والتعبير في مقدمة الحقوق المدنية والسياسية التي أقرت بها القوانين والاتفاقيات الدولية، بل إن إحدى أولى القرارات للأمم المتحدة عند تأسيسها عام 1946 أكدت على أن "حرية الإعلام حق رئيس من حقوق الإنسان ومحل لجميع الحريات التي نذرت الأمم المتحدة لها نفسها"^[405]، كما أكدت عليها ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.^[406]

إن الإطار الأساسي للتعبير عن موقف القانون الدولي من حرية الإعلام يتلخص في نقطتين رئيسيتين:

■ حرية الرأي والتعبير.

■ حرية الحصول على المعلومات ونقلها.

تكاد لا تخلو اتفاقية دولية معنيّة بالحقوق المدنية والسياسية من التأكيد على هذين الحقين. في مادتهما رقم 19 يؤكد كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على حق الإنسان بالتمتع بحرية التعبير والرأي دون أي تعرّض لمضايقة إزاء ذلك، كما له الحق بالحصول على المعلومات ونقلها، من خلال استخدام الوسيلة التي يراها الفرد مناسبة في نقل أو الوصول إلى تلك المعلومة.^[407] رغم أن الاتفاقيتين ملزمتان للدولة السورية، إلا أنها أبقت حرية الإعلام مرتبهة بقرارات السلطة التنفيذية، وحاربت كل محاولة لإنفاذ الاتفاقيتين فيها. على سبيل المثال تحفظت سوريا على المادة 41 من العهد الدولي الذي يمنح للجنة المعنية بحقوق الإنسان، المنشأة بموجب العهد نفسه حسب مادته 38، صلاحية تلقي الشكاوى من الدول الأطراف ضد دول

[402]- محمود رمضان أحمد عبد اللطيف، الاستقطاب السياسي في مواقع شبكات التواصل الاجتماعي ودوره في تشكيل اتجاهات الجمهور المصري: دراسة ميدانية بالتطبيق على قضية التعديلات الدستورية 2019، المجلد 2019، العدد 69، 2019، ص 71.

[403]- عبد الباسط هويدي وفرحات حاج بلقاسم، مرجع سابق، ص 45.

[404]- في كل عملية انتخابية وخاصة تلك التي تقع تحت سيطرة النظام تنشط وسائل التواصل الاجتماعي في حملات لتأييد تلك الانتخابات أو ضدها، مثال ذلك الحملة الانتخابية على وسائل التواصل الاجتماعي لصالح ترشح بشار الأسد عام 2014 تحت مسمى "سوا"، والتي قايلتها حملة ضغط وتحشيد ضد العملية الانتخابية تحت مسمى "انتخابات الدم"، كما شهدت الانتخابات الرئاسية 2021 أيضاً تفاعلاً كبيراً على وسائل التواصل، وخاصة الـ Facebook و Twitter إما للترويج للنظام والانتخابات أو للترويج ضده ورصد عمليات التزوير والانتهاكات وحالات المقاطعة.

[405]- يُنظر القرار 59 الصادر عن الدورة الأولى للجمعية العامة للأمم المتحدة لعام 1946.

[406]- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان مرجع سابق، الديباجة.

[407]- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، مرجع سابق، المادة 19؛ العهد الدولي الخاص بالحريات المدنية والسياسية، مرجع سابق، المادة 19.

أخرى طرف في العهد في حال مخالفتها أو انتهاكها لأحد بنوده.^[408] وقعت سوريا أيضاً على العديد من الاتفاقيات الإقليمية التي تنص على حرية الإعلام مثل الميثاق العربي لحقوق الإنسان، في مادته رقم 30 الذي يؤكد على حرية الإعلام والرأي والتعبير ونقل المعلومة.^[409] كما دعا إعلان القاهرة لحقوق الإنسان في منظمة التعاون الإسلامي أيضاً إلى حق الإنسان في حرية التعبير عن رأيه، لكنه ضبطها في المبادئ الشرعية، وضبط عمل وسائل الإعلام بمحظورات عدة مثل المس بالمقدسات أو الأنبياء أو الدعوة للانحلال وغير ذلك من الأحكام الفضفاضة التي يمكن تأويلها ضمن هامش واسع.^[410]

وبالعودة للقانون الدولي؛ فإنه يمكن للمرء أن يلحظ أنه في الوقت الذي تنص فيه المادة 27 من العهد الدولي على حق الأقليات والإثنيات بالاستمتاع بثقافتهم واستخدام لغتهم^[411] لم يتوقف النظام السوري على انتهاك هذه المادة يوماً، فقد منع المواطنين الأكراد السوريين من استخدام لغتهم أو الكتابة أو نشر أي محتوى بها.^[412]

لم يترك القانون الدولي حرية الإعلام من ناحية أنها حرية الرأي والتعبير وتناقل المعلومات بالوسائل التي يراها الفرد مناسبة مطلقاً، وإنما حددها بأطر عدة في مجملها تهدف لحفظ السلام ومنع الخطاب الذي قد يؤدي في المجتمعات لمناج غير ديمقراطية قد تزداد فيها معدلات التطرف والعنف. كان ذلك إما بتضمين تلك القيود مباشرة في المواد نفسها التي تدعو لحرية الإعلام، أو من خلال أفراد مواد خاصة لها. هذه القيود تواجدت أيضاً إما في الاتفاقيات ذات الصلة بالحقوق المدنية والسياسية بشكل عام، أو عبر تواجدها في اتفاقيات أخرى تركز على قضية إنسانية أو حقوقية معينة.

لا يجيز الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مادته الثانية التمييز في أي حق من الحقوق التي تضمنها النص على أي أساس كان، سواء العنصر، أو الجنس، أو اللغة، أو الأصل، أو مكان الولادة، أو تبني الرأي، أو غير ذلك من أشكال التمييز، ويؤكد في الفقرة الثانية من المادة 29 على أن الاعتراف بتلك الحقوق يخضع لقيود تضمن حقوق وحرية الآخرين، كما تضيف المادة 12 قيوداً متعلّقة بحماية القانون للحياة الخاصة للفرد ولسمعته وسمعته أسرته وتمنع الحملات التي تستهدف الفرد من هذه الناحية.^[413]

لا يختلف العهد الدولي^[414] عن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في سعيه لفرض تلك القيود بهدف حماية الأمن القومي والصحة، والآداب العامة، وسمعته الآخرين، وحقوقهم. وقد ضمّن العهد تلك القيود في المادة نفسها، الخاصة بحرية الرأي والإعلام في فقرتها الثالثة، وأتبعها بمادة تمنع الدعاية التي تحرض على الحرب أو الكراهية القائمة على أسس عنصرية أو قومية أو دينية وتؤدي لحالات من العنف أو التمييز أو العداوة.^[415]

[408]- يُنظر فصل "القانون الدولي والانتخابات الدولية" من هذا التقرير، ص 31.
[409]- يُنظر الميثاق العربي لحقوق الإنسان الصادر عن مجلس الجامعة العربية على مستوى القمة بالقرار رقم 270 د.ع (16) لعام 2004، المادة 30.

[410]- يُنظر إعلان القاهرة لحقوق الإنسان في الإسلام، مرجع سابق، المادة 22.

[411]- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مرجع سابق، المادة 27.

[412]- يُنظر أعلاه، الفصل الأول الخاص بغياب البيئة القانونية في سوريا، ص 20.

[413]- يُنظر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المواد 2 و 12 و 29.

[414]- المقصود هنا العهد الدولي الخاص بالحقوق والحريات المدنية والسياسية.

[415]- يُنظر العهد الدولي الخاص بالحقوق والحريات المدنية والسياسية، مرجع سابق، المادتان 19، 20.

في سياق متصل مع حق الحرية والتعبير والإعلام؛ فإن أي إجراء سيتم اتخاذه تجاه فرد أو مؤسسة يخضع حسب القانون الدولي لحق الإنسان في الحصول على قضاء عادل ومستقل، ولا يتم اتخاذ أي إجراء ضده قبل أن تثبت الواقعة التي على إثرها تم اتخاذ ذلك الإجراء.^[416] لا بد من التركيز هنا على أن الأصل في القانون الدولي هو الحق في حرية الرأي والتعبير والإعلام، والقيود لا توضع إلا في حال الضرورة القصوى للحفاظ على السلام المجتمعي والتفاهم الدولي، ينطبق ذلك على التعليق العام رقم 34 الصادر عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان المنبثقة عن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حسب مادتها رقم 38. في هذا التعليق تفسر اللجنة المادة 19 من العهد المتعلقة بحرية الرأي والتعبير والإعلام بأنها القاعدة وليست الاستثناء، لذلك فإن حالات الطوارئ التي راعتها المادة 4 من العهد يجب ألا تعرّض هذا الحق نفسه للخطر.^[417]

مما سبق، نرى أن الحق في حرية الرأي والتعبير والإعلام حق أصيل من حقوق الإنسان من منظور القانون الدولي، ويعتبر محل جميع الحريات التي يسعى إليها القانون، وليست القيود المفروضة عليه إلا ضمانات للسلم والتفاهم المحليين والدوليين. يمكن لتلك المعايير أن تنظم الدور الإعلامي في الانتخابات في أي دولة بناء على محدّدات القانون الدولي من خلال إدخال نصوص دستورية وقانونية على التشريعات الخاصة بتلك الدولة بما يجعلها تتوافق مع المعايير الدولية لحرية الإعلام. في الحالة السورية يبدو أن التشريعات السورية تقف على نقيض تام من تلك المعايير، ولا يمكن إصلاحها من خلال تعديل مادة ما هنا، وإصدار مرسوم هناك، بل يجب التعاطي مع منظومة التشريع السورية بمجملها بما يؤدي في نهاية الأمر لتوفير إعلام حر ومستقل قادر على تشكيل ضمانات لانتخابات حرة ونزيهة وشفافة وتعتمد المساواة في سوريا مبنيةً على أساس القانون الدولي.

رابعاً: واقع الإعلام في السياق السوري:

جاءت التشريعات السورية لضبط حرية الرأي والتعبير بما يتناسب مع توجه السلطة في ترسيخ هيمنة حزب البعث على الدولة ليكون تاج هذه التشريعات المادة 8 من الدستور السوري لعام 1973 التي تقول بقيادة حزب البعث للدولة والمجتمع السوريين^[418]، وتم بناء تلك المنظومة القانونية الخاصة بحرية الرأي والتعبير وتناقل المعلومة بما في ذلك ضبط الدعاية الانتخابية وضبط دور الإعلام في الانتخابات بما ينطوي تحت تلك المادة. وباتت وسائل الإعلام في سوريا مقتصرة على الوسائل الإعلامية الحكومية، بالشكل الذي يخالف أهم المعايير الدولية المتعلقة باستقلال الإعلام وحرية، حيث بات مرتبباً بشكل حاسم بخطط السلطة وخدمتها.

إثر تسلم بشار الأسد للسلطة بدأت تنشأ بعض المؤسسات الإعلامية الخاصة التي تعود ملكيتها لمقربين منه.^[419] ومن أجل تنظيم العمل الإعلامي صدر عام 2001 القانون رقم 50 الذي ينظم عمل

[416]- يُنظر مثلاً الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، مرجع سابق، المواد 8-11؛ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مرجع سابق، المادة 14.

[417]- لمزيد من المعلومات ينظر التعليق العام رقم 34 للجنة المعنية بحقوق الإنسان للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عن دورتها 102 المنعقدة في جنيف لعام 2011.

[418]- يُنظر الدستور السوري لعام 1973 (الذي تم إيقاف العمل به عام 2012)، مرجع سابق، المادة 8.

[419]- كانت أولى المؤسسات الإعلامية التي نشأت المجموعة المتحدة التي تعود في ملكيتها لكل من مجد بهجت سليمان ابن الجنرال بهجت سليمان القريب من الأسد وبشار كيوان رجل الأعمال المقرب من الأسد أيضاً، جريدة الرياضية وإذاعة صوت الغد لصاحبها أكثم دوبا ابن الجنرال الأمني علي دوبا، ومن ثم تم إطلاق أول قناة تلفزيونية خاصة تحت اسم قناة الدنيا التي لعبت دوراً في الدعاية للأسد وخاصة في مرحلة الثورة بعد عام 2011، والتي تعود بحصتها الكبرى في الملكية لرامي مخلوف ابن خال بشار الأسد،

المطبوعات. يضع القانون منحة ترخيص العمل لأي وسيلة إعلامية مطبوعة (مجلة، جريدة، كتاب...) تحت تصرف السلطة التنفيذية بالملء، حيث تمنح رئاسة مجلس الوزراء الترخيص لعمل أي دورية أو مطبوعة في سوريا، وذلك بناء على اقتراح وزير الإعلام، ولرئاسة مجلس الوزراء الصلاحية في رفض منح الترخيص لأسباب تتعلق بـ "المصلحة العامة".^[420] ومنح هذا القانون وزير الإعلام أيضاً صلاحية قبول دخول أي صحفي أجنبي أو مطبوعة أجنبية إلى سوريا.^[421] في المقابل صدر المرسوم التشريعي رقم 10 لعام 2002 الذي يسمح بإنشاء القطاع الخاص لإذاعات مقتصرة على البرامج الموسيقية والغنائية والإعلانات، بعد أن كانت محصورة بالإذاعات الحكومية،^[422] وقد حصر أيضاً هذا المرسوم الترخيص لعمل الإذاعة برئاسة مجلس الوزراء، وظلّ عمل القنوات التلفزيونية الخاصة دون إطار قانوني حتى عام 2012.

وفي مفعول عكسي لدور القضاء في محافظته على استقلالية الإعلام، لعب القضاء في سوريا دوراً في محاربة الآراء والمحاولات الإعلامية التي تسعى لتشكيل فضاءٍ مستقلٍ عن السلطة، وربطها بجرائم تعاقب عليها مواد في قانون العقوبات وغيره من قوانين تم كتابتها بشكل فضفاض لتتمكن من تضمين كل ما تراه السلطة تهديداً لها في لوائح الاتهام. حيث اعتمدت محكمة أمن الدولة في كثير من أحكامها على مجموعة من مواد قانون العقوبات التي تهاجم بشكل رئيس حرية الرأي والتعبير والإعلام.^[423]

عقب إلغاء محكمة أمن الدولة في عام 2011، تم إعلان القانون رقم 19 لمكافحة الإرهاب، والذي تنص المادة الثامنة منه على أن "يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل من قام بتوزيع المطبوعات أو المعلومات المخزنة مهما كان شكلها بقصد الترويج لوسائل الإرهاب أو الأعمال الإرهابية وتنزل العقوبة نفسها بكل من أدار أو استعمل موقعاً إلكترونياً لهذا الغرض"،^[424] وشكّل هذا القانون بديلاً عن قانون الطوارئ وقانون محكمة أمن الدولة في القضاء على حرية الرأي والتعبير وملاحقة كل الإعلاميين والمؤسسين لوسائل إعلامية خارج نطاق السلطة محاولة منها لخنق أية حالة من المعارضة السياسية للسلطة الحاكمة.^[425]

انتهك النظام السوري أيضاً المعيار الأممي في عدم التمييز، حيث لم يسمح لأي وسيلة إعلامية غير ناطقة باللغة العربية للعمل في سوريا، مما يفيد بالتمييز على أساس اللغة، كما أن أحد شروط الترخيص حسب قانون المطبوعات لعام 2001 أن يكون صاحب المطبوعة والمسؤول عنها عربياً سورياً،

[420]- قانون المطبوعات رقم 50 لعام 2001، المادة 12.

[421]- قانون المطبوعات، المرجع السابق، المادتين 10 و28.

[422]- يُنظر المرسوم التشريعي رقم 10 الخاص بالإذاعات التجارية الخاصة، والذي جاء تعديلاً للقانون رقم 68 لعام 1951 الذي ينظم عمل الإذاعة الحكومية.

[423]- بعيداً عن العدالة: محكمة أمن الدولة العليا في سوريا، تقرير المنظمة الدولية لمراقبة حقوق الإنسان هيومن رايتس ووتش، 2009، متوفر على الرابط: <https://www.hrw.org/ar/report/2009/02/24/255871> تم تصفح الموقع بتاريخ 26 حزيران/يونيو 2021. والذي ضبط 153 قضية تم بناؤها على أساس مواد قانون العقوبات 278 و 285 و 286 و 307 التي تحارب أي حالة انتقاد للسلطة.

[424]- يُنظر القانون رقم 19 الصادر عام 2012 الخاص بمكافحة الإرهاب في سوريا، المادة 8.

[425]- نشرت المنظمة الدولية لمراقبة حقوق الإنسان هيومن رايتس ووتش تقريراً عن استخدام النظام السوري قانون مكافحة الإرهاب لخنق المعارضة ومحاربة الناشطين السلميين على نطاق أوسع مما كانت تفعله محكمة أمن الدولة في ظل قانون الطوارئ، وعلى أساسه تم الحكم على الكثير من الناشطين والمدونين من أمثال مازن درويش رئيس المركز السوري لحرية الإعلام الذي جاء في نص اتهامه الذي شمل رصد ومتابعة نشاط الأنباء التي تبثها المعارضة على الإنترنت نشر أسماء محتجزين ومطلوبين وقتلى في سياق النزاع السوري وتلقي أموال من منظمات غربية، واعتبار تلك الأعمال محاولة لزعة الوضع الداخلي في سوريا، (سوريا- استخدام محكمة مكافحة الإرهاب لخنق المعارضة، منظمة هيومن رايتس ووتش، مرجع سابق).

كما يشير للتمييز على أساس عنصري أو قومي.^[426] أيضاً في المرسوم التشريعي رقم 26 لعام 2011 والمتعلق بالتواصل عبر الإنترنت ألزمت المادة المتعلقة بالمبادئ العامة أصحاب المواقع الإلكترونية باللغة العربية و باحترام الهوية القومية العربية، كما عليها أن تحترم "المصلحة العليا للبلاد والنظام العام والآداب العامة" بعبارات فضفاضة يمكن تأويلها بالطريقة التي تراها الجهات المعنية.^[427]

خامساً: الأطر التشريعية للإعلام في سوريا

ينص الدستور السوري لعام 2012 على حرية الرأي والقول والتعبير حسب الوسيلة التي يرتئها الفرد مناسبة، كما أنه أفرد مادة دستورية لحرية الصحافة والإعلام واستقلاليتها،^[428] وكان قانون الإعلام قد تم إصداره قبلاً بالمرسوم التشريعي رقم 108 لعام 2011، وجاء القانون مخالفاً لكل المعايير الدولية وللدستور السوري النافذ بحد ذاته، وذلك وفقاً للآتي:

1. حرية الإعلام واستقلاليتها:

يقيّد قانون الإعلام السوريّ حرية الإعلام ويجعل ممارسته مرتبطة بالسلطة التنفيذية عبر عدم السماح بعمل أي وسيلة إعلامية إلا من خلال الحصول على ترخيص من قبل المجلس الوطني للإعلام الذي تم تشكيله بناء على القانون نفسه،^[429] ويحق للمجلس رفض الترخيص أو إلغائه لأي وسيلة إعلامية (جريدة، تلفزيون، إذاعة، موقع إلكتروني، وكالة أنباء، شركة خدمات إعلامية... الخ).^[430] كما يحق للجهة المانحة للترخيص أن توقف عمل أي وسيلة إعلامية بشكل فوري دون أمر قضائي،^[431] مما يجعل الأولوية في تنظيم الإعلام للحظر وليس لحرية الإعلام. ورغم أن قيود النشر من منع نشر التحريض على الإرهاب والكراهية وإثارة النعرات المذهبية والعنصرية^[432] تأتي في نطاق القيود المفروضة من قبل القانون الدولي، لكن السلطة تستخدمها كإحدى أدوات التضييق على المعارضة ومحاربة الآراء المعارضة ونشر المعلومات التي لا تريد السلطة نشرها.^[433]

يختص الفصل الرابع من قانون الإعلام بتوضيح طريقة تشكيل المجلس الوطني للإعلام والمهام المنوطة به على اعتباره جهة مستقلة عن الحكومة، ولكنه مرتبط بمجلس الوزراء، ويفصل القانون في الهيكل التنظيمي للمجلس ومهامه وطريقة عمله، لكنه يترك الجهة التي تختار أعضائه التسعة دون تحديد وتوضيح،^[434] ليتم تعيينهم عام 2013 بمرسوم رئاسي.^[435] رغم أن المجلس الوطني لم يكن

[426]- يُنظر قانون المطبوعات، مرجع سابق، المادة 16. كل فرد مقيم في سوريا تتفق الدولة على تسميته عربياً سورياً أيضاً كان إتماؤه.

[427]- يُنظر قانون التواصل مع العموم على الشبكة (القانون رقم 26 لعام 2011)، المادة 5.

[428]- يُنظر الدستور السوري لعام 2012، المادتين 42 و43.

[429]- يُنظر قانون الإعلام الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 108 لعام 2011، الفصل الرابع.

[430]- يُنظر قانون الإعلام، المرجع السابق، المادة 22، البند 5.

[431]- قانون الإعلام، مرجع سابق، المادة 100.

[432]- قانون الإعلام، مرجع سابق، المادة 12.

[433]- سوريا- استخدام محكمة مكافحة الإرهاب لخلق المعارضة، منظمة هيومن رايتس ووتش، مرجع سابق، حيث ورد أن الحكومة السورية تستغل قانون مكافحة الإرهاب ضد نشطاء سلميين ومدافعين عن حقوق الإنسان(بينهم أعضاء المركز السوري لحرية الإعلام) تحت تهمة "الترويج لعمليات إرهابية".

[434]- قانون الإعلام، مرجع سابق، المادة 20.

[435]- يُنظر المرسوم الرئاسي رقم 199 لعام 2013 بتشكيل المجلس الوطني للإعلام.

أكثر من ذراع للسلطة التنفيذية، إلا أن اختصاصه بإصدار التراخيص للوسائل الإعلامية بمعزل عن وزارة الإعلام أدى إلى نوع من منح فرص لوسائل إعلامية عدة للحصول على ترخيصها، حيث تم الترخيص عبر المجلس حتى عام 2016 لـ 54 مجلة وجريدة وأكثر من 60 موقعاً إلكترونياً.^[436] في 2016 تم إصدار المرسوم التشريعي 23 القاضي بإلغاء المجلس وتسليم كافة صلاحياته لوزارة الإعلام، مما يعيد ترخيص الوسائل الإعلامية وعملها والقرار بإلغاء الترخيص للوزارة بشكل مباشر.

لصعوبة ضبط الإعلام عبر الإنترنت، تلجأ الحكومة إلى مزيد من تقييد الحريات، وتسهيل قدرة السلطات على المراقبة من خلال قانون التواصل على الشبكة ومكافحة الجريمة الإلكترونية الصادر عام 2012 والذي يجبر مقدمي الاستضافة على حفظ العناوين والأسماء والأوقات وتسهيل القدرة على تتبعهم تحت طائلة المسؤولية والعقوبة،^[437] ويعتبر القانون البرمجيات الحاسوبية من الأشياء المادية ويبيح تفتيشها.^[438] بمعنى أنه يحق للسلطات أن تفتش الصفحات الشخصية لمستخدمي وسائل التواصل الاجتماعي وكل محتوى إلكتروني في حال تمكنهم من ذلك. يضاف إلى ذلك أن القانون يجيز تطبيق القوانين الجزائية على "الجرائم" المرتكبة بوساطة الإنترنت، ويفسر بعض تلك الجرائم على أنها انتهاك للآداب العامة أو التحريض على الجرائم ضد الإنسانية أو الترويج للإرهاب أو الترويج لمحتوى عنصري^[439] إلى غير ذلك من التهم التي تعاقب عليها بتأويل محكمة الإرهاب.

2. حرية الإعلاميين وعدم تضررهم من ممارسة عملهم:

رغم أن القانون في فقرته أ من المادة 7 يؤكد على أن حرية الإعلامي مصانة ولا يجوز المساس بها بناء على ما ينشره، إلا أنه ربط ذلك المساس بحدود القانون، وعلى الرغم من أن القانون يحدد العقوبات التي تقع على العاملين في الإعلام بالغرامة المالية؛^[440] فإنه يعود ويؤكد على إمكانية تجريم الإعلاميين وفق قانون العقوبات.^[441] علاوة على ذلك يتم وضع قانون مكافحة الإرهاب بمادته الثامنة التي تقضي بالعقوبة بالسجن والغرامة على كل من روج لوسائل أو أعمال إرهابية، ويتم تفسير كل محتوى يعارض السلطة باعتباره ترويجاً لأعمال إرهابية.^[442]

ومن أهم الانتهاكات التي تقوم بها السلطة في سوريا تكمن في جعل ممارسة العمل الإعلامي قائمة على التمييز ضد المواطنين، ويأتي في مقدمته التمييز على أساس الرأي السياسي. إن أول مشكلة يواجهها المعارضون والمعارضات للسلطة في سوريا هي عدم قدرتهم على أن تشملهم شروط الترخيص في إنشاء أي وسيلة إعلامية، ويبدأ ذلك من منع المحرومين من الحقوق المدنية والسياسية من الترخيص.^[443]

[436]- تم ذكر هذه المعلومة في إطار توثيق لقاء مع الإعلامي فؤاد بلاط نائب رئيس المجلس الوطني للإعلام. أحمد جاسم الحسين، الإعلام السوري الحكومي في نصف قرن ودور فؤاد بلاط، موقع تلفزيون سوريا، 30 نيسان/أبريل 2021. متوفر على الرابط: <https://www.syria.tv/109813> تم تصفح الموقع بتاريخ 26 حزيران/يونيو 2021.

[437]- قانون التواصل على الشبكة ومكافحة الجرائم الإلكترونية (المرسوم التشريعي رقم 17 لعام 2012)، المادة 3 و 8.

[438]- قانون التواصل على الشبكة، المرجع السابق، الفقرة ب من المادة 26.

[439]- التعليمات التنفيذية والتوضيحية للمادتين 28 و 29 من قانون التواصل عبر الشبكة ومكافحة الجريمة الإلكترونية.

[440]- قانون الإعلام، مرجع سابق، المواد 78-97.

[441]- قانون الإعلام، مرجع سابق، المادة 99.

[442]- في شهادة مسجلة لصالح هذا التقرير يقول الناشط الحقوقي حسين غريب أنه تم مقاضاته بسبب نشر أسماء مختفين ومعتقلين وانتهاكات لحقوق الإنسان على أنها أعمال تروج للإرهاب حسب المادة الثامنة من القانون رقم 19 لمكافحة الإرهاب الصادر 2012.

[443]- قانون الإعلام، مرجع سابق، البند الثاني من الفقرة أ من المادة 39.

3. الحق في الحصول على المعلومة:

يعرّف قانون الإعلام حق المواطن في الحصول على المعلومات ضمن القواعد الثلاثة التي يركز عليها العمل الإعلامي،^[444] وتؤكد المادة التاسعة على حق الإعلامي في الحصول على المعلومات وتحليلها ونقلها، لكنها تحدد تلك المعلومات بالتي يسمح مجلس الوزراء للجهات العامة بكشفها،^[445] وبالتالي فإن الوصول للمعلومات يتم تضييقه وتوسيعه حسب إرادة السلطة التنفيذية دون أن تحتاج حسب القانون لمبررٍ لحجب المعلومات التي تريد حجبها. ومع ذلك يمكن لكل جهة عامة أن تعيق الحق في الحصول على المعلومة، إذ يحق لها ألا ترد قبل سبعة أيام، ثم في حال عدم الرد يتم إحالة الأمر للقضاء الإداري الذي يمكنه أن يبت في القضية خلال شهر من تسجيلها.^[446] بالتالي فإن الحصول على أي معلومة قد يستغرق أكثر من شهر، مما يعيق أي عمل إعلامي فاعل. علاوة على ذلك، كما تم ذكره فإن الحصول على معلومات أو نشر معلومات حول الجيش لا يمكن أن يتم إلا بموافقة من الجيش، مما يمنع فرصة أي عمل إعلامي موضوعي يعتمد على معلومات حول الجيش أو منه.

وبالتالي، فقد أدت التشريعات والقوانين السورية التي تنظم العمل الإعلامي، أو ذات الصلة به، إلى خلق إعلام وحيد الاتجاه مؤيد للسلطة وعدائي تجاه كل انحراف ضدها، حتى لو كان من داخل المنظومة الإعلامية المؤيدة لها (للسلطة)،^[447] وجعلت الإعلام يعتمد في نشاطه على انتهاك كل المعايير الدولية، مما دفع بالواقع الإعلامي ليكون بيئة معادية للديمقراطية والتعددية، وبرر لارتكاب العديد من الجرائم التي قد ترقى لجرائم ضد الإنسانية في مناطق عدة في سوريا، خصوصاً تلك التي وقعت على يد القوات الحكومية.

سادساً: دور الإعلام في الانتخابات السورية

وفي سياق دور الإعلام في الانتخابات السورية، لم يهتم التشريع السوري بالحملة الانتخابية من ناحية قدرتها على توفير فرص متكافئة لجميع المرشحين والمرشحات فرادى أو على قوائم، واكتفى المرسوم التشريعي رقم 26 لعام 1973 المتضمن قانون الانتخابات العامة بتخصيص الفصل السادس لمادتين توضحان حق المرشحين بالدعاية الانتخابية وتحديد فترة الصمت الانتخابي لمدة 48 ساعة قبل الانتخابات.^[448] أول تحديد لطريقة الصرف في الحملات الانتخابية جاء عبر القانون رقم 66 لعام 2006 الذي يحدد سقف الإنفاق المالي بثلاثة ملايين ليرة سورية، وألزم المرشحات والمرشحين بتعيين مفوض مالي تُنشط به صلاحية الإنفاق في الدعاية الانتخابية،^[449] إلا أن هذا القانون بقي حبراً على ورق ولم يلتزم به أحد من المرشحين.^[450]

[444]- قانون الإعلام، مرجع سابق، المادة 3.

[445]- قانون الإعلام، مرجع سابق، المادة 9.

[446]- قانون الإعلام، مرجع سابق، المادة 10.

[447]- مثلاً قامت السلطات السورية في شهري كانون الثاني/يناير وشباط/فبراير باعتقال مجموعة من الإعلاميين المؤيدين للنظام منهم المذيعة هالة الجرف بناء على قانون مكافحة الجريمة الإلكترونية بسبب منشورات لهم على وسائل التواصل الاجتماعي تندد بالفساد وتدهور الأداء الخدمي، للاطلاع أكثر: اعتقال الإعلامية هالة الجرف بتهمة ارتكاب جرائم معلوماتية، موقع مراسلون بلا حدود: متوفر على الرابط: <https://rsf.org/ar/news/-314> تم تصفح الموقع بتاريخ 26 حزيران/يونيو 2021.

[448]- قانون الانتخابات العامة المتضمن في المرسوم التشريعي رقم 26 لعام 1973، يُنظر المادتين 25 و26.

[449]- القانون رقم 66 لعام 2006 الخاص بالدعاية الانتخابية، المادة الأولى.

[450]- في شهادة مسجلة معه لصالح التقرير يذكر عضو مجلس الشعب السابق محمد برمّو عن فئة المستقلين لعام 2007، أي في أول انتخابات برلمانية بعد صدور القانون أن حملته الانتخابية تجاوزت الـ20 مليون، ولم يعين مفوضاً مالياً ولم تتواصل معه أي جهة حكومية حول الأمر.

جاء قانون الانتخابات العامة في المرسوم 101 لعام 2011 مفصلاً أكثر لمحددات الدعاية الانتخابية، حيث أدمج تحديد سقف الإنفاق المالي للقانون 66 في قانون الانتخابات العامة، وحظر على الدعاية الانتخابية استخدام دلالات طائفية، أو مذهبية، أو قبلية، أو إساءة للآداب والأخلاق العامة، ومنع الدعاية الانتخابية في المؤسسات الحكومية ودور العبادة، والوحدات الإدارية، كما منع استخدام الأدوات والوسائل المملوكة للدولة في الدعاية الانتخابية.^[451] ورغم أن ضبط الدعاية الانتخابية بات له أصل دستوري^[452]؛ فإن القانون الجديد الصادر عام 2014 بالقانون رقم 5 تراجع عن تحديد سقف الإنفاق المالي فيها. يعيق سقف الإنفاق المالي المفتوح من تكافؤ الفرص والمساواة بين المرشحين والمرشحات، وخاصة بما يمتلكه حزب البعث من قدرة مالية إما على مستوى الحزب نفسه، أو على مستوى أعضائه، والتي تراكمت عبر سنوات من الفساد والمحسوبية، مما يجعل أي فرصة بالمساواة مع الأحزاب أو المواطنين والمواطنات الآخرين مستحيلة في الدعاية الانتخابية، ورغم أن قانون الانتخابات يمنع استغلال المال العام والوظائف الحكومية ودور العبادة في الحملات الانتخابية، إلا أن تقارير صحفية عدة أكدت على تكريس كافة إمكانيات الدولة وتحشيد رجال الدين من مختلف الديانات من أجل الترويج لحملة بشار الأسد، يضاف إلى ذلك إجبار المواطنين على المشاركة في تحمل تكاليف الدعاية.^[453]

جاءت التشريعات السورية التي تضبط عمل الإعلام في المجال العام عموماً، وفي الانتخابات بشكل خاص؛ مخالفة لكل المعايير الأممية، ومتناقضة مع حرية الإعلام واستقلاليتها، كما تبنت خطاب الكراهية والتخوين وتشويه سمعة كل من يخالف السلطات. وبدل أن تمارس دوراً توعوياً حول أهمية الانتخابات في الحفاظ على الديمقراطية؛ جعلتها أداة لتثبيت أركان الديكتاتورية، ولم تلتزم حتى بالنصوص الصريحة، ومنحت السلطة التنفيذية اليد العليا في قرار تنظيم الإعلام، ومنعت المواطنين من حقهم الأصيل في القانون الدولي وفي الدستور السوري النافذ وفي قانون الإعلام نفسه، في الحصول على المعلومات. الأمر الذي جعل من وسائل الإعلام أدوات معادية للديمقراطية وغير مؤهلة لضمان عملية انتخابية تلبى الشرط الأممي بالنزاهة والشفافية والحرية والاستقلالية والمساواة.

من الجدير بالذكر أنه في العام نفسه الذي صدر فيه قانون الانتخابات في سوريا عام 2014، صدر قانون الانتخابات في تونس، الذي أكد على كون الإعلام ضامناً لبيئة انتخابية محايدة، خصوصاً بما يتعلق بالحملات والدعاية الانتخابية للمرشحات والمرشحين على مختلف المستويات الانتخابية (رئاسية، برلمانية...). فمن بين 15 مصطلح يفسرها قانون الانتخاب التونسي في فصله الثالث، هناك ثمانية مصطلحات على صلة بالحملة الانتخابية،^[454] في حين لا يوجد أي مصطلح مرتبط بالحملة الانتخابية من 16 مصطلح تم تفسيره في قانون الانتخابات السوري،^[455] عدا عن أن القانون السوري لا يحدد سقفاً للإنفاق المالي ولا يقونن العلاقة بين وسائل الإعلام والمرشحين والمرشحات وحملاتهم.^[456]

[451]- قانون الانتخابات العامة لعام 2011 المتضمن في المرسوم 101، المواد من 28 - 34.

[452]- الدستور السوري الصادر عام 2012، البند 4 و5 من المادة 61.

[453]- أمين العاصي، مشاهد من الابتزاز لتجديد "البيعة" لبشار الأسد، موقع العربي الجديد، 17 أيار/مايو 2021 متوفر على الرابط: <https://bit.ly/3zVvfRC>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 1 تموز/يوليو 2021.

[454]- قانون الانتخابات التونسي، القانون الأساسي رقم 16 لعام 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء، الفصل 3.

[455]- قانون الانتخابات العامة السوري لعام 2014، مرجع سابق، المادة الأولى.

[456]- قانون الانتخابات العامة السوري لعام 2014، مرجع سابق، المواد 48 - 58.

بينما يفصل القانون التونسي طريقة عمل الحملات الانتخابية في 50 مادة من أصل 176 من ناحية سقف الإنفاق المالي، والإعانة الحكومية، وعلاقة الإعلام بالانتخابات، وسلوكه أثناء الحملة الانتخابية، وعلاقته باللجان الانتخابية، وحيادية الوسائل الإعلامية، ومنع نشر المعلومات التي من شأنها أن تؤثر في التصويت.^[457]

التوصيات

يبدو مما سبق أن القوانين الناظمة للإعلام في سوريا غير مؤهلة لعملية الإصلاح، بل تحتاج إلى بناء منظومة تشريعية جديدة تلبي تطلعات السوريين والسوريات في إعلام حر ومستقل، يمارس أدواره المختلفة في انتخابات حرة ونزيهة وشفافة ومستقلة وفي جو من المساواة. وعليه، نقدم فيما يلي مجموعة من المقترحات والتوصيات التي من شأنها تمكين وسائل الإعلام، التقليدية والبديلة، من ممارستها أدوارها بشكل فاعل في العملية الانتخابية بأعلى درجات الاحترافية وبما يتناسب مع المعايير الدولية للعمل الإعلامي.

1. في الإطار القانوني:

■ إلغاء وزارة الإعلام وإنشاء الهيئة الوطنية للإعلام، على أن تكون:

- ذات شخصية اعتبارية مستقلة عن أي جهة حكومية، بالشكل الذي لا يضعها تحت تأثير توجهاتها وأجنداتها السياسية.
- مدارة من قبل مجلس إدارة يتألف من أصحاب الوسائل الإعلامية يتم انتخابهم من قبلهم، وممثلين عن العاملين في المجال الإعلامي من صحفيين وكتاب ومثقفين وغيرهم.
- مسؤولة عن إدارة وتنظيم كل جوانب العمل الإعلامي، بما يضمن لأي وسيلة إعلامية في سوريا أن تعمل دون أن تحتاج إلى ترخيص، على أن تلتزم بحدود القانون، تحديداً بما يتعلق بحفظ السلم الأهلي وعدم الانسياق إلى خطاب تمييزي يحض على الكراهية والعنف.
- ضامنة استقلالية الإعلام الحكومي وحياده، بحيث يتم التعامل معه على أنه إدارة تنفيذية في الدولة وليست جزءاً من حزب سياسي، ويمكن تمويل هذا الإعلام الحكومي من المواطنين مباشرة دون وساطة الدولة، على أن تكون للهيئة الوطنية للإعلام صلاحية مراقبة الأموال والنفقات.^[458]

■ إلغاء العمل بالقوانين والتشريعات والتعليمات التنفيذية النافذة المتعلقة بالإعلام في سوريا، وصياغة نصوص قانونية جديدة، يشارك في صياغتها، إلى جانب السلطة التشريعية، لجان استشارية من المعنيين مثل الصحفيين والأحزاب السياسية وأصحاب الوسائل الإعلامية وغيرهم من الأشخاص المتأثرين والمؤثرين في الإعلام. بحيث أن تقوم هذه النصوص القانونية على:

[457]- قانون الانتخابات التونسي، مرجع سابق، المواد 50 - 100.
[458]- في ألمانيا الاتحادية على سبيل المثال يتم تمويل شبكة إعلامية ضخمة من المواطنين مباشرة، وذلك لضمان الحصول على المعلومات دون أي تدخل للجهاز الحكومي.

- ضمان الحق في حرية الرأي والتعبير والنفاز للمعلومة.
- دعم التعددية في الوسائل الإعلامية ومنع احتكار الوسائل الإعلامية سواء من الدولة نفسها أم من جهات أخرى.
- حظر كل خطاب يدعو للكراهية أو العنصرية أو التمييز، وحظر الإساءة لسمعة الأشخاص والتعرض لحياتهم الخاصة.
- ضمان حق الإعلاميين في الحصول على المعلومة ونقلها بالوسيلة التي يراها مناسبة دون أن يؤدي ذلك إلى مضايقة له، ويجب على الجهات العامة ألا تخفي أي معلومة عن المواطنين ما دامت لا تشكل خطراً داهماً على أمن المواطنين أو حياتهم على ألا يعاقب أي إعلامي بالسجن بناء على مادة أو رأي نشره ولا تقع الغرامة عليه إلا وفق القانون. ويمكن إنشاء محكمة خاصة بالإعلام قادرة على البت بالقضايا بشكل عاجل وتعود إليها كل القضايا المتعلقة بالإعلام.

2. في إطار العملية الانتخابية:

- ملكية وسائل الإعلام: إن لملكية وسائل الإعلام دوراً كبيراً في التأثير على الانتخابات من خلال الإعلانات السياسية للمرشحات والمرشحين أو من خلال القدرة على التحكم بالمعلومات التي يجب أن تصل للمواطنين، ولذلك يجب تحييد تلك الملكية عن التأثير في الانتخابات من خلال وضع مجموعة من الإجراءات التي على الوسيلة الإعلامية اتباعها لضمان المساواة وتكافؤ الفرص لكل المنافسات والمنافسين في الانتخابات. يمكن مثلاً منع الإعلانات السياسية مدفوعة الأجر كما هي الحال في القانون التونسي،^[459] أو يمكن تنظيم البث أو النشر المدفوع عبر تخصيص كل وسيلة إعلامية مساحات في الوسائل المطبوعة وساعات بث في الوسائل المرئية والسمعية للدعاية الانتخابية، ومن ثم تقسيمها بين الأحزاب ضمن آلية مناسبة.^[460] كما يجب على كل الوسائل الإعلامية أن تلتزم التنوع والتعددية في استضافة المرشحين والمرشحات، وأن تقوم بإعداد المناظرات السياسية لما لها من قيمة تثقيفية للجمهور، وأن تحفظ للمرشحات والمرشحين حق الرد في حال تم تناول برامجهم أو شخوصهم في أحد برامج تلك الوسيلة أو صفحاتها.

- حق الوصول عبر الوسائل الحكومية: على الوسائل الإعلامية الحكومية أن تضمن تكافؤ الفرص لكل المرشحين، وتمنحهم أوقاتاً متساوية لتوضيح برامجهم، وألا تنحاز لأي مرشح، وأن تعمل على تدعيم ظهور المرشحات وقدرتهن على عرض برامجهن وأفكارهن، واستضافة نساء خبيرات في تحليل الانتخابات وبرامج الأحزاب والمشاركة السياسية.

[459]- قانون الانتخابات التونسي، مرجع سابق، المادة 57.
 [460]- في كندا مثلاً عام 1979-1980 تم تقسيم الأوقات بين الأحزاب بناء على عدد الأصوات التي نالها كل حزب في الانتخابات السابقة. وسائل الإعلام والانتخابات، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، مرجع سابق. وهذا ما يصعب فعله في سوريا على اعتبار أن تلك الانتخابات ستكون أول انتخابات ديمقراطية.

■ علاقة الهيئة العليا للانتخابات بالإعلام: تلعب الهيئة العليا للانتخابات دوراً مهماً في تثقيف المواطنين من ناحية طريقة الانتخاب وتحديد مراكز الاقتراع والتشجيع على المشاركة السياسية، كما يجب أن تكون على تواصل مع وسائل الإعلام لتسهيل نقل المعلومات للمواطنين، ويمكن أن تشكل الهيئة لجنتها الإعلامية المستقلة، أو تنسق مع الهيئة الإعلامية الوطنية من أجل القيام بالمهام المنوطة بالإعلام. على الهيئة أيضاً أن تسهل دخول الإعلام لمراكز الاقتراع وحضور عمليات فرز الأصوات ولعب دور رقابي على الأداء ورصد الانتهاكات.

■ تقييد مؤسسات الدولة وأدواتها ودور العبادة: يمنع بأي شكل من الأشكال أن يقوم حزب أو مرشحة أو مرشح ما باستغلال ملكية الدولة لدعايته الانتخابية، ولا يحق لهم أن يمارسوا الدعاية داخل المؤسسات الحكومية أو دور العبادة ولا بأية وسيلة، كما يمنع الموظفون الحكوميون من الاستفادة من مواقعهم من أجل تقوية حظوظهم أو حظوظ مرشحيهم في الانتخابات.

■ الامتناع عن نشر معلومات مضللة تؤثر على التصويت، كما تعتبر حسابات المرشحين والمرشحات على صفحات التواصل الاجتماعي صفحات اعتبارية وبالتالي يمكن لوسائل الإعلام مراقبة المحتوى المنشور ونوعية الخطاب، ويمكن أن يخضع ذلك المحتوى للمواد القانونية نفسها التي تمنع الخطاب الذي يدعو للكراهية والعنف والتمييز.

■ التدريب على الرصد: يمكن للمجتمع الدولي أن يلعب دوراً في دعم ورش ومناهج تدريب الإعلاميين على عمليات رصد الانتخابات وإعداد تقاريرها من ناحية دقتها وعدم تحيزها وتحملها المسؤولية، كما يمكن تدريب الإعلاميين على الخطاب الحيادي في الانتخابات، وخاصة هؤلاء العاملون منهم في الوسائل الإعلامية الحكومية.

■ إنشاء مدونة قواعد السلوك للإعلاميين أثناء الانتخابات: يمكن أن تتضمن تلك المدونة مجموعة من السلوكيات التي على الإعلاميين التحلي بها أثناء تغطيتهم مثل المصداقية وعدم التحيز وعدم استخدام لغة المشاعر المحرصة إلى غير ذلك مما يضمن التعامل مع الانتخابات بحرية ونزاهة وشفافية.

القسم الخامس

تعزير المشاركة في الانتخابات في سوريا



القسم الخامس: تعزيز المشاركة في الانتخابات في سوريا

لم تشهد سوريا منذ عام 1963 أي انتخابات حرة ونزيهة سواء رئاسية أو برلمانية أو مجالس محلية، أو حتى على مستوى النقابات المهنية والاتحادات الطلابية والأحزاب السياسية. فقد شكلت القيود المفروضة على الحريات الأساسية، منذ انقلاب عام 1963 في سوريا واستيلاء حزب البعث العربي الاشتراكي على السلطة؛ عائقاً أمام أي ممارسة ديمقراطية، ومنعت السوريين والسوريات من المشاركة في اختيار ممثليهم بشكل حقيقي من خلال انتخابات حرة ونزيهة. كما ساهمت هذه القيود في إلغاء التعددية السياسية وتكريس نظام الحزب الواحد الذي سيطر على كافة مناحي الحياة، بما فيها السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية. مما أدى أيضاً إلى غياب الأحزاب السياسية المستقلة وأي دور فاعل وحقيقي للمجتمع المدني السوري في الانتخابات، سواءً من حيث الإشراف أو الرقابة أو نشر الوعي والتثقيف الانتخابي.

لم تتغير الحال كثيراً بعد عام 2011، فلم تحقق التغييرات الدستورية والتشريعية التي اعتمدها النظام منذ العام 2011 أي تقدّم على طريق تحقيق التعددية السياسية وضمان الحريات والحقوق بما فيها الانتخابية. فعلى الرغم من إنهاء العمل بحالة الطوارئ وإلغاء محكمة أمن الدولة سيئة السمعة؛ تم إصدار قانون مكافحة الإرهاب وتبعه قانون تشكيل محكمة الإرهاب التي حلت محل محكمة أمن الدولة، وسارت على خطاها في مساعدة الأجهزة الأمنية في قمع أي عمل حزبي معارض أو أي نشاط للمجتمع المدني.

وانطلاقاً من أن غياب مناخ العمل السياسي والممارسات الديمقراطية قد ألقى بثقله على المشاركة السياسية بشكل عام للمواطنين السوريين؛ فإنّ أي إصلاح قانوني انتخابي مستقبلي في سوريا يؤسس لانتخابات حرة ونزيهة تشمل جميع السوريين والسوريات، في الداخل والخارج، وفقاً لقرار مجلس الأمن 2254؛ لا بدّ أن يتضمن محددات واضحة تعزز من مشاركة جميع السوريين والسوريات في العملية الانتخابية، لا سيما تعزيز المشاركة اقتراعاً أو ترشحاً للنازحين داخلياً وغير المقيمين في سوريا، وتعزيز دور الأحزاب والمجتمع المدني.

يتناول هذا القسم بدايةً تعزيز المشاركة في الانتخابات السورية من خلال أربعة مواضيع رئيسة. فيتطرق الفصل الأول إلى المشاركة السياسية للمرأة في الانتخابات من خلال مناقشة المعوقات القانونية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية وغيرها من المعوقات التي تحدّ من المشاركة السياسية للمرأة، إضافة إلى اقتراح الحلول والإصلاحات القانونية المطلوبة من أجل تفعيل هذه المشاركة وتعزيزها. ويعالج الفصل الثاني إشكالية مشاركة اللاجئين والنازحين في الانتخابات، مستعرضاً تجارب بعض الدول في هذا السياق، ومقترحاً الحلول والاستراتيجيات والإصلاحات القانونية المطلوبة لضمان تعزيز هذه المشاركة. أما الفصل الثالث، فيناقش الفرص والتحديات أمام قدرة الأحزاب السياسية على المشاركة في العملية الانتخابية، والإصلاحات القانونية المطلوبة لتعزيز هذه المشاركة. ويستعرض الفصل الرابع دور المجتمع المدني السوري في الانتخابات، لا سيما في المرحلة الانتقالية.

الفصل الأول: تعزيز المشاركة السياسية للمرأة في الانتخابات

يركز هذا القسم على المشاركة السياسية للنساء من زاوية النظام الانتخابي، على اعتبار أنه أحد أهم الأدوات التي يمكن أن تعزز جهود رفع هذه المشاركة بفاعلية أو تقليصها.

ولأن المشاركة السياسية للنساء هي موضوع بحثي واسع النطاق تندرج تحته العديد من النظريات والأفكار والآراء المختلفة؛ سيتم التركيز على جزئية النظام الانتخابي وعلاقته بالمشاركة السياسية للمرأة، وبالمؤثرات الأساسية التي تؤثر في هذه المشاركة، من ناحية قدرة النظام الانتخابي على إصلاح جزء من اللامعالية التي تترافق غالباً مع المشاركة السياسية للنساء، والتي ترتبط بجميع نواحي حياة المرأة من حرمانها من حقوق المواطنة إلى الحق بالتعلم إلى الحقوق الإنجابية والحماية من العنف... إلخ.

وللنظام الانتخابي دور محوري، وخصوصاً عندما يتم بناؤه على أسس تعزيز المشاركة السياسية للمرأة، والتي لا تقتصر على مبادئ المساواة ومعاييرها فقط؛ بل تتجاوزها نحو تكريس مجموعة من الآليات التي تسمح بتجاوز عقود طويلة من تهميش مشاركة النساء في السياسة، إضافةً إلى أشكال المشاركة الظاهرية غير الفعالة، وكل ذلك متأثراً بشكل أساسي بوضع المرأة العام والخاص في بلادها، من ناحية التمييز على أساس الجنس وانتشار العنف ضدها، وغير ذلك من محددات تؤثر بشكل مباشر وغير مباشر في المشاركة السياسية للمرأة.

ويرتبط واقع المرأة في بلد ما بالنظام السياسي في ذلك البلد؛ إذ تختلف التحديات بشكل كبير بين سياق ديمقراطي وسياق غير ديمقراطي، وهنا تحديداً تطرح تساؤلات جدية عن إمكانية تعزيز المشاركة السياسية للمرأة ضمن سياق غير ديمقراطي. من هنا نجد أن الاتفاقيات الدولية قد ركزت على ربط المشاركة السياسية للمرأة بقضية الديمقراطية، وخصوصاً أنها كرست أيضاً معايير الانتخابات النزاهة عبر الاقتراع السري، والاقتراع العام المتساوي، ودورية الانتخابات، والرقابة، والشفافية، وهيئة انتخابية مستقلة.^[461] وبالتالي فإن هذه المعايير لا يمكن إيجادها إلا ضمن سياق نظام سياسي ديمقراطي، وبذلك تكون مقارنة الانتخابات النزاهة في سياقات سياسية غير ديمقراطية غير ذات معنى. كما أن نزاهة الانتخابات في الأنظمة الديمقراطية تتعزز ضمن عملية بناء سيادة القانون،^[462] وهو مبدأ لا بد منه لحماية حقوق الإنسان وتفعيلها بشكل عام، وحقوق المرأة على وجه الخصوص.

من هنا يمكن مقارنة المشاركة السياسية للنساء في النظام الانتخابي عبر دراسة هذه المشاركة ضمن سياق النظام السياسي أولاً، ومن ثم ضمن النظام الانتخابي نفسه، مع الإحاطة بالظروف التي تؤثر على حياة النساء وتؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على مشاركتهن السياسية.

[461]- تعميق الديمقراطية: استراتيجية لتحسين نزاهة الانتخابات في جميع أنحاء العالم، اللجنة العالمية للانتخابات والديمقراطية والأمن، أيلول/سبتمبر 2012، ص 20.
[462]- تعميق الديمقراطية، اللجنة العالمية للانتخابات والديمقراطية والأمن، المرجع السابق، ص 20.

لذلك يطرح هذا القسم الأسس التي لا بد منها لبناء نظام انتخابي يعزز المشاركة السياسية للنساء ضمن السياق السوري بما يحمله من تعقيدات سياسية وأخرى قانونية واجتماعية تشكل واقع المرأة السورية الهش على جميع المستويات.

ومن هنا يمكن التمييز بين أمرين أساسيين تندرج ضمنهما جميع الممارسات التي قد تكون فعالة ومفيدة على صعيد تعزيز المشاركة السياسية للمرأة عبر النظام الانتخابي وهما:

■ الكوتا كتدبير مؤقت يتم وقف العمل بها عندما تكون أهداف التكافؤ في الفرص والمعاملة قد تحققت.

■ جندرة العملية الانتخابية بما تتطلبه من تعميم المساواة بين المرأة والرجل عبر جميع مراحل العملية الانتخابية.

أولاً: المشاركة السياسية للنساء في الاتفاقيات والوثائق الدولية

ركزت الاتفاقيات والقرارات الدولية منذ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حتى الآن على مسألة المشاركة السياسية للمرأة على قدم المساواة مع الرجل، كتكريس للتمتع الكامل للإنسان بحقوقه الإنسانية الأصلية غير منقوصة أو مجزأة. ويعد إدماج حقوق المرأة في السياسة ومشاركتها الفعالة فيها شرطاً مسبقاً للتطور الديمقراطي وللمساهمة في الحكم الرشيد لأي بلد،^[463] من الجدير بالذكر أن الدولة السورية طرف في أغلب هذه الاتفاقيات، كالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وإعلان بكين.

1. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان:

نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على تمتع البشر بصورة متساوية بجميع حقوقهم دون أي تمييز على أساس الجنس.^[464] وأكد على حق كل شخص بالمشاركة في الشؤون العامة لبلاده وتقلد الوظائف الرسمية والعامة على قدم المساواة، من خلال انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراف العام، وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري.^[465]

2. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية:

أكد العهد الدولي على المساواة بين النساء والرجال في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية،^[466] وفي المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلادهم سواء مباشرة أو عبر ممثلين مختارين بحرية، وأن يمارسا

[463]- جولي بالينغتون وآخرون، تمكين المرأة من أجل أحزاب سياسية أقوى، دليل الممارسات الجيدة للنهوض بالمشاركة السياسية للمرأة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، 2011، ص43. متوفر على الرابط: https://www.ndi.org/sites/default/files/Empowering-Women-ARA_0.pdf، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 19 نيسان/إبريل 2021.

[464]- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، مرجع سابق، المادتان 2 و7.

[465]- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، مرجع سابق، المادة 21.

[466]- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مرجع سابق، المادة 3.

حقهما بالترشح والانتخاب ضمن انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين، وأن تتاح للمواطنين على قدم المساواة فرصة تقلد الوظائف العامة في بلادهم.^[467] كما أكد العهد على المساواة أمام القانون، وفي التمتع بحمايته، وحظر أي شكل من أشكال التمييز على أساس الجنس.^[468]

3. اتفاقية القضاء على كل أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو):

والتي تناولت مسألة المشاركة السياسية للمرأة بشكل أكثر تفصيلاً وشمولاً، إذ أكدت على الحق بالمساواة بين المرأة والرجل ومنع التمييز على أساس الجنس، وقدمت تعريفاً مفصلاً للتمييز على أساس الجنس، فعرّفت مصطلح "التمييز ضد المرأة" على أنه أي تفرقة أو استبعاد أو تقييد يتم على أساس الجنس، ويكون من آثاره أو أغراضه توهين أو إبطاء الاعتراف للمرأة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية أو في أي ميدان آخر، أو توهين أو إبطاء تمتعها بهذه الحقوق أو ممارستها لها، بصرف النظر عن حالتها الاجتماعية وعلى أساس المساواة بينها وبين الرجل.^[469]

كما طالبت الاتفاقية الدول باتخاذ تدابير مؤقتة لحين تغيير الواقع الثقافي والاجتماعي الذي يحول دون تحقيق المساواة، فنصت على ما يسمى بإجراءات (تمييز خاصة)، ويقصد بها (التمييز الإيجابي)، يمكن أن ينص عليها في الدساتير أو القوانين أو يصدر بها قرارات، وهي تدابير مؤقتة يتم وقف العمل بها عندما تكون أهداف التكافؤ في الفرص والمعاملة قد تحققت.^[470] كما نصت الاتفاقية على إلزام الدول بالعمل على تغيير الأنماط الاجتماعية والثقافية لسلوك الرجل والمرأة، بهدف تحقيق القضاء على التحيزات والعادات العرفية وكل الممارسات الأخرى القائمة على الاعتقاد بكون أي من الجنسين أدنى أو أعلى من الآخر، أو على أدوار نمطية للرجل والمرأة.^[471] كما تضمنت الاتفاقية بنوداً تفصيلية تطالب فيها الدول باتخاذ جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في الحياة السياسية والعامة للدولة، وبوجه خاص تكفل للمرأة، على قدم المساواة مع الرجل، الحق في التصويت في جميع الانتخابات والاستفتاءات العامة، وأهلية الانتخاب لجميع الهيئات التي ينتخب أعضاؤها بالاقتراع العام، والحق في المشاركة في صياغة سياسة الحكومة وتنفيذ هذه السياسة، وفي شغل الوظائف العامة وتأدية جميع المهام العامة على جميع المستويات الحكومية، إضافةً إلى المشاركة في جميع المنظمات والجمعيات غير الحكومية التي تعنى بالحياة العامة والسياسية للدولة.^[472]

[467]- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مرجع سابق، المادة 25.
 [468]- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مرجع سابق، المادة 26.
 [469]- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، مرجع سابق، المادة الأولى.
 [470]- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، مرجع سابق، المادة 4.
 [471]- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، مرجع سابق، المادة 5.
 [472]- اتفاقية القضاء على أشكال التمييز ضد المرأة، مرجع سابق، المادة 7.

4. قرارات مجلس الأمن:

دعا قرار مجلس الأمن 1325 لعام 2000، الدول إلى إيجاد ضمانات لزيادة تمثيل المرأة على جميع مستويات صنع القرار في المؤسسات والآليات الوطنية والإقليمية والدولية لمنع الصراعات وإدارتها وحلها، إضافةً إلى اتخاذ تدابير تضمن حماية حقوق الإنسان للمرأة والفتاة واحترامهما، وخاصة فيما يتعلق منها بالدستور، والنظام الانتخابي، والشرطة، والقضاء.^[473] كما أكد قرار مجلس الأمن رقم 2254 لعام 2015 الخاص بسوريا على تشجيع مشاركة هادفة للمرأة السورية في العملية السياسية.

5. منهاج عمل بكين لعام 1995:^[474]

أكد مؤتمر بكين على أن تمكين المرأة ومشاركتها الكاملة على قدم المساواة في جميع جوانب حياة المجتمع، بما في ذلك المشاركة في عملية صنع القرار وبلوغ مواقع السلطة؛ هي أمور أساسية لتحقيق المساواة والتنمية والسلام،^[475] كما أكد على إزالة جميع العوائق التي تحول دون مشاركة المرأة مشاركة فعالة في جميع مجالات الحياة العامة والخاصة من خلال حصولها على نصيبها الكامل والمنصف في صنع القرارات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية،^[476] واعتبر ذلك أهدافاً ذات أولوية بالنسبة للمجتمع الدولي.^[477] كما نص منهاج عمل بكين على أن النهوض بالمرأة وتحقيق المساواة بينها والرجل مسألة متصلة بحقوق الإنسان وشرط للعدالة الاجتماعية، وينبغي ألا ينظر إليهما بشكل منعزل على أنهما من المسائل الخاصة بالمرأة. فهي السبيل الوحيد لبناء مجتمع قابل للاستمرار وعادل ومتقدم. وأن تمكين المرأة وتحقيق المساواة بينها وبين الرجل شرطان أساسيان لتحقيق الأمن السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي والبيئي لدى جميع الشعوب.^[478] وقد دعا المؤتمر الحكومات والمجتمع الدولي والمجتمع المدني بما فيه المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص؛ إلى اتخاذ إجراءات استراتيجية في مجالات الاهتمام الحاسمة، كعدم المساواة بين المرأة والرجل في اقتسام السلطة وصنع القرار على جميع المستويات.^[479]

كما اعتبر أن انخفاض نسبة النساء بين صانعي القرار الاقتصادي والسياسي، على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والدولي؛ يدل على وجود حواجز هيكلية تتعين مواجهتها باتخاذ تدابير إيجابية. إذ إن الحكومات والشركات عبر الوطنية والوطنية، ووسائل الإعلام والمصارف والمؤسسات الأكاديمية والعلمية والمنظمات الإقليمية والدولية، بما فيها الهيئات الداخلة في منظومة الأمم المتحدة؛ لا تستغل بشكل كامل مهارات النساء كمديرات في المستويات العليا ومقررات للسياسة ودبلوماسية ومفاوضات.^[480] وفي ذلك السياق أكد المؤتمر على اتخاذ تدابير تشمل، حيث يكون ذلك مناسباً، تدابير

[473]- قرار مجلس الأمن رقم 1325 لعام 2000، البند الأول، والفقرة ج من البند الثامن منه.
[474]- تم تبني إعلان ومنهاج عمل بكين بالإجماع في 15 أيلول/سبتمبر 1995 من قبل الحكومات المشاركة في المؤتمر العالمي الرابع للمرأة، ثم اعتمد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 8 كانون الأول/ديسمبر 1995 (RES/A/50/42)، والحكومة السورية ملتزمة بمنهاج عمل بكين، متوفر على الرابط: <https://www.un.org/womenwatch/daw/Review/responses/SYRIAN-ARAB-REPUBLIC-Arabic.pdf>، تم تصفح الموقع بتاريخ 26 حزيران/يونيو 2021

[475]- إعلان منهاج عمل بكين، المرجع السابق، البند 13.
[476]- إعلان منهاج عمل بكين، المرجع السابق، البند الأول، من الفصل الأول من بيان المهمة.
[477]- إعلان منهاج عمل بكين، المرجع السابق، البند 10، من الفصل الأول من بيان المهمة.
[478]- إعلان منهاج عمل بكين، المرجع السابق، البند 41، من الفصل الثالث (مجالات الاهتمام الحاسمة).
[479]- إعلان منهاج عمل بكين، المرجع السابق، البند 44، من الفصل الثالث.
[480]- إعلان منهاج عمل بكين، مرجع سابق، البند 186 من فقرة المرأة في مواقع السلطة والقرار.

في النظم الانتخابية تشجّع الأحزاب السياسية على إشراك المرأة في المناصب العامة الانتخابية أو غير الانتخابية، بالنسب نفسها والمستويات المتاحة للرجل، إضافة إلى حماية حقوق المرأة والرجل على قدم المساواة في ممارسة العمل السياسي وتعزيزها وفي حرية تكوين الجمعيات، بما في ذلك العضوية في الأحزاب السياسية والنقابات، ومراجعة التأثير المتغير للنظم الانتخابية على التمثيل السياسي للمرأة في الهيئات المنتخبة، والنظر، عند الاقتضاء، في تعديل هذه النظم أو إصلاحها.^[481]

6. أجندة التنمية 2030:

كما أصدرت هيئة الأمم المتحدة أجندة التنمية 2030 في أيلول/سبتمبر 2017، وتتضمن 17 هدفاً، وينص الهدف الخامس على تحقيق المساواة بين الجنسين، وتمكين كل النساء والفتيات، ويتضمن الهدف تحقيق خمسة مقاصد من بينها: كفالة مشاركة المرأة مشاركة كاملة وفعالة، وتكافؤ الفرص المتاحة لها للقيادة على قدم المساواة مع الرجل على جميع مستويات صنع القرار، في الحياة السياسية والاقتصادية والعامة.^[482]

لقد ربطت الاتفاقيات الدولية المشاركة السياسية للنساء، على قدم المساواة، مع الرجال بقضيتي التنمية والديمقراطية، إذ أكد مؤتمر بكين على أن تحقيق الهدف المتمثل في اشتراك المرأة والرجل، على قدم المساواة، في صنع القرار من شأنه أن يؤدي إلى توازن يعكس بصورة أدق تكوين المجتمع، وهو شرط لازم لتعزيز الديمقراطية وتشجيع التطبيق الديمقراطي السليم. وتؤدي المساواة في عملية صنع القرار السياسي وظيفية مؤثرة يتعدّد بدونها إلى حد كبير تحقيق الإدماج الفعلي لعنصر المساواة في عملية صنع القرار الحكومي. وفي هذا الصدد؛ فإن اشتراك المرأة في الحياة السياسية على قدم المساواة، يؤدي دوراً بالغ الأهمية في عملية النهوض بالمرأة بشكل عام. فهو لا يعد مطلباً من مطالب العدالة والديمقراطية فحسب؛ وإنما يمكن اعتباره كذلك شرطاً ضرورياً لمراعاة مصالح المرأة. فبدون اشتراك المرأة اشتراكاً نشيطاً وإدخال منظورها في كافة مستويات صنع القرار، لا يمكن تحقيق الأهداف المتمثلة في المساواة والتنمية والسلام.^[483]

وفي الخلاصة، معايير المشاركة السياسية للمرأة وفق الاتفاقيات الدولية تركز على أربعة محاور:

- المساواة التامة بين النساء والرجال ومنع التمييز على أساس الجنس.
- اتخاذ كل ما يلزم من إجراءات إيجابية مؤقتة، يمكن أن تسهم في ردم الهوة التاريخية بين الرجل والمرأة.
- تمكين النساء عبر زيادة قدرة المرأة على المشاركة في صنع القرار والقيادة.^[484]
- دور النظم الانتخابية المناسبة في رفع نسبة مشاركة النساء السياسية.

[481]- إعلان منهاج عمل بكين، مرجع سابق، البند 190 من الهدف الاستراتيجي "زاي".
 [482]- هويدا علي منى عزت وآخرون، المشاركة السياسية للمرأة، مؤسسة فريدريش إيبيرت، مكتب مصر، الطبعة الأولى، ص 25 و26. متوفر على الرابط: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/aegypten/15390.pdf>. تم تصفح الموقع بتاريخ 26 حزيران/يونيو 2021.

[483]- إعلان منهاج عمل بكين، مرجع سابق، البند 181 من فقرة المرأة في مواقع السلطة والقرار.

[484]- إعلان منهاج عمل بكين، مرجع سابق، الهدف الاستراتيجي "زاي".

7. وثيقة البنود المشتركة بين النظام والمعارضة الصادرة أثناء محادثات جنيف:

صدر عن المبعوث الأممي السيد ستيفان دي ميستورا بتاريخ 2016/3/24 أثناء مباحثات جنيف 3، وثيقة بشأن النقاط المشتركة بين النظام والمعارضة، تضمّن أحد بنودها: "ستتمتع النساء بالمساواة في الحقوق وفي التمثيل العادل في جميع المؤسسات، وهياكل صنع القرار، بنسبة تمثيل تبلغ على الأقل 30% أثناء المرحلة الانتقالية وما بعدها"، وتجدر الإشارة إلى أنه جرت إضافة هذا البند نتيجة للمطالبة الحثيثة للنساء النسويات بضرورة إدراجها.^[485]

ثانياً: تعارض واقع المشاركة السياسية للنساء في سوريا مع المعايير الدولية

إن تأطير المشاركة السياسية للنساء في سوريا يتطلب التمييز بين مرحلتين، وهما المرحلة السابقة لعام 2011 والمرحلة اللاحقة لاندلاع الثورة السورية.

1. إشكالية مشاركة النساء السياسية في ظل حكم ديكتاتوري:

يمكن تلخيص واقع الحياة السياسية في سوريا قبل عام 2011 في ظل نظام الحكم الديكتاتوري؛ بحرمان المواطنين من التمتع بحرية، وعلى قدم المساواة، بحقوقهم السياسية، في ظل جو عام من العنف السياسي الذي مورس على مدى عقود عبر تجريم أي عمل سياسي خارج إطار حزب البعث الحاكم. ترافق ذلك مع غياب الأحزاب المستقلة وغياب الديمقراطية وبشكل خاص بما يتعلق بالانتخابات التي كانت توضع نتائجها في الأروقة الأمنية وعبر أفرع حزب البعث الذي كان وقتها هو الحزب القائد للدولة والمجتمع.^[486]

إن ركود الحياة السياسية في سوريا ألقى بثقله على المشاركة السياسية للنساء أيضاً، وبطرق أكثر حدة في حالات كثيرة؛ على الرغم من أن المرأة السورية كانت من أوائل النساء العربيات اللواتي تمتعن بحق الانتخاب والترشح. وكان دستور عام 1953 أول دستور سوري منح المرأة حق الانتخاب وحق الترشح للمجالس التشريعية مثلها مثل الرجل، وتصاعد حضور المرأة تحت قبة البرلمان من خمس نساء في الدور التشريعي الأول بين عامي 1973 و1977 من أصل 186 عضواً إلى 31 سيدة في الدور التشريعي بين عامي 2012 و2016 من أصل 250 عضواً، بنسبة 12%، وقد فازت سيدة بالتزكية لرئاسة المجلس في هذا الدور التشريعي، وهي عضو ناشط في حزب البعث،^[487] لتعود وتستقيل بعد فترة.

[485]- لى قنوات، المشاركة السياسية للمرأة السورية بين المتن والهامش، اللوبي النسوي السوري، 2017، الطبعة الأولى، ص 119، متوفر على الرابط: <https://docs.euromedwomen.foundation/files/ermwf-documents/7294> المشاركة-السياسية-للمرأة-السورية-بين-المتن-والهامش.pdf، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 9 أيار/مايو 2021.

[486]- الدستور السوري لعام 1973، مرجع سابق، المادة 8.
[487]- في الجلسة الأولى لمجلس الشعب من الدورة العادية الأولى للدور التشريعي الثاني... فوز الدكتورة هدية خلف عباس برئاسة المجلس ونجدة أنزور نائبا لها، وكالة سنان بتاريخ 6 حزيران/يونيو 2016، متوفر على الرابط: <https://www.sana.sy/?p=391260>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 19 نيسان/إبريل 2021.

وعلى الرغم من تمتع المرأة بحق الانتخاب منذ ما يقارب سبعين عاماً؛ فإن حضورها في البرلمان ما زال ضمن نسبة خجولة تبلغ %12، تترافق وغياب خطة وطنية تهدف إلى تعزيز المشاركة السياسية للنساء، وخصوصاً أن المرأة ما زالت بعيدة كل البعد عن مراكز صنع القرار، كما أن وصول النساء إلى البرلمان في سوريا مرتبط بشكل أساسي بتواجههن في أحزاب منضوية تحت راية الجبهة الوطنية التقدمية، وقلّة منهن مستقلات.

في المقابل فإن تواجد النساء في السلطة التنفيذية لا يمكن ربطه برفع المشاركة السياسية للنساء، طالما أنهن لا يعبرن إلا عن الخطاب الرسمي، كما أن عملية التعيين في ظل النظام غير الديمقراطي تقوم على الولاء للسلطة.^[488] وبذلك يتم التركيز على المشاركة الشكلية للنساء كحالة تجميلية تقوم بها الأنظمة الاستبدادية لأهداف لا تتعلق أبداً بحقوق المرأة، بقدر ارتباطها بالحصول على التمويل والدعم الدولي،^[489] وهذا الشكل من المشاركة للنساء لا تكمن خطورته بأنه غير حقيقي ولا يمثل واقع النساء فقط؛ بل يمتد أيضاً ليبرر القمع ضد نضال النساء على اعتبار أن حقوقهنّ مصانة.

ومع وجود تجريم للنشاطات السياسية عبر عدة مواد قانونية في قانون العقوبات^[490] استعملها النظام غالباً للنيل من معارضيه، إلى جانب المحاكم الاستثنائية وعلى رأسها المحكمة الميدانية والعسكرية، سيئتي السمعة، والسجون التي يمارس فيها كل أشكال التعذيب والخطف للمعارضين، كسجني تدمر وصيدنايا، وضمن هذا السياق اندلعت في آذار/مارس من عام 2011 موجة احتجاجات شاملة وعامة عبر كل الأراضي السورية ضد نظام الحكم، وعلى اختلاف الأهداف والإيديولوجيات والمواقف؛ فإن المحتجين اتفقوا على مطلب التغيير السياسي في سوريا. وفي هذه المرحلة يمكن التمييز بين أمرين، أولهما استمرار ركود الحياة السياسية داخل سوريا في مناطق سيطرة الحكومة السورية، وثانيهما بداية مسيرة عمل سياسي في مناطق أخرى في سوريا وخارجها، إضافةً إلى نكوص سياسي في بعض المناطق الخارجة عن سيطرة النظام والتابعة لسيطرة قوى أمر واقع مدعومة من جهات دولية مختلفة.

2. استمرار إشكالية مشاركة النساء السياسية ما بعد العام 2011:

إلى جانب عدم وجود تغييرات تذكر على صعيد المشاركة السياسية للنساء في مناطق الحكومة السورية بعد عام 2011؛ نجد أن تكريس المشاركة الشكلية للنساء لم يقتصر على النظام فقط، بل إن أحزاب المعارضة وتحالفاتها قامت بالمثل، إذ عبرت العديد من الناشطات السياسيات النسويات، اللواتي كن قد شاركن في عدة هيئات وأحزاب تابعة للمعارضة، عن أنهن في الكثير من الأحيان استقلن وابتعدن بعد أن اكتشفن أن وجودهن شكلي.

[488]- لمى قنوت، مرجع سابق، ص 23 و71.
[489]- لمى قنوت، مرجع سابق ص 16 و17 و23.
[490]- على سبيل المثال المواد 285 و286 و288 من قانون العقوبات السوري.

كما أنهنّ أكذنّ على وضوح العقلية الرجعية في التعامل مع النساء وقضاياهنّ، وبشكلٍ رئيس مع وجودهنّ في هذه الهيئات، عبر تنميط دورهنّ وممارسة الوصاية عليهنّ.

وفي السياق ذاته جاءت تشكيلة اللجنة الدستورية السورية لتؤكد عدم وجود قرار سياسي لدى النظام والمعارضة نحو تعزيز المشاركة السياسية للنساء، وعلى الرغم من أن نسبة النساء في اللجنة قاربت 30%^[491] فإن رفع تلك النسبة كان من خلال زيادة عدد النساء في ثلث المجتمع المدني، والذي تولت الأمم المتحدة عملية اختيار أعضائه. ويبقى ذلك مؤشراً سلبياً يثير مخاوف جدية على حقوق النساء في أي دستور سوري جديد قد يتم التوصل إليه بالتوافق بين تلك الأطراف.

بالمقابل، تتأثر المشاركة السياسية للمرأة السورية بعوامل أخرى، منها تنميط دور النساء على اعتبار أنهن يجب أن يساهمن في تقليص التنافرات السياسية في المشهد السوري،^[492] دون أي اعتبار لأية آراء سياسية يحملنها قد تكون جزءاً من هذا التنافر؛ لأن التنافرات السياسية في سوريا لا تقوم فقط على الفرز بين العسكري والمدني والنضال السلمي والمسلح، بل أيضاً، وعلى حدتها، ترتبط ارتباطاً وثيقاً بين توجه سياسي نحو الديمقراطية وسيادة القانون وحماية حقوق الإنسان، وتوجّه آخر ينظر للديكتاتورية بعين المبرر في هذه المرحلة الدقيقة من تاريخ سوريا. إن استلاب القرار السوري الوطني، وحدّة التدخلات الدولية في الشأن السوري، وتصدّر الرجال المشهد السياسي، إضافةً إلى غياب الحوامل الديمقراطية، التي تعزز المشاركة السياسية للمرأة وإتاحة الفرص المتساوية بينها وبين الرجل للوصول إلى مراكز صنع القرار، واستسهال الاستهداف الشخصي والتشهير بالنساء العاملات في الشأن العام؛ يساهم في عرقلة أي مساعٍ لتعزيز المشاركة السياسية للنساء.^[493]

ثالثاً: معوقات المشاركة السياسية للمرأة السورية

إن البنى التي تميز ضد النساء في سوريا تتفاعل وتتقاطع بشكل مباشر أحياناً وغير مباشر في أحيان أخرى، كما أنها مرتبطة بعدة سياقات وعلى عدة مستويات، منها القانوني والاجتماعي والاقتصادي والأمني وحال الحرب، ونورد هنا بعضاً من تلك المعوقات، كأمثلة تيسر عملية قراءة واقع المرأة السورية وبالتالي طرح الحلول التي تناسب هذا الواقع دون غيره.

1. المعوقات القانونية:

أكدت الاتفاقيات الدولية على الحق بالمساواة بين المرأة والرجل وربطتها دائماً بتفعيل المشاركة السياسية للنساء. لكن هذه المساواة لا تتعلق فقط بالمشاركة السياسية للنساء على قدم المساواة مع الرجل؛ بل أيضاً بالحقوق الإنسانية للنساء، وهي التي تشكل واقع النساء في بلد ما، فهل تمتّع النساء بحقوقهن الإنسانية بشكل كامل وبدون تمييز؛ هو الأرضية الوحيدة التي تجعل من المشاركة السياسية للنساء فعالة وعادلة؟

[491]- لى قنوت، المشاركة السياسية للمرأة السورية مرجع سابق، ص 23 و71.

[492]- لى قنوت، المشاركة السياسية للمرأة السورية مرجع سابق، ص 16 و17 و23.

[493]- على سبيل المثال، يُنظر قانون العقوبات السوري، مرجع سابق، المواد 285 و286 و288.

إن الدستور السوري وفي عدة مواد نص على المساواة وعلى الحقوق المتساوية بين المواطنين، وحظر التمييز على أساس الجنس،^[494] كما خصّ المرأة بمادة تتحدث عن إعطاء كل الفرص لتحقيق مشاركة فعالة وكاملة للنساء في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في البلاد، وإزالة كل العوائق التي تمنع تطورها ومشاركتها في المجتمع.^[495] هذه المواد الدستورية والتي يجب أن نجدها منعكسة في القوانين تدلّ على التناقض ضمن المنظومة القانونية في سوريا، وتكشف غياب سيادة القانون، إذ يحكم واقع المرأة السورية منظومة تشريعية تميز ضد النساء لصالح الرجال،^[496] وأبرز الأمثلة في هذا السياق قانون الجنسية لناحية حرمان المرأة السورية من منح جنسيتها لزوجها وأطفالها،^[497] وفي ذلك تعدياً على حق المواطنة، إذ إن القانون يفترض أن المرأة ناقصة عن أن تمنح جنسيتها، فهي تُمنح ولا تُمنح، وكأنها ليست مواطنة بالمعنى الفعلي للمواطنة، بل شخصية قانونية مرتبطة بالرجل تستمد حقوقها الأساسية منه. يؤكد ذلك أيضاً وجود نصوص وأحكام في قوانين الأحوال الشخصية السورية للمسلمين، وغير المسلمين، وتحتاج إلى تعديلات تسهم في تحقيق المساواة القانونية بين الرجل والمرأة،^[498] والتمييز في قانون العقوبات.^[499] يؤهل هذا التمييز لوضع دونية للمرأة بمقابل الرجل، ويكرّسها غياب تعريف العنف ضد النساء، سواء العنف الأسري أو العنف الجنسي وغيره.

إن المنظومة التشريعية في سوريا تعد أولى تحديات المرأة، فهي تستلب حقوقها وتتغاضى عن التمييز ضدها، وهي أحد أهم العقبات التي يجب التعامل معها في سياق تمهيد الطريق نحو مشاركة سياسية فعالة للنساء.

2. المعوقات الاجتماعية:

تشكل العادات والتقاليد إحدى أهم العوامل التي تؤثر في حياة المرأة السورية، بعضها مقوّن وبعضها الآخر يخالف القانون، إلا أن العادات والتقاليد في سوريا غالباً ما تثبت قوتها بمواجهة القوانين، مثل عادة حرمان الفتاة من الإرث في الأرياف، تحت حجة أن الأرض يجب أن تبقى ملكاً للعائلة، وألا تذهب لمليكة عائلة أخرى وهي عائلة الصهر. وللعادات والتقاليد آثار مباشرة على المشاركة السياسية للمرأة، فبعض مناطق سوريا تمنع المرأة من الخروج من البيت دون مرافقة. وهناك عادات أخرى تمنع تعليم النساء، وعادة تصر على الفصل بين الذكور والإناث في كل شيء، من المدرسة إلى العمل، وكل ذلك يعني أن الفصل يأتي على حساب النساء وليس على حساب الرجال. إذ لا يمنع الذكور من التوجه إلى المدرسة لأنها مختلطة، لكن نساء كثيرات حرمن من التعليم لهذا السبب. كما أن تنميط المرأة ضمن دورها الأمومي وضمن الأدوار المقبولة اجتماعياً؛ يكرس استبعاد المرأة عن الشأن العام. فالمرأة يفترض، وفق المجتمع، أن تتزوج وأن تنجب أطفالاً وأن تعتني بهم، أما خوض غمار المشاركة السياسية فهو أمر يشكل تحدياً بالنسبة للنساء، سواء اخترن عدم الزواج أو عدم الإنجاب، أو كن أمهات. مع الأخذ في الاعتبار ضرورة وجود إجراءات وسياسات تساعد النساء الأمهات بشكل خاص وتشجعهن على المشاركة السياسية، وعلى سبيل المثال اختيار مواعيد اجتماعات تناسب النساء اللواتي يعتنين بأطفالهن،

[494]- الدستور السوري لعام 2012، مرجع سابق، المادتين 19 و33.

[495]- الدستور السوري لعام 2012، مرجع سابق، المادة 23.

[496]- الملاحظات الختامية بشأن التقرير الدوري الثاني للجمهورية العربية السورية، الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، 2/CEDAW/C/SYR/CO، 24 تموز/يوليو 2014، ص7.

[497]- قانون الجنسية السوري، مرجع سابق، المادة 3.

[498]- القانون رقم 4 لعام 2019 المعدل لبعض مواد قانون الأحوال الشخصية للمسلمين السوري، ذي الرقم 59 لعام 1953، المواد 12 و20 و73 و88.

[499]- قانون العقوبات السوري، مرجع سابق، المواد 473 و474.

إضافةً إلى تأمين رعاية للأطفال عند حضور النساء أية فعاليات تتطلبها مشاركتهن السياسية، وألا يكون الدور الأمومي للمرأة بكل ما يتطلبه سبباً مباشراً أو غير مباشر للتمييز ضدها أو استبعادها، أو أن توضع بين خيارين؛ إما المشاركة السياسية أو الأمومة ورعاية الأطفال. تتراكم هذه التحديات عبر الزمن وتؤثر على أجيال من النساء السوريات، وهذا الأمر محوري، فتحقيق المساواة في المشاركة السياسية بين المرأة والرجل لا يتم بين ليلة وضحاها، وهو ليس مسألة سن قوانين حازمة فقط، بل مسيرة تتطلب عشرات السنوات لإعادة إنتاج منظومة اجتماعية عادلة تحترم حقوق النساء. كما أن العمل السياسي هو حال تراكمية على الصعيد الوطني والفردى أيضاً. وبالتالي فإن تفعيل هذه المشاركة يحتاج إلى جانب قوانين منصفة ومشجعة؛ إلى نظرة جديّة ومسؤولية أمام واقع النساء اللواتي حُرمن من الحقوق الأساسية التي تؤهل في وقت ما للوصول إلى مشاركة سياسية فعالة.

إن المسار السياسي في بلد ما هو أولى العوامل المؤثرة في المشاركة السياسية للمرأة، وغياب الديمقراطية بمعناها الضيق والواسع لا يقتل الحياة السياسية فحسب؛ بل يؤثر مباشرة على التمتع الكامل والمتساوي بالحقوق الإنسانية الأصيلة وحقوق المرأة بشكل خاص. إن المنظومة التشريعية السورية تدل على نفسها في هذا السياق، ولا تعطي الكثير للتأويلات، حتى لو افترضنا أن هناك رغبة بتغيير الوضع، لذلك فإن معركة المساواة التامة ومنع التمييز على أساس الجنس هي معركة سياسية بالدرجة الأولى، وهي معركة نحو تحقيق الديمقراطية كسياق سياسي تزدهر فيه حقوق الإنسان والمرأة.

من هنا، ومن أهمية مناقشة المشاركة السياسية للمرأة بكل تفاصيلها وأسبابها وتحدياتها والفرص التي يمكن البناء عليها؛ يبرز دور الأنظمة الانتخابية في تيسير وصول النساء إلى مراكز صنع القرار السياسي الوطني أو عرقلتها لهذا الوصول، مع التأكيد على أن العرقلة لا تتعلق فقط بفعل إيجابي ونص ظاهر؛ بل إن هذه العرقلة مرتبطة ارتباطاً أساسياً بمنطق العدالة لناحية أن المساواة بين المرأة والرجل يجب ألا تفترض؛ على الأقل حالياً؛ أنهما منطلقان من نقطة واحدة، بل إن العدالة تقتضي أخذ واقع النساء بالاعتبار، والعمل على تقليص الفروقات الابتدائية، ومن ثم بناء مسار المساواة على اعتبار أن المساواة لا تتحقق بالنصوص فقط ولا تعطي آثارها بشكل فوري. لذلك يركز هذا التقرير على فعالية المشاركة السياسية للنساء من خلال النظام الانتخابي، وكيف يؤثر على هذه المشاركة، وما هي المعايير العامة في ذلك، والخاصة بكل بلد وسياق سياسي على حدة.

رابعاً: اعتماد الكوتا النسائية: الممر الإلزامي لتعزيز المشاركة السياسية للنساء في سوريا

أكدت الاتفاقيات الدولية على ضرورة تبني إجراءات خاصة نحو زيادة فاعلية المشاركة السياسية للنساء، تدعى الكوتا، والتي تقتضي تخصيص النساء بنسبة أو عدد معين في الهيئات، سواء كانت قائمة مرشحين، أو مجلس نيابي، أو لجنة، أو حكومة. وتهدف الكوتا إلى زيادة تمثيل المرأة في المؤسسات المنتخبة أو المعينة علناً مثل الحكومات والبرلمانات والمجالس المحلية.^[500]

Julie Ballington and others, Women in Parliament: Beyond Numbers, A Revised Edition, International - [500] Institute for Democracy and Electoral Assistance 2005, p. 141

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/women-in-parliament-beyond-numbers-a-revised-edition.pdf>. Accessed 18 August 2021

وعلى الرغم من حضور كوتا للعمال والفلاحين في سوريا بنسبة 50%، يغيب أي شكل آخر من أشكال الكوتا القانونية، ويطرافق مع عدم تقييد الدولة السورية بالتزاماتها الدولية، إذ عجزت القوانين الانتخابية المتعاقبة عن رفع نسب تمثيل النساء في البرلمان، لأسباب عدة لعل أبرزها:

■ غياب الديمقراطية وصورية الانتخابات.

■ لا يسمح نظام التمثيل الأكثرية بوجود نسبة عالية من البرلمانيات.

■ يصعب نظام الدوائر المتعددة المقاعد وصول المرأة، لأنه يتطلب تحالفات أفقية لتأمين الأكثرية النسبية للفوز، أي تحالفات مع جزء من القوى السائدة في الدائرة الانتخابية، التي تستند تقليدياً على اقتراع النساء وتستمد جزءاً كبيراً من قوتها من طبيعة هذا الاقتراع.

■ غياب أي تنظيم فعلي للإعلام والإعلان الانتخابيين وكذلك للإنفاق الانتخابي، الأمر الذي ينعكس سلباً على جميع المرشحين بشكل عام، وعلى المرشحات على وجه الخصوص نتيجة انعدام تكافؤ الفرص.

1. مفهوم الكوتا النسائية:

انتشر استعمال الكوتا كمصطلح يُعنى بتخصيص مقاعد في البرلمان لبعض الأقليات العرقية، أو الدينية، أو لبعض الفئات المجتمعية المهمّشة، والتي يصعب عليها بالطرق المعتادة الوصول إلى حقها في التمثيل النيابي، والهدف من الكوتا النيابية هو إيصال هذه الفئات للمجالس التمثيلية المنتخبة؛ لإشراكها في عمليات صنع القرار، والمشاركة في عملية التنمية في جميع نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

يختلف نظام الحصص النسائية في المبدأ وفي مضمون التطبيق عن نظام الحصص المخصّص للأقليات، لكون التشجيع الدولي على اعتماده أتى انطلاقاً من مبدأ التمثيل العادل للجنسين، فضلاً عن أنّ المرأة لا تشكل بأي شكل من الأشكال أقلية في المجتمع. علماً أن التمثيل العادل للمرأة في مراكز صنع القرار كان في السابق معدوماً وما زال إلى يومنا هذا منقوصاً في معظم الدول.

وبصفتها إحدى أشكال الكوتا النيابية؛ يقوم نظام الكوتا النسائية على مبدأ تخصيص مقاعد للعنصر النسائي في مراكز الحكم، وهو نوع من "التدبير الإيجابي المؤقت"، لتمكين النساء من تولّي مراكز صنع القرار في الدولة. ويتم اللجوء إليها من أجل إزالة الفجوة المتمثلة باللامساواة بين الجنسين في ممارسة الحياة السياسية وخاصة في المجالس التمثيلية، بالإضافة لذلك فهي تهدف لتشجيع المرأة على الممارسة السياسية، ومعالجة إشكالية تفعيل ممارسة حقها القانوني في التمثيل النيابي بالتساوي مع الرجل.

كما يسعى نظام الكوتا إلى "تخصيص" ومنح حصة أو نسبة من المقاعد للنساء في الهيئات المنتخبة، وهذه الحصة يمكن أن تصل إلى 20% أو 30% أو 40% أو 50%.

وتهدف معظم أنواع الكوتا إلى زيادة تمثيل المرأة؛ لأن المشكلة تكمن في التمثيل الناقص للنساء، فالنساء يشكلن أكثر من 50% من السكان في معظم البلدان، لكنهن في جميع أنحاء العالم يشغلن أقل من 16% من المقاعد البرلمانية. كما تُستخدَم الكوتا النسائية اليوم مساراً سريعاً بعد استبعاد تاريخي للنساء من السياسة. كما هي الحال في الأردن أو أفغانستان. ففي هاتين الحالتين مثلت الكوتا الجندرية انطلاقة للنساء لدخول السياسة. وفي حالات أخرى، يتم إدخال نظام الحصص لزيادة تعزيز المكاسب التي حققتها النساء في الوصول إلى مراكز صنع القرار، أو لمنع رد الفعل العكسي. بينما تمثل الدول الإسكندنافية نموذجاً للزيادة التدريجية في عدد النساء، وتمثل جنوب أفريقيا ورواندا نموذج المسار السريع الجديد.^[501]

لقد مثلت الكوتا النسائية تحولاً من مفهوم واحد للمساواة إلى آخر، فقد كانت الفكرة الليبرالية الكلاسيكية عن المساواة هي فكرة "تكافؤ الفرص" أو "المساواة التنافسية"، على سبيل المثال، منح المرأة الحق بالتصويت اعتبر كافياً وكان الباقي متروكاً للمرأة. إلا أنه بعد الضغط النسوي في العقود القليلة الماضية تم طرح مفهوم ثانٍ للمساواة وهو المساواة في النتيجة. الحجة هي أن مجرد إزالة الحواجز الرسمية لا ينتج عنه نتائج حقيقية بتحقيق فرص متساوية، وخصوصاً مع التمييز المباشر وغير المباشر ضد المرأة.^[502] ومنشأ ذلك أن إقرار المساواة وفقاً للتجارب لا يكفي، بل لا بد من اتخاذ تدابير تسمح بالوصول إلى المساواة بالنتيجة. كما أنه يفضّل استخدام مصطلح العمل الإيجابي أو تدابير المساواة عند الحديث عن الكوتا؛ إذ إنها ليست شكلاً من أشكال التمييز، بل بالأحرى هي محاولة للتعويض عن التمييز الهيكلي.^[503]

كما أن تطبيق الكوتا كإجراء مؤقت وضروري لرفع مستوى تمثيل المرأة، يعد أحد الآليات الرئيسة التي تهدف إلى تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة، خاصة مع استمرار المعوقات المجتمعية والسياسية والثقافية التي تحول دون وصولها. ومهما تعددت أنواع الكوتا؛ فإنه نظام قد أثبت فعاليته. فبسبب نظام الكوتا النسائية أصبحت دول مثل الأرجنتين وكوستاريكا وموزمبيق ورواندا وجنوب أفريقيا تتنافس الآن مع دول الشمال التي تصدرت الترتيب لعقود عديدة من حيث التمثيل النسائي في البرلمان. في أميركا اللاتينية، وهي منطقة رائدة بما يتعلق بالكوتا النسائية، تم إجراء تغييرات دستورية أو قانونية لاعتماد الكوتا النسائية في السياسة. وفي مناطق آسيا وأفريقيا والبلقان تم إدخال العديد من أنواع أنظمة الحصص المختلفة، وفي الغرب تأتي الحصص الأوروبية بشكل أساسي في شكل حصص حزبية طوعية، مع استثناءات في فرنسا وبلجيكا، أما في أوروبا الشرقية والوسطى فهناك عدد قليل جداً من الأحزاب يقوم بتمرير لوائح الكوتا، ولا توجد لوائح قانونية خاصة بالكوتا بين الجنسين في البرلمان.

[501] -Julie Ballington and others, Women in Parliament: Beyond Numbers - مرجع سابق p 141.

[502] -المرجع السابق p.144

[503] -Julie Ballington and Francesca Binda, The Implementation of Quotas: European Experiences Quota -

Report Series ، International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2005, p14

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/implementation-of-quotas-european-experiences.pdf>.

.Accessed 26 May 2021

في العالم العربي، تعدّ الكوتا مقاعد محجوزة لمختلف المجموعات (الدينية والعرقية والعشائرية)، وفي سوريا نجد أن الكوتا كمقاعد محجوزة لفئات معينة هم العمال والفلاحين بنسبة 50% من أعضاء البرلمان.^[504] ومؤخراً قام عدد من البلدان بتضمين النساء بوصفهنّ مجموعة يجب أيضاً حجز مقاعد معينة لها. ونتيجة لنظام الكوتا بين الجنسين؛ حدث تغيير جذري في الآونة الأخيرة في الترتيب العالمي للدول،

2. المواقف من الكوتا:

على الرغم من أن التجارب العالمية قد كشفت أن إسقاط القيود القانونية على حقوق النساء في التصويت والترشيح لا يكفي لوصولهن بأعداد مناسبة إلى الهيئات النيابية، وأن نظام الكوتا يوسّع حتماً من فرص المشاركة السياسية للمرأة، فإن اعتمادها لا زال يواجه اعتراضات ومعوقات في عدد من الدول. وفي هذا الإطار وعلى الرغم من اتساع دائرة التأييد للكوتا؛ فإن البعض لا يزال يعارض إدخال نظام الكوتا كوسيلة لزيادة الحضور السياسي للمرأة.

2.1 الآراء المعارضة للكوتا:

على الرغم من وضوح الأسباب التي يطرحها أنصار نظام الكوتا؛ فإنه يوجد، في المقابل، نقد موجه لنظام الكوتا النسائية في المجالس المنتخبة، يسوغه المعارضون لها بـ:

- يتعارض نظام الكوتا مع مبدأ تكافؤ الفرص للجميع، لأنه يعطي النساء تفضيلاً معيناً.
- يجب ألا يكون التمثيل السياسي اختياراً بين الفئات الاجتماعية، بل بين الأفكار والبرامج الحزبية.
- نظام الكوتا غير ديمقراطي، لأن الناخبين يجب أن يكونوا قادرين على تحديد من يريدون انتخابه.
- نظام الكوتا يعني أن السياسيين يُنتخبون بسبب جنسهم وليس بسبب مؤهلاتهم، وأن المرشحين المؤهلين يتم إهمالهم جانباً.
- كثير من النساء لا يرغبن في الترشح لمجرد كونهن نساء.
- إدخال نظام الحصص يخلق نزاعات كبيرة داخل التنظيم الحزبي.
- حصص النساء ستتبعها مطالبات بحصص للمجموعات الأخرى، والتي ستؤدي إلى سياسة تمثيل مصالح المجموعات فقط.^[505]

[504]- الدستور السوري لعام 2012، مرجع سابق، المادة 60.

[505]- المرجع السابق.

2.2 الآراء المؤيدة للكووتا:

انطلقت الآراء الداعمة للكووتا من خلفيات متعددة أبرزها إصلاح خلل تاريخي أدى إلى استبعاد الناس من مراكز القرار بطرق مباشرة وغير مباشرة، فجاءت مسوؤغات التأييد من كون:

■ الكووتا النسائية ليست إجراء تمييزياً، بل آلية لتذليل الحواجز الفعلية أمام المشاركة السياسية الفعالة للنساء. وينبثق هذا الأمر من حق المرأة بالتمثيل المتساوي مع الرجل، وللوصول إلى ممارسة فعالة لهذا الحق لا بد من أخذ التحديات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تواجهها النساء كنساء بالاعتبار لتحقيق العدالة التمثيلية.

■ خبرة المرأة ضرورية في الحياة السياسية.

■ لا يمكن للرجال تمثيل مصلحة المرأة. ويمكن فقط للعديد من النساء تمثيل تنوع النساء ومطالبهن المختلفة.

■ الانتخابات تتعلق بالتمثيل وليس بالمؤهلات التعليمية.

■ النساء مؤهلات مثل الرجال، ولكن مؤهلات المرأة يتم تخفيضها وتقليصها في نظام سياسي يهيمن عليه الذكور.

■ العديد من الاتفاقيات المعترف بها دولياً بشأن المساواة بين الجنسين قد حددت أهدافاً لدعم التمثيل السياسي للمرأة، بما في ذلك اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) ومنهاج عمل بكين لعام 1995.

■ استناد الكووتا أيضاً إلى عدم وجود مبررات عادلة لوجود الرجال بنسبة أكثر من 80% في مقاعد البرلمان في العالم.^[506]

الجدول رقم 25: مقارنة بين إيجابيات وسلبيات نظام الحصص (الكوتا)

الإيجابيات	السلبيات
أثبتت التجارب أن الحصص الطريقة الأكثر فعالية لتحقيق أفضل التوازن بين الجنسين	نظام الحصص يشوه فكرة التمثيل وليس في مصلحة المرأة.
يمكن أن تحد الحصص من قيادة الأحزاب المحافظة	الحصص تعود بالنفع على الزوجات والبنات و أخوات السياسيين التقليديين وليس النساء الذين قاموا ببناء قواعد جماهيرية لهم.
عندما يتم انتخاب بعض النساء، فإنهن يمثلن نماذج يحتذى بها للنساء الأخريات	يتم التعامل مع النساء المنتخبات عن طريق الكوتا بطريقة أقل احتراماً وليس لديهم قوة حقيقية .
إذا كانت المرأة ممثلة في المجلس التشريعي ستكون قادرة على المساهمة في الهيئة التشريعية وإزالة بعض التنظيمات والعقبات التي تمنع المرأة من ان تنتخب.	الحصص تقلل من كفاءة التشريعات.
نظام الحصص لا يهدف الى التمييز بل بالأحرى يساعد على القضاء على التمييز القائم.	نظام الحصص يميز ضد الرجال.
الحصص تمنح الناخبين الفرصة للانتخاب كل من النساء والرجال ، بدلا من تقييد الناخبين.	الحصص تجرد من حرية الاختيار.

3. تعدد أنماط الكوتا:

بالنظر إلى النص القانوني الذي يكرسها، وإلى مدى إلزاميتها وطرق تطبيقها؛ تتنوع أنماط الكوتا والتي يمكن تصنيفها وفق الآتي:

3.1 الكوتا الدستورية والكوتا التشريعية:

اتبعت آلية الكوتا التي نص عليها الدستور أو القانون الانتخابي من أجل تجاوز المعوقات التي تحول دون مشاركة المرأة في المجالس النيابية، وهذا الأسلوب يعني تخصيص حصة معينة للنساء من مجموع المقاعد المكونة للمجلس التمثيلي (بطريقة إلزامية)، أي بمقتضى أحكام الدستور، وتُعرّف حينها "بالكوتا الدستورية". في حين تكون الكوتا "تشريعية"؛ عندما ينص القانون الانتخابي أو القوانين على آليات تضمن وجود المرأة بشكل متكافئ في البرلمان والمجالس المحلية، التي تقضي بتخصيص نسبة معينة من المقاعد، أو حفظ عدد معين من المقاعد للمرأة في البرلمان.^[507]

3.2 الكوتا الطوعية والكوتا الإلزامية:

يتم اعتماد الكوتا طوعاً من قبل الأحزاب السياسية دون أن يكون هناك نص قانوني ملزم. ويعتمد هذا النوع من الكوتا على حرية الكتل والأحزاب السياسية في ترشيح العنصر النسائي على لوائحها، وبالتالي تكون النساء عرضة لمزاجية الحزب أو التكتل السياسي في قبولها أو عدم قبولها مرشحة على لوائحها. هذا عدا عن أن فوز النساء بالمقاعد الانتخابية وفقاً لهذا النموذج يكون في الغالب ضعيفاً، وذلك للأسباب السابقة الذكر، ولأنه يعتمد على ترتيب أسماء المرشحات على اللائحة وعلى مدى قوة المرشحات سياسياً.

ويستند هذا النمط على نوع من التنظيم الذاتي للأحزاب السياسية التي تتبنى مبدأ الكوتا على لوائحها الحزبية، بحيث تبدو هذه "الطوعية"، من النظرة الأولى، أكثر ديمقراطية؛ لأنها غير مفروضة عبر قانون كما هي الحال في الكوتا الإلزامية، لكنها مرتبطة بقوة الحركة النسوية وبقوة المشاركة النسائية الفردية.

في سوريا، التي تفتقر إلى التجربة الديمقراطية وإلى الحياة الحزبية، وحيث تعاني المرأة من تمييز قانوني ضدها، ونظرة سلبية تجاه مشاركتها في الحياة السياسية؛ لا يمكن رفع مستوى مشاركة النساء إلا عبر إقرار كوتا إلزامية. وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذا النمط لا ينفج لإحداث نقلة نوعية، إلا إذا كان النظام الانتخابي نسبياً من جهة وتطبيق الكوتا نوعياً وليس مجرد كمٍّ من جهة أخرى، أي أنه ليس مجرد تخصيص نسبة من المواقع على اللائحة الانتخابية، بل توزيعها بشكل عادل على مدى اللائحة، أي في أوائل اللائحة ومنتصفها وآخرها.

3.3 كوتا النجاح وكوتا الترشح:

كوتا النجاح أو كوتا المقاعد المحجوزة من الفائزين: وفقاً لهذا النوع من الكوتا، لا بد أن ينص الدستور

[507]- هادي الشيب، البرلمانيات في ظل نظام الكوتا النيابية النسائية، دراسة حالة النائب الفلسطيني، المركز الديمقراطي العربي للنشر، برلين- ألمانيا، 2017، ص 42.

أو القانون على حيز مقاعد خاصة بالنساء في المجالس التشريعية والمجالس المحلية أو حتى التنفيذية. وتحصل النساء بموجب النص الدستوري على مقاعد خاصة بهنّ في المجالس التشريعية والمحلية. إذ يتم تخصيص عدد معين من المقاعد للنساء بين النواب في هيئة تشريعية محددة، إما في الدستور أو عن طريق التشريع. في رواندا 30% من المقاعد المنتخبة بإجراءات خاصة محجوزة للنساء حسب الدستور، وفي تنزانيا، تم حيز 20% من المقاعد للنساء، والمخصّصة للأحزاب السياسية، بما يتناسب مع عدد المقاعد النيابية للحزب الفائز في الانتخابات، ويمكن أيضاً تحديد المقاعد المحجوزة عن طريق التعيين، كما هي الحال في كينيا وبعض الدول العربية.^[508]

يقول بعض المعارضين إن مفهوم المقاعد المحجوزة على الرغم من أنه يهدف إلى تحديد حد أدنى لمشاركة المرأة في الهيئات المنتخبة؛ فإنه يأتي على حساب مبدأ حرية التنافس بين المرشحين من الجنسين، بحيث يمكن أن يؤدي اعتماده إلى إعلان فوز نساء حصلن على أصوات أقل من مرشحين رجال. ومن شأن هذا الأمر أن يعطي أحياناً انطباعاً سلبياً عن مشاركة النساء، وكأنها تتعارض مع الإرادة الشعبية. كما أن البعض اعتبر أن ذلك يؤدي عملياً إلى تحديد الحد الأعلى لمشاركة المرأة.^[509]

إلى ذلك، لا تشكل كوتا النجاح حافزاً للأحزاب والقوى السياسية لأن تُمكن كادرها النسائي، ولا أن تضاعف نسبة ترشيح النساء، كما أنها تعتبر من الإجراءات التي لها مفعول عكسي من خلال جعل المقاعد غير المخصصة للنساء (الأكثرية المطلقة والساحقة من المقاعد) بمثابة مقاعد مخصصة للرجال، وتؤدي استطراداً إلى إضعاف القوى التمثيلية للبرلمانيات من خلال جعلهنّ بمثابة نواب درجة ثانية، تمت عملية "تمثيلهنّ" من خلال "محمية" مكونة من بعض المقاعد.

كوتا الترشح أو كوتا المقاعد المحجوزة من المرشحين: في هذا النمط من الكوتا، يلزم النص التشريعي أو الدستوري على حيز نسبة معينة مع المقاعد على لوائح الترشيح، بحيث تكون الأحزاب والكتل السياسية ملزمة قانونياً بترشيح عدد معين من النساء على لوائحها. ويحدد نص القانون الانتخابي، عادة، العدد الأدنى أو الأقصى للمرشحات على اللوائح، ويتم فيها تحديد النسبة المئوية الدنيا على لائحة الترشيح للانتخابات التي يجب أن تكون من النساء.^[510]

لهذا النموذج الكثير من الإيجابيات، لا سيما أنه لا يمس بشكل مباشر بمبدأ حرية التنافس بين الجنسين من ناحية، ولا يُضخّع النساء لأهواء الكتل السياسية في قبول المرأة مرشحة على اللائحة. بالإضافة إلى كون حيز المقاعد قانونياً على اللوائح من شأنه أن يزيد من فرص فوز النساء بعدد لا بأس به من المقاعد.^[511]

[508]- Julie Ballington and others, Women in Parliament: Beyond Numbers, مرجع سابق، p 143.

[509]- دليل رصد مشاركة المرأة في الانتخابات، منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان 2012. ص 22.

[510]- جولي بالينغتون وآخرون، تمكين المرأة من أجل أحزاب سياسية أقوى، مرجع سابق، ص 23.

[511]- وليد حسين، الكوتا النسائية: حل مؤقت لإشكالية مزمّنة، مؤسسة هنريش بل، الألمانية، 27 نيسان/إبريل 2017، متوفر على الرابط:

<https://lb.boell.org/ar/2017/04/27/lkwt-lnsy-hl-mwqt-lshkly-mzmn> ، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 13 نيسان/إبريل 2021.

لكن تعزيز فرص فوز المرشحات بحاجة إلى العديد من الإجراءات التي يجب اتباعها، لا سيما لناحية تحديد موقع المرشحات على اللوائح وترتيبهنّ. إذ إن الطريقة الفضلى لضمان فوز المرشحات بالمقاعد، في حال تمّ اعتماد كوتا الـ30% مثلاً؛ ترتيب أسماء المرشحات وفقاً لمبدأ امرأة بعد كل رجلين على اللائحة، إذ قد يقوم الناخبون باختيار الأسماء الأولى في اللائحة، بحيث تكون فرص الأسماء الموجودة في أسفل اللائحة بالفوز قليلة. كما أنه من المفضل اعتماد نظام "كوتا الحد الأدنى"، التي تسمح للنساء بالفوز بعدد أعلى من مقاعد الحد المقرر قانوناً، في حين لا تسمح "كوتا الحد الأعلى".^[512]

ويفتَرَض أنه لا ينبغي لأي من الجنسين أن يشغل أكثر من 60% أو أقل من 40% من المناصب في قائمة الحزب أو في هيئة اتخاذ القرار. وفي حين تحدد الكوتا النسائية حداً أقصى للرجال؛ فإن الكوتا المحايدة بين الجنسين تحدد حداً أقصى لكلا الجنسين. وتُستخدم قواعد الكوتا المحايدة بين الجنسين أحياناً كخيار استراتيجي لدحض حجج معارضي نظام الكوتا بأنها تمييزية ضد الرجال.^[513]

4. متغيرات تطبيق الكوتا في ظل النظام النسبي:

ثمّة ارتباط بين أنواع النظم الانتخابية وتقدم المرأة كمسؤولة مُنتخبة، حتى في تلك الدول التي لا يبشّر فيها وضع التنمية الاقتصادية والتقاليد الثقافية بمثل هذه الأوجه من التقدّم بشكل عام، يزداد عدد النساء المنتخبات وفق أنظمة نسبية بدلاً من أنظمة الأغلبية أو التعددية أو أنظمة مختلطة. لكن هذا الأمر ليس معياراً يمكن اعتماده إذ لا بد من دراسة تأثير كل نظام انتخابي ضمن سياق بلد ما على تعزيز المشاركة السياسية للمرأة أو العكس.

إنّ النظام الانتخابي السائد حالياً يلعب دوراً هاماً في تمثيل المرأة السياسي أو عدم تمثيلها. تؤكد التجارب العالمية، أن الأنظمة النسبية تؤمن تمثيلاً للنساء أكثر من الأنظمة الأكثرية وتشجعه. فإذا كان النظام الأكثرية يُوَدِّي إلى استئثار القوى التقليدية بالنتائج بسبب إمكانياتها المادية والدعم المباشر وغير المباشر من السلطة، فإن النظام الانتخابي النسبي هو الأقدر على ضمان تمثيل مستدام للنساء. فالنظم النسبية هي أكثر قدرة على تحقيق الكوتا من أنظمة الأغلبية، من دون ضغط الحاجة إلى الفوز في ظل أنظمة الأغلبية/التعددية حيث (الفائز يأخذ كل شيء)، وقد تكون الأحزاب أكثر استعداداً لتقديم لائحة مرشّحين متنوّعة إلى حد كبير ويمكن أن تشمل عدداً أكبر من النساء. كما توفر نظم التمثيل النسبي فرصة أكبر للأحزاب الصغيرة التي تتمتع بأجندات محدودة القضايا للبروز. وقد أدى ذلك إلى ظهور أحزاب نسائية في بعض بلدان منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. في هذا الإطار، إن تطبيق الكوتا في ظل النظام النسبي يحتاج إلى مجموعة من القواعد التقنية الضرورية لضمان حسن سير العملية، والحصول على النتائج المرجوة. إذ إنّ فاعليتها تعتمد إلى حد كبير على عملية وطريقة التنفيذ والإفناذ. إذ إن إدخال الحصص التي تتطلب 30% كحد أدنى من كل جنس في قائمة انتخابية لا يؤدي تلقائياً إلى فوز النساء بنسبة 30% من المقاعد وهو يتأثر بـ:

[512]- وليد حسين، الكوتا النسائية، مرجع سابق.

[513]- Julie Ballington and others, Women in Parliament: Beyond Numbers, مرجع سابق p.p 143،

4.1 تأثير الكوتا بطبيعة القائمة: بين القائمة المفتوحة والقائمة المغلقة:

يؤثر نوع اللائحة الحزبية المعتمدة في النظام النسبي على تمثيل المرأة، ففي نظام القائمة المغلقة، يتم إدراج المرشحين في ترتيب ثابت لا يخضع للتغيير من قبل الناخبين. وفي بعض الدول التي تستخدم نظام التمثيل النسبي بنظام انتخابي مفتوح القوائم، يمكن للناخبين خفض مرتبة المرشحات (أو ترقية المرشحين الذكور)، وبالتالي إبطال فرص المرأة في الفوز. وتسمح نظم القائمة المفتوحة للناخبين بتغيير ترتيب لوائح المرشحين، حيث يميل الناخبون، بمن فيهم الناخبات، إلى دعم المرشحين الرجال، ونتيجة لذلك ينتهي الأمر بالعديد من المرشحات في مناصب أدنى على لوائح المرشحين. لأن نظم القائمة المغلقة هي الأنسب للنساء المرشحات، شرط أن يتم وضعهن في موقع عالٍ بما فيه الكفاية على هذه اللوائح. إذ قد تستوفي الأحزاب السياسية شرط أن 30% من النساء، لكنها قد تضعهن في أسفل القوائم، ما قد يطيح بفرصهن بالفوز. بالإضافة إلى ذلك، إذا كان عدد المقاعد المراد شغلها في دائرة انتخابية صغيراً، والعديد من الأحزاب تتقدم للانتخاب فإنه غالباً ما سيتم انتخاب الرجال الكبار لأنهم عادة ما يشغلون المناصب العليا في قوائم الأحزاب.^[514] ففي العراق وعلى سبيل المثال وفقاً للمادة 4 (3) من قانون الانتخابات لعام 2004، يجب على الأحزاب السياسية أن تنظم قوائمها بأن ما لا يقل عن 1 من المرشحين من أصل الثلاثة الأوائل في القائمة امرأة، على ألا يقل عن 2 من أصل 6 ونتيجة لذلك، تم انتخاب 31% من النساء كنواب في عام 2005. وتعد من التجارب الناجحة على صعيد ترتيب القوائم تبني قوائم ترد أسماء الرجال والنساء فيها بالتناوب،^[515] أو ما يُعرف بالـ"زيبرا" والذي تم اعتماده في الانتخابات العامة في تونس عام 2014، (50% من كلا الجنسين) بحيث ورغم اعتماد هذه الآلية، لم تتخطَّ نسبة تمثيل النساء الـ31% من عدد المقاعد، نتيجة تحايل على القانون باعتماد آلية ترؤس الرجال للقوائم الانتخابية.

4.2 تأثير الكوتا بنسبة العتبة الانتخابية:

من المؤثرات بشكل أساسي على انتخاب النساء هو العتبات في الأنظمة النسبية، إذ تنشئ العتبات الحد الأدنى من النسبة المئوية للأصوات التي يجب أن يحققها الحزب للمشاركة في توزيع المقاعد، وكلما ارتفعت العتبة بات من الصعب أكثر على الأحزاب الصغيرة والنساء الفوز بتمثيل لها في البرلمان، لذلك لا بد دائماً من إعادة تقييم العتبات وخصوصاً عندما تكون بمستويات عالية وقراءة تأثيراتها على المشاركة السياسية للنساء.^[516]

بناء على ذلك فإن نظام الكوتا لا يكفي وحده، بل يجب أن يكون متوافقاً ومتوائماً وقابلًا للتطبيق وإحداث نتائج المرجوة ضمن النظام الانتخابي، كما أن القواعد المتعلقة بترتيب المرشحين في القوائم ضرورية لتنفيذ كوتا المرشحين، من ناحية ثانية فإن الكوتا الإلزامية لا يمكن أن تؤتي ثمارها بدون وجود عقوبات على عدم الامتثال. قد تتضمن تلك العقوبات رفض قوائم المرشحين غير الممتثلة لنظام الكوتا. بدون هذه القواعد فقد تكون الكوتا شكلية، بالمقابل إن الالتزام بهذه القواعد أثبتت فاعليتها القصوى في زيادة التمثيل السياسي للمرأة.^[517]

[514]- دليل رصد مشاركة المرأة في الانتخابات، مرجع سابق، ص 21.

[515]- Julie Ballington and others, Women in Parliament: Beyond Numbers, مرجع سابق p. 150, 151.

[516]- دليل رصد مشاركة المرأة في الانتخابات، مرجع سابق، ص 20.

[517]- Julie Ballington and others, Women in Parliament: Beyond Numbers, مرجع سابق pp. 151.

في الخلاصة، لا بد أن أحد أهم التحديات التي تترافق مع إقرار الكوتا واعتمادها سواء طوعاً أو قانوناً هو التمثيل الشكلي أو الرمزي للنساء، ففي الهند، تم تصنيف النساء المنتخبات على أساس نظام الكوتا "نساء بالوكالة"، لأنه يمكن وضعهن في المجلس المحلي كبديل لأزواجهن، الذين قد يشاركون حتى في الاجتماعات مكانهن. وقد كشفت الأبحاث حول الكوتا النسائية عن العديد من حالات التمثيل الرمزي للمرأة، خاصة إذا كانت المرأة المنتخبة لا تتمتع بأي سلطة فعلية في دائرتها الانتخابية، أو في الأحزاب أو في المؤسسات السياسية ومع ذلك، هناك أيضاً العديد من قصص النجاح لنساء شعرن بالعزلة الكاملة والضعف في البداية، ولكن في النهاية اكتسبن الثقة والتأثير. لذلك هو أمر حاسم لفعالية السياسات أن يتم تقديم برامج بناء القدرات من قبل الحركات النسائية أو المنظمات الدولية.^[518]

التوصيات

من أجل تعزيز مشاركة النساء في الانتخابات في سوريا لا بد من العمل على:

- إزالة كافة أشكال التمييز ضد المرأة في الدستور والقوانين السورية، وتبني الشريعة الدولية لحقوق الإنسان في مقدمة الدستور.
- مكافحة كل أشكال العنف ضد المرأة وعلى رأسها العنف الأسري والجنسي والسياسي عبر تعريفها وتوصيفها وخلق الآليات المؤسسية التي تمكّن من إنصاف الضحايا وعدم إفلات المجرمين من العقاب.
- اعتماد آلية الكوتا دستورياً، والنص فيه على تطبيق كوتا ترشّح لا تقل عن 30 % ضمن نظام الانتخاب النسبي عبر لوائح مغلقة في دوائر كبرى أو وسطى مع ترتيب مسبق (رجل/امرأة) مهما كان عدد المقاعد في الدائرة.
- العمل على جندرة العملية الانتخابية بكاملها، عبر تعميم منظور النوع الاجتماعي على الأحزاب السياسية وإدارة العملية الانتخابية، وتمويل الحملات الانتخابية للنساء وتمكين النساء، ووضع قواعد مجدية للإعلام تساهم في تعزيز المشاركة السياسية للمرأة.
- العمل على تقديم الدعم التقني والمالي للمنظمات النسوية السورية، لمساعدتها في لعب دورها المحوري في المناصرة والحشد ورفع الوعي وتمكين النساء والقيادات من الدخول في المعركة الانتخابية وعمل كل ما يلزم لدعمهن.

1. الضمانات الدستورية والقانونية للمشاركة السياسية للمرأة:

■ تكريس مبدأ الكوتا في الدستور السوري المقبل: على اللجنة الدستورية أن تحرص على إقرار مبدأ الكوتا في نص الدستور المقبل بحيث يصبح هذا المبدأ ذا قيمة دستورية ملزمة للقانون الانتخابي المقبل وكذلك في كل تعديل لاحق للقانون، بما فيها تحديد كوتا الترشح بنسبة لا تقل عن 30% في النص الدستوري.

■ تكريس تفاصيل مبدأ الكوتا في القانون الانتخابي: بعد تضمين قانون الانتخابات الجديد إقرار كوتا انتخابية لا تقل عن 30%؛ على القواعد التقنية في القانون أن تضمن الوصول الفعلي للنساء. ففي حال مثلاً جرى اعتماد كوتا الترشح لا بد من أن يتم وضع ضوابط لتنظيم ترتيب المرشحين، وإلا فلن تحقق الكوتا النسبة المنصوص عنها في القانون.

2. الخيارات الفضلى لتطبيق الكوتا في سوريا:

يبقى الخيار الأمثل أن تطبق كوتا ترشح تتراوح بين 30% في ظل اعتماد نظام الانتخاب النسبي عبر لوائح مغلقة في دوائر كبرى أو وسطى مع ترتيب مسبق (رجل/امرأة) مهما كان عدد المقاعد في الدائرة. إن هذا النظام سيساهم في تحقيق المشاركة الفعلية للمرأة بنسبة 30% في الترشح دون الحاجة لاعتماد كوتا المقاعد المحجوزة، التي وإن كانت تحقق الغاية المنشودة في تمثيل النساء، إلا أنها تعطي انطباعاتٍ سلبيةً حول آليات وصول النساء إلى الهيئات المنتخبة.

أما في حال جرى اعتماد النظام الانتخابي النسبي والدوائر أيضاً، كبرى ووسطى، في طريقة الترشيح عبر لوائح مفتوحة (أي أن ترتيب المرشحين يكون عبر احتساب الأصوات التفضيلية التي حصل عليها كل مرشح)؛ يمكن أن يكون شكل الكوتا بنسبة 30% في الترشح مهما كان عدد المقاعد في الدائرة، على أن يُحتسب الصوت التفضيلي للمرأة بقيمة صوتين وذلك لأنه من الواضح أن اعتماد الصوت التفضيلي في ظل الواقع السياسي والاجتماعي للمرأة السورية سيعطي حتماً الأفضلية للمرشحين الرجال.

في حال جرى اعتماد النظام الانتخابي المختلط والدوائر كبرى أو وسطى، على النظام النسبي وطريقة الترشيح عبر لوائح مغلقة، يمكن أن يكون شكل الكوتا بنسبة 30% في الترشح، مع ترتيب مسبق (رجل/امرأة)، وعلى الدوائر نفسها في حال كانت طريقة الترشيح عبر لوائح مفتوحة. أما إذا جرى اعتماد الصوت التفضيلي؛ فيمكن أن يكون شكل الكوتا بنسبة 30% في الترشح، ويُحتسب الصوت التفضيلي للمرأة بقيمة صوتين.

في حال جرى اعتماد القانون المختلط وكانت الدوائر صغرى على النظام الأكثرى وطريقة الترشيح

فردى، يمكن أن يكون شكل الكوتا بحجز 30% من المقاعد على النظام الأكثرى للنساء توزع على الدوائر. في حال بقي النظام الانتخابى أكثرىاً فى دوائر متعددة، أى كما هى الحال حالياً فى سوريا: على الرغم من أن هذا النظام الانتخابى لا يضمن دقة التمثيل وصحته، ومن الضرورى ممارسة الضغوط من أجل تجاوزه نحو نظام نسبى أو نظام مختلط؛ فإنه فى حال لم يتم ذلك، يمكن لشكل الكوتا أن يكون بحجز 30% من مقاعد المجلس النيابى للنساء، توزع على كل الدوائر.

رغم أن نسبة الكوتا يجب أن تكون بما لا يقل عن 40%-50%، إلا أن التقرير اقترح نسبة 30% بناء على وثيقة البنود المشتركة بين النظام والمعارضة الصادرة أثناء محادثات جنيف التى تنص على أن "تتمتع النساء بالمساواة فى الحقوق وفى التمثيل العادل فى جميع المؤسسات، وهياكل صنع القرار" بنسبة لا تقل عن 30%.

3. تعزيز دور المنظمات النسائية:

تلعب منظمات المجتمع المدنى والمنظمات النسوية دوراً حاسماً فى تعزيز المشاركة السياسية للنساء عبر الحشد والمناصرة إضافةً إلى الرقابة التى تمارسها على العملية الانتخابية وعلى حسن التزام كافة الجهات بالكوتا والتدابير الإيجابية المرافقة لها، كما أن عملية تمكين المرأة ودعمها على طريق تفعيل مشاركتها السياسية هى إحدى أهم القضايا التى تعمل عليها المنظمات النسوية.

تؤكد تجربة رواندا على الدور المحورى الذى يمكن أن تلعبه المنظمات النسوية فى عملية تعزيز المشاركة السياسية للنساء عبر النظام الانتخابى وضمن العملية الانتخابية نفسها، إذ استطاعت النسويات فى رواندا القيام بعملية تشبيك واسعة النطاق على كامل الأراضى الرواندية كما أنها تمكنت من القيام بعملية تنظيم مجتمعى ضمن جميع مناطق رواندا، كل ذلك ساهم فى رفع نسبة النساء المرشحات للانتخابات ومن ثم نسبة اللواتى استطعن الوصول إلى البرلمان.

ولأن موضوع الانتخابات لم يكن من القضايا التى تم الاهتمام بها فى سوريا فى السنوات الماضية مثل الاهتمام الذى أعطي للدستور والمواطنة والديمقراطية... الخ، نقص الاهتمام الذى أدى إلى نقص المعلومات، ويمكن تفسير ضعف الاهتمام نتيجة عشرات العقود من الانتخابات الصورية، عدا عن أن موضوع الانتخابات هو موضوع تقنى لا يحتمل التبسيط غالباً.

من هنا يمكن تبيين الخطوات التى قامت بها منظمات سورية بتقديم تدريبات نوعية على موضوع الانتخابات وعلى جندرة العملية الانتخابية، إذ إنه وعلى مدى الأعوام الثلاث الماضية عمل تجمع سوريات من أجل الديمقراطية^[519] مع عشرات الناشطين على موضوع الانتخابات وتعميم المنظور الجندرى فى الانتخابات.

[519]- مثالا على نشاط منظمات المجتمع المدنى السوري النسائية يمكن الاطلاع على بعض أعمال منظمة تجمع سوريات من أجل الديمقراطية على الرابط التالى: <https://cswdsy.org/> تاريخ الزيارة 22.07.2022

تشكل هذه الجهود خطوة أولى بالاتجاه الصحيح، فبدون التوعية ونشر المعرفة لا يمكن تحقيق الكثير ويمكن بعد العمل الحثيث من المنظمات النسوية وغيرها من منظمات المجتمع المدني الانتقال إلى العمل على الآليات التي يمكن للسوريين تبنيتها نحو تعزيز هذه المشاركة سواء التنظيم المجتمعي أو الحشد والمناصرة لمشاركة النساء، إضافةً إلى دور مهم للمنظمات النسوية بالتشبيك مع الأحزاب السياسية وتمكين المرشحات.

لذلك يشكل تأمين الدعم التقني والمالي للمنظمات النسوية السورية أمر مهم جداً على هذا الصعيد كما أن الدفع نحو إيجاد منظمات نسوية متخصصة بالقضايا الانتخابية؛ يمكن أن يكون ذا فائدة كبيرة على تعزيز المشاركة السياسية للنساء، وخصوصاً عندما تستطيع هذه المنظمات أن تلعب دورها بفاعلية في رقابة العملية الانتخابية.

4. أبعد من الكوتا الانتخابية، نحو جندرة كاملة للعملية الانتخابية:

بعد أن شكلت الكوتا ولسنين طويلة أحد أهم الخيارات المطروحة لتعزيز المشاركة السياسية للنساء، بات اليوم تعميم منظور النوع الاجتماعي في العملية الانتخابية بكاملها أمراً لا بد منه لتحقيق نتائج فعالة على صعيد تعزيز المشاركة السياسية للنساء عبر النظام الانتخابي. وينسحب هذا التعميم على كل مراحل العملية الانتخابية وعلى آلياتها ومؤسساتها إضافة إلى الأحزاب السياسية. وتكرس تلك الممارسات الفضلى عبر التجارب الناجحة لبعض الدول والتي ساهمت في تنامي معرفة أكثر تخصصاً وتركيزاً على مسألة المشاركة السياسية للنساء ضمن نظام انتخابي معين، ما أنتج مجموعة من الآليات التي تؤهل لتعميم المنظور الاجتماعي في العملية الانتخابية كاملةً.

إن مراعاة الإدارة الانتخابية للمساواة في النوع الاجتماعي تتطلب مجموعة من التدابير:

بالنسبة للأحزاب السياسية:

يشكل اتباع الحزب لمبادئ الديمقراطية والشفافية في سياساته الداخلية عوامل لا بد منها في مسار تعزيز المشاركة السياسية للنساء،^[520] ويمكن تحديد البنود الآتية كأفضل الممارسات على هذا الصعيد:

■ أن تكون سياسات الحزب جميعها تعالج موضوع المساواة بين الجنسين حتى في الوثائق التأسيسية للحزب.

■ اتخاذ إجراءات تضمن مشاركة فعالة للنساء في المجالس القيادية عبر كوتا داخلية في الحزب.

■ تحديد أهداف لرفع مستوى مشاركة النساء في المؤتمرات الحزبية، وإتاحة الفرصة لعقد منتديات نسائية للمندوبات في المؤتمرات الحزبية، وتأسيس أجنحة وأقسام نسائية مدمجة في هياكل الحزب ويكون لها أدوار ومسؤوليات محددة ويتوفر لها التمويل الملائم.

[520]- دليل رصد مشاركة المرأة في الانتخابات، مرجع سابق، ص 27.

- حشد دعم الحزب لنظام الكوتا النسائية ودمجه في النظام الأساسي للحزب.
- وضع مبادئ توجيهية لاختيار المرشحين تقوم على مبدأ المساواة بين الجنسين.
- العمل مع منظمات المجتمع المدني للإشراف على تطبيق الكوتا.
- تدريب النساء المرشحات على مهارات مثل جمع التبرعات، وتطوير الشعارات والرسائل الانتخابية والعلاقات الإعلامية والتواصل مع الناخبين.
- تعزيز وجود النساء في إدارة الحملات الانتخابية، وضمان إبراز النساء في الحملات من خلال توفير تغطية إعلامية إضافية.
- تأمين وجود النساء كمندوبات عن الحزب لمراقبة الانتخابات داخل مراكز الاقتراع وخصوصاً في المراكز المخصصة للنساء.
- تحديد وتوزيع المناصب الحزبية التي تمثل أولوية للنساء، والتي من الممكن أن تجتذب أيضاً عدداً أكبر من الناخبات لهذه الأحزاب.
- توفير معلومات للناخبين تتضمن رسائل محدّدة تركّز على أهمية أصوات النساء وحق النساء في التصويت.
- ومن الممارسات الجيدة على هذا الصعيد أن يعمل الحزب على تقييم نتائج سياساته المتعلقة بتعميم المنظور الاجتماعي بعد الانتخابات لعزل الممارسات السلبية أو غير الكافية إضافةً إلى تبني القضايا التي تتعلق بحقوق النساء كالعنف ضد المرأة وحقوق المرأة السياسية والاقتصادية وغيرها كأهداف وأجندة سياسية للحزب.^[521]

بالنسبة لإدارة الانتخابات:

- تعزيز المساواة في النوع الاجتماعي كهدف استراتيجي في جميع مراحل العملية الانتخابية والعمل اليومي لهيئة إدارة الانتخابات.
- إجراء عملية مسح أو تقييم من أجل تحديد المجالات التي تعمل فيها بفاعلية لتحقيق نتائج على صعيد المساواة في النوع الاجتماعي، وتحديد المجالات التي تكمن فيها فرصة للتحسين.
- تطوير أو تعديل خطتها الاستراتيجية لتشمل نتائج وأنشطة معنية بالمساواة في النوع الاجتماعي.
- تخصيص الهياكل الأساسية والموارد اللازمة لتعميم مراعاة منظور النوع الاجتماعي كلجنة متخصصة أو شبكة لمنسقي شؤون النوع الاجتماعي في جميع أقسام الهيئة.
- السعي لتحقيق التوازن بين الجنسين في جميع المناصب، بما فيها مناصب الإدارة العليا والقيادة، ومضاهرة الجهود لضمان توعية الموظفين المؤقتين بقضايا النوع الاجتماعي في فترات الذروة الانتخابية.

[521]- جولي بالينغتون وآخرون، تمكين المرأة من أجل أحزاب سياسية أقوى، مرجع سابق، ص 4 و 5 و 6.

- الحرص على أن تكفل سياسات التوظيف فرصاً متساوية بين الرجال والنساء، وأن يحصل موظفوها على الإجازات والمستحقات اللازمة لتحقيق التوازن بين التزامات العمل والأسرة.
- توفير فرص كافية للتطوير والتدريب المهني على المساواة في النوع الاجتماعي وتعميم مراعاة منظور النوع الاجتماعي لجميع الموظفين، والحرص على تضمين المساواة في كافة التدريبات التي يخضع لها الموظفون كافة.
- تطبيق نظم وآليات لضمان الحصول على بيانات مصنّفة حسب الجنس بتسجيل الناخبين والناخبات وحتى في جميع مراحل الدورة الانتخابية بدءاً بالمشاركة في التصويت.^[522]

بالنسبة لمراقبة الانتخابات:

- يجب أن تقيّم بعثة مراقبة الانتخابات مستوى عضوية المرأة في الهيئات المسؤولة عن مراقبة الانتخابات وتوليها مناصب قيادية في هذه الهيئات. ويجب أن يشمل ذلك لجنة الانتخابات المركزية بالإضافة إلى الهيئات الانتخابية على مستوى أدنى.
- بعد الإحصاءات، يجب أن تقيم بعثة مراقبة الانتخابات أيضاً ما إذا كانت المرأة تعمل كقائد وصانع قرار، وإلى أي مدى تؤثر على المناصب القيادية أو غيرها من المناصب التي تتولاها.
- إجراء تقييم لمدى إدراك اللجان الانتخابية للاعتبارات الجنسانية على جميع المستويات ومدى دمجها في عملها.^[523]

بالنسبة لوسائل الإعلام:

- إضافة إلى كل ذلك يُعدّ وصول المرأة، على قدم المساواة مع الرجال، إلى وسائل الإعلام أمراً لا بد منه لتعزيز المشاركة السياسية للنساء، على أن يحقق هذا الوصول المساواة في المدد الزمنية وفي المواضيع، إذ قد تقوم بعض الوسائل باستقبال النساء كمصدر للرأي والمعلومات وتوفر لهن فرصاً أقل للظهور كضيفات في البرامج السياسية.
- قد تلقى المرشحات تغطية أقل لمواقفهن السياسية حول القضايا وأكثر حول الخصائص الشخصية والمظهر من نظرائهن الرجال. كمرشحات أيضاً، قد يتم تصوير النساء في كثير من الأحيان داخل أدوارهن التقليدية كزوجات وأمّهات، وقد يتم فرض مثل هذه الصور من قبل وسائل الإعلام أو قد تروّج لها الدعاية السياسية التي تسيطر عليها الأحزاب أو المرشّحين أنفسهم. على سبيل المثال، غالباً ما تستخدم المرشحات وضعهن كأمهات ومقدمات رعاية لتبرير مواقفهن حول قضايا مثل التعليم أو رعاية الأطفال؛ وأحياناً يقوم الإعلام بتخفيض قيمة قضايا المرأة عبر تغطيتها في قسم متعلق بأخبار المرأة، وكأنها ليست قضايا سياسية ومجتمعية عامة تتعلق بالنساء والرجال.^[524]

[522]- جولي بالينغتون وآخرون، العمليات الانتخابية الشاملة للجميع، دليل لهيئات إدارة الانتخابات حول تعزيز المساواة في النوع الاجتماعي ومشاركة المرأة، مرجع سابق، ص 54.

[523]- دليل رصد مشاركة المرأة في الانتخابات، مرجع سابق، ص 22.

[524]- دليل رصد مشاركة المرأة في الانتخابات، مرجع سابق، ص 32.

لذلك يجب القيام بحملات استباقية لتوعية العامة، حيث تعمل على إبراز الفوائد التي تعود على المجتمع بأسره جراء المشاركة السياسية للمرأة. ومن الممكن أيضاً تقديم الحوافز للأحزاب السياسية لزيادة ظهور المرأة في الحملات الانتخابية، كمنح الأحزاب وقتاً مجانياً أو إضافياً في وسائل الإعلام للترويج لمرشحاتها.^[525]

تمويل الحملات الانتخابية للنساء:

يشكل وصول النساء إلى الموارد المالية للحملات الانتخابية إحدى أهم التحديات التي تواجههن وقد تمنعهن عند عدم توفرها من الترشح في الانتخابات. لذلك يعد الآتي من الممارسات المفضّلة في هذا السياق:

- إقامة شبكات لجمع التبرعات، إذ أن للشبكات والمنظمات النسائية المعنية بجمع التبرعات تأثير هائل على تدفق الأموال إلى النساء المرشحات.
- إقامة صندوق داخلي في الأحزاب لدعم النساء المرشحات.
- توفير إعانات للنساء المرشحات. إن إدارة حملة انتخابية فعالة يتطلب مستوى معين من التمويل والوقت والمرونة، وهي أمور متاحة لعدد قليل من الناس، ولا سيما النساء اللواتي يعتنين بأسرهن. وفي العديد من الأسر، تنهض النساء بالمسؤوليات الأساسية عن تنشئة الأطفال، وهو أمر يتطلب وقتاً وجهداً كبيرين بالترافق مع ساعات العمل الطويلة التي تتطلبها الحملات الانتخابية.
- تقييد مستوى الإنفاق على الترشيح والحملات الانتخابية.
- رفع التمويل الحكومي للأحزاب السياسية عندما ترفع نسبة النساء المرشحات على قوائمها أو تتبنى كوتا نسائية طوعية.
- تخصيص تمويل محدد لتدريب النساء.
- تطبيق سياسات مالية مراعية للقضايا الجنسانية.^[526]

[525]- جولي بالينغتون وآخرون، تمكين المرأة من أجل أحزاب سياسية أقوى، مرجع سابق ص 33.
[526]- جولي بالينغتون وآخرون، تمكين المرأة من أجل أحزاب سياسية أقوى، مرجع سابق ص 26-30.

الفصل الثاني: مشاركة النازحين واللاجئين في الانتخابات

تعدّ المشاركة السياسية في الحياة العامة القائمة على رفض التمييز السياسي أو الهوياتي والمساواة في الحقوق والواجبات بين مواطني أي دولة، سواء كانوا مقيمين ضمن حدودها الجغرافية أو خارجها، حجر الأساس في بناء أي مجتمع ديمقراطي ومؤشراً أساسياً على احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون وضمنان الحق في التجمّع وحرية الرأي والتعبير في أيّ دولة.^[527] وتصبح لهذه المشاركة أهميّة خاصّة في البلدان التي تشهد حالات نزاعات محلّية عنيفة، خصوصاً تلك التي ينتج عنها موجات نزوح داخلي أو لجوء خارجي من قبل أفراد أو مجموعات بشرية تجنّباً أو هرباً من الأسباب المباشرة وغير المباشرة الناجمة عن أعمال العنف والاضطهاد السياسي والتمييز الهوياتي، كما هي الحال في النزاعات المحليّة أو الأهليّة في سوريا والعراق وأفغانستان والبوسنة والكونغو ورواندا على سبيل المثال. عندها، تتحوّل قضيّة المشاركة السياسية لتجمعات النازحين واللاجئين، وغيرهم ممن يقيمون خارج أماكن سكنهم الأصليّة، إلى قضيّة محوريّة لا يمكن تجنبها أو تجاهلها لما لها من تبعات سياسيّة واقتصاديّة واجتماعية بالغة التأثير على مرحلة ما بعد النزاع.^[528]

يمكن تلخيص التأثيرات المباشرة لمشاركة اللاجئين والنازحين على الديناميّات المختلفة لمراحل ما بعد النزاع في أربع نقاط أساسية:

1. إضفاء الشرعية السياسية والمجتمعية على أي ترتيب أو توافق سياسي لمرحلة ما بعد الصراع، خصوصاً في حالات النزاع التي تشكّل فيها مجتمعات النازحين واللاجئين نسبة عالية من العدد الكليّ للسكان في مرحلة ما قبل النزاع.^[529]
2. مؤشّر على الحيّز الديمقراطي للدولة في طور الانتقال السياسي، هذا المؤشّر الناجم عن توسيع هامش المشاركة السياسية المؤثرة والمستدامة لجميع المواطنين والمواطنات في الحياة العامة وفي صناعة القرار على مستوى مؤسسات الدولة.^[530]
3. ترميم الهوية الوطنية والتماسك الاجتماعي وبناء السلام بشكل أكثر استدامة،^[531] خصوصاً عند اعتراف الدولة ضمن دستورها أو قوانينها وتشريعاتها بحق العودة الآمنة والطوعيّة والكرامة لجميع النازحين والنازحات واللاجئين واللاجئات على قدم المساواة ودون تمييز أو إقصاء.

[527]- العوامل التي تعوق المشاركة السياسية على قدم المساواة بين الجميع والخطوات اللازم اتخاذها للتغلب على هذه التحديات، التقرير السنوي للمفوضيّة العليا لحقوق الإنسان في الجلسة 27 من مجلس حقوق الإنسان، رقم A/ HRC/29/27، 30 حزيران/يونيو 2014.

[528]- Armend Bekaj and others, Political Participation of Refugees: Bridging the Gaps, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), and Robert Bosch Stiftung, Stockholm, 2018.p12 <https://doi.org/10.31752/idea.2018.19>. Accessed 13 August 2021

[529]- العقبات القانونية لمشاركة اللاجئين السوريين في الانتخابات الرئاسية، مرجع سابق، ص 9.

[530]- Ruvy Ziegler, and Goodwin-Gill, G.S. Voting Rights of Refugees, 1st edition., Cambridge University Press, 2017

[531]- Brett Lacy, Building Accountability, Legitimacy, and Peace: Refugees, Internally Displaced Persons, and the Right to Political Participation, IFES, Washington, DC, July- August 2004, p. 4

4. مؤشر على التزام الدولة ومؤسساتها وقوانينها وتشريعاتها بالموثيق والصكوك والمعاهدات الدولية، خصوصاً وإن ترافق ذلك مع زيادة تضمينية القانون الانتخابي للدولة واحترامه لحق المشاركة السياسيّة دون تمييز مبني على الأصل الوطني أو مكان الإقامة أو الأسباب التي أدت إلى النزوح أو اللجوء أو الهجرة والاعتراق.^[532]

وعليه، فإنّ أي قانون انتخابيٍّ مستقبليٍّ لسوريا في مرحلة ما بعد النزاع، لن يكون ذا شرعية سياسيّة أو ملكية مجتمعية، ولن يساهم في تعزيز التوافق السياسي والتعافي الاجتماعي والاقتصادي في البلاد، إلّا في حال تضمّن محدّدات وتعريفات واضحة، تعترف بأزمة اللجوء والنزوح السورية وتضمن حق المشاركة السياسية للنازحين واللّاجئين والمغتربين في أي انتخابات تشريعية أو رئاسية. خصوصاً وأنّ تجاهل سياق اللجوء والنزوح السوري، غير المسبوق بالتاريخ الحديث، يعني بالضرورة تهيمش وإقصاء ما يقارب نصف عدد السكان الكلي،^[533] ممن اضطروا للخروج من أماكن سكنهم الأصليّة والاستقرار في أماكن أخرى، داخل البلاد أو خارجها، نتيجة لأعمال العنف المباشرة والاضطهاد السياسي والاجتماعي والإيديولوجي والهويّاتي. الأمر الذي أكدت عليه معظم الاتفاقيات الدولية المتعلّقة بالشأن السوري، مثل قرار مجلس الأمن 2254 (لعام 2015)، الناظم الأساسيّ للعملية السياسيّة في سوريا، حيث نصّت المادة (4) منه على ضرورة إقامة "انتخابات حرة ونزيهة تجري، عملاً بالدستور الجديد، في غضون 18 شهراً تحت إشراف الأمم المتحدة... وتشمل جميع السوريين الذين تحقق لهم هذه المشاركة، بمن فيهم أولئك الذين يعيشون في المهجر"، بالإضافة إلى بيان فيينا، الصادر عام 2015، عن مجموعة الدعم الدولي لسوريا،^[534] والذي نصّ البند (7) منه على "تشكيل حكومة ذات مصداقية وشاملة وغير طائفية على أن يعقب تشكيلها وضع دستور جديد وإجراء انتخابات. وينبغي إجراء هذه الانتخابات تحت إشراف الأمم المتحدة... وأن تكون حرة نزيهة يحق لكل السوريين ومنهم المغتربين المشاركة فيها".

يتناول هذه القسم، بدايةً، المرجعيّة القانونية الدولية لإشراك اللّاجئين والمهاجرين والمقيمين خارج أماكن سكنهم المعتادة في الحياة السياسية العامة في بلادهم، بما في ذلك مشاركتهم بكامل العملية الانتخابية في بلادهم الأصليّة. لينتقل بعدها إلى تقديم محدّدات عامة لخصوصيّة أزمة النزوح واللجوء السوريّة، وعلاقتها بالحل السياسي التفاوضي المدعوم من الأمم المتحدة. إضافة إلى تحليل النصوص الدستورية والقانونية السوريّة، ودراسة القيود التشريعية والتنفيذية والإجرائية التي تعيق وتقيّد مشاركة السوريين غير المقيمين في أماكن سكنهم الأصليّة في الاقتراع والترشّح للانتخابات الرئاسية والتشريعية. أخيراً، يقدم هذا القسم مجموعة من المقترحات والتوصيات، على المدى المتوسط والبعيد، التي تضمن مشاركة اللّاجئين خارجياً والنازحين داخلياً والمغتربين، وذلك في الإطار الدستوري والقانوني وسياق المفاوضات السياسية والدستورية المدعومة أممياً.

Carlos Navarro, "The Political Rights of Migrant Workers and External Voting" in Voting from Abroad, -[532] The International IDEA Handbook, Andrew Ellis and others, IDEA and IFE. Stockholm, 2007, p. 174

[533]- بحسب إحصائيات المفوضية السامية لشؤون اللّاجئين. للمزيد، يُنظر: بوابة البيانات التشغيلية، حالات اللّاجئين، مرجع سابق.

[534]- تضم مجموعة العمل الدولية لأجل سوريا الصين ومصر والاتحاد الأوروبي وفرنسا وألمانيا وإيران والعراق وإيطاليا والأردن ولبنان وعمان وقطر وروسيا والسعودية وتركيا والإمارات والمملكة المتحدة والأمم المتحدة والولايات المتحدة.

أولاً: المشاركة السياسيّة للمقيمين خارج بلادهم الأصليّة في الإطار القانوني الدولي

أكدت الكثير من الصكوك والمعاهدات الدولية على حق مشاركة اللاجئين والمقيمين خارج أماكن سكنهم الأصليّة في الحياة السياسية العامة، بما فيها الانتخابات، في بلدانهم كشرط أساسي من شروط المشاركة السياسية غير التمييزية وغير الإقصائيّة الرامية إلى ترسيخ الديمقراطية في أي دولة. وربطت حق المشاركة السياسية لجميع المواطنين والمواطنين، المقيمين داخل أو خارج الحدود السياسية لبلدانهم، بحقوق الإنسان الأساسيّة الأخرى كالحق في حرّية الرأي والتعبير والتجمع السلمي والتنظيم المجتمعي على مستوى الأفراد والمؤسسات.

انطلقت معظم هذه الصكوك والمعاهدات الدولية بشكل أساسي من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي وعلى الرغم من أنه لم ينص صراحةً على مصطلح "اللاجئين" بمعناه القانوني والسياسي الصريح، إلا أنه اعتبر أنّ الحقوق والواجبات وآليات المشاركة السياسيّة لا ترتبط بمكان الإقامة الحالي ولا تسقط بتغيير مكان الإقامة، حيث نصّت المادة الثانية منه على عدم جواز التمييز في الحقوق والواجبات بناء على "الأصل الوطني" أو "على أساس الوضع السياسي، أو القانوني، أو الدولي للبلد، أو الإقليم الذي ينتمي إليه الشخص". وجاء البند الأول من المادة (21) ليؤكد على أنّ "لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إمّا مباشرةً وإمّا بواسطة ممثّلين يُختارون في حرّية"، دون وضع قيود أو محدّدات خاصّة حول مكان الإقامة أو الوضع القانوني للأفراد المتواجدين خارج الحدود السياسيّة لبلدانهم الأصليّة.

إنّ عدم إدراج قيود متعلقة بمكان الإقامة بما يتعلق بالحق في التمتع بالحقوق والحريات السياسيّة كان واضحاً أيضاً في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والذي نصّت مقدمته على "تمكين كل إنسان من التمتع بحقوقه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك بحقوقه المدنية والسياسية" دون ربط هذا التمكين وأبعاده السياسية بمكان الإقامة أو الحدود السياسية للبلد الأصلي. وعلى الرغم من أنّ المادة (2) من هذا العهد لم تنص صراحة على عدم جواز التمييز بناء على الأصل الوطني أو مكان الإقامة واكتفت بحظر التمييز "بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب"؛ فإن المادة (5) منه منعت أيّ دولة من "فرض أي قيد أو أي تضييق على أي من حقوق الإنسان الأساسيّة المُعترف بها أو النافذة في أي بلد تطبيقاً لقوانين أو اتفاقيات أو أنظمة أو أعراف، بذريعة كون هذا العهد لا يعترف بها أو كون اعترافه بها أضيّق".

بشكل مشابه، نصّت المادة (7) من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة على إلزام الدول باتخاذ "جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في الحياة السياسية والعامة للبلد" وضمان حقوق متساوية للنساء بما فيها الحق في "التصويت في جميع الانتخابات والاستفتاءات العامة... المشاركة في صياغة سياسة الحكومة... المشاركة في أية منظمات وجمعيات غير حكومية تهتم بالحياة العامة والسياسية للبلد" (المادة 7 - البنود أ، ب، ج)، دون ربط الحق في المشاركة السياسية والمشاركة في الانتخابات بمكان الإقامة الحالي أو الأصل الوطني.^[535]

[535]- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، مرجع سابق.

في حين نصّت المادة (41) والمادة (42) من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم على حق "العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، أن يشاركوا في الشؤون العامة في دولة منشئهم، وأن يدلوا بأصواتهم وأن يُنتخبوا في الانتخابات التي تُجرى في تلك الدولة". كما ألزمت الدول الأطراف في هذه الاتفاقية على اتخاذ كافة الإجراءات القانونية والتشريعية "لتيسير ممارسة هذه الحقوق" إضافة إلى إنشاء "مؤسسات يمكن عن طريقها أن تُراعى، سواء في دول المنشأ أو دول العمل، الاحتياجات والأمني والالتزامات الخاصة للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم" بما يضمن حقهم في المشاركة الفاعلة في "اتخاذ القرارات المتعلقة بحياة المجتمعات المحلية وإدارتها".^[536]

ومن الجدير بالذكر، أنّ تزايد الصراعات المحلية العنيفة في العقود الثلاثة الأخيرة، وما نجم عنها من حركات نزوح ولجوء كبرى، تحديداً التدفق الكبير وغير المسبوق للاجئين السوريين خلال الأعوام العشرة الماضية، كان له الدور الأكبر في إجبار المجتمع الدوليّ على إعادة النظر بالأطر التنظيمية والقانونية المتعلقة باللاجئين وتوسيع المفاهيم المتعلقة بالحقوق والواجبات والسياسات الدولية والإقليمية والمحلية تجاه مجتمعات اللاجئين المتواجدين خارج بلدانهم الأصليّة. تجلّى ذلك بشكل واضح باعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة، منذ عام 2016، لعدد من المواثيق والاتفاقيات الدولية الرامية إلى ترميم اتفاق اللاجئين الأساسي لعام 1951. وعلى رأس هذه الاتفاقيات المتممة، إعلان نيويورك الخاص باللاجئين والمهاجرين، الذي تم اعتماده في 19 أيلول/سبتمبر 2016، وما تلاه من اعتماد ميثاق الهجرة والميثاق العالمي بشأن اللاجئين في كانون الأول/ديسمبر 2018.

يعتبر إعلان نيويورك الخاص باللاجئين والمهاجرين أحد أهم الإجراءات والسياسات الدولية الرامية لتعزيز وتطوير اتفاقية الأمم المتحدة لعام 1951 وبروتوكول 1967 الخاصين بوضع اللاجئين، حيث صرّح المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين فيليبو غراندي حول هذا الإعلان بأنه "يملاً ثغرة لطالما كانت دائمة في نظام الحماية الدولية متمثلة في تقاسم المسؤولية بشأن اللاجئين".^[537] نصّ إعلان نيويورك في مقدمته على أنه "ورغم أن الإطار القانوني المنظّم لمعاملة اللاجئين منفصل عن ذلك الذي يحكم معاملة المهاجرين، فإنّ لكلتا الفئتين حقوق الإنسان والحريات الأساسية العالمية نفسها"، بما فيها "إمكانية التسجيل المدني والتوثيق" (الفقرة 71) والحق في المشاركة السياسية على قدم المساواة من خلال دعم الجهود الرامية إلى دمج مجتمعات اللاجئين في الحياة السياسية العامة لبلدانهم الأصليّة (الفقرة 12/د). كما اعتبر الميثاق العالمي بشأن اللاجئين (2018) أن أوضاع اللاجئين تتغير وتزداد تعقيداً بشكل مستمر، خصوصاً مع ازدياد متوسط فترة مكوث مجتمعات اللاجئين في بلدانهم المضيفة، الأمر الذي يتطلب اتخاذ إجراءات وتبني سياسات إضافية ومستمرة للتوصل إلى حل مرضٍ لوضع اللاجئين في بلدان لجوئهم على كافة الأصعدة الإنسانية والسياسية والاقتصادية.

[536]- اعتمدت هذه الاتفاقية بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (45) المؤرخ في 18 كانون الأول/ديسمبر من عام 1990.
[537]- إعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين، الإطار الشامل للاستجابة للاجئين، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين UNHCR، متوفر على الرابط: <https://www.unhcr.org/ar/596322f94.html>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 2 آب/أغسطس 2021.

ثانياً: أزمة اللجوء والنزوح في السياق السوري:

يُميّز هذا التقرير بين ثلاثة أنواع أساسية من السوريين المتواجدين خارج مكان إقامتهم الأصلي والمعتاد: اللاجئين خارجياً والنازحين داخلياً والمغتربين أو المهاجرين. يستند هذا التقرير في تعريفه "لللاجئ" على الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، والتي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 28 تموز/يوليو 1951، حيث عرفت المادة (1 - البند أ) من هذه الاتفاقية اللاجئ على أنه كل شخص يوجد خارج بلد جنسيته "بسبب خوفٍ له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية... ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يستظل بحماية ذلك البلد"، إضافة إلى كل شخص "لا يملك جنسية ويوجد خارج بلد إقامته المعتادة... ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يعود إلى ذلك البلد".

كما يعتمد هذا التقرير في تعريفه "للنازح" على وثيقة المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي، والتي وردت ضمن تقرير ممثل الأمين العام للأمم المتحدة فرانسيس دينغ عام 1998.^[538] حيث عرفت المادة (2) من هذا التقرير النازحين والمشردين داخلياً على أنهم "الأشخاص أو جماعات الأشخاص الذين أُكْرهوا على الهرب أو على ترك منازلهم أو أماكن إقامتهم المعتادة أو اضطروا إلى ذلك، ولا سيما نتيجة أو سعياً لتفادي آثار نزاع مسلح أو حالات عنف عام الأثر أو انتهاكات حقوق الإنسان أو كوارث طبيعية أو كوارث من فعل البشر ولم يعبروا الحدود الدولية المعترف بها للدولة".

أما بما يتعلّق بتعريف المغترب أو المهاجر، تستأنس هذه الورقة بمجموعة التعاريف الواردة في الجزء الأول من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، حيث عرّفت المادة (2) من هذه الاتفاقية العامل المهاجر على أنه "الشخص الذي سيزاول أو يزاول أو ما برح يزاوّل نشاطاً مقابل أجر في دولة ليس من رعاياها"، كما يشمل هذا التعريف أفراد أسرة العامل المهاجر، والذي تعرّفهم المادة (4) من الاتفاقية على أنهم "الأشخاص المتزوجون من عمال مهاجرين أو الذين تربطهم بهم علاقة تنشأ عنها، وفقاً للقانون المنطبق، آثار مكافئة للزواج، وكذلك أطفالهم المعالين وغيرهم من الأشخاص المعالين الذين يُعترف بهم أفراداً في الأسرة".

بناءً على التعريفات والمحدّدات السابقة، فإن النازح واللاجئ السوري هو كل شخص اضطّر لمغادرة قريته أو مدينته أو محافظته الأصليّة في أي فترة زمنية بعد آذار/مارس 2011، إما إلى منطقة أخرى ضمن الحدود السياسيّة للدولة السورية، في حالة النازح داخلياً، أو إلى أيّ بلد آخر خارج الأراضي السورية، بحالة اللاجئ، وذلك لأسباب مباشرة متعلّقة بالنزاع والعنف الدائر في البلاد، كالقصف أو الخطف أو الاعتقال أو الملاحقة الأمنيّة أو الاضطهاد السياسيّ أو التمييز الهويّاتي أو العنف القائم على النوع الاجتماعي أو انقطاع سبل العيش أو تفكك البنى التحتية الأساسيّة. أما بخصوص المهاجر أو المغترب، فإنّ هذه الورقة تعرّفهم على أنهم السوريون الذين غادروا البلاد في أي فترة زمنية قبل آذار/مارس 2011 لأسباب سياسيّة، أو اجتماعيّة، أو اقتصاديّة، أو ثقافيّة واستقروا في بلدان أخرى خارج الحدود السياسيّة للدولة السورية.

[538]- زيادة تعزيز وتشجيع حقوق الإنسان والحريات الأساسيّة، بما في ذلك مسألة برنامج وأساليب عمل اللجنة: حقوق الإنسان والنزوح الجماعي والمشردون، تقرير ممثل الأمين العام للأمم المتحدة فرانسيس م. دينغ المقدم عملاً بقرار اللجنة 39/1997 إضافة مبادئ توجيهية بشأن التشريد الداخلي، الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الدورة 54، 2.E/CN.4/1998/53/Add، 27 أيلول/سبتمبر 2002.

تقدر المفوضية السامية لشؤون اللاجئين عدد اللاجئين خارجياً والنازحين داخلياً نتيجة للصراع السوري الدائر بحوالي 12 مليون إنسان. بمعنى آخر، فإن أكثر من نصف عدد سكان سوريا في فترة ما قبل النزاع يقيمون الآن خارج مكان إقامتهم المعتاد منذ عام 2011. من ضمن هؤلاء، حوالي 5.6 مليون سوري يحمل الصفة القانونية للاجئ، ممن اضطروا للخروج من سوريا نتيجة لأعمال العنف والقمع والاضطهاد المباشر. يقيم معظمهم في الدول المجاورة لسوريا، تحديداً في تركيا (65%)، لبنان (15%)، الأردن (12%)، والعراق (4%) ومصر (2%)، وتتوزع بقية المجتمعات السورية اللاجئة في عدد من الدول الأوروبية مثل ألمانيا وفرنسا وهولندا، والسويد، والنرويج، والدنمارك.^[539] أما بخصوص النازحين داخلياً، فتقدّر الأمم المتحدة عددهم بحوالي 6.2 مليون نازح ضمن أراضي الدولة السورية، أكثر من نصفهم اضطروا إلى النزوح بشكل متكرّر وبفترات زمنية متباعدة.^[540]

تُعتبر أزمة اللجوء والنزوح السورية الأكبر من نوعها في التاريخ الحديث، حيث شكل عدد اللاجئين السوريين أكثر من 25% من المجموع الكليّ لعدد اللاجئين من كل الدول الأخرى التي تشهد أنواعاً مختلفة للنزاعات والصراعات المحليّة العنيفة.^[541] بالتالي فإن أي حل سياسيّ مستقبليّ في سوريا لن يكون ذا قيمة سياسيّة أو شرعية مجتمعية؛ دون الأخذ بالاعتبار السياق غير المسبوق للنازحين واللاجئين السوريين، تحديداً حقوقهم السياسية المتعلقة بمشاركتهم بالانتخابات وتمثيلهم في الهيئات الدستورية والمجالس المنتخبة وقدرتهم على التأثير في السياسات العامة للدولة. وعلى هذا الأساس، فإن جُلّ الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالنزاع السوريّ، وعلى رأسها قرار مجلس الأمن 2254، ركّزت بشكل واضح وصريح على ضرورة إشراك جميع السوريين، داخل سوريا وخارجها، بالعملية السياسية التفاوضية، وكل ما يمكن أن ينتج عنها من إصلاح دستوريّ أو قانونيّ أو انتخابات انتقالية في مرحلة ما بعد الحل السياسيّ. حيث أكدت المادة (4) من هذا القرار على ضرورة قيام عمليّة سياسية بتيسير من الأمم المتحدة "تحديد جدولاً زمنياً وعمليّة لصياغة دستور جديد" وذلك بغرض إقامة "انتخابات حرة ونزيهة تجرى، عملاً بالدستور الجديد، في غضون 18 شهراً تحت إشراف الأمم المتحدة... وتشمل جميع السوريين الذين تحق لهم هذه المشاركة، بمن فيهم أولئك الذين يعيشون في المهجر".

ثالثاً: القيود المتعلقة بالمشاركة الانتخابية للسوريين غير المقيمين في أماكن سكناهم الأصلية

يتناول هذا القسم القيود القانونية والسياسية واللوجستية لمشاركة الأشخاص غير المقيمين في أماكن سكناهم الأصليّة والمعتادة، إن كانوا نازحين داخلياً أو لاجئين خارجياً أو مغتربين، في العمليّة الانتخابية، الرئاسية والتشريعية والمحلية، إن كان من ناحية حقهم في الانتخاب والتصويت أو حقهم في الترشح لهذه الانتخابات.

[539]- إحصائيات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، بوابة البيانات التشغيلية، حالات اللاجئين، مرجع سابق.

[540]- إحصائيات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، المرجع السابق.

[541]- Syrian Refugee Crisis Explained, USA for UNHCR, 5 February 2021.

<https://www.unrefugees.org/news/syria-refugee-crisis-explained/>. Accessed 29 April 2021

1. حق التصويت والانتخاب:

1.1 في الانتخابات الرئاسية:

على الرغم من نصّ المادة (49) من الدستور السوري لعام 2012 على أنّ "الانتخاب والاستفتاء حق للمواطنين وواجب عليهم، وتنظم ممارستهما بقانون" دون أن يحدد بشكل صريح شرط الإقامة داخل أراضي الدولة كأحد الشروط الأساسية لممارسة حق الانتخاب؛ فإنّ المادة (99) من قانون الانتخابات العامة وتعليماته التنفيذية حصرت حق المشاركة السياسية للمقيمين خارج أراضي الدولة في التصويت ضمن الانتخابات الرئاسية حصراً، إضافة إلى وضع الكثير من الشروط والقيود الإدارية واللوجستية والسياسية على هذه المشاركة. حيث تنص هذه المادة على أنه "يحق لكل مواطن غير مقيم على الأراضي السورية أن يمارس حقه في انتخاب رئيس الجمهورية العربية السورية في السفارات السورية وفقاً لأحكام هذا القانون، شريطة أن يكون اسمه وارداً في السجل الانتخابي، وألا يكون ثمة مانع قانوني يحول دون ممارسة حقه في الانتخاب".

كما حدد القانون العمليّة الإجرائية لمشاركة المقيمين خارج أراضي الدولة في الانتخابات الرئاسية؛ أن يقدم المواطن المقيم خارج سوريا طلباً إلى إحدى السفارات السورية بغرض "تسجيل أسمائهم في السفارة التي يختارونها مع كل المعلومات المطلوبة والمتعلّقة بهويتهم ضمن مهلة محدّدة" (المادة 101)، لتقوم بعدها السفارة من "التثبت من ورود الاسم في السجل الانتخابي... من الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية للانتخاب" (المادة 102). ويتم الانتخاب الفعليّ قبل 10 أيام من الموعد المحدّد للانتخابات الرئاسية داخل البلاد (المادة 103)، عن طريق اقتراع الناخب "بجواز سفره السوري العاديّ الساري الصلاحيّة، والممهور بختم خروج من أي منفذ حدودي سوري" (المادة 105)، لتقوم بعدها السفارة بإرسال الأوراق والمحاضر الانتخابية إلى اللجان الانتخابية داخل سوريا عن طريق وزارة الخارجية (المادة 107).

قد تبدو الشروط والقيود السابقة منطقيّة وواقعيّة في الأحوال الطبيعية للدول المستقرة أمنياً وسياسياً، إلا أن خصوصيّة النزاع السوريّ وما نتج عنه من موجات غير مسبوقه من حالات النزوح الداخلي واللجوء الخارجي تفرض تعاطياً مغايراً في السياقات الدستورية والتشريعية والقانونية بما يتعلق بالحقوق السياسيّة لمجموعة بشرية هائلة، تعادل نصف سكان الدولة في فترة ما قبل النزاع، لم تعد مقيمة في أماكن سكنها الأصليّة. بالتالي، فإن الشروط والتعليمات التنفيذية الواردة في قانون الانتخابات العامة حرمت وستحرم ملايين السوريين من المشاركة الفاعلة في أي انتخابات مستقبلية في فترة ما بعد الحل السياسيّ الآتية؛ ، ولذلك للأسباب التالية:

1.1.1 الاقتراع في القنصليات والسفارات السورية:

الأمر الذي يمنع المشاركة السياسية لأعداد كبيرة من السوريين المقيمين خارج أراضي الدولة، ولذلك لأسباب متعلقة بـ:

■ عدم وجود قنصليات أو سفارات سورية في عدد كبير من بلدان اللجوء وبلدان الهجرة، تحديداً تلك البلدان التي قطعت علاقتها الدبلوماسية مع النظام السوري منذ بداية عام 2012.

■ عدم القدرة على الوصول إلى هذه السفارات والقنصليات، إما لأسباب قانونية متعلقة بالخوف من إسقاط صفة اللاجئ في عدد من البلدان، كألمانيا والدنمارك مثلاً، في حال دخل اللاجئ إلى ملاك السفارة أو القنصلية، أو لأسباب أمنية ناجمة عن الخوف من الاعتقال أو الاحتجاز أو المضايقة الأمنية أو المعاملة القاسية في إحدى هذه السفارات والقنصليات، خصوصاً في حال كان اللاجئ ذا موقف سياسي معارض للنظام السوري، أو لأسباب لوجستية متعلقة إما بعدم وجود قدرة مادية للاجئ للسفر إلى مكان تواجد أقرب سفارة إليه، أو بسبب قيود تفرضها عدد من البلدان على إمكانية التحرك بين المناطق المختلفة دون أخذ إذن مسبق من البلد المضيف، كما هي الحال في تركيا على سبيل المثال.

■ انعدام الثقة العامة بالسفارات والقنصليات بسبب هيمنة النظام السوري الكاملة عليها، وتسخير عدد كبير منها لأغراض استخباراتية وأمنية هدفها ترهيب المعارضين السوريين المقيمين في الخارج، أو الحصول على معلوماتهم الشخصية للتضييق الأمني عليهم وعلى عائلاتهم، داخل سوريا وخارجها.

■ إضافة إلى المعوّقات القانونية التي تعيق مشاركة اللاجئين والمقيمين خارج أراضي الدولة السورية، فإن هناك عدداً من الصعوبات غير المتعلقة بالقانون الانتخابي التي تقيد هذه المشاركة، مثل الموقف السياسي للدول المضيفة التي قد تعتبر أنّ إجراء انتخابات على أراضيها فعلاً سياسياً أحادي الجانب، الأمر الذي يؤثر على موقفهم السياسي بالسماح، أو عدم السماح، لإقامة انتخابات ضمن السفارات والقنصليات داخل أراضيها.

1.1.2 ربط قيد الاقتراع وقيد السجل الانتخابي بجواز سفر ساري الصلاحية وممهور بختم رسمي من المعابر الحدودية:

لقد أدى هذا الأمر إلى إلغاء حق المشاركة السياسية لعدد كبير من اللاجئين الذين اضطروا للخروج من سوريا عن طريق معابر حدودية غير رسمية خوفاً من الملاحقة والمساءلة الأمنية من قبل النظام السوري، إضافة إلى أنّ ما يقارب الـ70% من اللاجئين السوريين في لبنان والأردن والعراق، ممن أعمارهم فوق الـ14 عاماً، لا يملكون وثائق رسمية صالحة أو سارية المفعول مثل الهوية الوطنية أو دفتر العائلة أو جواز السفر.^[542] علاوة على ذلك، فإن عدداً كبيراً من السوريين إما جُردوا من حقوقهم المدنية والسياسية، بما فيها جوازات السفر، كما هي الحال مع عدد من المعارضين السياسيين، أو مُنعوا من نيل الجنسية السورية كما هي الحال مع مكتومي القيد من السوريين الأكراد.^[543]

[542]- حق اللاجئين السوريين في الهوية القانونية: الآثار المترتبة على العودة، مذكرة موجزة، المجلس النرويجي للاجئين، كانون الثاني/يناير 2017، متوفر على الرابط: <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/briefing-notes/syrian-refu-gees-right-to-legal-identity-implications-for-return-arabic.pdf>. تمّ تصفح الموقع بتاريخ 13 نيسان/إبريل 2021.

[543]- Jordi Tejel, Syria's Kurds: History, Politics and Society. Routledge, 2009.

1.1.3 حرمان حق الانتخاب للمحكومين بجنايات أمنية وسياسية:

تنص المادة (5 - البند 3) من قانون الانتخابات العامة على أنه "يحرم من حق الانتخاب أو الاستفتاء... المحكوم عليه بجناية، أو جنحة شائنة، أو مخلة بالثقة العامة"، دون أن يضع القانون أو تعليماته التنفيذية أي معايير أو محدّدات واضحة ومبرّرة للجنح الشائنة أو المخلة بالثقة العامة التي من شأنها حرمان المواطنين من حقهم الانتخابي. علاوة على ذلك، أعطت هذه المادة صلاحية تفسير وتعريف هذه الجنح والجنايات إلى وزير العدل، ممثل السلطة التنفيذية المعيّن من رئيس الجمهورية، وليس إلى هيئة أو سلطة قضائية مستقلة. لطالما اعتمد النظام السوري على تسييس هذه المواد لقمع معارضيهم وحرمانهم من أي مشاركة سياسية في الحياة العامة، من خلال ربطها بالمواد المتعلقة بالنيل من هيبة الدولة وإضعاف الشعور القومي المنصوص عليها في قانون العقوبات وقانون مكافحة الإرهاب، وذلك لإصدار عدد كبير من الأحكام الغيابية على الكثير من اللاجئين والنازحين بتهم مختلفة ذات منشأ سياسي، مما يمنع مشاركتهم في التصويت والترشح للانتخابات.

1.2 في الانتخابات المحلية والتشريعية:

إنّ حصر المشاركة الانتخابية للمقيمين خارج الأراضي السورية، من لاجئين ومغتربين، بالانتخابات الرئاسية فقط واستثنائهم من المشاركة في الانتخابات المحليّة والتشريعية يتعارض مع مبدأ المساواة في المشاركة السياسية إسهوةً بالمقيمين داخل البلاد، هذا المبدأ الذي نصّت عليه مجموعة واسعة من الاتفاقيات والصكوك الدولية، كما أسلفنا سابقاً. هذا الحرمان يؤدي أيضاً إلى تبعات سياسية واقتصادية واجتماعية طويلة الأمد من شأنها عرقلة أي انتقال ديمقراطي حقيقي في البلاد في مرحلة ما بعد النزاع، بما في ذلك:

- تقييد حق العودة الآمنة والطوعية للاجئين إلى أماكن سكنهم الأصليّة.
- إضعاف مشاركة المجتمعات اللاجئة والجاليات السورية في عمليات إعادة الإعمار والتعافي الاقتصادي.
- نسف الملكية المجتمعية تجاه أي حل سياسيٍ مستقبليّ.
- ترسيخ الاستقطابات السياسيّة والهوياتيّة الناجمة عن النزاع.
- الفشل في تعزيز مبدأ المواطنة المتساوية، وما يترتب عليها من حقوق وواجبات، بين السوريين والسوريات داخل البلاد وخارجها.

لا يقتصر الحرمان من المشاركة السياسية في الانتخابات المحلية والتشريعية على المقيمين خارج الحدود السياسية لسوريا، بل يمتد إلى النازحين داخلياً ممن اضطروا لمغادرة مدنهم وقراهم الأصليّة والاستقرار في مناطق ومحافظات أخرى ضمن الأراضي السورية. حيث حصرت المادة (59) من قانون الانتخابات العامة حق المشاركة بالانتخابات المحلية والتشريعية بما سماه بالموطن الانتخابي، أي مكان تواجد سجلات القيد المدني للناخب، كما حرمت المادة (3 - البند 2) من القانون ممارسة الحق الانتخابي بالوكالة. بمعنى آخر، وفي سياق الانتخابات المحليّة على سبيل المثال، لا يحق للنازح المشاركة في هذه الانتخابات إلا إذا انتخب،

بحضوره الشخصي الفيزيائي، في المركز الانتخابي التابع لقيده المدني في مكان إقامته الأصلي. الأمر الذي يحرم النازحين داخلياً، ممن لا يستطيعون أو لا يرغبون، لأسباب أمنية أو سياسية أو اقتصادية، بالعودة إلى أماكن سكنهم الأصلية من ممارسة حقهم الانتخابي.

وعلى الرغم من أنّ المادة (59 - البنود 4 و5) تجيز من ناحية المبدأ نقل الموطن الانتخابي، السجل المدني، ضمن المحافظة أو من محافظة إلى أخرى؛ فإن واقع الحال يحتم على هذا النقل أن يكون مُرَقَّقاً بإذن مسبق من الجهات الأمنية والاستخباراتية التابعة للنظام السوري، الأمر الذي قد يعرّض شريحة كبيرة من النازحين داخلياً إلى الاعتقال أو المضايقة الأمنية. إضافة إلى ذلك، فإن إجبار الناخب على نقل سجله المدني من مكان إقامته الأصلي إلى مكان إقامته الحالي تترتب عليه تبعات سياسية، متعلّقة بالتغيير الديموغرافي للمجتمعات الأصلية وحرمانهم من حقهم في العودة إلى مدنهم وقراهم التي نزحوا منها، إضافة إلى تبعات قانونية خطيرة، متعلّقة بالحقوق المدنية مثل تحديث سجلات الوقائع المدنية بحالات الزواج أو الطلاق أو الوفاة، وحتى حق الإرث والحقوق العقارية.

2. حق الترشح:

لا يقتصر تقييد الحقوق السياسيّة للاجئين والمقيمين خارج الأراضي السوريّة على حق التصويت والانتخاب، بل يتعداه إلى وضع قيود واسعة على حقهم في الترشح إما للانتخابات الرئاسية أو لانتخابات مجلس الشعب والمجالس المحليّة. حيث تنصّ المادة (84) من الدستور السوري لعام 2012، على شروط أهليّة الترشح لمنصب رئيس الجمهورية، والتي حصرتها بالآتي:

- أن يكون متماً الأربعين عاماً من عمره.
- أن يكون متمتعاً بالجنسية العربية السوريّة بالولادة، من أبوين متمتعين بالجنسية العربية السوريّة بالولادة.
- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسيّة، وغير محكوم بجرم شائن ولو رُدَّ إليه اعتباره.
- ألا يكون متزوجاً من غير سورية.
- أن يكون مقيماً في الجمهورية العربيّة السوريّة لمدة لا تقلّ عن 10 سنوات إقامة دائمة متصلّة عند تقديم طلب الترشح.

كما أضافت النصوص القانونية المشتقة من المادة الدستورية السابقة، تحديداً المادة (30) من قانون الانتخابات العامة والمادة (23) من تعليماته التنفيذية شروطاً إضافية لأهلية مرشّح رئيس الجمهورية، تمثلت هذه الإضافات بـ:

■ ألا يحمل أي جنسية أخرى غير جنسية الجمهورية العربيّة السوريّة.

■ ألا يكون محروماً من ممارسة حق الانتخاب.

شروط الأهلية هذه لا تأخذ بالاعتبار استثنائية الحالة السوريّة بما يتعلّق بالعدد غير المسبوق في التاريخ الحديث من موجات اللجوء الخارجي، وما ترتب عليها من تغييرات جوهريّة في الديناميات السياسية والدستورية والقانونيّة وتحولات اجتماعية وهوياتيّة بالغة التعقيد. بالتالي، وعند الأخذ بالاعتبار خصوصيّة الحالة السوريّة بما يتعلّق بأمور اللاجئين والمقيمين خارج أماكن سكنهم الأصليّة، نجد أن كل شرط من الشروط السابقة يؤدي، بشكل مباشر أو غير مباشر، إلى إقصاء ملايين السوريين من حقهم في الترشح لمنصب رئيس الجمهورية، وذلك للأسباب الآتية:

تمتّع المرشح بالجنسية السورية منذ الولادة: يحرم هذا الشرط كل مكتوميّ القيد ممن حرموا أو جردوا من جنسيتهم السوريّة في استفتاء 1962، تحديداً من السوريين ذوي القومية الكردية، من الترشح لرئاسة الجمهورية. إضافة إلى ذلك فإن إضافة شرط أن يكون والدا المرشح متمتعين بهذه الجنسية منذ الولادة، يستثني أيضاً عدداً من مكتومي القيد من الذين استطاعوا الحصول على جنسيتهم السوريّة بموجب المرسوم التشريعي رقم (49) لعام 2011، بسبب أن الوالدين لم ينالا هذا الحق في الجنسية، إما بسبب الوفاة أو لأسباب سياسية وقانونية حالت دون قدرتهم على الاستفادة من هذا المرسوم.

علاوة على ذلك، فإن شرط تمتع الأبوين بالجنسية السوريّة منذ الولادة، يحرم الكثير من المغتربين ممن ينحدرون من أب سوريّ وأمّ غير سوريّة، أو العكس، من حقهم في الترشح. وهنا تجدر الإشارة إلى أنّ قانون الأحوال الشخصية السوريّ يعطي الحق للمرأة غير السورية المتزوجة من رجل سوريّ في الحصول على الجنسية السوريّة، لكنّ هذا الحق لا ينطبق على الرجل غير السوريّ المتزوج من امرأة سوريّة، الأمر الذي يحرم المرأة السوريّة من حقها الطبيعي بإعطاء جنسيتها لزوجها، ولأولادها، وأحفادها الذكور، والإناث.

التمتع بالحقوق المدنية والسياسية ورد الاعتبار: لطالما اعتمد النظام السوري على مدار العقود الخمسة الماضية على حرمان عدد كبير من معارضيه من حقوقهم المدنية والسياسيّة كإحدى أدوات القمع السياسيّ الممنهج والتي لا تزال متبّعة حتى يومنا هذا. إضافة إلى ذلك فإن حرمان أي من هؤلاء المعارضين من حقه في الترشح "ولو رُدَّ اعتباره إليه"، يغلّق الباب في وجه مئات الناشطين السياسيين والمدنيين والأكاديميين من الترشح في المستقبل حتى وإن أُعيدت لهم حقوقهم المدنية والسياسية.

الإقامة الدائمة والمتصلة لمدة 10 سنوات داخل سوريا: إنّ شرط الإقامة لفترة محددة ضمن الحدود السياسية لأي بلد قد تعتبر من الشروط التقليدية لأهلية الترشح لأي انتخابات في البلدان المستقرة سياسياً وأمنياً، والتي لا تملك أعداداً مهولة من المواطنين القاطنين خارج أراضيها. لكن إسقاط هذا الشرط بصيغته الحاليّة دون تطويعه لمراعاة خصوصية النزاع السوريّ سيؤدي حتماً إلى حرمان ملايين السوريين من الذين لجؤوا خارج البلاد بعد انتفاضة 2011، إضافة إلى الملايين من المغتربين الذين هاجروا على مدار العقود التي سبقت، من الترشح لمنصب رئيس الجمهورية. مما يحتم إيجاد صياغات دستورية وبدائل قانونية أكثر مرونة للتعاطي مع شرط الإقامة المتصلة ومدتها المفروضة، كتعطيها لمدة محدودة ومؤقتة ضمن الأحكام الناظمة للعملية الانتخابية في مرحلة الانتقال السياسيّ.^[544]

[544]- العقبات القانونية لمشاركة اللاجئين السوريين في الانتخابات الرئاسية، مرجع سابق، ص 15.

عدم حمل المرشّح لجنسية أخرى غير الجنسية السوريّة: بشكل مشابه للمعوّقات والمحدّدات القانونية المرتبطة بشرط الإقامة الدائمة والمتصلة لمدة 10 سنوات ضمن أراضي الدولة، فإن هذا الشرط يعزز حرمان ملايين السوريين، إن كانوا لاجئين أو مغتربين أو مهاجرين، من الترشح لمنصب رئيس الجمهورية. خصوصاً أولئك الذين استطاعوا الحصول على جنسيات أخرى في بلدان لجوئهم وإقامتهم الخارجيّة. وبالتالي فإنّ المرونة القانونية بالتعاطي مع هذا الشرط، حتى لو بصفة مؤقتة، قد يقلل نسبة المحرومين من حقهم السياسي في الترشح لرئاسة الدولة. علماً أنّ الدستور التونسي، وما نتج عنه من تعديلات للقانون الانتخابي، استطاع الوصول إلى حلّ مبتكر غير تقليدي لخلق إطار قانوني ناظم لحملة الجنسية غير التونسية من المواطنين التونسيين، عندما أعطى في الفصل (74) منه الخيار لمرشّح رئيس الجمهورية "بالتخلي عن الجنسية الأخرى عند التصريح بانتخابه رئيساً للجمهورية".^[545]

عدم الزواج من غير سورية: لهذا الشرط مشكلتان أساسيتان. الأولى لغوية واصطلاحية متعلّقة باستخدام صياغة غير حساسة للنوع الاجتماعي-الجنس، تفترض ضمناً أن المرشّح لمنصب رئيس الجمهورية يجب أن يكون رجلاً ذا زوجة غير سورية، الأمر الذي يحرم النساء السوريات، داخل سوريا وخارجها، من الترشح لهذا المنصب. والثانية متعلّقة بسياقات اللجوء أو الاغتراب، والتي تؤدي في الكثير من الأحيان إلى زواج السوريين والسوريات من أزواج وزوجات من جنسيات غير سورية.

[545]- العقوبات القانونية لمشاركة اللاجئين السوريين في الانتخابات الرئاسية، مرجع سابق، ص 15.

1. في الإطار الدستوري:

إن ترسيخ مفهوم المشاركة السياسية في الحياة العامة على قدم المساواة بين جميع المواطنين والمواطنتين، داخل سوريا وخارجها، بمن فيهم اللاجئين خارجياً والنازحين داخلياً والمغتربين، لا بد له أن يرتبط بعدة مبادئ دستورية تهيء البيئة الدستورية والقانونية والسياسية المواتية لهذه المشاركة وتزيل كافة العقبات القانونية والتشريعية والتنفيذية التي تحدّ منها.

علاوة على ذلك، فإنّ أيّ دستور مستقبليّ في سوريا عليه أن يعترف، بشكل صريح لا لبس فيه، بالحقوق السياسية والمدنية للنازحين داخلياً واللاجئين خارجياً، وأن يراعي الديناميات السياسية والاجتماعية والاقتصادية المتعلقة بحركات النزوح واللجوء غير المسبوقة والتي شهدتها البلاد على مدار عقد كامل. خصوصاً وأن قضية النزوح واللجوء السوريّ وتداعياتها لا يمكن النظر إليها على أنها أمر طارئ وآنّي وقصير الأمد، بل قد تستمر إلى عقود طويلة في مرحلة ما بعد الاتفاق السياسيّ، كما جرى في البوسنة وأفغانستان. الأمر الذي يتطلّب تعاطياً مبتكراً وغير تقليدي في الإصلاح الدستوري السوريّ من خلال إدراج عدة مواد دستورية متعلّقة بـ:

■ ضمان حق مشاركة جميع السوريين والسوريين، المقيمين داخل البلاد أو خارجها، في كلّ الاستفتاءات والانتخابات العامة، الرئاسية والتشريعية والمحليّة، على قدم المساواة ودون تمييز أو إقصاء مبنيّ على العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسيّ، أو غير السياسيّ، أو الأصل القومي، أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو مكان الإقامة، أو الوضع السياسي، أو القانوني، أو الدولي للبلد، أو الإقليم الذي ينتمي إليه الشخص.

■ ضمان حق العودة الآمنة والطوعية والكريمة لكل اللاجئين واللاجئات والنازحين والنازحات والمهجرين والمهجرات إلى أماكن سكناهم الأصلية، أو أي مكان آخر على أراضي الدولة السورية يختارونه بإرادتهم الحرة، والفردية، والمطلّعة، والمستنيرة. واعتبار حق العودة حقاً أصيلاً لا يسقط بالتقادم.

■ إنشاء هيئة دستوريّة مستقلة باسم هيئة المهجرين واللاجئين، تتألف من شخصيات قانونية وقضائية واجتماعية واقتصادية وثقافية مستقلة. وتكون مهام هيئة المهجرين واللاجئين اتخاذ كافة التدابير والوسائل والإجراءات التي تضمن حق العودة الآمنة والطوعية والكريمة، وإعادة دمج النازحين واللاجئين في الحياة العامة اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً، وضمن الحق لكل السوريين والسوريّات في استعادة أي مساكن أو أراضٍ أو ممتلكات حرّموا منها بطريقة تعسفية أو غير قانونية.

■ الحدّ من قيود أهلية الترشّح للمناصب السياسية، بما فيها منصب رئيس الجمهورية، بالشكل الذي يتيح أوسع مشاركة ممكنة للاجئين والمقيمين خارج أراضي الدولة، وذلك من خلال:

■ إدراج مادة دستورية تعطي الحق للحصول على جنسية أخرى غير الجنسية السورية في الترشح للانتخابات الرئاسية على أن يتنازل المرشح عن جنسيته الأخرى قبل تقديم طلب ترشيحه.^[546]

■ إلغاء الشرط المتعلّق بتمتع أبوي المرشح بالجنسية السورية منذ الولادة.

[546]- للاستئناس، يُنظر: الدستور التونسي لعام 2014، مرجع سابق، الفصل 74.

■ إدراج بند ضمن فصل "الأحكام الانتقالية" في الدستور، ينصّ على تعطيل شرط الإقامة الدائمة والمتصلة لمدة 10 سنوات لأي مرشح إلى أي منصب سياسي، وذلك لمدة دورتين انتخابيتين (10 سنوات أو 14 سنة) من تاريخ إقرار الدستور الجديد.

2. في الإطار القانوني:

■ إلغاء كافة البنود والمواد القانونية والتشريعية والإجرائية التي تتعارض مع البنود الدستورية السابق ذكرها، أو تلك التي من شأنها تقييد حق المشاركة الانتخابية الحرة والنزيهة والشفافة لكل السوريين والسوريين المقيمين خارج أماكن سكنهم الأصلية، داخل البلاد أم خارجها.

■ أن تكون كامل العملية الانتخابية في مرحلة ما بعد الاتفاق السياسي، داخل سوريا وخارجها، تحت الإشراف والتنظيم المباشر للأمم المتحدة، وفقاً لقرار مجلس الأمن 2254.

■ أن ترتبط عملية الإصلاح الدستوري السوري، إما من خلال اللجنة الدستورية السورية المدعومة من الأمم المتحدة أو غيرها من الآليات التفاوضية الدستورية التي قد تنشأ في المستقبل، بعملية إصلاح قانوني واسعة من شأنها إشراك أوسع شريحة ممكنة من مجتمعات النزوح واللجوء السوري في عملية تطوير قانون انتخابي، مؤقت أو طويل الأمد، يضمن حقوقهم ويعكس مطالبهم وتطلعاتهم. إضافة لذلك، على أيّ قانون انتخابي جديد في سوريا أن يراعي القضايا المحورية الآتية:

3. في تنظيم عملية الاقتراع من الخارج:

■ إعطاء الحق لكل المقيمين خارج أراضي الدولة في المشاركة بالانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية من مكان إقامتهم الحالي.

■ تحييد السفارات والقنصليات السورية من أي دور مباشر في أيّ عملية انتخابية خلال المرحلة الانتقالية، مرحلة ما بعد الاتفاق السياسي، وإعطاء الدور الإشرافي والتنظيمي للتصويت من خارج البلاد بشكل حصريّ إلى الأمم المتحدة، أو أي وكالة أو مؤسسة دولية أخرى تحددها الأمم المتحدة، بالشكل الذي يضمن:

■ حماية حق الانتخابات والتصويت لجميع اللاجئين من مكان إقامتهم الحالي دون أن تسقط عنهم صفة اللاجئ وما يترتب عليها من حقوق والتزامات قانونية مثل الحق في الحماية والإقامة، والحق في العودة الطوعية الفردية والمستنيرة.

■ إعطاء الحق للناخبين المقيمين خارج الأراضي السورية أن يسجلوا أنفسهم في السجل الانتخابي كناخبين من بلد أجنبي دون إجبارهم على التعامل المباشر مع السفارات أو القنصليات السورية، وذلك إما عن طريق التسجيل في سجلات إلكترونية للناخبين متاحة للجميع تشرف عليها الأمم المتحدة، أو عن طريق تقديم طلب خطي إلى مكاتب المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في البلد المضيف، في حال توافرها.

- أن تقوم الأمم المتحدة بالعمل مع حكومات البلدان التي تضم تجمعات لاجئين وجاليات مغتربين لإقامة مراكز انتخابية مركزية على مستوى البلد المضيف، تحت إشراف الأمم المتحدة، يمارس الناخب من خلالها الحق في التصويت، مع إمكانية إقامة مراكز انتخابية فرعية في الأقاليم أو المدن التي تشهد تواجداً كبيراً للجاليات السورية.
- أن تتم عملية التصويت من الخارج قبل أسبوع واحد على الأقل من موعد إجراء الانتخابات داخل البلاد. على أن تتولى الأمم المتحدة عملية فرز أصوات الخارج، أو أن تحتفظ بصناديق الخارج بشكل آمن وسري، وتعلن عن نتائجها عند موعد الفرز النهائي لكامل الأصوات، داخل سوريا وخارجها.
- في حال تعذر كل ما سبق، يمكن النظر بالسماح بالانتخاب الغيابي عن طريق إرسال الناخب لورقته الانتخابية بالبريد المباشر إلى المركز الانتخابي المتوافق مع سجله المدني ودائرته الانتخابية داخل الأراضي السورية، خصوصاً لأولئك المقيمين في أماكن بعيدة لا يوجد فيها تواجد كثيف للجالية السورية. وهنا تجدر الملاحظة، أنّ الانتخاب الغيابي، خصوصاً في الحالة السوريّة، قد يفتح المجال للتزوير والإقصاء والتلاعب الانتخابي من قبل أجهزة الدولة. لذلك، وفي حال تم اللجوء إلى هذا الإجراء يجب التأكيد على زيادة الدور الإشرافي للأمم المتحدة والرقابي للمجتمع المدني على تجميع وفرز صناديق الدوائر الانتخابية في الداخل السوريّ.

4. في تنظيم عملية الاقتراع للنازحين والمهجرين داخلياً:

- أن يلغي القانون الانتخابي الجديد ربط الحق في التصويت بالانتخابات المحلية والتشريعية بالموطن الانتخابي، سجل القيد المدني، بالشكل الذي يُعطي النازحين والمهجرين داخلياً الحرية في اختيار الإجراء الأنسب لهم لممارسة حقهم الانتخابي وفقاً للآتي:
- إما أن يعودوا بشكل آمن وطوعي للتصويت والانتخاب بشكل فيزيائي مباشر ضمن الدائرة الانتخابية المتوافقة مع مكان إقامتهم الأصلي، في حال كان ذلك متاحاً أمنياً أو لوجستياً أو سياسياً.
- أو أن ينتخبوا المرشحين عن الدائرة الانتخابية المتوافقة مع مكان إقامتهم الحالي، حتى وإن كان مكان الإقامة الحالي خارج منطقتهم أو محافظتهم الأصليّة.
- أو أن ينتخبوا المرشحين عن الدائرة الانتخابية المتوافقة مع مكان سكنهم الأصلي، لكن من مكان إقامتهم الحالية، حتى وإن كانت خارج المنطقة أو المحافظة الأصليّة.
- لضمان التنفيذ الأمثل والتضمينية الأوسع، فإنّ هذه الخيارات تتطلب عدداً من الإجراءات اللوجستية والقانونية الآتية:
- أن يقدم النازح طلباً مسبقاً للجهة الإدارية المشرفة على تحديث السجلات الانتخابية، مثل الأمم المتحدة، يعلمهم برغبته في التصويت والانتخاب من مكان إقامته، وذلك إما للمرشحين عن الدائرة الانتخابية لمكان سكناه الأصلي أو للمرشحين عن الدائرة الانتخابية لمكان إقامته الحالي.

- أن تحتوي مراكز الاقتراع في كل الدوائر الانتخابية الفرعية داخل الأراضي السوريّة على صناديق خاصة للأصوات المتعلقة بالانتخابات التي تقع خارج إطار المحافظة أو المنطقة التي يتواجد فيها المركز الانتخابي الفرعي، بغرض السماح للنازحين بالتصويت من مكان إقامتهم الحاليّ للمرشحين عن الدائرة الانتخابية لمكان سكنهم الأصليّ، في حال اختاروا ذلك.
- ضمان الأمم المتحدة لتحديث القيود المدنية السورية لتسجيل كامل اللاجئين والنازحين وأسرهم ومنحهم الأوراق الثبوتية بما يضمن الحق بالترشح والانتخاب و تقسيم الدوائر الانتخابية وتصميم النظام الانتخابي.

الفصل الثالث: تعزيز المشاركة السياسية للأحزاب في الانتخابات

تعتبر الأحزاب في المجتمعات الديمقراطية البنى الأساسية التي تسمح بالمشاركة السياسية لمجموع المواطنين^[547] في صناعة القرارات والسياسات العامة في الدولة سواء بشكل مباشر أم عبر ممثلين يختارهم هؤلاء المواطنون. تكمن أهمية الأحزاب في قدرتها على جمع المصالح العامة وتمثيل الفئات الاجتماعية من خلال طرح برامجها التي من شأنها أن تتحول إلى سياسات عامة عند الفوز بالانتخابات، استناداً إلى شرعية منحها إياها الناخبون. تلعب الأحزاب أيضاً دوراً في تدريب القادة السياسيين على ممارسة السلطة، كما يمكن لها أن تقدم مستوى أعلى من الدقة لمسيرة المرشحين السياسيين في الانتخابات بمقارنة ذلك مع المرشحين المستقلين، وتوفر فرصة أكبر للتنوع لوصول الفئات الأكثر ضعفاً في المجتمعات للسلطة التشريعية عبر الانتخابات؛^[548] من سبيل اشتراط وجود نساء على قوائم الأحزاب الانتخابية مثلاً.^[549] يمكن لها أيضاً أن توفر فرصة لدمج الفئات الاجتماعية من خلال اشتراط تواجد للأحزاب في أكثر من إقليم من البلاد بما يمكنه أن يكفل التنوع الإثني في المجتمعات داخل الحزب نفسه.^[550]

يأتي هذا التقرير لغاية درس القوانين والتشريعات السورية وما تفرزه من واقع من أجل فهم مدى ملاءمتها لتأمين بيئة انتخابية آمنة ومحيدة تعتمد المرجعية الدولية في تأكيدها على انتخابات حرة ونزيهة ودورية وسرية في الاقتراع ضامنة للمساواة باعتبارها أداة وحيدة للوصول للسلطة، ولا بد أن النظام الحزبي التعددي يأتي في لب غاية التقرير. فلا معنى حقيقي لانتخابات حرة ونزيهة إن لم يكن هناك نظام حزبي تعددي يمنح الفرص والإمكانات نفسها للأحزاب المتنافسة، وتزداد أهمية العمل السياسي الحزبي القائم على المنافسة والانفتاح في مراحل الانتقال والترسيخ الديمقراطي.^[551]

لأهمية توفر نظام حزبي تعددي ديمقراطي لضمان انتخابات حرة ونزيهة وقادرة على تمثيل المجتمع يركز هذا الفصل من التقرير على النظام الحزبي في سوريا والتشريعات ذات الصلة التي تشكل أركانها وملامحه ومفرداته، سواء تلك التي تؤثر عليه بشكل غير مباشر، أم المعنية به بشكل مباشر مثل قانوني الأحزاب والانتخابات، وتتضاعف تلك الأهمية من خلال حضور ثقيل لواقع سياسي تميزي

[547]- نورم كيلبي وسيفاكور أشياغبور، الأحزاب السياسية والديمقراطية من الناحيتين العملية والنظرية: المجموعات البرلمانية، المعهد الديمقراطي الوطني. واشنطن، 2006، ص 3 متوفر على الرابط: https://www.ndi.org/sites/default/files/Parliamentary-Groups_AR.pdf، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 23 تموز/يوليو 2021.

[548]- نورم كيلبي وسيفاكور أشياغبور، المرجع السابق، ص 3.
[549]- تتوافر العديد من النظم الانتخابية على كوتا قانونية نسائية، على قوائم الأحزاب، مثل العراق وأفغانستان وبلجيكا وغيرها (نورم كيلبي وسيفاكور أشياغبور، المرجع السابق، ص 3).
[550]- ينص الدستور النيجيري مثلاً، على أنه يجب على الهيئات القيادية في أي حزب أن تمثل الطابع الفيدرالي للدولة النيجيرية من خلال انتماء أعضاء تلك الهيئات إلى ما لا يقل عن ثلثي ولايات البلاد: يُنظر (كينيث جاندا، الأحزاب السياسية والديمقراطية من الناحيتين العملية والنظرية: إقرار قانون الأحزاب، المعهد الديمقراطي الوطني. واشنطن، 2006، ص 19، المربع 12، متوفر على الرابط: [adopting_party_law.qxd \(taalamsharek.org\)](https://www.ndi.org/sites/default/files/adopting_party_law.qxd)، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 23 تموز/يوليو 2021.

[551]- مايكل جونستون، الأحزاب السياسية والديمقراطية من الناحيتين العملية والنظرية: سياسة التمويل السياسي والأحزاب وتوطيد الديمقراطية، المعهد الديمقراطي الوطني، واشنطن، 2006، ص 1. متوفر على الرابط: [political_finance_policy.qxd \(taalamsharek.org\)](https://www.ndi.org/sites/default/files/political_finance_policy.qxd) تمّ تصفح الموقع بتاريخ 23 تموز/يوليو 2021.

لصالح حزب البعث الحاكم في سوريا، والذي يعتبر أحد أشد نماذج الأنظمة الحزبية الحمائية تطرفاً من ناحية حمايته لحزب البعث ومنحه أفضلية تمييزية في حدها الأقصى^[552] وصلت لضمان قيادته للمجتمع دستورياً حتى عام 2012 من خلال المادة الثامنة من دستور 1973 التي تقول بقيادة الحزب للدولة والمجتمع والمادة 84 التي تنص على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث رأس السلطة التنفيذية/رئيس الجمهورية وعرضه للاستفتاء الشعبي.^[553] ورغم إحلال التعددية الحزبية محل قيادة حزب البعث في دستور 2012 النافذ في سوريا حالياً،^[554] وصدور قانون تنظيمي للأحزاب فإن الواقع التمييزي للحزب لم يتغير حسب ما سيتم توضيحه في هذا الفصل.

يركز القسم الأول من هذا الفصل على المعايير الدولية لتشكيل الأحزاب السياسية من ناحية حرية الدعوة لها وتأسيسها والقيود التي يمكن أن تفرض على سياساتها وخطاباتها حسب القانون الدولي، ومن ثم استخلاص معايير ترتبط بعلاقتها بالانتخابات وتدفع بتوافرها لخلق بيئة انتخابية آمنة ومحايدة ومتناغمة مع المرجعية الدولية. ينطلق القسم الثاني لتشكيل فهم أوسع للتشريعات السورية التي تنظم العمل الحزبي وعلاقته بالانتخابات وما تفرزه من واقع حزبي، ومدى تناقضها مع المعايير الدولية، وتكثف درساها لقانون الأحزاب والانتخابات من ناحية تناقضها مع القانون الدولي وعدم توفيرهما البيئة السليمة التي توفر فرصاً واقعية للمساواة والتنافسية بين الأحزاب في طريقها للوصول للإدارة والسلطة. القسم الثالث والأخير يستدعي ممارسات وسياسات فضلى تركز على القانون الدولي والتجارب الديمقراطية ومن ثم ينطلق لاقتراح بعض الإجراءات في الإطارين الدستوري والقانوني التي من المرجح لها أن تؤدي إلى خلق إمكانات وفرص متساوية لكافة الأحزاب السياسية في خوضها انتخابات حرة ونزيهة وشفافة حسب ما ينص عليه القانون الدولي بما فيه قرار مجلس الأمن 2254 المتعلق بسوريا.

أولاً: الضمانات الدولية لحرية إنشاء ونشاط الأحزاب

لم تذكر معظم المواثيق والاتفاقيات الدولية معايير تشكيل الأحزاب السياسية صراحة في بنودها، إلا أنه من خلال تلك الاتفاقيات يمكن أن نستخلص العديد من المعايير التي تشكل محددات واضحة من شأنها أن تمثل مرجعية لكل دولة ترغب في أن يكون نظامها الحزبي متوافقاً مع التزاماتها وفقاً للقانون الدولي.

1. المعايير الدولية لحرية تشكيل الأحزاب وتشكيلها:

إن الحق في حرية اعتناق الآراء وحرية التعبير ونقل المعلومات وتداولها التي تنص عليها المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة ذات الرقم نفسه في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يمكن له أن يكون الأساس المتين لتشكيل الأحزاب السياسية، وخاصة في الحالة السورية، حيث استمر لفترة طويلة ما بين 1973 وحتى عام 2012 التزام الأحزاب "المرخص لها بالعمل"

[552]- كينيث جاندا، مرجع سابق، ص 14.

[553]- الدستور السوري لعام 1973، مرجع سابق، المادتين 8 و84.

[554]- الدستور السوري لعام 2012، مرجع سابق، المادة 8.

بأن تتماشى مع مبادئ وأهداف حزب البعث في الوحدة والحرية والاشتراكية^[555]، ولا يحق لها أن تتبنى أي آراء مخالفة لإيديولوجيا حزب البعث، وإلا فلن يُسمَح لها بالعمل في سوريا، بل وتصبح ملاحقةً ويتعرّض أعضاؤها لعقوبات تصل للإعدام كما سيبينه هذا الفصل لاحقاً.

إن الحق في حرية اعتناق الآراء وتناقُلها مترافقاً مع اهتمامات الفئات الاجتماعية المكونة لكل مجتمع يقود بالضرورة إلى تشكل تجمعات تتفق على الآراء نفسها وتسعى لإدماجها في السياسات العامة للدولة، وعن طريق تلك التجمعات يمكن للأحزاب أن تتكون، وقد حفظ القانون الدولي للبشر حق التجمع والمشاركة في الاجتماعات، واشترط القانون الدولي أيضاً طواعية الانضمام لتلك التجمعات، وعدم إرغام أحدٍ عليها، وتنص على ذلك كل من المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة 21 من العهد الدولي.

إن تلك التجمعات التي يمكن أن تتكون من فئة من المواطنين يتفقون على آراء وبرامج معينة لا يمكن لها أن تشكل أحزاباً سياسية إلا إذا انشغلت بالشأن العام سعياً للوصول للسلطة أو للتأثير في صناعة القرارات في الدولة،^[556] ويكفل القانون الدولي للمواطنين الحق في المشاركة في إدارة البلاد وصناعة السياسات العامة بشكل مباشر أو عبر ممثلين، وذلك عن طريق وحيد، وهو التداول السلمي للسلطة عن طريق الانتخابات الدورية والشفافة والنزيهة والتي تضمن المساواة وعبر الاقتراع السري.^[557] تهمل الاتفاقيتان الإقليميتان التي وقعت عليهما سوريا (الميثاق العربي لحقوق الإنسان، إعلان القاهرة حول حقوق الإنسان في الإسلام) تحديد آلية المشاركة في إدارة الشؤون العامة، وتكتفي بذكر الحق في المشاركة العامة كما هي الحال في المادة 23 من إعلان القاهرة، أو في ذكر آلية الترشح والتمثيل دون التطرق لذكر الانتخابات الدورية والشفافة حسب المادة 24 من الميثاق العربي، ما يفتح الباب واسعاً لتشكيل ديناميات استبدادية في هرمية السلطة.

أسهبت المفوضية السامية لحقوق الإنسان في شرحها لحق الإنسان في المشاركة في التجمعات والجمعيات السلمية ودور الدولة في ذلك. إن ممارسة الحقوق الإنسانية يجب ألا تكون مجرّمة في أي شكل من الأشكال وعلى الدولة ليس فقط أن تسمح بالتجمعات والجمعيات السلمية، بل أيضاً أن تحمي هذه التجمعات والجمعيات وأن تتخذ كل التدابير لتسهيلها. إن مفهوم التجمع السلمي لممارسة حق التعبير بديل حقيقي لممارسة العنف الصارخ الذي يمكن أن يتولد عن ممارسة طويلة للاستبداد والعنف من قبل الدولة. وفق المفوضية فإن الأحزاب السياسية إلى جانب الجمعيات المدنية والنقابات العمالية تخضع لحماية المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.^[558]

[555]- الأحزاب المرخص لها أن تعمل في سوريا حتى عام 2012 لم تكن سوى أحزاب الجبهة الوطنية التقدمية التي يرأسها حزب البعث بشكل دائم، وتلتزم تلك الأحزاب بالخط القومي الاشتراكي لحزب البعث، والجبهة الوطنية التقدمية هي كيان سياسي يعرف عن نفسه بأنه "حدثاً وطنياً هاماً، ونتاجاً موضوعياً للحركة التصحيحية المباركة، حققه في بلادنا القائد الخالد حافظ الأسد، تكريساً للتعددية الحزبية والسياسية، والانفتاح الجدي على جماهير الشعب". ومن الأحزاب المنضوية تحت لواء الجبهة إلى جانب حزب البعث العربي الاشتراكي، حزب الاتحاد الاشتراكي والحزب الشيوعي السوري وحزب العهد الوطني والحزب الشيوعي السوري الموحد إلى جانب أحزاب أخرى.

للمزيد عن كامل أحزاب الجبهة الوطنية التقدمية، متوفر على الرابط:

http://www.pnf.org.sy/?page=category&category_id=113، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 23 تموز/يوليو 2021.

[556]- يُنظر مجموعة من التعريفات للحزب السياسي: نور الدين حاروش، الأحزاب السياسية وعملية البناء الديمقراطي، ص 13.

[557]- يُنظر مثلاً المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

[558]- شرح المفوضية السامية لحقوق الإنسان، متوفر على الرابط:

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23954&LangID=E>

تمّ تصفح الموقع بتاريخ 23 تموز/يوليو 2021.

كما في كل الحقوق والحريات التي يكفلها لم يترك القانون الدولي الحق في تشكيل الأحزاب السياسية دون محددات تمنع التمييز بين أعضاء الأحزاب وأسباب التمايز غير النزيهة بين الأحزاب نفسها.

2. القيود المفروضة على حرية تشكيل الأحزاب السياسية:

رغم أن القانون الدولي يؤكد على حرية تشكيل الأحزاب السياسية، فإنه وضع محددات عامة وواضحة في الوقت نفسه لحدود الحرية التي يمكن التعاظمي معها أثناء تشكيل الأحزاب، ويأتي عدم التمييز بين المواطنين على أي أساس ديني، أو طائفي، أو لغوي، أو جنسي إلى غيره من أصناف التمييز على أي أساس كان ركناً أساسياً من أركان حقوق الإنسان كما ورد في المادة الثانية من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.^[559] لا تغفل المادة الثانية من العهد الدولي بدورها النص على عدم التمييز بين مواطني الدولة على أي أساس، بل تضيف في بنودها اللاحقة تأكيدات على إيجاد آليات تكفل عدم التمييز بين المواطنين.^[560] تنص الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري بدورها على عدم التمييز للمواطنين بالحقوق السياسية، وتؤكد سريان ذلك على الحق في الانتخاب والترشح والمشاركة في إدارة الشؤون العامة.^[561]

يؤكد القانون الدولي على سلمية الأحزاب، وكذلك على طواعية الانضمام لها،^[562] ولا تمنع بعض الاتفاقيات الدولية من وضع قيود قانونية على ممارسة ومشاركة المواطنين الذين يمتلكون وصولاً لأدوات العنف الشرعي في الدولة (الجيش والأمن والشرطة)،^[563] أو حتى حق الحرمان من مشاركتها في الأحزاب والتجمعات.^[564]

تحظر الشرعة الدولية أية أحزاب تدعو للكراهية أو الحرب أو التمييز على أساس عنصري، سواء في الموثائق والاتفاقيات العامة،^[565] أو في الموثائق المعنية بقضايا معينة مثل الاتفاقية الدولية ضد التمييز العنصري.^[566]

أيضاً أي حزب يمارس سياسات تؤدي إلى انزلاق البلاد إلى سياقات عنفية من باب الإخلال "بالأمن القومي، أو السلامة العامة، أو النظام العام، أو حماية الصحة العامة، أو الآداب العامة، أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم" يحظره القانون الدولي.^[567]

أسهمت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان كذلك في تفسير مدى القيود التي يحق للدولة فرضها على ممارسة العمل السياسي. فأقرت المحكمة أن للأحزاب أو أي جماعة سياسية الحق في مناقشة علنية عامة لأي مسألة تتعلق بشكل مؤسسات الدولة أو مضامين الدستور والقوانين، حتى لو كانت تتعلق

[559]- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، مرجع سابق، المادة 2.

[560]- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مرجع سابق، المادة 2.

[561]- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري المعنية بالحقوق السياسية، مرجع سابق، البند "ج" من المادة 5.

[562]- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، مرجع سابق، المادة 20؛ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مرجع سابق، المادة 21.

[563]- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مرجع سابق، المادة 22؛ الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان مرجع سابق، المادة 11.

[564]- الاتفاقية الأميركية لحقوق الإنسان مرجع سابق، المادة 16.

[565]- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مرجع سابق، المادة 20.

[566]- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، مرجع سابق، المادة 4.

[567]- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مرجع سابق، المادة 22.

بوحدة البلاد أو تجزئتها طالما أن هذه الحوارات تتم بشكل ديمقراطي وبعيد عن العنف والدعوة لارتكاب الجرائم، لأن غاية الديمقراطية الأساسية هي أن تزدهر الدول من خلال المناقشات العلنية والسلمية لكل القضايا السياسية والاجتماعية.^[568]

إن ممارسة تلك القيود يشترط بالدرجة الأولى مجتمعاً ديمقراطياً،^[569] لأنه من الممكن للدول المحكومة من قبل سلطات استبدادية أن تستغل تلك القيود لتثبيت هيمنتها على المجتمعات. في سوريا أصدرت محكمة أمن الدولة العليا العديد من الأحكام ضد حرية معارضين سياسيين وأعضاء أحزاب معارضة مبنية على اتهامات يمكن لها أن تندرج تحت الفقرة الثالثة من المادة 21 للعهد الدولي (الإضرار بالأمن القومي أو النظام العام) من نوع "وهن نفسية الأمة، إضعاف الشعور القومي...الخ".^[570]

3. المعايير الدولية لتشكيل الأحزاب بما يتناسب مع توفير بيئة انتخابية محايدة

من خلال ما تم عرضه من المواد المدرجة في المواثيق الدولية، فإنه يمكن استخلاص 10 معايير يمكن أن تعد مرجعية قانونية وحقوقية مبنية على أساس القانون الدولي وحقوق الإنسان أثناء وضع تشريعات خاصة بالأحزاب وضامنة لتوفير نظام حزبي تعددي، وهي:

- حرية تشكيل الأحزاب والانضمام لها واجب على الدولة أن تكفله لمواطنيها.
- الانضمام للحزب أو المساهمة في تشكيله يجب أن يكون حراً طوعياً، ولا يحق لأي حزب أن يرغم المواطنين على الانضمام له بأي وسيلة، سواء كانت باستخدام أدوات العنف، أو عن طريق منح امتيازات خاصة بأعضائها مثل تثقيفهم في الوظائف الحكومية أو تسهيل عملهم في القطاع الخاص عبر الأداء الحكومي أو أي وسيلة أخرى تزيل عن الانضمام للحزب صفة الطوعية الحرة.
- على الدولة أن تقف على مسافة واحدة من جميع الأحزاب السياسية.
- لا يمكن رفض تشكيل الأحزاب تحت أي ذريعة من الذرائع، ولا يمكن إيقاف عمل أي حزب إلا بموجب نصوص قانونية واضحة ومحددة وبناء على حكم قضائي.
- يحظر قانوناً على الأحزاب السياسية حيازة أي نوع من أنواع الأسلحة أو أدوات العنف.
- لا يحق لأفراد الشرطة والجيش تشكيل أو الانضمام للأحزاب السياسية أو يحق للدولة فرض قيود قانونية خاصة بهم.
- على الحزب أن يلتزم بقوله بالنظام الديمقراطي والتعددية السياسية، ويلتزم الديمقراطية في اختيار قياداته وكوادره.

[568]- لمزيد من الاطلاع يُنظر: مناقشة المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لهذه المسألة يمكن الاطلاع على قضية يازار ضد الحكومة التركية "22itemid%22:[%22001-60416%22]". [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:\[%22001-60416%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:[%22001-60416%22]).

[569]- العهد الدولي بالحقوق المدنية والسياسية، مرجع سابق، الفقرة 2 من المادة 22.

[570]- للمزيد يُنظر بعيداً عن العدالة: محكمة أمن الدولة العليا في سوريا، تقرير المنظمة الدولية لمراقبة حقوق الإنسان هيومن رايتس ووتش، مرجع سابق.

■ على الحزب أن يخضع للدستور والقانون، وألا يمارس أي ممارسات خارج النطاق القانوني تحت أي حجة أو ذريعة.

■ يحق للحزب المنافسة على السلطة بالطرق السلمية وعبر الانتخابات الدورية الحرة والنزيهة والعامّة وبالاقتراع السري.

■ يحظر قانوناً كل حزب يدعو للكراهية أو الحرب أو يحرض على العداة أو العنف.

■ يحظر على الأحزاب تبني أي إيديولوجيا أو برنامج أو سلوكيات تؤدي إلى التمييز العنصري على أساس الجنس، أو اللون، أو العرق، أو الدين، أو الطائفة، أو أي أساس تمييزي آخر، أو تؤدي إلى محاربة الحريات وقمع الآراء والتقليل أو الازدراء أو التعدي على حقوق الأقليات.

ثانياً: تناقض التشريعات السورية مع المعايير الدولية لتشكيل الأحزاب

تتوافر المنظومة التشريعية السورية على مجموعة من القوانين والمواد التي من شأنها أن تضمن هيمنة الحزب الواحد على الدولة السورية، والقدرة على إقصاء أو تصفية أية معارضة مهما كانت بسيطة في المجتمع والدولة.

خرق التشريع السوري جميع المبادئ والأصول القانونية الدولية المتعلقة بتشكيل الجمعيات والأحزاب، خاصة تلك المنصوص عليها في المادة 22 من العهد والمادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. إن القيود الدولية على العمل الحزبي والجمعيات قيود غير مطلقة كما سبق وشرحت الفقرة السابقة إلا أن النظام السوري وضع قيوداً واسعة وصلت إلى حد الحظر، فسوريا وخلال أكثر من 50 عاماً لم يكن بها أية آلية قانونية لممارسة العمل السياسي إلا تحت حكم حزب البعث القائد للدولة والمجتمع مما يخالف مبادئ الحرية والمساواة في العمل السياسي بين الأحزاب الواجب توفرها والملزومة بها الدولة السورية، ولم يوجد قانون ينظم عمل الأحزاب في سوريا حتى عام 2011. أما قبل ذلك العام فقد تم منع تشكيل الأحزاب تماماً، ويعتبر كل عمل سياسي أو حزبي خارج نطاق حزب البعث عمل مخالفاً للقانون.

1. مرحلة سيطرة الحزب الواحد في ظل حكم حزب البعث:

منذ استيلائه على السلطة جاء حزب البعث معادياً للديمقراطية التي جاءت "لتحل محل الوحدة"، فكانت "ديمقراطية أعداء الشعب" كما عبر صراحة في بلاغه الانقلابي الأول صبيحة 8 آذار/مارس 1963.^[571] أعلن الحزب في صبيحة يوم الانقلاب أيضاً حالة الطوارئ حسب المرسوم 51 الصادر 1963 والتي تمنح السلطات التنفيذية بتسميتها حاكماً عرفياً الصلاحيات المطلقة على السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية.^[572] بناء عليه لم تجر أي انتخابات طيلة العشر سنوات اللاحقة لانقلاب البعث، حيث تم تعيين السلطة التشريعية في كل مرة تعييناً، حتى عام 1971، بعد أن تم تسميته بمجلس الشعب

[571]- نص البلاغ رقم 1 لانقلاب الثامن من آذار/مارس 1963، المجلس الوطني لقيادة الثورة تاريخ 8 آذار/مارس 1963، التاريخ السوري المعاصر، متوفر على الرابط:

<https://syrmh.com/1963/03/08/البلاغ-رقم-1--لانقلاب-حزب-البعث-العربي-ال/>

تمّ تصفح الموقع بتاريخ 16 نيسان/إبريل 2021.

[572]- قانون الطوارئ الصادر بالمرسوم 51 لعام 1962، واستمر العمل بقانون الطوارئ كما ورد في أكثر من موقع في هذا التقرير حتى عام 2011 وتم إلغاؤه محاولة لامتناس الغضب الشعبي الذي اشتعل إثر الثورة.

وقام بكتابة الدستور السوري لعام 1973، ولذلك سمي أيضاً "مجلس التعيين".^[573]

كان حزب البعث قد أعلن في مؤتمره القومي السادس عام 1963 مبدأ القيادة للدولة والمجتمع،^[574] ثم ثبت سلطته تلك عبر دستور عام 1973 من خلال المادة الثامنة التي تقول بذلك صراحة، والمادة 80 التي تنص على ترشيح القيادة القطرية لحزب البعث لرئيس الجمهورية لعرضه على الاستفتاء، ومن خلال المادة الأولى من الدستور التي تنص على التزام الدولة بعقائد حزب البعث مثل الديمقراطية الشعبية والاشتراكية والوحدة العربية،^[575] وبهذه المواد الدستورية تحصّل حزب البعث على حماية مطلقة منعت حرية عمل الأحزاب الأخرى ووضعت في مكان أعلى من المنافسة. إضافة إلى ذلك أعلن البعث عن تشكيل الجبهة الوطنية التقدمية التي استوعبت ضمنها مجموعة من الأحزاب التي كانت عاملة قبل انقلاب البعث، أو تشكلت في فترة انقلابه، والتي قبلت بهيمنة حزب البعث وتبعيتها له.^[576] خرق التشريع السوري بذلك المعيار الأممي في حرية الأفراد في التجمع وتشكيل الأحزاب والمعيار الخاص بحياد الدولة تجاه الأحزاب السياسية والوقوف على مسافة واحدة منها.

حارب المشرع السوري في فترة حكم البعث التعددية السياسية لحماية الواقع التمييزي لحزب البعث وقام بإصدار مجموعة من التشريعات مع بداية انقلابه. منها لحماية البعث نفسه من خصومه مثل قانون حماية الثورة عام 1964، والذي يقضي بالسماح بتشكيل المحاكم الاستثنائية لمحاكمة خصوم البعث، وعلى إثره تم إصدار قانون إحداث محكمة أمن الدولة العليا في عام 1968 التي قامت بملاحقة خصوم البعث من الأفراد والأحزاب الأخرى بأحكام فضفاضة مثل إثارة النعرات الطائفية أو الانتماء لجماعات إرهابية أو وهن نفسية الأمة... دون أي دليل أو إثبات، وعلى إثرها تمت محاكمة كل من ينشط سياسياً خارج الإطار الذي حدده البعث من أحزاب وأفراد إسلاميين أو شيوعيين أو قوميين.^[577] تم إلغاء محكمة أمن الدولة عام 2011 وإنهاء حالة الطوارئ،^[579] في محاولة لامتناس الغضب الشعبي، إثر اندلاع ثورة آذار/مارس 2011، ليصدر قانون جديد لمكافحة الإرهاب،^[580] ومن ثم قانون آخر لإحداث محكمة الإرهاب،^[581] كحال تعويضية عن الهيمنة البعثية والأداتية "القضائية" التي استخدمها البعث لتثبيت حكمه ضد خصومه.^[582] يضاف إلى ذلك قانون كان قد صدر عام 1979 تحت الرقم 52 خاص بأمن حزب البعث، ويعاقب كل من يمنع البعث عن "أداء مهامه المنصوص عليها في الدستور". ورغم صدور دستور 2012 الذي ينهي قيادة حزب البعث للدولة والمجتمع، وينص على التعددية السياسية،^[583] إلا أن قانون أمن البعث ما زال نافذاً حتى اليوم. لم يكتف حزب البعث بقوانين عامة وفضفاضة يهاجم

[573]- مروان شيخو وآخرون، المجالس التشريعية في الجمهورية العربية السورية من عام 1919 حتى عام 2000 منشورات مجلس الشعب السوري، دمشق، 2000، ص 157-197.

[574]- شمس الدين الكيلاني، مدخل إلى الحياة السياسية السورية: من تأسيس الكيان إلى الثورة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، 2017، ص 45.

[575]- الدستور السوري لعام 1973، مرجع سابق، المواد 1 و8 و80.

[576]- النظام الداخلي للجبهة الوطنية التقدمية، المادتين 5 و6. متوفر على الرابط:

http://pnf.org.sy/?page=category&category_id=5، تم تصفح الموقع بتاريخ 7 آب/أغسطس 2021.

تقول المادتان بقيادة حزب البعث للجبهة وحيازته على نسبة النصف زائد واحد من القيادة المركزية.

[577]- في الذكرى الخامسة لإلغائها: محكمة أمن الدولة القمع على شكل محكمة!، تقرير الشبكة السورية لحقوق الإنسان حول المحكمة المنشور على الموقع الرسمي للشبكة بتاريخ 21 نيسان/إبريل 2016. متوفر على الرابط:

<https://www.shrc.org/?p=25466> تم تصفح الموقع بتاريخ 8 آب/أغسطس 2021.

[578]- تم إلغاء محكمة أمن الدولة العليا بالمرسوم التشريعي رقم 53 لعام 2011.

[579]- تم إنهاء حالة الطوارئ بموجب المرسوم رقم 161 لعام 2011.

[580]- القانون رقم 19 لعام 2012.

[581]- القانون رقم 22 لعام 2012 لإحداث محكمة للنظر في قضايا الإرهاب.

[582]- سوريا- استخدام محكمة مكافحة الإرهاب لخلق المعارضة، منظمة هيومن رايتس ووتش، مرجع سابق.

[583]- الدستور السوري لعام 2012، مرجع سابق، المادة 8.

فيها خصومه ويقضي على التعددية السياسية، وإنما أصدر قانوناً خاصاً ضد معارضين له (جماعة الإخوان المسلمين) يقضي بالإعدام على كل من ينتمي للجماعة.^[584]

هذه القوانين وكثير غيرها أدت إلى منح حزب البعث سلطة عليا على الدولة وأدت إلى إفرار واقع مناقض للمعايير الدولية ويخدم السلطة المطلقة لحزب البعث والأسد من خلفه.

2. الواقع الحزبي الأحادي الذي فرضه التشريع السوري المنحاز لحزب البعث:

انتهك حزب البعث منذ نشوئه حتى اليوم المعيار الأممي الذي يؤكد على سلمية التجمعات والأحزاب وعدم حيازتها للسلاح، إذ شكل الحزب أول مليشيا موازية لمؤسسات الدولة العنيفة تحت مسمى الحرس القومي عام 1963،^[585] ولم يتخل حزب البعث عن السلاح حتى تاريخ كتابة هذا التقرير. يمتلك البعث مفرزة مسلحة من الحرس على مدخل كل فرع أو شعبة أو فرقة حزبية، كما أسس العديد من الميليشيات آخرها كتائب البعث التي شاركت في قمع الثورة بعد عام 2011،^[586] وأدى الاستخدام المفرط للسلاح ضد التظاهر إلى تشكل ميليشيات تابعة لأحزاب أخرى أيضاً تفرض واقعاً سياسياً بالسلاح، كما هو الأمر في مناطق سيطرة قوات سوريا الديمقراطية والميليشيات التابعة لها PYD، أو الميليشيات التي تلتزم بإيديولوجيا إسلامية مثل جيش الإسلام. تخرق الميليشيات المسلحة المعيار الأممي الخاص بسلمية الأحزاب السياسية وتمنح وضعاً تمييزياً للكتل السياسية التي تنبثق عنها أو تلتزم بإيديولوجيتها.

يعمل حزب البعث على استخدام مؤسسات الدولة في خدمة توسعه مخالفاً المعيار الذي يطالب بالالتزام حياد الدولة تجاه الأحزاب، ولم يقتصر ذلك على فترة ما قبل 2012، وإنما بعد صدور دستور 2012 الذي يلغي الحماية التمييزية لحزب البعث ويقر التعددية الحزبية. إذ بقي حزب البعث مهيمناً على مؤسسات الدولة إما مباشرة أو عن طريق مؤسسات رديفة له تلبى أغراضه في تثبيت سلطته، ففي المؤسسة التعليمية لا يحق سوى لحزب البعث أن ينشط في صفوف الطلبة،^[587] وينشر حزب البعث إيديولوجيته من المراحل الأولى عبر مؤسسة طلائع البعث التي تنشط بين طلاب المرحلة الابتدائية،^[588] في حين ينتسب الطلاب في المرحلة الإعدادية آلياً للاتحاد شبيبة الثورة^[589]. في المرحلة الثانوية يتم تنسيب الطلاب لحزب البعث بطريقة آلية أيضاً، حيث يحصل كل طالب على رقمه الحزبي ويعتبر عضواً نصيراً في حزب البعث. في المرحلة الجامعية يعتبر كل الطلاب منتسبين للاتحاد الوطني لطلبة

[584]- يُنظر القانون رقم 40 لعام 1980.

[585]- تأسست تلك الميليشيات في نهاية عام 1963 وكان أول رئيس لها حمد عبيد، يُنظر: شمس الدين الكيلاني، المرجع نفسه، ص 53.

[586]- Aron Lund, The Baath Battalions Move into Damascus, Carnegie endowment for international peace, - [586] 13 February 2014, <http://carnegieendowment.org/syriaincrisis/?fa=54167>, Accessed 06 August 2021

[587]- يقول محمود وهب عضو في أحد أحزاب الجبهة الوطنية التقدمية أن أحزاب الجبهة لا يمكن لها أن تنشط في صفوف الطلبة.

[588]- المادة الأولى من القانون الطليعي: نحب قطرنا العربي السوري ووطننا العربي وحزب البعث العربي الاشتراكي، للاطلاع أكثر على الموقع الرسمي لمنظمة طلائع البعث، متوفر على الرابط: <http://syrianpioneers.org.sy/> تم تصفح الموقع بتاريخ 2 آب/أغسطس 2021.

[589]- تم تأسيس الاتحاد بموجب المرسوم التشريعي رقم 25 لعام 1970 ومن ثم تولى كل النشاطات الطلابية الثقافية والاجتماعية والرياضية والفنية في المدارس الإعدادية، عبر المرسوم التشريعي رقم 65 لعام 1975. ويتبع الاتحاد إيديولوجيا حزب البعث ويعتبر أحد مؤسساته الرديفة، المزيد متوفر على الرابط: <https://ryu-sy.org/%d9%85%d9%86-%d9%86%d8%ad%d9%86/>، تم تصفح الموقع بتاريخ 2 آب/أغسطس 2021.

سوريا، وهو أحد مكونات الجبهة الوطنية التقدمية برئاسة حزب البعث.^[590] أيضاً يمتلك الحزب وصولاً في مؤسسات الجيش والأمن، ولا يُسمَح لحزب غيره بذلك الوصول^[591]، ويعتبر معظم ضباط الجيش والأمن أعضاء في حزب البعث. حتى عام 2000 انتسب لحزب البعث من عناصر الجيش ما يزيد عن 25 ألف عضواً ينتمون لما يزيد عن 1600 حلقة حزبية تنتشر في قطع الجيش.^[592] قامت السلطة في سوريا خلال هيمنة عائلة الأسد بتبعيث كافة المؤسسات الحكومية، وجعلت من وظائف الدولة عامل استقطاب للانتساب للحزب، مما جعلها مع الانتساب الآلي في المرحلة الثانوية أحد الانتهاكات الكبرى للمعايير الدولية في طوعية الانضمام للحزب دون إجبار أياً كان نوعه، لذلك ارتفع أعضاء حزب البعث من 400 عضواً مديناً عام^[593] 1963 إلى ما يزيد عن مليون و900 ألف عام 2000، وانتسب ما يقارب 1000 قاضٍ من أصل 1307 قضاة في سوريا لحزب البعث، وزادت نسبة المحاضرين في الجامعات السورية من البعث عن 68% من إجمالي المحاضرين، إضافة لمعظم العاملين في الدولة.^[594]

يسيطر حزب البعث على مؤسسات المجتمع المدني أيضاً، فاتحاد العمال والفلاحين من مكونات الجبهة الوطنية التقدمية. جعل البعث أيضاً من مختلف مؤسسات المجتمع المدني مؤسسات رديفة لحزب البعث مثل اتحاد الصحفيين واتحاد الناشرين^[595] وغيرها، ويحوز الحزب على نسبة النصف زائد واحد في كل الهيئات القيادية للجمعيات النقابية والمهنية.^[596]

بعد إلغاء المادة الثامنة من الدستور 1973 وإحلال أخرى ملها تنص على التعددية السياسية في دستور 2012 وإصدار قانون الأحزاب والانتخابات في سياق السعي لامتناس ارتدادات الثورة السورية، سعى حزب البعث لإعادة تعريف الهيمنة ضمناً بعد أن كانت صريحة حفاظاً على السلطة في يده.

3. مخالفة قانوني الأحزاب والانتخابات للمعايير الدولية من ناحية التعددية الحزبية:

من المفروض أن قانوني الأحزاب والانتخابات جاء في سياق عملية إصلاحية واستجابة للمطالب الشعبية، وكذلك دستور 2012، إلا أن الواقع الذي أفرزته تلك التشريعات لم يكن سوى سلطة أكبر لحزب البعث على الدولة لعدم جدية التعاطي مع تلك القوانين، إضافة إلى مخالفة الكثير من بنود القانونيين للمعايير الدولية التي تنظم العمل الحزبي في الدولة والمجتمع.

[590]- أعضاء الجبهة الوطنية التقدمية على الموقع الرسمي للجبهة متوفر على الرابط:

http://pnf.org.sy/?page=category&category_id=5، تم تصفح الموقع بتاريخ 2 آب/أغسطس 2021.

[591]- ميثاق الجبهة الوطنية التقدمية، المهمة 8 من المهام الوطنية الموكلة للجبهة الوطنية، متوفر على الرابط:

http://pnf.org.sy/?page=category&category_id=131، تم تصفح الموقع بتاريخ 2 آب/أغسطس 2021.

[592]- شمس الدين الكيلاني، المرجع نفسه، ص 72.

[593]- حنا بطاطو، فلاحو سوريا: أبناء وجهاتهم الريفيين الأقل شأنًا وسياساتهم، ترجمة عبد الله فاضل ورائد نقشبندي، ط1، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، 2014، ص 310.

[594]- شمس الدين الكيلاني، المرجع نفسه، ص 72-73.

[595]- يُنظر المادة 3 من كل من القانون رقم 1 لعام 1990 (قانون اتحاد الصحفيين في سوريا)؛ والقانون رقم 14 لعام 2005 لاتحاد الناشرين السوريين بالتزام الاتحادين بتحقيق أهداف الأمة العربية وفق مقررات حزب البعث العربي الاشتراكي.

[596]- ورد ذلك في شهادة عضو مجلس الشعب السابق وأحد أحزاب الجبهة الوطنية محمود الوهب لصالح هذا التقرير.

■ حرية تشكيل الأحزاب: يقوض قانون الأحزاب الصادر عام 2011 في سوريا حرية تشكيل الأحزاب ويجعلها مرتبطة بقرار السلطة التنفيذية عبر وزير الداخلية الذي هو بطبيعة الحال بعثي، حيث تنص المادتان 7 و8 من القانون على تشكيل لجنة شؤون الأحزاب التي تبت في قبول طلب ترخيص الأحزاب أو رفضها وحتى تعديل أنظمتها الداخلية، وتتألف اللجنة من رئيسها وزير الداخلية وقاض وثلاث من الشخصيات العامة يحددها رئيس الجمهورية، ولا يذكر القانون آلية البت في القرارات،^[597] بل يترك لها أمر كتابة نظامها الداخلي،^[598] وبالتالي تصبح السلطة التنفيذية منشئة للشخصية الاعتبارية للأحزاب وليست معلنة لها، مما يشكل خرقاً للمعايير الدولية في الحق في حرية تشكيل الأحزاب.

■ طوعية الانضمام للحزب السياسي: لا يذكر قانون الأحزاب في أي من مواده طوعية الانضمام للحزب السياسي، ويستمر حزب البعث حتى لحظة كتابة هذا التقرير في النشاط في الصفوف الطلابية وتنسيب الطلاب في المرحلة الثانوية ومنح الأفضلية لأعضاء حزب البعث في الحصول على الوظائف الحكومية.

■ حيادية الدولة تجاه الأحزاب السياسية: لا تقف الدولة على مسافة واحدة من جميع الأحزاب، ويدعم قانون الأحزاب هذا التمييز لصالح حزب البعث، ففيه تحظر الفقرة د من المادة 5 تأسيس الأحزاب على أساس مناطقي، أو قبلي، أو ديني، أو مذهبي، أو على أساس العرق أو الجنس أو اللون. في المقابل لا يذكر القانون أي حظر على أساس التمييز على الأساس القومي أو اللغوي، وهذا ما يقوم عليه حزب البعث حيث يعرف المواطن السوري بأنه مواطن عربي قوام عربته اللغة والانتماء للأمة العربية، وبالتالي كل مواطن سوري لا يؤمن بالانتماء للأمة العربية لا يحق له الانضمام للحزب،^[599] ما يفيد التمييز على أساس قومي ضد الأقليات غير العربية.

وهناك أيضاً التمييز على أساس الرأي أو الموقف السياسي، فالفقرة د من المادة 8 من القانون توجب على طالبي تأسيس الحزب أن يتمتعوا بالحقوق المدنية والسياسية. في الوقت نفسه يعتبر الحرمان من تلك الحقوق أحد العقوبات الجنائية السياسية التي يستخدمها النظام ضد معارضيهِ.^[600]

■ ينص الدستور السوري على عدم استخدام الأموال العامة لمصلحة حزبية،^[601] في حين يستخدم حزب البعث كافة المؤسسات الحكومية لمصالحه الحزبية في الانتخابات الرئاسية والبرلمانية.^[602]

■ تنص المادة 35 من القانون أيضاً على أن أحزاب الجبهة تعتبر مرخصة حكماً على أن تقدم أوراقها بما يتوافق مع القانون خلال ستة أشهر، ولم تقف الدولة على مسافة واحدة من كل الأحزاب بعد صدور القانون، على سبيل المثال ورغم أن الجامعات ملكية عامة، إلا أن حزب البعث يمتلك الكثير من المقار والفروع والشعب والفرق في كل جامعات الدولة السورية، وهي أبنية عامة يستخدمها البعث لمصالحه الحزبية.

[597]- المرسوم التشريعي رقم 100 لعام 2011 قانون الأحزاب، المادة 7 و 8.

[598]- التعليمات التنفيذية لقانون الأحزاب، مرجع سابق، المادة 8.

[599]- المبادئ العامة لدستور حزب البعث العربي الاشتراكي-سوريا، المادة 10.

[600]- قانون العقوبات السوري المعنية بالجرائم الجنائية السياسية، العقوبة الرابعة (التجريد المدني) من المادة 38.

[601]- الدستور السوري لعام 2012، مرجع سابق، الفقرة 5 من المادة 8.

[602]- مثال ذلك استخدام وسائل الإعلام الحكومية للتحضير للحملة الانتخابية لرئيس الجمهورية لصالح الأمين العام لحزب البعث بشار الأسد: محي الدين عمورة، خطة إعلامية لإعادة انتخاب الأسد، موقع الجمهورية، 2 شباط/فبراير 2021، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/3COWrTZ>، تم تصفح الموقع بتاريخ 5 آب/أغسطس 2021.

■ سلمية العمل السياسي وحظر الأحزاب التي تحوز أسلحة: حسب قانون الأحزاب فإنه لا ينطوي نشاط أي حزب على إقامة تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية،^[603] في الوقت الذي لدى حزب البعث وأحزاب أخرى مثل القومي السوري مليشيات شبه عسكرية عملت على قمع المتظاهرين في الثورة، إضافة إلى مفازر الحرس المسلح أمام مقرات حزب البعث. يمثل هذا السلوك خرقاً لقانون الأحزاب نفسه، وللمعايير الدولية التي تشترط سلمية النشاط الحزبي.

■ ينص القانون الدولي على إما منع العناصر التي تمتلك وصولاً لأدوات العنف (الجيش والشرطة) من المشاركة في الحياة السياسية، أو على الأقل وضع قيود محدّدة لنشاطها، في حين لا يشترط قانون الأحزاب السوري ذلك، ولا يحق لأي حزب سياسي أن ينشط في تلك الأوساط باستثناء حزب البعث.

■ الفقرة هـ من المادة 5 للقانون تنص على تبني الحزب السياسي الأسس الديمقراطية في حين خالف حزب البعث وبشكل واضح تلك الأسس في الانتخابات النيابية الأخيرة، فقد تم اختيار الأعضاء البعثيين المرشحين لحزب البعث دائماً من قبل القيادة القطرية، ثم أدخل حزب البعث عملية الاستئناس الحزبي (انتخاب المرشحين من قبل البعثيين في الدوائر الانتخابية) في الانتخابات النيابية لعام 2020، لكنه لم يلتزم بالنتائج الديمقراطية، وقام بإقصاء العديد من الناجحين في عملية الاستئناس^[604]، إضافة إلى أن الأعضاء القيايين في البعث يتم اختيارهم دون النظر لنتائج الانتخابات، ويكفي دليلاً أن يكون حافظ الأسد الأمين العام للحزب لمدة ثلاثين عاماً ليرثه ابنه بشار الأسد في العشرين عام الأخيرة.

■ تنص المادة 24 من قانون الانتخابات على أن 50% من أعضاء مجلس الشعب يجب أن يكونوا من العمال والفلاحين،^[605] وتعيق هذه المادة التعددية السياسية لأنها تعطي أولوية للأحزاب ذات التوجه الاشتراكي على باقي الأحزاب.

■ يدعو القانون الدولي لحظر كل الأحزاب التي تتبنى خطاباً عنصرياً أو خطاب كراهية، إلا أن الأحزاب القائمة في سوريا، وعلى رأسها البعث، تتبنى خطاباً يدعو للكراهية ضد كل من اعترض على النظام الحاكم، وتمتلى تصريحات تلك الأحزاب وبياناتها باتهامات تدعو للكراهية والتصفية من أمثال مهندسين وخونة وعملاء وإرهابيين... الخ.^[606]

■ يحظر القانون الدولي وكذلك قانون الأحزاب السوري،^[607] تشكيل الأحزاب على أساس طائفي أو ديني أو عرقي أو على أساس الجنس... الخ، وعلى الرغم من ذلك؛ فإن الكثير من الأحزاب المتشكلة أو التي تتشكل في سوريا تقوم على أساس تمييزي مثل حزب البعث القائم على أساس قومي وحزب PYD القائم على أساس عرقي وكذلك أحزاب الجبهة القومية العربية والأحزاب القومية الكردية.

[603]- قانون الأحزاب، مرجع سابق، الفقرة "و" من المادة 5.

[604]- تقرير عمار ياسر حمو، بذريعة "الاستئناس الحزبي": النظام يكشف أوزان التيارات داخل "البعث" الحاكم وينقلب عليها، موقع سوريا على طول، تاريخ 22 تموز/يوليو 2020. متوفر على الرابط: <https://bit.ly/39zFQqZ> تم تصفح الموقع بتاريخ 5 آب/أغسطس 2021.

[605]- قانون الانتخابات العامة رقم 5 لعام 2014، المادة 24.

[606]- مثال ذلك البيانات الصادرة عن حزب البعث خلال الثورة والتي لا يكاد يخلو واحد فيها من اتهامات وتسميات تدعو للكراهية، لمزيد من الاطلاع على الرابط: <http://baathparty.sy/Category.php?cid=3> تم تصفح الموقع بتاريخ 10 آب/أغسطس 2021.

[607]- قانون الأحزاب السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 100 لعام 2011، بتاريخ 3 آب/أغسطس 2011، المادة 5.

■ تنص المادة 77 من قانون الانتخابات العامة على النظام الانتخابي الأكثرية^[608] الذي يمنح الفرصة للمرشحين المتحصلين على أعلى نسبة من الأصوات، مما يعيق وصول الأحزاب الجديدة للبرلمان ويساهم في دعم أحزاب قائمة، وخاصة حزب البعث، للهيمنة على البرلمان بما يملكه من موارد وشبكة علاقات شكّلها طيلة فترة حكمه.

هذه السمات وغيرها كثير أدت إلى تشكيل واقع سياسي في سوريا منح حزب البعث أفضلية على غيره، وأهداه فرصة أكبر مستقبلاً للعب دور مهم في المرحلة الانتقالية بما يملكه من أوضاع تمييزية لا يمكن أن تخوض سوريا عملية انتخابية نزيهة دون إلغائها.

ثالثاً: انعكاسات واقع العمل الحزبي على الانتخابات

إن التشريعات السورية، تلك التي حكمت العملية الانتخابية قبل صدور الدستور 2012 (الذي يقر التعددية السياسية) وقانون الانتخابات والأحزاب أم بعدها، تم وضعها من قبل المشرع بما يتناسب مع منح أفضلية لحزب البعث وتثبيت سيطرته على السلطتين التشريعية والتنفيذية.

1. التحكم المطلق لحزب البعث بمسار العملية الانتخابية:

في ظل دستور عام 1973 الذي جعل البعث قائداً للدولة والمجتمع كانت مخرجات العملية الانتخابية مضمونة لصالح البعث، فترشيح رئيس الجمهورية يصدر عن القيادة القطرية للحزب وقائمة الجبهة الوطنية التقدمية تضمن للبعث دائماً نسبة النصف+1 من مقاعد البرلمان ومجالس الإدارة المحلية، ونادراً ما يتم السماح أن تسقط ورقة في صندوق الاقتراع دون أن تكون قائمة الجبهة عليها.^[609] السيطرة الكاملة لحزب البعث على قوائم الجبهة وعلى قطاعات العمال والفلاحين على اعتبار أن الاتحاديين في الجبهة الوطنية التقدمية التي يترأسها البعث، وباقي المستقلين الذين لا يقبل ترشيحهم إلا بعد حصولهم على الموافقة الأمنية التي تأتي من الفروع الأمنية الموالية للنظام والمكونة من عناصر بعثية،^[610] جعلت من الانتخابات مناسبة للتكسب والفساد وبناء العلاقات الزبائنية بين القيادات النافذة في البعث والراغبين في الحصول على النيابة البرلمانية.

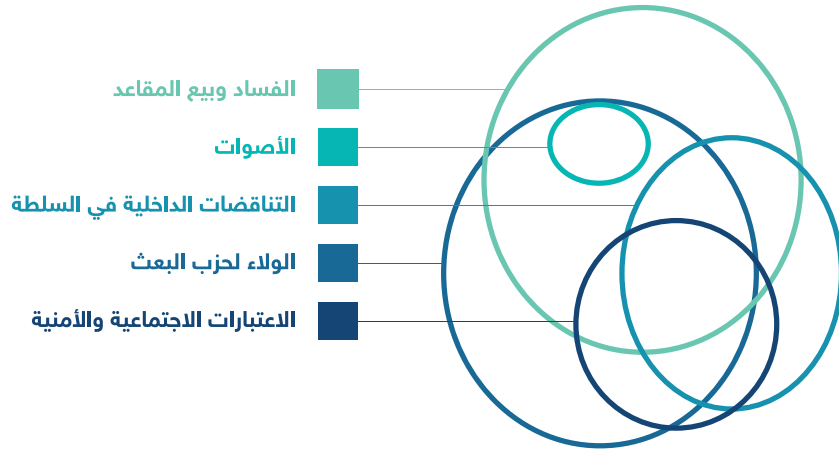
هذه السيطرة المطلقة تعطي البعث القدرة على التحكم التام بمقاعد مجلس الشعب وتحديد المرشحين الناجحين، مما جعل من مجلس الشعب فرصة للفساد عبر بيع المقاعد مقابل المال أو الولاء، وتم تقسيم القطاعات حسب تحدر القيادات البعثية من مناطقهم، ويتولى كل عضو نافذ في البعث على مستوى القيادة بيع الكراسي دون النظر للانتخابات،^[611] وبسبب ضمان نجاح قوائم الجبهة لم يخل الأمر من بيع أحزاب الجبهة ترشيحاتها لراغبين في الدخول للبرلمان مقابل تبرعات للحزب أو بيعها بشكل مباشر من رئيس الحزب.^[612]

[608]- لفهم أكثر للنظام الانتخابي الأكثرية والنظام النسبي راجع أشكال الأنظمة الانتخابية في التقرير أعلاه.
[609]- يقول محمد برمّو عضو مجلس الشعب مستقل عن الدورة الانتخابية 2007-2012 أنه لم يتم توجيهه بشكل مباشر لطباعة أوراق انتخابية عليها قائمة الجبهة الوطنية التقدمية، لكنه من المعروف أن من لا يطبعها سيواجه صعوبات ومخاطر من اللجان الانتخابية القائمة على صناديق الاقتراع والمكونة من موظفين بعثيين. كذلك يقول علي البش عضو مجلس الشعب عن حزب البعث للدورة نفسها أنه لا يمكن للمستقلين تشكيل قائمة عددها قد يؤثر على قائمة الجبهة، وإنما لتكملة تلك القائمة. وعادة ما يطبع المرشحون فرادى أو قوائم أوراق اقتراعهم وهي تحتوي أسماؤهم مضافة لأسماء قوائم الجبهة.
[610]- لا يذكر قانون الانتخابات السابق والحالي الموافقة الأمنية شرطاً في قبول الترشيح، إلا أن الأمر متعارف عليه في أوساط السوريين وأكد عليه علي البش عضو مجلس الشعب عن حزب البعث في شهادته لصالح هذا التقرير.
[611]- على سبيل المثال من كان يقرر الناجحين في منطقة التل في ريف دمشق ومناطق أخرى عبد الله الأحمر الأمين العام المساعد للحزب والمتحدر من منطقة التل. (شهادة محمد برمّو لصالح التقرير).
[612]- ورد ذلك في شهادتي محمود الوهب عضو مجلس شعب سابق عن أحد أحزاب الجبهة ومحمد برمّو عضو مستقل.

حول انتخابات الرئاسة فقد حافظ دستور 1973 على حيادية البعث للمنصب بغطاء دستوري، وبعد تعديل 2012 الذي يلغي قيادة البعث للدولة والمجتمع تم الاستعاضة عن المادة الثامنة بطريقة ضامنة لحزب البعث على ترشيح رئيس الجمهورية عبر حصر قبول الترشيح بأعضاء مجلس الشعب الذي يستمر البعث بالسيطرة عليه. حسب الدستور لا يقبل الترشيح لمنصب الرئاسة إلا عبر تأييد خطي من قبل 35 عضواً من مجلس الشعب، ولا يمكن للنائب أن يختار أكثر من مرشح واحد.^[613]

رغم صدور قانون الأحزاب والدستور الجديد ما زال حزب البعث يسيطر على مخرجات العملية الانتخابية في سوريا، وبدل الغطاء الدستوري بات الفساد والتزوير هو الضامن الأكبر لتلك الهيمنة، وقد وصل أعضاء مجلس الشعب من حزب البعث في مرحلة ما بعد الدستور 2012 وقانون الأحزاب معدلات أعلى من حيث الحضور البرلماني لم يصلوها من قبل في ظل دستور 1973 ومادته الثامنة. يعود ذلك لخوف البعث من فقدان السيطرة وتركيزه على حضور أقوى في السلطة التشريعية عبر التزوير. لا يمكن أن تجري في سوريا عملية انتخابية نزيهة لما يملكه البعث من وضع تمييزي يفوق كل منافسيه المحتملين، فمعظم القضاة في سوريا من البعثيين ومعظم أعضاء اللجان الانتخابية والقائمين على صناديق الاقتراع من البعثيين. وكل القائمين على العملية الانتخابية عموماً بعثيون،^[614] والإعلام من البعثيين ووزارة الإعلام واتحادات النشر والصحافة من البعثيين.^[615]

الرسم رقم 4: العوامل المؤثرة في العملية الانتخابية في سوريا حسب حجم تأثيرها



يجعل البعث من مجلس الشعب أداة للضبط الاجتماعي من خلال منح المقاعد لموالين له مراعيًا التوازنات الإقليمية،^[616] ويلعب الولاء للبعث وبيع المقاعد الدور الأكبر في تحديد الناجحين، ومن ثم التناقضات الداخلية والمنافسات البينية في الحزب، والاعتبارات الأمنية والاجتماعية، ولا يلعب التصويت في الانتخابات إلا دوراً ثانوياً ضعيفاً.^[617] وفي الشكل أعلاه مخطط تقريبي للعوامل المؤثرة في العملية الانتخابية.

[613]- الدستور السوري لعام 2012، مرجع سابق، البند 3 من المادة 85 المتعلقة بقبول الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية.
[614]- تهاجم بروين إبراهيم رئيسة حزب الشباب للبناء والتغيير، وهو حزب مرخص بناء على قانون الأحزاب الصادر 2011، القائمين على العملية الانتخابية في الدورة التشريعية لعام 2020 لمجلس الشعب وارتكاب مخالفات وانتهاكات لصالح حزب البعث من باب زيادة أصوات أو تأمر اللجان الانتخابية مع البعث إلى غير ذلك وتعلل ذلك بهيمنة البعثيين على اللجان الانتخابية والقضاة، لمزيد من الاطلاع الفيديو المنشور لبروين إبراهيم على موقع يوتيوب بتاريخ 21 تموز/يوليو 2020 تحت عنوان "الانتخابات عار وسوريا ليست مزرعة البعث" متوفر على الرابط:

<https://www.youtube.com/watch?v=hnVAaNYRd8A&t=168s> تم تصفح الموقع بتاريخ 12 آب/أغسطس 2021.

[615]- لمزيد من الاطلاع على هيمنة البعث على الإعلام الحكومي وغير الحكومي السوري ينظر قسم الإعلام أعلاه.

[616]- من شهادة علي البش للتقرير.

[617]- تم رسم المخطط وتقدير مدى التأثير بناء على شهادات أعضاء مجلس شعب سابقين مستقلين أو بعثيين أو منتسبين لأحزاب الجبهة لصالح التقرير.

كما سبق ذكره؛ لم يؤثر صدور الدستور الجديد (2012) وقانون الأحزاب والانتخابات في التقليل من سلطة البعث، ولم يتغير سوى التوازنات التي فرضتها السياسة الأمنية والقومية التي اتبعتها النظام السوري ضد الشعب في الثورة، وباتت مقاعد البرلمان مكافآت لداعمي النظام من شبيحة وممولين.^[618]

في المقابل فإن الطوفان الإعلامي المؤيد لرأس النظام بشار الأسد والحملات الانتخابية الضخمة التي ترافق ترشيحه من قبل مؤسسات الدولة والفعاليات الخاصة والدستور الذي يعيق ترشح حقيقي لمنصب الرئاسة ضد الأسد لحاجة المرشح لـ 35 برلماني في برلمان مكون من مناصري الأسد، كل ذلك لا يجعل من الانتخابات الرئاسية إضافة للانتخابات التشريعية أكثر من "أعراس ديمقراطية" كما يسميها الإعلام السوري تؤكد على الولاء للسلطة وللحزب.

إن الهيمنة التي يتوفر عليها حزب البعث على أعضاء البرلمان، بما يملكه من وضع تمييزي يلغي أي منافسة حقيقية، أدت وتؤدي بشكل دائم لعملية انتخابية غير محايدة ومنحازة له ومحشوة بالتزوير والانتهاكات، بما يقود لنتائج حتمية لا يمكن تبديلها بدعم الوضع السلطوي للحزب. لم يتغير الوضع بعد 2012 بما ينعكس جلياً في عدد الأعضاء المنتمين للبعث يضاف إليها في حافظته السياسية مقاعد أحزاب الجبهة التي يتم إقرار أسماء أعضائها من قبل البعث نفسه. الجدول رقم 1 يبين مدى سيطرة حزب البعث على البرلمان وكيف أنها لم تتغير بعد الدستور الجديد وصدور قانون الأحزاب بما يفيد بشكليات تلك التعديلات وعدم فعاليتها وجديتها في إحداث انتقال أو تحول ديمقراطي.

الجدول رقم 26: توزع مقاعد القوى السياسية (الأحزاب والمستقلون) في الدورات التشريعية لمجلس الشعب بين عامي 1973-1994^[619]

اسم الحزب أو القائمة	الدور السابع 1998	الدور الثامن 2003	الدور التاسع 2007	الدور العاشر 2012	الدور الحادي عشر 2016	الدور الثاني عشر 2020
حزب البعث	135	135	131	134	176	167
أحزاب الجبهة	32	32	39	37	16	16
أحزاب أخرى	لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	0	0	0
مستقلون	83	83	80	79	62	67
المجموع	250	250	250	250	250	250

[618]- من بين الناجحين في انتخابات 2020 حسام قاطرجي رئيس مليشيا "مجموعة القاطرجي"، وسمسار النفط بين النظام وداعش وثم النظام وفسد، وعمار الأسد أحد قادة مليشيات الدفاع الوطني، وخير الله عبد الباري مؤسس "لواء الباقر" وفاضل وردة قائد الدفاع الوطني في سلمية.

[619]- للمزيد، يُنظر: قاعدة البيانات الخاصة بالبرلمانات الوطنية، الجمهورية العربية السورية مجلس الشعب أرشيف تاريخي لنتائج الانتخابات البرلمانية، موقع الاتحاد الدولي للبرلمانات الوطنية. متوفر على الرابط:

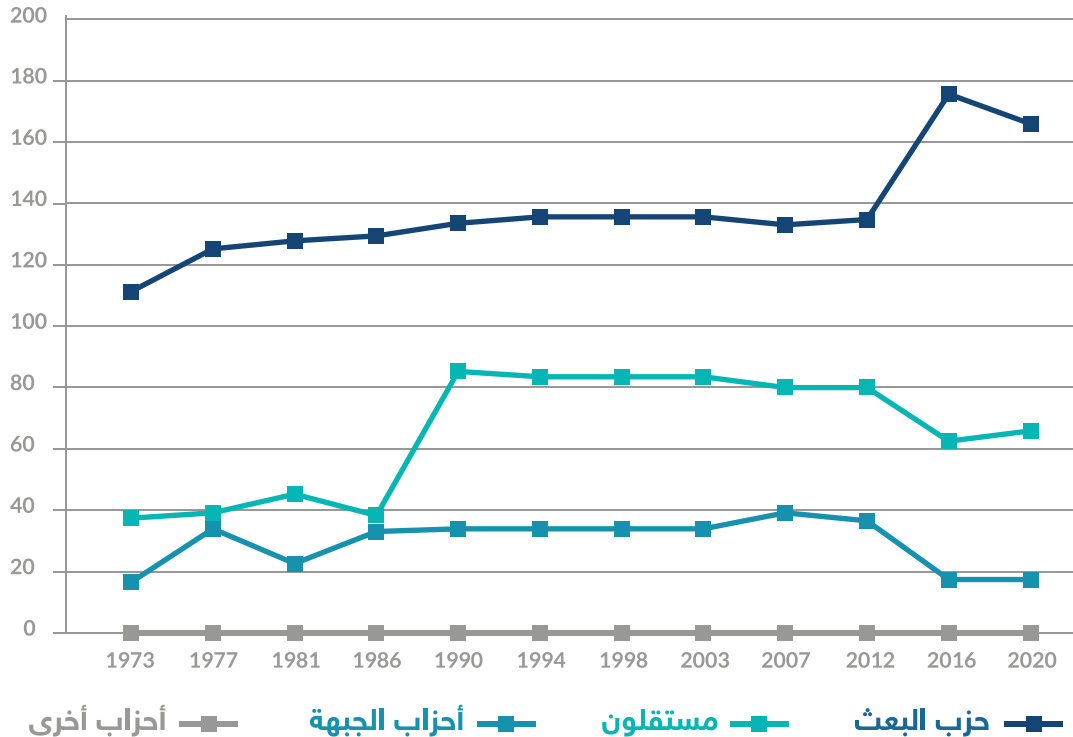
http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2307_arc.htm، تم تصفح الموقع بتاريخ 30 نيسان/إبريل 2021.

الجدول رقم 27: توزيع مقاعد القوى السياسية (الأحزاب والمستقلون) في الدورات التشريعية لمجلس الشعب بين عامي 1998-2020

اسم الحزب أو القائمة	الدور الأول 1973	الدور الثاني 1977	الدور الثالث 1981	الدور الرابع 1986	الدور الخامس 1990	الدور السادس 1994
حزب البعث	111	125	127	129	134	135
أحزاب الجبهة	16	34	22	31	32	32
أحزاب أخرى	لم يوجد	لم يوجد	لم يوجد	لم يوجد	لم يوجد	لم يوجد
مستقلون	37	36	46	35	84	83
المجموع	164	195	195	195	250	250

ومن الجدول، يبدو جلياً كيف أن الأدوار التشريعية الثلاثة للبرلمان السوري بعد نفاذ دستور 2012 وإصدار قانون الأحزاب ومن ثم الانتخابات حوت الحضور الأقوى لأعضاء بعثيين مما كانت عليه الأعداد من قبل.

الرسم البياني رقم 10: توزيع مقاعد مجلس الشعب السوري بين 1973-2020 بين الأحزاب والمستقلين



بعد صدور قانون الأحزاب في سوريا عام 2011 تم ترخيص 20 حزباً في سوريا، منهم 10 أحزاب في الجبهة الوطنية التقدمية.^[620] لم تستطع تلك الأحزاب أن تحقق جماهيرية، وذلك للأسلوب الذي تدير فيه السلطة المتمثلة بعائلة الأسد ومن خلفها حزب البعث السياسات العامة والنظام الحزبي في البلاد.

لم تشكل الجبهة الوطنية التقدمية طيلة فترة تأسيسها أكثر من "بيت الطاعة" الخاص بحزب البعث، ولم تستطع الأحزاب فيها الحصول على الامتيازات والمناصب وعضوية مجلس الشعب إلا من خلال البعث، مما فصلها عن الفئات الاجتماعية التي من المفترض أنها تمثلها. تمكنت أحزاب الجبهة من الحصول على مقاعد في مجالس الإدارة المحلية ومجلس الشعب من خلال تواجدها على قائمة الجبهة التي طالما نجحت عبر الإجراءات غير القانونية والتعسفية والمخالفة لكل القوانين الدولية التي كان يمارسها حزب البعث، كما تقدم شرحه. أبعدتها ذلك عن سعيها لاستقطاب الناخبين،^[621] وحجمها ولم يزد أعداد أعضاء الحزب الواحد عن المئات، ولم تعد تمثل أكثر من ملاحق وجيوب صغيرة لحزب البعث في السلطة.^[622] على الطرف الآخر فإن الأحزاب التي عارضت هيمنة البعث تم إقصاؤها وحرمانها من الانخراط في الشأن العام والحياة السياسية من خلال مجموعة من القوانين التي تمكن السلطة من التعامل مع معارضيها بوحشية مفرطة كما وضح التقرير أعلاه. الأحزاب التي تم ترخيصها بعد صدور قانون الأحزاب لم تستطع أن تستفيد من التعددية الحزبية التي وفرها دستور^[623] 2012 لهيمنة البعث على منافذ السلطات كافة، ومنعه توفير بيئة انتخابية محايدة، وقدرته الوافرة على ممارسة التزوير والإقصاء.

إن مهمة الأحزاب الرئيسية هي القدرة على تمثيل المواطنين^[624] وبناء إرادتهم السياسية،^[625] وتظهر مدى ثقة المواطنين بفعالية النظام الحزبي وقدرته على تمثيل مصالحهم وتوجهاتهم من خلال إقبالهم على الانتخابات وممارسة حقهم وواجبهم الدستوري.^[626] رغم إقرار التعددية الحزبية فإن استمرار انتقاء الأعضاء وبيع المقاعد وتزوير الانتخابات أدت لعدم فعالية الأحزاب من جهة، وتزايد ضعف ثقة المواطنين بالنظام الحزبي والنظام السياسي عموماً، ويظهر ذلك من عدم إقبالهم على الانتخابات، فقد تراجعت نسبة الإقبال على الانتخابات والمشاركة السياسية إلى مستويات منخفضة جداً بعد إقرار الدستور على عكس ما كان يفترض أن يحدث. تتحدث بروين إبراهيم الأمينة العامة لحزب الشباب للبناء والتغيير في شريطها المسجل الذي تنتقد فيه عمليات التزوير في انتخابات 2020 عن سكوتهم عن عمليات تزوير مشابهة في 2016. سكتوا عنها "لمصلحة البلد"، مما يدل على هيمنة البعث حينها، وترويجه لبداية "الانتصارات"، وعودة السيطرة على المناطق الخارجة عنه^[627].

[620]- الأحزاب المرخصة في سوريا حتى 21 كانون الثاني/يناير 2015، الموقع الرسمي لمجلس الشعب السوري، متوفر على الرابط:

<http://parliament.gov.sy/arabic/index.php?node=5518&cat=14094&>، تم تصفح الموقع بتاريخ 30 نيسان/إبريل 2021.

[621]- من الجدير بالذكر، حول سعي الأحزاب لإرضاء السلطة وليس الناخبين، ما قاله السيد محمود الوهب في شهادته، فعند ترشيحه عن القائمة وقبل الانتخابات بدأت تصله التهاني، كانت الجملة المستخدمة في التهئة: "مبارك ثقة القيادة".

[622]- شمس الدين الكيلاني، المرجع نفسه، ص 65.

[623]- الدستور السوري لعام 2012، مرجع سابق، المادة 8.

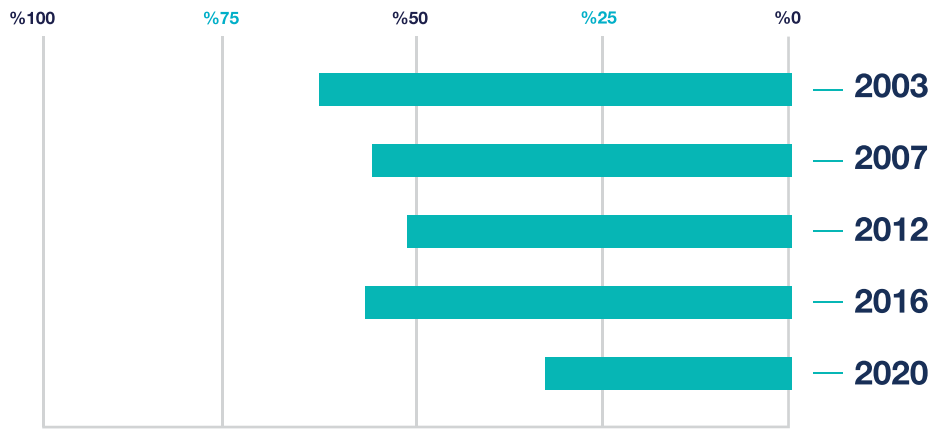
[624]- كينيث جاندا، مرجع سابق، ص 1.

[625]- يُنظر الدستور الألماني لعام 1949 شاملاً تعديلات العام 2012، المادة 21.

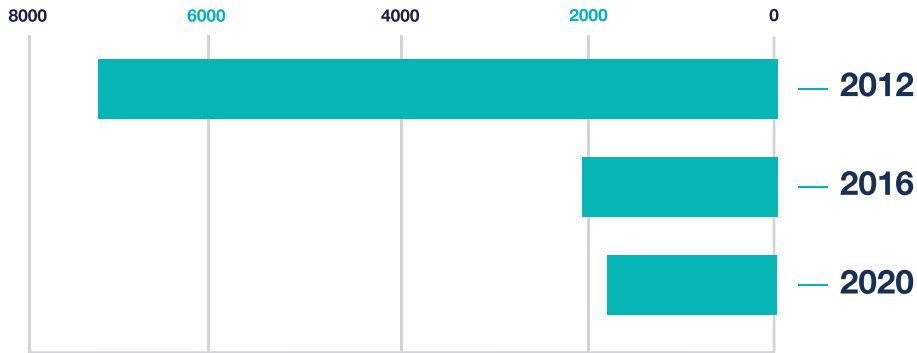
[626]- الدستور السوري لعام 2012، مرجع سابق، المادة 49، تحدد الانتخابات على أنها حق للمواطنين وواجب عليهم.

[627]- يُنظر تسجيل بروين إبراهيم على يوتيوب، مرجع سابق.

الرسم رقم 5: نسبة الإقبال على الإنتخابات ما بين 2003-2020



الرسم رقم 6: عدد المرشحين لإنتخابات مجلس الشعب بين 2012-2020



إذا ما أجرينا مقارنة بين الخمسة أدوار التشريعية الأخيرة في سوريا، تلك التي سبقت إصدار دستور 2012 وقانون الأحزاب بدورتين ولحقته بأخرين، وعاصرته بدورة 2012 نلاحظ أن نسب المشاركة السياسية قد تضاءلت حتى وصلت إلى ما يقارب نصف ما كانت عليه عام 2003، وإلى مستويات متدنية جداً، هبطت نسبة المشاركة من 63% في انتخابات 2003 إلى 33.17% في انتخابات 2020 (الشكل 3)،^[628] كما ضعفت الثقة بالنسبة لجدوى الترشح والمنافسة وتدنى حجم المرشحين لما يزيد عن الربع ما بين عامي 2012-2020 (الشكل 4)^[629]. إن تراجع المشاركة السياسية دليل واضح على عدم ثقة المواطنين بالتعديلات الدستورية الحاصلة، ونقص نسبة المرشحين يدل على عدم الثقة بالمنافسة والنجاح عبر الانتخابات.

[628]- قاعدة البيانات الخاصة بالبرلمانات الوطنية، الجمهورية العربية السورية مجلس الشعب أرشيف تاريخي لنتائج الانتخابات البرلمانية، مرجع سابق.

[629]- وهذه النسبة شكك فيها معارضون، واعتبروا أن نسبة الإقبال على الانتخابات أضعف بكثير. (الانتخابات التشريعية في سوريا ما بين 2012-2020: ماذا حدث وماذا تغير؟، التقرير الصادر عن منظمة إدراك للدراسات والاستشارات، تشرين الأول/أكتوبر 2020، ص 5، متوفر على الرابط: <https://draksy.net/wp-content/uploads/2020/11/Syria-Parl.pdf>)، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 1 أيار/مايو 2021.

من الجدير ذكره أن الواقع الحزبي في سوريا يتوفر على عناصر أخرى، ظهرت ونمت خارج نطاق سلطة النظام، سواء الأحزاب المعارضة التي وجدت في الثورة فرصة لممارسة السياسة والانخراط بالشأن العام بشكل علني، أو تلك التي تشكلت في سوريا خارج مناطق سيطرة النظام، أو التي شكلها سوريون في المنافي وبلاد اللجوء. على أهمية تلك التجارب في رصد الواقع السياسي والحزبي في سوريا، إلا أنها خارج اختصاص التقرير الذي يركز على الإصلاح القانوني الذي يوفر للأحزاب بيئة آمنة ومحايدة لإجراء انتخابات محلية أو برلمانية أو رئاسية حرة.

2. تنظيم النشاط الحزبي بما يتناسب مع ضمان انتخابات حرة ونزيهة وشفافة:

إن الواقع السياسي والحزبي في سوريا مدعوماً بحزمة تشريعات مخالفة للقانون الدولي وحقوق الإنسان المذكورة في الإعلان العالمي يمنع أو يعيق أي عملية انتخابية في بيئة محايدة، وللوصول إلى انتخابات حرة ونزيهة وشفافة متوافقة مع القانون الدولي يجب بداية إلغاء الوضع التمييزي لحزب البعث سواء من خلال إلغاء التشريعات والقوانين التي تحافظ على هذا الوضع، أو عن طريق تصفية المكتسبات التي حققها بطرق غير شرعية عبر سلطته الاستبدادية على الدولة خلال الستين عاماً الماضية. أيضاً يجب أن تتوافر الدولة على قضاء مستقل ونزيه، وقادر على اتخاذ القرارات متحرراً من أي ضغوط من أي جهة كانت، وأول ما يلزم فصل السلطات وكف يد السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية عن السلطة القضائية.^[630] يجب أيضاً منع أي فرصة في الدستور أو القانون تفضي إلى التفرد في الحكم والحيازة على أي سلطة استبدادية.^[631]

تعاني سوريا حالياً من ارتباط الدولة بالنظام السياسي والحزب الحاكم، وذلك بسبب الإغراق المفرط للدولة بإيديولوجيا الحزب الحاكم. من أجل نظام سياسي تعددي حقيقي يجب فصل الدولة عن الفكر العقائدي البعثي في المؤسسات كافة،^[632] وتفكيك منظمات المجتمع المدني الشمولية التي تتبنى في أنظمتها ومبادئها العقيدة الحزبية للبعث.^[633]

يبدو جلياً من تجارب الربيع العربي أن موقف الجيش من الحياة السياسية في المنطقة يلعب دوراً مركزياً في إمكانية الانتقال الديمقراطي، وفي أكثر الأحيان لعب دوراً سلبياً.^[634] في سوريا يتبنى الجيش العقيدة البعثية وتنتشر فيه المقار الحزبية، ويبدو من المرجح أن يحقق إبعاد الجيش والفروع الأمنية عن الحياة السياسية وإحلال عقيدة وطنية ترتبط بمهامه التقليدية بدل العقيدة البعثية دوراً أكثر إيجابية في الانتقال الديمقراطي.

[630]- حسب الدستور السوري النافذ لعام 2012، فرئيس الجمهورية هو ضامن استقلال القضاء (المادة 132) ويرأس مجلس القضاء الأعلى (المادة 133) وهو من يسمي أعضاء المحكمة الدستورية (المادة 141).

[631]- يمنح الدستور السوري رئيس الجمهورية الحق في إعلان حالة الطوارئ دون العودة للسلطة التشريعية. (ينظر المادة 103 الدستور السوري لعام 2012 النافذ).

[632]- تلتزم مثلاً مقدمة الدستور النافذ في سوريا لعام 2012 بإيديولوجيا البعث وأهدافه القومية.

[633]- ينظر مثلاً الأنظمة الداخلية لاتحاد الكتاب والناشرين، والصحافيين، والعمال، والفلاحين.

[634]- قاد الجيش انقلاباً عسكرياً في مصر 2013 وكان له دور في التوترات القائمة لليوم في ليبيا واليمن وكذلك لعب دوراً في الجزائر، أما في سوريا فقد اتخذ الجيش بشكل مباشر موقف السلطة وشكل أدواتها القمعية في قصف وتهجير المناطق المعارضة للنظام أيام الثورة وما زال يرتكب انتهاكات بحق الشعب السوري حتى اليوم.

يجب أن تتضمن عملية التحضير لعملية انتخابية حرة ونزيهة وشفافة الوعي بضرورة منح الأحزاب المتشكلة جديداً فرصة لتنظيم نفسها وبناء برامجها وشعبيتها، حيث ترغب الأحزاب التقليدية (في سوريا) قد يعتبر حزب البعث وجماعة الإخوان أبرز الأحزاب التقليدية) دائماً بانتخابات مبكرة لخبرتها الأوسع في التنظيم وتواجدها المسبق في المجتمع. إن التعجل في إجراء الانتخابات في مصر الذي سعى له العسكر وجماعة الإخوان كان له دور في ما آلت إليه الأمور هناك نتيجة الاستقطابات بين القوى التقليدية.^[635]

يأخذ النظام الانتخابي السوري بالنظام الأكثر شيوعاً حيث إن الحاصلين على أعلى نسبة أصوات سيحصلون على كامل المقاعد في المجالس المحلية ومجلس الشعب.^[636] من مساوئ هذا النظام الأساسية أنه عادة ما يكرس هيمنة حزبين اثنين على الحياة السياسية، وعادة ما يميل أحدهما إلى اليمين والثاني إلى اليسار كما هي الحال في الولايات المتحدة الأميركية والمملكة المتحدة، حيث إن الحزب الجمهوري يمثل القوى اليمينية بينما الحزب الديمقراطي يمثل القوى الليبرالية واليسارية. بناءً عليه سيصعب على الأحزاب الجديدة الناشئة الصغيرة الحصول على فرصة للوصول إلى البرلمان أو امتلاك قوة تأثير سياسية به. قد لا تستطيع الأحزاب الناشئة أو الصغيرة إثبات نفسها من خلال النظام الأكثر شيوعاً مما يعيد مشهد ما بعد الثورات في مصر وتونس، حيث لم تسمح الأنظمة الانتخابية والظروف السياسية للأحزاب الجديدة من الحصول على فرصتها بالتمثيل. إن أنصع مثال عن هذه الحال هي الانتخابات الرئاسية المصرية التي حصلت بعد الإطاحة بالرئيس المصري السابق حسني مبارك، قلعى الرغم من حصول منافسين أقوياء على عدد هائل من الأصوات مثل المرشحين حمدين صباحي وعبد المنعم أبو الفتوح؛ فإن الجولة النهائية حسمت لصالح مرشحين اثنين، مرشح النظام السابق أحمد شفيق ومرشح حركة الإخوان المسلمين محمد مرسي.^[637]

في المقابل يساهم النظام النسبي بتعزيز الأحزاب التي تعكس الفوارق السياسية والعقائدية، وتستطيع الأحزاب الصغيرة من خلاله تمثيل نفسها دون الحاجة إلى الاندماج مع أحزاب كبيرة.^[638] يثير النظام النسبي الجدل في هذه الزاوية، إذ يدعو من جهة، الدول ذات الديمقراطيات الناشئة إلى سن قوانين للأحزاب تساهم في الحفاظ على الوحدة الوطنية والقضاء على عوامل الفرقة والنعرات الاجتماعية التي قد تؤدي إلى انقسام اجتماعي على أساس طائفي أو عرقي أو عشائري. هذه القوانين تتضمن عادة أحكاماً تحظر إنشاء أحزاب على أساس عرقي أو ديني أو طائفي وكذلك أن تضم الأحزاب تمثيلاً متنوعاً من المناطق المتنوعة في الدولة. من ناحية أخرى قد يكون النظام النسبي بوابة لتمثيل الفئات الاجتماعية نفسها على أساس إثني أو طائفي كما في لبنان أو العراق، ما يؤدي إلى تشكيل مجتمع سياسي متطابق مع المجتمع الأهلي، وبالتالي نقل التناقضات الاجتماعية التي تحمل ديناميات استقطاب وانشقاق إلى البرلمان بدل أن يكون جامعاً لمصالح مجموع المواطنين. ورغم أن القانون

[635]- للاطلاع على الجدل السياسي في مصر حول تأجيل موعد الانتخابات، يُنظر: الجدل يحتدم في مصر حول معركة الدستور أولاً... والإخوان يرفضون تأجيل الانتخابات رئيس الوزراء يرى أن الأحزاب السياسية بحاجة إلى وقت لتنضج، مصطفى سليمان، موقع العربية، 19 حزيران/يونيو 2011، متوفر على الرابط:

<https://www.alarabiya.net/articles/2011%2F06%2F19%2F153970>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 1 أيار/مايو 2021.

[636]- قانون الانتخابات العامة رقم 5 لعام 2014، مرجع سابق، المادة 77.

[637]- للاطلاع على النتائج النهائية للانتخابات المصرية عام 2012 يُنظر: الموقع الرسمي للانتخابات الرئاسية 2012، متوفر على الرابط: <http://pres2012.elections.eg/round1-results>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 1 نيسان/إبريل 2021.

[638]- تأثير النظام الانتخابي على النظام الحزبي، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، متوفر على الرابط:

<https://aceproject.org/ace-ar/topics/pc/pcc/pcc04/pcc04c>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 10 آب/أغسطس 2021.

العراقي يمنع تشكيل الأحزاب على أساس غير المواطنة،^[639] إلا أن جميع الأحزاب قد تم تشكيلها على أساس إثني،^[640] لا بد أن الفئات الاجتماعية بعد فترات الحروب والصراعات تلتزم ببنى حمائية فوق أو تحت وطنية وتتأثر بالاستقطابات الطائفية والإثنية وخاصة في مجتمع مثل المجتمع السوري بتنوعه الإثني. من المرجح أن تسعى الفئات الاجتماعية لتمثيل نفسها على أساس الانتماء الإثني، ويمكن للنظام المختلط أن يوفر فرصة أكبر لتمثيل الفئات الاجتماعية نفسها على أساس إثني في الانتخاب الفردي/الأكثرية، والتمثيل على الأساس الحزبي في الانتخاب النسبي. في سوريا مثلاً من الممكن أن يكون ثلث البرلمان على أساس فردي وتجري الانتخابات في دوائر فردية صغيرة (يمكن أن يتم اعتماد النواحي، ناحية أو ناحيتين، كدوائر انتخابية) ما يمنح الفرصة للمجتمعات المحلية أن تمثل نفسها. في المقابل ولتعزيز دور الأحزاب يمكن للنظام النسبي أن يقتصر فقط على القوائم الحزبية على أساس دوائر كبرى (سوريا دائرة واحدة أو دائرتان)، وذلك لمنح فرصة للأحزاب الناشئة على أساس وطني أن تتوافر على ناخبين على كامل التراب الوطني.^[641]

إن حال التذرع الاجتماعي الذي يعانيه المجتمع السوري قد يهدد بتشكيل نظام سياسي قائم على أساس إثني قومي وطائفي كما في حال لبنان والعراق، وعلى الدولة في المرحلة الانتقالية تشجيع تشكل أحزاب على أساس وطني تحوي في صفوفها عناصر متنوعة من مختلف المكونات السورية، وقد يكون ذلك من خلال خطوات عدة، مثل رفع أعداد الأعضاء المؤسسين كشرط من شروط العمل الحزبي، أو من خلال فرض كوتا معينة للتنوع، مثل ألا يقل عدد الأعضاء الذين ينتمون لإثنية مختلفة في الهيئات القيادية للأحزاب عن 20%، كما يمكن أن يلعب التنوع دوراً في الحصول على الإعانة المالية من الدولة.

تشهد مراحل الانتقال الديمقراطي تخمة في الرغبة في المشاركة السياسية، وتكثر الأحزاب الصغيرة. في تونس على سبيل المثال تأسس في الشهور الخمسة الأولى بعيد الثورة أكثر من 100 حزب.^[642] لتوفير فرصة أكبر لتلك الأحزاب في الممارسة السياسية، وبالتالي لمنح فسحة أوسع للتمثيل من الأفضل أن تكون العتبة الانتخابية منخفضة. في الوقت نفسه انخفاض العتبة الانتخابية قد يؤدي إلى مشاركة عدد كبير من الأحزاب في البرلمان، مما يؤدي إلى صعوبة في تشكيل حكومات ائتلافية قوية، ويهدد الاستقرار الحكومي الذي يعتبر حاجة ملحة في مراحل الانتقال الديمقراطي^[643]. قد يكون نظام انتخابي يجمع بين الميزتين أفضل لمجتمع مثل المجتمع السوري. من الممكن رفع العتبة الانتخابية لضمان تشكل حكومات قوية (7%-10%). في المقابل يمكن أثناء حساب الحاصل الانتخابي إضافة مقاعد "ضمان التمثيل"، وهي مقاعد يتم منحها للأحزاب التي لم تستطع أثناء الانتخابات تجاوز العتبة الانتخابية، حيث يمكنها أن تتحالف سوية وتقدم ممثل لها في حال تجاوز مجموع ناخبها سوية العتبة الانتخابية. تساعد تلك العملية في عدم خسارة أصوات الناخبين أو حقهم في التمثيل، كما تساعد الأحزاب الجديدة على التدريب على الممارسة السياسية أثناء دخول البرلمان والتفاوض على برامجها من خلال المفاوضات التي ستجريها من أجل التوافق والتحالف مع أحزاب أخرى لبلوغ العتبة، وتشكل عاملاً في التخفيف من الفوضى السياسية من خلال فتح المجال أمام تلك الأحزاب لخوض تجارب مشتركة قد تنتهي بالاندماج سوية.

[639]- قانون الأحزاب السياسية العراقي/القرار 36 لعام 2015، المادة 5.

[640]- الأحزاب الرئيسية في العراق أحزاب تمثل المجتمع على أساس إثني مثل حزب الدعوة الذي يعتمد على الطائفة الشيعية.

[641]- للاطلاع على أشكال النظم الانتخابية ينظر التقرير أعلاه.

[642]- منير السويسي، مراجعة عارف جابو، ماذا وراء الإفراط في تأسيس أحزاب جديدة في تونس؟، موقع DW، بتاريخ 2 آب/أغسطس 2011، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/2Y20kq7>، تم تصفح الموقع بتاريخ 10 آب/أغسطس 2021.

[643]- للاطلاع أكثر على مفهوم العتبة الانتخابية ينظر التقرير أعلاه.

إن الحرية والحق في التجمع والتعبير عن الرأي يأتي في مقدمة حقوق الإنسان، لذا فإن حرية تشكيل الأحزاب يجب أن تكون مضمونة ومكفولة من قبل الدولة، وألا تقع تحت أي سلطة، وأن الرفض أو الحظر لا يجب أن يكون على تشكيل الأحزاب، وإنما رداً على سلوكيات أو خطابات معينة تؤدي إلى ذلك الحظر حسب نصوص قانونية واضحة وغير قابلة للتأويل من قبيل الخطابات التي تحض على العنصرية أو الكراهية، وعبر قرار قضائي يتم اتخاذه في ظل قضاء حر ومستقل. لذا يجب ألا يتضمن أي دستور جديد في البلاد أي قيود على تأسيس الأحزاب كتلك الواردة في المادة الثامنة من الدستور الحالي، بحيث لا يحتاج العمل الحزبي إلى ترخيص كما نصت الفقرة أ من المادة الثامنة المصاغة ب "تسهم الأحزاب السياسية المرخصة". عوضاً عن هذه الصياغة يجب أن تصبح الصياغة "تسهم الأحزاب السياسية".

يجب أن تحظى كل الأحزاب بفرص متساوية تمنحها فرصة أكبر لمنافسة انتخابية عادلة، وعليه يجب تحديد آليات تمويل الأحزاب بما يضمن تكافؤاً عادلاً في الحصول على التمويل، وكذلك وضع سقف واضح للدعاية الانتخابية بما يراعي قدرة الأحزاب الناشئة والصغيرة على المنافسة.

في سوريا لا يمكن أن ينجح الإصلاح القانوني للنظام الحزبي إلا ضمن حزمة إصلاحية شاملة تطال التشريع السوري بكامله دستورياً وقوانينياً، ويسعى بالدرجة الأولى لإلغاء الوضع التمييزي لحزب البعث المدعوم من تلك التشريعات نفسها. إن المنظومة التشريعية في سوريا تكاد تشكل في مجملها كما بين التقرير في أكثر من موضع بناء قانونياً داعماً للاستبداد ومناهضاً للديمقراطية.

بناء على ما سبق فإن بعض النصوص الدستورية أو القانونية يمكن لها أن توفر فرصة أكبر للاستقرار وسلامة الانتقال الديمقراطي في حال تحققت، ومن المرجح لها أن تعزز دور النظام الحزبي في ضمان انتخابات حرة وشفافة وقائمة على مرجعية القانون الدولي وفي مقدمته قرار مجلس الأمن 2254 الذي يدعو إلى التعددية السياسية.

1. في الإطار الدستوري:

- يجب أن تكون التعددية السياسية والنظام الديمقراطي هو القاعدة الأساسية لبناء النظام السياسي في سوريا.
- الأحزاب السياسية هي المسؤولة عن بناء الإرادة السياسية لمجموع المواطنين. يحق لجميع المواطنين المساهمة في تشكيل الأحزاب دون أي شرط أو قيد سوى تلك المنصوص عليها قانوناً، ولا تحتاج تلك الأحزاب إلى تراخيص من السلطة التنفيذية لمباشرة عملها في حال حققت الشروط.
- النظام النسبي أو هو النظام الأنسب لدعم التعددية والديمقراطية.
- لا يُحل حزب أو يحظر نشاطه إلا من خلال قرار قضائي بنص قانوني واضح غير قابل للتأويل.
- المجتمع السوري مجتمع متنوع، والدولة تدعم وتشجع الأحزاب التي تعكس في أعضائها ذلك التنوع.
- يحظر أي حزب يدعو للكراهية أو العنصرية أو التمييز على أي أساس كان.
- المرأة عنصر أساسي في المجتمع، وعلى الأحزاب السياسية أن تعكس أهمية مشاركة المرأة وتكفلها، ويمكن أن ينص الدستور على الكوتا الحزبية، بحيث يجب على كافة الأحزاب أن تحوي ما لا يقل عن 30% من أحد الجنسين في مختلف هيئاتها الإدارية والقيادية.
- الأحزاب السياسية التي تؤمن بالديمقراطية تقوم بذاتها بتبني الديمقراطية الداخلية في تداول الإدارة والقيادة فيها.

2. في الإطار القانوني:

إلغاء العمل بالمرسوم التشريعي رقم 100 لعام 2011 قانون الأحزاب وتعليماته التنفيذية وصياغة قانون جديد يراعي ما يلي:

- يتم تسجيل الأحزاب في السجل المدني أو سجل خاص بها، ويعتبر الحزب قادراً على المنافسة في الانتخابات ما إن يحقق الشروط المفروضة، دون حاجة لأي ترخيص من أي جهة.
- إن طوعية الانضمام للحزب أو المساهمة في تأسيسه حق أصيل للمواطن، ولا يمكن لأي حزب أن يجبر المواطنين على الانضمام إليه بأي وسيلة، سواء عن طريق القوة المباشرة، أم عن طريق اشتراط الوظائف الحكومية والعامّة أو عرض الوظائف الخاصة شريطة الانضمام إليه.
- انطلاقاً من حق الإنسان في التجمع يمكن للأحزاب أن تنشط في المجتمع قبل أن تستوفي

- شروطها، لكنها لا تستطيع المشاركة في الانتخابات إلا عبر استيفائها تلك الشروط.
- يجب أن يكون الأعضاء المؤسسون (4000-5000) عضواً من سبع محافظات سورية على الأقل، وذلك للتقليل من تذرر النظام الحزبي ورفع احتمال التنوع في الأحزاب.
 - يتم تقسيم الإعانة المقدمة من الدولة على أساس: 30% حسب عدد المقاعد في البرلمان، 30% حسب عدد الأصوات التي تحصل عليها الحزب في الانتخابات الأخيرة، 30% على مدى نسبة التنوع الإثني في الحزب نفسه، و10% على الأحزاب جميعها.
 - على الهيئات القيادية في الأحزاب أن تعكس التنوع الإثني في سوريا، وألا تقل نسبة التنوع عن 20% من أعضاء تلك الهيئات.
 - على الحزب أن يضم ما لا يقل عن 30% من النساء في هيئاته القيادية، 30% في قوائم الانتخابية، وأن يكون ترتيب المرشحين والمرشحات بالتناوب، على أن يبدأ التناوب برجل في دورة وامرأة في الدورة اللاحقة.
 - الديمقراطية الداخلية شرط أساسي لنشوء الأحزاب، ويجب أن يعكس النظام الداخلي للأحزاب التداول الديمقراطي للإدارة والقيادة، وأن تكون المؤتمرات الانتخابية معلنة ومفتوحة للعموم.
 - يحظر على الحزب استخدام المنابر الدينية للترويج لأفكاره وبرامجه.
 - يحظر على الحزب استخدام الوظائف والمؤسسات الحكومية لتحقيق مصالحه الحزبية.
 - يجب أن تكون ميزانية الأحزاب وحركة الأموال فيها مطروحة للعموم، ومنشورة على الموقع الرسمي للحزب.
 - يتم تلقي التبرعات من قبل المواطنين ضمن سقف معين، ولا يحق للشخصيات بصفتها الاعتبارية أو المؤسسات الاقتصادية التبرع للأحزاب.
 - لا يحق للأحزاب الحصول على تمويل أجنبي تحت أي ذريعة.
 - على قانون الدعاية الانتخابية أن يراعي الوضع المعيشي والقوة الشرائية لمجموع المواطنين، بما يضمن قدرة الأحزاب الناشئة والصغيرة على المنافسة.
 - وسائل الإعلام الحكومية مفتوحة أمام جميع الأحزاب وبنسب متساوية.
 - لا يحق للحزب إصدار أكثر من وسيلة إعلامية واحدة.
 - لا يحق للحزب حيازة أي سلاح تحت أي ذريعة، ولا يحق له الوصول للسلطة إلا بالتداول السلمي عبر الانتخابات الدورية.
 - أي حزب يدعم بالقول أو السلوك عملية انقلابية أو معادية للديمقراطية سواء داخل البلاد أو خارجها يخضع للمساءلة والعقوبة القانونية التي قد تصل للحظر.

إن مجموعة الإجراءات والتعديلات القانونية الإصلاحية التي تراعي ما سبق؛ من المرجح أن تدعم توافر بيئة انتخابية محايدة يمكن لها أن تكون مجالاً لإجراء انتخابات حرة ونزيهة وشفافة تضمن المساواة وعبر الاقتراع السري بما يتناسب مع الشرعية الدولية وحقوق الإنسان وقرار مجلس الأمن حول سوريا 2254.

الفصل الرابع: دور المجتمع المدني في الانتخابات

لطالما اعتبرت مشاركة المجتمع المدني، الحر والمستقل، في الفضاء العام إحدى أهم المؤشرات على مساحة الحريات العامة في أيّ دولة، وعنصراً أساسياً في توسيع نطاق حيّز الديمقراطية وترسيخ ثقافة احترام حقوق الإنسان. خصوصاً وأنّ المساحة المتوفرة للجهات الفاعلة في المجتمع المدني عادةً ما تكون مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بحريّة التعبير والتجمّع وضمان حق الأفراد والمجموعات في المشاركة السياسيّة، التي من شأنها التأثير على السياسات والقوانين وعلى ممارسة المساءلة والمحاسبة المجتمعيّة على مؤسسات الدولة وسلطاتها. ويُعدّ الانخراط المباشر للمجتمع المدني، بتنظيماته وهيئاته ولاعبيه المختلفين، في أيّ انتخابات، رئاسية أو برلمانية أو محليّة، مؤشراً على ديمقراطيّة ونزاهة تلك الانتخابات، وضامناً أساسياً للمشاركة المجتمعيّة الفاعلة في الشؤون العامة. تكاد لا تخلو أيّ تجربة انتخابات في الدول الديمقراطيّة من مشاركة واسعة للمجتمع المدني في كافة مراحل العمليّة الانتخابيّة، لما تلعبه الجهات الفاعلة في الحيّز المدني من أدوار محوريّة، كالرقابة على نزاهة وشفافيّة تلك الانتخابات، والحشد والمناصرة والتنظيم المجتمعيّ، وتعزيز الوعي العام بالحقوق والواجبات بما يساعد المجتمعات المحليّة على اتخاذ قرارات حرة ومستنيرة تسعى من خلالها إلى تحقيق مطالبها ومصالحها، الفردية والجماعيّة.

لذلك فإنّ أيّ قانون انتخابيّ سوريّ مستقبليّ، يؤسس لمرحلة الانتقال الديمقراطيّ وفقاً لقرار مجلس الأمن 2254، عليه أن يضمن ويصون، بشكل واضح وصريح، حق المجتمع المدني في ممارسة كافة أدواره الانتخابيّة بحريّة واستقلال، بعيداً عن تسلّط مؤسسات الدولة وأجهزتها الأمنية. كما يتوجب ضرورة حماية هذه الضمانات بحزمة واسعة من المبادئ والنصوص الدستوريّة والقانونيّة، التي تستند إلى المواثيق والمعاهدات والصكوك الدوليّة، بالشكل الذي يصون الحق في حريّة التعبير وتكوين الجمعيات والتجمّع السلميّ والوصول إلى المعلومات، ويعترف بالمجتمع المدني، اصطلاحياً ومفاهيمياً، كعنصر أساسيّ من عناصر الديمقراطية التشاركية وأحد ركائز التعددية السياسيّة والمشاركة الشعبية. يتطلّب كلّ ذلك مشاركة فعّالة للمجتمع المدني السوري، بتنظيماته وهيئاته المختلفة، في وضع القانون الانتخابي ومحدداته وتعليماته التنفيذية، بالإضافة إلى وصول مستدام ومؤثر للفاعلين المدنيين على العملية التفاوضية، السياسيّة والدستوريّة، وزيادة الضغط المحليّ والإقليميّ والدوليّ لتفعيل هذه المشاركة في كافة مراحل وسياقات الحلّ السياسيّ المدعوم أممياً.

يتناول هذا القسم، بدايةً، بعض الأطر النظرية والمفاهيميّة للعلاقة بين المجتمع المدني وبين الانتقال الديمقراطيّ، تحديداً في سياقات ما بعد النزاع. من خلال تقديم مراجعة لأهم الدارسات الأكاديمية حول طبيعة هذه العلاقة وأشكالها المختلفة، وتقييم لأهم محدداتها ونتائجها، سلباً وإيجاباً، في الدول التي شهدت مراحل للانتقال السياسيّ. ينتقل بعدها إلى تحليل المواد الدستوريّة والقوانين والتشريعات والتعليمات التنفيذية النازمة لتشكيل وعمل وتأثير المنظمات والجمعيات غير الحكوميّة في سوريا. كما سيتم تقييم أهم الدروس المستفادة من تجربة منظمات المجتمع المدني السوريّة في عدد من الانتخابات المحليّة في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام السوريّ. أخيراً، يقدم هذا القسم مجموعة واسعة من المقترحات والتوصيات المتعلّقة بعمليّة الإصلاح الدستوريّ والقانونيّ، ومسار الحلّ السياسيّ التفاوضيّ، والأدوار المحليّة والدوليّة.

أولاً: علاقة المجتمع المدني بالانتقال الديمقراطي والانتخابات

يعتمد هذا التقرير تعريفاً للمجتمع المدني على أنه المساحة التنظيمية الممتدة بين العائلة والدولة، والتي تضم مؤسسات مستقلة وطوعية منشأة من قبل أفراد المجتمع لحماية أو توسيع مصالحهم وحقوقهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.^[644] ويُميز هذا التقرير بين منظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسيّة، انطلاقاً من أنّ الهدف الأساسي لهذه المنظمات، حتى وإن كانت ذات حامل سياسيّ أو تتبنى مطالب سياسيّة واضحة، لا يكمن في منافستها بشكل مباشر على تقاسم السلطة، كما هي الحال مع الأحزاب السياسيّة، وإنما في الضغط السياسي والمجتمعيّ لإيصال هذه المصالح والقيم وتمثيلها في آليات صناعة القرار. كما ينطلق هذا التقرير من أنّ تحليل أدوار المجتمع المدني في الانتقال الديمقراطي وتحديد الشروط السياسيّة التي تجعل من هذه الأدوار عاملاً إيجابياً في العمليّة الانتخابية، يتطلّب إيلاء اعتبار دقيق لعاملين أساسيين. العامل الأول متعلّق بالديناميّات السياسية والاجتماعية للفاعلين في المجتمع المدني خلال مرحلة النزاع، تحديداً تلك التي تنتج من تفاعلاتهم مع مؤسسات الدولة من جهة والمجتمع الواسع من جهة أخرى. يرتبط العامل الثاني بتحليل الأطر الدستورية والقانونية الناضجة لعمل ونشاط وأدوار المجتمع المدني ضمن الفضاء العام.

على مدى العقود الأربعة الماضية، بات دور المجتمع المدني في عمليات الانتقال الديمقراطي وترسيخ الديمقراطية محورياً رئيساً لمجموعة متنامية من الدراسات من مختلف التخصصات الأكاديمية. مدفوعاً بالدور الذي لعبه المجتمع المدني في التحول الديمقراطي لدول أوروبا الشرقية بعد انتهاء الحرب الباردة، ركزت الكثير من تلك الدراسات على العلاقة الوطيدة بين المجتمع المدني والديمقراطية، خصوصاً في مراحل الانتقال السياسي. هذه العلاقة التي تنشأ من خلال قدرة المجتمع المدني على خلق قوى مجتمعية مستقلة، خارج إطار مؤسسات الدولة الرسمية، تؤسس لحال من المساومة أو التفاوض السياسيّ بين مؤسسات الدولة الرسمية وبين المجتمع.^[645] الأمر الذي يوفّر مساحات جديدة للعمل المدنيّ الجمعيّ المنظّم، مما يوسّع هامش المحاسبة والمساءلة المجتمعية والمشاركة الشعبيّة في عمليات صنع القرار.^[646] إضافةً إلى قدرة المجتمع المدني على ممارسة الضغط على الدولة والأحزاب السياسية، بهدف تمثيل مصالح سياسية واقتصادية واجتماعية لشريحة واسعة من المجتمع ضمن الفضاء العام، خاصةً للفئات والمجموعات المهمشة والمُستبعدة.^[647] جاءت بعدها دراسات النزاعات المحليّة لتؤكد على أهمية المجتمع المدني في الدول الخارجة من صراعات محليّة عنيفة، تحديداً بما يتعلّق بدوره المحوري، المباشر وغير المباشر، في الانتخابات الانتقالية في مراحل ما بعد النزاع.^[648]

[644]- Gordon White, Civil society democratization and development (I): Clearing the analytical ground. Democratization, 1994,1(2) , 375-390.

[645]- John Gaventa, Triumph deficit or contestation? Deepening the 'deepening democracy' debate. Working paper 264, IDS in conjunction with Logo Link and the Citizenship DRC, 2006, p 8.

[646]- Derik W. Brinkerhoff, Exploring state-civil society collaboration: Policy partnerships in developing countries. Non-profit and Voluntary Sector Quarterly, 1999. volume 28, issue 4, pp .59-86.

[647]- Axel Hadenius and Fredrik Ugglä, Making civil society work promoting democratic development: What can states, and donors do? World Development, volume 24 issue 10, 1996. pp. 1621-1639.

[648]- Benjamin Reilly, Post-war elections: Uncertain turning points of transition. In Anna K. Jarstad and Timothy Sisk, From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding, Cambridge University Press, 2008. pp. 157-181.

بالعموم، تتلخص الأدوار المباشرة لمنظمات المجتمع المدني في تلك الانتخابات في خمسة محاور أساسية:

- 1- القيام بحملات التوعية العامة المتعلقة بنشر الثقافة الانتخابية وإبراز أهمية المشاركة السياسية والترشح والتصويت.
- 2- تعزيز الشفافية والقدرة على الوصول إلى المعلومات الانتخابية بالشكل الذي يساعد الأفراد والمجموعات على اتخاذ قرارات حرة ومستنيرة حول المرشحين والبرامج الانتخابية التي تحقق مصالحهم وتطلعاتهم.
- 3- توفير رقيب مجتمعي على العملية الانتخابية، بدءاً من الرقابة على سجلات الناخبين وحملات الترشح وعمليات الاقتراع، وانتهاءً بعد الأصوات وفرز النتائج والبت بالطعون الانتخابية.
- 4- إطلاق حملات حشد ومناصرة لصالح مرشحين، أو تيارات، أو أحزاب سياسية، أو برامج انتخابية تمثل مصالحها أو مصالح الفئات والمجموعات التي تمثلها.^[649]
- 5- الانخراط المباشر بتطوير النظام الانتخابي ومحدداته وتعليماته التنفيذية بالشكل الذي يعكس ويصون أدوار الرقابة المجتمعية المباشرة للمجتمع المدني على العملية الانتخابية، ويحمي مساحة الفاعلين المدنيين واستقلاليتهم.^[650]

أما عن الأدوار غير المباشرة للمجتمع المدني في انتخابات ما بعد الصراع، فإن معظمها يتمحور حول:

- 1- ترميم الثقة الشعبية بين المجتمع والدولة، من خلال الأدوار التي يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تلعبها في دعم الاستقرار، وإعادة الإعمار، والمحاسبة والمساءلة المجتمعية لأداء مؤسسات الدولة.^[651]
- 2- تقليص الرأب المجتمعي بين الفئات المجتمعية المتنازعة، وذلك من خلال دور هذه المنظمات في ترسيخ عمليات بناء السلام والمصالحات الوطنية على المستوى المحلي.^[652]
- 3- تعزيز الملكية الشعبية للحل السياسي، إما من خلال إيصال مطالب الفئات والمجموعات التي تمثلها بشكل مباشر إلى المسارات التفاوضية، أو الضغط على المفوضين والفاعلين السياسيين لتضمين هذه المطالب، كما هي الحال في التجربة التونسية التي شهدت انخراطاً مباشراً لعدد من منظمات المجتمع المدني من خلال تشكيل "رباعي الحوار التونسي"،^[653] الذي لعب دوراً أساسياً في الوساطة بين الحكومة وعدد من الأحزاب السياسية المتنافرة سياسياً وإيديولوجياً خلال مرحلة الانتقال السياسي التي شهدتها البلاد. هذه الوساطة التي أفضت إلى حوار وطني وضع القواعد الأساسية للانتقال

[649]- Susan Rose-Ackerman., From Elections to Democracy in Central Europe: Public Participation and the Role of Civil Society, East European Politics and Societies, 2007. Volume 21, issue 1, pp. 31-47.

[650]- Sharon F. Lean., Democracy assistance to domestic election monitoring organizations: Conditions for success. Democratization Volume14, issue 2, 2007, pp. 289-312

[651]- Michael Lidauer, Democratic Dawn? Civil Society and Elections in Myanmar 2010-2012, Journal of Current Southeast Asian Affairs, volume 31, issue 2, 2012. p. 89

[652]- Béatrice Pouligny, Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building 'New' Societies, Security Dialogue, volume 36, issue 4, 2005.pp. 495-510.

[653]- تضمّن رباعي الحوار التونسي أربع نقابات وهيئات مدنيّة، هي: الاتحاد العام التونسي للشغل، الاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية، الهيئة الوطنيّة للمحامين التونسيين، والرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان.

الديمقراطي، بالإضافة إلى التوافق على نظام انتخابي تحت إشراف هيئة مستقلة لتنظيم الانتخابات والإشراف عليها.^[654]

لكن، وعلى الرغم من النظرة الإيجابية التي عادة ما ترسمها تلك الأدبيات حول أدوار المجتمع المدني في مراحل الانتقال الديمقراطي في دول ما بعد النزاع؛ فإن عدداً من التجارب العملية لتلك الدول قد ترسم واقعاً مغايراً. حيث يحذر عدد متزايد من الباحثين والأكاديميين من أخذ "ديمقراطية المجتمع المدني" في ظاهرها دون الخوض في الديناميات المتعلقة بها ضمن سياقاتها المختلفة،^[655] أو افتراض أن منظمات المجتمع المدني هي "لاعب ديمقراطي" بالفطرة.^[656] خاصة وأن مفهوم "المجتمع المدني" ومعرفاته ومحدداته هي محل خلاف كبير، إضافة إلى أنّ علاقته مع الديمقراطية والانتخابات تعتمد على العديد من العوامل والقضايا والظروف السياقية، والتي تختلف من دولة إلى أخرى.^[657]

تتخذ العلاقة بين المجتمع المدني والدولة عدة أشكال، اعتماداً على طبيعة النظام السياسي في الدولة ومساحات الحريات العامة ووجود آليات قانونية لضبط هذه العلاقة. وبهذا المعنى، يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تتفاعل مع الدولة ومؤسساتها مع الحفاظ على استقلاليتها، مما يُضفي عليها نوعاً من الثقة المجتمعية التي تؤهلها للعب دور إيجابي في الانتخابات. في المقابل، يمكن لها أن تُدار من قبل النخبة الحاكمة وتحوّل إلى جزء من الشبكات الزبائنية المرتبطة بالدولة،^[658] وهنا تُصبح هذه المنظمات إحدى أدوات القمع السياسي أو عنصراً مخزباً للانتخابات.

أما بالنسبة للعلاقة مع المجتمعات المحلية، فإن الافتراض العام هو أن منظمات المجتمع المدني تستمد مطالبها السياسية والاجتماعية والاقتصادية من المجتمع الأوسع الذي تمثله. لكن هذا الافتراض يتجاهل أمرين أساسيين. الأول، أن المجتمع عادةً ما يكون غير متجانس اجتماعياً أو سياسياً أو اقتصادياً، الأمر الذي يؤدي إلى ظهور مطالب تنافسية أو متناقضة أو غير ديمقراطية. الأمر الثاني، هو أن المجتمعات الخارجة من نزاعات محلية عنيفة، خصوصاً تلك التي لديها أبعاد قومية أو دينية أو طائفية، عادة ما يغلب عليها استقطاب سياسي أو إيديولوجي أو هوياتي حاد،^[659] ينعكس بالضرورة على الفاعلين في المجتمع المدني وعلى أدوارهم وأجنداتهم في الانتخابات الانتقالية.

من العرض السابق نرى أنه في حين يناضل الكثير من الفاعلين في المجتمع المدني في سبيل تحقيق مطالب سياسية تخدم الصالح العام، مثل العدالة الاجتماعية والإصلاحات السياسية، أو مزيد من القوة التفاوضية، أو إشراك الفئات المهمشة في الفضاء العام، يسعى آخرون إلى تحقيق مكاسب اجتماعية واقتصادية لأنفسهم أو لمجموعة ضيقة من المجتمع ذات مطالب غير ديمقراطية أو إقصائية

[654]- Kasper Ly Netterstrøm, The Tunisian General Labor Union and the Advent of Democracy. The Middle East Institute, volume 70, issue 3, 2016. pp. 383-398.

[655]- John Gaventa, مرجع سابق ص 9.

[656]- Claire Mercer, NGOs civil society and democratization: A critical review of the literature. Progress in Development Studies, Volume 2, issue 1, 2002. 5-22.

[657]- Nelson Kasfir, The conventional notion of civil society: A critique. Commonwealth & Comparative Politics, volume 36, issue 2, 1998, pp 1-20.

[658]- Bettina Von Lieres and Laurence Piper, Introduction: The Crucial Role of Mediators in Relations between States and Citizens. In Bettina Von Lieres and Laurence Piper, Mediated citizenship: The informal politics of speaking for citizens in the global south, Palgrave Macmillan, London. 2014.(pp. 1-24).

[659]- Frances Stewart, Religion Versus Ethnicity as a Source of Mobilisation: Are There Differences? MICROCON Research Working Paper 18, Brighton: MICROCON, 2009, p 4.

أو تمييزية.^[660] ومع ذلك، ورغم الأدوار والتأثيرات متعددة الأوجه، تبقى مشاركة المجتمع المدني في أي انتخابات، انتقالية أو دورية، شرطاً أساسياً لا يمكن تجاهله لتعميق وترسيخ الديمقراطية، ومؤشراً على مستقبل الحقوق والحريات العامة ومساحة العمل المدني والسياسي المنظم في أي دولة.

ثانياً: المجتمع المدني ضمن الإطار الدستوري والقانوني السوري

1. انعدام حرية واستقلالية المجتمع المدني:

لم تعترف أي من الدساتير السورية المتعاقبة بمصطلح "المجتمع المدني" الذي يحمل أبعداً اجتماعية وسياسية وثقافية محددة. فقد اكتفى دستور عام 1973، بذكر "المنظمات الشعبية والجمعيات التعاونية"،^[661] ولم يعترف بها كمؤسسات مستقلة، بل ربطها وقيّد عملها بمؤسسات الدولة بشكل مباشر، حيث نصّ هذا الدستور على أن "الدولة في خدمة الشعب وتعمل مؤسساتها على حماية الحقوق الأساسية للمواطنين... كما تعمل على دعم المنظمات الشعبية لتتمكن من تطوير ذاتها"،^[662] دون إيلاء أي اعتبار لاستقلالية هذه المنظمات والجمعيات. كما حدد أولى مهام هذه "التنظيمات الشعبية" بـ "بناء المجتمع العربي الاشتراكي وحماية نظامه"،^[663] لتصبح بذلك جزءاً من مؤسسات دولة البعث وريفةً لتنظيماته الحزبية. وعلى الرغم من نصّ هذا الدستور على دور هذه التنظيمات في "الرقابة الشعبية على أجهزة الحكم"؛ فإن العقيدة الشمولية والقمعية لحزب البعث "الحاكم للدولة والمجتمع"،^[664] أعطى حق هذه "الرقابة الشعبية" إلى التنظيمات المرتبطة به ارتباطاً وثيقاً، كالاتحاد العام لنقابات العمال والفلاحين واتحاد الطلبة وغيرهم من التنظيمات المدارة من قبل شبكاته الزبائنية.

وسّع الدستور السوري لعام 2012 بعض التعريفات والمحددات الواردة في الدستور السابق، حيث بات يعترف "بالجمعيات" إلى جانب "المنظمات الشعبية والنقابات المهنية" وأعطاه صفة "الاستقلالية" وعرفها بأنها "هيئات تضم المواطنين من أجل تطوير المجتمع وتحقيق مصالح أعضائها، وتضمن الدولة استقلالها وممارسة رقابتها الشعبية".^[665] كما أعطى الحق في "حرية تكوين الجمعيات والنقابات، على أسس وطنية ولأهداف مشروعة وبوسائل سلمية، مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون".^[666]

إنّ هذه التعديلات الدستورية تُعطي انطباعاً زائفاً بتوسيع هامش حرية وعمل الجمعيات والمنظمات المدنية المستقلة عن الدولة، وفي واقع الأمر قيّد دستور عام 2012، على غرار دستور 1973، هذه المواد الدستورية بنصوص قانونية لم يطرأ على معظمها أي تغيير جوهري منذ استلام حزب البعث للسلطة في سوريا، لا سيما قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة، القانون رقم (93) لعام 1958، الذي

[660]- E. C. Webster, The politics of economic reform: Trade unions and democratization in South Africa. Journal of Contemporary African Studies, volume 16, issue 1, 1998. 39-64.

[661]- الدستور السوري لعام 1973، مرجع سابق، المادة 9.

[662]- الدستور السوري لعام 1973، مرجع سابق، المادة 12.

[663]- الدستور السوري لعام 1973، مرجع سابق، المادة 49.

[664]- الدستور السوري لعام 1973، مرجع سابق، المادة 8.

[665]- الدستور السوري لعام 2012، مرجع سابق، المادة 10.

[666]- الدستور السوري لعام 2012، مرجع سابق، المادة 45.

لا يزال نافذاً، دون أية تعديلات جوهرية عليه، منذ قيام الوحدة السورية - المصرية.

يمنع قانون تنظيم الجمعيات السوري هذا إنشاء أي جمعية ذات حوامل أو مطالب سياسية، حيث نصّ على أنّ "كل جمعية... يكون الغرض منها المساس بسلامة الجمهورية أو بشكل الحكومة الجمهوري تكون باطلة لا أثر لها"،^[667] كما حرم المعارضين السياسيين لنظام البعث، خصوصاً أولئك الذين جردهم من حقوقهم السياسية، من إنشاء أو الانتساب لأي جمعية.^[668] وأعطى هذا القانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل الحق الكامل في حلّ أي جمعية "بشكل قطعي لا يقبل أي طريق من طرق المراجعة" في حال مارست "نشاطاً سياسياً يمس بسلامة الدولة".^[669] ولم يضع هذا القانون، أو غيره من القوانين السورية، أي تعريف واضح لماهية ومحددات الأنشطة السياسية التي قد تمس بسلامة الدولة، وأعطى للأجهزة الأمنية والمؤسسة القضائية حرية تفسير هذه الأنشطة بما تراه مناسباً وفقاً للقوانين ذات الطابع الأمني التي تحدّد من أي عمل سياسي أو مدني منظم، كقانون مكافحة الإرهاب،^[670] والمواد المتعلقة بالنيل من هيبة الدولة وإضعاف الشعور القومي المنصوص عليها في قانون العقوبات.^[671] وعليه، فإن هذا القانون يمنع ويجرم أي مشاركة سياسية للمجتمع المدني في الفضاء العام، ويحتكر هذه المشاركة لصالح المؤسسات والهيئات المنشأة والمدارة من قبل السلطة الحاكمة، الأمر الذي يحرم المجتمعات المحلية من تشكيل أجسام مدنية مستقلة تعبّر عن تطلعاتهم ومطالبهم السياسية، عوضاً عن ذلك يغلّق الباب في وجه أي نوع من أنواع التفاوض السياسي بين الدولة والمجتمع.

علاوة على ذلك، وعلى الرغم من نصّ دستور 2012 في المادة 45 منه على "حرية تكوين الجمعيات والنقابات"؛ فإنه عاد وقيّد هذه "الحرية" بالنصوص القانونية واللوائح التنفيذية النافذة. حيث تُعطي اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات السابق،^[672] صلاحيات واسعة، شبه مطلقة، لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، بصفتها الجهة الإدارية المختصة، في التحكّم المباشر بتشكيل وعمل وهيكلية أي جمعية في سوريا، إضافة لتدخلها المباشر في مصادر دعم وتمويل هذه الجمعيات. فللجهات المختصة حق البت في ترخيص أي جمعية بعد "إجراء تحقيق عن المؤسسين عن طريق إدارة الأمن العام"،^[673] إضافة إلى حقها في "أن تعين عضواً أو أكثر في مجلس إدارة الجمعية وتحدد صلاحياته وتعيوضاته في قرار التعيين"،^[674] ولهذه الوزارة الحق في تحديد "الحدين الأدنى والأعلى لعدد أعضاء مجلس الإدارة، والمدة القصوى التي يجوز لعضو مجلس الإدارة تجديد عضويته خلالها".^[675] كما يلزم هذا القانون وتعليماته التنفيذية جميع الجمعيات ب "إبلاغ الجهة الإدارية المختصة بكل اجتماع للهيئة العامة قبل انعقاده بـ15 يوماً على الأقل وبالمسائل الواردة في جدول الأعمال. وللجهة الإدارية أن تندب من يحضر الاجتماع".^[676]

[667]- قانون تنظيم الجمعيات السوري، مرجع سابق، المادة 2.

[668]- قانون تنظيم الجمعيات السوري، مرجع سابق، المادة 3.

[669]- قانون تنظيم الجمعيات السوري، مرجع سابق، المادة 36.

[670]- القانون رقم 19 لعام 2012.

[671]- فيستمر أيضاً قانون العقوبات السوري على التنصيص على عقوبات تطال ممارسي الحق في حرية التعبير والتجمع، فقد نصّت المادة 285 على معاقبة "من قام في سوريا في زمن الحرب أو عند توقع نشوبها بدعوة ترمي إلى إضعاف الشعور القومي أو إيقاظ النعرات العنصرية أو المذهبية". أمّا المادة 288، فإنّها تُعاقب "من أقدم في سوريا دون إذن الحكومة على الانخراط في جمعية سياسية أو اجتماعية ذات طابع دولي أو في منظمة من هذا النوع". تستخدم الحكومة السورية نصوص هذه المواد لقمع المعارضة وانتهاك الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين.

[672]- المنصوص عليها في قرار رئيس الجمهورية رقم (1330) لعام 1958.

[673]- التعليمات التنفيذية لقانون تنظيم الجمعيات، مرجع سابق، المواد 6، 7، 8.

[674]- التعليمات التنفيذية لقانون تنظيم الجمعيات، مرجع سابق، المادة 26.

[675]- أدخلت هذه المادة بموجب المرسوم التشريعي رقم (224) لعام 1969.

[676]- التعليمات التنفيذية لقانون تنظيم الجمعيات، مرجع سابق، المادة 23.

وأُسندَ لهذه الجهة الإدارية الحق في "أن تستبعد في الجمعيات ذات النفع العام من ترى استبعاده من المرشحين لانتخاب هيئاتها التنفيذية"، وأن تعيّن "مديراً أو مجلس إدارة مؤقتاً للجمعية ذات النفع العام يتولى الاختصاصات المخولة في نظامها لمجلس إدارتها"، ولمجلس الإدارة "المؤقت" الحق في إدارة "جميع أموال الجمعية وسجلاتها ودفاتها ومستنداتها".^[677]

كما أعطى هذا القانون لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل الحق في حلّ أي جمعية "إذا رأت الوزارة عدم الحاجة إلى خدمات الجمعية" دون الحق في نقض أو مراجعة هذه القرارات،^[678] الأمر الذي يلغي، وبشكل مقصود، حق هذه الجمعيات باللجوء العلني إلى قضاء نزيه ومستقلّ وعادل للبت بالخلافات والنزاعات التي قد تنشأ بين الجمعيات غير الحكومية وبين وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، مما يتعارض مع المبدأ الدستوري المتعلّق بفصل السلطات وينسف قواعد الإنصاف والعدالة التي يتوجّب على أي نظام قضائي مراعاتها.

ولم يكتف القانون بإعطاء الدولة صلاحيات مباشرة في التدخل الإداري والتنظيمي في الجمعيات غير الحكومية، بل عزّز هذا التدخل بتحكّم مباشر في مصادر تمويل ودعم هذه الجمعيات. فمع التسليم بحق الدولة في الرقابة اللاحقة على صرف الأموال الواردة للجمعيات، لكن القانون السوري يمنع هذه الجمعيات من جمع التبرعات بشكل مباشر من المجتمع إلا بموافقة مسبقة من الوزارة أو الجهات المختصة،^[679] ولا يجوز قبول الهبات والمنح والتمويل أو أي تبرعات نقدية أخرى، إن كانت من مصادر محلية أو وطنية أو مصادر خارجية، إلا بإذن مسبق إما من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في حال كانت مصادر التمويل من جهات تقع ضمن أراضي الدولة، أو من وزارة الخارجية في حال كانت المبالغ النقدية قادمة من جهات أو منظمات غير سورية، خارج أراضي الجمهورية.^[680]

كل ذلك يترافق مع إعطاء الحق للوزارة ومديرياتها في "دمج الجمعيات المتشابهة في الأهداف إذا وجدت ضرورة لذلك"،^[681] والحق في "أن تنشأ في أي منطقة اتحاداً يقوم بتنسيق نشاط الجمعيات ذات النفع العام إذا كانت أغراضها متماثلة أو متقاربة في تلك المنطقة".^[682] ولطالما اعتمد النظام السوري على هذه المواد لترسيخ الإيديولوجية البعثية واحتكار كل المساحات المتوفرة في الفضاء العام عن طريق منع قيام أي جمعية مستقلة، خارج إطار دولة البعث، تهدف إلى تمثيل مصالح فئات معيّنة من المواطنين، كالطلبة والعمال والفلاحين والنساء، إذ تفرض هذه القوانين والتشريعات حلّ أو دمج هذه الجمعيات ضمن الاتحادات والنقابات المنشأة والمُدارة من قبل القيادة القطرية لحزب البعث، كالاتحاد العام لنقابات العمال والفلاحين، واتحاد الطلبة، والاتحاد النسائي، واتحاد الجمعيات الحرفية، واتحاد شببية الثورة وغيرها من الجهات ذات الطابع النقابي أو الهيئات العاملة في الحيز المدني.

[677]- التعليمات لقانون تنظيم الجمعيات، مرجع سابق، المواد 47، 48، 49.

[678]- التعليمات لقانون تنظيم الجمعيات، مرجع سابق، المادة 36.

[679]- قانون تنظيم الجمعيات، مرجع سابق، المادة 22. والمواد 17 - 20 من تعليماته التنفيذية.

[680]- قانون تنظيم الجمعيات، مرجع سابق، المادتان 66 و 21.

[681]- التعليمات التنفيذية لتنظيم الجمعيات، المادة 24 - الفقرة "ب".

[682]- التعليمات التنفيذية لقانون تنظيم الجمعيات، لمادة 45.

2. رقابة المجتمع المدني على الانتخابات:

على الرغم من نص المادة 10 من الدستور السوري لعام 2012 على حق الجمعيات والمنظمات الشعبية في ممارسة دور "الرقابة الشعبية"؛ فإن غالبية القوانين والتشريعات السورية خلت من أي ذكر لمحددات وضوابط هذه الرقابة. هذا الغياب الكلي للدور الرقابي، الذي عادة ما تلعبه منظمات المجتمع المدني على مؤسسات الدولة، كان جلياً في قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة في سوريا. بل على العكس، ركّز هذا القانون، كما أسلفنا سابقاً، في جلّ مواده على رقابة أجهزة الدولة وتدخّلها المباشر في تأسيس وعمل وهيكلية الجمعيات والمنظمات غير الحكومية.

وبشكل مشابه، لم يذكر قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش،^[683] الناظم القانوني الأساسي للرقابة على أجهزة الدولة، أي دور حقيقي للمجتمع المدني بتنظيماته وهيئاته المختلفة بما يتعلق بمساءلة ومحاسبة مؤسسات الدولة، واكتفى هذا القانون بذكر أن من مهام الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش "العمل على تعزيز الرقابة الشعبية"،^[684] دون إيلاء أي تفاصيل أخرى لتوضيح من يقوم بمهام هذه الرقابة الشعبية، وما هي المحددات القانونية الناضمة لها، وكيف يمكن حماية المنظمات والهيئات غير الحكومية وتفعيلها لممارسة دورها في الرقابة المجتمعية.

كما تمّ ترسيخ هذا التغييب المأسس والمقنون لأي دور رقابي للمنظمات والهيئات غير الحكومية في قانون الانتخابات العامة.^[685] حيث لم يعط هذا القانون أي دور لتلك الجمعيات في أي مرحلة من مراحل العملية الانتخابية، واكتفى هذا القانون بإعطاء لجان مراكز الانتخاب صلاحية إسناد ما تراه مناسباً من المهام الرقابية للمرشحين أو لوكلائهم أو لوسائل الإعلام دون أي ذكر للمنظمات أو الهيئات الشعبية.^[686] كما حصرت التعليمات التنفيذية لقانون الانتخابات العامة الدور الرقابي لوسائل الإعلام، المستقلة عن المرشحين وحملاتهم الانتخابية، بتلك الوسائل "الحاصلة على موافقة الحكومة في تغطية العملية الانتخابية".^[687]

إن الإقصاء التام والممنهج للمجتمع المدني عن أي دور مباشر في العملية الانتخابية، يُضعف من نزاهة وشفافية هذه الانتخابات والثقة الشعبية بها، ويزيد من التضييق المستمر للنظام السوري على حيّز العمل المدني والمشاركة السياسيّة الفاعلة. الأمر الذي يساهم في إضعاف الثقافة الانتخابية لدى المجتمعات المحليّة ونفورها من كامل العملية الانتخابية، ويحرمها من قدرتها على المطالبة بحقوقها ويصادر حقها في تكوين تفضيلات انتخابية، من شأنها زيادة قدرتها على خلق حال من التفاوض السياسيّ بينها وبين مؤسسات الدولة المنتخبة. وبالطبع، لن يؤدي الاعتراف بحق المجتمع المدني في ممارسة دوره في الرقابة على العملية الانتخابية بشكل آني إلى تحقيق تلك المطالب أو إلى توسيع هامش الحريات والحقوق السياسيّة، لكنه سيكون خطوة أساسية وضرورية لإجراء انتخابات حرة ونزيهة.

[683]- القانون رقم 24 لعام 1981.

[684]- القانون رقم 24 لعام 1981، المادة 5 - الفقرة "د".

[685]- قانون الانتخابات العامة لعام 2014، مرجع سابق.

[686]- قانون الانتخابات العامة لعام 2014، مرجع سابق، البنود 5 و6 من المادة 16.

[687]- التعليمات التنفيذية لقانون الانتخابات العامة السوري، المادة 51.

ثالثاً: تجربة المجتمع المدني السوري مع الانتخابات

منذ سبعينيات القرن الماضي وحتى اندلاع الانتفاضة السوريّة في آذار/مارس 2011، لم تشهد دولة البعث في سوريا أي حضور فاعل ومستدام للمجتمع المدني المستقلّ، غير المرتبط بالدولة، وأجهزتها البيروقراطيّة، والأمنية، والعسكريّة. حيث احتلّ النظام السوري كل المساحات المتوفرة في الفضاء العام وقمّع كل المحاولات لخلق أية حالة علنيّة من العمل التنظيمي الجمعيّ المستقل. تزامن ذلك كله مع خمسة عقود من الغياب التامّ لأي انتخابات ديمقراطية، إن كانت رئاسيّة أو تشريعية أو محليّة، وتحطيم منهجيّ للثقافة الانتخابية بمعناها السياسيّ والمجتمعيّ.

مع انطلاق الحراك الشعبي الداعي لإسقاط النظام السوريّ، وما تبعه من ظهور عدة فصائل مسلّحة معارضة لهذا النظام وخروج مناطق واسعة من الأراضي السوريّة عن سيطرته، استطاع عدد كبير من الناشطين المدنيين والسياسيين خلق مساحة جديدة للعمل المدني المنظمّ والمستقلّ عن تسلّط الأجهزة الأمنية، خصوصاً في المناطق التي انسحبت منها مؤسسات الدولة. ولد هذا الانسحاب فراغاً سياسياً، دفع بالعديد من الفاعلين المحليين إلى إنشاء أجسام حوكمة محليّة بديلة لمؤسسات الدولة بهدف إدارة الشؤون الخدمية والإنسانية في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام السوريّ.

اعتمدت أجسام الحكم المحليّة على قواعد وإجراءات تنظيمية وقانونية مختلفة، وذلك بحسب القوى السياسية والعسكريّة المسيطرة على المناطق التي تعمل ضمنها. ففي مناطق شمال شرقي سوريا، اعتمدت الإدارة الذاتية، المرتبطة بقوّات سوريا الديمقراطية (قسد)، على نموذج حكم لا مركزي قائم على نظام الكانتونات وما يتفرّع عنها من مجالس مدن ومناطق. بينما تمّ في بقيّة المناطق الخارجة عن سيطرة النظام السوري، كمناطق شمال غربي سوريا مثلاً، إنشاء مجموعة من المجالس المحليّة التي تبنت بنية قانونية مشتّقة من قانون الإدارة المحلية السوريّ، القانون 107 لعام 2011، بعد أن قامت الحكومة السوريّة المؤقتة^[688] بتعديل عدد من مواده وبنوده بما يتماشى مع السياق السياسي والحوكمي في المناطق التي تعمل ضمنها.

في البداية، شكّلت معظم أجسام الحكم المحليّة هذه بناء على توافقات بين عدد من اللاعبين المؤثرين في مجتمعاتهم المحليّة مثل ناشطين مدنيين وأطباء ومهندسين وممثلين عن العائلات ذات النفوذ الواسع، إضافة إلى قيادات عشائرية ودينية تقليدية. ومع مرور الوقت، أدى تطور تجربة منظمات المجتمع المدني السوريّة في المناطق الخاضعة لسيطرة المعارضة، وما نتج عنه من تطوّر نسبيّ لأدواتها المتعلّقة بالحشد والمناصرة وقدراتها المؤسّساتية والتمويلية ونفوذها المجتمعي، إلى الدفع باتجاه إجراء انتخابات محليّة عامة لعدد من هذه الأجسام. هذا التحرك يمكن اعتباره التجربة الأولى للانخراط المباشر لمنظمات المجتمع المدني السوريّة، والمجتمعات المحليّة عموماً، في انتخابات محليّة خارج إطار دولة البعث. ولّد هذا الانخراط في العملية الانتخابية آثاراً مختلفة على ديناميّات المجتمع المدني من جهة وعلى الثقافة الانتخابية الشعبية من جهة ثانية. فيما يلي تلخيص لأهم محددات هذه التجربة في معظم المناطق الخارجة عن سيطرة النظام السوري:

[688]- الحكومة السوريّة المؤقتة هي الجهاز الحكومي والتنفيذيّ الذي أنشأه الائتلاف الوطني لقوى المعارضة والثورة السوريّة في آذار/مارس 2013.

■ إبراز أهمية الشرعية المجتمعية وتأثيرها المباشر على ديناميات الحوكمة المحلية. أدت تجربة انتخاب عدد من أجيال الحكم المحليّة، والتي حشدت لها منظمات المجتمع المدني، لزيادة مستوى قبول المجتمعات المحلية لسلطة هذه الأجيال، تحديداً بما يتعلّق بالمجالات الخدمية والإنسانية، كالصحة والتعليم وترميم شبكات المياه والكهرباء. الأمر الذي أدى، في الكثير من الأحيان، إلى رفع القدرة المؤسسية والتمويلية لعدد من هذه الأجيال المحليّة وخلق حالة من التوازن السياسيّ والمجتمعيّ مع سلطات الأمر الواقع، كالجهاز الدينيّ أو العشائريّ أو السياسيّ والفصائل المسلّحة.

■ زيادة الوعي العام حول مفاهيم الحوكمة الرشيدة. حيث ترافقت الكثير من حملات الحشد والمناصرة الانتخابية التي قامت بها منظمات المجتمع المدني بورشات تدريبية وحلقات نقاش تمحورت حول ترسيخ مفاهيم المساءلة والمحاسبة والشفافية والرقابة المجتمعية على عمل أجيال الحكم المحليّة.

■ ارتفاع نسبة تمثيل المرأة في عدد من المكاتب التنفيذية لأجيال الحكم المحليّة المنتخبة. حيث دعمت الكثير من منظمات المجتمع المدني ترشّح عدد من النساء، إما بشكل مباشر عن طريق دعم وتنظيم حملات انتخابية للمرشحات، أو عن طريق الضغط على بنى الحوكمة المحليّة لتوسيع هامش مشاركة المرأة في آليات صنع القرار.

لكن هذه التجربة الانتخابية، رغم أهميتها الرمزية والسياسية والاجتماعية، ظلّت محصورة بمناطق جغرافية ضيقة لتصبح الاستثناء، وليست القاعدة العامة لتشكيل أجيال الحوكمة المحليّة، حيث واجهت الكثير من الصعوبات والتحديات، أهمها:

■ غالباً ضعف المشاركة المجتمعية في هذه الانتخابات، نتيجة للغياب التام للثقافة الانتخابية لدى المجتمعات المحليّة في سوريا، بالإضافة إلى طغيان شعور عدم الجدوى من هذه الانتخابات على المدى البعيد، خصوصاً مع غياب أي أفق لحل سياسيّ شامل يعرف العلاقة بين بنى الحوكمة المحليّة هذه وبين مؤسسات الدولة في مرحلة ما بعد النزاع.

■ قصور الأنظمة الانتخابية المعتمدة لانتخاب هذه الأجيال واعتمادها على معايير إقصائية وتمييزية مثل "التثقيف الثوري"،^[689] وشرط التعليم الجامعي وربط العملية الانتخابية بالمواطن الانتخابي. الأمر الذي أدى إلى تغييب شرائح واسعة من السوريين، كالنساء والفئات العمرية الشابة والنازحين والمهجرين داخلياً، إضافة إلى عدم قدرة منظمات المجتمع المدني على تغيير هذه الأنظمة بالشكل الذي يؤدي إلى زيادة تضمينيتها أو مواءمتها للسياسات السياسية والمجتمعية المتغيّرة باستمرار نتيجة ديناميات الصراع.

■ غياب الاستقرار الأمني والخدمي في مناطق سيطرة المعارضة السورية، إما بسبب الأعمال العسكرية المستمرة والعنف لقوات النظام السوريّ، أو نتيجة للنزاعات المسلّحة بين قوى الأمر الواقع المسيطرة على هذه المناطق.

■ التسلّط المتزايد لقوى الأمر الواقع، من فصائل عسكريّة أو قووات أجنبية أو قيادات دينية وعشائرية، على الوضع الحوكميّ والحشد السياسيّ والمجتمعيّ والعمل المدني المنظم.

[689]- اعتمدت عدة مجالس محليةّة في شروط ومعايير الترشح لشغل مكاتبها التنفيذية على مبدأ التثقيف الثوري، الذي يحدّد حق الترشّح على أولئك الذين شاركوا بالمظاهرات المناهضة للنظام السوريّ في بداية الحراك المعارض، وتحديدًا في الفترة بين آذار/مارس 2011 وأواخر عام 2012.

1. في الإطار الدستوري:

يتوجّب على أي إصلاح دستوريّ في سوريا أن يؤكّد، بشكل واضح وصريح ومفصّل قدر الإمكان، على حزمة واسعة من المبادئ والنصوص الدستورية المتعلقة بـ:

■ ضمان وحماية حقوق الأفراد والجماعات في العمل الجماعي المنظم بأبعاده السياسيّة، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية.

■ الاعتراف بالمجتمع المدني، اصطلاحياً ومفاهيمياً، كجزء أساسي من الفضاء العام وأحد آليات الديمقراطية التشاركية القائمة على توسيع هامش المشاركة السياسية للمجموعات والأفراد.^[690]

■ ضمان استقلال المجتمع المدني عن تسلط مؤسسات الدولة وأجهزتها الأمنية من خلال التأكيد على أن إنشاء جمعيات ومنظمات وهيئات المجتمع المدني لا يحتاج إلى ترخيص مسبق لممارسة نشاطها، وإنما إخطار ليتم تسجيلها في سجل خاص بصفتها الاعتبارية بغرض الإشهار فقط. كما يتوجب إدراج نص يحظر على الحكومة إمكانية حل أي جمعية أو منظمة مجتمع مدنيّ أو الحد من نشاطها إلا بحكم قضائيّ مبرم.

■ حماية الأدوار الرقابية للمجتمع المدني على عمل السلطات والمؤسسات العامة، بما يترتب على ذلك من ضمان حق النفاذ والحصول على المعلومات واعتباره حقاً أساسياً مصاناً بالدستور. بالإضافة إلى النص على مبادئ الحكم الرشيد، كالشفافية والمحاسبة والمساءلة والمشاركة المجتمعية في آليات اتخاذ القرار، واعتبارها إحدى ركائز الدولة.

ومع ذلك، فإنّ هذه المبادئ الدستورية ستبقى مقيّدة وضعيفة التأثير إن لم تقترن بضمانات دستورية أوسع وأشمل تهيّء لمناخ سياسيّ وتنظيميّ يصون مساحة العمل المدني والسياسي. ومن هذه المبادئ الأساسية:

■ إعادة تعريف الهوية الوطنية السورية بشكل تضميني، غير تمييزي أو إقصائي أو إيديولوجي، يقوم على أساس المواطنة المتساوية بين جميع السوريين والسوريات بمختلف انتماءاتهم القومية والإثنية والدينية والطائفية والمناطقية، والعشائرية والسياسية.

■ احترام وصون حرية الرأي والاعتقاد، والحق في حرية التعبير والتجمع والتظاهر السلمي.

■ احترام مبدأ التعددية السياسية والحزبية، ومبدأ التداول السلمي للسلطة، واعتبارها إحدى القيم الأساسية التي تقوم عليها الدولة.

■ تقييد صلاحيات رئيس الجمهورية، والحد من تغوّل السلطة التنفيذية ببقية السلطات، عن طريق ضمان استقلالية السلطة التشريعية والسلطة القضائية وحصرية ممارستها لاختصاصاتها ومهامها.

[690]- يمكن الاطلاع على الدستور التونسي الصادر عام 2014، مرجع سابق، الفصل 139؛ والذي ربط مفهوم "المجتمع المدني" بالديمقراطية التشاركية.

2. في الإطار القانوني:

لطالما اعتمد النظام السوريّ على تقييد أي مبدأ دستوري وتفرغته من محتواه والحد من أثره عن طريق ربطه بقوانين وتشريعات وتعليمات تنفيذية ولوائح ناظمة تعطي صلاحيات مطلقة للسلطة التنفيذية، والأجهزة الأمنية المرتبطة بها، في تفسير هذه القوانين وتطبيقها، بما يتعارض في الكثير من الأحيان، مع النصّ الدستوريّ نفسه. وعليه، فإن الإصلاح الدستوريّ سيبقى شرطاً لازماً غير كافٍ دون إصلاح قانوني شامل، يضمن الحقوق الدستورية، وإلغاء كافة التشريعات التي تحدّ من مساحة أي نشاط مدنيّ، أو سياسيّ، أو مجتمعيّ، أو حقوقيّ، بما فيها:

■ إلغاء العمل بقانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة، القانون رقم 93 لعام 1958، وكافة تعديلاته وتعليماته التنفيذية، وصياغة قانون أساسي جديد، ناظم لعمل الجمعيات والمؤسسات غير الحكومية وغير الربحية في سوريا. على أن يراعي هذا القانون النقاط الآتية:

■ إنشاء هيئة وطنية مستقلة مشكّلة من شخصيات ثقافية وقانونية وحقوقية واقتصادية وعاملين في الحيز المدني، تكون مسؤولة عن وضع وتطوير قانون تنظيم الجمعيات وتعليماته التنفيذية، عن طريق مجموعة من اللقاءات التشاورية مع أوسع شريحة ممكنة من منظمات المجتمع المدني السوريّة، بغرض نقل خبراتها ومعارفها والدروس المستفادة من عملها ونشاطها بهدف خلق النموذج الأمثل الذي يتناسب مع السياق السوريّ.

■ الاستقلالية التامة لجمعيات وهيئات المجتمع المدني ومنع تدخل الدولة ومؤسساتها المختلفة بهيكلية ومأسسة ونشاطات هذه الجمعيات والهيئات.

■ الاعتراف بالأدوار السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحقوقية لجمعيات وهيئات المجتمع المدني، واعتبارها جزءاً أساسياً من الديمقراطية التشاركية والتنظيم المجتمعي الجمعي.

■ السماح للمنظمات والاتحادات الدولية غير الحكومية بإنشاء فروع لها داخل سوريا.

■ التقليل من القيود المفروضة على آليات التمويل والدعم المادي، الداخلي والخارجي، بما فيها زيادة قدرة منظمات المجتمع المدني على جمع التبرعات بشكل مباشر من المجتمع والتقديم على الهبات والعطاءات من مؤسسات وهيئات دولية.

■ عدم جواز أن تُحل أي جمعية أو مؤسسة إلا بقرار ذاتي أو وفقاً لحكم قضائي مبرم، وذلك بعد ضمان استفادة الجمعية أو المؤسسة من حق الطعن أمام جهة قضائية مستقلة في ظلّ محاكمة علنية وعادلة.

■ الاعتماد على المواثيق والصكوك الدولية فيما يخصّ الحق في حرية التعبير وإنشاء الجمعيات والتجمّع السلمي، وعلى وجه الخصوص: قرار الجمعية العامة المتعلقة بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريّات الأساسية.^[691] بالإضافة إلى ضرورة الاستئناس بتقرير مقرر الأمم المتحدة الخاص المعنيّ

[691]- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 144/53 الصادر عام 1998.

بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات،^[692] وتقرير لجنة حقوق الإنسان المتعلق بالحق بالمشاركة في الشؤون العامة.^[693]

■ إلغاء العمل بقانون الانتخابات العامة، القانون رقم 5 لعام 2014، وكافة تعديلاته وتعليماته التنفيذية، وصياغة قانون انتخابات جديد، يضمن الشروط الآتية:

■ المشاركة المباشرة للمنظمات والهيئات المدنية السوريّة المستقلّة في وضع هذا القانون ومحدداته وتعليماته التنفيذية، بالشكل الذي يضمن التضمينية والشفافية ويرسّخ مبدأ المحاسبة والمساءلة.

■ حماية أدوار الرقابة المجتمعية لمنظمات المجتمع المدني وهيئاته على كل مراحل العملية الانتخابية، بما فيها الرقابة على سجلات الناخبين، وقوائم المرشحين، والحملات الانتخابية، وعمليّة التصويت والانتخاب، وأداء المراكز الانتخابية والهيئات القضائية المختصة، ومرحلة الطعون الانتخابية وإعلان النتائج. ويكون ذلك وفقاً لميثاق شرف تضعه هيئة مستقلة تمثل أوسع شريحة ممكنة من العاملين في الحيز المدني.

■ وجود ممثلين اثنين، على الأقل، عن منظمات المجتمع المدنيّ المستقلة في الهيئة أو الجهة الرسمية المسؤولة عن إدارة الانتخابات.

■ إلغاء العمل بقانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، وهو القانون رقم 24 لعام 1981، وكافة تعديلاته وتعليماته التنفيذية، وصياغة قانون جديد للرقابة والإشراف على كافة مؤسسات الدولة وسلطاتها العامة، بالشكل الذي يضمن توسيع الأدوار الرقابية لمنظمات وهيئات المجتمع المدني على كل مؤسسات الدولة، بما يحقق المساءلة والمحاسبة المجتمعية ويعزز مبادئ الحكم الرشيد.

■ إصدار قانون خاص يضمن ويصون حق النفاذ إلى المعلومات، بالشكل الذي يعطي لمنظمات وهيئات المجتمع المدني، وأفراد المجتمع عموماً، الحق القانوني في الحصول على كافة المعلومات المتعلّقة بعمل مؤسسات الدولة. الأمر الذي يعزز مبادئ الشفافية والرقابة والمساءلة المجتمعية، ويساعد في كشف ومحاربة الفساد الإداري والمالي، و يتيح المجال لتوسيع المشاركة الشعبية في عمليات صنع القرار على المستويين المحلي والوطني.

[692]- التقرير رقم 27/20/A/HRC الصادر عام 2012.

[693]- التعليق العام رقم 25 الوارد في تقرير لجنة حقوق الإنسان رقم 7.CCPR/C/21/REV.1/Add الصادر عام 1996.

3. في سياق المسار السياسي:

إن تفعيل دور المجتمع المدني السوري في أي عملية انتخابية مستقبلية، حرة وعادلة ونزيهة وفقاً لقرار مجلس الأمن رقم 2254 يجب أن يترافق بحضور فاعل ومشاركة حقيقية لأوسع شريحة ممكنة من الفاعلين المدنيين، والمنظمات والهيئات المدنية المستقلة في كافة المسارات والسياقات التفاوضية، السياسية والدستورية. خصوصاً وأن التفاوض على أي نظام انتخابي انتقالي لا يجوز أن يبقى محصوراً بيد القوى السياسية والعسكرية المقيّدة بتوافقات ومصالح إقليمية ودولية، التي قد لا تسعى بالضرورة إلى تحقيق انتقال ديمقراطي في مرحلة ما بعد النزاع. لذلك، فإن وجود كتلة ممثلي المجتمع المدني تشكل ثلث عدد أعضاء اللجنة الدستورية السورية، هو مدخل أساسي يمكن الانطلاق منه لإيصال مطالب المجتمع المدني الأوسع بما يتعلّق بالإصلاح الدستوري والقانوني. لكن هذا الوصول سيبقى رمزياً، وذا تأثير محدود، إن لم يقترن بمجموعة من الخطوات الأساسية، منها:

■ أن تعمل اللجنة الدستورية السورية على ربط الإصلاح الدستوري بعملية إصلاح شاملة للمنظومة القانونية في البلاد، بما فيها الاتفاق على النظام الانتخابي المستقبلي ومحدداته ونواظمه وتعليماته التنفيذية ورفض أي محاولة لفرض نظام انتخابي يسعى إلى ترسيخ نفوذ قوى الأمر الواقع، والاستقطابات السياسية والإيديولوجية المتعلقة بها.

■ أن تسعى كتلة المجتمع المدني في اللجنة الدستورية السورية إلى توسيع أدوارها التشاركية من خلال إقامة سلسلة من اللقاءات التشاورية والحوارات المجتمعية مع أوسع شريحة ممكنة من المنظمات والهيئات المدنية العاملة داخل سوريا وخارجها. الأمر الذي قد يفضي إلى بناء توافقات، قدر الإمكان، حول مبادئ ومحددات النظام الانتخابي والأدوار المختلفة للمجتمع المدني في أي عملية انتخابية مستقبلية.

4. في السياق المحلي والدولي:

■ رفع القدرات المؤسسية لمنظمات المجتمع المدني السوري بما يتعلق بمشاركتهم في كافة مراحل العملية الانتخابية، من خلال:

■ إقامة ورشات حوارية، تهدف إلى نقل الخبرات والمعارف، مع مؤسسات مدنية محلية، غير سورية، من تلك التي لعبت أدواراً مختلفة في المناطق أو الدول التي شهدت انتخابات انتقالية، مثل تونس، أو البوسنة، أو إندونيسيا، أو غانا، أو تشيلي. خصوصاً وأن المنظور المحلي لتجارب هذه المنظمات والمؤسسات قد يعطي انطباعات أدق وأكثر واقعية عن الدروس المستفادة لتجربتهم ومشاركتهم، مقارنة بتجارب المنظمات الدولية أو الإقليمية.

■ انخراط منظمات المجتمع المدني السورية، تحديداً تلك المنشأة خارج سوريا، في الرقابة على العمليات الانتخابية في البلدان التي تعمل فيها، ونقل هذه المعرفة والخبرات المكتسبة إلى أوسع شريحة ممكنة من الفاعلين المدنيين داخل سوريا.

■ إجراء سلسلة من الورشات التدريبية مع خبراء وحقوقيين، سوريين وغير سوريين، بما يتعلق بالأنظمة الانتخابية، وأشكالها ومحدداتها القضائية، والقانونية، وتبعاتها السياسية والاجتماعية.

■ العمل مع أوسع شريحة ممكنة من الفاعلين المدنيين على وضع رؤية للنظام الانتخابي الأنسب من وجهة نظرهم، بالشكل الذي يحقق أعلى درجات التمثيل والشفافية والنزاهة والمحاسبة، ويضمن مشاركة جميع السوريين والسوريات داخل سوريا وخارجها، ويحمي أدوار الرقابة المجتمعية للمجتمع المدني على كافة مراحل العملية الانتخابية. كما لا بدّ من نقل هذه الرؤية، أو الرؤى، إلى الأطراف المنخرطة بالعملية السياسية، كوفد المجتمع المدني في اللجنة الدستورية وفريق المبعوث الأممي الخاص إلى سوريا.

■ الضغط على المانحين الدوليين لتقديم الدعم المالي والتقني واللوجستي لمنظمات المجتمع المدني السورية لإقامة برامج طويلة الأمد تتمحور حول:

■ رفع الوعي المجتمعي حول المشاركة السياسية والثقافة الانتخابية.

■ التدريب على حملات المناصرة والحشد المجتمعي بالشكل الذي يضمن الضغط باتجاه تمثيل مطالب ومصالح أوسع شريحة ممكنة من المجتمع، تحديداً النساء والفئات المهمشة كالنازحين داخلياً وأصحاب الإعاقة الجسدية.

■ التدريب على الأدوار المختلفة للمجتمع المدني في كافة مراحل العملية الانتخابية، تحديداً تلك المتعلقة بالرقابة المجتمعية المباشرة على المراكز الانتخابية وحملات الترشح وتوثيق المخالفات الانتخابية.

مسرد المصطلحات

أ

إدارة الانتخابات: هيئة أو سلطة مكلّفة قانوناً بالمسؤولية عن تنظيم وتنفيذ أحد جوانب العملية الانتخابية أو جميع تلك الجوانب.

إدارة انتخابية حكومية: جهاز انتخابي غير مستقل يتبع للسلطة التنفيذية.

إدارة انتخابية مختلطة: جهاز انتخابي يجمع ما بين الإدارة المستقلة والإدارة الحكومية.

إدارة انتخابية مستقلة: جهاز انتخابي يتمتع باستقلال مالي وإداري وبالشخصية المعنوية.

استطلاع رأي: رصد آراء فئة محددة أو عشوائية من الأشخاص في موضوع أو مواضيع محددة.

استغلال موارد ومؤسسات الدولة: استخدام المال العام من قبل مرشح أو حزب في الحملة الانتخابية.

استفتاء: أداة من أدوات الديمقراطية المباشرة، تتم عبر عرض موضوع ما، أو قانون، أو تعديل لقانون، أو تعديل دستوري، أو دستور جديد مباشرة على الناخبين لقبوله أو رفضه.

إصلاح انتخابي: مجموعة التعديلات الهادفة إلى تصحيح عيوب القانون الانتخابي و/أو الإجراءات الانتخابية.

إعلام انتخابي: معلومات مرتبطة بالعملية الانتخابية منشورة ومتداولة بوسائل مختلفة.

أغلبية بسيطة: الحصول على أكبر عدد من الأصوات مقارنة بآخرين.

أغلبية مطلقة: الحصول على 1+50% من الأصوات.

امتناع عن التصويت/مقاطعة الانتخابات: عدم قيام بعض الناخبين أو الأحزاب بعملية الاقتراع كتعبير عن عدم رضاهم عن العملية الانتخابية.

أمن انتخابي: أحد أهم ضمانات إجراء الانتخابات الحرة والنزيهة دون تخويف أو ترهيب وفي ظل بيئة آمنة لممارسة الحقوق الانتخابية بما فيها الاقتراع والترشح.

انتخاب غير مباشر: تقوم على انتخاب أشخاص يقومون بدورهم بانتخاب أشخاص في مرحلة لاحقة.

انتخاب مباشر: آلية يقترح بها الناخبون لمرشح أو حزب دون المرور بأي وسيط.

انتخابات تشريعية: انتخابات يدعى فيها الناخبون لاختيار أعضاء الهيئة التمثيلية المكلفة بممارسة السلطة التشريعية في الدولة.

انتخابات رئاسية: انتخابات يدعى فيها الناخبون إلى اختيار رئيس للجمهورية.

انتخابات عامة: انتخاب ممثلين أو مسؤولين على مستوى الوطن، وذلك خلافاً للانتخابات المحلية أو الإقليمية. عادة ما يقصد بها الانتخابات النيابية.

انتخابات محلية: يقصد بها الانتخابات البلدية أو انتخابات المحافظات والمقاطعات والمناطق.

انتقال ديمقراطي: انتقال السلطة من نظام حكم ديكتاتوري إلى ديمقراطي ويكون غالباً عبر صناديق الاقتراع.

أهلية الانتخاب: الصفة القانونية للتمتع بحق الانتخاب.

أهلية الترشح: الصفة القانونية للتمتع بحق الترشح في الانتخابات.

ائتلاف انتخابي: تجمع أحزاب أو قوى في قائمة انتخابية واحدة لخوض الانتخابات.

ب

برنامج انتخابي: جملة المبادئ والقيم والمشاريع التي يعد المرشح أو الحزب السياسي خلال الحملات الانتخابية بالالتزام بها والسعي إلى تحقيقها. وذلك لضمان الحصول على أكبر عدد ممكن من الأصوات يوم الانتخاب.

بعثة مراقبين: فريق من المراقبين الأجانب يكلف بصورة قانونية برصد سير عملية الانتخابات في بلد معين.

ت

تثقيف انتخابي: نشر معلومات وتوضيحات من طرف الجهة التي تدير الانتخابات أو جهات أخرى لتبيان حقوق وواجبات الناخبين والمرشحين وشرح التشريعات والإجراءات ذات الصلة بالانتخابات.

ترهيب الناخبين: ممارسة ضغوط لإجبار الناخبين على الإدلاء بأصواتهم أو الامتناع عنه، أو فرض خيارات معينة.

تزوير الانتخابات: أعمال غير قانونية تهدف إلى إلغاء أو تحويل أو تغيير نتائج الانتخابات وبالتالي خيارات الناخبين.

تسجيل الناخبين: آلية تقوم على تحديد شريحة المواطنين الذين يحق لهم التصويت، وتسمى بسجل أو بقائمة الناخبين.

تسوية النزاعات الانتخابية: آلية محددة للبت في النزاعات المرتبطة بالعملية الانتخابية.

تصويت المقيمين في الخارج: اقتراع المتواجدين خارج حدود الدولة المعنية بالانتخابات.

تقسيم/ترسيم الدوائر الانتخابية: تقسيم الدولة إلى مناطق جغرافية انتخابية وتحديد الحدود الفاصلة بينها.

تكافؤ الفرص: تحقيق المساواة الكاملة بين المرشحين أو الأحزاب كما في مسألة التنافس على أصوات الناخبين.

تنظيم الدعاية الانتخابية: وضع أسس وقواعد للحد من إمكانية تخطي الحملة الانتخابية للمرشحين للإجراءات والقوانين ذات الصلة بالانتخابات.

ج

جريماندرية (تلاعب بحدود الدوائر الانتخابية): مصطلح سياسي بدأ استعماله في الولايات المتحدة الأميركية، ويعني التلاعب المتعمد بترسيم حدود الدوائر الانتخابية بطريقة تعطي أحد المرشحين أو الأحزاب السياسية أفضلية غير مبررة على غيره في يوم الاقتراع.

ح

حاصل انتخابي: طريقة تستخدم في نظام التمثيل النسبي لحساب عدد الأصوات الضروري للفوز بمقعد وذلك عبر تقسيم عدد الأصوات المدلى بها في تلك الدائرة على عدد المقاعد المخصصة لها.

حرمان من حق الاقتراع: استبعاد شخص من ممارسة الحق بالتصويت.

حرمان من حق الترشح: استبعاد شخص من ممارسة الحق بالترشح للانتخابات.

حرية التجمع: هي حق الفرد في التجمع مع أفراد آخرين ليعبروا عن أفكارهم وينشروها ويدافعوا عنها، كما أنه الحق في تشكيل منظمات وجمعيات ومجموعات رسمية وغير رسمية أو الانضمام إليها، ويشمل أيضاً الحق في عدم الإكراه على الانضمام للجمعيات.

حرية التعبير: لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقييد بالحدود الجغرافية.

حرية التنقل: حرية السفر والإقامة والعمل في أي مكان يرغب فيه داخل حدود الدولة في إطار احترام حرية الآخرين وحقوقهم، كما أن له حرية مغادرة تلك الدولة والعودة إليها متى شاء.

حرية تكوين الجمعيات: إمكانية تأسيس نشاط سياسي أو الانخراط فيه بصفة فردية أو عبر الأحزاب السياسية أو غيرها من المجموعات أو المنظمات.

حزب حاكم: الحزب المسيطر على السلطة نتيجة الانتخابات أو بطريقة أخرى غير ديمقراطية.

حزب سياسي: يضم مجموعة من المواطنين يجتمعون حول آراء أو أفكار أو مبادئ محددة أو حول شخص ما.

حق الاقتراع السري: أحد المبادئ الأساسية للانتخابات الديمقراطية، ويعني ضرورة تمكين الناخب من الإدلاء بصوته بعيداً عن الأنظار، والتي قد تشكل مصدراً للضغط عليه أو تخويفه.

حق الاقتراع على قدم المساواة: مبدأ يتمتع بمقتضاه كل الناخبين بحقوق التصويت على قدم المساواة ومن دون أي تمييز بينهم.

حق الترشح للانتخابات: حق جميع الأشخاص والأحزاب السياسية والمجموعات التي ترغب في الترشح للانتخاب حرية القيام بذلك دون تمييز.

حق المشاركة في الانتخابات: حق معترف به للناخبين والمرشحين في المشاركة الفعلية في العملية الانتخابية بكل مراحلها، ابتداء من التسجيل في القوائم الانتخابية إلى مرحلة العد والفرز، مروراً بالحملة الانتخابية والتصويت. يتضمن ذلك الحق إلزام الدولة بتوفير الوسائل الضرورية لممارسته بطريقة تحقق انتخابات نزيهة.

حقوق انتخابية: جميع الحقوق ذات الصلة بالانتخابات كالتصويت والترشح وإنشاء الأحزاب والانضمام إليها والقيام بالدعاية الانتخابية.

حملة انتخابية: الأنشطة التي يقوم بها مختلف المرشحين للانتخابات من أحزاب وأفراد، قبيل موعد الاقتراع، بهدف التعريف ببرامجهم السياسية والمبادئ التي ينادون بها.

د

دستور: وثيقة تتضمن مجموعة القواعد التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة وتضم بشكل أساسي الأسس التي تحكم العلاقة بين المواطنين والسلطة الحاكمة، والحقوق، والحريات العامة، والفردية.

دعاية انتخابية: هي ما ينشره المرشح أو الحزب في الفضاء العام من تصريحات وإعلانات لصالح حملته الانتخابية بغية جمع الأصوات لانتخابه.

دوائر انتخابية فردية: مساحة جغرافية انتخابية ذات مقعد واحدة.

دوائر انتخابية متعددة: مساحة جغرافية انتخابية ذات مقاعد متعددة.

س

سجل انتخابي: اللائحة التي تضم أسماء من يحق لهم الاقتراع.

سرية الاقتراع: إجراءات تضمن للناخب إمكانية الإدلاء بصوته دون اطلاع الآخرين على خياره وبدون خوف أو ضغوط.

سقف الإنفاق الانتخابي: الحد الأقصى للإنفاق المالي على الحملة الانتخابية، ش

شفافية العملية الانتخابية: توفير الوسائل التي تتيح للأطراف المعنية بالانتخابات الاطلاع على كافة مجريات العملية الانتخابية.

ص

صمت انتخابي: منع ممارسة أي دعاية انتخابية خلال يوم الاقتراع والفترة الزمنية القصيرة السابقة له وتكون محددة قانوناً.

طعون انتخابية: الشكاوى التي يتقدم بها مرشحون أو آخرون للطعن بنتائج الانتخابات.

ع

عتبة انتخابية/نسبة الحسم: هي الحد الأدنى من الأصوات أو النسبة المئوية التي يشترط القانون الحصول عليها من قبل الحزب ليكون له حق المشاركة في الحصول على أحد المقاعد المتنافس عليها في الانتخابات.

ف

فرز الأصوات: عملية عد الأصوات المتواجدة في صندوق الاقتراع وترتيبها.

ق

قائمة انتخابية: لائحة تضم أسماء مجموعة من المرشحين للانتخابات.

قائمة مغلقة بشكل مطلق: مرتبة مسبقاً بحيث لا يمكن للناخب إضافة أو شطب أي من الأسماء المدونة فيها.

قائمة مغلقة قابلة للترتيب: تعطي فرصة للناخب في إعادة ترتيب تواجد المرشحين في القائمة الانتخابية بحسب تفضيله لهم.

قائمة مفتوحة: تمكن الناخبين من تشكيل لائحتهم الخاصة من مجموعة متنوعة من المرشحين وبذلك تتيح شطب أو إضافة مرشحين من قوائم أخرى.

ك

كوتا: إجراءات خاصة تهدف إلى حجز مجموعة من المقاعد لفئة اجتماعية معينة لتيسير تمثيلها بحد أدنى يقرره القانون من بين مقاعد هيئة منتخبة، أو من بين المرشحين لها، ويخصص لفئة اجتماعية لا تحظى بتمثيل كاف وذلك لتيسير وصولها إلى الهيئات التمثيلية.

كوتا نسائية: إجراءات ومبادئ تهدف إلى دعم المشاركة السياسية للمرأة ورفع نسبة تمثيل النساء في الهيئات المنتخبة وهي تعتبر شكلاً من أشكال التدخل الإيجابي لمساعدة المرأة على التغلب على العوائق التي تحد من مشاركتها السياسية.

كوتا تحفيزية سلبية: كوتا غير إلزامية لا تحرم الحزب أو القائمة من المشاركة في حال لم يتم احترامها، إنما يعاقب من خلال حرمانه من المساعدة المالية التي تقدمها للأحزاب في الانتخابات.

كوتا مطبقة على الترشيح: إجراءات قانونية إلزامية تضمن وجود نسبة محددة من النساء بين المرشحين على القوائم الانتخابية.

كوتا تحفيزية إيجابية: كوتا غير إلزامية لا تحرم الحزب والقائمة من المشاركة بحيث تعتمد الدولة على تمويل الأحزاب والقوائم التي تتمكن من ترشيح أو إنجاح المزيد من النساء على لوائحها.

كوتا حزبية إلزامية: عبارة عن تدبير إداري أو قانوني إلزامي تتخذه الدولة يقضي بإلزام الأحزاب باعتماد كوتا معينة للنساء.

كوتا حزبية طوعية: التزام الحزب أو الائتلاف السياسي أو القائمة الانتخابية بمبادرة منها وبمحض إرادتها باعتماد كوتا محددة للنساء في قائمة الترشيحات الانتخابية إلى جانب مرشحيه الآخرين من الرجال.

كوتا مطبقة على النتائج: إجراءات قانونية إلزامية تضمن وجود نسبة محددة من النساء في الهيئات المنتخبة.

كوتا مغلقة: الكوتا التي يسمح فيها للنساء بالترشح فقط على المقاعد المخصصة للنساء، ولا يسمح للنساء بالترشح للتنافس مع المرشحين الرجال على باقي المقاعد.

كوتا مفتوحة: الكوتا التي يسمح فيها للنساء بالاختيار بين الترشح للتنافس على مقاعد الكوتا المحددة للنساء أو خارجها، لمنافسة المرشحين الرجال على المقاعد الأخرى.

م

محكمة انتخابية: محكمة أو جهاز قضائي أو أي هيئة أخرى يلجأ إليها الناخب أو المرشح ليطعن في أمر جرى خلال الانتخابات.

محكمة دستورية: محكمة مختصة بالبت في مدى امتثال القوانين وملاءمتها لأحكام الدستور. وقد ذهبت العديد من الدول إلى منح هذه المحكمة صلاحية البت في الطعون في صحة الانتخابات العامة لا سيما التشريعية أو الرئاسية.

مخاطر انتخابية: مجموع الأفعال والأعمال السياسية والأمنية التي يمكن أن تعكر صفو البيئة الآمنة المطلوبة لإجراء العمليات الانتخابية وحسن سيرها.

مدونة السلوك: مجموعة من القواعد والسلوكيات الأخلاقية التي تنظم عمل مجموعة ما بما يعزز حرية ونزاهة وشفافية العملية الانتخابية.

مراقب انتخابي: شخص محايد يراقب تقيّد العملية الانتخابية وأطرافها بالقوانين والإجراءات وقد يتبع لجهة دولية أو محلية.

مراقب دولي: شخص من غير مواطني البلد تعيينه إحدى المنظمات الدولية ضمن فريق لمراقبة العملية الانتخابية في بلد معين.

مراقب محلي: مواطن يقوم بمتابعة العملية الانتخابية في بلده وهو دور يُسمح للمقيمين الأجانب أن يقوموا به في بعض البلاد.

مراقبة الانتخابات: جمع منتظم للمعلومات حول العملية الانتخابية من طرف الجهات المعنية بالانتخابات.

مراقبة وسائل الإعلام: عملية تقييم منهجية لطريقة تغطية وسائل الإعلام للعملية الانتخابية ولا سيما الحملة الانتخابية، وذلك لتقييم دورها في المساهمة في ضمان انتخابات شفافة وعادلة. ويجري هذا التقييم في ضوء تعامل وسائل الإعلام مع كل المشاركين في العملية الانتخابية.

مرحلة انتقالية: فترة زمنية ترافق عملية التحول السياسي التي تكون في الغالب من نظام حكم ديكتاتوري إلى سلطة شرعية منتخبة.

مركز اقتراع: المكان أو الغرفة أو القاعة التي تحصل فيها عملية الاقتراع وتسمى أيضاً بقلم الاقتراع.

معايير نزاهة الانتخابات: مجموعة القواعد والأسس التي تضفي صفة النزاهة والشفافية على العملية الانتخابية.

مندوب: شخص يمثل المرشح أو القائمة في يوم الاقتراع، قد يكون ثابتاً في قلم الاقتراع أو متجولاً.

ن

ناخب: شخص مؤهل لممارسة الحق في الاقتراع.

ناخب غير مقيم: شخص مؤهل لممارسة الحق في الاقتراع لكنه لا يقيم في بلده مع احتفاظه بحقه في الاقتراع.

نسبة المشاركة في الانتخابات: عملية حسابية تقوم على احتساب النسبة المئوية من المقترعين ممن يحق لهم الاقتراع.

نظام الجولتين: من أنواع النظام الأكثر شيوعاً ويتم بموجبه الاقتراع على جولتين، انطلاقاً من مبدأ وجوب حصول الفائز على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين.

نظام الحزب الواحد المهيمن: تجمع بموجبه سلطات الدولة بيد حزب واحد.

نظام الصوت البديل: يتبع بمقتضى النظام الأكثر شيوعاً، ويعرف أيضاً بالصوت التفضيلي، بحيث يتاح للناخب إمكانية إعادة ترتيب المرشحين المدرجة أسماؤهم على ورقة الاقتراع بحسب الأفضلية.

نظام الصوت التفضيلي: هو نظام مستخدم في الأنظمة النسبية بحيث يعطى للناخب حق المشاركة في ترتيب القائمة التي اقترع لها، عبر التعبير عن تفضيله لأحد المرشحين من ضمن اللائحة، بحيث ترتفع حظوظ المرشحين بالفوز بالمقاعد المخصصة لللائحة بارتفاع عدد الأصوات التفضيلية التي حصلوا عليها.

نظام الفائز الأول: نظام أكثر شيوعاً يكون بموجبه للناخب خيار واحد فقط بحيث يتم الاقتراع لشخص أو لكيان واحد من بين مجموعة مرشحين مُدرَجين على ورقة الاقتراع في دائرة أحادية التمثيل.

نظام الكتلة: من تفرعات النظام الأكثر شيوعاً ويستخدم في دوائر انتخابية تعددية بحيث يكون للناخب عدد من الأصوات مساوياً لعدد المقاعد في الدائرة الانتخابية.

نظام الكتلة الحزبية: يتم بموجبه اتباع الطريقة نفسها لاحتساب فوز المرشحين المعمول بها في نظام الكتلة، غير أنه يتم الاقتراع لصالح قوائم حزبية بدلاً من الأفراد، بحيث يكون لكل ناخب صوت واحد يدلي به لصالح قائمة تضم عدة مرشحين.

نظام انتخابي أكثر شيوعاً: نظام انتخابي يفوز بموجبه المرشح أو الكتلة التي تحصل على غالبية الأصوات وبصرف النظر عن نسبة الأصوات المتحصّل عليها.

نظام انتخابي مختلط: يجمع بين النظام الأكثرية والنظام النسبي.

نظام انتخابي نسبي: نظام انتخابي يقوم على ترشح قائمة من المرشحين في كل واحدة من الدوائر، حيث تفوز كل قائمة بعدد من مقاعد الدائرة الانتخابية تتناسب مع حصتها من أصوات الناخبين وفق معادلة رياضية تترجم بمقتضاها نسبة عدد الأصوات بنسبة عدد المقاعد.

نظام برلماني: تتمحور السلطة في يد مجلس الشعب/البرلمان بشكل رئيس، بحيث يشكل الحكومة الحزب الفائز بالأغلبية في البرلمان.

نظام حكم الفرد: نظام سياسي يقوم على حكم الشخص الواحد.

نظام حكم رئاسي: يحوز بمقتضاه رئيس الدولة على صلاحيات واسعة.

نظام حكم شبه رئاسي: يتشارك بموجبه رئيس الدولة ورئيس الحكومة في تقاسم السلطة التنفيذية.

نظام حكم شمولي: نظام حكم يهيمن على كافة مناحي الحياة في الدولة، وتنحصر بموجبه سلطات الدولة الثلاث (التشريعية والتنفيذية والرئاسية) بيد رئيس الدولة و/أو الحزب الحاكم.

9

ورقة اقتراع: الورقة التي تتضمن أسماء المرشحين للانتخابات في دائرة انتخابية.

ورقة اقتراع بيضاء: تصويت في صندوق الانتخابات من دون اختيار.

ورقة اقتراع ملغاة: ورقة تتضمن أخطاء أو إشارات تجعلها غير مفهومة أو صحيحة وبالتالي باطلة.

مسرد المراجع

دساتير

1. الدستور الألماني لعام 1949 مع تعديلات العام 2012.
2. الدستور التونسي لعام 2014 الصادر بتاريخ 27 كانون الثاني/يناير 2014.
3. الدستور السوري لعام 1920 الصادر في 13 تموز/يوليو 2021.
4. الدستور السوري لعام 1973 (الدستور السوري) صادر بالمرسوم رقم 208، بتاريخ 13 آذار/مارس 1973.
5. الدستور الفرنسي لعام 1958 شاملاً تعديلاته لغاية عام 2008.
6. الدستور اللبناني لعام 1926 بموجب التعديلات الدستورية لعام 1990.
7. الدستور المصري لعام 2014 والتعديلات الدستورية لعام 2019.
8. الدستور السوري لعام 1950 عام 1950 الصادر بتاريخ 5 أيلول/سبتمبر 1950.
9. دستور المملكة الأردنية الهاشمية، العام 1952 المعدل في العام 2016.

موثيق وقرارات دولية

1. الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.
2. الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان دخلت حيز التنفيذ في 3 أيلول/سبتمبر 1953.
<http://hrlibrary.umn.edu/arab/euhrcom.html>
3. الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (45) المؤرخ في 18 كانون الأول/ديسمبر من عام 1990.
4. الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2106 ألف (د20-)، بتاريخ 21 كانون الأول/ديسمبر 1965.
5. اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) التي اعتمدها الجمعية العامة وعرضتها للتوقيع والتصديق والانضمام بقرارها 180/34 المؤرخ في 18 كانون الأول/ديسمبر 1979، تاريخ بدء النفاذ 3 أيلول/سبتمبر 1981.
6. اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بموجب قرار الجمعية العامة 106/A/RES/61 اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 13 كانون الأول/ديسمبر 2006؛ ودخلت حيز النفاذ في 3 أيار/مايو 2008.

7. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي تبنته الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 10 كانون الأول/ديسمبر 1948.
8. إعلان القاهرة في الثاني من شهر آب/أغسطس لعام 1990.
9. إعلان داكا في شهر كانون الأول/ديسمبر 1983.
10. إعلان ومنهاج عمل بكيين بالإجماع في 15 أيلول/سبتمبر 1995 ، اعتمد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 8 كانون الأول/ديسمبر ، RES/A/50/42.
- <https://www.un.org/womenwatch/daw/Review/responses/SYRIAN-ARAB-REPUBLIC-Arabic.pdf>.
11. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في 16 كانون الأول/ديسمبر 1966 من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار رقم 2200 (ألف د-21-)، 16 كانون الأول/ديسمبر 1966.
12. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، قرار رقم 2200 (ألف د-21-)، 16 كانون الأول/ديسمبر 1966.
13. قرار 59 الصادر عن الدورة الأولى للجمعية العامة للأمم المتحدة لعام 1946.
14. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 144/53 الصادر عام 1998.
15. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 180/58 الصادر بتاريخ 22 كانون الأول/ديسمبر 2003.
16. قرار رقم 632 لعام 1989 ، اجتماع رقم 2848 ، 16 شباط/فبراير 1989 ، متوفر على الرابط: https://digitallibrary.un.org/record/56654/files/S_RES_632%281989%29-AR.pdf
17. قرار مجلس الأمن ذو الرقم 1325 لعام 2000 ، 31 تشرين الأول/أكتوبر 2000. البند الأول، والفقرة ج من البند الثامن.
18. قرار مجلس جامعة الدول العربية 5427 المؤرخ في 15 أيلول/سبتمبر 1997.
19. قرار منظمة التعاون الإسلامي رقم 19-/49 ب.
20. المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية التي اعتمدها الأمم المتحدة بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 32/40 لعام 1985 و146/40 المؤرخ في 13 كانون الأول/ديسمبر 1985.
21. مدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرارها رقم 169/34 لعام 1979 ، المؤرخ في 17 كانون الأول/ديسمبر 1979.
22. مشروع قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، اللجنة الثالثة، الدورة 60، 5/60/A/C.3، L.43 تشرين الثاني/نوفمبر 2005.
23. ميثاق الأمم المتحدة.
24. الميثاق العربي لحقوق الإنسان الصادر عن مجلس الجامعة العربية على مستوى القمة بالقرار رقم 270 د.ع (16) لعام 2004.

قوانين

1. قانون اتحاد الناشرين السوريين رقم 14 لعام 2005.
2. قانون اتحاد الصحفيين في سوريا رقم 1 لعام 1990.
3. قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 1 بتاريخ 3 كانون الثاني/يناير 2016.
4. قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري، المرسوم التشريعي 112 لعام 1950.
5. قانون الأحزاب السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 100 لعام 2011، بتاريخ 3 آب/أغسطس 2011.
6. قانون الأحزاب السياسية العراقي/القرار 36 لعام 2015.
7. قانون الإدارة المحلية الصادر بموجب المرسوم رقم 107 بتاريخ الأول من تشرين الأول/أكتوبر 2011.
8. القانون الأساسي الانتخابي التونسي رقم 16 لعام 2014 الصادر في 26 أيار/مايو 2014.
9. قانون الإعلام الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 108 لعام 2011، الفصل الرابع.
10. قانون الانتخابات الجزائري لعام 2012، المسمى بالقانون العضوي 01-12 المؤرخ في 12 كانون الثاني/يناير 2012.
11. قانون الانتخابات العامة السوري، رقم 5 بتاريخ 17 آذار/مارس 2014.
12. قانون الانتخابات العامة المتضمن في المرسوم التشريعي رقم 26 لعام 1973.
13. قانون الانتخابات العامة لعام 2011.
14. قانون التواصل عبر الشبكة ومكافحة الجريمة الإلكترونية.
15. قانون التواصل مع العموم على الشبكة.
16. قانون الجمعيات والمنظمات الخاصة رقم 93 لعام 1958.
17. قانون السلطة القضائية بموجب المرسوم التشريعي رقم 24 الصادر عن مجلس الرئاسة بتاريخ 14 شباط/فبراير 1966.
18. قانون الطوارئ الصادر بالمرسوم 51 لعام 1962.
19. قانون العقوبات السوري، الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 148 بتاريخ 22 حزيران/يونيو 1949.
20. قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 7 لعام 2014.
21. القانون المدني السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 84 في 18 أيار/مايو 1949.
22. قانون المطبوعات، قانون رقم 50 لعام 2001، المادة 12.
23. قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب اللبناني، قانون رقم 44 الصادر بتاريخ 17 حزيران/يونيو 2017.
24. قانون حماية أهداف الثورة رقم 6 لعام 1964.

25. القانون رقم 19 لعام 2012.
26. القانون رقم 202 الصادر في 21 كانون الأول/ديسمبر 2014.
27. القانون رقم 24 لعام 1981.
28. القانون رقم 4 لعام 2019 المعدّل لبعض مواد قانون الأحوال الشخصية للمسلمين السوري، ذي الرقم 59 لعام 1953.
29. القانون رقم 40 لعام 1980.
30. القانون رقم 66 لعام 2006 الخاص بالدعاية الانتخابية.
31. قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019.
32. النظام الداخلي لمجلس الشعب الصادر في 30 تموز/يوليو 2017. <https://bit.ly/2ZyS8Ov>

قرارات ومراسيم

1. الأمر العسكري رقم 2 الصادر عن المجلس الوطني لقيادة الثورة بتاريخ 8 آذار/مارس 1963.
2. الأنظمة الداخلية لاتحاد الكتاب والناشرين، والصحافيين، والعمال، والفلاحين.
3. قرار رقم 1012/س/25.
4. قرار رقم 1865/ص/25، بتاريخ 13 آذار/مارس 1989.
5. قرار رئيس الجمهورية رقم 1330 لعام 1958.
6. المرسوم التشريعي رقم 10 الخاص بالإذاعات التجارية الخاصة.
7. المرسوم التشريعي رقم 224 لعام 1969.
8. المرسوم التشريعي رقم 25 لعام 1970.
9. المرسوم التشريعي رقم 276 تاريخ 24 تشرين الثاني/نوفمبر 1969.
10. المرسوم التشريعي رقم 47 لعام 1968.
11. المرسوم التشريعي رقم 53 لعام 2011.
12. المرسوم التشريعي رقم 65 لعام 1975.
13. المرسوم الجمهوري رقم 93 الصادر بتاريخ 23 آب/أغسطس 1962.
14. المرسوم الرئاسي رقم 199 لعام 2013 بتشكيل المجلس الوطني للإعلام.
15. المرسوم رقم 127 الصادر بتاريخ 2 أيار/مايو 2016.
16. المرسوم رقم 161 لعام 2011.

17. المرسوم رقم 208 لعام 2020.
18. المرسوم رقم 5409 الصادر بتاريخ 15 أيار/مايو 1969.
19. المرسوم رقم 63 لعام 2016 الخاص بالانتخابات البرلمانية الصادر في 22 شباط/فبراير 2016.
20. المرسوم رقم 64 لعام 2008 المعدل للمادة 47 من قانون العقوبات وأصول المحاكمات العسكرية.
21. المرسوم رقم 76 لعام 2020.

كتب ومساهمات في كتب

1. بامبلا قرطباوي ومااريو أبو زيد، الدليل التدريبي حول الانتخابات، الجزء النظري، الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات، بيروت، 2011.
2. التغيير الأمني في سوريا، مجموعة باحثين، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، لعام 2017.
3. حنا بطاطو، فلاحو سوريا: أبناء وجهائهم الريفيين الأقل شأنًا وسياساتهم، ترجمة عبد الله فاضل ورائد نقشبندي، الطبعة الأولى، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، 2014.
4. شمس الدين الكيلاني، مدخل إلى الحياة السياسية السورية: من تأسيس الكيان إلى الثورة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، 2017.
5. طالب عوض الأنظمة الانتخابية المعاصرة والإصلاح الانتخابي في العالم العربي، في الديمقراطية والانتخاب في العالم العربي، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، القاهرة، 2014.
6. علي الصاوي، ديمقراطية الانتخابات... إدارة أم إرادة؟ في الانتخابات والديمقراطية في العالم العربي.
7. القاموس العربي للانتخابات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الطبعة الأولى، 2020.
8. هويدا علي، منى عزت، وآخرون. المشاركة السياسية للمرأة، مؤسسة فريدريش إيبيرت، مكتب مصر، الطبعة الأولى، ص 25 و26. متوفر على الرابط:
- <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/aegypten/15390.pdf>. تم تصفح الموقع بتاريخ 26 حزيران/يونيو 2021.

دراسات وأبحاث

1. إبراهيم دراجي، المحكمة الدستورية السورية، إشكالياتها وكيف يمكن أن تكون ضامنة لمبادئ الشرعية والمواطنة، برنامج الشرعية والمواطنة في العالم العربي، جامعة لندن للاقتصاد والعلوم السياسية (LSE)، تموز/يوليو 2020.

2. الأجهزة الأمنية السورية وضرورات التغيير البنيوي والوظيفي، ورقة بحثية صادرة عن مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، متوفر على الرابط:

<https://www.omrandirasat.org/security-intelligence/الإصدارات/الأبحاث/الدراسات/>

3. الإدارة الانتخابية بالفترة الانتقالية: التحديات والفرص، ورقة سياسات، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، تشرين الثاني/نوفمبر 2015.

4. أندرو رينولدز وآخرون، أشكال النظم الانتخابية، ترجمة أيمن أيوب، طبعة ثانية، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، السويد، 2010.

5. أيمن الدسوقي، إدارة النظام للمحليات... بماذا تخبرنا نتائج انتخابات الإدارة المحلية؟ ورقة تحليلية، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، متوفر على الرابط:

<https://omrandirasat.org/الإصدارات/الأبحاث/أوراق-بحثية/إدارة-النظام-للمحليات-بماذا-تخبرنا->
[.html](https://omrandirasat.org/الإصدارات/الأبحاث/أوراق-بحثية/إدارة-النظام-للمحليات-بماذا-تخبرنا-.html) نتائج-انتخابات-الإدارة-المحلية

تم تصفح الموقع بتاريخ 17 آذار/مارس 2021 ،

6. جولي بالينغتون وآخرون، العمليات الانتخابية الشاملة للجميع: دليل لهيئات إدارة الانتخابات حول تعزيز المساواة في النوع الاجتماعي ومشاركة المرأة، هيئة الأمم المتحدة للمرأة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2015، <https://cutt.us/VgBfq>

7. جولي بالينغتون وآخرون، تمكين المرأة من أجل أحزاب سياسية أقوى، دليل الممارسات الجيدة للنهوض بالمشاركة السياسية للمرأة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، 2011.

https://www.ndi.org/sites/default/files/Empowering-Women-ARA_0.pdf

8. الخدمة والحماية، حقوق الإنسان والقانون الإنساني، دليل لقوات الشرطة والأمن، من منشورات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، الطبعة الأولى عام 2014.

9. خطة التحول الديمقراطي في سوريا، بيت الخبرة السوري والمركز السوري للدراسات السياسية والاستراتيجية، واشنطن د.سي ، آب/أغسطس 2013.

10. خيسوس أروثكو- إينركيث وآخرون، العدالة الانتخابية: دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات 2012، (IDEA)، ص78.

11. دليل المحاكمات العادلة، منشورات منظمة العفو الدولية لعام 2014.

12. دليل رصد مشاركة المرأة في الانتخابات، منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان 2012. ص 22.

24. ماركوس بوكنفورديه، دليل عملي لبناء الدساتير: تصميم السلطة التنفيذية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (2011)، (IDEA).
25. مايكل جونستون، الأحزاب السياسية والديمقراطية من الناحيتين العملية والنظرية: سياسة التمويل السياسي والأحزاب وتوطيد الديمقراطية، المعهد الديمقراطي الوطني، واشنطن، 2006. [political_finance_policy.qxd \(taalamsharek.org\)](http://political_finance_policy.qxd_(taalamsharek.org))
26. المبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة والمحامين وممثلي النيابة العامة، دليل الممارسين رقم 1، من منشورات اللجنة الدولية للحقوقيين، مطبوعات عام 2007.
27. محمود رمضان أحمد عبد اللطيف، الاستقطاب السياسي في مواقع شبكات التواصل الاجتماعي ودوره في تشكيل اتجاهات الجمهور المصري: دراسة ميدانية بالتطبيق على قضية التعديلات الدستورية 2019، المجلد 2019، العدد 69، 2019، ص 57-132.
28. مركز إدراك للدراسات والاستشارات، الانتخابات التشريعية في سوريا ما بين 2012 - 2020، تشرين الأول/أكتوبر 2020، ص 29، متوفر على الرابط: <https://idraksy.net/wp-content/uploads/2020/11/Syria-Parl.pdf>
29. المعايير الدولية بشأن الشرطة، دليل عمل الشرطة في النظم الديمقراطية، من منشورات مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، لعام 2008.
30. نائل جرجس، إدارة التنوع في مجال الأحوال الشخصية في دول المشرق العربي، مبادرة الإصلاح العربي، باريس، حزيران/يونيو 2013.
31. النزاعات الانتخابية: تجرّبي لبنان وفرنسا، منشورات الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات، 2018، LADE.
32. نورم كيلي وسيفاكور أشياغبور، الأحزاب السياسية والديمقراطية من الناحيتين العملية والنظرية: المجموعات البرلمانية، المعهد الديمقراطي الوطني. واشنطن، 2006. https://www.ndi.org/sites/default/files/Parliamentary-Groups_AR.pdf
33. هادي الشيب، البرلمانيات في ظل نظام الكوتا النيابية النسائية، دراسة حالة النائب الفلسطيني، المركز الديمقراطي العربي للنشر، برلين-ألمانيا، 2017.
34. يعيش تمام شوقي، آليات تقسيم الدوائر الانتخابية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 5 حزيران/يونيو 2012.
35. نور الدين حاروش، مجموعة من التعريفات للحزب السياسي: الأحزاب السياسية وعملية البناء الديمقراطي.
36. مروان شيخو وآخرون، المجالس التشريعية في الجمهورية العربية السورية من عام 1919 حتى عام 2000 منشورات مجلس الشعب السوري، دمشق، 2000، ص 157-197.

مقالات

1. إبراهيم الهضيبي، القضاء المصري: استقلال عن السلطة أم عن القانون؟ صفحة مبادرة الإصلاح العربي بتاريخ 10 كانون الأول/ديسمبر 2014، متوفر على الرابط:
<https://www.arab-reform.net/ar/publication/ال-قضاء-المصري-استقلال-عن-السلطة-أم-عن-ال->
2. أبرز خطوط الدستور السوري الحالي والتعديلات المقترحة، مونت كارلو الدولية، 1 تشرين الثاني/نوفمبر 2019، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/3EQQHUU>
3. أحكام الانتخابات في الدساتير السورية، ورقة بحثية، تجمع المحامين السوريين - فريق الخبراء القانونيين، 10 نيسان/إبريل 2020، <https://bit.ly/3oLL9D5>
4. أحمد جاسم الحسين، الإعلام السوري الحكومي في نصف قرن ودور فؤاد بلاط، موقع تلفزيون سوريا، 30 نيسان/إبريل 2021. <https://www.syria.tv/109813>
5. أسامة كامل، ترسيم حدود الدوائر الانتخابية بين المعايير الدولية وتداعيات قانون تقسيم الدوائر الانتخابية في مصر 2015، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، القاهرة، الطبعة الأولى، نيسان/إبريل 2015.
6. استخدام العسكريين بعملية انتخابية في الدول المستقرة وشبه المستقرة، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)،
<https://aceproject.org/electoral-advice-ar/archive/questions/replies-1/830848069>
7. إصلاح القطاع الأمني في سوريا في حقبة ما بعد الأسد، مرهف جويجاتي، من منشورات مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 22 آب/أغسطس 2014.
8. اعتقال الإعلامية هالة الجرف بتهمة ارتكاب جرائم معلوماتية، موقع مراسلون بلا حدود، متوفر على الرابط: <https://rsf.org/ar/news/-314>
9. إعلان نيويورك بشأن اللاجئين والمهاجرين، الإطار الشامل للاستجابة للاجئين، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين UNHCR، متوفر على الرابط:
<https://www.unhcr.org/ar/596322f94.html>
10. أمين العاصي، مشاهد من الابتزاز لتجديد "البيعة" لبشار الأسد، موقع العربي الجديد، 17 أيار/مايو 2021 متوفر على الرابط: <https://bit.ly/3zVvfRC>
11. انتخابات الإدارة المحلية تنطلق في سوريا، عنب بلدي، 16 أيلول/سبتمبر 2018. متوفر على الرابط: <https://www.enabbaladi.net/archives/252009#ixzz6y1Vtvf58>
12. الانتخابات التشريعية في سوريا ما بين 2012-2020: ماذا حدث وماذا تغير؟ التقرير الصادر عن منظمة إدراك للدراسات والاستشارات، تشرين الأول/أكتوبر 2020، ص 5، متوفر على الرابط:
<https://idraksy.net/wp-content/uploads/2020/11/Syria-Parl.pdf>
13. الانتخابات والأمن، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، متوفر على الرابط: <https://aceproject.org/ace-ar/focus/elections-and-security/62764464662a62e62762862762a>

14. الانتخابات، الشؤون السياسية وبناء السلام، الأمم المتحدة، متوفر على الرابط:

<https://dppa.un.org/ar/elections>

15. تأثير النظام الانتخابي على النظام الحزبي، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، متوفر على الرابط:

<https://aceproject.org/ace-ar/topics/pc/pcc/pcc04/pcc04c>

16. تقرير عمار ياسر حمو، بذريعة "الاستثناس الحزبي": النظام يكشف أوزان التيارات داخل "البعث" الحاكم وينقلب عليها، موقع سوريا على طول، تاريخ 22 تموز/يوليو 2020. متوفر على الرابط:

<https://bit.ly/39zFQqZ>

17. تهديدات أمن الانتخابات وتحليلها، شبكة المعرفة الانتخابية، (ace)،

<https://aceproject.org/ace-ar/focus/elections-and-security/62a64762f64a62f62762a-645646>

18. الجدل يحتدم في مصر حول معركة الدستور أولاً... والإخوان يرفضون تأجيل الانتخابات رئيس الوزراء يرى أن الأحزاب السياسية بحاجة إلى وقت لتتنجج، مصطفى سليمان، موقع العربية، 19 حزيران/يونيو 2011، متوفر على الرابط:

<https://www.alarabiya.net/articles/2011%2F06%2F19%2F153970>

19. حجم الدائرة الانتخابية، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، متوفر على الرابط:

<https://bit.ly/3AK25q2>

20. حلا إبراهيم وآخرون، اللامركزية من وجهة نظر البعث، عنب بلدي، 2 أيلول/سبتمبر 2018،

متوفر على الرابط: <https://www.enabbaladi.net/archives/249544>

21. حميد الكفائي، أي نظام انتخابي يحقق الديمقراطية؟ سكاى نيوز عربية، 18 تشرين الثاني/نوفمبر

2019، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/3kKfpFs>

22. الدورة الانتخابية، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، متوفر على الرابط:

<https://aceproject.org/ero-en/images/the-electoral-cycle/view>

23. الرابطة السورية لكرامة المواطن، البيئة الآمنة مقدمة على كل شيء، كانون الثاني/يناير 2021،

متوفر على الرابط:

https://syacd.org/wp-content/uploads/2021/01/SACD_Elections_Briefing_AR0121.pdf

24. رياض شيا، نظاما الانتخاب الأكثرى والنسبي والدوائر الصغرى: حسنات وسيئات، مجلة الدفاع

الوطني، العدد 84 - نيسان/إبريل 2013، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/3IY2xL1>

25. رياض علي، محاكم الميدان العسكرية: محاكم أم جرائم؟ المنتدى القانوني السوري/مبادرة

الإصلاح العربي، 12 شباط/فبراير 2018،

<http://www.syrianlegalforum.net/publications/view/32>

26. سوريا: 89.4 بالمئة من المشاركين في الاستفتاء وافقوا على الدستور، بي بي سي نيوز عربي،

27 شباط/فبراير 2012.

https://www.bbc.com/arabic/middleeast/2012/02/120227_syria_const_voting_results

27. شعبة المساعدة الانتخابية للأمم المتحدة UNEAD، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)

https://aceproject.org/about-ar/627644634640640640640631643627621/634639628629-62764464563362763962f629?set_language=ar

28. علاء قاعود، التحول من أجهزة أمنية للنظام الحاكم إلى مؤسسات أمنية لدولة حديثة، مجلة موارد، منشورات منظمة العفو الدولية العدد 18، ربيع 2012.

29. الفترة الزمنية المسموح بها من أجل إجراء عملية ترسيم الدوائر، شبكة المعرفة الانتخابية (ace):

<https://aceproject.org/ace-ar/topics/bd/bdb/62764464162a631629-62764463264564664a629>

30. النتائج النهائية للانتخابات المصرية عام 2012 يُنظر: الموقع الرسمي للانتخابات الرئاسية 2012، متوفر على الرابط: <http://pres2012.elections.eg/round1-results>.

31. لمى قنوت، قراءة سياسية نسوية في قانون الانتخابات العام في سوريا (القانون رقم 5 - لعام 2014)، مركز حرمون للدراسات المعاصرة، 16 تشرين الأول/أكتوبر 2020، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/3o81qeq>

32. لويس أنطونيو سوبرادو غونزاليس و إيلينا أغيلار أوليفاريس، تصميم نظم الإدارة الانتخابية، كوستاريكا: المحكمة العليا للانتخابات، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، متوفر على الرابط:

<https://aceproject.org/ace-ar/topics/em/electoral-management-case-studies/costa-rica-a-powerful-constitutional-body>

33. المبادئ الإرشادية لنزاهة الانتخابات، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، متوفر على الرابط:

<https://aceproject.org/ace-ar/topics/ei/ei20>

34. مبادئ الانتخابات والأمن، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، متوفر على الرابط:

<https://aceproject.org/ace-ar/focus/elections-and-security/64562864062762f-62764464662a62e62762862762a>

35. مبادئ الانتخابات والأمن، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، متوفر على الرابط:

<https://aceproject.org/ace-ar/focus/elections-and-security/64562864062762f-62764464662a62e62762862762a>.

36. محمد الديب، العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية: بين المفهوم النظري والواقع العملي، موقع مصر العربية، تاريخ 19 نيسان/إبريل 2015. متوفر على الرابط:

<https://m.masralarabia.net/-/العدالة-الانتقالية-والمصالحة-الوطنية-بين-المفهوم-النظري-والواقع-العملي>

37. محي الدين عمورة، خطة إعلامية لإعادة انتخاب الأسد، موقع الجمهورية، 2 شباط/فبراير 2021، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/3COWrTZ>.

38. منير السويسي، مراجعة عارف جابو، ماذا وراء الإفراط في تأسيس أحزاب جديدة في تونس؟ موقع DW، بتاريخ 2 آب/أغسطس 2011، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/2Y20kq7>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 10 آب/أغسطس 2021.

39. منير الفقير، التعاطي الدستوري والقانوني مع اللامركزية في سوريا والفرص القائمة، نون بوست، 6 أيار/مايو 2017، متوفر على الرابط: <https://www.noonpost.com/content/17862>.

40. المواطنة السورية المفقودة: كيف دمر إحصاء عام 1962 حياة الكرد السوريين وهويتهم، سوريون من أجل الحقيقة والعدالة، 2018، ص 16 وما بعدها، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/3COiCKm>

41. ميرفت رشماوي، استخدام القوة والأسلحة النارية من قبل الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، مجلة موارد، منشورات منظمة العفو الدولية العدد 18، ربيع 2012.

42. نائل جرجس، قراءة في شرعنة الطائفية اللبنانية والسورية، مركز حرمون للدراسات المعاصرة، 14 كانون الأول/ديسمبر 2020، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/2ZnD0Dq>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 15 أيار/مايو 2021.

43. نائل جرجس، ملاحظات قانونية على المرسوم التشريعي لتنظيم التظاهر السلمي في سوريا، اللجنة السورية لحقوق الإنسان، 22 نيسان/إبريل 2011، متوفر على الرابط: <https://www.shrc.org/?p=9823> تمّ تصفح الموقع بتاريخ 23 نيسان/إبريل 2021.

44. نزاهة الانتخابات، شبكة المعرفة الانتخابية(ace)، متوفر على الرابط: <https://aceproject.org/ace-ar/topics/ei/eie/eie07>

45. نظام تناسب العضوية المختلطة، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/2Zmvf0X>

46. النظم الانتخابية التي تقوم بترسيم الدوائر الانتخابية، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، متوفر على الرابط: <https://bit.ly/39C9TOC>

47. هاديا العمري، الانتخابات في سوريا... بين الحق والمكرمة (1)، عمران للدراسات الاستراتيجية، 28 كانون/يناير 2020، <https://bit.ly/3mlJIHz>

48. وسائل الإعلام والانتخابات، شبكة المعرفة الانتخابية (ace)، <https://aceproject.org/ace-ar/topics/me/mea/mea01d>

49. وليد حسين، الكوتا النسائية: حل مؤقت لإشكالية مزمنة، مؤسسة هنريش بل، الألمانية، 27 نيسان/إبريل 2017، متوفر على الرابط: <https://lb.boell.org/ar/2017/04/27/lkwt-lnsy-hl-mwqt-lshkly-mzmn>

Books and Research papers

1. Andrew Graham, Repairing Police Services in Democratic Regimes to Support the Electoral Process. <https://aceproject.org/ero-en/topics/elections-security/police-forces-in-elections.doc>.
2. Armend Bekaj and others, Political Participation of Refugees: Bridging the Gaps, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), and Robert Bosch Stiftung, Stockholm, 2018. <https://doi.org/10.31752/idea.2018.19>.
3. Aron Lund, The Baath Battalions Move into Damascus, Carnegie endowment for international peace, 13 February 2014, <http://carnegieendowment.org/syriaincrisis/?fa=54167>.
4. Axel Hadenius and Fredrik Ugglå, Making civil society work promoting democratic development: What can states, and donors do? World Development, volume 24 issue 10, 1996. pp 1621–1639.
5. Béatrice Pouligny, Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building ‘New’ Societies, Security Dialogue, volume 36, issue 4, 2005. pp. 495–510.
6. Benjamin Reilly, Post-war elections: Uncertain turning points of transition. In Anna K. Jarstad and Timohy. Sisk, From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding, Cambridge University Press, 2008. pp. 157181-.
7. Bettina Von Lieres and Laurence Piper, Introduction: The Crucial Role of Mediators in Relations between States and Citizens. In Bettina Von Lieres and Laurence Piper, Mediated citizenship: The informal politics of speaking for citizens in the global south, Palgrave Macmillan, London. 2014.(pp. 1–24)
8. Carlos Navarro, “The Political Rights of Migrant Workers and External Voting” in Voting from Abroad, The International IDEA Handbook, Andrew Ellis and others, IDEA and IFE. Stockholm, 2007.
9. Claire Mercer, NGOs civil society and democratization: A critical review of the literature. Progress in Development Studies, Volume 2, issue 1, 2002. 5–22.
10. Derik W. Brinkerhoff, Exploring state-civil society collaboration: Policy partnerships in developing countries. Non-profit and Voluntary Sector Quarterly, 1999, volume 28, issue 4, pp59–86.
11. E. C. Webster, The politics of economic reform: Trade unions and democratization in South Africa. Journal of Contemporary African Studies, volume 16, issue 1, 1998. 39–64.

12. Frances Stewart, Religion Versus Ethnicity as a Source of Mobilisation: Are There Differences? MICROCON Research Working Paper 18, Brighton: MICROCON, 2009.
13. Gordon White, Civil society democratization and development (I): Clearing the analytical ground. *Democratization*, 1994,1(2) , 375–390.
14. Guidelines for public security providers in election, published by Organization for Security and Co-operation in Europe, in 2017.
15. International Obligations for Elections: Guidelines for Legal Frameworks, International IDEA, Editor Domenico Tuccinardi, and others, 2014, p 346.
16. John Gaventa, Triumph deficit or contestation? Deepening the ‘deepening democracy’ debate. Working paper 264, IDS in conjunction with Logo Link and the Citizenship DRC, 2006.
17. Jordi Tejel, Syria’s Kurds: History, Politics and Society. Routledge, 2009.
18. Julie Ballington and Francesca Binda, The Implementation of Quotas: European Experiences Quota Report Series , International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2005. p. p14. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/implementation-of-quotas-european-experiences.pdf>.
19. Julie Ballington and others, Women in Parliament: Beyond Numbers, A Revised Edition, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2005. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/women-in-parliament-beyond-numbers-a-revised-edition.pdf>.
20. Kasper Ly Netterstrøm, The Tunisian General Labor Union and the Advent of Democracy. *The Middle East Institute*. volume 70, issue 3,2016. pp. 383398-.
21. López-Pintor Rafael, Electoral Management Design: the International IDEA Handbook, Bureau for Development Policy United Nations Development Programme, 2000.
22. Mathias Hounkpe and Alioune Badara Gueye, The role of security forces in the electoral process: the case of six west African countries, Friedrich-Ebert-Stiftung.
23. Mechelle Evans and Darilyn T Olidge, What Can the Past Teach the Future: Lessons from Internationally Supervised Self-Determination Elections 19201990-, New York University Journal of International Law & Politics, Vol 24, Summer 1992.
24. Michael Lidauer, Democratic Dawn? Civil Society and Elections in Myanmar 2010-2012, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, volume 31, issue 2, 2012. pp. 89

25. Nelson Kasfir, The conventional notion of civil society: A critique. *Commonwealth & Comparative Politics*, volume 36, issue 2, 1998, pp 1–20.
26. Nhan T Vu , The Holding of Free and Fair Elections in Cambodia: The Achievement of the United Nations Impossible Mission, *Michigan Journal of International Law* vol 16, issue 4.
27. Pippa Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, Massachusetts, 2003. p. 94. <http://www.olemiss.edu/courses/pol628/norris04.pdf>.
28. Ruvy Ziegler, and Goodwin-Gill, G.S. *Voting Rights of Refugees*, 1st edition., Cambridge University Press, 2017.
29. Seán Clarke and Josh Holder, French presidential election: first round results in charts and maps, *The Guardian*, 24 April, 2017. <https://goo.gl/cn1jCr>.
30. Sharon F. Lean., Democracy assistance to domestic election monitoring organizations: Conditions for success. *Democratization* Volume 14, issue 2, 2007, pp. 289–312
31. Susan Rose-Ackerman., *From Elections to Democracy in Central Europe: Public Participation and the Role of Civil Society*, *East European Politics and Societies*, 2007. Volume 21, issue 1, pp. 31–47.

International reports

1. Compte rendu, point 75 du l'ordre du jour: projet de Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. *A/C.334//SR.70*, 10 décembre 1979.
2. Security Council Resolution 435 (1978) [Namibia], UN Security Council, S/RES/435, 29 September 1978, para 3; Security Council Resolution 632 (1989) [Namibia], UN Security Council, S/RES/632, 16 February 1989.
3. Letter dated 29 November 1995 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General: The Situation in Bosnia and Herzegovina, *A/5079/C. Security Council-General Assembly*, Fiftieth session, Agenda item 28.
https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf
4. Comparative experience in electoral administration and the Arab world, United Nations Development Programme (UNDP), April 2011.

5. Syrian Refugee Crisis Explained, USA for UNHCR, 5 February 2021. <https://www.unrefugees.org/news/syria-refugee-crisis-explained/>.
6. Brett Lacy, Building Accountability, Legitimacy, and Peace: Refugees, Internally Displaced Persons, and the Right to Political Participation, IFES, Washington, DC, July-August 2004.
7. Namibia-UNTAG: Background, United Nations Peacekeeping, <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/untagFT.htm>.
8. Code of Conduct for Political Parties during the 1989 Election Campaign in Namibia on 12 September 1989, CONSTITUTIONNET and IDEA. https://constitutionnet.org/sites/default/files/code_of_conduct_governing_the_1987_election_campaign.pdf
9. Proposal for a Settlement of the Namibian Situation, UN Security Council, S/12636, 10 April 1978.
10. Letter Dated 30 October 1991 from the Permanent Representatives of France and Indonesia to the United Nations Addressed to the Secretary-General, Final Act on the Paris Conference on Cambodia, UN General Assembly and UN Security Council, (1991) A/46608-/S/23177, 30 October, 1991.
11. Resolution 1035 (1995), UN Security Council, S/RES/1035 (1995), 21 December 2021. paras 2–3, United Nations Mission in Bosnia Herzegovina - Mandate, UNMIBH. <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unmibh/mandate.html>.
12. Syria: Counterterrorism Court Used to Stifle Dissent ,Free Prominent Rights Activists at June 26 Trial, Human Rights Watch, 25 June 2013. <https://www.hrw.org/news/2013/06/25/syria-counterterrorism-court-used-stifle-dissent>.
13. Statement of the International Syria Support Group, German Federal Foreign Office, Vienna, 14 November, 2015. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/151114-abschlussstatement-des-syrien-aussenministertreffens-wien/276418>.
14. Strengthening the Role of the United Nations in Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections and the Promotion of Democratization , Report of the Secretary-General , General Assembly, A/721 ,260/ August 2017.
15. Principles and Types of UN Electoral Assistance: Policy Directive, United Nations Focal Point for Electoral Assistance, ST/DPA(09)/P954, New York UN, 11 May 2012.

16. Letter Dated 29 November 1995 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations Addressed to the Secretary-General on the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (Dayton Peace Agreement), UN General Assembly and UN Security Council, (1995) A/5079/C-S/199530 ,999/ November 1995, Annex 3, Art 1.
17. Resolution 2254, UN Security Council, 18 December 2015.
18. Godwin Jitubob, 'Namibia: The Supervision and Control of the Electoral Process by UNTAG,(1993) 1 African Yearbook of International Law Online 35, 48–59.
19. International Crisis Group (ICG), Elections in Bosnia-Herzegovina: Introduction and Background, Refworl, 1996. <https://www.refworld.org/docid/3ae6a6d50.html>.
20. Paul F. Diehl and Sonia R. Jurado, United Nations Election Supervision in South Africa: Lessons from the Namibian Peacekeeping Experience, 16 Studies in Conflict & Terrorism 61.
21. Daniel J. Blessington, From Dayton to Sarajevo: Enforcing Election Law in Post War Bosnia and Herzegovina, ,American University International Law Review , Volume 13, Issue 3, 1998, pp 553; International Crisis Group (ICG).

تقارير دولية

1. 10 معايير أساسية لحقوق الإنسان موجهة إلى الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، مجلة موارد من منشورات منظمة العفو الدولية، وثيقة رقم: POL 30/04/1998، العدد 18 لعام 2012.
2. أحكام الانتخاب في الدستور، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، ورقة توجيهية، نيسان/إبريل 2014.
3. انتخابات مجلس الشعب السوري، تقييم، تموز/يوليو 2020، المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية-IFES، مرجع غير مخصص للنشر.
4. بعيداً عن العدالة: محكمة أمن الدولة العليا في سوريا، تقرير المنظمة الدولية لمراقبة حقوق الإنسان هيومن رايتس ووتش، 2009 ، متوفر على الرابط:
<https://www.hrw.org/ar/report/2009/02/24/255871>
5. التعليق العام رقم 25 المشاركة في إدارة الشؤون العامة وحقوق الاقتراع، اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية، الدورة 57 (1996) متوفر على الرابط:
<http://hrlibrary.umn.edu/arabic/hrc-gc25.html>
6. التعليق العام رقم 25 الوارد في تقرير لجنة حقوق الإنسان رقم CCPR/C/21/REV.1/Add.7 الصادر عام 1996.

7. التعليق العام رقم 32 الخاص بالمادة 14 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الدورة 90 تموز/يوليو 2007.
8. التعليق العام رقم 34 للجنة المعنية بحقوق الإنسان للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عن دورتها 102 المنعقدة في جنيف لعام 2011.
9. تعليق رقم 28/الدورة 68 لعام 2000، بخصوص المادة الثالثة من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان.
10. التعليق رقم 31 الخاص بطبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان الصادر عن الدورة/18 لعام 2004.
11. تعميق الديمقراطية استراتيجية لتحسين نزاهة الانتخابات في جميع أنحاء العالم، تقرير اللجنة العالمية للانتخابات والديمقراطية والأمن، أيلول/سبتمبر 2012.
12. التقرير الدوري الثالث، الجمهورية العربية السورية، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، CCPR/C/3/SYR/2004، 5 تموز/يوليو 2004، الفقرة 39. <https://undocs.org/ar/CCPR/C/SYR/2004/3>
13. التقرير رقم 27/A/HRC/20 الصادر عام 2012.
14. تقرير لجنة التحقيق الدولية المستقلة بشأن الجمهورية العربية السورية، مجلس حقوق الإنسان، الدورة 46، 55/AHRC/46، 11 آذار/مارس 2021.
15. حق اللاجئين السوريين في الهوية القانونية: الآثار المترتبة على العودة، مذكرة موجزة، المجلس النرويجي للاجئين، كانون الثاني/يناير 2017، متوفر على الرابط: <https://www.nrc.no/globalassets/sets/pdf/briefing-notes/syrian-refugees-right-to-legal-identity-implications-for-re-turn-arabic.pdf>.
16. زيادة تعزيز وتشجيع حقوق الإنسان والحريات الأساسية، بما في ذلك مسألة برنامج وأساليب عمل اللجنة: حقوق الإنسان والنزوح الجماعي والمشردون، تقرير ممثل الأمين العام للأمم المتحدة فرانسيس م. دينغ المقدم عملاً بقرار اللجنة 39/1997 إضافة مبادئ توجيهية بشأن التشريد الداخلي، الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الدورة 54، E/1998/CN.4/27/53/Add.2، أيلول/سبتمبر 2002.
17. زيادة فعالية مبدأ إجراء انتخابات دورية ونزيهة، الجمعية العامة للأمم المتحدة، 137/A/RES/46، الجلسة العامة 75، 17 كانون الأول/ديسمبر 1991.
18. سوجيت شودري وآخرون، المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي، آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي، مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك، والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، 2014.
19. سوريا- استخدام محكمة مكافحة الإرهاب لخنق المعارضة، هيومان رايتس ووتش، تموز/يونيو 2013، متوفر على موقع المنظمة: <https://www.hrw.org/ar/news/2013/06/25/250229>، تمّ تصفح الموقع بتاريخ 15 أيار/مايو 2021.
20. سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع، تقرير الأمين

العام للأمم المتحدة، 616/S/2004، 23 آب/أغسطس 2004، متوفر على الرابط:

<https://www.un.org/ruleoflaw/ar/what-is-the-rule-of-law>

21. العوامل التي تعوق المشاركة السياسية على قدم المساواة بين الجميع والخطوات اللازم اتخاذها للتغلب على هذه التحديات، التقرير السنوي للمفوضية العليا لحقوق الإنسان في الجلسة 27 من مجلس حقوق الإنسان، رقم 29/A/HRC/27، 30 حزيران/يونيو 2014.

22. في الذكرى الخامسة لإلغائها: محكمة أمن الدولة القمع على شكل محكمة! تقرير الشبكة السورية لحقوق الإنسان حول المحكمة المنشور على الموقع الرسمي للشبكة بتاريخ 21 نيسان/إبريل 2016. متوفر على الرابط: <https://www.shrc.org/?p=25466>

23. مدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، التعليق الوارد على المادة رقم 7، مجلة موارد، منشورات منظمة العفو الدولية العدد 18، ربيع 2012.

24. المرأة السورية: قائدة نحو سوريا سلمية، هيئة الأمم المتحدة للمرأة، 5 آذار/مارس 2021 متوفر على الرابط: <https://arabstates.unwomen.org/ar/news/stories/2021/03/feature-sto-ry-syrian-women-are-leading-towards-a-peaceful-syria>

25. الملاحظات الختامية بشأن التقرير الدوري الثاني للجمهورية العربية السورية، الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، 24، CEDAW/C/SYR/CO/2 تموز/يوليو 2014.

26. وثيقة المنظمة العربية للإدارات الانتخابية حول المعايير الإرشادية لاستقلالية الإدارات الانتخابية، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA) ومشروع الدعم الانتخابي الإقليمي التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) والمنظمة العربية للإدارات الانتخابية، 2020.

27. ورقة عمل الدستور، الإسكوا، برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا، لعام 2016.

الأحكام قضائية

1. قرار رقم 1905/366، تاريخ 21 كانون الأول/ديسمبر 1980، منشور في مجلة "المحامون"، ص: 305 لعام 1981.

2. نص البلاغ رقم 1 لانقلاب الثامن من آذار/مارس 1963، المجلس الوطني لقيادة الثورة تاريخ 8 آذار/مارس 1963، التاريخ السوري المعاصر، متوفر على الرابط: <https://syrmh.com/1963/03/08/ال-بلاغ-رقم-1--لانقلاب-حزب-البعث-العربي-ال>

3. قرار محكمة النقض رقم 241 أساس 552 لعام 1986، مجلة المحامون العدد 1986/09.

4. قرار محكمة النقض السورية، الدائرة الجنحية، رقم 2285 أساس 5787 لعام 2007، منشور في مجلة "المحامون"، لعام 2010 العديدين 3-4.

5. قضية يازار ضد الحكومة التركية <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22item> [id%22:[%22001-60416%22].

مقابلات شخصية وفيديوهات

1. شهادة محمد برموا لصالح التقرير.
2. شهادة حسين غرير مسجلة لصالح التقرير.
3. الفيديو المنشور لبروين إبراهيم على موقع يوتيوب بتاريخ 21 تموز/يوليو 2020 تحت عنوان "الانتخابات عار وسوريا ليست مزرعة البعث" متوفر على الرابط:
<https://www.youtube.com/watch?v=hnVAaNYRd8A&t=168s>
4. مقابلة بتاريخ 16 حزيران/يونيو مع خير انتخابي تحفظ عن ذكر اسمه.
5. مقابلة مع الدكتور وليد فخر الدين، خير لبناني في مجال الانتخابات، 11 أيار/مايو 2021.
6. شهادة علي البش لصالح للتقرير.
7. شهادة عضو مجلس الشعب السابق وأحد أحزاب الجبهة الوطنية محمود الوهب لصالح التقرير.

رسائل وأطاريح

1. إقبال عبد الله أمين، دور القضاء الدستوري في الرقابة على تقسيم الدوائر الانتخابية، بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراة في القانون العام، جامعة بغداد، كلية القانون، لسنة 2019.
2. جواد الدراجي، دور الهيئات القضائية والإدارية والسياسية في العملية الانتخابية في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج الخضر الباتنة، السنة الجامعية 2014-2015.
3. عباس أبو زيد، ديمقراطية الانتخابات وآليات تنفيذها، الهيئة المستقلة للانتخابات في لبنان، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراة في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية، 2018، غير منشورة.

وثائق داخلية خاصة

1. النظام الداخلي للجبهة الوطنية التقدمية: http://pnf.org.sy/?page=category&category_id=5
2. ميثاق الجبهة الوطنية التقدمية http://pnf.org.sy/?page=category&category_id=131
3. أعضاء الجبهة الوطنية التقدمية على الموقع الرسمي للجبهة متوفر على الرابط:
http://pnf.org.sy/?page=category&category_id=5
4. نص البلاغ رقم 1 لانقلاب الثامن من آذار/مارس 1963، المجلس الوطني لقيادة الثورة تاريخ 8 آذار/مارس 1963، التاريخ السوري المعاصر، متوفر على الرابط:
<https://syrmh.com/1963/03/08/البلاغ-رقم1--لانقلاب-حزب-البعث-العربي-ال-1963/03/08/>
5. المبادئ العامة لدستور حزب البعث العربي الاشتراكي في سوريا.

المحتويات/الفهرس

1	المحتويات الرئيسية
2	التمهيد
4	الوصف العام للتقرير
4	أولاً: السياق العام
6	ثانياً: أهداف التقرير
7	ثالثاً: منهجية التقرير
8	رابعاً: هيكلية التقرير
10	القسم الأول: الإطار القانوني الناظم للانتخابات السورية
11	الفصل الأول: غياب البيئة القانونية المواتية للانتخابات
11	أولاً: جذور غياب دولة القانون والمواطنة في ظلّ حكم النظام السوري
17	ثانياً: استمرار ترسانة التشريعات غير المواتية للانتخابات بعد عام 2011
21	الفصل الثاني: القانون الدولي والانتخابات في سوريا
21	أولاً: المواثيق والمعايير الدولية والإقليمية ذات الصلة بالانتخابات
26	ثانياً: موقف سوريا من المواثيق والمعايير الدولية والإقليمية
31	الفصل الثالث: التشريعات السورية والحقوق الانتخابية
31	أولاً: الدساتير السورية والحقوق الانتخابية
36	ثانياً: قوانين الانتخابات السورية
41	التوصيات
43	القسم الثاني: ضمان دقة التمثيل وصحته من خلال النظام الانتخابي وتقسيم الدوائر
44	الفصل الأول: أنواع النظم الانتخابية
46	أولاً: النظام الأكثر

54	.....	ثانياً: النظام النسبي
68	.....	ثالثاً: النظام الانتخابي المختلط
75	.....	رابعاً: الآثار السياسية الناتجة عن اعتماد الأنظمة الانتخابية
79	.....	الفصل الثاني: الدوائر الانتخابية
79	.....	أولاً: المعايير الدولية لترسيم الدوائر الانتخابية
82	.....	ثانياً: أنواع الدوائر الانتخابية
84	.....	الفصل الثالث: تعارض النظام الانتخابي وتقسيم الدوائر في سوريا مع دقة التمثيل وصحته
84	.....	أولاً: الأثر السلبي للنظام الانتخابي في سوريا على دقة التمثيل وصحته
86	.....	ثانياً: الأثر السلبي لتقسيم الدوائر في سوريا على دقة التمثيل وصحته
87	.....	ثالثاً: النظم الانتخابية وتقسيم الدوائر في المرحلة الانتقالية السورية
98	.....	التوصيات
99	.....	القسم الثالث: إدارة الانتخابات في سوريا ودعمها من المجتمع الدولي
101	.....	الفصل الأول: هيئة إدارة الانتخابات
101	.....	أولاً: الإطار القانوني المنشئ للهيئة
103	.....	ثانياً: في العضوية واختيار أعضاء الهيئة واستقلاليتها
106	.....	ثالثاً: مهام الهيئة
109	.....	رابعاً: أنواع هيئات إدارة الانتخابات والنموذج الأمثل لسوريا
112	.....	الفصل الثاني: دور المجتمع الدولي في إدارة العملية الانتخابية في سوريا
113	.....	أولاً: الإطار القانوني الناظم لدور الأمم المتحدة في عملية الانتخابات
115	.....	ثانياً: دور الأمم المتحدة الإشرافي على الانتخابات في سوريا وفق القرار 2254
125	.....	ثالثاً: أدوار أخرى للأمم المتحدة في الانتخابات في سوريا
130	.....	التوصيات
132	.....	القسم الرابع: ضمانات نزاهة الانتخابات في سوريا

135	.....	الفصل الأول: دور القضاء في ضمان العدالة الانتخابية
136	.....	أولاً: مهام القضاء السوري في النزاعات الانتخابية وفق القوانين النافذة
		ثانياً: المعايير والمبادئ الدولية للفصل في المنازعات الانتخابية ومدى توافق واقع القضاء
138	.....	السوري معها
146	.....	ثالثاً: تعزيز دور القضاء السوري المستقل في المنازعات الانتخابية
156	.....	التوصيات
159	.....	الفصل الثاني: دور قوى الأمن في الانتخابات السورية
160	.....	أولاً: الإطار المفاهيمي لإدارة المخاطر الانتخابية/مفاهيم أساسية لإدارة المخاطر الانتخابية
162	.....	ثانياً: عجز قوى الأمن في سوريا عن إدارة المخاطر الانتخابية
168	.....	ثالثاً: الأدوار المطلوبة من القوى المكلفة بتوفير الأمن الانتخابي
175	.....	التوصيات
178	.....	الفصل الثالث: تنظيم الإعلام الانتخابي
179	.....	أولاً: دور الإعلام في الانتخابات
180	.....	ثانياً: الإعلام البديل والانتخابات
181	.....	ثالثاً: المعايير الدولية المتعلقة بالإعلام
183	.....	رابعاً: واقع الإعلام في السياق السوري
185	.....	خامساً: الأطر التشريعية للإعلام في سوريا
187	.....	سادساً: دور الإعلام في الانتخابات السورية
189	.....	التوصيات
192	.....	القسم الخامس: تعزيز المشاركة في الانتخابات في سوريا
194	.....	الفصل الأول: تعزيز المشاركة السياسية للمرأة في الانتخابات
195	.....	أولاً: المشاركة السياسية للنساء في الاتفاقيات والوثائق الدولية
199	.....	ثانياً: تعارض واقع المشاركة السياسية للنساء في سوريا مع المعايير الدولية

201	.....	ثالثاً: معوقات المشاركة السياسية للمرأة السورية
203	.....	رابعاً: اعتماد الكوتا النسائية: الممر الإلزامي لتعزيز المشاركة السياسية للنساء في سوريا
213	.....	التوصيات
220	.....	الفصل الثاني: مشاركة النازحين واللاجئين في الانتخابات
222	.....	أولاً: المشاركة السياسيّة للمقيمين خارج بلادهم الأصليّة في الإطار القانوني الدولي
224	.....	ثانياً: أزمة اللجوء والنزوح في السياق السوري
225	.....	ثالثاً: القيود المتعلقة بالمشاركة الانتخابية للسوريين غير المقيمين في أماكن سكنهم الأصليّة
232	.....	التوصيات
236	.....	الفصل الثالث: تعزيز المشاركة السياسية للأحزاب في الانتخابات
237	.....	أولاً: الضمانات الدولية لحرية إنشاء ونشاط الأحزاب
241	.....	ثانياً: تناقض التشريعات السورية مع المعايير الدولية لتشكيل الأحزاب
247	.....	ثالثاً: انعكاسات واقع العمل الحزبي على الانتخابات
257	.....	التوصيات
259	.....	الفصل الرابع: دور المجتمع المدني في الانتخابات
260	.....	أولاً: علاقة المجتمع المدني بالانتقال الديمقراطي والانتخابات
263	.....	ثانياً: المجتمع المدني ضمن الإطار الدستوري والقانوني السوري
267	.....	ثالثاً: تجربة المجتمع المدني السوري مع الانتخابات
269	.....	التوصيات
274	.....	مسرد المصطلحات
282	.....	مسرد المراجع
302	.....	المحتويات/الفهرس

2022

© جميع الحقوق محفوظة لمنظمة اليوم التالي