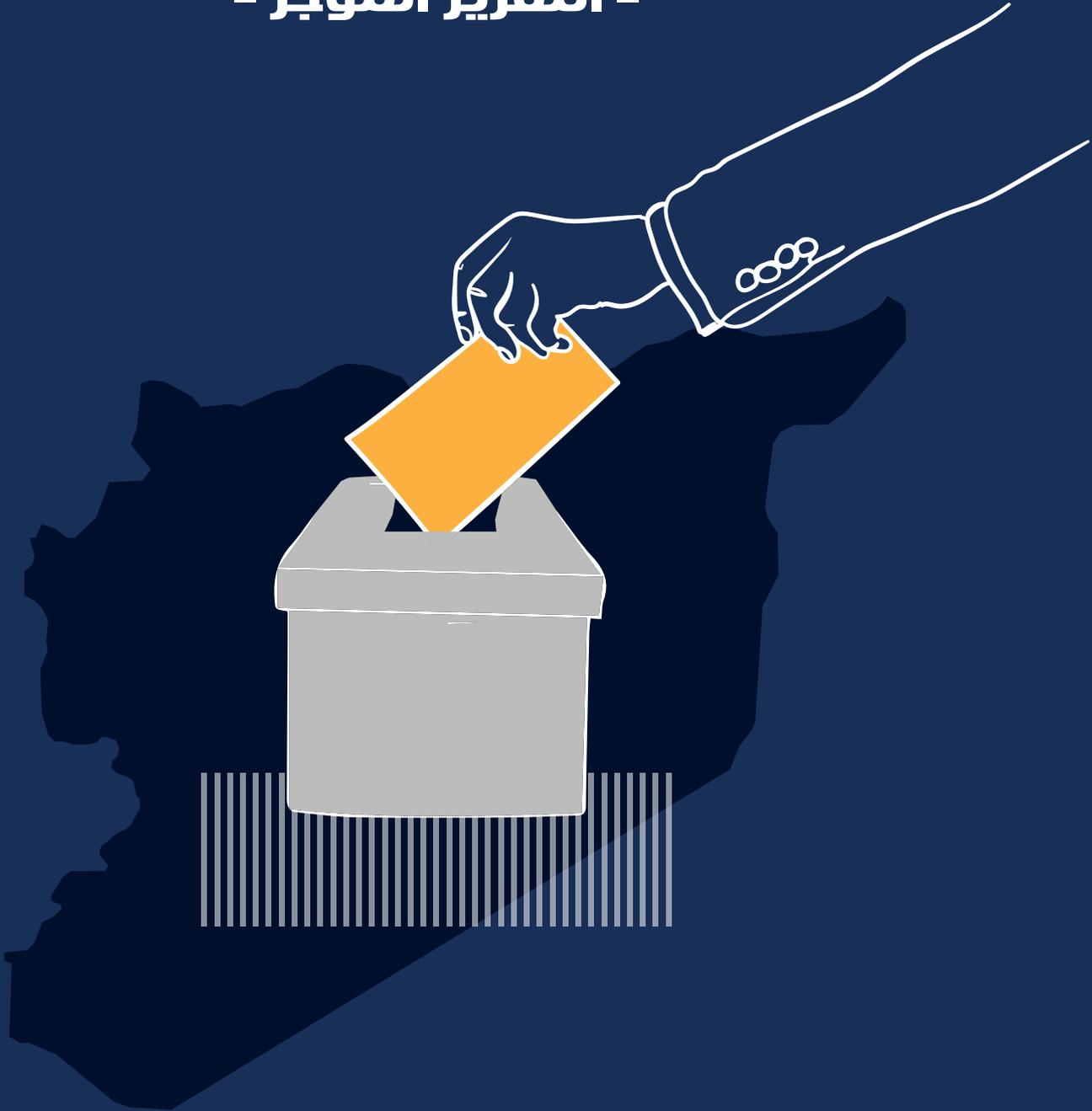


الإصلاح الانتخابي وعملية الانتقال
الديمقراطي في سوريا
- التقرير الموجز -



اليوم التالي
لدعم الانتقال الديمقراطي في سوريا



THE DAY AFTER
Supporting Democratic Transition In Syria

الإصلاح الانتخابي وعملية الانتقال الديمقراطي في سوريا - التقرير الموجز -



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 بغدادية - محامية
- رياض علي - قاضي
- رعد أطلي - باحث
- إياد العبدالله - كاتب
- مازن غريبة - باحث
- نهاد دحمان - باحثة
- محمد صخر بعث - محامي

تنويه

يهمّ منظمة "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؛ اضطرت 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، أملين أن يشكل مساهمة في طريقنا نحو التحول الديمقراطي.

السياق العام

شهدت سوريا في بداية العقد الماضي مطالبات غير مسبوقة 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، بدأ تشكل الجيش الحر ومن ثم بدأ حضور واسع لتنظيمات وتيارات عسكرية تفرعت وتشعبت مطالبها التي كان من بينها إسقاط النظام الاستبدادي السوري، وإقامة دويلات على أساس ديني أو عرقي. تزامن ذلك مع انفلات أمني واتساع تدريجي لتواجد التنظيمات الجهادية وللتدخلات الأجنبية العسكرية والسياسية في سوريا، والمستمرة حتى تاريخه. جراء ذلك عانى الشعب السوري انتهاكات فظيعة وجسيمة لحقوق الإنسان وثقتها العديد من المنظمات المحلية والدولية، مما أسفر عن موجات نزوح ولجوء شملت ملايين السوريين، فضلاً عن تدمير جزء كبير من البنية التحتية، وازدياد مستمر لمعدلات الفقر التي بلغت اليوم نسبة غير مسبوقة. أمام هذا الواقع السوري المأساوي، تستمر محاولات الوصول إلى حلّ للأزمة السورية بما يمهد لتحقيق تغيير سياسي جذري يقضي على بنية الاستبداد في سوريا لصالح بناء دولة مواطنة تحترم حقوق مواطنيها وحرّياتهم وتؤسّس لسلام مستدام، لا سيما من خلال تطبيق تدابير العدالة الانتقالية.

في إطار جهود منظمة "اليوم التالي" للمساهمة في بدء المرحلة الانتقالية وإنجاحها، والتأسيس لدولة ديمقراطية في سوريا؛ فإنها بادرت إلى العمل على مشروع "الإصلاح الانتخابي وعملية الانتقال الديمقراطي في سوريا"، بالتعاون مع مجموعة من الباحثات والباحثين من ذوي الاختصاصات المختلفة، وبدعم من المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي. في هذا الإطار، يتضمن هذا التقرير استعراضاً تحليلياً ونقدياً للأطر القانونية والمؤسسية ذات الصلة بالانتخابات في سوريا، فضلاً عن تقديم رؤية واقتراحات للعمليات الانتخابية المستقبلية. كما يضم، الموجه بشكل أساسي إلى الأطراف الفاعلة في الملف السوري، أبرز العناصر المطلوب إدراجها في منظومة الانتخابات السورية، لضمان تحقيق انتقال سياسي متوافق مع مطالب الشعب السوري؛ في بناء دولة القانون والمواطنة القائمة على المساواة بين الجميع. ويؤكد معدّو التقرير عدم شرعية إجراء أية انتخابات، مهما كان نوعها، بدون حلّ سياسي شامل يضمن تفكيك بنية النظام السوري، الذي اعتاد تنظيم انتخابات شكلية في جو من الترهيب وانعدام التنافسية وعدم النزاهة.

حرص معدو التقرير على تقديم دراسة وافية حول شروط إجراء انتخابات عادلة ونزيهة في بيئة سياسية وقانونية وأمنية ومحايدة تلعب فيها الأمم المتحدة دوراً قيادياً انسجاماً مع قرار مجلس الأمن 2254 بما يحقق عدالة التمثيل لجميع فئات الشعب السوري بما في ذلك المهجرين داخليا واللاجئين، وتساوي جميع السوريين والسوريين في الحقوق والواجبات.

تأتي أهمية التقرير من كون الإصلاح الانتخابي أحد أهم أركان الانتقال الديمقراطي، وتزداد ضرورته في الدول التي تُعاني من أزمات سياسية وحروب أهلية وتدخلات خارجية كما هي الحال في سوريا، حيث يمكن أن تسهم العملية الانتخابية في تعزيز الديمقراطية والسلام المستدام إذا حسنت إدارتها أو أن تؤدي إلى مزيد من الانقسام واندلاع صراعات جديدة إن أسيء ذلك. ويبين التقرير أنّ نجاح عملية الانتخابات مرتبط 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

وحياوية الإعلام، وغير ذلك من الحقوق اللازمة للديمقراطية ولدولة المواطنة. لا سيما الحدّ من هيمنة السلطة التنفيذية ممثلةً بشكل خاص بمؤسسة رئاسة الجمهورية والأجهزة الأمنية. فلا يكفي حسن التخطيط والتنظيم لنجاح العملية الانتخابية، ما لم تتواجد مؤسسات حكومية نزيهة ومستقلة قادرة على ضمان إجراء انتخابات حرة ونزيهة في ظلّ دولة القانون، التي تراعي الفصل بين السلطات، وحريات المواطنين وحقوقهم. لم 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.

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 انتخابات حرة ونزيهة وشاملة لجميع السوريين في المستقبل، ووضع الاستراتيجيات والحلول من أجل مواجهتها، فضلاً عن استشراف أفضل المعايير الانتخابية المواتية للسياق السوري.

أهداف التقرير

في إطار ما سبق، يسعى 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 ظلّ منع التمييز على أساس الدين، أو الطائفة، أو العرق، أو الجنس، أو الانتماء السياسي، أو الرأي والاعتقاد، 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 تركز على حقوق الفئات المهمشة تاريخياً في المجتمع السوري، وتأخذ بالاعتبار الحساسية الجندرية وحقوق المرأة والمهجرين داخلياً وخارجياً، وإشراك المجتمع المدني السوري، وفرض الإشراف والرقابة الدولية الحيادية على العملية الانتخابية.
3. تزويد الرأي العام السوري والأطراف السياسية السورية والجهات الأممية ذات الصلة وفي مقدمتها مكتب المبعوث الخاص بدراسة معمقة حول الشروط اللازمة لإجراء انتخابات نزيهة وعادلة في سوريا تتيح للسوريات والسوريين انتخاب ممثليهم بحرية وأمان في سبيل تعزيز السلام والاستقرار المستدامين والانتقال الديمقراطي.
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.

هيكلية التقرير

يتضمن التقرير خمسة أقسام رئيسة. 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 تكرّس الاستبداد وانتهاكات حقوق الإنسان وتشكّل عائقاً أمام إجراء انتخابات حرة ونزيهة في سوريا. يتناول القسم الثاني تأثير اختيار النظام الانتخابي وتقسيم الدوائر الانتخابية على مستقبل البلد السياسي، بما في ذلك تحقيق تمثيل عادل وشامل لكافة مكونات الشعب السوري، وبناء مؤسسات حكم ديمقراطية ومتمينة. من أجل ذلك، يقدم هذا القسم لمحة عن الأنظمة الانتخابية المختلفة مستعرضاً إيجابياتها وسلبياتها، ويتطرق لمسألة تقسيم الدوائر الانتخابية وأنواعها، متناولاً بالتحليل النظام الانتخابي السوري الحالي، وتقسيم الدوائر المتّبع 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 والاثني من جهة، وغياب الممارسات الديمقراطية والصراع الذي تشهده سوريا من جهة أخرى؛ يقترح هذا القسم عدداً من أفضل نماذج الأنظمة الانتخابية التي يمكن اعتماد إحداها في سوريا خلال المرحلة الانتقالية وما يتبعها.

يعالج القسم الثالث مسألة إدارة العملية الانتخابية وأهمية تشكيل هيئة مستقلة 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.

يتطرق القسم الرابع من التقرير إلى ضمانات حرية العملية الانتخابية ونزاهتها، من خلال التركيز على ثلاثة مواضيع أساسية 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 رئيسة؛ تشمل 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.

منهجية التقرير

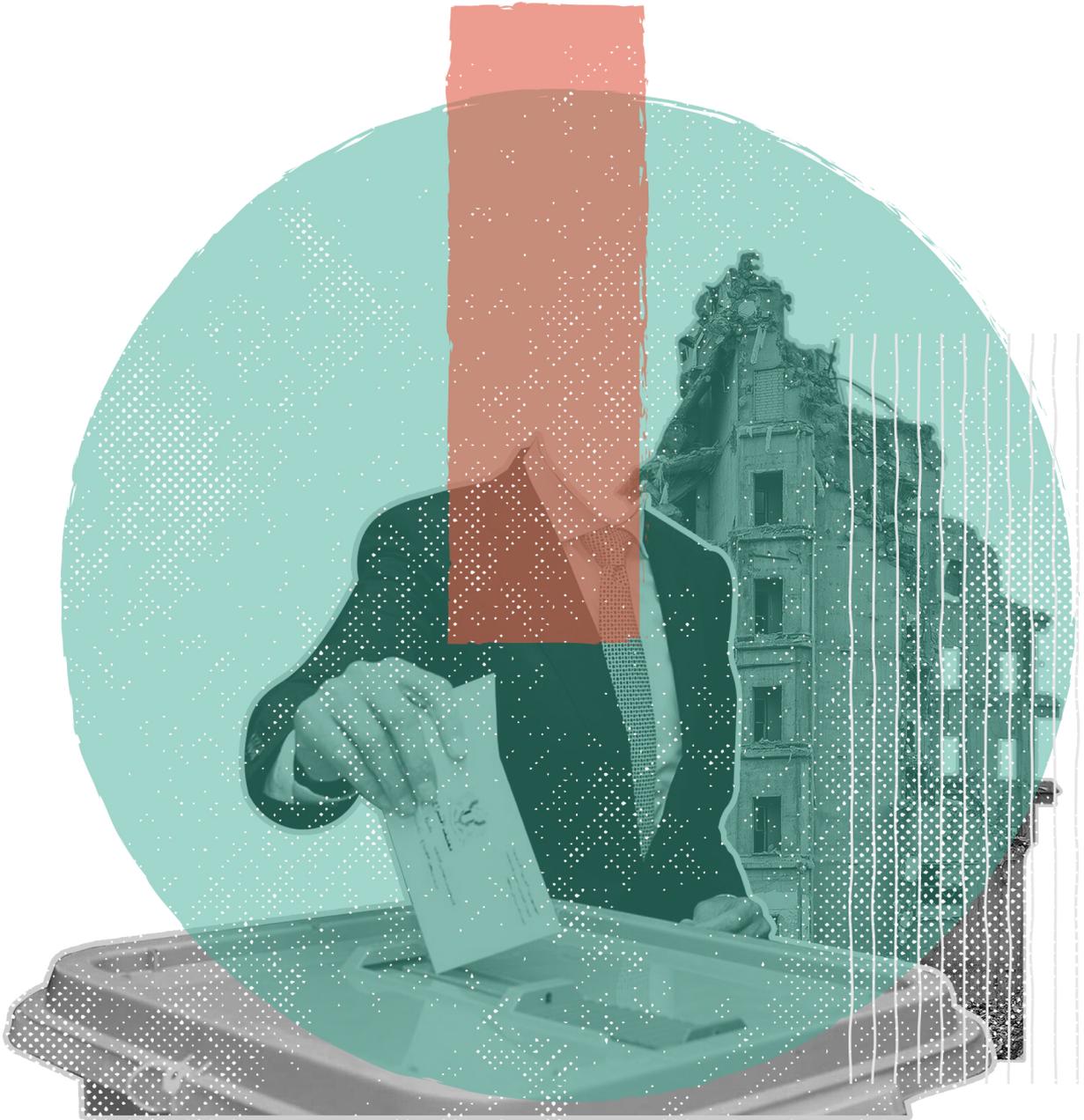
يعتمد التقرير المنهج الوصفي التحليلي من خلال استخدام مجموعة من أدوات البحث وطرقه النوعية، وإجراء استعراض تحليلي ونقدي للأطر القانونية والمؤسسية ذات الصلة بالانتخابات، وبما يخدم أغراض الموضوعات المبحوثة، بهدف القيام بمراجعة واسعة للإطار القانوني والمؤسسي الحالي الذي يحكم الانتخابات في سوريا وينظّمها، وتناول تجارب الإصلاح الانتخابي في عدد من الدول التي شهدت نزاعات مشابهة للوضع السوري، وكيفية الاستفادة منها في السياق السوري، وبما يوفر فهماً أعمق لحجم التحديات التي ستواجه العملية الانتخابية في سوريا، ويساهم في تحديد دور المجتمع المدني والمجتمع الدولي في هذه العملية.

كما اعتمد التقرير على إجراء مقابلات ومشاورات مع خبراء دوليين في مجال الانتخابات، لإغناء نتائج البحث ومناقشة مختلف الحلول والاستراتيجيات وصياغة التوصيات. وتم عقد أربع جلسات مركّزة مع مجموعات سورية متنوعة قومية ودينية وخصص عدد من الجلسات لنقاش سبل ضمان المشاركة الفعالة والمتساوية للنساء وأخرى للاجئين والمهجرين داخليا، وذلك للاستماع إلى آراء أصحاب المصلحة واقتراحاتهم بما يسهم في أخذها بالاعتبار أثناء كتابة التقرير وصياغة توصياته.

لا بدّ أخيراً من الإشارة إلى أنّ عدم جندرة اللغة المستخدمة في التقرير قد استندت إلى ضرورة تبسيطها قدر الإمكان وتسهيل فهمها على القارئ. بالتالي، لا يحمل ذلك أي انتقاص من حقوق المرأة، فالقائمون على إعداد هذا التقرير والداعمون له يسعون إلى تحقيق المساواة التامة بين المرأة والرجل، واستئصال التمييز والعنف بحقها على الصعيدين القانوني والاجتماعي.

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 انتخابات حرة ونزيهة، 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، ويبين الفصل الثالث والأخير تعارض التشريعات السورية مع هذه المعايير والصكوك الدولية.

الفصل الأول: غياب البيئة القانونية المواتية للانتخابات

يعود هذا الفصل إلى جذور غياب دولة القانون والمواطنة في ظلّ حكم النظام السوري، ودوره خلال حكمه الطويل في تغييب الحياة الديمقراطية، وافتقار الانتخابات التي جرت في سوريا تحت قبضته السياسية والأمنية، إلى الحد الأدنى من مقوّمات العدالة والنزاهة والتنافسية، وفي ظل ترسانة من التشريعات والقوانين والإجراءات، التي تتحكم بالعملية الانتخابية ونتائجها، بما يخدم ديمومة النظام، وهيمنة حزبه الحاكم على السلطة. مما أدى إلى تكريس الاستبداد، ومنع الشعب باعتباره مصدر السيادة من التعبير عن إرادته الحرة، واستخدام السلطة الاستحقاقات الانتخابية الرئاسية والبرلمانية والمحلية، لإعادة تدوير شرعيتها الزائفة بكل وسائل الغش والتزوير.

1. الانتخابات السورية الزائفة وغياب شرعية السلطة الحاكمة

لم تعبّر الانتخابات في سوريا خلال العقود الماضية عن إرادة الشعب السوري، فلم تكن غير لبوس زائف للديمقراطية التي يدّعي النظام السوري الحكم على أساسها. وأضحت الانتخابات الرئاسية وسيلة للدعاية الفارهة للرئيس ونظامه، من خلال تبديد أموال الدولة والأموال الخاصة، لتحقيق مكاسب سلطوية وشخصية لإرضاء أجهزة الأمن، فضلاً عن أنّها وسيلة هذه الأجهزة لإرهاب المواطنين وإجبارهم على التصويت، وإنشاء الملفات الأمنية أو تعزيزها للمواطنين الذين يمتنعون عن التصويت، أو لا يصوتون لمصلحة النظام الحاكم. لا تختلف الانتخابات البرلمانية وتلك المنظّمة على المستوى المحلي عن نظيرتها الرئاسية، فيهدف من خلالها النظام 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 للحكم الذي أقامه، وإلى تقديم صورة "إصلاح ديمقراطي" لتجنب ضغوط خارجية ودولية. فقد وصلَ هذا النظام، الممثل بحزب البعث العربي الاشتراكي، إلى الحكم عبر انقلاب الثامن من آذار/مارس عام 1963، فيما أصبح يُعرف لاحقاً باسم "ثورة الثامن من آذار" التي أُظرت 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 وأيديولوجيته، وتكريس الطائفية وتوظيف الدين في السياسة؛ وهي الأركان ذاتها التي قوّضت وجود الديمقراطية وحكم دولة القانون والمواطنة.

تبرز أخيراً أهم مظاهر تقويض دولة المواطنة والقانون، من انتفاء الشرعية عن القوانين المعمول بها، سواء أكان بسبب تغول السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، أم بسبب فقدان هذه الأخيرة للشرعية التي تُبنى على الانتخابات الديمقراطية. فالقوانين الشرعية لا تصدر إلا عن برلمانات منتخبة بطريقة ديمقراطية، وبالتالي تشرّع القوانين التي تصبّ في خدمة مصالح المواطنين، بل وتتبع من ضميرهم وتكون متسقة مع الصالح العام ومُقيّدة بشكل 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.

2. ترسانة التشريعات والأجهزة المكّسة للاستبداد

كرّست 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 اعتُمد 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 اقترن الفعل بالعنف. ولم يسلم حتى الاقتصاد السوري من هيمنة السلطة الحاكمة وأيديولوجيتها، 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، ولا سيما الفضفاضة 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 "أنباء كاذبة أو مبالغ فيها من شأنها المسّ بهيبة الدولة أو مكانتها المالية".

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 والايديولوجي وبسرعة محاكماتها، التي لا تحترم أدنى شروط المحاكمة العادلة. وكان من أبرز هذه الهيئات القضائية محكمة أمن الدولة العليا المسؤولة عن محاكمة آلاف الناشطين السياسيين والمدافعين عن حقوق الإنسان في سوريا. كما صدرَ قانون إحداث محاكم الأمن الاقتصادي بموجب المرسوم التشريعي رقم 46 بتاريخ 8

آب/أغسطس 1977، والذي تشكّلت بموجبه محكمة استثنائية لتطبّق المواد الفضفاضة المدرجة في قانون العقوبات الاقتصادي المذكور أعلاه. أمّا المحكمة الميدانية العسكرية، فقد تشكّلت بموجب المرسوم رقم 109 لعام 1968، والتي لم تراعى بدورها أبسط معايير المحاكمة العادلة.

أدى الدور المهيمن للأجهزة الأمنية إلى شلّ أية إمكانية 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، انتهاكات واسعة وممنهجة لحقوق المواطنين وحرّياتهم في ظلّ استنادها إلى حالة الطوارئ التي استمرت لعقود، ما أدى 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.

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. تبدو بالتالي حتمية إعادة هيكلة عمل الأجهزة الأمنية وتنظيمها شرطاً لازماً لعملية الإصلاح الديمقراطي، وبالتالي توفير البيئة الآمنة للانتخابات. فقد غابت خلال العقود الماضية أية إمكانية للمواطنين لممارسة حقوقهم ذات الصلة بالمشاركة السياسية في عملية صنع القرارات، في ظلّ وجود انتخابات شكلية لا تؤثر في جميع الأحوال على وجود النظام الحاكم بما يؤدي إلى تحقيق التداول السلمي للسلطة. ويشهد على ذلك بشكل أساسي تولي 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.

3. سياسة التفريق بين المكونات

لم يكتفِ النظام السوري ببسط القبضة الأمنية في الحكم، إنما اعتمدَ أيضاً على التفريق بين المواطنين والتمييز بينهم، ما أدى إلى تقويض دولة المواطنة وانتشار الانقسامات الدينية والطائفية والأثنية، كما لا يخفى سياسة النظام الممنهجة بالعبث بالنسيج الوطني السوري وتنوع المكونات السورية وممارساته الطائفية من أجل استمرار بقائه في السلطة، رغم ما أدى ذلك إلى ارتفاع لحدّة التوتر بين أتباع الطوائف السورية خلال العقود الماضية. أصدرَ النظام السوري العديد من المراسيم التي استهدفت غير العرب، لا سيما الأكراد الذين حُرّموا من تعلّم لغتهم وأحياناً التخطاب 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، وقد أسقطت أيضاً هذه الجنسية عن الكثير من الأكراد لاحقاً لأسباب سياسية، ومنهم من لم يكتسبها على الإطلاق بذريعة دخوله سوريا من البلدان المجاورة.

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. فقد نص في مادته الثامنة صراحةً بالقول إنّ "حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد في المجتمع والدولة". بالتالي استحوذَ هذا الحزب خلال العقود الماضية على أغلب المقاعد البرلمانية، وضمّنَ 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".

يبدو كذلك جلياً من أحكام هذا الدستور عدم تقيّده بمبدأ الفصل بين السلطات، التشريعية والتنفيذية والقضائية، مما ينسف أية دعائم لوجود الديمقراطية وسيادة القانون. فقد أعطى هذا الدستور لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة، ليس فقط على صعيد السلطة التنفيذية؛ بل على صعيد السلطتين التشريعية والقضائية. فتحوّله المادة 111 التشريع أثناء انعقاد دورات مجلس الشعب أو خارجها أو حتى في المدة الفاصلة بين ولايتي مجلسين. 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 التّدخل 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. 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، بينما لم يتطرق الدستور على الإطلاق إلى حقوق أساسية أخرى مثل حرية إنشاء منظمات المجتمع المدني وتشكيل الأحزاب والانضمام إليها.

4. "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 أصدرَ نظام الحكم مجموعة من القوانين في محاولةٍ منه لامتصاص غضب الشارع والالتفاف على الانتقال السياسي الذي طالبَ 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 تعاملَ النظام السوري بطريقة قمعية مع المظاهرات السلمية ومع المعارضين لحكمه، غير أنّه استجابَ 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 التشريعي رقم 53 المتعلّق بإلغاء محكمة أمن الدولة العليا. غير أنّه سرعان ما تمّ التعويض عن هذا النقص التشريعي الذي حدّ من صلاحية الأجهزة الأمنية، من خلال التأسيس لبنية تشريعية أكثر انتهاكاً لحقوق السوريين، تحت مسمّى "مكافحة الإرهاب". فاعتمدَ 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 المهام المناطة سابقاً بمحكمة أمن الدولة الملغاة، 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".

وفي إطار استمرار ما أطلق عليه النظام السوري "الإصلاحات"، صدرَ المرسوم التشريعي رقم 100 لعام 2011 بخصوص الأحزاب، والذي لم يحقق أدنى المعايير الدولية، وقد جاء في مادته 35 أنّ تعدد "أحزاب الجبهة الوطنية التقدمية مرخصة حكماً"، وهي الأحزاب الداعمة لنظام الحكم السوري. وصدرَ 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. في العام نفسه، أصدرَ بشار الأسد أيضاً المرسوم رقم 49 بتاريخ 7 نيسان/إبريل والذي تمّ بموجبه منح الجنسية لقسم من الأكراد المحرومين منها، 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. فيميّز هذا المرسوم 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.

5. 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 مسودة لدستور جديد، وذلك في ظلّ غياب أية آلية ديمقراطية أو حوار مع أطراف المعارضة السورية، بل وفي ظلّ الاستمرار بارتكاب الانتهاكات الممنهجة بحق معارضي الحكم. وكحال كافة الانتخابات في ظلّ حكم نظام الأسد الأب والأبن، أُجريَ الاستفتاء على مسودة دستور عام 2012 في ظلّ غياب أي جو ديمقراطي. حيث 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 بالمائة من المشاركين بالاستفتاء قد وافقوا على الدستور الجديد الذي تمّ إصداره في شباط/فبراير 2012. وقد وُصف الاستفتاء من طرف بعض المعارضين ودول أخرى بأنه "مهزلة". أمّا عن مضمون الدستور الجديد، فيلاحظ 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".

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). كما لم يفصل الدستور الجديد في شروط تطبيق حالة الطوارئ التي استمرّ العمل بها لمدة 48 عاماً تحت حكم حزب البعث، وأغفل كذلك ذكر العديد 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، 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.

هكذا لم تظهر أية ملامح لتحقيق تغيير بنيوي في هيكلية النظام السياسية والتشريعية، بما يؤدي إلى تشكيل قطيعة مع الحقبة الماضية، بل وترسخ أيضاً سلوك النظام في خلق وتعزيز الانقسامات الطائفية ولاقاه في ذلك لاحقاً أطراف أخرى معارضة له، واستمراره في توظيف الدين لخدمة مصالحه، من خلال توظيف المؤسسة الدينية الرسمية، واستقدامه ميليشيات أجنبية شيعية للقتال بين صفوف قواته، مثل حزب الله اللبناني. وقد أدّى التجييش الديني والطائفي والاثني في الحالة السورية، والمتراقق مع ازدياد التدخلات الأجنبية؛ إلى تزايد حدّة القتال الذي أخذَ وجوهاً عدّة، بما فيها صراعاً بين مؤيدي النظام ومعارضيه، وبين السنة والشيعية، وبين العرب والأكراد. وقد أدّت سنوات الاقتتال هذه إلى تدمير جزء كبير من البنية التحتية السورية، الهشّة أساساً، وتعرّض مئات الآلاف للاعتقال، لا يزال من بينهم عشرات آلاف المختفين قسرياً، فضلاً عن ارتفاع معدلات الفقر بنسبة غير مسبوقه.

الفصل الثاني: القانون الدولي والانتخابات في سوريا

على الرغم من اختلاف النظم الانتخابية وطريقة إدارة الانتخابات من دولة إلى أخرى؛ فإنه يُفترض بجميع 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.

أولاً: الصكوك والمعايير الدولية والإقليمية للانتخابات الديمقراطية

تنصّ العديد من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان على ضمانات لإجراء انتخابات حرة ونزيهة، وعلى حقوق 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، وقد جاء في مادته 21، فيما يخصّ الحقوق الانتخابية: "1- لكلّ شخص حقّ المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إمّا مباشرةً وإمّا بواسطة ممثّلين يُختارون في حرّية. 2- لكلّ شخص، بالتساوي مع الآخرين، حقّ تقلّد الوظائف العامّة في بلده. 3- إرادة الشعب هي مناط سلطة الحكم، ويجب أن تتجلّى هذه الإرادة من خلال انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام، وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السريّ أو بإجراء مكافئ من حيث ضمان حرّية التصويت".

وبدوره، أشار العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، 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، وفقاً لأحكام ميثاق الأمم المتحدة". يعد مضمون المادة 25 من هذا العهد من أهم الالتزامات القانونية ذات الصلة بالانتخابات والمفروضة على الدول التي صادقت على العهد، وتنص في فقرتها الأولى على أن يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكور في هذا العهد؛ الحق بأن "يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية". وتضيف الفقرتان الثانية والثالثة من المادة نفسها أنه يحق لكل مواطن "أن ينتخب ويُنتخب، في انتخابات نزيهة تجرى 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 تقلد الوظائف العامة في بلده".

تضمنت اتفاقيات دولية أخرى مثل هذه الحقوق الانتخابية، كالاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، 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 (سيداو) على 30 مادة تدعو العديد منها إلى سنّ تشريعات وطنية 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. وجاءت اتفاقيات أخرى مثل اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة عام 2006، لتؤكد كما الموثيق المشار إليها أعلاه، على المساواة في حق التصويت والترشح.

يوجد أيضاً على الصعيد الإقليمي العديد من الموثيق، التي تطرقت لمسائل المشاركة السياسية والانتخابات، وغير ذلك من الحقوق المعززة لها. وتعدّ الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، التي اعتمدها مجلس أوروبا، من أبرز الموثيق 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 بشكل خاص إلى الميثاق العربي لحقوق الإنسان، الذي اعتمدت جامعة الدول العربية نسخته الأولى في 15 أيلول/سبتمبر 1994، قبل أن تتم مراجعته واعتماد نسخة جديدة منه في 23 أيار/مايو 2004. ينصّ هذا الميثاق في العديد من مواده على نيل أوجه التمييز، بما فيها القائم على الجنس أو اللغة أو المعتقد الديني، وتؤكد مادته 24 على مبدأ المساواة بين المواطنين وعلى حق كل مواطن في "تقلد الوظائف العامة في بلده على أساس تكافؤ الفرص"، وتنصّ العديد من فقراته الأخرى على حقوق ذات صلة بالانتخابات مثل حرية الممارسة السياسية والمشاركة في إدارة الشؤون العامة، والترشح واختيار الممثلين بطريقة حرة ونزيهة، وحرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، وحرية الاجتماع والتجمع بصورة سلمية.

تنبثق من الموثيق الدولية لحقوق الإنسان مجموعة من المعايير الدولية للانتخابات الديمقراطية، والتي يشكّل مدى احترامها مقياساً لإجراء انتخابات حرة ونزيهة وذات مصداقية. فبالإضافة إلى الحقوق اللصيقة بالانتخابات التي يتم إعمالها بمقتضى دولة القانون، وتوفر الأجواء الديمقراطية الخالية من ترهيب المواطنين والضامنة لثقتهم في العملية الانتخابية؛ لا بدّ من أن يكون التصويت سرياً وفي ظلّ انتخابات مباشرة ودورية وتنافسية وضامنة للتساوي في الاقتراع العام ولعموميته. وتُعرف الانتخابات التنافسية بأنها تلك التي تجرى في الأنظمة الديمقراطية و"تتوفر فيها اختيارات فعلية للناخب، ويكون حراً في الاختيار من بينها، ويتم ضمان كل ذلك بالاستناد إلى قواعد قانونية واجبة التطبيق. فتُفَرِّغ

العملية الانتخابية من مضمونها ما لم تكن تعددية وتنافسية، ويكون ذلك عند إقصاء أحزاب أو أشخاص من الترشيح دون وجود أسباب معقولة، وهذا ما يكون في ظل الأنظمة الاستبدادية التي تحتكر العملية الانتخابية وتقصي معارضيها، سواء أكان بمنعهم من تشكيل الأحزاب والتجمع والتعبير والتنقل، أو بمنعهم من الترشيح أثناء الانتخابات. فقد يكون ذلك من خلال عدم فتح باب الترشيح لأكثر من شخص، كما هي الحال في الانتخابات الرئاسية السورية قبل عام 2014، حيث كانت تجري باستفتاء، أو بعد هذا التاريخ في ظلّ تحكم النظام السوري، عبر مجلس الشعب والمحكمة الدستورية العليا، في التأييد والموافقة على الترشيحات.

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 أعمال هذه الصكوك، لا سيما من خلال عدم المصادقة عليها، أو استصدار التحفظات على بعض مضامينها وتشريع قوانين متعارضة معها، فضلاً عن الانخراط في منظومة صكوك إقليمية، عربية وإسلامية، للحدّ من تأثيرها.

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 أنّه تبيّن، من مشاركة سوريا في صياغة بعض الصكوك الدولية ومن تحفظاتها على بعض أحكامها؛ أنّها غير متقبّلة 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 القائمين على أساس الدين أو المعتقد. وقد أشار القيسي حينها إلى أنّ دول هذه المنظمة "على قناعة بأهمية هذا الإعلان لذلك فقد قبلت اعتماده دون تصويت. وتتحفظ هذه الدول على كل نصّ أو تعبير في هذا الإعلان يتعارض مع الشريعة الإسلامية أو مع أي تشريع أو قانون مبني على هذه الشريعة". وقد أيّدت في ذلك مندوبة سوريا (السيدة العلي) معربةً عن تحفظ وفدها على "عدّة 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". 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 "سيداو" اعتراضات سوريا. فقد أيّدت 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 أنّه وفقاً لتشريعات بلاده، فإنّ جنسية الطفل هي تلقائياً جنسية الأب. غير أنّه لم يتم اعتماد هذا الاقتراح. في إطار ذلك، تحقّقت سوريا رسمياً على المادة التاسعة المتعلقة باكتساب الجنسية، لا سيما فقرتها الثانية التي تمنح المرأة حقاً مساوياً للرجل فيما يتعلق بمنح الجنسية لأطفالها.

وقد تحفظت سوريا، كما العديد من الدول العربية الأخرى، على أحكام أخرى من اتفاقية "سيداو"، 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

تدّرت سوريا أيضاً بمبدأ سيادة لرفض العديد من آليات الأمم المتحدة للرقابة، على احترام بنود الاتفاقيات الدولية المصادق عليها، مما يعرقل تنفيذ هذه البنود على أرض الواقع، فقد تحفظت سوريا على مضمون المادة 41 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والتي تجيز للجنة حقوق الإنسان، المسؤولية عن تنفيذ بنود العهد؛ استقبال الشكاوى من دول أطراف متعلقة 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. كما رفضت أيضاً اختصاص اللجنة المنبثقة عن اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة، أو العقوبة القاسية، أو اللإنسانية، أو المهينة.

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 لمعالجة ملف الاختفاء القسري وتجنب تكراره في المستقبل.

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. فيعدُّ ذلك أساسياً من أجل ضمان تطبيق الاتفاقيات على أرض الواقع، كما أنه من أهم المبادئ الضامنة لتنفيذ الاتفاقيات الدولية. في هذا الإطار، جاء في المادة 27 من "اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات" أنه "لا يجوز لطرف في معاهدة أن يحتج بنصوص قانونه الداخلي كمبرر لإخفاقه في تنفيذ المعاهدة". بينما ذهبت محكمة العدل الدولية الدائمة، في عدد من آرائها الاستشارية، إلى التنويه إلى هذا المبدأ، وأفادت أنه لا يمكن لدولة أن تتذرع بنصوص دستورها لتفادي تطبيق الالتزامات المفروضة عليها بمقتضى قواعد القانون الدولي أو المعاهدات السارية.

وتتطلب بعض الاتفاقيات الدولية صراحةً من الدول الأطراف أن تعدّل تشريعاتها أو تلغي ما هو متعارض معها، كما هي حال الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، التي تنص على أن "تتخذ كل دولة طرف تدابير فعّالة لإعادة النظر في السياسات الحكومية القومية والمحلية، ولتعديل أو إلغاء أو إبطال أية قوانين أو أنظمة تكون مؤدية إلى إقامة التمييز العنصري أو إلى إدامته حيثما يكون قائماً". على الرغم من ذلك؛ لا يزال الغموض يلف مسألة سمو المواثيق الدولية المصادق عليها على القوانين الداخلية، لا سيما في ظل عدم اعتراف أي دستور عرفته سوريا بذلك.

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 أمر 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 تعارض بين أحكام المعاهدة وأحكام قانون داخلي، فإن على المحكمة الوطنية أن تطبق أحكام المعاهدة الدولية مرجحة حكمها على القانون الداخلي".

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 مراقبة فعّالة لتطبيق بنود الميثاق، وأيضاً السكوت عن بعض الحقوق الأساسية أو ضبطها بالقيود التي تنصّ عليها القوانين الداخلية للدول، 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 وفعاليته على أرض الواقع. والأمر كذلك بالنسبة للإعلانات المشار إليها أعلاه والمُعتمدة في إطار منظمة التعاون الإسلامي، فبالإضافة إلى ضعف مضمونها مقارنة بالمواثيق الدولية؛ تغيب آليات الرقابة لتطبيقها وتنفيذ أحكامها، وذلك في ظلّ عدم وجود الإرادة السياسية الحقيقية من طرف الدول الأعضاء، التي تسيطر على أغلبها أنظمة استبدادية، سيؤدي تنظيم انتخابات حرة ونزيهة إلى نهاية وجودها.

يبقى بالتالي لهذه الصكوك الإقليمية، المتأثرة بالاعتبارات الدينية والإيديولوجية للدول، قيمةً سياسيةً أو معنويةً بشكل أساسي، وليست في جميع الأحوال ذات قوة قانونية ملزمة. وفي ظلّ غياب آليات التطبيق وهشاشة هذه الصكوك الإقليمية؛ نعتقد 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.

الفصل الثالث: التشريعات السورية والحقوق الانتخابية

لا يتوافق الإطار القانوني السوري الحالي المرتبط بالانتخابات مع المعايير الدولية، ولا يمكنه أن يؤمّن إجراء انتخابات ديمقراطية. يبين هذا القسم ذلك من خلال قراءة الدساتير والقوانين الانتخابية، لا سيما دستور سوريا الحالي لعام 2012 وقانون الانتخابات العامة الحالي لعام 2014. يتناول هذا القسم أيضاً تعارض هذه التشريعات مع المعايير الدولية، وضرورة صياغة دستور، وقانون انتخابي جديدين ليشكلوا الأرضية القانونية اللازمة للإسهام في إجراء انتخابات حرّة ونزيهة.

أولاً: الدساتير السورية والحقوق الانتخابية

على الرغم من عدم وجود معيار دولي ينص صراحة على ضرورة التفصيل في الدساتير فيما يخص الانتخابات،

ووجود العديد من دساتير الدول الديمقراطية التي لم تخض فيها؛ فإننا نعتقد بضرورة تضمين الدستور السوري المقبل الحقوق الانتخابية بشكل موسّع، وأنّ يتم بشكل خاص تقييد أي تعسف من طرف السلطة التنفيذية؛ بما في ذلك تحديد شروط ترشّح رئيس الجمهورية للرئاسة وطريقة انتخابه. فالتفصيل مهم في ظل التجربة السورية التي قيّدت فيها القوانين المكبّلة للحريات ما ورد من حقوق في الدساتير السورية. كما تزداد أهمية هذا التفصيل في ظلّ صعوبة بناء مؤسسات ديمقراطية قوية 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.

1. مؤسسة رئاسة الجمهورية في دساتير سوريا

فضلاً عن عدم تضمين دستوريّ سوريا الأخيرين لحقوق أساسية مرتبطة بالانتخابات، فقد لعبا دوراً أساسياً في تكريس سيطرة السلطة التنفيذية، ممثلة بشكل خاص بمؤسسة الرئاسة على مقاليد الحكم، وكّرّسا التمييز بين المواطنين في الترشح لتقلد منصب الرئاسة. أدّى ذلك إلى انتشار الاستبداد وغياب التعددية السياسية والانتخابات الحرّة والنزيهة، وبالتالي تغييب دولة المواطنة القائمة على المساواة بين المواطنين. فمن الأمور الجوهرية التي يجب تحقيقها في الدستور السوري المقبل إلغاء المادة الثالثة التي تحرم غير المسلمين من الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية، لما فيها من انتهاك لمبدأ عدم التمييز، وتكريس للطائفية والانتقاص من مفهوم المواطنة. وإن كان دستور عام 2012 قد حقّق تقدماً مقارنة بدستور عام 1973 بخصوص طريقة انتخاب رئيس الجمهورية، حيث أضحى ممكناً تعدد المرشحين بعد أن حصره الدستور السابق بمرشح واحد؛ فإنه يوجد في الدستور الجديد العديد من المواد المنتهكة للمعايير الدولية للانتخابات. فإضافة إلى التمييز على أساس الدين المذكور أعلاه، تحرم المادة 84 المتزوجين من غير سوريات وغير المقيمين في سوريا لمدة لا تقل عن 10 سنوات إقامة دائمة متصلة؛ من تقديم طلب الترشح. وهذا يجرم فئة ليست قليلة من السوريين،

لا سيما المهجّرين خلال العقد الماضي، من الترشح للانتخابات. كما جاء في الفقرة الثالثة من المادة 85 أنّه "لا يقبل طلب الترشيح إلا إذا كان طالب الترشيح حاصلًا على تأييد خطي لترشيحه من خمسة وثلاثين على الأقل من أعضاء مجلس الشعب"، وهذا ما يدعو للتفكير بالنصوص الدستورية الأخرى، التي تُعطي رئيس الجمهورية سلطة واسعة على هذا المجلس، لا سيما إمكانية حلّه بحسب المادة 111، وبالتالي يمكن للرئيس التأثير على أعضاء مجلس الشعب بخصوص إعادة ترشيحه للرئاسة وحتى اختيار منافسيه.

كما لا بدّ من إبعاد بشار الأسد عن مؤسسة الرئاسة في الانتخابات التي يمكن أن تشهدها المرحلة الانتقالية، وتجنّب تكرار ما فعله ووالده مستقبلاً من تغييرهم لتداول السلطة. وقد يكون ذلك من خلال إدراج نصّ دستوري لتحديد ولايتين كحدّ أقصى لمن يشغل منصب الرئاسة، وألّا يكون المرشح ممن شغلّ هذا المنصب لمدة تزيد عن 14 عاماً. هذا وقد جاء في الدستور السوري لعام 1950، أنّ "مدة رئاسة الجمهورية خمس سنوات كاملة تبدأ منذ انتخاب الرئيس. ولا يجوز تجديدها إلا بعد مرور خمس سنوات كاملة على انتهاء رئاسته". في المقابل لم يفرض دستور عام 2012 تقييدات كافية على مدة ولاية رئيس الجمهورية وعلى تجديدها، فبحسب المادة 83 يُنتخب رئيس الجمهورية لمدة سبعة أعوام ميلادية قابلة للتجديد لمدة سبعة أعوام أخرى، وهذا ما يمكّن الرئيس نفسه من البقاء في منصبه لمدة 14 عاماً، وذلك على الأقل. فنُضيف المادة 87 في فقرتها الثانية أنّه إذا "انتهت ولاية رئيس الجمهورية ولم يتم انتخاب رئيس جديد يستمر رئيس الجمهورية القائم بممارسة مهامه حتى انتخاب الرئيس الجديد".

تفرض أيضاً المادة 84 على المرشح إلى منصب رئيس الجمهورية؛ تقييدات قد تكون غير معقولة أو مقبولة بمقتضى المعايير الدولية. فتحدد سنّ الأربعين عاماً، مبالغٌ فيه مقارنةً بما هي عليه الحال في الكثير من الدول الديمقراطية. بحسب 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 رد إليه اعتباره". وتحرم المادة 152 من الدستور من يحمل جنسية أخرى، إضافة إلى جنسيته السورية، تولي مناصب حسّاسة عديدة بما فيها رئاسة الجمهورية وعضوية مجلس الشعب. إذ يتوجب 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، بالإضافة إلى تهجير السوريين والأحكام القضائية المسيّسة التي أصدرها النظام السوري على معارضيه، والتي ستحرم بعضهم من الترشح في حال تضمين هذه الفقرة في الدستور المقبل.

2. السلطة التشريعية والدستور

كرّس الدستور الجديد لعام 2012 بعض الضمانات ذات الصلة بالحقوق الانتخابية على صعيد الانتخابات التشريعية، كما 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. تنظيم الدعاية الانتخابية واستخدام وسائل الإعلام". غير أنّه لا يتم خلال الحملات الانتخابية، بما فيها الرئاسية، تنظيم الدعاية الانتخابية، حيث يُعرض كم هائل من صور المرشح وغيرها من الملصقات.

وقد حددت المادة 56 من الدستور الحالي مدة عضوية مجلس الشعب بأربع سنوات، ويجوز تمديدها 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 ناحية، واعتبار النظام السوري أنّه بحالة حرب مع إسرائيل منذ عقود، وهو ما خوّلته أعمال حالة الطوارئ لمدة طويلة من ناحية أخرى. كما قررت مؤخراً المحكمة الدستورية العليا أنّه من "حق رئيس الجمهورية إصدار مرسوم تأجيل انتخابات أعضاء مجلس الشعب للدور التشريعي الثالث حتى زوال الظرف الاستثنائي والمتمثل بتفشي فيروس كورونا". وقد أتاحت بذلك للرئيس تمديد ولاية أعضاء مجلس الشعب في غير حال الحرب، فيما يبدو أنّه مخالفة دستورية. فقد استندت المحكمة في حكمها إلى المادة 114 التي تُتيح لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تفتضيها لمواجهة "خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن أو يعيق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية". وتؤكّد مرة أخرى هذه المواد الدستورية الفضاضة أنّ سلطات رئيس الجمهورية مطلقة ومهيمنة على السلطتين التشريعية والقضائية. و يضاف إلى ذلك بأن تسمية أعضاء مجلس الشعب المنتخبين يتم بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية

3. الكوتا والمشاركة السياسية لمكونات المجتمع السوري بموجب الدستور

إنّ الكوتا الوحيدة التي نصّ عليها الدستور السوري الحالي، كحال سابقه، هي المخصصة للعمال والفلاحين بحيث يكون نصف أعضاء مجلس الشعب على الأقل منهم، وذلك بحسب مادته 60. في المقابل، أغفلَ الدستور السوري إدراج ضمانات أو كوتا معينة لصالح تعزيز مشاركة الفئات المهمشة، وذلك بخلاف العديد من الدساتير التي تأخذ بالاعتبار ظروف بلدانها ومكوناتها، وعلى الرغم من أنّ الدستور السوري قد نصّ في مادته 23 على ضمانات لإتاحة الفرص للمساهمة الفعّالة للمرأة في الحياة السياسية؛ فإنّه لم يحدد كوتا لها، كما أهملَ ذكر ضمانات مشابهة للشباب ولذوي الإعاقة وللسوريين المهجرين خارج البلد. فلا بدّ من إعطاء هذه الفئة الأخيرة ضمانات دستورية في العودة الآمنة والكرامة من ناحية، وحقوقاً دستورية في التصويت والترشح، من ناحية أخرى.

مع ذلك لا بدّ من الحذر في مقارنة النصوص الدستورية لمسألة الأقليات، بما يسهم 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 للأحقة الانتخابية تصنف الناخبين وفق الدين أو العرق أو الجنس. وفي الحالة السورية، يتوجب حظر تضمين اللوائح المختلطة إشارات لدين المرشح أو عرقه، غير أنّه لا بدّ من إجبار الأحزاب على وضع تمثيل نسائي في قوائمها، وأن يتم قدر الإمكان تحقيق تمثيل للشباب ولذوي الإعاقة.

أخيراً وليس آخراً، لم ينصّ الدستور السوري الحالي، مثل سابقه، على إنشاء هيئة مستقلة لإدارة الانتخابات، وعلى ضمانات كافية لاستقلاليتها، وحسن تنفيذ مهامها، التي سيُشار إلى خطوطها العريضة والأساسية في القسم الخاص بها. وقد يكون من المهم تضمين الدستور المقبل آليات الفصل في النزاعات الانتخابية، وتعيين حدود الدوائر الانتخابية ومقاعدتها لتجنّب التلاعب من طرف النظام الحاكم، أو تضمين قانون الانتخاب ما يتعارض مع ذلك، فضلاً عن التفصيل في مسألة الشفافية، 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 سيتبيّن في البند الآتي.

ثانياً: القوانين الانتخابية

يتضمن الدستور السوري 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، وزادت عليها.

1. عيوب قانون الانتخابات العامة لعام 2014

يحدد قانون الانتخابات العامة الحالي لعام 2014، الأسس القانونية والإجرائية للانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية، في ظلّ سيطرة السلطة التنفيذية على العمليات الانتخابية. فتعطي المادة 15 للمحافظ صلاحية إصدار قرار تشكيل لجنة الانتخاب في كل مركز انتخابي، وذلك من العاملين المدنيين 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 أنّ 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 بشكل مباشر بالانتخابات. كما يكون للمحافظ، الذي يعين اللجان الانتخابية، سلطة مباشرة على هؤلاء العاملين، بدل ترك أمر تعيينهم لهيئة إدارة الانتخابات ووضعهم تحت إشرافها. يعطي أيضاً قانون الانتخابات العامة مهمة إعداد السجل الانتخابي العام لوزارة الداخلية، بالتنسيق مع وزارتي العدل والإدارة المحلية والمكتب المركزي للإحصاء، غير أن وزارة الداخلية التي يتبع لها العديد من أجهزة الأمن السورية، هي طرف غير محايد 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 والمناسب 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 عديدة لممارسة هذا الحق، منها أن يكون اسم الناخب وارداً في السجل الانتخابي، وألاّ يكون ثمة مانع قانوني يحول دون ممارسة حقه في الانتخاب، وأن يكون جواز السفر صالحاً وممهوراً بختم الخروج من أي منفذ حدودي سوري. ومن المعلوم أنّ قسماً كبيراً من السوريين الذين غادروا البلد خلال العقد الأخير لا يستوفون هكذا شروط. إنّ تسهيل عملية اقتراع المقيمين خارج سوريا في مراكز

اقتراع ذات شفافية، ورفع القيود التي تحول دون ممارستهم لحقوقهم الانتخابية؛ هو أمر جوهري في أية انتخابات تشهدها المرحلة الانتقالية. 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 الناخبين وترشيحهم، غير أنّ هذا القانون لم يتطرق على الإطلاق إلى قضية المقيمين خارج سوريا.

ومع أنّ المادة 51 في فقرتها الثانية من قانون الانتخابات العامة قد كفلت صراحة حرية التعبير لكل مرشح أو حزب؛ فإنّ مادته 50 قد فرضت العديد من القيود، بما فيها التزام المرشحين بالمحافظة على الوحدة الوطنية، وعدم تضمين دعايته الانتخابية ما يخالف النظام العام أو الآداب العامة. وقد تكون هذه قيود مقبولة في دولة القانون، غير أنّ النظام السوري الحاكم لطالما فسّرها بما يقيد ممارسة الحق في حرية التعبير.

أما بخصوص إدارة الانتخابات، فلم يتم إنشاء لجنة مستقلة لها، إنما أُحدث 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. وتقع 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. كما أهمل قانون الانتخابات العامة تقسيم الدوائر الانتخابية تبعاً للمعايير الدولية واختيار نظام انتخابي ملائم للوضع السوري، وهو ما سيُخصص له قسم منفصل في هذا التقرير نظراً لأهميته.

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. فيحفظ قانون الإدارة المحلية سلطات واسعة للمحافظين غير المُنتخبين والمُعيّنين من طرف رئيس الجمهورية والذين يُدلون بالقسم أمامه. 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 الموالين لها.

2. نحو اعتماد قانون انتخابات سوري جديد

يتبين مما سبق بأنّه لا بدّ من إعادة صياغة كافة القوانين والمراسيم السورية الناضمة للانتخابات، لا سيما وضع قانون انتخاب جديد يتجاوز العيوب المذكورة أعلاه ليتم بشكل خاص تقييد تدخل السلطة التنفيذية، بما في ذلك استصدارها التعليمات التنفيذية، واستبدالها بلوائح وتعليمات 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 تشكيكه لهيئة إدارة انتخابية مستقلة عن السلطة التنفيذية، قادرة على ممارسة مهامها باستقلال وحيادية وشفافية تامة.

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 يُطلب من المواطنين التسجيل على القوائم بشكل مسبق لأية عملية انتخابية كما هو معمول به في فرنسا. غير أنّه سيكون من الصعب في سوريا إعداد سجلات للناخبين بشكل تلقائي، لا سيما تسجيل اللاجئيين والناخبين، مع ذلك لا بدّ من تيسير عملية التسجيل قدر الإمكان بشكل لا يُرهق المواطنين أو يكلفهم أعباء مادية كالتنقل، وإلا

سيؤدي ذلك إلى عزوف قسم كبير 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 بشكل مفهوم، ويمكن أن يُعهد إلى هيئة إدارة الانتخاب بهذه المسؤولية، لا سيما إذا تمّ تشكيّلها وضبط مهامها وفق المعايير الدولية. وقد يتم اللجوء إلى إنشاء قواعد إلكترونية لتسجيل السكان، وهذا ما سيسهل استصدار بطاقات انتخابية قد تكون إلكترونية بما يسهم في استبعاد التحيّل 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.

لا بدّ أيضاً من إدراج القانون الجديد لأحكام تتعلق بإتاحة الفرصة للمجتمع المدني، وللمراقبين الدوليين، بمتابعة ومراقبة العملية الانتخابية، فضلاً عن أعمال مبدأ الشفافية لزيادة الثقة في الانتخابات، بما يشمل تحديد مراكز الاقتراع قبل البدء بالانتخابات، ونشر اللوائح الانتخابية، وعرض عدد المقترعين والنتائج التفصيلية بكل دقة وبحضور مندوبين أو وكلاء المرشحين والأحزاب.

كما يجب أن يشتمل القانون الجديد على ضرورة اتخاذ كافة الإجراءات الملائمة للإدلاء بالتصويت من طرف ذوي الإعاقة والأقليات اللغوية والأمة. يبقى أخيراً تحدي تحديد الجهة التي ستصدر القانون في المرحلة الانتقالية، في ظلّ عدم وجود برلمان ديمقراطي مُنتخب. في هذا الإطار، قد يُعتمد هذا القانون الانتخابي الجديد والانتقالي كجزء من الحلّ السياسي المزمع لسوريا.

القسم الثاني

ضمان دقة التمثيل وصحته من خلال النظام الانتخابي
وتقسيم الدوائر



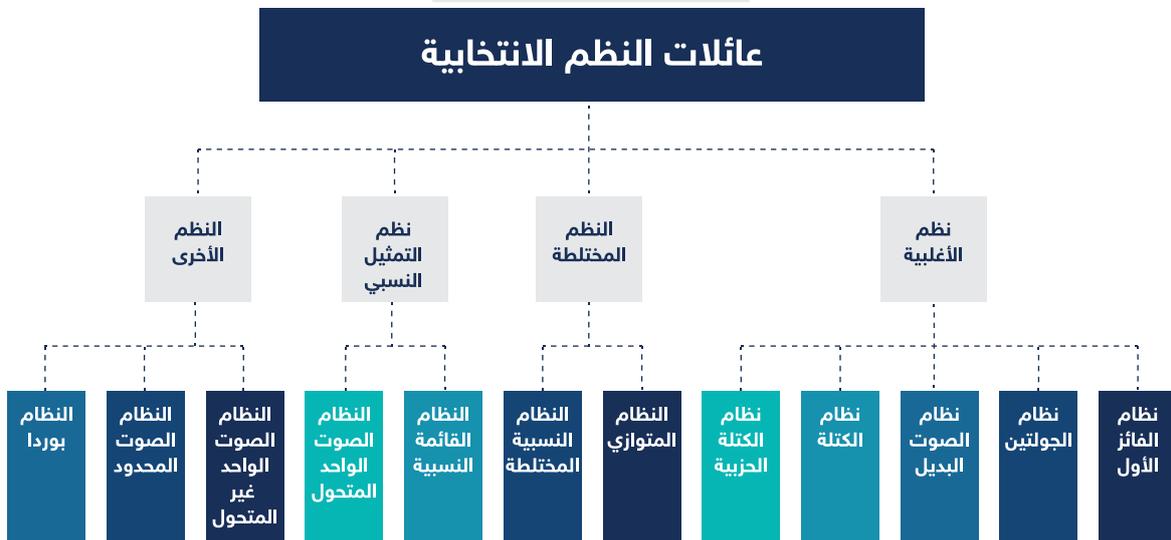
القسم الثاني: ضمان دقة التمثيل وصحته من خلال النظام الانتخابي وتقسيم الدوائر

يُعالج هذا القسم النظم الانتخابية المختلفة بما في ذلك محاسنها ومساوئها، قبل أن يُسلط الضوء على مسألة الدوائر الانتخابية. حيث أن اختيار النظام الانتخابي وتقسيم الدوائر الانتخابية يؤثران على جودة العملية الانتخابية، وعلى تحديد شكل النظام السياسي الذي ستسفر عنه، فضلاً عن دقة التمثيل وصحته وشموله، مما يُسهم أيضاً في الحدّ من الشروحات المجتمعية وفي المصالحة الوطنية، وهي من التحديات التي تثيرها الحالة السورية، ومتطلبات بناء منظومة وطنية شاملة، تعزز من مشاركة المواطنين في العمليات الانتخابية، بما يشمل كل مكونات المجتمع السوري، وبما يضمن التمثيل الشعبي الواسع. سيُخصص الجزء الأخير لاقتراح أنظمة انتخابية مواتية للوضع السوري، مع تبيان مجموعة من الأهداف التي يجب تحقيقها من خلال هكذا أنظمة.

الفصل الأول: أنواع النظم الانتخابية

للنظام الانتخابي أثر كبير على النظام السياسي، والعكس صحيح. فالنظام الانتخابي قابل للتغيير مع تغيير السلطة وتوجهاتها، وتحت تأثير الضغوط السياسية. لكن 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. فتنوع العديد من الدول النظام الانتخابي الأكثر، 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.

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 الأمريكية. تعود "نشأة هذا النظام إلى ما قبل ظهور الأحزاب السياسية"، 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 بلد إلى آخر.

1. أنواع النظام الأكثرية

1.1 نظام الفائز الأول

هو النظام الأبسط والأكثر تداولاً، يكون للناخب خياراً واحداً فقط يتم بموجبه الاقتراع لشخص أو لكيان واحد من بين مجموعة مرشحين مُدرجين على ورقة الاقتراع في دائرة أحادية التمثيل. يفوز بالتالي من يحصل على أعلى نسبة من أصوات الناخبين بصرف النظر عن النسبة المتحصلة. ولا يشترط على الفائز أن ينال +1% 50. وهو "نظام يتمحور حول المرشحين الأفراد، إذ يقوم الناخب باختيار واحد فقط من مجموع المرشحين المدرجين على ورقة الاقتراع، وببساطة فإن المرشح الفائز هو الحاصل على أعلى عدد من أصوات الناخبين.

الجدول رقم 1: محاكاة لعملية انتخابية تبعاً لنظام الفائز الأول^[1]

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

فيكون الفائز هو المرشح بسام

[1]- سيتم اعتماد الأمثلة الرقمية المضاعفة للعدد 10 تسهياً وتبسيطاً للعملية الحسابية وسيكرر رقم الـ 1000 كعدد الكتلة الناخبة مع التشديد على أنها اقترعت بكاملها (الأصوات المعوّّل عليها) ومن دون أي أصوات باطلة أو مبطلّة، في كافة الجداول المتعلقة بهذا المطلب.

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 الأميركية، المملكة المتحدة، العديد من دول الكومنولث)، أما أبرز سلبياته هو ضياع تمثيل 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 $50\%+1$ ، وينتفي اللجوء إلى الجولة الثانية في حال حصوله عليها، فإن كان هناك ثلاثة مرشحين 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 المرشحين على الأغلبية المطلقة فيتم إجراء جولة ثانية تقتصر في الغالب على أول مرشحين نالوا أعلى نسبة من الأصوات، باستثناء حالات خاصة قد ينص عليها قانون خاص في بعض الدول، فيُعاد إجراء الانتخابات بين المرشح الأول والثاني، اللذين حصلوا على أعلى نسبة من الأصوات، دون أن يحقق أيّ منهما الغالبية المطلقة من الجولة الأولى. وفي هذه الحال، قد يفوز المرشح الثاني على الرغم من أنّ نسبة الأصوات التي حصل عليها في الجولة الأولى هي أقل مما حصل عليه المرشح الأول.

من الواضح أنّ نظام الجولتين يعكس بشكل أكبر إرادة الشعب، فلا بدّ أن يحصل الفائز على نسبة من الأصوات تفوق الـ50 بالمئة لضمان فوزه. كما أنّه يُحفّز من 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.

الجدول رقم 2: محاكاة لعملية انتخابية تبعاً لنظام الجولتين

1/2: نتائج الجولة الأولى

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

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

2/2: نتائج الجولة الثانية

| المرشح | عدد الأصوات | النسبة المئوية المُتحصل عليها |
|--------|-------------|-------------------------------|
| فاتن | 550 | 55% |
| بسام | 450 | 45% |

تفوز فاتن تبعاً للنتيجة المدرجة في هذا الجدول، على الرغم من عدم حصولها على أعلى نسبة من الأصوات في الجولة الأولى. وهذا التحول في نسبة الأصوات قد يعود لمعطيات متعددة، منها تجمّع أصوات المرشحين الآخرين أو تجييرها (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 ماريين لوبان.

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 لوائح مختلفة، ويتم في هذه الحال أيضاً فوز المرشحين الحاصلين على أعلى عدد 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 مُتبع في سوريا، على الرغم من أنه يتم إعداد قوائم انتخابية، مما يقربه من نظام الكتلة الحزبية.

الجدول رقم 3: محاكاة لعملية انتخابية تبعاً لنظام الكتلة:

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

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 صوت واحد 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: محاكاة لعملية انتخابية تبعاً لنظام الكتلة

| 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

في حال عدم حصول المرشحين على الأغلبية المطلقة. من أبرز مساوئ هذا النظام أنه معقد، لا سيما في الدول التي تفتقر إلى ما 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. وفيه يتم تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية فردية، ولكن بدلاً من الاقتراع إلى مرشح واحد، يقوم الناخب بترتيب المرشحين وفقاً لخياراته الشخصية، "إعطاء المرشح المفضل 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 أفضلياتهم بدلاً من التعبير عن خيارهم الأول فقط. ولهذا السبب يُعرف هذا النظام عادة بنظام الصوت التفضيلي في البلدان التي تعتمد "، وهنا يكون تأكيد فوز المرشح ربطاً بنيله الأغلبية المطلقة من خيارات الناخبين الأولى كما في نظام الفائز الأول ونظام الجولتين، فيتم استبعاد المرشح الأول (فائز) والأخير(خاسر)، وتكرر العملية لغاية تسكير كافة المقاعد.

الجدول رقم 5: محاكاة لعملية انتخابية تبعاً لنظام الصوت البديل

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

2. مزايا النظام الأكثرية ومساوئه

يذهب أنصار النظام الانتخابي الأكثرية إلى أنه نظام بسيط، يمنح الناخبين خيارات واضحة، ويسهل 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). ولا 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؛ 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 موثم للوضع السوري. فضلاً عن مساوئه المذكورة أعلاه؛ فإنّه يؤدي إلى تعزيز الانتماءات ما دون الوطنية وتقويض الحياة الحزبية، من خلال عدم تحفيز الأحزاب على إقامة التحالفات لتأمين الأكثرية النيابية.

ثانياً: النظام النسبي

يقوم النظام النسبي بشكله المبسط على قاعدة جوهرية 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. ترافق أعمال نظام التمثيل النسبي مع انتشار الفكر الليبرالي في أوروبا، وذلك في بداية القرن التاسع عشر في وقت تطلّبت تلك المرحلة ابتداء 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. فيمكن نظام التمثيل النسبي الأحزاب المتنافسة من الحصول على عدد من المقاعد متناسب مع الأصوات التي تحصل عليها، وهكذا لا يتم استبعاد الأحزاب الصغيرة، ولا يحصل هدر كبير في الأصوات.

1. أنواع النظام النسبي

هناك عدة أنواع من الأنظمة النسبية ومنها: نظام القائمة النسبية، نظام 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 تعديل على ترتيب المرشحين، أو مفتوحة، بحيث يمنح 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 نموذج وآخر 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.^[2]

الجدول رقم 6: محاكاة 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 |

1.2 نظام الصوت الواحد المتحول

يُعد هذا النظام من أكثر النظم الانتخابية تعقيداً، وهو يتماهى مع نظام الصوت البديل من حيث إنه أحد النظم التفضيلية، التي يقوم من خلالها الناخب بترتيب المرشحين على ورقة الاقتراع حسب ما يراه الأفضل، ويفوز مباشرة المرشح الذي نال عدداً من الأفضليات يزيد عن حصة المقعد المعتمدة. وتتكرر عمليات العد والفرز، فيعاد توزيع الأصوات التي نالها المرشحون الخاسرون، والأصوات الفائضة للمرشحين الفائزين، إلى حين الوصول إلى العدد المطلوب من المرشحين الحاصلين على الحصة الواجب توفرها للفوز. وغالباً ما يتم الاقتراع في ظل هذا النظام لصالح المرشحين بدل الأحزاب، لكنه قد يستخدم في ظل نظام القائمة الحزبية.

[2]- لمزيد من التوسع يمكن العودة للنص الأساسي للبحث.

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 انعكاسات على المستوى السياسي والانتخابي. ومن أبرز هذه المتغيرات في النظام النسبي:

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.

2.2 حجم الدائرة الانتخابية

يتطلب هذا النظام دوائر انتخابية متعددة المرشحين، وبالتالي يُمَثَّل 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 محدد لنطاق الدائرة فكلما زاد النطاق زادت نسبية نتائج الانتخابات. وكلما ارتفع عدد المقاعد في الدائرة، كلما ازدادت فعالية النظام النسبي، والتخفيف من عدد الأصوات المهدورة وتعزيز 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 الحرة. 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 قوائمها قد يصعب عليهم الفوز بالانتخاب بطريقة أخرى، 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.

3. مزايا نظام التمثيل النسبي ومساوئه

من إيجابيات النظام النسبي أنه يُتيح للأحزاب المتنافسة الحصول على عدد من المقاعد متناسب مع الأصوات التي تحصل عليها، ولا يتم هدر كبير في الأصوات مقارنة بالنظام الأكثرية. كما أنه يعزز بناء تحالفات وطنية وديمقراطية في الانتخابات للفوز بممثلين من مكونات متعددة في المجالس التشريعية، وذلك لكون هذا النظام يُحفّز الأحزاب على تقديم لوائح متوازنة من المرشحين بهدف الحصول على دعم أوسع شريحة ممكنة من الناخبين. وفي الوقت نفسه يوفر البيئة المناسبة لزيادة عدد الممثلات من النساء المنتخبات لعضوية الهيئات التشريعية (فرص الكوتا للنساء وغيرها من الفئات المهمشة). وقد جاء في تقرير بيت الخبرة أنّ النظام النسبي 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". يُدافع البعض الآخر عن نظام التمثيل النسبي بقوله أنّه "الأكثر ديمقراطية لأنه يجعل البرلمان سيفساء تمثل كل شرائح المجتمع وتوجهاته السياسية والاجتماعية ويدفع السياسيين لأن يتبنوا خطاباً وطنياً جامعاً، وليس مناطقياً أو قومياً أو طائفيّاً أو طبقيّاً.

تتمثل أبرز مساوئ نظام التمثيل النسبي بأنّه قد يؤدي إلى وصول أحزاب صغيرة إلى البرلمان (تحديداً في حال وجود عتبة انتخابية منخفضة جداً)، ما ينتج -في حال كان النظام السياسي برلمانياً- حكومات ائتلافية في المجتمعات شديدة التنوع، وهذه الحكومات قد تكون ضعيفة بسبب التناحر السياسي الذي عادة ما يسود بين الأحزاب المشاركة فيها. لاسيما أن المراحل الانتقالية تحتاج إلى استقرار سياسي من خلال قيام حكومة قادرة ذات أغلبية ثابتة ومرجحة في البرلمان، الأمر الذي يُتيح لها اتخاذ قرارات إصلاحية جذرية. من سلبياته أيضاً أنه يحصر السلطة في أيدي القيادات الحزبية، التي تقرر موقع المرشح في القائمة الحزبية (حيث نشهد انعدام آليات الانتخابات التحضيرية الداخلية في الأحزاب السياسية في منطقتنا). وعدم امتلاك الناخبين أي إمكانية لتحديد هوية المرشحين، ما يخلق صلات ضعيفة بين الناخبين وممثلهم، خصوصاً في ظل استخدام القوائم المغلقة.

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:

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 إمكانيتين 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 دوائهم الانتخابية، ويتم احتساب الأصوات التي يحصل عليها كل حزب من خلال تجميع أصوات مرشحيه في مختلف الدوائر الانتخابية".

2. النظم المتوازية

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

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، المعطيات التاريخية، ترسخ الحياة الديمقراطية، نمط الحياة، اختلاف القيم والثقافات. لا شك أن اعتماد نظام انتخابي ينتج عنه آثار سياسية مباشرة وغير مباشرة وانعكاسات ثابتة على الحياة السياسية في دولة ما. هذا وتتعدد النظريات والتفسيرات 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 الأكثرى 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 لازال 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، إنّ اعتماد أي نوع من الأنظمة الانتخابية النسبي بأنواعه، الأكثرى بأنواعه، 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 المرأة والشباب. ثمة علاقة جدلية بين النظام الانتخابي المعتمد، وتحولات النظام السياسي، ولذلك ستحتاج سوريا في المرحلة الانتقالية إلى نظام انتخابي، يساهم في استعادة ثقة المواطنين بأصواتهم في إعادة بناء الدولة، ويستجيب لمقتضيات تكريس مفهوم المواطنة، وشمولية تمثيل كافة مكونات الشعب السوري بصورة عادلة ومتوازنة. وبدوره يمكن للنظام السياسي إذا كان قائماً على المحاصصة والصراع بين أقطابه، أن يترك آثاراً سلبية حتى تحد من جدوى أفضل الأنظمة الانتخابية المعمول بها.

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 ممثل 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 أهمية عن اختيار النظام الانتخابي، فكلهما 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 وزن أو قيمة أصواتهم.

تختلف الدول في وضع الأساس القانوني لترسيم الدوائر الانتخابية، فقد يكون ذلك غالباً جزءاً من قانون الانتخابات العام، أو يُصدر قانون خاص بذلك كما حصل في مصر. أمّا 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. 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

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 التنوع الهوياتي"، 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 تُسمح بانحراف يُقارب الـ5%، فيما نجد أن غينيا الجديدة تسمح بانحراف يبلغ الـ20%.

2. المعيار الجغرافي

وفقاً لهذا المعيار تقوم الدوائر الانتخابية استناداً للتقسيمات الإدارية المتبعة في البلد المعني (أفضية، محافظات، مقاطعات)، كأنّ تعدّ كل محافظة دائرة انتخابية. 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 للأفضية الإدارية التي يتشكل منها (مع استثناءات حيث تم تقسيم أفضية ودمج أخرى معاً) ولعل اعتماد نظام تقسيم الدوائر في سوريا مستقبلاً وفق التقسيمات الإدارية للمناطق هو الأفضل بما يضمن عدم الذهاب للدوائر الكبرى.

3. المعيار الخاص بالأقليات "المجتمعات ذات التعدد والتنوع الهوياتي"

إن التنوع الثقافي والإثني والديني يخلق في العديد من الدول تحديات تتعلق بتمثيل هذه المجتمعات بشكل دقيق وصحيح، لذا حاولت دول عدة إيجاد مخارج لتأمين المشاركة ترشحاً واقتراعاً، 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 (كروايتا). 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 والاقتراع في الدوائر العامة بدل الدوائر المخصصة.

4. المعيار المرتبط بنتائج الانتخابات السابقة

إنه المعيار المتحكّم في العملية الانتخابية وتحديدًا 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. 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 شعاع الأحزاب والقوى السياسية، عبر آليات متنوعة منها ربط ذلك بإدارات خاصة كالإدارة الانتخابية المستقلة.

ثانياً: أنواع الدوائر الانتخابية

مهما اختلف المعيار المتبّع 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. أما في نظام التمثيل النسبي تقلّ الحاجة إلى النظر في ترسيم الدوائر، فتكون "الدوائر الانتخابية إذا ما تم توزيعها دوائر تعددية كبيرة، حيث تتطابق حدودها بشكل عام مع حدود التقسيمات الإدارية".

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

ثُناً 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 ليصار 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 المصوت ليصار إلى سهولة فرز أوراق الاقتراع.

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

من غير الممكن إصلاح النظام الانتخابي، دون معرفة العيوب والمشكلات التي تعترى قانون الانتخابات النافذ، وتأثيراته السلبية على مجمل العملية الانتخابية، وهي من التحديات الموضوعية والتقنية في آن، لأنها تؤثر بصورة بالغة على إرادة الناخبين، وعلى دور النظام الانتخابي، في بناء نظام سياسي تعددي وديمقراطي. يتلمس هذا الفصل أبرز الثغرات والعيوب، التي تشير إلى تعارض 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. وهكذا يتم الاقتراع للمرشحين كأفراد ليتم فرز الأصوات تبعاً لما حصل 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.

يصب نظام الكتلة في مصلحة الأحزاب الأكثر تنظيماً والذي تملك الإمكانيات والقدرة (والسلطة) على توجيه اقتراع الناخبين باتجاه التصويت بكثافة للأحزاب، والحد قدر 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 الذين اقترحوا لصالح الأحزاب أو الأفراد الذين لم يحصلوا على الأغلبية. يفسّر ذلك 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. ففي هذه الانتخابات الأخيرة، حصد 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".

يُطبّق أيضاً النظام الأكثرية 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. ويكون للمحافظين، بوصفهم ممثلين للسلطة التنفيذية، صلاحيات واسعة جداً بما في ذلك التدخل في سيرورة العملية الانتخابية واستصدار التعليمات ذات الصلة وتحديد عدد المقاعد.

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

يُتبع حالياً التقسيم الإداري للمحافظات لترسيم الدوائر الانتخابية في سوريا بالنسبة للانتخابات لمجلس 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". واللافت للنظر أنه لم يُحدد عدد المقاعد في كل محافظة بما يتناسب مع عدد السكان فيها، وإنما يُترك هذا الأمر لرئيس الجمهورية، في اعتداء صارخ 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 مُدرّ بـ 2.132.100 وذلك في انتخابات مجلس الشعب التي جرت في 12 تموز/ يوليو 2020.

الجدول رقم 7: 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 لدوائرها مقارنةً بعدد السكان فيها. ومن أكثر الانتقادات على ترسيم حدود الدوائر الانتخابية كما هو معمول به في سوريا حالياً، أن الدوائر الكبيرة تحتاج إلى موارد مالية عاليةٍ للدعاية الانتخابية، وفي الحالة السورية سيستفيد من ذلك أصحاب رؤوس المال وأثرياء الحرب عموماً وحزب البعث الحاكم"، وستضعف قدرة الأحزاب الصغيرة والنساء المرشحات على خوض غمارها.

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، الحالة السورية التي غابَ عنها تقسيم عادل للدوائر في ظلّ نزاعٍ 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، فإنّه 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 ومُحدث خصيصاً لهذا الغرض. وفي الأحوال جميعها، سيكون سجل الناخبين الجديد والإحصاء السكاني عنصراً أساسياً وواجب إعدادهما بشفافية قبل عملية الشروع بتقسيم الدوائر بما يساهم في مساعدة هذا الجهاز بهذه المهمة الشاقة. كما تعدّ استقلالية وحيادية هذه الجهة أمراً أساسياً في الوصول إلى نظام انتخابي يحقق عدالة وصحة تمثيل الناخبين.

أما فيما يخصّ الانتخابات الرئاسية، وذلك في حال الاستمرار بآلية انتخاب رئيس جمهورية مباشرة من الشعب، فإنّ سوريا ستكون دائرة انتخابية واحدة، كما هي الحال عليه اليوم، كما هي أيضاً في أغلب دول العالم. أما بالنسبة للانتخابات البرلمانية، فيمكن 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.

في الوقت نفسه، يتوجب ألاّ ينحصر تصويت المنتمين إلى أقليات بمرشحين يتبعون إلى أقليتهم نفسها. في إطار ذلك وفي ظلّ عدم تأييد هذا التقرير لاعتماد كوتا للمنتميين إلى أقليات، سيُشكّل نظام التمثيل النسبي المبني على قوائم انتخابية تضم مرشحين منتمين إلى مختلف الديانات والطوائف والأثنيات 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. وذلك في السفارات السورية المعروفة مع ما يترافق من عملية إقصائية لمعارضين.

لا بد لنا من التأكيد على أنّه 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 لائحة 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

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 والأثني، 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 والأثني، إنما أيضاً التمثيل الجغرافي والمناطقى 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 في ظل نظام برلماني 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 وزن. غير أنّ وجود هذه المعارضة هو أمر أساسي لتقييم التشريعات المراد 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. طبعاً هذا الأمر يختلف تبعاً لنظام الحكم، من برلماني لرئاسي، حيث أن تأثير البرلمان في الحكومة يختلف بين قيام الأكثرية النيابية بتشكيلها، أو نيل ثقة الحكومة المقدمة من الرئيس للبرلمان.

2. الأهداف المرجوة من النظام الانتخابي وتقسيم الدوائر في سوريا

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 والأثنية 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 الشروخات الدينية والأثنية 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.
- ضمان الاستقرار السياسي والفعالية على مستوى السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية.
- 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.

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 التي يستعرضها التقرير نموذجين انتخابيين أكثرين، يقتربان مما هو معمول به حالياً في سوريا. كما يتناول نموذجان انتخابيان في إطار نظام التمثيل النسبي الذي يعدّ أفضل من الأكثرية. ويستعرض أخيراً النموذج المختلط الذي قد تسفر المفاوضات السياسية عن اعتماده. النماذج المقترحة:

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.^[3]
- خلق علاقة مباشرة بين الناخبين وممثليهم الذين يستطيعون إخضاعهم للمحاسبة وتجنب إعادة انتخابهم في حال تقصيرهم.

[3]- غير أنّه لا بدّ من إجراء إحصاء سكاني بحيث يتم توزيع المقاعد بناء على عدد السكان أو الناخبين في كل دائرة.

- بساطة هذا النظام ستشجع المواطنين على المشاركة السياسية.^[4]
 - تشكيل حكومة قوية في ظلّ حيّزة الحزب الفائز على أغلب المقاعد وبالتالي اتخاذ قرارات حاسمة باتجاه الإصلاح. وذلك في حال كان من أدوار البرلمان تشكيل الحكومة.
- 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 طاغ على الحكم.
 - الاستمرار في ثقافة الشخصنة وبالتالي التصويت للشخص، وليس للبرنامج.
 - يُعزز الانتماء المناطقي/الجغرافي الضيق
 - يعزز وصول الزعامات المحلية.

الجدول رقم 8: 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.

[4]- 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.

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.^[5]
- 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 يُفرّ
- يفرض على الأحزاب إدراج أسماء مرشحات في قوائمها الحزبية.
- يجتّب 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

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

الجدول رقم 9 : 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: $21000 = 191000/9$

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: $20000 = 180000/9$

جدول رقم 10: 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 الـ15 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 سببياته، 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 11: 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

$$\text{الحاصل الانتخابي: } 96000/9 = 10666$$

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

$$\text{الحاصل الانتخابي: } 91000/9 = 10111$$

الجدول رقم 12: توزيع المقاعد على اللوائح:

| اللوائح | عدد الأصوات | المقاعد | الباقي | 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 ممثلهم 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 الـ 250، 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 الأكثرية (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 الأكثرية والنسبي المُشار 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.^[6] كما سيسهم النظام المختلط في تشكيل حكومة قوية نوعاً ما.

أمّا عن أبرز مساوئها؛ فهي أنه قد يكون معقّداً على السوريين الذين تنقصهم الثقافة الانتخابية،^[7] 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. أمّا 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.

[6]- مقابلة مع وليد فخر الدين، خبير لبناني في مجال الانتخابات، 11 أيار/مايو 2021.
[7]- سيحمل هذا هيئة إدارة الانتخابات مهمة أصعب من ناحية التثقيف الانتخابي.

القسم الثالث

إدارة الانتخابات في سوريا ودعمها من المجتمع الدولي



القسم الثالث: إدارة الانتخابات 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. وقد طلبت أكثر من 100 دولة مساعدة انتخابية وتسلمت هذه الدول تلك المساعدات، والتي 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؟ وهنا يُثار التساؤل حول ماهية الدور الإشرافي للأمم المتحدة، وأبعاده التطبيقية في مراحل العملية الانتخابية المختلفة.

يحدد القرار 2254 لعام 2015، والخاص بالقضية السورية الأسس التي تقوم عليها عملية الانتقال السياسي استناداً إلى بيان جنيف 2012 وبيان فيينا 2015. حيث ينبغي إجراء الانتخابات السورية تحت إشراف الأمم المتحدة، وبالتزام أعلى المعايير الدولية للشفافية والمحاسبة، وأن تكون انتخابات حرة نزيهة يحق لكل السوريين، ومنهم المهجرين، المشاركة فيها. في إطار ما سبق، يعالج الفصل الأول من هذا القسم بعض المواضيع ذات الصلة بهيئة إدارة الانتخابات الوطنية في سوريا. بينما يسلط 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 العيديد من الانتهاكات وعمليات التزوير، والتي تُنتج فوزاً مؤكداً "للحزب الحاكم" أو ممثليه وحلفاؤه وسط شكوك مؤكدة 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. 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 المتعلقة بالانتخابات. تنحو بعض الدول التي تمر بمراحل 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. يختلف مدى الغوص في تفاصيل هيئة الانتخابات 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 كثير من الحالات تكون الهيئة جزءاً من القوانين الانتخابية، وفي البعض الآخر قد يُحدد لها قانون خاص بها يرفع ويضمن وجودها. وكما كافة المؤسسات والأجهزة، تحتاج مع مرور الزمن وتطور وسائل الحياة، إلى قيام المشرع في بلورة هذه الحاجات المتنامية لدى الشعوب وتلبية لتطورات العملية الانتخابية، من خلال تحديث وتعديل القوانين الانتخابية بما يستجيب لاستقرار النظام السياسي وتطوره.

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 مثلاً على انعكاس الاتفاقات على العملية الانتخابية، حيث قامت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا 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 والحكومة الإسرائيلية، بعض البنود المتعلقة بالعملية الانتخابية.

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، إن "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". هذا وتختلف الطريقة المتبعة لاختيار أو تعيين أعضاء الهيئة الانتخابية من بلدٍ إلى آخر. ففي دول تقوم بذلك 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. ما يُحفّز التوجه إلى وجود هيئات مستقلة للانتخابات هو العقبان 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.

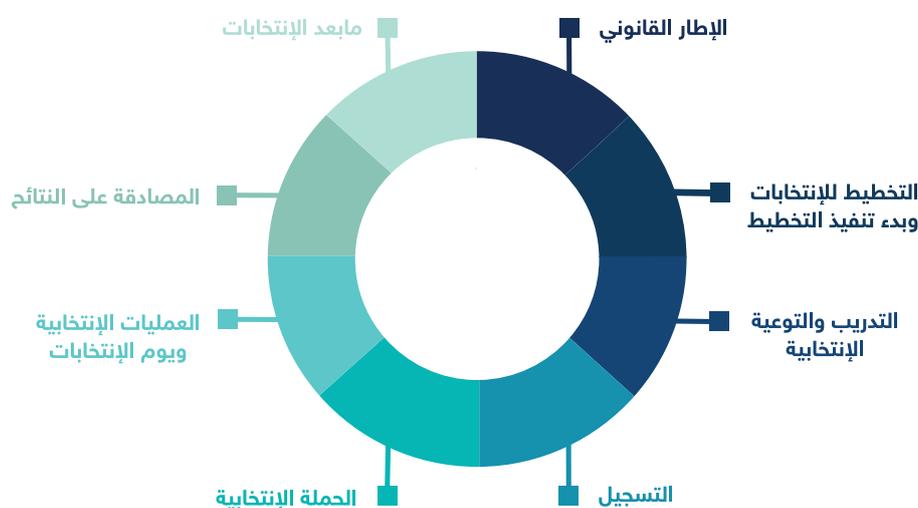
فيما يتعلق بعملية تعيين الأعضاء ورئيس الهيئة، نلاحظ تعاضم دور كل منهم كلما كانت الآليات الداعمة وطريقة التعيين متمتعة بشفافية ومستقلة. بالنسبة للرئيس " فقد يُعيّنهُ رئيس الدولة مباشرة أو رئيس الحكومة (باكستان، أوروغواي)، الأمر الذي يمنحه منزلة أعلى من بقية الأعضاء، أو قد يُنتخب مباشرة من قبل البرلمان (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". 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.

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 ولايتين كحد أقصى، والبعض الآخر يجعل الفترة الزمنية تنتهي مع سن التقاعد لديها.

ثالثاً: مهام الهيئة

حين نتابع الدورة الانتخابية، يتبين لنا القدر الهائل من العمل المُلقى على عاتق القيمين على إدارة العملية الانتخابية، وهي عملية معقدة تستوجب وجود متخصصين ومُؤهلين 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:

الدورة الانتخابية



الدورة الانتخابية

في 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 دستوريّتها 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، 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.

2. تسجيل الناخبين

تعدّ هذه العملية من المهام الرئيسة للهيئة وقد تكون الأكثر مشقة، 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.

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 كتيبات 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 والحدّ من الاستقطابات الدينية والأثنية 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 التقييد 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.

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 إلى ثلاثة أشكال رئيسة:

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 هاجس الخوف على 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.

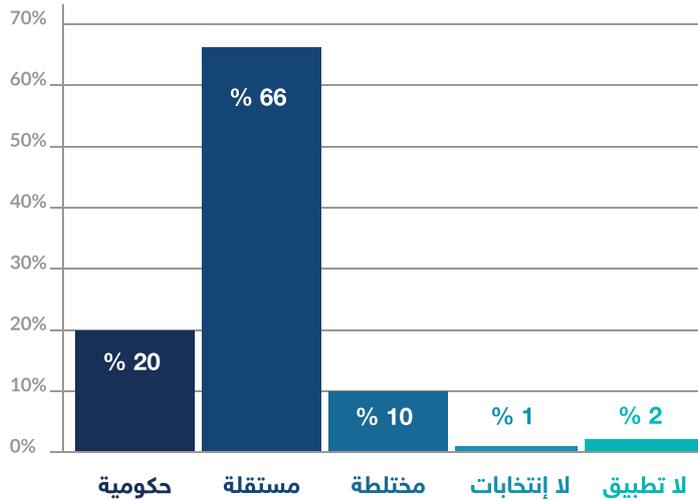
3. إدارة انتخابية مختلطة

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 مهماته وصلاحياته، نظراً إلى تعقّد العلاقة بين مؤسسة الحكومة والمؤسسة المستقلة. وذلك كما هو عليه الحال في كل من فرنسا وإسبانيا.

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

يؤكد بدوره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن الإدارة الانتخابية أنه "برزت الحاجة إلى هيئات مستقلة لإدارة الانتخابات في معظم الديمقراطيات الناشئة، وفي جميع الانتخابات المنعقدة في بلدان خارجة من النزاع". تجدر الإشارة أخيراً إلى أنه من المرتقب في سوريا تشكيل هيئة مؤقتة 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. 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. فيكون تشكيل هذه الهيئة جزءاً من التسوية السياسية، وهذا ما حدث أيضاً بمقتضى اتفاق السلام في البوسنة والهرسك؛ حيث أُحدثت بموجبه لجنة انتخابية، وتم تخصيص ملحقه الثالث للتفصيل بتنظيم انتخابات حرة ونزيهة تحت إشراف منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. 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". هذا وسيتم أدناه تفصيل دور المجتمع الدولي في إدارة العملية الانتخابية في سوريا.

مقارنة أشكال الإدارة الانتخابية في العالم



أشكال الإدارة الانتخابية

| | |
|-------------|-----|
| لا تطبيق | 2% |
| لا إنتخابات | 1% |
| مختلطة | 10% |
| مستقلة | 66% |
| حكومية | 20% |

الفصل الثاني: 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 دولٍ ما. ويكون تقديم المساعدة إما بناءً على طلب خاص من الدولة العضو المعنية بالأمر، أو بطلب من مجلس الأمن أو الجمعية العامة.

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.

تستمد الأمم المتحدة مسؤوليتها الأممية في مجال الانتخابات، من ميثاق الأمم المتحدة وشرعة حقوق الإنسان. حيث 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. 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. ومن الجدير بالذكر أن الجمعية العامة للأمم المتحدة تؤكد على أهمية أن تكون المساعدة الانتخابية "موضوعية ونزيهة ومحيدة ومستقلة، مع إيلاء الاحترام للسيادة الوطنية.

أما هيئات الأمم المتحدة التي تقدم المساعدة الانتخابية، فتتمثل في إدارة الشؤون السياسية (DPPA) من خلال شعبة المساعدة الانتخابية؛ ويكون لها 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).

أولاً: 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 هذه المنطقة. وهذا التدخل يستلزم 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، وصياغة 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". ومن التجارب السابقة لعملية الإشراف على الانتخابات هو ما حدث في ناميبيا عام 1989، وكمبوديا عام 1992، والبوسنة عام 1996، وسلوفينيا الشرقية عام 1997، وأخيراً تيمور الشرقية عام 2001.

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.

ثانياً: دور الأمم المتحدة الإشرافي في مرحلة ما قبل الانتخابات السورية

تشير تجارب دول سابقة 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 الخارجة 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.

في كمبوديا على سبيل المثال، 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) والمكونة من عناصر مدنية وعسكرية تحت الإشراف المباشر من الأمين العام للأمم المتحدة عن طريق ممثله الخاص كما كانت عليه الحال في سابقها ناميبيا.

أما في تجربة البوسنة والهرسك، فقد 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 تُعرف 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.

من الواضح أن تهيئة البيئة السياسية والقانونية والأمنية للانتخابات حرة ونزيهة 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 صلاحيات الأمم المتحدة أثناء عملية الإشراف. ما يستلزم وجود اتفاق سياسي ينظم تفاصيل تدخل الأمم المتحدة الإشرافي على العملية الانتخابية، وهذا ما لم يحدث حتى الآن في سوريا.^[8]

ثالثاً: 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 تهيب 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.

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. من الجدير ذكره أن اللجنة القضائية العليا للانتخابات تتألف من سبعة أعضاء يسميهم مجلس القضاء الأعلى، والذي يترأسه رئيس الجمهورية. كما أن عملها يخضع لإشراف المحكمة الدستورية العليا، والتي تبت في الطعون الخاصة بصحة انتخاب رئيس الجمهورية بقرار مبرم. من المهم إعادة التذكير بأن

[8]- (لمزيد من الاطلاع يمكن العودة إلى رابط التقرير الأساسي، الذي يفصل بخصوص دور الأمم المتحدة الإشرافي في تجارب ناميبيا وكمبوديا والبوسنة والهرسك، لجهة إعداد القوانين والنظم الانتخابية اللازمة، وإيقاف العمل بالقوانين التمييزية، وجهودها في 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).

قضاة هذه المحكمة تتم تسميتهم من رئيس الجمهورية. فضلاً عن ذلك، فإن اللجنة القضائية العليا للانتخابات مسؤولة عن تسمية أعضاء اللجان الفرعية، وتحديد مقراتها، والإشراف على عملها. حيث تعتبر اللجان الفرعية مقيدة بالقرارات الصادرة عن اللجنة القضائية العليا، وتعمل تحت إشرافها، ووفق توجيهاتها. وهذا من شأنه أن يشكك في مصداقية إشراف هذه الأجهزة على العملية الانتخابية.

وفي الإطار العام، يشمل دور الأمم المتحدة في مرحلة الانتخابات، 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 تهيب. فضلاً عن تسجيل الناخبين، وضبط سلوك وسائل الإعلام والحكومات، وإجراءات عد وفرز الأصوات وإعلان النتائج النهائية.

لذلك 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 الأثنية الرئيسة الثلاث في البوسنة في اللجنة الفرعية ساهم بشكل فعال بالحد من التحيز في قراراتها التي اتسمت بسرعة الاتخاذ والنفاز.

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.

رابعاً: 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 لناميبيبا، 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 بهدف إدماج الأفراد المسلحين النامبيين الذين قاتلوا على جانبي الحرب وتطوير هيكل عسكري لجيش ناميبيا في المستقبل. من الجدير بالذكر أن دور الأمم المتحدة في الإشراف على مرحلة ما بعد الانتخابات في كمبوديا كان أقل كفاءةً، وهناك تجارب أخرى واجهت فيها أجهزة الأمم المتحدة تحديات سياسية وتقنية، أدت إلى إعاقة مساعيها في العديد من الحالات.

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.

الفصل الثالث : أدوار أخرى للأمم المتحدة في الانتخابات في سوريا

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.

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، تدريب وتكوين كوادر قادرة على إدارة العملية الانتخابية بمهنية وحيادية مما يساعد على كسب ثقة الناخب السوري، وزيادة مصداقية الانتخابات. ولدى الأمم المتحدة خبرة طويلة مع عمليات الدعم اللوجستي من جمع البيانات وتعداد السكان، والدوائر الانتخابية بمساعدة أحدث السبل التكنولوجية، مروراً بعمليات تسجيل الناخبين وتوفير المواد الانتخابية ومراكز عد وفرز مناسبة، وانتهاء بجمع وإعلان النتائج، وإجراء تقييم تقني للإجراءات والعمليات الانتخابية القائمة.

2. تقديم الدعم لهيئة بيئة مواتية

قد تساعد بعثات إدارة عمليات حفظ السلام أيضاً، من خلال وجودها العسكري والشرطي والمدني، في استقرار الحالة الأمنية، وهو أمر ضروري لهيئة بيئة مواتية للانتخابات. ووفقاً لولاياتها، قد تقرر المفوضية السامية لحقوق الإنسان ومنظمة الأمم المتحدة تعزيز مشاركة المرأة في بلد ما قبل الانتخابات أو خلالها أو بعد إجرائها. سوف يكون لمؤسسات المجتمع المدني السوري دوراً بناءً في تنشيط الحوار والمناقشات المجتمعية الضرورية، لصياغة عادلة للقوانين وعملية انتخابية تشاركية. وسوف تساهم في عمليات التربية المدنية وتوعية الناخبين، وستقوم أيضاً بمتابعة ومراقبة كافة مراحل العملية الانتخابية، 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.

وسوف يكون لمؤسسات المجتمع المدني السوري دوراً بناءً في تنشيط الحوار والمناقشات المجتمعية الضرورية لصياغة عادلة للقوانين وعملية انتخابية تشاركية. أن 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، ويمكن 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 وإجرائها

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.

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، تقوم الأمم المتحدة بتوثيق 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 سوريا الجديدة، وهذا الأمر

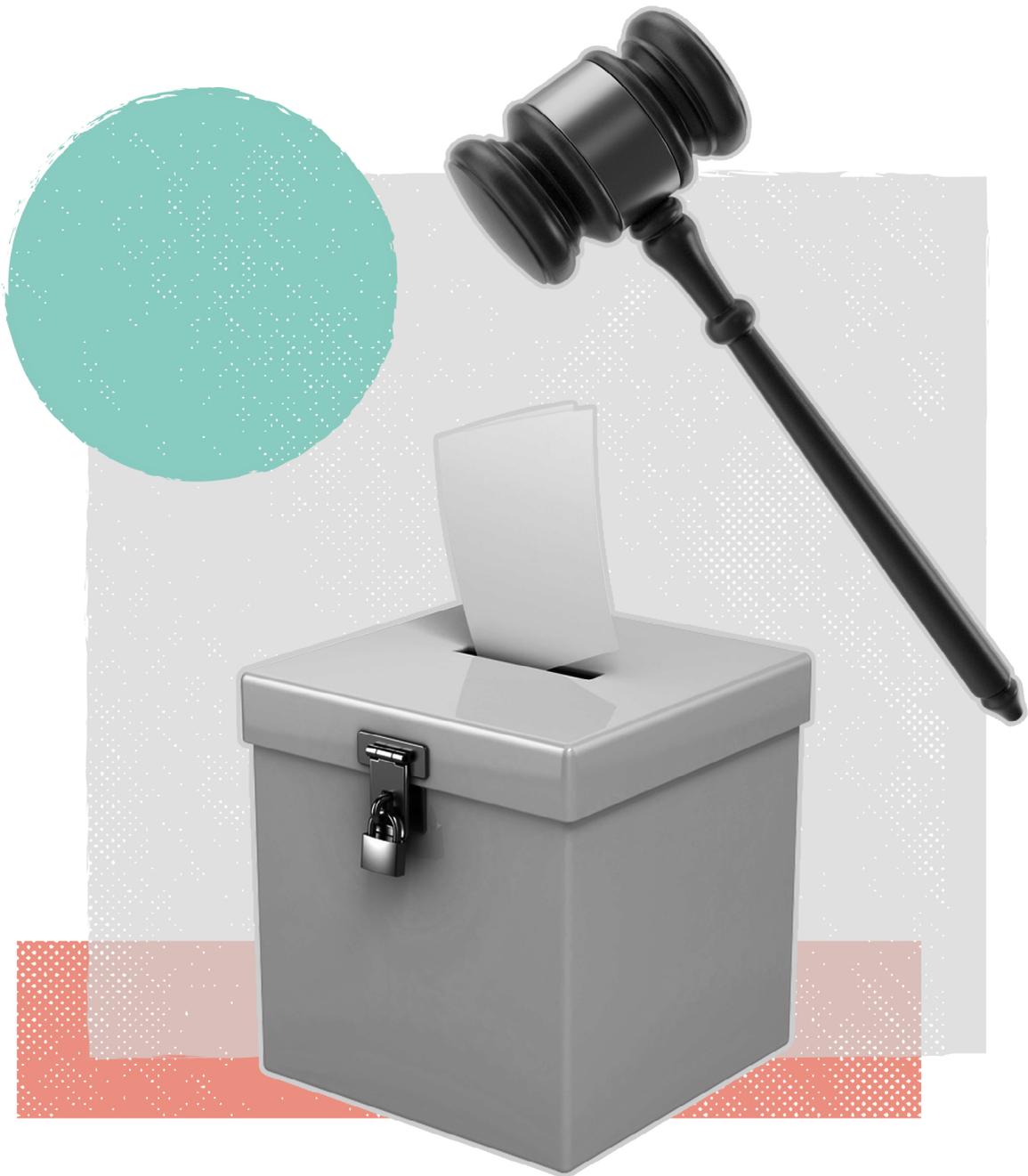
ليس محصوراً بمؤسسات الأمم المتحدة؛ فثمة مراقبون دوليون ينتمون إلى منظمات دولية وإقليمية لها تاريخ وخبرة طويلة في متابعة العمليات الانتخابية في العديد من دول العالم.

5. مراقبة الانتخابات والإشراف عليها

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. 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 مراكز الاقتراع وضمان إمكانية حصول الناخبين على أوراق الاقتراع وإحصاء بطاقات الاقتراع والمساعدة في حل المنازعات. كما أن الإشراف على الانتخابات من قبل الأمم المتحدة يتطلب تفويضاً من الجمعية العامة أو مجلس الأمن.

القسم الرابع

ضمانات نزاهة الانتخابات في سوريا



القسم الرابع: ضمانات نزاهة الانتخابات في سوريا

من الشروط الضرورية لضمان عملية انتخابية حرة ونزيهة، إضافة 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 ترهيب، 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. 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.

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 ترتكب خلال مختلف مراحل سير الانتخابات، يعد 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، بشكل يحقق العدالة الانتخابية المنشودة.

أولاً: مهام القضاء السوري في النزاعات الانتخابية وفق القوانين النافذة

في 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 يعترضها 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 المرشح بالذات، أو وكيله القانوني وتقوم المحكمة بدراسة الطلبات والبت فيها، ثم تعلن أسماء من قررت قبول ترشيحهم. ويحق لمن رُفِضَ طلب ترشحه أن يتظلم من هذا القرار أمام ذات المحكمة والتي تبت في هذا التظلم خلال الأيام الثلاثة التالية لتقديمه بقرار مبرم. وتتولى المحكمة الدستورية البت في الطعون الخاصة بصحة انتخاب رئيس الجمهورية، وبصحة انتخابات أعضاء مجلس الشعب بقرار مبرم، ويقدم الطعن من المرشح الذي لم يفز 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.

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 مبرم 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 يفز في الانتخابات.

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 العقوبتين 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 النازرة في الدعوى.

ثانياً: المعايير 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 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.

أكدت 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 أو تشريعية مختصة.

وتقضي المادة (2) من العهد الدولي، 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، كما أكدت المادة (14) من هذا العهد أن الناس جميعاً سواء أمام القضاء، ومن حق كل فرد، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون، ولا شك أن حق الانتخابات من الحقوق السياسية الأساسية، والطريقة المثلى لضمان هذه الحق هي وجود محكمة أو هيئة مستقلة وحيادية للنظر في الادعاءات المتعلقة بانتهاكه. ثمة حاجة خاصة من أجل تفعيل الالتزام العام بالتحقيق في ادعاءات الانتهاكات المتعلقة بالانتخابات، والنظر فيها بسرعة وشمولية وفعالية بواسطة هيئات قضائية مستقلة ونزيهة.^[9]

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 تغول السلطة التنفيذية وسيطرتها المطلقة عليه، إضافة إلى الفساد والاستبداد وغياب مفهوم سيادة القانون المتراكم على مدى عقود مضت، والذي تفاقم نتيجة الحرب الدائرة في سوريا.

أبرز هذه الإشكاليات التي يتّصف بها الجهاز القضائي السوري فتتلخص بـ:

2.1 الخلل الموجود في تشكيلة المحكمة الدستورية العليا

إن الأدوار الممنوحة للمحكمة معطلة 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، وهذه هي الحال تماماً في سوريا، الأمر

[9]- (يمكن إجمال هذه المعايير بالعودة إلى رابط التقرير الأساسي للوقوف عليها بشكل مفصل وفق الآتي: الاستقلال والحياد - النزاهة - الكفاءة والمهنية - المساءلة القانونية والعدالة للهيئة وأعضائها - ضمان ديمومة العمل في الهيئة - الشفافية والعلنية في أعمال هيئة الفصل في المنازعات الانتخابية - حق الدفاع - الحق في المساواة أمام القانون والحق في المحاكمة العادلة - ضمان نفاذ أحكام الهيئة وقراراتها - ضمان تمثيل الجنسين.)

الذي يقتضي سحب هذه الصلاحيات منها ومنحها للسلطة القضائية أو للسلطة التشريعية أو للسلطتين معاً، وعلى الدستور أن يحدد المبادئ التي يتم فيها تعيين أعضاء هذه المحكمة وصلاحياته ومدة ولايتها وبما يحفظ تركيبتها من هيمنة السلطات الأخرى.

2.2 حكم 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، فمعاون وزير العدل هو موظف في وزارة العدل، ورئيس إدارة التفتيش القضائي وفق قانون السلطة القضائية هو موظف تابع لوزير العدل، كما ويتراأس وزير العدل النيابة العامة، وبالتالي فهو يرأس النائب العام الذي يأمر بأوامره، وهذا ما يُعظّم من نفوذ وزير العدل على أعضاء السلطة القضائية، ويسلب القضاء استقلاله، ويمعن في إحكام سيطرة السلطة التنفيذية عليه. 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 مرتبات السلطة التنفيذية من أصل سبعة. وهذا 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، والمحكمة النازرة في قضايا الإرهاب التي أنشئت عام 2012 كبديل عن محكمة أمن الدولة العليا التي ألغيت عام 2011، ولا توجد ضوابط واضحة لتحديد أنواع الدعاوي 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، وبالغين والأحداث، وقد استخدم النظام السوري هذه المحاكم للتخلص من خصومة 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، وهو ما يقتضي إلغاءها وحظر إحداثها مستقبلاً.

2.4 جود 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 يُمنَع على القضاء تحريك الدعوى العامة على أي من هؤلاء، 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.

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 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). ويوجد نقص كبير في عدد القضاة في سوريا، مقارنة مع العدد الكبير للدعاوى التي تُعرض عليهم. ناهيك عن عدم وجود الخبرة لديه في البت بالنزاعات الانتخابية، لأن سوريا لم تشهد انتخابات حقيقية طوال العقود الماضية.

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، 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.

ثالثاً: تعزيز دور القضاء السوري المستقل في المنازعات الانتخابية

إن 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

يتوجب في حال موافقة السوريين على الدستور الجديد، تضمينه بما ينص على إعادة تشكيل محكمة دستورية عليا أو مجلس دستوري أو غيرها من المسميات، نظراً لدور وأهمية وجود محكمة دستورية، تضطلع 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، 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. يدخل 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، 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.

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، وعلى الأخص تلك المتعلقة بحقوق الإنسان كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

1.3 النظر في مسائل محددة بخصوص الانتخابات الرئاسية والبرلمانية

ويفترض أن يكون للمحكمة الدستورية سلطة النظر في طلبات الترشيح 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. كما تُراجع وتُدقق المحكمة الدستورية في الحساب الختامي لإيرادات الحملة الانتخابية لكل مرشح ومصرفاتها 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 وإعادةتها.

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 تمنح صلاحية إصدار اللوائح والإجراءات والضوابط الملزمة لكل الشركاء في العملية الانتخابية، وصلاحية تفسير نصوص قانونية تكون محل خلاف بين الفرقاء السياسيين، فيفترض 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

يفترض 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 تقيد 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.

2. تعزيز دور القضاء 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 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. ولأن هذا الأمر سيمنحه نوعاً من التخصص والخبرة وتكريس 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.

ودور القضاء الإداري بموجب قانون الانتخابات الحالي، المتمثل بالنظر بالطعون التي قد ترد على صكوك تسمية أعضاء مجالس الإدارة المحلية، بالإضافة إلى أنه دور شكلي؛ فإنه 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 توفر ضامن حقيقي للعمليات الانتخابية في كل مراحلها، وهذا الضامن هو القضاء.^[10]

3. تعزيز دور القضاء الجزائي

تمنح 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. من الملاحظ أن قانون الانتخابات السوري قد أتى على ذكر أغلبية الجرائم الانتخابية، عدا تلك المتعلقة باللوائح الانتخابية كالقيد دون وجه حق أو القيد المتكرر 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،

[10]- مراجعة التقرير الموسع

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. وكان من المفترض التشديد في هذا النوع من الجرائم سيما وأنها ستؤثر على إرادة الناخبين وتهدر حق الانتخاب، وبالتالي قد تؤدي إلى نتائج غير محمودة، سيما إذا بادر المتضررون إلى الوسائل العنيفة للتعبير عن استيائهم من وقوع هذه الجرائم.

ما يثير الانتباه هنا هو أن المشرع السوري لم يأت على ذكر النتائج المترتبة على ثبوت ارتكاب الجرائم الانتخابية، وخاصة تلك المؤثرة بشكل كبير في نتائج الانتخابات، كالجوء 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. من المهم وضع نصوص قانونية واضحة المعاني وقطعية الدلالة بهذا الخصوص، في حال وقوع جرائم أو مخالفات انتخابية تؤثر على حسن سير الانتخابات وبالتالي على نتائجها. والتشدد في الأحكام في حال ثبوت وقوع تلك الجرائم. وتحديد الجرائم الانتخابية (مخالفات - جنح - جنایات) والمحاكم المختصة بالنظر فيها، فعلى سبيل المثال، حدد قانون الانتخابات السوري عقوبة الحبس من سنة إلى ثلاث سنوات، لكل من يقتحم مركز الاقتراع بالقوة لمنع الناخبين من اختيار مرشح معين أو أجبر ناخباً بالقوة أو بالتهديد لتغيير رأيه (المادة 112)، إذ يفترض بهذه الحال تشديد العقوبة وجعلها جنائية الوصف.

الفصل الثاني: دور قوى الأمن في الانتخابات السورية

من الضروري توفر 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 جراء أفعالهم المشروعة. وفي بلد يعاني من النزاع المسلح كسوريا منذ ما يزيد عن عقد من الزمن، ومع تعدد وانتشار المليشيات المسلحة فيه، سيكون الأمن الانتخابي مفقوداً، الأمر الذي يقتضي العمل بدايةً على توفيره بهدف التوصل إلى البيئة الآمنة والمحايدة الممهدة للانتخابات العادلة والنزيهة.

يحاول التقرير تسليط الضوء على الحلول المناسبة لتحقيق الشروط الواردة في القرار الدولي 2254 بخصوص "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...". من خلال التعرّف على المعايير المطلوبة في عمل القوى المكلفة بتوفير الأمن الانتخابي، ومقارنة الواقع الأمني في سوريا مع تلك 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: 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. من 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 تهريب، قبل التصويت وخلاله وبعده، كما إن ضمان الأمن الانتخابي يوفر البيئة الآمنة والسليمة لتداول السلطة. 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 يتضمن رجال الجيش والأمن، وكذلك مسؤولي الهجرة حيثما كانوا يمارسون تلك السلطات.

2. مفهوم المخاطر الانتخابية

تتمثل المخاطر الانتخابية بمجموع الأفعال والأعمال التي يمكن أن تعكر 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 النازرة في النزاعات الانتخابية التي قد تنشأ قبل إعلان النتائج أو بعدها، وغيرها من المخاطر التي لا يمكن حصرها.

3. القوى المكلفة بتوفير الأمن الانتخابي

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. إضافة إلى قوات الجيش التي تشمل المتطوعين والمتطوعات الذين أتبعوا دورات عسكرية للخدمة فيه. إضافة إلى الأجهزة الأمنية التي تتسم بكثرتها وقوة نفوذها في سوريا.

ثانياً: عجز قوى الأمن في سوريا عن إدارة المخاطر الانتخابية

كي تتمكن قوى الأمن من القيام بالمهام الموكلة إليها فيما يخص توفير الأمن، والحد من المخاطر التي قد تعترض سير العملية الانتخابية، 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 المكلفة بإنفاذ القوانين، كمدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، والمعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرارها رقم 169/34 لعام 1979، و10 معايير أساسية لحقوق الإنسان موجهة إلى الموظفين المكلفين 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، وتتمثل هذه المعايير في:

1.1 الإطار التشريعي الناظم لدور القوى الأمنية في العملية الانتخابية

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 وبناء 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 تتعدد أفرع الأجهزة الأمنية وتتشابك اختصاصاتها، وقد أدى هذا في كثير من الأحيان إلى التضارب في السلوكيات والقرارات.

لضمان المشاركة الفعالة لقوى الأمن في العمليات الانتخابية، لا بد من وجود إطار تشريعي ملائم وشامل، وهذا يشمل المواد القانونية واللوائح التنفيذية الناظمة لعملها، وهذا الإطار القانوني يفترض أن يكون معروفاً، وأن تكون القوى الفاعلة وأصحاب المصلحة على علم به، وخاصة قوات الشرطة والأحزاب السياسية وأعضاء الهيئة المكلفة بإدارة الانتخابات، والمجتمع المدني والمواطنين بشكل عام.

1.2 خضوع القوى الأمنية لسلطة الإدارة المدنية

من الضروري ضمان رقابة خارجية مدنية فعالة لعمل الشرطة والموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، تضمن ألا يترك لهم صلاحية التحقيق بأنفسهم بالبلاغات المقدمة ضدهم. 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. وبشكل عام يجب أن تكون القوات المسلحة والشرطة وأجهزة الأمن (المخابرات) مراعية للدستور ومؤسساته، وأن تكون خاضعة للرقابة المدنية، وفي الوقت نفسه يجب أن تكون محمية من الانتهاكات الحزبية من قبل السلطات المدنية.

1.3 النزاهة والحياد

من المعلوم أن الفساد وإساءة استخدام السلطة منتشر بشكل كبير وممنهج لدى جميع قوى الأمن السورية، وكلها تتبع النظام الحاكم وتدور في فلكه، فالحيادية غير متوفرة إطلاقاً. وتعتبر قوى وأجهزة الأمن أداة في يد النظام الحاكم، وقد عبرت تلك القوات عن خضوعها التام لتعليمات النظام عبر مشاركتها في قمع الاحتجاجات التي بدأت منذ عام 2011. حيث دأبت قوات الجيش والأجهزة الأمنية على استخدام القوة بشكل مفرط ومستمر، بما في ذلك اللجوء إلى القوة المميتة أثناء تصديها للمتظاهرين، وحتى للمشيعين.

لضمان حسن سير العملية الانتخابية وتحقيق المنافسة المشروعة بين المرشحين في المعركة الانتخابية، يتوجب أن يتحلى 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، 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. 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.

1.4 ضمان المساءلة

لا مجال في سوريا 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 إحداه 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، وهذا يعني أن جميع هؤلاء بعيدين عن المساءلة والمحاسبة.

يتطلب التدخل الهادف لقوى الشرطة أو الأمن في العمليات الانتخابية تضمين الإطار القانوني المعمول به والناظم لعمل تلك القوى، توفر ضمانات مسألتها وخضوعها للقانون بهدف الحد من الإفلات من العقاب. ومن الضروري فرض آليات للرقابة والمعاقبة على الأخطاء 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. ولتحقيق هذا المعيار لا بد من توافر الشفافية في عمل القوى المكلفة بتأمين حسن سير العملية الانتخابية.

1.5 الكفاءة والمهنية

لضمان توفر الكفاءة والمهنية لدى عناصر الشرطة المكلفة بضمان حسن سير العمليات الانتخابية، ينبغي الانتباه إلى ضرورة وجود معايير معينة 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، وأن يتم اختيارهم من خلال إجراءات انتقاء مناسبة، وأن يتمتعوا بالصفات الأخلاقية والنفسية والبدنية الملائمة. ويتوجب على الدولة أن تعمل على إيجاد نوع من البرامج التدريبية لتأهيل أفراد الشرطة في مجال حقوق الإنسان، فالتدريب الفعّال للقوى المكلفة بتوفير الأمن الانتخابي سيساعد على توفير البيئة الآمنة للانتخابات، وسيحد من المخاطر التي قد يواجهها أطراف العملية الانتخابية.

1.6 احترام المبادئ الحاكمة لاستخدام القوة

أكثر من ينتهك حقوق الإنسان في سوريا هم أفراد وعناصر القوات الأمنية التي من المفترض أن تحمي تلك الحقوق وتصونها، فالتعذيب والاعتقال التعسفي والقتل خارج القضاء تعتبر من السمات الأساسية لها. لذلك يتوجب على القوى المكلفة بتوفير الأمن الانتخابي استعمال الوسائل السلمية في أداء واجباتها، ما أمكنها ذلك، قبل اللجوء إلى القوة، وينبغي أن يحظر عليها استخدام القوة المفضية إلى الموت. 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.

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. 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. 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 تعترضها حالياً، عقبة كأداء أمام حسن سير العملية الانتخابية، سيما وأن الكثيرين من قادة ورموز تلك القوى متهمه بارتكاب أفعال ترقى لمستوى جرائم الحرب وجرائم ضد الإنسانية، وتتبع النظام الحاكم في سوريا، 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.

ثالثاً: الأدوار المطلوبة من القوى المكلفة بتوفير الأمن الانتخابي

يعالج التقرير مهام ومسؤوليات القوى المكلفة بأنفاذ القوانين، ذات الصلة في توفير متطلبات الأمن الانتخابي، ويتناول في هذا السياق دور قوى الأمن الداخلي "الشرطة"، من حيث دورها الإداري ذات الطبيعة الوقائية، بهدف خفض مستوى الخطورة الأمنية على العملية الانتخابية من بدايتها وحتى نهايتها، وفي الحفاظ على الأمن والنظام العام لمنع حدوث الجرائم، ودورها العدلي في قمع الجرائم حال أو بعد حدوثها. في حين يرى التقرير فيما يتعلق بدور الأجهزة الأمنية، أن استخدام هذه القوى 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 الجيش وأمن الدولة في الصراع مستوى من عدم الثقة مما يستوجب ترتيبات بديلة، لذلك يجب أن تكون هذه القوات خاضعة لسلطة القضاء وإشرافه. أما دور الجيش فيجب أن يقتصر على مهمة الحفاظ على حدود الدولة خاصة في يوم الاقتراع.^[11]

أما التصورات المتوقعة لدور القوى الأمنية في سياق الانتخابات السورية، كما يقترحها التقرير، فتتمثل في تصورين أساسيين هما:

1. 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، قد تم إصلاح تلك القوى المكلفة بإنفاذ القوانين، من الناحيتين المؤسسية 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.

ويقر 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، 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. وتخيرنا التجربة الأرجنتينية فيما يتعلق بمسار العدالة الانتقالية الذي حاول الرئيس راول ألفونسين السير فيه عام 1983، وعندما 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 للتفاوض معهم خوفاً من اندلاع حرب أهلية، وأصدر بناءً على هذا التفاوض قانونين يحدد الأول منهما

[11]- للمزيد الاطلاع على التقرير الموسع

تاريخياً نهائياً لقبول أي شكوى في حق القادة العسكريين وسُمي بـ "نقطة النهاية"، ويعفي 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

2. 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 حل جميع الميليشيات المنتشرة في سوريا، ولم يتم سحب السلاح منها وحصره بيد مؤسسات الدولة السورية. 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 قرار ملزم من مجلس الأمن بمحاسبة الدول الداعمة لتلك الميليشيات في حال ثبوت تورطها بالتدخل في العمليات الانتخابية والتأثير في نتائجها.

إن الانتخابات بالرغم من كونها عملية سيادية؛ فإنها قد تحتاج القوى الوطنية المكلفة بإنفاذ القوانين إلى قوى دولية تساعد في أداء دورها المطلوب بشكل أفضل، خاصة في الانتخابات الانتقالية في فترة ما بعد الصراع، 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 التقرير. لن تكون الأمور بهذه البساطة التي قد نتصورها، فكما ذكرنا ستكون القوى والشخصيات المستفيدة من حال الانفلات الأمني والفوضى القائمة في البلاد عوامل معرقة لعملية الإصلاح والانتقال الديمقراطي، وهذا يقتضي أخذ كل هذه الأمور بالحسبان من قبل هيئة الحكم الانتقالي والهيئة المكلفة بإدارة الانتخابات.

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 والمرشحين من التعبير عن آرائهم بحرية. علاوة على أنّ للإعلام دوراً أساسياً في تعزيز مشاركة الفئات المهمشة في المجتمع وتمثيلها. لذلك تعتبر حرية الإعلام من أهم المؤشرات المعنوية بمستوى الديمقراطية في الدول والمجتمعات. 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، ومقيدة بحزمة من التشريعات التي تخالف أدنى المعايير الدولية للعمل الإعلامي الحر والمستقل. يضاف إلى ذلك مجموعة من التحديات الأمنية والاقتصادية وكذلك نقص تدريب الكوادر الإعلامية حول معايير العمل الإعلامي وكيفية عمل الإعلام في سياق الانتخابات.

1. الدور التثقيفي والرقابي

لوسائل الإعلام دور تثقيفي وتوعوي لما لها من أثر بالغ في تحديد الأجندات السياسية للدول والأحزاب، ما يجعلها ركيزة أساسية في بناء الرأي العام. 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 وهوажسهم. لا يكتفي 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 متطلعة ومستنيرة. يمكن للإعلام أيضاً ممارسة دور مهم في منح فرص متساوية للنساء وللأقليات القومية والدينية والفئات الاجتماعية الأكثر ضعفاً، كذوي الاحتياجات الخاصة، في ممارسة حقوقهم في الترشح أو الانتخاب.

كما أن للأعلام دور رقابي وتقييمي خلال كافة مراحل الانتخابات، ويبدأ مع بناء العملية الانتخابية من ناحية طرح المعلومات حول الهيئة المنظمة للانتخابات وأعضائها وعلاقتها بالسلطات وإتاحة المعلومات عن المرشحين وفتح الباب للمساءلة ومناقشة شرعية كل من المرشحين والهيئة والعملية الانتخابية، ووضع كل ذلك في إطار النقاش العام. ومع 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 المرشحين والناخبين وحالات الاستقطاب ويحاول أن يرفع الوعي، ويرصد خطاب الكراهية وغيره من الخطابات التي قد تؤدي إلى أفعال عنيفة في المجتمع.

أما في المرحلة التي تلي انتهاء الانتخابات؛ فإن لوسائل الإعلام المختلفة دوراً أساسياً في تقييم العملية الانتخابية بمجملها وأداء المرشحين وخطاباتهم وأداء الهيئة المنظمة للانتخابات ونسب المشاركة السياسية ومدى تطابق برامج المرشحين والأحزاب مع تنفيذها وكل ما يتعلق بجودة الانتخابات ومطابقتها للمعايير الأممية حول الديمقراطية من كونها نزيهة وحرّة وشفافة وسريّة وتضمن المساواة.

وعلى الرغم من النظرة الإيجابية العامة حول دور الإعلام والإعلام البديل، 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 ويبين توجهات سياسية لا تتناسب مع رغبات المواطنين بقدر ما تخدم الجهة التي تملك مفاتيح التحكم بالإعلام. كما يحدد التقرير أهم المعايير الدولية المتعلقة بالإعلام، حيث يعتبر الحق في حرية الرأي والتعبير والإعلام حق أصيل من حقوق الإنسان من منظور القانون الدولي. تم تضمين هذا الحق والنص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بل إن إحدى أولى القرارات للأمم المتحدة عند تأسيسها عام 1946 أكدت على أنّ "حرية الإعلام حق رئيس من حقوق الإنسان ومحل لجميع الحريات التي نذرت الأمم المتحدة لها نفسها".

2. واقع الإعلام في سوريا

يسلط التقرير الضوء على واقع الإعلام في السياق السوري، حيث 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، 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 مرتبطاً بشكل حاسم بخطط السلطة وخدمتها.

إثر تسلم بشار الأسد للسلطة بدأت تنشأ بعض المؤسسات الإعلامية الخاصة التي تعود ملكيتها لمقربين منه. ومن أجل تنظيم العمل الإعلامي صدر عام 2001 القانون رقم 50 الذي ينظم عمل المطبوعات. يضع القانون منحة ترخيص العمل لأي وسيلة إعلامية مطبوعة (مجلة، جريدة، كتاب...) تحت تصرف السلطة التنفيذية بالمطلق، 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".

وفي مفعول عكسي لدور القضاء في المحافظة على استقلالية الإعلام، لعب القضاء في سوريا دوراً في محاربة الآراء والمحاولات الإعلامية التي تسعى لتشكيل فضاء مستقل 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.

ورغم أن الدستور السوري لعام 2012 ينص على حرية الرأي والقول والتعبير حسب الوسيلة التي يرتئها الفرد مناسبة، كما أنه أفرد مادة دستورية لحرية الصحافة والإعلام واستقلاليتها، وكان قانون الإعلام قد تم إصداره قبلاً بالمرسوم التشريعي رقم 108 لعام 2011. نرى أن قانون الإعلام في سوريا، خالف المعايير الدولية والدستور السوري النافذ بحد ذاته. إذ يحق للمجلس الوطني للإعلام الذي تم تشكيله بناء على القانون نفسه؛ رفض الترخيص أو إلغائه لأي وسيلة إعلامية (جريدة، تلفزيون، إذاعة، موقع إلكتروني، وكالة أنباء، شركة خدمات إعلامية... الخ). كما يحق للجهة المانحة للترخيص أن توقف عمل أي وسيلة إعلامية بشكل فوري دون أمر قضائي، مما يجعل الأولوية في تنظيم الإعلام للحظر وليس لحرية الإعلام. كما تلجأ الحكومة إلى مزيد من تقييد الحريات، وتسهيل قدرة السلطات على المراقبة من خلال قانون التواصل على شبكة الانترنت ومكافحة الجريمة الإلكترونية الصادر عام 2012 والذي يجبر مقدمي الاستضافة على حفظ العناوين والأسماء والأوقات وتسهيل القدرة على تتبعهم تحت طائلة المسؤولية والعقوبة.

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، إضافة إلى تجريم الإعلاميين بموجب قوانين مكافحة الإرهاب التي يستخدمها النظام

للتنكيل بمعارضيه. جاءت التشريعات السورية التي تضبط عمل الإعلام في المجال العام عموماً، وفي الانتخابات بشكل خاص؛ مخالفة لكل المعايير الأممية، ومتناقضة مع حرية الإعلام واستقلاليته، 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.

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.

يتناول هذا القسم بدايةً تعزيز المشاركة في الانتخابات السورية من خلال أربعة مواضيع رئيسة. فيتطرق الفصل الأول إلى المشاركة السياسية للمرأة في الانتخابات. ويعالج الفصل الثاني إشكالية مشاركة اللاجئين والنازحين في الانتخابات. أما الفصل الثالث، فيناقش الفرص والتحديات أمام قدرة الأحزاب السياسية على المشاركة في العملية الانتخابية. ويستعرض الفصل الرابع دور المجتمع المدني السوري في الانتخابات، لا سيما في المرحلة الانتقالية.

الفصل الأول: تعزيز المشاركة السياسية للمرأة في الانتخابات

يركز هذا الفصل 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. لا مراء أن للنظام 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 الحياة السياسية. لذلك لابد من بناء نظام انتخابي يعزز المشاركة السياسية للنساء ضمن السياق السوري، ومدى قدرته على تجاوز التحديات السياسية والقانونية والاجتماعية التي تواجه المرأة في سوريا.

أولاً: المشاركة السياسية للنساء في الاتفاقيات والوثائق الدولية

ركزت الاتفاقيات والقرارات الدولية على مسألة المشاركة السياسية للمرأة على قدم المساواة مع الرجل، كتكريس للتمتع الكامل للإنسان بحقوقه الإنسانية الأصيلة غير منقوصة أو مجزأة. يعد إدماج حقوق المرأة في السياسة ومشاركتها الفعالة فيها شرطاً مسبقاً للتطور الديمقراطي وللمساهمة في الحكم الرشيد لأي بلد.

بالعودة إلى العديد من الإعلانات والموثائق والاتفاقيات الدولية، نرى أن حقوق المرأة باتت أكثر رسوخاً في القوانين والالتزامات الدولية. حيث نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على تمتع البشر بصورة متساوية بجميع حقوقهم دون أي تمييز على أساس الجنس، وعلى حق كل شخص بالمشاركة في الشؤون العامة لبلاده وتقلد الوظائف الرسمية والعامة على قدم المساواة، من خلال انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام، وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري. بينما أكد العهد الدولي على المساواة بين النساء والرجال في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وأن يمارسا حقهما بالترشح والانتخاب ضمن انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين.

أما اتفاقية القضاء على كل أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) فقد 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، فعُرفت 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.

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. تعززت هذه المطالب مع صدور قرار مجلس الأمن 1325 لعام 2000، الذي دعا 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 ما يتعلق منها بالدستور، والنظام الانتخابي، والشرطة، والقضاء. كما أكد قرار مجلس الأمن رقم 2254 لعام 2015 الخاص بسوريا على تشجيع مشاركة هادفة للمرأة السورية في العملية السياسية. من أبرز الوقائع الدولية التي أكدت على تمكين المرأة ومشاركتها الكاملة على قدم المساواة في جميع جوانب حياة المجتمع، بما في ذلك المشاركة في عملية صنع القرار وبلوغ مواقع السلطة، المؤتمر الذي عقد في بكين عام 1995، والذي طالب بإزالة جميع العوائق، التي تحول دون مشاركة المرأة مشاركة فعّالة في جميع مجالات الحياة العامة والخاصة، من خلال حصولها على نصيبها الكامل والمنصف في صنع القرارات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، واعتبر ذلك أهدافاً ذات أولوية بالنسبة للمجتمع الدولي. 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 وفعّالة، وتكافؤ الفرص المتاحة لها للقيادة على قدم المساواة مع الرجل على جميع مستويات صنع القرار، في الحياة السياسية والاقتصادية والعامة.

وفي الخلاصة، نجد أن 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.
- دور النظم الانتخابية المناسبة في رفع نسبة مشاركة النساء السياسية.

ومن المفيد التذكير بوثيقة البنود المشتركة بين النظام والمعارضة الصادرة أثناء محادثات جنيف، حيث 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.

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.

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%. 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. 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، 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 حقوقهن مصانة.

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 أهن في الكثير من الأحيان استقلن وابتعدن بعد أن اكتشفن أن وجودهن شكلي.

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%؛ 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. لا مناص إن استلاب القرار السوري الوطني، وحدة التدخلات الدولية في الشأن السوري، وتصدر الرجال المشهد السياسي، إضافةً إلى غياب الحوامل الديمقراطية، لتعزز المشاركة السياسية للمرأة وإتاحة الفرص المتساوية بينها وبين الرجل للوصول إلى مراكز صنع القرار، واستسهال الاستهداف الشخصي والتشهير بالنساء العاملات في الشأن العام؛ جميعها عوامل تساهم في عرقلة أي مساعٍ لتعزيز المشاركة السياسية للنساء.

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. تتمثل المعوقات القانونية، فيما تكرسه بعض جوانب المنظومة التشريعية في سوريا، من قوانين تمييزية ومجحفة بحق المرأة، مثل قانون الجنسية لناحية حرمان المرأة السورية من منح جنسيتها لزوجها وأطفالها، وفي ذلك تعدي على حق المواطنة، إذ إن القانون يفترض أن المرأة ناقصة عن أن تمنح جنسيتها، وكأنها ليست مواطنة بالمعنى الفعلي للمواطنة. يؤكد ذلك أيضاً وجود نصوص وأحكام في قوانين الأحوال الشخصية السورية للمسلمين، وغير المسلمين، تحتاج إلى تعديلات من شأنها أن تسهم في تحقيق المساواة القانونية بين الرجل والمرأة. وهي تحديات يجب التعامل معها في سياق تمهيد الطريق نحو مشاركة سياسية فعالة للنساء.

أما المعوقات الاجتماعية، فتعود في الكثير منها إلى العادات والتقاليد التي تؤثر في حياة المرأة السورية، بعضها مقونن وبعضها الآخر يخالف القانون، مثل عادة حرمان الفتاة من الإرث في الأرياف، تحت حجة أن الأرض يجب أن تبقى ملكاً للعائلة، وألا تذهب لملكية 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.

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 والفردي أيضاً. 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.

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. على الرغم من حضور كوتا للعمال والفلاحين في سوريا بنسبة 50%، يغيب أي شكل آخر من أشكال الكوتا القانونية، وبترافق مع عدم تفيد الدولة السورية بالتزاماتها الدولية، إذ عجزت القوانين الانتخابية المتعاقبة عن رفع نسب تمثيل النساء في البرلمان، لأسباب عدة من أبرزها: غياب الديمقراطية وصورية الانتخابات، واعتماد التمثيل الأكثرية في سورية الذي يقلل من نسبة وصول النساء إلى البرلمان، إضافةً إلى 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

يقوم نظام الكوتا النسائية على مبدأ تخصيص مقاعد للعنصر النسائي في مراكز الحكم، وهو نوع من "التدبير الإيجابي المؤقت"، لتمكين النساء من تولي مراكز صنع القرار في الدولة. ويتم اللجوء إليها من أجل إزالة الفجوة المتمثلة باللا مساواة 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. إذ يختلف نظام الحصص النسائية في المبدأ وفي مضمون التطبيق عن نظام الحصص المخصص 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. 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.

لقد أثبت نظام الكوتا النسائية فعّاليته في تجارب دول عديدة، حيث 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 العالم العربي، تعدّ الكوتا مقاعد محجوزة لمختلف المجموعات (الدينية والعرقية والعشائرية)، لكن مؤخراً بدأت بعض الدول العربية بتضمين النساء بوصفهن مجموعة يجب أيضاً حجز مقاعد معينة لها.

تختلف المواقف من اعتماد نظام الكوتا، فلا زال يواجه اعتراضات ومعوقات في عدد من الدول كوسيلة لزيادة الحضور السياسي للمرأة. حيث يسوغون مواقفهم تلك بدواعي: تعارض نظام الكوتا مع مبدأ تكافؤ الفرص للجميع، لأنه يعطي النساء تفضيلاً معيناً. وعلى أنه غير ديمقراطي، لأن الناخبين يجب أن يكونوا قادرين على تحديد من يريدون انتخابه. كما يرون أن نظام الكوتا يعني أن السياسيين يُنتخبون بسبب جنسهم وليس بسبب مؤهلاتهم، وإن المرشحين المؤهلين يتم إهمالهم جانباً. وإن حصص النساء ستتبعها مطالبات بحصص للمجموعات الأخرى، والتي ستؤدي إلى سياسة تمثيل مصالح المجموعات فقط. وهناك كثير من النساء لا يرغبن في الترشح لمجرد كونهن نساء.

أما الآراء الداعمة للكوتا، فتأتي مسوغاتها من خلفيات متعددة أبرزها إصلاح خلل تاريخي أدى إلى استبعاد الناس من مراكز القرار بطرق مباشرة وغير مباشرة. وبأن الكوتا 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 كمناسبة للاعتبار لتحقيق العدالة التمثيلية. ويرون أن خبرة المرأة ضرورية في الحياة السياسية. وأن النساء مؤهلات مثل الرجال، ولكن مؤهلات المرأة يتم تخفيضها وتقليصها في نظام سياسي يهيمن عليه الذكور. كما أن العديد من الاتفاقيات المعترف بها دولياً بشأن المساواة بين الجنسين قد حددت أهدافاً لدعم التمثيل السياسي للمرأة.

2. تطبيق الكوتا في النظام النسبي

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 يؤدي إلى استثثار 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 مرشحين متنوعة 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 تطبيق الكوتا والحصول على النتائج المرجوة. إذ إن فاعليتها تعتمد إلى حد كبير على عملية وطريقة التنفيذ والإنفاذ.

في حين 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. لذلك فإن نظم القائمة المغلقة هي الأنسب للنساء المرشحات، شرط أن يتم وضعهن في موقع عالٍ بما فيه الكفاية على هذه اللوائح.^[12]

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. وتصبح لهذه المشاركة أهميّة خاصّة في البلدان التي تشهد حالات نزاعات محلّيّة عنيفة، خصوصاً تلك التي ينتج عنها موجات نزوح داخلي أو لجوء خارجي من قبل أفراد أو مجموعات بشريّة تجنباً 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.

يمكن تلخيص التأثيرات المباشرة لمشاركة اللاجئين والنازحين على الديناميّات المختلفة لمراحل ما بعد النزاع في النقاط الأساسية التالية:

■ 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.

■ مؤشّر على الحيّز الديمقراطي للدولة في طور الانتقال السياسي.

■ ترميم الهوية الوطنية والتماسك الاجتماعي وبناء السلام بشكل أكثر استدامة، خصوصاً عند اعتراف الدولة ضمن دستورها أو قوانينها بحق العودة الآمنة والطوعيّة والكريمة لجميع النازحين والنازحات واللاجئين واللاجئات.

وعليه، فإنّ أي قانون انتخابيّ مستقبليّ 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 محددات وتعريفات واضحة، تعترف بأزمة اللجوء والنزوح السورية وتضمن حق المشاركة السياسية للنازحين واللاجئين والمغتربين في أي انتخابات تشريعية أو رئاسية. خصوصاً وأنّ تجاهل سياق اللجوء والنزوح السوري، غير المسبوق بالتاريخ الحديث، يعني بالضرورة تهميش وإقصاء ما يقارب نصف عدد السكان الكليّ، ممن اضطروا للخروج من أماكن سكنهم الأصليّة والاستقرار في أماكن أخرى، داخل البلاد أو خارجها، نتيجة لأعمال العنف المباشرة والاضطهاد السياسي والاجتماعي والإيديولوجي والهوياتي.

يغطي هذا القسم كافة الجوانب القانونية والإجرائية التي تضمن المشاركة السياسية للاجئين والنازحين والمغتربين في الانتخابات الرئاسية والتشريعية في سوريا.

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. حيث نصّت المادة الثانية من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 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 أن "لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إمّا مباشرةً وإمّا بواسطة ممثلين يُختارون في حرّية"، دون وضع قيود أو محددات خاصّة حول مكان الإقامة أو الوضع القانوني للأفراد المتواجدين خارج الحدود السياسيّة لبلدانهم الأصليّة.

أما المادة (5) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فقد نصت على منع أيّ دولة من "فرض أي قيد أو أي تضييق على أي من حقوق الإنسان الأساسية المعترف 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". 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". 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 الدولي على إعادة النظر بالأطر التنظيمية والقانونية المتعلقة باللاجئين وتوسيع المفاهيم المتعلقة بالحقوق والواجبات والسياسات الدولية والإقليمية والمحلية تجاه مجتمعات اللاجئين المتواجدين خارج بلدانهم الأصليّة. ولذلك حاول إعلان نيويورك الخاص باللاجئين والمهاجرين، في الفقرة "71" منه، على سد الثغرة المتعلقة بالحق في المشاركة السياسية على قدم المساواة، من خلال دعم الجهود الرامية إلى دمج مجتمعات اللاجئين في الحياة السياسية العامة لبلدانهم الأصليّة.

ثانياً: أزمة اللجوء والنزوح في السياق السوري

بناءً على تعريف اللاجئين الوارد في الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951، فإن النازح واللاجئ السوري هو كل شخص اضطر 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 اللجوء، وذلك لأسباب مباشرة متعلّقة بالنزاع والعنف الدائر في البلاد، كالقصف أو الخطف أو الاعتقال أو الملاحقة الأمنية أو الاضطهاد السياسي أو التمييز الهويّاتي أو العنف القائم على النوع الاجتماعي أو انقطاع سبل العيش أو تفكك البنى التحتية الأساسيّة. أما بخصوص المهاجر أو المغترب، تستأنس هذه الورقة بمجموعة التعاريف الواردة في الجزء الأول من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، وبناءً عليه فهي تعرّفهم على أنهم السوريون الذين غادروا البلاد في أي فترة زمنية قبل آذار/مارس 2011 لأسباب سياسيّة، أو اجتماعيّة، أو اقتصادية، أو ثقافيّة واستقروا في بلدان أخرى خارج الحدود السياسية للدولة السورية.

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. أما بخصوص النازحين داخلياً، فتقدر الأمم المتحدة عددهم بحوالي 6.2 مليون نازح ضمن أراضي الدولة السورية، أكثر من نصفهم اضطروا إلى النزوح بشكل متكرر وبفترات زمنية متباعدة.

تُعتبر أزمة اللجوء والنزوح السورية الأكبر من نوعها في التاريخ الحديث، حيث شكل عدد اللاجئين السوريين أكثر من 25% من المجموع الكلي لعدد اللاجئين من كل الدول الأخرى التي تشهد أنواعاً مختلفة للنزاعات والصراعات المحليّة العنيفة. 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.

ثالثاً: القيود المتعلقة بالمشاركة الانتخابية للسوريين غير المقيمين في أماكن سكناهم الأصلية

تتراكب القيود القانونية والسياسية واللوجستية لمشاركة الأشخاص غير المقيمين في أماكن سكناهم الأصليّة والمعتادة، في العمليّة الانتخابية، الرئاسية والتشريعية والمحلية، إن كان من ناحية حقهم في الانتخاب والتصويت أو حقهم في الترشح لهذه الانتخابات، وتتمثل تلك فيما يلي:

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 والسياسيّة على هذه المشاركة. ومنها أن يقدم المواطن المقيم خارج سوريا طلباً إلى إحدى السفارات السورية بغرض "تسجيل أسمائهم في السفارة التي يختارونها مع كل المعلومات المطلوبة والمتعلقة بهويتهم ضمن مهلة محددة" (المادة 101)، لتقوم بعدها السفارة من "التثبت من ورود الاسم في السجل الانتخابي من الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية للانتخاب"، كما تشترط المادة (105) أن يتم اقتراع الناخب "بجواز سفره السوريّ العاديّ الساريّ الصلاحيّة، والممهور بختم خروج من أي منفذ حدودي سوري". 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.

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 السوريّ منذ بداية عام 2012.

■ عدم القدرة على الوصول إلى هذه السفارات والقنصليات، إما لأسباب قانونية متعلّقة بالخوف من إسقاط صفة اللجوء في عدد من البلدان، كألمانيا والدنمارك مثلاً، في حال دخل اللجوء إلى ملاك السفارة أو القنصليّة، 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 اللجوء ذا موقف سياسي معارض للنظام السوري، أو لأسباب لوجستية متعلّقة إما بعدم وجود قدرة ماديّة للجوء 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 السوريّة، فإن هناك عدداً من الصعوبات غير المتعلّقة 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.

1.2 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 سياسيّة واقتصاديّة واجتماعيّة طويلة الأمد من شأنها عرقلة أي انتقال ديمقراطيّ 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 سياسيّ مستقبليّ.

■ ترسيخ الاستقطابات السياسيّة والهوياتيّة الناجمة عن النزاع.

لا يقتصر الحرمان من المشاركة السياسية في الانتخابات التشريعية على المقيمين خارج الحدود السياسية لسوريا، بل يمتد إلى النازحين داخلياً ممن اضطروا لمغادرة مدنهم وقراهم الأصلية والاستقرار في مناطق ومحافظات أخرى ضمن الأراضي السورية. حيث حصرت المادة (59) من قانون الانتخابات العامة حق المشاركة بالانتخابات المحلية والتشريعية بما سماه بالمواطن الانتخابي، أي مكان تواجد سجلات القيد المدني للناخب. وعلى الرغم من أنّ المادة (59 - البنود 4 و 5) تجيز من ناحية المبدأ نقل المواطن الانتخابي، السجل المدني، ضمن المحافظة أو من محافظة إلى أخرى؛ فإن واقع الحال يحتم على هذا النقل أن يكون مرفقاً 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 الأصليّ إلى مكان إقامته الحاليّ تترتب عليه تبعات سياسيّة، 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 للانتخابات مجلس الشعب والمجالس المحليّة. حيث تتضمن المادة (84) من الدستور السوري لعام 2012، والخاصة بشروط أهليّة الترشح لمنصب رئيس الجمهورية، والمادة (30) من قانون الانتخابات العامة والمادة (23) من تعليماته التنفيذية؛ شروطاً وقيوداً على أهلية المرشح لمنصب رئيس الجمهورية.

حيث تشترط المادة (84) من الدستور على تمثّع المرشح بالجنسية السورية منذ الولادة، وموآها حرمان كل مكتوميّ القيد ممن حرموا أو جردوا من جنسيتهم السوريّة في استفتاء 1962، تحديداً من السوريين ذوي القومية الكردية، من الترشح لرئاسة الجمهورية. 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. كما تشترط المادة (84) الإقامة الدائمة والمتصلة لمدة 10 سنوات داخل سوريا، ورغم أنه يعتبر من الشروط التقليدية لأهلية الترشح لأي انتخابات في البلدان المستقرة سياسياً وأمنياً، إلا أن إسقاط هذا الشرط بصيغته الحاليّة دون تطويره 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. أم شرط عدم حمل المرشح لجنسية أخرى غير الجنسية السوريّة، فيؤدي بدوره إلى 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.

بينما يثير عدم الزواج من غير سورية كشرط وارد في دستور 2012، مشكلتين أساسيتين. الأولى، لغوية واصطلاحية متعلّقة باستخدام صياغة غير حساسة للنوع الاجتماعي-الجنس، تفترض ضمناً أن المرشح 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 بسياسات اللجوء أو الاغتراب، والتي تؤدي في الكثير من الأحيان إلى زواج السوريين والسوريات من أزواج وزوجات من جنسيات غير سورية.

الفصل الثالث: تعزيز المشاركة السياسية للأحزاب في الانتخابات

تعتبر الأحزاب في المجتمعات الديمقراطية البنى الأساسية التي تسمح بالمشاركة السياسية لمجموع المواطنين 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.

يدرس التقرير القوانين والتشريعات السورية وما تفرزه من واقع من أجل فهم مدى ملاءمتها لتأمين بيئة انتخابية آمنة ومحايطة تعتمد المرجعية الدولية؛ في تأكيدها على انتخابات حرة ونزيهة ودورية وسرية في الاقتراع، ضامنة للمساواة بين المواطنين باعتبارها أداة وحيدة للوصول للسلطة، ولا بد أن الوصول إلى النظام الحزبي التعددي يأتي في محور مواضيع هذا التقرير.

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 تمثّل مرجعية لكل دولة ترغب في أن يكون نظامها الحزبي متوافقاً مع التزاماتها وفقاً للقانون الدولي.

1. المعايير الدولية لحرية إنشاء 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. كما 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. وقد 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 مجرمة 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. وفي سياق تأكيد القانون الدولي على حرية تشكيل الأحزاب السياسية، فإنه وضع محددات عامة وواضحة في الوقت نفسه لحدود الحرية التي يمكن التعاطي 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. على هذا الأساس تحظر الشريعة الدولية أية أحزاب تدعو للكراهية أو الحرب أو التمييز على أساس عنصري، سواء في المواثيق والاتفاقيات العامة، أو في المواثيق المعنية بقضايا معينة مثل الاتفاقية الدولية ضد التمييز العنصري. إن ممارسة تلك القيود يشترط بالدرجة الأولى مجتمعاً ديمقراطياً، 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).

بيد أن ممارسة تلك القيود يشترط بالدرجة الأولى مجتمعاً ديمقراطياً، 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).

2. 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 أهم المعايير، التي 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 طوعاً
- 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.
- لا يحق لأفراد الشرطة والجيش تشكيل أو الانضمام للأحزاب السياسية أو يحق للدولة فرض قيود قانونية خاصة بهم.
- على الحزب أن يلتزم قبوله بالنظام الديمقراطي والتعددية السياسية، ويلتزم الديمقراطية في اختيار قياداته وكوادره.

- على الحزب أن يخضع للدستور والقانون، وألا يمارس أي ممارسات خارج النطاق القانوني تحت أي حجة أو ذريعة، مثل حيازة أي نوع من أنواع الأسلحة، أو أدوات العنف.
- 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 العداء أو العنف أو 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.

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 أي معارضة مهما كانت بسيطة في المجتمع والدولة.

1. مرحلة سيطرة الحزب الواحد في ظل حكم حزب البعث

منذ استيلائه على السلطة جاء حزب البعث معادياً للديمقراطية، حيث أعلن عشية انقلابه في 8 آذار 1963، حالة الطوارئ، والتي تمنح السلطات التنفيذية بتسميتها حاكماً عرفياً الصلاحيات المطلقة على السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية. خلال أكثر من 50 عاماً من حكم البعث، لم يكن في سوريا أية آلية قانونية لممارسة العمل السياسي إلا تحت حكم البعث القائد للدولة والمجتمع وفق المادة الثامنة من دستور 1973، مما يخالف مبادئ الحرية والمساواة في العمل السياسي بين الأحزاب الواجب توفرها والملزمة 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.

حارب المشرع السوري في فترة حكم البعث التعددية السياسية، 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 لجمعيات إرهابية أو وهن نفسية الأمة، على إثرها تمت محاكمة كل من ينشط سياسياً خارج الإطار الذي حدده البعث من أحزاب وأفراد إسلاميين أو شيوعيين أو قوميين. رغم إلغاء محكمة أمن الدولة عام 2011 وإنهاء حالة الطوارئ، في محاولة لامتناس الغضب الشعبي، إثر اندلاع ثورة آذار/مارس 2011، يصدر قانون جديد لمكافحة الإرهاب، ومن ثم قانون آخر لإحداث محكمة الإرهاب، كحال تعويضية عن الهيمنة البعثية والأداتيه "القضائية" التي استخدمها البعث لتثبيت حكمه ضد خصومه.

عمل حزب البعث على استخدام مؤسسات الدولة في خدمة توسعه مخالفاً المعيار الذي يطالب بالتزام حياد الدولة تجاه الأحزاب، ولم يقتصر ذلك على فترة ما قبل 2012، وإنما بعد صدور دستور 2012 الذي يلغي الحماية التمييزية لحزب البعث، ويُقر التعددية الحزبية بقي البعث مهيمناً على مؤسسات الدولة إما مباشرة أو عن طريق مؤسسات رديفة له تلبى أغراضه في تثبيت سلطته.

على سبيل المثال استخدم المؤسسة التعليمية بمختلف مراحلها الابتدائية والاعدادية والثانوية والجامعية، بهدف نشر ايديولوجيته، وإلزام الطلاب والكادر التربوي والتعليمي الانتساب للحزب. على غرار ما فعله في قطاعات الجيش والأمن ومختلف مؤسسات الدولة. هكذا سيطر البعث على الإتحادات والنقابات، وأدرج اتحادات العمال والفلاحين ضمن مكونات الجبهة الوطنية التقدمية التي يتحكم بأحزابها. وجعل مؤسسات المجتمع المدني مؤسسات رديفة لحزب البعث مثل اتحاد الصحفيين واتحاد الناشرين وغيرها، ويحوز الحزب على نسبة النصف زائد واحد في كل الهيئات القيادية للجمعيات النقابية والمهنية.

2. 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 القانونين للمعايير الدولية التي تنظم العمل الحزبي في الدولة والمجتمع. حيث 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، بل يترك لها أمر كتابة نظامها الداخلي، وبالتالي تصبح السلطة التنفيذية منشئة للشخصية الاعتبارية للأحزاب وليست معلنة لها، مما يشكل خرقاً للمعايير الدولية في الحق في حرية تشكيل الأحزاب. من جانب آخر لا يذكر قانون الأحزاب في أي من مواد طواعية 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.

كما يناقض قانون الأحزاب حيادية الدولة تجاه الأحزاب السياسية، ورغم أن الفقرة د من المادة 8 من القانون توجب على طالبي تأسيس الحزب أن يتمتعوا بالحقوق المدنية والسياسية، نجد في الوقت نفسه أن الحرمان من تلك الحقوق، هو أحد العقوبات الجنائية السياسية التي يستخدمها النظام ضد معارضيها. وبينما ينص الدستور السوري على عدم استخدام الأموال العامة لمصلحة حزبية، نجد أن حزب البعث يستخدم كافة المؤسسات الحكومية لمصالحه الحزبية في الانتخابات الرئاسية والبرلمانية. حسب قانون الأحزاب فإنه لا ينطوي نشاط أي حزب على إقامة تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية، في الوقت الذي لدى حزب البعث وأحزاب أخرى مثل القومي السوري مليشيات شبه عسكرية عملت على قمع المتظاهرين في الثورة، إضافة إلى مفارز الحرس المسلح أمام مقرات حزب البعث. يمثل هذا السلوك خرقاً لقانون الأحزاب نفسه وللمعايير الدولية التي تشترط سلمية النشاط الحزبي.

أما المادة 24 من قانون الانتخابات فتتطلب على أن 50% من أعضاء مجلس الشعب يجب أن يكونوا من العمال والفلاحين، وتعيق هذه المادة التعددية السياسية لأنها تعطي أولوية للأحزاب ذات التوجه الاشتراكي على باقي الأحزاب. كما أن قانون الانتخابات العامة يقوم على النظام الانتخابي الأكثر وفوق المادة (77) منه، وبينما يمنح الفرصة للمرشحين المتحصلين على أعلى نسبة من الأصوات، فإنه 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 المشكلات 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 أقرّ التعددية السياسية شكلياً، وقانون الانتخابات والأحزاب، 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. نادراً ما يتم السماح أن تسقط ورقة في صندوق الاقتراع دون أن تكون قائمة الجبهة عليها. السيطرة الكاملة لحزب البعث على قوائم الجبهة وعلى قطاعات العمال والفلاحين على اعتبار أن الاتحادين في الجبهة الوطنية التقدمية التي يترأسها حزب البعث، وباقي المستقلين الذين لا يتم قبول ترشيحهم إلا بعد حصولهم على الموافقة الأمنية التي تأتي من الفروع الأمنية الموالية للنظام والمكونة من عناصر بعثية، جعلت من الانتخابات مناسبة للتكسب والفساد وبناء العلاقات الزبائنية بين القيادات النافذة في البعث والراغبين في الحصول على النيابة البرلمانية.

بعد صدور قانون الأحزاب في سوريا عام 2011 تم ترخيص 20 حزباً في سوريا، منهم 10 أحزاب في الجبهة الوطنية التقدمية. 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، وحولها إلى ملاحق وجيوب صغير لحزب البعث في السلطة. 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.

رغم إقرار التعددية السياسية في قانون الانتخاب، فإن استمرار انتقاء الأعضاء وبيع المقاعد وتزوير الانتخابات أدت لعدم فعالية الأحزاب من جهة، وتزايد ضعف ثقة المواطنين بالنظام الحزبي والنظام السياسي عموماً من جهة أخرى. يظهر ذلك من عدم إقبالهم على الانتخابات، فقد تراجع نسبة الإقبال على الانتخابات والمشاركة السياسية إلى مستويات منخفضة جداً بعد إقرار الدستور على عكس ما كان يفترض أن يحدث.

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)، كما ضعفت الثقة بالنسبة لجدوى الترشح والمنافسة وتدنى حجم المرشحين لما يزيد عن الربع ما بين عامي 2012-2020. إن تراجع المشاركة السياسية دليل واضح على عدم ثقة المواطنين بالتعديلات الدستورية الحاصلة، ونقص نسبة المرشحين يدل على عدم الثقة بالمنافسة والنجاح عبر الانتخابات.

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 عام الماضية. أيضاً يجب أن يتوافر قيام 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. يجب أيضاً منع أي فرصة في الدستور أو القانون تفضي إلى التفرد في الحكم والحيازة على أي سلطة استبدادية.

إن 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.

يجب أن تتضمن عملية التحضير لعملية انتخابية حرة ونزيهة وشفافة الوعي بضرورة منح الأحزاب المتشكلة جديداً فرصة لتنظيم نفسها وبناء برامجها وشعبيتها. وبما أن النظام الانتخابي الحالي في سورية يأخذ بالنظام الأكثرية حيث إن الحاصلين على أعلى نسبة أصوات سيحصلون على كامل المقاعد في المجالس المحلية ومجلس الشعب. ومن مساوئ هذا النظام أنه عادة ما يكرس هيمنة حزبين اثنين على الحياة السياسية، مما يصعب على الأحزاب الجديدة الناشئة الصغيرة الحصول على فرصة للوصول إلى البرلمان أو امتلاك قوة تأثير سياسية به. من الممكن رفع العتبة الانتخابية لضمان تشكيل 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 سوياً وتقدم ممثل لها في حال تجاوز مجموع ناخبيها سوية العتبة الانتخابية.

في ظل حالة التذمر 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، ويمكن للنظام المختلط أن يوفر فرصة أكبر لتمثيل الفئات الاجتماعية 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، 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، وذلك لمنح فرصة للأحزاب الناشئة على أساس وطني أن تتوافر على ناخبين على كامل التراب الوطني.

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. 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 تؤدي دوراً إيجابياً في الانتقال الديمقراطي.

في سوريا لا يمكن أن ينجح الإصلاح القانوني للنظام الحزبي إلا ضمن حزمة إصلاحية شاملة تطل التشرية السوري بكامله دستوراً وقوانيناً، ويسعى في الدرجة الأولى لإلغاء الوضع التمييزي لحزب البعث المدعوم من تلك التشريعات نفسها.

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 أي دولة، وعنصراً أساسياً في توسيع نطاق حيّز الديمقراطية وترسيخ ثقافة احترام حقوق الإنسان. ويُعدّ الانخراط المباشر للمجتمع المدني، بتنظيماته وهيئاته ولابعبه المختلفين، في أي انتخابات، رئاسية أو برلمانية أو محلية، مؤشراً على ديمقراطية ونزاهة تلك الانتخابات وضامناً أساسياً للمشاركة المجتمعية الفاعلة في الشؤون العامة.

تكاد لا تخلو أي تجربة انتخابات في الدول الديمقراطية من مشاركة واسعة للمجتمع المدني في كافة مراحل العملية الانتخابية، لما تلعبه الجهات الفاعلة في الحيّز المدني من أدوار محورية، كالرقابة على نزاهة وشفافية تلك الانتخابات، والحشد والمناصرة والتنظيم المجتمعي، وتعزيز الوعي العام بالحقوق والواجبات بما يساعد المجتمعات المحلية على اتخاذ قرارات حرة ومستنيرة تسعى من خلالها إلى تحقيق مطالبها ومصالحها، الفردية والجماعية.

لذلك فإن أي قانون انتخابي سوري مستقبلي، يؤسس لمرحلة الانتقال الديمقراطي وفقاً لقرار مجلس الأمن 2245، عليه أن يضمن ويصون، بشكل واضح وصريح، حق المجتمع المدني في ممارسة كافة أدواره الانتخابية بحرية واستقلال، بعيداً عن تسلط مؤسسات الدولة وأجهزتها الأمنية. كما يتوجب ضرورة حماية هذه الضمانات بحزمة واسعة من المبادئ والنصوص الدستورية والقانونية، التي تستند إلى المواثيق والمعاهدات والصكوك الدولية، بالشكل الذي يصون الحق في حرية التعبير وتكوين الجمعيات والتجمع السلمي والوصول إلى المعلومات، ويعترف بالمجتمع المدني، اصطلاحياً ومفاهيمياً، كعنصر أساسي من عناصر الديمقراطية التشاركية وأحد ركائز التعددية السياسية والمشاركة الشعبية. يتطلب 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، السياسية والدستورية، وزيادة الضغط المحلي والإقليمي والدولي لتفعيل هذه المشاركة في كافة مراحل وسياقات الحل السياسي المدعوم أممياً.

أولاً: علاقة المجتمع المدني بالانتقال الديمقراطي والانتخابات

يعتمد 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. ويُميز هذا التقرير بين منظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية، انطلاقاً من أنّ الهدف الأساسي لهذه المنظمات، حتى وإن كانت ذات حامل سياسي أو تتبنى مطالب سياسية واضحة، لا يكمن في منافستها بشكل مباشر على تقاسم السلطة، كما هي الحال مع الأحزاب السياسية، وإنما في الضغط السياسي والمجتمعي لإيصال هذه المصالح والقيم وتمثيلها في آليات صناعة القرار.

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. تؤكد دراسات النزاعات المحليّة 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. تتلخص الأدوار المباشرة لمنظمات المجتمع المدني في تلك الانتخابات، في خمسة محاور أساسية هي:

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 بعدّ الأصوات وفرز النتائج والبت بالطعون الانتخابية.

4. إطلاق حملات حشد ومناصرة لصالح مرشحين، أو تيارات، أو أحزاب سياسية، أو برامج انتخابية تمثّل مصالحها أو مصالح الفئات والمجموعات التي تمثلها.

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.

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.

2. تقليص التفاوت بين الفئات المجتمعية المتنازعة، وذلك من خلال دور هذه المنظمات في ترسيخ عمليات بناء السلام والمصالحات الوطنية على المستوى المحلي.

3. تعزيز الملكية الشعبية للحل السياسي، إما من خلال إيصال مطالب الفئات والمجموعات التي تمثلها بشكل مباشر إلى المسارات التفاوضية، أو الضغط على المفاوضين 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"، الذي لعب دوراً أساسياً في الوساطة بين الحكومة وعدد من الأحزاب السياسية المتنافرة سياسياً وإيديولوجياً خلال مرحلة الانتقال السياسي التي شهدتها البلاد ولاتزال.

تتخذ العلاقة بين المجتمع المدني والدولة عدة أشكال، اعتماداً على طبيعة النظام السياسي في الدولة ومساحات الحريات العامة ووجود آليات قانونية لضبط هذه العلاقة. بهذا 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 وتتحول إلى جزء من الشبكات الزبائنية المرتبطة بالدولة، وهنا تُصبح هذه المنظمات إحدى أدوات القمع السياسي أو عنصراً مخرباً 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، ينعكس بالضرورة على الفاعلين في المجتمع المدني وعلى أدوارهم وأجنداتهم في الانتخابات الانتقالية.

ثانياً: المجتمع المدني ضمن الإطار الدستوري والقانوني السوري

لم تعترف أي من الدساتير السورية المتعاقبة بمصطلح "المجتمع المدني" الذي يحمل أبعاداً اجتماعية وسياسية وثقافية محددة. فقد اكتفى دستور عام 1973، بذكر "المنظمات الشعبية والجمعيات التعاونية"، ولم يعترف بها كمؤسسات مستقلة، كما حدد أولى مهام هذه "التنظيمات الشعبية" بـ "بناء المجتمع العربي الاشتراكي وحماية نظامه"، لتصبح بذلك جزءاً من مؤسسات دولة البعث وريفةً لتنظيماته الحزبية.

وسّع الدستور السوري لعام 2012 بعض التعريفات والمحددات الواردة في الدستور السابق، حيث باتّ 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". كما أعطى الحق في "حرية تكوين الجمعيات والنقابات، على أسس وطنية ولأهداف مشروعة وبوسائل سلمية، مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون. 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 لا يزال نافذاً، دون أية تعديلات جوهريّة عليه، منذ قيام الوحدة السورية - المصريّة. حيث يمنع هذا القانون إنشاء أي جمعيّة ذات حوامل أو مطالب سياسيّة، حيث نصّ على أنّ "كل جمعيّة... يكون الغرض منها المساس بسلامة الجمهوريّة أو بشكل الحكومة الجمهوري تكون باطلة لا أثر لها"، كما حرم المعارضين السياسيين لنظام الحكم، خصوصاً أولئك الذين جردهم من حقوقهم السياسيّة، من إنشاء أو الانتساب لأي جمعيّة. كما أعطى هذا القانون وزارة الشؤون الاجتماعيّة والعمل الحق الكامل في حلّ أي جمعيّة "بشكل قطعيّ لا يقبل أي طريق من طرق المراجعة" في حال مارست "نشاطاً سياسياً" يمس بسلامة الدولة" ومنح الوزارة صلاحيات واسعة، شبه مطلقة، بصفتها الجهة الإداريّة المختصة، في التحكّم المباشر بتشكيل وعمل وهيكلية أي جمعيّة في سوريا، فهي تستطيع حلّ أي جمعيّة "إذا رأت الوزارة عدم الحاجة إلى خدمات الجمعيّة" دون الحق في نقض أو مراجعة هذه القرارات، الأمر الذي يلغي، وبشكل مقصود، حق هذه الجمعيات باللجوء العلني إلى قضاء نزيه ومستقلّ وعادل للبت بالخلافات والنزاعات التي قد تنشأ بين الجمعيات غير الحكوميّة وبين وزارة الشؤون الاجتماعيّة والعمل. ما يتعارض مع المبدأ الدستوري المتعلّق بفصل السلطات، وينسف قواعد الإنصاف والعدالة التي يتوجّب على أي نظام قضائي مراعاتها. إضافة لتدخلها المباشر في مصادر دعم وتمويل هذه الجمعيات.

من العيوب الواضحة في قانون الانتخابات، تجاهله لأي دور رقابي للمنظمات والهيئات غير الحكوميّة، في كل مراحل العملية الانتخابية، واكتفى هذا القانون بإعطاء لجان مراكز الانتخاب صلاحيّة إسناد ما تراه مناسباً من المهام الرقابية للمرشحين أو لوكلائهم أو لوسائل الإعلام دون أي ذكر للمنظمات أو الهيئات الشعبيّة. ويندرج ذلك في سياسات الإقصاء التام والممنهج للمجتمع المدني عن أي دور مباشر في العملية الانتخابية، ما يُضعف من نزاهة وشفافيّة هذه الانتخابات والثقة الشعبيّة 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.

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 الجمعي المستقل. تزامن ذلك كله مع خمسة عقود من الغياب التام لأي انتخابات ديمقراطية، إن كانت رئاسيّة أو تشريعية أو محليّة، وتحطيم منهجي للثقافة الانتخابية بمعناها السياسي 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 المنظم 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 أوسام 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 بقية المناطق الخارجة عن سيطرة النظام السوري، كمناطق شمال غربي سوريا مثلاً، إنشاء مجموعة من المجالس المحليّة التي تبنت بنية قانونية مشدّقة من قانون الإدارة المحلية السوريّ، القانون 107 لعام 2011، بعد أن قامت الحكومة السوريّة المؤقتة بتعديل عدد من مواده وبنوده بما يتماشى مع السياق السياسي والحوكمي في المناطق التي تعمل ضمنها.

أدى تطور تجربة منظمات المجتمع المدني السورية 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 الأوسام. هذا التحرك يمكن اعتباره التجربة الأولى للانخراط المباشر لمنظمات المجتمع المدني السورية، 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.

أسهم ذلك في إبراز أهميّة الشرعيّة المجتمعية وتأثيرها المباشر على ديناميّات الحوكمة المحلية، تحديداً بما يتعلّق بالمجالات الخدمية والإنسانية، كالصحة والتعليم وترميم شبكات المياه والكهرباء. فضلاً عن 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 أوسام الحكم المحلية. وارتفاع نسبة تمثيل المرأة في عدد من المكاتب التنفيذية لأوسام الحكم المحلية المنتخبة، من خلال دعم الكثير من منظمات المجتمع المدني ترشّح عدد من النساء.

لكن هذه التجربة الانتخابيّة، رغم أهميّتها الرمزية والسياسية والاجتماعيّة، ظلّت محصورة بمناطق جغرافيّة ضيّقة لتصبح الاستثناء وليس القاعدة العامة لتشكيل أوسام الحوكمة المحليّة، حيث واجهت الكثير من الصعوبات والتحديات، أهمها: ضعف المشاركة المجتمعية في هذه الانتخابات، نتيجة للغياب التام للثقافة الانتخابية لدى المجتمعات المحليّة في سوريا. كذلك قصور الأنظمة الانتخابية المعتمدة لانتخاب هذه الأوسام واعتمادها على معايير إقصائيّة وتمييزية مثل "الثقل الثوري"، وشرط التعليم الجامعي وربط العملية الانتخابية بالمواطن الانتخابي. الأمر الذي أدى إلى تغييب شرائح واسعة من السوريين، كالنساء والفئات العمرية الشابة والنازحين والمهجرين داخلياً. في حين أدى غياب الاستقرار الأمني والخدمي في مناطق سيطرة المعارضة السورية، والتسلّط المتزايد لقوى الأمر الواقع، من فصائل عسكريّة أو قوّات أجنبية أو قيادات دينية وعشائرية، إلى ضعف الوضع الحوكمي، وبروز صعوبات في تنظيم العمل المدني.

يستخلص التقرير توصيات خاصة بكل قسم من محاوره البحثية الخمسة، ويضعها أمام القراء والمهتمين والمعنيين بكافة جوانب الإصلاح الانتخابي، بما يساهم في اعتماد نظام انتخابي فعّال وديمقراطي، وممارسة انتخابية حرة ونزيهة، تضمن المشاركة الواسعة في الانتخابات السورية، كشرط لا بد منه لإنجاح عملية الانتقال الديمقراطي.

توصيات القسم الأول الخاص بالإطار القانوني الناظم للانتخابات السورية

■ إدراج ضمانات دستورية تكفل مدينة الدولة ومعاملتها جميع المواطنين بمساواة تامة في الحقوق والواجبات وأمام القانون والمحاكم، فضلاً عن تجريم كافة أوجه التمييز بين المواطنين، وضمان الحقوق، والحريات العامة، والفردية.

■ تحديد الحقوق السياسية والمدنية 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 حقوق الانتخاب والترشح، كأحد الحقوق الأساسية للمواطنة الكاملة، دون أي تمييز على أساس قومي أو ديني أو لغوي، فضلاً عن اتخاذ تدابير لدعم المشاركة السياسية لكافة الفئات المهمشة بمن فيها المرأة وذوي الاحتياجات الخاصة، والسوريين الذين حُرموا تعسفاً من الجنسية.

■ تحقيق متطلبات القرار 2254، الذي يشكل المرجعية القانونية الدولية، لإجراء 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

■ تضمين نص دستوري واضح، يتم بموجبه إلغاء كافة القوانين والإجراءات التي تضع قيوداً أو موانع على حق المواطنين السوريين في ممارسة حقهم بالترشح والانتخاب داخل سوريا أو خارجها.

■ اعتماد الدستور نظام حكم تعددي ديمقراطي، وحصر صلاحيات رئيس الجمهورية، بما يحول دون تغول السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى، ومنعه من تجديد ترشحه بعد شغله منصب الرئاسة لولايتين على التوالي، لمدة لا تزيد عن 14 عاماً.

■ الفصل التام بين السلطات ودسترة مبدأ تداول السلطة، فضلاً عن إدراج ضمانات لوجود معارضة برلمانية واستقلالية القضاء.

■ التنصيص دستورياً على إنشاء هيئة مستقلة لإدارة الانتخابات وعلى ضمانات كافية لاستقلاليتها وحسن تنفيذ مهامها.

■ حظر تضمين اللوائح الانتخابية إشارات لدين المرشحين أو عرقهم، فضلاً عن حظر إنشاء الأحزاب على أساس عرقي، أو طائفي، أو مناطقي.

- منع إقامة المحاكم الاستثنائية وعدم جواز محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري، فضلاً عن تقييد تطبيق حالة الطوارئ وأية إجراءات أو تشريعات استثنائية بما يضمن وقتيتها وتناسبها مع الظروف الطارئة واتساقها مع مقتضيات دولة القانون والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.
- 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.
- إصدار تشريعات ضامنة ومعززة لحقوق المواطنين وحرياتهم، لا سيما قانون للإعلام والأحزاب بما يساهم في ضمان إجراء انتخابات حرة ونزيهة.
- إلغاء العمل بقانون الانتخابات العامة، القانون رقم 5 لعام 2014، وكافة تعديلاته وتعليماته التنفيذية، وصياغة قانون انتخابات جديد، يعتمد بشكل أساسي على المواثيق الدولية لحقوق الإنسان.
- تحديد النظام الانتخابي المعتمد، وعدد مقاعد كل دائرة انتخابية، وتحديد مراكز الاقتراع قبل البدء بالانتخابات، ونشر اللوائح الانتخابية، وعرض عدد المصوتين والنتائج التفصيلية للانتخابات
- تضمين القانون دور الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، بما يضمن استقلاليتها عن السلطة التنفيذية، واختصاصها في كل ما يتعلق بالعملية الانتخابية واللوائح والقرارات الصادرة عنها لتنظيم الانتخابات.
- إتاحة الفرصة لمنظمات المجتمع المدني وللجهات الإعلامية والدولية الأخرى بمراقبة العملية الانتخابية، فضلاً عن إعمال مبدأ الشفافية لزيادة الثقة في الانتخابات،
- تعزيز مشاركة المرأة في الانتخابات وتسهيل الإدلاء بالتصويت وترشح ذوي الإعاقة وضمان مشاركة النازحين واللاجئين والمقيمين في الخارج.
- تحقيق التساوي بين أصوات الناخبين، والتناسب بين عدد النواب مع عدد سكان كل دائرة انتخابية في ظلّ عدالة تمثيل المحافظات والمناطق المختلفة، مع إمكانية رفع هذا التمثيل لبعض المناطق التي عانت من التهميش خلال العقود الماضية.
- ضمان مشاركة النازحين واللاجئين، بما يشمل إدراجهم في قوائم الانتخابات، وقدرتهم على المشاركة والترشح.

توصيات القسم الثاني الخاص بضمان دقة تمثيل النظام الانتخابي وصحته وتقسيم الدوائر

مراعاة المعايير الدولية في ترسيم الدوائر الانتخابية السورية، أو إعادة ترسيمها في حال التوافق على تعديل القانون الانتخابي أو إصدار قانون انتخابي جديد، 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 التوازن السكاني والجغرافي، وبما يضمن عدالة تمثيل كافة المكونات السورية، أثناء عملية ترسيم الدوائر، بما يساهم في تعزيز مبدأ المواطنة الكاملة، وتجنب إقصاء أي مكون سوري على حساب الآخر.

■ تحديد حجم الدوائر الانتخابية بما يساهم في تعزيز العلاقة المباشرة بين الناخبين وممثليهم الذين يستطيعون إخضاعهم للمحاسبة وتجنب إعادة انتخابهم في حال تقصيرهم، وستؤثر إلى حد كبير توافقات السوريين، على مفهوم اللامركزية سواء في نطاقها الإداري أو السياسي، على تحديد حجم الدوائر الانتخابية.

■ ضمان حيادية أجهزة الدولة المعنية بتنظيم السجلات الانتخابية، وتأمين العملية الانتخابية، وتأهيل الكوادر المكلفة بتلك المهام.

■ 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.

■ تصميم النظام الانتخابي بما يساهم في الحد من السلوك الانتخابي الطائفي والعرقي وتحقيق المصالحة الوطنية وضمان دقة التمثيل وصحته.

■ قيام المرشحين للانتخابات سواء كمستقلين أو ممثلي أحزاب سياسية بالكشف العلني عن التبرعات التي تزيد عن مبلغ معين، وكافة النفقات التي تتم خلال الانتخابات، للحد من تدخل المال السياسي في الانتخابات.

■ إلغاء كوتا العمال والفلاحين، وضمان تطبيق كوتا لمشاركة المرأة ولذوي الإعاقة وغيرهم من الفئات المهمشة.

■ اعتماد النظام النسبي بما يساهم في تنشيط الحياة السياسية، وضمان دقة وعدالة التمثيل، وتعزيز المشاركة السياسية للمرأة وضمان التنوع الديني والاثني والمناطقية.

■ عدم اعتماد الصوت التفضيلي من أجل تبسيط العملية الانتخابية، ولما له من أثر سلبي على حسن تمثيل المرأة والشباب والفئات المهمشة.

■ يمكن في المرحلة الانتقالية تطبيق النظام المختلط المتوازي بحيث يقوم الناخبون باختيار ممثليهم باستخدام نظامين انتخابيين مختلفين؛ أحدهما نظام التمثيل النسبي والآخر أكثرى. كخطوة على طريق تهيئة الواقع السياسي والمجتمعي مستقبلاً نحو تبني نظام التمثيل النسبي الكامل.

- تخفيض نسبة الحسم ليُتاح تمثيل كافة شرائح المجتمع، وإفساح الفرص لتمثيل الأحزاب الصغيرة، والتقليل بالتالي من هيمنة تيار سياسي متجانس على السلطة.
- اعتماد طريقة الباقي الأكبر وفق حصة هير أثناء احتساب النتائج، لما تسهم في سعة التمثيل من خلال إمكانية منحها مقاعد للأحزاب الصغيرة.

توصيات القسم الثالث الخاص بإدارة الانتخابات في سوريا ودعمها من المجتمع الدولي

- 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.
- 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 فيها، لضمان نزاهة العملية الانتخابية واستدامة نتائج عملية التحول الديمقراطي.
- الاستفادة من التجارب الدولية كما في البوسنة والهرسك، التي لعب فيها مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان بالتعاون مع المجتمع الدولي دوراً هاماً في توفير بيئة آمنة ومناسبة للانتخابات، وهو ما ستكون سوريا بحاجة إليه خلال المرحلة الانتقالية.
- إن 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.
- تشكيل إدارة انتخابية مستقلة وذات نزاهة، تعمل بمقتضى القوانين النافذة وغير المتعارضة مع مضمون أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وذلك للإشراف على الانتخابات وإدارتها.
- تضمين الدستور الجديد بما ينص على إعادة تشكيل محكمة دستورية عليا أو مجلس دستوري أو غيرها من المسميات، نظراً لدور وأهمية وجود محكمة دستورية، تضطلع بمهام الرقابة والفصل في القضايا الدستورية والقانونية.
- مراعاة المعيار الجندي أثناء اختيار أعضاء الهيئة؛ ليزيد ذلك من المشاركة السياسية للمرأة، وتعزيز ثقة كافة شرائح الشعب بمصداقية الإشراف على الانتخابات وتمثيلهم فيها.
- 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.

■ 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.

■ توسيع صلاحيات الهيئة ومهامها خلال الفترة الانتقالية، لا سيما في ظلّ عدم الثقة بمؤسسات الدولة التي ستفتقر إلى الديمقراطية المترسخة والإمكانيات وثقة المواطنين.

■ ضمان حصانة أعضاء الهيئة دون إهمال إمكانية محاسبتهم بالطرق القانونية عن أية تجاوزات أو انتهاكات، فضلاً عن ضرورة اتباع الهيئة لأعلى معايير الشفافية بما يسهم في كسب ثقة المواطنين والمرشحين، والأطراف الدولية بها.

■ وضع برامج تثقيفية وتوعوية حول قضايا الانتخابات، تكون موجّهة إلى كافة شرائح المجتمع السوري، باعتبار أن الترشح والانتخاب من الحقوق الأساسية للإنسان، وهي من حقوق المواطنة التي تعزز الممارسة الديمقراطية.

توصيات القسم الرابع الخاص بضمانات نزاهة الانتخابات في سوريا

بخصوص دور القضاء في ضمان العدالة الانتخابية

■ 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 وكل ما يتعلق بمهامه واختصاصاته.

■ 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.

■ النص دستورياً على حظر انتساب القضاة لأي حزب سياسي أثناء فترة توليهم لعملهم القضائي.

■ إلغاء جميع المحاكم الاستثنائية ووضع حظر دستوري على إنشاء المحاكم الاستثنائية مستقبلاً، والنص دستورياً على عدم جواز محاكمة المدنيين والأحداث أمام القضاء العسكري وحصر 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.

■ 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.

■ 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 رأت ذلك، 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.

■ 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.

■ تقديم المساعدة في رفع كفاءة القضاة والهيئات الناظرة 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 اللازمة من الخبراء لذلك.

■ 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.

■ 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.

بخصوص دور قوى الأمن في الانتخابات

■ تضمين الدستور السوري الجديد مبادئ واضحة ومحددة حول حيادية القوى (الشرطة والأجهزة الأمنية والجيش) ومنعها من التدخل في الحياة السياسية، وضرورة إخضاعها لسلطة مدنية، ورفع الحصانة عن أعضائها، ومنع أعضائها من الترشح للانتخابات.

■ 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.

■ 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.

■ 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 والأجهزة لأمنية بضمن سلامة بيئة الانتخابات، وأن تؤدي كل تلك المهام بالتنسيق مع الهيئة المكلفة بإدارة الانتخابات.

■ ضرورة تمتع القوى المكلفة بإنفاذ القوانين، بأعلى درجات الكفاءة والمهنية أثناء تنفيذ المهام الموكلة إليها، بشكل يراعي الاحترام الكامل لحقوق الإنسان وحياته الأساسية، واطلاعها على الاتفاقيات والمواثيق المؤكدة لتلك الحقوق والحريات،

■ 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.

■ ضرورة إبعاد جميع الشخصيات والرموز التي عملت خلال السنوات الماضية ضمن هيكلية قوى الأمن والشرطة والجيش، والمتهمه بارتكاب أفعال ترقى إلى جرائم الحرب وجرائم ضد الإنسانية، لأن وجود هذه الرموز خلال الفترة الانتقالية والفترة التي سيتم فيها التحضير للانتخابات سيؤوض ثقة السوريين في تلك الانتخابات.

بخصوص تنظيم الإعلام الانتخابي

■ 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 السياسيّة. يديرها مجلس إدارة يتألف من أصحاب الوسائل الإعلامية يتم انتخابهم من قبلهم، وممثلين عن العاملين في المجال الإعلامي من صحفيين وكتاب ومثقفين وغيرهم.

■ ضمان 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.

■ 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

■ ضمان حق الإعلاميين في الحصول على المعلومة ونقلها بالوسيلة التي يرونها مناسبة دون أن يؤدي ذلك إلى وضع قيود عليهم، 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 بموجب نصوص قانونية خاصة.

■ تحييد ملكية وسائل الأعلام 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، كما يجب على كل الوسائل الإعلامية أن تلتزم التنوع والتعددية والتوازن في استضافة المرشحين والمرشحات،

■ تسهيل دخول الإعلام لمراكز الاقتراع وحضور عمليات فرز الأصوات ولعب دور رقابي على الأداء ورصد الانتهاكات. كما يمكن تدريب الإعلاميين على الخطاب الحيادي في الانتخابات، وخاصة هؤلاء العاملون منهم في الوسائل الإعلامية الحكومية.

■ تحييد 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 مرشحهم 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.

■ 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.

توصيات القسم الخامس الخاص بتعزيز المشاركة في الانتخابات في سوريا

بخصوص المشاركة السياسية للمرأة في الانتخابات

■ 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.

■ اعتماد نظام الانتخاب النسبي عبر لوائح مغلقة في دوائر كبرى أو وسطى مع ترتيب مسبق (رجل/امرأة) مهما كان عدد المقاعد في الدائرة، وضمان توفير نسبة لا تقل عن 30% حتى في حال اعتماد النظام الانتخابي المختلط أو البقاء على النظام الأكثرية، أو في حال اعتماد الصوت التفضيلي؛ بحيث يُحتسب الصوت التفضيلي للمرأة بقيمة صوتين. وبما يضمن تحقيق التمثيل الفعلي للمرأة بصورة صحيحة وعادلة،

■ إزالة كافة أشكال التمييز ضد المرأة في الدستور والقوانين السورية، وتبني الشريعة الدولية لحقوق الإنسان في مقدمة الدستور، ومكافحة كل أشكال العنف ضد المرأة وعلى رأسها العنف الأسري والجنسي والسياسي، وخلق الآليات المؤسسية التي تمكن من إنصاف الضحايا وعدم إفلات المجرمين من العقاب.

■ 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 والقياديات من الدخول في المعركة الانتخابية وعمل كل ما يلزم لدعمهن.

■ تعزيز المشاركة السياسية للنساء في الأحزاب السياسية، وضمان وصولها إلى الهيئات القيادية، من خلال كوتا داخلية في الحزب، ووضع مبادئ توجيهية لاختيار المرشحين تقوم على مبدأ المساواة بين الجنسين، وتأمين إشراك النساء في إدارة الحملات الانتخابية، وكمندوبات عن الحزب لمراقبة الانتخابات داخل مراكز الاقتراع وخصوصاً في المراكز المخصصة للنساء.

■ 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.

■ تحديد وتوزيع المناصب الحزبية التي تمثل أولوية للنساء، والتي من الممكن أن تجتذب أيضاً عدداً أكبر من الناخبات لهذه الأحزاب، توفير معلومات للناخبات تتضمن رسائل محددة تركز على أهمية أصوات النساء وحق النساء في التصويت.

■ يجب أن تقيّم بعثة مراقبة الانتخابات مستوى عضوية المرأة في الهيئات المسؤولة عن مراقبة الانتخابات وتوليها مناصب قيادية في هذه الهيئات، وتطبيق نظم وآليات لضمان الحصول على

بيانات مصنفة حسب الجنس بتسجيل الناخبين والناخبات وحتى في جميع مراحل الدورة الانتخابية بدءاً بالمشاركة في التصويت.

■ تمكين النساء من توفير الموارد المالية للحملات الانتخابية، مثل تشكيل صندوق داخلي في الأحزاب لدعم المرشحات، وضمان وصول المرأة على قدم المساواة مع الرجال، إلى وسائل الإعلام أمراً لا بد منه لتعزيز المشاركة السياسية للنساء، واطاحة المجال لهنّ للتعبير عن آراءهنّ ومواقفهنّ السياسية خلال الحملات الانتخابية.

■ إقامة صندوق داخلي في الأحزاب لدعم النساء المرشحات، وتدريب النساء المرشحات على مهارات مثل جمع التبرعات، وتطوير الشعارات والرسائل الانتخابية والعلاقات الإعلامية والتواصل مع الناخبين.

بخصوص مشاركة النازحين واللجئين في الانتخابات

■ ضمان حق مشاركة جميع السوريات 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 والكرامة لكل اللجئين واللجئات والنازحين والنازحات والمهجريين 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 المهجريين واللجئين، تتألف من شخصيات قانونية وقضائية واجتماعية واقتصادية وثقافية مستقلة. وتكون مهام هيئة المهجريين واللجئين اتخاذ كافة التدابير والوسائل والإجراءات التي تضمن حق العودة الآمنة والطوعية والكرامة، وإعادة دمج النازحين واللجئين في الحياة العامة اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً، وضمان الحق لكل السوريين والسوريّات في استعادة أي مساكن أو أراضٍ أو ممتلكات حرّموا منها بطريقة تعسفية أو غير قانونية.

■ الحدّ من قيود أهلية الترشح للمناصب السياسية، بما فيها منصب رئيس الجمهورية، بالشكل الذي يتيح أوسع مشاركة ممكنة للجئين والمقيمين خارج أراضي الدولة، وإدراج مادة دستورية تعطي الحق للحاصل على جنسية أخرى غير الجنسية السورية في الترشح للانتخابات الرئاسية على أن يتنازل المرشح عن جنسيته الأخرى قبل تقديم طلب ترشيح، وإلغاء الشرط المتعلّق بتمتع أبوي المرشح بالجنسية السورية منذ الولادة، وإدراج بند في الدستور، ينصّ على تعطيل شرط الإقامة الدائمة والمتصلة لمدة 10 سنوات لأي مرشح إلى أي منصب سياسيّ وذلك لمدة دورتين انتخابيتين (10 سنوات أو 14 عاماً) من تاريخ إقرار الدستور الجديد.

■ 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 السوريات والسوريين المقيمين خارج أماكن سكناهم الأصلية، داخل البلاد أم خارجها.

■ 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.

■ إعطاء الحق لكل المقيمين خارج أراضي الدولة في المشاركة بالانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية من مكان إقامتهم الحالي، وحماية حق الانتخابات والتصويت لجميع اللاجئين، دون أن تسقط عنهم صفة اللاجئ وما يترتب عليها من حقوق والتزامات قانونية مثل الحق في الحماية والإقامة والحق في العودة الطوعية والأمنة.

■ تحييد السفارات والقنصليات السورية من أي دور مباشر في أي عملية انتخابية خلال المرحلة الانتقالية، مرحلة ما بعد الاتفاق السياسي، وإعطاء الدور الإشرافي والتنظيمي للتصويت من خارج البلاد بشكل حصري إلى الأمم المتحدة، أو أي وكالة أو مؤسسة دولية أخرى تحددها الأمم المتحدة، بالشكل الذي يضمن:

■ 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. وفي حال تعذر ذلك يمكن اللجوء للانتخاب الغيابي، شريطة زيادة الدور الإشرافي والرقابي للأمم المتحدة.

■ إلغاء النص في القانون الانتخابي النافذ، الذي يربط الحق في التصويت بالانتخابات المحلية والتشريعية بالموطن الانتخابي، سجل القيد المدني، واعتماد آليات قانونية جديدة، تضمن حرية اختيار الناخبين والمهجرين الإجراء الأنسب لهم لممارسة حقهم الانتخابي، سواء في حال تمكنهم من ممارسة حقهم الانتخابي في موطنهم الأصلي أو من مكان إقامتهم الحالي.

■ إنشاء دوائر انتخابية في الخارج لضمان تمثيل ما يقارب 7 مليون لاجئ سوري في الخارج، يتم ترسيمها في القانون الانتخابي الجديد، وتجرى العملية الانتخابية فيها، بدور إشرافي من الأمم المتحدة.

■ ضمان تحديث القيود المدنية السورية لتسجيل كامل اللاجئين والنازحين وأسرهم، ومنحهم الأوراق الثبوتية بما يضمن الحق بالترشح والانتخاب.

بخصوص تعزيز المشاركة السياسية للأحزاب في الانتخابات

■ النص في الدستور على التعددية السياسية والنظام الديمقراطي، كمبادئ أساسية لبناء النظام السياسي في سوريا، وضمن حق جميع المواطنين المساهمة في تشكيل الأحزاب السياسية دون أي شرط أو قيد سوى تلك المنصوص عليها قانوناً. ولا يحلّ حزب أو يحظر نشاطه إلا من خلال قرار قضائي بنص قانوني واضح غير قابل للتأويل

■ النظام النسبي هو النظام الأنسب لدعم التعددية والديمقراطية، وتفعيل الحياة السياسية، من خلال مشاركة الأحزاب في قوائم التمثيل النسبي، وإمكانية وصول الأحزاب المتوسطة والصغيرة إلى البرلمان. كما أن تعزيز مشاركة المرأة في الانتساب للأحزاب، وتمثيلها على قدم المساواة مع الرجل، في القوائم الحزبية في الانتخابات، من أهم معايير ديمقراطية الأحزاب وفعاليتها المجتمعية والسياسية.

■ إن طوعية الانضمام للحزب أو المساهمة في تأسيسه حق أصيل للمواطن، ولا يمكن لأي حزب أن يجبر المواطنين على الانضمام إليه بأي وسيلة كانت، والديمقراطية الداخلية شرط أساسي لنشوء الأحزاب، ويجب أن يعكس النظام الداخلي للأحزاب التداول الديمقراطي للإدارة والقيادة، وأن تكون المؤتمرات الانتخابية معلنة ومفتوحة للعموم.

■ إلغاء قانون الأحزاب النافذ، وإقرار قانون جديد، يمنع هيمنة الحزب الواحد على السلطة، كما حدث منذ تولي حزب البعث السلطة في سوريا. وينظم القانون الجديد الحياة الحزبية على أسس ديمقراطية، وتقليل نسبة الحسم الانتخابي، لتوفير فرص أمام الأحزاب الصغيرة للوصول إلى البرلمان والحكومة من خلال النظام النسبي.

■ لا يحق للحزب حيازة أي سلاح تحت أي ذريعة، ولا يحق له الوصول للسلطة إلا بالتداول السلمي عبر الانتخابات الدورية، وحظر أي حزب يدعو للكراهية أو العنصرية أو التمييز على أي أساس كان.

■ 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. ومن هذه الشروط التي يمكن التنصيص عليها في قانون الأحزاب الجديد، أن يكون الأعضاء المؤسسون (4000-5000) عضواً من سبع محافظات سورية على الأقل، وذلك للتقليل من تذرر النظام الحزبي ورفع احتمال التنوع في الأحزاب.

■ على الحزب أن يضم ما لا يقل عن 30% من النساء في هيئاته القيادية، 30% في قوائمه الانتخابية، وأن يكون ترتيب المرشحين والمرشحات بالتناوب، على أن يبدأ التناوب برجل في دورة وامرأة في الدورة اللاحقة.

■ أن 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.

■ لا يحق للأحزاب الحصول على تمويل أجنبي تحت أي ذريعة، يجب أن تكون ميزانية الأحزاب وحركة الأموال فيها مطروحة للعموم، ومنشورة على الموقع الرسمي للحزب. ويمنع على الحزب استخدام الوظائف والمؤسسات الحكومية لتحقيق مصالحه الحزبية.

■ تنمية الثقافة السياسية في المجتمع، من خلال دور الأحزاب في نشر ثقافة الحقوق والمواطنة، وتحفيز المواطنين على الانتساب للأحزاب السياسية، بهدف تفعيل الحياة السياسية وتنظيمها، وإبعاد النزعات الأيديولوجية والمناطقية والفئوية عن خطاب وبرامج وممارسات الأحزاب.

■ 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.

بخصوص دور المجتمع المدني في الانتخابات

■ ضمان وحماية حقوق الأفراد والجماعات في العمل الجماعي المنظم بأبعاده السياسيّة، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والاعتراف بالمجتمع المدني، كجزء أساسي من الفضاء العام وأحد آليات الديمقراطية التشاركية القائمة على توسيع هامش المشاركة السياسية للمجموعات والأفراد.

■ 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 بصفقتها 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، ورقابة منظمات 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.

■ 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.

■ 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، بصورة تضمن 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، والسماح للمؤسسات والاتحادات الدولية غير الحكومية بإقامة فروع لها في 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 تحل 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 ظل محاكمة علنية وعادلة.

■ 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.

■ الاعتماد على المواثيق والصكوك الدولية فيما يخص الحق في حرية التعبير وإنشاء الجمعيات والتجمع السلمي، والحق بالمشاركة في الشؤون العامة، وكفالة وجود ممثلين عن منظمات المجتمع المدني المستقلة في الهيئة أو الجهة الرسمية المسؤولة عن إدارة الانتخابات.

■ ضمان حصول حق النفاذ إلى المعلومات، بالشكل الذي يعطي لمنظمات وهيئات المجتمع المدني، وأفراد المجتمع عموماً، الحق القانوني في الحصول على كافة المعلومات المتعلقة 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.

■ تعزيز مشاركة المجتمع المدني في عمليات إصلاح القوانين الانتخابية، وتفعيل أدوار كتلة المجتمع المدني في اللجنة الدستورية السورية، من خلال إقامة سلسلة من اللقاءات التشاورية والحوارات المجتمعية مع أوسع شريحة ممكنة من المنظمات والهيئات المدنية العاملة داخل سوريا وخارجها، بهدف بناء توافقات، قدر الإمكان، حول مبادئ ومحددات النظام الانتخابي والأدوار المختلفة للمجتمع المدني في أي عملية انتخابية مستقبلية.

■ رفع القدرات المؤسسية لمنظمات المجتمع المدني السوري بما يتعلق بمشاركتهم في كافة مراحل العملية الانتخابية، من خلال إقامة ورشات تدريبية وحوارية تهدف إلى نقل الخبرات والمعارف، والاستفادة من تجارب مؤسسات مدنية محلية، غير سورية، لعبت أدواراً مختلفة في المناطق أو الدول التي شهدت انتخابات انتقالية، مثل تونس، أو البوسنة، أو إندونيسيا، أو غانا، أو تشيلي.

■ إجراء سلسلة من الورشات التدريبية مع خبراء وحقوقيين، سوريين وغير سوريين، بما يتعلق بالأنظمة الانتخابية، وأشكالها ومحدداتها القضائية، والقانونية، وتبعاتها السياسية، والاجتماعية. والتدريب على الأدوار المختلفة للمجتمع المدني في كافة مراحل العملية الانتخابية، تحديداً تلك المتعلقة بالرقابة المجتمعية المباشرة على المراكز الانتخابية وحملات الترشح وتوثيق المخالفات الانتخابية.

2022

© جميع الحقوق محفوظة لمنظمة اليوم التالي