

AAAS

AIN ALSHARQ
for Policy Studies

عين الشرق
لدراسة السياسات

أنظمة الحكم وتحدياته

في سياق سيناريوهات الحل السياسي بسورية

الباحثة: د. رغداء زيدان
13/01/2020



مركز عين الشرق لدراسة السياسات

مركز عين الشرق لدراسة السياسات هو "مركز تفكير وتحليل واستشراف"، يُعنى بالمشهد السوري وتحولاته، بكافة أبعاده الجيوسياسية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية؛ ويعمل على بلورة سياسات عملية دافعة باتجاه تحقيق السلام والاستقرار والتنمية في سورية؛ ومعززة لآليات بناء دولة ديمقراطية حرة كريمة وعادلة.

يقدم المركز خدماته إلى الفاعلين في الشأن السوري؛ محلياً: للقوى السورية المؤثرة، في المجالات السياسية والاقتصادية والإدارية والأمنية، وإقليمياً ودولياً: كالدول والمنظمات والفعاليات الداعمة للعملية السياسية وتعزيز الآليات الديمقراطية في سورية.

يهتم المركز عبر "بيت خبرة وطنية"، وعبر شراكاته المحلية والإقليمية والدولية؛ بالسبل والآليات الضامنة لتنفيذ سياسات وطنية تسهم في مواجهة التحديات المركبة المتعلقة بالشأن السوري ومتعلقاته.



AIN ALSHARQ
for Policy Studies

عين الشرق
لدراسة السياسات

www.ainalsharq.com

ملخص

لا تفصح الدساتير صراحة عن شكل نظام الحكم الذي تتبناه الدولة، لكنه يُصمم في كل دستور بما يتوافق والوضع الخاص لتلك الدولة. وبما أن سورية عانت من سنوات حرب طويلة، ومن تدخلات دولية وإقليمية، تركت تداعياتها آثاراً كارثية على كل المستويات: السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ فإن شكل نظام الحكم الذي سيتبناه الدستور السوري المرتقب سيكون له دور كبير في استدامة الحل السياسي الذي تنتظره سورية، وفي العمل على تلافي تداعيات الحرب والسير بسورية نحو الاستقرار والبناء.

في هذه الورقة تم عرض أنظمة الحكم الأكثر شهرة في العالم: البرلماني والرئاسي وشبه الرئاسي، مع بيان مزايا وعيوب كل نظام عامة، وبالنسبة للوضع السوري خاصة، ثم تم عرض سيناريوهات الحل المتوقعة في سورية، ونظام الحكم المناسب في كل حالة، وتوصلت الورقة إلى أن النظام شبه الرئاسي، مع مضامين دستورية تكفل عدم هيمنة مؤسسة الرئاسة على السلطات، سيكون الأفضل في حال مُرضت مشاركة رموز نظام الأسد في حكم سورية على السوريين من قبل الفاعلين الدوليين في الملف السوري، بينما سيكون النظام البرلماني هو الأنسب في حال تم تنحية نظام الأسد ورموزه عن الحكم، مع الانتباه إلى ضرورة تصميم نظام انتخابي على أساس التمثيل النسبي في البرلمان لضمان مشاركة أوسع للأحزاب السياسية المختلفة. والعمل على أن يكون شكل الحكم في الدولة السورية لا مركزياً في الإدارة والاقتصاد، بالإضافة لأمر أخرى ذكرتها الورقة ستسهم في استقرار سورية، وترسيخ نظام برلماني فعال فيها.

الكلمات المفتاحية: نظام برلماني - نظام رئاسي - شبه رئاسي - فصل السلطات - الوضع السوري

المحتويات

3	ملخص
5	مقدمة
5	أنواع أنظمة الحكم:
5	النظام البرلماني:
6	مزايا النظام البرلماني :
6	عيوب النظام البرلماني :
7	مزايا النظام البرلماني بالنسبة للوضع السوري :
7	مخاطر النظام البرلماني بالنسبة للوضع السوري :
9	النظام الرئاسي:
10	مزايا النظام الرئاسي :
10	عيوب النظام الرئاسي :
10	مزايا النظام الرئاسي في الحالة السورية :
11	مخاطر النظام الرئاسي في الحالة السورية :
11	النظام شبه الرئاسي :
12	مزايا النظام شبه الرئاسي :
13	عيوب النظام شبه الرئاسي :
13	مزايا النظام شبه الرئاسي بالنسبة للحالة السورية :
13	مخاطر النظام شبه الرئاسي في الحالة السورية :
14	سيناريوهات الحل السياسي في سورية ونظام الحكم
14	بقاء النظام ورموزه في الحكم :
14	وذلك ممكن في حالة :
15	في حال عدم مشاركة النظام أو رموزه في الحكم :
16	خاتمة وتوصيات
17	المراجع

مقدمة

تعاني سورية بسبب سنوات الحرب الطويلة من حالة غير متماسكة جغرافياً فهناك مناطق يسيطر عليها النظام وفيها نفوذ إيراني وروسي واسع، ومناطق تسيطر عليها الإدارة الذاتية وفيها نفوذ أمريكي، كما أن هناك مناطق فيها إشراف تركي.

وفي حال حدث حل سياسي ما، فإن سنوات الحرب قد أدت إلى جعل الأقليات الطائفية والقومية والدينية في سورية متوترة ومشدودة ومتحززة، كما أن الأكثرية السنية ممزقة الانتماءات بين القومي والديني والسياسي والاجتماعي والاقتصادي، وهناك غياب للثقة بين السوريين عموماً.

أما الوضع الاقتصادي المزري، والتداعيات الاجتماعية الخطيرة للحرب فهي تحتاج لجهود جبارة لتجاوزها أو للتخفيف منها، بالإضافة إلى أن موضوع السلاح وسحبه من الميليشيات ذات الولاء الخارجي الإقليمي والدولي سيحتاج لجهود كبيرة أيضاً، وكذلك موضوع إصلاح الأجهزة الأمنية والجيش.

ومع بدء أعمال اللجنة الدستورية في أكتوبر الماضي أخذ الحديث عن شكل الحكم في سورية أهمية خاصة، لأنه يشكل الفيصل في توزيع الصلاحيات بين السلطات الثلاث: التنفيذية والتشريعية والقضائية.

ومع إدراكنا أن نظام الحكم في سورية ستؤثر في اختياره بالتأكيد آلية الحل السياسي القادم، وكذلك موضوع إعادة الإعمار، يجب دراسة مساوئ ومحاسن كل نظام سياسي سواءً كان برلمانياً أم رئاسياً أم شبه رئاسي، بالنظر للواقع السوري وتداخلاته.

أنواع أنظمة الحكم:

لا تفصح الدساتير صراحة عن شكل نظام الحكم الذي تتبناه الدولة، لكنه يُصمم في كل دستور بما يتوافق والوضع الخاص لتلك الدولة، وهذا يعني أن حسم الخيارات حول بناء نظام الحكم هو من الموضوعات الجوهرية في بناء وإقرار أي دستور ديمقراطي، وعليه يجب التعرف إلى أهم مزايا وعيوب كل نظام بالنظر للحالة السورية، خاصة ونحن مقبلون على صياغة دستور لسورية.

النظام البرلماني:

هو نوع من أنظمة الحكم تتوزع فيه السلطات بين الحكومة (الوزارة) والبرلمان. ويتم فيه انتخاب أعضاء البرلمان من الشعب مباشرة، ويتولى البرلمان منح الثقة للحكومة، ويجوز للبرلمان فيه سحب الثقة من الحكومة، كما يجوز للحكومة فيه حل البرلمان. فهو نظام يعتمد على توزيع السلطات وجماعية المسؤولية في كل نوع من أنواع

السلطة بين الحكومة والبرلمان. ورغم وجود تفاوت بين الدول في تطبيق هذا النظام، لكنه يقوم على مجموعة من الأسس وهي:

أ- وجود ثنائية الجهاز التنفيذي:

فهناك رئيس للدولة ورئيس للحكومة، والسلطة التنفيذية أو إدارة أجهزة الدولة ملقاة على عاتق الحكومة فقط، والوزارة مسؤولة مسؤولية تضامنية أو فردية أمام البرلمان⁽¹⁾. وبالنسبة لرئيس الدولة فيختص بأمور شكلية وفخرية، ويمكن أن يسند له الدستور بعض الصلاحيات.

ب- وجود تعاون وتوازن بين السلطات:

فمع قيام السلطة التشريعية بوظيفتها فإن للسلطة التنفيذية الحق في اقتراح القوانين والتصديق عليها، وبالمقابل فإن للسلطة التشريعية الحق في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية والمصادقة على الاتفاقيات التي تقدمها السلطة التنفيذية. فهناك تداخل بين السلطتين، وللسلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان للانعقاد، وأيضاً لها الحق في حله، والبرلمان يستطيع استجواب الوزراء وحجب الثقة عنهم.

ت- وجود نوع من الانضباط الحزبي:

الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية عادة هو الذي يشكل الحكومة، ومن الناحية النظرية سوف يتمتع بأغلبية برلمانية مساندة تسهل عمل حكومته، لكن هذا لا يلغي وجود المعارضة التي تنتقد أعمال الحكومة، خاصة في الدول التي فيها تقاليد ديمقراطية مترسخة، وليس في الدول حديثة العهد بالديمقراطية.

مزايا النظام البرلماني :

- وحدة السيادة للدولة.
- يؤدي للتفاعل بين السلطات الثلاث، حيث تعد كل واحدة منها مكمل للآخرى.
- يرسخ الديمقراطية ويمنع الاستبداد.
- هناك مسؤولية سياسية تمنع التهرب من الخطأ السياسي، ويمكن من خلالها معرفة المسؤول الحقيقي عنه.

عيوب النظام البرلماني :

- قد يؤدي إلى عدم استقرار الحكومة.

1 - المسؤولية التضامنية تعني أن الوزارة بمجموعها مسؤولة أمام البرلمان، فإذا لم يوافق على سياستها يمكنه سحب الثقة منها، أما المسؤولية الفردية فتتعلق بمسؤولية وزير واحد عن تصرفاته الخاصة بوزاته وسحب الثقة منه يحتم عليه تقديم استقالته.

- من الصعوبة الحصول على تأييد قوي لعمل الحكومة بسبب الاتجاهات الحزبية المتعارضة.
- يوجد بطء في اتخاذ القرارات بسبب طبيعة العلاقة بين السلطات.
- رئيس الحكومة عادة لا يتمتع بشعبية كبيرة، ولا يكون رمزاً للأمة كونه لا ينتخب من الشعب مباشرة.
- تخضع الحكومة لتأثير جماعات مصالح، وتكون الولاءات الحزبية الضيقة طافية على السطح.
- هو نظام يحتاج لوعي وإدراك سياسي وتعميق للتجربة السياسية، لذلك قد يكون نظاماً غير فعال في الديمقراطيات الحديثة.

مزايا النظام البرلماني بالنسبة للوضع السوري :

- يؤدي إلى إزاحة الاستبداد، ويفتح المجال للممارسة السياسية.
- المشاكل الكبيرة في سورية قد تحتاج لنوع من اللامركزية الإدارية والاقتصادية تساعد على حلها، ويجب أن يكون نظام الحكم متوافقاً مع هذا الوضع، والنظام البرلماني يكون أكثر توافقاً مع اللامركزية.
- وضع الجيش وتدخله في السياسة السورية دعماً للاستبداد على مدى عقود يحتاج لنظام يعيد الجيش لعمله الأساسي في حفظ أمن البلاد، والنظام البرلماني يضمن عدم وجود الاستبداد حتى في حال تدخل الجيش بالسياسة (الحالة التركية سابقاً نموذجاً).
- هو ضرورة من أجل غرس ثقافة التداول السلمي للسلطة في سورية، وفتح المجال أمام الممارسة السياسية وتشكيل الأحزاب، وهو ما سيؤدي لتنشيط المجتمع المدني ومشاركته في البناء.
- باستطاعة النظام البرلماني تشكيل حكومة توافقية ائتلافية تأخذ بالحسبان القوى والأحزاب الصغرى، خاصة إذا تم الأخذ بألية التمثيل النسبي في الانتخابات⁽²⁾، لما لذلك من دور في منع استئثار الأحزاب الكبرى في البرلمان، وتذليل الصعوبات بين جميع القوى المتنافسة.
- يشجع النظام البرلماني على الحوار الجاد بين القوى السياسية، وهو ما يرفع من المستوى السياسي في الدولة والمجتمع، وهو ما سيسهم في حل المشكلات الناتجة عن سنوات الحرب الطويلة.
- يسمح النظام البرلماني للقوى السياسية الصغيرة والأقليات بلعب دور هام في السلطة، وهو أمر تحتاجه سورية التي تعاني فيها الأقليات من تخوفات ناجمة عن تداعيات الحرب.

مخاطر النظام البرلماني بالنسبة للوضع السوري :

- النظام البرلماني قد لا يصلح في سورية حالياً، كونه يحتاج لثقافة في المجتمع تؤمن بالتداول السلمي للسلطة وعمل الأحزاب، وكذلك إمكانية غياب الزعامة الفردية، وهي ثقافة غير موجودة، ويحتاج بناؤها لسنوات، وعليه لا يمكن في الحالة السورية الحالية إنتاج رئيس بوظائف اسمية أو شرفية، وبالمقابل لا

2 - نظام التمثيل النسبي يحصل فيه كل حزب على عدد من المقاعد يتناسب وعدد الأصوات التي حصل عليها في صناديق الاقتراع في الدائرة الانتخابية التي تجري فيها الانتخابات.

يمكن إنتاج حكومة بأغلبية نيابية لتتمكن من ممارسة عملها، وهو ما يعني أنه لا يمكن إنتاج سلطة تشريعية قادرة على تحقيق تبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية.

قد يمكن التغلب على هذه العقبة من خلال البدء بتشكيل أحزاب وعمل حملات توعية سياسية حول تنوع أنظمة الحكم، ومحاذير الاستبداد بالسلطة لمختلف فئات السوريين.

- النظام والمعارضة في سورية يفتقران للخبرات القادرة على إدارة التعددية السياسية، وهناك استقطاب حاد بينهما، وتسود بينهما ثقافة "كل شيء أو لا شيء"، وهذا يعني التباعد السياسي الذي سيراكم صعوبات كبيرة في العمل المشترك.

وفي الواقع فإن الخبرة لا تأتي إلا من خلال التدريب والممارسة العملية، لذلك من المهم تقديم تدريب متوازن للجماعات السياسية، والاستفادة من التجارب والخبرات العالمية في المجال، ومن خلال التطبيق العملي ستكتسب الخبرة المطلوبة.

- النظام البرلماني بحاجة لأحزاب وحوامل سياسية غير موجودة في سورية حالياً، وهو ما يدعو لضرورة البدء بتشكيل الأحزاب والتجمعات السياسية التي ستكون قادرة على المشاركة في الحياة البرلمانية.

- يمكن للنظام البرلماني أن يؤدي لظهور تحققات سياسية تُشكل لتكون مواتية لجهات خارجية ليس ضمن الأقطاب فقط وإنما في قلب الأكثرية. وهذا الوضع قد يشكّل أرضاً خصبة لحفظ مصالح لاعبين إقليميين ودوليين يعينهم على حساب الدولة السورية والشعب السوري والمصالح السورية، مما من شأنه أن يبقي الدولة السورية ضعيفة ومترهلة ومدقّرة. وهذا المحذور محتمل جداً، لكن بالمقابل سيكون للتجمعات الوطنية دورها ودعمها الشعبي الذي سيمكنها من خدمة سورية والسوريين.

- يكفي في النظام البرلماني أن تؤمّن ثلثاً معظماً حتى تشل النظام السياسي والدولة بأكملها، وهذا سيؤثر على الوضع العام في سورية الخارجة من حرب وهي بحاجة لكثير من العمل والقرارات لتجاوز حالة الدمار والحرب. وهذا الأمر يحتاج لمنظومة قوانين تفككه، وتبعد خطره.

- غياب الأريّة الصالحة لحياة حزبية صحيحة لا سيما في السنوات الأولى في مرحلة ما بعد الأسد قد يؤدي إلى غياب أغلبية حزبية واضحة. وكفي أن تغيب أغلبية واضحة عن البرلمان فبنشأ لدينا سلطة ضعيفة أو نظام محاصصة، وهذا ممكن جداً في سورية حالياً لعدم وجود أحزاب قوية لها شعبية.

- يمكن أن يتم تعطيل الحكومة من داخلها وسط اعتراض وزراء على سياسة الوزير الأول، وهذا غير مستبعد في الحالة السورية التي تعاني من استقطابات كبيرة، وهو ما يحتاج لمنظومة قوانين تنتبه لهذا وتعمل على تلافيه.

- موعد الانتخابات في هذا النظام غير ثابت، ومن حق رئيس الوزراء أن يدعو لانتخابات جديدة مبكرة متى رغب في ذلك في حال شعر أن الشعب يؤيد سياساته، وبما أن رئيس الدولة ورئيس الوزراء غير منتخبين مباشرة من الشعب يكون من الصعب على الشعب محاسبتها إلا من خلال ممثليه في البرلمان.

- النظام البرلماني في الظروف المذكورة أعلاه يشجّع على الانقسام والمحاصصة الطائفية التي ستؤدي لوضع يشبه الوضع اللبناني الطائفي الفاشل، وهو أحد أهم المحاذير التي يجب مراعاتها، لكن يبقى

الوضع اللبناني على علاقته أفضل من وضع سورية التي خضعت للاستبداد والفساد الذي دمرها وابعاه لداعميه.

- النظام البرلماني يتيح في كثير من الأحوال لأحزاب صغيرة أن تلعب دوراً كبيراً يفوق حجمها الشعبي في تقرير أمور حاسمة، منها تشكيل الحكومة واتخاذ بعض القرارات الهامة، وفي الحالة السورية قد يؤثر هذا على حالة الاستقرار والسلم الأهلي.
- إذا فشلت الأغلبية العددية في تمثيل نفسها عبر عدد محدود من الأحزاب الكبرى وتناثرت أصواتها بين عدد هائل من الأحزاب في مقابل تماسك مفترض لممثلي الأقليات فإن هذا سيخلق حالة حزبية غير صحية وستؤثر على السلم الأهلي الهش أساساً. وهو ما يحتاج لوعي وإدراك سياسي لتداركه.
- المعاهدات التي وقعها نظام الأسد مع روسيا، رهنه البلاد لخمسين سنة قادمة، وهذا الوضع يحتاج لاختيار نظام حكم يكون قادراً على التعامل مع هذا الوضع، والنظام البرلماني في ظل واقع اقتصادي متردٍ قد لا يكون قادراً على فعل الكثير حيال ذلك، بسبب طبيعة هذا النظام، لكن يبقى هذا الأمر مرتبطاً بالحل السياسي والجهود الدبلوماسية والقانونية التي يمكن أن تُبذل للتخفيف من مضار تلك المعاهدات.
- أكثر ما يخشى في سورية أن يكرس واقع التقسيم الطائفي والعرقي ليطغى على كامل مرافق الدولة، وذلك لغياب المؤسسات الحزبية القادرة على تقديم مشاريع متنوعة تسمح للمواطن الاختيار بينها.

النظام الرئاسي:

يمارس فيه رئيس الدولة السلطة التنفيذية بأكملها، بما فيها السياسة الخارجية، وهو القائد العام للجيش والقوات المسلحة، ويمكنه التدخل في المجال التشريعي.

ينتخب فيه رئيس الدولة بشكل مباشر من قبل الشعب. ويتميز بالفصل التام بين السلطات، فلا يحق للبرلمان إسقاط رئيس الجمهورية ولا محاسبته على قرار سياسي أو مساءلته، ولا يشارك أعضاء البرلمان في الحكومة التي يرأسها الرئيس، وبالمقابل لا يحق للرئيس حل البرلمان ولا يتدخل في جلساته ولا يشارك فيها. والرئيس في النظام الرئاسي مخول بتعيين وزرائه الذين تتلخص وظيفتهم بتنفيذ رؤيته وبرنامجه، ويغيب دور المعارضة السياسية والأقليات عن السلطة التنفيذية مما يمنح استقراراً أكبر للسلطة.

ويقوم النظام الرئاسي على الأركان التالية:

- أ- فردية السلطة التنفيذية وتركزها بيد الرئيس.
- ب- الرئيس منتخب من الشعب.
- ت- الفصل التام أو المطلق بين السلطات

مزايا النظام الرئاسي :

- هناك فصل جامد بين السلطات في النظام الرئاسي، وتظهر فيه السلطان التنفيذية والتشريعية متوازنتين، وهو ما يتيح لكل منهما مراقبة الأخرى.
- يتميز النظام الرئاسي باستقرار وقدرة على إدارة البلاد بطريقة عملية.
- يتيح النظام الرئاسي مساحة أكبر لمناقشة الخيارات السياسية البديلة في الدولة، كون المعارضة لا تشكل خطراً على بقاء الحكومة ولا تملك الدعوة للانتخابات مبكرة.

عيوب النظام الرئاسي :

- فيه ميل نحو الاستبداد لأن الانتخابات ذات طبيعية تتيح للرايح الفوز بكل شيء.
- الرئيس في النظام الرئاسي المنتخب من الشعب ينتابه شعور بأنه يمثل الأمة، وهو ما يدفعه لعدم تقبل المعارضة، وإساءة استعمال السلطة.

مزايا النظام الرئاسي في الحالة السورية :

- النظام الرئاسي يسهم في دعم القرارات الصعبة التي ستواجهها سورية في المستقبل القريب، كونه نظاماً مستقراً والمعارضة فيه لا تشكل خطراً على بقاء الحكومة.
- النظام الرئاسي أفضل من الناحية العملية لأنه يتوافق مع الثقافة السياسية الموجودة في سورية التي تعطي لمنصب الرئيس مكانة مميزة، ولم تعدد على وجود رئيس بمنصب شرقي.
- عدم وجود أحزاب قوية في سورية يجعل النظام الرئاسي أكثر عملية وقدرة على إدارة البلاد.
- أشكال الحكم جميعها قد تكون ديمقراطية أو استبدادية، والاختلاف يتعلق ببنية المجتمع وثقافته التي تلائم شكل الحكم، وفي الحالة السورية يجب على واضعي التصميم السياسي المؤسسي العمل على إزالة تركيز السلطة بيد الرئيس عن طريق السلطة التنفيذية الجماعية (رئيس ونائب رئيس أول ونائب رئيس ثاني) وتحديد مدة ولايته دستورياً، أو عن طريق إزالة تركيز السلطة التنفيذية بإنشاء مستويات إضافية للحكم عبر اللامركزية؛ وهذا سيلغي القول بشمولية النظام الرئاسي واستبداده، كما يمكن إخضاع السلطة التنفيذية لدرجة كبيرة من الإشراف القضائي، مع عدم إفساح المجال لحدوث تواطؤ بين قضاة المحكمة العليا والسلطة التنفيذية K وذلك من خلال ضوابط دستورية لا تسمح للرئيس بحق اقتراح القوانين على السلطة التشريعية، وتضمن حقه بالاعتراض فقط، بالإضافة إلى صلاحيات المحكمة الدستورية في مراقبة دستورية القوانين، ومراقبتها لأعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، كل هذا يمنع الاستبداد، ويناسب الثقافة السياسية السورية. وهو ما سيسمح بالاستفادة من محاسن النظام الرئاسي الذي تحتاجه سورية لقدرته الأكبر على العمل وفق الواقع السوري.
- النظام الرئاسي يمكن أن يكون قادراً على التعامل بشكل أكثر حيوية مع الواقع الاقتصادي المتردي في سورية، بسبب قدرته على اتخاذ قرارات سريعة وحاسمة.

مخاطر النظام الرئاسي في الحالة السورية :

- يؤدي إلى ترسيخ الاستبداد في سورية، خاصة مع غياب ثقافة تداول السلطة التي سببها تسلط نظام الأسد لعقود.
- يحتاج النظام الرئاسي لحالة ديمقراطية ناضجة ومستقرة ووعي سياسي عالٍ في المجتمع كي يتقبل الشعب قرارات الرئيس المنتخب، وهو ما تفتقر إليه سورية في وضعها الراهن. لكن يمكن عبر الحوارات وبت الوعي تدارك ذلك مع الأيام.
- غياب الاتفاق والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية سيعسر مهمة الرئيس ويصيب الدولة بحالة شلل، وغياب هذا الاتفاق أمر وارد جداً في الحالة السورية بسبب غياب الثقة بين المكونات السياسية، وسورية بحاجة لمرونة وعمل كبير لتجاوز تداعيات الحرب الطويلة. وهذا يمكن التغلب عليه من خلال الممارسة العملية التي ستكشف عن مصالح مشتركة ونقاط التقاء يمكن البناء عليها للوصول إلى اتفاق وتعاون مثمر بين الأطراف جميعها.
- النظام الرئاسي لا يعطي فرصة كبيرة لمساءلة الرئيس، والحل الوحيد أمام الشعب لمحاسبة الرئيس وحزبه هي الانتخابات، وفي سورية لا يوجد ثقافة انتخابية قادرة على هذا، رغم أننا بحاجة بناء هذه الثقافة من خلال الممارسة الانتخابية الديمقراطية، وتوعية الشعب بأهمية هذه الممارسة لحماية البلد وتقدمه.
- قدرة السياسيين على تصميم هيكلية سياسية قادرة على الحد من صلاحيات الرئيس وتنحية مخاطر استبداده في الحالة السورية ضعيفة بسبب التدخل الإقليمي والدولي في صياغة الحل السياسي السوري، وهو ما سيفتح المجال لترسيخ الاستبداد في سورية لسنوات طويلة قادمة.

النظام شبه الرئاسي :

وهو نظام حكم يخلط بين النظام البرلماني والرئاسي، فيأخذ من النظام الرئاسي مؤسسة الرئاسة، ويأخذ من النظام البرلماني مؤسسة الحكومة، ويتشارك فيه رئيس الوزراء المنتخب من البرلمان، ورئيس الدولة المنتخب من الشعب السلطة التنفيذية، وتتوزع الصلاحيات بين الرئيسين، لكن يحق للبرلمان مساءلة رئيس الوزراء وتغييره إن ارتأى ذلك، لكن لا يحق له مساءلة الرئيس ولا إقالته، بينما وفي حالات معينة يحق للرئيس حل البرلمان والدعوة إلى انتخابات نيابية مبكرة.

وكلما كان الرئيس متمتعاً بمساندة الأغلبية البرلمانية، فإن موقف الحكومة التي يعينها يكون قوياً، وبذلك يكسب قوة كبيرة تتجاوز أحياناً سلطة الرئيس في النظام الرئاسي. وتصبح مهمة الحكومة في هذه الحالة مساندة الرئاسة في تنفيذ سياساتها، وهو ما يتيح استقراراً في البلاد. أما إذا كان الرئيس لا يتمتع بالأغلبية البرلمانية فإن الحكومة لا تملك وسيلة المبادرة مما يؤثر على استقرارها، ويكون الرئيس ضعيفاً وقد تقتصر

مهمته على تعيين رئيس وزراء قادر على جمع أغلبية برلمانية مع الاحتفاظ لنفسه بدور المحافظ على النظام وإن كان يمارس سلطة معنوية واسعة.

لكن أهم مساوئ النظام شبه الرئاسي أنه يكون عرضة للجمود السياسي المؤدي للتعطيل والشلل في حال لم يحصل توافق بين رئيس الوزراء ورئيس الدولة، وذلك عندما يكونان من حزبين متعارضين، أو في حال لم يحصل انسجام بينهما لأي سبب من الأسباب.

لا يستطيع النظام شبه الرئاسي أن يحقق الفوائد المرجوة منه إلا إذا تحقق فيه ما يلي:

- أ- سلطة رئاسية محدودة.
- ب- أغلبية لحزب واحد يدعم الحكومة، أو أغلبية منظمة قائمة على ائتلاف ثابت، مع حيادية الرئيس أو انتسابه لحزب آخر.
- ت- مجلس تشريعي فاعل وقادر على المراقبة والإشراف على الحكومة والرئيس.
- ث- تقاسم ومشاركة للسلطة التنفيذية بشكل فعال وذو معنى بين الرئيس ورئيس الحكومة.
- ج- وجود قيادة رئاسية فعالة في أوقات الأزمات أو في حالة العجز أو القصور البرلماني.

مزايا النظام شبه الرئاسي :

- ثنائية السلطة التنفيذية: رئيس الجمهورية والوزير الأول.
- مسؤولية الحكومة أمام البرلمان.
- تلعب الأحزاب السياسية دوراً رئيساً في الانتخابات على مختلف مستوياتها (بلدية، برلمانية، رئاسية)
- من حق الحكومة إصدار قرارات لها فاعلية القوانين بشرط موافقة رئيس الجمهورية على ذلك. ولها الحق في اقتراح القضايا التي يجب مناقشتها في مجلس الشعب ويمكن أن تشترط على مجلس الشعب الكيفية التي يجب أن يتم بها مناقشة هذه القضايا كأن تشترط أن يتم مناقشتها بدون تعديل ولا إضافة أو أن يتم التصويت عليها بنعم أو لا.
- يعطى النظام شبه الرئاسي لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الشعب والمطالبة بانتخابات جديدة للمجلس بشرط ألا يسيء استخدام هذا الحق. ومن جهة أخرى يمكن للمجلس فصل رئيس الوزراء أو أي وزير آخر عن طريق سحب الثقة منهم.
- لرئيس الجمهورية في النظام شبه الرئاسي الحق في فرض قانون الطوارئ، والحق في استفتاء الشعب في قضايا يراها هامة ونتائج هذا الاستفتاء لها قوة القانون في الدولة.
- المرجعية الدستورية في هذا النظام في يد مجلس دستوري. وكيفية اختيار هذا المجلس يختلف من دولة إلى أخرى.

عيوب النظام شبه الرئاسي :

- المشكلة الأساسية التي تواجه هذا النظام عندما تتصادم مصالح رئيس الجمهورية مع مصالح رئيس مجلس الوزراء الذي يمثل مصالح البرلمان، مما يؤدي للجمود السياسي والشلل السياسي في البلاد.
- إساءة استخدام قانون الطوارئ من قبل رئيس الجمهورية.
- إمكانية قيام رئيس الجمهورية بإساءة استخدام حقه في استفتاء الشعب.
- هيمنة رئيس الجمهورية، إذ يعتبر في المركز المتفوق والوزارة أقرب إلى سكرتاريا.
- عدم مسؤولية رئيس الجمهورية إلا في حالة الخيانة العظمى.
- صعوبة الائتلاف الحكومي بين الأحزاب.

مزايا النظام شبه الرئاسي بالنسبة للحالة السورية :

- يتيح النظام شبه الرئاسي قدرًا من المشاركة بين القوى المعارضة، فيمكن لأحد الأحزاب أن يشغل أحد مناصبها منصب الرئاسة، بينما يشغل الحزب الآخر منصب رئاسة الوزراء، وبهذا يشترك الحزبان في النظام الحاكم، وهو ما يناسب الوضع السوري لأنه يضمن مشاركة في الحكم بين القوى المتعارضة.
- إن الحد من تأثير رئيس الدولة في اختيار وتعيين أعضاء الحكومة من شأنه زيادة احتمال استقلالية رئيس الوزراء والحكومة عن تأثير رئيس الدولة، ما يسمح لهم بضبط تجاوزات رئيس الدولة نفسه، وهو ما يعمل على زيادة التعاون لتقاسم السلطة بين الأحزاب السياسية جميعها.
- يمكن في النظام شبه الرئاسي ضمان وجود قيادة فعالة في أوقات الأزمات، أو في حال عجز المجلس التشريعي أو رئاسة الوزراء عن أداء المهام والأعمال المنوطة بهما، دون استبداد، وهو ما تحتاجه سورية الخارجة من حرب طاحنة.

مخاطر النظام شبه الرئاسي في الحالة السورية :

- يحتاج هذا النظام إلى حالة من الانسجام بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة لتحقيق الاستقرار في البلاد، وهذا لا يمكن تحقيقه في الحالة السورية الحالية، خاصة إذا كان رئيس الوزراء معارض لسياسة رئيس الدولة، وهو ما سيعيد البلاد لحالة عدم الاستقرار من جديد.
- لا يوجد في سورية حالياً أحزاب معارضة تاريخية عندها قدرة حزبية لتشكيل أغلبية داخل البرلمان، لأنه لا يوجد أحزاب قوية، وهو ما يفتح المجال لتأثير السلطة التنفيذية القائمة في الانتخابات البرلمانية واستحوادها على آليات اتخاذ القرار.
- يخشى من إساءة رئيس الجمهورية لقانون الطوارئ، خاصة وأن سورية شهدت هذا في سنوات حكم آل الأسد.

سيناريوهات الحل السياسي في سورية ونظام الحكم

حسب المعطيات في الحالة السورية فإن الحل السياسي في سورية قد يتخذ الأشكال التالية:

- أ- انتقال سياسي على أساس القرار 2254 (دون تفاصيل خاصة بالأسد أو النظام).
- ب- اتفاق دولي على إزاحة الأسد وتمكين المعارضة من الحكم على كامل الأراضي السورية.
- ت- حكم ذاتي في مناطق منفصلة أو فيدرالية بحكم وجود مناطق نفوذ دولية.
- ث- حكومة وحدة وطنية من النظام والمعارضة بعد إعداد الدستور من قبل اللجنة الدستورية والذهاب للانتخابات 2021.
- ج- حصول انقلاب سياسي ضد نظام الأسد وقيام حكومة وظيفية.
- ح- نسف التسوية السياسية واستمرار النظام في الحكم.

فإذا حاولنا دراسة نظام الحكم المناسب وفق هذه السيناريوهات نجد أننا أمام حالتين:

بقاء النظام ورموزه في الحكم :

وذلك ممكن في حالة :

- أ- انتقال سياسي على أساس القرار 2254 فليس هناك نص فيه يمنع نظام الأسد من المشاركة في العملية السياسية⁽³⁾.
 - ب- أو قيام حكومة وحدة وطنية من النظام والمعارضة.
 - ت- أو حصول انقلاب سياسي ضد نظام الأسد وقيام حكومة وظيفية بدعم روسي.
 - ث- نسف التسوية السياسية واستمرار النظام في الحكم.
- وهذا يعني:

- في حال تم اختيار النظام الرئاسي ووصل أي من رموز النظام السابق لسدة الحكم فإن هذا سيعني بقاء الاستبداد واستمراره، حتى لو تم وضع ضمانات دستورية لمنع ذلك، بسبب الثقافة المجتمعية التي لم تعند على التداول السلمي للسلطة، ولرمزية منصب رئيس الدولة الذي يستطيع فعل أي شيء كما في التصور الجمعي في سورية، وهو ما سيساعد على عودة الاستبداد وتمكينه.

3 - بعض المحللين يرون أن القرار 2254 يحتاج لعملية تفاوضية حول السلال الأربعة، وكان قبله القرار 2118، الذي تبنى بيان جنيف1 الذي رسم ملامح الحل السياسي في سورية. وفي عام 2014 بدأت مفاوضات جنيف2 وفق القرار 2118 وبيان جنيف1، وعندما وصلت المفاوضات لطريق مسدود وقفت العملية، ثم صدر القرار 2254 الذي يحتوي السلال الأربعة ولكنه يحتاج لتفاوض حولها، والفهم العالمي للعملية السياسية في سورية اليوم يقول: نبدأ بالدستور ثم البيئة الآمنة ثم الانتخابات، وبهذا يتحقق الانتقال السياسي.

- في حال تم اختيار النظام البرلماني، سيكون هناك تشارك للحكم بين النظام والمعارضة، مع سيطرة النظام كونه يملك السيطرة الأكبر على الأرض، وبالتالي ستكون الانتخابات لصالحه، ومشاركة المعارضة ستكون ضعيفة. لكن يمكن وضع ضمانات دستورية تمنع عودة الاستبداد وتضمن مشاركة فاعلة للمعارضة في السلطة.
- في حال تم اختيار النظام شبه الرئاسي، فغالباً سيكون الرئيس من النظام ورئيس الحكومة من المعارضة، لكن مع ضعف المعارضة وتشرذمها وخبرة النظام في الحكم، يخشى من تغول رئاسة الدولة وبالتالي عودة الاستبداد وتمكينه مجدداً في سورية.

في حال عدم مشاركة النظام أو رموزه في الحكم :

وذلك ممكن في حالة:

- أ- اتفاق دولي على إزاحة الأسد وتمكين المعارضة من الحكم
- ب- قيام حكم ذاتي أو فيدرالية في مناطق منفصلة.

وهذا يعني:

- في حال تم اختيار شكل الدولة المركزية فإن النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي سيكون أكثر مناسبة لإدارة البلاد، لكن يجب وضع ضمانات دستورية لمنع حدوث الاستبداد مرة أخرى في سورية. وهذه الضمانات تتركز حول:

1. تحديد الولاية الرئاسية.
2. بنود واضحة ومقيدة لإعلان حالة الطوارئ.
3. الأحكام والمبادئ الدستورية الراسخة غير القابلة للتعديل.
4. أغلبية تشريعية عظمى تصدق على التعديلات الدستورية.
5. بنود مفصلة وواضحة بخصوص الاستفتاءات الدستورية.
6. ضمانات لانتخابات نزيهة ذات إدارة مستقلة.
7. المراجعة القضائية للدستور.
8. الرقابة البرلمانية على الموازنة.
9. تقييد القوى المعارضة للديمقراطية.

- وكون أن النظام شبه الرئاسي يوفر مزايا توزيع السلطات بين مؤسستي الرئاسة والحكومة، ولحاجة سورية لحياة حزبية تعددية؛ يكون النظام شبه الرئاسي هو الأنسب لسورية في هذه الحالة.
- في حال تم اختيار شكل الحكم اللامركزي فإن النظام البرلماني سيكون أكثر مناسبة لإدارة البلاد، مع ضرورة تبني نظام انتخاب نسبي لضمان مشاركة واسعة من كل الأطراف.

خاتمة وتوصيات

كما ذكرنا فإن أشكال الحكم جميعها على اختلافها قد تكون ديمقراطية أو استبدادية، وذلك مرتبط بثقافة المجتمع وبنيته التي تلائم شكل الحكم وطريقة تنفيذه على أرض الواقع. وفي الحالة السورية التي تغيب فيها الثقافة السياسية الديمقراطية يجب العمل على:

- أ- إزالة تركيز السلطة بيد الرئيس، كمهمة أساسية.
- ب- العمل على فصل السلطات.
- ت- تعزيز آليات المراقبة والمساءلة على مؤسسات السلطات.
- ث- العمل على ترسيخ ثقافة ديمقراطية تؤسس لتداول سلمي للسلطة، ولحياة حزبية تعددية صحية، تؤمن استقراراً مستداماً في سورية.

لذلك فإن تصميم الدستور على أساس نظام برلماني ربما يكون الأنسب لتحقيق هذه المهمات الأساسية لبناء سورية المستقبل التي تقوم على الحرية والقانون.

ولكن يجب الانتباه إلى ما يلي:

- الإقرار بالمعارضة كعنصر أساسي ضمن الهياكل التمثيلية وخاصة ضمن البرلمان، مع ضرورة إقرار الدستور بحقها في أن تُمثَّل داخل هياكل المجلس النيابي، وأن تتراًس لجنة أو بعض اللجان فيه.
- وضع مواد دستورية تضمن الفصل بين السلطات، وتفصل مهام كل منها، وتبين آليات انتقال السلطات بشكل يضمن التداول السلمي للسلطة.
- تعزيز الرقابة والمساءلة على عمل السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية، والاهتمام بتشكيل المحكمة الدستورية العليا بما يضمن استقلالها وقدرتها على العمل الصحيح.
- العمل على نشر الوعي السياسي بين السوريين حول مزايا التداول السلمي للسلطة وأثره على تقدم البلاد.
- ضرورة تشكيل الأحزاب السياسية ذات البرامج الوطنية الواضحة القادرة على الحصول على ثقة الناخب السوري.
- العمل على تأمين بيئة آمنة ومحايدة تسهّل قيام الأحزاب السياسية وتضمن حرية العمل السياسي في سورية.
- تصميم نظام انتخابي على أساس التمثيل النسبي في البرلمان لضمان مشاركة أوسع للأحزاب السياسية المختلفة.
- العمل على أن يكون شكل الحكم في الدولة السورية لا مركزياً في الإدارة والاقتصاد.

وأخيراً: إن التحديات الدستورية في سورية ما تزال كبيرة جداً، لكننا بحاجة كسوريين لأن نملك معرفة ووعياً قادرين على تأسيس دستور يراعي احتياجات ومطالب السوريين ويسهم في حل تداعيات الحرب الكارثية، ويتوافق مع المعايير الدولية، وكل ما تم تقديمه في هذه الورقة هو اجتهاد قابل للنقاش والتعديل.

المراجع

1. أنظمة الحكم، النظام شبه الرئاسي نموذجاً، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، ورقة بحثية 27، مارس 2012.
2. خطة التحول الديمقراطي في سورية، الفصل الثالث: بناء النظام السياسي في سورية المستقبل، بيت الخبرة السوري، أغسطس 2013.
3. الدساتير المتعاقبة في سورية تحليل ومقارنة، مركز إدراك للدراسات والاستشارات، حزيران 2017.
4. لماذا اعتمدت فرنسا النظام شبه الرئاسي وما هي مميزات هذا النظام؟ الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية، 6/12/2019، على الرابط: <https://2u.pw/ONwzx>
5. مآلات تشكيل اللجنة الدستورية، محمد خالد شاكر، مرصد الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الإعلامي مينا.
6. مجالات العلاقات الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد، وسيلة وزالي، مجلة آفاق برلمانية عربية، العدد الأول، شباط 2011.
7. المرحلة الانتقالية وإشكاليات بناء الدولة السورية، محمد خالد الشاكر، مركز حرمون للدراسات، مارس 2017.
8. مشروع الأجنحة الوطنية لمستقبل سورية، محور الحوكمة وبناء المؤسسات والتحول الديمقراطي قطاع الدستور، الأسكوا، تموز 2015.
9. مقابلات وجلسات نقاش بإشراف مركز عين الشرق مع عدد من الخبراء السياسيين والقانونيين والدستوريين.
10. النظام البرلماني دراسة بعض الدساتير البرلمانية، علي عبد المعطي حمدان، مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي، المجلد 3، العدد 15، مايو 2019.
11. النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة، مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق جامعة نيويورك، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2014م.



www.ainalsharq.com

