



SLDP

Syrian Legal Development Programme
البرنامج السوري للتطوير القانوني

المشاركة السياسية والنظام الانتخابي الانتقالي في سوريا: القانون الدولي كمرساة معيارية





البرنامج السوري للتطوير القانوني (SLDP):

البرنامج السوري للتطوير القانوني (SLDP): منظمة غير حكومية وغير منحازة، تأسست في عام ٢٠١٣ - وسُجّلت في المملكة المتحدة في عام ٢٠١٤ - للاستجابة للقضايا المعقدة المتعلقة بحقوق الإنسان التي أثارها الصراع السوري الذي اندلع في عام ٢٠١١. يعمل البرنامج من خلال تسخير القانون الدولي، وهو يضم فريقاً من الباحثين والمحليين السوريين والدوليين المؤهلين تأهيلاً متقدماً في مختلف جوانب القانون الدولي الذين يتمتعون بمهارات فريدة وفهم شامل للديناميات السياسية والاستراتيجية السورية على المستويات المحلية والإقليمية والدولية، ولديهم صلات قوية مع الجهات الفاعلة على الأرض ومع صنّاع السياسات. وقد اكتسب المتخصصون القانونيون والمحامون المؤهلون في البرنامج السوري للتطوير القانوني، من خلال سنوات من الخبرة الأكاديمية والعملية، مهارات تحليلية فريدة، ووعياً بالسياق السوري وعواقب النزاع. وقد برز البرنامج بكونه منظمة قانونية مرموقة يمكن لمنظمات المجتمع المدني السورية الأخرى الرجوع إليها لاستقاء المشورة والتوجيهات من الخبراء في شأن قضايا القانون الدولي الناشئة عن السياق السوري. وقد ساهمنا في تدريب العديد من الفاعلين العاملين في نظام العدالة والمساءلة في سوريا، وبناء وتعزيز قدراتهم على المشاركة في مبادرات العدالة والمساءلة الحالية والمستقبلية التي تُركّز على القانون الدولي واستخدامه في التوثيق والمناصرة والمشاركة المباشرة مع مختلف الفاعلين.

إخلاء المسؤولية: لا يعكس محتوى هذا المنشور الرأي الرسمي لوزارة الخارجية الألمانية. وتقع المسؤولية عن المعلومات والآراء المُعرَب عنها بالكامل على عاتق المؤلف (المؤلفين).

حقوق الملكية الفكرية

© البرنامج السوري للتطوير القانوني (SLDP) (٢٠٢٣). هذا العمل مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي - غير تجاري - رخصة ShareAlike الدولية للإصدار ٤.٠. لديك حرية نسخ وإعادة توزيع المواد بأي وسيلة أو تنسيق، وكذلك تعديل المحتوى والبناء عليه بشرط إيراد الإشارة الصريحة للمصدر، وتوفير رابط للرخصة وتوضيح إذا ما جرت أي تعديلات. يمكنك القيام بذلك بأي طريقة ملائمة، ولكن ليس بأي طريقة تشير إلى أن البرنامج السوري للتطوير القانوني يؤيدك أو يدعم استخدامك. لا يجوز لك استخدام المحتوى لأغراض تجارية. في حال قمت بالتعديل أو الاعتماد على المواد، فيجب عليك توزيع مساهماتك بموجب نفس الرخصة الأصلية.

جدول المحتويات

5

المقدمة

3

الملخص التنفيذي

25

الملحق: قائمة التوصيات
والنتائج المنتظرة

8

الإطار القانوني الدولي الواجب
التطبيق على النظام الانتخابي
في سوريا

الملخص التنفيذي

مع اقتراب سوريا من تشكيل مجلس شعب جديد في إطار سلطتها الانتقالية، من المقرر إجراء الانتخابات في ٥ تشرين الأول/أكتوبر. لن تتم العملية على شكل انتخابات عامة على مستوى البلاد، بل ستتبع آلية هجينة تستند إلى المادة ٢٤ من الإعلان الدستوري والمرسوم التشريعي رقم ١٤٣ (القانون الانتخابي المؤقت). ووفقاً لهذا الإطار، يحتفظ رئيس الجمهورية بسلطة شاملة على تشكيل المجلس: إذ يعين مباشرة ثلث الأعضاء، بينما يتم اختيار الثلثين المتبقين من خلال إجراءات تديرها لجنة عليا للانتخابات، يعين أعضاؤها بدورهم من قبل الرئيس. يجعل هذا الترتيب النظام بأكمله معتمداً بدرجة كبيرة على الرئاسة ومرتبلاً بها مؤسسياً، مما يقوّض مبدأ الفصل بين السلطات.

عدم تعليق الحقوق الانتخابية في المرحلة الانتقالية. لا يمكن للظروف الانتقالية أن تبرّر تعليق حق المواطنين في المشاركة في الشؤون العامة. وعلى الرغم من هذه الظروف، تبقى سوريا ملزمة بالتزاماتها بموجب القانون الدولي، ولا سيما المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تكفل حق كل مواطن في المشاركة في الشؤون العامة والتأثير في الحياة السياسية. فبموجب المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مقروعة مع المواد ٢(أ) و٣ و٦٦، تظلّ التزامات سوريا في ما يتعلق بالمشاركة والمساواة وعدم التمييز والتزامات فورية وملزمة. ورغم أنّ الإطار القائم لا يمثل بعداً لهذه المعايير، يتعيّن على الدولة أن تكفل الحقوق المقرّرة في المادة ٢٥ دون إبطاء؛ ولا يجوز أن يخضع للتدرّج سوى الجوانب العملية للتنفيذ، لا جوهر الالتزام أو نطاقه. ولا يفرض القانون الدولي نموذجاً انتخابياً واحداً، لكنه يلزم أي نظام باحترام حقوق الاقتراع والتمثيل وحمائتها. ويجوز قبول الآلية الهجينة القائمة، المعتمدة على الانتخاب غير المباشر، حصراً كتدبير قصير الأجل، وفقط إذا اقترنت بإصلاحات واضحة ومحددة زمنياً تؤدي إلى الاقتراع العام والتمساوي. ولا يجوز تفسير أي جزء من هذه الورقة باعتباره إضفاءً للشرعية على خروج دائم أو بنيوي عن هذا المبدأ. وأي تقييد مؤقت يجب أن يكون ضمن مسار واضح نحو التنفيذ الكامل والتمتع الفعلي بحقوق الاقتراع لجميع المواطنين.

استناداً إلى ما تقدّم، لا تهدف التوصيات الواردة هنا إلى إحداث إصلاح شامل وفوري للنظام القائم، على الرغم من أنّ الإطار الحالي غير متوافق مع القانون الدولي. ويتمثل المسار الأكثر فعالية في إعادة النظر جذرياً في صلاحيات رئيس الجمهورية بشأن تشكيل مجلس الشعب والهندسة الانتخابية الأوسع. ومع ذلك، تركز هذه التوصيات على التدابير التي يمكن تنفيذها واقعياً في السياق الراهن. وعليه، فهي مصمّمة للتخفيف من الأثر السلبي الحالي على الحقوق السياسية، مع التأكيد على ضرورة اعتماد خارطة طريق واضحة ومحددة زمنياً لتحقيق الامتثال الكامل للمعايير الدولية المتعلقة بحقوق الاقتراع والتمثيل. (للاطلاع على توصيات أكثر تفصيلاً، يرجى مراجعة الجدول في نهاية هذه الورقة).

الاستفتاء كآلية للمساءلة.

في ظل غياب الاقتراع العام والتمساوي، ينبغي النظر جدّياً في إجراء استفتاء عند انتهاء الولاية الأولى لمجلس الشعب (٣٠ شهراً)، بحيث يتاح للمواطنين الاختيار بين تثبيت المجلس بصيغته القائمة أو الدعوة إلى انتخابات جديدة تقوم على الاقتراع العام والتمساوي. من شأن ذلك أن يعزّز مبدأ المساءلة ويؤكد التزاماً واضحاً بإنفاذ الحق في المشاركة السياسية ضمن خارطة طريق زمنية محددة.



تدابير تصحيحية لتعزيز الشمول.

استمرار فجوات التمثيل (بما يشمل النساء والأشخاص ذوي الإعاقة والمناطق المهمشة) يفرض اعتماد إجراءات علاجية عاجلة. يمكن لهذه الإجراءات العلاجية أن تكون عن طريق ممارسة سلطة رئيس الجمهورية على تعيين ثلث لتكون أداة لتصحيح الخلل وترميم فجوات التمثيل، على أن يتم ذلك بشفافية وبالتشاور مع المجتمع المدني، وألا يتحول إلى أداة لسلطة غير مقيدة أو يُنفذ بعيداً عن الرقابة العامة.



الشفافية والمساءلة كضمانات.

رغم أن الإطار القائم لا يضمن فعلياً الاقتراع العام والمتساوي، يمكن التخفيف من الآثار السلبية لهذه الثغرات من خلال تكريس مبادئ الشفافية، وضمان الوصول العلني إلى المعلومات، وإيجاد آليات فعّالة للمراجعة والمساءلة. يعد تمكين المواطنين من الاطلاع على القرارات، ومراجعة اختيارات المرشحين، والطعن في حالات الاستبعاد أمام جهة مستقلة، أمراً أساسياً للحفاظ على الحد الأدنى من الثقة في ممارسة الحقوق السياسية.



المشاركة السياسية أوسع من الانتخابات

الحماية المنصوص عليها في المادة ٢٥ لا تنحصر في العمليات الانتخابية، بل تشمل أيضاً قدرة المواطنين على التأثير في الشأن العام عبر الحوار والتنظيم والوسائل غير الانتخابية التي تدعم الحكم الديمقراطي. ويقتضي صون هذه القنوات ضمان وحماية الحقوق المرتبطة بها — حرية الرأي والتعبير، وحرية التجمع السلمي، وحرية تكوين الجمعيات، وعدم التمييز — طوال المرحلة الانتقالية. وتقع على عاتق الدولة مسؤولية توفير بيئة مدنية تمكن السوريين من تبادل الأفكار والتنظيم الجماعي ومساءلة السلطات العامة.



الانتصاف والطعون كجزء لا يتجزأ من الحقوق السياسية

في ظل القيود البنيوية التي يعاني منها الإطار الانتخابي القائم، تُعدّ آليات الانتصاف والطعون القانونية المتوافقة مع المعايير الدولية أمراً لا غنى عنه. فهي توفر للمواطنين وسيلة للطعن في انتهاكات حقوقهم السياسية و مساءلة السلطات الانتخابية. إن ضمان خضوع الطعون لمراجعة قضائية مستقلة، وأن تكون القرارات معللة ومتاحة للعلن، وأن يتمكن المجتمع المدني من مراقبة العملية على امتداد الدورة الانتخابية، يُعدّ أمراً أساسياً للتخفيف من الآثار السلبية لغياب الاقتراع العام والمتساوي. وفي السياقات الانتقالية، لا تمارس آليات الانتصاف والرقابة كضمانات إجرائية فحسب، بل كوسيلة حيوية يمارس من خلالها المواطنون حقوقهم السياسية حين تفشل أجزاء أخرى من النظام في تأمينها.



إن وضع خارطة طريق واضحة ومحددة زمنياً نحو الاقتراع العام والمتساوي، وضمان فضاء مدني مفتوح على امتداد الدورة الانتخابية، ووضع ضمانات فورية ضد الإقصاء، هي خطوات أساسية لترسيخ واجب الدولة في كفالة الحقوق المدنية والسياسية بصورة مستقرة ومستدامة، ليس باعتبارها أهدافاً اختيارية للتحقق التدريجي، بل كالتزامات مُلزمة، لا يجوز تأجيل التمتع الكامل بها إلا بقدر ما تفرضه قيود تشغيلية حقيقية ومثبتة بالأدلة تجعل التنفيذ الفوري مستحيلاً.

١. المقدمة

تؤكد ديباجة النظام الانتخابي المؤقت أن تطبيق هذا القانون يجب أن يتم وفقاً لأحكام الإعلان الدستوري. استناداً إلى الديباجة، يتبين أنه بالإضافة إلى المواد التي تتناول صراحةً إنشاء مجلس الشعب وعمله، يتضمن الإعلان الدستوري أيضاً المادة ١٢ (الفقرة ٢)، التي تُقرّ بأن القانون الدولي يُشكّل جزءاً لا يتجزأ من الإطار الدستوري، وذلك بقدر ما يتصل بالالتزامات والحقوق المنصوص عليها في المعاهدات الدولية التي صادقت عليها الجمهورية العربية السورية.



المادة ١٢ (الفقرة ٢) من الإعلان الدستوري:

تُعدّ جميع الحقوق والحريات المنصوص عليها في المعاهدات والمواثيق والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، التي صادقت عليها الجمهورية العربية السورية، جزءاً لا يتجزأ من هذا الإعلان الدستوري.

وعلى مقتضيات
المصلحة الوطنية
العليا

الديباجة:

بناءً على أحكام
الإعلان الدستوري



في أيار/مايو ٢٠٢٥، أصدر البرنامج السوري للتطوير القانوني (SLDP) تحليلاً شاملاً للإعلان الدستوري، حدّد في المادة ١٢ (الفقرة ٢) باعتبارها مرجعاً معيارياً لمسار الانتقال في سورية. تجعل هذه المادة القانون الدولي جزءاً لا يتجزأ من الإطار الدستوري، بما يضمن بقاء الحقوق المنصوص عليها في المعاهدات التي صادقت عليها سورية ملزمة ونافذة طوال المرحلة الانتقالية. وبذلك تؤدي المادة ١٢ (الفقرة ٢) وظيفة "مرساة قانونية" تفرض أن يُقاس كل مسار من مسارات التفسير والتنفيذ، بما في ذلك الإصلاحات الانتخابية، على ضوء الالتزامات الدولية.²



هذا التدرّج يقتصر على الجوانب العملية لتنفيذ الحق؛ أمّا الالتزام ذاته فهو فوري. وبعبارة أخرى، لا يجوز فهم الترتيبات الانتقالية باعتبارها استثناءات مؤقتة من حقوق المشاركة، بل كجزء من مسار متواصل للائتمثال، حيث تُرشد الالتزامات الدولية عملية الإصلاح التدريجي وتضبط وتيرتها واتجاهها.

وانطلاقاً من هذا المنظور، يكتسب مبدأ «التحقّق التدريجي»، على الرغم من اقترانه عادةً بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، أهمية خاصة في مجال الحقوق المدنية والسياسية خلال الفترات الانتقالية الهشة. فقد لا يكون الائمثال الكامل للمادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية متاحاً بصورة فورية، لكن المادة ١٢ (الفقرة ٢) تُلزم السلطات السورية باتخاذ خطوات متعمّدة وملموسة وموجّهة نحو هذا الهدف. وهذا التدرّج يقتصر على الجوانب العملية لتنفيذ الحق؛ أمّا الالتزام ذاته فهو فوري. وبعبارة أخرى، لا يجوز فهم الترتيبات الانتقالية باعتبارها استثناءات مؤقتة من حقوق المشاركة، بل كجزء من مسار متواصل للائتمثال، حيث تُرشد الالتزامات الدولية عملية الإصلاح التدريجي وتضبط وتيرتها واتجاهها.

بالرغم مما سبق، لا يجوز تفسير أي جزء من هذه الورقة على أنه يضيء مشروعية على الخروج عن مبدأ الاقتراع العام والمتساوي. فبموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ولا سيما المادة ٢٥ مقروءة مع المادتين ٢١(أ) و٣ و٢٦، تُعدّ التزامات الدولة الجوهرية المتعلقة بالمشاركة والمساواة وعدم التمييز التزامات ذات أثر فوري. وقد تبرّر القيود المرحلية اعتماد تنفيذ متدرّج لبعض التدابير، ولكن فقط عندما يكون كل خروج عن مبدأ الاقتراع العام والمتساوي: (أ) منصوصاً عليه في القانون، (ب) يسعى إلى هدف مشروع، (٣) ضرورياً بشكل صارم ومتناسباً مع عوائق تشغيلية ملموسة ومثبتة بالأدلة (مثل النزوح أو ثغرات السجل المدني)، (٤) غير تمييزي، (٥) محدّد المدة، و(٦) خاضعاً لمراجعة قضائية مستقلة وأسباب معلنة. وهذه الشروط مترابطة ويجب تفسيرها تفسيراً ضيقاً.

تُعدّ العملية الانتخابية عملاً معقداً ومركباً، تمر بمجموعة من المراحل والمستويات التي تحمل في طياتها الأبعاد والديناميات القانونية والسياسية والاجتماعية. وهي ليست حدثاً منفرداً فحسب، بل يُستحسن النظر إليها باعتبارها دورة انتخابية مستمرة، تتأطر ضمن مراحل متعاقبة ومترابطة، يقوم كل منها على بيئة مدنية مُمكنة تكفل حريات التعبير والتجمع وتكوين الجمعيات، فضلاً عن الحق في الوصول إلى المعلومات.

1 في البلدان المستقرة سياسياً، تبدأ الدورة عادةً بمرحلة ما قبل الفترة الانتخابية، حيث يُجهز الإطار القانوني من خلال التعليمات والقرارات الصادرة عن الهيئات المكلفة بالإشراف على الانتخابات، مع وضع الخطط والجدول الزمنية، وتدريب الكوادر، وتسجيل الناخبين والمرشحين، وإجراء الحملات الانتخابية.

2 ثم تأتي المرحلة الثانية وهي الفترة الانتخابية، حيث يتم الاقتراع داخل المراكز الانتخابية، وتُفرز الأصوات، وتُعلن نتائج الاقتراع.

3 وتليها المرحلة الثالثة وهي ما بعد الفترة الانتخابية، حيث يتقدم المرشحون وأصحاب المصلحة بالطعون الانتخابية على النتائج إذا شابت العملية شكوك تتعلق بصحتها ونزاهتها، أو ثارت شبهات بوجود ممارسات أو أفعال قد أثرت في نتيجتها.

4 وأخيراً، هناك مرحلة رابعة غالباً ما تُهمل، تتمثل في الفترة البينية بين الانتخابات، يتم خلالها مساءلة الممثلين المنتخبين عبر آليات الرقابة البرلمانية، ورصد المجتمع المدني، وتحقيقات الإعلام المستقل، وغير ذلك من الضوابط الديمقراطية، بما يضمن بقاء الصلة بين الناخبين وممثلهم نشطة وشفافة حتى موعد الانتخابات التالية.

إن النظر إلى الانتخابات باعتبارها دورة متواصلة مندمجة في فضاء مدني منفتح يبرز أن الامتثال للمادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لا يقتصر على يوم الاقتراع، بل يمتد ليشمل صون نظام ديمقراطي تشاركي شامل ومستدام.

ولكن في الفترات الانتقالية بعد مرور عقود من التهميش والاقصاء السياسي والدكتاتورية سيكون من شبه المستحيل إجراء انتخابات مثالية كما في الديمقراطيات العريقة . ومع ذلك، يمكن في هذه الحالة أن يسهم القانون الدولي في تعزيز حماية حقوق الإنسان في المجالات التي يظل فيها الإطار القانوني صامتاً أو غير متطور أو منتهكاً لحقوق الإنسان، مع كون الامتثال للمادة ٢٥ من العهد ذا أهمية خاصة أيضاً لأنه يُعد مؤشراً على حالة التزام الدولة بحقوق الإنسان بوجه عام. بناءً على ذلك، تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق ثلاثة أهداف رئيسية:



التوجيه نحو بناء البيئة الديمقراطية:

يمكن أن تُسهم هذه الدراسة في تقديم سبل أمام المجتمع المدني وصانعي السياسات لتحليل النظام الانتخابي القائم في علاقته بالبيئة المُمكنة للمشاركة الديمقراطية، ولا سيما حريات التعبير وتكوين الجمعيات والتجمع السلمي، ووضع استراتيجيات للتفاعل المستمر، والرصد والمساءلة طوال ولاية الممثلين المنتخبين، بما يهيئ الظروف اللازمة لتجديد السلطة التشريعية على نحو قائم على الحقوق وتشاركي.



التوصيات السياسية:

تقديم مجموعة من المقترحات لتقييم ما إذا كان إنشاء مجلس الشعب، والخطوات اللاحقة مثل تجديد ولايته وتوسيع الفضاء المدني، يوجّه الإطار الانتخابي في سورية نحو الامتثال التدريجي لالتزاماتها الدولية أو يبعدها عنها.



الإرشاد التفسيري:

أن تكون مرجعاً للنظام الانتخابي السوري المؤقت، بما يتيح تطبيقه، قدر الإمكان، بطريقة تنسجم مع الالتزامات الملزمة لسورية بموجب القانون الدولي؛

ستتناول هذه الوثيقة أولاً الإطار القانوني الدولي الأساسي المنطبق على الانتخابات والحق في المشاركة في الشؤون العامة بموجب المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (القسم الثاني). وسيُستخدم القانون الدولي بعد ذلك كمرجع لتقييم النظام الانتخابي السوري في القسم الثالث. ويهدف هذا التحليل إلى تحديد أوجه القصور الرئيسية واقتراح حلول عملية، سواء فورية أو متوسطة الأجل، لدعم التحقق التدريجي من الحقوق وضمن التمتع الكامل بها عند انتهاء المرحلة الانتقالية.

٢. الإطار القانوني الدولي الواجب التطبيق على النظام الانتخابي في سوريا

إعمالاً للمادة ١٢ (الفقرة ٢) من الإعلان الدستوري، يتعيّن أن يضطلع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بدور محوري في فهم الإطار الانتخابي في سورية، بوصفه المعاهدة الأساسية المكرّسة للحقوق المدنية والسياسية. وقد تناولت المادة ٢٥ من العهد الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة من خلال العملية الانتخابية،³ ونصّت على ما يلي:



المادة ١٢ (الفقرة ٢) من الإعلان الدستوري:

يتعيّن أن يضطلع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بدور محوري في فهم الإطار الانتخابي في سورية

المادة ٢٥ من العهد الدولي

الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة من خلال العملية الانتخابية

«يكون لكل مواطن الحق والفرصة، دون أيّ من التمييزات المذكورة في المادة ٢ ودون قيود غير معقولة:

- (أ) أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إمّا مباشرة أو بواسطة ممثلين يُختارون بحرية؛
- (ب) أن ينتخب ويُنتخب في انتخابات نزيهة ودورية تُجرى بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين بالتصويت السري، بما يكفل التعبير الحر عن إرادة الناخبين؛
- (ج) أن تتاح له، على قدم المساواة العامة، إمكانية تقلّد الوظائف العامة في بلده».

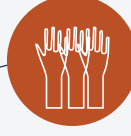
بموجب المادة ٢٥، يُفهم مفهوم المشاركة في الشؤون العامة على مستويات متعددة، منها:

- يشارك المواطنون مباشرة في إدارة الشؤون العامة عند ممارستهم السلطة كأعضاء في الهيئات التشريعية (الحق في المشاركة المباشرة، وفقاً للفقرة (ب)).
- كما يشارك المواطنون مباشرة في إدارة الشؤون العامة عندما يختارون أو يغيّرون دستورهم، أو يبتّون في القضايا العامة عن طريق الاستفتاء أو غيره من العمليات الانتخابية.
- وتُمارس المشاركة في إدارة الشؤون العامة من خلال ممثلين مختارين بحرية عبر عمليات الاقتراع المتسقة مع المادة ٢٥ (ب)، على افتراض أنّ هؤلاء الممثلين يخضعون للمساءلة طوال الدورة الانتخابية عن قيامهم بهذه المهام.
- كما يساهم المواطنون في إدارة الشؤون العامة من خلال التأثير في النقاش والحوار العام مع ممثليهم، أو من خلال قدرتهم على تنظيم أنفسهم. وتعتمد هذه المشاركة على كفالة حرية التعبير والتجمع وتكوين الجمعيات.

وعند النظر في مسألة الامتثال للمادة ٢٥، من المهم توضيح أنّ هذه المادة لا تحدّد نموذجاً دستورياً معيّناً للحكم أو نظاماً سياسياً بعينه، بل تشترط ضمان جملة من الحقوق المرتبطة بالتصويت والتمثيل، بغض النظر عن شكل الحكم الديمقراطي القائم. وقد أكد التعليق العام رقم ٢٥ (١٩٩٦) الصادر عن لجنة حقوق الإنسان أنّ هذه الحقوق تشكّل ركائز أساسية لأيّ نظام انتخابي، وأنّ الامتثال للمادة ٢٥ يجب أن يُفهم في ضوء ضمان مشاركة فعالة وشاملة لجميع المواطنين، على نحو يكرّس الإرادة الحرة للشعب.⁴ وتشمل هذه المتطلبات:



إنشاء هيئة انتخابية
مستقلة للإشراف على
العملية وضمان نزاهتها
وحياؤها؛



اتخاذ تدابير فعّالة لضمان
تمكّن جميع من لهم
الحق في التصويت من
ممارسة هذا الحق؛



إجراء انتخابات حرّة ونزيهة
على فترات منتظمة؛



سنّ قوانين جزائية تحظر
التدخّل التعسفي في
التسجيل أو التصويت،
وكذلك أعمال التهيب أو
الإكراه.



كفالة مبدأ «شخص واحد،
صوت واحد»، وضمان مساواة
أصوات الناخبين جميعاً؛
حظر التمييز ضد أي فئة، أو
التلاعب بتوزيع الناخبين عبر
رسم دوائر انتخابية منحازة أو
تخصيص غير متكافئ
للأصوات؛



إخضاع إجراءات الاقتراع
والفرز لرقابة مستقلة، مع
إتاحة الوصول إلى مراجعة
قضائية أو ما يعادلها؛

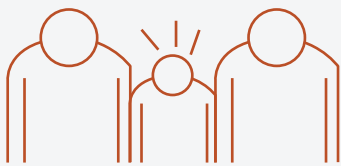
مع ذلك، لا يجوز قراءة المادة ٢٥ بمعزل عن غيرها، ولا ينبغي فهمها على أنها تقتصر على السياق الانتخابي المباشر (إذ إن فقرة واحدة فقط منها تشير إلى الانتخابات)، بل تشمل أنشطة غير انتخابية تُعدّ أساسية لقيام بيئة ديمقراطية سليمة، من شأنها في نهاية المطاف أن تُعزّز حماية حقوق الإنسان والنهوض بها. وبناءً على ذلك، يجب تفسير المادة ٢٥ بما يتّسق مع الحقوق الأخرى المعترف بها في العهد، والتي تُعدّ ضرورية لسلامة عمل النظام الديمقراطي، ولا سيما حرية الرأي والتعبير، وحرية التجمع، وحرية تكوين الجمعيات، والتمنّع الفعّال بهذه الحقوق من دون أي شكل من أشكال التمييز.⁵



الحق في حرية التجمع



الحق في حرية الرأي والتعبير



الحظر المفروض على التمييز



الحق في حرية تكوين الجمعيات



بموجب القانون الدولي، لا يتوقف ضمان المشاركة الفعّالة في الشؤون العامة على مجرد وجود آليات انتخابية شكلية، بل يقوم أساساً على بيئة مدنية موالية تُتيح المشاركة وتدعم استمراريتها.

بموجب القانون الدولي، لا يتوقف ضمان المشاركة الفعّالة في الشؤون العامة على مجرد وجود آليات انتخابية شكلية، بل يقوم أساساً على بيئة مدنية موالية تُتيح المشاركة وتدعم استمراريتها. ولضمان التمتع الكامل بالحقوق المكفولة في المادة ٢٥، يُعدّ الوصول الحر للمعلومات والأفكار بشأن القضايا العامة والسياسية بين المواطنين والمرشحين والممثلين المنتخبين أمراً جوهرياً. ويعني ذلك وجود صحافة حرّة ووسائل إعلام أخرى مستقلة، فضلاً عن حرية مناقشة الشؤون العامة، وتنظيم المظاهرات والاجتماعات السلمية من دون قيود، وممارسة النقد والمعارضة. كما يشمل ذلك الحق في حرية تكوين الجمعيات، وحرية الانخراط في النشاط السياسي سواء بصفة فردية أو من خلال الأحزاب السياسية أو غيرها من المنظمات.

ويجب أيضاً قراءة المادة ٢٥ من العهد بالاقتران مع المادة ٢ والمادة ٢٦، التي تؤكد أنّ التمتع بجميع الحقوق المضمنة في العهد يجب أن يتم دون أي شكل من أشكال التمييز.^٦ ويشمل هذا الحظر التمييز المباشر وغير المباشر، سواء تجسّد في فروق أو تفضيلات أو قيود أو حدود في التمتع بالحقوق أو في سبل الوصول إليها.

وفيما يخصّ مبدأ عدم التمييز، تبرز صلة عدّة معاهدات أخرى صادقت عليها الجمهورية العربية السورية، من بينها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (السيداو، ١٩٩٧)، التي تُلزم الدول الأطراف باتخاذ جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في الحياة السياسية والعامة، وتكفل لها، على قدم المساواة مع الرجل، الحق في «التصويت في جميع الانتخابات والاستفتاءات العامة، والأهلية للانتخاب في جميع الهيئات المنتخبة بالاقتراع العام».^٧ كما تؤكد المادة ٣ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على مبدأ المساواة بين النساء والرجال في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية.^٨



المادة ٢٩ من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

تضمن الدول الأطراف للأشخاص ذوي الإعاقة الحقوق السياسية وفرصة التمتع بها على أساس المساواة مع الآخرين،

كما صادقت الجمهورية العربية السورية على اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (٢٠٠٦)، التي تنصّ مادتها ٢٩ على أنّ «تضمن الدول الأطراف للأشخاص ذوي الإعاقة الحقوق السياسية وفرصة التمتع بها على أساس المساواة مع الآخرين، وتتعهد بأن تكفل لهم إمكانية المشاركة الفعّالة والكاملة في الحياة السياسية والعامة على قدم المساواة مع الآخرين، إمّا مباشرة وإمّا عن طريق ممثلين يختارونهم بحرية، بما في ذلك كفالة حقهم وفرصتهم في التصويت والترشح».^٩

الحقوق المكرّسة في المادة ٢٥ تحظى أيضاً بدعم من المادة ٥(ا) من العهد الدولي، التي تنص على ما يلي:¹⁰

«لا يجوز تفسير أي حكم في هذا العهد على نحو يفهم منه أنه يجيز لأيّ دولة أو جماعة أو شخص أيّ حق في القيام بأي نشاط أو أداء أي عمل يهدف إلى تدمير أيّ من الحقوق أو الحريات المعترف بها فيه أو إلى تقييدها بدرجة أكبر مما هو منصوص عليه في هذا العهد».



تتمتع المادة ٥ بقيمة تفسيرية وعملية بالغة الأهمية، غالباً ما يُغفل عنها في تحليلات المادة ٢٥؛ إذ تشكّل بنداً وقائياً يضمن عدم تحريف أحكام العهد أو الاستناد إليها لتبرير ممارسات من شأنها تقويض أو إلغاء الحقوق التي يكفلها.

وعملياً، تحمي المادة ٥(ا) العهد من أي تفسير مغلوطة قد تلجأ إليه الدول أو الجماعات أو الأفراد سعياً لإلغاء الشرعية على أفعال تستهدف الحرمان أو الانتقاص أيّ من الحقوق والحريات المعترف بها فيه أو تقييدها بشكل مفرط، بما في ذلك الحقوق المكفولة في المادة ٢٥. ويؤكد هذا النص أنّ العهد لا يمكن أن يفهم أبداً على أنه يمنح تفويضاً لتقييد المشاركة السياسية، أو قمع العمليات الديمقراطية، أو تقويض المؤسسات التمثيلية بما يتجاوز الحدود المقررة صراحةً في نصوصه.

ومن خلال ذلك، تعرّز المادة ٥ الإطار المعياري الداعم للمادة ٢٥، إذ تمنع التفسيرات التي قد تهين الطريق لظهور أنظمة استبدادية أو مناهضة للديمقراطية. وهي تذكر الدول الأطراف بأنّ اللاتزامات الواردة في العهد، بما فيها تلك المتصلة بالحق في المشاركة في الشؤون العامة، يجب أن تُفسّر وتنفّذ بطريقة تكفل إلى أقصى حد ممكن حماية الحريات الديمقراطية وكرامة الإنسان.

٣. تطبيق الإطار الانتخابي السوري وانسجامه مع معايير القانون الدولي

لا تنص المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على نموذج دستوري واحد أو شكل محدّد للحكم، غير أنّها تفرض التزامات واضحة على الدول بكفالة حقوق التصويت والمشاركة في الشؤون العامة من خلال آليات تمثيلية حقيقية، وذلك على النحو الذي بيّنه التعليق العام رقم ٢٥.



من الضروري تقييم ما إذا كان بالإمكان، على الرغم من القيود التي يفرضها السياق الحالي، تحسين بعض عناصر الإطار الانتخابي القائم، سواء في الوقت الراهن أو في مراحل لاحقة من عمل مجلس الشعب، بما يقوّيه من الامتثال للمادة ٢٥.

وعليه، يصبح من الضروري تقييم ما إذا كان بالإمكان، رغم القيود التي يفرضها السياق الراهن، تحسين بعض عناصر الإطار الانتخابي القائم، سواء بصورة عاجلة أو في مراحل لاحقة من عمل مجلس الشعب، بما يقوّيه من الامتثال الكامل للمادة ٢٥. فجوهر هذه المادة يتمثل في إقرار حق كل فرد في الإسهام في رسم ملامح حكم بلاده عبر ممثلين يتحمّلون المسؤولية ويعكسون الطموحات والآراء الواسعة للمجتمع.

ويجب أن ينطلق هذا التقييم من معيار صارم: فأى خروج عن الاقتراع العام والمتساوي يُعدّ مفترضاً غير متوافق مع المادة ٢٥، ولا يمكن التسامح معه، إن جاز أصلاً، إلا كتدبير مؤقت وضيّق النطاق لمعالجة عوائق تشغيلية ملموسة، شريطة أن يستند إلى أساس قانوني، وأن يلاحق هدفاً مشروعاً، وأن يكون ضرورياً على نحو صارم ومتناسباً، وألا ينطوي على تمييز، وأن يخضع لرقابة قضائية مستقلة، وأن يتمتع بالشفافية، وأن يقترن بمهلة زمنية نهائية محددة سلفاً.

وبناءً على ذلك، تعرض التحليلات التالية المتطلبات الجوهرية للامتثال كما طوّرتها التعليقات العامة والاجتهادات ذات الصلة، وتحدّد القضايا الأساسية التي يجب معالجتها من أجل تعزيز قدرة السوريين على ممارسة حقوقهم المكفولة بموجب المادة ٢٥.

الحق في التصويت والترشح:



تناولت الصكوك الدولية وخاصة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حق المواطنين في المشاركة في إدارة الشأن العام وأن ينتخب ويُنتخب في انتخابات نزيهة، وحق المواطنين في عدم التمييز من خلال تعهد الدول باحترام الحقوق المعترف بها وكفالتها لجميع الأفراد دون أي تمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير السياسي أو الأصل القومي أو الثروة أو النسب أو غير ذلك من الأسباب. وقد حددت الفقرة ١ من التعليق العام رقم ٢٥ الصادر عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان حول المشاركة في إدارة الشأن العام أنه يجب أن يُقر الحق في الاقتراع في الانتخابات وفي الاستفتاءات الشعبية بموجب القانون ويجوز أن يخضع هذا الحق فقط لتقييدات معقولة، مثل تعيين حد أدنى لسن ممارسة حق الانتخاب.¹¹ بموجب المادة ٢٥ من العهد، فإن حق التصويت وحق الترشح هما ضمانتان متلازمتان ومتكاملتان، لا غنى لإحدهما عن الأخرى لضمان المشاركة الفعلية في إدارة الشأن العام. إلا أنّ الإطار السوري الحالي يقوّض كلا الحقيقتين في آن واحد من خلال نصوص مقيّدة وغامضة.

وأما لناحية الاقتراع العام الذي يفترض مشاركة المواطنين في الانتخابات، فيشكل النظام الانتخابي المؤقت انتهاكاً للمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجمهورية العربية السورية، حيث حصر النظام الانتخابي المؤقت حق انتخاب أعضاء مجلس الشعب (الثلثين) من قبل هيئة انتخابية يتم تعيينها من قبل هيئة إدارة الانتخابات نفسها، وبالتالي يعني ذلك أن هيئة الانتخابات والتي ستصدر الترشيحات منها ستكون مسؤولة أمام الجهة التي عينتها ولا تكون مسؤولة أمام جموع الجماهير لأنها لم تختارها ولم تمنحها هذه السلطة. وبالتالي يكون الحق في التصويت ضمن الإطار الحالي محصور في مجمع انتخابي معين من قبل الإدارة الانتخابية المؤقتة.

وأما لناحية الحق في الترشح والذي ينطبق عليه ذات المعايير الدولية، فقد كان النظام المؤقت وتعليماته التنفيذية واضحة لناحية حصر الحق في الترشح لأعضاء الهيئة الناخبة الذين تم اختيارهم من قبل اللجنة العليا للانتخابات واللجان الفرعية ليكونوا أعضاء في المجتمع الانتخابي (الهيئة الناخبة)، وبذلك يكون النظام الانتخابي المؤقت قد وضع شروطاً تقييدية، حيث حصر الحق فقط في أعضاء الهيئة الناخبة. كما لم يحدد النظام الانتخابي المؤقت أو تعليماته أي شروط أو معايير يتم من خلالها قبول ترشح البعض ورفض ترشح آخرين، وهو ما يجعل الموضوع غارقاً في الكثير من الغموض في ظل عدم وجود معايير، وعدم وجود نظام داخلي لهيئة إدارة الانتخابات وعدم نشرها لمحاضر الجلسات، فلا يكون المواطن السوري قادراً على فهم الآلية التي تم من خلالها قبول ترشيح شخص ما وعدم قبول الآخر، وفي حال ترشح كافة أعضاء الهيئة الناخبة ما هو المعيار للقبول أو الرفض؟



تُعدّ ضمانات الشفافية أمراً
جوهرياً في حال رفض
الترشيحات استناداً إلى هذه
الأسس، وذلك للتحقق مما إذا
كان الاستبعاد مبرراً قانوناً وفقاً
للمادة ٢٠ من العهد الدولي
الخاص بالحقوق المدنية
والسياسية (مقروعة مع المادة
٥٠)، أو أنه يشكل انتهاكاً لحق
الأفراد في حرية الرأي والتعبير.

إلى جانب ذلك، يستخدم المرسوم لغة غامضة وفضفاضة تسمح بتفسيرات انتقائية و إقصائية دون وجود ضوابط واضحة لها. فهو يستبعد أي شخص يُعتبر «مؤيداً للنظام السابق» أو «منتمياً إلى منظمات إرهابية» أو «داعياً إلى الانفصال أو الاعتماد على قوى أجنبية». ومع ذلك، فإن الحق في التصويت والترشح يجب أن يكفل من دون أي شكل من أشكال التمييز. وبموجب القانون الدولي، يصعب تبرير القيود القائمة على الرأي السياسي، وغالباً ما تُعتبر قيوداً غير معقولة. ومن ثم، من الضروري التمييز بوضوح بين الممارسة المشروعة لحرية الرأي والتعبير، وبين الدعوة المحظورة التي ترقى إلى التحريض على التمييز أو العداء أو العنف. وتُعدّ ضمانات الشفافية أمراً جوهرياً في حال رفض الترشيحات استناداً إلى هذه الأسس، وذلك للتحقق مما إذا كان الاستبعاد مبرراً قانوناً وفقاً للمادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (مقروعة مع المادة ٥٠)، أو أنه يشكل انتهاكاً لحق الأفراد في حرية الرأي والتعبير.¹²

وبالمثل، يشير المرسوم إلى فئات مثل «الكفاء» و«الوجهاء» ويفرض متطلبات تعليمية محددة (المادة ٢١)، (الفقرتين ١٤ و ١٥)، لكنه لا يوضح مثلاً من هو «الوجهاء» أو ما معيار «الكفاءة». إن غياب التعريفات الواضحة لهذه المصطلحات يفتح الباب أمام تطبيق تعسفي، بما ينطوي على مخاطر جدية من التمييز والإقصاء، وهو ما يتعارض مع المادة ٢٥.¹³

إن الشفافية، والحق في الحصول على المعلومات، ومساءلة السلطات العامة، تمثل أدوات رئيسية للتخفيف من الآثار السلبية لانتهاكات الحق في الاقتراع العام والمتساوي. وبناءً عليه:

- لذلك يكون من المناسب أن تقوم اللجنة العليا للانتخابات كجزء من واجبها والتزامها بإدارة انتخابات شفافة ونزيهة، أن تعمل على نشر محاضر الجلسات التي يتم من خلالها اتخاذ القرارات الخاصة بتسمية أعضاء الهيئة الناخبة، ونشر أسماء الذين ترشحوا من أعضاء الهيئة الناخبة ومن قبل ترشحه ومن رُفض.
- فضلاً عن ذلك، يتعيّن على اللجنة أن تعتمد وتنشر معايير واضحة وموضوعية ومحددة بدقة لكل من حق التصويت وحق الترشم، وأن تضمن أن يكون أي استبعاد خاضعاً لمراجعة قضائية مستقلة، وأن تكون جميع القرارات متاحة للرأي العام. إن مثل هذه التدابير ضرورية لتعزيز الشفافية، والحدّ من التقدير الواسع، وبناء ثقة المواطنين في العملية الانتخابية. كما يجب أن تكون هذه المعايير محددة بوضوح، ومُتاحة بصورة شفافة، بحيث يتمكن جميع المواطنين من الاطلاع عليها وفهمها، ضماناً لتكافؤ الفرص ومنع الاستبعاد التعسفي.

- يتعيّن ضمان الشفافية الكاملة لنتائج الانتخابات النهائية من خلال نشر معلومات واضحة وميسرة حول برامج وأجندات كل عضو منتخب. ويُراد من هذا الإجراء تمكين المجتمع من مراقبة الأداء ومسئلة الممثلين، فضلاً عن ضمان احترام المادتين ٥ و٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وذلك بمنع الممارسات التي تُقوّض المشاركة الديمقراطية أو تروّج للتمييز أو العداة أو العنف.
- يتعيّن كفالة إتاحة المعلومات المتعلقة ببرامج وأجندات جميع المرشحين بصورة علنية طوال العملية الانتخابية. كما ينبغي وضع آليات تمكّن الدوائر الانتخابية (مثل المجتمعات في المحافظات ذات الصلة) من التفاعل مع هذه البرامج والأجندات، حتى في حال عدم قدرتهم على ممارسة حق التصويت أو اختيار المرشحين، تعزيراً للشمولية والمشاركة الواعية في الشؤون العامة.



النظام الانتخابي وعدالة التمثيل:

يُشكّل تقييم مدى توافق الترتيبات الانتخابية في سوريا مع المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ركناً أساسياً يتمثّل في فحص تصميم النظام الانتخابي ومدى عدالة التمثيل الذي يحقّقه. إن توزيع المقاعد، وحدود الدوائر الانتخابية، والقواعد الناظمة للمشاركة، كلّها تؤثر بصورة مباشرة في ما إذا كان المواطنون يتمتعون بفرص متكافئة للتأثير في الشؤون العامة، وفي ما إذا كانت تشكيلة مجلس الشعب تعكس تنوع المجتمع.

تم تحديد الدوائر الانتخابية على أساس المناطق الإدارية في المحافظات مع جواز أن تتألف الدائرة الانتخابية من أكثر من منطقة واحدة، حيث تم تخصيص عدد المقاعد المخصص لكل دائرة انتخابية بما يتناسب مع عدد السكان في الدائرة الانتخابية بناء على الإحصاء الوارد بقرار وزارة الإدارة المحلية رقم ١٣٧٨/ق تاريخ ٢٠١١/١١/٢٧ م، مع إمكانية زيادة أو جبر الكسور بعملية الحساب.¹⁴ يمكن التعليق على ذلك من منظور العدالة في توزيع المقاعد بناء على الإحصاء الوارد في المرسوم ١٣٧٨/ق لعام ٢٠١١، وهو غير عادل على الإطلاق بالنسبة للكثير من المناطق وخصوصاً بالنسبة لدمشق وريفها، وذلك نتيجة حالات النزوح الداخلي إلى المحافظات التي كانت تعتبر إلى درجة ما آمنة خلال فترة الثورة السورية لحين سقوط النظام. إضافة لتوزيع المقاعد الصادر عن اللجنة العليا للانتخابات، حصلت كل من مدن (دير الزور / إدلب / حلب) على (١٠ / ١٢ / ٣٢) على التوالي أي بمجموع وقدره (٥٤ مقعداً بنسبة ٣٨.٥%) من أصل (١٤٠ مقعداً على امتداد الجغرافيا السورية، بينما حصلت محافظتي دمشق وريفها على (١٢ / ١٠) على التوالي. وبالتالي، يمكن القول أنه لا يوجد عدالة في تمثيل أصوات السكان المقيمين في دمشق وريفها، ويكون صوت المواطن في محافظات مثل (حلب / إدلب / دير الزور) أكثر قوة من صوت المواطن في دمشق وريفها.

رغم أن الإطار الناظم للانتخابات المقبلة لا ينص على الاقتراع العام والمباشر، فإن المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تظلّ توجب أن يتمتّع جميع المواطنين، ضمن النظام المعتمد، بالمساواة في وزن وأثر مشاركتهم.

إن الخلل القائم في التوزيع، والذي يمنح نفوذاً غير متناسب لبعض الدوائر الانتخابية في حين يضعف تمثيل دوائر أخرى، يشكّل انتهاكاً لمبدأ المساواة في حق الاقتراع من خلال إحداث فروق غير مبررة في الوزن الانتخابي، حتى في إطار آلية الاقتراع غير المباشر.



المادة ٢٥ من العهد الدولي

يتمتع جميع المواطنين بحق المشاركة من دون تمييز قائم على الإقامة أو الانتماء السياسي أو السيطرة الفعلية على الإقليم.

ثمة إشكالية إضافية تتمثل في الاستبعاد الفعلي لمناطق كاملة من العملية الانتخابية. فالمناطق الخارجة عن سيطرة الحكومة، تظل خارج نطاق تطبيق النظام الانتخابي الحالي. وهذا الواقع يعني حرمان شريحة كبيرة من السوريين من حقهم في المشاركة، الأمر الذي يثير تساؤلات جوهرية حول مدى تمثيلية مجلس الشعب كجسم وطني شامل. وبموجب المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، كما فسرتها اللجنة في التعليق العام رقم ٢٥، يتعيّن أن يتمتع جميع المواطنين بحق المشاركة من دون تمييز قائم على الإقامة أو الانتماء السياسي أو السيطرة الفعلية على الإقليم. إن أي إطار يستبعد بصورة هيكلية جزءاً واسعاً من السكان يقوّض شرعية العملية ويشكّل انتهاكاً مباشراً لمبدأ المشاركة المتكافئة. كما يُستبعد اللاجئون والنازحون من هذه العملية.

وأما لناحية تمثيل النساء فقد وضع النظام الانتخابي المؤقت نسبة ٢٠% من أعضاء الهيئة الناخبة أن يتم اختيارها من النساء، على الرغم من أن نسبة النساء من مجموع الشعب السوري أكبر بكثير وبذلك حتى النسبة التي تم وضعها في الهيئة الناخبة لا تعكس حقيقة نسبة النساء في المجتمع السوري، وهو ما يشكل تقويضاً من دور النساء حتى ضمن الهيئة الناخبة.

وقد شدّدت لجنة القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة في توصيتها العامة رقم ٢٣ (١٩٩٧) على أنّ مشاركة النساء المتساوية في الحياة العامة والسياسية هي التزام جوهري على عاتق الدول الأطراف، وأنه لا يكفي النص على نسب متواضعة أو رمزية، بل يتعيّن اعتماد تدابير خاصة مؤقتة، بما في ذلك الحصص، لضمان الوصول الفعلي إلى المساواة.¹⁵ يؤكد التعليق العام رقم ٢٥ على أن المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تُلزم الدول بكفالة المشاركة المتساوية لجميع المواطنين دون تمييز، ويشدد بصورة خاصة على ضرورة إزالة العقبات التي تحول دون ممارسة النساء لحقوقهن السياسية على قدم المساواة مع الرجال. ومن ثمّ، فإن تحديد نسبة متدنية لا تتجاوز ٢٠% لا يمكن أن يُعتبر امتثالاً كافياً، بل يجب أن يُفسّر كحدّ أدنى مؤقت، على أن تُتخذ خطوات تدريجية نحو تحقيق المساواة الفعلية والتمثيل المتوازن للنساء والرجال على السواء.

وإن تحديد نسبة متدنية إلى هذا الحد للنساء في الهيئة الناخبة من شأنه أن يقوّض دورهن في الشؤون العامة، حتى ضمن البنية المحدودة للهيئة الانتخابية، ويهدد بتكريس الإقصاء البنيوي بدلاً من تعزيز المساواة الحقيقية في المشاركة السياسية. كما أوجب النظام الانتخابي المؤقت وتعليماته أن يكون هناك تمثيل لمصابي الثورة وذوو الإعاقات بنسبة لا تقل عن ٣% . ولكن وجود هذه الفئة في الهيئات الناخبة لا يضمن تمثيلها في البرلمان .

وفي هذا السياق، تكسب نظريّة المعتمدة لتصويب الأصوات إلى مقاعد أهمية مماثلة؛ إذ إن الاعتماد على نظام الأغلبية النسبية من دون حدّ أدنى للأصوات يزيد من حدّة الاختلالات البنيوية المبيّنة أعلاه. لم ينص النظام الانتخابي المؤقت أو التعليمات التنفيذية صراحة على نوع النظام الانتخابي، وإنما فقط تمت الإشارة في البند ١٦ من القسم «خامساً - عملية الانتخاب» في التعليمات التنفيذية حول ترتيب الأسماء حسب تسلسل الأصوات من الأعلى إلى الأدنى،¹⁶ ما يعني أن النظام المتبع هو نظام الأغلبية النسبية أي سيتم ترتيب الأسماء حسب تسلسل الأصوات من الأعلى حتى الأدنى دون أن يكون هناك عتبة معينة من الأصوات يجب على المرشحين تجاوزها للوصول إلى البرلمان، وهو ما يعني أنه من الممكن أن يكون المرشح الذي حصل على الأصوات مثلاً قد حصل على (٣٠%) من الأصوات لكنه استطاع الوصول إلى البرلمان

بموجب القانون الدولي، يتعيّن على الدول أن تعتمد تدابير فعّالة تكفل تمكّن جميع الأشخاص الذين يحق لهم التصويت من ممارسة هذا الحق. ويجب اتخاذ تدابير إيجابية لإزالة الحواجز المحدّدة، كما يتعيّن اللجوء إلى إجراءات تمييز إيجابي لمعالجة مسألة ضعف تمثيل النساء.

وبالنظر إلى النظام الانتخابي غير المباشر الذي أرسته المنظومة الحالية، يمكن طرح جملة من التوصيات لضمان أكبر قدر ممكن من الاتساق مع الحقوق المحمية بموجب المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية:



وينبغي أيضاً النظر في تدابير تصحيحية إضافية لمعالجة أوجه القصور الأخرى في التمثيل، على سبيل المثال تلك التي تمس الأشخاص ذوي الإعاقة أو تنجم عن اختلالات جغرافية. وفي هذا السياق، ينبغي فهم سلطة الرئيس في تعيين بوصفها آلية علاجية ترمي إلى تعزيز احترام وحماية الحقوق المكفولة بموجب المادة ٢٥، حيث يفشل النظام الانتخابي القائم في تحقيق ذلك. كما يجب أن تتم عملية تعيين هذه بالتشاور الوثيق مع منظمات المجتمع المدني، ضماناً للشفافية والشمولية والاتساق مع المعايير الدولية.



إذا تبين بعد إجراء الانتخابات عبر الهيئات الناخبة أن تمثيل النساء داخل مجلس الشعب يقل عن تمثيل الرجال، سيكون المجال متاحاً أمام رئيس الجمهورية أن يفي بالتزامات الدولة من خلال اتخاذ إجراءات تمييز إيجابي لتعيين عدد إضافي من النساء، بما يضمن تحقيق المساواة في التمثيل. ويجب أن تتم هذه الإجراءات من خلال مشاورات فعلية وحقيقية و بشراكة مع المنظمات و التجمعات النسائية السورية في الفضاء المدني، ضماناً لأن تعكس التعيينات أولويات النساء وتطلعاتهن.



مشاركة النساء:

يجب النظر إلى الحصة البالغة ٢٠% المقررة للنساء في الهيئات الناخبة باعتبارها حدّاً أدنى لا سقفاً، بما يكفل المساواة في التمثيل. وينبغي اعتماد معيار مماثل فيما يخص تشكيل مجلس الشعب ذاته.

بوجه عام، لا نقرّ بأنّ التعيين التنفيذي يمكن أن يكون بديلاً عن الاقتراع العام والمنتسوي. وحيثما يسمح الإطار القائم بتعيينات مباشرة محدودة، ينبغي أن تعمل هذه التعيينات حصراً ك تدابير خاصة مؤقتة وضيقة النطاق لمعالجة أوجه النقص الواضحة في التمثيل (مثل النساء، والأشخاص ذوي الإعاقة، والنازحين واللجئين، أو المناطق المهمّشة)، وذلك انسجاماً مع القانون الدولي المتعلق بالتدابير الخاصة المؤقتة، لا كسلطة زبائية مفتوحة بلا حدود. ويقتضي ذلك: (١) معايير قانونية دقيقة ترتبط بفجوات تمثيل قابلة للقياس؛ (٢) قوائم ترشيح شفافة يتم إعدادها بالتشاور مع هيئات المجتمع المدني الممثلة؛ و(٣) قرارات علنية معلّلة تخضع لرقابة قضائية مستقلة. ويجب كذلك تقييد سلطة السلطة التنفيذية في التعيين من خلال سقف محددة وأجال زمنية نهائية مرتبطة بمعالم موضوعية، مع إجراء مراجعات دورية، بحيث يتم إنهاء العمل بهذا الإجراء فوراً يصبح الاقتراع العام والمنتسوي ممكناً. وبهذه الشروط وحدها، يشكّل التعيين المباشر أداة علاجية داعمة للحقوق في مرحلة انتقالية، لا بديلاً عن الاقتراع العام.

دورية الانتخابات:



ورد في التعليق العام رقم ٢٥ الصادر عن لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة بشأن الحق في المشاركة في الشؤون العامة، والتصويت والترشح، والوصول المتكافئ إلى الوظائف العامة، عملاً بالمادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أنّ الانتخابات الدورية والنزيهة هي أمر أساسي لضمان مساءلة الممثلين المنتخبين، وأنه يجب إجراؤها على فترات زمنية معقولة.

وعلاوة على ذلك، أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها رقم ١٣٧/٤٦ المؤرخ في ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، المعتمد بهدف زيادة فعالية مبدأ إجراء انتخابات دورية ونزيهة، على أنّ إرادة الشعب هي أساس سلطة الحكومة، وأنّ هذه الإرادة يُعبّر عنها من خلال انتخابات دورية نزيهة تُجرى بالاقتراع العام والمنتسوي والسري.¹⁷ كما شدّدت على أنّ الحق في المشاركة في النظام السياسي يقوم على المواطنة المتساوية وعلى حق الانتخاب العام يُعدّ أمراً جوهرياً لتنفيذ مبدأ الانتخابات الدورية والنزيهة. وعند تناول مسألة دورية الانتخابات العامة ومتطلب أن تكون الفترات الفاصلة بينها معقولة، فإنّ الغاية، وفقاً لقرار الجمعية العامة المذكور أعلاه، هي المساءلة، أي تمكين الشعب من اختيار الممثلين الأكفأ.



المادة ٢٦ - مدة الولاية

١- يتولّى مجلس الشعب السلطة التشريعية إلى حين اعتماد دستور دائم وتنظيم انتخابات تشريعية وفقاً لذلك الدستور.

٢- تكون مدة ولاية مجلس الشعب ثلاثين شهراً، قابلة للتجديد.

ينظّم الإعلان الدستوري، في المادة ٢٦ منه، مدة ولاية مجلس الشعب الناتج عن النظام الانتخابي القائم.¹⁸

المادة ٢٦ - مدة الولاية

١- يتولّى مجلس الشعب السلطة التشريعية إلى حين اعتماد دستور دائم وتنظيم انتخابات تشريعية وفقاً لذلك الدستور.

٢- تكون مدة ولاية مجلس الشعب ثلاثين شهراً، قابلة للتجديد.

غير أنّ الإعلان الدستوري يخلو من أيّ إشارة إلى الجهة المخوّلة بتمديد الولاية بعد انقضاء ثلاثين شهراً وحتى انتهاء المرحلة الانتقالية. ولا ينبغي، من حيث المبدأ، أن يدخل ذلك ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية. ففي حال جرى التمديد بقرار رئاسي منفرد، دون العودة إلى الجهة الأصلية المانحة للشرعية، فإن ذلك ينطوي على تركيز مفرط للسلطة بيد الرئيس، ويقوّض مبدأ فصل السلطات ويهدد بتحويل التدابير الانتقالية إلى وسيلة لإطالة أمد السلطة التنفيذية. أما بالنسبة للثلاثين الآخرين، المنتخبين من قبل المجامع الانتخابية المعيّنة، فيثور التساؤل: من يملك سلطة تمديد ولايتهم؟ في العادة، الجهة التي تمنح التمديد هي ذاتها مصدر الشرعية، أي الجسم الانتخابي الذي انتخبهم في المقام الأول. وإلا فإن مثل هذا التمديد يعثره بطلان وعيب في الشرعية الممنوحة، مما يقوّض مستوى تمثيلية الإرادة الشعبية. وكما ذكر أعلاه، فإن الإطار الانتخابي القائم لا يكفل على نحو كافٍ المساواة والاقتراع العام لجميع المواطنين السوريين. وقد عُزيت هذه الإخفاقات إلى تحديات تشغيلية ناجمة عن النزوح الواسع النطاق، وغياب سجل مدني شامل، وعدم بسط السيطرة الفعلية على كامل أراضي الدولة. ومع ذلك، يتعيّن معالجة هذه العقبات وحلها بحلول نهاية الولاية الأولى البالغة ثلاثين شهراً، بما يتيح التمتع الكامل بالحقوق المكفولة في المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، لغرض تجديد ولاية مجلس الشعب.

تجديد ولاية المجلس بهيئته القائمة؛ أو

(أ)

وبناءً على ما تقدّم، يُوصى بأن يتم تجديد ولاية مجلس الشعب من خلال استفتاء عام يُسأل فيه المواطنون السوريون عمّا إذا كانوا يرغبون في:

المضيّ في إجراء انتخابات عامة وفق مبدأ الاقتراع العام والمتساوي، لانتخاب ممثلين جدد.

(ب)

ولا ينبغي النظر إلى هذا الخيار باعتباره مجرد مخرج فني، بل كحدّ أدنى من الضمانات ضد التمديد التعسفي، وكتدبير لبناء الثقة بين الدولة والمواطنين، بما يعزز شرعية العملية داخلياً وخارجياً. هذا الخيار سيُظهر التزام الدولة السورية بمبدأ التحقق التدريجي من الحقوق المكفولة بموجب المادة ٢٥، من خلال ضمان أن يتم أيّ تجديد ولاية المجلس وفق المعايير الدولية، كما سيحافظ على إمكانية إجراء انتخابات عامة لأعضاء المجلس تبعاً لنتيجة الاستفتاء. علاوة على ذلك، ينبغي أن يُقترن هذا الخيار بتعهدات واضحة بكفالة حرية التعبير وتكوين الجمعيات وعقد الاجتماعات السلمية، فضلاً عن الإسراع في اعتماد قانون الأحزاب السياسية في المراحل الأولى من عمل المجلس. ومن شأن هذه التدابير، مجتمعة، أن تعزّز التحقق التدريجي والتراكمي للحقوق المدنية والسياسية، بما يمهد الطريق لممارسة الحقوق والحريات الديمقراطية في سوريا.

إذا استُخدم الاستفتاء عند بلوغ مهلة الثلاثين شهراً كأداة للمساءلة، فيجب أن يستوفي هو نفسه شروط الاقتراع العام والمتساوي، والاقتراع السري، والتعددية الحقيقية، وضمانات حرية التعبير والتجمع وتكوين الجمعيات، وذلك تحت إشراف إدارة انتخابية مستقلة، مع تمكين المراقبة المحلية والدولية، واعتماد صيغة السؤال مسبقاً من جهة قضائية، وتحديد الآثار القانونية سلفاً. ويجب أن يترتب على أي نتيجة تُلزم بإجراء انتخابات عامة أن تُؤدّي إلى تنظيمها ضمن مهلة غير قابلة للتمديد.



الإطار الشكلي والموضوعي لهيئة إدارة الانتخابات



المادة ١. (أ) والمادة ١٣ من اتفاقية الأمم المتحدة

ضرورة اتخاذ كل دولة ما يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية بما يتعلق بكيفية التنظيم.

توجب المعايير الدولية وفق التعليق العام رقم ٢٥ من قبل لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان إنشاء هيئة انتخابات مستقلة للإشراف على العملية الانتخابية، وضمان إجرائها بنزاهة وحيادية وفقاً للقوانين المعمول بها والتي تكون متوافقة مع العهد الدولي الخاص للحقوق المدنية والسياسية، وفرز الأصوات بحضور المرشحين أو وكلائهم، والقيام بتدقيق مستقل لعملية الفرز وإتاحة المراجعة القضائية حتى يثق الناخبون في نزاهة الاقتراع وسلامة نتائج الفرز. كما أوجبت المادة ١. (أ) والمادة ١٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ضرورة اتخاذ كل دولة ما يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية بما يتعلق بكيفية التنظيم.¹⁹

ويعتبر، من قبيل الممارسات الجيدة والفضلى على المستوى الدولي، قيام الإدارات العامة باتباع أساليب تعزيز الشفافية من خلال وضع نظام داخلي للجنة وما يتفرع عنها، والاطلاع على النظام الداخلي ونشر قراراتها ومحاضر الجلسات التي يتم عقدها على العلن ويكون الأمر متاحاً لأياً كان الاطلاع عليها.

لقد حدد الإعلان الدستوري السوري الإطار المؤسسي في الإشراف على إدارة العملية الانتخابية الخاصة بانتخابات السلطة التشريعية باللجنة العليا للانتخابات مجلس الشعب.

كما حدد المرسوم ١٤٣ لعام ٢٠٢٥ دور اللجنة في الإشراف الكامل على الانتخابات وفق أحكام المرسوم والإشراف على جميع اللجان واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لضمان حرية ممارستها وسلامتها ونزاهتها، كما نصت المادة السادسة أن اللجنة تمارس مهامها واختصاصها باستقلال تام عن أي جهة بحيادية وشفافية. وحظر النظام الانتخابي المؤقت على أي شخص التدخل في شؤونها ومهامها أو الحد من صلاحياتها.²⁰ وقد حددت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ٢٥ على المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في الفقرة ٢. وجوب إنشاء إدارة انتخابية مستقلة للإشراف على العملية الانتخابية وضمان أن يتم إجراؤها بعدالة وحيادية وبما ينسجم مع القوانين النافذة والمعمول بها.²¹ فيكون تأسيسها متوافقاً مع التعليق العام رقم ٢٥ لناحية الاستقلالية بموجب النص الوارد في النظام المؤقت، وهو ما يمنحها الحصانة من أي تدخل أو الخضوع لأي تأثير للحفاظ على استقلالها ونزاهة العملية.

ومع ذلك، فإن هذا الالتزام الشكلي يتقوض بسبب التصميم المؤسسي الأشمل: إذ يمنح الإطار القانوني نفسه رئيس الجمهورية سلطات شاملة على تكوين مجلس الشعب، فيقوم بتعيين ثلث أعضائه مباشرة ويمارس تأثيراً حاسماً على المجلس الأعلى للانتخابات الذي يختار الثلثين المتبقين. إن تركيز السلطة على هذا النحو يجعل البنية الانتخابية برقتها معتمدة هيكلياً ومرتبطة مؤسسياً بالرئاسة، مما يثير تساؤلات جدية حول مدى استقلاليتها وحيادها الفعليين وفقاً للمادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

لقد كان النص في النظام الانتخابي المؤقت صريحاً بخصوص الاستقلال السياسي لهيئة إدارة الانتخابات (اللجنة العليا للانتخابات مجلس الشعب)، وحظر التدخل بشؤونها من أي طرف، كما نص النظام الانتخابي على أن النفقات اللازمة لعمل اللجنة العليا واللجان المنصوص عليها في المرسوم تصرف من الموازنة العامة للدولة بناء على اقتراح اللجنة العليا للانتخابات، ويمكن القول بذلك أن النظام الانتخابي لم ينص صراحة على ضمان الاستقلال المالي لها.

أما من ناحية الشفافية المتعلقة بعمل الإدارة الانتخابية، يُلاحظ غياب أو عدم نشر نظام داخلي أو مدونة سلوك تحكم عمل هيئة إدارة الانتخابات وهي اللجنة العليا وكل اللجان المتفرعة عنها من لجان فرعية ولجان طعون. يطلب عادة من كافة أعضاء هيئة إدارة الانتخابات أن يتم التوقيع على مدونة سلوك خاصة بالعملية الانتخابية تحكم سلوكهم والمحظورات والمباحات، كما يعتبر فتح واثاحة اجتماعات هيئة إدارة الانتخابات للجمهور من العوامل التي تعمل على تعزيز الثقة وتقويتها. إذ يعتبر تقنين قواعد الإجراءات الداخلية لدى هيئة إدارة الانتخابات وتسهيل الوصول إليها ونشرها من أساليب تعزيز الشفافية والمساءلة والنزاهة، إذ يكمن الهدف من ذلك إلى تعزيز الثقة الداخلية بين أعضاء وموظفي هيئة إدارة الانتخابات، وبينهم وبين المواطنين، وهذا ما له دور كبير في تعزيز الثقة في شفافية العملية الانتخابية ونزاهتها أمام الرأي العام والمواطنين، ويرفع أي شبهات حول عدم الوضوح وهو ما تعاني منه الكثير من الإدارات الانتخابية في الفترات الانتقالية.

كمثال على الثغرات المتعلقة بعدم وجود قواعد وإجراءات داخلية معتمدة أو منشورة وفقاً للمعايير الدولية:

لم يحدد النظام الانتخابي المؤقت أو التعليمات التنفيذية أغلبية اتخاذ القرارات في اللجنة العليا واللجان الفرعية (أغلبية مطلقة أم أغلبية الثلثين) أم هل يتم تحديد الأغلبية حسب طبيعة القرار، وإن كان ذلك واضح إلى درجة ما بالنسبة للجان الطعون على اعتبار أنها مشكلة من ثلاثة أعضاء، فلا يزال الوضوح غائباً عن قرارات اللجان الأخرى.

لم يحدد النظام الانتخابي المؤقت أو التعليمات شروطاً لترشيح أعضاء الهيئات الناخبة إلى مجلس الشعب، وماهي شروط قبول الترشح أو عدمها إذ تُرك الموضوع على إطلاقه ووفقاً لتقدير اللجنة الفرعية واللجنة العليا، وما هي الإجراءات في حال ترشح كافة أعضاء الهيئة الناخبة.

تجري العادة وفق المعايير الدولية للجان ذات الطبيعة القضائية أن تكون علانية المحاكمة والإجراءات والقرارات إلا في حالات ضيقة جداً، وهو ما لم ينص عليه النظام الانتخابي المؤقت لناحية الاطلاع على نتائج البت في كافة أشكال الطعون التي يتم تقديمها أمام لجان الطعون، وأهمها الطعون الخاصة بالنتائج الانتخابية.

2

1 في حال التحفظ من قبل أحد أعضاء اللجان على التصويت على قرار ما، كيف سيتم حساب الأغلبية من لجنة مؤلفة من ثلاثة أعضاء .

1

4

3 لقد حدد النظام الانتخابي المؤقت معايير واضحة لناحية الشروط الواجب توافرها في أعضاء اللجان الفرعية أو الهيئات الناخبة، والتي تتضمن الكثير من المعايير الهامة (كعدم الانتساب للقوات المسلحة أو الأمنية، وبذلك تبقى بعيدة عن العمل السياسي (و بعض شروط العزل السياسي ممن مارسوا العمل السياسي في مستويات عالية في عهد النظام السابق). ولكن تبقى بعض المعايير غير واضحة كفئة الأعيان والتي تشكل (٣٠%) من الهيئة الناخبة وهي بمثابة كوتا مخصصة لفئة معينة ذات تأثير اجتماعي، وممن يعرفون بالنشاط والخدمات المجتمعية، دون أن تكون هذه المعايير محددة بوضوح.

3

5

وبالنظر إلى هذه الثغرات مجتمعة (ولا سيما هيمنة الرئيس على كل من تشكيل السلطة التشريعية وهيئة الانتخابات نفسها) فإنها تقوّض بشكل خطير استقلالية العملية الانتخابية وشفافيتها ومصداقيتها، وتُخفق في تلبية الضمانات التي تقتضيها المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وأفضل الممارسات الدولية.

الرقابة وآليات الانتصاف والطعون



أوكل النظام الانتخابي المؤقت مهمة الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية ككل إلى اللجنة العليا للانتخابات، وترك المجال للإشراف المحلي في الدائرة الانتخابية إلى اللجان الفرعية لتقوم بعملية الإشراف والرقابة خلال مراحل العملية الانتخابية كل منها في دائرتها الانتخابية. كما تم تعيين مراقبين قانونيين ليقدموا المشورة القانونية للجان الفرعية. أما لجان الطعون المشكّلة من قبل اللجنة العليا فهي لجان قضائية يتحدد دورها في النظر في الطعون المقدمة على قرارات تعيين أعضاء اللجان الفرعية، والطعون المقدمة على قوائم الهيئة الانتخابية، والبت في الطعون الانتخابية المقدمة بعد إعلان النتائج الأولية للانتخابات، حيث جعل النظام الانتخابي المؤقت قراراتها مبرمة وغير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة.

وفيما يتعلق بالطعون أمام لجان الطعون، فقد ترك النظام الانتخابي المجال متاحاً لتوسيع مفهوم أصحاب المصلحة الذين يحق لهم تقديم الطعون وهو ما يشكل خطوة جيدة وإيجابية في إفساح المجال أمام أي من المواطنين للطعن بأسماء اللجان الفرعية، أو قوائم الهيئات الناخبة وهو ما يجعل من المواطنين الذين يتمتعون بشروط تلك اللجان منخرطين إلى درجة ما في عملية الرقابة على قرارات اللجان الفرعية واللجنة العليا. أما فيما يتعلق في الطعون على نتائج الانتخابات، فقد حصرها النظام الانتخابي للمرشحين للانتخابات، وهو ما ينسجم مع الممارسة القانونية واستقرار المراكز القانونية.



المادة ٢(٣) من العهد الدولي

توفير وسيلة انتصاف فعّالة عن أي انتهاك للحقوق، بما في ذلك تلك الناشئة عن المادة ٢٥.

غير أن النظام الانتخابي المؤقت، ومن خلال جعل قرارات لجان الطعون مبرمة وغير قابلة للمراجعة، يكون قد أخل بمقتضيات القانون الدولي. إذ تلزم المادة ٢(٣) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الدول بتوفير وسيلة انتصاف فعّالة عن أي انتهاك للحقوق، بما في ذلك تلك الناشئة عن المادة ٢٥. كما أكد التعليق العام رقم ٢٥ على ضرورة أن تخضع القرارات التي تمسّ الحقوق الانتخابية لرقابة هيئة مستقلة ومحايدة. وبالتالي، فإن غياب المراجعة القضائية المستقلة من مرجعية قانونية على درجة ثانية، تبث في سلامة وقانونية قرارات لجان الطعون وتعمل على توحيد مرجعية القرارات الصادرة عن لجان الطعون، يشكّل ثغرة خطيرة في الإطار الإجرائي لعمل النظام الانتخابي المؤقت الحالي.

كما أنّ اقتصار الحق في الطعن بنتائج الانتخابات على المرشحين وحدهم يُضيّق من نطاق المساءلة العامة. يُستحسن أن يمتدّ هذا الحق ليشمل الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني و المراقبين المعتمدين، ضماناً لحماية النزاهة الكاملة للعملية الانتخابية. ويُستحسن كذلك أن تكون قرارات لجان الطعون معلّلة ومعلنة للعموم، تعزيراً لمبدأ الحق في الانتصاف وشفافية العملية.

أتاح النظام الانتخابي المؤقت لرئيس اللجنة العليا للانتخابات دعوة بعض البعثات الدبلوماسية والمنظمات الحكومية الدولية (كالأمم المتحدة) للاطلاع على سير العملية الانتخابية، مما يحقق نوعاً من الرقابة الحكومية الدولية على العملية الانتخابية. ولم ينص النظام الانتخابي على جواز قيام المجتمع المدني بممارسة دور رقابي على العملية الانتخابية برمتها وليس فقط الاقتراع، وقد منع النظام الانتخابي صراحة دخول مراكز الاقتراع لغير الناخبين والمرشحين أو وكلائهم والإعلاميين إلا بإذن رئيس اللجنة الفرعية، ما يعني أن النظام الانتخابي المؤقت ترك المجال للسلطة التقديرية لرئيس اللجنة الفرعية في كل محافظة ليسمح بدخول من يود مراقبة عملية الاقتراع بعد الحصول على إذن منه.

وبناءً على ما سبق من ثغرات تتعلق بالطعن والانتصاف ودور المجتمع المدني، تبرز الحاجة إلى اعتماد مجموعة من التدابير العملية الكفيلة بتعزيز الشفافية والمساءلة وضمان اتساق الإطار القانوني مع الالتزامات الدولية، وذلك على النحو الآتي:



توسيع نطاق الحق في الطعن بنتائج الانتخابات ليشمل الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والمراقبين المعتمدين، وعدم قصره على المرشحين وحدهم.



إخضاع قرارات لجان الطعون لمرجعية قضائية موحدة ومستقلة، ضماناً لحق الأفراد في الانتصاف الفعال وفقاً للمادة ٢٣(٣) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.



تكريس الحق القانوني لمنظمات المجتمع المدني المحلية في مراقبة العملية الانتخابية بجميع مراحلها، من دون إخضاعه لتقدير رؤساء اللجان الفرعية أو سلطاتهم التقديرية.



تعليل ونشر قرارات لجان الطعون بصورة علنية، تعزيزاً للشفافية والحق في الحصول على المعلومات.

الدعاية الانتخابية



في إطار تنظيم الحملات الانتخابية، وضع النظام الانتخابي المؤقت جملةً من القواعد التي تمثل ضوابط إطارية لبعض جوانب العملية الانتخابية. فقد حصر الدعاية الانتخابية بالهيئة الناخبة وحدها، كما حدّد فترةً للصمت الانتخابي يُحظر خلالها نشر أي مواد دعائية بعد بدئها. وإلى جانب هذه الأحكام الشكلية، أرسى النظام الانتخابي المؤقت مجموعة من الضوابط الموضوعية، من بينها ضرورة احترام حرية الرأي، وعدم اللجوء إلى أساليب الخداع أو التجريم أو التشهير أو الطعن. كما حظر تضمين المواد الدعائية أي إشارات ذات طابع إثني أو مذهبي أو طائفي أو عائلي أو عشائري أو غير ذلك مما قد يثير الانقسام، وشدّد على وجوب ألا تتضمن الدعاية ما يخالف النظام العام أو الآداب العامة. كذلك منع استغلال الوسائل والأدوات المملوكة للدولة في الحملات الانتخابية، أو الاعتداء على مواد الدعاية العائدة للآخرين.

كما أوجب النظام المؤقت أن تكون معاملة جميع اللجان متساوية وعلى مسافة واحدة من جميع المواطنين، بما يضمن تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص. ويمكن القول أن القواعد التي تم وضعها لتنظيم بعض القضايا ذات الصلة بالحملات الانتخابية كانت جيدة جداً، ولكن لا يزال ينقصها الكثير من الضوابط، ومنها:

ضوابط دور وسائل الإعلام العامة والخاصة.

2

الضوابط المكانية الخاصة بممارسة المرشح دعايته الانتخابية أمام الهيئة الناخبة في دائرته الانتخابية.

1

ضبط التمويل والإنفاق الانتخابي، وهو ما لم يلحظه النظام الانتخابي على الإطلاق، خاصة وأن ضبط التمويل الانتخابي هو من المعايير الدولية الهامة في قياس مدى النزاهة والشفافية في العملية الانتخابية، فقد جاء النظام الانتخابي والتعليمات التنفيذية والقرارات الصادرة عن اللجنة العليا للانتخابات خالية من أي إشارة إلى الرقابة على مصادر تمويل الحملات الانتخابية للمرشحين، وعلى مواطن الإنفاق الانتخابي، إذ المعايير الدولية التي تعنى بنزاهة وشفافية العملية الانتخابية تفترض الوصول المتساوي والعادي لكافة المرشحين ولا يكون ذلك إلا من خلال وضع ضوابط معقولة للإنفاق الانتخابي، وخصوصاً أن هناك فُجوع انتخابي تم تعيينه لهذا الغرض ما يعني أن سهولة التأثير على المجمع الانتخابي (الهيئة الناخبة) تكون أسهل وأكبر كلما صغر حجم الهيئة الناخبة، وهو ما أعفله النظام الانتخابي المؤقت و التعليمات التنفيذية.

3



المادة ٢٥ (ب) من العهد الدولي

تنص على أن لكل مواطن الحق في "التصويت والترشح للانتخابات" ضمن شروط تكفل التعبير الحر عن إرادة الناخبين.

تنص المادة ٢٥ (ب) من العهد الدولي على أن لكل مواطن الحق في "التصويت والترشح للانتخابات" ضمن شروط تكفل التعبير الحر عن إرادة الناخبين. ويتطلب ذلك تكافؤ الفرص بين جميع المرشحين، بما في ذلك الوصول العادل إلى الهيئة الناخبة، والتغطية الإعلامية، والموارد المالية على نحو منصف. وإن غياب قواعد واضحة حول تمويل الحملات وحدود الإنفاق وإمكانية الوصول إلى وسائل الإعلام يُضعف مبدأ المساواة في الاقتراع ويخلق اختلالات هيكلية تتعارض مع الضمانات الواردة في المادة ٢٥.

وعلى اعتبار أن النظام الانتخابي أغفل ذلك، فقد يكون ذلك سبباً في فسخ المجال أمام المال السياسي ليكون له دور في عملية انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الشعب. لم يشترط النظام الانتخابي أن يقوم المرشح بإبراز وثيقة تثبت وضعه المالي، والتي هي إحدى معايير النزاهة والشفافية والمساءلة التي يتم اعتمادها في معظم العمليات الانتخابية في العالم، وذلك حتى تكون الجهات الرقابية قادرة على كشف حالات الفساد التي قد يقوم بها بعض البرلمانيين أثناء تواجدهم في السلطة التشريعية.

الجرائم الانتخابية



لم ينص النظام الانتخابي على أي طبيعة خاصة للجرائم الانتخابية، والتي هي بطبيعتها متميزة عن الجرائم العادية، وإنما اكتفى النص في النظام المؤقت على أن تتم الإحالة إلى قانون العقوبات السوري في حال وقوع أي جريمة أثناء العمليات الانتخابية أو بسببها لتكون عقوبتها ضعفي العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات. ومن الملفت للنظر أن النظام الانتخابي المؤقت لم يحدد المقصود بالعملية الانتخابية وهل تشمل كافة مراحلها من ترشيحات ودعاية انتخابية وعملية اقتراع وصدور النتائج، أم كان المقصود بها فقط أثناء عملية الاقتراع.

إن غياب إطار قانوني واضح للجرائم الانتخابية يثير مخاوف جدية بموجب المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تُلزم الدول بضمان انتخابات تكفل التعبير الحر عن إرادة الناخبين. الاكتفاء بالإحالة إلى قانون العقوبات، من دون تحديد صريح للجرائم الانتخابية في جميع مراحل العملية (الترشيح، الحملات، الاقتراع، والفرز، وإعلان النتائج)، يترك عناصر أساسية من نزاهة الانتخابات بلا حماية كافية. وتشترط المعايير الدولية تعريف هذه الجرائم بوضوح وفرض عقوبات متناسبة للحفاظ على الثقة في العملية الديمقراطية.

ولتعزيز الامتثال للمادة ٢٥، ينبغي على سوريا اعتماد نصوص خاصة بالجرائم الانتخابية تُعرّف المخالفات في كل المراحل، وتقرّ جزاءات رادعة، وتكفل آليات إنفاذ مستقلة ومحايدة. كما يُستحسن نشر الوعي وتدريب موظفي الانتخابات والمرشحين والمجتمع على ماهية هذه الجرائم لضمان الردع والمساءلة.

الملحق: قائمة التوصيات والنتائج المنتظرة

يعرض الجدول أدناه مجموعة من التوصيات التي يمكن تنفيذها عملياً خلال الفترة المقبلة، سواء في إطار العملية الانتخابية ذاتها، أو من خلال اللجان الفرعية ذات الصلة، أو إجراءات ينبغي ضمانها قبل بدء ولاية مجلس الشعب. وقد جرى تصنيف التوصيات وفق أهداف محددة، وذلك لإبراز القيمة المضافة لهذه الخطوات في الحد من الآثار السلبية التي يفرزها النظام الحالي على حقوق التصويت والتمثيل، وتعزيز المشاركة في الشؤون العامة ضمن هذا الإطار إلى أقصى حد ممكن.

إن التوصيات الواردة في هذه الورقة صيغت باعتبارها خطوات مؤقتة للحد من الآثار السلبية على الحقوق، ريثما يتم تحقيق العودة في أقرب وقت ممكن عملياً إلى الاقتراع العام والمتساوي. ولا يُعد ذلك بأي حال حكماً بانسجام الآلية الهجينة مع أحكام المادة ٢٥ إلا خلال أقصر فترة ضرورية بشكل صارم.

التوصيات

ضمان التحقق التدريجي من الوصول الى الحق في الاقتراع العام والمتساوي، حقوق التصويت على المدى المتوسط، وتعزيز المساواة وآليات الرقابة الفعالة على مجلس الشعب من قبل المجتمع السوري:

1 الدفع باتجاه استفتاء عام في نهاية مهلة ٣ شهور لتمديد ولاية مجلس الشعب، يُسأل فيه المواطنون السوريون إقاً عن:
(أ) الموافقة على تجديد ولاية المجلس بهيئته القائمة؛ أو
(ب) المضي في إجراء انتخابات عامة على أساس الاقتراع العام والمتساوي لانتخاب ممثلين جدد.

2 احترام الضمانات المرافقة لأي تجديد ولاية تشريعية أو عملية انتخابية، بما في ذلك كفالة حرية التعبير وتكوين الجمعيات وعقد الاجتماعات السلمية، إضافة إلى الالتزام بالإسراع في اعتماد قانون الأحزاب السياسية. وتُعد هذه التدابير ضرورية لبناء الثقة العامة، ومنع التمديد التعسفي، وتعزيز التحقق التدريجي للحقوق المكفولة بموجب المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

كفالة مزيد من الاحترام والحماية لحقوق التمثيل عبر اعتماد آليات تصحيحية لمعالجة أوجه القصور ومنع الاستبعاد التعسفي أو التمييز:

3 ينبغي التعامل مع نسبة الـ ٢٠% المقررة للنساء في الهيئات الناخبة باعتبارها حدّاً أدنى لا سقفاً وتبنيها كنسبة حد أدنى في الترشيحات، مع اعتماد معيار مماثل في تشكيل مجلس الشعب. بما يضمن حصول النساء على تمثيل بالحد الأدنى .

4

- يتعيّن فهم وتفسير سلطة الرئيس في التعيين باعتبارها آلية علاجية تهدف إلى تعزيز احترام وحماية الحقوق المكفولة بموجب المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، حينما يفشل النظام الانتخابي القائم في تحقيق ذلك.
- إذا تبين بعد إجراء الاقتراع عبر الهيئات الناخبة أن تمثيل النساء في مجلس الشعب أقل من تمثيل الرجال، يتعيّن على رئيس الجمهورية اتخاذ تدابير تصحيحية لتحقيق تمثيل النساء بالحد الأدنى بنسبة ٣٠% لتعيين عدد إضافي من النساء، ضماناً لتحقيق حداً أدنى من التمثيل وسعيّاً لتحقيق مساواة في التمثيل على المدى المتوسط والطويل. يجب أن تتم هذه التعيينات من خلال مشاورات فعلية وحقيقية و بشراكة مع منظمات المجتمع المدني النسائية السورية، لضمان أن تعكس التعيينات أولويات النساء وتطلعاتهن.
 - ينبغي النظر في تدابير تصحيحية إضافية لمعالجة أوجه القصور الأخرى في التمثيل، مثل تلك التي تمس الأشخاص ذوي الإعاقة أو مجتمعات اللاجئين أو الناجمة عن اختلالات جغرافية.
 - ويجب أن تتم عملية التعيين بالتشاور الوثيق مع منظمات المجتمع المدني، ضماناً للشفافية والشمولية والاتساق مع المعايير الدولية.

تعزيز الشفافية باعتبارها أساساً لتوسيع المشاركة العامة، بما يسهم في ترسيخ الثقة في العملية الانتخابية وتشجيع الانخراط الفعّال في الشؤون العامة:

5 يتعيّن على اللجنة العليا للانتخابات نشر محاضر الجلسات التي تتخذ فيها القرارات المتعلقة بتسمية أعضاء الهيئة الناخبة، بما في ذلك أسماء المتقدمين للترشح، ومن قبل ترشحهم ومن رفض.

6 إلزامية نشر محاضر جميع الاجتماعات المرتبطة بالعملية الانتخابية، بما في ذلك اجتماعات اللجان الفرعية، تعزيزاً للشفافية وبناءً للثقة العامة في العملية.

7 يجب أن يخضع أي استبعاد من التصويت أو الترشح لمراجعة قضائية مستقلة. يتعيّن أن تكون جميع القرارات ذات الصلة بحقوق التصويت والترشح الصادرة عن لجان الطعون متاحة للرأي العام، كما يجب أن تخضع نتائج الطعون الانتخابية الصادرة عن لجان الطعون في المحافظات إلى مراجعة قضائية من قبل مرجع قضائي موحد ومستقل للتأكد من سلامة تطبيق القانون خلال النظر في الطعون، وتوحيد التفسير والممارسة لدى كافة لجان الطعون، ويكون قراره مبرماً.

8 ينبغي للجنة أن تعتمد وتنشر معايير واضحة وموضوعية ومحددة بدقة لكلٍ من حق التصويت وحق الترشح.

يتعيّن كفالة إتاحة المعلومات المتعلقة ببرامج وأجندات جميع المرشحين بصورة علنية طوال العملية الانتخابية. كما ينبغي وضع آليات تمكّن الدوائر الانتخابية (مثل المجتمعات في المحافظات ذات الصلة) من التفاعل مع هذه البرامج والأجندات، حتى في حال عدم قدرتهم على ممارسة حق التصويت أو اختيار المرشحين، تعزيزاً للشمولية والمشاركة الواعية في الشؤون العامة.

9

يتعيّن ضمان الشفافية الكاملة لنتائج الانتخابات النهائية من خلال نشر معلومات واضحة وميسّرة حول برامج وأجندات كل عضو منتخب، بما يتيح للمجتمع مراقبة الأداء ومساءلة الممثلين، فضلاً عن ضمان احترام المادتين ٥ و ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وذلك بمنع الممارسات التي تقوّض المشاركة الديمقراطية أو تروّج للتمييز أو العداة أو العنف.

10

يتعيّن وضع القواعد التي تضمن الشفافية المالية وإغلاق المجال أمام المال السياسي، من خلال إلزام المرشحين بتقديم بيانات مالية إلى اللجنة العليا لانتخابات مجلس الشعب خاصة التمويل والإنفاق الانتخابي، حيث تُظهر مصادر تمويل الحملات الانتخابية ومصادر الإنفاق الانتخابي ووضع عتبة لا يمكن تجاوزها بما يضمن الشفافية والمساواة في الفرص بين جميع المرشحين .

11



8

المراجع

- ١- الإعلان الدستوري السوري ٢٠١١، والمرسوم ١٤٣ " النظام الانتخابي المؤقت "
- ٢- "الإعلان الدستوري السوري والقانون الدولي"، تقرير صادر عن البرنامج السوري للتطوير القانوني، متاح على الإنترنت: <https://sldp.ngo/wp-content/uploads/٢٠١٥/٩/Arabic-Syrias-constitutional-declaration-and-international-law-٢.pdf>
- ٣- المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اعتمد وعُرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ (د-٢١) المؤرخ في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦، ودخل حيز النفاذ في ٢٣ آذار/مارس ١٩٧٦.
- ٤- اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٥ بشأن حق كل فرد في المشاركة في الشؤون العامة والحق في التصويت والترشح، الوثيقة ١٢، CCPR/C/٢١/Rev.١/Add.٧ تموز/يوليو ١٩٩٦
- ٥- المادة ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بشأن حرية الرأي والتعبير، اعتمد وعُرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ (د-٢١) المؤرخ في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦، ودخل حيز النفاذ في ٢٣ آذار/مارس ١٩٧٦ / المادة ٢١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بشأن الحق في التجمع السلمي، المرجع نفسه. / المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بشأن حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، المرجع نفسه.
- ٦- المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المرجع نفسه / المادة ٢١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المرجع نفسه.
- ٧- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو)، المادة ٧ بشأن المشاركة في الحياة السياسية والعامة، اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة ١٨٠٠/٣٤ المؤرخ في ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩، ودخلت حيز النفاذ في ٣ أيلول/سبتمبر ١٩٨١.
- ٨- المادة ٣ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المرجع نفسه.
- ٩- اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة ٢٩ بشأن المشاركة في الحياة السياسية والعامة، اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة ١٠٦٠٦/٢١ المؤرخ في ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦، ودخلت حيز النفاذ في ٣ أيار/مايو ٢٠٠٨.
- ١٠- المادة ٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المرجع نفسه.
- ١١- اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٥ بشأن حق كل فرد في المشاركة في الشؤون العامة والحق في التصويت والترشح، الوثيقة ١٢، CCPR/C/٢١/Rev.١/Add.٧ تموز/يوليو ١٩٩٦.
- ١٢- المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بشأن حظر الدعاية للحرب وخطاب الكراهية، المرجع نفسه.
- ١٣- الفقرتان ١٤ و١٥ من المادة ٢١ " الهيئة الناخبة " من المرسوم ١٤٣ لعام ٢٠١١.
- ١٤- القرار رقم ٢٤ لعام ٢٠١١، توزيع مقاعد أعضاء مجلس الشعب، ٢٠١١/٨/٢٠١١.
- ١٥- اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم ٢٣ (١٩٩٧) بشأن الحياة السياسية والعامة للمرأة، الوثيقة A/٥٢/٣٨/Rev.١، الجزء الثاني، الفقرة ١٥ وما يليها.
- ١٦- البند ١٦، القسم الخامس "عملية الانتخاب"، القرار رقم ٢٨ لعام ٢٠١١، التعليمات التنفيذية للمرسوم الرئاسي ١٤٣، تاريخ ٢٠١١/٩/٢٠١١.
- ١٧- الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار رقم ١٣٧/٤٦ المعنون "زيادة فعالية مبدأ إجراء انتخابات دورية ونزيهة"، المؤرخ في ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، وثائق الأمم المتحدة الرسمية، الدورة السادسة والأربعون، الملحق رقم ٤٩.
- ١٨- المادة ٢١ من الإعلان الدستوري السوري لعام ٢٠١١.
- ١٩- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادتان ١ (أ) و١٣، اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة ٤/٥٨ المؤرخ في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، ودخلت حيز النفاذ في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥.
- ٢٠- المادة ٦ من الفصل الثالث "اللجنة العليا لانتخابات مجلس الشعب"، المرسوم ١٤٣ لعام ٢٠١١.
- ٢١- اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٥ بشأن حق كل فرد في المشاركة في الشؤون العامة والحق في التصويت والترشح، الوثيقة ١٢، CCPR/C/٢١/Rev.١/Add.٧ تموز/يوليو ١٩٩٦.
- ٢٢- المادة ٢ (الفقرة ٣) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اعتمد وعُرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ (د-٢١) المؤرخ في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦، ودخل حيز النفاذ في ٢٣ آذار/مارس ١٩٧٦.



SLDP

Syrian Legal Development Programme
البرنامج السوري للتطوير القانوني



www.sldp.ngo