

موازن القوى داخل السلطة التشريعية السورية: رئيس المجلس ومكتب المجلس والقيود على أصوات الأعضاء سانجانا كومار

من النظام الداخلي لم تُتَح بعد للجمهور، تتعامل هذه المذكرة مع المسودة بوصفها دليلاً على التصميم المقترح، مع الاستناد إلى التقارير اللاحقة في الحالات التي تشير صراحة إلى اختلاف النص النهائي عنها.

أثر تعزيز سلطة القيادة البرلمانية

يقع منصب رئيس المجلس عند معظم نقاط الاتصال بين اللجان والسلطة التنفيذية، بما في ذلك إحالة المقترحات للنظر فيها، كما يحتفظ الرئيس بصلاحيته الدعوة إلى اجتماعات اللجان وترؤسها. وبذلك، يشكل رئيس المجلس بوابة مؤسسية دائمة بين مختلف أجهزة المجلس، بما يمنحه قدرة على التأثير في توقيت العمل البرلماني ومساراته.

وتظل اللجان، على سبيل المثال، معتمدة على القيادة البرلمانية في الحصول على المعلومات والخبرات الخارجية اللازمة لمساءلة الحكومة والتدقيق في عملها، وهو ما يضعف إحدى الآليات المهمة للحد من سلطة الجهاز التنفيذي.

لكن هذه الصلاحيات، عند النظر إليها في إطار مقارن، ليست منافية للديمقراطية في حد ذاتها. فرئيس مجلس النواب الأميركي يتمتع بسلطة سياسية ونفوذ في تحديد جدول الأعمال يفوقان بكثير ما هو مطروح هنا، كما يتمتع رئيس البرلمان الألماني بصلاحيات واسعة في إدارة النقاش والعمل البرلماني. ويبين النموذجان أن وجود قيادة برلمانية قوية يمكن أن يتوافق مع المساءلة الديمقراطية، شريطة وجود إجراءات شفافة تربط قرارات تلك القيادة بأغلبية برلمانية واضحة ومحددة.

تكمن المشكلة الأكبر، إذًا، في أن سوريا تفتقر حالياً إلى الموازنات التنظيمية التي تضمن خضوع القيادة القوية للمساءلة في البرلمان القائمة على الأحزاب. فلا يتضمن النظام الداخلي إطاراً للاعتراف بالكتل البرلمانية. وفي برلمانات أخرى، تسمح المؤسسات

قد يحدد الإعلان الدستوري السوري صلاحيات مجلس الشعب في علاقته بمؤسسات الدولة، لكن توزيع السلطة داخل المؤسسة التشريعية سيتوقف إلى حد كبير على النظام الداخلي الذي أقره المجلس حديثاً. فمن خلال تنظيم العلاقة بين أعضاء المجلس وقيادته، يمكن لهذا النظام إما أن يصون قدرة النواب على التحرك باستقلالية، أو أن يجعل مبادراتهم مرهونة بتقدير القيادة الداخلية للمجلس.

وقد أثار النظام الداخلي حتى الآن مخاوف من تركيز قدر مفرط من الصلاحيات في يد رئيس المجلس. ورغم أن هذه المخاوف ليست بلا أساس، فإن توزيع السلطة يبدو أكثر تعقيداً من ذلك. إذ توحى القواعد الجديدة بتقليص جانب من السلطة المنفردة لرئيس المجلس عبر نقل صلاحيات مهمة إلى مكتب المجلس، من بينها إقرار جدول أعمال الجلسات العامة وتعيين قيادات اللجان.

وفي الوقت نفسه، يتمتع النواب، أفراداً وائتلافات، بصلاحيات واسعة لاقتراح التشريعات، لكن القيادة ليست ملزمة بالمضي في الإجراءات اللاحقة لهذه المبادرات. وبالتالي، قد تتمثل النتيجة في تقليص نسبي لسيطرة رئيس المجلس بصورة منفردة، من دون أن يؤدي ذلك بالضرورة إلى توزيع السلطة على عموم الأعضاء؛ إذ قد تنتقل السلطة العملية، بالمحصلة، من رئيس المجلس إلى مكتب المجلس.

أقر المجلس النص المؤلف من ٢٣١ مادة في ٣٠ تموز/يوليو، بعد خمسة أيام من النقاشات التي أدخلت خلالها تعديلات على أحكام النظام الداخلي. وتحفظ المسودة التي تستند إليها هذه المذكرة بصيغ بديلة نوقشت خلال الجلسة التشريعية الأخيرة، ما يتيح أساساً للمقارنة ويكشف بعض نقاط الخلاف داخل المجلس. ونظراً إلى أن الصيغة النهائية المعتمدة

الحزبية للنواب بمساءلة قياداتهم، وتضمن في الوقت نفسه أن يعكس رئيس المجلس توجهات أغلبية يمكن تحديدها، وأن يترجم تلك التوجهات إلى جدول أعمال متماسك.

أما في الحالة السورية، فلا يمكن افتراض أن قرارات رئيس المجلس تعبر عن تفضيلات أغلبية برلمانية، كما لا توجد أغلبية منظمة يمكنها مساءلته عنها. ومن ثم، قد تعكس هذه القرارات تفضيلات شخصية أو اصطفايات غير رسمية أو حتى استباقاً لرغبات السلطة التنفيذية.

ومع ذلك، سيكون من غير المنصف تصوير مجلس الشعب وكأنه خاضع بالكامل لرئيس قوي. فمسودة النظام الداخلي تمنح مكتب المجلس وظائف مهمة، وتضيق بعض الصلاحيات التي كان نظاماً ١٩٧٤ و٢٠١٧ يمنحها لرئيس المجلس، فضلاً عن تعزيز سلطة المكتب على اللجان.

ويمثل ذلك تحولاً مهماً عن النموذج الموروث، وإن لم يؤد إلى توزيع السيطرة على قاعدة أوسع من النواب. فموجب قواعد عام ١٩٧٤، كان رئيس المجلس يتولى إعداد جدول أعمال الجلسات العامة، بينما اشترط نظام عام ٢٠١٧ موافقته على جداول الأعمال التي يعدها مكتب المجلس. أما في النظام المعتمد حديثاً، فأصبح المكتب مسؤولاً عن إعداد جدول الأعمال وإقراره معاً.

ومن شأن هذا التغيير أن يمنع رئيس المجلس، من الناحية الرسمية، من تحديد جدول الأعمال بمفرده. لكن ترؤسه مكتب المجلس، إلى جانب صلاحياته الأوسع في إحالة الملفات وتوجيه مسارها، سيبقيان له نفوذاً كبيراً على هذه العملية.

وتشير تقارير لاحقة إلى أن مكتب المجلس حصل أيضاً على صلاحية توزيع الأعضاء على اللجان الدائمة، وتعيين رئيس كل لجنة ونائبه ومقررها بعد تشكيلها. ويمثل ذلك اختلافاً مهماً عن المسودة التي كانت تتيح لكل لجنة انتخاب مسؤوليها بنفسها.

ومن ثم، فإن هذا التعديل يعزز سلطة مكتب المجلس جزئياً عبر تقليص استقلالية اللجان، وليس عبر توسيع صلاحيات النواب العاديين.

وبذلك، يستبدل الإصلاح إلى حد ما القيادة الفردية

لرئيس المجلس بقيادة جماعية يمارسها مكتب المجلس. غير أن تركيبة المكتب والقواعد الناظمة لعمله قد تحتاج مستقبلاً إلى إعادة نظر. فمقاعده لا توزع بصورة نسبية بين كتل سياسية معترف بها، كما أن رئيس المجلس يترأس اجتماعاته ويحسم الأصوات عند تعادلها.

وعليه، ستتوقف أهمية التحول نحو صنع القرار الجماعي على ما إذا كان مكتب المجلس سيتطور إلى هيئة مستقلة فعلاً في اتخاذ القرار، أم سيقصر دوره في الممارسة على إقرار تفضيلات رئيس المجلس.

السيطرة على الأمانة العامة

كان محمد حمزة شموط يتولى علناً منصب الأمين العام قبل انعقاد مجلس الشعب. وفي ظل غياب قيادة برلمانية منتخبة آنذاك، اضطلع فعلياً بدور المسؤول الإداري الأول في المجلس.

وقد شارك في الإشراف على التحضيرات اللازمة لتأسيس المجلس، وأسهم في عملية اختيار أعضائه بصفته المسؤول الفني في اللجنة العليا للانتخابات، كما نُقلت عنه تصريحات علنية عرض فيها تفاصيل التشكيلة النهائية للمجلس. وبحلول الوقت الذي انتخب فيه النواب رئيس المجلس ومكتبه وأقروا النظام الداخلي، كان شموط قد أمضى أشهراً على رأس الجهاز الإداري.

وهكذا، شاركت الأمانة العامة في عملية تشكيل المجلس قبل انتخاب القيادة البرلمانية التي يفترض أن تشرف عليها. وهذا يعني أن مكتب المجلس ورث جهازاً إدارياً لا يُرجح أن يتمكن من تغيير قيادته من دون مبررات.

ويضع النظام الداخلي هذا الجهاز تحت السلطة البرلمانية. فبحسب المسودة، يصبح الأمين العام مسؤولاً أمام مكتب المجلس، الذي يمنح أيضاً صلاحية تعيينه وإقالته. ويمثل ذلك تحولاً مهماً مقارنة بالقواعد السابقة التي كانت تمنح رئيس المجلس هذه الصلاحيات، وإن كانت فاعلية هذا التغيير ستعتمد في نهاية المطاف على قدرة مكتب المجلس على التصرف باستقلالية عن رئيسه.

الحقوق الإجرائية للمجموعات الصغيرة

يمنح النظام الداخلي النواب العاديين عدداً من الوسائل المهمة للتحرك من دون الحاجة إلى الحصول مسبقاً على دعم القيادة البرلمانية.

فيمكن لسبعة نواب تقديم مشروع قانون، مقارنة بعشرة نواب بموجب نظامي ١٩٧٤ و ٢٠١٧. كما يحق لأي عضو اقتراح تعديلات، ويستطيع أعضاء اللجان تسجيل آراء مخالفة، فيما يمكن لمقدمي المقترحات الطعن أمام الجلسة العامة في الاعتراضات المقدمة ضد مقترحاتهم.

وتنطبق عتبات منخفضة مماثلة خارج العملية التشريعية أيضاً. إذ يمكن لخمس أعضاء طلب جلسة استماع لوزير أو الطعن في قانون قبل إصداره؛ ويمكن لسبعة أعضاء طلب مراجعة اتفاق دولي دخل حيز التنفيذ؛ فيما يستطيع عشرة أعضاء طلب تشكيل لجنة تحقيق أو إجراء مراجعة دستورية للقواعد الأدنى مرتبة. كما يمكن للأعضاء الطعن في بعض قرارات رئيس المجلس أمام مكتب المجلس أو الجلسة العامة. وفي غياب أحزاب معارضة منظمة أو كتل برلمانية معترف بها، تؤدي هذه العتبات المنخفضة وظيفة شبيهة بحماية الأقلية. فهي تتيح لتحالفات صغيرة من النواب تقديم التشريعات، وبدء إجراءات الرقابة على السلطة التنفيذية، وطلب المراجعة القانونية من دون الحاجة أولاً إلى حشد أغلبية برلمانية أو الحصول على دعم قيادة المجلس.

لكن هذه الصلاحيات تواجه قيوداً مهمة. فبما أن مكتب المجلس يحتفظ بالسيطرة على جدول أعمال الجلسة العامة، فإن تقديم مشروع قانون لا يضمن بالضرورة طرحه للتصويت.

فمشروع القانون المقدم من رئيس الجمهورية يصل إلى جدول الأعمال بصيغته الأصلية إذا لم تنجز اللجان المختصة عملها خلال مهلة اثني عشر يوماً، وفق ما أفيد، بينما لا تتضمن إجراءات مقترحات النواب قاعدة مماثلة تحول دون تعطيلها.

وبذلك، يبدو أن النظام يوفر حماية أكثر وضوحاً للتشريعات المقدمة من السلطة التنفيذية في مواجهة تقاعس اللجان، مقارنة بالحماية التي يمنحها لمبادرات النواب.

وتوفر هذه الحقوق مساحات للتعاون بين النواب حول قضايا محددة، لكن قيمتها العملية ستظل مرهونة بمدى إخضاع سيطرة القيادة على النقاشات ومسارات التشريع للرقابة والتوازن.

الحصانة والانضباط البرلماني

تعتمد استقلالية البرلمان أيضاً على مدى قدرة أعضائه على انتقاد السلطة التنفيذية وقيادة المجلس من دون التعرض للملاحقة القضائية أو العقوبات الداخلية. ويقر الإعلان الدستوري بالحصانة البرلمانية، لكنه لا يحدد نطاقها أو الاستثناءات الواردة عليها. أما مسودة النظام الداخلي، فتقدم تعريفاً أكثر دقة لهذه الحصانة، إذ تميز بين الحصانة الموضوعية المرتبطة بالنشاط البرلماني والحصانة الإجرائية من الملاحقات الجنائية. ولا يجوز مساءلة النواب قانونياً عن الآراء أو الأصوات أو غيرها من الأفعال التي تندرج ضمن العمل البرلماني، كما تستمر هذه الحماية حتى بعد انتهاء ولايتهم النيابية.

أما الأفعال الواقعة خارج نطاق العمل البرلماني، فيمكن رفع الحصانة بشأنها، ولا سيما إذا ضُبط العضو متلبساً بارتكاب جرم، إذ يمكن في هذه الحالة بدء الإجراءات الجنائية من دون الحصول على إذن مسبق.

كما تستبدل مسودة النظام الداخلي القيود الفضاضة التي فرضها نظام عام ٢٠١٧ على حرية التعبير بمجموعة أضيق، وإن كانت ذات دلالة، من المحظورات السياسية.

فقد كان نظام ٢٠١٧ يجيز معاقبة العضو على سلوك يخالف «القيم الأخلاقية أو الاجتماعية للمجتمع السوري»، كما كان يسمح بفصله بسبب الإساءة إلى الدولة أو رئيس الجمهورية أو العلم. وقد جعلت هذه الصياغات التأديبية النواب عرضة للعقوبات استناداً إلى تعريفات ذاتية وغير منضبطة للمخالفات.

أما التقارير الأحدث، فتشير إلى إلغاء هذه الأحكام، وإن كانت القواعد المعتمدة تبدو وكأنها تحظر على النواب تمجيد النظام السابق أو الدعوة إلى الانفصال أو التقسيم.

وتوفر مسودة النظام الداخلي حماية أوضح للتعبير السياسي والنقد المشروع، مع ضمانات أقوى تشترط تصويت المجلس لإقرار العقوبات التأديبية الجسيمة. ومع ذلك، لا يزال من غير الواضح إلى أي مدى أدرجت هذه الضمانات في النص النهائي بعد انتهاء المداوولات.

الخلاصة

تشير مسودة النظام الداخلي إلى إعادة توزيع جزئية للسلطة داخل القيادة البرلمانية، لا إلى توزيع عام للصلاحيات على أعضاء المجلس ككل. فهي تنتقل إلى مكتب المجلس بعض السلطات التي كان رئيس المجلس يمارسها منفرداً في السابق، بما في ذلك السيطرة الرسمية على جدول الأعمال والإشراف على الأمانة العامة، في حين تمنح العتبات الإجرائية المنخفضة النواب إمكانية الوصول إلى آليات التشريع والرقابة. لكن التقارير الأحدث تشير، في المقابل، إلى أن مكتب المجلس يحتفظ بسيطرة فعلية واسعة على اللجان، بينما يظل رئيس المجلس متمتعاً بنفوذ كبير بوصفه بوابة رئيسية للعمل البرلماني. وبالتالي، قد لا تؤدي هذه التغييرات إلا إلى نقل جزء من السلطة من القيادة الفردية إلى القيادة البرلمانية الجماعية، بدلاً من تحقيق زيادة جوهرية في استقلالية النواب أنفسهم.