



مرصد البرلمان الأردني
Jordanian Parliament Monitor

السنة الثانية
للمجلس الخامس عشر
(2009/2/5 - 2008/10/5)
(2009/8/10 - 2009/6/8)

مرصد البرلمان الأردني تقارير الرقابة البرلمانية

التقرير الرابع

المحتويات

3	- مقدمة
4	- أولاً: الأداء التشريعي
4	1- تقييم عام
5	2- الدور التشريعي
9	3- الموازنة العامة
11	- ثانياً: الأداء الرقابي
11	1- الأسئلة
13	2- الاستجابات
14	3- المناقشة العامة
16	4- تقارير ديوان المحاسبة
16	5- لجان التحقق
18	ثالثاً: فعالية الأداء الداخلي والسلوك النيابي
22	رابعاً: الكتل النيابية
22	1- التزام الكتل بحضور الجلسات العامة
23	2- مشاركة الكتل النيابية في توجيه الأسئلة
23	3- مؤشرات رقابية أخرى على أداء الكتل
24	خامساً: توصيات التقرير
24	1- اعتماد مدونة سلوك للعمل النيابي
24	2- تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب
27	3- إصلاح المواد الدستورية الناظمة للعمل النيابي
28	ملحق

مقدمة

يغطي هذا التقرير، أشغال السنة الثانية للمجلس النيابي الخامس عشر، والتي تشمل على الدورة العادية الثانية (2008/10/5 - 2009/2/5)، والدورة الاستثنائية الأولى من الدورة الثانية (2009/6/8 - 2009/8/10)، وما بينهما وما أعقبهما، وهو التقرير الرابع في سلسلة «تقارير الرقابة البرلمانية» التي يصدرها «مرصد البرلمان الأردني»، الذي أطلقه مركز القدس للدراسات السياسية مطلع أكتوبر / تشرين أول عام 2008، بالتعاون مع المعهد الوطني الديمقراطي للشؤون الدولية NDI .

وبما أن هناك بعض المسائل والظواهر المهمة التي لا تقتصر على السنة الثانية وإنما هي مشتركة مع السنة الأولى ومجالس سابقة أيضاً، فقد لجأت الدراسة إلى تناولها ضمن منظور يتعلق بالأداء النيابي بعامه، ولقد حاول فريق الإعداد لهذا التقرير أن يتجنب تكرار ما ورد في تقاريره السابقة، مولياً اهتماماً خاصاً بإظهار الترابط بين أداء المجلس وما شابه من ثغرات وضعف من جهة، بالمناخات السياسية العامة في البلاد من جهة، وبالإطار القانوني والأخلاقي الذي يحكم عمل المجلس من جهة ثانية، وذلك في مسعى لإطلاق جملة من المقترحات والتوصيات الكفيلة بإصلاح هذا الإطار وتطوير النظام الداخلي للمجلس وإنجاز «مدونة سلوك» تشمل على أفضل المعايير القيمية والأخلاقية الناظمة لعمل السادة والسيدات أعضاء مجلس النواب.

1- تقييم عام

يسمح برصد الميول التشريعية للنائب من ناحية، ولا يمكن من التعرف على الخلفية الاجتماعية والسياسية للنواب الذين يقضون خلف كل واحد من القوانين أو القرارات الصادرة عن المجلس من ناحية ثانية.

وهناك أمثلة كثيرة على الدور الثانوي الذي يلعبه مجلس النواب في تحسين سوية القوانين المعروضة عليه، أو في تعزيز مضامينها الديمقراطية، ناهيك عن الحرص على اتقاقها مع المعايير الدولية. ومن أبرز الأمثلة على ذلك ما جرى مع التعديلات التي أدخلت على قوانين الجمعيات والاجتماعات العامة والعمل.

فقبل أن يمضي سنة على نشر قانون الجمعيات رقم 51 لسنة 2008 في الجريدة الرسمية، قررت الحكومة تعديله في استجابة جزئية للانتقادات التي وجهت إليه من منظمات المجتمع المدني المحلية ومنظمات حقوق إنسان دولية. وقد استثار ذلك في اليوم الأول من الدورة الاستثنائية الثانية مناقشات نيابية ذات دلالة عبّر عنها ممدوح العبادي حين تمنى على زملائه قائلاً «علينا أن لا نسلق القوانين، وأن تأخذ الأمور وقتها، لنخرج بقوانين غير قابلة للتعديل على الأقل خلال أربع سنوات».

العلاقة مع المجتمع المدني

على صعيد آخر، يمكن ملاحظة أن اللجان الدائمة لمجلس النواب باتت أكثر انفتاحاً على دعوة ممثلين عن منظمات المجتمع المدني للاستماع إلى ملاحظاتها على القوانين التي تعينها مباشرة، لكن محصلة

لتقييم الأداء التشريعي لمجلس النواب، فإن المؤشر الرئيسي المتاح هو عدد القوانين التي يصدرها المجلس، لكن هذا المؤشر على أهميته محدود الفائدة لأن عدد القوانين الصادرة لا يعكس بالضرورة حجم الجهد التشريعي المبذول ونوعيته، فهناك عشرات مشاريع القوانين أو القوانين المؤقتة التي تتألف من تعديل عدد محدود من المواد.

مجلس النواب، أقر في دورته العادية الثانية 21 قانوناً، منها قانون واحد أعيد من مجلس الأعيان، وأقر 15 قانوناً في الدورة الاستثنائية الثانية، ثلاثة منها أعيدت من مجلس الأعيان. هذا بالإضافة إلى الانتهاء من مناقشة تقارير ديوان المحاسبة للسنوات 2000-2007 وتقرير 2008.

بهذا يكون المجلس قد أنجز 38 قانوناً وتقريراً في سنته الثانية، وبمقارنة هذا الإنجاز مع ما أنجزه المجلس في سنته الأولى والبالغ 64 قانوناً، يتضح أن السنة الثانية مثلت حصيلة متواضعة جداً، لا تتعدى بكثير نصف ما حققه المجلس في سنته الأولى.

تتطلب عملية التقييم لمحتوى الأداء التشريعي، فحص سوية القرارات التشريعية وطبيعتها، ودورها في ديمقراطية الحياة السياسية، ومستوى مشاركة النواب في إقرارها. ويحتاج التشريع في أحيان كثيرة إلى فترات زمنية معينة حتى تتضح آثاره سواء كانت سلبية أم إيجابية، كما يتعين فحص درجة التزام التشريع بالمعايير الدولية.

لكن التقدم باتجاه هذه النمط من التقييم يواجه صعوبات ناجمة، بداية، عن طبيعة التكوين الفردي لمجلس النواب، وغياب الكتل الحزبية باستثناء كتلة جبهة العمل الإسلامي. وإلى جانب ذلك، فإن عدم تفعيل التصويت الإلكتروني في المجلس، يفقد عملية التحليل القدرة على قياس درجة المشاركة في إقرار التشريع، لأن التصويت برفع الأيدي يولي عنايته للتأكد فقط من وجود أغلبية أم لا عند التصويت.

كما أن عدم تفعيل التصويت الإلكتروني لا يتيح فرصة التعرف على هوية النواب المصوتين مع التشريع. وهذا لا

2- الدور التشريعي

دور اللجان الدائمة

يتوقف مستوى الإنجاز التشريعي لمجلس النواب على حيوية لجانه الدائمة في المقام الأول، إذ إنها القناة التي تمر بها جميع⁽¹⁾ التشريعات لدراستها واقتراح ما تراه مناسباً من تعديلات لعرضها للنقاش العام في الجلسات العامة تحت القبة والتصويت عليها قبل إحالتها إلى مجلس الأعيان. وقد قرر رئيس مجلس النواب في الدورة العادية الأولى للمجلس عدم عقد إحدى الجلسات الأسبوعية في موعدها المفترض يوم 2008/2/24 بسبب عدم وجود تشريعات جاهزة للمناقشة تحت القبة.

**اعتماد
مدونة سلوك
نيابية تضبط
سلوك نواب
الأمة وفق
معايير تستهدف
تفعيل دور
النواب كأفراد،
ومجلس النواب
كمؤسسة**

وبالنظر إلى المحصلة الإجمالية لعمل اللجان الدائمة في السنة الثانية من عمر المجلس، نجد أن كمية التشريعات المتراكمة من الدورة السابقة وعددها 69 قانوناً، تكاد تكون بقيت على حالها، إذ هبط عددها إلى 67 قانوناً، ما يعني أن الجهد المبذول على امتداد السنة الثانية بالكاد غطى القوانين الجديدة المحالة للجان الدائمة من الحكومة.

وتعاني اللجان الدائمة من مشاكل أهمها تعثر اجتماعات بعضها بسبب عدم توافر النصاب القانوني لها، أو التقصير في إنجاز مهامها، لكن الأكثر إرباكاً لعمل المجلس هو إعادة المناقشات في الجلسات العامة لقرارات اللجان بشأن التشريعات المعروضة أمامها، ما يشكل هدراً لوقت المجلس، ويكمن الحل في تشكيل اللجان على أسس تمثيلية لكل الاتجاهات في المجلس بحيث تكون القرارات الصادرة عنها معبرة عن مختلف اتجاهات الرأي كي يصار إلى تكريس وظيفة الجلسات العامة فيما يخص الجانب التشريعي بالتصويت على قرارات اللجان وعدم فتح باب المناقشة للتشريعات في

علاقة اللجان الدائمة والمجلس بمنظمات المجتمع المدني ما زالت شكلية. فمثلاً أعد ائتلاف من منظمات المجتمع المدني مشروع قانون متكامل لمنظمات المجتمع المدني بالتعاون مع وزارة التنمية السياسية ومشاركة ممثلين عن الوزارات المعنية ليكون بديلاً عن قانون الجمعيات القديم رقم 33 لسنة 1966، لكن مجلس النواب وقف إلى جانب الحكومة التي أعدت مشروعها الخاص لقانون الجمعيات، وهو المشروع الذي اضطرت لتعديله قبل أن يمضي سنة على صدوره.

وفيما يخص قانون الاجتماعات العامة رقم 7 لسنة 2004، فقد أمر الملك عبدالله الثاني في ذكرى عيد الاستقلال العام 2008، أن يتم «تيسير الاجتماعات العامة»، فاكثفت الحكومة بصياغة تعديلات شكلية جداً على القانون، ودفعت بها إلى البرلمان في الدورة الاستثنائية الأولى (السنة الأولى)، لكن منظمات المجتمع المدني قدّمت اجتهادات موزونة تمثل «حلاً وسطاً» يقوم على الاكتفاء بإشعار الحاكم الإداري لعقد اجتماع عام، وحصص الموافقة المسبقة بتنظيم المسيرات. ورغم أن عدداً لا بأس به من النواب، وقفوا إلى جانب هذه التعديلات، إلا أن الأغلبية النيابية، تترسست مثل الحكومة ضد الاستجابة لمضمون الأمر الملكي بتيسير الاجتماعات.

وفيما يتعلق بالتعديلات على قانون العمل رقم 6 لسنة 1996 والتي كان قسم منها يستهدف توفير مزيد من الحماية للعمالة الوافدة، فقد وقف المجلس ضد السماح للعمالة الوافدة بالانتماء للنقابات العمالية الأردنية، رغم انسجام ذلك مع المواثيق الدولية، وحاجة الأردن لتجنب الانتقادات الدولية تجاه معاملة العمالة الوافدة. وهنا أيضاً لم يأخذ المجلس برأي النقابات العمالية صاحبة الشأن في هذا الأمر والتي طالبت بدعم التعديل الذي قدمته الحكومة في الدورة الاستثنائية الأولى (السنة الأولى) لأنه يعزز قدرتها في الدفاع عن حقوق العمالة الوافدة.

(1) يستثنى من ذلك على سبيل المثال، التشريعات التي يقرر مجلس النواب ردها في القراءة الأولى عندما تحال إليه من الحكومة.

**العمل علماً أن تصبح
الجان الدائمة بمثابة
المطبخ الرئيسي
لمناقشة وإنضاج
التشريعات والقضايا
المدرجة علماً جدول
أعمالها، وتصبح
وظيفة الجلسات
العامة هي التصويت
أساساً على الاقتراحات
المقدمة من الجان**

الجلسات العامة إلا في حدود
ضيقة ينص عليها النظام
الداخلي.

وكما يلاحظ من الجدول رقم
(1) الذي يرصد الإنجازات
التشريعية للمجلس في سنته
الثانية من خلال الجان الدائمة،
فإن هناك لجاناً تعاني من تزايد
كمية التشريعات المدرجة على
جدول أعمالها وفي مقدمتها
لجان المالية والاقتصادية،
القانونية، الإدارية، والصحة
والبيئة، بينما توجد لجان في المقابل، لا يوجد لديها

ما تشتغل به، مثل لجان الحريات العامة وحقوق
المواطنين، فلسطين، والريف والبادية.

هذا الوضع يشير إلى أن المجلس يتعامل بطريقة
روتينية مع ملف التشريعات المتراكمة أمامه، دون
سعي لإدارة هذا الملف من خلال اللجوء مثلاً إلى
تشكيل لجان خاصة داخل اللجنة المثقلة بالتشريعات
أو الاستعانة بأعضاء لجان أخرى. كما أن المجلس لم
يسع إلى إعادة النظر بوظائف بعض اللجان منذ إقرار
صدور النظام الداخلي للمجلس العام 1996. فمثلاً
لوثم تحويل لجنة الريف والبادية إلى لجنة للتنمية
الاقتصادية لتحملت جزءاً من أعباء اللجنة المالية
والاقتصادية التي هي الأخرى بحاجة إلى تقسيمها
إلى لجنة مالية وأخرى اقتصادية.

اقتراح القوانين

يتصرف مجلس النواب
عادة باعتباره شريكاً
في العملية التشريعية
مع الحكومة التي تقدم
مشاريع القوانين له،
أكثر مما هو صاحب
ولاية في التشريع مع
جناحه الآخر، مجلس
الأعيان، ولهذا السلوك
تجليات متعددة تبرز في
نمط التعامل مع دوره
في اقتراح القوانين، ومع
القوانين المؤقتة، وغير
ذلك.

فالدور التشريعي الخاص
للمجلس من حيث اقتراح
مشاريع القوانين يتسم
بالضعف الشديد كما
هو مبين في الجدول رقم
(2). فخلال الدورة

الجدول رقم (1)

إنجازات الجان النيابية في الدورة الثانية

مرحل الدورة الثالثة	المنجز في الاستثنائية	إضافات	المتبقي	المنجز	المحال إليها في العادية الثانية	عدد التشريعات في بداية الدورة	اللجنة	الرقم
15	3	1	17	5	6	16	القانونية	1
26	4	2	28	3	7	24	المالية والاقتصادية	2
1	-	-	1	-	-	1	الشؤون العربية والدولية	3
10	3	1	12	3	5	10	الإدارية	4
-	5	4	1	3	3	1	التربية والثقافة والشباب	5
2	-	-	2	2	2	2	التوجيه الوطني	6
8	-	-	8	2	-	10	الصحة والبيئة	7
2	-	-	2	2	2	2	الزراعة والمياه	8
1	1	1	-	-	-	-	العمل والتنمية الاجتماعية	9
1	1	1	2	-	-	2	الطاقة والثروة المعدنية	10
1	-	-	1	1	1	1	الخدمات العامة والسياحة والآثار	11
-	-	-	-	-	-	-	الحريات العامة وحقوق المواطنين	12
-	-	-	-	-	-	-	لجنة فلسطين	13
-	-	-	-	-	-	-	لجنة الريف والبادية	14
67	17	10	74	21	26	69	المجموع	

العادية الثانية، قدمت مقترحات لتعديل أربعة قوانين فقط، يطال كل واحد منها مادة واحدة في كل مرة. ولم تبد
الجان الدائمة المعنية على امتداد الدورة رأيها في هذه المقترحات لعرضها على المجلس واتخاذ قرار بشأنها رغم

الجدول رقم (2)

الاقتراحات بقانون المقدمة للجان المختصة في الدورة الثانية العادية والاستثنائية

الرقم	القانون	تاريخ تقديمه	مقدمو الاقتراح	الموضوع
1	اقتراح بتعديل المادة 3 الفقرة ب من قانون هيئة اعتماد مؤسسات التعليم	2008/10/27	12 نائباً	ربط الهيئة برئيس الوزراء بدل وزير التعليم العالي
2	الاقتراح بتعديل مادة 42 من قانون المطبوعات والنشر	2008/11/7	27 نائباً	عدم جواز توقيف الصحفي نتيجة إبداء الرأي بموجب أي قانون
3	الاقتراح بتعديل المادة 19 من القانون المؤقت لمؤسسة المحاربين القدماء رقم 26 لسنة 1977	2008/11/9	16 نائباً	جواز جمع 500 دينار كحد أعلى من تقاعده إلى الراتب الآخر الذي يتقاضاه
4	الاقتراح بتعديل مادة من قانون رقم 26 للغرف الصناعية	2008/12/1	18 نائباً	حتى تدفع فروع المؤسسات الرسوم المتوجبة عليها في مناطق تواجدها
5	اقتراح مشروع قانون لالغاء معاهدة السلام	2009/5/31	10 نواب	إلغاء المعاهدة رداً على خرق إسرائيل لها
6	مشروع قانون يؤكد عروبة المدن والبلدات الفلسطينية المحتلة عام 1948	2009/8/5	10 نواب	تأكيد عروبة المدن والبلدات المحتلة عام 1948

أنها ليست بحاجة إلى جهد غير عادي بغير التأخير.

أما في الدورة الاستثنائية الثانية، فقد قدم مقترحان من طبيعة سياسية، يحتاجان إلى قرار سياسي أكثرهما تشريعي، وتم قبول هذين المقترحين لاعتبارات سياسية، رغم أن لا مكان لهما في الدورة الاستثنائية

التي لا تناقش إلا ما أدرج على جدول أعمالها في الإرادة الملكية. (المادة 82 من الدستور)

وبالتالي، فإن مجمل إسهام المجلس الخامس عشر في اقتراح القوانين على امتداد دورتيه الأولى والثانية، يقتصر على مشروع قانون قديما في الدورة الأولى،

هما مشروع قانون صندوق دعم الثروة الحيوانية لسنة 2008 والذي أعيد من مجلس الأعيان في الدورة العادية الثانية لانتفاء الحاجة إلى فرض الرسوم التي كانت مقترحة بعد هبوط أسعار الأعلاف، فيما خضع قانون رعاية الثقافة إلى تعديل في الدورة الاستثنائية الثانية لخفض نسبة الرسوم على الإعلانات المنشورة في الصحافة والإذاعة والتلفزيون والأماكن العامة من 5 إلى 1 بالمئة. هذان المشروعان يشتركان في كونهما يفرضان ضريبة على قطاعات

اقتصادية محددة لصالح قطاعات أخرى، ويبدو لنا أنه يجب عدم تشجيع هذا المنحى في فرض الضرائب لأنه يشوه النظام الضريبي للدولة، فإذا كان هناك قطاع يدفع ضريبة أقل مما يجب، فيمكن زيادة نسبة الضريبة عليه، وإذا رأى مجلس النواب أن هناك قطاعاً بحاجة إلى دعم، فيمكن للمجلس أن يتخذ قراراً يلزم الحكومة بتوفير الموارد لدعم هذا القطاع فوراً أو لدى

إعداد الموازنة العامة للسنة التالية دونما حاجة لسن قانون لكل حالة على حدة.

القوانين المؤقتة

يشترط الدستور في ما يخص القوانين المؤقتة عرضها على مجلس النواب في أول اجتماع يعقده، مانحاً المجلس ثلاثة خيارات، هي بحسب المادة 94: أن يقر هذه القوانين، أو يعدلها، أو يرفضها، لكن في الممارسة العملية، فإن المجلس يفرض خياراً جديداً لم ينص عليه الدستور هو «تمرير» القوانين المؤقتة، إلى حين تقرر السلطة التنفيذية البت في مصيرها. وإلا ما معنى أن تكون هناك قوانين مؤقتة تعود إلى العام 1966 وما زالت مؤقتة. هذا السلوك يخل بالولاية التشريعية لمجلس النواب مرتين: مرة حين يتم حجز القانون المؤقت لدى اللجنة المختصة وعدم عرضه على المجلس، ومرة أخرى حين يصادر مجلس النواب حق مجلس الأعيان في النظر بالقانون المؤقت. ولئن كان تأخير البت في بعض القوانين المؤقتة لا ينطوي بالضرورة على انعكاسات سلبية، فإن ذلك لا ينطبق مثلاً على قانون الانتخاب المؤقت رقم 34 لسنة 2001، والذي تم بالاستناد إليه انتخاب مجلسي النواب الرابع عشر والخامس عشر.

من الواضح أن عدم بحث قانون الانتخاب المؤقت يعود لعدم وجود ضوء أخضر من الحكومة في هذا الاتجاه،

إلزام النائب إن لم يكن رئيساً للمجلس أو أحد نائبيه بالمشاركة في عضوية لجنة واحدة على الأقل والانتظام في حضور اجتماعاتها

حكومة علي أبو الراغب إبان حل مجلس النواب الثالث عشر في الفترة من تموز 2001 إلى 17 حزيران 2003 كما هو موضح في الجدول رقم (3). وخلال ولاية المجلس الخامس عشر، أصدرت حكومة المهندس نادر الذهبي ثلاثة قوانين مؤقتة (ملحق قانون موازنة، البورصات الأجنبية، والضمان الاجتماعي) في فترات عدم انعقاد المجلس. ومن بين مجموع القوانين المؤقتة التي يصبح عددها 82 قانوناً، سيتم ترحيل 52 قانوناً إلى مجلس النواب السادس عشر، بعد أن أنجز المجلس الخامس عشر منها، 23 قانوناً في السنة الأولى، و7 قوانين في السنة الثانية.

لكن هذا ليس مبرراً للجناح المنتخب من السلطة التشريعية أن لا يمارس دوره على الأقل باتجاه رعاية حوارات وطنية لتهيئة الأجواء لصدور قانون انتخاب توافقي، وذلك من منطلق أهمية صدور هذا القانون للنهوض بالحياة الحزبية والبرلمانية في المملكة.

ورث مجلس النواب الخامس عشر ما مجموعه 79 قانوناً مؤقتاً من المجالس السابقة يعود القسم الأكبر منها إلى عهد

مشاكل في الأداء

سجل مجلس النواب في دورته الثانية جملة من مظاهر الخلل التي تتصل بالأداء التشريعي، وفي مقدمتها افتعال مشكلة مع الصحافة كإجراء انتقامي رداً على التعليقات الصحفية على نتائج استطلاعات للرأي أجرتها مراكز أبحاث مختلفة، أظهرت عدم رضا الأردنيين عن أداء مجلس النواب، حيث صوتت أغلبية نيابية لرد مشروع القانون الذي تقدمت به الحكومة لإلغاء ضريبة الـ 5 في المئة على الإعلانات في وسائل الإعلام.

كذلك صوت المجلس في دورته الاستثنائية الثانية، فرصة البت في تشريعات مفصلية مثل قانون الضمان الاجتماعي وقانون ضريبة الدخل، والنظام الداخلي للمجلس. فعلى صعيد قانون الضمان الاجتماعي الجديد، أبدى نواب ميلاً لعدم بحث القانون خلال الدورة لأسباب غير واضحة، وكانت النتيجة هي عدم بحث هذا القانون فعلاً رغم وجود

الجدول رقم (3)

القوانين المؤقتة المنجزة في السنتين الأولى والثانية حسب سنوات الصدور

المرحل لللدورة الثالثة	المنجز في الدورة الثانية	المنجز في الدورة الأولى	قوانين صدرت خلال 2008-2009	في بداية المجلس	السنة	الرقم
6	-	-	-	6	1966-1979*	1
0	1	-	-	1	1989	2
1	-	-	-	1	1993	3
1	-	-	-	1	1997	4
9	2	4	-	15	2001	5
15	1	8	-	24	2002	6
18	1	6	-	25	2003	7
-	-	1	-	1	2005	8
1	-	4	-	5	2007	9
-	2	-	2	-	2008	10
1	-	-	1	-	2009	11
52	7	23	3	79		المجموع

(*) القوانين التي صدرت خلال هذه الفترة هي أساساً القانون المؤقت رقم 79 لسنة 1966 قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية، دخلت عليه تعديلات من خلال خمسة قوانين مؤقتة في السنوات التالية: 1967، 1973، 1975، 1978، 1979. وما زال القانون الأصلي والقوانين المعدلة له سارية المفعول بصفتها قوانين مؤقتة.

موجبات جوهرية لبحثه لحماية موارد صندوق الضمان الاجتماعي من الاستنزاف، الأمر الذي «ورط» الحكومة في إصدار قانون مؤقت معدل لقانون الضمان الاجتماعي لمعالجة الجوانب الملحة في القانون.

وفيما يخص مشروع قانون ضريبة الدخل، فقد ناقش المجلس 11 مادة منه، قبل تسبب الحكومة بإنهاء الدورة، وهنا تصرفت الحكومة كما لو أنها فقدت الثقة بقدررة المجلس على الانتهاء من مناقشة المشروع وإحالتة إلى مجلس الأعيان ضمن مهلة زمنية مقبولة، رغم أن المجلس عقد ست جلسات إضافية في غير المواعيد الأسبوعية المعتادة.

77 نائباً مقابل اعتراض 9، وامتناع 3 عن التصويت، وذلك من أصل 89 نائباً حضروا جلسة التصويت. ولعل السبب الجوهرى الذى يقيد قدرة النواب على التأثير على اتجاهات الموازنة هو التحديدات الدستورية لقانون الموازنة العامة، وحقيقة أن المناقشة العامة للموازنة تتم بعد استكمال بنائها، ما يحصر مجال تدخل النواب في خفض النفقات فقط.⁽²⁾

فالمادة 112، فقرة 3 من الدستور تنص على أنه «لا يجوز نقل أي مبلغ في قسم النفقات من الموازنة العامة من فصل إلى آخر إلا بقانون»، وتنص الفقرة 4 من المادة ذاتها «لمجلس الأمة عند المناقشة في مشروع قانون الموازنة العامة أن ينقص من النفقات في الفصول بحسب ما يراه موافقاً للمصلحة العامة وليس له أن يزيد في تلك النفقات، لا بطريقة التعديل ولا بطريقة الاقتراح المقدم على حدة...».

وغني عن البيان هنا أن الدستور يحول النواب إلى لاعبين ثانويين في شأن الموازنة، وحتى حينما اتخذ النواب قراراً بخفض النفقات في موازنة العام 2009 بنسبة 10 في المئة، في واحدة من المرات النادرة التي يمارس فيها التخفيض، لأنها موازنة توسعية لم تأخذ بالاعتبار مفاعيل الأزمة المالية العالمية، فقد استثنوا أولاً الرواتب والأجور، ثم صوتوا على بنود غير محددة الأرقام، لأن أمر توزيع النسبة ترك لتقدير الحكومة بعد موافقة المجلس على استثناء وزارتي الدفاع والداخلية ونفقات الأمان الاجتماعي من التخفيض.

يضاف إلى ذلك أن مجلس النواب يناقش الموازنة العامة بما هي أرقام تقديرية بينما لا يناقش الحساب الختامي الذي يمثل أرقاماً فعلية.

مجلس النواب يجب أن يكون شريكاً فعلياً في تقرير اتجاهات الموازنة، وإلى أن يتم تعديل الدستور بما يسمح بذلك، فإنه لا بد من إجراء تعديلات على

أما فيما يتعلق بالنظام الداخلي، فهذه هي الدورة الاستثنائية الثانية في ولاية المجلس التي لم ينجح فيها الأخير في بحث التعديلات على النظام الداخلي، وإذا ما استذكرنا أن مجلس النواب الرابع عشر (2003-2007) فوّت فرص تعديل النظام الداخلي، فهذا يعكس عدم إعطاء النواب هذه المسألة ما تستحقه من اهتمام. وتكمن الإشكالية هنا في أن تعديل النظام الداخلي يمثل ضرورة قصوى لتفعيل دور المجلس وفق رؤى وآليات عمل جديدة، وبالتالي ليس مفهوماً هذا التأجيل المستمر لهذه المهمة الحيوية.

3 - الموازنة العامة

تستغرق مناقشات الموازنة في العادة ما لا يقل عن ثلاثة أيام⁽¹⁾، وتستقطب اهتمام الرأي العام والصحافة بدرجة تلي الاهتمام بجلسات الثقة بالوزارة. وبالنسبة لتقاليد العمل النيابي الأردني، فهذه محطة لمناقشة السياسة العامة للحكومة، بل والدولة بشكل عام. وبرغم أن من صلاحيات رئيس مجلس النواب أن يقفل باب النقاش إذا رأى أن الموضوع قد استوفى بحثه، إلا أنه لا يحق له قفل باب النقاش في موضوع الموازنة العامة إلا بعد أن يتحدث جميع طالبي الكلام، كما هو الحال في مناقشات الدستور والثقة والمناقشة العامة.

لكن بالنظر إلى اتجاهات مناقشة موازنة العام 2009، فإن السمة البارزة هي هدر الوقت، واستنزاف واجبات الوظيفة النيابية، بتسجيل قائمة طويلة من المطالب الجهوية التي تتلى تحت القبة كما لو أن هذا هو التعبير عن درجة اهتمام النائب بمطالب دائرته الانتخابية وربما محافظته أيضاً. وبرغم أن الحكومة تجاهلت في ردها على مناقشات النواب مطالبهم الجهوية، إلا أن الموازنة حازت على ثقة عالية إذ صوت لصالحها

ضمان أن تكون اجتماعات اللجان مفتوحة وتكون نتائج أعمالها ووقائع المناقشة واتجاهات التصويت فيها متاحة للرأي العام، فيما عدا حالات استثنائية ينص عليها النظام الداخلي

(2) يستطيع مجلس النواب بعد انتهاء المناقشة العامة للموازنة، أن يقترح وضع قوانين لإحداث نفقات جديدة بحسب الفقرة 4 من المادة 112 من الدستور، لكن هذا الحق غير معمول به من الزاوية العملية.

(1) بدأت مناقشة الموازنة بتلاوة تقرير اللجنة المالية والاقتصادية حول مشروع قانون الموازنة العامة للسنة 2009، يوم 2008/11/23، واستمرت خلال ثلاثة أيام أخرى 25 و26 و2008/11/27 بجلسات صباحية ومساوية قدمت خلالها 89 مداخلة، فيما سلم 6 نواب مداخلاتهم مكتوبة إلى الأمانة العامة للمجلس.

النظام الداخلي لمجلس النواب ترتقي بدور المجلس في مناقشة الموازنة وإقرارها، ومن ذلك فصل اللجنة المالية والاقتصادية إلى لجنة مالية وأخرى اقتصادية، وهناك مقترحات نيابية تدعو لاستحداث لجنة خاصة بالموازنة العامة.

كذلك ينبغي أن يتاح للجنة المالية وممثلي الكتل النيابية الاطلاع على مسودة مشروع الموازنة قبل إحالته رسمياً إلى مجلس الأمة في صيغة مشروع قانون، وذلك للتفاوض مع الحكومة في وقت مبكر حول اتجاهات التعديل التي تراها اللجنة المالية وممثلو الكتل ملحة وضرورية، وفي مقدمة ذلك، المناقشة بين بنود الإنفاق وخاصة الرأسمالي منه، بما يخدم الأولويات الوطنية الأكثر إلحاحاً.

**إنشاء ديوان تشريع
(وحدة دعم قانوني)
في المجلس تكون
مهمته تقديم
المساعدة للنواب
في صياغة القوانين
المقترحة، واختار
أعضاؤه من خبراء
القانون وذوي
الاختصاص في
المبادئ ذات الصلة**

فالكل يشكو ويريد حصة من المناصب العليا في الدولة، أو إنشاء مستشفى، أو فتح جامعة أو كلية جامعية، ورغم أن ذلك يجب أن يخضع لمعايير وطنية.

عدا عن ذلك، فإنه رغم أن مطالب النواب الخدمية غير قابلة للتحقيق، فإنهم يعدون قائمة بها، ويتلونونها أمام المجلس. ومن الأمثلة على ذلك، ما قاله ياسين الزعبي بعد أن شرع في تقديم مطالب دائرته من إنه «على يقين بأنه بعد اعتماد الموازنة لا مجال للإضافة إلا بقانون». وكان عواد الزوايدة قد أشار إلى أن قائمة مطالب أبناء دائرته طويلة، وسردها يحتاج «لساعات»، ثم أكد أنه إن فعل فلن يغير في الواقع قيد أنملة، فقد «وضعت الحكومة موازنتها وحسنت أمر أولويات إنفاقها».

لكن رئيس كتلة جبهة العمل الإسلامي الشيخ حمزة منصور، كان الأكثر وضوحاً، إذ أكد في مداخلة الشخصية أنه سيتصل بالوزراء المعنيين لتنفيذ ما هو معتمد من مطالب دائرته في الخطط، و«لإدراج ما لم يدرج في الموازنة القادمة».

وبرغم ذلك يلجأ نواب للشكوى من نتائج «تجاهل» الحكومة المعتاد لمطالبهم الجهوية، رغم أنهم قدموها في مناسبات سابقة، دون مراعاة أنهم يقدمون مطالبهم في وقت وظرف غير مناسبين. فالنائب ناجح المومني شكاً مثلاً من أن المطالب التي تحتاجها محافظة عجلون «هي المطالب ذاتها» التي تحدث عنها قبل حوالي سنة، ولم يتحقق منها شيء. وبالمثل شكاً النائب محمد الحاج من أن «لواء الرصيفة تتكرر مطالبه دون أن تتحقق».

المطالب الرئيسية التي استجابت لها الحكومة لم تكن مطالب جهوية، بل مطالب وطنية عامة، أهمها ورد في توصيات اللجنة المالية والاقتصادية، وأكدت عليها أغلبية نيابية واسعة.

البديل عن حشد المطالب الخدمية للدوائر والمناطق الانتخابية هو مناقشة السياسات العامة للحكومة ما دام أن النواب يدركون أن موازنة الدولة للسنة المالية اللاحقة هي وثيقة سياسات اقتصادية واجتماعية. وفي هذا الإطار، هناك مطالب وطنية عامة عندما تلقى دعماً من عدد كبير من النواب، فإن الحكومة تضطر للاستجابة إليها بدرجة أو أخرى.

وكلمات الاقتراب من هذا التوجه، يتحول الدور النيابي في مناقشة وإقرار الموازنة إلى دور فاعل، والمهم أن يتاح للمجلس التدخل في الوقت المناسب. ولعل من شأن ذلك أن ينهي التقليد البائس الذي يضع النواب في موقع المستجدي لخدمات وأعطيات حكومية، لا في موقع الشريك في اتخاذ القرار.

وباستعراض مجموع المطالب النيابية الخدمية، فإن تحقيقها يحتاج إلى موازنة ضخمة. ومع أن النواب يدركون ذلك، لكنه أصبح في مرتبة العرف والعادة. هذا الأمر أكدته أمانة الفراغ، إذ قالت في مناقشتها للموازنة إنها لو أوردت كل مطالب دائرتها «لاحتاجت إلى موازنة بحالها». لكن ذلك لم يثنها عن تقديم قائمة مطالب تضم 16 بنداً.

وتتسم مطالب النواب الخاصة بدوائرها الانتخابية ومناطقهم بالتنوع، وتشمل مختلف الخدمات الصحية والتعليمية والبنية التحتية والتنمية. ومن الأمثلة على ذلك شق طريق زراعية، تعبيد شارع، إقامة مركز صحي أو ترفيعه إلى مركز شامل، وفتح مدرسة. لكن إلى جانب ذلك هناك مطالب تنطلق من فكرة المحاصصة،

1 - الأسئلة

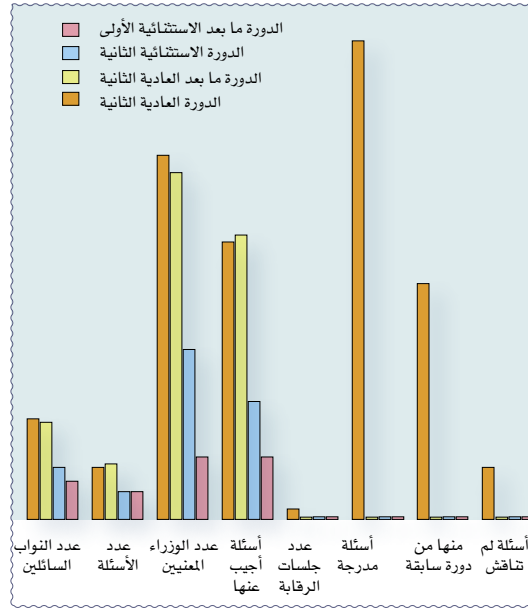
الجدول رقم (4)

عدد الأسئلة النيابية الموجهة للحكومة خلال السنة الثانية

الدورة	عدد السائلين النواب	عدد الوزراء المعنيين	عدد الأسئلة	أسئلة أجيب عنها	عدد جلسات الرقابة	أسئلة مدرجة	منها من دورة سابقة	أسئلة لم تناقش
العادية الثانية	29	15	105	80	3	138	68	15
ما بعد العادية الثانية	28	16	100	82	---	---	---	---
الاستثنائية الثانية	15	8	49	34	---	---	---	---
ما بعد الاستثنائية الأولى	11	8	18	18	---	---	---	---
المجموع	*83	*47	272	214	3	138	68	15

بلغ عدد النواب الذين وجهوا أسئلة للحكومة خلال السنة الثانية للمجلس 46 نائباً، قدّموا 272 أسئلة للحكومة التي أجابت عن 214 سؤالاً منها. وأدرج من هذه الأسئلة ما مجموعه 138 سؤالاً ضمن ثلاث جلسات خصصت للأسئلة والاستجابات والاقتراحات برغبة، من ضمنها 68 سؤالاً من السنة الأولى، كما هو مبين في الجدول رقم (4).

ولقد خصص المجلس ثلاث جلسات رقابية فقط للأسئلة والاستجابات في دورته العادية الثانية في تشرين الأول 2008، وفي شهري كانون الثاني وشباط 2009. وكانت جلسة قد تقررت في 2008/11/12 لكنها لم تعقد لعدم اكتمال النصاب القانوني، ما دفع بترحيل الأسئلة المطروحة على جدول أعمالها إلى جلسة لاحقة. أما الوزراء الذين وجهت إليهم الأسئلة، فهم رئيس الوزراء، و20 وزيراً. ويحتل رئيس الوزراء حصة الأسد من الأسئلة، بنسبة 62.6% بالنظر لكثرة المؤسسات والدوائر الحكومية التي ترتبط مباشرة برئيس الوزراء.



فيما تلقى 11 وزيراً آخر أربعة أسئلة فما دون.

تظهر كشوف الأسئلة النيابية أن قلة من النواب هم الذين يوجهون الأسئلة، فيما تتأى الأغلبية عن ممارسة هذا الحق، حيث يبلغ عدد السائلين من النواب على امتداد سنة كاملة، ما مجموعه 46 نائباً، ما يعني أن 64 نائباً، أو ما يعادل 58.2%، لم يوجهوا أي سؤال للحكومة، وهذا يكشف عن حجم الطاقة النيابية المعطلة عن ممارسة

الجدول رقم (5)

توزيع الأسئلة على الكتل النيابية خلال السنة الثانية

الرقم	الكتلة	عدد أعضاء الكتلة	عدد الأسئلة الموجهة للحكومة	حصة الكتلة من الأسئلة (%)
1	التيار الوطني	54	46	16.9%
2	الوطنية الديمقراطية	15	13	4.8%
3	الإخاء	21	71	26.1%
4	العمل الإسلامي	6	94	34.6%
5	المستقلون	14	48	17.6%
	المجموع	110 نواب	272 سؤالاً	100%

أما الوزراء الذين تلقوا أكثر من عشرة أسئلة، فهم وزراء: المياه (14 سؤالاً)، العمل (12 سؤالاً)، والتعليم العالي (11 سؤالاً). يلي هؤلاء وزراء تلقوا ما بين 5-9 أسئلة، هم وزراء الزراعة، والصناعة والتجارة (9 أسئلة)، الاتصالات (7 أسئلة)، الصحة (6 أسئلة)، والطاقة والثروة المعدنية، والأوقاف (5 أسئلة)،

الرقابة على الحكومة، وبخاصة أن النواب يوجهون الأسئلة بصفتهم الشخصية وليس الكتلية.

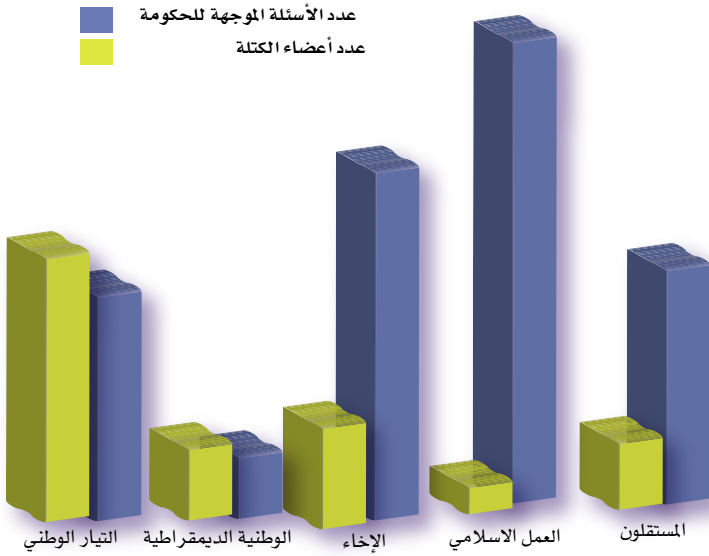
وتكشف الأسئلة النيابية بحسب ما يبينه الجدول رقم (5) عن فروق كبيرة في درجة إقبال أعضاء الكتل النيابية على ممارسة الرقابة على الحكومة من خلال الأسئلة. والمفارقة اللافتة هي أن أصغر مجموعة نيابية (كتلة جبهة العمل الإسلامي) التي تتألف من ستة أعضاء، هي الأنشط في ممارسة الرقابة، وتحتل أسئلتها ما نسبته 34.6% من إجمالي الأسئلة، متفوقة بذلك على كتلتي حزب التيار الوطني (49.1% من عضوية المجلس)

والوطنية الديمقراطية (13.6% من عضوية المجلس) اللتين بلغت حصتهما معاً من الأسئلة النيابية 21.7% فقط. أما كتلة الإخاء، ومجموعة المستقلين، فقد وجهتا ما نسبته 26.1% و17.6% من الأسئلة على التوالي، ما يفوق نسبتهما من عضوية المجلس بعدة نقاط.

وبرغم أن الأسئلة هي أكثر أدوات الرقابة فعالية وأكثرها استخداماً في مجلس النواب الأردني، علاوة على كونها بوابة الدخول إلى الاستجابات، إلا أنها تفقد كثيراً من أهميتها للأسباب التالية:

- تجاهل الحكومة لأعداد كبيرة من الأسئلة النيابية وعدم الإجابة عليها، وقد بلغ عددها 58 سؤالاً، وهذا يعادل ما نسبته 21.3% من إجمالي عدد الأسئلة. ومع ذلك لم يثر هذا التقصير الحكومي رد فعل المجلس، أو رد فعل النواب بصفاتهم الفردية، برغم أن النظام الداخلي لمجلس النواب يجيز في مادته رقم 121/ب «تحويل السؤال إلى استجاب، إذا لم تجب الحكومة خلال مدة شهر من ورود السؤال إليها»، بينما لم يمارس هذا الحق سوى أربعة نواب.

- إن القسم الأكبر من الأسئلة يوجهه للحكومة عدد محدود من النواب، حيث وجّه 7 نواب فقط أكثر من نصف عدد الأسئلة، وتحديدًا ما نسبته 55.5%.



- تتمثل أبرز مظاهر الخلل فيما يتعلق بموضوع الأسئلة، في تأخر الحكومة بالإجابة عن أسئلة نيابية بما يتجاوز المهلة القانونية التي ينص عليها النظام الداخلي، وفي عدم تحديد النظام الداخلي لمجلس النواب لوتيرة الاجتماعات المخصصة لهذا البند الرقابي، والتي ينبغي أن لا تقل عن جلسة واحدة في الشهر.

علاوة على ذلك، فإن كثيراً من النواب يوجهون أسئلة غير جوهرية، ما يفرغ هذا الجانب الرقابي من مضمونه، كذلك فإن المبالغة في طلب المعلومات الشخصية بمعزل عن وظيفتها وصلتها بالسياسات العامة للدولة، لا يكرس أهمية خاصة لهذا الجانب الرقابي، لا بل أدى إلى نتيجة مغايرة إذ دفع رئيس مجلس النواب المهندس عبد الهادي المجالي للاستئناس برأي

الجدول رقم (6)
الأسئلة النيابية موزعة حسب السياسات

الرقم	السياسات	عدد الأسئلة
1	الاقتصاد والمال والاعمال	111
2	البنى التحتية	49
3	التنمية والرفاه الاجتماعي	43
4	التعليم والتعليم العالي والبحث العلمي وشؤون دينية	32
5	التشريع والعدل	24
6	الديمقراطية والاصلاح السياسي	14
7	السياسة الخارجية والعلاقات الدولية	10
	المجموع	*283

(* عدد الأسئلة الإجمالي هو 272 سؤالاً فقط، لكن العدد ارتفع هنا بسبب تصنيف عدد من الأسئلة ضمن أكثر من سياسة واحدة)

2 - الاستجابات

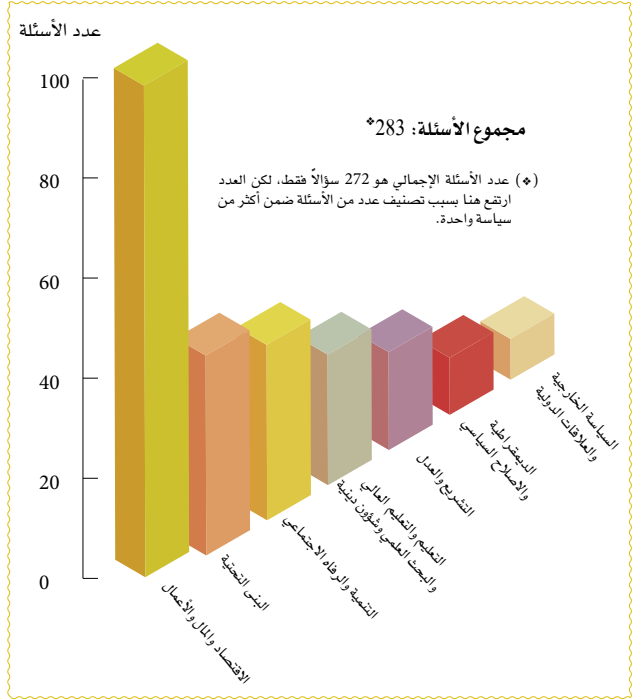
الاستجواب هو أحد أهم أدوات الرقابة البرلمانية، إذ يضع النائب والوزير المعنيين على المحك، لأنه قد

يفضي إلى طرح الثقة بالوزير المعني أو بالحكومة. وهذا يفسر محدودية عدد الأسئلة النيابية الموجهة للحكومة التي تتحول إلى استجابات كما هو مبين في الجدول رقم (7).

مع ذلك، فإن القليل من الاستجابات يجد طريقه إلى البحث تحت القبة. كما أن أياً من هذه الاستجابات، لم يسفر، على مدار ولاية المجلس الخامس عشر، عن تصويت على الثقة، ولا أيضاً في أي من المجالس النيابية السابقة.

تفعيل آليات متابعة المذكرات والعرائض التي يتقدم بها النواب، والتزام جلسات المناقشة العامة بالخروج بتوصيات أو إجراءات محددة، وذلك من أجل رفع سوية الدور الرقابي للمجلس وتعزيز ثقة المواطنين بدوره

الثغرة الرئيسية في موضوع الاستجواب، تتمثل في أن الدستور يشترط عدم مناقشة الاستجواب قبل مرور ثمانية أيام إلا إذا ارتأى الوزير تقديم الموعد، لكنه لا يضع سقفاً زمنياً لموعد طرحه للمناقشة تحت القبة،



ديوان تفسير القوانين لتفسير المادة 115/ج من النظام الداخلي، فأصدر الديوان قراراً⁽¹⁾ يوجب أن لا يتضمن السؤال النيابي الموجه للحكومة أي طلب أو ذكر لأسماء أشخاص. ومن المرجح أن يستخدم هذا القرار من قبل حكومات قادمة للتهرب من إعطاء معلومات تتعلق بأشخاص قد تكون ضرورية للإحاطة بموضوع معين.

على صعيد آخر، فقد بين توزيع الأسئلة النيابية على السياسات العامة، كما هو موضح في الجدول رقم (6)، أن محور "الاقتصاد والمال والأعمال" يستأثر بالمرتبة الأولى بواقع 111 سؤالاً، يليه محور البنى التحتية، والتنمية والرفاه الاجتماعي بواقع 49 و43 سؤالاً على التوالي. وبلغت الانتباه أن قضية مثل "الديمقراطية والإصلاح السياسي"، جاءت في المرتبة قبل الأخيرة بواقع 14 سؤالاً فقط.

الجدول رقم (7)

الاستجابات خلال السنة الثانية
(2009/2/5 - 2008/10/5)

مقدم الاستجواب	الوزير المعني	تاريخ التقديم	تاريخ الرد	الموضوع	الدورة	النتيجة
ناريمان الروسان	الطاقة	2009/1/12	2009/1/19	عمل الوزير بعد الاستيداع	العادية 2	نوقش
بسام حدادين	العمل	2008/10/30	2008/12/16	مؤتمر اتحاد العمال	العادية 2	أجل
عواد الزوايدة	المالية	2008/12/28	2009/1/19	امتياز الفوسفات	العادية 2	نوقش
عواد الزوايدة	الطاقة	2008/12/28	2009/1/19	مخالفات الفوسفات	العادية 2	أجل
عواد الزوايدة	البيئة	2008/12/28	2009/1/19	مخالفات الفوسفات	العادية 2	أجل
عواد الزوايدة	الصناعة والتجارة	2008/12/28	2009/1/19	مخالفات الفوسفات	العادية 2	أجل
محمود الخرابشة	التعليم العالي	2009/1/26	-	تجاوزات في جامعة البلقاء	العادية 2	لم يبحث
مرزوق الدعجة	التنمية الاجتماعية	2009/5/21	-	الأحداث في مركز أسامة بن زيد	بعد العادية 2	لم يبحث
ريم القاسم	التنمية الاجتماعية	2009/6/11	-	حزمة الأمان الاجتماعي	استثنائية 2	لم يبحث
صلاح الزعبي	رئيس الوزراء	2009/7/20	-	الحكام الإداريين	استثنائية 2	لم يبحث

(1) القرار رقم 2 لسنة 2009 الصادر بتاريخ 2009/7/29.

الرسالة مع الشركة، وإعلامها بأن «الرسالة لا ترقى إلى اتفاقية امتياز، وأن الحكومة ستقوم بمنح حق تعدين لأي شركة تتقدم حسب شروط ومعايير ومواصفات شفافة للجميع تطبق عليها، وستعود للمجلس بهذا القرار. ولهذا أجل الزوايدة استجواباته الأخرى لوزراء الطاقة، والبيئة، والصناعة والتجارة إلى جلسة رقابية قادمة.

3- المناقشة العامة

توصف المادة 127 من النظام الداخلي للمجلس المناقشة العامة بوصفها "تبادل الرأي والمشورة بين المجلس والحكومة"، لكن المادة 130 من النظام تعترف للنواب بحق "طرح الثقة بالوزارة أو الوزراء بعد انتهاء المناقشة العامة"، ما يؤكد أن جوهر وظيفة المناقشة العامة هي في جانبها النيابي أداة من أدوات الرقابة على الحكومة.

وكما هو موضح في الجدول رقم (8)، فإن طلبات المناقشات العامة بلغت ستة خلال الدورة العادية الثانية، نوقش خمسة منها، ولم يدرج السادس على جدول أعمال المجلس.

الجدول رقم (8)

جلسات المناقشة العامة في الدورة العادية الثانية (2009/2/5-2008/10/5)

المدخلات	عدد طلبي المناقشة	تاريخ المناقشة	الموضوع	
41	22	2008/11/3	الأزمة المالية العالمية وتأثيرها على الاقتصاد الوطني	1
58	17	2008/11/5 2008/11/9	انهيار البورصات	2
59	12	2008/12/24	واقع التعليم الجامعي ومستقبله	3
35	11	2008/12/22	قضية انتشار ظاهرة المخدرات وتأثيرها في المجتمع الأردني	4
38	15	2009/1/11	واقع المياه في المملكة	5
-	29	-	خصخصة شركة البريد الأردني	6

ورغم أنه لا يمكن التقليل من الفائدة العامة لأية مناقشة عامة، إلا أنها تفقد قيمتها إن لم تدرج في نطاق الوظيفة الرقابية، لأنه يمكن في هذه الحالة تحقيق الغاية المرجوة منها بوسائل أخرى كالندوة والمحاضرة وحتى من خلال السؤال النيابي.

ما يعني أن الأمر متروك لتقدير رئاسة المجلس. وفي كثير من الأحيان، فإن تأخير طرح الاستجواب، يفقده مفعوله أو بعضاً منه، بسبب وقوع تطورات من مثل عرض الموضوع على القضاء، أو حصول تعديل وزارى، وغير ذلك.

الثغرة الأخرى في موضوع الاستجواب تتعلق باشتراط النظام الداخلي للمجلس على النائب مقدم الاستجواب أن يبلغ رئاسة المجلس خطياً بتمسكه باستجوابه إذا لم يناقش في الدورة التي قدم فيها، بينما الأصح هو أن يبقى الاستجواب مدرجاً على جدول أعمال المجلس إلا إذا قرر النائب سحبه.

وبدراسة الاستجوابات المقدمة في السنة الثانية، لا بد من القول إن الاستجواب حتى يؤدي وظيفته، يجب أن يتناول مسألة جوهرية ذات صلة بالسياسات العامة، ويكون واضحاً في هدفه، وفي تحديد المسؤولية. وكما هو ملاحظ فإن جميع الاستجوابات المقدمة، هي استجوابات فردية، ولم يشر أي منها إلى أنها تعبر عن رأي مجموعة أو كتلة نيابية. لهذا، فإن النائب سيكون بحاجة إلى استقطاب العدد الأكبر من زملائه لدعمه في مناقشة موضوع الاستجواب، ومن ثم توفير الدعم التصويتي إذا لزم الأمر، ومن غير المتوقع أن يصوت نواب، عدا مقدم الاستجواب، على سحب الثقة من وزير إذا لم تكن القضية المثارة تستحق مثل هذا الإجراء.

وجدير بالذكر أن استجواب عواد الزوايدة لوزير المالية بخصوص امتياز الفوسفات، يمثل نموذجاً متقدماً من الاستجوابات من حيث صلته بقضية وطنية عامة، ولذلك استقطب دعم كثير من زملائه. فالاستجواب كان ينطلق من أن شركة الفوسفات كانت تصدر «خام الفوسفات بشكل عام والمشعب منه باليورانيوم بشكل خاص» بالرغم من أنه لم يصدر قانون يصادق على حقوق الامتياز، ما حدا برئيس الوزراء المهندس نادر الذهبي نفي وجود اتفاقية امتياز موقعة مع الشركة، مبيناً أنه عندما تم خصخصة الشركة، وجه، وزير المالية آنذاك، بتفويض من مجلس الوزراء، رسالة تمنح بعض المزايا. ووعد رئيس الوزراء بأن تتم مراجعة

الرقابي الذي يتطلب تركيزاً ودرجة واسعة من اطلاع النائب على موضوع المناقشة⁽²⁾.

وإذا أخذنا بعين الاعتبار جلسة المناقشة العامة الخاصة بموضوع المخدرات، فإن الموضوع الذي كان يستحق تمحور المناقشات حوله، هو "سيادة القانون" و"هيبة الدولة"، والذي أُلحِت إليه مداخلات عدد من النواب. فقد قال ناجح المومني "نسمع عن بؤر لتجار المخدرات والممنوعات والأسلحة، وأن هذه البؤر عصية على رجال الأمن والجمارك، وأنهم يرفعون السلاح في وجه النظام دون أن يستطيع أحد أن يداهمهم"، مؤكداً أن "بعض المتنفذين يقومون بالدفاع عن هؤلاء وحمايتهم".

وشدّد النائب عبد الفتاح المعايطه، وهو لواء متقاعد من الجيش، على ضرورة "الضرب بيد من حديد على من يقفون وراء تجار المخدرات ويساندونهم، أيًا كانت مواقعهم". وفي الاتجاه نفسه، ذكر النائب عبد الله غرايبة، وهو عميد متقاعد من الأمن، "أن اللاعبين الحقيقيين في موضوع المخدرات في البلاد أصبحوا أصحاب نفوذ"، فيما كان موضوع "هيبة الدولة" محور مداخلة النائب هاشم الشبول الذي أكد أن "رجال الأمن أصبحوا يتعرضون للمقاومة في الشارع عندما يذهبون لجلب شخص مدعى عليه"، مستخلصاً ضرورة إعادة الاعتبار لهيبة الدولة.

إن وظيفة هذه الاقتباسات من المداخلات النيابية هي للتذكير أن المجلس لو اتخذ إجراءات محددة حيال هذه الظواهر التي تم تشخيصها، لربما تم تفضي حالة العنف الاجتماعي الفالت من عقاله والذي شهدناه في غير منطقة من البلاد، مستهدفاً هيبة الدولة على امتداد الأشهر الأخيرة.

(2) ويضيف الصلح بأنه «في الديمقراطيات المتقدمة التي تضم برلمانها أحزاباً كبيرة يمكن لكل حزب تعيين ناطق باسمه في قضايا الحكم المختلفة، فيتكفل بمناقشة الحكومة في موضوع اختصاصه وخبرته، أما في البرلمانات العربية التي لا تحوي مثل هذه الأحزاب والتكتلات، فإن النائب يجد نفسه مضطراً في كثير من الأحيان إلى مناقشة الحكومة في قضايا خارج اختصاصه فتتسم مناقشته أحياناً بالعمومية»، ويخلص إلى أن «الكثير من وقت المجلس يضيع في خطابات مطولة ليست ضرورية في معظم الأحيان». المصدر: نحو تطوير العمل البرلماني العربي، مجلس النواب اللبناني وبرنامجه الأمم المتحدة الإنمائي، بيروت، 2000 (ص 244)

يكتفي طالبو المناقشة العامة بتحديد العنوان العام لموضوع المناقشة، وهذا يدفع الحكومة أو الوزير المعني، تقديم المعلومات التي تراها مناسبة في بداية الجلسة، لأن تقدم المعلومات التي تجيب بالضرورة عن الأسئلة التي تدور في ذهن طالبي المناقشة العامة.

ولعله من المفيد أن يرفق طالبو المناقشة العامة مع طلبهم شرحاً للأهداف المتوخاة من المناقشة. ويمكن ملاحظة الفرق عندما لجأ مقدمو طلب المناقشة العامة الخاصة بما أسمى انهيار البورصات إلى إدراج سلسلة من النقاط التوضيحية في الطلب بالنظر إلى ضغوط جمهورهم الانتخابي المتأثر بالمشكلة عليهم، إذ نص الطلب على «بحث الأوضاع الاقتصادية الراهنة للمواطنين وخصوصاً فيما يتعلق بانهيار البورصة وضياع حقوق الآف المواطنين وبقاء بعض أصحاب الشركات أحراراً طليقين وسجن آخرين، وآثار هذه الأزمة على الجانب الاجتماعي للشعب الأردني وخلخلة الاقتصاد الأردني برمته والطلب من الحكومة بيان خطتها ورأيها لحماية الأردنيين».

ويمكن ملاحظة أن مساهمات مقدمي طلب المناقشة في المناقشات تحت القبة أو حتى في التساؤلات التي تتضمنها مداخلاتهم لا تتسم دائماً بتميزها، لا بل إن بعض هؤلاء يتغيّبون عن الجلسة.

أما ما هو مدعاة للاستغراب، فهو أن جلسات المناقشة العامة تنتهي عملياً إلى لا شيء، خارج نطاق الاطلاع على السياسة الحكومية في الموضوع المبحوث وإبداء الرأي في هذه السياسة، وإطلاق التمنيات، دون السعي لاستدراج التزامات محددة من الحكومة.⁽¹⁾

يرى الباحث اللبناني رغيد الصلح الخبير في شؤون العمل البرلماني العربي أنه حينما تكون الأحزاب والتكتلات البرلمانية ضعيفة من حيث العدد والتماسك، فإن المناقشات تتجه في وجهة لا تتماشى مع العمل

(1) ذكر النائب بسام حدادين أنه «منذ مجلس النواب الرابع عشر 2003-2007، نشأ توافق ضمني بين المعارضة والموالاتة على أن تنتهي المناقشة العامة، بعد أن تقدم الحكومة «بيانها» بموضوع المناقشة، دون أن يقدم المجلس رأيه بتوصيات محددة تعكس وجهة نظره ورأيه بما سمع من الحكومة». ويضيف: «كانت مجالس النواب السابقة تخرج بتوصيات محددة أو تشكل لجان متابعة». المصدر: أسبوعية السجل، العدد 56.

والمؤسسات والوحدات الحكومية لكافة مخرجات الديوان الرقابية. وأوضحت أن احتواء التقارير لمخرجات رقابية لثمانى سنوات سابقة، قد "قيد بعض إجراءات تحديد المسؤولية خلال السنوات السابقة".

وبيّنت اللجنة أن ديوان المحاسبة، يوجه في حال وجود مخالفات مالية أو هدر للمال العام "استيضاحات"، واستخلصت وجود ضعف في الاستجابة لهذه الاستيضاحات التي بلغ عددها خلال السنوات الثماني السابقة 3387 استيضاحاً.

ولعلّه ما يؤكد أهمية المتابعة لتقارير ديوان المحاسبة دون تأخير ما جاء في تقرير اللجنة المالية والاقتصادية من أنها نجحت في تصويب 75 في المئة من إجمالي المخالفات أو المخرجات الرقابية من خلال مناقشة اللجنة للجهات المعنية بالتنسيق مع ديوان المحاسبة، إضافة إلى دفعها باتجاه تشكيل لجان مشتركة بين ديوان المحاسبة والجهات الحكومية المعنية لتصويب ما يمكن تصويبه من مخالفات.

أما بخصوص المخالفات المتبقية، فقد أوصت اللجنة بثلاثة أنواع من الإجراءات؛ الأول هو حث الجهة الحكومية المعنية على الاستجابة للمخرج الرقابي، والثاني هو دعوة الحكومة لتشكيل لجنة تحقيق حكومية لتحديد المسؤولية عن مخالفات مالية أو ذات بعد مالي، والثالث هو تشكيل خمس لجان تحقق نيابية للنظر في مخالفات محددة.

كما ناقش مجلس النواب قرار لجنة المالية والاقتصادية الخاص بالتقرير السنوي السابع والخمسين لديوان المحاسبة لسنة 2008. وقدمت في تلك الجلسة التي عقدت بتاريخ 2009/7/19، ما مجموعه 43 مداخلة. وقرر المجلس بعد ذلك إحالة تقرير اللجنة وجميع المخالفات الإدارية والمالية التي وردت فيه والملاحظات التي أوردها النواب، للحكومة للتحقيق فيها على أن تقوم الحكومة بإعلام المجلس بنتائج التحقيق خلال فترة لا تتجاوز ثلاثة أشهر.

5 - لجان التحقيق

لجان الطعون في صحة نيابة أي عضو من أعضاء مجلس النواب، هي لجان التحقيق الوحيدة التي يسمح الدستور

وما ينطبق على جلسة المخدرات، ينطبق كذلك على جلسة الأزمة المالية العالمية، التي لم يستخدم النواب سلطاتهم فيها لحمل الحكومة على الاستجابة للمطالب التي تحظى بتوافق واسع كما في موضوع الرقابة على الأسعار، حيث شكوا معظم المتدخلين من عدم هبوط أسعار المواد التموينية رغم خفض أسعار الوقود، وتراجع أسعار المواد الغذائية على الصعيد العالمي، لا سيما أنه تم تقديم اقتراحات محددة لهذا الغرض مثل تشكيل هيئة عليا للرقابة على الأسواق (محمد البديري ويوسف القرنة)، إصدار قانون حماية المستهلك (يوسف القرنة)، وعودة وزارة التموين (عبد الكريم الدغمي ومحمد أبو هديب).

الحكومة اضطرت بعد 11 شهراً إلى اتخاذ إجراء لفرض حالة من التوازن في السوق عن طريق تأسيس الشركة الوطنية للأمن الغذائي من الجيش تساهم فيها الحكومة بنسبة 35 في المئة من رأسمالها، لتأخذ على عاتقها استيراد المواد الغذائية وتسويقها بأسعار معتدلة.

4 - تقارير ديوان المحاسبة

حقق مجلس النواب الخامس عشر إنجازاً غير مسبوق بقيام لجنته المالية والاقتصادية في السنتين الأولى برئاسة خليل عطية والثانية برئاسة مفلح الرحيمي بمناقشة تقارير ديوان المحاسبة للسنوات 2000-2007، ما مكن المجلس من مناقشة التقرير في جلسته المنعقدة بتاريخ 2009/7/5، والتي قدمت فيها 37 مداخلة نيابية.

إن تأخير مجالس النواب السابقة عن مناقشة تقارير ديوان المحاسبة سنة تلو أخرى، يمثل خللاً فادحاً ليس فقط لأن تلك المجالس لم تمارس صلاحياتها الدستورية، بل لأن خللاً كهذا يثير مناخاً من التسبب وعدم المبالاة تجاه واحدة من أهم أدوات الرقابة المتمثلة بتقارير ديوان المحاسبة السنوية. وقد لاحظت اللجنة ضعف الاستجابة من مختلف الوزارات

الأردني بتشكيلها. أما فيما عدا ذلك، فإن المجلس يشكل لجان تحقق للتحري عن أمر يقع ضمن ولايته الرقابية على الأداء الحكومي، أو في حالات يتولد لدى المجلس القناعة فيها بوجود شبهة فساد.

فقبيل الدورة العادية الثانية، شكل المكتب الدائم لجنة تحقق في عطاء العقبة بتاريخ 31 آب 2008، وقد أثار تشكيل هذه اللجنة انتقادات عدد من النواب انصبت على قرار تشكيل اللجنة في ظل عدم انعقاد الدورة البرلمانية.

لكن اللجنة رغم أنها قدّمت تقريرها إلى رئاسة المجلس والذي يحكم ببراءة حسني أبو غيدا من تهمة «استثمار الوظيفة» قبيل انتهاء الدورة العادية الثانية، إلا أنه لم يدرج على جدول أعمال المجلس لمناقشته. هذه القضية تطرح تساؤلاً حول جدوى تشكيل هذه اللجنة، وحول طبيعة رقابة مجلس النواب على القضايا التي تثير شبهة فساد مالي أو إداري، من حيث هل يجب أن تكون رقابة مباشرة يمارسها المجلس من خلال تشكيل اللجان وإجراء التحقيقات بنفسه، أم يجب أن تكون رقابة سياسية يمارسها المجلس من خلال الحكومة؟

ورغم أن الدستور لا يعارض تشكيل لجان تحقق كهذه، لكن من الزاوية العملية، فإن مجلس النواب، بالنظر للبنية التحتية المتواضعة المتاحة لديه، ليس مجهزاً للرقابة المباشرة على الفساد. فالمسألة ليست مسألة نوايا، إنما مسألة تخصص وإمكانات وصلاحيات، ناهيك عن أن هناك مؤسسة رسمية لمكافحة الفساد هي هيئة مكافحة الفساد، وأن الأولوية ينبغي أن تعطى لتفعيل دورها.

هذا الموضوع طرح بقوة بمناسبة مناقشة تقرير اللجنة المالية والاقتصادية حول تقارير ديوان المحاسبة للسنوات 2000-2007، حيث اقترح التقرير تشكيل خمس لجان تحقق للبحث في المخالفات التي رصدتها التقرير.

مجلس النواب أحال إلى مكتبه الدائم صلاحية تشكيل هذه اللجان على أساس أن تنهي أعمالها قبل بداية

الدورة العادية الثالثة التي كانت مقررة في مطلع أكتوبر/تشرين الأول 2009، بينما كانت هناك اجتهادات أخرى. فقد دعا فخري إسكندر إلى إحالة هذه القضايا إلى هيئة مكافحة الفساد، وليس إلى لجان تحقق، وكذلك فعل عبد الكريم الدغمي الذي شدّد على وضع دائرة مكافحة الفساد أمام مسؤولياتها، متسائلاً أنه في حالة تشكيل لجان تحقق متى ستنهي عملها، ولافتاً إلى أنه في هذه الحالة يتعين إحالة نتائج عملها إلى الحكومة التي يمكن أن تحول هذه القضايا إلى القضاء أو لا.

محمود الخرابشة ذهب في الاتجاه نفسه من منطلق أن تشكيل لجان تحقق لن يشكل إضافة نوعية لما ورد في تقرير ديوان المحاسبة، واقترح الطلب من الحكومة تشكيل لجان تحقيق وموافاة المجلس بالنتائج ليقرر بعدها إما تحويل هذه القضايا إلى هيئة مكافحة الفساد، أو الطلب من الحكومة تحويلها إلى القضاء.

وبالمثل اقترح حمزة منصور تحويل القضايا التي أشار إليها التقرير إلى هيئة مكافحة الفساد مفسراً موقفه بأن «تجربتنا غير مشجعة مع لجان التحقق والتحقيق».

على كل حال، شاءت الصدفة أن يتم تأجيل الدورة العادية الثالثة لمجلس النواب لمدة شهرين، وهذا التأخير يعزز وجهة النظر التي دافع عنها إسكندر والدغمي والخرابشة ومنصور، والتي تعني أن مصلحة عمل مجلس النواب تقتضي أن لا يشغل نفسه بتشكيل لجان التحقق بل بالرقابة السياسية على أداء الحكومة وأجهزتها.

التغيب عن أعمال المجلس دون عذر مقبول، أو بما يتجاوز حداً معيناً، امتلاك النائب عدة نمر سيارات، عدم توجيه النيابة لتحقيق مصالح شخصية للنائب، التطاول على الآخرين من المنطلق النيابي، وينطبق الأمر نفسه على الطوش واستخدام العنف اللفظي والجسدي في حرم المجلس النيابي.

الشفافية الداخلية والرقابة على الأداء النيابي

يفتقر مجلس النواب إلى الشفافية في عكس مختلف جوانب حياته الداخلية وأدائه، ويتجلى ذلك على نحو خاص فيما يخص غياب النواب عن الجلسات العامة، عدم تفعيل التصويت الإلكتروني، وعدم مناقشة المجلس لمشروع الموازنة الخاص به وحساباتها الختامية.

أ- غياب النواب عن الجلسات

يحدّر النظام الداخلي للمجلس من أنه لا يجوز للعضو أن يتغيب عن إحدى جلسات المجلس أو لجانه إلا إذا أخطر الرئيس بذلك مع بيان العذر (المادة 149). ولا يكتفي النظام الداخلي بالنص على تلاوة أسماء الغائبين بعذر بعد إعلان افتتاح الجلسة، بل يشترط أيضاً تلاوة أسماء الغائبين بدون عذر (المادة 81/أ)، كما أنه يفرض على الأمين العام للمجلس إذا لم تعقد جلسة بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني، أن يضع جدولاً بأسماء النواب المتغيبين بدون عذر، ويدرج ذلك في محضر الجلسة التالية (المادة 150). لكن هناك توافقاً نيابياً، على عدم الإعلان رسمياً عن أسماء النواب المتغيبين بدون عذر بعد كل جلسة، وهذا مخالف تماماً لأصول الشفافية وحق المجتمع بالرقابة على ممثليه في البرلمان.

”مرصد البرلمان الأردني“، اعتمد آلية رقابة مباشرة على الحضور والغياب لأعضاء المجلس

هناك مظاهر خلل رئيسية في الأداء الداخلي لمجلس النواب لا يمكن ضمان معالجتها دون إجراء تعديلات جوهرية على النظام الداخلي لمجلس النواب، أبرزها:

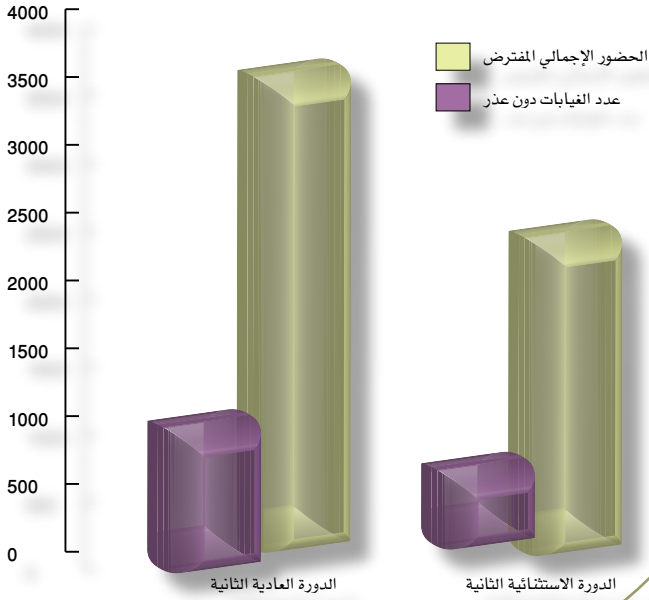
- غياب مناخ التعددية النيابية الذي يكفل تكامل علاقة المولاة بالمعارضة أو الأكثرية بالأقلية، بكل ما يتطلبه ذلك من إشراك المعارضة أو الأقلية في كل هيئات المجلس، بعيداً عن حسابات الاستئثار والهيمنة التي تمارسها الأكثرية في المجلس لا سيما على مستوى مكتب المجلس واللجان الدائمة والوفود النيابية.

- الغياب المتكرر لنواب أو مغادرة الجلسات دون عذر ودون محاسبة، ما يترتب عليه إلغاء جلسات عمل بسبب عدم توافر النصاب القانوني أو إنهاء جلسات بسبب فقدان النصاب، لا بل تستمر بعض الجلسات رغم فقدان النصاب. ويلجأ المجلس للتحايل على موضوع النصاب، باللجوء إلى ما يسمى بالجلسات الاستكمالية التي يكون نصابها القانوني 56 عضواً (النصف + 1) باعتبارها استكمالاً لجلسة سابقة، بدل أن يكون نصابها 74 عضواً (ثلاثاً عضوية المجلس) باعتبارها جلسة جديدة.

- هدر وقت النواب في الجلسات العامة بتكرار مناقشات اللجان الدائمة، ومواصلة استخدام الطريقة التقليدية في التصويت برفع الأيدي التي تنحصر وظيفتها بالتأكد من وجود أغلبية مع القرار من عدمه، بدل اللجوء إلى استخدام النظام الإلكتروني في التصويت والذي يسمح بالتعرف على موقف كل نائب من التشريع أو القرار المعروض أمامه.

- شكلية عمل الكتل النيابية غير الحزبية، وعدم وضع أي إمكانيات تحت تصرفها تتيح مأسسة عملها، ومساعدة المجلس على تجسيد التعددية في أدائه وتفعيل دوره من خلال إيجاد أطر تشاورية تضم مثلاً أعضاء مكتب المجلس ورؤساء الكتل وربما رؤساء اللجان الدائمة الدائمة، حسب مقتضى الأمر.

- عدم وجود مدونة سلوك نيابي، لضبط أداء النواب ضمن أخلاقيات العمل الذي يليق بنواب الأمة، فهناك مظاهر في الأداء لا يمكن قبولها أو السكوت عليها مثل استخدام



من خلال رصد عدد الحاضرين وأسمائهم لدى احتساب النصاب القانوني في بداية كل جلسة عامة، وبيّنت نتائج عملية الرصد أن أعضاء مجلس النواب سجّلوا غياباً دون عذر في دورة المجلس الثانية بنسبة 27.8% من إجمالي الجلسات العامة كما هو مبين في الجدول رقم (9)، وترتفع هذه النسبة من 24.3% في الدورة الاستثنائية الثانية إلى 30.2% في الدورة العادية الثانية.

يذكر أن منهجية الرقابة التي يستخدمها مرصد البرلمان الأردني، تختلف مع المنهجية التي يعتمدها مجلس النواب في تسجيل الحضور والغياب، من حيث أن

الأخير يسجل ليس فقط النواب الموجودون وقت احتساب النصاب في بداية الجلسة، بل أيضاً النواب الذين يحضرون متأخرين، لكنه لا يأخذ بعين الاعتبار النواب الذين يغادرون بعد بدء الجلسة، وهؤلاء عددهم كبير، بحيث يُفقدون بعض الجلسات نصابها القانوني، فيضطر

الجدول رقم (9)
الغيابات دون عذر لأعضاء مجلس النواب في الدورة الثانية

الدورة	عدد الغيابات دون عذر	الحضور الإجمالي المفترض	النسبة المئوية من الحضور المفترض
العادية الثانية	1096	3630 (33 جلسة)	30.2%
الاستثنائية الثانية	587	2420 (22 جلسة)	24.3%
المجموع	1683	6050 (55 جلسة)	27.8%

الجدول رقم (10)

الحضور والغياب في بداية الجلسة النيابية وقبل نصف ساعة من انتهائها بتاريخ مختارة

الرقم	التاريخ	عدد الحضور في بداية الجلسة	عدد الحضور قبل نصف ساعة من انتهاء الجلسة*	ملاحظات
1	2008/10/5 (افتتاح الدورة)	107	107	دخل نائبان بعد بدء الجلسة، وغادرها نائبان
2	2008/11/3	76	29	دخل 3 نواب بعد بدء الجلسة، وغادرها 50 نائباً
3	2008/11/23	78	66	دخل 10 نواب بعد بدء الجلسة، وغادرها 22 نائباً
4	2008/11/25 (عند استئناف الجلسة مساءً)	29	47	دخل 25 نائباً بعد بدء الجلسة، وغادرها 7 نواب
5	2008/11/26 (عند استئناف الجلسة مساءً)	39	37	دخل 25 نائباً بعد بدء الجلسة، وغادرها 27 نائباً
6	2008/11/27 (عند استئناف الجلسة مساءً)	88	51	غادر الجلسة بعد بدء أعمالها 37 نائباً
7	2008/12/24	60	63	دخل 18 نائباً بعد بدء الجلسة، وغادرها 15 نائباً

(* الأعداد الواردة ضمن هذه الخانة تمثل العدد قبل نصف ساعة من انتهاء الجلسة، لكنها ليست ثابتة، فقد تزيد وقد تنقص مع اقتراب نهاية الجلسة.

أيضاً فقدان جلسات لنصابها القانوني ومع ذلك تستمر في عملها، كما هو الحال في الأمثلة التي تحمل الأرقام: 2، 4، 5، 6، ففي جميع هذه الأمثلة هبط عدد الحضور، في وقت ما، إلى ما دون النصاب الذي هو 56 عضواً.

أما إذا نظرنا إلى الغيابات دون عذر بمقياس عدد مرات الغياب للنائب، لوجدنا أن أعلى الغيابات في الدورة العادية الثانية بلغت 23 غياباً من أصل 33 جلسة أي بنسبة 69.7 %، وفي الاستثنائية الثانية، بلغت 16 غياباً من أصل 22 جلسة، أي بنسبة 72.7 %، وفيما يخص الغيابات بعذر، فقد بلغ أعلاها 14 غياباً في الدورة العادية الثانية، و22 غياباً في الاستثنائية الثانية، وسجل النتيجة الأخيرة نائبان، أي أنهما لم يحضرا أي من جلسات الاستثنائية.

لإعطاء صورة أوسع عن الغيابات دون عذر، نتناول الغيابات ضمن فئات من خمس، كما هو موضح في الجدول التالي:

رئيس المجلس إلى وقف الجلسة، وفي أحيان عدة تستمر الجلسة برغم فقدانها النصاب، ووجوب وقفها من الناحية الدستورية.

ولقد أجرى مرصد البرلمان الأردني رسداً إضافية لعينة من الجلسات، احتسب فيها عدد النواب الحاضرين مرتين؛ مرة عند بدء الجلسة، ومرة أخرى قبل حوالي نصف ساعة من انتهاء الجلسة، وشملت العينة ثلاث من الجلسات التي تعقد أحياناً على فترتين؛ صباحية ومساءلية، لكنها تعدّ جلسة واحدة، فجاءت النتائج لتؤشر على مظاهر خلل متعددة، منها أن الاتجاه الغالب هو تناقص أعداد النواب تحت القبة بعد بداية الجلسة، والجدول رقم (10) يعطي خمسة أمثلة على ذلك من بين السبع حالات المعروضة، ومنه

تعديل المادة ٧١ من الدستور التي تنص على أن: لمجلس النواب حق الفصل في صحة نيابة أعضائه. وتكليف القضاء بتولي عملية التحقيق وإصدار الحكم

الجدول رقم (11)
الغيابات النيابية دون عذر في الدورة الثانية حسب الفئات

الرقم	الفئة	العادية الثانية	الاستثنائية الثانية	المجموع	النسبة المئوية
1	صفر	2	21	23	10.4 %
2	1 - 5	24	45	69	31.4 %
3	6 - 10	36	28	64	29.1 %
4	11 - 15	29	13	42	19.1 %
5	16 - 20	17	3	20	9.1 %
6	21 - 25	2	0	2	0.9 %

عدا عن الأثر السلبي للغياب دون عذر على عمل اللجان وعمل المجلس بصفة عامة، فإنه حين يبلغ مستوى معيناً، يؤشر إلى درجة عالية من الاستهانة بدور المجلس نفسه، ويصبح معيقاً للعمل لأنه يسهم بإفشال عقد جلسات عمل أو وقفها. وفي الجدول التالي رقم (12)، أمثلة على ذلك من دورتي المجلس:

الجدول رقم (12)

الجلسات غير المنعقدة أو غير المستكملة خلال ولاية المجلس

الرقم	البيان	الدورة	التاريخ	السبب
1	عدم عقد جلسة	العادية الأولى	2008/2/24	عدم وجود تشريعات للبحث
2	إلغاء جلسة	العادية الأولى	2008/3/9	عدم اكتمال النصاب
3	عدم استكمال جلسة	العادية الأولى	2008/3/12	فقدان النصاب
4	عدم استكمال جلسة	العادية الثانية	2008/11/5	فقدان النصاب
5	إلغاء جلسة	العادية الثانية	2008/11/12	عدم اكتمال النصاب
6	عدم استكمال الجلسة	العادية الثانية	2009/1/28	فقدان النصاب
7	إلغاء جلسة	الاستثنائية الثانية	2009/8/3	عدم اكتمال النصاب

ب- التصويت الإلكتروني

يملك مجلس النواب نظاماً إلكترونياً متطوراً، لا يستخدم إلا في نطاق ضيق جداً يتعلق بتسجيل أسماء النواب لدى وصولهم تحت القبة على لوحتين إلكترونيتين كبيرتين، ما يسمح بمعرفة ما إذا اكتمل النصاب القانوني أم لا، إضافة إلى تسجيل أسماء طالبي الحديث عند المناقشات. وقد استخدم هذا النظام في السنة الثانية للمجلس مرة واحدة فقط، عندما أعطى التصويت برفع الأيدي ثم بالوقوف أكثر من مرة نتائج مغايرة، وكان فعّالاً.

فضلاً عن ذلك، فإن الطريق سالكة لتفعيل نظام التصويت الإلكتروني لأن مجلس النواب أجرى تعديلاً على الفقرة ب من المادة 77 من نظامه الداخلي العام 2006⁽¹⁾، بحيث أجاز في غير حالي التصويت على الدستور أو على الثقة بالوزارة أو بالوزراء أن يتم التصويت إما برفع الأيدي كما كانت تنص هذه الفقرة، أو ” باستخدام الوسائل الوسائل التقنية الحديثة وفقاً لما يقرره الرئيس “.

لكن الأهم من استخدام النظام الإلكتروني للأغراض المارة، هو توثيق نتيجة تصويت كل نائب على أي قرار سواء كان يخص فقرة أو مادة في قانون أو قانون بمجمله، أو أي مسألة رقابية أو إدارية، بحيث تستطيع الأمانة العامة للمجلس استخراج نتائج تصويت نائب معين على كل القرارات المتخذة تحت القبة وتوثيقها في سجل إلكتروني يمكن للإعلاميين والأكاديميين والباحثين والبرلمانيين أنفسهم الرجوع إليه في أي وقت، وكذلك الأمر فيما يخص التصويت على أي قانون، بحيث يتم معرفة أسماء النواب الذي صوتوا على مواد وفقراته المختلفة وعلى القانون بمجمله، فهذا من أبسط مستلزمات الشفافية ورقابة المجتمع على أداء نوابه.

ج- موازنة المجلس

تقتصر مساهمة مجلس النواب فيما يخص موازنة المجلس بمناقشة الرقم الإجمالي لمشروع الموازنة، إذ لا يناقش المجلس بنود الإنفاق، كما لا يناقش الحساب الختامي للموازنة، بهذا يغيب دور المجلس نفسه عن مراقبة الإنفاق.

(1) بموجب التعديل المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 4759، تاريخ 2006/5/16.

تألف مجلس النواب الخامس عشر من عدد من الكتل النيابية، حزبية وغير حزبية. الكتل الحزبية هي؛ أولاً "كتلة جبهة العمل الإسلامي" برئاسة الشيخ حمزة منصور التي تكونت من ستة أعضاء، منذ بداية عمل المجلس، وحافظت على استقرارها.

أما الكتلة الثانية، فهي "كتلة حزب التيار الوطني" برئاسة المهندس عبد الهادي المجالي رئيس مجلس النواب، والتي اكتسبت الصفة الحزبية بعد الإعلان عن ولادة حزب التيار الوطني في آب 2009 من ألقى عضو مؤسس. وكانت هذه الكتلة التي حملت قبل الإعلان عن تأسيس الحزب اسم "كتلة التيار الوطني"، قد تشكلت في بداية عهدها من 59 عضواً، وهذا يؤشر إلى الطبيعة الاستثنائية لتكوين هذه الكتلة والذي ارتبط بترتيبات خلال الانتخابات. ثم ارتفع عدد أعضاء الكتلة إلى 62 نائباً، ليستقر مع نهاية الدورة البرلمانية الثانية عند 54 عضواً.

الكتل غير الحزبية، أهمها "كتلة الإخاء"⁽¹⁾ ويغلب على أعضائها الطابع الشبابي، أخذت بمبدأ التناوب بين أعضائها على الرئاسة، وقد تشكلت بداية من 15 عضواً، ثم ارتفع عدد أعضائها في نهاية الدورة البرلمانية الثانية إلى 21 عضواً. وهناك "الكتلة الوطنية الديمقراطية" التي تألفت في السنة الثانية من عمل المجلس من عدد ارتفع مع نهاية الدورة الثانية إلى 15 عضواً، وهي بمثابة إعادة تشكيل لـ "الكتلة الوطنية" التي تكونت في بداية عمل

المجلس من ثمانية أعضاء لكنها لم تستمر بعد انسحاب عدد من أعضائها. وكانت هناك أيضاً "كتلة الوفاق الوطني" التي تشكلت في السنة الأولى من عمر المجلس من 12 عضواً برئاسة توفيق كريشان، وهي لا تختلف في بنيتها عن كتلة التيار الوطني، وقد انتهت قبيل مرور عام على عمل المجلس.

التزام الكتل بحضور الجلسات العامة

بلغ المتوسط الحسابي العام لعدد الغيابات النيابية دون عذر لكل نائب أكثر من 15 غياباً من أصل 55 جلسة عامة في السنة الثانية، كما هو مبين في الجدول رقم (13). على جانبي هذا العدد، نجد أن كتلتين تجاوزتا هذا المتوسط، هما الكتلة الوطنية الديمقراطية بمعدل 19 غياباً لكل عضو، وكتلة حزب التيار الوطني بمعدل بلغ حوالي 16 غياباً لكل عضو. أما الكتل الأخرى، فقد سجلت معدلات أقل من المتوسط العام. ففي حين سجلت كتلة الإخاء ومجموعة المستقلين المعدل نفسه، وهو حوالي 14 غياباً لكل عضو، سجلت الكتلة الحزبية الإسلامية أدنى معدل بين الكتل هو حوالي 9 غيابات لكل عضو.

الكتل غير الحزبية، أهمها "كتلة الإخاء"⁽¹⁾ ويغلب على أعضائها الطابع الشبابي، أخذت بمبدأ التناوب بين أعضائها على الرئاسة، وقد تشكلت بداية من 15 عضواً، ثم ارتفع عدد أعضائها في نهاية الدورة البرلمانية الثانية إلى 21 عضواً. وهناك "الكتلة الوطنية الديمقراطية" التي تألفت في السنة الثانية من عمل المجلس من عدد ارتفع مع نهاية الدورة الثانية إلى 15 عضواً، وهي بمثابة إعادة تشكيل لـ "الكتلة الوطنية" التي تكونت في بداية عمل

الكتل غير الحزبية، أهمها "كتلة الإخاء"⁽¹⁾ ويغلب على أعضائها الطابع الشبابي، أخذت بمبدأ التناوب بين أعضائها على الرئاسة، وقد تشكلت بداية من 15 عضواً، ثم ارتفع عدد أعضائها في نهاية الدورة البرلمانية الثانية إلى 21 عضواً. وهناك "الكتلة الوطنية الديمقراطية" التي تألفت في السنة الثانية من عمل المجلس من عدد ارتفع مع نهاية الدورة الثانية إلى 15 عضواً، وهي بمثابة إعادة تشكيل لـ "الكتلة الوطنية" التي تكونت في بداية عمل

الكتل غير الحزبية، أهمها "كتلة الإخاء"⁽¹⁾ ويغلب على أعضائها الطابع الشبابي، أخذت بمبدأ التناوب بين أعضائها على الرئاسة، وقد تشكلت بداية من 15 عضواً، ثم ارتفع عدد أعضائها في نهاية الدورة البرلمانية الثانية إلى 21 عضواً. وهناك "الكتلة الوطنية الديمقراطية" التي تألفت في السنة الثانية من عمل المجلس من عدد ارتفع مع نهاية الدورة الثانية إلى 15 عضواً، وهي بمثابة إعادة تشكيل لـ "الكتلة الوطنية" التي تكونت في بداية عمل

الجدول (13)

غيابات أعضاء الكتل النيابية دون عذر خلال السنة الثانية

الرقم	الكتلة	عدد أعضاء الكتلة	إجمالي غيابات أعضاء الكتلة	متوسط عدد الغيابات لكل نائب
1	حزب التيار الوطني	54	859	15.9
2	الوطنية	15	286	19.1
3	الديمقراطية الإخاء	21	292	13.9
4	العمل الإسلامي	6	52	8.7
5	المستقلون	14	194	13.9
	المجموع	110 نواب	1683	15.3

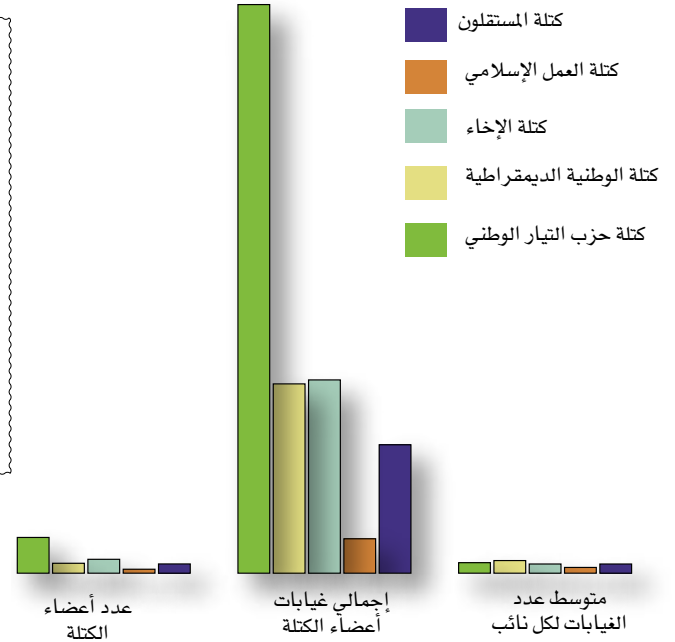
(1) وصف النائب بسام حدادين، كتلة الإخاء في مقال له بأنه أريد لها منذ بداية تشكيلها، «أن تكون رديفاً للكتلة الأم: كتلة التيار الوطني»، وأنه جرى انتقاء أعضائها على قاعدة العمر والثقافة والوضع الاجتماعي، لافتاً إلى أنها ضمت نخبة من النواب المتحمسين الذين يرغبون بممارسة الولاء بطريقة عصرية، وأن أعضاءها مارسوا نشاطهم البرلماني بحماس واندفاع مشهود». انظر «المزاج النيابي: كتلة الإخاء نموذجاً»، صحيفة الفد اليومية، 2009/7/19. ومع التحضير لانتخابات رئيس المجلس للدورة البرلمانية الثالثة، انقسمت كتلة الإخاء على نفسها، فأيد نصف أعضائها المهندس عبد الهادي المجالي رئيساً للمجلس، فيما أيد النصف الثاني المرشح المنافس، عبد الكريم الدغمي.

الجدول رقم (14)

توزيع الأسئلة على الكتل النيابية خلال السنة الثانية

الرقم	الكتلة	عدد أعضاء الكتلة	عدد الأسئلة الموجهة للحكومة	متوسط عدد الأسئلة لكل نائب
1	التيار الوطني	54	46	0.9
2	الوطنية الديمقراطية	15	13	0.9
3	الإخاء	21	71	3.4
4	العمل الإسلامي	6	94	15.7
5	المستقلون	14	48	3.4
المجموع		110 نواب	272 سؤالاً	2.5

الاقتراح برغبة (مشاركتان من مجموع 2)، مناقشة عامة (6 مشاركات من مجموع 6)، مذكرات وعرائض (23 مشاركة من مجموع 23)، لكن الأمر مختلف في موضوع الاستجواب، فالمرتبة الأولى يحتلها المستقلون (3 مشاركات من مجموع 10)، أما كتلة الإخاء فتحتل المرتبة الأولى من حيث عدد الاستجابات، لكن الاستجابات الخمسة المقدمة هي لنائب واحد فقط.



توزيع الأسئلة على الكتل النيابية خلال السنة الثانية

مشاركة الكتل النيابية في توجيه الأسئلة

وإذا أخذنا توجيه الأسئلة النيابية خلال السنة الثانية كنموذج للأداء النيابي في الجانب الرقابي، نجد أن الكتل التي تجاوزت المتوسط الحسابي العام لكل عضو وهو 2.5 سؤال كما يوضح الجدول رقم (14)، هي كتلة

جبهة العمل الإسلامي، وجاءت في المرتبة الأولى بمعدل بلغ حوالي 16 سؤالاً لكل عضو، وبمسافة واسعة عن الكتل الأخرى التي تجاوزت المتوسط الحسابي العام، وفي مقدمتها كتلة الإخاء ومجموعة المستقلين اللتين سجلتا المعدل نفسه، وهو 3.4 سؤال لكل عضو. أما كتلتا التيار الوطني

والوطنية الديمقراطية، فقد سجلتا المعدل نفسه (حوالي سؤال واحد لكل عضو) والذي جاء دون المتوسط الحسابي العام، واحتلتا المرتبة الأخيرة.

مؤشرات رقابية أخرى على أداء الكتل

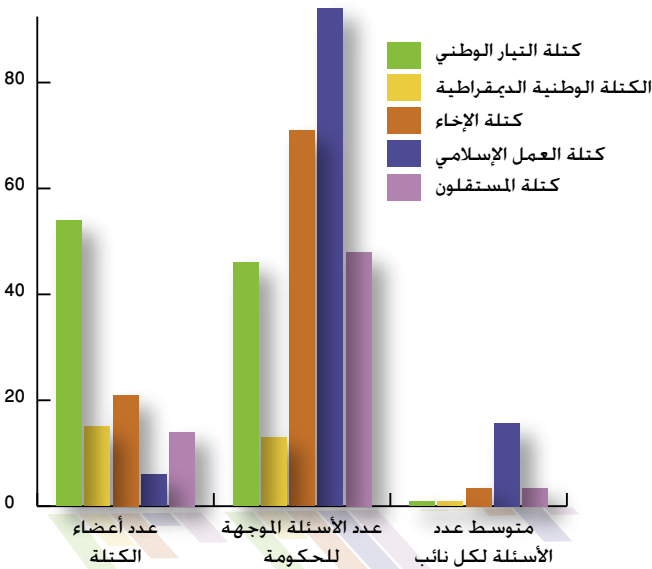
المؤشرات الرقابية التي يعرضها الجدول رقم (15)، يتداخل الأداء الرقابي للكتل في معظمها بسبب اشتراك النواب من مختلف الكتل في توجيهها أو إعدادها، ولذلك كلما كانت الكتلة أكبر كانت مساهمتها بشكل عام أكبر، ولذلك احتلت كتلة حزب التيار الوطني المرتبة الأولى في مؤشرات: الاقتراح بقانون (8 مشاركات من مجموع 8)،

الجدول رقم (15)

مؤشرات رقابية مختارة على أداء الكتل النيابية خلال السنة الثانية

الرقم	الكتلة	عدد أعضاء الكتلة	اقتراح بقانون (مكرر)	استجواب	اقتراح برغبة	مناقشة عامة* (مكرر)	مذكرات وعرائض (مكرر)
1	التيار الوطني	54	8	1	2	6	23
2	الوطنية الديمقراطية	15	2	1	-	3	8
3	الإخاء	21	5	5	1	6	14
4	العمل الإسلامي	6	1	-	-	5	7
5	المستقلون	14	5	3	-	3	5
المجموع		110 نواب	8	10	3	6	23

(*) هذا المؤشر يشمل السنة الأولى والثانية للمجلس ونيس السنة الثانية فقط



يقررها النظام الداخلي لمجلس النواب.

- التزام النائب بعضوية واحدة من اللجان الدائمة أو هيئات المجلس على الأقل، والمواظبة على حضور اجتماعاتها، والمساهمة في أنشطتها.

- عدم الضغط على الحكومة لتحقيق مكاسب ذاتية للنواب مثل حصولهم على إعفاء جمركي لسياراتهم وعلى حق بيع هذا الإعفاء، أو حصولهم على إعفاءات جمركية خاصة، أو أي امتيازات مماثلة.

- ينأى النواب بأنفسهم عن استجداء الحكومة لتحقيق مكاسب شخصية لأحد أفراد عائلاتهم أو معارفهم أو ناخبهم. فالتدخل النيابي لصالح الأفراد ينبغي أن يقتصر على التدخل لرفع الظلم عنهم وليس لتحقيق مكاسب شخصية لهم، وذلك تحقيقاً لمبدأ تكافؤ الفرص. كما ينأى النواب بأنفسهم عن قبول أو طلب أي امتيازات توزع على ناخبهم مثل مساعدات نقدية لطلبة محتاجين أو كوتا من بعثات الحج وغيره.

- عدم استغلال النائب لمكانته المعنوية، أو لحصانته تحت القبة خلال دورات المجلس بما قد يفضي إلى الإساءة أو التشهير دون وجه حق بأفراد أو مؤسسات سواء في القطاعين العام أو الخاص أو القطاع الأهلي.

2- تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب

يضمن المدخل الأساسي لمعالجة مظاهر الخلل وغياب الشفافية في الأداء النيابي بتعديل النظام الداخلي للمجلس الصادر العام 1996. وهناك توافق نيابي على إجراء جملة من التعديلات على النظام الداخلي تستهدف تفعيل دور المجلس النيابي وتطوير آليات عمله، وإن كانت لا تشمل على جوانب رئيسية ذات صلة بالشفافية وتوفير

يمكن تقسيم التوصيات الأكثر أهمية للنهوض بعمل المجلس النيابي، إلى ثلاثة أقسام، تشمل أولاً تلبية الحاجة المتزايدة لاعتماد «مدونة سلوك» للعمل النيابي، وثانياً إجراء التعديلات على النظام الداخلي التي من شأنها إصلاح وتطوير آليات عمل المجلس وبخاصة على مستوى اللجان والكتل النيابية، وأخيراً التأكيد على التعديلات اللازمة على المواد الدستورية النازمة لبعض جوانب العمل النيابي، وذلك على النحو التالي:

1- اعتماد مدونة سلوك للعمل النيابي

لقد باتت الحاجة ملحة لاعتماد مدونة سلوك نيابية تضبط سلوك نواب الأمة وفق معايير تستهدف تفعيل دور النواب كأفراد، ومجلس النواب كمؤسسة، لتمكين المجلس من ممارسة دوره التشريعي والرقابي على أتم وجه. كما تستهدف إعادة الاعتبار لأخلاقيات النيابة باعتبارها عملاً تطوعياً لخدمة المجتمع من موقع التمثيل للمواطنين ومصالحهم في مواجهة السلطة التنفيذية التي تمتلك من الأدوات ما يمكنها من التغول على سلطات الدولة الأخرى، الأمر الذي يتطلب وضع القواعد الكفيلة بتمكين النواب من التصرف من موقع الندية والتكافؤ مع السلطة التنفيذية وليس من موقع الاستجداء لها. لهذا ينبغي أن تستهدف المعايير الموضوعية ما يلي:

- عدم استغلال الموقع التشريعي للنواب لتحقيق مكاسب ذاتية غير منسجمة مع روح التشريعات الوطنية مثلما حصل في منح النواب لأنفسهم راتباً تقاعدياً بغض النظر عن سنوات الخدمة، إضافة إلى إعادة النظر بالتقاعد السابق للنائب إذا كان موظفاً في الدولة مهما كانت قيمته على أساس المخصصات الجديدة التي يتلقاها، وذلك خلافاً لما استقر عليه الأمر من أن النائب يحصل على التقاعد فقط عندما تبلغ سنوات نيابته ما يعادل الحد الأدنى لحصول الموظف العمومي على الحق في التقاعد.

- تقييد النواب بحضور جميع الجلسات العامة، وجلسات اللجان الدائمة أو الخاصة التي هم أعضاء فيها، وعلى أساس أن كل غياب دون عذر مخالفة يقابلها عقوبة

1- هناك ضرورة ملحة لأن تصبح اللجان الدائمة بمثابة المطبخ الرئيسي لمناقشة وإنضاج التشريعات والقضايا المدرجة على جدول أعمالها، بحيث تصبح وظيفة الجلسات العامة هي التصويت أساساً على الاقتراحات المقدمة من اللجان بشأن التشريعات المعروضة عليها، على أن يستوعب هذا التوزيع للأدوار بين اللجان الدائمة والجلسات العامة، إمكانية إذا كان لدى أي نائب مقترحات لتعديل أي مشروع قانون، أن يرسل بها مباشرة إلى اللجنة المختصة، وإذا لم تأخذ اللجنة برأيه، يحق له أن يوضح مقترحه في الجلسة العامة، وللجنة المختصة وحدها حق الرد لتوضيح سبب عدم الأخذ بالاقتراح.

2- زيادة عدد اللجان النيابية الدائمة بحيث يتم تشكيل لجان جديدة، نحو:

أ- فصل اللجنة المالية والاقتصادية إلى لجتين

أي تشكيل لجنة مالية وأخرى اقتصادية لتخفيف الضغط الكبير على اللجنة المالية والاقتصادية، وإيلاء جهد كاف لمناقشة الشؤون المالية للدولة وفي مقدمتها الموازنة العامة، وتقارير ديوان المحاسبة، والأداء المالي العام للحكومة. وبالمقابل تتولى اللجنة الاقتصادية المسؤولية عن السياسات والتشريعات ذات البعد الاقتصادي.

ب- لجنة النظام والسلوك

ويعهد إليها النظر في الشكاوى والتظلمات التي تقدم من قبل النواب ضد أية جهة كانت، وفي أي أمر من الأمور التي تمسهم، حفاظاً على حقوق النواب وعلى هيبة المجلس النيابي. كما يعهد إليها النظر في مخالفة النواب للنظام الداخلي للمجلس، والتحقق من الشكاوى المقدمة من المواطنين ضد أعضاء المجلس بصفتهم النيابية.

ج- لجنة المرأة والأسرة والطفل

تناط بها دراسة القوانين والاتفاقيات والاقتراحات التي لها مساس بشؤون المرأة والأسرة والطفل،

لكن الإشكالية الأهم تجاه تعديل النظام الداخلي، قد برزت في التعامل مع هذه المهمة كأى مهمة أخرى، وليس باعتبارها مدخلاً مباشراً للارتقاء بدور المجلس، علماً بأن النظام الداخلي أوكل للجنة القانونية دراسة مقترحات التعديل التي تقدم حسب الأصول موقعة من عشرة أعضاء على الأقل، خلال مدة شهر على الأكثر، وتحوّط لاحتمالات تأخير اللجنة في دراسة المقترحات، فأجاز للمجلس نفسه النظر بالمقترحات مباشرة (المادة 163)، لكن تعديل النظام الداخلي أدرج على جدول أعمال الدورة الاستثنائية الأولى، ثم الدورة الاستثنائية الثانية، مروراً بالدورة العادية الثانية، ومع ذلك، لم تنته اللجنة القانونية من دراسة مقترحي التعديل اللذين أحيلوا إليها من قبل مجموعتين من النواب؛ الأولى من 16 نائباً، والثانية من 13 نائباً، كما لم يبادر المجلس إلى النظر بالمقترحات التعديلية بنفسه مباشرة.

ولعل الأكثر أهمية في المقترحات المقدمة من قبل النواب هو مؤسسة عمل الكتل النيابية، واعتماد اللجان الدائمة كإطار رئيسي في مناقشة القوانين، فيما يترك للجلسات العامة مهمة التصويت على تلك القوانين. ويرتبط بهذا تشكيل اللجان الدائمة بالاستناد إلى التمثيل النسبي للكتل النيابية. هذا بالإضافة إلى اقتراح تشكيل لجان جديدة ذات طابع حيوي، وتفعيل الرقابة الداخلية.

التعديلات التي اقترحتها المجموعتان النيابيتان تعديلات إيجابية، لكن يمكن أن تكون هناك مفاضلة بين بعض البنود التي تتناول الموضوع نفسه لصالح أيهما أكثر ديمقراطية وتفعيلاً لعمل المجلس. وبالنظر إلى أهمية هذه المقترحات، فقد أعدنا كشافاً توضيحياً لمجمل هذه التعديلات (انظر الملحق رقم 1).

لكننا نتوقف فيما يلي أمام التعديلات على النظام الداخلي التي نرى أنها ذات أولوية للنهوض في العمل النيابي، في المجالات التالية:

المجلس، إضافة إلى الاعتراف بحق مجلس النواب في إقرار موازنته المستقلة وحساباتها الختامية وليس مجرد التنسيب بقيمتها الإجمالية.

في المجال التشريعي:

- إنشاء ديوان تشريع (وحدة دعم قانوني) في المجلس تكون مهمته تقديم المساعدة للنواب في صياغة القوانين المقترحة، ويختار أعضاؤه من خبراء القانون وذوي الاختصاص في الميادين ذات الصلة.

- اعتماد مبدأ "المشاورات الملزمة" مع مؤسسات المجتمع المدني والخبراء والفرقاء ذوي الصلة بالتشريعات المنظورة أمام المجلس، توكيلاً لإرساء قواعد الشراكة بين المجلس والمجتمع المدني أو القطاع المعني.

في مجال الدور الرقابي:

أ- الأسئلة النيابية

- تقييد الحكومة بالمدد المقررة للإجابة على أسئلة النواب.

- التزام مجلس النواب بمناقشة الأسئلة المجاب عنها والاستجابات والاقتراحات برغبة، خلال الدورة التي ترد فيها، وعدم ترحيلها إلى دورة لاحقة. وتعديل المادة 87 من النظام الداخلي: «تخصص جلسة

للأسئلة والاستجابات والاقتراحات برغبة بعد كل أربع جلسات عمل على الأكثر»، لتجاوز التعامل مع الجلسة الاستكمالية بصفتها جزءاً من الجلسة العادية، وذلك لجهة «تحديد ما لا يقل عن جلسة رقابية واحدة شهرياً»، على أن تقتصر الأسئلة المدرجة على جدول أعمالها على تلك التي لم يقتنع مقدموها بالإجابة الحكومية عليها.

ب- العمل الرقابي في الدورة الاستثنائية

- معاملة الدورة الاستثنائية من الزاوية الرقابية مثل الدورة العادية، سواء من حيث إدراج بند «ما يستجد من أعمال» على جدول أعمال جلساتها، أو تخصيص جلسات رقابية خاصة بالأسئلة والاستجابات والاقتراحات برغبة.

ومتابعة السياسات والخطط والبرامج اللازمة لتنمية المرأة ثقافياً واقتصادياً وسياسياً.

3- زيادة عدد أعضاء اللجنة الدائمة لتصبح 15 عضواً بدل 11 عضواً، حتى يتسنى لأكبر عدد ممكن من الأعضاء المشاركة في عمل اللجان، وضمن تمثيل الكتل في مختلف اللجان وعلى قاعدة "التمثيل النسبي"

4- إلزام النائب إن لم يكن رئيساً للمجلس أو أحد نائبيه بالمشاركة في عضوية لجنة واحدة على الأقل والانتظام في حضور اجتماعاتها.

5- ضمان أن تكون اجتماعات اللجان مفتوحة وتكون

نتائج أعمالها ووقائع المناقشة واتجاهات التصويت فيها متاحة للرأي العام، فيما عدا حالات استثنائية ينص عليها النظام الداخلي.

في مجال الكتل النيابية:

ضرورة تشريع عمل الكتل النيابية بتخصيص فصل خاص بها في النظام الداخلي يضع القواعد الخاصة بتشكيلها والإمكانات الإدارية والمالية الموضوعة تحت تصرفها، وشروط انتقال النائب من كتلة لأخرى، واعتماد مبدأ التمثيل النسبي لتمثيل الكتل والنواب المستقلين في لجان المجلس ومكتبها الدائم.

على صعيد مكتب المجلس:

تكريس وظيفة رئيس المجلس بصفته ناطقاً باسم المجلس، كما هي وظيفته في برلمانات الدول الديمقراطية، أي ناطقاً بما يقرره ويتفق عليه المجلس، ويتعين عليه الاستقالة من كتلته كي يمارس دورة رئيساً لكل المجلس وليس لكتلة بعينها. كما ينبغي تكريس وظيفة مكتب المجلس بصفته قيادة المجلس الجماعية، الأمر الذي يستلزم إحالة الصلاحيات التي يمارسها الرئيس حالياً مثل ارتباط الجهاز المالي والإداري به، ووضع جدول أعمال المجلس إلى مكتب

تفعيل نظام التصويت الإلكتروني في الجلسات العامة لمجلس النواب، وإعداد سجل إلكتروني بنتائج التصويت، متاحاً ليسر لك المهتمين من نواب وإعلاميين وباحثين

ج- المذكرات والعرائض

الخارجية، وانتهاء بإنهاء عضويته في المجلس (بأغلبية الثلثين).

ج- التصويت الإلكتروني

تفعيل نظام التصويت الإلكتروني في الجلسات العامة لمجلس النواب، وإعداد سجل إلكتروني بنتائج التصويت يكون متاحاً بيسر لكل المهتمين من نواب وإعلاميين وباحثين.

3- إصلاح المواد الدستورية النازمة للعمل النيابي

- تمديد مدة الدورة البرلمانية إلى ثمانية أشهر بحسب توصية الأجنحة الوطنية 2006-2015، وعديد من النواب ومنظمات المجتمع المدني.

- تعديل المادة 71 من الدستور التي تنص على أن «لمجلس النواب حق الفصل في صحة نيابة أعضائه. ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس»، إذ إنه يتعين، ضماناً للنزاهة، تكليف القضاء بتولي عملية التحقيق وإصدار الحكم. وإلى أن يصبح ذلك ممكناً، يدعى مجلس النواب نفسه لإحالة التحقيق في صحة النيابة إلى جهة قضائية تضع نتائج تحقيقاتها أمام مجلس النواب ليتخذ القرار الذي يراه مناسباً.

- تمديد مدة ولاية رئيس مجلس النواب التي تحددها المادة 1/69 بسنة واحدة إلى أربع سنوات لتحريره من الضغوط الانتخابية، على أن يسمح باستبداله بطلب من أغلبية ثلثي أعضاء المجلس بعد مرور سنتين على انتخابه.

- تفعيل آليات متابعة المذكرات والعرائض التي يتقدم بها النواب، والتزام جلسات المناقشة العامة بالخروج بتوصيات أو إجراءات محددة، وذلك من أجل رفع سوية الدور الرقابي للمجلس وتعزيز ثقة المواطن بدوره.

في مجال مدة الدورة والجلسات:

أ- الدورة البرلمانية

زيادة فترة العمل النيابية الرسمية من أربعة إلى سبعة أشهر من خلال الأخذ بما يتيح النص الدستوري من تمديد للدورة العادية مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر (المادة 3/78)، ومن عقد دورات استثنائية غير محددة المدد (المادة 82: الفقرتان 1 و 2) خلال الفترة المتبقية من عمر الدورة البرلمانية السنوية.

ب- الحضور والغياب

مكافحة ظاهرة تغيب النواب دون عذر، من خلال ما يلي:
- تفعيل المادة 81/أ من النظام الداخلي للمجلس التي يتعين بموجبها تلاوة «أسماء الغائبين بعذر الغائبين بدون عذر...» بعد إعلان افتتاح كل جلسة نيابية جديدة أو استكمالية.

- تقيّد مكتب المجلس بإصدار بلاغ أسبوعي لوسائل الإعلام يُذكر فيه أسماء النواب الغائبين دون عذر عن الجلسات العامة المنعقدة خلال الأسبوع والإجراءات المتخذة بحق كل منهم.

- وضع نظام عقوبات للغياب أو المغادرة دون عذر عن الجلسات العامة ولساعات اللجان، يبدأ بدرجات من التوبيخ الخطي، يليها اقتطاع مبالغ مالية محددة عن كل غياب⁽¹⁾ وحرمانه من المشاركة في الوفود

(1) يذكر أن النظام الداخلي السابق لمجلس النواب الصادر في العام 1952، كان يقرر عقوبة مادية على الغياب، إذ نص على وجوب أن يتلو الأمين العام في كل اجتماع أسماء الأعضاء الذين لم يحضروا الاجتماع الذي سبقه، فإذا ظهر للمجلس أن التغيب لم يكن ناشئاً عن عذر مشروع «فله أن يقرر بأكثرية الآراء حسم مبلغ من مخصصات العضو المتغيب عن كل جلسة يتناسب مع مياوماته». (المادة 123). الجريدة الرسمية، العدد رقم 1105، تاريخ 1952/4/16.

ملحق

كشف يشرح التعديلات على النظام الداخلي التي تقدمت بها مجموعتان من مجلس النواب

المادة	مشروع مجموعة 16	مشروع مجموعة 13
7	-----	إضافة ممثلين عن الكتل النيابية والمستقلين بالتمثيل النسبي إلى مكتب المجلس الذي يتكون من الرئيس ونائبيه والمساعدين، على أن يختار مكتب المجلس من بين أعضائه مساعدين للرئيس بدل انتخابهم من المجلس.
8	-----	تحويل صلاحية رئيس المجلس في وضع جدول أعمال جلسات المجلس، إلى مكتب المجلس. واستبدال صلاحية رئيس المجلس برئاسة الجهاز الإداري إلى إشراف على الجهاز الإداري والمالي يناط بمكتب المجلس.
ج/12	الاكتفاء بالنص على صلاحية مكتب المجلس في «تشكيل الوفود التي تمثل المجلس واختيار رؤسائها»، وشطب بقية الفقرة «إلا إذا كان الرئيس أو أحد نائبيه من أعضائها فتكون له الرئاسة».	تعديل الفقرة لتصبح «تشكيل الوفود التي تمثل المجلس بترشيحات من الكتل البرلمانية وبتمثيل عادل ومتوازن واختيار رؤسائها».
د/12	-----	تعديل الفقرة التي تنص على أن من صلاحية مكتب المجلس أن يتولى «إعداد موازنة المجلس السنوية والإشراف على تنفيذها»، بإضافة عبارة «وعرضها على مجلس النواب لإقرارها» قبل عبارة والإشراف على تنفيذها.
هـ/12	-----	تعديل الفقرة (هـ): استبدال النص على «إقرار الهيكل التنظيمي للأمانة العامة للمجلس ووضع كادرها الوظيفي، لتصبح «الإشراف على الجهاز الإداري والمالي للأمانة العامة للمجلس ووضع كادرها الوظيفي بما في ذلك الأمين العام للمجلس».
4/ 26	تعديل صياغي (شطب كلمة وجود)	
35	فصل اللجنة المالية والاقتصادية إلى لجنة مالية وأخرى اقتصادية، وإضافة لجنة للنظام ولجنة للمرأة	إضافة «على قاعدة التمثيل النسبي للكتل النيابية» إلى نص المادة الذي يقول «ينتخب المجلس في بدء كل دورة عادية أعضاء اللجان التالية»:، وإضافة اللجان التالية: لجنة للرقابة الداخلية مهمتها التدقيق بالقرارات الإدارية والمالية الصادرة عن مكتب المجلس، ولجنة للسلوك والنظام يوضع لها نظام خاص، ولجنة للمرأة، ولجنة للموازنة، لتعنى بالموازنة العامة للدولة إعداداً ومراقبة وتدقيقاً.
36	إضافة فقرة جديدة للمهام المناطة باللجنة القانونية تنص على «متابعة إجراءات قضايا الفساد لدى الجهات المختصة بمكافحة الفساد».	

المادة	مشروع مجموعة 16	مشروع مجموعة 13
37	تعديل اسم اللجنة المالية والاقتصادية ليصبح اللجنة المالية. وشطب مهمة «دراسة قوانين التمويل والتجارة والشركات والبنوك والتأمين والعملية والصرافة والاستثمار وما في حكم هذه المواضيع»، ومهمة «دراسة الوضع التمويني» من مهمات اللجنة المالية.	
(38)	إضافة مادة جديدة برقم (38): تناط باللجنة الاقتصادية المهام التالية: (1) دراسة قوانين التمويل والتجارة والشركات والبنوك والتأمين والعملية والصرافة وما في حكم هذه المواضيع. (2) دراسة الوضع التمويني. (3) الاتفاقيات الاقتصادية التي يكون الأردن طرفاً فيها.	
ج/39	شطب فقرة «دراسة تقارير الرقابة والتفتيش الإداري»	
(50)	إضافة مادة جديدة برقم 50: تناط بلجنة النظام المهام التالية: أ- (1) النظر في الشكاوى التي تقدم من قبل النواب ضد أي جهة كانت وفي أي أمر من الأمور. (2) النظر في أي مخالفة لأحكام النظام الداخلي. (3) التحقق من أي شكوى تقدم من أي جهة كانت ضد أعضاء مجلس النواب بصفتهم النيابة. (4) النظر في أي تصرف يسيء إلى سمعة المجلس وأعضائه. ب- للرئيس بناء على تقرير اللجنة اتخاذ أي من الإجراءات التالية: (1) الحرمان من المشاركة في الوفود البرلمانية التي تمثل المجلس في الخارج. (2) الحرمان من حضور عدد من جلسات المجلس لفترة من الزمن.	
(51)	إضافة مادة جديدة برقم 51: تناط بلجنة المرأة المهام التالية: (1) دراسة القضايا والاقتراحات التي تتعلق بشؤون المرأة والطفل، ومتابعة السياسات والخطط والبرامج اللازمة لتمكين المرأة اجتماعياً وثقافياً واقتصادياً وسياسياً. (2) اقتراح الوسائل والإجراءات التي تؤدي إلى مشاركة المرأة في الحياة العامة بجميع مجالاتها.	
أ/50	رفع عدد أعضاء اللجنة الدائمة من 11 عضواً إلى 21 عضواً. وإضافة فقرة ب: يكون التمثيل في اللجان نسبياً بين الكتل، وتسمي الكتلة مندوبيها في كل لجنة، ويفقد عضو الكتلة عضويته في اللجان في حال انسحابه من الكتلة والتي لها الحق في اختيار عضو بديل عنه، ويمثل الأعضاء المستقلون في اللجان بشكل نسبي، على أن يجري الانتخاب فيما بينهم لعدد مساوٍ للعدد الذي يخصص لهم.	

المادة	مشروع مجموعة 16	مشروع مجموعة 13
55	إضافة فقرة جديدة ب: تعقد اجتماعات اللجان في مبنى المجلس. وتعديل الفقرة (ب) التي تقول «تعتبر اجتماعات اللجنة قانونية بحضور أكثرية أعضائها على أن يكون من بينهم الرئيس أو المقرر» لاستبدال الأكثرية بالثلث.	
64		إضافة عبارة «وعلى الأمانة العامة للمجلس تبليغ الكتل والأعضاء بمواعيد اجتماعات اللجان وجداول أعمالها قبل موعد انعقادها» إلى هذه المادة التي تتحدث عن حقوق النائب في الجلسات التي لا يكون عضواً فيها.
71/ب	إعادة صياغتها بحيث تصبح «يتم التصويت على المشروع كما ورد من اللجنة مادة مادة ولا يفتح باب النقاش إلا للعضو الذي تقدم باقتراح معدل للجنة ولم يؤخذ باقتراحه وللجنة المعنية وحدها تولي الدفاع عن سبب عدم الأخذ بالاقتراح. وفي حال قرر المجلس التصويت على المشروع دون إحالته للجان فيناقش مادة مادة ويشارك من يرغب من أعضاء المجلس الحاضرين.	
72	إعادة صياغة المادة لتصبح: على كل عضو يقترح تعديلاً للنص الأصلي أو إدخال تعديل أو إضافة مواد جديدة أن يقدم اقتراحه للجنة المختصة أثناء النظر في مشروع القانون.	
92	شطب هذه المادة باعتبار أن الاقتراحات والمناقشات تتم مسبقاً عند اجتماع اللجنة أثناء دراسة القانون سنداً لأحكام المادة 72 المقترح تعديلها مع مراعاة الترقيم.	
115		إضافة فقرة جديدة إلى هذه المادة نصها: تخصص في بداية كل جلسة نصف ساعة للأسئلة الشفوية التي تقدمها الكتل البرلمانية وأجوبة الحكومة عليها وتحدد المدة الزمنية للأسئلة نسبياً مع عدد أعضاء الكتلة.
117/ب	إعادة صياغة الفقرة التي تنص على «يجيب الوزير على السؤال خطياً خلال مدة أقصاها ثمانية أيام» لاستبدال ثمانية أيام لتصبح «16 يوماً إلا إذا رأى الرئيس بطلب خطي من الوزير تمديد المدة إلى ثلاثين يوماً، وللمجلس اتخاذ الإجراءات المناسبة بحق الوزير الذي لا يلتزم بالإجابة».	
117/ج	تصبح بعد التعديل «يبلغ الرئيس الجواب إلى مقدم السؤال ولا يدرج على جدول أعمال الجلسة المخصصة للأسئلة والاستجابات والاقتراحات برغبة إلا الأسئلة التي يتمسك مقدموها بإدراجها»	

المادة	مشروع مجموعة 16	مشروع مجموعة 13
121/ب	استبدال جواز تحويل السؤال إلى استجواب إذا لم تجب الحكومة خلال مدة شهر من ورود السؤال إليها لربط عدم جواب الحكومة بالمدة المحددة في المادة 117، فقرة (ب). معدلة.	
(162)	إضافة المادة التالية: تكون قواعد الأسبقية في المناسبات الرسمية الداخلية والمشاركات الخارجية وفقاً للترتيب التالي: (1) رئيس مجلس النواب. (2) رؤساء الوزارات السابقون. (3) رؤساء مجالس النواب السابقون. (4) نائباً رئيس المجلس. (5) النواب حسب الأقدمية النيابية.	
(163)	(أ) إضافة المادة التالية الخاصة بالكتل النيابية: لأعضاء المجلس تشكيل الكتل النيابية التي يرونها مناسبة وذلك من أجل تعزيز مبدأ المشاركة السياسية والتنمية البرلمانية. (ب) تبلغ الكتلة الرئيس بتشكيلها وعضويتها ونظامها الداخلي وأي تعديل يطرأ على ذلك. (ج) تنتخب الكتلة من بين أعضائها رئيساً ومقررراً لها وناطقاً إعلامياً باسمها ويبلغ الرئيس بذلك. (د) لرئيس الكتلة التنسيق مع رئيس المجلس فيما يتعلق بالأمور السياسية والبرلمانية وأية أمور أخرى تقرها الكتلة من شأنها تطوير العمل البرلماني.	(أ) إضافة المادة التالية الخاصة بالكتل النيابية: لأعضاء المجلس تشكيل الكتل النيابية التي يرونها مناسبة على أن لا يقل عدد أعضاء الكتلة عن عشرة. (ب) تبلغ الكتلة رئيس المجلس بتشكيلها وعضويتها ونظامها الداخلي وأي تعديل يطرأ على عضويتها أو نظامها الداخلي. (ج) تنتخب الكتلة من بين أعضائها رئيساً ومقررراً لها وناطقاً إعلامياً باسمها. (د) يوفر المجلس للكتل النيابية مكاتب مستقلة وسكرتارياً وكادراً وظيفياً ومعاونين من موظفي الأمانة العامة أو من خارجها. (هـ) يخصص للكتل النيابية موازنة مالية توزع نسبياً لغايات الصرف على احتياجات عملها ونشاطها.



مركز القدس للدراسات السياسية

AL-QUDS CENTER For Political Studies

7 شارع حيفا - جبل الحسين - الأردن

ص.ب 213566 عمّان 11121 الأردن

هاتف: +962 6 5690567 / 2 +962 6 5651931 فاكس: +962 6 5674868

info@alqudscenter.org www.alqudscenter.org



www.jpm.jo