

ورقة سياسات:

أثر قانون الانتخاب والنظام الداخلي لمجلس النواب على الكتل النيابية في المجلس

إعداد:
حسين أبوorman
مدير وحدة الدراسات
مركز القدس للدراسات السياسية







Konrad
Adenauer
Stiftung

ورقة سياسات:

أثر قانون الانتخاب والنظام الداخلي لمجلس النواب على الكتل النيابية في المجلس

إعداد: حسين أبوorman

مدير وحدة الدراسات

مركز القدس للدراسات السياسية

أيلول/سبتمبر 2016

عمّان، المملكة الأردنية الهاشمية

مركز القدس للدراسات السياسية

ص.ب: 213566 عمان 11121 الأردن

هاتف: +962-6-5633080

فاكس: +962-6-5674868

بريد الكتروني : amman@alqudscenter.org

موقع الكتروني : www.alqudscenter.org

مؤسسة كونراد أديناور

23، شارع إسماعيل حقي عبده، الصويفية

ص.ب: 831025 عمان 11183 الأردن

هاتف: +962-6-5929777

فاكس: +962-6-5933087

بريد الكتروني : info.jordan@kas.de

موقع الكتروني: www.kas.de/amman



أثر قانون الانتخاب والنظام الداخلي لمجلس النواب على الكتل النيابية في المجلس

مقدمة

تشكل الكتل النيابية في المجالس التشريعية الأداة الرئيسية الناظمة للعمل البرلماني للأحزاب والقوى السياسية، وبالتالي للحكومات البرلمانية. ومع أن المجالس النيابية الأردنية المتعاقبة منذ مجلس النواب الحادي عشر المنتخب في عام 1989، كانت تشهد ولادة كتل نيابية، إلا أن هذه الكتل لم تكن تتمتع باعتراف مؤسسي إلا منذ اعتماد نظام داخلي جديد لمجلس النواب السابع عشر العام 2013، حيث أفرد المجلس فصلاً خاصاً بالكتل والائتلافات النيابية، غير أن تجربة الكتل النيابية منذ ذلك الحين، كانت متواضعة جداً بسبب ضعف الوجود الحزبي في المجلس.

وتحاول هذه الورقة بشكل خاص التعرف إلى أثر قانون الانتخاب والنظام الداخلي لمجلس النواب على الكتل النيابية في المجلس، فتبدأ باستعراض البيئة التشريعية المؤثرة على فعالية الكتل النيابية، وفي مقدمة ذلك قانون الانتخاب الجديد لسنة 2016، وما يشتمل عليه من نظام انتخابي، أي نظام القائمة النسبية المفتوحة على مستوى الدائرة التي قد تتكون من محافظة أو جزء من محافظة، وطريقة احتساب الفوز للقوائم المرشحة. وتناقش الورقة مغزى غياب وجود عتبة تمثيل (نسبة حسم)، وتقسيم الدوائر الانتخابية، وحق القائمة في استخدام اسمها ورمزها في دوائر أخرى على نتائج الانتخاب وفرص تمثيل الأحزاب والقوائم القوية.

وتبحث الورقة أيضاً في أثر قانون الأحزاب السياسية على موضوع الكتل النيابية، وتستعرض بشكل خاص نظام المساهمة في دعم الأحزاب السياسية لسنة 2016 وتعديله فيما يخص دعم المشاركة الانتخابية للأحزاب مالياً. ثم تتناول النظام الداخلي الجديد لمجلس النواب، وتستعرض الأحكام الخاصة بالكتل والائتلافات النيابية فيه.

وتستعرض الورقة تقييم تجربة الكتل النيابية في أول دورة عادية بعد مأسسة الكتل في النظام الداخلي من خلال دراسة سبق أن نفذها مركز القدس للدراسات السياسية لهذا الغرض. ثم تُجري قراءة مقارنة لعدد أعضاء الكتل النيابية في المجالس النيابية لدول مختارة. وأخيراً، تتضمن الورقة التوصيات، والتي تم تصنيفها إلى توصيات عامة، وتوصيات موجهة للكتل النيابية نفسها.

أولاً: عرض المشكلة

مثلاً أن الأحزاب السياسية هي أساس الحياة السياسية في الدول الديمقراطية، فإن الكتل السياسية في المجالس التشريعية هي الأداة الرئيسية الناضجة للعمل البرلماني في ظل وجود الحكومات البرلمانية. لقد شهدت المجالس النيابية الأردنية منذ عودة الحياة البرلمانية المنتظمة في العام 1989، تشكيل كتل نيابية تضم الغالبية من أعضاء تلك المجالس، لكن مجلس النواب السابع عشر المنتخب في العام 2013، هو أول مجلس نيابي يعترف بالكتل النيابية كأحد أركان العمل المؤسسي في مجلس النواب، ويُفرد لها فصلاً خاصاً في نظامه الداخلي الجديد.

هذا التطور جاء، إضافة إلى المطالبات المتكررة لمؤسسات المجتمع المدني في هذا الاتجاه، جاء كواحدة من ثمار التوجهات الملكية التي عبّر عنها الملك عبدالله الثاني في الورقة النقاشية الثانية التي أطلقها في 16 كانون الثاني 2013، قبل أسبوع واحد من إجراء انتخابات مجلس النواب السابع عشر، وكذلك في خطبة العرش في افتتاح الدورة غير العادية للمجلس (الدورة الأولى).

فقد اعتبر الملك أن مسار تعميق الديمقراطية في الأردن يكمن في الانتقال إلى حكومات برلمانية فاعلة، بحيث يتولى ائتلاف الأغلبية النيابية تشكيل الحكومة.

وشدّد الملك على أن ما يحدد الإطار الزمني لعملية التحول الديمقراطي هذه، هو نجاح المملكة في تطوير أحزاب سياسية على أساس برامجي، مؤكداً أنه كخطوة أولى، ستتم المبادرة إلى تغيير آلية اختيار رئيس الوزراء وفقاً للمعايير التالية:

- تكليف رئيس الوزراء بالتشاور مع ائتلاف الأغلبية من الكتل النيابية.
 - إذا لم تبرز أغلبية نيابية، فإن عملية التكليف ستتم بالتشاور مع جميع الكتل النيابية.
 - يقوم رئيس الوزراء المكلف بالتشاور مع الكتل النيابية لتشكيل الحكومة والاتفاق على برنامجها.
- واعتبر الملك أن الوصول إلى نظام حكومات برلمانية شامل يعتمد على ثلاثة متطلبات أساسية، هي:
- الحاجة إلى بروز أحزاب وطنية فاعلة وقادرة على التعبير عن مصالح وأولويات وهموم المجتمعات المحلية ضمن برامج وطنية قابلة للتطبيق.
 - وجوب تطوير عمل الجهاز الحكومي على أسس من المهنية والحياد، بعيداً عن تسييس العمل، لمساندة وإرشاد وزراء الحكومات البرلمانية.

■ تغيير الأعراف البرلمانية من خلال تطوير النظام الداخلي لمجلس النواب بهدف المساهمة في تأطير آلية تشكيل الحكومات البرلمانية، وصولاً إلى وضع برامج متفق عليها كأساس للتعاون والاستقرار الحكومي. وبالمقابل، فإن أحزاب المعارضة بحاجة إلى بلورة أعراف تحكم آلية التعاون فيما بينها من أجل مساءلة الحكومات وعرض رؤى بناء بديلة (كحكومة ظل).

لقد تم وضع التوجهات الملكية فيما يتعلق بآلية تشكيل الحكومة موضوع التنفيذ من خلال الحوارات التي أجراها د. فايز الطراونة رئيس الديوان الملكي العام 2013 مع الكتل النيابية بشأن رئاسة د. عبدالله النور للحكومة، ثم حوارات رئيس الوزراء المكلف مع الكتل النيابية بشأن تركيبة الفريق الوزاري وبرنامج الحكومة، لكنه لم يترتب على هذا الحوار أي نتائج غير تقليدية، ويعود السبب في ذلك إلى أن الكتل النيابية نفسها لم تعكس تمثيلاً حزبياً مقبولاً، فقد اقتصر عدد الحزبيين المعلنة هويتهم في مجلس النواب السابع عشر على عشرة أعضاء من بين 150 عضواً، وبالتالي اتسمت الكتل النيابية التي تشكلت في الدورة الأولى لمجلس النواب السابع عشر بالهلامية والفردية.

وفي افتتاح الدورة غير العادية (الأولى) لمجلس النواب، أكد الملك في خطبة العرش أن تطور آلية التشاور لتشكيل الحكومة، يعتمد على تقدم العمل الحزبي والبرلماني الذي يؤدي إلى ظهور ائتلاف برلماني على أسس حزبية، يتمتع بالأغلبية وتتبع عنه الحكومة، ويقابله ائتلاف برلماني معارض يمارس الدور الرقابي، كحكومة ظل. وحدد بأن «دور مجلس النواب في الحكومات البرلمانية، يتطلب منه الإسراع في تطوير نظامه الداخلي لمأسسة عمل الكتل النيابية». واستجاب مجلس النواب السابع عشر لما جاء في خطبة العرش، وأجرى تعديلات واسعة على نظامه الداخلي، واتسم الفصل الذي خصصه النظام الداخلي الجديد للكتل النيابية بأنه متقدم نسبياً وإن كانت هناك حاجة لتطويره في ضوء التجربة العملية والخبرات الدولية، غير أن تركيبة المجلس التي أفرزها قانون الانتخاب لسنة 2012 لم تسعف مجلس النواب في الانتقال خطوة حاسمة باتجاه الحكومات البرلمانية الحزبية.

ومع أن قانون الانتخاب الجديد لسنة 2016، قد شكل خطوة مهمة للأمام بتخليه عن نظام الصوت الواحد (غير القابل للتحويل)، واعتماد نظام القائمة النسبية المفتوحة على مستوى الدائرة الانتخابية، غير أن القانون انطوى على جملة من الثغرات الأساسية التي من المتوقع أن تقلص النتائج الإيجابية، وتجعلها غير كافية لتحقيق نقلة نوعية في أداء مجلس النواب والكتل النيابية. والأمر نفسه ينطبق على قانون الأحزاب وبخاصة نظام تمويل الأحزاب السياسية المنبثق عنه .

ثانياً: البيئة التشريعية المؤثرة على فعالية الكتل النيابية

تتحدد البيئة التشريعية التي لها آثار مباشرة على التمثيل النيابي للأحزاب السياسية وعلى بنية الكتل النيابية ودورها بشكل خاص بكل من قانوني الانتخاب والأحزاب والنظام الداخلي لمجلس النواب، وذلك على النحو التالي:

1 - قانون الانتخاب

سنتناول في إطار قانون الانتخاب كلاً من نظام الانتخاب (القائمة النسبية المفتوحة)، وأحكام تقسيم الدوائر الانتخابية، وطريقة احتساب الفوز، وغياب عتبة التمثيل (نسبة الحسم)، وحق القائمة في استخدام اسمها ورمزها في دوائر انتخابية أخرى.

أ- القائمة النسبية المفتوحة:

تنص المادة (9) من قانون الانتخاب على أنه «يتم الترشح لملء المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية بطريق القائمة النسبية المفتوحة».

وتعني «القائمة» أن على كل مرشح للانتخابات أن يكون عضواً في قائمة انتخابية. ويكون الحد الأدنى للمرشحين في القائمة هو ثلاثة، والحد الأقصى هو عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية من غير مقعد الكوتا النسائية المخصص لكل محافظة ولكل دائرة من دوائر البدو الثلاث. ولهذا لا تعتبر المرشحة على المقعد المخصص للنساء ضمن الحد الأعلى للمرشحين في القائمة.

وتعني «النسبية» أن كل قائمة مرشحة، تحصل على مقاعد في الدائرة الانتخابية بنسبة عدد الأصوات التي حصلت عليها من مجموع المقترعين في الدائرة الانتخابية إلى عدد المقاعد المخصصة للدائرة. (البند 1/أ/46)

وتعني «المفتوحة» أن عملية الاقتراع تكون حسب الصيغة الأردنية المعتمدة (الفقرة ج/9) من خطوتين؛ الأولى تتمثل باختيار واحدة من القوائم المرشحة، والثانية، تتمثل في اختيار واحد أو أكثر من المرشحين في القائمة التي تم اختيارها، ويجوز عدم اختيار أحد. ويتحدد المرشحون الذين يحصلون على المقاعد التي تفوز بها القائمة على أساس أعلى الأصوات التي حصل عليها المرشحون في القائمة من غير المرشحين على المقعد المسيحي، والشركسي الشيشاني (البند 2/أ/46) لأن الفوز بهذه المقاعد، يكون لمن يحصل على أعلى الأصوات من بين المرشحين المتنافسين عليها في الدائرة المعنية. وينطبق هذا على الكوتا النسائية في جميع المحافظات ودوائر البادية، ما عدا محافظات العاصمة وإربد والزرقاء التي تتكون كل منها من أكثر من دائرة انتخابية، فيكون الفوز للمرشحة التي تحصل على أعلى نسبة من أصوات المرشحات مقسومة على عدد المقترعين في دوائرها.



لا بد هنا من الإشارة إلى أن الأحزاب السياسية تفضل بشكل عام أن تكون القائمة مغلقة، لأنها تسمح للحزب أن يرتب أسماء المرشحين في القائمة حسب الأفضليات التي يراها، بحيث تذهب المقاعد التي قد تفوز بها القائمة إلى الأسماء الأولى حسب تسلسل ورودها في القائمة. وهذا يعدّ مريحاً للحزب في حالتين؛ الحالة الأولى التي يكون فيها الأمين العام للحزب أو أي من أعضاء القيادة في المركز الأول أو المراكز الأولى، والحالة الثانية التي يأتلف فيها الحزب مع أحزاب أخرى، ويتم الاتفاق على مراكز ممثلي كل حزب في القائمة.

ومع أننا ندعم كل ما من شأنه تحسين فرص الأحزاب في التمثيل النيابي والصيغ التي تراها مناسبة لها، غير أننا نعتقد بأفضلية القائمة النسبية المفتوحة على القائمة النسبية المغلقة في هذه المرحلة، ليس فقط لأن الأحزاب ما زالت ضعيفة، وإنما لأن التجربة الأردنية في مجال القائمة المغلقة التي طبقت في انتخابات 2013 كانت بائسة لأنها شجعت على الاستخدام الواسع غير المشروع للمال السياسي، حيث مكّنت أعداداً كبيرة من المرشحين من تشكيل قوائم هم الرقم (1) فيها، فتكفلوا بكل نفقات الحملة الانتخابية، بما في ذلك دفع مبالغ مجزية لبعض المرشحين في قوائمهم.

ب. طريقة احتساب الفوز للقوائم المرشحة:

تفوز القائمة الانتخابية المرشحة وفق مبدأ «النسبية» بعدد من المقاعد في الدائرة الانتخابية بنسبة عدد الأصوات التي حصلت عليها من مجموع المقترعين إلى عدد المقاعد المخصصة للدائرة. ومن الزاوية الحسابية، فإن هذا يتطلب إجراء العمليات التالية:

- تقسيم عدد الأصوات التي حصلت عليها القائمة على مجموع أصوات المقترعين في الدائرة الانتخابية، مضروباً بعدد المقاعد المخصصة للدائرة.
- توزيع مقاعد الدائرة (من غير المقاعد المخصصة للمسيحيين وللشركس والشيشان) حسب «الأعداد الصحيحة» التي حصلت عليها القوائم بنتيجة العملية الحسابية في البند السابق.
- توزيع ما تبقى من مقاعد على القوائم بشكل متسلسل حسب «نظام الباقي الأعلى» The Largest Remainder Method حتى الانتهاء من توزيع تلك المقاعد.

إن احتساب الفوز بحسب طريقة الباقي الأعلى تشكل نقطة ضعف رئيسية في نظام الانتخاب، لأنها تحسن من فرص القوائم الضعيفة في الحصول على مقعد انتخابي واحد، على حساب فرص القوائم القوية في الحصول على أكثر من مقعد، وهذا يضعف فرص التمثيل الحزبي للكتل النيابية. ويعزز من هذه النتيجة أن

عدد المقاعد المخصص للدوائر الانتخابية محدود بشكل عام، كما هو مبين في الجدول (1)، حيث أن الغالبية الساحقة من الدوائر (90.3%) يتراوح عدد مقاعدها من غير المقاعد المخصصة للكوتات ما بين 3 - 6 مقاعد فقط، وهذه دوائر يصعب جداً أن تفوز فيها أي من القوائم المرشحة بأكثر من مقعد واحد بحسب نظام الباقي الأعلى، وبما أن الأحزاب باستثناء جبهة العمل الاسلامي، ليست صاحبة ثقل انتخابي مؤثر سوى في عدد محدود من الدوائر الانتخابية، وفي الغالب ارتباطاً بالثقل العشائري لبعض المرشحين الحزبيين، فإن فرص فوز الأحزاب بعدة مقاعد حسب نظام الباقي الأعلى تبدو صعبة المنال.

الجدول (1)

توزيع المقاعد النيابية على الدوائر الانتخابية من غير مقاعد الكوتات

| الرقم | المقاعد المخصصة للدائرة من غير مقاعد الكوتات | عدد الدوائر | عدد المقاعد |
|-------|--|-------------|-------------|
| 1 | 3 مقاعد | 7 | 21 |
| 2 | 4 مقاعد | 8 | 32 |
| 3 | 5 مقاعد | 2 | 10 |
| 4 | 6 مقاعد | 4 | 24 |
| 5 | 8 مقاعد | 2 | 16 |
| | المجموع | 23 دائرة | 103 مقاعد |

ولتبيان محدودية فرص القوائم القوية في الحصول على مقاعد في ظل نظام الباقي الأعلى، سوف نعرض لمثالين تطبيقيين افتراضيين، واحد يتعلق بالدائرة الثالثة في العاصمة ولها 6 مقاعد منها مقعد مسيحي ومقعد شركسي شيشاني، والثاني يتعلق بمحافظة البلقاء التي لها 10 مقاعد من بينها مقعدان مسيحيان.

المثال التطبيقي الأول:

يفترض المثال التطبيقي الأول، كما هو مبين في الجدول (2)، أن عدد القوائم المتنافسة هو 11 قائمة، وأن مجموع المقترعين هو 108 آلاف ناخب. إن هذا المثال يعني أن وزن المقعد الانتخابي، أي متوسط عدد الأصوات اللازم للفوز بمقعد نيابي هو 18 ألف صوت، وهذا يمثل حاصل تقسيم عدد المقترعين على عدد المقاعد المخصصة للدائرة، وهي ستة مقاعد.

بهذا تتم عملية توزيع المقاعد على النحو التالي:

- المقعدان الأول والثاني، يذهبان للقائمتين الأولى والثانية لأن كلاً منهما لديه عدد صحيح (1)، وهذا يقابل وزن المقعد الانتخابي الذي يتكون من 18 ألف صوت.
 - الخطوة الثانية تتمثل بمقارنة الكسور، فنعطي المقعد الثالث للكسر الأعلى وهو 0.61 (القائمة الثالثة)، ثم نعطي المقعد الرابع للكسر التالي وهو 0.50 (القائمة الرابعة).
 - يتعين أن نلاحظ هنا أننا قمنا بتوزيع المقاعد المخصصة للدائرة من غير المقعدين المسيحي والشركسي الشيشاني لأن احتساب الفوز لهذين المقعدين يتم بشكل مختلف، حيث يفوز بكل واحد من هذين المقعدين من يحصل على أعلى الأصوات في جميع القوائم المرشحة في الدائرة الانتخابية بغض النظر عن عدد المقاعد التي تفوز بها القائمة من المقاعد العامة.
- في ضوء ما سبق، فإن الحالة التي يمكن فيها، في المثال أعلاه، «ضمان» حصول قائمة على مقعدين، هي الحالة التي تحصل فيها القائمة على 36 ألف صوت، وهذا يساوي ثلث عدد المقترعين، وتحديداً 33.3%. أما الحالة الثانية فهي أن يكون لديها إضافة إلى الـ 18 ألف صوت، أكثر من 9000 صوت، بما يضعها في موقع متقدم مقارنة مع «باقي» القائمة الرابعة، كأن تحصل بالتالي على 27500 صوت، بهذا تكون حصة القائمة الأسمية هي 1.52 مقعد، فتحصل على المقعد الرابع، ويكون مجموع مقاعدها اثنين.

الجدول (2)

توزيع المقاعد على القوائم حسب طريقة الباقي الأعلى (مثال تطبيقي من دائرة العاصمة الثالثة)

| المجموع | مقعد حسب الباقي الأعلى | مقعد لكل 1 صحيح | مقعد (اسمي) | عدد الأصوات | رقم القائمة |
|---------|------------------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|
| 1 | | 1 (الأول) | 1.12 | 20200 | 1 |
| 1 | | 1 (الثاني) | 1.03 | 18500 | 2 |
| 1 | 1 (الثالث) | | 0.61 | 11000 | 3 |
| 1 | 1 (الرابع) | | 0.50 | 9000 | 4 |
| | | | 0.46 | 8200 | 5 |
| | | | 0.42 | 7600 | 6 |
| | | | 0.41 | 7300 | 7 |
| | | | 0.39 | 7100 | 8 |
| | | | 0.38 | 6800 | 9 |
| | | | 0.36 | 6500 | 10 |
| | | | 0.32 | 5800 | 11 |
| 4 | 2 | 2 | | 108000 | المجموع |

المثال التطبيقي الثاني:

يفترض المثال التطبيقي الثاني، كما هو مبين في الجدول (3)، أن عدد القوائم المتنافسة هو 13 قائمة، وأن مجموع المقترعين هو 200000 ناخب. إن هذا المثال يعني أن وزن المقعد الانتخابي، أي متوسط عدد الأصوات اللازم للفوز بمقعد نيابي هو 20000 صوت، وهو حاصل تقسيم عدد المقترعين على عدد المقاعد المخصصة للدائرة، وهي 10 مقاعد.

بهذا تتم عملية توزيع المقاعد على النحو التالي:

- المقاعد الأول والثاني والثالث والرابع، تذهب للقوائم الأربع الأولى، لأن كلاً منها لديه عدد صحيح (1)، وهذا يقابل وزن المقعد الانتخابي الذي يتكون من 20000 صوت.
- الخطوة الثانية تتمثل بمقارنة الكسور، فنعطي المقعد الخامس للكسر الأعلى وهو 0.95 (القائمة الخامسة)، ثم نعطي المقعد السادس للكسر التالي وهو 0.75 (القائمة الأولى)، ثم يكون المقعد السابع من نصيب الكسر 0.70 (القائمة السابعة)، وأخيراً تحصل القائمة الثامنة وكسرها هو 0.65 على المقعد الثامن والأخير.

يكشف هذا المثال التطبيقي بوضوح غياب العدالة في توزيع المقاعد بحسب طريقة الباقي الأعلى، حيث تفوز مثلاً القائمة الثانية التي حصلت على 30 ألف صوت، بمقعد واحد فقط، مثلها مثل القائمة التي حصلت على 13000 صوت. ولو افترضنا أن قائمة الـ 30 ألف صوت، خاضت الانتخابات ضمن قائمتين وحصلت كل قائمة فرعية منهما على 15000 صوت، لحصلت كل واحدة من القائمتين الفرعيتين على مقعد، وفي هذه الحالة، لا تحصل القائمتان اللتان حصلتا على 14 ألف و13 ألف صوت على مقعد، ما يؤكد كم أن نظام الباقي الأعلى يضعف فرص القوائم القوية بالحصول على حصة أكبر من المقاعد.

عتبة التمثيل:

من المعروف أن أنظمة التمثيل النسبي تقتزن عادة بما يسمى نسبة الحسم (عتبة التمثيل)، وأنه كلما ارتفعت نسبة الحسم، زادت فرص القوائم القوية في الحصول على مقاعد أكثر، وحينما تكون نسبة الحسم على المستوى الوطني 5% كما في ألمانيا، أو 10% كما في تركيا، فهذا يعني أن هذين البلدين يسعيان لفرز كتل برلمانية كبيرة، وتشكيل حكومات مستقرة، بينما كلما هبطت نسبة الحسم يكون هناك ميل لتمثيل المزيد من الأحزاب ولو بمقعد واحد. ولعل البديل عن استخدام نسبة الحسم هو اعتماد طريقة أخرى لاحتساب الفوز بدل طريقة الباقي الأعلى، مثل طريقة سانت لاغي Sainte-Laguë Method، أو سانت لاغي المعدل Sainte-Laguë Method Modified، أو طريقة دي هونت D'Hondt.

وبما أن قانون الانتخاب الجديد لسنة 2016 قد تبنى طريقة الباقي الأعلى لاحتساب الفوز، فقد كنا بحاجة إلى أن يقترن ذلك بتبني نسبة حسم حتى تتوفر فرصة حصول مجموعة من الأحزاب أو القوائم على مقاعد عديدة تسمح لها بتشكيل كتل نيابية بعدد مناسب من النواب بدل تشتيت التمثيل بوجود كم كبير من الأحزاب بتمثيل رمزي. غير أن القانون لم يفعل ذلك أيضاً. وسوف نشرح فيما يلي الأثر العملي لاعتماد نسبة حسم من خلال المثال التطبيقي الثاني.

فلو افترضنا على سبيل المثال أن نسبة الحسم يجب أن تستثني من الفوز القوائم التي لا تحصل على 80 % من الوزن الانتخابي للمقعد، فالقائمة التي لا تحصل على 16 ألف صوت من أصوات المقترعين، تُستثنى من دخول المنافسة على المقاعد الفائزة. وفي هذه الحالة يتم شطب هذه القوائم من السباق، وإعادة توزيع أصوات المقترعين على القوائم التي حصلت على أكثر من 16 ألف صوت، وعددها 5 خمس قوائم. بهذا ستفوز كل واحدة من القوائم الثلاث الأولى بمقعدين، وتفوز القائمتان الرابعة والخامسة بمقعد واحد، ما يعني أن كل واحدة من القائمتين الثانية والثالثة قد حصلت على مقعد إضافي، على حساب القائمتين السادسة والسابعة التي كانت قد حصلت كل منهما على مقعد واحد.

الجدول (3)

توزيع المقاعد على القوائم حسب طريقة الباقي الأعلى (مثال تطبيقي من دائرة محافظة البلقاء)

| المجموع | مقعد حسب الباقي الأعلى | مقعد لكل 1 صحيح | مقعد (اسمي) | عدد الأصوات | رقم القائمة |
|---------|------------------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|
| 2 | 1 (السادس) | 1 (الأول) | 175 | 35000 | 1 |
| 1 | | 1 (الثاني) | 1.50 | 30000 | 2 |
| 1 | | 1 (الثالث) | 1.25 | 25000 | 3 |
| 1 | | 1 (الرابع) | 1.15 | 23000 | 4 |
| 1 | 1 (الخامس) | | 0.95 | 19000 | 5 |
| 1 | 1 (السابع) | | 0,70 | 14000 | 6 |
| 1 | 1 (الثامن) | | 0.65 | 13000 | 7 |
| | | | 0.58 | 11500 | 8 |
| | | | 0.53 | 10500 | 9 |
| | | | 0.33 | 6500 | 10 |
| | | | 0.22 | 4300 | 11 |
| | | | 0.20 | 4000 | 12 |
| | | | 0.16 | 3200 | 13 |
| 8 | 4 | 4 | | 200000 | المجموع |

ج. تقسيم الدوائر الانتخابية:

قسّم قانون الانتخاب بموجب المادة (8) المملكة إلى 23 دائرة انتخابية، وخصص لها 115 مقعداً وفق نظام الدوائر الانتخابية رقم 75 لسنة 2016 ، وبحسب هذا النظام يكون لدينا ثلاثة أنواع من الدوائر، هي: النوع الأول يتكون من المحافظات التي تشكل كل منها دائرة انتخابية واحدة، وهذا يغطي تسع محافظات من أصل 12 محافظة هي مجموع المحافظات التي تتكون منها المملكة؛ ويتكون النوع الثاني من دوائر بدو الشمال والوسط والجنوب، وهي دوائر مغلقة من الناحية الديمغرافية، وتعامل معاملة المحافظات من حيث حصتها من الكوتا النسائية.

أما النوع الثالث، فهو المحافظات الثلاث الكبرى؛ العاصمة، وإربد، والزرقاء. وتتميز هذه المحافظات بأنها صاحبة الحصة الأكبر من المقاعد، وتأتي في المرتبة الأولى من حيث عدد مقاعد كل منها مقارنة مع بقية الدوائر. وقد تعامل قانون الانتخاب بشكل مختلف مع هذه المحافظات الثلاث عن بقية محافظات المملكة، وذلك بتقسيمها إلى دوائر فرعية، وذلك على النحو المبين في الجدول (4). وبالنظر إلى نظام الدوائر الانتخابية رقم 75 لسنة 2016 الذي يبين توزيع المقاعد على مختلف الدوائر، فإن حصة هذه المحافظات الثلاث تساوي أكثر من نصف مجموع المقاعد بدون الكوتا النسائية، بنسبة 51.3%.

الجدول (4)

عدد دوائر ومقاعد محافظات العاصمة وإربد والزرقاء

| الرقم | المحافظة | عدد الدوائر | عدد المقاعد |
|-------|----------|-------------|-------------|
| 1 | العاصمة | 5 | 28 |
| 2 | إربد | 4 | 19 |
| 3 | الزرقاء | 2 | 12 |
| | المجموع | 11 | 59 |

إن الهدف من استعراض تقسيم الدوائر الانتخابية وتوزيع المقاعد النيابية المخصصة لها، هو لتبيان أن تقسيم المحافظات الثلاث الكبيرة إلى دوائر فرعية، قد بدّد فرصة وجود دوائر ذات حصة كبيرة من المقاعد توفر الإمكانية لمجموعة من الأحزاب للفوز بعدد واسع من المقاعد، لا سيما في محافظة العاصمة التي يبلغ مجموع مقاعدها 28 مقعداً، فهذا العدد من المقاعد يزيد عن المقاعد المخصصة للقائمة الوطنية في انتخابات 2013

بمقعد واحد، وبالتالي كان يمكن أن يشكل إبقاء محافظة العاصمة دائرة واحدة تعويضاً مناسباً عن إلغاء القائمة الوطنية، والشئ نفسه ينطبق على محافظتي إربد والزرقاء وإن بدرجة أقل. هذا علاوة على أن هذه المحافظات الثلاث تحتضن حوالي ثلاثة أرباع السكان الأردنيين، بنسبة 72.5% من إجمالي السكان حسب التعداد السكاني الأخير.

د. حق القائمة في استخدام رمزها في دوائر أخرى:

نص قانون الانتخاب في الفقرة (ب/15) على حق القائمة الانتخابية في استخدام اسمها ذاتها ورمزها في أي دائرة انتخابية أخرى. ويتمثل الهدف من النص على هذا الحق، في تعزيز تحسين بيئة المشاركة الحزبية في الانتخابات. فالحزب السياسي أو الائتلاف الحزبي الذي لديه قوائم انتخابية مرشحة في عدة دوائر انتخابية، يستطيع أن يتقدم للناخبين في الدوائر التي ترشح فيها حاملاً الاسم نفسه والرمز نفسه لقوائمه المرشحة، ما يحسن صورته لدى الناخبين، وقد يوفر له فرصة الحصول على عدد إضافي من الأصوات، لكن هذه الفائدة إن وقعت ستبقى محدودة جداً بالنظر إلى السلوك السياسي للناخب الأردني التي تشير الدراسات إلى عدم تأثره بالدعاية الانتخابية⁽¹⁾. وقد كان يمكن أن يكون هذا الحق أكثر جدوى لو اقترن بمزايا يوفرها القانون للقوائم التي تترشح تحت الاسم نفسه في عدة دوائر، من مثل زيادة المساعدة المالية المخصصة لدعم حملاتها الانتخابية، أو تخصيص ثلاثة مقاعد تتنافس عليها القوائم التي تحصل على أقل من خمسة مقاعد بحيث تفوز بهذه المقاعد القوائم التي يكون مجموع أصوات قوائمها غير الفائزة هو الأعلى.



2 - قانون الأحزاب السياسية

صدر قانون جديد للأحزاب السياسية هو القانون رقم 39 لسنة 2015، ويمثل القانون الجديد تحسیناً في عدد من الأحكام القانونية، لكن ذلك لم يرتق إلى مرتبة التطوير الجوهرى للقانون. فقد تم خفض عدد الأعضاء المؤسسين للحزب من 500 إلى 150 عضواً، وتم تحديد سن العضو المؤسس بـ 18 سنة بدلاً عن 21 سنة، واستعيض عن مرجعية وزارة الداخلية كجهة رسمية مسؤولة عن الأحزاب السياسية بمرجعية وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، وأصبح القانون أكثر مرونة في التعامل مع مشاريع الأحزاب التي لم تستكمل إجراءات التأسيس بعد. لكن القانون الجديد اعتمد تعريف الحزب السياسي نفسه الوارد في القانون السابق،

(1) النعمي، ليث، رسالة ماجستير غير منشورة «أثر الدعاية الانتخابية على السلوك الانتخابي للناخب الأردني، انتخابات مجلس النواب الخامس عشر، 2007»، جامعة آل البيت، الأردن.

والذي يتعامل مع الحزب باعتباره وسيلة للمشاركة في الحياة العامة، ويتجاهل دوره في تداول السلطة وفق التعريف الدولي السائد، وهذا ينعكس على البيئة العامة الرسمية التي تعمل في إطارها الأحزاب السياسية. بهذا فإن قانون الأحزاب الجديد لا ينطوي على أي آثار إيجابية مباشرة على موضوع الكتل النيابية، ويُسْتثنى من ذلك جزئياً، المادة (28) من القانون التي تنص على تخصيص بند في الموازنة العامة للدولة للمساهمة في دعم الأحزاب السياسية من أموال الخزينة، غير أن القانون أحال شروط تقديم الدعم ومقداره وإجراءات صرفه إلى نظام يصدر عن مجلس الوزراء، ما يعني أن الحكومة تتحكم بشكل كامل في الترجمة العملية لهذه المادة. ومنذ عام 2008 بدأت الأنظمة التي يصدرها مجلس الوزراء بهذا الخصوص تقرر دعماً مالياً سنوياً للأحزاب السياسية مقداره 50 ألف دينار تُصرف على دفعتين، وراحت هذه الأنظمة مؤخراً تضع شروطاً تفصيلية لاستحقاق هذا الدعم ولإنفاقه وفق معايير يُحددها النظام نفسه.

وبحسب أحدث نظام صدر حتى الآن، وهو «نظام المساهمة في دعم الأحزاب السياسية» رقم 53 لسنة 2016، فإن المادة (3) من هذا النظام، تحدد شروط استحقاق المساهمة المالية وفق ما يلي:

● مرور سنة على تأسيس الحزب.

● أن لا يقل عدد المؤسسين عن 500 عضو، من سبع محافظات، على أن لا تقل نسبة الأعضاء من كل محافظة من محافظات المملكة الاثني عشرة عن 5%.

● أن لا تقل نسبة النساء بين أعضاء الحزب عن 10%.

أما الجديد في نظام المساهمة في دعم الأحزاب السياسية فهو أن هذا النظام قد قرر للمرة الأولى تخصيص مبلغ إضافي للحزب السياسي بما لا يزيد على 50 ألف دينار في السنة لمنح الحزب مبلغاً قيمته 2000 دينار عن كل مقعد يفوز به في مجلس النواب باعتباره مرشحاً معلناً للحزب ويحد أعلى خمسة مقاعد في السنة التي تجري فيها الانتخابات، إضافة إلى 5000 دينار عن كل مقر فرعي جديد للحزب بعد مقره الرئيسي ومقاره الفرعية الأربعة للإنفاق على الفرع وإدارته. غير أن الحكومة قد أجرت تعديلاً على هذا النظام في شهر تموز 2016، بالنظام رقم 111 لسنة 2016، ومن بين الأمور التي اشتمل عليها هذا التعديل، الآتي:

● زيادة مبلغ الدعم المقرر في النظام الأصلي من ألفي دينار إلى خمسة آلاف عن كل مقعد يفوز به الحزب ويحد أعلى خمسة مقاعد، وهذا يرفع مبلغ الدعم بحده الأقصى من 10 إلى 25 ألف دينار.

● تقديم منحة مقدارها 20 ألف دينار للأحزاب التي تأسست قبل سنة على الأقل فما فوق، والتي سيخوض مرشحوها الانتخابات بشكل معلن في ما لا يقل عن 35% من الدوائر الانتخابية، أي في ثماني دوائر انتخابية على الأقل.

● تخصيص خمسة آلاف دينار للأحزاب السياسية المشاركة في ائتلاف حزبي معلن لا يقل عدد الأحزاب المشاركة فيه عن 12 حزباً، ولا يرتبط هذا البند بالانتخابات النيابية، بقدر ما يرتبط بمسعى التشجيع لتشكيل الائتلافات الحزبية.

إن المؤمل من تقديم الدعم المالي للمشاركة الانتخابية للأحزاب السياسية هو تعزيز فرص الأحزاب في خوض المعركة الانتخابية، وزيادة فرصها في الفوز، إذ كلما تحسن التمثيل الحزبي في مجلس النواب، زادت فرص تشكيل كتل نيابية أكثر فاعلية.



3 - النظام الداخلي لمجلس النواب

أصدر مجلس النواب السابع عشر نظاماً داخلياً جديداً له في تشرين الأول 2013، هو النظام رقم 801 لسنة 2013، وقد خصص هذا النظام الذي عدّل مجلس النواب بعض أحكامه في أيار 2014، الفصل الخامس منه للكتل والائتلافات النيابية. ويتألف هذا الفصل من 11 مادة، حدّدت بوضوح ودقة أسس تشكيل الكتلة النيابية، وقواعد عملها، ومتطلبات إشهارها داخل المجلس، والقيود المفروضة على حركة الأعضاء، وحقوق النواب المستقلين، أي النواب غير الأعضاء في الكتل، والمتطلبات الإدارية اللازمة لعمل الكتلة.

وحدّد الفصل الخامس بأن الكتلة النيابية تتشكل من عدد من النواب بنسبة 10% من أعضاء مجلس النواب، وكان هذا يساوي 15 نائباً من أعضاء مجلس النواب السابع عشر، وبأنه يحق لكتلتين أو أكثر تشكيل ائتلاف نيابي. ومنح النظام الداخلي الجديد للكتل النيابية حق التواجد في المكتب التنفيذي للمجلس، حيث نص على أن الأخير يتشكل «من أعضاء المكتب الدائم ورؤساء الكتل النيابية أو من يمثلها، وممثل عن النواب المستقلين إن وجدوا».

واشترط هذا النظام أن تضع كل كتلة نيابية نظاماً خاصاً بها لتنظيم عملها وتودعه لدى الامانة العامة للمجلس خلال ثلاثين يوماً من بداية الدورة العادية. ويتعين على الكتلة أن تنتخب رئيساً ونائباً للرئيس ومقررراً لها وناطقاً اعلامياً باسمها، كما يتعين عليها أن تُبلّغ رئيس مجلس النواب بتشكيلها واسمها وأسماء أعضائها

ورئيسها ونائبه ومقررها والناطق الإعلامي باسمها ونظامها الخاص.

فضلاً عن ذلك، فإن على الكتلة أن تُبلغ رئيس المجلس خطياً بكل ما يطرأ على عضويتها من زيادة أو نقصان وأي تغييرات تحصل على المواقع فيها وعلى النظام الخاص بها. ولرئيس الكتلة التنسيق مع رئيس المجلس فيما يتعلق بالشؤون السياسية والبرلمانية التي تقرها الكتلة وأية أمور أخرى من شأنها تطوير العمل البرلماني. وتتص المواد الناظمة لحقوق وواجبات أعضاء الكتل على: فقدان النائب المستقيل من كتلته أو المفصول منها حقه في الموقع الذي تولاه كمثل للكتلة في اللجان المختلفة والمكتب التنفيذي، وللكتلة حق استبداله بعضو آخر من بين أعضائها. وارتباطاً بذلك، فإن استقالة أو فصل أي عضو من الكتلة لا يؤثر على فقدان الكتلة نصابها وذلك حتى نهاية الدورة العادية ما لم تفقد الكتلة أكثر من نصف أعضائها فتعتبر في هذه الحالة كأن لم تكن. كذلك فإنه لا يحق للنائب الانضمام لأكثر من كتلة نيابية واحدة ولا يحق له الانتقال من كتلة إلى أخرى إلا بعد انتهاء الدورة البرلمانية العادية.

أما فيما يخص النواب المستقلين الذين لم ينضموا للكتل النيابية من حيث التمثيل والحقوق، فإن النظام الداخلي يعاملهم كما لو أنهم كتلة نيابية واحدة، فيما يحق لأي منهم الانضمام إلى إحدى الكتل القائمة في أي وقت شاء. ويتم اختيار ممثلي النواب المستقلين لملء المواقع المخصصة لهم في هيئات المجلس ولجانته بالانتخاب المباشر فيما بينهم بإشراف المكتب الدائم. كما أن على المكتب التنفيذي تسمية ممثلي النواب المستقلين لملء المواقع المخصصة لهم في هيئات المجلس ولجانته في حال تعذر اجتماعهم لانتخاب من يمثلهم أو عدم اتفاقهم على انتخابه.

وحول الإمكانيات التي يتعين وضعها تحت تصرف الكتل النيابية، فإنه يتوجب على المكتب الدائم أن يخصص للكتل النيابية الدعم اللازم لتمكينها من القيام بمهامها، لكن الفصل الخامس من النظام الداخلي، أجاز بأن يُراعى في ذلك الإمكانيات المتاحة.

ثالثاً: تجربة الكتل النيابية في الواقع العملي

نُفذ مرصد البرلمان الأردني في مركز القدس للدراسات السياسية (2) دراسة تحليلية لواقع الكتل النيابية في مجلس النواب السابع عشر خلال الدورة العادية الأولى، وهي الدورة الأولى التي تلت صدور النظام الداخلي للمجلس. وقد بيّنت تلك الدراسة أن تلك الكتل النيابية وعددها ثماني كتل، قد حافظت بشكل أكثر من السابق على تماسكها، غير أنها لم تُحقق القفزة النوعية المرجوة ولو في الحدود الدنيا، حيث استمرت تعاني من تشوهات تماثل تلك التي كانت تعاني منها قبل أن تتمتع بعملية المؤسسة في إطار الفصل الخامس من النظام الداخلي.

ففي بداية الدورة العادية الأولى لمجلس النواب السابع عشر، تشكلت الكتل النيابية مدفوعة بعوامل جذب أساسية، أبرزها ارتفاع وتيرة الحديث عن حكومات برلمانية مستقبلية، ما وُلد شعوراً قوياً لدى أغلبية النواب بأن التوجه لتشكيل الكتل والانخراط فيها خير وسيلة لتأمين حضور فاعل مستقبلاً، وبأن ذلك قد يساهم في أن يكون لهم حضور وزاري في أية حكومة برلمانية مستقبلية.

ومع تراجع الحديث عن الحكومات البرلمانية، تقلصت رغبة النواب في دخول الكتل، فابتعد العديد من أعضاء الكتل عن كتلتهم، وبتنا نشهد بين فترة وأخرى انسحابات واستقالات من عضويتها، وبات تأمين حضور الأعضاء لاجتماعات الكتل بنصاب مكتمل مستحيلاً، فأثر ذلك على الانضباط والحضور والتفاهم بين أعضاء الكتلة الواحدة سواء داخل الكتلة نفسها، أو في اللجان النيابية، أو تحت القبة. إلا أن حضور النواب لاجتماعات كتلتهم كان يكتمل فقط إذا كان الاجتماع له علاقة باللقاء مع الملك أو رئيس الوزراء.

ومع مرور الوقت، تفسخت لحمة الكتلة الواحدة، وتبعثرت قوتها وحضورها وتأثيرها تحت القبة أو في أي منعطف سياسي، فغاب الحديث عن الكتل، وغابت الاجتماعات، وإن قيص لبعضها عقد اجتماعات، فقد كانت تتم بالحد الأدنى من الأعضاء.

لقد أثر ذلك على تماسك الكتل وعملها، ولم يعد المتابع يسمع منذ منتصف الدورة العادية الأولى، بتواتر الكلام عن الكتل، أو يسمع كلمة تحت القبة يتم إلقاؤها باسم كتلة معينة. ويمكن القول إن كلمات الكتل غابت بشكل واضح بعد خطاب الموازنة العامة للدولة، وبات الاعتماد الرئيسي للنواب على كلماتهم الفردية، ومواقفهم الآنية دون الرجوع للكتلة أو التنسيق معها في موقف ما أو مذكرة معينة.

(2) تقرير حول الكتل النيابية، إعداد جهاد المنسي، مجلس النواب السابع عشر، الدورة العادية الأولى (2013/11/3 - 2014/5/3)، www.jpm.jo

وأبرزت تجربة الكتل النيابية أن تشكيلاتها وأدوارها الوظيفية تستند إلى مبادئ لا ترقى إلى مستوى البرامج السياسية، تماماً كما كان عليه الوضع في المجالس السابقة. وتواصل ابتعاد معظم الكتل عن الاهتمام بالقضايا المحلية، وإظهار اهتمامها بالشأن العام، فيما أبدت بعض الكتل اهتماماً محدوداً جداً بقضايا عامة محددة، إلا أن ذلك لم يرتقِ إلى حد تبني تلك القضايا بشكل كتلوي، والدفاع عنها تحت قبة المجلس، ومطالبة الحكومة بتفيذها.

إن ضعف قدرة الكتل على التبني الجماعي لقضايا عامة يجد جذره في غياب الأرضية الفكرية أو السياسية أو الأيديولوجية التي توحد الأعضاء، وضعف الرؤية المشتركة للعمل البرلماني، لتحقيق أهداف واضحة ومحددة. ولذلك لم تلزم الكتل النيابية المختلفة أعضائها بتصويت موحد، وإنما اختارت مبدأ «التعويم»، فتصويت أعضاء الكتلة النيابية في مجلس النواب لا يعتمد على التضامن الكلي بينهم، وإنما يُترك أمر التصويت وفقاً لقناعتهم الشخصية، أي تعويم الموقف بعيداً عن إلزامهم بموقف موحد ومشترك، ما يعني أن أهم عمليات التصويت في مجلس النواب سواء على الثقة بالحكومة وبيانها الوزاري أو على حجب الثقة عنها تتحول إلى قرار شخصي للنائب.

وبطبيعة الحال، فإن هذا التشتت والتباعد بين أعضاء الكتلة الواحدة، كان كفيلاً بخلق حالة من عدم الانسجام والتجانس بينهم، وصار انضمام النائب إلى كتلة رغبةً بالحصول على موقع في المكتب الدائم أو اللجان النيابية الدائمة، يلعب دوراً أكثر أهمية من العامل السياسي كعنصر جامع بين الأعضاء.

ولقد سيطر هذا الوضع على عمل الكتل بشكل عام، وأفرز قصوراً في أدائها، وعدم قدرتها على القيام بواجباتها النيابية على أكمل وجه، فلم نسمع عن أي دور موحد للكتل النيابية بشأن التعديلات على قوانين معينة، أو على صعيد التوجهات الإصلاحية بشكل عام.

إن المبرر التقليدي لوجود الكتل النيابية، يعود إلى خوض انتخابات مجلس النواب على صعيد المكتب الدائم واللجان النيابية، وبعد ذلك سرعان ما ينتهي نشاط الكتل وتصبح اجتماعاتها موسمية، ودورية فقط لحفظ ماء الوجه. لكن كان من المؤمل أن تكون المشاورات التي أجراها الديوان الملكي معهم قبل تشكيل الحكومة، ثم مشاورات رئيس الحكومة المكلف د. عبدالله النسور معهم، وتالياً تأسيس الكتل في النظام الداخلي، دافعاً للارتقاء بعمل الكتل، والاقتراب ولو بشكل تدريجي من العمل وفق رؤية وتوجهات برنامجية، كخطوة لا بد منها للعمل وفق صيغة الحكومة البرلمانية. أي أنه تم اللجوء للكتل البرلمانية والمراهنة عليها لتعبئة الفراغ في مجلس

النواب، الناجم عن غياب أحزاب قوية وقادرة على التأثير وإدارة الحياة البرلمانية وفق منظور برنامجي ووجود أغلبية، وأقلية معارضة. إلا أن ذلك لم يدفع الكتل النيابية لولوج هذا المسار، فلم تستطع الكتل أن تشكل أطرافاً سياسية واضحة المعالم، أو تطور بين الأعضاء روابط فكرية أو سياسية، وبقيت العلاقات ذات السمة الشخصية هي السائدة. ولذلك كان من الصعب التفريق بين أعضاء كتلة وأخرى.

هذا الوضع هو النتيجة العملية لحقيقة أن قانون الانتخاب قد أفرز نواباً أفراداً حتى ضمن القوائم الوطنية وليس فقط ضمن الترشيحات الفردية في الدوائر المحلية، وبخاصة أن الحزب السياسي الأكبر والأكثر تماسكاً، حزب جبهة العمل الإسلامي قد قاطع انتخابات مجلس النواب السابع عشر. أما الأحزاب السياسية التي قررت المشاركة في القوائم الوطنية، فكان عددها محدوداً، وأحرزت نتائج متواضعة جداً، ولم تنجح في تقديم نموذج من العمل الكتلوي يتم البناء عليه.

● «ائتلاف مبادرة» النيابية:

إن الاستثناء الوحيد المختلف الذي شهدته الحياة النيابية هو تشكيل «ائتلاف مبادرة»، من خلال مجموعة نيابية عابرة للكتل النيابية أطلقها النائب د. مصطفى الحمارنة، بحيث يكون النائب عضواً في هذا الائتلاف دون أن يغادر بالضرورة كتلته. ونجح هذا الائتلاف في البداية في ضم حوالي 33 نائباً، ثم تراجع عدد الأعضاء إلى حوالي 25 نائباً، وكان هذا العدد يتجاوز عدد أعضاء أكبر الكتل النيابية.

قدّم هذا الائتلاف نموذجاً جديداً من الأداء غير المسبوق، يقوم على مبدأ «الاشتباك الإيجابي مع الحكومة». وتمكن من تحقيق إنجاز مهم في الملف الخاص بما عرف بالحقوق المدنية للأردنيات المتزوجات من غير أردنيين ضمن اتفاق مع مجلس الوزراء. ومع مواصلة هذا الائتلاف عمله ضمن خطة وبرنامج واضح ومحدد المعالم، بدأت أعداد من النواب تعرب عن اعتراضها على طريقة الائتلاف في العمل دون أن يكون قد تم تسجيله ككتلة نيابية رسمياً، وهو ما اضطر هذا الائتلاف إلى تسجيل نفسه رسمياً ككتلة نيابية في الدورة العادية الثانية لمجلس النواب تحت مسمى «كتلة المبادرة النيابية».

● الدور الرقابي والتشريعي للكتل:

لم تستطع الكتل النيابية أن تؤسس لنفسها دوراً رقابياً وتشريعياً بشكل منهجي وواضح، فاقترصر الدور الرقابي على زيارات قامت بها بعض الكتل بمشاركة متواضعة من أعضائها لبعض المناطق في المملكة بهدف الاطلاع على مشاكل المواطنين ومعاناتهم، لكن دون أن تعود الكتلة إلى مجلس النواب بأية مقترحات تقدمها سواء للمجلس نفسه أو للحكومة.

كما عقدت كتل نيابية لقاءات مع مؤسسات وجهات حكومية، وكذلك مع مؤسسات مجتمع مدني، بيد أن هذه اللقاءات لم تنعكس أيضاً على عمل تلك الكتل ومواقفها في اللجان الدائمة أو تحت القبة، فلم تقم أي كتلة بالطلب من أعضائها توجيه أسئلة رقابية للحكومة ارتباطاً بهذا النشاط أو ذاك. واقتصرت أسئلة أعضاء الكتل المختلفة على قضايا مثار اهتمامهم الشخصي أو تتعلق بمناطقهم الانتخابية أو بقضايا تثار من قبل الرأي العام، إذ لم يُسجل أن عقدت كتلة اجتماعاً وقررت في نهايته اتخاذ موقف تشريعي أو رقابي ارتباطاً بمخرجات هذه الزيارات أو اللقاءات. لقد قدم أعضاء الكتل بمختلف ألوانهم خلال الدورة البرلمانية كمّاً كبيراً من الأسئلة والاستجابات، ووقعوا على مذكرات، لكن كل تلك الأسئلة والاستجابات والمذكرات كان يتم تقديمها والتوقيع عليها وتبنيها بشكل فردي دون الرجوع للكتلة.

كذلك فإن الدور التشريعي للكتل خلال الدورة لم يبرز إطلاقاً لا في اللجان الدائمة، ولا تحت القبة، حيث لم تتبن أي كتلة بشكل منسجم توجهاً تشريعياً محدداً، ولم تسع إلى بناء لوبي نيابي ضاغط لتمرير تشريعات معينة بشكل علني، يستثنى من ذلك «ائتلاف مبادرة».

● توزيع أعضاء الكتل على اللجان الدائمة:

تراوحت مشاركة أعضاء الكتل النيابية في اللجان الدائمة، ما بين 13 إلى 20 عضواً للكتلة الواحدة، إضافة إلى ستة أعضاء من النواب المستقلين، وهذا يعني أن مجموع أعضاء الكتل والمستقلين المشاركين في عضوية اللجان الدائمة هو 127 نائباً ونائباً، علماً بأن هناك خمسة نواب لا يحق لهم المشاركة في عضوية اللجان الدائمة بسبب عضويتهم في المكتب الدائم، وهم رئيس مجلس النواب ونائبيه والمساعدين، ما يعني أن عدد الأعضاء الذين لم ينخرطوا بعضوية اللجان الدائمة هو 18 نائباً ونائباً من أصل عضوية المجلس البالغ عددها 150 عضواً.

أما من حيث عدد اللجان الدائمة التي شاركت بها الكتل النيابية، فقد تراوحت بين 11 إلى 19 لجنة للكتلة الواحدة، إضافة إلى مشاركة النواب المستقلين في تسع لجان، من أصل اللجان الدائمة البالغ عددها 20 لجنة.

كما أن عدد المقاعد التي احتلتها الكتل النيابية في اللجان الدائمة، آخذين بالاعتبار أنه يحق للنائب أن يكون عضواً في لجنتين دائمتين كحد أعلى، وأن عدد أعضاء اللجنة الواحدة يتراوح بين 5 - 11 عضواً، علماً بأن عضوية كل واحدة من اللجان الدائمة قد بلغت 11 عضواً ما عدا لجنة الريف والبادية التي اقتصر عدد أعضائها على 10 أعضاء، ما يعني أن مجموع أعضاء اللجان الدائمة كان 219 عضواً. في هذا الإطار، تراوح عدد المقاعد التي احتلتها الكتلة النيابية في اللجان الدائمة ما بين 21 إلى 34 مقعداً.

غير أن ما ينبغي توضيحه، هو أن توزيع أعضاء الكتل على اللجان الدائمة إنما يخضع كخيار أول للتوافق في المكتب التنفيذي والانتخاب بالتزكية، فإذا لم يقع التوافق، يتم الذهاب إلى تشكيل اللجنة الدائمة بالانتخاب التنافسي، وهذا برغم أن المادة (61) من النظام الداخلي تنص على أنه يتم التوافق على تشكيل اللجنة الدائمة وفقاً لما يقرره المكتب التنفيذي على أساس التمثيل النسبي للكتل، ما يتطلب تعديل النظام الداخلي للمجلس بما يكفل إجراء تشكيل اللجان الدائمة جميعها بشكل مُلزم وفق مبدأ التمثيل النسبي. وتكمن أهمية ذلك في تحويل اللجنة الدائمة إلى هيئة تتمثل فيها جميع الكتل من ناحية، ويصبح مطلوباً من العضو أن يتصرف باعتباره ممثلاً لكتلته، ومن حق الكتلة أن تستبدله في أي وقت يخل فيها بواجباته تجاه اللجنة الدائمة وتجاه كتلته من ناحية أخرى.

● الكتل النيابية والتواصل الاجتماعي والإعلام:

لم تستفد الكتل النيابية الثمانية من وسائل التواصل الاجتماعي باستثناء كتلة واحدة أنشأت صفحة لها على الفيسبوك. لكنها صفحة متواضعة حتى أنها لم تشتمل على رؤية الكتلة وخطها السياسي والفكري، فاقترنت وظيفتها على نقل أخبار مجلس النواب وأخبار الكتلة وأعضائها.

ويُلاحظ أن الكتل النيابية لا تقم بالتواصل مع وسائل الإعلام والرأي العام، إذ لم يسبق لأي كتلة نيابية أن قدمت خلال الدورة العادية الأولى تقريراً لوسائل الإعلام عن أنشطتها، وما قامت به على الصعيد التشريعي والرقابي. هذا في حين أنه سبق لكتلة نواب حزب جبهة العمل الإسلامي أثناء وجودهم في مجالس سابقة، أن كانوا يحرصون في نهاية كل دورة برلمانية على عقد مؤتمر صحفي يعرضون فيه منجزاتهم.

● الإمكانيات المتاحة لدى الكتل:

تنص المادة (35) من النظام الداخلي على وجوب أن يقدم المكتب الدائم للكتل النيابية الدعم اللازم لتمكينها من القيام بمهامها، لكنه اشترط في ذلك مراعاة الإمكانيات المتاحة. ومن الزاوية العملية لم يتم توفير مكتب لكل كتلة نيابية، أو بالحد الأدنى سكرتارية تتولى القيام بالأعمال الإدارية، كالدعوة لاجتماعات الكتلة، وتوثيق وقائعها، وأرشفة أنشطة الكتلة وأعضائها، وإجراء المراسلات والاتصالات اللازمة داخل المجلس وخارجه، وغير ذلك. غير أن كتلة حزب الاتحاد الوطني تمتعت بوجود سكرتارية لمساعدتها في تسيير أعمالها وفرها الحزب وليس المكتب الدائم. كما حرصت «المبادرة النيابية» أيضاً على توفير سكرتارية لنفسها للغرض نفسه.

رابعاً: قراءة مقارنة في عدد أعضاء الكتل النيابية في دول مختارة

باستعراض عينة قصدية من عشر دول بما فيها الأردن، ومقارنة عدد أعضاء الكتل في مجالسها النيابية، يبين الجدول (5)، أن هناك نوعين من طرق التحديد لعدد أعضاء الكتل: الطريقة الأولى، تتمثل باشتراط وجود حد أدنى من الأعضاء، (عدد وليس نسبة مئوية)، وهو ما تأخذ بها أغلبية الدول، أما الطريقة الثانية فهي تحديد نسبة ثابتة كحد أدنى من عدد أعضاء المجلس، وهذه الطريقة يأخذ بها الأردن والمانيا أيضاً.

أما إذا قارنا نسبة عدد أعضاء الكتلة إلى عدد أعضاء المجلس في الدول المختارة، فيتبين أن معظم الدول تأخذ بنسب قليلة، تتراوح في الحالات المبحوثة هنا ما بين 2.2 - 3.9 %، وهذا ينطبق على كل من فرنسا، وتونس، والجزائر، وبلجيكا، وإيطاليا، وكندا. ويأتي في المرتبة التالية، دول تأخذ بنسبة متوسطة من حوالي 5% كما في ألمانيا والمغرب. أما الفئة الثالثة من الدول، فهي تأخذ بنسب مرتفعة من حوالي 10% كما في الأردن وهاييتي.

ولعل من اللافت للانتباه أن هناك دولاً تتوزع معظم مقاعد مجالسها النيابية، أحزاب سياسية واسعة التمثيل، ومع ذلك تعتمد كحد أدنى عضوية قليلة لكتلها النيابية، ونستخلص من ذلك أن هذه الدول تحرص على أن يكون الحد الأدنى للعضوية قليلاً حتى لا تستثني من تشكيل الكتل أي حزب سياسي حصل على تمثيل متواضع يتراوح مثلاً ما بين 5 إلى 12 عضواً. وإذا أخذنا تونس كمثال على ذلك، فإن الحد الأدنى لعضوية الكتل فيها هو 7 أعضاء، بينما نجد أن عدد الكتل التي تقتصر فيها العضوية على 7 أعضاء أو أقل هي كتلة واحدة، في حين تتشكل الكتل الأخرى في مجلس النواب من أعداد تبلغ: 69، 67، 25، 15، 12، 10، أعضاء، إلى جانب وجود 12 عضواً مستقلاً لا ينتمون إلى أي كتلة⁽³⁾.

أما الحالة الأردنية التي تتميز بارتفاع الحد الأدنى لعدد أعضاء الكتلة (10% من أعضاء المجلس النيابي)، فإنها تجدد مبررها في أن معظم الكتل النيابية هي تجمع أفراد غير حزبيين، ولذلك ليس هناك مشكلة في رفع الحد الأدنى لعضوية الكتلة بما يفيد في تجميع نواب مستقلين. غير أن الصيغة الأردنية لا تراعي الحالة التي قد يدخل فيها إلى مجلس النواب حزب بعدد مقاعد يقل عن الحد الأدنى المشار إليه، إذ من الحكمة في هذه الحالة أن يُسمح للأحزاب التي يبلغ الحد الأدنى لعدد أعضائها في مجلس النواب خمسة أعضاء فما فوق بتشكيل كتلة أو يمكن تسميتها مجموعة نيابية. ويذكر أن الحد الأدنى لعضوية الكتلة في مجلس النواب المغربي هو 20 عضواً، ويسمونها «فريق»، لكن النظام الداخلي يسمح بتشكيل لجان برلمانية من أربعة أعضاء، مع حقوق أقل بطبيعة الحال.

(3) انظر: القوائم الأسمية للكتل النيابية: http://www.arp.tn/site/main/AR/docs/groupes/liste_groupes.jsp

الجدول (5)

نسبة عدد أعضاء الكتلة النيابية إلى عدد أعضاء المجلس النيابي في دول مختارة

| الرقم | الدولة | الحد الأدنى لأعضاء الكتلة | عدد أعضاء مجلس النواب | النسبة المئوية |
|-------|-----------|---------------------------|-----------------------|----------------|
| 1 | هايتي | 10 | 99 | 10.1 % |
| 2 | الأردن* | (...) | (...) | 10.0 % |
| 3 | المغرب | 20 | 395 | 05.1 % |
| 4 | ألمانيا** | (...) | (...) | 05.0 % |
| 5 | كندا | 12 | 308 | 03.9 % |
| 6 | بلجيكا | 5 | 150 | 03.3 % |
| 7 | تونس | 7 | 217 | 03.2 % |
| 8 | إيطاليا | 20 | 630 | 03.2 % |
| 9 | فرنسا | 15 | 577 | 02.6 % |
| 10 | الجزائر | 10 | 462 | 02.2 % |

* هذه النسبة تعادل 15 عضواً في مجلس النواب السابع عشر المنتخب العام 2013، بينما سيهبط العدد إلى 13 عضواً في مجلس النواب الثامن عشر، ارتباطاً بقانون الانتخاب الجديد لسنة 2016 الذي حدد عضوية مجلس النواب بـ 130 عضواً.

** هذه النسبة تعادل 32 عضواً، لأن عضوية البوندستاغ الألماني تبلغ 630 عضواً في أحدث انتخابات عام 2013، وهي قابلة للتعديل بنسبة طفيفة ارتباطاً بنتائج الانتخابات اللاحقة.

خامساً: التوصيات

1 - توصيات عامة:

- إجراء تعديلات جذرية على قانون الانتخاب في خدمة تعزيز الحياة الحزبية وتقوية الأحزاب السياسية بما يؤمن وصول كتل سياسية متوافقة سياسياً وفكرياً إلى مجلس النواب، الأمر الذي من شأنه تقوية بنيان الكتل النيابية وجعلها أكثر تأثيراً، والانتقال بها إلى وضعية تكون معها قادرة على عقد مشاورات مع رئيس الوزراء المكلف وتشكيل الحكومة البرلمانية.
- تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب في الفصل المتعلق بالكتل النيابية والاتلافات، بحيث يتم تشكيل اللجان الدائمة بشكل مُلزم وفق مبدأ التمثيل النسبي للكتل النيابية، ووضع ضوابط أكثر تشدداً على

الكتل من حيث الالتزام بنظامها الداخلي ومبادئها العامة.

● إجراء تعديل على نظام المساهمة في دعم الأحزاب السياسية بحيث يتم رفع قيمة الدعم الممنوح للحزب عن أول خمسة مقاعد يفوز بها في مجلس النواب من خمسة آلاف إلى عشرة آلاف دينار، وتحويل هذا الدعم إلى دعم سنوي خلال مدة ولاية مجلس النواب وليس فقط للسنة التي تجري فيها الانتخابات. ومنح الأحزاب التي تخوض الانتخابات ولم تفرز بأي مقعد نيابي مساعدة أيضاً ارتباطاً بعدد الأصوات التي تحصل عليها.

● تفعيل نصوص النظام الداخلي الجديد لمجلس النواب من حيث متابعة الانسحابات والاستقالات من الكتل النيابية، وتفعيل العقوبات التي نصّ عليها النظام الداخلي في اتجاه حرمان العضو من السفر في حال الاستقالة من كتلته.

● تخصيص مكتب خاص لكل كتلة في مبنى المجلس، وتخصيص سكرتارية من الأمانة العامة لكل كتلة، مهمتها متابعة عملها، وتدوين كل ما يتعلق بها وبأنشطتها.

● عدم السماح لأعضاء الكتل النيابية بإلقاء كلمات خاصة بهم في جلسات مناقشة الموازنة العامة والتصويت على الثقة بالحكومة، والالتزام بكلمة الكتلة. ويعطى للأعضاء المستقلين وقت محدود لإلقاء كلماتهم.

● تعديل أحكام الكتل والائتلافات النيابية في النظام الداخلي لجهة السماح لأي حزب سياسي لديه خمسة نواب فأكثر من تشكيل مجموعة نيابية، ويكون لها الحقوق نفسها التي للكتل مع مراعاة الفروق العددية بينهما.

2 - توصيات للكتل:

● تعزيز وحدة الكتلة وتماسكها، والحرص على أن يكون لها مواقف واضحة في كل مفصل أساسي من مفاصل العمل التشريعي والرقابي.

● وضع برنامج سياسي للكتلة إلى جانب النظام الداخلي يتم فيه تناول القضايا المتعلقة بالشأن العام في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتربوية والثقافية، ما يسمح بتقريب وجهات النظر بين أعضاء الكتلة، ومساءلة الكتلة عن التزامها ببرامجها.

● تفعيل نصوص النظام الداخلي لكل كتلة، واتخاذ العقوبات التي ينص عليها في حال غياب الأعضاء، وتداول رئاسة الكتلة، وإجراء انتخابات دورية لهيئتها القيادية.

● ضرورة وجود سجلات خاصة بالكتلة توثق عملها، وعدم الاعتماد على الشفوية في التدوين، وتوثيق كل الاجتماعات التي تعقدتها الكتلة.

- الاستفادة من المكتب الإعلامي لمجلس النواب في الوصول للصحافة والإعلام والرأي العام لنشر ما تقوم به الكتلة من أعمال وما تصدره من بيانات.
- إنشاء موقع إلكتروني أو صفحة على الفيسبوك لكل كتلة وإدراج برنامج الكتلة وأنشطتها فيها، وفتح باب التواصل معها.
- عقد مؤتمرات صحفية في نهاية كل دورة تشريعية لكل كتلة يتحدث فيها رئيسها أو ناطقها الإعلامي عن إنجازات الكتلة، وماذا قدمت خلال سنة، وتقديم تلك الإنجازات للرأي العام.