مركز القدس للدراسات السياسية
AL-QUDS CENTER For Political Studies

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

ورقة سياسات

ترشيق الأداء البرلماني وتفعيله:

خلاصات من خمس تجارب برلمانية عربية

إعداد:
مركز القدس للدراسات السياسية

تشرين الثاني / نوفمبر 2021
عمّان، المملكة الأردنية الهاشمية

ورقة سياسات

ترشيق الأداء البرلماني وتفعيله:

خلاصات من خمس تجارب برلمانية عربية

فهرس المحتويات

مقدمة 5

أولاً: على صعيد اللجان الدائمة 6

تشكيل اللجان الدائمة لمدة سنتين 6

الأخذ بمنهج: «اللجنة الدائمة مطبخ تشريعي، والجلسة العامة للتصويت» 6

لجنة للأمن والدفاع 7

لجنة النوع الاجتماعي 8

إضافة مهمة جديدة لمهام اللجان الدائمة 8

لجنة النظام والسلوك 8

ثانياً: إعادة النظر ببعض مهام المكتبين التنفيذي والدائم 9

ثالثاً: رئيس المجلس ناطق باسمه، والمكتب الدائم قيادة جماعية 10

رابعاً: تعزيز مأسسة الكتل النيابية وتفعيل دورها 11

تشكيل اللجان الدائمة وفق التمثيل النسبي للكتل النيابية 14

آلية مقترحة لتطبيق التمثيل النسبي 15

تشكيل اللجان الدائمة في الدورة غير العادية (الأولى) 17

خامساً: في مجال الدبلوماسية البرلمانية 18

سادساً: المعارضة البرلمانية وحكومات الظل 19

سابعاً: شفافية الأداء النيابي في إطار تجربة البرلمانات المفتوحة..... 20

تفعيل التصويت الإلكتروني 22

ثامناً: إعادة الاعتبار للمكانة البروتوكولية لمجلس النواب 23

تاسعاً: إعادة الاعتبار للدور التمثيلي للنائب 24

عاشراً: تطوير مدونة السلوك النيابية 25

حادي عشر: ملاحظات حول مخرجات اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية بشأن تطوير آليات العمل النيابي..... 29

الملاحق: 31

ترشيق الأداء البرلماني وتفعيله:
خلاصات من خمس تجارب برلمانية عربية

مقدمة

تشتمل هذه الورقة على جملة من التعديلات المقترحة على النظام الداخلي لمجلس النواب، وعلى عدد آخر من المقترحات التي تتعلق ببعض أدوات العمل النيابي وآلياته. ولقد انبثقت فكرة إعداد هذه الورقة من مسألتين؛ الأولى ذات صلة بالمناخ الإصلاحي الذي رافق تشكيل اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية، وبخاصة أن الجزء الأهم من أعمالها اختص بمجلس النواب سواء من حيث قانون الانتخاب لأعضاء المجلس، أو من حيث العلاقة مع الأحزاب السياسية وقانونها الناظم، وهي العماد الأساس للعمل البرلماني والحكومات البرلمانية، هذه بالإضافة إلى التعديلات الدستورية الخاصة بآليات العمل النيابي. أما المسألة الثانية التي مهّدت لإعداد هذه الورقة، فهي تتعلق بورشة تبادل الخبرات البرلمانية، والتي نظمها مركز القدس للدراسات السياسية بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور في تشرين الأول الماضي، بمشاركة خبراء وبرلمانيين شباب من خمس دول عربية، هي: الأردن، المغرب، تونس، البحرين، والعراق، وعلى مدى يومين، وخمس جلسات عمل، حيث تناول المشاركون جملة من العناوين والمحاور الأساسية، التي ينهض عليها العمل البرلماني، وبحثوا في أنجع السبل وأفضل الممارسات العالمية لتطوير أداء برلمانات بلدانهم رقابياً وتشريعياً، مع اهتمام خاص بمأسسة عمل المعارضة وتعزيز دور النساء والشباب فيها.

وشارك في الورشة إلى جانب الخبراء والنواب، عدد من القيادات الشبابية الأردنية الواعدة، التي تتحضر لخوض تجربة الانتخابات النيابية القادمة، سيما في ضوء

التوصيات ومشاريع القوانين المُعززة لمشاركة النساء والشباب في البرلمان والحياة السياسية العامة، التي خرجت بها اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية.

توزعت محاور الورشة حول عناوين عدة، منها: الشفافية البرلمانية وتجربة البرلمانات المفتوحة، حيث أُجريت قراءات مقارنة في ضوء المبادئ العالمية لإعلان الشفافية البرلمانية، وقراءات في مدونة السلوك النيابية، مبادئها والحاجة إليها، واستعراض نقاط التلاقي والتشابه والاختلاف بين الأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية الخمسة، وتعزيز دور الشباب والنساء في مجالس الشورى والنواب العربية.

وبلور المشاركون جملة من المقترحات والتوصيات في عدد من مجالات العمل النيابي الرئيسة، وطوّر مركز القدس هذه التوصيات وفق الاحتياجات الراهنة لمجلس النواب الأردني بالاستناد إلى خبرته المتراكمة في هذا المجال خلال العمل مع المجالس النيابية السابقة، وذلك على النحو التالي:

1 أولاً: على صعيد اللجان الدائمة

تشكيل اللجان الدائمة لمدة سنتين

ارتباطاً بانتخاب رئيس مجلس النواب لمدة سنتين، والاقتراح الذي نقدمه كذلك بانتخاب أعضاء المكتب الدائم الآخرين لمدة سنتين، تبرز أهمية انتخاب اللجان الدائمة لمدة سنتين أيضاً، وذلك في الأسبوعين التاليين من بدء الدورة العادية ذات الصلة من أجل مزيد من الاستقرار لعملها ومراكمة الخبرة لدى أعضائها.

الأخذ بمنهج: «اللجنة الدائمة مطبخ تشريعي، والجلسة العامة للتصويت»

اقترب مجلس النواب في نظامه الداخلي الجديد الذي أُقرّ العام 2013 من الأخذ بمنهج اللجنة الدائمة كمطبخ تشريعي، لكنه أبقى المجال مفتوحاً أمام النواب لتقديم

مقترحات تعديلية على مشاريع القوانين تحت القبة لمجرد تقديم تعديل مكتوب لرئيس المجلس، في حين أن هذا لا يعد من الممارسات الفضلى لأنه يجعل النواب يصوتون على مقترحات لم يتسن لهم دراستها أو التمعن بها.

لذلك هناك مقترح لتطوير آلية إقرار مشاريع القوانين، بحيث تُخصّص الجلسة العامّة أساساً للتّصويت، لكن بعد الاستماع لآراء النواب وتعديلاتهم التي لم تأخذ بها اللجان الدائمة المعنية. ويتمثل المقترح الجديد في هذا المجال بقيام اللجنة الدائمة بتزويد أعضاء المجلس بمسوّدة أولى لعملها، وخلال هذا الوقت يكون من حق النواب اقتراح تعديلات على مشروع القانون قيد البحث من خلال رئاسة المجلس. كما يكون بوسع أعضاء المجلس تقديم ملاحظاتهم وتعديلاتهم على المسوّدة الأولى خلال أسبوع من تسلّمها. بهذا تكتمل الدائرة التي تجعل الجلسة العامة مقتصرة على التصويت، لكن بعد أن يُتاح للنواب أن يدافعوا عن مقترحاتهم التي لم يتم الأخذ بها سواء قبل إعداد مسوّدة قرارات اللجنة أو بعد ذلك. إن الهدف من كل هذا هو الإسهام أكثر فأكثر في تجويد التشريع الأردني واستقراره. هذا فضلاً عن أن تقليص المدد الزمنية الممنوحة لمناقشة التشريعات تحت القبة، تسمح بالتوازن بين الدورين الرقابي والتشريعي، وتزيد من الوقت المتاح للمجلس لممارسة دوره الرقابي على نحو أفضل.

فضلاً عن ذلك، فإن ترشيد الوقت المعطى للجانب التشريعي من شأنه إتاحة مزيد من الوقت للنواب لتخصيصه لدوائرهم الانتخابية، وإجراء لقاءات مع جمهور الناخبين، والاستماع لمطالبهم وحاجاتهم باعتبار أن ذلك تعبير عن الوظيفة التمثيلية للنائب، وبالتالي تشكل جزءاً أصيلاً من مهامه ودوره، وبخاصة أن عدداً لا يستهان به من النواب يقيمون في العاصمة وليس في دوائرهم الانتخابية.

لجنة للأمن والدفاع

إنشاء لجنة جديدة بمسمى «لجنة الأمن والدفاع»، والتي لم يعد من مبرر لتجاهلها لا سيما بعد أن أعلنت السلطة التنفيذية عن تفعيل وزارة الدفاع، وبعد أن كفلت التعديلات الدستورية العام 2014 لجلالة الملك أن يتولى منفرداً تعيين كل من قائد الجيش ومدير

المخابرات العامة وإقالتهما وقبول استقالتهما، هذا فضلاً عن الظروف الأمنية الحرجة في الإقليم، وما يرتبط بها من مخاطر وتهديدات إرهابية، علماً أن جميع برلمانات العالم بما فيها البرلمانات العربية لديها لجنة كهذه، إما كلجنة دائمة قائمة بذاتها، أو مندمجة بلجنة أخرى مثل لجنة الشؤون الخارجية.

لجنة النوع الاجتماعي

تعديل اسم «لجنة المرأة وشؤون الأسرة» ليصبح لجنة «النوع الاجتماعي وشؤون الأسرة»، وتطوير مهام هذه اللجنة ليشمل دراسة أبعاد النوع الاجتماعي في الموازنة العامة للدولة بما فيها موازنات الوحدات الحكومية، وكذلك في مشاريع القوانين المعروضة على المجلس، وتقديم ملاحظاتها وتعديلاتها للجان المعنية. ويتعين أن يوفر المجلس الإمكانات لهذه لجنة لإنجاز هذه الجوانب النوعية في عملها.

إضافة مهمة جديدة لمهام اللجان الدائمة

إضافة مهمة جديدة لجميع اللجان الدائمة تتمثل بدراسة موازنة الوزارات والوحدات الحكومية التي ترتبط باختصاصها في إطار مناقشة قوانين الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية السنوية، وتقديم تقريرها ومقترحاتها إلى اللجنة المالية. وفي المقابل تكليف اللجنة المالية بدراسة هذه التقارير، واستيعاب خلاصاتها ومقترحاتها في التقرير المقدم إلى المجلس، وذلك من أجل تطوير آلية مناقشة الموازنة والاستفادة من إسهام جميع اللجان في ذلك من موقع التخصص.

لجنة النظام والسلوك

(انظر فقرة: عاشراً: تطوير مدونة السلوك النيابية)

2 ثانياً: إعادة النظر ببعض مهام المكتبين التنفيذي والدائم

هناك مقترحات تعديلية على النظام الداخلي تتطلب إعادة النظر بعدد من المهام المنوطة بالمكتب الدائم والمكتب التنفيذي، وتتمثل في الآتي:

- إضافة مهمة جديدة للمكتب التنفيذي تتمثل في تحديد مشاريع القوانين والقوانين المؤقتة المحالة سابقاً للجان الدائمة ولم تُعرض لإقرارها على المجلس لتكليف اللجان الدائمة المعنية بوضعها على جدول أعمالها في كل دورة من الدورات العادية. ويهدف هذا التعديل إلى دمقرطة عملية تحديد مشاريع القوانين والقوانين المؤقتة التي يتعين وضعها على جدول أعمال اللجان الدائمة بإشراك ممثلي الكتل النيابية بقرار الإحالة، والانتهاء من مراكمة العديد من التشريعات لسنوات وعقود عديدة دون البت بها.
- نقل مسؤولية إعداد موازنة المجلس السنوية من المكتب التنفيذي إلى المكتب الدائم لاعتبارات عملية، إلى جانب مسؤولية الأخير في الإشراف على تنفيذ الموازنة، وتكليف المكتب التنفيذي بإقرار الموازنة السنوية للمجلس، إلى جانب مسؤوليته في مراقبة الإنفاق المالي.
- نقل مهمة إقرار الهيكل التنظيمي للأمانة العامة للمجلس وتحديد كادرها الوظيفي من المكتب الدائم إلى المكتب التنفيذي لتوسيع دائرة اتخاذ القرار في هذا المجال بما يعزز الاستقرار الوظيفي للأمانة العامة، واختيار الكوادر الملائمة لعملها.

3 ثالثاً: رئيس المجلس ناطق باسمه، والمكتب الدائم قيادة جماعية

تكريس وظيفة رئيس المجلس بصفته ناطقاً باسم المجلس، كما هي وظيفته في برلمانات الدول الديمقراطية. كما ينبغي تكريس وظيفة المكتب الدائم كقيادة جماعية للمجلس، ما يكون مفيداً إحالة الصلاحيات التي يمارسها الرئيس حالياً مثل ارتباط الجهاز الإداري به، ووضع جدول أعمال المجلس إلى المكتب الدائم، وهذا لا يحدّ من صلاحيات الرئيس بقدر ما يوفر له إطاراً للتشاور.

ولتعزيز حالة الاستقرار والتناغم في عمل المكتب الدائم، فإنه من المفيد تمديد مدة انتخاب جميع أعضاء المكتب الدائم وليس الرئيس فقط إلى سنتين.

فضلاً عن ذلك، فإن من المقترحات المفيدة في هذا المجال: تعديل مهمة رئيس المجلس في وضع جدول أعمال كل جلسة من جلسات المجلس، بإضافة عبارة إليها تنص على أن يراعي الأولويات التشريعية التي يضعها المكتب التنفيذي لكل دورة من الدورات العادية.

هناك أيضاً جانب يتعين أن يُحظى بالاهتمام ويتمثل بجعل المضمون البرامجي قاعدة رئيسة في انتخابات رئاسة المجلس، وهذا يُقلّص الشخصانية كأساس للاختيار، ويوفر أساساً موضوعياً للحكم على أداء الرئيس، وخاصة أنه يُنتخب لسنتين. وهذا يتطلب إضافة فقرة ضمن الفصل الثالث الخاص بانتخابات المكتب الدائم إلى المادة (13) بالرمز (أ) تنص على: «في الدورات العادية التي يجري فيها انتخاب الرئيس، يُسلّم كل مترشح للرئاسة برنامجه الانتخابي إلى الأمانة العامة للمجلس قبل افتتاح الدورة بأسبوع، وتتولى الأمانة العامة إيصاله إلى جميع النواب قبل 72 ساعة على الأقل، مع نشر نسخة منه على الموقع الإلكتروني للمجلس.»

إلغاء نص الفقرة (ب) من المادة (13) التي يطلب بموجبها رئيس الجلسة من كل مرشح للرئاسة أن يُعلن ذلك، ثم الإعلان عن بدء عملية الاقتراع، والاستعاضة عنها

بالنص التالي: «يدعو رئيس الجلسة المترشّحين للرئاسة تباعاً وفق الترتيب الأبجدي لأسمائهم لعرض برامجهم الانتخابية أمام المجلس خلال خمس عشرة دقيقة لكل منهم كحد أعلى، ثم يُعلن بدء عملية الاقتراع.

4 رابعاً: تعزيز مأسسة الكتل النيابية وتفعيل دورها

1. تشكيل اللجان الدائمة بشكل مُلزم وفق مبدأ التمثيل النسبي للكتل النيابية والمستقلين. وارتباطاً بذلك، تعديل الفقرة (54/أ) من فصل اللجان الدائمة، والتي تنص على أنه «تتألف اللجنة الدائمة من أحد عشر عضواً حداً أعلى وخمسة أعضاء حداً أدنى، يتم التوافق على تشكيلها وفقاً لما يقرره المكتب التنفيذي على أساس التمثيل النسبي للكتل»، فهذه الصياغة للفقرة تُلغي في الممارسة العملية التمثيل النسبي، لأن العنصر الحاسم فيها هو التوافق وليس التمثيل النسبي، وليس أدل على ذلك من أن عدم الوصول إلى التوافق يتطلب إجراء انتخابات تنافسية وليس التطبيق المُلزم للتمثيل النسبي، حيث توجد حالات يتم فيها إقصاء بعض الكتل عن التمثيل في بعض اللجان دون وجه حق. ثم أن المهم في التمثيل النسبي أن يكرس حق الكتلة في التمثيل، وأن يتصرف أعضاء اللجان باعتبارهم ممثلين لكتلهم، وليس مجرد توزيع عضوية اللجنة على أعضاء من كتل مختلفة، لا سيما وأن توزيع العضوية قد يكون متوازناً، وقد لا يكون.
2. إلغاء الفقرة (54/ب) التي تنص على أنه «إذا لم يتم التوافق على تشكيل اللجان وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من هذه المادة خلال مدة لا تزيد على أربعة عشر يوماً، من بداية كل دورة عادية يجري انتخاب أعضائها بالاقتراع السرّي إذا زاد عدد المرشحين عن العدد المقرر.». لأن تطبيق مبدأ تشكيل اللجان الدائمة بشكل مُلزم على قاعدة التمثيل النسبي، لا يُبقي تشكيل اللجان خاضعاً للتوافق من عدمه، وبالتالي ليس هناك حاجة لإجراء انتخابات تنافسية.

والاستعاضة عن الفقرة السابقة بفقرة تنص على أنه: «تحصل كل كتلة والمستقلون على مقاعد في اللجان الدائمة بنسبة عدد أعضائها إلى مجموع عدد أعضاء مجلس النواب من عدد أعضاء اللجان الدائمة والمكتب الدائم، على أساس أن كل لجنة دائمة تتألف من أحد عشر عضواً. وفي حال تعذّر إكمال ملء المقاعد بالأرقام الصحيحة غير الكسرية، يتم استخدام طريقة الباقي الأعلى. ويُخصم من حصة كل كتلة ما لها من أعضاء في المكتب الدائم».

3. وارتباطاً بما سبق، يتعين تعديل المادة (25) من الفصل الخامس الخاص بالكتل والائتلافات النيابية بإضافة فقرة إليها مفادها أن يُشكّل أعضاء المجلس كتلهم النيابية وينتخبون رؤساءها الذين سيتولون إبلاغ الرئيس بأسماء كتلهم وأعضائها في غضون أول أسبوعين من تاريخ افتتاح الدورة الأولى من عمر المجلس. وتكمن وظيفة هذا التعديل في التمهيد لتطبيق مبدأ التمثيل النسبي للكتل في تشكيل اللجان الدائمة اعتباراً من الأسبوع الثالث من بدء الدورة الأولى من عمر المجلس.

4. ينص النظام الداخلي في فصل اللجان الدائمة (الفقرة 67/ب) على أنه إذا شغرت عضوية أي عضو من أعضاء اللجنة لأي سبب من الأسباب أو قُبلت استقالته، فعلى الرئيس مخاطبة المكتب التنفيذي لتسمية عضو بدبل عنه وذلك خلال مدة لا تتجاوز شهراً من تاريخ إخطاره، لكن تشكيل اللجان الدائمة وفق مبدأ التمثيل النسبي للكتل النيابية، يتطلب تعديل هذه الفقرة بحيث يترتب على المكتب الدائم إشعار الكتلة التي ينتمي إليها صاحب المقعد الشاغر لتسمية عضو بديل، وذلك خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخه.

5. إضافة مادة جديدة للنظام الداخلي ضمن فصل «الأسئلة» تنص على الآتي: «تخصص في بداية كل جلسة عامة للمجلس نصف ساعة لأسئلة شفوية تطرحها الكتل النيابية وأجوبة الحكومة عنها، وتحدد المدة الزمنية للأسئلة نسبياً بحسب عدد أعضاء الكتل». ولعل من شأن الأخذ بهذا التوجه تعزيز الدور الرقابي للمجلس على الحكومة، وبعث الحيوية في أداء مجلس النواب، وشد اهتمام المواطنين لمتابعة الجلسات العامة لمجلس النواب. هذا فضلاً عن أن ذلك يُسهم في تنشيط العلاقة

بين أعضاء الكتلة الواحدة لأنه يتعين على الكتلة في كل جلسة أن تحدد من سيتحدث منها أو من هو الأولى بتوجيه السؤال أو الأسئلة للحكومة من الكتلة.

6. تعديل أحكام فصل 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. ويمكن ملاحظة على سبيل المثال أن أكبر الأحزاب الأردنية، والذي فازت قوائمه (التحالف الوطني للإصلاح) في انتخابات 2020 بعشرة نواب، تعذّر عليه تشكيل كتلة نيابية.

7. تفعيل المادة (33) من النظام الداخلي لمجلس النواب، والتي جاءت ضمن الفصل الخامس الخاص بالكتل والائتلافات النيابية، وتنص على أنه «يقدم المكتب الدائم للكتل النيابية الدعم اللازم لتمكينها من القيام بمهامها على أن يُراعى في ذلك الإمكانات المتاحة.». وبما أن المكتب الدائم لم يقدم في الممارسة العملية في المجلسين السابع عشر والثامن عشر أي دعم للكتل النيابية، فإنه يتعين تعديل هذه المادة لشطب عبارة «على أن يُراعى في ذلك الإمكانات المتاحة»، حتى لا تكون ذريعة لعدم تقديم الدعم للكتل النيابية، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يجب تحديد أشكال محددة من الدعم لتقديمها للكتل، مثل: توظيف شخص لكل كتلة ليتولى القيام بمهام السكرتاريا، ويكون مسؤولاً عن توثيق كل ما يتصل بعمل الكتلة من حيث: تسجيل محضر لكل اجتماع من اجتماعات الكتلة، أو للقاء الكتلة مع آخرين، وتوجيه الدعوات لأعضاء الكتلة لحضور اجتماعاتها الدورية، كما يكون مسؤولاً عن أرشيف الكتلة. كذلك مساعدة الكتل في إنشاء موقع إلكتروني أو صفحة على الفيسبوك لكل منها، وإدراج المعلومات الخاصة بالكتلة فيها بما في ذلك برنامج الكتلة، وأنشطتها ومداخلاتها تحت القبة، وغير ذلك.

ولئن كانت البنود السابقة تتناول تعديلات مقترحة على النظام الداخلي، فإن الكتل النيابية نفسها معنية أيضاً بالعمل على تطوير ذاتها وأدائها من خلال الآتي:

- 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 بمساءلة الكتلة عن التزامها ببرنامجها.
- تفعيل نصوص النظام الداخلي لكل كتلة، واتخاذ العقوبات التي ينص عليها في حال غياب الأعضاء، وتدوير رئاسة الكتلة، وانتخابات مكتبها.
- الاحتفاظ بسجل خاص بالكتلة يوثق عملها، وعدم الاعتماد على الشفهية في التدوين، وتوثيق كل الاجتماعات التي تعقدها الكتلة.
- الاستفادة من المكتب الإعلامي لمجلس النواب في الوصول للصحافة والإعلام والرأي العام لنشر ما تقوم به الكتلة من أعمال وما تصدره من بيانات.
- عقد مؤتمر صحفي في نهاية كل دورة تشريعية لكل كتلة يتحدث فيها رئيسها أو ناطقها الإعلامي عن إنجازات الكتلة، وماذا قدمت خلال عام، وتقديم تلك الإنجازات للرأي العام.

تشكيل اللجان الدائمة وفق التمثيل النسبي للكتل النيابية

منذ إقراره في النظام الداخلي، لم يُطبق مجلس النواب حتى الآن تشكيل اللجان الدائمة وفق مبدأ التمثيل النسبي للكتل النيابية، وليس هناك من أسباب تفسر ذلك، سوى أنه لا يكون لدى المكتب التنفيذي عندما يبدأ بتوزيع المقاعد صيغة محدّدة يطبقها عملياً أو يستأنس بها. ولهذا سنحاول أن نجري «تمريناً حياً» نقدّم فيه أولاً ، آلية مقترحة لتطبيق التمثيل النسبي، وتبيان ما يترتب عليها من نتائج، ثم نبين الاختلالات الناجمة عن تشكيل اللجان الدائمة بشكل عشوائي دون الالتزام بتطبيق التمثيل النسبي:

آلية مقترحة لتطبيق التمثيل النسبي

يمكن اعتماد أكثر من طريقة لتوزيع مقاعد اللجان الدائمة على الكتل النيابية (بما فيه المستقلون) بحسب التمثيل النسبي، لكن الطريقة التالية هي الأكثر عدالة، وهي تستند إلى الخطوات التالية:

1. حساب مجموع مقاعد اللجان الدائمة، وعددها هو 165 مقعداً (15 لجنة x 11 عضو لكل لجنة)، ونضيف إليها في المرحلة الأولى (5) مقاعد التي هي مقاعد المكتب الدائم، ثم نطرحها من عضوية الكتل في المرحلة التالية، وذلك لأغراض الدقة في الحساب. بهذا يكون مجموع المقاعد 170 مقعداً.

2. حساب الحصة النسبية لكل كتلة نيابية من مجموع مقاعد اللجان الدائمة والمكتب الدائم، وتساوي: عدد أعضاء الكتلة، مقسوماً على عدد أعضاء المجلس، مضروباً بالعدد 170. وباستخدام حجوم الكتل النيابية للمجلس التاسع عشر خلال الدورة غير العادية (الأولى)، تكون النتائج كالتالي:

الكتلة	المستقبل	القرار	العدالة	المسيرة	العزم	الشعب	مستقلون
العدد	30	23	20	16	15	14	12
الحصة النسبية	39.23	30.076	26.153	20.923	19.615	18.307	15.692

3. بعد اعتماد المقاعد المقابلة للأعداد الصحيحة ضمن الحصص النسبية (167 مقعداً)، نقوم بتوزيع المقاعد المتبقية (3 مقاعد) بالاستناد إلى نظام الباقي الأعلى (أي الكسور الأقرب إلى الواحد صحيح).

4. طرح عدد مقاعد المكتب الدائم من الحصة النسبية لكل كتلة معنية، فيبقى عدد مقاعد الكتل الإجمالي في عضوية اللجان الدائمة وذلك على النحو المبين في الجدول التالي.

الكتلة	المستقبل	القرار	العدالة	المسيرة	العزم	الشعب	مستقلون
العدد	30	23	20	16	15	14	12
الحصة النسبية/1	39.23	30.08	26.15	20.92	19.62	18.31	15.69
الحصة النسبية/2	39	30	26	21	20	18	16
مكتب دائم (–)	2–	1–	1–	0	0	0	1–
عضو لجنة دائمة	37	29	25	21	20	18	15

5. توزيع العدد الإجمالي لعضوية كل كتلة في اللجان الدائمة على عدد اللجان الدائمة (15 لجنة)، يبين حصة الكتلة في جميع اللجان الدائمة، وحصتها في عدد آخر من اللجان. بهذا تكون نتائج التوزيع النهائية لمقاعد اللجان الدائمة على الكتل كالتالي: سيكون لجميع الكتل عضو واحد على الأقل في جميع اللجان باستثناء كتلة المستقبل التي يكون لها عضوان. وهناك العدد الإضافي الذي يتراوح بين 3–14 عضواً كما هو مبين في الجدول أدناه.

الكتلة	المستقبل	القرار	العدالة	المسيرة	العزم	الشعب	مستقلون
عضو في كل لجنة دائمة	2	1	1	1	1	1	1
عضو إضافي	7	14	10	6	5	3	0

6. توزيع مقاعد الكتل الإضافية يحتمل عدة طرق، أهمها: إعطاء الأولوية للكتل الأكبر على التوالي لاختيار مقاعدها الإضافية في اللجان الدائمة. وهذا يعني أن الكتل الثلاث الأكبر (المستقبل، القرار، العدالة) ستختار مقاعدها الإضافية في أي لجان تريد، بينما تتقلص الخيارات أمام الكتل الثلاث التالية.

تشكيل اللجان الدائمة في الدورة غير العادية (الأولى)

تبين الطريقة التي استخدمت لتوزيع مقاعد اللجان الدائمة على الكتل النيابية بحسب مبدأ التمثيل النسبي حجم الخلل في التوزيع الذي تم اعتماده في الدورة غير العادية للمجلس التاسع عشر سواء على الصعيد الإجمالي أو على صعيد كل واحدة من اللجان الدائمة الخمس عشرة.

فمن الناحية الإجمالية، فقد أدى توزيع المقاعد دون الالتزام الكامل بمبدأ التمثيل النسبي إلى وجود كتل خاسرة (أي حصلت على أقل من حصتها النسبية)، وأخرى رابحة (أي حصلت على أكثر من حصتها النسبية)، (انظر الملحق رقم «1»: توزيع مقاعد اللجان الدائمة في المجلس التاسع عشر على الكتل النيابية خلال الدورة غير العادية)، وذلك على النحو التالي:

الكتلة	المستقبل	القرار	العدالة	المسيرة	العزم	الشعب	مستقلون
عدد المقاعد التي حصلت عليها	46	26	27	22	20	16	6
الحصة النسبية المبدئية من المقاعد	37	29	25	21	19	18	14
حجم الكسب أو الخسارة من المقاعد	9 +	3 –	2 +	1 +	1+	2 –	8 –

ملاحظة: تم إجراء تعديل على الحصص النسبية لمراعاة أن اثنتين من اللجان الدائمة قد اقتصرت عضويتهما على 10 أعضاء.

أما على صعيد اللجان الدائمة، فقد اتّضح أن هناك خللاً كبيراً يتمثل بحصول بعض الكتل على مقاعد مبالغ بها في اللجنة الواحدة. فعلى سبيل المثال فإن التمثيل النسبي يعطي لكتلة المستقبل ثلاثة مقاعد كحد أقصى في عدد من اللجان الدائمة، لكن الكتلة حصلت مع ذلك على ستة مقاعد في اللجنة القانونية، وهذا يعطيها منفردة إمكانية الحصول على منصبي الرئيس والمقرر في اللجنة، إضافة إلى أنها ستكون صاحبة

القرار في كل شيء. كما حصلت هذه الكتلة أيضاً على أربعة مقاعد في ثلاثة من اللجان الدائمة الأخرى. كذلك حصلت كتل أخرى حصتها النسبية مقعدان في عدد من اللجان الدائمة على مقاعد تتراوح بين 3–5 مقاعد. ومع ذلك، يمكن القول إن النتائج التي حصلت عليها الكتل لا تعكس بالضرورة حتى الآن قراراً مسبقاً، بل هي أقرب إلى حالة عشوائية، وإلا كيف نفسر أن كتلة المستقبل صاحبة الأغلبية المطلقة في عضوية اللجنة القانونية لم تحصل على رئاسة هذه اللجنة، بل كان منصب المقرر من نصيبها فقط. ومثال آخر يتعلق باللجنة الإدارية التي حصلت كتلة القرار على نصف مقاعدها تماماً ومع ذلك لم تحصل لا على منصب الرئاسة ولا على منصب المقرر.

5 خامساً: في مجال الدبلوماسية البرلمانية

- بالنظر للتعديلات المهمة التي أجراها مجلس النواب الثامن عشر على الإطار المؤسسي للدبلوماسية البرلمانية بإعادة تشكيلها على قاعدة المنطقة الجغرافية بدل تشكيلها مع كل دولة على حدة، والتي أدت إلى خفض عدد لجان الإخوة مع الدول العربية وجمعيات الصداقة مع الدول الأجنبية إلى 11 لجنة وجمعية، فإنه من الأجدى تشكيل لجنة الشؤون الخارجية من رؤساء هذه اللجان، وهذا يُعزز دور لجنة الشؤون الخارجية ويرتقي بأدائها.
- بما أن مجلس النواب يُعتبر شعبة برلمانية لغايات الاتحاد البرلماني العربي والاتحاد البرلماني الدولي وغيرها من الجمعيات والهيئات البرلمانية، وبالنظر إلى أن اللجنة التنفيذية للشعبة البرلمانية تتشكل من المكتب الدائم ورؤساء اللجان الدائمة، فإن من المناسب أن يكون رئيس لجنة الشؤون الخارجية هو مقرر اللجنة التنفيذية عوضاً عن انتخاب مقرر لها من بين أعضائها، لأن لجنة الشؤون الخارجية صاحبةُ اختصاص في هذا المجال.

- إيجاد مكتب خاص بلجان الأخوة وجمعيات الصداقة لدى الأمانة العامة، يتولى ليس فقط توثيق أنشطة هذه اللجان، وإنما كذلك تزويد هذه اللجان بما تحتاجه من تقارير لممارسة دورها الدبلوماسي على أتم وجه.

6 سادساً: المعارضة البرلمانية وحكومات الظل

آخذين بالاعتبار أن مجلس النواب الأردني يتجه في ضوء مخرجات اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية، نحو جعل التعددية الحزبية مكوناً رئيساً من مكونات المجلس، وهذا يشتمل عادة على مكونين؛ أحدهما يسهم في تشكيل الحكومة، فيما يبقى الآخر في صفوف المعارضة. وفي هذه الحالة، فإن من الممارسات الفضلى في البرلمانات الديمقراطية، الاعتراف بحقوق للمعارضة يتم النص عليها. ومن المعروف أن البرلمان البريطاني هو من أعرق البرلمانات في العالم في مجال تداول السلطة، والاعتراف بحقوق ثابتة للمعارضة في إطار رؤية تتعامل مع المعارضة باعتبارها حكومة ظل.

وفي ضوء ذلك، فإن مجلس النواب الأردني مدعو لتبني تعديلات محدّدة في نظامه الداخلي للنص على حقوق المعارضة النيابية داخله، والاستفادة من خبرة البرلمانات في العالم في هذا المجال، وفي الحد الأدنى خبرة البرلمانات العربية.

ويُعد مجلس النواب المغربي، ومجلس نواب الشعب التونسي من بين البرلمانات العربية المتقدمة التي تكفل تشريعاتها حقوقاً للمعارضة في مجالسها. فالدستور المغربي ينص في فصله العاشر على أن للمعارضة البرلمانية مكانة تُخولها حقوقاً تمكنها من النهوض بمهامها على الوجه الأكمل في العمل البرلماني والحياة السياسية. ويُخصص النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي الباب السادس لتفصيل حقوق المعارضة في ثمانية مجالات، هي: التشريع، الرقابة، المحكمة الدستورية، اللجان الدائمة، الدبلوماسية البرلمانية، مكتب المجلس، لجنة مراقبة صرف الموازنة، ووسائل العمل. ويتعين على كل

كتلة نيابية وكل نائب اختار المعارضة أن يبلّغ رئيس مجلس النواب بذلك خطياً، ويتم الإعلان عن ذلك في أول جلسة عامة تلي هذا الإشعار.

تتمثل أبرز هذه الحقوق في مجال العمل البرلماني بالمشاركة الفعلية في عملية التشريع لا سيما عن طريق رئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع في مجلس النواب، وفي إدراج مقترحات بقانون على جدول أعمال المجلس. وكذلك رئاسة لجنة مراقبة المالية العامة، وإشغال منصب رئيس لجنة صرف الميزانية أو مقررها، بالإضافة إلى المشاركة الفعلية في مراقبة العمل الحكومي بوسائل متعددة منها الأسئلة الشفهية الموجهة للحكومة، واختيار رئاسة أو مقرر اللجان النيابية لتقصي الحقائق. هذا فضلاً عن التمثيل المناسب في الأنشطة الداخلية لمجلس النواب، والمساهمة الفاعلة في الدبلوماسية البرلمانية، وغير ذلك.

وفي المقابل يدعو الدستور الكتل النيابية للمساهمة في العمل البرلماني بطريقة فعالة وبناءة.

أما مجلس نواب الشعب في تونس، فيخصص في نظامه الداخلي فصلاً ضمن الأحكام العامة للنص على تعريف المعارضة، وعلى الآلية المعتمدة لتصنيف كتلة نيابية أو عضو مجلس نواب الشعب في المعارضة، من خلال إبلاغ رئيس المجلس خطياً بذلك. ويُحدد الفصل الخاص باللجان الدائمة، أحقية المعارضة في رئاسة لجنة المالية والتخطيط والتنمية، وفي إشغال منصب مقرر في لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية. كما يحق للمعارضة أن تتولى مرة في السنة تشكيل لجنة تحقيق نيابية.

7 سابعاً: شفافية الأداء النيابي في إطار تجربة البرلمانات المفتوحة

لقد أصبحت تجربة البرلمانات المفتوحة من المعايير الدولية في تقييم أداء البرلمانات في العالم. وتستند هذه التجربة بقوة إلى إعلان الشفافية البرلمانية العالمي الذي أعد بداية

في مؤتمر دولي عُقد في واشنطن خلال الفترة 30 نيسان-2 أيار 2012 بمشاركة 38 دولة، وشارك فيه من المنطقة العربية مركز القدس للدراسات السياسية، والذي تولى لاحقاً توفير الترجمة المعتمدة للإعلان باللغة العربية.

ويُعد إعلان الشفافية البرلمانية الدولي بمثابة دعوة توجهها منظمات المجتمع المدني المتخصصة برصد الأنشطة البرلمانية ومراقبتها إلى برلمانات الدول والهيئات التشريعية المحلية والمتعددة الجنسيات لتحقيق المزيد من الالتزام بالشفافية ومشاركة المواطن في عمل البرلمانات.

إن شفافية الأداء البرلماني مسألة جوهرية في الديمقراطية، لأن المؤسسات الديمقراطية إذا لم تتواصل مع جمهور المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني، فتبدو كأنها لا تعمل. إن العملية الانتخابية التي تتيح للمواطن انتخاب من يمثله في المؤسسة التشريعية، لكن هذا لا يعد تفويضاً مطلقاً للشخص المنتخب. ولذا يتعين على البرلمانات توفير المعلومات للمواطنين كي يتسنى لهم الحكم بطريقة فعّالة على أداء النواب الذين انتخبوهم، وهذا يسمح للناخب بتصحيح خياره الانتخابي إذا ما وجد أن من اختاره ليس كفؤاً لهذه الوظيفة.

يشتمل إعلان الشفافية البرلمانية على أربعة مجالات رئيسة، هي: الترويج لثقافة الشفافية، إضفاء الشفافية على المعلومات البرلمانية، تيسير الحصول على المعلومات البرلمانية، وتمكين إيصال المعلومات البرلمانية إلكترونياً. وتتضمن هذه المجالات أكثر من 40 واجباً والتزاماً.

واستعرضت ورشة تبادل الخبرات التجربة المغربية في مجال الديمقراطية التشاركية التي نص عليها الدستور، ورتّبت بالتالي حقاً دستورياً للمواطنين بالاطلاع على كل مجريات العمل البرلماني وكل ما يتصل بعمل النواب، وفي التجاوب مع طلبات المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني بما في ذلك على صعيد اقتراح القوانين وتقديم العرائض والملتمسات.

كما وفرت ورشة العمل الفرصة للاطلاع على تجارب متقدمة مثل تجربة البحرين في مجال توفير جميع المعلومات الخاصة بأداء كل نائب في مجال التشريع والرقابة وحول تواصله مع الرأي العام ومع الجمهور في دائرته الانتخابية، وإتاحة هذه المعلومات للجميع.

تفعيل التصويت الإلكتروني

في غير حالات التصويت على الدستور أو الثقة بالوزارة أو أحد الوزراء، نص النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني في مجال التصويت على استخدام الوسائل التقنية الحديثة (الفقرة 81/ب)، لكنه ترك للرئيس حرية استخدام وسائل بديلة مثل التصويت برفع الأيدي أو بالقيام، والنتيجة أن الرؤساء يستخدمون فقط آلية رفع الأيدي أو القيام أحياناً عند الضرورة، ويتجاهلون آلية التصويت الإلكتروني برغم أهميتها وفاعليتها في مجال الدقة والشفافية.

وبما أن آلية التصويت الإلكتروني متاحة، فإنه يتعين استخدامها في المقام الأول، وهذا يتطلب تعديل الفقرة (81/ب) لتصبح كالتالي: «في غير الحالتين المنصوص عليهما في الفقرة (أ) من المادة (81)، يجري استخدام التصويت الإلكتروني، وإذا تعذر ذلك، يجري التصويت برفع الأيدي أو بالقيام وفقاً لما يقرره الرئيس. وإضافة فقرتين جديدتين بالرمز (د) و(هـ) على النحو التالي:

«د. تتولى الأمانة العامة إعداد سجل إلكتروني لكل جلسة من جلسات مجلس النواب مبيناً فيه ما يلي:

1. أسماء النواب الحاضرين.
2. أسماء النواب الذين تغيبوا بدون عذر أو بعذر.
3. نتائج التصويت مقروناً بأسماء النواب.

هـ. يُنشر السجل الإلكتروني المشار إليه في الفقرة (د) من هذه المادة على الموقع الإلكتروني للمجلس ليكون متاحاً للاطلاع عليه لوسائل الإعلام والمهتمين.».

وتجدر الإشارة إلى أن التصويت الإلكتروني يتميز بدقته، وتوفيره دائماً نتائج التصويت بلغة الأرقـام، ويقدم معلومات دقيقه عن الحضور والغياب. عـدا عن ذلـك، يوفر التصويت الإلكتروني ثروة من المعلومات حول اتجاهات التصويت على التشريعات، وسجلاً بتصويت كل نائب على سائر مواد مشاريع القوانين، وهذا متطلب أصيل من متطلبات الشفافية اللازمة لعمل المجالس النيابية.

8 ثامناً: إعادة الاعتبار للمكانة البروتوكولية لمجلس النواب

ينص الدستور الأردني على أن نظام الحكم في الأردن «نيابي ملكي وراثي». ولقد قدّم الدستور المكون «النيابي» على المكون «الملكي الوراثي»، من منطلق التقدير لمجلس النواب باعتباره ممثلاً للشعب الأردني. ولئن كانت «الملكية» تتمتع بكل المكانة التي حدّدها الدستور، فإن هذا لا ينطبق على «المكون النيابي» الذي رغم مكانته الدستورية، إلا أنه تم تقديم مجلس الأعيان عليه في الجانب البروتوكولي، فحينما يجتمع مجلس النواب والأعيان تكون الرئاسة لرئيس مجلس الأعيان، ويتم العمل بالنظام الداخلي لمجلس الأعيان.

ربما يخطر بالبال أن تقديم رئيس مجلس الأعيان على رئيس مجلس النواب، يعكس التوقع بأن رؤساء مجلس الأعيان هم عادة رؤساء حكومات سابقين، غير أن مجلس النواب لم يعط في نظامه الداخلي أفضلية بروتوكولية لرؤساء الوزارات السابقين، فقد نصّت المادة (178) من الأحكام العامة على أن قواعد الأسبقية للنواب في المناسبات الداخلية والخارجية تكون لرئيس مجلس النواب في المركز الأول، والرؤساء السابقين في المركز الثاني، إلى آخر القائمة.

ولذا بالنظر إلى التطورات القادمة على دور مجلس النواب في ضوء مخرجات اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية، من حيث الاقتراب إلى التعددية السياسية والحزبية

كأساس في تركيبة مجلس النواب على طريق الحكومات البرلمانية، فقد آن الأوان لتصحيح المكانة البروتوكولية لمجلس النواب تجاه مجلس الأعيان. وذلك من خلال:

1. تعديل المادة (172) من النظام الداخلي لمجلس النواب، بحيث تنص على أنه في حال اجتماع مجلسي الأعيان والنواب يُعمل بالنظام الداخلي لمجلس النواب في تلك الجلسة.
2. الطلب من الحكومة التقدم بمشروع تعديل للمادة (89) الفقرة (2) من الدستور بحيث يصبح نصها «عندما يجتمع المجلسان معاً يتولى الرئاسة رئيس مجلس النواب».

والجدير بالذكر أن مملكة البحرين التي استرشدت بالتجربة الأردنية في إنشاء مجلس أعيان لديها بمسمى «مجلس شورى»، قد أعادت الاعتبار لمجلس نوابها، منذ العام 2012، بحسب ما أفاد به عضو مجلس النواب البحريني في ورشة تبادل الخبرات، حيث أصبح رئيس مجلس النواب يترأس الاجتماع المشترك لمجلسي الشورى والنواب.

9 تاسعاً: إعادة الاعتبار للدور التمثيلي للنائب

في غمرة الحديث عن دوري النائب التشريعي والرقابي، يغيب الحديث عن دوره التمثيلي، بالرغم أن النواب يُنتخبون عن دوائر انتخابية محددة، وهذا يلقي بمسؤولية على النائب في مجال التواصل مع ناخبيه ومواطني دائرته الانتخابية ليطلعهم على أدائه، وليتعرف على اهتماماتهم في مجالي التشريع والرقابة للاستفادة منها، والتعبير عنها قدر الإمكان.

وبالنظر إلى انشغالات النواب في دراسة التشريعات المعروضة على المجلس وعلى لجانهم الدائمة، والأوقات التي يقضونها في حضور الجلسات العامة تحت القبة، أخذت

برلمانات متزايدة بفكرة تخصيص وقت محدد يقضيه النواب في دوائرهم الانتخابية. وقد استعرضت ورشة تبادل الخبرات، تجارب متقدمة في هذا المجال من مثل تخصيص أسبوع من كل شهر للنائب ليتفرغ خلاله للتواصل مع ناخبيه والمواطنين في دائرته الانتخابية كما في برلمانات الاتحاد الأوروبي والعراق وتونس. وفي ألمانيا، يحصل النائب على مخصصات تتيح له استئجار مكتب في دائرته الانتخابية وتجهيزه وتوظيف سكرتير أو سكرتيرة له، هذا عدا عن كل الإمكانات المتاحة له في مقر مجلس النواب نفسه.

وهذه التجارب تتنوع وتصل إلى مرحلة الإقرار الدستوري، وفي الحد الأدنى تنص عليها الأنظمة الداخلية للبرلمانات المعنية بما يجعل هذه الممارسة التي تعبر عن قناعة البرلمانات بأهمية الانفتاح على الجمهور والتواصل معه، استراتيجية عمل راسخة، والتزاماً قانونياً، وحقاً من حقوق المواطنين وليس مجرد تعبير عن إرادة سياسية عابرة لهذا المجلس أو ذلك.

10 عاشراً: تطوير مدونة السلوك النيابية

برغم إقرار مدونة السلوك النيابية في العام 2015، إلا أن مكانتها لم تستقر تماماً لدى أعضاء مجلس النواب.

فقد شهد التوجه لإقرار مدونة سلوك في عهد مجلس النواب السابع عشر (2013-2016) معارضة نيابية نجم عنها عدم إقرار هذه المدونة حينما عرضت على جدول أعمال المجلس في 25 حزيران 2014، هذا برغم أن خطبة العرش في افتتاح الدورة الأولى من أعمال المجلس السابع عشر، قد أكدت على «تطوير مدونة سلوك ملزمة، يتعهد النواب من خلالها بممارسات نيابية إيجابية، تعزز دورهم التشريعي والرقابي، وتجعل أساس علاقتهم بالحكومة التنافس على خدمة الصالح العام، وليس المكاسب الشخصية المحدودة، ونبذ الواسطة والمحسوبية»، واستجاب المجلس للتوجه الملكي في

رده على خطبة العرش، حيث أكد أن التأسيس لحكومات برلمانية يتطلب من المجلس من بين أمور أخرى «إعداد مدونة سلوك لأعضائه، يلتزمون من خلالها بعمل نيابي جاد ومثمر».

وأقر مجلس النواب في نهاية المطاف مدونة السلوك في 28 حزيران 2015، بعد أن قدمتها له لجنة النظام الدائمة بدون مادة «العقوبات» التي وردت في نص المدونة التي رفضها المجلس قبل ذلك. وفي دفاعه عن مدونة السلوك التي أقرها المجلس، وصف رئيس لجنة النظام والسلوك آنذاك هذه الوثيقة، بأنها «مدونة الحد الأدنى». بهذا، فإن تتبع الظروف التي رافقت إقرار مدونة السلوك النيابية ومضامين المناقشات لها، يشي بحقيقة أن هذه المدونة لا تشكل قيمة مضافة حقيقية، حيث جاء محتواها فضفاضاً، وصيغت بعبارات غير ملزمة. ويظهر هذا بوضوح إذا ما قورنت هذه المدونة مع «مدونة السلوك لأعضاء مجلس الأعيان» التي جاءت أكثر تكاملاً وانسجاماً، واتسمت بالمصداقية، إذ خصصت المادة (10) منها لما أسمته «الجزاءات» التي تضمنت إيقاع غرامات مالية على العين حسب طبيعة ومستوى المخالفة.

إن تعامل مجلس النواب إيجابياً مع مدونته للسلوك، أمر لا مناص منه، فقد جاء في المادة (177) من النظام الداخلي للمجلس «تعتبر مدونة السلوك الصادرة والمصادق عليها من قبل المجلس جزءاً من هذا النظام». كما أن مجلس النواب السابع عشر، قد أقر في نظامه الداخلي الجديد لسنة 2013، تشكيل «لجنة النظام والسلوك» كواحدة من لجانه الدائمة العشرين آنذاك، لتعنى بالإشراف على تطبيق مدونة السلوك ودراسة أي مقترحات بشأنها، والنظر في أي مخالفة لمدونة السلوك، إضافة إلى النظر في الشكاوى التي تقدم من النواب ضد أي جهة، والنظر في أي تصرف يسيء إلى سمعة المجلس وهيبته وأعضائه سواء أكان تحت القبة أم خارجها. غير أن مجلس النواب الثامن عشر السابق (2016–2020)، قد ألغى لجنة النظام والسلوك في إطار تقليص عدد لجانه الدائمة من 20 إلى 15 لجنة، وذلك بالرغم من أن مدونة السلوك تنص على أن هذه اللجنة هي المعنية بالإشراف على تطبيق مدونة السلوك.

وانطلاقاً من أهمية مدونة السلوك، والقناعة الراسخة بأنها تمثل واحدة من الممارسات النيابية الفضلى، وأن الالتزام بها يعزز الثقة بأخلاقيات العمل النيابي، ولا يمسّ لا حرية النائب ولا حصانته ولا كرامته، فإننا ندعو أعضاء مجلس النواب التاسع عشر وكتلهم لتشكيل لجنة جديدة للنظام والسلوك، وإعادة النظر في مدونة السلوك باتجاه تطويرها بشكل جوهري، وتضمينها مادة لـ «الجزاءات»، وأخرى تختص بمعالجة مشكلة الغيابات دون عذر المؤرقة. فالكتل النيابية صاحبة مصلحة حقيقية في تطوير مدونة السلوك لأنها تجعل أداء النواب أكثر سلاسة وأكثر التزاماً بمبادئ العمل الديمقراطي الفعال، وبخاصة في ظل غياب تمثيل واسع للأحزاب السياسية في المجلس، حيث من المعروف في تقاليد العمل البرلماني أن الأحزاب السياسية تشكل هي نفسها أداة رقابية على أعضائها من النواب. وهذا ما تفتقده أغلبية الكتل النيابية في المجلس التاسع عشر.

وفي هذا الإطار، فإننا نقترح الآتي، آخذين بالاعتبار أن مدونة السلوك يمكن أن تبقى كوثيقة قائمة بذاتها ومتممة للنظام الداخلي، أو إدماج جميع أحكامها ضمن النظام الداخلي:

1. إضافة مادة إلى مدونة السلوك بعنوان «المبادئ الأخلاقية العامة لقواعد السلوك»، تتضمن البنود التالية:

أ. سمو المصلحة العامة:

يسترشد عضو مجلس النواب في عمله النيابي بمبدأ سمو المصلحة العامة على اي مصلحة فئوية أو خاصة، وعدم استغلال الموقع النيابي لتحقيق منافع غير مشروعة، معنوية أو مالية أو مادية لنفسه أو لعائلته أو للمقربين منه.

ب. النزاهة والاستقلالية:

على عضو مجلس النواب ألّا يضع نفسه في حالة تبعية أو التزام مالي لشخص طبيعي أو اعتباري، محلياً أو خارجياً، يحول بينه وبين أداء واجباته وفق النظام الداخلي بكل استقامة وصدق.

ت. الحيادية والموضوعية:

يمتنع عضو مجلس النواب عن ممارسة سلوكيات الواسطة والمحسوبية التي تؤدي إلى حصول بعض الأشخاص على حقوق أو مزايا تعود إلى آخرين، ويحترم مبادئ الجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص.

ث. المسؤولية والمساءلة:

عضو مجلس النواب مسؤول عن أعماله وقراراته ومواقفه أمام المواطنين بعامة، ويتعين عليه أن يوضح أسباب تلك الأعمال والقرارات والمواقف والسياسات التي تستند إليها، وأن يتقبل بصفته شخصية عامة، كل نقد موضوعي أو رقابة على أعماله أو مساءلة عن أدائه النيابي.

ج. المصداقية والاستقامة:

ينبغي على عضو مجلس النواب أن يتحلى بالدقة والصدق في أعماله وأقواله، وأن يطرح آراءه بموضوعية واحترام الرأي الآخر، وينأى بنفسه عن استخدام لغة الاستفزاز والتهديد والشتم سواء لزملائهم أو للآخرين.

ح. الإفصاح والشفافية:

يتعين على النائب أن يفصح قدر الإمكان، عن القرارات والإجراءات التي يشارك في اتخاذها. وفي هذا الإطار من المفيد أن يجد النائب الوسيلة المناسبة ليعلن بنفسه للرأي العام عن مضامين نشاطه النيابي، التشريعي والرقابي والسياسي، كما يتعين عليه أن يكون داعماً لأقصى درجات الشفافية في عمل مجلس النواب.

خ. القدوة الحسنة:

يجب على عضو مجلس النواب بصفته ممثلاً للشعب أن يقدم في أدائه وسلوكه نموذجاً راقياً يحتذى به، وان يدرك أن هذا السلوك الإيجابي يعزز ثقة المواطنين بمصداقية النائب وبالمجلس ككل، آخذين بالاعتبار أن أحد أبرز أهداف مدونات السلوك النيابية هو تعزيز ثقة الجمهور بنزاهة النواب وبالطريقة التي يؤدون بها واجباتهم.

2. **مراجعة مدونة السلوك النيابية لضمان الانسجام وعدم التكرار في مواد المدونة.**

3. **تضمين مدونة السلوك مادة «جزاءات»** تعالج قضايا الغياب عن جلسات المجلس أو اجتماعات اللجان دون عذر، وكذلك الخروقات الجسيمة للمبادئ والالتزامات التي تنص عليها المدونة.

11 حادي عشر: ملاحظات حول مخرجات اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية بشأن تطوير آليات العمل النيابي

قدمت اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية مجموعة من المقترحات الخاصة بالنصوص الدستورية المتعلقة بآليات العمل النيابي بهدف تحديثها لتواكب التطورات السياسية والقانونية التي شهدها النظام الدستوري الأردني منذ صدور الدستور في عام 1952. ولقد اشتملت هذه المقترحات على 17 توصية اتّسم معظمها بالإيجابية ومن المتوقع أن تُحظى بدعم أغلبية أعضاء مجلس النواب، غير أن هناك ثلاثاً من هذه التوصيات تحتاج إلى مراجعة، وإلى إلغاء أو تعديل، وهي التالية:

1. التوصية بتعديل الفقرة (1/53) من الدستور، بربط العدد المطلوب من أعضاء مجلس النواب لعقد جلسة الثقة بالحكومة أو بأيٍّ من الوزراء فيها، **بنسبة لا تقل عن 25% من أعضاء مجلس النواب.** صحيح أن هذه النسبة تعادل العدد المطلق الذي نص عليه الدستور (10 أعضاء) لدى إقراره العام 1952. لكن مع ذلك فإن رفع العدد من 10 أعضاء إلى 25% (تعادل 35 عضواً بحسب العدد المقترح لعضوية مجلس النواب)، يشكل عقبة لا يستهان بها لعقد جلسة ثقة بالحكومة أو بأي من الوزراء. ولذا نقترح مضاعفة العدد مرة واحدة، أي رفع النسبة إلى 15% فقط وليس إلى 25%.

2. التوصية بتعديل الفقرة (1/69) من الدستور لتصبح مدة رئاسة مجلس النواب سنة شمسية واحدة، مع تقرير الحق لأعضاء مجلس النواب بالتصويت على

فقدان رئيس مجلس النواب لمنصبه، ومعالجة حالة وفاة رئيس مجلس النواب أو استقالته. فإن شغر منصب رئيس المجلس بسبب الاستقالة أو الوفاة أو لأيّ سبب من الأسباب **يتولى نائب الرئيس رئاسة المجلس لحين انتخاب رئيس جديد خلال مدة أسبوعين من تاريخ شغور المنصب لاستكمال المدة المتبقية للرئاسة.** لا خلاف على الشق الثاني من هذه التوصية، والذي يعالج موضوع التصويت على فقدان رئيس المجلس لمنصبه، والحالات الاستثنائية الأخرى، لكن الشق الأول الخاص بالعودة بمدة رئاسة مجلس النواب إلى سنة واحدة، لا يجد ما يبرره، لا بل يتنافى مع متطلبات الاستقرار المنشود لرئاسة المجلس، ولم يشكو أحد من النواب من كون مدة الرئاسة تمتد إلى سنتين.

3. التوصية بتعديل المادة (84) من الدستور بإضافة فقرة جديدة **تتعلق بصدور قرارات كل من المجلسين بموافقة ثلثي أصوات الأعضاء الحاضرين إذا كان القرار متعلقًا بالقوانين الناظمة للانتخاب والأحزاب السياسية والقضاء والهيئة المستقلة وديوان المحاسبة والنزاهة ومكافحة الفساد.** هناك مبالغة في السعي لتحصين هذه القوانين من التعديل، فهذه القوانين على ما تمثله من خصوصية، لا يمكن إعطاؤها أهمية تصويتية تقترب من الأهمية نفسها التي أعطتها الدولة الأردنية للدستور الذي وحده يحتاج تعديله لأكثرية الثلثين من أعضاء كلا المجلسين. وإذا ما كانت جلسة التصويت على أي من القوانين المشار إليها قد حضرها جميع أعضاء كلّ من المجلسين، فإن ثلثي الأعضاء الحاضرين يساوي ثلثي الأعضاء الذي يتألف منهم كل مجلس.

الملاحق:

الملحق رقم (1):

توزيع مقاعد اللجان الدائمة في المجلس التاسع عشر على الكتل النيابية خلال الدورة غير العادية

الرقم	اللجنة الدائمة	المستقبل	القرار	العدالة	المسيرة	العزم	الشعب	المستقلون	المجموع
1	القانونية	6	2	2	–	–	1	–	11
2	المالية	3	–	2	2	2	2	–	11
3	الاقتصاد والاستثمار	4	1	–	2	4	–	–	11
4	الشؤون الخارجية	4	4	–		2	1	–	11
5	الإدارية	1	1	5	1	–	2	–	10
6	التعليم والشباب	1	2	3	–	3	1	1	11
7	التوجيه الوطني والإعلام	3	1	2	1	1	2	1	11
8	الصحة والبيئة	3	2	2	2	1	1	–	11
9	الزراعة والمياه	2	2	1	4	1	1	–	11
10	العمل والتنمية الاجتماعية	3	2	3	1	1	–	1	11
11	الطاقة والثروة المعدنية	3	2	2	2	1	1	–	11
12	السياحة والآثار	3	2	3	2	1	–	–	11
13	الحريات العامة	4	1	1	1	1	1	1	10
14	فلسطين	3	3	1	1	–	1	2	11
15	المرأة وشؤون الأسرة	3	1	–	3	2	2	–	11
المجموع		46	26	27	22	20	16	6	163
المكتب الدائم		2	1	1				1	5

ورقة سياسات

ترشيق الأداء البرلماني وتفعيله:

خلاصات من خمس تجارب برلمانية عربية

مركز القدس للدراسات السياسية
AL-QUDS CENTER For Political Studies

7 Haifa St., Jabal Al-Hussein
P.O. Box 213566 Amman 11121 Jordan

Tel: +962 6 5633 080
Fax: +962 6 5674 868
Email: amman@alqudssenter.org
www.alqudscenter.org

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Konrad-Adenauer-Stiftung
Jordan Office

23 .Ismaeel Haqqi Abdoh St
P.O. Box 831025 Amman 11183 Jordan
Tel: +962 6 5929 777
www.kas.de/jordan