



## المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة

### مشروع "تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية"

تقرير عن  
وضع البرلمان في الأردن  
- مسودة ثانية -

إعداد: الدكتور أمين مشاقبة

## المحتويات

### الفصل الأول : الخلفية والسياق

- 1- المجالس التشريعية ( 1929-1947)
- 2- البرلمان الاردني : مجالس النواب ( 1947- 2006)
- 3- الإطار الدستوري والقانوني للبرلمان الأردني

### الفصل الثاني : تحليل المبادئ

#### 1- التمثيل والمشاركة

##### 1-1 تمثيل صحيح وعادل

- |  |         |
|--|---------|
| انعكاس التنوع في تركيبة المجتمع على تركيبة البرلمان              | 1-1-1   |
| على مستوى الجماعات الدينية والطائفية والقومية                    | 1-1-1-1 |
| تمثيل مختلف القوى السياسية بعدد من البرلمانين يوازي حجمها الفعلي | 2-1-1   |
| نسبة مشاركته كبيرة في الانتخابات                                 | 3-1-1   |
| نسبة المقترعين الممثلين عملياً في البرلمان                       | 4-1-1   |

##### 2-1 تكافؤ الفرص بين المرشحين

- |   |       |
|---|-------|
| تنظيم الاعلام الانتخابي بما يضمن استخدام وسائل الاعلام بالتساوي   | 1-2-1 |
| تنظيم الاعلان الانتخابي بما يضمن المساواة بين المرشحين في الاعلان | 2-2-1 |
| تحديد سقف التبرع بالمال للحملات الانتخابية                        | 3-2-1 |
| تحديد سقف الانفاق على الحملة الانتخابية                           | 4-2-1 |

##### 3-1 انتخابات حرة ونزيهة

- |  |       |
|--|-------|
| مطابقة ادارة العملية الانتخابية للمعايير الدولية | 1-3-1 |
| اشراف جهة حيادية وموثوقة على الانتخابات          | 2-3-1 |
| جهة / آليات فعالة وحيادية للنظر بالطعون النيابية | 3-3-1 |

##### 4-1 المحاسبة في الانتخابات

- |  |       |
|--|-------|
| عدم تحكم العصبية في خيار المقترعين   | 1-4-1 |
| عدم تحكم العلاقات الشخصية في خيار المقترعين  | 2-4-1 |
| عدم تحكم العلاقات الزبائنية في خيار المقترعين  | 3-4-1 |
| تؤدي الانتخابات إلى تغييرات في تركيبة البرلمان تعكس فعلياً مدى رضى المواطن عن الأداء البرلماني | 4-4-1 |

##### 5-1 المشاركة

- |  |       |
|--|-------|
| تواصل النائب الدوري بالناخبين                    | 1-5-1 |
| تواصل مع / استشارة هيئات المجتمع المدني والخبراء | 2-5-1 |



3-5-1 جلسات استماع دورية للمعنيين في المجتمع المدني في اللجان  
والجلسات العمومية للبرلمان

## 2- استقلالية البرلمان

### 1-2 استقلالية البرلمان كمؤسسة

1-1-2	ضمانة الدستور لاستقلالية البرلمان
2-1-2	انفراد البرلمان في إدارة نفسه، ميزانيته وموظفيه
1-2-1-2	وضع نظامه الداخلي
2-2-1-2	انفراد البرلمان بوضع موازنته وإنفاقها
3-2-1-2	انفراد المجلس في تعيين الموظفين في البرلمان
4-2-1-2	تولي المجلس ضبط أمنه من خلال قوى أمنية تابعة له
3-1-2	تحديد دورات انعقاد المجلس في الدستور
4-1-2	تحديد ولاية البرلمان في الدستور
5-1-2	وجود شروط واضحة لحل أو تقصير ولاية مجلس النواب

### 2-2 حماية البرلمانيين

1-2-2	تكريس الدستور للحصانة البرلمانية
1-1-2-2	تقليص إمكانية رفع الحصانة النيابية في بعض الحالات
2-1-2-2	آليات واضحة لرفع الحصانة عن البرلماني
2-2-2	ضمان دستوري لحرية المشرع في التعبير
3-2-2	الأمن الجسدي
4-2-2	تعويضات مالية ملائمة للبرلمانيين
5-2-2	عدم تعرض البرلمانيون لضغوط غير مشروعة من أجل اتخاذ قرارات معينة

### 3-2 استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه

1-3-2	حصر صلاحية التشريع في البرلمان
2-3-2	صلاحية تشريع واسعة
1-2-3-2	أمثلة لنطاق التشريع
1-1-2-3-2	تنظيم الحريات العامة من خلال إطار قانوني يضعه البرلمان
2-1-2-3-2	اقتران إعلان حالة الطوارئ بموافقة البرلمان
3-1-2-3-2	حصر حق فرض الضرائب والرسوم بالبرلمان
4-1-2-3-2	اقتران إنفاق المال العام بموافقة البرلمان
5-1-2-3-2	اقتران اقتراض المال من قبل الدولة بموافقة البرلمان
3-3-2	غياب ضغوطات غير شرعية على البرلمان من قبل السلطة التشريعية أو جهات نافذة أخرى

## 3- الأداء

### 1-3 الفاعلية في التشريع



- 1-1-3 بت البرلمان بمشاريع واقتراحات القوانين ضمن دورة انعقاده  
2-1-3 دراسة ومناقشة مشاريع القوانين واقتراحات القوانين بشكل  
جدي قبل إقرارها  
3-1-3 فاعلية البرلمان في المشاركة في رسم السياسات العامة  
4-1-3 مشاركة المعنيين من هيئات المجتمع المدني في دراسات  
اقتراحات و مشاريع القوانين  
5-1-3 الاستعانة بخبراء في دراسات اقتراحات ومشاريع القوانين

### 2-3 فاعلية السهر على المال العام

- 1-2-3 دراسة ومناقشة كاملتان للموازنة  
1-1-2-3 شفافية في تحديد أرقام الموازنة  
2-1-2-3 التأكد من صحة هذه الأرقام  
3-1-2-3 التأكد من انعكاسات الموازنة على الأوضاع  
الاقتصادية والمالية والاجتماعية  
4-1-2-3 الاستعانة بخبراء في الشؤون المالية والاقتصادية  
لدراسة الموازنة وإقرارها  
5-1-2-3 دراسة البرلمان لقطع الحساب ( الحساب النهائي )  
الذي يبين الأرقام الفعلية للجباية والإنفاق  
2-2-3 تصويت شفاف على الموازنة  
3-2-3 مراقبة شاملة للموازنة  
1-3-2-3 ممارسة البرلمان رقابة فعلية وفاعلة على تنفيذ  
الموازنة  
2-3-2-3 استعانة البرلمان بديوان المحاسبة لضبط الإنفاق المال  
العام

الموازنة

### 3-3 فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها

- 1-3-3 وجود معارضة منظمة وفاعلة في البرلمان  
2-3-3 مساءلة فعالة للحكومة  
3-3-3 فاعلية صلاحية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة  
4-3-3 فاعلية البرلمان في السهر على التزام الحكومة بالاتفاقات الدولية  
1-4-3-3 توجيه أسئلة واستجابات للحكومة بشأن احترام  
الاتفاقات الدولية  
2-4-3-3 متابعة اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية الحكومة  
بشأن احترام الاتفاقيات الدولية  
3-4-3-3 متابعة اللجنة البرلمانية لحقوق الإنسان الحكومية بشأن  
التزامها بالاتفاقات الدولية التي التزمت بها الدولة بشأن  
حقوق الإنسان والحريات العامة  
5-3-3 صلاحية دستورية للبرلمان في المشاركة في محاكمة الوزراء أو  
الرؤساء المتهمين  
1-5-3-3 سهولة ووضوح الآلية المعتمدة في المحاكمة  
2-5-3-3 عدد حالات الاتهام  
6-3-3 صلاحية دستورية للبرلمان في محاكمة الوزراء المتهمين  
1-6-3-3 سهولة ووضوح الآلية المعتمدة في المحاكمة

## عدد حالات المحاكمة 2-6-3-3

## 4-3 فاعلية اللجان البرلمانية

وجود عدد كاف من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان مخصصة لمهمة محددة ولجان تحقيق عند الضرورة في البرلمان	1-4-3
دور فاعل وشفاف للجان في مجال التشريع	2-4-3
دور فاعل وشفاف في مجال الرقابة	3-4-3
دور فاعل وشفاف للجان في مجال التحقيق	4-4-3
مشاركة الهيئات المعنية من هيئات المجتمع المدني في اجتماعات اللجان	5-4-3
استعانة اللجان بخبرات الخبراء المشهود لهم	6-4-3

## 5-3 ملائمة النظام الداخلي للأداء البرلماني

ضمانة النظام الداخلي تنوع الاتجاهات والانتماءات داخل البرلمان	1-5-3
ضمانة النظام الداخلي حرية التعبير والنقاش لجميع الأعضاء	2-5-3
ضمانة النظام الداخلي حق النواب على اختلاف انتمائهم بالمشاركة في اللجان	3-5-3
تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان لتحقيق المهام المنوطة به	4-5-3
وضوح النظام الداخلي	5-5-3

## 6-3 فاعلية الكتل البرلمانية

تنظيم الكتل النيابية على أساس نظام داخلي لكل منها	1-6-3
الالتزام بنظام الكتل الداخلي	1-1-6-3
المواظبة على حضور اجتماعات دورية	2-1-6-3
المشاركة في أعمالها على أساس جدول أعمال	3-1-6-3
التزام أعضاء الكتل البرلمانية بقراراتها	2-6-3
تشجيع النظام الداخلي للبرلمان قيام كتل برلمانية منظمة وفاعلة	3-6-3

## 7-3 فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية

وجود وحدات فنية متخصصة في البرلمان	1-7-3
اعتماد المعايير العلمية الموضوعية في تعيين الموظفين في البرلمان	1-1-7-3
عدد كاف من الموظفين الكفؤين	2-1-7-3
دورات تدريبية إلزامية لموظفي البرلمان	3-1-7-3
تقاضي الموظفين في البرلمان مرتبات ملائمة	4-1-7-3
وجود مكتبة متطورة/ مركز دراسات وتوثيق/ بنك معلومات في البرلمان	2-7-3
وجود المباني و التجهيزات الضرورية والحديثة الواجب توافرها ليستطيع البرلمان أداء مهامه	3-7-3
نشر القوانين التي يقرها البرلمان في نشرة صادرة عنه	4-7-3
نشر التقارير التي تصدر عن البرلمان في نشرة خاصة	5-7-3

**8-3 كفاية البرلمانين**

1-8-3	مدى استيعاب البرلمانين لدورهم بما فيه التالي:
1-1-8-3	النصوص الدستورية والقوانين
2-1-8-3	آليات عمل البرلمان
3-1-8-3	كيفية عمل الأنظمة الديمقراطية
2-8-3	قدرة المشترع للوصول إلى المعلومات المطلوبة لممارسة مهام التشريع والرقابة
3-8-3	إجراء دورات تدريبية للبرلمانين

**4- النزاهة****1-4 الأخلاقيات البرلمانية**

1-1-4	وجود قواعد محددة ومكتوبة بشأن سلوك البرلمانين صادرة عن البرلمان نفسه
2-1-4	تحديد القواعد بشأن سلوك البرلمانين واجباتهم والمبادئ التي يجب أن تحكم عملهم
3-1-4	وجود مؤسسة مفوض على سبيل المثال، مناط بها السهر على التزام واحترام مبادئ وقواعد الأخلاقيات البرلمانية
4-1-4	عقوبات واضحة وفعالة ومطبقة
5-1-4	وجود آليات رسمية وغير رسمية لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانين
6-1-4	إمكانية وصول المواطن إلى معلومات حول الأخلاقيات البرلمانية

**2-4 حسم صراع المصالح**

1-2-4	قواعد معتمدة واضحة في موضوع صراع المصالح
2-2-4	اقتران هذه القواعد بعقوبات واضحة، فعالة ومطبقة
3-2-4	علنية المعطيات بشأن صراع المصالح ووجودها بمتناول الجمهور
4-2-4	متابعة البرلمان تطبيق هذه القواعد بفاعلية
5-2-4	فرض قانون الإعلان الواضح عن المصالح المالية

**3-4 شفافية التمويل السياسي**

1-3-4	قوانين واضحة لتنظيم التمويل السياسي
2-3-4	فرض قوانين واضحة عن الإعلان عن المداخل والثروات والممتلكات
3-3-4	اعتماد عقوبات رادعة في هذه القوانين وتنفيذها
4-3-4	متابعة البرلمان تنفيذ القوانين والسياسات بشأن التمويل السياسي
5-3-4	إمكانية وصول المواطن إلى معلومات حول التمويل السياسي

**4-4 الشفافية في ممارسة المهام**

1-4-4	آلية شفافة للمناقشة والتصويت
-------	------------------------------



2-4-4	بث جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المرئي والمسموع
3-4-4	إتاحة الفرصة أمام المواطنين لحضور جلسات البرلمان ولجانه
4-4-4	نشر محاضر الجلسات والمناقشات
5-4-4	استطاعة من يشاء من المواطنين الاطلاع على محفوظات البرلمان

#### 5-4 عدم التمييز بين المواطنين ومعاملتهم بالمساواة

1-5-4	عدم انحياز البرلمان في اتخاذ قراراته لصالح فئة من المواطنين على حساب فئات أخرى
2-5-4	لا تتم القوانين التي يقرها البرلمان عن أي تمييز
3-5-4	تشريعات لمنع التمييز

#### 6-4 الالتزام باحترام الدستور

1-6-4	وجود هيئة / آلية مستقلة تنظر في دستورية القوانين
2-6-4	وضع البرلمان قوانين تتوافق مع ما نص عليه الدستور

#### الفصل الثالث: النتائج والتوصيات

##### أولاً : التمثيل والمشاركة

##### التوصيات

##### ثانياً : نتائج وتوصيات استقلالية البرلمان

##### التوصيات

##### ثالثاً : نتائج وتوصيات الأداء

##### التوصيات

##### رابعاً : نتائج وتوصيات النزاهة

##### التوصيات

#### الملاحق

#### المراجع

## الفصل الأول : الخلفية والسياق

سعت إمارة شرق الاردن منذ البدايات إلى تأسيس مجلس نيابي، ففي اوائل تموز 1923 شكلت لجنة اهلية من زعماء البلاد لتقوم بوضع قانون انتخابي على اساس التمثيل الصحيح ووافقت الحكومة على هذا التمثيل في 9 كانون اول 1923 ولكن سلطات الانتداب البريطاني رفضت هذا المشروع في آب 1924. وقد عرفت البلاد مجلساً للشورى تألف في اول نيسان عام 1923 برئاسة قاضي القضاة وعضوية كل من مدير المحاسبة ومدعي الاستئناف العام ومدير المعارف ومدير الواردات ومدير التسجيل ومدير البرق والبريد؛ وتمثل دور هذا المجلس في اقتراح وصياغة القوانين والانظمة التي تساعد في ادارة البلاد، واستمر في عمله إلى أن تم الغاؤه في اوائل تموز 1927.

وعلى اثر صدور المعاهدة الاردنية – البريطانية الاولى عام 1928، صدر القانون الاساسي (دستور 1928) بطريقة المنحة، وهدفت بريطانيا من ذلك الى اضعاف طابع الشرعية السياسية على المعاهدة. وبناءً على هذا القانون الاساسي كرست السلطات بيد امير البلاد، وبهذا اكتملت المعادلة بسيطرة الانتداب بالمعاهدة على البلاد، وسيطر الامير بالقانون الاساسي على الشعب، إذ نصت المادة 16 من ذلك القانون "على ان السلطات التشريعية والادارية مخولة للامير" وهو رأس الدولة الذي يصادق على جميع القوانين ويصدرها ويراقب تنفيذها"، وهو الذي يصدر الاوامر باجراء الانتخابات للمجلس التشريعي ويدعوه الى الاجتماع ويفتحه ويؤجله ويفضه ويحله وفقاً لاحكام القانون. وفيما يتعلق بالسلطة التشريعية فقد نصت المادة 25 من ذلك القانون على أن تتناوب بالمجلس التشريعي والأمير، ويتألف المجلس التشريعي من ممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخاب الذي ينبغي ان يراعي فيه التمثيل العادل للأقليات؛ على ان يكون رئيس الوزراء والوزراء غير المنتخبين اعضاء في المجلس التشريعي ويرأس رئيس الوزراء الجلسات أثناء حضوره. ولا يملك المجلس حق اقتراح مشاريع القوانين بل اعطي حق اجازتها شريطة ان يقبلها الأمير وتقرن بتوقيعه، ولم يعط المجلس حق الرقابة السياسية والادارية على اعمال السلطة التنفيذية، وعلى ذلك فقد تشكل اول مجلس تشريعي في 2 نيسان 1929، من 16 عضواً منهم 14 بالانتخاب بالطريقة غير المباشرة واثنتان بالتعيين حيث ان 160 ممثلاً عن المواطنين هم الذين انتخبوا اعضاء المجلس التشريعي الاول واستمر حتى حل في 9 شباط 1931 على اثر خلاف حول ملحق الموازنة العامة.

وتم انتخاب المجلس الثاني في 10 حزيران 1931، وتوالت على البلاد خمسة مجالس تشريعية كان اخرها المجلس التشريعي الخامس الذي تألف في تشرين ثاني عام 1942. ويلاحظ ان هذه المجالس كانت شكلية وفاقدة لدورها الاساسي، ان كان على مستوى التشريع أو مستوى الرقابة؛ ولكنها أضفت الشرعية السياسية للانتداب والامير معا.

### المجالس التشريعية (1929-1947)

اسباب الحل	تاريخ الانتهاء او الحل	تاريخ الانعقاد	عدد الاعضاء	رقم المجلس
رفضه ملحق الموازنة العامة	1931/2/9	1929/4/2	16	الاول
اكمل مدته الدستورية 3سنوات	1934/6/10	1931/6/10	16	الثاني

الثالث	16	1934/10/16	1937/10/16	اكمل مدته الدستورية 3 سنوات
الرابع	16	1937/10/16	1942/10/20	اكمل مدته الدستورية ومدد له سنتان
الخامس	16	1942/10/20	1947/10/20	اكمل مدته الدستورية ومدد له سنتان

حصل الاردن على استقلاله في 25 ايار 1946، وتحولت الامارة إلى مملكة، والغيت المعاهدة الاولى وتحولت الى معاهدة صداقة وتحالف مدتها عشر سنوات، ونتيجة للاستقلال صدر الدستور لعام 1947 بطريقة التعاقد ونص الدستور " على ان نظام الحكم ملكي وراثي نيابي " وان الحكم برلماني غير كامل لانه لم ياخذ بمبدأ مسؤولية الوزارة امام البرلمان ولكن اخذ بمبدأ مسؤولية الوزارة امام الملك. وقد اخذ الدستور بنظام المجلسين وهما الاعيان والنواب او ما يطلق عليه معاً مجلس الامة او "البرلمان الاردني". وحسب الدستور فإن فصل السلطات لم يكن مطلقاً، بل جاء بصورة مرنة، وبشكل عام فقد انيطت السلطة التشريعية بالملك ومجلس الامة، وحرّم دستور عام 1947 مجلس الامة من حق اقتراح القوانين الذي اعطي للسلطة التنفيذية، واعطى المجلس حق الرقابة السياسية والمالية. وعلى هذا الاساس تشكل اول برلمان اردني في 1947/10/20 استمر حتى 1950/1/1 وتألّف من عشرين عضواً لمجلس النواب وعشرة اعضاء لمجلس الاعيان في المجلس الثاني تم زيادة عدد اعضاء مجلس النواب الى اربعين عضواً وتشكل في 1950/4/20 وحل في 1951/5/3.

ونتيجة لوحدة الضفتين ( الضفة الشرقية للأردن – والضفة الغربية ) أعيد تعديل الدستور، الذي صدر في عام 1952، وهو دستور معدل لدستور 1947 وهو النافذ حالياً، فقد أخذ الدستور بمبدأ سيادة الامة بقوله " ان الامة مصدر السلطات وتمارس سلطاتها على الوجه المبين في هذا الدستور " وأخذ بالنظام النيابي وأن السلطة التشريعية كما نصت المادة 62 "تتكون من مجلسي الاعيان والنواب " والملك هو الذي يعين اعضاء مجلس الاعيان بما فيهم الرئيس ومدة المجلس الدستورية أربع سنوات، ومجلس النواب يتم انتخابه بطريقة سرية وعامة ومباشرة من الشعب حسب قانون الانتخاب المعمول به في المملكة، وقد أخذ الدستور بمبدأ المساواة بين المجلسين ولكن الدستور ميز مجلس النواب كونه منتخب شعبياً والذي يمثل الرأي العام في المجتمع أعطي حق الاقتراع على الثقة بالوزارة او بأحد الوزراء وحق سحب الثقة وإسقاط الوزارة وكذلك الحق في إتهام الوزراء وربط ديوان المحاسبة بالمجلس.

وبشكل عام، فإن وجود مجلس معين يتعارض مع الديمقراطية البرلمانية التي تؤسس على مبدأ الاقتراع العام؛ وحيث ان المجلس المعين من قبل السلطة التنفيذية برئاسة الملك يجعل هذا المجلس حبيساً لإرادتها وكونه صاحب اختصاص تشريعي مؤثر يشكل ضاغطاً على اعمال المجلس المنتخب في هذا السياق.

فمنذ أن صدر دستور عام 1952، بدأت نقلة نوعية في طبيعة الحياة الديمقراطية والنيابية في المملكة، واستمرت الحياة النيابية مع تفاعلات الحياة الحزبية وتأثيرات الاحداث والواقع الاقليمي على الأردن، وخصوصاً الصراع العربي- الاسرائيلي. وفي فترة الخمسينات من القرن الماضي، حل مجلس النواب الاردني اربع مرات، معظمها بسبب عدم التعاون بين السلطتين التشريعية

والتنفيذية. وفي فترة التسعينات من القرن الماضي، حل المجلس ثلاث مرات، بسبب الخلافات بين السلطة التنفيذية والتشريعية.

ونتيجة لحرب الخامس من حزيران عام 1967 وعلان الاحكام العرفية<sup>1</sup>، بقي المجلس الذي مدد له سنتان وحل في عام 1974 بسبب قرارات مؤتمر القمة في الرباط الذي اتفق فيه العرب على أن منظمة التحرير هي الممثل الشرعي الوحيد للشعب الفلسطيني، وعبر عشر سنوات تلت ذلك لم تجر أية انتخابات برلمانية، الى أن وصلت الأمور الى اشكالية دستورية، فتم تعديل المادة 73 من الدستور وأعيد المجلس السابق، واجريت انتخابات تكميلية في سبع دوائر انتخابية في الأردن، وتم انتخاب الأعضاء الباقين الممثلين عن الضفة الغربية من قبل "المجلس نفسه" من خلال مرشحين لتلك الدوائر التي يتعذر اجراء الانتخاب فيها، وسمي هذا المجلس العاشر الذي امتدت فترته من عام 1984- 1988 والذي جاء نتيجة لتعديل الفقرة الخامسة من المادة 73 من الدستور<sup>2</sup>.

وفي نهاية السبعينات وبداية الثمانينات، من القرن الماضي، ونتيجة لغياب الحياة البرلمانية، شكّلت في الاردن ثلاث مجالس استشارية بطريقة التعيين من قبل الملك، في الفترة الواقعة ما بين الاعوام 1978 – 1984، مدة كل مجلس سنتان ويعاد تعيينه. ولعبت هذه المجالس دورا استشاريا في مناقشة مشاريع القوانين والسياسات العامة، ولم تكن قراراتها ملزمة للحكومة ولا بديلا عن البرلمان<sup>3</sup>.

بعد قرار فك الارتباط القانوني والاداري مع الضفة الغربية عام 1988، وانتهاء الظروف التي ادت الى عدم اجراء انتخاب عام طيلة ما يزيد عن عقدين من الزمن استؤنفت الحياة البرلمانية واجريت انتخابات عامة في 8/11/1989 على اثر ازمة اقتصادية خانقة استنادا إلى نظام القوائم لكل دائرة إذ تنافس فيها 647 مرشحا على مقاعد مجلس النواب الثمانين (80) حسب قانون الانتخاب رقم 22 لعام 1986 وتعديلاته، وشاركت المرأة الأردنية لأول مرة منذ إن منحت حق الانتخاب والترشيح في 4 نيسان 1973، وكانت نسبة المشاركة 61% من مجموع الذين حصلوا على البطاقات الانتخابية، وكانت 54% نسبة الاقتراع العام من الذين يحق لهم التصويت. وبرز مجلس النواب الحادي عشر ممثلا لكافة القوى والتيارات السياسية على الساحة الاردنية، حيث حصلت جماعة الاخوان المسلمين على 22 مقعداً، والاسلاميون المستقلون على 11 مقعداً، وشكل التيار الاسلامي مانسبته 40% من مقاعد المجلس، والتياران القومي واليساري 12 مقعداً، وحصل تراجع في التيار العشائري، وبهذا المجلس بدأ البرلمان يمارس مهامه في التشريع والرقابة وصدرت العديد من القوانين والتشريعات التي عززت المسار الديمقراطي الاردني<sup>4</sup>.

عدل قانون الانتخاب الاردني رقم 22 لسنة 1986 اذ الغي نظام الانتخاب بالقائمة و تم اعطاء كل مواطن صوت واحد، وسمي " قانون الصوت الواحد " واجريت الانتخابات للمجلس الثاني عشر في 8/11/1993 على هذا الاساس، وكانت نسبة الاقتراع العام من الذين يحق لهم

<sup>1</sup> لاحكام العرفية بدأت مع عام 1967 وجمدت في عام 1989 وانتهى العمل بها عام 1992

<sup>2</sup> نص المادة 73 فقرة 4، 5، 6

<sup>3</sup> المجلس الوطني الاستشاري الاول 1978/11/20 - 1980/4/20

المجلس الوطني الاستشاري الثاني 1980/4/20 – 1982/4/20

المجلس الوطني الاستشاري الثالث 1982/4/20 – 1984/1/7

<sup>4</sup> من اهم القوانين التي انجزت، قانون محكمة امن الدولة رقم 6 لسنة 1993، قانون المطبوعات والنشر رقم 10 لسنة 1992، الاحزاب السياسية رقم 32 لسنة 1992، الغاء الاحكام العرفية والغاء قانون الدفاع لسنة 1935 واستبداله بقانون الدفاع رقم 12 لسنة 1992.

التصويت، و68.15% من الذين حصلوا على بطاقتهم الانتخابية و54.59% نسبة الاقتراع العام لأعداد المسجلين في القوائم، واستطاعت المرأة الأردنية الحصول على معقد واحد، وكانت المرة الأولى في تاريخ الأردن. وقد تمثلت معظم التيارات السياسية في هذا المجلس، غير ان قانون الصوت الواحد اثر على النسيج الاجتماعي ومزق الفئات الاجتماعية والعشائر والعائلات الى فرق متناحرة بدل ان تكون متنافسة ديمقراطيا، إذ ازدادت العصبية داخل العشيرة الواحدة، وتقسمت العائلة أو العشيرة إلى عدة كتل متصارعة وزادت من حدة الفرقة والبغضاء وحيثاً أخذ الصراع اشكالا عدائية وعدوانية بين الاطراف على أسس العصبية وبالتالي تأثر التماسك والنسيج الاجتماعي وازدادت حدة الخلافات بين العشائر والعائلات

أما بالنسبة إلى مجلس النواب الثالث عشر 1997-2001، فقد جرت الانتخابات في ظل مقاطعة لعدد من القوى السياسية منها جبهة العمل الاسلامي (الاخوان المسلمين)، والحزب الديمقراطي الاردني، وحزب الوحدة الشعبية الديمقراطي الاردني و حزب العمل القومي (حق) و الجبهة الاردنية الدستورية، وحزب الانصار العربي، والحركة القومية الديمقراطية، وايدت النقابات المهنية قرار المقاطعة، وكانت الاسباب الرئيسية في المقاطعة هي الاحتجاج على قانون الصوت الواحد، والحكم سلفا بعدم النزاهة و الاجراءات المعقدة في تسجيل الناخبين واستخراج البطاقات، وعدم المساواة في التقسيمات الادارية واعداد المواطنين في كل دائرة. وعلى الرغم من المقاطعة، فقد شارك اسلاميون مستقلون، ووصلت نسبة المشاركة الى 55.9% من الذين استلموا بطاقتهم، ونسبة الاقتراع العام الكلي وصلت الى 45.10%. وقد حل مجلس النواب الثالث عشر بصدر الارادة الملكية في صيف 2001 قبيل انتهاء مدته الدستورية، وانقطعت الحياة النيابية لمدة سنتين إستنادا لصلاحيات الملك الدستورية في التأجيل لوجود ظروف قاهرة تمنع من اجراء الانتخابات. وعلل سبب عدم اجراء الانتخابات بموعدها بسبب الاجراءات الادارية المعقدة في اصدار البطاقات المدنية الممغنطة، ويرى البعض ان سبب التأجيل يعود للأوضاع الاقليمية السائدة وعدم الاستقرار السياسي الحاصل في المنطقة على الجانبين الشرقي (العراق) والغربي (فلسطين) وتأثيرهما على الحالة الاردنية، وباعتقادنا ان حالة الضعف التي وصل لها رئيس الوزراء شخصيا بعدم قدرته على مواجهة برلمان جديد ورغبته في اطالة المدة الزمنية لوزارته كانت السبب المباشر في تاخير اجراء الانتخاب العام لمدة سنتين. وفي هذه الفترة الزمنية استغل غياب البرلمان، وإستنادا إلى نص المادة 94 من الدستور تم اصدار ما يزيد عن (211) قانون مؤقت من قبل السلطة التنفيذية. بما فيها قانون الانتخاب الجديد رقم 34 لسنة 2001 (مؤقت) الذي اجريت على اساسه الانتخابات في 17 حزيران 2003، وبهذا القانون تم زيادة اعداد المقاعد النيابية من 80 الى 110 وخصص فيها 6 مقاعد للنساء (الكوتا النسائية) و قسمت المملكة الى 45 دائرة انتخابية موزعة على 12 محافظة بالإضافة الى مناطق البادية الثلاث الشمال والوسط والجنوب.

### البرلمان الاردني مجالس النواب (1947-2006)

رقم المجلس	عدد الاعضاء	تاريخ الانعقاد	تاريخ الانتهاء او الحل	اسباب الحل والانتهاء
الاول	20	1947/10/20	1950/1/1	من اجل اجراء انتخابات لوحدة الضفتين
الثاني	40	1950/4/20	1951/5/3	عدم التعاون مع السلطة التنفيذية

عدم التعاون مع السلطة التنفيذية	1954/6/22	1951/9/1	40	الثالث
عدم التعاون مع السلطة التنفيذية	1956/6/26	1954/10/17	40	الرابع
اكمل مدته الدستورية	1961/10/21	1956/10/2	50	الخامس
عدم التعاون مع السلطة التنفيذية	1962/10/17	1961/10/2	60	السادس
عدم منح الحكومة الثقة	1963/4/20	1962/11/27	60	السابع
عدم التعاون مع السلطة التنفيذية	1966/12/23	1963/7/8	60	الثامن
لاسباب قرارات قمة الرباط	1974/11/23	1967/2/18	60	التاسع
بسبب فك الارتباط القانوني والاداري مع الضفة الغربية	1988/7/30	1984/1/16	60	العاشر
حل للتمهيد لاجراء الانتخابات العامة	1993/3/7	1989/11/27	80	الحادي عشر
حل للتمهيد لاجراء الانتخابات العامة	1997/9	1993	80	الثاني عشر
حل وتم تاجيل الانتخاب لمدة سنتين حسب المادة 73 من الدستور	2001/6	1997/11/29	80	الثالث عشر
		2003	110	الرابع عشر

### الإطار الدستوري والقانوني للبرلمان الأردني

في مجال السلطات تعتبر الأمة مصدر السلطات وتمارس سلطاتها على الوجه المبين في الدستور إذ تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتألف المجلس من مجلسي الأعيان والنواب<sup>5</sup>، وقد أعطى الدستور الملك صلاحيات واسعة في المجال التشريعي، فنص الدستور على ان الملك هو الذي يصدر الأوامر بأجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق أحكام القانون، وهو الذي يدعو مجلس الأمة الى الاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه وفق أحكام الدستور، والحق في حل مجلس النواب، وكذلك الحق في حل مجلس الاعيان أو إعفاء أيا من أعضائه من

<sup>5</sup> الدستور الاردني م24-25



العضوية، وهو الذي يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس المجلس ويقبل إستقالتهم<sup>6</sup>.

يتضح من مجموعة هذه النصوص الدستورية إن الملك في النظام السياسي الأردني يملك صلاحيات واسعة حيث إن الدستور الأردني يعطي الملك الحق في الحكم والتدخل في الشؤون العامة كونه مصون من كل تبعه ومسؤولية حيث تقع المسؤولية على كاهل الوزراء امام مجلس الامة، ويعتبر الملك رأس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية. إذ تتاط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه، وهذا يوضح جلياً مدى التداخل في أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية فثمة اختصاصات ذات طابع تشريعي اعطيت للسلطة التنفيذية ممثلة بالملك، وفي مجال موضوع مجلس الأعيان فالصلاحيات لرأس الدولة تأتي مطلقة في التعيين، أو الإغفاء من العضوية أو قبول الإستقالة أو حل المجلس نفسه فالواقع إن الأمر يحتاج إلى تنسيب من رئيس الوزراء وتوقيع وزير الداخلية كي تصدر الإرادة الملكية، وتأتي في كثير من الأحيان هذه التوقيعات شكلية او مطلوبة لانهم ليسوا اصحاب قرار فعلي في هذا الشأن<sup>7</sup>.

وفي مجال التطبيق للنصوص السالفة الذكر فإن التطبيق دقيق ودائم ومستمر لأن معظمها صلاحيات لرأس الدولة وتصب في خدمة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وهذا يعطي مؤشراً على مدى تحكم السلطة التنفيذية بالتشريعية، ويلاحظ ذلك في عمليات الإرجاء للإعقاد التي نص عليها الدستور إذ تبدأ الدورة العادية كل عام في الأول من تشرين الأول حيث أصبح عرفاً سياسياً استخدام الحق الدستوري للإرجاء لمدة لا تزيد عن شهرين، ويضاف إلى ذلك عمليات حل مجالس النواب قبل إنتهاء مددها الدستورية، فقد تم حل المجالس الثلاثة الأخيرة قبل نهاية مدتها الدستورية وهي أربع سنوات، إذ نص الدستور على أنه يجب اجراء الإنتخاب خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس فاذا لم يكن الانتخاب قد تم عند إنتهاء مدة المجلس او تأخر بسبب من الاسباب يبقى المجلس قائماً حتى يتم انتخاب المجلس الجديد<sup>8</sup>. إذ يلاحظ أن هناك تجاوزاً بصورة دائمة على هذه المادة إذ تحل المجالس قبل نهاية مدتها الدستورية بحجة اجراء الإنتخاب العام، وعملية تأجيل الأنتخاب العام حق للملك إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن اجراء الإنتخاب أمر متعذر ويظهر النص صفة الاطلاق على حق الملك في تأجيل الانتخاب العام حيث أن الصلاحية التقديرية للظروف القاهرة التي تحول دون اجراء الإنتخاب العام في البلاد تعود لمجلس الوزراء، وهذا النص تم استخدامه، بعد حل مجلس النواب الثالث عشر في 2001 وعلى أساسه تم تعطيل الحياة البرلمانية مدة سنتين إلى أن أجريت انتخابات المجلس الرابع عشر في تموز 2003. أما مجلس الأعيان فمدته الدستورية أربع سنوات ومنذ عام 2001-2006 تم حله وإعادة تشكيله ثلاث مرات، بمعنى كل سنتين مرة، والمعروف أن الدستور ينص على أن مدة العضوية في مجلس الاعيان اربع سنوات ويتجدد تعيين الأعضاء كل أربع سنوات ويجوز إعادة تعيين من انتهت مدته منهم<sup>9</sup> وهذه تدخل ضمن صلاحيات الملك الدستورية كما نصت المادة 34 و36 من الدستور<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> الدستور الاردني م34 فقرة 1-4

<sup>7</sup> الدستور الاردني م26، م30

<sup>8</sup> الدستور الاردني، م68.

<sup>9</sup> الدستور الاردني، م65.

م34 فقرة 4، " للملك ان يحل مجلس الاعيان او يعفي أحد أعضائه من العضوية ".

م36: " الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل إستقالتهم "

<sup>10</sup> - مجالس الاعيان التاسع عشر 2001/11/23 - 2003/11/17

العشرون 2003/11/17-2005/11/17

الحادي والعشرون 2005/11/17

ومدة رئيس مجلس الأعيان سنتان، ويجوز إعادة تعيينه. ويجتمع مجلس الأعيان عند إجتماع مجلس النواب، وتكون أدوار الأنعقاد واحدة للمجلسين. ونص الدستور على أنه إذا حل مجلس النواب، توقف جلسات مجلس الأعيان، وحدد الدستور شروط العضوية لمجلس الأعيان، بأن يكون العضو قد أتم أربعين سنة، وأن يكون من إحدى الفئات التالية: رؤساء الوزراء، والوزراء الحاليون والسابقون، ومن أشغل سابقا مناصب السفراء، والوزراء المفوضين، ورؤساء مجلس النواب، ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية، والضباط المتقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعداً، والنواب الذين أُنْتُخِبُوا مرتين أو أكثر، ومن مائل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب، وإعتماده بأعمالهم وخدمتهم للوطن.

أما الإطار الدستوري لمجلس النواب فإنه يستند إلى أن المجلس يتألف من أعضاء منتخبين أنتخاباً عاماً سريعاً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب الذي يكفل مبادئ سلامة الانتخاب وحق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية وعقاب العابثين بارادة الناخبين. ومدة المجلس أربع سنوات تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب العام، وأعطيت للملك صلاحية تمديد عمر المجلس لمدة لا تقل عن سنة واحدة، ولا تزيد على سنتين، وحدد المرشح لمجلس النواب أن يكون قد أتم ثلاثين سنة من عمره، بالإضافة إلى الشروط الواردة في المادة 75 من الدستور وهي شروط تنطبق على كلا المجلسين، وتتمثل بأن يكون أردني الجنسية ولا يدعي جنسية أو حماية أجنبية، أن لا يكون محكوماً بالأفلاس ولم يستعد اعتباراً قانونياً، وأن لا يكون محجوزاً عليه ولم يرفع الحجز عنه، وأن لا يكون محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه، أن لا تكون له منفعة مادية لدى إحدى دوائر الحكومة بسبب عقد غير عقود أستئجار الأراضي والأموال ولا ينطبق على من كان مساهماً في شركة أعضاءها أكثر من عشرة أشخاص، أن لا يكون مجنوناً او معتوهاً (الأهلية العقلية)، وأن لا يكون من اقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص، وأن لا يكون منتمياً لحزب سياسي غير أردني، وأعطى حق الفصل في النيابة للمجلس نفسه ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأكثرية ثلثي الاعضاء، وعبر تاريخ المجلس لم يحصل أن تم إبطال نيابة أحد، ونص الدستور على أنه لا يجوز فصل أحد من عضوية مجلسي الأعيان والنواب إلا بقرار صادر من المجلس الذي هو منتسب إليه، ويصدر قرار الفصل بأكثرية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ونص الدستور على عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان أو النواب وبين الوظائف العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات، وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان ومجلس النواب، وأعطى كل من المجلسين الحق في وضع الأنظمة الداخلية لضبط وتنظيم إجراءاته وتعرض هذه الأنظمة على الملك للتصديق عليها.

## الفصل الثاني : تحليل المبادئ

### 1- التمثيل والمشاركة

#### 1-1 تمثيل صحيح وعادل

##### 1-1-1 انعكاس التنوع في تركيبة المجتمع على تركيبة البرلمان

يبلغ عدد سكان المملكة الأردنية الهاشمية خمسة ملايين وثلاثمائة وخمسون الف نسمة (5,350,000)، ويشكل الذكور منهم ما نسبة 51.5% و الاناث 49.5%. وينقسم السكان إلى فئتين هما، الحضر ونسبتهم 82.3% والارياف ونسبتهم 17.7% من العدد الكلي للسكان.

وتشكل الفئة العمرية ما دون العشرين عاما ما نسبته 49.8% وهذا مؤشر على ان المجتمع الاردني ما زال فتياً، وتبلغ نسبة النمو السكاني الحالية 2.6%. وينص الدستور على أن دين الدولة الإسلام ونسبة المسلمين تصل الى 97.5% يتبعون المذهب السني وهناك طوائف مسيحية نسبته 2.5% من مجموع السكان وهم من جذور عربية لغة وثقافة، وتوجد أقليات عرقية مثل الشراكسة والشيشان بأعداد لا تزيد عن خمسين الفاً، ونتيجة للصراع العربي – الإسرائيلي تعرض الأردن لهجرات فلسطينية قسرية منذ عام 1948، و1967 إضافة إلى قرار الوحدة بين الضفتين عام 1950 الذي أعطى الجنسية الأردنية للفلسطينيين، وأضافت حرب الخليج الثانية أعداداً من الفلسطينيين الذين عادوا إلى الأردن عام 1990 وما بعدها، وتشير بعض المصادر لعام 2004 أن عدد الأردنيين من أصل فلسطيني حوالي مليون وسبعمئة وخمسون الفاً يضاف اليهم 350 الفاً من قطاع غزة، وفي ضوء هذه الأرقام فإن نسبتهم تصل إلى 39.25% من السكان.

وفي ضوء أحكام الدستور والقوانين النافذة فإن جميع مكونات المجتمع الأردني بما فيه الأقليات، قد حفظت حقوقهم، ونصت المادة السادسة من الدستور على أن الأردنيون أمام القانون سواء لا تميز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين.

### 1-1-1-1 على مستوى الجماعات الدينية والطائفية والقومية

وفي نظام الدوائر الانتخابية رقم 42 لسنة 2002 توزعت مقاعد مجلس النواب على الأبعاد الجغرافية والعرقية والطائفية، ونوع الجنس، إذ قسمت البلاد إلى ثلاثة عشر (13) منطقة إنتخابية اثنا عشر محافظة بالإضافة إلى منطقة البادية شمال، وسط، جنوب، فيها 45 دائرة إنتخابية خصص لكل دائرة إنتخابية عدد من المقاعد أعلاه 7 مقاعد وأدناها مقعد واحد. وتم تمثيل الأقليات بعدد من المقاعد في مناطق سكناهم وتواجدهم حيث أعطيت للطوائف المسيحية 9 مقاعد وبنسبة 8.18% من مجموع المقاعد للمجلس، وأعطيت للشركس والشيشان ثلاثة مقاعد (3) وبنسبة 2.72% من مجموع مقاعد المجلس وهذه النسب المئوية تزيد عن نسبة تعدادهم كسكان في المملكة، وحدد للنساء 6 مقاعد ما يسمى "الكوتا النسائية" لتمثيل المرأة في المجلس بعدما فشلت في العديد من الدورات السابقة بإستثناء المجلس 12 فقد حصلت على مقعد واحد، وبالنظر لواقع المجلس النيابي الرابع عشر فإن التمثيل نسبياً واضح وجلي لمعظم شرائح المجتمع الأردني بكافة أطيافه السياسية وشرائحه الاجتماعية.

الطائفة والشريحة الاجتماعية والجنس	عدد المقاعد
مسلمون	92
مسيحيون	09
الشراكسة والشيشان	03
النساء (كوتا)	06
المجموع	110

إذ ضم المجلس كافة الفئات العمرية من (30) سنة فما فوق وهو الحد الأدنى حسب القانون إلى فئة (60) سنة فما فوق، وأكبر فئة عمرية هي فئة (51-55) سنة حيث وصل عددهم إلى (28) نائباً وبنسبة 25.45%، وتلتها الفئة (56-60) سنة، حيث يبلغ عددهم (20) نائباً، ثم الفئة العمرية (41-45) سنة إذ وصل عددهم إلى (19) نائباً.

وكانت أقل فئة عمرية هي فئة (30-35) سنة حيث وصل عددهم إثنان وبنسبة 1.82%، ويمكن القول هنا إن نسبة النواب الذين تزيد أعمارهم عن 50 سنة وصلت إلى 59.09% من المجموع

الكلية لعدد النواب، وهي يعطي مؤشرا على مستوى النضوج العمري للعدد الأكبر من أعضاء المجلس آخذين بعين الاعتبار أن هذا العامل وحده لا يكفي ولكنه مؤشراً شكلي فقط.

### الفئات العمرية لأعضاء مجلس النواب الرابع عشر

الفئة	العدد	النسبة المئوية
35-30	2	1.82%
40-36	9	8.18%
45-41	19	17.27%
50-46	15	13.64%
55-51	28	25.45%
60-56	20	18.18%
60 فما فوق	17	15.45%

### 1-1-2 تمثيل مختلف القوى السياسية لعدد من البرلمانيين يوازي حجمها الفعلي

وفي مجال الأنتساب للنقابات والاتحادات على مختلف أنواعها فقد بلغ عدد المنتسبين إلى النقابات المهنية بشكل عام (53) نائباً وبنسبة 48.19%، وغير المنتسبين إلى أي نقابة بلغ عددهم (57) نائباً وبنسبة 51.18%، إذ يبلغ عدد المنتسبين إلى نقابة الأطباء (17) نائب وبنسبة 15.45%، تلتها نقابة المهندسين وبلغ عددهم (12) نائب وبنسبة 10.91%، أما نقابة المحامين إذ بلغ عددهم 12 نائب وبنسبة 10.91%، والمنتسبين لنقابة الصيادلة بلغ عددهم (4) نواب وبنسبة 3.64% وبقية النقابات المهنية مثل نقابة المهندسين الزراعيين أو المقاولين، والعمال، والشاحنات والنقل وغيرها فقد بلغ عددهم (8) نواب وبنسبة 7.27%، آخذين بعين الاعتبار أن هؤلاء لا يمثلوا النقابات من ناحية سياسية أو مؤسسات مجتمع مدني بل هم أعضاء منتسبون لها جاء بعضهم لعضوية مجلس النواب على اسس حزبية والبعض الآخر على اسس عشائرية أو مستقلين.

### أعضاء مجلس النواب الأعضاء في النقابات المهنية

إسم النقابة	العدد	النسبة المئوية
نقابة الأطباء	17	15.45%
نقابة المحامين	12	10.91%
نقابة المهندسين	12	10.91%
نقابة الصيادلة	4	3.64%
النقابات الأخرى	8	7.28%
غير المنتسبين	57	51.81%

المجموع	110	%100
---------	-----	------

أثرت البنى الاجتماعية على تركيبة مجلس النواب بدرجة عالية، حيث أن السمة الغالبة لأعضاء المجلس الحالي هي السمة العشائرية (القبيلية) إذ ما يزيد عن 75% من أعضاء المجلس تم إنتخابهم على هذا الأساس، ومرشحو الأحزاب السياسية إستندوا إلى ثقلهم العشائري أو العائلي، ولولا ذلك لما حالفهم الحظ بالنجاح في هذه الدورة. وهذا مؤشر على قوة البنى الاجتماعية التقليدية والعشيرة والقبيلة والعائلة في الحياة السياسية للدولة.

وعلى الرغم من وجود 34 حزبا سياسياً مرخصاً رسمياً واتجاهاتها السياسية تتلخص في ثلاث تيارات هي: يمين، وسط، ويسار قومي لكنهم لم يحصلوا إلا على 25% من أعضاء المجلس، وكانت جبهة العمل الاسلامي ( الإخوان المسلمون ) الأكثر تمثيلاً إذ يسيطرون على 17 مقعد وما نسبة 15.5% من مجموع مقاعد مجلس النواب، وهناك عدد من النواب ذوي إتجاهات سياسية إسلامية مستقلة من خارج إطار جبهة العمل الإسلامي أو أعضاء سابقين في الجبهة، ويضم المجلس نائبين من التيار القومي اليساري وخمسة نواب يمثلون الإتجاه القومي، و 15 نائباً من الوسط المعتدل ( الوطني الدستوري)، وتظهر تركيبة مجلس النواب الحالية أن 89 من 110 يعتبروا معتدلين وسطييين أي موالين أكثر منهم معارضين. ويضم المجلس فئة من رجال المال والأعمال والأقتصاديين الذين إعتدوا على الملائة المالية للوصول إلى عضوية المجلس، وتمثل المرأة بست 6 مقاعد إستناداً لنظام الكوتا النسائية، ويلاحظ أن هناك تمثيل نسبي لمعظم القوى السياسية والاجتماعية، وتوزيع للمقاعد على كافة الأبعاد الاجتماعية، والجغرافية، والطائفية، والعرقية فالتنوع العام للمجتمع ينعكس على الواقع البرلماني، وإذا ما أخذنا بعين الأعتبار عدد السكان الكلي فإن لكل 48.630 ألف مواطن مقعد واحد. وتتفاوت نسبة الأعداد إلى المقاعد من منطقة إلى أخرى لظروف إجتماعية، و جغرافية وربما بعضها سياسياً، فأعلاها لكل 94 ألف مواطن مقعد وأدناها لكل 19 ألف مواطن مقعد واحد.

### 1-1-3 نسبة مشاركة كبيرة في الإنتخابات

إستناداً إلى مؤشرات الإنتخاب العام لمجلس النواب 2003، فقد بلغ مجموع الأفراد الذين يحق لهم الأنتخاب 2.843.483 مواطناً من أصل 5.3 مليون نسمة و هم من سن 18 سنة فما فوق، أما اعداد الحاصلين على البطاقة الإنتخابية التي إعتمدت من قبل وزارة الداخلية ( دائرة الاحوال المدنية) فقد بلغ 2.335,496 ونسبتهم 81.78% من إجمالي الإعداد التي يحق لها الإنتخاب، وبلغ عدد الذكور 1.133.907 ونسبتهم 48.75%، وبلغت الإناث 1.191.589 ونسبتهم 51.25%، ووصلت نسبة الاقتراع العام الكلي 49.20 إذ صوت 1.369.126 من 2.782.435 يحق لهم الإنتخاب، أما النسبة المئوية للمقترعين من عدد الحاصلين على البطاقات الإنتخابية فقد وصل إلى 58.87%. وبلغت أعداد المقترعين من الذكور 655.512 وبنسبة 57.81 ونسبة الإناث المقترعات وصلت إلى 59.88% والسبب يعود إلى زيادة نسبة الإناث المقترعات في أن أفراد القوات المسلحة والأمن العام والدفاع المدني والمخابرات العامة لا يحق لهم المشاركة في الإنتخاب العام، ويزداد الإقبال على الإقتراع في المناطق الريفية والبادية إذ وصل أعلاه لنسبة 82.9% ويتدنى في المدن الكبيرة مثل العاصمة مثلاً وصل إلى 43.1%.

### أعداد ونسبة المشاركة في الإنتخابات البرلمانية

السنة	عدد المسجلين في القوائم	الحاصلين على البطاقات	عدد المقترعين	النسبة المئوية للمشاركة العامة
-------	-------------------------	-----------------------	---------------	--------------------------------

		الإنتخابية	الإنتخابية	
53.06%	541.426	877.475	1.020.446	1989
54.59%	819.576	1.196.04	1.501.279	1993
45.10%	829.798	1.480.898	1.838,199	1997
49.20%	1.369.126	2.325.496	2.782.435	2003

#### 1-1-4 نسبة المقترعين الممثلين عملياً في البرلمان

في إنتخابات 2003 اظهرت النتائج ان مجموع الاصوات التي حصل عليها النواب الناجحون من دون الكوتا النسائية وعددهم 104 نواب وصل الى 495686 صوتاً، ووصل عدد الاصوات التي نالتها الناجحات في الكوتا النسائية وعددهن 6 نواب نساء 12688 صوتاً، وبذا تكون نسبة الاصوات التي حصل عليها النواب فعلياً يساوي 37% من مجموع اصوات المقترعين الكلي على مستوى المملكة.

وبالنظر الى الجدول المرفق :

فإن نواب محافظة العاصمة وإربد كانوا اكثر اعضاء مجلس النواب تمثيلاً لجمهور الناخبين من حيث عدد الاصوات التي حصلوا عليها من مجموع المقترعين في محافظاتهم، وجاءت ادنى النسب في محافظة العقبة ومعان، وقد كان الترتيب كذلك فيما يتعلق بالمجموع العام للمقترعين في المملكة.

وظهر ان التنافس على المقاعد الإنتخابية كان شديداً في محافظة عجلون ومادبا، حيث تنافس ما يقارب عشرة مرشحين على كل مقعد في كل منهما بينما كان التنافس اقل شدة في محافظة المفرق والكرك والبلقاء والعقبة ودوائر البدو، حيث تنافس ما بين 4-6 مرشحين على كل مقعد نيابي، وفيما يلي النسب المئوية للناجحين فعلياً :-

#### عدد المرشحين والنسب التي حصلوا عليها في كل محافظة في إنتخابات عام 2003

الدائرة الإنتخابية	عدد المرشحين في كل محافظة	النسبة التي حصل عليها مرشحوا كل محافظة من المجموع العام للمقترعين في المملكة	النسبة التي حصل عليها القائرون في كل محافظة من المجموع العام للمقترعين في المملكة	المقاعد المخصصة للمحافظة	مجموع الاصوات الناجحين في كل محافظة	نسبة تنافس المرشحين على مقاعد المقاعد المخصصة للمحافظة (
محافظة العاصمة	165	27.5%	12.6%	23	171661	7.1%
محافظة اربد	129	21%	6.1%	16	85102	8%
محافظة البلقاء	63	8.9%	2.6%	10	39424	6.3%
محافظة	57	6.7%	2.3%	10	31078	5.7%

الكرك						
محافظة الزرقاء	89	%11	%3.5	10	48337	%8.9
محافظة معان	28	%1.7	%0.6	4	19350	%7
محافظة المفرق	18	%3	%1.4	4	8318	%4.5
محافظة الطفيلة	33	%2.1	%1.3	4	10628	%8.2
محافظة مادبا	37	%3.2	1-	4	13796	%9.7
محافظة جرش	32	%3.3	1-	4	13960	%8
محافظة عجلون	42	%3.3	1-	4	13426	%10.5
محافظة العقبة	13	%1.1	%0.5	2	7931	%6.5
دوائر البدو	59	%6.3	2.3	9	32675	%6.5
المجموع	765	%99.1	36.3	104	495686	

## 2-1 تكافؤ الفرص بين المرشحين

### 2-1-1 تنظيم الاعلام الانتخابي بما يضمن استخدام وسائل الاعلام بالتساوي

الجهة المشرفة على ادارة العملية الانتخابية هي وزارة الداخلية؛ فاشرافها من مرحلة اعداد الجداول الانتخابية ومروراً بعمليات الانتخاب والفرز و اعلان النتائج وتشكل لجنة مركزية عليا لهذه الغاية، ويوجد في الوزارة مديرية متخصصة بشؤون الانتخابات، ويتولى في العادة وزير الداخلية كعضو في السلطة التنفيذية عملية الاعلام عن مجريات العملية الانتخابية منذ بدايتها، وفي انتخابات عام 1997 تم تعيين ناطق اعلامي لشؤون الانتخابات يعقد مؤتمرات صحفية منتظمة ويوضح سير الاجراءات المتخذة، مبنياً موقف الحكومة من القضايا المطروحة ومفسراً للأحداث التي قد تحصل اثنا سير الاجراءات ويتولى هذه المهمة طيلة العملية الانتخابية. و جرت العادة ان تقوم مديرية الانتخابات باستخدام وسائل الاعلام الحكومية لبث نشرات تفصيلية او ارسال رسائل اعلامية تتعلق بالنزاهة وحق المواطن في استخدام صوته بامانة كحق دستوري وعملية تحفيز المواطنين على المشاركة بكثافة في العملية الانتخابية واختيار المرشح الكفوء والابتعاد عن العصبية الى غير ذلك من اعلام تثقيفي يساهم في دفع عملية الديمقراطية والمشاركة السياسية ويقوم وزير الداخلية بتحديد و اعلان مواعيد التشريع حسب قانون الانتخاب، وتجري احيانا مقابلات تلفزيونية مع المسؤولين عن العملية الانتخابية تطرح فيها المسائل القانونية والعملية لهذه العملية، وبالتالي فإن الحكومة هي المسؤولة الاولى عن الاعلام الانتخابي.

## 2-2-1 تنظيم الاعلان الانتخابي بما يضمن المساواة بين المرشحين في الاعلان

نظم قانون الانتخاب في مادة 17.18.2019 عملية الدعاية الانتخابية ونص على أنها حرة وفق أحكام القانون، ويسمح لأي مرشح القيام بها من تاريخ قبول الترشيح، وعلى المرشح أن يتقيد عند ممارسته للدعاية الانتخابية بأحكام الدستور، واحترام سيادة القانون، وإحترام حرية الفكر والرأي لدى الغير، وعليه الإلتزام بالمحافظة على الوحدة الوطنية وأمن الوطن واستقراره وعدم التمييز بين المواطنين، وعليه الإلتزام بعدم إجراء الدعاية الانتخابية في الوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية أو دور العبادة والجامعات والمعاهد العلمية والمدارس الحكومية والخاصة والشوارع العامة، وكذلك الأبنية التي تشغلها الوزارات والمؤسسات العامة الرسمية أو الخاضعة لإشراف الحكومة. وعليه الإلتزام بعدم التعرض لأي دعاية إنتخابية لغيره من المرشحين سواء بصورة شخصية أو بواسطة أعوانه في حملته الإنتخابية.

وأعطي الحق للمرشحين في نشر إعلاناتهم وبياناتهم المتضمنة أهدافهم وخطتهم ومناهج عملهم شريطة أن تحمل أسماءهم الصريحة، وتعفى هذه الإعلانات والبيانات من الترخيص أو الرسوم، وحذر القانون من إستعمال شعار الدولة الرسمي في الإجتماعات والإعلانات والبيانات الإنتخابية كما يمنع لهذه الغاية إستعمال مكبرات الصوت خارج القاعات وعلى وسائل النقل.

ومنع القانون المرشحين من الصاق أو تعليق إعلاناتهم وصورهم وبياناتهم على الجدران وأعمدة الهاتف والكهرباء والأماكن العامة، وتحدد الأماكن من أمانات المدن الكبرى والبلديات لغايات الإعلان والصور، ومنع القانون أثناء الدعاية الإنتخابية أن تتضمن الخطابات والبيانات والإعلانات وكافة وسائل الدعاية الانتخابية، المساس بأي مرشح آخر بصورة مباشرة أو غير مباشرة أو أثارت النعرات الطائفية أو الإقليمية أو الجهوية أو العنصرية بين فئات المواطنين، ومنع إقامة المهرجانات والتجمعات بالقرب من مراكز الإقتراع والفرز.

ومنع القانون موظفي الحكومة والمؤسسات العامة الرسمية وأمناء البلديات وموظفيها القيام بالدعاية الإنتخابية لصالح أي مرشح من المرشحين في مناطقهم. ومنع أي مرشح من تقديم الهدايا أو تبرعات أو مساعدات نقدية أو عينية أو غير ذلك من المنافع. أو الوعد بتقديمها إلى شخص طبيعي أو معنوي سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو بواسطة الغير، ويحظر على أي شخص أن يطلب مثل تلك الهدايا أو التبرعات أو المساعدات أو الوعد بها من أي مرشح. وقد حدد القانون العقوبات في حالة مخالفة المواد المتعلقة بالدعاية الانتخابية مادة 17- 20 بالقول يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على سنة واحدة أو بغرامة لا تقل عن مائتي دينار ولا تزيد على خمسمائة دينار، أو بكلتا العقوبتين كل من يخاف الأعمال المحظورة في هذه المواد.

أعطيت للمرشحين حرية نشر إعلاناتهم الإنتخابية بالوسائل المتاحة، ولكن التلفزيون الحكومي لا يسمح لهم بنشر إعلاناتهم ولا وجود لتلفزة للقطاع الخاص بعد وبالتالي فيقتصر الاعلان الانتخابي على الصحف اليومية والاسبوعية بالإضافة للمنشورات والدعاية في الشوارع او الاماكن العامة المسموح بها . ومن منظور واقعي فالدعاية الإنتخابية مصونة بشكل واسع في مختلف وسائل الأعلام المقرؤة، فالصحافة تنشر البيانات والإعلانات الإنتخابية للمرشحين مقابل مبالغ مالية وحسب حجم الأعلان وتكراره، فقد كانت هناك أفكار في إعطاء بعض المرشحين دقائق إعلانية عبر التلفاز ولكنها لم تنجح، وبشكل عام فإن الدعاية الإنتخابية لا زالت تقليدية بحتة تعتمد على اليافطات الإعلانية والبيانات الإنتخابية والمهرجانات المختلفة، وهي تطبق دون الأخذ بالمحاذير والممنوعات في القانون في كثير من الدوائر الإنتخابية و تستخدم أعمدة الهاتف والكهرباء وحتى أعمدة الأشارات الضوئية، والجدران العامة بشكل موسع دون تطبيق فاعل للقانون من قبل السلطات العامة وبشكل عام فإن ممارسات غير سليمة تمارس في الدعاية والأساءة للمرشحين الخصوم منها تمزيق الصور واليافطات وعمليات إغتيال الشخصية

بالشائعات، أما الإذاعة الرسمية فهي غير مستخدمة مطلقاً، لمثل هذا النوع من الدعاية، وربما بعد ظهور محطات إذاعية خاصة على موجة F.M ستكون وسيلة جديدة في قادم الأيام. ويلاحظ أن جميع المرشحين متساوون في حقهم في التعبير عن آرائهم وإظهار بياناتهم وعملياً فالوضع المالي ( الملاءة المالية ) للمرشح هي التي تحدد حجم ونوع الدعاية الانتخابية التي يتبناها ولوحظ في إنتخابات مجلس النواب الرابع عشر انه تم تخصيص برنامج تلفزيوني للالتقاء بالمرشحين في كل محافظة بحضور جمهور من المواطنين وقد حرص بعض المرشحين على حضور البرنامج، وغاب عنه ولم يشارك به أعداد لا بأس بها من المرشحين وبشكل عام فانه لا يوجد قانون يضمن المساواة في الظهور في وسائل الاعلام.

### 3-2-1 تحديد سقف التبرع بالمال للحملات الانتخابية

لم يعالج قانون الانتخاب موضوع التبرعات المادية والعينية للحملات الانتخابية، ولم يحدد أي سقف أو آليات أو عقوبات، وتركت دون نص، وهذا لا يعني انها عملياً لا تمارس فهي من الناحية الواقعية ممارسة ولكن بشكل سري وغير معلن من بعض قوى المصالح والضغط أو حتى أحيانا بين أبناء العائلة الواحدة في دعم مرشحين بتبرعات مادية أو عينية تتم عملية التبرع بالمال لبعض المرشحين بصورة شخصية من قبل مجموعة مصالح إقتصادية أو مالية إذ يتم اختيار عدد من المرشحين في دوائر مختلفة وحسب مصالح تلك الجماعة تقدم بعضاً من المال بصفة شخصية لبعض المرشحين لدعم حملاتهم الانتخابية. أما الاحزاب السياسية المسجلة رسمياً فهي تحدد سقف مالية لكل مرشح من مرشحيها وتقدم هذا الدعم المالي لتغطية الحملة الانتخابية لمرشح ، **واظهر الاستطلاع أن ما نسبته 93% يوافقون على أن الحملة الانتخابية يتم تمويلها من أموال المرشح الخاصة ، ويرى ما نسبته 60% من التبرعات الفردية .**

### 4-2-1 تحديد سقف الانفاق على الحملة الانتخابية

لم يحدد قانون الانتخاب الأردني أي سقف مالي للانفاق على الحملات الانتخابية، وهذه تحددها الملاءة المالية للمرشح أو الجهة الحزبية التي ينتمي إليها المرشح، وحقيقة الأمر انه لا وجود لأرقام دقيقة لذلك. إلا انه مع تطور الحالة الديمقراطية وتكرار الإنتخابات في السنوات الأخيرة، أصبح رأس المال يلعب دوراً رئيسياً في معظم الحملات الانتخابية البرلمانية أو إن الكلفة العامة لاي حملة أصبحت باهظة، ولم يحدد قانون الانتخاب أية آليات لضبط الإنفاق إلا أنه منع الهدايا والتبرعات المادية والعينية أو الرشوة لشراء الأصوات ووضع عقوبات لها كما ورد في المادة 47 من قانون الانتخاب. ولكنها تمارس بصورة سرية من قبل بعض المرشحين واعوانهم في الكثير من الدوائر.

### 3-1 إنتخابات حرة ونزيهة

#### 1-3-1 مطابقة ادارة العملية الانتخابية للمعايير الدولية

تراعى المعايير الدولية في مراحل العملية الانتخابية المتعددة، حيث يتم اعداد جداول الناخبين وعرضها وحق الاعتراض عليها في مدد محددة وثم تنقيحها ووضعها بالشكل النهائي ويلاحظ احياناً عدم دقة الكشوف النهائية اذ يكون بها تكرار واسماء غائبين غير مشطوبة، وفي إنتخابات عام 2003 تم اعداد جداول الناخبين من قبل دائرة الاحوال المدنية وحسب الرقم الوطني واصدرت القوائم للذين يحق لهم الإنتخابات، ووزعت على كل دائرة إنتخابية، وتطبق المعايير

الدولية في آليات الاقتراع حيث تتأكد اللجنة من الهوية الشخصية ذات الرقم الوطني وتسلم للمواطن ورقة الانتخاب الذي حددت له امكان خاصة وشبه مغلقة لتحقيق شرط السرية وبالتالي يضع الورقة في الصندوق امام اللجنة وممثلي المرشحين الذين يحق لهم الاعتراض في حالات المخالفة، وتتم عملية الفرز من نفس اللجنة وفي نفس المكان وتختتم النتائج وتغلق الصناديق التي ترسل مع مجموع الاصوات التي حصل عليها كل مرشح الى المركز الرئيسي ويلاحظ ان معظم المعايير الدولية المتبعة مطبقة في الانتخابات الاردنية.

### 1-3-2 اشراف جهة حيادية وموثوقة على الانتخابات

تقوم السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة الداخلية بالإشراف على إدارة العملية الانتخابية، إذ تتكون اللجنة العليا المشرفة على الانتخابات البرلمانية من وزير الداخلية وثلاثة أعضاء من الوزارة بالإضافة إلى قاض من الدرجة العليا يسميه رئيس المجلس القضائي، ومن هنا تظهر مشاركة السلطة القضائية بعضو في اللجنة العليا وعضو في اللجان المركزية في المحافظات، ويكون دور اللجنة العليا البت في جميع الأمور التي تعرضها عليها اللجان المركزية في المحافظات حول أية أفعال أو أعمال تتعلق بسير العملية الانتخابية من بدء التحضيرات الإدارية، والفنية وعملية الاقتراع وحتى عملية الفرز وإعلان النتائج، وإعطيت اللجان المركزية صلاحيات في مراكز الاقتراع وحتى خلال عملية الفرز لحماية وتمكين سير العملية الانتخابية ومنع القيام بأية أعمال أو أفعال أو تصرفات من شأنها التأثير على حسن سير العمليات الانتخابية، وأعطيت الحق في إخراج أي شخص من المراكز المتعلقة بالاقتراع والفرز، ولها الحق في الطلب من رجال الأمن العام إخراجه بالقوة من أجل الحفاظ على نزاهة وحرية الانتخاب وحتى تحويله للقضاء، ونص القانون على جرائم الانتخاب والعقوبة بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد عن سنة واحدة، أو غرامة مالية لا تقل عن مائتي دينار ولا تزيد عن خمسمائة دينار أو بكلتا العقوبتين لكل من يرتكب فعلاً يؤثر على سير العمليات الانتخابية وحدد القانون الجرائم بالأمور الآتية :-

- \* الاحتفاظ ببطاقة الغير
- \* إنتحال شخصية الغير بقصد الاقتراع ( التزوير )
- \* إستخدام الحق في الاقتراع لا أكثر من مرة
- \* حمل سلاحاً نارياً أو اي اداة تشكل خطراً
- \* شراء الاصوات
- \* التأثير على حرية الانتخاب أو إعاقته
- \* العبث بصناديق الاقتراع أو الجداول الانتخابية أو اوراق الاقتراع.

وشدد القانون العقوبة على الموظفين العاميين أعضاء اللجان المركزية والفرعية في كل المراحل للعملية الانتخابية إذا ما قاموا بأعمال التزوير أو الاحتيال للتأثير على نتائج الانتخاب العام، ومن الناحية العملية فإن المعايير المطبقة قريبة نسبياً من المعايير الدولية المتبعة في العديد من الدول، ولكن السؤال هو مدى أو مستوى درجة الحياد؟

فالوسائل المتبعة في الكثير من الدول هو وجود لجنة خاصة ومستقلة ومحيدة للإشراف على العمليات الانتخابية بجميع مراحلها، أو أن يكون هناك إشراف كلي للسلطة القضائية كونها سلطة مستقلة عن بقية السلطات، إلا أنه في الحالة الأردنية فالسلطة التنفيذية ممثلة بوزارة الداخلية هي المشرف الرئيس والفاعل عملياً على مجريات العملية الانتخابية مع مشاركة جزئية أو تكاد تكون



شكالية من قبل السلطة القضائية، واشرافها يبدأ من توزيع البطاقات الانتخابية مروراً بالاقتراع والفرز وإنهاءً باعلان النتائج. أما فيما يتعلق بالطعون النيابية فإن الدستور أعطى الحق للمجلس نفسه ( مجلس النواب) بالنظر بجميع الطعون المقدمه من الناخبين أو المرشحين الذين لم يحالفهم الحظ بالفوز.

أما عملياً فإن العمليات الانتخابية يشوبها العديد من التجاوزات التي تؤثر على سير العملية والنتائج معاً. ففي إنتخابات 2003 على سبيل المثال، استغل بعض المرشحين واتباعهم نقطة الضعف الفنية في البطاقة الانتخابية وازالة ختم النجمة وإعادة إستخدامها ثانية وهكذا، إذ تم إستخدام أجهزة فنية كهربائية ومسح ختم النجمة لإعادة إستخدام البطاقة، وقد تم ذلك على نطاق واسع في العديد من الدوائر الانتخابية مما أثر على نتائج الإنتخاب العام في كثير من المناطق، ومن الزاوية القانونية والفنية فان الحكومة تتحمل المسؤولية الكاملة عن هذا الخطأ الفني الذي ساعد على التزوير إذ كان من الاجدر إختيار وسيلة أفضل وختم لا يمكن إزالته بسهولة، وقد طلب الملك من الحكومة إجراء تحقيق في هذه التجاوزات لكن التحقيق لم يتم بصورة جادة وطوي الملف.

وفيما يتعلق بظاهرة شراء الاصوات من قبل بعض المرشحين واتباعهم من ذوي الملاءة المالية وجريمة حجز بطاقات الناخبين لمنعهم من الإنتخاب لمرشحين منافسين فهي موجودة ولكنها محدودة الإنتشار، فالظاهرتان موجودتان ويعاقب عليهما القانون، ويتم التعامل معهما بصورة سرية وغير معلنة في بعض الدوائر.

وقد إثرت ضجة إعلامية وسياسية حول هذه التجاوزات إلا أن استطلاعاً للرأي العام أجراه مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الاردنية أفاد بأن 70% من العينة يرون ويعتقدون إن الإنتخابات كانت حرة ونزيهة. **وحسب الاستطلاع المعد لغايات هذه الدراسة أشار أن ما نسبته 44% عن موافقتهم على أن العملية الانتخابية تجري بحرية ونزاهة .**

إن التجاوزات اثناء العملية الانتخابية تحدث باستمرار من إستخدام الحق في الإنتخاب اكثر من مرة، والتصويت بدل الاخرين الغائبين، والتأثير على إرادة الناخبين بوسائل متعددة، وزيادة عدد اوراق الاقتراع في بعض الصناديق تحدث في معظم الإنتخابات الأردنية ولكنها ليست في كل الدوائر وبصورة نسبية، وعلى الرغم من حدوثها فإن قانون الإنتخاب قد وضع لها عقوبات وجرمها لكن تطبيق القانون تدخل به وتؤثر عليه متغيرات متعددة معظمها إجتماعي تدفع بعدم تطبيقه.

### 1-3-3 جهة / آليات فعالة وحيادية للنظر بالطعون النيابية

أعطى الدستور الحق للفصل في صحة النيابة لمجلس النواب نفسه، إذ يحق لكل مرشح أو ناخب الطعن في صحة عضوية أي من النواب، وعليه أن يقدم إلى سكرتاريه المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب في دائرته طعناً يبين فيه الاسباب القانونية لعدم صحة نيابة المطعون فيه، ولا تعتبر النيابة باطلة الا بقرار يصدر بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس، وبهذه الحالة يعتبر مجلس النواب جهة غير محايدة للنظر في الطعون القانونية التي تقدم في صحة نيابة أحد الأعضاء، إذ من المفترض أن تكون الجهة التي تبت أو تقضي بالطعون جهة محايدة مستقلة أو محكمة متخصصة، أو السلطة القضائية من خلال محاكمها المتعددة، مثل محكمة العدل العليا على سبيل المثال، وعبر تاريخ مجلس النواب الأردني لم تسجل أي سابقة في إلغاء نيابة اياً من أعضاء مجالس النواب بطريقة الطعن هذه، وتشير الدراسات ان الأنظمة السياسية المختلفة تعتمد اسلوبان هما الرقابة القضائية بمعنى إعطاء مهمة الفصل في صحة

النيابة إلى السلطة القضائية، لأن الفصل في المنازعات القانونية من طبيعة أعمال هذه السلطة على افتراض أنها سلطة مستقلة عن باقي السلطات، والاسلوب الآخر هو الرقابة السياسية، ويتم إعطاء الفصل في صحة النيابة إلى المجلس نفسه، وهذا مأخوذ به في الحالة الأردنية على أساس أن السلطة التشريعية سلطة مستقلة، وبهذا تمتنع على السلطتين التنفيذية والقضائية التدخل في شؤون السلطة التشريعية، وهذا الاسلوب يقود إلى محاباة النواب لبعضهم البعض وإقصاء الخصوم السياسيين من تحقيق قواعد العدالة والانصاف، وهذه الامور تثير تساؤلات عن جدوى وفعالية هذا الاسلوب.

أما لجان الطعون فهي لجان يتم تشكيلها بحكم الدستور إستناداً للمادة 71 منه، وكذلك نص المواد (23-34) من النظام الداخلي لعام 1996، وقد بينت مواد النظام الداخلي الاحكام المتعلقة بالطعون من حيث تشكيلها وآليات عملها والشروط الشكلية الواجب توفرها في طلبات الطعون وحق لجان الطعون في إستدعاء الشهود وتبادل اللوائح ثم إصدار القرار وعرضه على المجلس.

وبعد إعلان نتائج الإنتخاب العام للمجلس الرابع عشر تموز 2003 قدم (53) طعناً باثنتان وثمانون (82) نائباً ووصلت نسبة الطعون الى 74.5% من مجموع أعضاء المجلس، وهؤلاء تم الطعن بصحة نيابتهم لعدة اسباب قانونية، وشكلت لهذه الغاية سبع لجان (7) للنظر في جميع هذه الطعون المقدمة من الناخبين (المواطنين) ومرشحين لم يحالفهم الحظ بالنجاح في تلك الإنتخابات، وقد نسبت للجان السبع المشكلة من المجلس برد جميع هذه الطعون المقدمة إليها ووافق المجلس على تنسيبات تلك اللجان بالرد. أما القضايا التي تم الطعن بها تتمثل بالآتي :

- طعون متعلقة بازالة ختم النجمة عن بطاقة الإنتخاب وإعادة إستخدامها
- إستخدام حق الإنتخاب لأكثر من مرة (تكرار التصويت)
- جمع بطاقات المواطنين ومنعهم من التصويت لصالح مرشحين معينين
- الإنتخاب في دائرة غير الدائرة الإنتخابية المخصصة له
- عدم توفر شروط الترشيح لبعض النواب (الشروط الدستورية)
- إجراءات لجان الاقتراع والفرز
- الزيادة في صناديق الاقتراع أكثر من 5%
- التصويت عن الغائبين والموتى
- عدم دستورية قانون الإنتخاب

وعبر تاريخ مجالس النواب لم يحصل أن تم إسقاط عضوية أي عضو عن طريق لجان الطعون وحتى لو كانت الطعون صحيحة وقانونية فإن النتائج معروفة سلفاً برد هذه الطعون كقاعدة عامة لا يوجد عليها استثناء. **وأشار الاستطلاع إلى أن ما نسبته 56% من المرشحين يملكون إمكانية الطعن بنتائج الانتخابات.**

#### 4-1 المحاسبة في الانتخابات

##### 1-4-1 عدم تحكم العصبية في خيار المقترعين

لعب قانون الصوت الواحد المطبق منذ عام 1993 دوراً أساسياً في عملية تفتيت البنى الاجتماعية فازدادت الاختلافات والانقسامات بين العشيرة والعائلة الواحدة، فالتنافس على الأساس العشائري والعائلي أصبح قويا جداً، إذ يترشح من العائلة الواحدة أكثر من مرشح مما يضعف قوة المرشحين لتشتت الأصوات في كثير من المناطق، ففي بعض الدوائر في المناطق العشائرية وهي القاعدة العامة ونتيجة لطبيعة البنى التقليدية واستمرار قياداتها تلعب العصبية

العشائرية دورا أساسيا في مجريات العملية الانتخابية إذ ان كل عائلة ضمن العشيرة الواحدة تصوت لمرشحها وبالتالي يفقدون فرصة النجاح لتشتت الاصوات، ناهيك عن أن نسب المشاركة ترتفع بصورة عالية تصل ما فوق 82%، فالانتخابات تتم على أساس عشائري تقليدي في العديد من المناطق باستثناء بعض المدن التي تظهر بها الحزبية، ومؤسسات المجتمع المدني، وفي كثير من الأحيان يترشح بعض الحزبيين على أساس القاعدة العشائرية ولولا قواعدهم العشائرية لا يمكن أن يصلوا للبرلمان.

#### 2-4-1 عدم تحكّم العلاقات الشخصية في خيار المقترعين

وفي بعض الدوائر الانتخابية تلعب العلاقات الشخصية والصدقات دورا ولكنه ليس بالدور الواسع، فالعلاقات الاجتماعية التي تقوم على النسب او الصداقة هي احد معايير اختيار المرشحين فكثير من المرشحين يعتمدوا على صداقاتهم في الحي او المدينة او الدائرة الانتخابية كما وتلعب زميلات المدرسة او الجامعة دوراً ولكن هذه الادوار او المعايير في الاختيار لا تشكل الا نسبة قليلة إذ ان الاساس هو العشيرة أو القبيلة او الحزب وبالذات جماعة الاخوان المسلمين فالتنظيم الحزبي هو الذي يرشح وهو الذي يدفع بزخم الناخبين نحو مرشحه.

#### 3-4-1 عدم تحكّم العلاقات الزبائنية في خيار المقترعين

وتتحكّم العلاقات الزبائنية وبالذات في المدن الكبرى والمناطق الحضرية ولدى المرشحين ذوي الملاءة المالية دورا أساسيا في الحصول على التأييد والاصوات ويبقى دورها ضعيف جدا في التأثير على نتائج الانتخاب.

#### 4-4-1 تؤدي الانتخابات الى تغيرات في تركيبة البرلمان تعكس فعليا مدى رضى المواطن عن الاداء البرلماني

أما نسب الترشيح لمقاعد البرلمان فهي عالية نسبيا ففي أول انتخابات عام 1989 بعد إعادة المسار الديمقراطي ترشح 654 شخصا على 80 مقعداً وبمعدل 8 مرشحين لكل مقعد، أما في انتخابات 2003 فقد ترشح (765) مرشحا على 110 مقاعد وبمعدل 7 مرشحين لكل مقعد، أما نسبة التغير في أعضاء البرلمان من دورة إلى دورة أخرى فهي كبيرة ففي انتخابات 1997 عاد من النواب السابقين ثمانية 21 نائبا وبنسبة 26%، وفي عام 2003 عاد منهم ثمانية 19 نائبا وبنسبة 23%، وأن دل هذا على شيء انما يدل عن فقد ثقة المواطن بالنائب وضعف ادائه وعدم رضاه النفسي عن الاداء مما ينعكس على المرشحين النواب سابقا والظاهرة العامة ان معظم النواب السابقين يتقدموا ثانية لخوض الانتخابات.

#### 5-1 المشاركة

##### 1-5-1 تواصل النائب الدوري بالناخبين

تتباين علاقة النائب بناخبيه، فالتواصل الدوري مقطوع باستثناء مع النواب الحزبيين وبالذات نواب حزب جبهة العمل الإسلامي والذين يتواصلون مع ناخبهم من خلال مؤسسات ومراكز اجتماعية ودينية، وبالنسبة إلى أغلبية النواب فإن العلاقة تتمثل بالخدمات التي يقدمها النائب لناخبيه، وبالذات الذين تربطه بهم جملة من المصالح أهمها المصالح الانتخابية، أو صلات القربى ويعتبر النائب الأردني نائب خدمات، وندر ما يكون نائبا سياسيا أو مشرعا بالمعنى الدقيق

للحكمة. لأن أغلبية النواب يتم انتخابهم استناداً للبنى التقليدية العشائرية وعلى أساس تقديم الخدمات وتحقيق مصالح تلك الفئات التي يمثلها، ومن هنا فالتواصل السياسي شبه مقطوع ولا يتم إلا عند نهاية مدة المجلس وقرب موعد الانتخابات حيث أن أغلبية أعضاء مجلس النواب يترشحوا لدورات أخرى، ويتركز التواصل بالإطر الاجتماعية مثل الولائم والأفراح، والأفراح، والعطوات، والصلحات العشائرية، ومناسبات اجتماعية مختلفة، والأصل أن مسؤولية الناخب في إجراء محاسبة وإعادة تقييم العلاقة لكن ثقافة المحاسبة غير متوفرة بشكل واسع، وبشكل عام، فإن أغلبية أعضاء المجلس النيابي يقوموا بالدور الخدمي أكثر منه دوراً سياسياً أو رقابياً أو حتى التشريعي ويبقى الأمر بإطاره الشكلي في كثير من الأحيان وبالنظر إلى مبدأ المحاسبة من خلال إعادة الانتخاب فإن كثير من النواب يفشلوا في إعادة انتخابهم إما بسبب شدة التنافس العشائري وأحياناً من باب عدم ثقة الناخبين بهم. **وقد اظهر استطلاع الرأي بان ما نسبته 44% يعتقدون أن النواب لا يتواصلون دورياً مع ناخبيهم للتداول في الشأن العام .**

### 2-5-1 تواصل مع / استشارة هيئات المجتمع المدني والخبراء

تشير المعلومات إلى تدني العلاقة بين النواب ومؤسسات المجتمع المدني، إذ لا يوجد لقاءات أو جلسات دورية ومنظمة للتشاور، لكن تحصل أحياناً لقاءات عندما تكون هناك تشريعات تتعلق بقضية أو موضوع تهتم به تلك المؤسسات ومن الممكن القول أن النقابات المهنية ومؤسسات المرأة (النسوية) هي الأكثر فاعلية في هذا المجال وذلك لما تمتلكه من قوة تنظيمية وتشكل أحياناً قوى ضاغطة بالمعنى الحقيقي، وعلى سبيل المثال الحصر استطاعت النقابات المهنية تجميد النظر بمشروع قانون النقابات المهنية الجديد. **واظهر الاستطلاع أن ما نسبته 53% لا تعتقد أن النواب يستشيرون هيئات المجتمع المدني ويرى ما نسبته 96% من المبحوثين بضرورة أن يكون هناك مزيداً من التشاور والتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني**

### 3-5-1 جلسات استماع دورية للمعنيين في المجتمع المدني في اللجان والجلسات العمومية للبرلمان

أما التعامل مع الخبراء والمستشارين وذوي الاختصاص فإنه يحدث في أضيق الحدود ولا يأخذ طابع الاستمرارية أو الدورية. حيث يتم التعامل مع مؤسسات المجتمع المدني أحياناً وفي قضايا محددة تهم شأن تلك المؤسسات وليس بصورة مستمرة ودائمة وكذلك الأمر بالنسبة للخبراء.

### 2- استقلالية البرلمان

#### 1-2 استقلالية البرلمان كمؤسسة

#### 1-1-2 ضمانات الدستور لاستقلالية البرلمان

أخذ النظام السياسي الأردني بمبدأ الفصل المرن بين السلطات، أي انه لم يطبق مبدأ فصل السلطات بصورة كاملة أو مطلقة، وتعتبر السلطة التشريعية مستقلة في اختصاصاتها ودورها التشريعي والرقابي أما علمياً فإن الصلاحيات المخولة لرئيس السلطة التنفيذية والسلطة التنفيذية ذاتها تفقد السلطة التشريعية استقلالها الحقيقي إذ ان هناك تغولاً من التنفيذية على حساب التشريعية، ولكن هناك حالة من التداخل والتعاون في أعمال السلطتين، إذ تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتكون مجلس الأمة من مجلسا الأعيان والنواب، وأن مبدأ المساواة بين المجلسين قائم إلا أن هناك مجموعة من الاختصاصات منوطة فقط بمجلس النواب وهي:-

- طرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء.

- اتهام الوزراء وتحويلهم للمحاكمة.
- دعوة مجلس الأمة للانعقاد في دورة استثنائية
- ارتباط ديوان المحاسبة كجهاز رقابي مالي.
- نصت المادة 119 من الدستور على ارتباط ديوان المحاسبة بمجلس النواب انطلاقاً من مبدأ المسؤولية المالية للسلطة التنفيذية أمام مجلس النواب عن كافة المخالفات المالية المرتكبة.

وأعطى الدستور في مادته (51) مبدأ المسؤولية أمام مجلس النواب بالقول: (رئيس الوزراء والوزراء مسئولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول عن أعمال وزارته))، ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء تأجيل الاقتراع على الثقة وتعد جلسة الثقة بناء على طلب موقع من عشرة نواب على الأقل، ونص الدستور على أن كل وزارة تؤلف عليها تقديم بيانها الوزاري خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها، وفي المجال التشريعي نص على أنه لا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان (الأعيان والنواب) وصدق عليه الملك.

ويلاحظ من النصوص الدستورية مدى استقلالية السلطة التشريعية وحجم الصلاحيات المخولة لها، وبالذات مجلس النواب المنتخب شعبياً ومباشرة، فالاستقلالية الكاملة في مجال التشريع يشوبها نص معطل يجعل من الأعيان شريكاً رئيسياً إذ أنه مجلس معين من قبل السلطة التنفيذية ممثلة برأس الدولة وهذا يحد من مبدأ الاستقلالية للسلطة التشريعية وبالذات مجلس النواب وكثير من القوانين تعاد إلى النواب وأحياناً توقف في إدراج رئاسة الأعيان لفترات، إذ أن هناك ستة قوانين في الفترة الحالية ينطبق عليها هذا الأمر. والحقيقة تقال أن مجلس الأعيان يقوم بتصحيح وتعديل كثير من القوانين التي تقرر من مجلس النواب، إذ أن الأعيان يتمتعون بخبرة واسعة، وتجربة عميقة وهذه تنعكس على حسن الأداء وفترة القوانين والتسرع في إنجازها من قبل النواب، فإنه في هذا الحالة يلعب دوراً إيجابياً في تصحيح المسار الدقيق للتشريع بما يتوافق مع رؤية السلطة التنفيذية.

## 2-1-2-2 انفرد البرلمان في ادارة نفسه، ميزانيته وموظفيه

ومن مؤشرات استقلال مجلس النواب أنه ينفرد بعملية إدارة شؤونه من خلال جهاز إداري متكامل يقدم الأعمال الفنية والمعلوماتية والإدارية والخدمية اللازمة لقيام أعضاء المجلس بوظائفهم الدستورية التشريعية والرقابية، ويأخذ مجلس النواب استقلالية إدارية بعدما كان في السابق مرتبطاً برئيس مجلس الأعيان في كل المجالات، فالاستقلالية واضحة في إدارة شؤونه بنفسه من خلال تعيين الموظفين وتحديد أجورهم ومراقبة أدائهم لأعمالهم وترقيتهم وتأديبهم وعزلهم عن الوظائف التي يشغلونها، وينفرد بوضع موازنته المالية بالتعاون مع دائرة الموازنة العامة في وزارة المالية، وتحديد بنودها وآليات صرفها وإمكانية إجراء مناقشات مالية من بند إلى آخر عند الحاجة، وهذا ينطبق على مجلس الأعيان والنواب أي البرلمان بكامله في مستوى الاستقلالية وإدارة شؤونه الإدارية والمالية بنفسه.

## 1-2-1-2 وضع نظامه الداخلي

وأعطى الدستور الحق لمجلس النواب بوضع الأنظمة الداخلية التي تنظم كافة إجراءاته، ويدعى النظام الداخلي لمجلس النواب لتنظيم وضبط كافة إجراء المجلس ضمن اختصاصاته التشريعية والرقابية، وتعرض هذه الأنظمة على الملك للتصديق عليها، وقد صدر النظام الداخلي للأحداث لمجلس النواب في تاريخ 16/3/1996، وهذه الأنظمة يجب أن لا تخرج عن مضمون المواد الدستورية ويجب أن تلتزم بها، وهناك محاولة جديدة لإعادة صياغة النظام الداخلي لمجلس النواب كمقترح لكنه في طور الإجراءات. وهناك مقترحات جديدة مثل قضية الأسئلة وضرورة ضبطها في مدتها الدستورية ثمانية أيام للإجابة وان تكون لها جلسات خاصة، وهناك مقترح يتعلق بالعرائض التي تقدم للنواب إذ لا يوجد نص تفصيلي للتعامل معها، ومقترح يتعلق بالاعتراف بالكتل البرلمانية ورفض من المجلس بحجة أن الكتل غير ثابتة، واحتوى المقترح أن يكون رؤوس الكتل التي يزيد عددها عن عشرة نواب أعضاء في المكتب الدائم للمجلس، ومن أهم المواضيع المطروحة هو طريقة النقاش تحت القبة وخصوصاً لأعضاء اللجان الذين يدرسون القوانين و يعطون أرائهم داخل اللجان التي يؤخذ بها لا يجوز مناقشتها ثانية فما دام الرأي قد أخذ به فلا داعي للتكرار، ولكن إذ كان مقترحه لم يؤخذ به داخل اللجنة فله الحق في مناقشته تحت القبة. ورفض المجلس اقتراح يتعلق بإضافة لجنة للسلوك البرلماني، ومراقبة مسلكيات النواب من حضور، ومشاركه في اللجان إلى غيرها ولكنها مقترحات تم رفضها في القراءة الأولى.

#### 2-2-1-2 انفرد البرلمان بوضع موازنته وانفاقها

بلغت الموازنة المالية للبرلمان (الأعيان والنواب) لعام 2006 مبلغ 7.605.000 دينار أردني، مبنية على عدة فصول منها مخصصات الأعيان والنواب، الرواتب والأجور والنفقات التشغيلية، والنفقات التمويلية و نفقات أخرى، ويقوم رئيس كل من المجلسين بإدارة الشؤون المالية من خلال الدائرة المالية المستقلة في المجلسان، وبالنظر إلى موازنة مجلس النواب فإنها تبلغ خمسة ملايين دينار أردني للعام الحالي 2006 يذهب جزء كبير منها كمخصصات ومكافآت للنواب وتبلغ تلك المخصصات 1.980.000، ورواتب الموظفين الإداريين وغيرهم تبلغ 1.246.000، وتبلغ النفقات التشغيلية 1.2960.000، وبند السفر في المهمات الخارجية والزيارات يبلغ 340.000 لعام 2006، وبلغ فعليا العام الماضي 2005، 950.000 دينار أردني، وهذه الأرقام المتعلقة بالموازنة يذهب ما يزيد عن ثلثها رواتب ومكافآت وهي بالمقارنة مع العديد من البرلمانات المتشابهة لا تساوي شيئا إذ أن الاحتياجات أكثر لتفعيل العمل وتحسين الأداء.

#### 3-2-1-2 انفرد المجلس في تعيين الموظفين في البرلمان

يتولى رئيس مجلس النواب والمكتب الدائم والأمين العام للمجلس القيام بعملية إختيار وتعيين الموظفين الإداريين والفنيين والمستشارين وكافة امور التعيين تتم عن طريق رئيس المجلس وهو مستقل بهذه الخاصية لا يشاركه احد بذلك، وتتولى امانة المجلس الاشراف عليهم، وتحديد اجورهم وترقيتهم وتأديبهم أو الاستغناء عن خدماتهم.

#### 4-2-1-2 تولى المجلس ضبط آمنه من خلال قوى امنية تابعة لها

أما بالنسبة للمحافظة على النظام العام والأمن داخل المجلس وحوله و ضمن حرمه فهي من اختصاص المجلس وحده، ويقوم بذلك الرئيس باسم المجلس ولا يجوز استدعاء القوات الأمنية غير شرطة المجلس إلا بطلب منه. وتوضع قوات شرطة كافية لحفظ الأمن تكون تحت إمرة

الرئيس ومستقلة عن أي سلطة أخرى وتتلقى الأوامر منه، فالمجلس يحظى بالاستقلالية في حفظ أمنه ونظامه العام.

### 3-1-2 تحديد دورات انعقاد المجلس في الدستور

هناك ثلاثة أنواع من الدورات لمجلس الأمة (البرلمان)، والمقصود بالدورة هي فترات انعقاد المجلس (الاجتماع)، وهذه الدورات هي:

- الدورة العادية
- الدورة غير العادية
- الدورة الاستثنائية
- 

الدورة العادية حددت بدورة واحدة في غضون كل سنة ومدتها أربع شهور، والملك يدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورته العادية في اليوم الأول من تشرين الأول من كل سنة، وإذا كان اليوم المذكور عطلة رسمية ففي أو يوم يليه لا يكون عطلة رسمية، وإذا لم يدع مجلس الأمة إلى الاجتماع بمقتضى الفقرة السابقة فيجتمع من تلقاء نفسه كما لو كان قد دعي بموجبها.

وأعطى الدستور الحق للملك في إرجاء اجتماع مجلس الأمة لتاريخ يعين في الإرادة الملكية على أن لا تتجاوز مدة الإرجاء شهرين، وتمتد الدورة العادية مدة أربعة أشهر إلا إذ حل الملك مجلس النواب قبل انقضاء تلك المدة، ويجوز للملك أن يمدد فترة الدورة العادية مدة أخرى لا تتجاوز ثلاثة أشهر، وعند انتهاء مدة الدورة أو أي تمديد لها يفض الملك الدورة.

واستناداً لنصوص الدستور فإنه يحق للملك أن يؤجل جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات فقط، وإذا كان قد أرجئ اجتماع المجلس بموجب المادة 78 فلمرتتين فقط على أنه لا يجوز أن تزيد مدة التأجيلات في الدورة الواحدة على شهرين بما في ذلك مدة الإرجاء، ولا تدخل هذه التأجيلات في حساب مدة الدورة.

أما النوع الثاني من الدورات فهو الدورات غير العادية، وهي الدورات التي تتم نتيجة لحل البرلمان وإجراء الانتخاب العام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر، ولا يجوز أن تتجاوز مدة الدورة غير العادية في أي حال يوم 30 أيلول وتفض الدورة لتمكين المجلس من عقد دورته العادية في أول تشرين الأول.

والنوع الثالث من الدورات هو الدورة الاستثنائية وأعطى الحق للملك والمجلس نفسه بعقدها، وهي دورة عند الضرورة ولمدة غير محدودة من أجل إقرار أمور معينة تبين في الإرادة الملكية وتفض بإرادة، ويحق كذلك للأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب طلب عقد دورة استثنائية توضح فيه الأمور المراد بحثها، وأثناء الدورة الاستثنائية لا يجوز مناقشة أي أمر أو موضوع لم يرد ذكره بالإرادة الملكية، ففيها تحدد الموضوعات ولا يجوز الخروج عنها ومناقشة أي أمر لم يرد ذكره.

### 4-1-2 تحديد ولاية البرلمان في الدستور

نصت المادة 68 فقرة "1" ان مدة مجلس النواب اربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ اعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية، وللملك ان يمدد مدة المجلس بارادة ملكية الى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد عن سنتين

### 5-1-2 وجود شروط واضحة لحل او تقصير ولاية مجلس النواب

إن المقصود بحل مجلس النواب إنهاء حياة المجلس قبل إنتهاء مدته الدستورية وهي أربع سنوات، وأعطى حق الحل للسلطة التنفيذية ممثلة بالملك كرئيس لها، والملك يقوم بإعلان عملية الحل من خلال إرادة ملكية تكون موقعة من قبل رئيس الوزراء والوزير المختص وهذه العملية مرهونة بشروط دستورية كي لا تتعسف السلطة التنفيذية باستخدام هذا الحق، وتتمثل شروط حل مجلس النواب بالآتي :-

يجب إجراء انتخاب عام خلال أربعة أشهر من تاريخ الحل، إذا لم يتم الانتخاب بعد انقضاء الشهور الأربعة يستعيد المجلس القديم سلطاته الدستورية ويجتمع فوراً كان الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد، ولا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه، وضرورة تسبب الإرادة الملكية أي تحديد سبب أو أسباب حل المجلس، أي أن يكون هناك سبب كاف للحل، ولا يجوز للوزير أن يرشح نفسه للانتخابات العامة عند الحل إلا إذا استقال من منصبه قبل 15 يوماً قبل بدء الترشيح.

إن حل المجلس يعود إلى جملة من الأسباب أهمها طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية وهي حالات عدم التعاون والتي تدفع بحل المجلس إضافة للظروف السياسية والاقتصادية والمتغيرات الجديدة التي أحيانا تساهم في إجراء انتخابات جديدة، وكثيراً ما حل مجلس النواب الأردني قبل انتهاء مدته الدستورية بأشهر من أجل إعطاء فرصة لانتخاب مجلس جديد خوفاً من أن يقوم النواب باستغلال استمرارهم كأعضاء وربما هذا يؤثر على سير الإجراءات والعملية الانتخابية.

## 2-2 حماية البرلمانين

### 1-2-2 تكريس الدستور للحصانة البرلمانية

كرس الدستور الأردني مبدأ الحصانة البرلمانية لأعضاء مجلس الأمة بشقيه الأعيان والنواب لممارسة أعمالهم واختصاصاتهم الدستورية داخل المجلس بكل حرية ودون أدنى خوف أو حرج أو تأثير من قبل السلطة التنفيذية أو أي جهة أخرى، وتتمثل هذه الحصانة بعدم إيقاف (حبس) أو محاكمة أي من أعضاء مجلس الأمة الأردني أثناء مدة انعقاد المجلس ودون أن يصدر قرار من المجلس المنتسب إليه ذلك العضو، ولا يجوز إيقافه أو محاكمته ما لم يقبض عليه متلبساً بجريمة جنائية وذلك استناداً لنص المادة 86 من الدستور ( لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو ينتسب إليه قراراً بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كاف بتوقيفه ومحاكمته وما لم يقبض عليه بحالة التلبس بجريمة جنائية وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فوراً)، ومن هنا فإن رفع الحصانة عائدة للمجلس الذي ينتسب إليه العضو.

أما الفقرة الثانية من نفس المادة فقد نصت على أنه ((إذا أوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعاً فيها فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس المنتسب إليه ذلك العضو عند اجتماعه الإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم). ومن منطوق النص الدستوري السابق فإن رفع الحصانة لا يجوز إلا من المجلس المنتسب إليه ذلك العضو ونقصد (مجلسي الأعيان والنواب) فهي إذاً محصورة فقط بالمجلس، وفي حالات الطلب برفع الحصانة يجب أن يوافق المجلس بالأكثرية المطلقة كي ترفع الحصانة عن العضو، وترفع الحصانة حكماً في حالة إلقاء القبض على عضو متلبس بجريمة جنائية. ونصت المادة 135 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه لا يجوز خلال دورة انعقاد المجلس ملاحقة العضو جزائياً أو اتخاذ إجراءات جزائية أو إدارية بحقه أو إلقاء القبض عليه أو توقيفه إلا بإذن من المجلس باستثناء حالة الجرم المشهود، ونصت المادة 141 من النظام الداخلي على أنه للعضو الذي رفعت عنه الحصانة ولم يوقف الحق في حضور الجلسات واجتماعات اللجان والمناقشة وحق التصويت،

ونصت المادة 142 من النظام الداخلي أنه ليس من حق النائب أن يتنازل عن حصانته دون موافقة المجلس، ومن خلال هذه النصوص السالفة الذكر إن رفع الحصانة من حق المجلس وليس العضو، وإذا طلب ذلك فهي تحتاج إلى تصويت الأكثرية المطلقة.

### 1-1-2-2 تقليص إمكانية رفع الحصانة النيابية في بعض الحالات

ترفع الحصانة حكماً في حالة القبض على العضو متلبساً بجريمة جنائية، أما باقي الحالات فيترك أمرها لتقرير اللجنة القانونية الذي يقدم للمجلس من أجل التصويت عليه ويحتاج إلى الأكثرية المطلقة من اصوات المجلس وبهذه الحالة في معظم الاحيان من الصعوبة بمكان الوصول الى هذه النسبة وبذا تنقلص احتمالات رفع الحصانة لوجود هذا الشرط في نصاب التصويت.

### 2-1-2-2 آليات واضحة لرفع الحصانة عن البرلماني

ونظم النظام الداخلي آليات رفع الحصانة النيابية، فطلبات رفع الحصانة تقدم عن طريق السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الحكومة باتخاذ الإجراءات الجزائية إلى رئيس المجلس مشفوعاً بمذكرة تشمل نوع الجرم ومكانه وزمانه والأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات عاجلة ويحال الطلب إلى اللجنة القانونية لفحصه والنظر فيه وتقديم تقرير عنه خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين، ويحال التقرير إلى المجلس لاتخاذ قراره فيه، وقرار رفع الحصانة محصوراً بالفعل الوارد في طلب الأذن، ولا يمتد ليسري على أفعال أخرى، وليس للمجلس أن يفصل في موضوع التهمة ويقتصر دوره على الأذن بالإجراءات فقط، وعبر تاريخ المجلس منذ عام 1989-2006 قدمت طلبات رفع الحصانة خمس مرات ولم يتم التصويت عليها وانتهت عند اللجنة القانونية بعنى انه لم يتم رفع الحصانة عن اي عضو طيلة الفترات السابقة.

### 2-2-2 ضمان دستوري لحرية المشرع في التعبير

ضمن الدستور الاردني الحق في مادته 87 لكل أعضاء مجلس الأعيان والنواب ملء الحرية في التكلم وإبداء الرأي، ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس وقد نظم النظام الداخلي آليات وإجراءات التكلم وابدأ الرأي والمناقشة حسب ما ورد فيه من المادة 93-107 من النظام.

### 3-2-2 الأمن الجسدي

استناداً للأبعاد القانونية المعمول بها، فإنه لا يتعرض أعضاء البرلمان لتهديدات أمنية أو عسكرية ولم يسبق أن ذكر أن أي من أعضاء البرلمان قد مورست ضدهم مثل هذه الإجراءات الخارجة عن الشرعية القانونية، أو هددت حياتهم، أو إرغامهم على وجهة نظر معينة أو موقف معين. **واظهر الاستطلاع الذي اجري لهذه الغاية أن ما نسبته 96% يوافقون على عدم تعرض النواب للأذى الجسدي .**

### 4-2-2 تعويضات مالية ملائمة للبرلمانيين

استناداً إلى مبدأ استقلال السلطة التشريعية عن التنفيذية فإنه لا يجوز الجمع بين عضوية السلطة التشريعية والوظائف العامة، ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من

الأموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات، وأن لا تكون لديه أية منافع مادية لدى إحدى دوائر الحكومة بسبب عقد غير عقود استئجار الأراضي والأماكن ولا ينطبق ذلك على من كان مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص، وبدا أصبح النائب يتقاضى مكافأة مالية من الخزينة العامة للدولة للقيام بأعماله في التشريع والرقابة، وقد صدرت عدة قرارات عن مجلس الوزراء حددت فيها مخصصات النواب المالية وقد طرأت عدة تعديلات على هذه المخصصات إلى تم فيها مساواة النواب بالوزراء. وكما ورد في موازنة عام 2006 فإن مجموع مخصصات مجلس الأمة (البرلمان الأردني) 2.960.000، وتحديدًا مخصصات مجلس النواب وصلت إلى 1.980.000 دينار أردني سنويا والأعيان 990.000 دينار، هذا ويتقاضى عضو مجلس النواب مكافأة مالية شهرية بحدود 1500 دينار أردني وكذلك اعضاء مجلس الاعيان ولهم الحق في تقاضي رواتبهم التقاعدية السابقة وهو استثناء خاص لاعضاء المجلسين في المملكة حيث ان معظمهم قد عملوا باعمال سابقة او متقاعدين مدنيين وعسكريين وبالتالي تعدل رواتبهم التقاعدية في ضوء وضعهم الجديد ويحصل النواب على مبلغ 1000 الف دينار بدل سكن سنويا، وبذا يعتبرون من اصحاب الدخل العالية مقارنة بالحد الأدنى للاجور البالغ 95 دينار ومقارنة مع معدل الدخل السنوي للفرد الذي يصل تقريبا 2200 دينار اردني. **ويرى ما نسبته 43 % من عينة الاستطلاع بان النواب يحصلون على تعويضات مناسبة.**

## 5-2-2 عدم تعرض البرلمانيون لضغوط غير مشروعة من اجل اتخاذ قرارات معينة

أما في مجال الضغوط من قبل أصحاب المصالح، فهي متوفرة ولكن ليس بشكل واسع؛ وتظهر عند طرح موضوعات معينة فالضغوط من قبل بعض أصحاب الشركات الكبرى، والبنوك، ورجال الأعمال ممكنة الحدوث ولكن ليس بشكل موسع، مثل شركات التأمين، شركات الدخان، الاتصالات، والبنوك فقد حصل أن تحركوا لتشكيل قوى ضاغطة بالتعاون مع بعض أعضاء المجلس ذوي المصالح للتأثير على القرارات و التشريعات التي يصدرها المجلس في مواضيع محددة تهم أصحاب تلك الشركات والمصالح. **وبين استطلاع الرأي في هذه المسألة أن هناك تأثيرات دولية بنسبة 46 % بينما تعتقد مانسبته 67% بان البرلمان يتاثر بالضغوط من الجهات الحكومية.**

## 3-2 إستقلالية البرلمان في ممارسة مهامه 1-3-2 حصر صلاحية التشريع في البرلمان

يمارس البرلمان الأردني إختصاصاته الدستورية، والتشريعية، والسياسية، والمالية إستناداً إلى مبدأ إستقلاليته عن بقية السلطات، وتناط عملية إقتراح مشاريع القوانين بالسلطتين التشريعية والتنفيذية معاً، ويجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء المجلس أن يقترحوا القوانين ولا يعتبر مشروع القانون قانوناً إلا إذا مر بمراحلته الدستورية وهي الاقرار، والتصديق، والاصدار والنشر، ويعرض مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه، وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الاعيان ولا يصدر قانون الا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك اذ لم يرَ الملك التصديق على القانون فله، في غضون ستة اشهر من تاريخ رفعه اليه، ان يرده الى المجلس مشفوعاً ببيان اسباب عدم التصديق، واذا رد مشروع اي قانون ما عدا الدستور خلال المدة المبينة واقره مجلسا الاعيان والنواب بموافقة الثلثين وجب عندئذ اصداره، ولا يقف حق مجلس الامة عند اقتراح مشاريع قوانين جديدة بل يتعداه إلى إقتراح تعديل أو إلغاء قانون قائم، ويلاحظ أن نسبة إقتراحات القوانين من السلطة التشريعية قليلة بالمقارنة مع مشاريع القوانين المقترحة من قبل السلطة التنفيذية، وبين الاعوام 1989-2001

أنجزت المجالس المتعاقبة 369 قانوناً كان منها 80 قانوناً باقتراح من قبل السلطة التشريعية وبنسبة 21% من المجموع الكلي للقوانين المقترحة.

وأعطيت السلطة التنفيذية حق وضع القوانين المؤقتة ( الأنظمة التشريعية ) في حالات معينة نص عليها الدستور بالقول : عندما يكون مجلس الامة غير منعقد أو منحلأ، يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك، أن يضع قوانين مؤقتة في الامور التي تستوجب إتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف احكام الدستور قوة القانون على ان تعرض على المجلس في اول اجتماع له وللمجلس ان يقر هذه القوانين او يعدلها، اما اذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك ان يعلن بطلانها فوراً، ومن تاريخ ذلك الاعلان يزول مفعولها على ان لا يؤثر ذلك على العقود المكتسبة، ونتيجة لقصر مدة الدورة العادية للمجلس وهي اربعة شهور ( فترات الإنعقاد ) واحياناً دورة إستثنائية قصيرة، و نتيجة لكثرة الارجاء للانعقاد وتأجيل الإنتخابات احياناً فقد تم التوسع في استخدام المادة من الدستور 94 واصدار قوانين مؤقتة إستناداً لمبدأ الضرورة وغياب البرلمان، وعلى سبيل المثال لا الحصر، نتيجة لحل مجلس النواب عام 2001 وتأجيل اجراء الإنتخاب العام لمدة سنتين حتى عام 2003 قامت السلطة التنفيذية باصدار العديد من القوانين المؤقتة، وفي حالات سابقة وبالذات عام 1998 قامت محكمة العدل العليا باعلان بطلان قانون المطبوعات المعدل لعدم توفر عنصر الضرورة عندما صدر التعديل بقانون مؤقت، وبشكل عام فإن التوسع في الإستناد إلى المادة 94 من الدستور والتوسع في استخدامها يشكل استلاب لحق البرلمان وتعدي على حقوقه في عمليات التشريع، وفي نفس الوقت يثقل كاهل البرلمان بعدد كثير من القوانين التي يجب أن يتعامل معها في دوراته العادية مما يؤثر على دوره ويضعف حقه في الرقابة السياسية.

وتشير الوقائع التاريخية ونتيجة لغياب البرلمان في الفترة الواقعة ما بين 1973-1984 تم اصدار 494 قانوناً مؤقتاً، وفي الفترة الواقعة ما بين 2001/6/16 – 2003/6/17 وهي فترة حل مجلس النواب اصدرت السلطة التنفيذية 211 قانوناً مؤقتاً ولم تسبقها اي حكومة في تاريخ الاردن السياسي بهذا العدد من القوانين المؤقتة، ويمكن القول إن الاستمرار باصدار القوانين المؤقتة من قبل السلطة التنفيذية يشكل إستثناء على القاعدة العامة في اصدار التشريع الذي هو حق أصيل للبرلمان، وهذا الامر يدفع بقوة إلى القول بضرورة إنشاء محكمة دستورية حيث ان التوسع في هذا النهج يساهم بشكل أو بآخر بمخالفة أحكام الدستور والتعدي على صاحب الأختصاص الاصيل، وربما يقود الى التعدي على حقوق وحرريات المواطنين، وبعد صدور قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 أصبحت هذه المحكمة هي المختصة بالنظر بالطعون التي يقدمها أي متضرر من هذه القوانين المؤقتة مباشرة وبدعوى أصيلة، وبكل الاحوال فإن الدستور الذي منح هذه الصلاحية للسلطة التنفيذية في حالات محددة يجب ان لا تكون رخصة للسلطة التنفيذية في التوسع في إصدار مثل هذه القوانين وحتى مفهوم الصلاحيات التقديرية المعطى للسلطة التنفيذية هو مفهوم غامض وقابل للتوسع في التفسير.

### 2-3-2 صلاحية تشريع واسعة

يملك البرلمان صلاحيات واسعة في مجال التشريع في مختلف المناحي الاقتصادية، والسياسية والاجتماعية، والمالية وبقية الموضوعات التي تنظم مكونات وإحتياجات الدولة، باستثناء الموضوعات الواردة في المادتين 114، 120 من الدستور وهي الأنظمة المستقلة المتعلقة بتنظيم المرافق العامة، ونصت المادة 114 إن ( لمجلس الوزراء بموافقة الملك ان يضع أنظمة من اجل مراقبة تخصيص وإنفاق الاموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة " والمادة

120 من الدستور تتحدث عن التقسيمات الادارية في المملكة الاردنية الهاشمية وتشكيلات الدوائر ودرجاتها وأسمائها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعيين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك، إن إصدار الأنظمة المستقلة في الموضوعات السالفة الذكر هي من إختصاص السلطة التنفيذية ولا يجوز للسلطة التشريعية أن تتناول في تشريعاتها أيًا من هذه الموضوعات، وقد قرر المجلس العالي لتفسير الدستور أنه لا يجوز للقانون العادي الصادر عن السلطة التشريعية أن يتطرق إلى اي موضوع من الموضوعات الواردة والمحددة بنص المادتين 114 و120 من الدستور، واتي هذا التفسير إستناداً إلى التاكيد على أنه من الضمانات اللازمة لمبدأ إستقلال السلطة التنفيذية.

### 2-3-2-1 أمثلة لنطاق التشريع

#### 2-3-2-1-1 تنظيم الحريات العامة من خلال اطار قانوني يضعه البرلمان

السند الاساسي للحريات العامة هو المواد الدستورية من 5- 23 ولكن تطرح قوانين يتعلق جزء منها بموضوع الحريات العامة مثل قانون المطبوعات، قانون الاحزاب السياسية، وقانون الملكية الفكرية وغيرها من القوانين التي تنظم الحريات العامة وجميعها تمر بمراحلها الدستورية وضرورة اقرارها من قبل السلطة التشريعية بمجلسيها.

#### 2-3-2-1-2 اقتران اعلان حالة الطوارئ بموافقة البرلمان

أما موضوع حالات الطوارئ فهناك قانون الدفاع والاحكام العرفية كما ورد في المادتين 124 و125 من الدستور وهما صلاحياتان إستثنائيتان إعطينا للسلطة التنفيذية لمواجهة الحالات الطارئة التي تهدد أمن واستقرار البلاد، والصلاحيه التقديرية في تحديد طبيعة تلك الحالات هي من حق السلطة التنفيذية بصورة مطلقة، وهي غير مكلفة بإستشارة السلطة التشريعية أو أخذ موافقتها، ولا يوجد أي نص دستوري يقول بأخذ موافقة البرلمان فهي لا تخضع للرقابة البرلمانية الا بقدر ما تخضع اليه اعمال السلطة التنفيذية للرقابة، ولم تنص المادة 125 من الدستور على تعطيل البرلمان أو حله، وهذا يدل على حق البرلمان في ممارسة إختصاصاته بالرقابة السياسية في هذه الحالات.

#### 2-3-2-1-3 حصر حق فرض الضرائب والرسوم بالبرلمان

يقوم البرلمان بالرقابة المالية من خلال مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة التي تشمل نفقات وإيرادات الدولة، وكيفية إدارة الموازنة العامة من صلاحياته في إعتماده لمشروع قانون الموازنة العامه أو رفضها، وينص الدستور في مادته 111 أنه لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون.

#### 2-3-2-1-4 اقتران انفاق المال العام بموافقة البرلمان

وإن كل ما يستوفي من الضرائب والرسوم وغيرها من واردات الدولة لا بد أن تدخل الخزانة العامة للدولة، ولا يخصص أي جزء من اموال الخزينة العامة ولا ينفق إلا بقانون، وكذلك فإن كل إمتياز لمنح أي حق يتعلق بإستثمار المناجم والمعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون، إضافة إلى ما ورد في المادة 119 وإرتباط ديوان المحاسبة بمجلس النواب الذي يعمل

لمراقبة إيرادات ونفقات الدولة وطرق صرفها، إذ يقدم الديوان تقاريره وأرائه سنوياً أو كل ما طلب منه ذلك.

### 2-3-1-5 اقتران اقتراض المال من قبل الدولة بموافقة البرلمان

نصت المادة 33 فقرة 2 بأن المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين عامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة ومن هنا فإن عمليات اقتراض المال العام يجب المصادقة عليها بقانون.

### 2-3-3 غياب ضغوط غير شرعية على البرلمان من قبل السلطة التشريعية او جهات نافذة اخرى

من النواحي العملية فالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تشهد شداً وجذباً من حين لآخر وعلى الرغم من وضوح الاختصاصات الدستورية والوظائف لكلا السلطتين إلا أن العلاقة شهدت توترات متعددة ومختلفة الاسباب وحسب الظروف السياسية والاقتصادية التي تمر بها البلاد، وقد ساهم مجلس النواب نتيجة لمواقفه المتشددة من بعض الحكومات، إذ شكلت بعض التكتلات النيابية قوة ضغط أدت إلى تغيير أو إعادة تشكيل حكومات في مراحل مختلفة وإتسمت العلاقة أحياناً بشيء من الانسجام الذي كان احد اسبابه جملة الامتيازات التي حصل عليها النواب، وتشير الوقائع التاريخية أن العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية انها مرت في مراحل متعددة منها، حالات من التصادم أو التعاون المبني على تحقيق المصالح للاعضاء وللحكومة معاً أو السيطرة من المجلس على الحكومة في فترات معينة أو العكس، وبكل الاحوال فان اعضاء السلطة التشريعية ومجلس النواب بالذات يتعرضون لضغوط من قبل السلطة التنفيذية لتمرير قوانين معينة تريدها السلطة التنفيذية وتتم هذه من خلال تقديم بعض الامتيازات والخدمات او التوظيف من اجل تمرير بعض القوانين احيانا وهذه لا تتم الا في حالات قوانين معينة او ان تقوم السلطة التنفيذية بحملة علاقات عامة مع النواب باشكال مختلفة.

### 3- الاداء

#### 3-1 الفاعلية في التشريع

#### 3-1-1 بت البرلمان مشاريع القوانين واقتراحات القوانين ضمن دورة انعقاده

تحول مشاريع القوانين المقترحة من الحكومة أو البرلمان إلى رئيس مجلس النواب من أجل عرضها على المجلس فإذا قبلها المجلس تحول تلك المشاريع للجان المتخصصة لدراستها ومناقشتها ووضع توصيات بشأنها، وتعتبر أعداد مشاريع القوانين كثيرة التي تقدم للمجلس وبالذات القوانين المؤقتة، فعلى سبيل المثال حولت الحكومة للمجلس الرابع عشر ما يزيد عن 211 قانون مؤقت، ناهيك عن القوانين المرحلة سابقاً والموجودة في لجان البرلمان، منها ما هو مؤقت ومنها مشاريع قوانين عادية تنتظر فيها اللجان ويزيد عددها عن 64 قانون رحلت من الأعوام السابقة. وبالتالي فإن قدرة المجلس واللجان على إنهاء تلك القوانين في الدورات العادية أو حتى الاستثنائية يكاد يكون صعباً إذا ما أخذنا بعين الاعتبار إن مدة الدورة العادية هو أربعة شهور ينقضي نصفها في أمرين :

الأمر الأول هو اعطاء الثقة للحكومة نتيجة للتغيرات السريعة للحكومات في الأردن فقد تعامل هذا المجلس منذ إنتخابه في تموز 2003 مع ثلاث حكومات.

و الأمر الثاني هو الموازنة العامة للدولة التي تأخذ وقتاً لا يقل عن أربعة أسابيع. وحتى الدورات الاستثنائية مدتها قصيرة ومحكومة بالإرادة الملكية التي تحدد الموضوعات المطروحة للمناقشة، ولا يجوز للمجلس مناقشة أية موضوعات لم ترد بالإرادة، ويضاف لذلك عدم الالتزام الواضح بعمل اللجان وتدني مستوى الحضور وفقدان النصاب القانوني لجلسات اللجان أحياناً، وحتى المجلس يهرب نصابه من أجل أن لا تتعقد الجلسات. وبالتالي فإن هناك ضعف في الأنجاز وتدني في فاعلية المجلس في أداء مهامه التشريعية وعدم إنجاز أكبر قدر من مشاريع القوانين المعروضة عليه.

### 3-1-2 دراسة ومناقشة المشاريع واقتراحات القوانين بشكل جدي قبل اقرارها

يلاحظ من كثرة الضغط وحجم العمل افتقار الجدية والاستعجال في دراسة مشاريع القوانين ومقترحات القوانين والدليل الواضح هو كثرة رد القوانين من قبل مجلس الاعيان اذ ان معظم القوانين التي يتم اجازتها من مجلس النواب تعود ثانية اليه مشفوعة باسباب ارجاعها وتكون في اكثر الاحيان تعديل مواد فيلاحظ التسرع وعدم الجدية وفي جانب اخر، ان كثير من القوانين تعدل في السنة اكثر من مرة فالتسرع يكون من الحكومة ومن ثم من المجلسان وبالتالي يؤدي الى مثل هذا الوضع. **وبالنظر إلى وقائع الدورة الاستثنائية صيف 2006 ومدتها 46 يوماً انتهت في 2006/9/28 ، فقد تم انجاز 28 قانوناً في حدود اثنا عشر جلسة ، وأشار استطلاع الرأي المعد لغايات هذه الدراسة أن 60% تقول أن النواب يدرسون ويناقشون مشاريع القوانين بشكل جدي ومفصل .**

وبالنظر إلى عدد مشاريع القوانين المقترحة من المجلس بالمقارنة مع ما تقدمه الحكومة من مشاريع قوانين يكاد يكون قليلاً جداً، فعلى سبيل المثال تقدمت المجالس الحادي عشر والثاني عشر والثالث عشر والرابع عشر بإقتراحات قوانين كانت على التوالي 8، 17، 25، 38، 8، 17، 25، وقد أنجزت تلك المجالس من مشاريع قوانين وصل إلى حد 131، 92، 146، 214 على التوالي، وتشمل هذه الفترة الزمنية ما بين أعوام 1989-2006، وما يفسر زيادة الإنجاز في مشاريع القوانين لدى المجلس الرابع عشر هو زيادة الجلسات الأسبوعية إلى ثلاث جلسات وتخصيص جلسات للتشريع وهذا ساهم في زيادة الإنجازات عن الدورات السابقة، إضافة إلى تعرض المجلس لهجمة شعبية بأنه ضعيف الاداء، وظهر إتجاه اخر يدعوا لتفعيل اداء المجلس خوفاً من شائعات سرت في البلاد حول إمكانية حل مجلس النواب الرابع عشر.

### 3-1-3 فاعلية البرلمان في المشاركة في رسم السياسات العامة

إن رسم السياسات العامة وظيفتها تقوم بها الحكومات وتحتكرها في الأغلب، إلا أن البرلمان يساهم في مناقشة هذه السياسات وإبداء آرائه ويعطي التوصيات اللازمة لذلك وكثيراً ما تستدعي اللجان المتخصصة الوزراء أصحاب العلاقة للحوار ومناقشة سياسات أو إستراتيجيات وزراتهم، وأحياناً تأخذ هذه المناقشات شكلاً بروتوكولياً، والحكومات المتعاقبة تضع السياسات العامة وتحاول إقناع أعضاء المجلس بصحة هذه السياسات، وإذا ما أخذنا عدد طلبات المناقشة للحكومات فقد وصل إلى 41 طلباً خلال الفترة الواقعة ما بين الأعوام 1989-2001، ويمكن القول إن الدور الرقابي على تنفيذ السياسات العامة يكاد يكون معدوماً وتسعى الحكومات للحفاظ على علاقة توازن مع البرلمان من أجل تحرير بعض السياسات العامة التي تقتضيها المصالح الوطنية العليا، وعلى الرغم من ذلك فقد شهدت العلاقة بين السلطتين إنحداراً أدى إلى حدوث تكتلات نيابية ضد الحكومات و سياساتها أو حتى تركيبتها وصدرت بيانات في ذلك، وكان آخرها التكتل الذي جمع 49 نائباً ضد تشكيلة حكومة عدنان بدران في ربيع 2005 لعدم أخذها بعين الإعتبار تمثيل محافظات الجنوب كمطلب علني مما أدى إلى تعديل الحكومة بعد فترة وجيزة من



تشكيلها. وفي مشهد آخر من مشاهد التعاون في شهر شباط 2005 ضمت لجنة إعداد الاجندة الوطنية عدداً من مقرري اللجان في المجلسين وصل عددهم إلى ثمانية أعضاء من 26 عضو من أعضاء اللجنة التوجيهية للاجندة التي كان هدفها إعداد أجندة وطنية للإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي للسنوات العشر القادمة. وجرت العادة عند إختلال العلاقة بين الحكومة والبرلمان أن يتدخل الملك بدعوة أعضاء البرلمان والتحاور معهم في أهمية التعاون من أجل المصالح الوطنية العليا ومستقبل البلاد وطبيعة القضايا الصعبة التي تمر بها المنطقة التي تفرض التعاون والتلاقي لا التصادم أو التخندق كلاً في إتجاه، وبشكل عام فإن ثقة المواطنين مترابطة في اداء المجلس كما تشير العديد من استطلاعات الرأي العام فالرضى عن الاداء والفاعلية مترجع منذ عام 1993 الى الان واذا ما اخذنا بعين الاعتبار حجم عرائض المواطنين من عام 1989 – 1993 اذ وصلت الى 4184 عريضة بالمقارنة مع البرلمان الحالي 2003-2006 وصلت الى 41 عريضة وهذا مؤشر واضح على تدني الثقة والشعور العام بانهم غير قادرين على خدمة المواطنين في قضاياهم العامة.

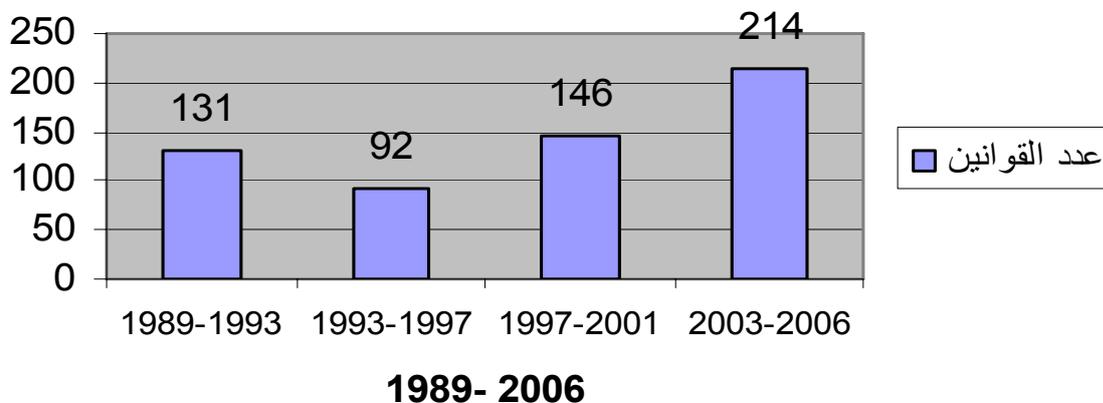
### 3-1-4 مشاركة المعنيين من هيئات المجتمع المدني في دراسات اقتراحات و مشاريع القوانين

أما تعاون البرلمان الأردني مع مؤسسات المجتمع المدني عامة، والفاعلة منها بالذات، فهو موجود إذ يتم إشراكها في مناقشة مشاريع القوانين المطروحة و السياسات العامة المعمول بها أو المقترحة مع اللجان المختصة ومن هذه المؤسسات النقابات المهنية، و مؤسسات ومراكز حقوق الانسان، والهيئات النسائية، ومؤسسات الطفولة، ونقابات العمال وغيرها، ولكن ليس بصورة مستمرة او دائمة انما يحدث ذلك احياناً حين تطالب تلك المؤسسات بعرض افكارها وموافقها. تجاه اي مشروع قانون منظور امام المجلس. ومن الممكن القول إن النقابات المهنية هي الاكثر فاعلية في التأثير كونها تشكل ثقلأ عددياً وقوة سياسية وقد استطاعت التأثير في أكثر من مجال كان آخرها منع تمرير قانون النقابات المهنية الجديد.

### 3-1-5 الاستعانة بخبراء في دراسات اقتراحات ومشاريع القوانين

أما في مجال التعاون مع الخبراء في الدراسات والمراكز المتخصصة لدراسة أو مناقشة مشاريع القوانين فهو في أضيق حالاته وفي حالات محدودة يتم الاستعانة بالخبراء أو المستشارين وأهمها حين مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة، ولأول مرة عام 2006 تم تعيين خبير ومستشار إقتصادي مالي ومستشارون قانونيون لمثل هذه الغايات، اخذين بعين الاعتبار ان ارائهم ليست ملزمة وكثيراً ما يعتقد النواب انهم ليسوا بحاجة لمثل هذه الخبرة وان كانت فإن تأثيرها ضعيف.

## عدد القوانين المجازة من مجالس النواب

إنجازات مجالس النواب  
2006 - 1989

الموضوعات	الحادي عشر 1993-1989	الثاني عشر 1997-1993	الثالث عشر 2001-1997	الرابع عشر 2006-2003
قوانين	131	92	146	214
اسئلة	412	917	294	596
إستجوابات	16	1	8	4
طلب مناقشة	14	18	9	7
إقتراحات بقوانين	25	17	38	8
إقتراحات برغبة	383	367	143	16
عرائض مواطنين (شكاوي)	4184	1133	373	41

2-3 فاعلية السهر على المال العام  
1-2-3 دراسة ومناقشة كاملتان للموازنة

تعامل الموازنة العامة كمشروع قانون وتم في المراحل كافة التي يمر بها أي مشروع قانون، وبالنسبة لمشروع قانون الموازنة العامة فإنه يحول إلى اللجنة المالية لدارسته دراسة مستقيضة ومعقده وبشفافية عالية، وبالنظر إلى آلية التعامل مع مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2006 فقد إجتمت اللجنة المالية اثنا عشر إجتماعاً لمناقشة مشروع قانون الموازنة، وقد حضر نواب من خارج اللجنة الإجتماعات ما يقارب من أربعة وعشرين نائباً شاركوا في المناقشة بالإضافة إلى اللجنة المالية، وقابلت اللجنة ثلاثة عشر وزيراً إذ تم مناقشة بنود الموازنة معهم بالتفصيل،

إضافة إلى محافظ البنك المركزي ورئيس هيئة التخاصية وإستمعت اللجنة إلى إحدى عشر أميناً عاماً، وثمانية وعشرون مديراً لدوائر مستقلة ومؤسسات عامة، وبلغ عدد الذين إستمعت اللجنة لهم لمناقشة الموازنة لعام 2006 ما يقارب من 87 مسؤولاً وخبيراً وتم مناقشة كافة بنود الموازنة بالتفصيل وتحديد أرقامها والتأكد من انعكاساتها على الواقع الاقتصادي والاجتماعي والمالي للدولة، إذ تم إقتراح تخفيضات مالية على الانفاق العام في العديد من البنود التي إرتأت اللجنة أن فيها شططاً، وأوصت بتقليص الانفاق العام، ومقترحات وتوصيات حسب مايتلأم مع الاوضاع المالية والاقتصادية للبلاد، وقد وافقت الحكومة على الأخذ بالتوصيات كافة، ويتضح من ذلك ان اللجنة المالية تقوم بدراسة الموازنة العامة للدولة بصورة متكاملة ودقيقة وتضع توصياتها ضمن الحق الدستوري والقانوني لها، على أن التوصيات غير ملزمة لكنه احياناً يتم التوافق بين السلطتين على الاخذ بالتوصيات و احيانا اخرى يكون هذا القبول من قبل الحكومة من اجل تمرير الموازنة.

### 3-1-2-3 شفافية في تحديد ارقام الموازنة

تقوم اللجنة المالية بدراسة ارقام الموازنة النهائية للفصول المختلفة بصورة واضحة ودقيقة وبوجود خبراء وفنيين في تحليل فصول وبنود الموازنة العامة وبيان الثغرات والاختلالات الواردة في الموازنة وتظهر هذه في التقرير النهائي الذي يقدم للبرلمان قبل البدء بالمناقشة.

### 3-1-2-3 التأكد من صحة هذه الارقام

جانب كبير من الموازنة هو موضوع فني مالي اذ تقوم مديرية الموازنة العامة ووزارة المالية باعداد الموازنة العامة للدولة وتحديد ايرادات ونفقات الدولة، وتقوم اللجنة المالية في البرلمان بشقيه بعملية التأكد من صحة الارقام وتدقيقها تدقيقاً فعلياً والتأكد من صحتها وتبيان ما اذا كان هناك اخطاء رقمية وحتى التأكد من مجاميع الفصول واحداً تلو الاخر وتظهر التقارير النهائية التي تقدمها اللجنة اذا كان هناك فروق رقمية في الفصل الواحد او مجاميع الفصول واحداً تلو الاخر وينص على تلك الاختلافات او الفروقات ان وجدت في سياق التقرير او توصياته.

### 3-1-2-3 التأكد من انعكاسات الموازنة على الاوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية

بالاطلاع على جدول اعمال ومناقشات اللجنة المالية لمجلس النواب في 5 شباط 2006 والمتعلقة بالموازنة العامة لعام 2006 نجد ان اللجنة المالية ركزت على انعكاسات الارقام المالية المقدرة على الاوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية. والتأكيد على معادلة الطموحات والاولويات الملحة والظروف الموضوعية التي تعيشها الدولة ومراعاة الصعوبات الاقتصادية والاجتماعية مثل الفقر، والبطالة، وارتفاع الاسعار، والمديونية، وارتفاع اسعار النفط والسعي إلى تحقيق درجة من التوازن بين الانفاق العام والايادات العامه من خلال تخفيض رصيد الدين الخارجي، وهيكله اسعار الفائدة، وإعادة هيكلة الانظمة الضريبية وعجز الموازنة الدائم، وسياسات التدريب المهني. وتعزيز الانتاجية الاجتماعية وحزمة الأمان الاجتماعي وقد ضمنت الابعاد المالية والاقتصادية والاجتماعي عفي

توصياتها وطالبت الحكومة ضرورة الالتزام بالتوصيات العامة وهي 24 بنداً شملت تلك الأوضاع.

### 3-2-1-4 الاستعانة بخبراء في الشؤون المالية والاقتصادية لدراسة الموازنة وقرارها

عند دراسة الموازنة العامة تقوم اللجنة المالية بالاستعانة بالخبراء الماليين والاقتصاديين وقد عين مستشار مالي متخصص في هذا الشأن بالإضافة الى ذلك فان اللجنة تقوم بدعوة خبراء ومتخصصين ومسؤولين حكوميين لمناقشة فصول وبنود الموازنة معهم، ففي مناقشة الموازنة العامة لعام 2006 قابلت اللجنة المالية لاغراض المناقشة ثلاثة عشر وزيراً، ومحافظ البنك المركزي ورئيس هيئة التخصيص، ومدير دائرة الموازنة العامة، وقابلت 38 امينا عاماً، ومديراً، ورئيساً لدوائر ومؤسسات الدولة المختلفة، وكذلك من القطاع الخاص ورؤساء الغرف التجارية، وغرف الصناعة، ورؤساء الجامعات وغيرهم من المتخصصين.

### 2-3-1-5 دراسة البرلمان لقطع الحساب ( الحساب النهائي ) الذي يبين الارقام الفعلية للجباية والانفاق

يدرس البرلمان الحساب النهائي للانفاق والجباية ويضع لها عدة بنود في تقريره وتوصياته اذ يحددها ويقارن بينها عملياً مع الموازنة السابقة ومعطيات الواقع، وفي موازنة عام 2006 قررت اللجنة المالية تخفيض حجم النفقات العامة بمبلغ 90 مليون دينار مع العلم ان اللجنة لم تلغي اي من المشروعات المدرجة على جدول الموازنة واوضحت في جدول خاص المشاريع والبنود التي تم تخفيض انفاقها بالموازنة هادفة إلى تخفيض عجز الموازنة العامة الى 0.9% من الناتج المحلي الاجمالي المقدر بمبلغ 9944 مليون دينار، واوصت بضرورة اعادة هيكلية النظام الضريبي وتعديل قانون الضريبة العامة للمبيعات واصلاح هيكلية النظام الضريبي برمته، وبشكل عام فان اعضاء مجلس النواب عند مناقشتهم لمشروع قانون الموازنة ومن خلال خطاباتهم التي تستمر ما يزيد عن ثلاثة الى اربعة ايام يطالبون الحكومة بمزيد من الانفاق فتكثر الخطابات ذات الطابع الخدمي من مطالبة بالطرق، والمستشفيات، وزيادة الانفاق للخدمات الاجتماعية وغيرها من المطالب الخدمية التي تزيد من الانفاق العام وزيادة الانفاق دستوريا اثناء مناقشة الموازنة مرفوضة وبالتالي تصبح معظم الخطابات هدفها اعلامي انتخابي لكسب المؤيدين في دوائرهم الانتخابية وندر أن تجد أحداً يخاطب بنود الموازنة او يفندها رقمياً.

### 3-2-2 تصويت شفاف على الموازنة

حسب نصوص الدستور فإنه يتم التصويت على الموازنة وفق شروط معينة منها التصويت ( الاقتراع ) ، على الموازنة فصلاً فصلاً ، ولا يجوز نقل اي مبلغ في قسم النفقات من الموازنة من فصل لآخر الا بقانون، وللمجلس الحق بانقاص النفقات في الفصول بحسب مايراه موافقاً للمصلحة العامة وليس له ان يزيد تلك النفقات لا بطريقة التعديل ولا بطريقة الاقتراح المقدم على حدة، و لا يقبل اي اقتراح اثناء مناقشة الموازنة العامة يقدم لالغاء ضريبة موجودة او فرض ضريبة جديدة او تعديل الضرائب المقرره بزيادة او نقصان، يتناول ما اقرته القوانين المالية النافذة المفعول، ويصدق على وراوات الدولة ونفقاتها المقدره لكل سنة مالية بقانون الموازنة العامة، هذا ويتم التصويت على الموازنة العامة فصلاً فصلاً كلاً على حدة برفع الايدي وعد الاصوات للاعضاء ويتم التصويت النهائي برفع الايدي وعد الاصوات وتصدر بأغلبية الاعضاء الحاضرين وكثيراً ما يتم نقل التصويت بيث مباشر على التلفاز، ومن المفارقات النادرة انه في موازنة عام 2006 لم يتم احصاء الاصوات واعلن رئيس المجلس اقرار الموازنة العامة

بالاغلبية مما اثار انزعاج بعض النواب الذين غادروا الجلسة احتجاجاً على آلية التصويت هذه ومعظمهم من المعارضة البرلمانية، وتدل هذه الحالة على عدم شفافية التصويت على موازنة عام 2006.

### 3-2-3 مراقبة شاملة للموازنة

يقوم البرلمان باقرار مشروع قانون الموازنة وتعامل الموازنة العامة كمشروع قانون ويجب ان تمر بجميع المراحل الدستورية، وينص الدستور على انه لا يخصص اي جزء من اموال الخزانة العامة ولا ينفق لاي غرض مهما كان نوعه الا بقانون وهذه النصوص تعطي البرلمان المراقبة الشاملة للموازنة العامة و اقرارها وطرق انفاقها.

#### 3-2-3-1 ممارسة البرلمان رقابة فعلية وفاعلة على تنفيذ الموازنة

يقوم البرلمان بالمراقبة الفعلية لتنفيذ الانفاق وذلك من خلال وسائل متعددة منها أن الانفاق لا يتم إلا من خلال القانون، وعمليات الاسئلة، والاستجوابات ولجان التحقيق في قضايا انفاق محددة لكافة مؤسسات ودوائر الدولة التي تحصل على اموالها من الموازنة العامة، اضافة الى ضرورة اصدار ملاحق الموازنة العامة بقانون، ويلاحظ ان الرقابة المالية في امور الانفاق بعد اقرار الموازنة ضعيفة ولا تتم الا عندما تثار مشكلة في مؤسسة عامة ولا يوجد متابعة مستمرة لتلك الغايات على الرغم من ان نصوص الدستور واضحة في ذلك.

#### 3-2-3-2 استعانة البرلمان بديوان المحاسبة لضبط الانفاق المال العام

يرتبط ديوان المحاسبة ارتباطاً مباشراً بمجلس النواب ويقدم تقاريره سنوياً والتي تحتوي على آرائه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها اذ يمارس الرقابة الفعلية والتنفيذية على الانفاق العام، ويجوز له تقديم تقارير دورية عندما يطلب منه، ويقوم مجلس النواب بمناقشة هذه التقارير بشكل سنوي مع بداية الدورة العادية لكل سنة، واستناداً لهذه التقارير والمخالفات يتم محاسبة الوزراء عن المخالفات المرتكبة بوسائل الرقابة والمحاسبة المعمول بها قانونياً، وبشكل عام فإن مناقشة تقارير ديوان المحاسبة لا تعامل بجدية واصبحت شكلية اكثر منها فعلية، وقد عدل قانون ديوان المحاسبة سنة 2001 لتكون الرقابة لاحقة وليست سابقة كما كان في العقود السابقة وهذا التعديل اثر على عمليات الرقابة بمعنى ان يتم الصرف وتتم المراقبة لاحقاً وهذا أضعف دور ديوان المحاسبة وأهمية تقاريره ويرى ان عملية تعيين رئيس ديوان المحاسبة يتم من خلال رئيس الوزراء واستمزاز رأي رئيس مجلس النواب وهذا يضعف دور رئيس ديوان المحاسبة في عمليات الرقابة لانه معين من قبل رئيس الوزراء.

#### 3-3 فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها

##### 3-3-1 وجود معارضة منظمة وفاعلة في البرلمان

بالنظر إلى تركيبة المجلس الرابع عشر فإن أغلبية النواب تم إنتخابهم على أسس عشائرية وعائلية وتصل نسبتهم إلى 77% من المجموع العام لإعضاء المجلس، وتوجد معارضة منظمة تتمثل في حزب جبهة العمل الاسلامي الوجه السياسي ( للإخوان المسلمين ) وعددهم 17 عضو وبنسبة 15% من المجموع العام لإعضاء المجلس وهذه المعارضة ليست فاعلة لتدني نسبتها فهي تحاول أن تكون فاعلة ولكنها لم تستطع تحقيق ذلك كما كان الامر في المجلس الحادي عشر في الفترة ما بين 1989-1993، وتوجد معارضة من بعض النواب ولكنها تأخذ الطابع الفردي

غير المنظم، وتظهر مواقفهم الراضية لسياسات الحكومة من حين إلى آخر، وكذلك التصويت بعدم منح الثقة للحكومة وعددها متفاوت في حده الأدنى أربعة نواب وحده الأعلى ثمانية نواب، والحكومات المتعاقبة في السنوات الأخيرة حصلت على ثقة مريحة جداً وباغلبية زادت عن ثمانين صوتاً فالحكومة الحالية حصلت على 85 صوت وبنسبة 77% من المجموع الكلي، وبذا تصبح المعارضة المنظمة أو غير المنظمة تشكل ما نسبته 23%، وبالتالي فهي ليست مؤثرة أو فاعلة من أجل تغيير السياسات أو حتى تعطيل مشاريع القوانين أو حتى حجب الثقة عن الحكومة. وفي التصويت على الموازنة خرجت جبهة العمل الإسلامي من الجلسة احتجاجاً على طريقة التصويت لكن الموازنة أقرت باغلبية برلمانية.

### 3-3-2 مسألة فعالة للحكومة

أما فيما يتعلق بمسؤولية الوزراء، فقد نصت المادة "51" من الدستور على أن رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته، وأعطى الحق في ممارسة الرقابة السياسية من خلال الأسئلة والاستجابات، ولجان التحقيق الخاصة، وإبداء الرغبة، فالرقابة السياسية موجودة ولكنها غير فاعلة وتأثيرها لا يكاد يظهر عن إطاره الشكلي، وفي الواقع تطرح أسئلة كثيرة حول السياسات العامة حيث إن المقصود بالسؤال هو إستفهام العضو عن أمر يجله أو التحقق من واقعه وصل علمها إليه، أو إستفهام عن نية الحكومة في أمر من الأمور وتشير الأرقام إلى أن عدد الأسئلة كثير حيث وصلت في البرلمان الحادي عشر 1989-1993 إلى (412) سؤالاً وفي البرلمان الثاني عشر 1993-1997 وصلت إلى رقم قياسي (917) سؤالاً، وفي البرلمان الثالث عشر 1997-2001 وصلت إلى (294) سؤالاً، وفي البرلمان الحالي الرابع عشر 2003 – 2006، وصلت إلى (596) سؤالاً.

وعلى الرغم من كثرة الأسئلة في بعض الدورات إلا إن الالتزام بالموعد الدستوري (ثمان أيام) للرد عليها غير وراذ في كثير من الأحيان، إذ تأخذ الردود مدة زمنية طويلة مخالفة للمدة المحددة دستورياً، وفي بعض الأحيان ترحل الأسئلة من دورة إلى أخرى، وأحياناً تصل الردود وتكون الحكومة قد تغيرت، وعلى سبيل المثال في المجلس الحالي تمت الإجابة على 338 من 596 وبنسبة 56% والعديد من النواب يقدمون الأسئلة لإبعاد إعلامية بحتة والبحث عن الشعبية، والبعض الآخر لاهداف شخصية في علاقته مع أعضاء الحكومة لكن هذا لا يمنع من وجود أسئلة هدفها الحقيقي هو تطبيق الرقابة السياسية، وفي الغالب فإن الحكومة تسعى دوماً لابقاء الرقابة في حدود السؤال بمعنى أن لا تتحول الأسئلة إلى إستجابات لان الإستجاب يعنى المحاسبة الفعلية للوزراء أو الوزير ونادراً ما يتحول السؤال إلى استجاب، والإستجاب إلى التصويت بالثقة، أما في مجال الاستجابات فهي نادرة جداً ففي الفترة الواقعة ما بين 1989-1993 وصل عدد الاستجابات إلى (16) إستجاباً وفي الفترة الواقعة ما بين الاعوام 1993-1997 كان هناك استجاباً واحداً. وفي البرلمان الثالث عشر 1997-2001 وصلت عدد الاستجابات إلى (8) إستجابات، أما البرلمان الرابع عشر وهو الحالي وصلت الاستجابات إلى (4) إستجابات تم مناقشة إثنان منها.

وتشير الوقائع في المجلس الحالي والمجالس السابقة أنه لم تحدث أية سابقة بأن ينتهي الاستجاب إلى طرح الثقة بالحكومة، ويمكن القول إن إستخدام وسائل الرقابة السياسية المختلفة لم تؤثر كثيراً على تعديل السياسات العامة للحكومات المتعاقبة. **وبين استطلاع الرأي حول موضوع ممارسة البرلمان للرقابة الفعالة على جميع أعمال الحكومة إذ أن 40% لا توافق وما نسبته**

35% توافق ونسبة 25% محايد . واعربت ما نسبته 57% عن قلقها بشأن الفساد وبان البرلمان لا يحقق بفاعلية في تلك القضايا .

### 3-3-3 فعالية صلاحية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة

أما في مسألة التصويت بالثقة على الحكومة فإن الوقائع البرلمانية تشير إلى عدم حدوث ذلك الأمر إلا مرة واحدة حين حجب مجلس النواب السابع عام 1963 الثقة عن حكومة السيد سمير الرفاعي وهي الحالة الوحيدة في التاريخ السياسي الأردني وفي السنوات الخمسة عشر الأخيرة منذ أن أعيدت الحياة النيابية لم يحصل أن صوت بحجب الثقة عن أي حكومة من الحكومات المتعاقبة والتي وصل عددها إلى عشر حكومات وأن الملاحظة الجديرة بالاهتمام هي ارتفاع نسبة التصويت بالثقة على الحكومات في السنوات الأخيرة، وجميع الحكومات حصلت على ثقة عالية ومريحة.

### 3-3-4 فاعلية البرلمان في السهر على التزام الحكومة بالاتفاقات الدولية

تشير الوقائع السياسية أن هناك تراجعاً ملحوظاً في دور مجلس النواب في الرقابة على السياسة الخارجية على الرغم من أن الدستور أعطى الحق للمجلس حيث ورد في الدستور أن المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة. وإستناداً لذلك فقد ورد في النظام الداخلي لمجلس النواب المادة 38 التأكيد على ذلك بالقول دراسة المعاهدات والاتفاقيات التي تختص بالسياسة الخارجية.

### 3-3-4-1 توجيه اسئلة واستجوابات للحكومة بشأن احترام الاتفاقات الدولية

وتشير الوقائع البرلمانية أن اقرار المعاهدات والاتفاقات الدولية يكون شكلياً ونادراً ما يكون هناك اسئلة حول تلك الاتفاقيات وفي عمر المجلس الحالي الرابع عشر لم يتقدم ايأ من النواب بسؤال أو إستجواب حول أي معاهدة أو إتفاق دولي. وكما هو الاداء العام المتدني لمجلس النواب في مجال مراقبة الحكومة لتنفيذ الاتفاقات والمعاهدات الدولية فهو كذلك بالنسبة للجنة الشؤون العربية والدولية إذ أنها تسير على نفس النهج على الرغم أن النظام الداخلي في مادته 38 منحها هذا الحق.

### 3-3-4-2 متابعة اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية الحكومة بشأن احترام الاتفاقيات الدولية

الدور الذي تقوم به لجنة الشؤون الخارجية في البرلمان يقتصر في معظمه على علاقات المجلس وعضائه بالاتحادات البرلمانية ( الشعب البرلمانية ) الدولية والعربية وموضوع الزيارات الخارجية التي تشكل في اطارها ما يشبه العلاقات العامة. وقليلة هي الاسئلة في شأن الاتفاقات الدولية ويستعاض عنها بعملية التواصل بين وزير الخارجية واللجنة حيث تعقد اجتماعات عندما تطرح مسائل او قضايا لها علاقة بالشان الخارج اذ تتم اللقاءات والتشاور في قاعة الصور، وقد تابعت لجنة الشؤون الخارجية الحالية لمجلس النواب مع الحكومة موضوع بيع الكنيسة الارثوذكسية لعقارات في القدس لاسرائيل اذ اتخذت موقفا برفض بيع تلك العقارات وضرورة اعادتها للكنيسة الاردنوكسية وعقدت الحكومات السابقة العديد من الجلسات السرية لمجلس النواب لاطلاعهم على بعض القضايا المحددة في الشؤون الخارجية.

### 3-4-3-3 متابعة اللجنة البرلمانية لحقوق الانسان الحكومية بشأن التزامها بالاتفاقات الدولية التي التزمت بها الدولة بشأن حقوق الانسان والحريات العامة.

إن متابعة لجنة الحريات العامة وحقوق المواطنين في عملية تطبيق الاتفاقات والمعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الانسان تتبع في إطارها الشكلي لا الجوهرية، وعلى الرغم من أن النظام الداخلي للمجلس في مادته السابعة والأربعين قد منحها صلاحيات واسعة في دراسة جميع القوانين والامور والاقتراحات التي تتعلق بحريات المواطنين وحقوقهم سواء تلك المنصوص عليها في الدستور او في الإتفاقيات الدولية. إلا أن اللجنة لم يكن لها نشاط فاعل ومؤثر في السهر على تلك الحقوق والحريات وهذا ليس بالشيء الغريب إذا علمنا أن المجلس يوجه من قبل الحكومات، وبكل الاحوال فقد سعت اللجنة إلى توجيه مذكرات واسئلة مكتوبة للحكومة في إطار حقوق المواطنين وحرياتهم وكانت تكتفي بالاجابات التي تقدم من الحكومة، وقامت اللجنة بالعديد من الزيارات للسجون الرسمية " مراكز الاصلاح والتأهيل " التابعة لمديرية الأمن العام ( وزارة الداخلية) للاطلاع على واقع السجون وآليات التعامل مع السجناء والموقوفين وطبيعة المعاملة التي يتلقونها ويذكر البعض أنها كانت زيارات إستعراضية دعائية تغيب عنها الجدية أو تحقيق الاهداف المقصودة منها.

### 5-3-3 صلاحية دستورية للبرلمان في محاكمة الوزراء أو الرؤساء المتهمين

أما فيما يتعلق بمبدأ المسؤولية فإن الدستور ينص على أن تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وعند الحديث عن رئيس الدولة الملك فهو مصون من كل تبعه ومسؤولية، وتقع المسؤولية في النظام السياسي الاردني على كاهل رئيس الوزراء والوزراء في بعدها التضامنية ( المشتركة ) أو الفردية، واعطي حق إتهام الوزراء لمجلس النواب حصرياً، بالقول لمجلس النواب حق إتهام الوزراء ولا يصدر قرار الاتهام إلا باكثرية ثلثي أصوات الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، ويحاكم الوزراء أمام مجلس عالٍ على ما ينسب لهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم<sup>11</sup>. ويقوم مجلس النواب بتعيين أحد أعضائه لتقديم الاتهام وتأييده أمام المجلس العالي، ولا يجوز لمجلس النواب الذي يقدم الاتهام أن يشارك بعملية المحاكمة لان الدستور أناطها بالمجلس العالي الذي يتكون من مجلس الاعيان والسلطة القضائية، وحسب ما ورد في قانون محاكمة الوزراء رقم 35 لسنة 1952 فإن الوزراء يحاكمون على جرائم الخيانة العظمى جميع الجرائم التي تقع على أمن الدولة الداخلي والخارجي كما وردت في قانون العقوبات الاردني، ومخالفة احكام الفقرة الثانية مادة 33 من الدستور والمتعلقة بالمعاهدات والاتفاقات، جرائم الرشوة والاختلاس، وجرائم اساءة استخدام السلطة ومنها مخالفة احكام الدستور الواردة في المواد 9,12,13,15,111 المتعلقة بحقوق المواطنين وصرف اموال دون نص قانوني أو فرض رسم او ضريبة بدون قانون والاخلال بالواجب الوظيفي ويشمل شراء او استئجار املاك الدولة، الدخول في التعهدات والمناقصات واذا كان عضواً في مجلس ادارة شركة أو رئيساً لمجلس ادارة الشركة او وكيلها عنها او تعاطي التجارة. ومن النواحي العملية فان العديد من الوزراء يمارسون التجارة بأساليب مختلفة ووسائل غير معلنة.

### 1-5-3-3 سهولة ووضوح الآلية المعتمدة في المحاكمة

<sup>11</sup> يولف المجلس العالي من رئيس مجلس الاعيان وثلاثة اعيان منتخبين وخمسة قضاة من اعلى محكمة نظامية حسب ترتيب الاقدمية وتصدر قراراته باغلبية ستة اصوات.

الآلية لعملية الاتهام واضحة كما نص دستورياً عليها في حالات محددة وهي جرائم الخيانة العظمى، والاخلال بالواجب الوظيفي وإساءة استخدام السلطة، وان اي اتهام يحتاج الى تصويت اكثرية الثلثين من اصوات اعضاء المجلس بصوره كلية وتأتي الصعوبة وبل التعقيد في الوصول لهذه النسبة العالية، ناهيك عن تداخل الامور السياسية بأي تصويت في هذا الاتجاه.

### 2-5-3-3 عدد حالات الاتهام

أن أقرب حادثة في هذا المجال كانت في المجلس الحادي عشر في دورته العادية الثانية عام 1990، إذ عقدت جلسة سرية في 1990/3/20 وتضمن التقرير خمس مجموعات من القضايا المتعلقة بالفساد المالي والاداري وإستغلال الوظيفة العامة والاخلال بالواجبات الموكولة للوزراء وقرر المجلس إحالة بعض هذه المجموعات من قضايا الفساد إلى النائب العام والسير في إجراءات التحقيق والبعض الآخر تم التحفظ على مستنداتها لمزيد من التحقيق، وحولت بعض القضايا إلى المجلس العالي لأنه صاحب الاختصاص فيها وبالذات قضية طريق الجفر – الأزرق، وقد وجه المجلس الاتهام لوزيرين هما وزير الأشغال العامة والمالية وفي النهاية لم يتم محاكمتها، أما رئيس الوزراء آنذاك فقد سقط التصويت عليه بالاتهام وتمت تبرئة ساحته، وفي الفترة الحالية من عمر المجلس الرابع عشر أو حتى المجالس التي سبقته لم يحصل أن تم إتهام أيًا من رؤساء الوزارات او الوزراء.

### 6-3-3 صلاحية دستورية للبرلمان في محاكمة الوزراء المتهمين

ينص الدستور على تشكيل المجلس العالي من رئيس مجلس الاعيان وثلاثة اعيان منتخبين وخمسة قضاة من اعلى محكمة نظامية وبالتالي فإن الاعيان كجزء من البرلمان هم الذين يشاركون في عملية محاكمة الوزراء وهنا يقوم مجلس النواب بتقديم الاتهام واعضاء من الاعيان يشاركون بالمحاكمة استنادا الى ان الجهة التي تتهم لا يجوز لها ان تحاكم.

### 1-6-3-3 سهولة ووضوح الآلية المعتمدة في المحاكمة

المجلس العالي هو المجلس الذي يحق له محاكمة الوزراء أو الرؤساء (رؤساء الوزارات) المتهمين، ويقوم المجلس العالي بعملية تنظيم وترتيب محاكمة الوزراء حسب قانون خاص يوضع لهذه الغاية وبناءً على نص المادة 61 من الدستور فإن الوزير الذي يتم اتهامه من قبل مجلس النواب يوقف عن العمل الى ان يفصل المجلس العالي في قضيته ولا تمنع استقالته من اقامة الدعوى عليه او الاستمرار في محاكمته.

### 2-6-3-3 عدد حالات المحاكمة

لا يوجد في التاريخ السياسي للاردن اي حالة لمحاكمة وزير او رئيس وزراء من قبل المجلس العالي اذ تنتهي الحالة عند الاتهام ولا يستمر بالسير بالإجراءات.

### 4-3 فاعلية اللجان البرلمانية

### 3-4-1 وجود عدد كاف من اللجان الدائمة والموقّعة ولجان مخصصة لمهمة محددة ولجان تحقيق عند الضرورة في البرلمان

تعرف اللجان البرلمانية بأنها لجان داخلية متخصصة تنشأ في كل من مجلس الأعيان والنواب كل على حده وتشمل كافة أوجه نشاطاتها، ويشكلها كل مجلس من أعضائه وتقوم بدراسة موضوعات محددة حسب النظام الداخلي وتقدم التوصيات إلى المجلس لإتخاذ القرارات النهائية بشأنها، وتقوم اللجان بالدور الرقابي على أعمال الحكومة حسب إختصاص كل لجنة وتلعب اللجان البرلمانية الدور الأساسي في أداء البرلمان لكافة الوظائف المحددة له دستورياً، تشريعياً، ومالياً، وسياسياً، وإدارياً ورقابياً إلى غيرها من الوظائف، وقد حدد النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني القيام بانتخاب أعضاء اللجان مع بداية كل دورة عادية له وعددها أربعة عشر لجنة دائمة، بالإضافة إلى اللجان الموقّعة مثل لجان الطعون النيابية (دستورية) ولجان التحقيق المتخصصة التي تنتهي بإنهاء المهمة. وتتم عملية الانتخاب للجان الدائمة مرة واحدة كل سنة في بداية الدورة العادية للمجلس تنتهي مع نهاية السنة البرلمانية وهكذا.

ونص النظام الداخلي في مادة "50" بأن تتألف اللجنة الدائمة من أحد عشر عضواً كحد أقصى ينتخبهم المجلس بالاقتراع السري إذا زاد عدد المرشحين عن العدد المقرر، وأنه لا يجوز للنائب أن يكون عضواً في أكثر من لجنتين دائمتين، ولا يجوز الجمع بين منصب رئيس المجلس أو نائبه وعضوية اللجان، ويجوز إجتماع لجنتين أو أكثر لدراسة مشروع قانون أو أمر معين بناءً على قرار من المجلس، وفي مجال آليات عمل اللجان فقد بينت مواد النظام الداخلي صلاحيات اللجان في إستدعاء الوزير أو الوزراء المختصين أو مقدم الاقتراح أو من ترى لزوم سماع رأيه، وحق اللجان في طلب المستندات والوثائق والمعلومات التي تطلب من الوزير أو الوزراء والتي تتعلق بموضوع البحث، وإذا إمتنع الوزير عن الإدلاء بالمعلومات أو تزويد اللجنة بالوثائق ترفع اللجنة الأمر إلى رئيس المجلس في أول جلسة تالية وإعطائه الأولوية على سائر الاعمال، وتدرج تقارير اللجان على جدول أعمال المجلس لمناقشتها وإتخاذ القرارات بها، وإعطي الحق لكل نائب حضور جلسات اللجان وحق المشاركة والمناقشة دون حق التصويت ونص النظام على أنه يعتبر مستقبلاً حكماً من اللجنة كل من يتغيب عن حضور ثلاث جلسات دون عذر.

وفي البرلمان الرابع عشر إكتسبت اللجان البرلمانية أهمية بالغة وشهد الانضمام إلى اللجان تنافساً قوياً وخصوصاً اللجان (القانونية، والمالية، والإدارية، والشؤون الخارجية) "ومرد ذلك يعود لزيادة عدد أعضاء مجلس النواب من 80 إلى 110 وشدة التنافس بين الكتل وحيث إن عدد اللجنة الواحد حسب النظام الداخلي لا يتعدى (11) إحدى عشر عضواً كحد أقصى، وتعود شدة التنافس القوي بسبب تنافس أو تناحر الكتل البرلمانية على الإستحواذ على اللجان، حيث سعت الكتل الرئيسية للسيطرة على مقرري اللجان ونسبة العضوية فيها وخصوصاً اللجان الرئيسية، ونتيجة لهذا الوضع فقد تعطل تشكيل اللجنة المالية لفترة وجيزة زادت عن شهر حتى حسم أمر تشكيلها بالانتخاب وشهدت اللجنة القانونية تنافساً شديداً بين الكتل البرلمانية.

### 3-4-2 دور فاعل وشفاف للجان في مجال التشريع

أما فاعلية اللجان ونتيجة للكم الهائل من القوانين والموضوعات المطروحة وقصر مدة الدورة العادية، فهي ضعيفة لدرجة كبيرة، وعلى سبيل المثال لا الحصر، إذا ما تم قياس حجم الانجاز في الدورة الواحدة مثلاً، عقدت اللجنة القانونية 12 اجتماعاً في الدورة العادية الأولى للمجلس الرابع عشر في المدة الواقعة ما بين 2003/12/17 إلى 2004/3/21 وكان مدرج على جدول أعمالها 48 قانوناً واقتراح واحد بقانون إنجازت خمسة عشر قانوناً بين الموافقة أو الرفض

وبدا تكون نسبة الانجاز 31%<sup>12</sup>، أما اللجنة المالية والإقتصادية وفي نفس الفترة الزمنية عرض على جدول أعمالها 45 قانونا، وعقدت سبعة عشر إجتماعا متتالياً لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2006، وعقدت 9 إجتماعات عادية أنجزت بها إثنى عشر قانونا وبدا تكون نسبة الإنجاز قد وصلت إلى 26%، أما لجنة التربية والثقافة والشباب ولنفس الفترة الزمنية فقد وصلت نسبة الإنجاز فيها إلى 27%، هذه بعض المؤشرات الرقمية على مستوى الفاعلية في الإنجاز لبعض اللجان وبقية اللجان الأخرى إنجازاتها لا تتعدى كثيرا عن هذا المستوى، والحقيقة إن حجم الاعمال ومشاريع القوانين كبير جدا، فعلى سبيل المثال لا الحصر، رحل إلى هذا المجلس ما يقارب من (211) قانون مؤقت دفعة واحدة، وذلك عندما تم تأجيل الإنتخاب لمدة عامين. ولقد أثبتت الوقائع العملية إن النظام الداخلي أوجد شكلاً من إزدواجية بين عمل المجلس ككل وعمل اللجان وهذه تحتاج إلى حل وذلك بتعديل النظام الداخلي بحيث يتم وضع الية تحترم إرادة المجلس في عملية إقرار القوانين، وهناك العديد من التساؤلات تطرح في هذا المجال مثل هل تعطى اللجان دوراً تشريعياً؟ أم يبقى دورها مقتصرًا على تقديم التوصيات وتكون المناقشة والإقرار تحت قبة البرلمان؟

### 3-4-3 دور فاعل وشفاف في مجال الرقابة

في مجال الرقابة السياسية فإن اللجان البرلمانية وحسب اختصاصاتها تقوم بإنجاز مهماتها حسب القضايا والموضوعات التي تحول من قبل المجلس، وتقدم توصيات يتم مناقشتها والتصويت عليها من قبل المجلس، وبالتالي تضيع هذه التوصيات في خضم الاصطفافات السياسية القائمة في المجلس والتي تميل لصالح الحكومات، كذلك الامر بالنسبة للجان التحقيق المحدودة والتي تصل احيانا لقرارات تعود إلى الإتهام أما بالإخلال بالواجب الوظيفي أو إساءة استخدام السلطة ولكنها تنتهي بالمجلس بعدم حصولها على أكثرية ثلثي الأصوات وتنتهي عند هذا الحد، وحيانا يتم تسييس لجان التحقيق الخاصة نتيجة للضغوط من السلطة التنفيذية باجهزتها المختلفة وتتحول المسالة من مسالة تحقيق إلى ثناء وإطراء على إنجازات كما حدث في اخر لجنة تحقيق.

### 4-4-3 دور فاعل وشفاف للجان في مجال التحقيق

في المجلس الرابع عشر شكلت لجنة واحدة للتحقيق في برنامج التحول الاقتصادي والإجتماعي إذ ورد هناك ان ثمة شبه فساد في تطبيق البرنامج وعندما بدأت لجنة التحقيق في ذلك الامر وصلت الى نتيجة مفادها ان لا وجود لاي شبه فساد في تطبيق البرنامج اعلنت توصياتها واغلق ملف الموضوع وربما تم إغلاق هذا املف لوجود ضغوطات سياسية منعت من الاستمرارية في التحقيق، وفي المجالس السابقة شكلت بعض اللجان للتحقيق في قضايا معينة لكنها لم ترقى الى مستوى الاتهام، وفي الحالة الأردنية يمكن القول ان لجان التحقيق دورها غير فاعل وغير شفاف نتيجة للعديد من الضغوطات السياسية التي تتم حين تشكيلها واثناء عملها .

### 5-4-3 مشاركة الهيئات المعنية من هيئات المجتمع المدني في اجتماعات اللجان

<sup>12</sup> نسبة الانجاز = عدد القوانين المنجزة ÷ عدد القوانين المعروضة × 100%

تشارك هيئات المجتمع المدني في اجتماعات اللجان المختلفة ولكن ليس بصورة دائمة ومتواصلة حيث ان المشاركة تتم بطلب من تلك الهيئات المتخصصة اذا كان الموضوع او القانون يعنيه او يدخل في صلب عملها.

### 6-4-3 استعانة اللجان بخبرات الخبراء المشهود لهم

تستعين اللجان البرلمانية احيانا بالخبراء والمستشارين واصحاب الرأي في موضوع او قضية محددة ولكنها ليست متكررة ولا تأخذ طابع الاستمرارية والديمومة.

### 5-3 ملائمة النظام الداخلي للاداء البرلماني

#### 1-5-3 ضمانة النظام الداخلي تنوع الاتجاهات والانتماءات داخل البرلمان

يضمن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني التنوع والتعدد في الاتجاهات والانتماءات بكل حرية ضمن إطار نصوصه فلا توجد قيود قانونية أو حتى سياسية على إنتماءات وإتجاهات أعضاء المجلس غير الانتماء لتنظيمات غير مشروعة او لا يقرها الدستور.

#### 2-5-3 ضمانة النظام الداخلي حرية التعبير والنقاش لجميع الاعضاء

وضمن الدستور كما هو النظام الداخلي حرية التكلم وإبداء الرأي، والتعبير، وطرح أي موضوع له صلة بالصالح العام، والتصويت أو الإمتناع أو المخالفة وتقديم الإقتراحات برغبه، أو إقتراح بقانون حسب ما يجيزه النظام الداخلي من شروط لمثل طرح هذه المقترحات ومناقشتها، ونص النظام الداخلي في مواده 88-113 والمتعلقة بنظام الكلام داخل الجلسات. إذ يأذن الرئيس بالكلام لطالبيه حسب ترتيب الاسبقية ولكل من طالبي الكلام التنازل عن دورة لغيره، ويؤذن دائماً بالكلام في الحالات التالية وحسب ترتيبها: -

- 1- نقاط النظام
- 2- طلب التأجيل للنقاش
- 3- طلب تصحيح واقعة مدعى بها
- 4- طلب الرد على قول يمس طالب الكلام
- 5- طلب سحب الاقتراح
- 6- طلب إحالة الموضوع إلى لجنة
- 7- طلب إقفال باب النقاش

ويعطى الحق لكافة الأعضاء من دون تحيز أو تمييز بالتحدث وإبداء الرأي حسب النظام المعمول به، وحدد النظام الداخلي ضرورة الالتزام بالأداب العامة وعدم إستخدام الالفاظ النابية أو عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة المجلس أو رئيسه أو بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو مساس بالنظام العام، إلا أنه يحق للرئيس منع المتكلم عن متابعة كلامه بدون قرار من المجلس في الحالات التالية :

إذا تعرض للملك بما لا يليق أو تناول مسؤولية في غير ما نص عليه الدستور، وإذا تكلم بدون إذن الرئيس، وإذا تفوه بعبارات نابية بحق أحد النواب أو إحدى اللجان أو الكتل النيابية وإذا تعرض للحياة الخاصة للغير، وإذا تعرض بالتحقير لشخص أو هيئة ما لم تكن أقواله مؤيدة بحكم قضائي قطعي، وإذا تعرض لوقائع معروضة أمام القضاء وفي غير الحالات السابقة لا يجوز منع المتكلم من الكلام إلا بقرار من المجلس. ونص النظام على عدم جواز مقاطعة المتكلم إلا من

قبل الرئيس أو إبداء ملاحظات على كلامه، وإذا أخل إحدى الأعضاء بالنظام الداخلي يحق للمجلس أن يقرر حرمانه من الاستمرار بالجلسة. **وحسب استطلاع الرأي فإن ما نسبته 71% ترى أن إدارة جلسات البرلمان تتم في إطار التقيد التام بالنظام الداخلي .**

### 3-5-3 ضمانات النظام الداخلي حق النواب على اختلاف انتمائهم بالمشاركة في اللجان

وبالنسبة للمشاركة في اللجان فلا توجد قيود على أحد فالحرية متاحة للجميع بأن يرشح نفسه إلى أي لجنة وأعضاء المجلس يقترحون على ذلك ولا يجوز للعضو ان يرشح نفسه لأكثر من لجتين وتشتد المنافسة بين الكتل على رئاسة اللجان والمقرررين مما يؤدي عمليا الى اقضاء بعض الكتل عن تلك اللجان.

### 3-5-4 تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان لتحقيق المهام المنوطة به

يلاحظ أن النظام الداخلي جاء مفصلاً ويعالج كافة القضايا المتعلقة بالعمل البرلماني ويتكون النظام من احدى وعشرين فصلاً و164 مادة ويعالج جميع اختصاصات وآليات ووسائل عمل المجلس مما يساهم بتسهيل عمل المجلس لتحقيق المهام المنوطة به.

### 3-5-5 وضوح النظام الداخلي

جاءت صياغة المواد الواردة في النظام الداخلي بشكل واضح ومبسط وبشفافية عالية وتفصيل مبسط ومكتوب بلغة واضحة ومفهومة مما يعطي الفرصة لكافة الاعضاء في إستيعاب وفهم آليات عمل البرلمان. **واظهر استطلاع الرأي أن ما نسبته 86% يعتقدون بان النظام الداخلي للبرلمان واضح ويطبق بطريقة تضمن تحقيق المهام المنوطة به ( التشريع والرقابة ) .**

### 3-6 فاعلية الكتل البرلمانية

#### 3-6-1 تنظيم الكتل النيابية على أساس نظام داخلي لكل منها

بالنظر إلى مجلس النواب الرابع عشر، فمنذ صدور النتائج للانتخاب العام بدأت الدعوات والاجتماعات والاتصالات لتشكيل الكتل البرلمانية ومع بداية الدورة غير العادية في 15/7/2003 بدأت تتضح الملامح الأولية للكتل والإعلان عن أسماء الأعضاء فيها، وأخذت مواقفها الأولية من إنتخابات رئاسة المجلس والثقة على الحكومة وكانت الحاجة أكثر إلحاحاً لتشكيل الكتل البرلمانية كون النتائج أفرزت إثنين وثمانين نائباً يمارسون العمل البرلماني لأول مرة؛ ومن الطبيعي أن تشكل الكتل للإستفادة من خبرات البرلمانيين الذين سبق لهم ممارسة العمل البرلماني، وتشكلت الكتل على أساس مصلحي أو جغرافي أو عشائري أو حتى صداقات شخصية دون نظام داخلي يحدد صيغ التعامل داخل الكتلة الواحدة، بإستثناء كتلة جبهة العمل الإسلامي، والتي تمثل حزباً واحداً ومستندة إلى أيولوجية دينية سياسية وبالتالي هناك إلترام مبدئي وآليات منظمة يفرضها نكتل الحزب الواحد على مجموع أعضائه داخل البرلمان والتي ضمت 17 عضواً. أما بقية الكتل فلا يوجد لها نظام داخلي يحدد أهدافها وآليات عملها بإستثناء الالتقاء على مصالح شخصية مشتركة كانت أم عامة، وحرية الحركة واسعة وعدم الإلتزام أحياناً واضح بين أعضاء مثل هذه الكتل، ويصفها البعض بأنها ( كتل هلامية ).

لا يوجد نص دستوري في النظام السياسي الأردني أو في النظام الداخلي للبرلمان يتعلق بالكتل البرلمانية؛ إلا أن العرف البرلماني والذي مارسه المجالس النيابية استقر على وجودها وتعامل

معها بشكل فاعل وأصبح عرفاً سياسياً برلمانياً معترف به وممارس عملياً، وعرفت البرلمانات الأردنية أول كتلة نيابية في مجلس النواب الأول عام 1947، وعلى أثر التجديد في المسار الديمقراطي وإعادة الحياة البرلمانية لوضعها الدستوري ظهرت الكتل البرلمانية بشكل ملموس وفاعل في مجلس النواب الحادي عشر عام 1989، هذا وتعرف التكتلات البرلمانية على أنها : " توافق بين مجموعة من أعضاء السلطة التشريعية إما أيديولوجياً أو مصلحياً للتأثير على عملية صناعة القرار وتبني مواقف موحدة، أو التأثير من خلال التصويت وفي النتيجة تحقيق مصالح مشتركة تخدم أهداف مثل هذه التكتلات "، وإضافة لذلك فإن أهمية الكتل البرلمانية تكمن في تفعيل دور المجلس وتحسين أدائه والإعداد لجلسات اللجان والهيئة العامة للمجلس والمشاركة بفاعلية وتنسيق مشاركة أعضاء اللجان في المناقشات وأعمال المجلس، ناهيك عن أهمية دورها في تقديم المبادرات للتشريعات ووضع إقتراحات القوانين، ودورها في عمليات الرقابة السياسية.

وتشكل في المجلس الرابع عشر الذي إنتخب عام 2003 الحالي سبع كتل برلمانية هي : كتلة الوطن (12) نائباً، كتلة التجمع الديمقراطي (10) نواب، جبهة العمل البرلماني الوطني (25) نائباً، كتلة الوفاق (9) نواب، الكتلة الوطنية الديمقراطية (8) نواب، جبهة العمل الاسلامي (17) نائباً، الجبهة الوطنية (10) نواب، الاصلاحيون الجدد (5) نواب، المستقلون (14) نائباً، اخذين بعين الاعتبار الانسحابات من الكتل بشكل مستمر والإنضمام لكتل اخرى أو البقاء مع قائمة المستقلين. ونتيجة لذلك فأن عدد أعضاء الكتلة الواحدة متغير لا يثبت عند رقم محدد.

### 3-1-6-1 الالتزام بنظام الكتل الداخلي

باستثناء كتلة جبهة العمل الاسلامي وعدد أعضائها 17 عضواً فإنه لا يوجد أي نظام داخلي لكتل البرلمانية، حيث انها تؤسس على اسس شخصية او مصلحية ولا يربطها أي رابط فكري او ايولوجي انما جملة من المصالح، وبالتالي هي غير مستقرة او ثابتة وكثرة التغيير. وتشهد هذه الكتل كثيراً من الانسحابات والاختلافات عند القضايا المفصلية، وخصوصاً إنتخابات المكتب الدائم للمجلس، والثقة على الحكومات ولذا فهي عديمة الثبات والاستقرار وينتج عن ذلك أحياناً عدم الالتزام بالقرارات مما يدفع باتجاه تعويم التصويت لأعضاء الكتل المختلفة. **وأظهر استطلاع الرأي أن مانسبته 46% ترى أن الكتل البرلمانية لا تعمل على أساس نظام داخلي لها .**

### 3-1-6-2 المواظبة على حضور اجتماعات دورية

لا تجتمع الكتل بشكل دوري لغياب النظام الداخلي لهذه الكتل وبالتالي اجتماعاتها تحددها الاحداث والقضايا التي تطرح على الساحة السياسية والبرلمانية فأجتماعها غير منظمة او دورية وبالتالي فان نسب الحضور احيانا ضعيفة ولا يلتزم كل الاعضاء بالحضور. **وبين الاستطلاع حول موضوع مشاركة النواب في اجتماعات الكتل النيابية التي ينتمون إليها بشكل دوري حيث أجاب ما نسبته 36 بالموافقة و40% لا توافق .**

### 3-1-6-3 المشاركة في اعمالها على اساس جدول اعمال

تتعدد جلسات الكتل البرلمانية في معظم الاحوال دون وجود جدول اعمال مكتوب وموزع على اعضاء الكتلة، وتحصل الاجتماعات حين يقوم رئيس او مقرر اللجنة لعقد الاجتماع يتناول موضوعاً محدداً ويتم الاجتماع على هذا الاساس دون وجود جدول اعمال مكتوب ومحدد وحيثاً تكون هناك دعوى لاجتماع الكتلة مرفق به جدول اعمال مختصر من عدة بنود.

### 3-6-2 التزام أعضاء الكتل البرلمانية بقراراتها

الكتلة البرلمانية الأكثر التزاماً بقراراتها هي كتلة جبهة العمل الإسلامي، وبصورة نسبية وليست مطلقة يلتزم أعضاء الكتل الأخرى بقرارات الكتل وأحياناً يتم تعويم التصويت وبشكل عام فإن درجة الالتزام ليست عالية وفي أغلب الأحيان واعتماداً على الموضوع تكون ضعيفة.

### 3-6-3 تشجيع النظام الداخلي للبرلمان قيام كتل برلمانية منظمة وفاعلة

بالنظر للنظام الداخلي فإنه لا يمنع من وجود مبدأ الكتل البرلمانية وذلك لغياب النص المانع أي أنه غير منصوص عليها واستقر العرف البرلماني على وجود الكتل البرلمانية منذ أول برلمان أردني وبالتالي فهي عرفاً موجودة ولا يوجد نص يمنع قيامها أو تشكيلها، ولا يوجد أي مخصصات مالية للكتل البرلمانية أو مكاتب خاصة للدراسات أو صلاحية الاستعانة بالخبراء والكفاءات والمستشارين وإن تم ذلك فيكون بصفة شخصية أكثر منها مؤسسية أو قانونية، ولذا فإن الكتل البرلمانية في الحالة الأردنية تكاد تكون نسبياً غير منظمة أو فاعلة.

### 3-7-1 فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية

#### 3-7-1 وجود وحدات فنية متخصصة في البرلمان

وظيفة الإدارة البرلمانية تتمثل في تقديم الأعمال الإدارية والفنية والمعلوماتية والخدمية (كجهاز تنفيذي) من أجل قيام أعضاء البرلمان بوظائفهم التشريعية والرقابية وتشمل متابعة الخطوات التشريعية والرقابية، والخدمات العامة، وتوفير المعلومات والتوثيق وإعداد الدراسات والتقارير والعلاقات الداخلية والخارجية والنشر والاعلام، ويندرج تحت هذه الوظائف الأبعاد العملية للوظيفة الإدارية لأجهزة المجلس المختلفة.

مثل:-

إعداد جدول الأعمال للمجلس واللجان، وتدقيق وضبط محاضر الجلسات وطباعتها وتوثيقها ونشرها، والخدمات الضرورية المساندة لعمل أعضاء المجالس، وتنظيم العلاقة بين الجمهور والإعلاميين والبرلمان، وخدمات السفر، والمؤتمرات، والندوات، والاستشارات القانونية والمالية والإقتصادية، ويوجد في البرلمان كافة الأجهزة والوحدات الإدارية المتعلقة بتسهيل العمل البرلماني كشؤون قانونية ومالية، وإدارية ودارسات وعلاقات داخلية وخارجية وغيرها من الوحدات اللازمة للعمل البرلماني.

### 3-7-1-1 اعتماد المعايير العلمية الموضوعية في تعيين الموظفين في البرلمان

تلعب الوساطة والمحسوبية الدور الأكبر في عمليات التوظيف داخل كوادر البرلمان وكما يقول أحدهم أنهم يختارون الأفضل من النوعيات التي تحصل على وساطة أو دعم لها كموظفين من أبناء المتنقذين وخاصة النواب، وهذا يعني أنه لا توجد معايير وأسس كافية ودقيقة في عمليات تعيين الموظفين والمتخصصين وأن وجدت فإنه يتم التحايل عليها وإيجاد وسائل لا استغلالها واختراقها لأرضاء المتنقذين والنواب لغايات التوظيف. **وحسب استطلاع الرأي الذي أجري لهذه الغاية فإن ما نسبته 42% أجابوا بأن الموظفين في البرلمان لا يعينون بناء على معايير علمية موضوعية.**

### 3-7-1-2 عدد كاف من الموظفين الكفؤين

وبالنظر إلى البرلمان الأردني وبالذات مجلس النواب، فإن هناك تضخماً كبيراً في الجهاز الإداري نتيجة لتراكمات تاريخية مثل بقية المؤسسات العامة الأخرى في الدولة، إذ يصل عدد الموظفين إلى 396 موظف بما فيهم مدراء المكاتب والسكرتاريا والمختصين، وحتى مدارء المكاتب للنواب يمتازون بعدم الكفاية الفنية وعدم قدرتهم على تيسر أعمال النواب وتحقيق الغايات التي عينوا من أجلها، وهناك نوعان من الموظفين:-

النوع الأول : وهو الذي لديه الرغبة في تطوير نفسه وإستيعاب معطيات العمل.

النوع الثاني : وهو الذي ليس لديه الرغبة أو حتى القدرة على تطوير ذاته وإدراك نوع وأهمية العمل الموكل اليه.

### \* المستشارون والباحثون

المستشارين: يتوفر ضمن الجهاز الإداري لمجلس النواب عدد من المستشارين المتخصصين في الشؤون القانونية والاقتصادية والمالية، مهمتهم الرئيسية تقديم الاستشارات متى طلبت منهم لأعضاء المجلس ولجانته، ويؤخذ على عمل المستشارين قلة عددهم لعدم التفرع التام للعمل في المجلس وأسلوب التعيين وآلياته.

### \* الباحثين:

توفر الأمانة العامة لمجلس النواب عدداً من الباحثين مهمتهم إعداد الدراسات والأبحاث وأوراق العمل في المجالات السياسية والاقتصادية والقانونية والموضوعات التي تناقش في المؤتمرات البرلمانية، ويؤخذ على عمل الباحثين قلة الخبرة والكفاءة وعدم الاختصاص.

### 3-1-7-3 دورات تدريبية الزامية لموظفي البرلمان

صرفت أموال طائلة على تأهيل الموظفين وتدريبهم بدورات متخصصة وأن هذه الجهود التاهلية والتدريبية لا تقابل بالاستعداد النفسي للأفراد لعدم الجدية والرغبة في التطوير ومن هنا تصبح غير مجدية وتم إيقافها. وقد عمل البرلمان على عقد دورات لتأهيل الموظفين وتحسين ادائهم ولكن العديد من هذه الدورات وورش العمل لم تسهم كثيراً في تحسين اداء الموظفين لعدم رغبة البعض في تطوير نفسه. **واظهر استطلاع الرأي أن ما نسبته 50% لا تعتقد بان موظفي البرلمان يشاركون بشكل دوري في دورات تدريبية إلزامية.**

### 4-1-7-3 تقاضي الموظفين في البرلمان مرتبات ملائمة

من حيث الرواتب والمكافآت المالية فإنه لا يوجد كادر خاص للمجلس، وإنما تعامل مثل بقية مؤسسات الدولة وتبلغ الرواتب والاجور كنفقات جارية 863.000 دينار أردني لعام 2005. أما في عام 2006 فالاتفاق المقدر لهذا الباب يصل إلى 1.246.000 دينار أردني وهو ما يعادل مليون وستمئة الف دولار سنوياً.

### 2-7-3 وجود مكتبة متطورة/ مركز دراسات وتوثيق/ بنك معلومات في البرلمان

بدأ عمل المكتبة في البرلمان الاردني منذ عام 1929 مع بدأ عمل أول مجلس تشريعي وتطورت المكتبة مع تطور الحياة البرلمانية في الأردن، وتضم المكتبة أكثر من (2500) عنوان مختلف جُلها ذا طابع قانوني والقليل منها يختص بالشأن الديمقراطي والنيابي، بالإضافة إلى الإشتراك في (50) دورية محلية وعربية و مختصة بالشؤون المتصلة بالعمل البرلماني، بالإضافة إلى احتفاظ المكتبة بمحاضر جلسات المجالس النيابية، و إعداد الجريدة الرسمية، والموسوعات القانونية، والتقارير السنوية، والنشرات الصادرة عن المؤسسات الرسمية والوضع القائم في المكتبة البرلمانية لا يمكن أن يوفر المعلومة البرلمانية التي تؤدي إلى تطوير العمل والاداء البرلماني، فالمكتبة البرلمانية يعوزها الكثير من المعلومات لكي تصبح مصدراً من مصادر إستقصاء المعلومة البرلمانية، كما ان وسائلها المعلوماتية ما زالت بدائية وهي لا ترتبط بأي شكل من أشكال التعاون المعلوماتي مع المكتبات البرلمانية في العالم، ولا حتى مع الإتحادات البرلمانية العربية والإقليمية والدولية، ناهيك عن العنصر البشري العامل في المكتبة البرلمانية الذي يفتقر إلى الكثير من التدريب والتأهيل والمشاركات الداخلية والخارجية في الدورات والمعارض.

ولأن المستفيد الأول من خدمات المكتبة البرلمانية عضو البرلمان فإنه من الضروري إعادة النظر في عمل المكتبة وتطويره لتلبية إحتياجات السلطة التشريعية سواء من حيث تزويدها بكافة الوسائل المعلوماتية الحديثة أو من خلال التعاون مع مصادر المعلومات في البرلمانات في جميع أنحاء العالم أو من خلال رفع كفاءة العاملين فيها.

#### \* الإنترنت :

أدخلت مؤخراً إلى مجلس النواب خدمة الانترنت إلى مكاتب جميع النواب، وتم الإشتراك مع العديد من المؤسسات القانونية لتزويد النواب بما يحتاجونه من معلومات أو على سبيل الاطلاع.

#### \* المؤسسات الأكاديمية ومؤسسات المجتمع المدني :

مثل الجامعات والمعاهد والاحزاب والنقابات والجمعيات والاندية ومراكز الدراسات التي يجب على أعضاء المجلس الإطلاع على أنشطتها فيما تقدمه من ندوات ودراسات وإستطلاعات للرأي العام وقد إستحدث مؤخراً في الهيكل التنظيمي لمجلس النواب قسماً خاصاً ( لم يفعل ) لمتابعة أنشطة أعمال هذه المؤسسات (قسم مؤسسات المجتمع المدني).  
- مندوبو وسائل الاعلام المعتمدين في البرلمان أو خارجه وماتبئه الإذاعات ومحطات التلفزة.

- الإعلام الخارجي : وما يبثه ومن تقارير تتعلق بالقضايا الوطنية أو الإقليمية أو الدولية  
- المصادر الرسمية الحكومية : من خلال التقارير والتصريحات والدوريات التي تصدرها أو من خلال تسريب المعلومات من موظفيها.

- مصادر اخرى : كالبعثات الدبلوماسية والمنظمات الإقليمية والدولية والمؤسسات غير الحكومية.

3-7-3 وجود المباني و التجهيزات الضرورية والحديثة الواجب توافرها ليستطيع البرلمان اداء مهامه

يوجد مبنى متكامل من عدة ادوار وخصص لكل نائب مكتب خاص ومدير مكتب خاص واجهزة من مختلف الانواع وكمبيوترات مرتبطة بالانترنت ولا يوجد اي مشكلة في الابنية او الاجهزة الفنية المساعدة والحديثة والمتطورة لتطوير العمل البرلماني، والبناء حديث ومجهز وذو مساحات واسعة.

### 4-7-3 نشر القوانين التي يقرها البرلمان في نشرة صادرة عنه

يقوم البرلمان بنشر انجازات المجلس في كل دورة تصدر عن مديرية شؤون النواب قسم المراجع و القوانين فقط للنواب والمهتمين ويتم تجليدها وايداع نسخ فيها في مكتبة المجلس

### 5-7-3 نشر التقارير التي تصدر عن البرلمان في نشرة خاصة

لا يوجد للمجلس نشرات خاصة ايا كانت دورية أو سنوية اما القوانين التي تمر بمراحلها الدستورية فهي تصدر بالجريدة الرسمية عن مديرية الجريدة الرسمية في دار رئاسة الوزراء ويوجد لمجلس الامة مجلة تسمى رسالة مجلس الامة كدورية ينشر فيها إعلام عن الزيارات والمقابلات والمؤتمرات وبعض المقالات القصيرة المتخصصة في الشؤون البرلمانية والقانونية وأحيانا السياسية منه.

### (فئات وأعداد ومتوسطات رواتب موظفي مجلس النواب)

2006

الراتب الشهري (متوسط) دينار اردني	عدد الموظفين	فئة الموظفين
500-300	45	موظفين مصنفين ( تقاعد مدني )
350-200	158	موظفين غير مصنفين ( ضمان اجتماعي )
800-250	23	عقود سنوية
200-140	170	موظفين على المكافآت
	396	المجموع

### 8-3 كفاية البرلمانيين

1-8-3 مدى استيعاب البرلمانيين لدورهم بما فيه التالي:

1-1-8-3 النصوص الدستورية والقوانين

التحصيل العلمي لأعضاء مجلس النواب الرابع عشر ( 2003-2007 ) متفاوت حيث ان هناك نسبة عالية تصل 77% منهم يحملون شهادة البكالوريوس وما فوقها ونسبة 13% من الاعضاء دون درجة البكالوريوس، ثانوية عامة ودبلوم عالي سنتين بعد الثانوية وعلى الرغم من إختلاف التخصصات العلمية من أطباء، ومهندسين، وصيادلة، ومحامين وتخصصات اخرى الا أنه يوجد الحد الأدنى من المعرفة بالدستور والقوانين المعمول بها في المملكة، وجدير بالذكر إن نسبة عالية جدا من أعضاء المجلس يدخلون العمل البرلماني لأول مرة، وبالتالي بالتجربة



وإكتساب المعرفة والممارسة أصبح لدى العديد منهم الإطلاع والمعرفة ولكن ليس بصورة معمقة في فهم المسائل الدستورية المعقدة أو حتى القانونية، ولدى البعض منهم ونسبتهم ضئيلة إدراك ومعرفة بالدستور والقوانين السارية المفعول نتيجة للخبرة، والتخصص والمدة الزمنية في العمل العام في الدولة أو في مجلس الأمة، ولا توجد أية دراسة مسحية للمجلس الحالي انما هناك دراسة مسحية للمجلس السابق ( الثالث عشر ) حول هذه النقطة أظهرت الدراسة أن ما نسبته 88% يرون أن لديهم إطلاعاً والمأمأ بالدستور، وما نسبته 9% ليس لديهم ذلك الإطلاع أو المعرفة، ويعتقد ما نسبته 73% أن لديهم معرفة وإطلاعاً على معظم القوانين والأنظمة المعمول بها مقابل ما نسبته 22% ليس لديهم إطلاع أو معرفة بالقوانين، وأشارت الدراسة للمجلس الثالث عشر أن ما نسبته 92% لديهم إلمام وإطلاع على النظام الداخلي للمجلس مقابل 6% ليس لهم إطلاع كامل على النظام الداخلي للمجلس.

### 3-1-8-3 آليات عمل البرلمان

إن إدراك لآليات عمل البرلمان وعلاقة السلطة التشريعية بالتنفيذية قضية متفاوتة جداً بين أعضاء السلطة التشريعية فمن اكتسب الخبرات في العمل العام وواصل وجوده في السلطة التشريعية على ادراك عال لهذه الآليات، ولكن هناك نسبة عالية ليست لديها اهتمامات في تنمية قدراتها وإمكاناتها القانونية، والمعرفية، وإنما يسيطر عليهم طابع تقديم الخدمات لجمهور الناخبين من أجل العودة ثانية للسلطة التشريعية، ناهيك عن خلفياتهم العلمية والعملية التي لا تساعد في الوصول لإدراك عميق لآليات عمل البرلمان، وتبقى المعرفة الشكلية أو السطحية هي الطاغية لمثل هذه الفئات فأن الامر وبشكل عام نسبي ومتفاوت في درجات بين أعضاء السلطة التشريعية.

### 3-1-8-3 كيفية عمل الأنظمة الديمقراطية

أما فيما يتعلق بكيفية عمل الأنظمة الديمقراطية وطبيعة تركيبها فأن هناك نسبة لا بأس بها غير متعمقين بهذا المفهوم، وربما يكون لديهم إطلاع شكلي وليس جوهري على طبيعة عمل الأنظمة الديمقراطية وكيفية تكوينها والاسس التي تستند إليها.

### 3-8-3 قدرة المشرع للوصول الى المعلومات المطلوبة لممارسة مهام التشريع والرقابة

ليس ثمة صعوبة في الوصول إلى المعلومات لممارسة مهام التشريع أو الرقابة، ولكن المشكلة تكمن بأن نسبة عالية من أعضاء السلطة التشريعية لا يرغبون في الاجتهاد والبحث والتعامل مع مؤسسات المجتمع المدني، والمتخصصين والمراكز البحثية للإطلاع، وانما البعض يريد أن تصله المعلومة لمكتبه دون عناء، وحسب رؤية بعض العاملين في حقل الدراسات والابحاث في المجلس فإنه نادراً ما تطلب منهم المعلومة، ولكن هناك عدد قليل من النواب من يبحثون عن المعلومة ويكلفون الاخرين بدراسات أو تقارير متخصصة تتعلق بمجال عملهم.

### 3-8-3 اجراء دورات تدريبية للبرلمانيين

الدورات التدريبية لاعداد البرلمانيين الجدد من أجل تطوير أدائهم هي مبدأ مرفوض لدى عديد من النواب حيث إنهم يعتقدون انهم ليسوا بحاجة لمثل هذه الدورات الاعدادية والمهنية لهم في

تطوير كفاءاتهم وادائهم وفي معظم الحالات مشاركتهم ضعيفة في الورشات والمؤتمرات والندوات المحلية، وعلى سبيل المثال يرشح عشر نواب لحضور ورشة يحضر اثنان او ثلاثة اذ انهم يعتقدون انهم اكبر من اي دورة تدريبية كونهم اصبحوا ممثلين للشعب، وبالتالي في اكثر الاحيان يرفضون عقد مثل هذه الورشات التدريبية، ولكنهم ينافسون بشدة على الرحلات الخارجية وحتى لو كانت ورشات عمل وذلك لسببين هما:

الخروج من البلاد لامور عدة منها الهروب من حجم المراجعين وقضايا الخدمات والحصول على مخصصات ومياومات مالية لهذه الاغراض، وبالنظر للموازنة العامة للسلطة التشريعية لا يوجد أي رصد للمخصصات المتعلقة بالدورات التدريبية في ثلاث موازنات على التوالي من عام 2004-2006، اما المشاركة في المؤتمرات والندوات وورشات العمل ذات العلاقة في الشؤون البرلمانية خارجياً وداخلياً فهي كثيرة ومتعددة، ففي المجلس الرابع عشر شارك أعضاء المجلس ب (60) مؤتمراً دولياً وعربياً وإقليمياً، وقام المجلس من خلال وفود خاصة ب (15) خمسة عشر زيارة خاصة لدول خارجية، وشارك أعضاء المجلس بسبع ورشات عمل داخل المملكة.

#### 4- النزاهة

##### 1-4 الأخلاقيات البرلمانية

##### 1-1-4 وجود قواعد محددة ومكتوبة بشأن سلوك البرلمانيين صادرة عن البرلمان نفسه

لا توجد عبر تاريخ البرلمان الأردني قواعد محددة ومكتوبة تتعلق بسلوك البرلمانيين، ولا يوجد أي نص صادر عن البرلمان ( النظام الداخلي ) يتعلق بهذه المسألة، باستثناء المواد 148-150 المتعلقة بالاجازات والغياب بدون عذر والتي يكتفى بتدوين ذلك في محاضر الجلسات.

##### 2-1-4 تحديد القواعد بشأن سلوك البرلمانيين واجباتهم والمبادئ التي يجب أن تحكم

عملهم

لا يوجد أي تحديد للقواعد العامة المتعلقة بالسلوك البرلماني والمبادئ التي تحكم عملهم غير المبادئ المتعلقة بالاداب العامة النابعة من قيم وعادات واخلاق المجتمع وقد منع النظام الداخلي استخدام الالفاظ النابية او المخلة بالاداب العامة

##### 3-1-4 وجود مؤسسة، مفوض على سبيل المثال، مناط بها السهر على التزام واحترام مبادئ وقواعد الأخلاقيات البرلمانية

لا يوجد أي مؤسسة أو مفوضية، أو مفوض مناط بها أو به السهر على التزام واحترام مبادئ وقواعد الاخلاقيات البرلمانية.

##### 4-1-4 عقوبات واضحة وفعالة ومطبقة

لا يوجد أي شكل أو نوع من العقوبات المتعلقة بالسلوك البرلماني.

##### 5-1-4 وجود آليات رسمية وغير رسمية لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانيين

ولا توجد أية آليات رسمية أو غير رسمية لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانيين باستثناء الاقاويل والشائعات التي تطلق هنا أو هناك، وفي نهاية الدورة العادية الثالثة، 2006 ظهرت

مقترحات بتعديل النظام الداخلي وإضافة لجنة تسمى " لجنة النظام والسلوك " وتشكل من رؤساء اللجان الدائمة في المجلس للنظر في سلوك ومخالفات البرلمانين، ولكنها رفضت من قبل المجلس عندما طرحت للنقاش وتم رد التعديل في هذه المسألة، ويمكن القول انه بعض الاجهزة الامنية بالدولة تتابع سلوك اعضاء البرلمان وتصرفاتهم ومسلكاتهم ولكنها لسيت للنشر او اطلاق الاخرين انما يقصد بها امور خاصة بتلك المؤسسة.

#### 6-1-4 إمكانية وصول المواطن الى معلومات حول الاخلاقيات البرلمانية

استناداً إلى عدم وجود قواعد محددة وعدم وجود مؤسسة او مفوض فإنه من الصعب على المواطنين الاطلاع أو المعرفة بسلوكيات البرلمانين الا من خلال المعلومة السعمية أو الاشاعات أو الحكم القيمي على تصرفاتهم وفعالهم بأنها خارجة عن حدود المسلكيات المتعارف عليها.

#### 2-4 حسم صراع المصالح

#### 1-2-4 قواعد معتمدة واضحة في موضوع صراع المصالح

لا توجد قوانين تتعلق بعملية صراع المصالح داخل السلطة التشريعية، ولكن الدستور في مادته 75 فقرة "و" قد نص على انه لا يكون عضواً في مجلسي الاعيان والنواب من كان له منفه مادية لدى احدى دوائر الحكومة بسبب عقد غير عقود استئجار الاراضي والاملاك ولا ينطبق ذلك على من كان مساهماً في شركة اعضاؤها اكثر من عشرة اشخاص وقياساً عليه فإنه من يتعاطى التجارة أو الوكالات عن شركات او المساهمة في شركات عدد اعضاؤها اقل من عشرة عدم الاهلية المنصوص عليها في الفقرة السابقة لاي عضو من اعضاء مجلسي الاعيان والنواب اثناء عضويته او ظهرت بعد انتخابه تسقط عضويته ويصبح محله شاغراً بقرار من اكثرية ثلثي اعضاء مجلسه ونرى ان عمليات الكسب غير المشروع قد نص عليها في قانون العقوبات الاردني وتضمن ذلك تعريفاً للكسب غير المشروع وعقوبات لكل حالة.

#### 2-2-4 اقتران هذه القواعد بعقوبات واضحة, فعالة ومطبقة

في حالات مجلسي الاعيان والنواب لم يحدث ان تم تطبيق المادة 75 فقرة و على اي عضو وبالتالي لم تسقط عضوية احد نتيجة للاعمال التجارية التي يقومون بها و عملها فان الكسب غير المشروع ربما يكون مخففاً وان التعامل بصفقات تجارية امر وارد او حتى الحصول على وكالات لشركات اجنبية عملياً هناك احتمالية عالية بتوافر هذه المعطيات ولكن لا يوجد عقوبات رادعة على ذلك.

#### 3-2-4 علنية المعطيات بشأن صراع المصالح ووجودها بمتناول الجمهور

اذا تطرقنا لعملية استغلال النفوذ وتحقيق الكسب المادي الشخصي على حساب الصالح العام والمال العام، فإن أعضاء السلطة التشريعية يمارسون اعمالهم السابقة قبل انتخابهم او تعيينهم ولا ينقطع او يتفرغ ايا منهم للعمل البرلماني فتبقى مصالحه ومكاتبه وشركاته موجودة فمنهم من هو رئيس مجلس ادارة شركة عقارية او تجارية او بنكاً او صاحب مكتب محاماة او طبيب او مهندس الى غيرها من المهن التي يتعاملون بها ونادراً ما تجد ايا منهم قد انقطع عن عمله السابق، وبالتالي فان استمراريتهم بأعمالهم قائمة واحتمالات استغلال وجودهم في السلطة التشريعية لتمير مصالحهم العامة والشخصية لاحتمال قائم. واذا نظرنا نظرة واقعية فقد تم استغلال مناصبهم والضغط للحصول على سيارات بدون جمر ك في المرة الاولى وفي الثانية قام المجلس

بشراء سيارات تم توزيعها على النواب بأسعار الكلفة وتعامل النواب مع هذا الحالة باستثناء ثلاثة نواب من 110 نائب، ناهيك عن البعض منهم قد حصل على قطع اراضي اميرية، املاك دولة بأسعار مخفضة، او وزعت عليهم كواجهات عشائرية، والبعض استغل نفوذه في الحصول على رخص استيراد او تسيير حافلات او مكاتب تكسي باسمائهم او اسماء مستعارة او الحصول على عطاءات من مؤسسات الدولة باسماء اخرى او كوسطاء خارج الاطار الرسمي ولكن هذه الممارسات غير متوفر علانية للجمهور ، **واظهر استطلاع الرأي أن مانسبته 54% ترى أن النواب لا يلتزمون بفعالية بقوانين تضارب المصالح .**

#### 4-2-4 متابعة البرلمان تطبيق هذه القواعد بفاعلية

لا توجد قواعد واضحة من اجل تطبيقها بفاعلية وبالتالي يمكن القول انه لا توجد متابعة حثيثة لتطبيق القواعد ان وجدت

#### 5-2-4 فرض قانون الاعلان الواضح عن المصالح المالية

لا يوجد في الاردن قانون اشهار الذمة المالية لاجراء مجلس النواب والاعيان وبالتالي لا احد قبل او بعد وجوده في البرلمان يقوم باشهار ذمته المالية حتى يتبين ان هناك كسبا غير مشروع هناك مشروع قانون اشهار الذمة المالية لاجراء السطة التنفيذية وتم الموافقة من قبل مجلس النواب على المبدأ لكن خلافا حصل بين مجلسي الاعيان والنواب حول مشروع القانون ادى لعدم اجازته وظل الوضع كما هو دون وجود قانون اشهار الذمة المالية.

#### 3-4 شفافية التمويل السياسي

##### 1-3-4 قوانين واضحة لتنظيم التمويل السياسي

لا توجد قوانين أو أنظمة معلنة أو واضحة في عمليات التمويل السياسي إن كان ذلك للأحزاب السياسية، أو الحملات الانتخابية وبالذات من قبل الحكومة، ولكن هناك آليات غير معلنة لدعم بعض المرشحين من قبل جماعات مصالح إقتصادية، أو مالية، أو عائلية، أو حتى عشائرية ولكنها غير محددة بضوابط أو قواعد وتكون في كثير من الاحيان سرية، أما الاحزاب السياسية وبالذات حزب جبهة العمل الاسلامي فهو الذي يحدد اعداد المرشحين ويحدد لهم حجم الانفاق ويقدم الدعم المالي المخصص واللوجستي لإدارة الحملات الانتخابية في الدوائر المختلفة، كذلك بعض الاحزاب اليسارية والقومية تساهم مساهمة مالية ومعنوية في دعم مرشحيها وبكل الاحوال فإن هذه المساعدات وبالذات المالية يشوبها شيئاً من السرية وعدم الاعلان عنها صراحة، **وحول هذه النقطة اظهر استطلاع الرأي على أن مانسبته 48% لا تعتقد بان التمويل السياسي منظم بقوانين واضحة .**

#### 2-3-4 فرض قوانين واضحة عن الاعلان عن المداخل والثروات والممتلكات

لا توجد في الحالة الأردنية قانون للإعلان عن المداخل والثروات والممتلكات وقد شرع مجلس النواب الأردني إلى صياغة قانون إشهار الذمة المالية الذي يشمل السلطة التنفيذية والتشريعية وقد اقره المجلس لكن تم تعطيله في مجلس الاعيان لرفض الاعيان المبدأ برمته والمطالبة بقانون خاص يشمل السلطة التشريعية لهذه الغاية. **وفي الدورة الاستثنائية المنعقدة في صيف 2006 تم انجاز قانون اشهار الذمة المالية وهو في مراحل التصديق عليه .**

#### 3-3-4 اعتماد عقوبات رادعة في هذه القوانين وتنفيذها

كما ذكرنا لا توجد قوانين لتنظيم التمويل السياسي او قوانين للاعلان عن المداخل والثرورات والممتلكات وبالتالي لا توجد عقوبات رادعة لغياب النث المنظم أو المانع.

#### 4-3-4 متابعة البرلمان تنفيذ القوانين والسياسات بشأن التمويل السياسي

غياب النصوص القانونية لعملية تنظيم التمويل السياسي يؤدي لعدم المتابعة.

#### 5-3-4 إمكانية وصول المواطن الى معلومات حول التمويل السياسي

كون عمليات التمويل السياسي غير منظمة بقانون فإن الاعلان عنها غير وارد، وبالتالي فالمواطن لا تتوفر لديه معلومات دقيقة ولكن الاعتماد على الاقاويل والشائعات غير الدقيقة تحصل في ان تكون متداولة بين المواطنين

#### 4-4 الشفافية في ممارسة المهام 1-4-4 آلية شفافة للمناقشة والتصويت

يمارس البرلمان مهامه بشفافية عالية في مجالات التشريع والرقابة، فأليات المناقشة والتصويت يحكمها النظام الداخلي، وقد حدد النظام الداخلي في مواد 65-75 آليات مناقشة القوانين، ومنها القراءة وطلب التعديل، وان تكون مطبوعة مع تعديلاتها، وتجري المناقشة على مشروع القانون مادة مادة، ويؤخذ الرأي بالمشروع كله وهكذا. وبالنسبة لآليات التصويت فقد نص عليها في المواد 76-78، وآليات صدور القرارات، اذ تعطي الاصوات بالمناداة على الاعضاء باسمائهم وبصوت عال اذا كان الامر متعلقا بالدستور او التصويت على الثقة في غير ذلك يكون التصويت برفع الايدي. وفي طلبات المناقشة العامة بين النظام الداخلي في مواد 127-130 حددت آليات طلب المناقشة العامة والتي تعني تبادل الرأي بين المجلس والحكومة.

#### 2-4-4 بث جلسات البرلمان في وسائل الاعلام المرئي والمسموع

تبث جلسات البرلمان في وسائل الاعلام المرئي والمسموع، كما تبث تقارير مختصرة في نشرات الاخبار التلفزيونية والاذاعية وتتم علمية بث جلسات مجلس النواب في حالات إفتتاح الدورة العادية وخطاب العرش، وإنتخاب رئيس مجلس النواب وجلسات الثقة بالحكومة ومناقشات الموازنة العامة والتصويت عليها وهذا ما جرت عليه العادة في ان يتم بثها مباشرة عبر التلفاز والاذاعة، وتنتشر الصحف اليومية الخطابات ومدوالات بشكل كامل احياناً او ملخصات عنها.

#### 3-4-4 إتاحة الفرصة امام المواطنين لحضور جلسات البرلمان ولجانه

القاعدة العامة ان جلسات المجلس علنية ولكن يجوز عقد جلسات سرية بناءً على طلب الحكومة او خمسة اعضاء من المجلس شريطة موافقة المجلس على ذلك عندها تخرى قاعة المجلس من الحضور غير الوزراء والاعيان، وتتاح لكافة المواطنين حضور جلسات البرلمان من خلال شرفات محددة خصيصاً لهذه الغاية شريطة الالتزام بالهدوء والسكون التام مدة إنعقاد الجلسة، وأن يظلوا جالسين والا يظهرروا علامات الاستحسان أو الأستهجان، وأن يراعوا

التعليمات التي يبيدها رئيس المجلس أو المكلفون بحفظ النظام، وأي إنسان من المواطنين يحدث ضجيجاً أو ضوضاء يكلف بمغادرة الشرفة. أما حضور جلسات اللجان فلا يجوز للمواطنين ذلك إذ نص النظام الداخلي في المادة 56 ذلك بقوله: يقتصر حضور جلسات عمل اللجان على أعضاء المجلس وأمانة سر كل لجنة والخبراء الذين تستدعيهم.

#### 4-4-4 نشر محاضر الجلسات والمناقشات

تنشر محاضر الجلسات ويتم تدوينها وإيداعها مديرية الشؤون البرلمانية التي ترسل نسخة إلى المكتبة كمرجع، وقد نظم النظام الداخلي في المادة 83 فقرة أ أن أوراق المجلس وبياناته سرية لا يجوز نشرها أو نشر أي جزء منها إلا بعد إراجها في جدول الأعمال أو تحويلها للحكومة، وعلى أجهزة الإعلام مراعاة الدقة عند النشر وأنه لكل جلسة محاضر تفصيلي يتم نشره في الجريدة الرسمية بعد موافقة المجلس عليه.

#### 5-4-4 استطاعة من يشاء من المواطنين الاطلاع على محفوظات البرلمان

يستطيع أي مواطن الاطلاع على محفوظات ومنشورات البرلمان ولا توجد أي قيود على ذلك، إذ تودع نسخة من محاضر الجلسات المكتبة، وكذلك المنشورات إضافة إلى نشر المحاضر في الجريدة الرسمية للدولة وبالتالي فإن كل مواطن مهتم أو باحث يحق له الاطلاع على محاضر الجلسات وما ينشره المجلس.

#### 5-4 عدم التمييز بين المواطنين ومعاملتهم بالمساواة

##### 1-5-4 عدم انحياز البرلمان في اتخاذ قراراته لصالح فئة من المواطنين على حساب

##### فئات أخرى

يمثل البرلمان الأردني، بمجلسه الاعيان والنواب، مختلف مكونات المجتمع الأردني، من شرائح وفئات إجتماعية مختلفة ويتعامل البرلمان في قراراته وأدائه وبياناته فيما يحترم مبدأ المساواة القانونية بين كافة فئات المواطنين وشرائحهم وقد نص الدستور الأردني في مادته السادسة على مبدأ المساواة القانونية بالقول: "الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين"، ويعمل البرلمان في ضوء هذا النص الدستوري وتحت مظلة لتحقيق كافة المصالح الوطنية العليا التي في النهاية تخدم أبناء المجتمع كافة دون تحيز أو تمييز.

##### 2-5-4 لا تتم القوانين التي يقرها البرلمان عن أي تمييز

وبالنظر إلى القوانين التي تصدر عن مجلس الأمة (البرلمان) فهي تأخذ بعين الاعتبار مبدأ المساواة بين كافة شرائح المجتمع كقواعد عامة ومنظمة هدفها جميع الشرائح الاجتماعية المكونة لبناء الدولة، ولا يوجد أي تمييز عنصري، أو ديني، أو طائفي، أو جنسي أو أي شكل من أشكال التمييز بين فئات المواطنين بغض النظر عن عرقهم، أو دينهم، أو جنسيتهم، والمتعمق بالفصل الثاني من الدستور في مواده من المادة الخامسة وحتى المادة الثالثة والعشرين يجد أن هناك شفافية عالية في إحترام حقوق وحرريات المواطنين وهذا ما يلتزم به المشرع بصورة عامة وبالتالي لا يتم تشريع قانون من أجل خدمة شخص أو اشخاص معينين

إن المنطلق العام في التشريع هو خدمة المصلحة العامة وإن التشريعات الاقتصادية والمالية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار هذا المبدأ الذي يجب عدم تجاوزه، ولكن أحيانا تحصل ضغوط من قوى اقتصادية أو مالية أو تجارية للتأثير على مجريات التشريع ليصب في مصالح هذه القوى، ومثال

ذلك عندما ضغطت قوى متنفذة لتخفيض نسبة الضرائب على شركات التأمين والبنوك العاملة في الأردن، وقد حصل ان من مررت مثل هذه القوانين التي جاءت لخدمة مجموعات ومصالح وقوى ضاغطة من داخل المجلس ومن خارجه الذي اثر على سير مثل تلك القوانين.

#### 3-5-4 تشريعات لمنع التمييز

لا توجد أية تشريعات قانونية خاصة بمنع التمييز ولكن هذه الموضوعات تنظمها الاتفاقات الدولية وقد صادق الاردن على جميع الاتفاقات الدولية المتعلقة بمنع التمييز العنصري، والديني، والطائفي او الجنسي، اخذين بعين الاعتبار ان مصادقة الدولة الاردنية على الاتفاقات الدولية هذه تمسوا على اي قانون وطني نافذ المفعول.

#### 4-6 الالتزام باحترام الدستور

##### 4-6-1 وجود هيئة / آلية مستقلة تنظر في دستورية القوانين

يلتزم البرلمان التزاماً دقيقاً في بنود الدستور ولا يصدر أي قانون فيه مخالفة لاحكام الدستور وجميع مشاريع القوانين المقترحة من الحكومة وهي الاكثر أو المقترحة من المجلس تمر بمرحلة فنية قانونية عبر ديوان التشريع الذي يضم خبراء قانونيون ذوي خبرة طويلة في مجال الصياغة ومراجعة كافة المواد ومقارنتها بالقوانين النافذة في الدولة ومواد الدستور كي لا تتعارض مع أحكامها. وحتى اللجنة القانونية، في كل من مجلسي الأعيان والنواب، يتوفر بها اساتذة في القانون وخبراء ذوي تجربة يعملوا على عدم صياغة أي مادة أو بند فيه مخالفة أو شبهة دستورية، ونجد أن قانون محكمة العدل العليا ( محكمة نظامية إدارية ) رقم 12، لسنة 1992 أعطى للمحكمة الحق في الامتناع عن تطبيق اي قانون أو نظام يخالف الدستور، وذلك بموجب أحكام البند رقم (6) الفقرة "أ" من المادة 9 ولكن هذا الحق لا يمتد إلى حق إلغاء القانون بل يقتصر على الامتناع عن تطبيقه، فكل متضرر أن يقدم للمحكمة طلب إلغاء اي قانون أو إجراء يخالف أحكام الدستور، وفي حالة الخلاف بين السلطات حول تفسير أي مادة من مواد الدستور فإن الجهة المختصة دستورياً بتفسير قواعد هو المجلس العالي الذي يتكون من رئيس مجلس الأعيان وعضوية ثلاث أعيان بالانتخاب وخمسة قضاة من أعلى محكمة نظامية حسب ترتيب الاقليمية وهو المجلس المخول بتفسير القواعد الدستورية في حالات الخلاف، وفي مجال وجود محكمة دستورية عليا فإن ثمة خلاف وحوار دائمين ومستمرين على ضرورة وجودها، وقد شكلت لجنة متخصصة في وثائق الاردن اولاً في بداية عام 2002 لدراسة إمكانية إنشاء المحكمة الدستورية، ولكنها أوصت بعدم جدوى إنشائها، وورد في الأجندة الوطنية لعام 2005 ضرورة إنشاء محكمة دستورية لكن لم يتم إستحداث هذه المحكمة بعد.

##### 4-6-2 وضع البرلمان قوانين تتوافق مع ما نص عليه الدستور

عملية التشريع تمر بمراحل متعددة منها عملية اقتراح مشاريع القوانين واعطي هذا الحق للسلطتين التنفيذية والتشريعية وعندما يصاد الى وضع مشروع قانون يقوم ديوان التشريع بدارسته ووضع مواد شريطة ان تتوافق مع الدستور والقوانين السارية المفعول بالدولة وبالتالي فإن البرلمان يلتزم التزاماً دقيقاً باحكام الدستور ولا يجوز اي قانون فيه مخالفة او شبه مخالفة دستورية، وجميع القوانين التي تصدر عن البرلمان هي دستورية وغير مخالفة لاحكامه.

### الفصل الثالث: النتائج والتوصيات

من خلال دراسة محور البرلمان والمشاركة في المملكة الأردنية الهاشمية تم التوصل إلى بعض النتائج المتعلقة بالبرلمان وآليات المشاركة لجهة تحليل المبادئ العامة المتعلقة بالتمثيل والمشاركة، واستقلالية البرلمان، والأداء والنزاهة. وهذه النتائج حاصلة لدراسة المبادئ القانونية الناضجة لآليات عمل البرلمان والواقع العملي المتعلق به كونه إحدى السلطات الثلاث التي تتكون منها الحكومة الأردنية واستخدمت عدة مناهج في إعداد هذه التقرير منها المنهج التاريخي والوصفي لمعرفة الخلفية التاريخية لتطور البرلمان وآليات عمله والظروف التاريخية التي أثرت على هذا التطور ومراحل الإصلاح المختلفة التي مر بها، واستخدم المنهج القانوني لمعرفة المبادئ القانونية التي تحكم عمل هذه السلطة إن كانت قواعد دستورية أو قوانين أو أنظمة، واستخدم المنهج التحليلي لمعرفة الواقع العملي والممارسات وآليات العمل في التطبيق والممارسة في العمل البرلماني وآلياته ويضاف إليها المنهج المقارن فيما يتعلق بمقارنة الواقع القانوني والعملي المطبق بالمعايير الدولية في هذا السياق، وخلص التقرير إلى نتيجة عامة مفادها أن إصلاح السلطة التشريعية وآليات المشاركة وتأثيرات الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي تتطلب بالضرورة أن يكون الإصلاح في إطار كلي شمولي لتحقيق مفهوم ومقومات الدولة الديمقراطية الحديثة المستندة لمبدأ التمثيل والمشاركة الحقيقية والفاعلة والتي تستمد شرعيتها وسلطانها من الشعب الذي هو مصدر السلطات.

وسيتم عرض النتائج والتوصيات حسب التقسيم التالي :

أولاً : نتائج وتوصيات التمثيل والمشاركة.

ثانياً : نتائج وتوصيات استقلالية البرلمان

ثالثاً : نتائج وتوصيات الأداء.

رابعاً : نتائج وتوصيات النزاهة.

#### أولاً : التمثيل والمشاركة

- 1- ضعف المشاركة في العمليات الانتخابية حيث وصلت النسبة إلى 49% من الذين حصلوا على بطاقات انتخابية وانخفضت نسبة المشاركة في المدن إذ وصلت إلى 43%.
- 2- اختلالات شابت قانون الانتخاب، ونظام تقسيم الدوائر الانتخابية من حيث أعداد وجدول الناخبين، ونقل الأصوات من منطقة إلى أخرى وجهات الإشراف على الانتخابات، وتقسيم الدوائر غاب عنه الانصاف والعدالة فبعض المحافظات قسمت وأخرى لم تقسم إلى دوائر وبقيت مفتوحة كدائرة واحدة، وضعف التدقيق على جداول الناخبين.
- 3- ضعف نتائج الأحزاب السياسية وضعف تمثيلها وفشل العديد منها في الحصول على مقاعد نيابية.
- 4- آلية احتساب الكوتا النسائية يشوبها اختلال حيث يتم احتساب النسبة المئوية من خلال تقسيم حاصل أصوات المرشحة على أصوات الدائرة مضروباً في 100% وهذا يؤدي إلى إقصاء واستبعاد كافة المرشحات من الدوائر الكبرى التي يزداد فيها أعداد المصوتين ويعطي الأفضلية إلى الدوائر الصغيرة.
- 5- تعدد أنواع الكوتا إذ توجد أربع أنواع من الكوتا كوتا للمسيحيين، وكوتا للشركس والشيشان، وكوتا للبدو ( مناطق البادية (شمال ووسط وجنوب ) ) وكوتا للنساء، مما

- سيفتح الباب للمزيد من المطالبات بالتخصيص وهذا يؤثر على مبدأ العدالة والمساواة والنسيج الاجتماعي.
- 6- ضعف تطبيق قانون الانتخاب فيما يتعلق بجرائم الانتخاب إذ ساهم ذلك في زيادة حجم المخالفات في موضوع البطاقة الانتخابية وإعادة استخدامها وعدم استخدام الحبر السري، وشراء الأصوات، وزيادة عدد الأصوات عن الرقم المحدد لبعض الصناديق، وزيادة شراء الذمم.
- 7- كثرة الطعون في النتائج إذ وصلت إلى 53 طعنا في 82 نائب، وضعف أداء لجان الطعون نتيجة تبعيتها للمجلس وبالتالي لم يحصل تاريخيا أن أسقطت عضوية أي من النواب.
- 8- كثرة الاحتجاج على قانون الصوت الواحد وعدم الرضا عن تطبيق نتائج

### التوصيات :

- 1- ايجاد آليات لتفعيل حجم ومستوى المشاركة في العملية الانتخابية وخصوصاً في المدن الكبرى وضرورة تعزيز وتعميق القيم الديمقراطية الهادفة لزيادة مستويات المشاركة وأهمية استخدام الحق الدستوري للمواطن.
- 2- إعادة النظر في قانون الانتخاب لعام 2001 وتعديله بما يضمن تحقيق العدالة والمساواة والتخلص من الثغرات التي تشوبه.
- 3- إعادة النظر بنظام التقسيمات للدوائر الانتخابية لتحقيق أكبر قدر من العدالة بين الدوائر من حيث حجم ومستوى التمثيل، وبما يتناسب مع الكثافة السكانية، وأن لا يبتعد عن المعدل العام مقعد واحد لكل 48 ألف مواطن.
- 4- تفعيل الأحزاب السياسية وزيادة مستوى مشاركتها وتعزيز دورها كمؤسسات فاعلة و ليست هامشية.
- 5- ضرورة إيجاد آلية جديدة لاحتساب نتائج الفائزات من مقاعد الكوتا النسائية.
- 6- إعادة النظر في توزيع المقاعد على أساس الدين، أو العرق، أو المنطقة الجغرافية والنظر للدولة كوحدة سياسية واجتماعية واحدة و إيجاد صيغة قانونية لتعزيز التكامل الاجتماعي.
- 7- تفعيل قانون الانتخاب وخصوصا المواد المتعلقة بجرائم الانتخاب.
- 8- الغاء التصويت بالبطاقة المدنية ( الهوية ) وإيجاد بطاقة خاصة بالانتخاب.
- 9- ضرورة استخدام الحبر السري أثناء عملية التصويت لمنع التكرار.
- 10- التدقيق في كشوف الانتخاب، وعدد أصوات كل صندوق انتخابي لمنع الزيادة في الأرقام المحددة لكل صندوق.
- 11- وضع عقوبات رادعة تجاه شراء الأصوات وشراء الذمم.
- 12- انشاء هيئة مستقلة للإشراف على العملية الانتخابية من مرحلة إعداد الجداول إلى إعلان النتائج.
- 13- انشاء جهة أو هيئة مستقلة للنظر بالطعون النيابية أو تخصيص محكمة خاصة بذلك.
- 14- إعادة النظر في قانون الصوت الواحد لكثرة الاحتجاجات و لسلبياته على النسيج الاجتماعي.
- 15- تحديد سقف مالي للإنفاق على الحملات الانتخابية وتنظيم التبرع بالمال للحملات الانتخابية.
- 16- زيادة وعي المجتمع في المواصفات اللازمة للنائب الصالح وان يتم تخصيص جزء من مساقات التربية الوطنية لذلك ودور مؤسسات المجتمع المدني في هذا المجال .

ثانيا : النتائج المتعلقة باستقلالية البرلمان :

- 1- وجود مبادئ دستورية وقانونية تؤثر على مبدأ استقلال وفصل السلطات الثلاث.
- 2- يظهر مبدأ استقلال السلطات بأنه شكلي وليس فعلي، فصلاحيات رئيس الدولة الدستورية تعطل الكثير من صلاحيات السلطة التشريعية وتزيد من هيمنة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية مما يؤدي إلى ضعف وتراجع مبدأ استقلال السلطات عن بعضها.
- 3- دور مجلس الأعيان الشق الأول من السلطة التشريعية والمعين من قبل السلطة التنفيذية دوراً معطلاً لعمليات التشريع في بعض الأحيان، فالكثير من مشاريع القوانين يتم ردها من المجلس المذكور، ناهيك عن احتفاظه ببعض مشاريع القوانين وعدم السير بإجراءات التشريع إن كان ردها أو إجازتها أو حتى عقد جلسات مشتركة للبحث في المواد المختلف عليها.
- 4- الجزء الأكبر من موازنة البرلمان (المخصصات المالية) يذهب للإنفاق الجاري مثل الرواتب والأجور وتصل إلى 75% من الموازنة المحددة للبرلمان وبالتالي يضعف من أداءها وقيامها بصلاحياتها المختلفة.
- 5- قصر مدة الدورة العادية وهي أربعة أشهر بالسنة يساهم في تدني مستوى الإنجاز، ويراكم العمل ويقفل من عمليات التشريع والرقابة.
- 6- جميع البرلمانات الأردنية تم حلها قبل نهاية مدتها الدستورية ولأسباب متعددة إذ حل 13 مجلس من 14 مجلس.
- 7- تم استغلال فترات عدم انعقاد المجلس أو حله والتوسع في تفسير حالة الضرورة واستخدام نص المادة 94 من الدستور وإصدار المئات من القوانين المؤقتة، ففي الفترة الواقعة ما بين 2001 – 2003 حين حل البرلمان لظروف القاهرة تم إصدار 211 قانون مؤقت.
- 8- قلة اقتراح القوانين من قبل السلطة التشريعية وترك الاقتراحات لصالح السلطة التنفيذية ووصلت نسبة الاقتراحات لمشاريع القوانين إلى 21% من المجموع الكلي للإقتراحات.

#### التوصيات :

- 1- تفعيل مبدأ استقلال السلطات وإعادة النظر في بعض المبادئ القانونية التي تعطل ذلك.
- 2- تطوير آليات عمل مجلس الأعيان فيما يتعلق بمجال التشريع بحيث يكون دوره وفاعليته في تطوير التشريع لا تعطيله.
- 3- زيادة المخصصات المالية للبرلمان من أجل أن يقوم بأدواره الدستورية ونشاطاته المختلفة.
- 4- تعديل الدستور فيما يتعلق بمدة الدورة العادية زيادتها لتصبح ستة أشهر بدلاً من أربعة أشهر.
- 5- تقليص استخدام الصلاحيات الدستورية بحل مجلس النواب إلى أدنى مستوياتها وعدم التوسع في استخدام هذه الصلاحية.
- 6- عدم التوسع في تفسير حالة الضرورة عند حل البرلمان أو في فترات عدم انعقاده لإصدار القوانين المؤقتة.
- 7- تفعيل دور مجلس النواب في مجال اقتراح القوانين.

#### ثالثاً : النتائج المتعلقة بالأداء

- 1- ضعف الإنجاز العام وتدني مستوى الفاعلية في أداء المهام التشريعية وتدني مستوى إنجاز مشاريع القوانين المدرجة على جدول الأعمال.

- 2- فقدان الجدية والاستعجال في إقرار القوانين من قبل مجلس النواب مما يؤدي لردها من مجلس الأعيان وتعطيل التشريع.
- 3- عدم التريث في إقرار القوانين والاستعجال في دراستها مما يؤدي إلى كثرة تعديلها فالعديد من القوانين تم تعديلها أكثر من مرة في السنوات الأخيرة.
- 4- تراجع وتدني مستوى الدور الرقابي على السياسات العامة.
- 5- تراجع وتدني ثقة المواطنين بالأداء البرلماني وتراجع حجم العرائض المقدمة من عام 1989-1993 إلى عام 2003 – 2006 من 4184 إلى 41 عريضة.
- 6- ضعف الرقابة السياسية وشكليتها من حيث الأسئلة وتدني مستوى الاستجابات إذ وصلت إلى 4 استجابات في عمر المجلس الرابع عشر 2003-2006.
- 7- عدم تعاون الحكومة في الالتزام بالمدة الدستورية المحددة للإجابة على الأسئلة ففي مدة الجلسة الرابع عشر أجابت عن 338 سؤال من أصل 596 وبنسبة 56%.
- 8- شكلية دور لجان التحقيق وعدم قدرتها في التعمق وتعرضها لضغوط خارجية مما يؤثر على مسار عملها.
- 9- ضعف المعارضة البرلمانية وعدم فاعليتها وتدني مستوى تأثيرها.
- 10- التعامل الشكلي مع تقارير ديوان المحاسبة المتعلقة بالمخالفات المالية المرتكبة من أجهزة السلطة التنفيذية.
- 11- تظهر مناقشات الموازنة العامة كثرة المطالب الخدمية والدفع باتجاه زيادة الانفاق مما يتناقض مع النص الدستوري بعدم الطلب بزيادة الانفاق أثناء مناقشة الموازنة العامة وعدم تعرض الخطابات لأعضاء مجلس النواب للتحليل المالي والرقمي المتعلق ببنود الموازنة ومدى انعكاسها على الحياة العامة والشؤون الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين.
- 12- ضعف الانجاز على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة من القوانين والموضوعات المعروضة عليها، ففي البرلمان الرابع عشر وصلت نسبة انجازات اللجنة القانونية الى 31% ونسبة انجازات اللجنة المالية الى 26% ونسبة انجازات لجنة التربيية الى 27 % من مجموع القوانين والموضوعات المعروضة عليها.
- 13- ضعف دور لجنة الشؤون الخارجية و لجنة الحريات العامة في متابعة شؤون السياسة الخارجية والمعاهدات والاتفاقات الدولية المختلفة.
- 14- شدة التنافس على عضوية اللجان الرئيسية وخصوصاً اللجان القانونية والمالية والشؤون الخارجية.
- 15- ضعف مشاركة مؤسسات المجتمع المدني وتدني مستوى مشاركتها في اعمال اللجان البرلمانية
- 16- قلة الاستعانة بالخبراء والمتخصصين في شتى المجالات التي تهم العمل البرلماني.
- 17- غياب العديد من النصوص المتطورة التي تخدم العمل البرلماني عن النظام الداخلي
- 18- غياب النص في النظام الداخلي عن تشكيل الكتل البرلمانية وآليات عملها
- 19- ضعف الالتزام بالكتل البرلمانية وكثرة الانسحابات منها
- 20- ضعف المعايير العلمية والموضوعية في تعيين الموظفين في البرلمان وازدياد مستويات الوساطة والمحسوبية ودور المتنفذين في التعيين
- 21- تضخم الجهاز الاداري في مجلس النواب وضعف الكفاءات وتدني مستواها العملي والفني
- 22- ضعف وتدني مستوى برامج التاهيل والتدريب وانعدامها احيانا
- 23- ضعف وتدني مستوى المكتبة البرلمانية وعدم قدرتها الفعلية على توفير المعلومات التي تهم العمل البرلماني وقلة ارتباطها مع المكتبات البرلمانية العالمية او الاتحادات البرلمانية.

- 24- ضعف وتدني مستوى العنصر البشري العامل في المكتبة البرلمانية وانعدام الدورات التاهلية والتدريبية
- 25- عدم وجود دورات تدريبية وتاهيلية للبرلمانيين الجدد في المواضيع المتعلقة بالعمل البرلماني وآلياته والانظمة الديمقراطية واسسها
- 26- التنافس الشديد في السفر للخارج للمشاركة في اعمال برلمانية او زيارات وضعف المشاركة في الورشات والندوات المحلية.
- التوصيات :-**
- 1- ضرورة تفعيل دور المجلس ورفع مستوى الانجاز في اداء مهامه التشريعية
  - 2- تفعيل دور المجلس بما يتعلق بالتشريع والمحافظة على الدقة، والشمول والدراسة الجادة لمشاريع القوانين المعروضة
  - 3- تفعيل وتطوير الدور الرقابي للمجلس من خلال جدية الاسئلة وشمولها المصلحة العامة، والمحاسبة المسؤولة والهادفة لرفع الاداء الحكومي وتقديم مصلحة البلاد على المصالح الشخصية الضيقة
  - 4- تفعيل دور اللجان البرلمانية بما يضمن تحسين كفاءة الاداء العام للمجلس
  - 5- ضرورة وجود الشفافية عند مناقشة الموازنة العامة
  - 6- تفعيل دور الرقابة المالية والاهتمام الجدي بتقارير ديوان المحاسبة السنوية وايجاد آلية جديدة لان تكون هناك تقارير دورية
  - 7- تفعيل دور المعارضة البرلمانية بما يتلائم مع المصالح العليا للدولة
  - 8- زيادة دور ومشاركة مؤسسات المجتمع المدني في العملية البرلمانية وتفعيل مستوى مشاركتها في اللجان البرلمانية
  - 9- ضرورة الاستعانة بالخبراء والمتخصصين في عمل اللجان البرلمانية
  - 10- تفعيل دور الوحدات المخصصة ومديرية الدراسات ورفدها بكافة التخصصات المطلوبة لرفع سوية اداء العمل البرلماني
  - 11- تعزيز وتفعيل دور الكتل البرلمانية في المجلس بما يحسن من نوعية الاداء
  - 12- ايجاد معايير علمية وموضوعية لعملية اختيار الموظفين
  - 13- تنظيم برامج تأهيل واعادة تأهيل وتدريب لكافة العاملين من موظفين في اجهزة ووحدات البرلمان
  - 14- رفد الجهاز الفني والمتخصص بكوادر بشرية قادرة على النهوض بالاداء الاداري والفني في المجلس
  - 15- رفد المكتبة البرلمانية بالمراجع والتقارير والدوريات، وربطها مع المكتبات البرلمانية العالمية لتوفير المعلومات الدقيقة والمحدثة لتحسين مستوى العمل البرلماني ورفدها بالكوادر المدربة وربطها بالانترنت.
  - 16- تصميم دورات تدريب وتاهيل للبرلمانيين الجدد لرفع مستوى ادائهم وتعميق الادراك والفهم لديهم بطريقه الانظمة الديمقراطية واليات عملها.
  - 17- تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب بحيث يشمل ما يلي :
    - أ- ايجاد نصوص في النظام تتعلق بالكتل البرلمانية، وتنظيم عملها، والحد الأدنى لاعضاء الكتلة الواحدة
    - ب- ايجاد نص بفرض الزامية الدخول في الكتل البرلمانية
    - ج- ايجاد نص يتعلق بموضوع العرائض التي يتقدم بها النواب
    - د- ايجاد نص يتعلق بتمثيل كافة الكتل البرلمانية في المكتب الدائم
    - هـ- زيادة عدد اعضاء اللجان ليصل الى 15 عضو بدلا من 11 عضو
    - و- ايجاد نص يتعلق باليات عمل اللجان وفرض عقوبات على عدم حضور الجلسات لتلك اللجان، وضرورة التزام اعضاء اللجنة بالالتزام بتوصياتهم التي وقعوا عليها.

- ز- وضع آليات جديدة لطريقة النقاش في المجلس  
 ح- ايجاد نصوص تتعلق بآليات نظام التصويت الالكتروني الجديد  
 ط- ايجاد نص يعطي الاولوية لاصحاب الاختصاص بعضوية اللجان حسب اختصاص اللجنة ذاتها  
 ي- ايجاد نصوص تتعلق بالمسلكيات البرلمانية  
 18- تفعيل الدور الرقابي لمجلس الاعيان حسب نصوص الدستور والصلاحيات الخاصة به  
 19- انشاء دائرة قانونية في البرلمان تكون موازية لدور ديوان التشريع ورفدها بالكفاءات المؤهلة  
 20- انشاء مركز متخصص للدراسات والبحوث والمعلومات للسلطة التشريعية حيث يضم كفاءات من خبراء ومستشارين في مختلف التخصصات ذات العلاقة.

#### رابعاً : النتائج المتعلقة بالنزاهة

- 1- غياب القواعد والنصوص المتعلقة بالسلوك البرلماني
- 2- عدم وجود مؤسسة او مفوض مناط به السهر على السلوك الانتخابي
- 3- عدم وجود آليات رسمية او غير رسمية لجمع المعلومات بشأن السلوك البرلماني
- 4- عدم وجود قانون اشهار الذمة المالية و اعلان عن الثروات والممتلكات
- 5- غياب القوانين والانظمة المتعلقة بشأن تنظيم التمويل السياسي
- 6- عدم وجود محكمة دستورية مستقلة للنظر في دستورية القوانين

#### التوصيات :

- 1- ضرورة وجود محكمة دستورية تناط بها النظر في دستورية القوانين
- 2- ايجاد تشريعات قانونية تتعلق باشهار الذمة المالية لاعضاء البرلمان و اعلان ثروتهم وممتلكاتهم
- 3- ضرورة وجود قوانين او انظمة تتعلق بعمليات تنظيم التمويل السياسي
- 4- ايجاد تشريعات خاصة تتعلق بالسلوك البرلماني
- 5- انشاء هيئة او مفوضية او مؤسسة يناط بها السهر على موضوع السلوك الانتخابي