

دليل العمل البرلماني في الأردن

فريق الإعداد

الدكتور مصطفى ياغي
الدكتورة رلى الفرا الحروب
القاضي لؤي عبيدات
المحامي كمال المشرقي
المحامي معاذ المومني

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

دليل العمل البرلماني في الأردن

فريق الإعداد

- الدكتور مصطفى ياغي
- الدكتورة رلى الفرا الحروب
- القاضي لؤي عبيدات
- المحامي كمال المشرقي
- المحامي معاذ المومني

دليل العمل البرلماني في الأردن/ معاذ المومني... وآخرون.-
عمان: مؤسسة فريدريش إيبيرت، ٢٠١٧

ر.إ.: (٢٠١٧/٢/٧٨٤)

ص. (٢٤٩)

ر. إ. : ٢٠١٧/٢/٩٢١.

الواصفات: /الهيئات التشريعية/الأردن/

يتحمل المؤلف كامل المسؤولية عن محتوى مصنفه ولا يعبر هذا المصنف عن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى.



الناشر مؤسسة فريدريش إيبيرت، مكتب الأردن والعراق

مؤسسة فريدريش إيبيرت - مكتب عمان

صندوق بريد: ٩٤١٨٧٦ عمان ١١١٩٤ الأردن

الموقع الإلكتروني: www.fes-jordan.org

fes@fes-jordan.org

غير مخصص للبيع

© مؤسسة فريدريش إيبيرت، مكتب عمان ٢٠١٧
جميع الحقوق محفوظة. لا يمكن إعادة طبع، نسخ أو استعمال أي جزء من هذه المطبوعة من دون إذن مكتوب من الناشر.

الآراء الواردة في هذه الدراسة لا تمثل بالضرورة وجهات نظر مؤسسة فريدريش إيبيرت أو المحرر.

السيد معاذ السعيد

التصميم والإخراج الفني:

المطبعة الإقتصادية

الطباعة:

الفهرس

١١	القسم الأول: البرلمان الأردني
٢٩	القسم الثاني: الدور التشريعي للبرلمان
٤٥	القسم الثالث: الصياغة التشريعية
٥٧	القسم الرابع: الدور الرقابي للبرلمان
٧٩	القسم الخامس: نظام الكلام في الجلسة
٨٧	القسم السادس: الاقتراح برغبة المذكرات النيابية ومناقشة الموازنة العامة
٩٧	القسم السابع: البرلمان والمجتمع المدني
١٠٣	القسم الثامن: البرلمان وحقوق الانسان
١١٧	المراجع

تقديم

آنيا فيلر-تشوك

المديرة المقيمة لمؤسسة فريدريش ايبرت، الأردن والعراق

يعد البرلمان المؤسسة المحورية لنظام ديمقراطي فعال؛ إذ إنه الضمان الذي يعكس إرادة الشعب في العملية التشريعية من خلال ممثلين منتخبين من قبل المواطنين. في الواقع، يجلب هذا المسعى معه العديد من التحديات وذلك كون أن النواب يتحملون العديد من المهام المختلفة في نفس الوقت، وغالبا ما تواجه هذه المهام مع الاعتبارات الأخلاقية الأساسية. كما يتطلب من النائب معرفة عميقة لإجراءات عملية اتخاذ القرارات -والتي غالبا ما تكون معقدة- والعملية التشريعية.

في حين أن إنشاء حكومة برلمانية في الأردن مطلباً متكرراً، ما زال يواجه البرلمان العقبات الداخلية والمؤسسية على حد سواء.

ووفقاً لاستطلاع حديث للرأي أجراه المعهد الجمهوري الدولي، يواجه البرلمان العديد من الأصوات المعارضة؛ إذ أن أكثر من نصف المستطلعين أجاب بأن لديهم القليل أو لا يتفقون في قدرة البرلمان المنتخب حديثاً في ممارسة مهامه في مراقبة الحكومة وإصدار التشريعات. وهذا لا يأتي بمثابة المفاجأة نظراً لمعدل المشاركة في الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠١٦ والذي لا يتعدى ٣٦٪.

وبناء على ما أسلف ذكره، يواجه البرلمان الثامن عشر مهمة سد الفجوة بين هذه المؤسسة المركزية والمواطنين الأردنيين؛ ويعد الأداء الفعال لأعضائه كأداة تساعد على بناء الثقة وتعزيز تأثيره ومكانته.

ترغب مؤسسة فريدريش ايبرت الألمانية من خلال إصدار هذا الدليل دعم كل من الأعضاء القدامى والجدد في البرلمان في مواجهة هذه التحديات. ويقدم الدليل لمحة عامة عن الحقوق والواجبات للبرلمانيين، وبين الخلفية القانونية، ويشير إلى المعايير الدولية. كما يقدم عدداً من الأدوات للنواب، على سبيل المثال، للمشاركة الفعالة في مناقشة عامة. وعلاوة على ذلك، فإنه يعالج إمكانات بناء علاقة مثمرة بين البرلمان ومنظمات المجتمع المدني. ونأمل أن يكون هذا الدليل بمثابة مرجعاً مفيداً لجميع المهتمين في العمل البرلماني في الأردن.

"الديمقراطية تحتاج للديمقراطيين"، هذا كان شعار فريدريش إيبيرت، أول رئيس منتخب ديمقراطيا في ألمانيا. كان إيبيرت مقتنعا بأن النظام الديمقراطي لا يمكن أن يستمر إلا إذا أدرك السكان أهمية العمليات الديمقراطية ووافقوا عليها. إن مؤسسة فريدريش إيبيرت، التي تأسست في عام ١٩٢٥ تكريما لاسمه، نشطة في جميع أرجاء العالم في تعزيز الديمقراطية والعدالة الاجتماعية. في الأردن، افتتح المؤسسة مكتبها في عام ١٩٨٦ من خلال شراكة طويلة الأمد مع الجمعية العلمية الملكية. وتهدف المؤسسة من خلال أنشطتها الرامية إلى تعزيز الديمقراطية والمشاركة السياسية، لدعم التقدم نحو العدالة الاجتماعية والمساواة بين الجنسين وكذلك للمساهمة في الاستدامة البيئية والسلام والأمن في المنطقة.

ويدعم مكتب مؤسسة فريدريش إيبيرت-عمان بناء وتعزيز المجتمع المدني والمؤسسات العامة في الأردن والعراق. ويتعاون مع مجموعة واسعة من المؤسسات الشريكة من المجتمع المدني والمجال السياسي لإقامة منابر للحوار الديمقراطي، وتنظيم المؤتمرات وعقد ورش عمل ونشر أوراق سياسات بشأن المسائل السياسية الراهنة. لمزيد من المعلومات حول عمل المنظمة في الأردن، يرجى زيارة موقعنا على الانترنت: www.fes-jordan.org.

ونود أن نتقدم بالشكر لمعدّي هذا الدليل: الدكتورة رلى الحروب، الدكتور مصطفى ياغي، القاضي لؤي عبيدات، الأستاذ كمال المشرقي والأستاذ معاذ المومني.

نتمنى لكم قراءة الثاقبة، ونتطلع إلى استمرار اهتمامكم في أنشطة ومنشورات مؤسسة فريدريش إيبيرت.

المقدمة

يطرح هذا الدليل بشكل عملي أساليب وممارسات البرلمان الأردني بغرفتيه (الأعيان والنواب) وذلك أن العمل البرلماني في الأردن صام أمان الديمقراطية والمشاركة التي تقوم على مبادئ الحكم الرشيد، ويهدف هذا الدليل إلى تعزيز قدرات البرلمانيين التشريعية والرقابية وبعض الأدوار الفرعية الأخرى بأسلوب عملي يعتمد على المقاربات التاريخية والممارسات الفضلى من خلال التعامل المباشر مع النصوص التشريعية النازمة للعمل البرلماني وتحليلها بأسلوب يسهل استخدامها في كافة مراحل العمل النيابي. هذا مع الإشارة إلى أن هذا الدليل ركز على عمل مجلس النواب وعمل النائب تحديداً دون الاسهاب بعمل المجلس الأعيان أو العين وذلك لوحدة الاختصاصات والوظائف مع بعض الاختلافات الإجرائية بينهما أحياناً.

ويتناول هذا الدليل تفاصيل العمل البرلماني من خلال عدة محاور رئيسية تبرز النبذة التاريخية عن البرلمان الأردني منذ تأسيس إمارة شرق الأردن وحتى التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١، مع بيان تركيبة ووظائف البرلمان الأردني واختصاصاته وصلاحياته وشروطه الدستورية.

وجاء هذا الدليل ليوضح البناء التشريعي في الأردن والمراحل التي يمر بها التشريع والتي نص عليها الدستور الأردني والنظام الداخلي لمجلسي الاعيان والنواب؛ إذ يعد التشريع هو أساس العمل البرلماني انطلاقاً من فلسفة وجود البرلمان التي عبرت عنها المادة الرابعة والعشرين من الدستور الأردني على أن (الأمة مصدر السلطات) وعطفاً على المادة الأولى من الدستور التي أكدت شكل ونظام الحكم في الدولة.

ويبين الدليل الممارسات الفضلى في الصياغة التشريعية وأهميتها ومعاييرها في النص القانوني وبنية التشريعات، مع بيان أمثلة عملية على ذلك، وركز الدليل على أهمية الدور الرقابي للنائب على السياسات الحكومية وخططها وإجراءاتها وبرامجها ومشاريعها وقراراتها منعا لاحتكار السلطة من قبل السلطة التنفيذية، واشراك الشعب في مسائلة الحكومة عبر نوابه انطلاقا من قاعدة (الأمة مصدر السلطات).

وتناول الدليل نظام الكلام المنصوص عليه في النظام الداخلي لمجلس النواب، إذ يعد إشكالية من حيث تفسير مواده من خلال توضيح المحددات التي يتوجب على النائب أن يتقيد بها لممارسة هذا الحق والوقت الممنوح والعقوبات والإجراءات.

وكان للاقتراح برغبة اهتمام في هذا الدليل من حيث ماهيته والمقصود به، وآلية كتابته وكيفية إحالته إلى الحكومة، بالإضافة إلى توضيح مفهوم المذكرات النيابية وآلية توجيهها وإحالتها، مع تناول موضوع الموازنة العامة من حيث الية مناقشة مشروع القانون وإجراءاته حتى صدور القانون.

كما تناول هذا الدليل علاقة البرلمان بمؤسسات المجتمع المدني في الأردن، والدور المطلوب منهما في تأسيس شراكة مستدامة تحقق أهداف العمل البرلماني مع بيان علاقة النائب بدائرته الانتخابية.

ورركز الدليل على دور البرلمانيين في مجال حقوق الإنسان من خلال ممارسة الأدوار والوظائف البرلمانية، وتطبيق معايير ومبادئ حقوق الانسان التي تمس الحقوق والحريات الأساسية، مع الإشارة إلى الاتفاقيات والعهود الدولية التي صادقت عليها الحكومة الأردنية.

أهداف الدليل

أولاً

مساعدة أعضاء البرلمان (النواب و الأعيان) وتمكينهم من ممارسة وظائفهم الدستورية.

ثانياً

بيان المراحل التشريعية بأسلوب عملي في بناء النص التشريعي لتسهيل استخدامه من قبل الفئات المستهدفة من الدليل.

ثالثاً

تحقيق البرلمان لأدواره بالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني.

رابعاً

بيان الممارسات الفضلى في العملية التشريعية والعمل البرلماني.

منهجية الدليل

اعتمدت منهجية إعداد هذا الدليل على تحليل نصوص الدستور الاردني والنظام الداخلي لمجلسي النواب والأعيان والمعايير الدولية والممارسات الفضلى في العمل التشريعي والبرلماني، بالإضافة إلى عقد مشاورات مع أصحاب الاختصاص والخبرة في العمل التشريعي والبرلماني.

الفئات المستهدفة من الدليل

أعضاء مجلسي النواب والأعيان



موظفي الأمانة العامة لمجلسي النواب والأعيان



مؤسسات المجتمع المدني والأحزاب



مراكز الدراسات والأبحاث والمؤسسات التعليمية



القسم الأول

البرلمان الاردني

تأسيس البرلمان في المملكة الأردنية الهاشمية

١٩٢١

إصدار القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن

١٩٢٨

إعتماد نظام ازدواجية المجلسين في تكوين السلطة التشريعية.

١٩٤٧

إصدار دستور المملكة الأردنية الهاشمية

١٩٥٢

نشأت فكرة تأسيس البرلمان في المملكة الأردنية الهاشمية مع تشكل الدولة الأردنية كإمارة عام ١٩٢١ والتي سميت حينها بإمارة شرق الأردن ، حيث اتجهت نية الملك المؤسس عبد الله الأول (الأمير عبدا لله آنذاك) إلى استكمال بناء المؤسسات الدستورية في الدولة بعد استقلال شرق الأردن. وعلى ذلك فقد تم في أوائل تموز من عام ١٩٢٣ تشكيل مجلس أطلق عليه اسم (مجلس الشورى) وتم تعيين كافة أعضائه من الأمير مباشرة وكان ذلك المجلس برئاسة قاضي القضاة وعضوية كل من مدعي الاستئناف ومدير المعارف ومدير المحاسبة ومدير الواردات ومدير التسجيل ومدير الزراعة ومدير البرق والبريد العام.

وأُنيط بهذا المجلس عدة اختصاصات أهمها اقتراح القوانين والأنظمة وتفسيرها وإرسالها إلى الحكومة من أجل الموافقة عليها ثم رفعها إلى الأمير للتصديق عليها ونشرها بالإضافة إلى وظيفة أخرى وهي محاكمة الموظفين، وقد جرى إلغاء هذا المجلس في الأول من نيسان عام ١٩٢٧ وقبل إلغائه وافق المغفور له الملك المؤسس عبد الله الأول على تشكيل لجنة منتخبة مباشرة من الشعب لوضع قانون الانتخاب للمجلس النيابي، حيث جرى سن أول قانون انتخابي في إمارة شرق الأردن وأقرت الحكومة هذا القانون الذي نشر في ملحق الجريدة الرسمية العدد (٥٢) كما جرى تأليف لجنة تحضيرية من العلماء والفقهاء وكبار رجال المجتمع لوضع لائحة القانون الأساسي.

١٩٢٨

في عام ١٩٢٨ صدر القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن حيث نصت المادة (٢٥) منه على تشكيل المجلس التشريعي، ويدخل في تكوينه طائفتان من الأعضاء؛ الطائفة الأولى كانت من الأعضاء المنتخبين وفقاً لقانون الانتخاب السائد حينها والطائفة الأخرى كانت تمثل رئيس وأعضاء المجلس التنفيذي.

١٩٤٧

منذ تاريخ استقلال إمارة شرق الأردن وإعلان الملكية والذي على إثره تم وضع دستور جديد صودق عليه في تشرين ثاني عام ١٩٤٦ ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٤٧/٢/١، والذي تبني مبدأ إناطة السلطة التنفيذية بمجتهتين هما الملك ومجلس الوزراء بالإضافة إلى اعتماده نظام ازدواجية المجلسين في تكوين السلطة التشريعية.

١٩٥٢

في عام ١٩٥٢ صدر الدستور الذي استحدث نظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية التي أصبحت منذ ذلك العام تتكون من مجلسي الأعيان والنواب ويتم انتخاب أعضاء مجلس النواب البالغ عددهم عشرين عضواً وفقاً لقانون الانتخاب الساري في ذلك الوقت. واعتمد النظام النيابي التمثيلي الكامل الذي تعد المسؤولية الوزارية أمام مجلس النواب واحدة من أهم خصائصه، والمستند إلى مبدأ الفصل المرن بين سلطات الدولة، وبذلك فقد اقام هذا الدستور نظاماً نيابياً ملكياً وراثياً.

مجلس الأعيان

اناطت التعديلات الجارية عام ٢٠١٦ على الدستور الاردني بالملك حق تعيين أعضاء مجلس الأعيان، دون الحاجة إلى أي تنسيبات، على أن لا يتجاوز عدد أعضائه نصف أعضاء مجلس النواب حسبما هو وارد في المادة (٦٣) من الدستور، أما مدة العضوية فقد حددتها المادة (٦٥) من الدستور بأربع سنوات مع جواز إعادة تعيين من انتهت عضويتهم كما ولا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان ومجلس النواب والوظيفة العامة وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من الدستور.

وكذلك ووفقاً لذات المادة لا يجوز الجمع بين عضوية مجلسي النواب والأعيان، مع أنه يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان والوزارة، ويعين رئيس المجلس لمدة سنتين من بين أعضاء مع جواز إعادة تعيينه.

وتبرز أهمية منصب رئيس مجلس الأعيان من خلال المادة (٩٢) من الدستور التي منحتة حق رئاسة الجلسات المشتركة ما بين مجلسي الأعيان والنواب في الحالات التي حددها الدستور، ويجتمع مجلس الأعيان عند اجتماع مجلس النواب بحيث تتزامن أدوار الانعقاد لكلا المجلسين، وفي حالة حل مجلس النواب فإن جلسات مجلس الأعيان تُوقف.

وظائف مجلس الأعيان

التشريعية

تتمثل الوظيفة التشريعية لمجلس الأعيان بالأمور التالية:

- اقتراح مشاريع القوانين.
- مناقشة مشاريع القوانين
- إقرار مشاريع القوانين.

تنحصر صلاحيات مجلس الأعيان في مرحلة الإقرار في ثلاث مواقف (قبول المشروع، رفض المشروع، تعديل المشروع).

الرقابية

تتمثل الوظيفة الرقابية لمجلس الأعيان في الرقابة على أعمال الحكومة في إدارة شؤون الدولة ومراقبة مشروعية عملها بحيث يكون مطابق للدستور والقوانين والأنظمة المعمول بها في الدولة مما يحقق ويصون المصلحة العامة، ويمارس مجلس الأعيان وظيفته الرقابية من خلال عدة وسائل هي :

- توجيه الأسئلة.
- توجيه الاستجواب.
- طرح الموضوع للنقاش العام.
- تقديم العرائض والشكاوى.
- الاقتراحات برغبة.

مجلس النواب

يتألف مجلس النواب وفقا لأحكام المادة (١/٦٧) من الدستور من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب، وتكون مدة عضوية المجلس أربع سنوات وفقاً للمادة (٦٨) من الدستور، ووفقاً لقانون الانتخاب رقم (٦) لعام ٢٠١٦ نجد أن هذا القانون تضمن جملة من المبادئ والمرتكزات التي تحكم عملية انتخاب أعضاء مجلس النواب وفقاً لما يلي:

اعتماد أسلوب القائمة النسبية المفتوحة



الانتخاب السري والمباشر



عمومية الانتخاب – مبدأ الاقتراع العام



الانتخاب اختياري



خصائص النظام الانتخابي في الاردن

- اعتماد أسلوب القائمة النسبية المفتوحة: وهو ما استدعى منح الناخب حق التصويت لاختيار قائمة من القوائم وحق آخر لاختيار عدد من المرشحين ضمن ذات القائمة التي اختارها ابتداء، بحيث يملك الناخب حق الاختيار الكلي أو الجزئي من بين مرشحي هذه القائمة، وبمقتضى هذا القانون فقد اعتبرت كل محافظه من محافظات المملكة دائرة واحدة بحد ذاتها باستثناء محافظة العاصمة التي قسمت إلى خمس دوائر ومحافظة اربد التي قسمت إلى أربع دوائر ومحافظة الزرقاء التي قسمت إلى دائرتين واعتبرت كل واحدة من دوائر بدو الشمال وبدو الوسط وبدو الجنوب دائرة انتخابية واحدة. وقد خصص لمجموع الدوائر الانتخابية ١١٥ مقعداً وزعت عليها جميعاً بشكل متباين كما خصص للمرأة ١٥ مقعداً بواقع مقعد واحد لكل محافظة ومقعد واحد لكل دائرة من دوائر البدو الثلاث.
- الانتخاب السري والمباشر: تبنى الدستور وقانون الانتخاب مبدأ سرية الانتخاب حيث نصت على ذلك صراحة المادة (٦٧) من الدستور والمادة (٢٧) من قانون الانتخاب رقم (٦) لسنة ٢٠١٦ حينما نصت على أن (يكون الانتخاب عاماً سرياً ومباشراً)، ويعد هذا المبدأ من أهم ضمانات حرية ونزاهة الانتخاب حتى يتجنب الناخب كافة المؤثرات التي من الممكن أن يتعرض لها سواء من المرشحين أو من غيرهم، كما تعمل هذه الضمانة على تعزيز قابليته على ممارسة حقه الانتخابي دون خوف أو حرج من أية جهة كانت.
- عمومية الانتخاب - مبدأ الاقتراع العام - : ويقصد بعمومية الانتخاب عدم اشتراط المشرع أية قيود أو متطلبات تتعلق بالكفاءة العلمية أو الملاءة المالية في هيئة الناخبين وفي المرشحين التي من الممكن أن تجعل من الاقتراع مقيداً وهو الأمر الذي تجنبه الدستور وقانون الانتخاب رقم (٦) لسنة ٢٠١٦ الذي أكد على مبدأ عمومية الاقتراع ولا ينال من ذلك المبدأ اشتراط المشرع لبعض الشروط العامة التي ينبغي توافرها في الناخب والمرشح كشرط الجنسية والسن والأهلية وغيرها.
- الانتخاب اختياري: جعل قانون الانتخاب رقم (٦) لعام ٢٠١٦ ممارسة الانتخاب حقاً اختياريّاً وتبعاً لذلك يكون لهيئة الناخبين الحرية في ممارسة حق الاقتراع أو عدمه، فلا عقاب ولا جزاء على من يتخلف عن ممارسة هذا الحق على اعتبار انه واجب أدبي ليس إلا.

الإختصاص التشريعي	١-١
الإختصاص الرقابي	١-٢
إحالة الوزراء إلى النيابة العامة	١-٣
الطعن في دستورية القوانين والأنظمة	١-٤
إقرار الاتفاقيات والمعاهدات الدولية	١-٥

١. قبول مشروعات القوانين التي يعرضها عليه رئيس الوزراء أو تعديلها أو رفضها.
 ٢. إقرار أو تعديل أو رفض القوانين المؤقتة، على أن تعرض هذه القوانين على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها.
 ٣. اقتراح القوانين على الحكومة والطلب إليها صياغة مشروعات القوانين المقترحة وتقديمها له.
 ٤. وضع أنظمة داخلية لضبط أعماله وتنظيم إجراءاته على أن تعرض هذه الأنظمة على جلالة الملك للتصديق عليها.
- وقد أورد القرار التفسيري رقم (٢) لعام ٢٠٠٨ والصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور بتاريخ ٢٠٠٨/٤/٣٠ حصراً وتحديداً لاختصاصات وصلاحيات مجلس النواب، وذلك من واقع النصوص الدستورية

أنط الدستور في المواد (٥١، ٥٣، ٥٤، ٩٦) بمجلس النواب صلاحية الرقابة على الحكومة ومسائلها عن السياسة العامة للدولة أو مسائلة كل وزير عن أعمال وزارته، وخول كل نائب الحق بأن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجوابات حول أي أمر من الأمور العامة وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي لمجلس النواب، وللمجلس بموجب هذه المواد الدستورية الحق بطرح الثقة بالحكومة أو بأحد وزرائها، وله أن يقرر عدم الثقة بها أو بوزير أو أكثر منها بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه.

خولت المادة (٥٦) من الدستور مجلس النواب حق إحالة رئيس الوزراء والوزراء إلى النيابة العامة مع إبداء الأسباب المبررة لذلك بقرار صادر عن أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس على أن تنحصر هذه الصلاحية بما ينسب لرئيس الوزراء والوزراء من جرائم ناتجة عن تأديتهم لوظائفهم وبحيث تجري محاكمتهم أمام المحاكم النظامية المختصة في العاصمة، وتخول هذه الصلاحية لمجلس النواب حق جمع الأدلة والتحقيق والإحالة إلى النيابة العامة.

صلاحية الطعن في دستورية القوانين والأنظمة

٤ - ١

وفقا لنص المادة (٩/ب) من قانون المحكمة الدستورية يقدم الطعن في دستورية قانون أو نظام من قبل (مجلس الأعيان، ومجلس النواب، ومجلس الوزراء) لدى المحكمة الدستورية بطلب موقع من رئيس الجهة الطاعنة وأن يبين فيه ما يلي:

١. اسم القانون أو النظام المطعون فيه ورقمه ونطاق الطعن بصورة واضحة ومحددة فيما إذا كان منصبا على القانون أو النظام بأكمله أو على مادة واحدة أو أكثر.

٢. وجه مخالفة القانون أو النظام للدستور.

وعلى رئيس المحكمة الدستورية أن يرسل نسخة من الطعن المقدم إليه إلى رئيسي كل من الجهتين الأخريين، ولأي منهما أن يقدم رده للمحكمة خلال عشرة أيام من تاريخ تسلمه والمحكمة مقيدة بأجل فيجب عليها الفصل في الطعن خلال مدة لا تتجاوز مائة وعشرين يوما من تاريخ ورود الطعن إليها.

دور البرلمان في المعاهدات والاتفاقيات الدولية

٥ - ١

حُسم الجدل الدائر حول هذا الموضوع منذ زمن بموجب القرار التفسيري رقم (١) لسنة ١٩٦٢ والصادر بتاريخ ١٠/٤/١٩٦٢ عن المجلس العالي لتفسير الدستور في معرض تفسيره للمادة (٣٣) من الدستور، والذي جاء فيه:

أن لفظ معاهدات بمعناها العام تنصرف إلى الاتفاقات التي تعقدها دولتان أو أكثر سواء أكانت تتصل بالمصالح السياسية أو الاقتصادية أو غيرها ، وبمعناها الخاص تنصرف إلى الاتفاقات الدولية الهامة ذات الطابع السياسي كمعاهدات الصلح ومعاهدات التحالف وما شابهها، أما ما تبرمه الدول في غير الشؤون السياسية فقد اصطلح الفقه الدولي على تسميته بالاتفاقية أو الاتفاق ، فإن استعمال لفظة (الاتفاقات) بعد لفظة (المعاهدات) في المادة (٣٣) إنما يدل على أن واضع الدستور قد قيد عند استعمال هذين اللفظين بالتخصص المتقدم ذكره، ولهذا فإن الاتفاقات المعنية في هذه المادة هي الاتفاقات التي يكون طرفاها دولتان أو أكثر وتتعلق بغير الشؤون السياسية.

أما الاتفاقات المالية التي تبرمها الدولة مع أي شخص طبيعي أو معنوي كالبنوك والشركات مثلاً فهي غير مشمولة بحكم هذه المادة ولا يحتاج نفاذها إلى موافقة مجلس الأمة ولو كانت هذه الاتفاقات تحمل الخزينة شيئاً من النفقات، وما يؤيد هذه الرأي كون بعض الدساتير الأجنبية التي تشتمل على نص مماثل لنص المادة (٣٣) المطلوب تفسيرها قد أوردت نصاً آخر يتعلق بالقروض العامة يوجب الحصول على موافقة البرلمان على هذه القروض لما لها من أهمية عامة ، ومثل هذا النص الخاص ما كان ليوضع لو أن القروض العامة التي تحصل عليها الحكومة من غير الدول داخلية في مفهوم (الاتفاقات) المنصوص عليها في المادة المقابلة للمادة (٣٣) المشار إليها (الخ).

المادة ٣٣ من الدستور نصت على 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 ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية).

بناء على نص المادة (٣٣) من الدستور والقرار التفسيري رقم (١) لسنة ١٩٦٢ الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور فإن الاتفاقات والمعاهدات التي يستلزم الدستور لنفاذها موافقة مجلس الأمة هي:

الاتفاقات التي تبرمها المملكة الأردنية الهاشمية مع الدول الأخرى والتي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات ومنها على سبيل المثال اتفاقيات القروض التي تحمل الدولة شيئاً من النفقات كالفوائد أو أي أعباء مالية أخرى.

الاتفاقات التي تبرمها المملكة مع الدول الأخرى والتي يترتب عليها مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة.

ومن ناحية أخرى فإنه ينبغي التنويه إلى أن المادة (١١٧) من الدستور منحت حق حصري لجهة ما أو شخص ما باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة ضمن حدودها العمومية - وهو ما اصطلح على تسميته قانوناً بالامتياز- لا يتم إلا من خلال قانون صادر عن البرلمان يمنح بموجبه هذا الامتياز لذاك الشخص أو تلك الجهة ، ومن الممكن أن يتم التصديق على اتفاقية منح الامتياز ضمن نصوص بنود قانون آخر دون حاجة إلى استصدار قانون خاص من مجلس الأمة لهذه الغاية بالموافقة على الاتفاقية إذ يكفي أن تتم المصادقة على اتفاقية منح الامتياز بمقتضى نص من نصوص قانون آخر حتى يكون المقتضى الدستوري قد جرى استيفاءه، وقد تم التأكيد على ذلك بالقرار التفسيري رقم (١) لسنة ٢٠١٢ الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور.

الكتل البرلمانية

الكتل النيابية هي أساس العمل السياسي في مجلس النواب وبدونها تبقى الاجتهادات الفردية سيدة الموقف، وكلما كانت الكتل متماسكة وقوية وبرامجية اعطت نكهة سياسية حقيقية للعمل البرلماني.

والمطلوب تشكيل كتل برمجية حقيقية تقدم حلولاً للتحديات التي تواجه الحكومة في مختلف القطاعات، كما عليها تقديم مقترحات بقوانين تطور من التشريعات الموجودة بعيداً عن التنظير والاستهلاك الاعلامي.

والكتل النيابية الناجحة هي تلك الكتل التي تملك رؤى واضحة ولا تربط نجاحها وقوتها فقط بإنتخابات رئاسة المجلس أو إنتخابات رؤساء اللجان الدائمة، ولا يجوز أن تكون الكتل بعد إنتخابات الرئاسة هياكل شكلية لا حول لها ولا قوة ولا لون سياسي واضح.

بحسب النظام الداخلي لمجلس النواب يحق لكل مجموعة من النواب لا يقل عددها عن (١٠٪) من أعضاء المجلس تشكيل كتلة نيابية، كما يحق لكتلتين أو أكثر تشكيل ائتلاف نيابي.

على كل كتلة أو ائتلاف نيابي وضع نظام خاص بها/ به لتنظيم عمله/ عملها ويودع لدى الامانة العامة خلال ثلاثين يوماً من بداية الدورة العادية.

تنتخب الكتلة رئيساً ونائباً للرئيس ومقررأ لها وناطقاً إعلامياً باسمها ثم تبلغ الكتلة المشكلة بموجب أحكام هذا النظام الرئيس بتشكيلها واسمها واسماء أعضائها ورئيسها ونائبه ومقررها والناطق الاعلامي باسمها ونظامها الخاص.

يفقد العضو المستقيل من الكتلة أو المفصول منها حقه في الموقع الذي تولاه كمثل للكتلة وللكتلة حق استبداله بعضو آخر من بين أعضائها ولا تؤثر استقالة أو فصل أي عضو من الكتلة على فقدان الكتلة نصابها وذلك حتى نهاية الدورة العادية ما لم تفقد الكتلة أكثر من نصف أعضائها فتعتبر في هذه الحالة كأن لم تكن.

لرئيس الكتلة التنسيق مع رئيس المجلس فيما يتعلق بالشؤون السياسية والبرلمانية التي تقرأها الكتلة وأية أمور أخرى من شأنها تطوير العمل البرلماني.

لا يحق للنائب الانضمام لأكثر من كتلة نيابية واحدة ولا يحق له الانتقال من كتلة إلى أخرى الا بعد انتهاء الدورة العادية.

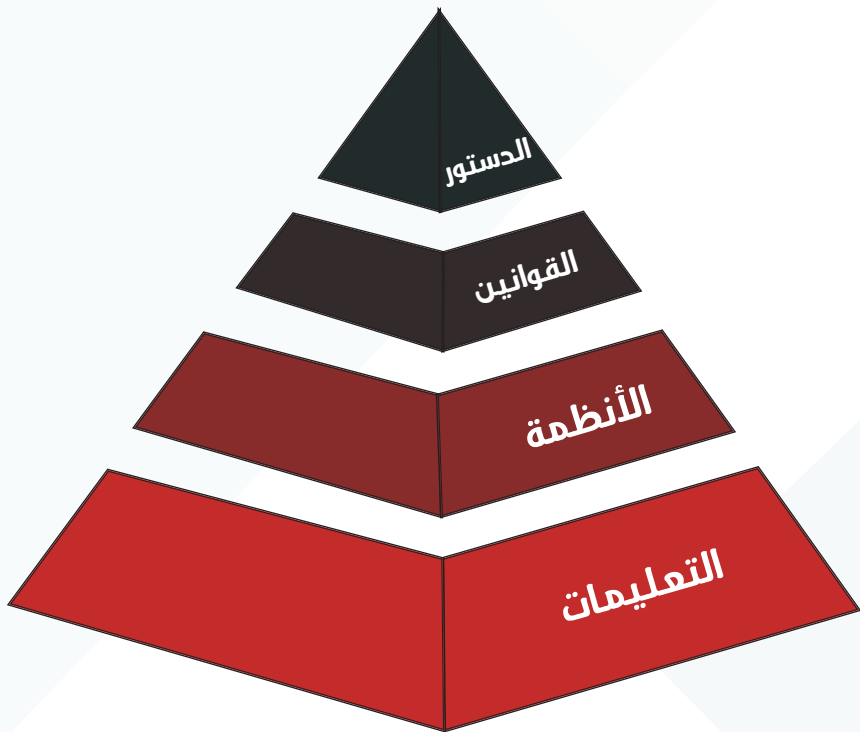
تبلغ الكتلة رئيس المجلس خطياً بكل ما يطرأ على عضويتها من زيادة أو نقصان وأي تغييرات تحصل على المواقع فيها وعلى النظام الخاص بها.

القسم الثاني

العملية التشريعية للبرلمان الاردني

أولاً

التسلسل الهرمي للتشريع في الاردن



الدستور

يقوم البناء التشريعي في المملكة الأردنية الهاشمية على الهرمية المعروفة عالمياً والتي يتسبدها الدستور بوصفه القانون الأساسي والوثيقة التي ترسم شكل الدولة ونظام الحكم فيها وصلاحيات وحدود السلطات فيها وعلاقة السلطات ببعضها البعض وعلاقة السلطات بالأفراد والمواطنين وحقوق المواطنين وحررياتهم وضمانات هذه الحقوق وتلك الحريات.

القوانين

هي مجموع قواعد السلوك الاجتماعي الملزمة للأفراد في المجتمع والتي تترجم أحكام الدستور وتأتي تنفيذاً لها فهي تأتي بالمرتبة الثانية في تسلسل الهرم التشريعي للدولة.

الأنظمة

وهي التي تصدر عن السلطة التنفيذية لوضع القوانين موضع التنفيذ ويتم اصدارها وفقاً لنص المادة (٣١) من الدستور، ذلك ان هذه القوانين تتضمن المبادئ العامة التنظيمية تاركة المسائل التفصيلية ذات الطابع التنفيذي للسلطة التنفيذية كونها أكثر السلطات اتصالاً بالجمهور فضلاً عن ضرورة الاسراع في اصدارها.

التعليمات

وفقاً لأحكام المادة (٤٧) من الدستور فإن الوزير يعد مسؤولاً عن ادارة جميع ما يتعلق بوزارته، وكذلك الامر بالنسبة للمدراء العامين في دوائرهم، وهم في سبيل الإدارة وتسيير المرافق المسؤولين عنها منحوا صلاحية اصدار تعليمات لتنفيذ الانظمة التي تصدرها الحكومة، وهذه التعليمات تأتي بالمرتبة الأدنى في هرم البناء التشريعي للدولة.

يمر التشريع في الأردن بالعديد من المراحل التي نص عليها الدستور والنظاميين الداخليين لمجلس النواب والأعيان، وذلك من خلال طريقتين وعلى النحو الآتي:

الطريقة الأولى:

الإحالة من رئاسة الوزراء

وهي التي نصت عليها المادة (٩١) من الدستور والتي أوجبت عرض مشروع أي قانون على مجلس النواب من خلال رئيس الوزراء.

الطريقة الثانية:

الاقتراح

هذه الطريقة تستند إلى ما نصت عليها المادة (٧٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب وكذلك المادة (٤٥) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان وبدلالة المادة (٩٥) من الدستور، بحيث يجوز عشرة أو أكثر من أعضاء مجلس النواب والأعيان أن يقترحوا القوانين بحيث يحال كل اقتراح إلى اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي.

الطريقة الأولى: الإحالة من رئاسة الوزراء

- توجيه كتاب من رئيس الوزراء إلى رئيس مجلس النواب يعلمه فيه بإرفاق مشروع القانون الذي أقره مجلس الوزراء ليصار إلى عرضه على مجلس النواب.
- يقوم رئيس مجلس النواب بإدراج مشروع القانون على جدول أعمال المجلس الذي له حق قبوله أو تعديله أو رفضه.
- التصويت على إحالة المشروع، ويتم بإحدى الطريقتين التاليتين:

١. التصويت على الإحالة إلى اللجنة المختصة: هي أن يصوت مجلس النواب على إحالة مشروع القانون المحال إليه من الحكومة إلى اللجنة المختصة بعد الفراغ من قراءتها قراءة أولية وفقاً لحكم المادة (٧٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

٢. تصويت مباشر: وذلك بأن يصوت المجلس على مشروع القانون في ذات الجلسة التي عرض عليه بقبول التشريع أو تعديله أو رفضه، وفي هذه الحالة يصار إلى إرسال المشروع إلى الغرفة التشريعية الثانية (مجلس الأعيان)، بحيث يحيل رئيس المجلس جميع مشاريع القوانين التي ترد إليه من مجلس النواب إلى اللجان المختصة ويزود الأمين العام كل عين من الأعيان بنسخة من كل مشروع مع قرار الإحالة إلى اللجنة المختصة وفقاً لنص المادة (٤٤) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان.

وتعمل اللجنة في هذا الصدد على ما يلي :

- تقوم بقراءة ومراجعة مشروع القانون ودعوة جميع المعنيين كما لها الاستعانة بالخبراء وذوي الرأي وبحضور من يرغب من النواب ليصار إلى اقرار المشروع في اللجنة بعد إجراء التعديلات المناسبة عليه.
- وترفع اللجنة مشروع القانون مشفوعا بتوصياتها بالإضافة إلى الاقتراحات الأخرى المخالفة لرأيها إلى مجلس النواب.
- على أن يوزع تقرير اللجنة على أعضاء المجلس قبل البدء بمناقشة مشروع القانون بمدة لا تقل عن خمسة أيام بحسب نص المادة (٨١/أ) من النظام الداخلي.
- إعطاء صفة الاستعجال: يقرر المجلس إعطاء الموضوع صفة الاستعجال بحسب نص المادة (٨١/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

التصويت على مشروع القانون:

- هنا تبدأ عملية التشريع بمعناها الحقيقي من خلال تمكين أعضاء مجلس النواب بتقديم اقتراحاتهم على النص الأصلي لمشروع القانون أو على النص المعدل من اللجنة أو بإضافة مواد جديدة وذلك قبل البدء بالتصويت على مواد المشروع.
- يتم التصويت على المواد (مادة مادة).
- بعد الانتهاء من التصويت على المواد يتم التصويت على مشروع القانون بمجموعه.
- طلب إعادة مناقشة القانون: كما يجوز لعشرة نواب فأكثر أو رئيس المجلس ورئيس اللجنة المختصة أو مقررهما وكذلك الحكومة وعند نهاية التصويت على مواد المشروع وقبل البدء بالتصويت على المشروع بمجموعه أن يطلبوا إعادة مناقشة مادته أو أكثر والتصويت عليها.

تنويه

(واقعه: تقدم عدد من النواب لإعادة التصويت على المادة (٤/ب) من مشروع قانون الاحداث في عام ٢٠١٤، وذلك برفع سن الملاحقة الجزائية لمن لم يتم الثانية عشرة من عمره تحقيقا لمصلحة الفضلى للطفل) وفي حال قررت الاكثريّة قبول المشروع أو رفضه يرفع إلى المجلس الاعيان المادة (٨٤/ب)

الطريقة الثالثة: الاقتراح

هذه الطريقة تستند إلى ما نصت عليها المادة (٧٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب وكذلك المادة (٤٥) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان وبدلالة المادة (٩٥) من الدستور، بحيث يجوز لعشرة أو أكثر من اعضاء مجلسي النواب والاعيان ان يقترحوا مشاريع القوانين بحيث يحال كل اقتراح إلى اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي.

- في حال قبول الاقتراح: يحال على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس للدورة نفسها أو الدورة التي تليها.

تنويه

يعاب على هذه الطريقة:

- أنه في حال رفض أي من المجلسين (أعيان ونواب) الاقتراح بقانون فإنه لا يجوز عرضه في ذات الدورة وإنما يجب أن يتم اقتراحه في الدورة التي تليها.
- وفي حال قبوله فإن الحكومة غير ملزمة بتقديمه في صيغة مشروع قانون في ذات الدورة التي أحيل عليها.

لجان مجلس النواب

اللجان الدائمة

تشكل اللجان الدائمة بموجب المادة (٤٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب، حيث ينتخب المجلس في بدء كل دورة عادية أعضاء لجانه الدائمة والتي يبلغ عددها (٢٠) لجنة.

اللجان المؤقتة

أعطت المادة (٦٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب الحق في تشكيل لجان يرى الحاجة ماسة لتشكيلها، ويحدد المجلس وظائفها ومهامها وعدد أعضائها وتنتهي مدة أي من هذه اللجان بانتهاء المهمة الموكلة لها، وينطبق عليها ما ينطبق على اللجان الدائمة في آلية العمل.

لجنة الرد على خطاب العرش السامي

ينتخب المجلس لجنة من أعضائه لوضع صيغة للرد على خطاب العرش، وبعد الانتهاء من وضع الصيغة ترفع اللجنة الصيغة إلى المجلس لمناقشتها وإقرارها، وبعد ذلك يرفع الرد إلى جلالة الملك خلال أربعة عشر يوماً من تاريخ إلقاء خطاب العرش.

اللجان الدائمة

١

- اللجنة القانونية
- لجنة الاقتصاد والاستثمار
- اللجنة المالية
- اللجنة الإدارية
- لجنة الشؤون الخارجية
- لجنة التربية والتعليم والثقافة
- لجنة الشباب والرياضة
- لجنة التوجيه الوطني والإعلام
- لجنة الصحة والبيئة
- لجنة الزراعة والمياه
- لجنة العمل والتنمية الاجتماعية والسكان
- لجنة الطاقة والثروة المعدنية
- لجنة الخدمات العامة والنقل
- لجنة السياحة والآثار
- لجنة الحريات العامة وحقوق الإنسان
- لجنة فلسطين
- لجنة الريف والبادية
- لجنة النظام والسلوك
- لجنة النزاهة والشفافية وتقصي الحقائق
- لجنة المرأة وشؤون الأسرة

آلية عمل اللجان الدائمة

تُشكل اللجان الدائمة في بداية كل دورة عادية حيث تتألف كل لجنة من أحد عشر عضواً كحد أعلى وخمسة أعضاء كحد أدنى، ينتخبهم المجلس بالاقتراع السري إذا زاد عدد المرشحين عن العدد المقرر، ويكون التمثيل في اللجان نسبياً عند التوافق بين الكتل والمستقلين وفقاً لما يقرره المكتب التنفيذي، ولا يجوز أن يكون النائب عضواً في أكثر من لجنتين دائمتين، كذلك لا يجوز الجمع بين عضوية اللجان وعضوية المكتب الدائم. وللجنة أن تشكل من بين أعضائها لجنة فرعية لدراسة أي موضوع تكلف به على أن ترفع تقريرها إلى اللجنة الأصلية، ويجوز للمجلس تشكيل لجان مشتركة (من لجنتين أو أكثر) لدراسة أي قانون أو موضوع معين بناء على قرار المجلس وتنتخب اللجنة المشتركة رئيساً ومقرراً لها من بين رئيسيها ومقرريها أما نائب الرئيس فتنتخبه اللجنة من بين أعضائها.

ويشكل مكتب لكل لجنة دائمة عند انتخابها لتولي أعمالها والإشراف على وضع التقارير والدراسات اللازمة ومتابعة إجراءاتها الإدارية وضبط وقائع اجتماعاتها، على أن يكلف الرئيس أحد موظفي المكتب للقيام بمهام أمين السر.

رئيس اللجنة ونائب الرئيس والمقرر

- تعقد اللجنة أول اجتماع لها في أول كل دورة عادية بدعوة من رئيس المجلس لانتخاب رئيساً ونائباً للرئيس ومقرراً لها، ويعتبر فائزاً بمنصب الرئيس من حصل على أعلى أصوات الحاضرين وفي حال تساوي الأصوات بين مرشحين أو أكثر تجرى القرعة بينهم وينطبق ذلك على انتخاب نائب الرئيس والمقرر.
- تكون مهمة رئيس اللجنة رئاسة اجتماعاتها وتنظيم وإدارة أعمالها وتحديد اجتماعاتها والدفاع عن قراراتها أمام المجلس، ويتولى نائب الرئيس مهام الرئيس عند غيابه، أما المقرر فيقوم بإعداد تقارير اللجنة بالأمور المودعة لديها ويتولى شرح تلك التقارير والدفاع عنها عند مناقشتها في المجلس.



تعقد اللجنة اجتماعاتها بدعوة من رئيسها أو نائبه في حال غيابه، ويحق لثلث أعضائها على الأقل (عند تعذر انعقادها) الدعوة إلى عقد اجتماع لها بناء على طلب يقدم لرئيس المجلس، وتعتبر اجتماعاتها قانونية بحضور الأغلبية المطلقة من أعضائها على أن يكون الرئيس أو نائبه أو المقرر من بينهم.

يبلغ أمين سر اللجنة أعضائها بموعد الاجتماع مرفقاً بنسخة من المشاريع والاقتراحات وسائر المعاملات المدرجة على جدول الأعمال وذلك قبل الموعد المعين بيوم على الأقل.

لا يقتصر حضور اجتماع اللجنة على أعضاء اللجنة والخبراء وأمين سر اللجنة فقط بل أجاز النظام الداخلي لمجلس النواب لكافة أعضاء المجلس حضور الاجتماعات والمشاركة في مناقشة الأمور المعروضة عليها وتقديم الاقتراحات دون ان يكون لهم حق التصويت. وفي حال حضور رئيس المجلس لاجتماع اي لجنة فانه يرأس اجتماعها.

لكل من الوزير المختص ومقدم الاقتراح حق حضور اجتماعات اللجنة إذا طلب ذلك، ولكل منهما حق الاشتراك في المناقشة، وإذا تعدد مقدمو الاقتراح فلهم أن ينيبوا عنهم أحدهم لحضور الاجتماعات.

ومن يتغيب من أعضاء اللجنة عن حضور ثلاثة اجتماعات متتالية أو أكثر من عشرة اجتماعات متفرقة دون عذر تقبله اللجنة يعتبر مستقيل حكماً، وعلى رئيس اللجنة إشعار المكتب الدائم بذلك.

كيفية التصويت على قرارات اللجان

بعد الانتهاء من المناقشة يبدأ رئيس اللجنة بأخذ الرأي على القانون أو الموضوع مدار البحث وذلك بالتصويت على الاقتراحات المقدمة من أعضاء اللجنة والأعضاء الحاضرين وهنا يقتصر حق التصويت على أعضاء اللجنة فقط، وتأخذ اللجنة قراراتها بأكثرية أعضائها الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الجلسة.

تقارير اللجان

بعد انتهاء اللجان من دراسة القوانين والأمور المعروضة عليها يتم إعداد تقارير حولها، ويرفع رئيس اللجنة تقريراً مفصلاً إلى رئيس المجلس عن كل موضوع انتهت اللجنة من دراسته وقررت عرضه على المجلس، وعلى رئيس المجلس أن يدرج تقارير اللجان في جدول أعمال المجلس وفق ترتيب وصولها مع إعطاء الأولوية للمشاريع المستعجلة.

يوضع لكل اجتماع من اجتماعات اللجان محضر تفصيلي تدون فيه أسماء الأعضاء الذين حضروا الاجتماع أو غابوا عنه ووقائعه وما اتخذ فيه من قرارات، ويوقع المحضر رئيس الجلسة ومقررها وأمين سرها.

لجان مجلس الأعيان

عدد أعضاء اللجنة

يبلغ عدد لجان مجلس الأعيان ستة عشر لجنة.
مدة العضوية: سنتين بالانتخاب.

مهامها

يحيل إليها رئيس المجلس مشاريع القوانين الواردة من مجلس النواب،
كل بحسب اختصاصها ، ولكل لجنة من لجان مجلس الأعيان ذات
الصلاحيات الواردة في بند لجان مجلس النواب.

التصويت

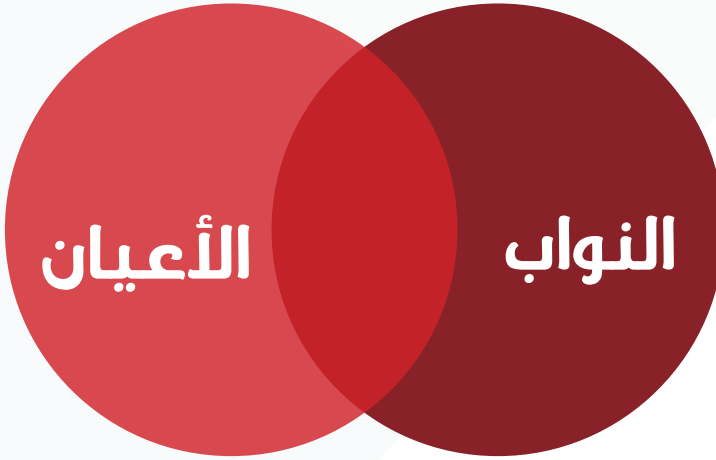
يتم التصويت على مشاريع القوانين المحالة لمجلس الأعيان مادة
مادة وبأغلبية عدد الأعيان الحاضرين ثم يتم التصويت على المشروع
بمجمله، وبعد ذلك يرفع المشروع إلى رئيس الوزراء بكتاب موقع من
الرئيس والأمين العام ليصار إلى رفعه إلى الملك الذي له ان يصادق
عليه أو يرفضه وفقاً لنص المادة (٩٣) من الدستور.

١

٢

٣

الجلسة المشتركة



في حال أقر مشروع قانون من قبل أحد المجلسين ورفضه الآخر بعد أن يمر بجميع المراحل المنصوص عليها في المادة (٩٢) من الدستور وبدلالة المواد (٨٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب و(٥٣ وما بعدها) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان، يجتمع المجلسين لبحث المواد المختلف عليها في الجلسة المشتركة.

٢

رفض المشروع : وفي هذه الحالة لا يجوز عرضه مرة ثانية على المجلس في ذات الدورة.
ويتأأس الجلسة المشتركة رئيس مجلس الاعيان.

١

قبول المشروع: ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين من المجلسين.

القسم الثالث

الصياغة التشريعية

أولاً

ما المقصود بالصياغة التشريعية؟

هي كل ما يصدر من قواعد قانونية مكتوبة عن سلطة مختصة في الدولة، مثل القانون والانظمة، وتعتبر بمثابة تحويل المادة الاولى التي يتكون منها القانون إلى قواعد عملية صالحة للتطبيق الفعلي على نحو يحقق الغاية التي يفصح عن جوهرها، فهي التي تخرج القاعدة القانونية إلى حيز الوجود متى ما كانت الصياغة دقيقة.

ثانياً

ماهي أهمية الصياغة التشريعية؟

تكن أهمية الصياغة التشريعية في كونها أداة الصائغ التشريعي والتي يستطيع من خلالها إيصال الغرض من الحكم القانوني وذلك عن طريق فهم إرادة المشرع وتفسيره، ومعرفة متطلبات القانون من الحقوق والالتزامات، والتنفيذ الأمثل لأحكام القانون، وإبراز الهدف المنشود من الصياغة التشريعية.

معايير الصياغة التشريعية

أ

إستقرار وشفافية الصياغة

وتأتى عندما تكون الصياغة التشريعية متفقة مع الافكار والتصورات والأغراض التي سعت القاعدة القانونية إلى تحقيقها بحيث تخاطب جميع فئات المجتمع التي تتباين في مهاراتها العلمية والاقتصادية والاجتماعية، وتتطلب توضيح فكرة التشريع والتعبير عنها بأبسط الطرق لكي يتيح للمواطن الالتزام بالقانون.

ب

مراعاة التطورات

يجب أن يكون التشريع قادرا على مواجهة التطورات التي تحصل في الواقع العملي دعماً لاستقراره، وهذا يتطلب القيام بدراسة وافية ولفترة كافية وعمل مقارنة مع نظم مقارنة له.

ج

التوازن

يجب أن تتضمن صياغة القانون الوضوح والحسم والمرونة أيضاً، وهذا يتيح للقاضي حرية تقدير القاعدة القانونية الملائمة ومدى موائمتها مع الواقعة المعروضة عليه، فالقاعدة القانونية تقتصر على وضوح الفكرة تاركة ما يدخل فيها لتقدير من يقوم على تطبيق القاعدة القانونية أو تنفيذها.

التعابير الفضلى للنص القانوني

أن تكون الجمل قصيرة لكي يتم
تعبير عن القاعدة القانونية

استخدام مصطلحات مألوفة بين
الافراد، مثال: كلمة بنك بدلا عن
مصرف

أن تكون مبني للمعلوم ، الصيغة المبنية للمجهول
غالبا ما تعجز عن توضيح من يجب عليه أن
يؤدي الفعل (مثال : الرئيس مقررا للجنة)

الثبات في المصطلحات المستخدمة
للتعبير عن معنى معين

استخدام صيغة المضارع البسيط
(الحاضر) وليس بصيغة المستقبل

تجنب المصطلحات الأجنبية، إلا
إذا لم يكن ما يقابلها في العربية
(كالإنترنت) ، واستخدام مصطلحات
وصفية محايدة

ان يراعي في الاحالة الى تشريع اخر او مادة
اخرى بأن تكون الإحالة لمادة مباشرة ومعينة،
ويجب ذكر ذلك التشريع المحال إليه.

تجنب الكلمات المثيرة للالتباس

١- ديباجة
التشريع

٢- مقدمة
التشريع

٣- متن
التشريع

٤- خاتمة
التشريع

وهي التي تعطي للتشريع هوية رسمية محددة، بأن تكون صادرة عن الجهة المخولة بإصداره، ونطاقها يكون في القوانين (الدائمة والمؤقتة)، وكذلك في الانظمة (المستقلة والتنفيذية).

وتتمثل عناصرها بـ

١. صاحب الصلاحية في الإصدار (جلالة الملك).
٢. النص الدستوري في صلاحية الإصدار.
٣. الجهة المخولة بإقرار القانون.
٤. ويتضمن الديباجة (عنوان التشريع الذي يحتوي على لفظ يبين نوع التشريع ثم رقمه ثم سنة إصداره).

مقدمة التشريع

وتتمثل بما يلي

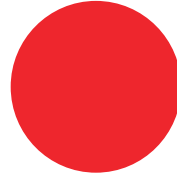
- أن تتضمن المادة الاولى منه (اسم التشريع)، ويجب أن يكون مطابقا تماما لعنوان التشريع.
- التعريفات والأحكام العامة والتي تتعلق بموضوع التشريع بمجمله.
- النشر في الجريدة الرسمية: يدخل التشريع حيز النفاذ بعد مرور مدة معينة على نشره في الجريدة الرسمية حتى يلزم الناس بتطبيقه وإلا كان غير ملزم لهم.
- مواعيد نفاذ التشريع: م (٢/٩٣) من الدستور حددت ذلك فالأصل في التشريع يكون نافذا خلال ثلاثين يوما من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، إلا إذا نص القانون على مدة أخرى.
- مادة التعريفات: وهي المادة التي تساعد على الإيجاز وتجنب التكرار في التشريع، بالإضافة إلى الثبات في استخدام الكلمات والعبارات في كل مرة تبرز الحاجة إلى استخدامها، كما وتساعد على توضيح المصطلح خاصة إذا لم يكن متعارف عليه.
- نطاق تطبيق التشريع: وذلك بتحديد الفئات التي يخضع لها أحكام التشريع (كأفراد/ مؤسسات/ مكان معين).
- الأحكام العامة: وهي التي تتضمن مواد تنظم مسائل تشمل التشريع بمجمله وذلك لمنع التكرار في التشريع.

وهي التي تتضمن أحكام موضوعية (تبين الحقوق والواجبات والمسؤوليات)، وأحكام إجرائية (التي تبين كيف يتم حماية تلك الحقوق والإجراءات التي يجب القيام بها)، وبالتالي يجب أن يتم التدرج في ترتيب المواد وفقاً لأهمية الموضوع وعموميته، والتي تأتي بحكم أساسي من الاستثنائي، والمادة التي تأتي بحكم موضوعي تكون قبل الحكم الإجرائي.



ترقيم المواد

بحيث يتم وضع المواد على شكل مجموعات ويكون لكل منها قسم مستقل عن الآخر، ومترابط معه في ذات الوقت، وتحمل الأقسام عناوين مختصرة تعكس جوهر المواد التي تتضمنها .



ترتيب المواد إلى أقسام

يبدأ ترقيم المواد من أول بند يرد في مقدمة التشريع إلى خاتمة التشريع، ويمكن تجزئتها إلى فقرات (باستخدام الأحرف الأبجدية) وكذلك إلى بنود (باستخدام أعداد متسلسلة).

خاتمة التشريع

وهي التي تنتهي بها مواد التشريع، وقد تكون على صورة (أحكام ختامية) أو مواد ختامية، وكثيرا ما تضمن ما يلي:

أ- الإلغاء: وهو الحكم الذي يتضمنه مادة تبين الغاء تشريع نافذ، وتبرز الحاجة إلى استخدام هذه المادة عندما يحل التشريع محل تشريع آخر، وهي وسيلة لتوحيد التشريعات وتطويرها وملائمتها للظروف الجديدة.

ويشترط في الإلغاء ما يلي:

١. أن يكون الإلغاء صريح ومباشر وواضح.
٢. مراعاة هرمية التشريع بحيث أن التشريع الذي يتم الغاؤه يتوجب أن يلغى بتشريع مساوي له في الدرجة (القانون يلغى بقانون).
٣. أن لا ينجم عن الإلغاء حدوث فراغ تشريعي.
٤. أن تكون المواد حافظة للحقوق القائمة أو واجبات مفروضة في التشريع النافذ.

ب- التكليف بتنفيذ التشريع: هي التي تتضمن حكما يفيد بتكليف الجهات المختصة بتنفيذ احكام القانون.

ج- توقيع مصدر التشريع وتاريخه: توقيع صاحب الصلاحية في إصداره والواردة في الديباجة (جلالة الملك) ويكتب تاريخ إصداره بالتقويم الميلادي.

إصدار القانون

يقصد به إثبات الوجود القانوني للتشريع، وهو أمر الملك في تنفيذ التشريع الذي تم مناقشته، ويناط بالإصدار إلى السلطة التنفيذية التي تتولى هذا العمل والإصدار يجب أن يتضمن عنصرين، أولهما وجود التشريع الذي تم إقراره، وثانيهما أمر جلالة الملك بتنفيذ التشريع .

نشر التشريع

هو الإجراء القانوني الذي يرمي إلى تمكين الأفراد من العمل بالتشريع الجديد حتى يتسنى له تنظيم حياتهم وفقاً لأحكامه، وذلك للإعلام بالبدء بالعمل في التشريع وتطبيقه عليهم، والإعلام يكون من خلال النشر في الجريدة الرسمية التي تصدر باسم الدولة.

القسم الرابع

الدور الرقابي للنائب

عن الدور الرقابي للنائب

للنائب دور هام في الرقابة على سياسات الحكومة وخططها وإجراءاتها وبرامجها ومشاريعها وقراراتها، ويأتي هذا الدور منعاً لاحتكار السلطة من قبل السلطة التنفيذية وإشراكاً للشعب في مساءلة الحكومة عبر نوابه الذين يحق لهم توجيه الأسئلة والاستجابات وعقد جلسات المناقشة العامة ولجان التحقيق النيابية وطرح الثقة في الوزير أو الحكومة بمجملها إن ثبت التقصير أو الإهمال أو الفساد.

ونصت المادة ٩٦ من الدستور على هذا الحق على (لكل عضو من أعضاء مجلسي النواب والاعيان أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي من الامور العامة، وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو، ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله للوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة).



حصانة النائب

حتى يتمكن النائب من القيام بدوره الرقابي دون خشية بطش أو انتقام من السلطة التنفيذية، فقد منح الدستور النائب حصانة قانونية بموجب احكام المواد ٨٦ و٨٧، وحصانة من الفصل من المجلس إلا بموافقة ثلثي أعضائه وفق احكام المادة ٩٠ من الدستور، وذلك لحمايته من العقاب على ما قد يثيره تحت القبة من قضايا عامة.

حيث تنص المادة ٨٧ من الدستور على ما يلي: "لكل عضو من أعضاء مجلس الاعيان والنواب ملء الحرية في التكلم وإبداء الرأي في حدود النظام الداخلي للمجلس الذي هو منتسب إليه، ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس".

وهذا النص يمنح النائب الحق في الكلام أثناء جلسات المجلس بما يشاء من النقد شريطة عدم مخالفة النظام الداخلي للمجلس.

محددات مناقشة القضايا العامة في جلسات المجلس

وضعت المادتان ١١٥ و ١١٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب محددات لما يمكن للنائب أن يقوله أثناء جلسات المجلس، ومن ذلك:

- عدم التعرض للملك بما لا يليق أو تناول مسؤوليته في غير ما نص عليه الدستور.
- عدم التعرض بعبارات نابية لأي نائب أو لجنة أو كتلة نيابية أو للمجلس أو رئيسه أو للحكومة أو أحد وزرائها، وعدم المس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو المساس بالنظام العام أو الآداب العامة.
- عدم التعرض للحياة الخاصة للغير.
- عدم التعرض بالتحقير لشخص أو هيئة، ما لم تكن أقواله مؤيدة بحكم قضائي قطعي.
- عدم التعرض لوقائع أي قضية معروضة أمام القضاء، بما يؤثر على سير العدالة فيها.

كما نصت مع المواد الأخرى في الفصل الحادي عشر من النظام الداخلي لمجلس النواب على محددات عامة تتعلق بالطريقة التي يوجه بها النائب السؤال أو الاستجواب أو يناقش امرا ما أثناء جلسات المجلس التشريعية أو الرقابية، وهو ما سيشار إليه في الفصل المتعلق بنظام الكلام في المجلس.

١- السؤال

٢- الإستجواب

٣- لجان
التحقيق

٤- طرح الثقة

السؤال

١

يستمد السؤال شرعيته من المادة ٩٦ من الدستور، ومن المواد ١٢٥ حتى ١٣٢ الواردة في الفصل الثاني عشر من النظام الداخلي لمجلس النواب، وهذا النظام له قوة القانون، حيث أنه يستند إلى الدستور مباشرة، ويصدر بإرادة ملكية سامية، ولا يملك الحق في إنشائه أو تعديله إلا مجلس النواب.

ويُعرف السؤال كما ورد في المادة ١٢٥ من النظام الداخلي بأنه "استفهام العضو من رئيس الوزراء أو الوزراء عن أمر يجمله في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور".

الشروط الواجب توفرها في السؤال

للسؤال شروط نصت عليها المادتان ١٢٦ و ١٢٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب وهي كما يلي:

- على العضو أن يقدم السؤال إلى الرئيس مكتوباً.
- يشترط في السؤال أن يكون موجزاً، وأن ينصب على الوقائع المطلوب استيضاحها، وأن يخلو من التعليق والجدل والآراء الخاصة.
- لا يجوز أن يخالف السؤال أحكام الدستور، كما لا يجوز أن يشتمل على عبارات نابية أو غير لائقة.
- لا يجوز أن يكون في السؤال مساس بأمر تنظره المحاكم.
- لا يجوز أن يتعلق موضوع السؤال بشخص النائب أو بمصلحة خاصة به، أو موكول أمرها إليه.
- لا يجوز أن يوقع السؤال أكثر من عضو واحد، كما لا يجوز توجيهه إلا لوزير واحد.

سعادة رئيس مجلس النواب

الموضوع: السؤال

السؤال رقم ()

استنادا إلى نص المادة ٩٦ من الدستور الأردني، وعملا بأحكام المواد ١٢٦، ١٢٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب، يرجى توجيه السؤال التالي إلى معالي وزير التربية والتعليم.

نص السؤال:

النائب:

التاريخ: ٢٠١٧ //

المدد الزمنية لإجابة السؤال

لم ينص الدستور على شرط زمني يتعلق بإجابة السؤال أو الاستجواب، وإنما نص على شرط وحيد هو أن لا يناقش الإستجواب قبل مضي ثمانية أيام من توجيهه إلى الوزير المختص إلا إن وافق الوزير على تقديم تلك المدة.

ولكن النظام الداخلي لمجلس النواب نص على مدد زمنية تتعلق بإجابة السؤال والإستجواب، كي لا يترك الباب مفتوحا على مصراعيه أمام الحكومة للتملص من الاجابة، وكانت هذه المدة بموجب النظام الداخلي الذي أقر عام ١٩٩٦ لا تتجاوز الثمانية أيام للسؤال والأسبوعين للاستجواب، ولكن مجلس النواب السابع عشر عدل النظام الداخلي وقام بتمديد المدد الزمنية الممنوحة لكل من الحكومة والأمانة العامة للمجلس في توجيه السؤال والاستجواب والاجابة عنهما.

وقد نصت المادة ١٢٨ من النظام الداخلي المعدل لعام ٢٠١٣ على المدد الزمنية لتوجيه السؤال بعد خروجه من مكتب النائب وتقديمه لقسم الرقابة البرلمانية الذي يحوله بدوره إلى الأمانة العامة للمجلس، ورئيس المجلس. ومنحت هذه المادة رئيس مجلس النواب مهلة سبعة أيام من تاريخ تقديمه لتوجيهه إلى الوزير المختص، ثم منحت الوزير المختص مهلة لا تتجاوز ١٤ يوما للإجابة من تاريخ وروده، ثم منحت رئيس مجلس النواب والأمانة العامة مجددا مهلة ١٤ يوما من تاريخ وروده لتبليغ النائب بإجابة السؤال التي تسلمها المجلس.

يلاحظ ما يلي أن مجموع المدد القانونية للإجابة عن السؤال الذي يوجهه النائب تصل إلى خمسة وثلاثين يوما، وهو ما يفقد السؤال قيمته في كثير من الأحوال، خاصة حين تكون القضية مرتبطة بزمان، وهذه المدد الطويلة قد نص عليها بعد تعديل النظام الداخلي من قبل مجلس النواب السابع عشر عام ٢٠١٣، في حين أن النظام الداخلي السابق كان ينص على مهلة ثمانية أيام فقط أمام الوزير للإجابة عن السؤال.

مناقشة السؤال تحت القبة

أولاً: إدراج السؤال على جدول أعمال الجلسة

يعقد مجلس النواب عادة من جلستين إلى ثلاث جلسات أسبوعياً، وينص النظام الداخلي على أن تتبع كل جلستين تشريعتين جلسة رقابية، ما لم يقرر رئيس مجلس النواب غير ذلك، ولكن الجلسات الرقابية لا تنعقد إلا ضمن أعمال الدورات العادية والدورات غير العادية التي هي في حكم العادية، أما في حال دعوة المجلس لدورة استثنائية واحدة أو أكثر، فإنه لا يجوز عقد جلسات رقابية لمناقشة الاسئلة والاستجابات أو حتى عقد جلسات المناقشة العامة، إذ تنحصر أعمال الدورات الاستثنائية بمناقشة القوانين والقضايا التي وردت في نص الإرادة الملكية التي أذنت بانعقاد الدورة دون غيرها.

وفي حال قرر النائب مناقشة السؤال داخل الجلسة ضمن أعمال دورة عادية، يبلغ رئاسة المجلس عبر الأمانة العامة وقسم الرقابة البرلمانية برغبته في إدراج السؤال على جدول أعمال الجلسة الرقابية القادمة، وإن كان السؤال قد تم توجيهه في دورة نيابية سابقة ولم يناقش، يتوجب على النائب تبليغ رئيس المجلس خطياً برغبته في إدراج السؤال ضمن أعمال الجلسات الرقابية للدورة البرلمانية العادية الجديدة أو ما في حكمها.

ثانياً: مناقشة السؤال داخل الجلسة (تحت القبة)

يعرض السؤال على جدول أعمال الجلسة، ويعطى النائب حق الكلام تعقيبا على إجابة الوزير الخطية التي وردته، ثم يعطى الوزير حق الرد، فإذا اكتفى النائب برد الوزير يعلن إنهاء بحث الموضوع وإلا فإن من حقه الرد للمرة الثانية أو إعلان نيته تحويل السؤال إلى استجواب، ولكن تحويل السؤال إلى استجواب لا يتم في نفس الجلسة، لأنه يجب أن يكتب خطياً، ويرفع إلى رئيس المجلس ليمر بنفس المراحل التي مر بها السؤال في السابق، ولا يسمح لأي نائب آخر بالكلام للتعقيب على سؤال النائب الزميل أو إجابة الوزير، لأن السؤال حق فردي للنائب، خلافاً للمناقشة العامة أو الاستجواب، والحالة الوحيدة التي يسمح للنائب بالمشاركة فيها بالرد على سؤال ما، هي أن يكون السؤال أو إجابته من الوزير قد تعرض للنائب أو مسه بالكلام، وعندها يسمح له بالرد بإيجاز، وهو ما تنص عليه المادة ١٢٩ من النظام الداخلي).

ومن الجدير بالملاحظة أن الأسئلة الشفهية التي يوجهها النواب للوزراء أثناء الجلسات عند مناقشة الموازنة العامة أو موازنة الوحدات الحكومية أو مشروعات القوانين لا ينطبق عليها الشروط التي تنطبق على السؤال المكتوب، حيث يحق لكل عضو التدخل فيها والمشاركة بالرد والنقاش لأنها تعتبر ضمن الأعمال التشريعية التي يمارسها العضو أثناء الجلسات وليس ضمن الأعمال الرقابية، وهو ما تنص عليه المادة ١٣٠ من النظام الداخلي.



متى يحول النائب السؤال إلى استجواب؟

إذا لم يقتنع النائب بإجابة الوزير الخطية عند ورودها إليه إما لنقص في الإجابة أو تزييف للوقائع أو تضليل للنائب وفق معطيات حقيقية متوفرة لديه، أو إن لم يقتنع النائب بإجابة الوزير أثناء الجلسة التي نوقش فيها السؤال، أو إن تأخر الوزير في الرد على السؤال ضمن المهلة القانونية، فإنه من حق النائب تحويل السؤال إلى إستجواب، شريطة كتابته خطيا وتسليمه إلى رئيس مجلس النواب، وفي كل الاحوال فإن الاستجواب يجب أن يمر بالخطوات التي يوضحها الفصل الثالث عشر من النظام الداخلي لمجلس النواب.

الاستجواب واحد من أهم الأدوات الرقابية التي أتاحها الدستور للنائب الفرد، ويلجأ إليه النائب للدلالة على فقدان الثقة في إجابات الوزير أو رئيس الوزراء على سؤال سابق كان قد وجهه، أو للدلالة على استياء النائب من أداء الوزير أو الحكومة في التعامل مع ملف من الملفات. وهو رسالة قوية يوجهها النائب لكل من الحكومة والشعب بأنه غير راض عن أداء الوزير أو الحكومة، ويمتاز الاستجواب عن السؤال بأنه يمكن أن ينتهي بطرح الثقة في الوزير المستجوب أو الحكومة بمجملها، ولكن طرح الثقة كي ينجح يلزمه تصويت الاكثرية المطلقة، وهي (النصف + واحد) من أعضاء مجلس النواب، ولذلك أتاح النظام الداخلي لباقي أعضاء مجلس النواب المشاركة في الاستجواب بعد أن يفرغ النائب من دوره وقبل التصويت على طرح الثقة إن قرر النائب طرح الثقة، وذلك كي يكون المجلس على بينة من أمره عند اتخاذ قرار بالتصويت على الثقة.

وحتى إن قرر النائب الاكتفاء بإجابات المستجوب يحق لأي نائب آخر في المجلس متابعة الاستجواب شريطة أن يعلن ذلك في الجلسة، كما يحق لباقي أعضاء المجلس متابعة المناقشة في موضوع الاستجواب، ما لم يعلن النائب ذاته إنهاء النقاش أو يرفع الرئيس الجلسة لسبب أو لآخر كفقْدان النصاب أو حين يتوصل إلى قناعة أن الموضوع قد أشبع بحثاً.

وفي جميع الأحوال، إن قرر النائب طرح الثقة في الوزير أو الحكومة، فإن رئيس المجلس ملزم بإعطاء الحق بالكلام لأي نائب يطلب الكلام مرة واحدة فقط، ولا يجوز أن يرفع الجلسة إلا بعد أن يتحدث كل طالبي الكلام لأن الجلسة تتحول إلى جلسة ثقة، وهو ما تنص عليه المادة (١١٠) من النظام الداخلي، ما لم تفقد الجلسة نصابها القانوني.

تنص المادة ١٣٣ من النظام الداخلي على أن "الاستجواب هو محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف له في شأن من الشؤون العامة"، وهنا يظهر الفرق بين الاستقهام عن شأن من الشؤون العامة وهو حال السؤال والمحاسبة على شأن من الشؤون العامة وهو حال الاستجواب. ويعتقد بعض النواب خطأ أن الاستجواب يجب أن يتطور عن سؤال، ولكن الحقيقة أن الدستور والنظام الداخلي لم يشترطا ذلك، ويحق للنائب الذي تتوفر لديه معلومات موثقة عن تقصير الحكومة أو أي من أعضائها أو عن فساد أو إهمال أو سوء إدارة أن يوجه استجوابا خطيا مباشرا للجهة المعنية يضمه ما لديه من حقائق ومعلومات دون المرور بمرحلة السؤال.

تنص المادة ١٣٥ من النظام الداخلي على أنه يتوجب "على الوزير أن يجيب الرئيس خطيا على الاستجواب خلال مدة لا تتجاوز واحدا وعشرين يوما، إلا إذا رأى الرئيس أن الحالة مستعجلة، ووافق الوزير على تقصير المدة". أما إذا كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر معها تقديمه خلال المدة المذكورة، فللوزير أن يطلب من رئيس المجلس التمديد لمدة لا تتجاوز الثلاثين يوما، ويبلغ الرئيس مقدم الاستجواب والوزير بذلك.

وعند إضافة المهل الأخرى التي منحتها تعديلات النظام الداخلي لرئيس مجلس النواب والأمانة العامة في توجيه الاستجواب أسوة بالسؤال وهي ٢١ يوما أخرى (مع أنها فعليا لا ترد نصا في باب الاستجواب وإنما في باب السؤال فقط، ويفترض أن لا تمتد إلى الاستجواب)، فإننا نصل إلى ٤٢ يوما يمكن أن تمتد إلى ٥١ يوما، ونظرا لطبيعة الاستجابات التي تتناول عادة قضايا حساسة ومستعجلة، فإن هذه المدد تعتبر بحد ذاتها محددا كبيرا لقدرة النائب على تحقيق النتائج المرجوة من الاستجواب.



وقد جاءت هذه المدد الجديدة في تعديلات النظام الداخلي لعام ٢٠١٣، علما بأنها كانت لا تتجاوز الأسبوعين في النظام الداخلي السابق المعمول به منذ عام ١٩٩٦، وهي لا تقل عن ثمانية أيام بموجب أحكام الدستور، بمعنى أن الدستور أجاز أي مدة تتجاوز الثمانية أيام، ومنح فوق ذلك الحق لرئيس مجلس النواب أن يتفاهم مع الوزير المختص في حالات طارئة لتقصير مدة الاجابة عن ثمانية أيام إن وافق الوزير، ولكن المجلس السابع عشر الذي أدخل تعديلات كثيرة على النظام الداخلي ارتأى تمديد هذه المدة لظرف اعتبره موضوعيا لأن عدد أعضاء مجلس النواب السابع عشر كان ١٥٠ عضوا، وكان هناك نشاط غير مسبوق في توجيه الأسئلة والاستجابات للحكومة لدى الكثيرين من أعضاء المجلس، وهو ما حدا باللجنة القانونية في المجلس بطلب من الحكومة إلى إطالة أمد تلك المدد رغم ما في ذلك من تضحية بعنصر السرعة في الحصول على إجابات في قضايا حساسة قد يكون معظمها مرتبطا بزم، ويفقد قيمته وجدواه عندما تمنح الحكومة ومعها الأمانة العامة للمجلس مددا طويلة في إرسال السؤال أو الاستجواب وتلقي الإجابات، خاصة وأن عمر الدورة العادية التي تعقد فيها جلسات الرقابة لا يتجاوز ستة أشهر (كان أربعة اشهر قبل التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١)، والجلسات الرقابية لا تتجاوز ثلث جلسات الدورة العادية في أحسن الأحوال، وهو ما يعطل قدرة النائب على المحاسبة في ظل المدد الطويلة الممنوحة.

آلية توجيه الاستجواب ومناقشته تحت القبة

تنص المادة ١٣٤ من النظام الداخلي على أنه "على العضو الذي يريد استجواب وزير أو أكثر أن يقدم استجوابه خطياً للرئيس مبيناً فيه الموضوعات والوقائع التي يتناولها الاستجواب، وعلى الرئيس تبليغ الوزير المختص بالاستجواب. ويشترط في الاستجواب ما يشترط في السؤال".

أولاً: إدراج الاستجواب على جدول أعمال الجلسة

وفق الفقرة ج من المادة ١٣٥ من النظام الداخلي، "يُدْرَج الاستجواب والجواب على جدول أعمال أول جلسة مخصصة لذلك، كما يُدرَج الاستجواب على ذلك الجدول إذا لم يرد جواب الوزير خلال المدة المقررة".

وهذا يعني أن من حق النائب إن تأخر الوزير في إجابة الاستجواب ضمن المدد القانونية التي بينها النظام الداخلي أن يطلب إدراجه على جدول أعمال أول جلسة رقابية قادمة، ومع ذلك فإن التطبيق العملي يحتم على النائب المناقشة (بالتفاهم) مع رئيس مجلس النواب والأمين العام ورئيس قسم الرقابة البرلمانية لإدراج الاستجواب على جدول أعمال أول جلسة رقابية تلي تسامه الإجابة أو إعلام الرئيس خطياً برغبته في إدراج الاستجواب، لأن عملية إدراج الأسئلة والاستجابات لا تتم بشكل آلي لدى الأمانة العامة، في ظل وجود عدد كبير من الأسئلة والاستجابات المتنافسة لكثير من النواب، وفي ظل وجود حساسيات في تناول بعض الموضوعات تحت القبة.

ثانيا: مناقشة الاستجواب في الجلسة

توضح الفقرات (د، هـ، و) من المادة ١٣٥ خطوات مناقشة الاستجواب في الجلسة كالتالي:

بعد تلاوة الاستجواب والجواب عليه، أو الاكتفاء بتوزيعهما المسبق على الأعضاء، يعطى الكلام لمقدم الاستجواب ثم للوزير المستجوب، ولكل منهما حق الرد مرة واحدة، ثم يعطى الكلام لمن شاء من النواب. وإذا أعلن المستجوب اقتناعه يعلن الرئيس انتهاء البحث إلا إذا تبنى أحد النواب موضوع الاستجواب فتتبع حينئذ الأصول المحددة في النقاش.

للمستجوب إذا لم يقتنع برد الوزير، أن يبين أسباب عدم اقتناعه، وله ولغيره من النواب طرح الثقة بالوزارة أو الوزير مع مراعاة أحكام المادة ٥٤ من الدستور.

هذا ويحق لكل عضو في مجلس النواب أن يطلب من الحكومة اطلاعه على أوراق أو بيانات تتعلق بالاستجواب المعروض على المجلس، ويقدم الطلب كتابة إلى رئيس المجلس، وفق نص المادة ١٣٦ من النظام الداخلي.

وخلافا لحالة السؤال فإن المادة ١٣٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب تلزم الأمانة العامة بإدراج الاستجوابات المقدمة في دورة سابقة على جدول أعمال الدورة اللاحقة إلا إذا صرح مقدموها بعدم تمسكهم بها بكتاب خطي يقدمونه إلى رئيس المجلس. في حين أنه في حالة السؤال لا تدرج الاسئلة التي وجهت في دورة سابقة على جدول أعمال الدورة اللاحقة إلا إذا صرح مقدموها بتمسكهم بها خطيا.



تأمل

شهد المجلس السابع عشر مناقشة الاسئلة والاستجوابات في أحيان كثيرة بعد مرور أكثر من عام على توجيهها، وهو ما أفقدها الكثير من قيمتها، كما أن أسئلة واستجوابات أكثر لم يكتب لها أن تدرج مطلقا على جدول أعمال الجلسات، بسبب عددها الكبير وقلة عدد الجلسات الرقابية مقابل التشريعية، هذا بالإضافة إلى أنه تم استبدال عدد من الجلسات الرقابية المخصصة لمناقشة الاسئلة والاستجوابات لصالح عقد مناقشات عامة في بعض القضايا لإرضاء الرأي العام أو عموم النواب الراغبين في مناقشة موضوع ساخن على الساحة، علما بأن آلية المناقشة العامة لا تمنح النائب الفرد فرصة أكثر من دقيقتين أو ثلاث دقائق لإيصال رسالته، كما أن الحكومة غير ملزمة بتقديم إجابات على ما يوجه إليها من أسئلة في هذه الجلسات بموجب خلل في أحكام النظام الداخلي المتعلق بالمناقشة العامة، وهو ما سنشير إليه لاحقا تحت عنوان المناقشة العامة، ولعل النتيجة الأهم التي يمكن أن تنجم عن جلسات المناقشة العامة هي طرح الثقة في الحكومة، حيث منح النظام الداخلي الحق لعشرة من النواب فأكثر أن يوقعوا مذكرة في نهاية جلسة المناقشة العامة يطلبون فيها طرح الثقة، أو اتخاذ قرار بتغيير سياسي ما.

المناقشة العامة

تعرف المناقشة العامة بأنها "تبادل الرأي والمشورة بين المجلس والحكومة" حسب نص المادة ١٣٨ من النظام الداخلي.

آلية إجراء المناقشة العامة

نصت المادتان ١٣٩ و١٤٠ من النظام الداخلي للمجلس على أنه يجوز لعشرة نواب أو أكثر أن يتقدموا إلى المجلس بمذكرة خطية لطلب مناقشة أي أمر من الأمور والقضايا العامة. وتدرج هذه المذكرة حال تقديمها إلى رئيس المجلس على جدول أعمال أول جلسة تالية ليصوت المجلس عليها بالقبول أو الرفض. وفي حال وجد المجلس عبر تصويت الأكثرية أن الموضوع غير صالح للنقاش فإن جلسة المناقشة العامة لا تنعقد، أما في حال القبول، فإن المجلس يصوت على موعد عقد جلسة المناقشة العامة على ألا يتجاوز أربعة عشر يوما من تاريخ الجلسة التي تم فيها التصويت بالقبول. ويجوز للحكومة أن تطلب هي عقد جلسة للمناقشة العامة. كما يحق لطالبي المناقشة العامة وغيرهم طرح الثقة بالوزارة أو بالوزراء بعد انتهاء المناقشة العامة، وذلك مع مراعاة أحكام المادة ٥٤ من الدستور.



مثال

في قضية إستشهاد القاضي رائد زعيتر على يد جندي إسرائيلي، والتي حدثت في عهد المجلس السابع عشر، طلب النواب عقد جلسة مناقشة عامة، امتدت إلى يومين عبر أربع جلسات صباحية ومساءلية، ثم انتهت بتوقيع مذكرتين لطرح الثقة في الحكومة، وقد نجح المجلس فعلا في عقد جلسة لطرح الثقة في الحكومة في سابقة هي الأولى من نوعها منذ الخمسينيات من القرن الماضي، ولكن الجلسة انتهت بتجديد الثقة في الحكومة لأن النواب الذين حجبوا الثقة لم يتجاوزوا ٢٩ نائبا.

ومن النماذج الناجحة لجلسات المناقشة العامة جلسة عمال المياومة في أعمال الدورة غير العادية الاولى من عمر المجلس السابع عشر والتي أسفرت عن تعهد الحكومة بتعيين موظفي الفئة الثالثة أو عمال المياومة وإدراجهم ضمن هيكل التشكيلات، وهو ما نفذته الحكومة بالفعل عبر جدول زمني امتد ثلاث سنوات.



لجان التحقيق

٣

هذه اللجان هي لجان مؤقتة ويستند عملها إلى المواد (٦٢) و (٦٣) و (٦٥-٧٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب التي تعطي للمجلس حق تشكيل لجان مؤقتة. يرى أن الحاجة ماسة لتشكيلها ويحدد المجلس وظائفها ومهامها وعدد أعضائها وتنتهي مدة أي منها بانتهاء المهمة الموكلة إليها، ولكل لجنة سواء كانت دائمة أو مؤقتة أن تختار من بين أعضائها لجنة فرعية لدراسة مواضيع معينة، وعلى اللجنة الفرعية أن تقدم تقريراً بنتيجة أعمالها إلى اللجنة المنبثقة عنها.

ويدعو الرئيس للجنة لانتخاب رئيس ونائب ومقرر من بين أعضائها، وتتمتع اللجنة المؤقتة بجميع صلاحيات اللجان الدائمة ضمن حدود المهام التي كلفت بها، ويحلق لها بالتالي استدعاء من تشاء من الوزراء والمسؤولين والمختصين والاطلاع على ما تطلبه من الوثائق ضمن المهام التي كلفت بها وترفع تقريرها في النهاية إلى رئيس المجلس الذي يرفعه بدوره إلى المجلس للتصويت عليه .

حرم تفسير ديوان تفسير القوانين الصادر بتاريخ ٩ / ٢ / ٢٠١٥ النائب من حقه في طلب الوثائق والاستعلام عن الأسماء في السؤال النيابي، علماً بأن هذا الحق يمارسه النواب منذ بدء تأسيس مجلس النواب، ولكن التفسير الذي خرج به الديوان حصر حق طلب الوثائق باللجنة النيابية الدائمة أو المؤقتة وليس النائب الفرد، وهو ما يستدعي تعديل نص المادة ١٢٨ من النظام الداخلي لتأكيد حق النائب الفرد في طلب هذه الوثائق، وإلا فإن النائب سيفقد قدرته على التحقق من صحة إجابات الوزير، وسيضحي السؤال آلية عبثية لا تحقق النتائج الدستورية المرجوة منها.

طرح الثقة

يستند حق النائب في طرح الثقة إلى المواد ٥٣ و٥٤ من الدستور. وبحسب النظام الداخلي لمجلس النواب، فإن هناك عددا من الحالات التي يجوز فيها للنائب طرح الثقة، ومنها:

- عند نهاية الاستجواب وإعلان النائب عدم قناعته بإجابات الوزير المختص أو رئيس الوزراء، يمكنه طرح الثقة، حيث يخرج الاستجواب من حيز النائب إلى عموم المجلس ويصبح من حق جميع النواب مناقشة الاستجواب قبل التصويت على طرح الثقة في الوزير أو الوزارة.
- عند نهاية جلسة المناقشة العامة، حيث يحق لعشرة من النواب أو أكثر تقديم مذكرة خطية بطرح الثقة في الوزير أو الوزارة في نهاية الجلسة العامة إن لم يقتنعوا بالإجابات المقدمة من طرف الحكومة في جلسة المناقشة العامة.
- تقدم عشرة من النواب فأكثر بمذكرة للرئيس تطالب المجلس بعقد جلسة لطرح الثقة، وفي هذه الحالة تدرج المذكرة على جدول أعمال الجلسة التالية، ويحق للمجلس التصويت عليها بالقبول أو الرفض أو التأجيل.
- أن ترفع لجان التحقق أو التحقيق النيابية توصياتها للمجلس في قضية ما، فإن وجدت أكثرية أعضاء اللجنة أن الوزراء المعنيين مدانون، وجب على المجلس عقد جلسة للتصويت إما لطرح الثقة في الوزير أو الوزراء المعنيين أو الوزارة، أو للإحالة إلى الادعاء العام للمحاكمة، كما في حالة قضايا الفساد.

ومن الجدير بالذكر أن مجلس النواب كان يمارس صلاحية المدعي العام في التحقيق مع الوزراء قبل تعديلات الدستور لعام ٢٠١١، وكان يحيل عند التصويت بالإدانة إلى المجلس العالي لمحكمة الوزراء الذي يلعب دور المحكمة في هذه الحالة، ولكن بعد تعديل الدستور عام ٢٠١١ أصبحت صلاحية المجلس مشابهة لصلاحية الضابطة العدلية، حيث يحيل المجلس الوزير أو الوزراء المختصين إلى المدعي العام للقضاء النظامي للتحقيق في القضية، وأصبح من حق القضاء محاكمة الوزراء، بعد أن كان هذا اختصاصا للمجلس العالي لمحكمة الوزراء. والمجلس العالي المنصوص عليه في الدستور قبل تعديلات ٢٠١١ له وظيفتان فقط حددهما الدستور وهما تفسير الدستور وهنا يصبح اسمه المجلس العالي لتفسير الدستور و الوظيفة الثانية هي محاكمة الوزراء على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم، وهنا يصبح اسمه المجلس العالي لمحكمة الوزراء الذي كان يرأسه رئيس مجلس الأعيان ويتكون من خمسة قضاة وأربعة أعيان قبل انقضاءه وحلول المحكمة الدستورية محله في ما يتعلق بتفسير الدستور بموجب تعديلات الدستور لعام ٢٠١١.



مثال

تقدم عدد من النواب في الدورة غير العادية الاولى من مجلس النواب السابع عشر بمذكرة لطرح الثقة بالحكومة على خلفية رفع أسعار الكهرباء والمحروقات والسلع، وصوتت الأكثرية النيابية على تأجيل النظر فيها، ثم انتهت أعمال الدورة دون أن تدرج ثانية على جدول الأعمال ليتم التصويت عليها بالقبول أو الرفض.

القسم الخامس

نظام الكلام

خصص النظام الداخلي الفصل الحادي عشر لنظام الكلام، وهو واحد من أكثر الفصول إشكالية في تفسير مواده، ويمنح رئيس المجلس صلاحيات واسعة في منع أو منح النائب حق الكلام، خاصة إن غاب التسجيل الإلكتروني لأسماء النواب عن اللوحة، واكتفى الرئيس بالنظر إلى الأيدي المرفوعة طلباً للكلام أو طلب من مساعديه تزويده بأسماء النواب طالبين الكلام.

المحددات التي على النائب أن يتقيد بها كي يمارس حقه في الكلام

لا يجوز لأحد أن يتكلم إلا بعد أن يطلب الكلام ويأذن له الرئيس، وإلا فإن للرئيس أن يمنعه من الكلام ويأمر بعدم إثبات أقواله في محضر الجلسة.

- على العضو أن يتكلم من مكانه أو على المنبر إلا إذا طلب الرئيس منه أن يتكلم من المنبر، أما مقرر اللجنة فلا يتكلم إلا من المنبر.
- يجب على العضو توجيه الكلام إلى الرئيس أو إلى المجلس فقط، بمعنى أنه لا يجوز توجيه الكلام مباشرة إلى الحكومة أو حتى الشعب.
- الحق للعضو في الحديث مرة واحدة فقط في المواضيع المتعلقة بالثقة أو المناقشة العامة أو الموازنة العامة أو موازنة الوحدات الحكومية، ومرتين على الأكثر في باقي المسائل، ويستثنى من هذا القيد مقدمو الاقتراحات والوزراء ورؤساء اللجان ومقرريها ورؤساء الكتل النيابية.
- لا يجوز على العضو استعمال الفاظ نابية أو عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة المجلس أو رئيسه، أو بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو مساس بالنظام العام أو الآداب العامة، ومن الإتيان بأي أمر محل بالنظام.
- يجب على العضو التقيد بموضوع النقاش وآدابه وعدم الخروج عنه، وعدم تكرار أقواله أو أقوال غيره من الأعضاء أو التعليق على كلام أي زميل داخل الجلسة. وللرئيس وحده حق مقاطعة المتكلم أو إبداء رأي في كلامه، أو لفت نظره إلى أنه خرج عن الموضوع أو أن رأيه قد اتضح بشكل كاف وأنه لا مجال للاسترسال بالكلام.

إعطاء الإذن بالكلام

- تقيد طلبات الإذن بالكلام بترتيب تقديمها أو تسجيلها عبر اللوحة الالكترونية، ولا يجوز طلب الكلام في موضوع محال على إحدى اللجان قبل عرضه على جدول أعمال الجلسة.
- على أن الرئيس يأذن بالكلام لطالبه حسب ترتيب الأسبقية في الطلب المشار إليه في المادة ١٠٠ من النظام الداخلي، ويجوز لطالب الكلام التنازل عن دوره لغيره.
- نصت المادة ١٠٣ على آلية الدور في طلبات الإذن بالكلام، حيث نصت على أنه "مع مراعاة أحكام المادة ٨٣ من هذا النظام، يعطى الإذن بترتيب الأسبقية في الطلب الأول فالأول، وهكذا، إلا إذا كان الغرض من الكلام تأييد الاقتراحات المطروحة للبحث أو تعديلها أو المعارضة فيها، فعندئذ يعطى الإذن بالتداول لأول طالب من مقترحي تعديله ثم لأول المعارضين فيه ويتكرر ذلك بصرف النظر عن ترتيب الطلبات، وعلى كل حال، فالوزارة ومندوبو الحكومة والمقررون ورؤساء اللجان غير مقيدين بهذا الترتيب، فإن لهم الحق دائماً في أن تسمع أقوالهم أثناء المناقشة كلما طلبوا ذلك".

وهكذا فإن حق الكلام المذكور في المواد من ١٠٠-١٠٣ ينطبق فقط على القراءة الأولى لمشاريع القوانين وليس القراءة الثانية الواردة من اللجنة بعد رفع توصياتها للمجلس للتصويت عليها، وينطبق أيضاً على طلبات الإذن بالكلام في جلسات المناقشة العامة أو مناقشة الموازنة، مع fark هو أنه لا يحق للرئيس إنهاء جلسة المناقشة العامة أو الموازنة أو الثقة قبل أن يتكلم كل طالبي الكلام، في حين أنه يستطيع أن ينهي النقاش في أي موضوع آخر باقتراح يتقدم به أحد الاعضاء ويثنى عليه أو يصوت عليه المجلس، كما يحق له استخدام صلاحياته في إنهاء النقاش إن شعر أن الموضوع أشبع بحثاً، في غير موضوعات الثقة والموازنة والمناقشة العامة كما أسلفنا. ولكن الاشكالية تنشأ حين لا تفعل اللوحة الالكترونية لقيد أسماء الراغبين في الكلام، ويكتفي الرئيس بتسجيل أسماء من يرفعون أيديهم من النواب، وهو ما يتسبب في احتجاج بعض النواب على عدالة توزيع الكلام تحت القبة أحياناً.

إشكالية أخرى تنشأ من التسلسل عبر نقاط النظام التي يرفع بها بعض النواب أيديهم، متجاوزين الشروط التي تتضمنها نقاط النظام في محاولة للانتفاف حول النظام الداخلي، ولكن يحق للرئيس في هذه الحالة أن يحرم النائب الذي يطلب نقطة نظام مرتين ثم يتبين انهما لم تكونا نقطتي نظام من حقه في الكلام باقي الجلسة.

في المقابل، فإن النظام الداخلي حاول إيجاد توازن بين حق النائب في الكلام في الجلسة، وحق الرئيس في إدارة الجلسة، حيث نصت المادة ١٠٢ منه على أنه "ليس للرئيس أن يرفض الإذن بالكلام لغير سبب مشروع، وعند الخلاف على ذلك، يؤخذ رأي المجلس". وهذا يعني أن حرمان النائب من الكلام ليس حقا للرئيس وإنما حق للمجلس.

الحالات التي يؤذن فيها دائما بالكلام

٣ - ٥

حددت المادة ١٠٤ من النظام الداخلي الحالات التي يؤذن فيها دائما بالكلام، بمعنى أنه لا يحق لرئيس المجلس تجاهل طلب الكلام عند تحققها، وهذه الحالات، وبترتيب الأهمية، هي:

- أ. نقاط النظام.
- ب. طلب تأجيل النقاش.
- ت. طلب تصحيح واقعة مدعى بها.
- ث. طلب الرد على قول يمس طالب الكلام.
- ج. طلب سحب الاقتراح.
- ح. طلب إحالة الموضوع إلى لجنة.
- خ. طلب إقفال باب النقاش.

هذا ونصت المادة ١٠٥ على أنه عند طلب الكلام في المواضيع الواردة في المادة ١٠٤ من هذا النظام يوقف الرئيس النقاش بعد أن يُتم المتكلم كلامه، ويبت في الطلب فورا، ويجوز للمجلس استئناف قرار الرئيس، وفي هذه الحالة يطرح الرئيس الاستئناف للتصويت.

وقد وضحت المواد ١٠٦، و١٠٧، و١٠٨، و١٠٩ معنى الحالات الواردة في المادة ١٠٤، وهي كما يلي:

- يقصد بنقاط النظام أن يدفع العضو بأن النقاش يخالف أحكام الدستور وأحكام النظام الداخلي، أو أن فيه خروجاً عن الموضوع مدار البحث. ويثار هذا الدفع في أي وقت من النقاش إلا إذا كان المجلس قد شرع بالتصويت؛ وهذا يعني أنه لا يجوز للعضو أن يطلب نقطة نظام إذا كان المجلس قد شرع بالتصويت على المادة.
- يقصد بتأجيل النقاش أن يطلب العضو تأجيل بحث البند موضوع النقاش لمدة معينة وأن يبرر طلبه بإيجاز، فإذا ثني على الاقتراح طرحه الرئيس للتصويت فوراً ودون مناقشة.
- يقصد بتصحيح الواقعة المدعى بها، تقديم توضيح مختصر حول نقطة مهمة تتعلق بموضوع النقاش وينبغي إبلاغ الاجتماع بها.
- لكل عضو ورد في الكلام ما يمس بكرامته أو اسندت له أمور شائنة أو استعملت في الكلام عنه عبارات غير لائقة أو أسيء فهم كلامه أو موقفه أن يرد إذا طلب ذلك عقب المتكلم مباشرة أو في أي وقت آخر يطلبه، لنفي ما وجه إليه أو تصحيح ما أسيء فهمه، وله طلب الاعتذار من المتكلم أو إحالة الموضوع إلى التحقيق.

الوقت الممنوح للمداخلة

٥ - ٤

تنص المادة ١١٤ من النظام الداخلي للمجلس على أنه "يحق للرئيس بموافقة المجلس تحديد الوقت الذي يراه مناسباً لكل عضو أو كتلة أو ائتلاف نيابي عند الحديث في أي أمر، بما في ذلك السؤال والاستجواب والمناقشة العامة ومناقشة الثقة والموازنة".

الحالات التي يمنع فيها الرئيس العضو من الكلام دون قرار المجلس

٥ - ٥

نصت المادة (١١٦/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه:
أ- للرئيس حق منع المتكلم من متابعة كلامه، دون قرار من المجلس، في الحالات التالية)

١. إذا تعرض للملك بما لا يليق أو تناول مسؤوليته في غير ما نص عليه الدستور.

٢. إذا تكلم دون إذن الرئاسة.

٣. إذا تفوه بعبارات نابية بحق أحد النواب أو إحدى اللجان أو الكتل النيابية أو الائتلافات النيابية أو الحكومة أو أحد وزرائها.

٤. إذا تعرض للحياة الخاصة للغير.

٥. إذا تعرض بالتحقير لشخص أو هيئة، ما لم تكن أقواله مؤيدة بحكم قضائي قطعي.

٦. إذا تعرض لوقائع قضية معروضة أمام القضاء وبما يؤثر على سير العدالة فيها.

٧. إذا انتهت مدة الكلام المسموح له بها.

٨. في غير الحالات السابقة، لا يجوز منع المتكلم من الكلام إلا بقرار من المجلس.

العقوبات الواقعة على مخالفتي شروط الكلام في الجلسة

٥-٦

أوردت الفقرتان (ج ود) من المادة ١١٧ على أنه يحق للرئيس أن يمنع العضو من الكلام بقية الجلسة بعد أخذ رأي المجلس إن لفت الرئيس نظر العضو مرتين في جلسة واحدة، وواصل العضو ذات السلوك الذي استوجب لفت نظره، ويصدر القرار دون مناقشة. كما أوردت على أن للرئيس حرمان العضو من استخدام نقاط النظام إذا طلب نقطة نظام مرتين وتبين أنهما ليستا نقطتي نظام.

كما تنص المادة ١١٨ على أن "كل عضو يقرر المجلس منعه من الكلام ولم يتمتع أو عاد للإخلال بالنظام يحق للمجلس بناء على طلب الرئيس أن يقرر اخراجه من قاعة الجلسة، ويترتب على قرار الاخراج حرمان العضو من الاشتراك في أعمال المجلس بقية الجلسة وعدم اثبات شيء مما قاله في المحضر واعتباره غائبا عن الجلسة ولو لم ينسحب".

وتنص المادة ١١٩ على أنه "إذا صدر قرار من المجلس بحرمان العضو من حضور بقية الجلسة ولم ينفذه طوعا، فللرئيس أن يوقف الجلسة ويتخذ من الإجراءات ما يلزم لتنفيذ القرار وفي هذه الحالة يمتد الحرمان تلقائيا الى الجلسات الثلاث التالية".

ولردع النائب عن تكرار مثل هذا السلوك، تنص المادة ١٢٠ على عقوبة إضافية عند اتخاذ قرار الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس، وهي اعلان ملخص قرار المجلس في مركز الدائرة الانتخابية التي يمثلها العضو أو على النحو الذي يراه وقطع مخصصاته عن مدة الحرمان.

في المقابل، فقد منحت المادة ١٢١ حق الاعتذار للعضو الذي حرم من الاشتراك في أعمال المجلس، وأن يطلب وقف القرار ابتداء من اليوم التالي لحرمانه، وذلك بإعلان اسفه واعتذاره خطيا عن عدم احترام قرار المجلس ويتلى ذلك في أول جلسة تالية.

القسم السادس

الاقتراح برغبة والمذكرات النيابية ومناقشة الموازنة العامة



الإقتراح برغبة

٦-١

خصص الفصل الخامس عشر من النظام الداخلي لمجلس النواب لتحديد ماهية الاقتراحات برغبة وآلية كتابتها وإحالتها إلى الحكومة للبت فيها. وعرفت الاقتراح برغبة أنه "دعوة الحكومة إلى القيام بأي عمل ذي أهمية يدخل في اختصاصها"، بحسب نص المادة ١٤٢ من النظام الداخلي للمجلس.

آلية توجيه الاقتراح برغبة وإحالتها إلى الحكومة

بناء على نص المواد من ١٤٣-١٤٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب، وبناء على العرف البرلماني الدارج، تتمثل آلية توجيهه والإحالة في الخطوات التالية:

- يقدم العضو الاقتراح خطياً إلى قسم الرقابة البرلمانية، الذي يحيله بدوره إلى أمين عام المجلس، فالرئيس، ويتضمن الاقتراح المسوغات التي تبرر تقديمه ولماذا يدعو الحكومة إلى اتخاذ هذا الفعل.
- يحيل الرئيس الاقتراح برغبة إلى اللجنة المختصة بالنظر فيه بحسب موضوعه، فإذا كان الاقتراح متعلقاً بأمر صحي مثلاً، يحال إلى لجنة الصحة والبيئة في المجلس لدراسته.
- تقدم اللجنة تقريراً موجزاً عن الاقتراح خلال خمسة عشر يوماً من إحالته إليها، توصي فيه برفض الاقتراح أو قبوله، وترفعه إلى رئيس المجلس.
- في حال رفض الاقتراح، يبلغ الرئيس النائب مقدم الاقتراح برفض اللجنة، أما في حال قبول الاقتراح، فيدرج الرئيس توصيات اللجنة على جدول الأعمال لينظرها المجلس في أول جلسة قادمة.
- إن صوت المجلس عليها بالقبول بالأكثرية المطلقة من عدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة يحيلها الرئيس إلى رئيس الوزراء.
- ينظر رئيس الوزراء في الاقتراح، وعليه تبليغ المجلس خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً برده على الاقتراح بالقبول أو الرفض مع المسوغات القانونية لذلك، ويحق للمجلس أن يصوت على أجل أقصر من الثلاثين يوماً في جلسة الإحالة.

المذكرات النيابية

تم استحداث فصل هو الفصل الثامن عشر في النظام الداخلي لمجلس النواب وذلك في تعديلاته الاخيرة، وهذا الفصل قونن موضوع المذكرات النيابية التي كانت جزءا من العرف البرلماني دون أن ينص عليها النظام الداخلي قبلا حيث عرفت المادتان ١٥٩ و١٦٠/أ من النظام الداخلي المذكرة النيابية بأنها "استيضاح الأعضاء عن قضايا عامة أو أمور تتعلق بالشؤون العامة، ويشترط فيها أن تنصب على واقعة محددة بعينها".



آلية توجيه المذكرة النيابية وإحالتها

وضحت المادتان ١٦٠، و١٦١ على الشروط والآليات الواجبة في تقديم المذكرات النيابية وفق الترتيب التالي:

- توقع المذكرة النيابية من عشرين عضواً في مجلس النواب بحد أدنى، أو توجه من رئيس إحدى اللجان النيابية أو رئيس كتلة نيابية أو ائتلاف نيابي إلى رئيس المجلس، ولكن، يحق أيضاً للنائب الفرد بموجب الفقرة ب من المادة ١٦١ التقدم للحكومة بمذكرة فيما ينوبه من أمور عامة.
- يمكن لرئيس المجلس إدراج المذكرة على جدول أعمال الجلسة القادمة، أو إحالتها إلى اللجنة النيابية المختصة، أو الحكومة مباشرة بحسب مقتضى الحال.
- إذا أحيلت المذكرة إلى اللجنة فعليها تقديم تقرير موجز عنها خلال أربعة عشر يوماً من تاريخ الإحالة، وتجب الحكومة على المذكرة المحالة إليها خلال أربعة عشر يوماً من تاريخ تلك الإحالة.
- يبلغ الرئيس الأعضاء بالإجراءات التي اتخذتها الحكومة بشأن المذكرة.
- من حق رئيس المجلس أن يعلن في نهاية كل دورة لوسائل الإعلام أسماء الوزراء الذين لم يجيبوا على الأسئلة والاستجابات والعدد الذي لم تتم الإجابة عنه. (يلاحظ هنا أن النص أغفل ذكر المذكرات، وهو خلل على ما يبدو في نص المادة ١٦٠/ ومن النظام الداخلي، وقد أضيفت هذه المواد ١٥٩ و ١٦٠ و ١٦١ في التعديلات الأخيرة للنظام الداخلي لمجلس النواب، وهو ما يستوجب تعديلها لمعالجة هذه الثغرات.

الفرق بين الاقتراح برغبة والمذكرة النيابية

هنالك خلط بين التعريف الذي استحدثه مجلس النواب السابع عشر للمذكرة النيابية الوارد في المادة ١٥٩ من النظام الداخلي وتعريف السؤال الوارد في المادة ١٢٥، كما أن معظم المذكرات التي يوجهها النواب في الواقع تتضمن طلبات من الحكومة بالقيام بأمر ما أو دعوتها للقيام بأمر ما يخدم فئة من الشعب، وهي أقرب في طبيعتها إلى الاقتراح برغبة الوارد تعريفه في المادة ١٤٢ من النظام الداخلي، وليس السؤال الوارد تعريفه في المادة ١٢٥ والفرق الحقيقي بين الاقتراح برغبة والمذكرة النيابية هو مسألتان:

المذكرة النيابية

المذكرات يمكن أن تحال فور توقيعها من النواب إلى رئاسة المجلس فالحكومة دون المرور على اللجنة المختصة في المجلس بالضرورة، وهو ما تتطلبه إجراءات النظر في الاقتراحات برغبة التي يوجهها النواب إلى الحكومة.

الاقتراح برغبة

الاقتراح برغبة يوجهه النائب الفرد فقط، في حين ان المذكرة يمكن أن يوجهها نائب فرد أو عدد من النواب لا يقل عن عشرين نائباً، ما لم تكن موجهة من إحدى اللجان النيابية أو الكتل أو الائتلافات.

أولاً: ما هي الموازنة؟

هي الخطة المالية للحكومة لسنة مالية التي تحدد بموجبها أولويات الإنفاق على البرامج والمشروعات والخدمات والبنى التحتية والرواتب والمكافآت وغير ذلك من نفقات جارية ورأسمالية، وقد تشتمل على تخطيط لثلاث أو خمس سنوات من خلال تقديرات للنفقات والإيرادات والمنح والقروض وفوائد خدمة الدين على مدار تلك السنوات القادمة وفق فرضيات مالية تضعها وزارة المالية بالتعاون مع وزير التخطيط وباقي الوزراء ومدراء الوحدات الحكومية كل في حدود وزارته أو وحدته.

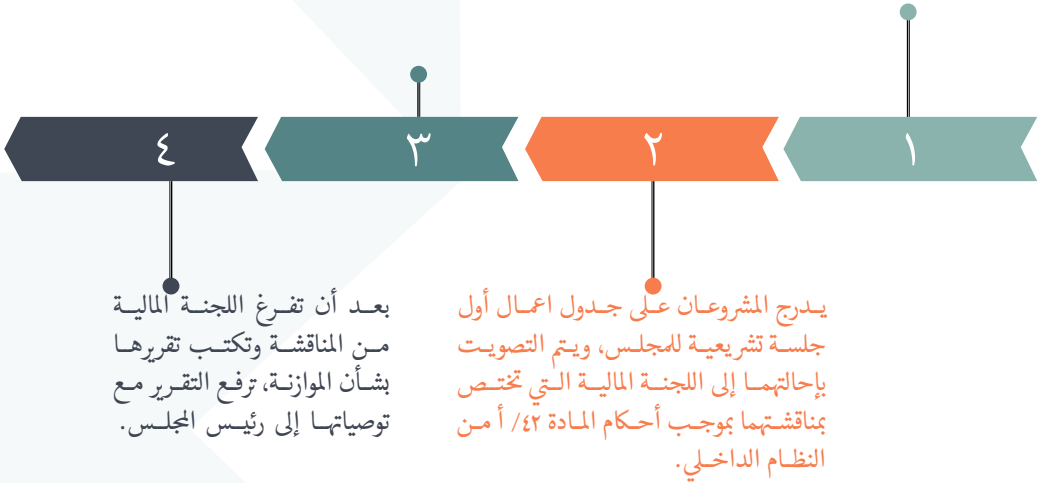
ثانياً: لماذا يقر مجلس الأمة الموازنة؟

تعتبر مصادقة مجلس الأمة على مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية مصادقة على النفقات والإيرادات المقترضة في المشروعين لسنة مالية وفق أحكام الفقرة ٦ من المادة ١١٢ من الدستور، بما في ذلك الاقتراض والدين العام ومصادر تمويل العجز وفوائد خدمة الدين، وهي إقرار بالموافقة على أوجه ذلك الإنفاق من مشروعات وخدمات وسياسات وإجراءات ونفقات جارية ورأسمالية واستحداث شواغر للتعيينات وغير ذلك، كما أنها إقرار بالموافقة على فرضيات الحكومة تجاه الإيرادات المتوقعة لتلك السنة. على أنه يجوز أن تورد الحكومة نفقات لأكثر من سنة واحدة، ويصدق عليها مجلس الأمة ضمن مشروع القانونين، حسب المادة ٦/١١٢ من الدستور. وهذه المصادقة هي ما يمنح الحكومة الشرعية لصرف النفقات وجمع الإيرادات، باعتبار المجلس ممثلاً لإرادة الأمة وسلطة الشعب.

ثالثاً: خطوات عرض الموازنة على المجلس

تشرع اللجنة المالية بعقد جلسات لمناقشة الموازنة فصلاً فصلاً بطلب الوزراء والمسؤولين المعنيين بكل فصل وبحضور من يرغب من النواب بالإضافة إلى أعضاء اللجنة. ويحق للوزراء والمسؤولين داخل جلسات اللجنة المالية والتقدم بأي اقتراحات أو ملاحظات، ولكن لا يحق لهم التصويت على بنود الموازنة داخل اللجنة، إذ يختص أعضاؤها بهذا الحق قبل عملية الإحالة إلى عموم المجلس للتصويت.

ترسل الحكومة مشروع قانوني الموازنة إلى مجلس النواب قبل شهر واحد على الأقل من بدء السنة المالية الجديدة للنظر فيهما.



تتلى مواد مشروع قانون الموازنة العامة مادة مادة ويتم التصويت عليها، ثم تتلى فصول الموازنة فصلا فصلا ويتم التصويت على الفصل بجممله، برفع الأيدي أو الوقوف أو التصويت الإلكتروني كما يقرر رئيس المجلس، ثم تتلى مواد مشروع قانون موازنة الوحدات الحكومية مادة مادة ويتم التصويت عليها، ثم تتلى فصول موازنة الوحدات الحكومية فصلا فصلا ويتم التصويت عليها. ولكي تنجح مواد الموازنة وفصولها في المرور من المجلس يجب ان تكون الجلسة لها نصاب قانوني (النصف + واحد) وأن تحصل على اكثرية اصوات النواب الحاضرين في الجلسة (النصف + واحد).

يحدد الرئيس مواعيد الجلسات التي ستناقش فيها الموازنة، ويدرج تقرير اللجنة وتوصياتها وقرارها بشأن مشروع قانوني الموازنة على جدول أعمال الجلسة التشريعية التالية، على أن يرسل بمجدول الأعمال إلى النواب قبل ثلاث أيام من موعد عقد الجلسة.



يحق للنائب الفرد تقديم اقتراحات معدلة على مواد مشروع القانون، شريطة أن تقدم مكتوبة لرئيس الجلسة قبل انعقاد الجلسة، ولكن لا يمكن للنائب أن يقترح نقل النفقات من فصل إلى فصل ولا زيادة النفقات ضمن أي فصل. ويحق للجنة المالية التوصية بخفض النفقات الاجمالية للفصل فقط إن اقتضت المصلحة العامة ذلك، كما يحق للنائب اقتراح أي تعديلات يراها ملائمة أثناء انعقاد جلسات اللجنة المالية لمناقشة الموازنة، ولكن، ونظرا لطبيعة اعداد الموازنة وتوقيت عرضها على مجلس النواب فإن تلك الاقتراحات نادرا ما تجد صدى لها في موازنة العام نفسه، ولكن يمكن للحكومة أن تدرجها على جدول اعمالها للعام الجديد إن اقتنعت بها وكانت ممكنة التحقيق، كما يمكن للجنة المالية إدراجها ضمن توصياتها في التقرير الختامي الذي تقدمه للمجلس حول الموازنة.

يطلب الرئيس من النواب الراغبين في إلقاء خطابات لمناقشة الموازنة تسجيل أسمائهم لدى الأمانة العامة للمجلس أو لدى أحد نواب الرئيس أو لدى قسم الرقابة البرلمانية بحسب المواعمة، ويمنح الدور للنواب بترتيب تسجيل أسمائهم.

تنويه

اقترح بعض النواب في المجلس السابع عشر تعديل النظام الداخلي للسماح بتوزيع فصول الموازنة على كل لجنة نيابية بحسب الاختصاص، وهو ما يخفف العبء عن اللجنة المالية من جهة، ويحسن عملية مناقشة الموازنة داخل اللجان، ويشرك أكبر عدد من النواب في مناقشة الموازنة بتفصيلاتها ويتيح الفرصة لتجويد مخرجات تلك المناقشة، بافتراض أن كل لجنة لديها إلمام أفضل بطبيعة المشروعات والبرامج التي تنفق عليها الحكومة ضمن كل فصل من فصول الاختصاص، وقد نظرت اللجنة القانونية في ذلك الاقتراح مع اقتراحات أخرى بتعديل النظام الداخلي، ولكن صدرت إرادة ملكية بحل المجلس قبل إقرار تلك الاقتراحات من عموم المجلس

القسم السابع

البرلمان والمجتمع المدني

البرلمان والمجتمع المدني

عند الحديث عن العلاقة بين مؤسسات المجتمع المدني و البرلمان لا بد من الحديث عن التقاطعات العملية بينهما، و لا بد من الحديث عن مدى تأثير أحدهما على الآخر وقد يكون من غير الممكن أن نأتي على ذكر التفاصيل في هذا الدليل إلا إن الواقع العملي هو ما يقدم الأمثلة على التعاون المؤسسي بين مؤسسة البرلمان و مؤسسات المجتمع المدني، فعلى سبيل المثال لا الحصر في الوقت الذي يقوم مجلس النواب بدورة التشريعي و الرقابي وفق ما ذكر سابقا يطفو على السطح الدور الذي تلعبه مؤسسات المجتمع المدني في رسم السياسات والأطر العامة للمشاركة. وقد تحدث في ذات السياق دليل الممارسة الفضلى المعد من قبل الاتحاد البرلماني الدولي عام ٢٠٠٦ على الصيغ والأشكال التي بإمكانها أن تجعل البرلمانات متاحة لقدر أكبر من المواطنين، أفرادا وجماعات، عن طريق أساليب الاتصال المباشر بين المواطنين ونوابهم ووسائل تمكين المواطنين من حل مشكلاتهم ورفع الظلم عنهم في حالة تعرضهم له، والفرص المتاحة لمشاركتهم في مراحل سن التشريعات وغير ذلك من أعمال لجان البرلمان.

وعليه لن يكن من السهولة بمكان أن يقوم البرلمان بالتواصل المباشر مع المواطنين في كل تفصيل وقيام كل نائب بالتواصل مع قاعدته الانتخابية في أي مرحلة أو وظيفة من وظائفه فكان لا بد من التعاون مع جهات مؤسسية تمثيلية غير مباشرة تقوم بالتواصل مع البرلمان من أجل بحث قضايا المواطنين ابتداء من سن التشريع وصولاً إلى الرقابة التشاركية من المواطنين.

وهنا يظهر جلياً الدور الممكن والمطلوب من مؤسسات المجتمع المدني في دعم توجهات مجلس النواب في قضايا المواطنين، فقد شوهت تعاون مأموس من بعض مجالس النواب مع مؤسسات المجتمع المدني الأمر الذي ساهم بشكل إيجابي في تعزيز وتقوية دور مجلس النواب في أداء وظائفه الدستورية، وتحديدًا في القضايا التشريعية المتعلقة بسن القوانين. ففي الوقت الذي يحال القانون من الحكومة إلى مجلس النواب بدأ مجلس النواب يبحث ووضع معايير قبلية لقياس الأثر الممكن للتشريع على المجتمع وإعادة النظر بالأسباب الموجبة للتشريع وتحديد الأولويات والاحتياجات من النائب لدائرته الانتخابية.

ولعل تواصل النائب مع مؤسسات المجتمع المدني الذي يضع أفضل خبراته في خدمة القضايا الوطنية كان له إسهام في التركيز على القضايا المجتمعية المفصلة وإعادة النظر بكثير من التفاصيل كناقشة الموازنة العامة وضرورة عمل مقاربة في مناقشة قانون الموازنة العامة تقوم على معايير الشفافية والعدالة والنوع الاجتماعي وغيرها من التفاصيل.

ومن المهم ذكره أن أدوار المجتمع المدني المعروفة والمستقرة في الأدبيات والمعايير الوطنية والدولية خلقت أو ستخلق حالة من الارتياح في التعامل ما بين هذه المؤسسات ومؤسسة البرلمان بكونه لوجود روابط شكلية وموضوعية تحكم عمل المؤسسة البرلمانية و مؤسسات المجتمع المدني كالتمثيل والمشاركة والاستقلالية والنزاهة ومعايير الحاكمية الرشيدة.



خلاصة القول

التشاركية ما بين مؤسسات المجتمع المدني والبرلمان هي ضرورة؛ أن تقوم مؤسسات المجتمع المدني بوضع خبراتها وجعلها متاحة للبرلمان ضمن الأطر التشاركية المعروفة و ضرورة متابعة مؤسسات المجتمع المدني للعمل البرلماني وتسهيل عمل البرلمان وتقديم أفضل الممارسات للبرلمان للقيام بأدواره الدستورية في خضم انشغال البرلمانيين بكثير من التفاصيل وشخ الموارد المقدمة للبرلمانيين أحيانا سواء كانت هذه الموارد بشرية أو مادية، و بذات الوقت لا بد أن يقوم البرلمان بالتعاون و التواصل مع مؤسسات المجتمع المدني في كل ما من شأنه أن يطور العمل البرلماني و التواصل المستمر و طلب المشورة من المجتمع المدني في كثير من تفاصيل العمل البرلماني وضرورة وجود سجل عام متاح للمواطنين يضم مؤسسات المجتمع المدني حسب اهتمام هذه المؤسسات و ضرورة وجود سجل خاص بالخبراء مصنف حسب المواضيع وضرورة توجيه دعوات للمؤسسات المجتمع المدني لتقديم ملاحظاتهم في أغلب القضايا و ضرورة التنسيق مع مؤسسات المجتمع المدني لطرح القضايا لنقاش عام مع المواطنين.

علاقة النائب بالدائرة الانتخابية

تعتبر علاقة النائب بدائرته الانتخابية التي كانت سبباً في دخوله قبة البرلمان على أساس البرنامج الانتخابي الذي تقدم به للناخبين وعلى أساسه تم انتخابه. وتكمن صورة العلاقة بين البرلمان وأبناء دائرته في مسألتين هما:

اقتراح التشريعات التي تساهم في تطوير الخدمات لأبناء الدائرة الانتخابية.

الدور الرقابي للنائب التي يتلمس فيها احتياجات الدائرة الانتخابية والتي على أساسها يطالب السلطة التنفيذية بسد تلك الاحتياجات.

القسم الثامن

البرلمان وحقوق الإنسان

يتجسد دور البرلمانين في مجال حقوق الانسان من خلال الأدوار البرلمانية والوظائف التي تم ذكرها في هذا الدليل من خلال التطبيق العملي والعملي في القضايا التي تمس الحقوق والحريات الأساسية وضمان تنفيذها على أرض الواقع، وضمان سلامة تنفيذها ليتمتع فيها جميع فئات المجتمع، لأن عمل البرلمانين يتجلى بمجمله بتمسك الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تتعلق بالمواطنين وغير المواطنين والعمل على ترجمتها بشكل معاش إما من خلال سد النقص الحاصل على التشريعات المحلية النازمة لهذه الحقوق أو من خلال محاسبة الحكومة إذا ما اعتدت عليها أو قصرت بتوفير أسباب التمتع بها.

ويطلع إطار عمل البرلمانين في مجال حقوق الانسان التعرف على المعايير الوطنية والإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الانسان والاطلاع عليها وبيان مكانتها على الصعيد المحلي وآليات التنفيذ. إذ صادقت الحكومة الأردنية على سبع اتفاقيات أساسية من اتفاقيات حقوق الانسان وهي:

١. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
٢. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
٣. الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.
٤. اتفاقية حقوق الطفل.
٥. اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.
٦. اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة.
٧. اتفاقية حماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

ومعظم هذه الاتفاقيات حددت إطار عمل البرلمانين في مجال التنفيذ والرقابة على الاداء وغيرها من الوظائف التي تهم تطبيق حقوق الانسان.

الاتفاقيات الاساسية لحقوق الانسان

٨ - ١

- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع اشكال التمييز العنصري.
- اتفاقية حقوق الطفل.
- اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.
- اتفاقية القضاء على كافة اشكال التمييز ضد المرأة.
- اتفاقية حماية العمال المهاجرين وافراد اسرهم.
- اتفاقية حماية حقوق الاشخاص ذوي الاعاقة.
- الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري.

دور البرلمانينون في مجال حقوق الإنسان

٨ - ٢



الموازنة



الرقابة



التشريع

المادة الثانية /١ اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة

تتخذ كل دولة طرف إجراءات تشريعية أو إدارية أو قضائية فعالة أو أية إجراءات أخرى لمنع أعمال التعذيب في أي إقليم يخضع لاختصاصها القضائي.

المادة الثانية /٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد، إذا كانت تديرها التشريعية أو غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلا إعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد، بأن تتخذ، طبقا لإجراءاتها الدستورية ولأحكام هذا العهد، ما يكون ضروريا لهذا الإعمال من تدابير تشريعية أو غير تشريعية.

تعتبر الأدوار المتصلة بالعمل البرلماني وحقوق الانسان تنسجم مع وفاء الدولة الاردنية بالتزاماتها وتعهداتها أمام الهيئات الدولية والاقليمية والمحلية. وهذا يتطلب العديد من الاجراءات التي تضمن التكامل والشراكة بين مختلف قطاعات المجتمع ومن أهمها القطاع البرلماني. حيث تتطلب هذه الالتزامات المشاركة في أعمال الحقوق والحريات الاساسية من الجانب التشريعي، مثل اقتراح تشريعات جديدة، أو تعديل تشريعات قائمة تحتاج إلى الموائمة والملائمة مع الالتزامات والتعهدات التي قطعتها الدولة الأردنية على نفسها طواعية بصفتها عضوا فاعلا في المجتمع الدولي. وقد يتضمن العمل البرلماني الغاء تشريعات موجودة قد تتعارض مع هذه الالتزامات نصا وروحا. فضلا عن الأدوار المتعلقة برقابة الممارسات على الأداء الحكومي لتمشي مع الالتزامات والتعهدات الدولية. وتعتبر من أهم الامور التي تقوم به السلطات التشريعية في هذا الجانب المشاركة في رسم السياسات العامة في الدولة لتفعيل حقوق الانسان وضمان تطبيقها.



**الوفاء بالمعايير
الوطنية
والاقليمية
والدولية**



**العمل
البرلماني**



**إشاعة حقوق
الانسان وتطبيقها**

يسعى البرلمانيون والبرلمانيات في إشاعة حقوق الانسان وتطبيقها وضمان الوفاء بالمعايير الوطنية والإقليمية والدولية إلى تحديد الإطار القانوني الناظم لعملهم تحت قبة البرلمان، وتشتمل على حسن تطبيق النصوص الدستورية وخصوصاً تلك المتعلقة بالفصل الثاني من أحكامه والمتصلة بالحقوق والواجبات باعتباره المظلة الجامعة لتأصيل كيان الدولة وترسيخ قيم حقوق الانسان، بالإضافة إلى تحديد المعايير الاقليمية والدولية والممارسات الحكومية والممارسات البرلمانية، فجميعها تحتاج إلى تأصيل الأداء بما يتفق مع ضمان تطبيق حقوق الانسان.

الدستور

الالتزامات الاقليمية والدولية

الممارسات البرلمانية

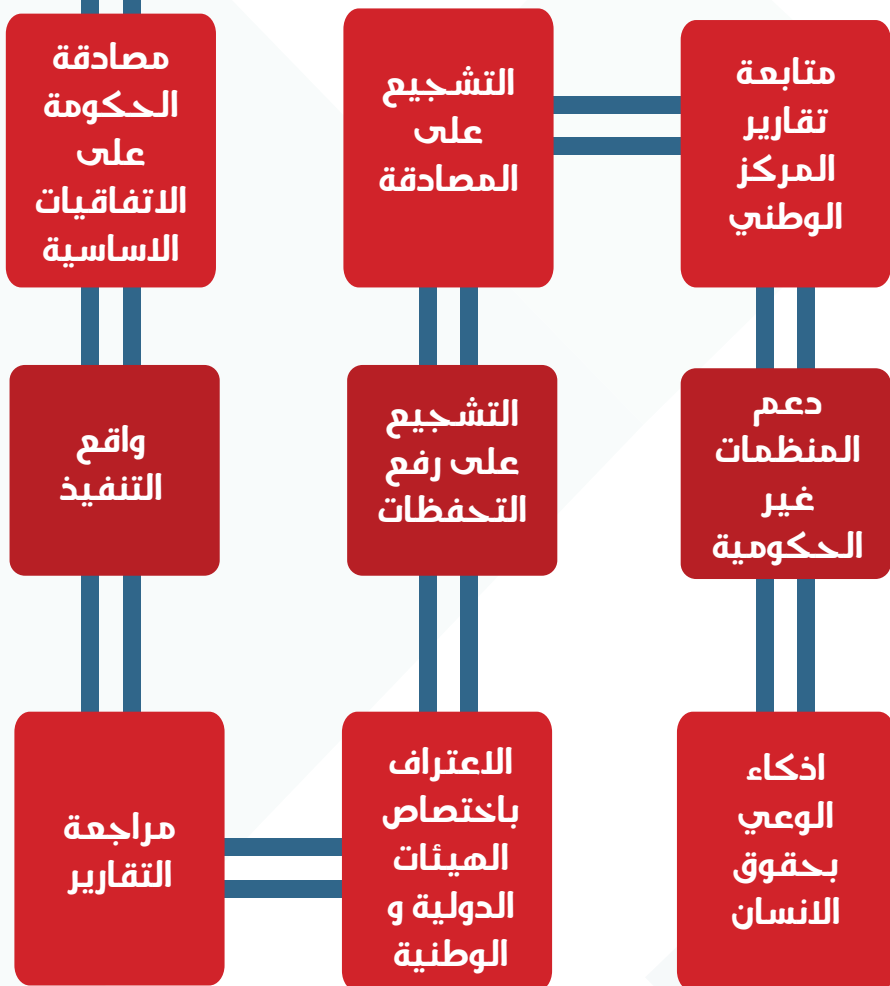
الممارسات الحكومية

دور البرلمانيون والبرلمانيات في تعزيز وحماية حقوق الانسان

إن الواقع الذي يفرض نفسه والذي يحكم العمل البرلماني في مجال تعزيز وحماية حقوق الانسان، يتطلب التعرف على الاتفاقيات الأساسية المتعلقة بحقوق الانسان وحياته، والتي صادقت عليه الحكومة الأردنية. بالإضافة إلى واقع تنفيذ هذه الاتفاقيات على الصعيد الوطني المحلي الداخلي، وإلى أي مدى قامت جميع القطاعات المعنية بالالتزام بمضمون هذه الاتفاقيات. وعلى البرلمانيون والبرلمانيات مراجعة كافة التقارير المعنية والتعرف على آخر التطورات المتعلقة بالتقارير ومتابعتها. ومن ضمنها متابعة تقرير المركز الوطني لحقوق الانسان، وتقارير المنظمات غير الحكومية الوطنية والإقليمية والدولية ودعم إطار عمل هذه المؤسسات. وقد يفرض الواقع على العمل البرلماني القيام بتشجيع الحكومة على المصادقة على الاتفاقيات والبروتوكولات الملحقه والتي لم تدخل بها لغاية اللحظة والاعلانات الصادرة بموجب اتفاقيات محددة. وأيضا من خلال تشجيع الحكومة على رفع التحفظات من الاتفاقيات إن كانت هذه التحفظات غير ضرورية ولا توافق محتوى الاتفاقية أو تخل بجوهرها ومضمونها.

ويعتبر من أهم الاجراءات التي يقوم البرلمان في مجال حقوق الانسان، هو تشجيع الحكومة للاعتراف باختصاص الهيئات والآليات التعاقدية في تلقي الشكاوى الفردية مثل اللجنة المعنية بحقوق الانسان والمنبثقة عن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة والمنبثقة عن اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة. وأيضا من أهم الإجراءات تشجيع الحكومة للاعتراف باختصاص هيئات رصد المعاهدات بإجراءات التحقيق مثل لجنة مناهضة التعذيب ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة.

وهذه الاجراءات تتطلب المتابعة البرلمانية لضمان إدكاء الوعي بكافة الإعلانات والاتفاقيات والمواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الانسان لكافة الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون والقضاة والمدعين العامين والموظفين العموميين بشكل عام وفضلا عن تعريف كافة شرائح المجتمع بها وضمان التعليم والتعلم والتدريب للحقوق والحريات الأساسية وضمان تطبيقها وحمايتها.



يقع على عاتق البرلمانين والبرلمانيات متابعة تنفيذ حقوق الانسان على الصعيد الوطني من خلال الإشراف والرقابة على أداء الحكومة

يقع على عاتق البرلمانين والبرلمانيات متابعة تنفيذ حقوق الانسان على الصعيد الوطني من خلال الإشراف والرقابة على أداء الحكومة في السعي لتطبيق حقوق الانسان من خلال الوظائف المتاحة لهم بموجب أحكام الدستور وهذا ما تم توضيحه في الأجزاء الأولى من هذا الدليل.

ويأتي هذا العمل من خلال دعم البرلمان لإطار العمل الحكومي وتوفير كل السبل المتاحة والدعم المالي من خلال الموازنة والدعم الفني والتقني وتقديم الخبرات اللازمة لضمان حسن التطبيق والتنفيذ لحقوق الانسان وامتثال الحكومة لتنفيذ الالتزامات الدولية ومدى المواءمة والملائمة معها على الصعيد المحلي.

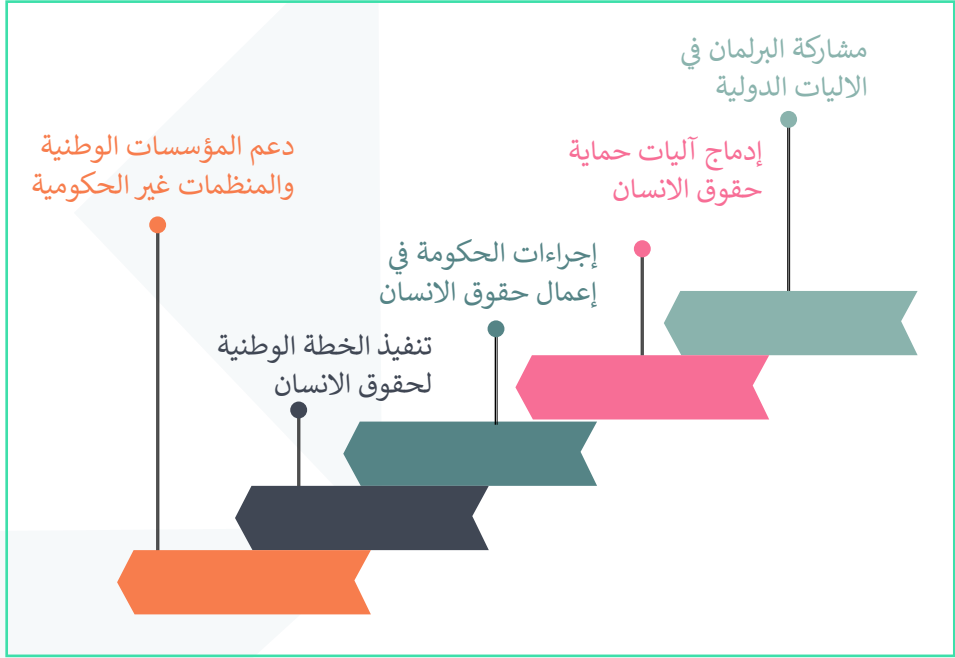
إن ضمان تنفيذ حقوق الانسان تتطلب من البرلمانين متابعة الملاحظات والتوصيات الختامية والتوصيات والقرارات الصادرة من الجهات الاممية. وعليه يجب الاطلاع على التوصيات والملاحظات الصادرة عن الآليات التعاقدية فيما يتعلق بالاتفاقيات الاساسية السبع التي صادقت عليها الحكومة والتقارير الأولية والدورية التي قدمتها الحكومة الاردنية وناقشتها أمام هذه الآليات وما هي أهم الملاحظات الختامية وما هي الخطوات التي ستقوم بها الحكومة لتنفيذها.

متابعة الملاحظات الختامية والتوصيات والقرارات



وكما أن ضمان فتح مجالات التعاون بين الحكومة والهيئات المعنية بحقوق الانسان والإشراف عليها تعتبر من أهم الاجراءات التي يقوم بها البرلمان لتنفيذ حقوق الانسان. وتوفير المعلومات عن حالة حقوق الانسان وخصوصاً تلك المتعلقة بالالتزامات الدولية ومتابعة تنفيذ التوصيات والملاحظات الختامية أيضاً تدخل في صلب العمل البرلماني في مجال حقوق الانسان. وعلى البرلمانين والبرلمانيات الاطلاع على التعليقات العامة التي تصدرها اللجان التعاقدية والتي تفسر وتوضح الأحكام الواردة في الاتفاقيات الدولية وآليات أعمال وتطبيق هذه المواد على الصعيد الوطني. وأيضاً دراسة تقارير المقررين الخواص بشكل مستمر ومتابعة نظام الزيارات المفتوحة للإجراءات الخاصة والدعوات الموجهة لزيارة الاردن من قبلهم ومتابعة التقارير المقررين الخواص الذين قاموا بزيارة الاردن وأعدوا تقارير ضمن ولايتهم الموضوعية والتعرف على الإجراءات الحكومية في متابعة هذه التقارير. هذه جميعها تساهم في تعزيز العمل البرلماني للرقابة على تنفيذ حقوق الانسان.

ولضمان تفعيل دور البرلمان في تنفيذ حقوق الانسان لا بد من التأكيد على مشاركة البرلمان في التفاعل مع الاليات الدولية والاقليمية والوطنية المتعلقة بحقوق الانسان والتشابك الايجابي مع كافة القطاعات المعنية بحالة حقوق الانسان



وأيضاً السعي إلى إدماج آليات حماية حقوق الإنسان في العمل البرلماني من خلال توسيع دائرة الاهتمام بتنفيذ حقوق الانسان من خلال اللجان والبرلمان نفسه. والإشراف والرقابة على الاجراءات الحكومية في إعمال حقوق الانسان وضمان تنفيذ محاور الخطة الوطنية الشامل لحقوق الانسان ومشاركة البرلمان في التنفيذ، وإلى دعم المركز الوطني لحقوق الانسان وضمان استقلاليته وبناء علاقات تشاركيه مع كافة المؤسسات الوطنية العاملة والمنظمات غير الحكومية.



أدوات مهمة

- تبني القضايا المتعلقة بحقوق الانسان
- المشاركة مع الهيئات والبعثات
- تشجيع المناقشة في مجال حقوق الانسان
- المشاركة في الحملات
- المشاركة في الاعلام
- كتابة التقارير والابحاث والدراسات المتعلقة بحقوق الانسان
- الاتصال مع المنظمات غير الحكومية

من الأدوات المهمة التي من الممكن أن تساعد في تحسين الأداء والعمل البرلماني في مجال حقوق الانسان، هي إثارة الرأي العام بحقوق الإنسان. وتتطلب هذه الأداة المشاركة البرلمانية مع الهيئات الفاعلة، وإلى تبني التوصيات المتعلقة بحقوق الإنسان داخل قبة البرلمان وتشجيع المناقشة في المسائل المتعلقة بقضايا حقوق الانسان. وتتطلب إثارة الرأي العام لتلمس الاحتياجات المجتمعية عن قرب من خلال المشاركة في الحملات المحلية والإقليمية والعالمية، والمشاركة في الإعلام حول القضايا المتعلقة بحقوق الانسان، وإلى الاتصال والتواصل مع المنظمات غير الحكومية ودعمها والمشاركة في كتابة التقارير التي ترصد حالة حقوق الانسان وتدعم حالة تحسينها على كافة المستويات، وإلى المشاركة في تنظيم الورشات والندوات والمؤتمرات المتعلقة بحقوق الانسان والمشاركة في المناسبات والأيام الدولية.

ويعتبر العمل البرلماني في تنفيذ حقوق الانسان لا يقتصر فقط على الإطار المحلي وإنما يجب أن يشمل المشاركة في القضايا الإقليمية والدولية من خلال مشاركة البرلمان في القضايا المتعلقة بحقوق الإنسان على المستوى الدولي والإقليمي. وإلى التعاون مع البرلمانات الإقليمية والدولية والتواصل معها بشكل مستمر. وتشجيع بحث القضايا المتعلقة بالأحداث الدولية والإقليمية وتبني الأدوات التضامنية انطلاقاً من مبدأ عالمية حقوق الانسان. وعلى البرلمانيين والبرلمانيات تأكيد مشاركتهم في المؤتمرات الدولية والبعثات الاممية والمشاركة في إحلال السلام كوسطاء فاعلين لحل القضايا الناجمة عن الصراعات والنزاعات الداخلية والاقليمية والدولية. وأيضاً إلى العمل بشكل مستمر إلى ضمان الحفاظ على البيئة وسلامتها. ودعم الجهود الرامية إلى تعزيز حقوق الانسان في العالم.

المراجع

التشريعات

- الدستور الأردني وتعديلاته.
- النظام الداخلي لمجلس النواب وتعديلاته .
- النظام الداخلي لمجلس الأعيان وتعديلاته.

المؤلفات والأدلة

- د. بسمة عبد المعطي الحوراني -النظام البرلماني وتطبيقاته دراسة مقارنة، الطبعة الأولى ٢٠١٦.
- د. احمد السويلم العمري - السياسة والحكم في ضوء الدساتير.
- د. عوض الليمون - تطور النظام الدستوري الأردني دراسة تحليلية - الطبعة الأولى ٢٠١٥
- د. منصور العواملة - معالم النظم السياسية في الأردن، المجلد الرابع ١٩٩٣
- د. ابراهيم شيحا - الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري - بيروت ١٩٩٥
- د. محسن خليل - النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الاول، النظم السياسية أسسها وصورها الحديثة - الاسكندرية ١٩٦٨
- د. عصام علي الدبس - النظم السياسية، الكتاب الثالث، السلطة التشريعية - الطبعة الأولى ٢٠١١
- دليل الصياغة التشريعية في المملكة الاردنية الهاشمية- منشورات شبكة القانونية للنساء العربيات
- دليل واقع ومحددات صناعة وصياغة التشريعات في الاردن - منشورات شبكة القانونية للنساء العربيات
- دليل البرلمانيين إلى حقوق الانسان / المفوضية السامية لحقوق الانسان والاتحاد البرلماني الدولي
- دليل مؤسسات المجتمع المدني (صوت محرك لتطوير السياسات الحكومية) - منشورات مؤسسة الارض والانسان لدعم التنمية

www.senate.jo

www.representatives.jo

www.pm.gov.jo

المواقع الإلكترونية



ISBN 978-9957-484-73-6