



مرصد البرلمان الأردني
Jordanian Parliament Monitor



تقرير

أداء مجلس الأعيان التشريعي
والرقابي في الدورة العادية الأولى

(تشرين الثاني 2013 - أيار 2014)

المحتويات

- ملخص تنفيذي 3
- تشكيلة الأعيان الجديدة 5
- استخلاصات 7
- تعديلات النظام الداخلي الجديد للأعيان ومدلولاتها 8
- عضوية اللجان ومشاركة الأعيان فيها 9
- أعيان خارج عضوية الكتل 9
- توصيات 10
- الأداء التشريعي لمجلس الأعيان 10
- قوانين عادت للنواب 12
- الجلسات المشتركة 12
- قوانين في أدرج المجلس 13
- توصيات 14
- مجلس الأعيان رقابياً 14
- اجتماعات غير رسمية 16
- توصيات 14
- الملاحق 17
- الملحق (1): أعضاء مجلس الأعيان السادس والعشرين 18
- الملحق (2): قرار المحكمة الدستورية رقم 1 لسنة 2014 18

ما زالت أنشطة الأعيان بخلاف النواب، بعيدة عن رصد ومتابعة الإعلام بشكل منتظم إلا ما ندر، إذ غالباً ما تنحصر التغطية الإعلامية على خبر وكالة الأنباء الأردنية (بترا)، فيما يحضر مندوبو الصحف اليومية أحياناً أثناء مناقشة المجلس لمشاريع قوانين مهمة، كالضمان الاجتماعي أو الموازنة العامة للدولة أو أثناء عقد الجلسات المشتركة مع مجلس النواب.

ويعود سبب تدني المتابعة الإعلامية لأعمال مجلس الأعيان لأسباب عدة أبرزها؛ أن وسائل الإعلام تنظر بشكل مختلف للأعيان باعتباره معيناً وعلى قلب رجل واحد، ولا يستطيع فعل الكثير في المجال الرقابي. وتغيب الإثارة التشريعية والمناكفة الرقابية للحكومة كما يحصل في غرفة التشريع الأولى.

ويعود النكوص الإعلامي لأسباب أخرى أبرزها عدم وجود الشفافية المطلوبة من قبل المجلس في تلبية حاجات الإعلاميين، فلجان المجلس سرية، بوجود نص صريح في النظام الداخلي للمجلس حول ذلك، والاجتماعات غير الرسمية أيضاً غير مفتوحة أمام الإعلام، وعلاقة سواد الأعيان مع رجال الصحافة في اتجاه واحد، وبالمقابل لا يوجد من اجتماعات الأعيان ما هو متاح إلا الجلسات التي تعقد تحت القبة، وتلك الجلسات مفتوحة أمام الإعلام والنظارة، إلا أن حضور الطرفين لها يكاد يكون معدوماً.

وحتى الآن غاب أي رصد دقيق لأعمال مجلس الأعيان، ومتابعة لكل ما يحصل في غرفة التشريع الثانية، من هنا كان لمرصد البرلمان الأردني في مركز القدس للدراسات، فكرة المبادرة وتعليق الجرس للشروع في حلقة جديدة من حلقات الرصد والمتابعة لأعمال المجلس، وحصر الإنجازات خلال الدورة العادية الأولى من عمر مجلس الأعيان السادس والعشرين، التي فُضت في الثالث من أيار الماضي وتقديمها للرأي العام.

عقد مجلس الأعيان السادس والعشرون خلال دورته العادية الأولى التي بدأت في الثالث من تشرين الثاني 2013، وانتهت في الثالث من أيار 2014، ما مجموعه 12 جلسة تشريعية، وأربع جلسات مشتركة مع مجلس النواب من ضمنها جلسة امتدت على يومين.

ولم يعقد الأعيان خلال مدة الدورة البالغة 6 أشهر أية جلسة رقابية، واكتفوا بمناقشة الأسئلة التي وجهها الأعيان للحكومة والبالغ عددها 17 سؤالاً من خلال الجلسات التشريعية، فيما قدم الأعيان 18 توصية للحكومة في قضايا مختلفة كان أبرزها توصيات تتعلق بقانون الموازنة العامة، وأخرى قدّمت أثناء مناقشة عدد من القوانين.

ولم يسجل لدى الأعيان أية مذكرة تتعلق بالشأن العام، كما لم يسجل في أرشيف المجلس تلقيه لأي شكوى من مواطنين حول قضايا مختلفة خلال الشهور الستة المنصرمة.

وأقر الأعيان خلال دورتهم 30 مشروع قانون، وقانوناً مؤقتاً، من بينها قانونان خالف فيهما الأعيان مجلس النواب وأعادوهما إليه. كما أن من بين الحصيلة الإجمالية التشريعية للأعيان، كانت هناك أربعة قوانين تم إقرارها خلال جلسات مشتركة بين الأعيان والنواب، فيما تبقى لدى الأعيان ثلاثة قوانين لم تدرج على جلسات المجلس.

وعدل الأعيان خلال دورتهم العادية المنصرمة نظامهم الداخلي، وأعادوا تشكيل لجانهم الدائمة من جديد لكي تتوافق مع تعديلات النظام الداخلي، وتم على أثر تلك التعديلات رفع عدد لجان المجلس الدائمة من تسع لجان إلى 16 لجنة، وكذلك تسمية رئيس ومقرر لكل لجنة دائمة، بخلاف ما كان معمولاً به سابقاً حيث كان رئيس المجلس هو رئيس لكل اللجان الدائمة.

خلال الدورة الفائتة، ظهرت فجوة واسعة بين غرفتي التشريع؛ مجلسي النواب والأعيان، إذ تم عقد أربع جلسات مشتركة بين المجلسين، وهذا رقم لم يحصل منذ الانفراج السياسي، وعودة الحياة البرلمانية عام 1989، كما أعاد الأعيان للنواب عدداً كبيراً من مشاريع القوانين بلغ في مجموعه 10 قوانين.

الخلاف بين غرفتي التشريع، لم يظهر فقط من خلال إعادة كم كبير من مشاريع القوانين للنواب، وإنما كان يظهر خلال الجلسات المشتركة التي عقدت، وفيها اتهم نواب علانية وصراحة مجلس الأعيان بتعطيل قرارات النواب، كان أبرزها ما يتعلق بقانون الضمان الاجتماعي، وهذه الاتهامات وردت على لسان أكثر من نائب من بينهم عدنان السواعير العجرامة، وعساف الشويكي، وخميس عطية، الذين اعتبروا أن مجلس الأعيان يمارس دوراً «معطلاً لقرارات النواب».

غير أن الأعيان كان لهم رأي مختلف تماماً عن رأي النواب، فهم يرون أن الأعيان عند مناقشتهم لبعض القوانين وخاصة القوانين «الشعبية» منها كقانون الضمان الاجتماعي لا يقعون تحت ضغط شعبي كما النواب، وبالتالي فإن قراراتهم غالباً ما تأخذ بعين الاعتبار مصلحة كل أطراف المعادلة، وهذا ما عبر عنه العين بسام حدادين وآخرون.

ويعتقد حدادين أن الأعيان يتميز مجلس الأعيان بمارسون دوراً تشريعياً بانضباطية في عقد الجلسات، حيث لم تفقد أية جلسة للأعيان نصابها إيجابياً، وأن الخلاف الذي يحصل أحياناً بين غرفتي القوانين.

التشريع إيجابي، ويصب غالباً في مصلحة التشريع، لافتاً إلى أن الأعيان عندما عارضوا موقف النواب في قانون الضمان الاجتماعي وخاصة ما يتعلق بالتضخم جاءت معارضتهم مستندة لوجهات نظر تتعلق بخوف مبرر على موجودات الضمان واستمراريته.

دستورياً، فإن مجلس الأعيان له كل الصلاحيات التي نص عليها الدستور في الرقابة والتشريع باستثناء منح الثقة أو طرحها بالحكومات، إذ إن هذا الحق ذهب حصراً لمجلس النواب، باعتبار أن مجلس النواب منتخب، فيما مجلس الأعيان معين من قبل الملك.

وبحكم الدستور، فإن عدد أعضاء مجلس الأعيان لا ينبغي أن يساوي أكثر من نصف عدد النواب، وللأعيان صلاحيات الرقابة على الحكومة كما للنواب، بيد أن النواب يوجهون أسئلة أكثر بما لا يقارن مع الأعيان،

ولم يُفعل حق «توجيه الأسئلة» من قبل الأعيان إلا منذ سنوات قليلة جداً، حيث لم يتعود الأعيان على توجيه الأسئلة عن الشأن العام إلا في المجلسين السابقين.

بالمجمل، فإن الدفع التشريعي للأعيان مائل

ما أنجزه النواب، بيد أن الغرفة الأولى تفوقت على نظيرتها الثانية من حيث تفعيل الجانب الرقابي المتعلق بالأسئلة والمذكرات والاستجابات.

ويتميز مجلس الأعيان بانضباطية في عقد الجلسات، حيث لم تفقد أية جلسة للأعيان نصابها القانوني، ولا يقلق رئيس المجلس بالتالي على فقدان النصاب، فغالباً ما تعقد جلسات الأعيان بنصاب مكتمل، ويستمر اكتمال النصاب حتى نهاية الجلسة. كما أن مشاركة الأعيان في عضوية لجانهم الدائمة واسعة، إذ لم يستكف عن المشاركة في عضوية اللجان الدائمة سوى ثلاثة أعيان فقط يضاف إليهم الرئيس ونائبه.

وعقد مجلس الأعيان ستة لقاءات تشاورية مغلقة لمناقشة قضايا مختلفة، منها خمسة لقاءات أثناء سير الدورة العادية الأولى ولقاء تشاوري واحد بعد انتهاء الدورة.

تشكيله مجلس الأعيان الجديدة

صدرت الإرادة الملكية بتشكيل مجلس الأعيان اعتباراً من 2013/10/25، وهو المجلس السادس والعشرون منذ عام 1947 عندما تم إقرار وجود غرفتي تشريع في مجلس الأمة (الأعيان والنواب).

تضمنت الإرادة الملكية تعيين 75 عيناً، وهو رقم يساوي نصف عدد أعضاء مجلس النواب. وتشكل المجلس الجديد برئاسة رئيس الوزراء الأسبق عبد الرؤوف الروابدة الذي خلف رئيس المجلس السابق طاهر المصري،

نصت التعديلات الدستورية التي جرت في العام 2011 على أن لا يحمل كل من رئيس الوزراء، والوزير والنائب والعين جنسية دولة ثانية.

واستندت الإرادة الملكية لمنطوق المادة (36) من الدستور التي تقول «الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم».

وبعد ثلاثة أيام من صدور تشكيله الأعيان، صدرت إرادة ملكية بقبول استقالة جانبتي المفتي من عضوية المجلس، واعتبر مكانها شاغراً، ولاحقاً سقطت عضوية د. مروان كمال في 2013/11/2 بحكم أنه يحمل جنسية أخرى غير الجنسية الأردنية وبالتالي لا يجوز أن يكون عضواً في مجلس الأعيان بحكم الدستور، حيث نصت التعديلات الدستورية التي جرت في العام 2011 على أن لا يحمل كل من رئيس الوزراء والوزير والنائب والعين جنسية دولة ثانية، ودفع هذا التعديل في حينه عدداً من الأعيان لتقديم استقالتهم من عضوية المجلس عندما بات النص الدستوري مفعلاً، كما استقال على أثره وقت ذلك نائب واحد.

وفي 16 كانون الأول 2013، صدرت إرادة ملكية بتعيين عادل ارشيد ود. هيام كلمات أعضاء في مجلس الأعيان، ليعود عدد أعضاء المجلس 75 عضواً (انظر الملحق 1: أعضاء مجلس الأعيان السادس والعشرين).

وتفاوتت آراء المتابعين والمراقبين لتشكيله مجلس الأعيان الجديدة بين من اعتبرها مختلفة عن سابقتها من حيث الأشخاص والتوجه الإصلاحية، وبين من اعتبرها تمثل «خطوة

للوراء»، فيما رأى فريق ثالث أن التشكيله حافظت على النسق التقليدي نفسه. فقد رأت عدة جهات النظر في تشكيله الأعيان «تراجعاً للخلف» باعتبار أن شخصيات إصلاحية معروفة بمواقفها غابت عنها، كما غاب عنها شخصيات إسلامية معتدلة

مثل عبد الله العكايلة وبسام البطوش وعبد المجيد ذنبيات وعبد الرحيم العكور الذين كانوا أعضاء في مجالس سابقة، وفي هذا قال أمين عام حزب جبهة العمل الإسلامي حمزة منصور في تصريحات صحفية وقت ذلك: «إن غياب الطيف الإسلامي المستقل، واستبعاد الإسلاميين الذين ارتضوا المشاركة في الحكومة أو النواب عن تشكيله مجلس الأعيان الحالية، قد يحمل دلالات إقليمية، ورسائل معينة لدول الجوار».

بالمقابل يرى الوزير الأسبق سميح المعاينة في تشكيله الأعيان بأنها تحوي «خبرات كبيرة تمثل في غالبيتها الجانب البيروقراطي الأردني، ومعظم الشخصيات التي تم تعيينها تمتلك نزعة محافظة، وهذا ليس مثلية

كما يروج له البعض (....) التيار المحافظ في الدولة ليس معادياً للإصلاح إنما يملك وجهة نظر مختلفة في تفاصيل العملية الإصلاحية».

أما النائب جميل النمري فقال معلقاً على تشكيلة الأعيان ومنتقداً غياب الطيف الإصلاحي عنها: «هل نتجه إلى ردة عامة عن الإصلاح؟! لا أدري، فقد بات صعباً فهم حقيقة التوجهات أو التنبؤ بها سناً لبعض الظواهر أو الخطوات، وتحديد التعيينات في المناصب المختلفة التي تخضع لاعتبارات ظرفية».

لا يمكن إلا أن نلاحظ أن تشكيلة الأعيان الجديدة بخلاف تشكيلات سابقة ضمت عدداً من الأعيان ذوي توجهات يسارية معروفة.

كلام النمري جاء على خلفية استبعاد رئيس المجلس السابق طاهر المصري من رئاسة المجلس، وليس تعليقاً على التشكيلة بشكل عام، إذ لا يمكن إلا أن نلاحظ أن تشكيلة الأعيان الجديدة بخلاف تشكيلات سابقة

ضمت عدداً من الأعيان ذوي توجهات يسارية معروفة أبرزهم إملي نفاع التي كانت لسنوات طويلة عضوة في المكتب السياسي للحزب الشيوعي الأردني، إضافة إلى وزيرين يحملان توجهات يسارية معروفة، هما: بسام حدادين الذي كان نائباً لستة دورات نيابية متتالية، ثم أصبح وزيراً قبل أن ينضم لتشكيلة الأعيان الأخيرة، والوزير السابق المهندس موسى المعاينة، الذي كان أميناً عاماً لأحد الأحزاب اليسارية في سنوات سابقة، كما ضمت التشكيلة نقيباً سابقاً للأطباء يحمل توجهاً قومياً هو هاشم أبو حسان، وعيناً من ذوي الاحتياجات الخاصة هو د. مهدي العزة وهو كفيف، واعتبرت تسميته عضواً في المجلس دفعةً إصلاحياً.

تشكيلة الأعيان ضمت أربعة رؤساء حكومات سابقين فقط، هم رئيس المجلس عبد الرؤوف الروابدة، إلى جانب فيصل الفايز ود. معروف البخيت وسمير

الرفاعي، كما ضمت 43 وزيراً سابقاً، شغل عدد منهم مناصب وزارية في حكومات السنوات الثلاث الأخيرة، أي وزارات سمير الرفاعي ود. فايز الطراونة ود. معروف البخيت. وبقي في تشكيلة الأعيان 12 عيناً في مواقعهم، وهم

بالإضافة إلى رئيس المجلس عبد الرؤوف الروابدة، الوزراء السابقون مروان الحمود ود. رجائي المعشر ود. محمد الصقور ومحمد جواد الحديد، إلى جانب الأعيان السابقين هيفاء النجار ود. نوال الفاعوري ود. جعفر الحنيطي وم. محمد درويش الشهوان ومحمد عيد البندقجي ود. زيد الكيلاني وم. خالد أبو العز.

وخلت تشكيلة الأعيان بالكامل من أي رئيس حكومة من عهد الملك الحسين بن طلال، فغاب عن التشكيلة رئيس مجلس الأعيان السابق طاهر المصري والذي كان الوحيد في التشكيلة السابقة من تلك الفترة، بينما ضمت وزراء خدموا في تلك الفترة، فيما تواصل غياب رؤساء الوزراء السابقين في عهد الملك الحسين، وهم: أحمد اللوزي، زيد الرفاعي، مضر بدران، أحمد عبيدات، وعبد الكريم الكباريتي.

كما غاب عنها خمسة رؤساء حكومات في عهد الملك عبد الله الثاني، وهم: م. علي أبو الراغب، عدنان بدران، د. عون الخصاونة، نادر الذهبي، ود. فايز الطراونة الذي يرأس الديوان الملكي في الوقت الحالي.

بعض رؤساء الحكومات لم تضمهم تشكيلة الأعيان بحكم وضعهم الصحي، مثال ذلك أحمد اللوزي، فيما اعتزل زيد الرفاعي العمل السياسي، وضمت التشكيلة نجله سمير الرفاعي، بينما تم استبعاد مدراء المخابرات من التشكيلة، وهذه حالة فريدة.

مسألة النصاب وصعوبة انعقاد الجلسة، فكل جلسات الأعيان الاثنتي عشرة التي انعقدت خلال الدورة، عقدت في توقيتها بزيادة من 5-10 دقائق كحد أعلى عن التوقيت الأصلي.

ولا يقلق رئيس المجلس على مسألة فقدان النصاب أثناء انعقاد الجلسة، إذ إن مستوى غياب الأعيان عن الجلسات يكاد يكون معدوماً ولا يغيب العين إلا بعذر أو بسبب وجوده ضمن وفد برلماني خارج البلاد، أو لأسباب صحية قاهرة، وتعدّد الجلسات دائماً بنصاب شبه كامل.

هذه الحال تنعكس أيضاً على لجان المجلس، إذ إن الأعيان أعضاء اللجان يواظبون على حضور اجتماعات لجانهم المختلفة، ويشاركون غالباً في الحوار حول مشاريع القوانين المدرجة على جدول الأعمال خلال اجتماع اللجنة.

يختلف النقاش تحت القبة بين النواب والأعيان، ففي الوقت الذي يناقش النواب مشاريع القوانين أثناء عقد الجلسة تحت القبة، ويقدمون المقترحات أثناء الجلسة، فإن مناقشات الأعيان مختلفة تماماً حيث أن النقاش لدى الأعيان يكون في اللجنة المعنية بالقانون، ولا يجري نقاش تحت القبة إلا ما ندر، وغالباً يتم الاكتفاء بتقديم استفسارات أو مقترحات جديدة، بينما يناقش النواب مقترحاتهم أثناء انعقاد الجلسات.

استخلاصات

ما زال مجلس الأعيان بعيداً عن الشفافية المأمولة منه كأحد أركان السلطة التشريعية، إذ إن محاضر اجتماعاته غير معروضة للرأي العام، كما أن حصر الغياب وإن كان متدنياً ليس في متناول اليد، إضافة إلى أن سفريات الأعيان وحجم إنفاق المجلس على تلك السفريات ما زالت سرية، يضاف إلى ذلك أن تفاعل الأعيان مع الشأن العام متدنٍ إلى حد كبير وملحوظ. كما لا يمكن إغفال أن أحزاباً ومؤسسات مجتمع مدني تطالب بانتخاب مجلس الأعيان.

وتواصل غياب رؤساء حكومات بشكل لافت ومن هؤلاء أحمد عبيدات ومضر بدران، وهؤلاء غائبون عن تشكيلة المجلس الحالي ومجالس عديدة سابقة، ويفسر غيابهم لامتلاكهم وجهات نظر مخالفة للتوجهات الحكومية، كما يمكن اعتبار أن غياب د. عون الخصاونة يصب في الاتجاه عينه، أما عبد الكريم الكباريتي وم. علي أبو الراغب، فإنهما يحضران ويغيبان بحسب رئيس المجلس والتشكيلة القائمة ومدى انسجامهم معها، وخاصة ————— أن الرجلين يعتبران من **بخلاف مجلس النواب،** المدرسة عينها، ويمتلكان **فإن مجلس الأعيان** رؤى اقتصادية متقاربة، **لا يعاني من مسألة** ولهما وجهات نظر مخالفة **النصاب وصعوبة** لنهج رئيس المجلس الحالي **انعقاد الجلسة.** ————— عبد الرؤوف الروابدة.

واشتملت عضوية مجلس الأعيان على تسع نساء حسبما هو مبين في الجدول (1). وبحسبة الأرقام، تكون نسبة التمثيل النسائي في مجلس الأعيان 12%. وهي تماثل نسبة النساء في مجلس النواب الذي يبلغ عدد النساء فيه 18 سيدة؛ (15 على حساب الكوتا، وثلاث تناقصياً؛ اثنتان في دوائر محلية والثالثة رئيسة إحدى القوائم الوطنية). بهذا تكون نسبة النساء في المجلسين 12%.

الجدول (1)

النساء الأعضاء في مجلس الأعيان السادس والعشرين

الرقم	الاسم
1	سلوى المصري
2	أسمى حنا خضر
3	مي حمدي أبو السمن
4	د. نوال الفاعوري
5	د. هيام كلمات
6	هيفاء النجار
7	د. رائدة جواد القطب
8	تغريد مصطفى حكمت
9	إملي عيسى نفاع

بخلاف مجلس النواب، فإن مجلس الأعيان لا يعاني من

تعديلات النظام الداخلي للأعيان ومدلولاتها

رفع النظام الداخلي الجديد لمجلس الأعيان عدد اللجان الدائمة في المجلس من تسع لجان إلى 16 لجنة (انظر الجدول 2)، حيث تم استحداث سبع لجان جديدة، هي: الإعلام والتوجيه الوطني، فلسطين، المرأة، الحريات وحقوق المواطنين، الطاقة والثروة المعدنية، الثقافة والشباب والرياضة، والخدمات العامة.

ومن خلال النظام الداخلي الجديد، تم فصل عدد من اللجان السابقة في لجان جديدة، ومن أبرز اللجان التي فصلت: لجنة التربية والتعليم حيث فصلت عن الإعلام، وفصلت لجنة التوجيه الوطني والثقافة عن الرياضة والشباب، ولجنة الصحة والبيئة والسكان عن العمل والتنمية الاجتماعية.

وجرى تغيير مسمى لجنة الشؤون الخارجية إلى «لجنة الشؤون العربية والدولية والمغتربين»، حيث تم إضافة كلمة المغتربين إلى اسم اللجنة، وبحسب المداولات التي جرت تحت قبة الأعيان أثناء مناقشة تعديلات نظامهم الداخلي، فإن إضافة كلمة المغتربين جاء لكي يكون التغيير متوافقاً مع اسم وزارة الخارجية والمغتربين.

وأبقت التعديلات على المسميات السابقة للجان، وهي: القانونية، المالية والاقتصادية، الإدارية، الزراعة والمياه، والسياحة والتراث.

وحدد النظام الداخلي الجديد للمجلس مشاريع القوانين والأمور والاقتراحات التي تختص بدراستها كل لجنة من اللجان الدائمة، وأن يكون الحد الأدنى لعدد أعضاء اللجنة سبعة أعضاء والأقصى 12 عضواً، مع عدم جواز أن يكون العين عضواً في أكثر من ثلاث لجان دائمة.

الجدول (2)

اللجان الدائمة في مجلس الأعيان وأسماء رؤوسائها ومقرريها

الرقم	اسم اللجنة	الرئيس	المقرر
1	القانونية	محمد الرقاد	د. عبد الشخانية
2	المالية والاقتصادية	د. رجائي المعشر	د. محمد حلايقة
3	الشؤون العربية والدولية والمغتربين	سمير الرفاعي	حسن أبو نعمة
4	الإدارية	د. محمد الصقور	د. محمد الزهير
5	التربية والتعليم	د. عبد الله عويدات	محمد الذويب
6	الإعلام والتوجيه الوطني	صالح القلاب	م. موسى معاينة
7	الصحة والبيئة والسكان	د. ياسين الحسبان	د. رائدة القطب
8	الزراعة والمياه	م. هاشم الشبول	يوسف الجازي
9	العمل والشؤون الاجتماعية	توفيق كريشان	عوني العدوان
10	الطاقة والثروة المعدنية	د. جواد العناني	م. منير صوير
11	السياحة والتراث	د. عادل الطويسي	م. خالد أبو العز
12	الخدمات العامة	د. تيسير الصمادي	د. جعفر الحنيطي
13	الحريات وحقوق المواطنين	عبد الإله الخطيب	أسمى خضر
14	فلسطين	م. وجيه عزازية	بسام حدادين
15	المرأة	مي أبو السمن	سمير قردن
16	الثقافة والشباب والرياضة	إبراهيم الغباشة	عادل ارشيد

الدلالة الهامة التي تؤشر إليها التعديلات الجديدة لمجلس الأعيان هي التوسع في عدد اللجان، وإنشاء لجنة خاصة للحريات العامة وشكاوى المواطنين على غرار لجنة أخرى موجودة في النواب، وكذلك وجود لجنة للمرأة.

الذي يؤكد أن تشكيل لجنة كهذه سيكون سندا لأجهزة الدولة الأمنية والعسكرية وليس منافسا لها.

عضوية اللجان ومشاركة الأعيان فيها

بحسب النظام الداخلي الجديد للأعيان، فإن أعضاء المجلس ينتخبون كل لجنة من اللجان السابقة لمدة سنتين، وتجتمع كل لجنة بدعوة من الرئيس لنتخب من بين أعضائها رئيساً ومقرراً. ويرأس رئيس المجلس اجتماع أي لجنة يحضرها، ولمجلس الأعيان أن يشكل لجاناً مؤقتة، يحدد عدد أعضائها ومهامها ومدة عملها ومثال ذلك لجنة الرد على خطاب العرش

أعيان خارج عضوية اللجان

إن أكثر من نصف الأعيان، بنسبة 55% كل منهم عضو في ثلاث لجان دائمة، يليهم 29% من الأعيان، كل منهم عضو في لجنتين دائمتين، وهناك عدد محدود كل منهم عضو في لجنة دائمة واحدة بنسبة 8% من عضوية المجلس.

شارك في لجان مجلس الأعيان الدائمة 69 عيناً، من أصل 75، فيما لم يشارك الأعيان مروان الحمود، حيدر محمود، ود. شبيب عماري، في عضوية أية لجنة دائمة.

وفي المقابل، فإن رئيس المجلس عبد الرؤوف الروابدة ونائبه الأول فيصل الفايز والثاني د. معروف البخيت لا يشاركان بعضوية اللجان الدائمة، بينما يشارك

مساعد الرئيس م. محمد الشهوان ود. نوال الفاعوري في عضوية بعض اللجان، بخلاف مجلس النواب حيث يمنع النظام الداخلي للنواب على أعضاء المكتب الدائم سواء نائب الرئيس أو المساعدين المشاركة في عضوية اللجان الدائمة.

وبيين الجدول (3) أدناه أن أكثر من نصف الأعيان، بنسبة 55% كل منهم عضو في ثلاث لجان دائمة، يليهم 29% من الأعيان، كل منهم عضو في لجنتين دائمتين، وهناك عدد محدود كل منهم عضو في لجنة دائمة واحدة بنسبة 8% من عضوية المجلس.

يقول أحد أعضاء مجلس الأعيان فضل عدم ذكر اسمه، أن المجلس ما زال يعتمد أسلوب التراضي والاقتراحات الجاهزة التي يقدمها أحد الأعضاء، ولا يفضل أعضاء المجلس الذهاب للانتخابات. وعلى خطى مجالس أعيان سابقة، فإن المجلس الحالي لم يذهب إلى اختيار نائب الرئيس أو المساعدين

بالانتخاب التنافسي، وإنما اعتمد على خيار التزكية في تسمية كل منهم.

وهذه الحال تنطبق على اللجان الدائمة، إذ لم يحضر في مجلس الأعيان أي صندوق اقتراع لانتخاب أعضاء اللجان الدائمة، وإنما كان يعتمد دوماً على التوافق في اختيار الأعضاء.

التعديلات التي أدخلها مجلس الأعيان على نظامهم الداخلي ينظر إليها كتعديلات إصلاحية إيجابية في جوانب مختلفة، وهذا يعبر عنه العين بسام حدادين الذي يعتقد أن ذلك لا يعني الاكتفاء بما حصل وإنما يدعو للبناء عليه، واقتراح تعديلات لاحقة بشكل أوسع وأكثر ديمقراطية، وإصلاحية.

وعلى ديدن النواب، لم يشكل الأعيان لجنة دائمة للأمن والدفاع، وتختلف الحال لاحقاً، ففي الوقت الذي اقترحت اللجنة القانونية في النواب تشكيل لجنة باسم الأمن والدفاع، رفضها المجلس، لم يتم اقتراح اللجنة أصلاً من قبل أي من الأعيان أثناء نقاش تعديلات نظامهم الداخلي، رغم أن تشكيل لجنة للأمن والدفاع قد يكون منطقياً وقابلاً للتنفيذ وخاصة أن الأعيان يضمون في صفوفهم في العادة صف واسع من الخبرات الأمنية والعسكرية السابقة، ورؤساء حكومات ووزراء لديهم خبراتهم في هذا المجال أيضاً، الأمر

الجدول (3)

توزيع الأعيان بحسب عضوية اللجان الدائمة

النسبة المئوية	التكرارات (عدد الأعيان)	عدد اللجان الدائمة التي ينتمي إليها العين
8%	6	لجنة واحدة
29%	22	لجنتان
55%	41	ثلاث لجان
4%	3	أعيان خارج عضوية اللجان
4%	3	الرئيس ونائبه
100%	75	المجموع

توصيات

يعتمد الأعيان على التراضي في الانتخاب، وهذه الحال تنطبق على انتخاب نائبي الرئيس والمساعدان رغم أن النظام الداخلي ينص على الانتخاب إلا أن المجلس لم يذهب يوماً لذلك، وهذه الحال تنطبق على انتخاب اللجان الدائمة الذي يتم بالتراضي.

الأداء التشريعي لمجلس الأعيان

يضطلع مجلس الأعيان بحسب الدستور والنظام الداخلي بوظيفتين؛ تشريعية ورقابية، وتتمثل الوظيفة التشريعية للمجلس في أحد شقيها باقتراح مشاريع القوانين، حيث يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء مجلس الأعيان أن يقترحوا القوانين، غير أن المجلس لم يقترح خلال دورة انعقاده الماضية أي قوانين، واكتفى بمناقشة مشاريع القوانين الواردة إليه من مجلس النواب.

ويحيل رئيس المجلس مشاريع القوانين إلى اللجان المختصة التي تقوم بدراستها واتخاذ القرارات بشأنها ثم ترفع للرئيس الذي يحيلها بدوره إلى المجلس للتداول والمناقشة.

عقد مجلس الأعيان

12 جلسة، أقر فيها

30 مشروع قانون

وقانوناً معدلاً، من

بينها 24 مشروع

قانون وقانوناً

مؤقتاً تم إقرارها

دون خلاف مع

مجلس النواب.

عقد مجلس الأعيان 12

جلسة، أقر فيها 30 مشروع

قانون وقانوناً معدلاً، من بينها

24 مشروع قانون وقانوناً

مؤقتاً تم إقرارها دون خلاف

مع مجلس النواب. (انظر

الجدول 4).

وما زالت هناك مواد في النظام الداخلي بحاجة لتعديل، ومن أبرزها ما يتعلق بالنص على أن رئيس المجلس يرأس اجتماع أي لجنة يحضر اجتماعها، كما أن مقترح إنشاء لجنة للأمن والدفاع يعتبر اقتراحاً حيوياً إذا ما انطلقنا من حاجة الدولة إلى الشراكة والرقابة في هذا المجال في ظل الوضع الإقليمي الملتهب، والخبرات المتاحة في مجلس الأعيان.

حيوياً إذا ما انطلقنا من حاجة الدولة إلى الشراكة والرقابة في هذا المجال في ظل الوضع الإقليمي الملتهب، والخبرات المتاحة في مجلس الأعيان.

الجدول (4)

القوانين التي أقرها الأعيان دون خلاف مع النواب

1	مشروع قانون إلغاء قانون وظائف الوزراء لسنة 2013.
2	مشروع قانون معدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 2013.
3	مشروع قانون معدل لقانون خدمة العلم والخدمة الاحتياطية لسنة 2013.
4	مشروع قانون معدل لقانون محاكمة الوزراء لسنة 2013.
5	مشروع قانون معدل لقانون مقاولي الإنشاءات لسنة 2013.
6	مشروع قانون معدل لقانون محكمة أمن الدولة لسنة 2013.
7	مشروع قانون معدل لقانون العقوبات لسنة 2013.
8	القانون المؤقت رقم 2 لسنة 2010 قانون التصديق على اتفاقية التجارة الحرة بين المملكة الأردنية الهاشمية وكندا لسنة 2013.
9	مشروع قانون معدل لقانون الجيش الشعبي لسنة 2013.
10	القانون المؤقت رقم 37 لسنة 2010 قانون معدل لقانون الجمارك لسنة 2010.
11	القانون المؤقت رقم 24 لسنة 2010 قانون معدل لقانون الجمارك لسنة 2010.
12	مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2014.
13	مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية للسنة المالية 2014.
14	مشروع قانون معدل لقانون جوازات السفر لسنة 2014.
15	مشروع قانون معدل لقانون الإدارة العامة لسنة 2014.
16	مشروع القانون المعدل لقانون هيئة مكافحة الفساد لسنة 2013.
17	مشروع قانون معدل لقانون صندوق الإسكان العسكري 2014.
18	مشروع قانون التصديق على اتفاقية المشاركة في الإنتاج للاستكشاف عن البترول وتقييم اكتشافه وتطويره وإنتاجه بين سلطة المصادر الطبيعية في المملكة الأردنية الهاشمية وشركة البترول الوطنية المساهمة العامة المحدودة في منطقة شرق الصفاوي لسنة 2013.
19	مشروع قانون معدل لقانون تشكيل المحاكم العسكرية لسنة 2014.
20	مشروع قانون التصديق على اتفاقية امتياز التطوير السطحي للصحز الزيتي بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية ممثلة بسلطة المصادر الطبيعية والشركة السعودية العربية للصحز الزيتي لسنة 2013.
21	مشروع قانون معدل لقانون حماية حق المؤلف 2009.
22	مشروع قانون معدل لقانون نقابة الصحفيين لسنة 2014.
23	مشروع قانون معدل لقانون منع الإرهاب لسنة 2014.
24	مشروع قانون معدل لقانون سلطة المياه لسنة 2014.

ومن أبرز القوانين التي أقرها الأعيان، قوانين منع الإرهاب والصحفيين، ومحكمة أمن الدولة وجوازات السفر والكسب غير المشروع، وكذا قانون الجوازات.

ويؤخذ على الأعيان أنهم أقرروا قوانين مهمة كقانون نقابة الصحفيين ومنع الإرهاب والمحاكم العسكرية في آخر جلساتهم وفي نصف المتر الأخير من عمر الدورة، حيث ظهرت العجلة عليهم، وقد ظهر هذا جلياً من خلال توصية لجنة التوجيه الوطني التي أثرت تقديم توصية للحكومة بإدخال تعديل على طريقة انتخاب

نائب النقيب في قانون نقابة الصحفيين، وذلك حتى لا تتم إعادته لمجلس النواب بدعوى عدم وجود متسع من الوقت.

كما أن الأعيان آثروا الموافقة على قانون منع الإرهاب كما جاء من النواب للسبب عينه، وهذا ما كشفتته مداوالات الأعيان خلال إقرار القانون في اللجنة القانونية.

لم تنفع آمال نواب كان لهم قول في القانون باعتباره يوسع نطاق الجرم ويمنح صلاحيات واسعة لمحاكمة أمن الدولة في ثني الأعيان عن الموافقة على القانون كما ورد من النواب.

أي قرار له، وظهر هذا واضحاً خلال التصويت على قانون الضمان الاجتماعي.

فقد ذهب مجلس الأمة بأعيانه ونوابه إلى جلستهم المشتركة الأولى لبحث خلاف بين غرفتي التشريع حول قانون الضمان الاجتماعي، وذلك على أثر إصرار النواب على ربط التقاعد المبكر في القانون بالتضخم ورفض الأعيان لهذا المقترح، الأمر الذي دفع للجنيتين المعنيتين في

المجلسين (العمل في النواب والقانونية في الأعيان) لعقد اجتماعات مشتركة فيما بينهما للتوافق على نقاط الخلاف قبل الذهاب إلى الجلسة المشتركة تحت القبة،

خلال الجلسات المشتركة الأربعة، كانت نتيجة التصويت تذهب لتأييد وجهة نظر الأعيان، حيث لم يستطع مجلس النواب خلال تلك الجلسات تمرير أي قرار له، وظهر هذا واضحاً خلال التصويت على قانون الضمان الاجتماعي.

وبالفعل توصلت اللجنتان لتوافق مفاده أن يتم ربط كل راتب تقاعدي يقل فقط عن 500 دينار بالتضخم.

وعندما ذهبت اللجنتان المعنيتان إلى الجلسة المشتركة على أساس هذا التوافق، دفع نواب خلال الجلسة المشتركة وأبرزهم م. سعد هائل السرور، وعبد الكريم الدغمي، ومحمود الخرابشة، وبتأييد من العين د. رجائي المعشر، بعدم جواز طرح مقترحات جديدة في الجلسات المشتركة للنقاش، وأن التصويت خلال تلك الجلسات يجب أن يكون إما بتأييد موقف النواب أو الأعيان فقط، وهذا أدى إلى «خربطة» أوراق التوافق.

واستند النواب والأعيان المعارضون لطرح مقترحات جديدة في الجلسات المشتركة لقرار تفسيري سابق صادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور نص على عدم جواز التقدم بمقترحات جديدة عند اجتماع غرفتي التشريع.

الأعيان لم يستمعوا لمناشدات جهات إعلامية ومواقع إلكترونية وناشرين كان لهم رأي في قانون نقابة الصحفيين باعتباره غير إصلاحي.

ولم تتفع آمال نواب كان لهم قول في القانون باعتباره يوسع نطاق الجرم ويمنح صلاحيات واسعة لمحكمة أمن الدولة في ثني الأعيان عن الموافقة على القانون كما ورد من النواب.

وقال النائب جميل النمري في مقال كتبه في يومية الغد مخاطباً الأعيان: «ألمي أن السادة الأعيان؛ أصحاب الخبرة العريقة في الشؤون العامة، الحريصين على مصالح الدولة العليا والنظام العام، سوف يمارسون تأثيرهم العاقل والعقلاني لإعادة القانون نحو هدفه الأصلي الذي حاد عنه، وناقذاً البلد من صفة الطابع البولييسي الذي يضع الأردن تحت ضوء سلبي للغاية أمام المجتمع الدولي».

كما أن الأعيان لم يستمعوا لمناشدات جهات إعلامية ومواقع إلكترونية وناشرين كان لهم رأي في قانون نقابة الصحفيين باعتباره غير إصلاحي.

قوانين عادت للنواب

أقر مجلس الأعيان قانونين لكنه أعادهما إلى مجلس النواب بسبب اختلاف في وجهات النظر بين المجلسين، وهما: القانون المؤقت رقم 44 لسنة 2002 قانون الزراعة، ومشروع قانون التقاعد المدني لسنة 2013، وما زال القانونان لدى النواب.

الجلسات المشتركة

عقد مجلس الأعيان أربع جلسات مشتركة مع مجلس النواب؛ الأولى في 2013/12/18، والثانية في 2014/3/18، والثالثة في 2014/4/17، والرابعة في 2014/4/21. وأقر فيها مشروع قانون معدل لقانون محكمة أمن الدولة لسنة 2013، ومشروع إعادة هيكلة مؤسسات ودوائر حكومية لسنة 2013، ومشروع قانون منع الكسب غير المشروع لسنة 2013، والقانون المؤقت رقم 7 لسنة 2010 قانون الضمان الاجتماعي.

وخلال الجلسات المشتركة الأربعة، كانت نتيجة التصويت تذهب لتأييد وجهة نظر الأعيان، حيث لم يستطع مجلس النواب خلال تلك الجلسات تمرير

رُد المحكمة الدستورية فتح باباً واسعاً أمام أعضاء مجلسي النواب والأعيان للحدّث في القضايا الخلافية أثناء الجلسات المشتركة، وليس هذا فحسب، وإنما فتح مجالاً لتقديم مقترحات جديدة أثناء الجلسات المشتركة في المواضيع المختلف عليها.

وهذا ما حصل في الجلسات المشتركة الثلاث اللاحقة التي أعقبت الجلسة الأولى، حيث برزت مقترحات وأفكار جديدة جرى تداولها أثناء الجلسة وجرى التصويت على بعضها.

يرفض رئيس مجلس الأعيان عبد الرؤوف الروابدة القول إن مجلس الأعيان يناكف النواب في إعادته لبعض التشريعات، وهو ما عبر عنه بشكل واضح خلال جلسات الأعيان وفي تصريحات سابقة، ويرى أن دور الأعيان

تشريعي كما النواب، وأن المجلس عليه أن ينظر للتشريعات برؤيته وبحسب وجهة نظره دون الالتفات إلى موضوع المناكفة من عدمها.

قوانين في أدراج المجلس

بالمقابل، فإنه يوجد في أدراج مجلس الأعيان ثلاثة قوانين تم إقرارها من قبل النواب، ولم تعرض على جلسات المجلس حتى انتهاء الدورة العادية الأولى. وبحسب معلومات مؤكدة، فإن سبب عدم مناقشة تلك القوانين يعود لرغبة الحكومة في تقديم مشروع قانون متكامل يعالج موضوع التعليم العالي والجامعات بشكل كامل، والقوانين الموجودة في الأدراج هي: مشروع قانون معدل لقانون الجامعات الأردنية لسنة 2014، والقانون المؤقت رقم 17 لسنة 2010 قانون معدل لقانون التعليم العالي والبحث العلمي، والقانون المؤقت رقم 24 لسنة 2009 قانون معدل لقانون التعليم العالي والبحث العلمي.

وخلال دورات المجلس السابقة، أقر مجلس الأعيان كل القوانين التي كانت حبيسة أدراجه، ومنها قانون الأحوال الشخصية والعقوبات وجوازات السفر، فيما

وخلال الجلسة المشتركة عينها، ظهر خلاف بين نواب وأعيان حول طريقة احتساب نصاب التصويت، إن كان بثلاثي الحضور أو بالنصف زائداً واحداً، وفي النهاية احتكم مجلس الأمة إلى التصويت الذي أيد المقترح الذي يقول إن التصويت يجري بالثلاثين على المواد الخلافية، ما دفع نواب إلى الانسحاب من الجلسة احتجاجاً على ذلك، معتبرين أن رئاسة الأعيان نقضت توافقاً سابقاً بين لجنتي المجلسين حول قانون الضمان الاجتماعي يتعلق بالتضخم.

الخلاف الذي حصل دفع أعضاء مجلس النواب لتوجيه سؤالين للمحكمة الدستورية: الأول سؤالها عما إذا كان يجوز أن يتم تقديم مقترحات جديدة حول مواد مختلف عليها بين غرفتي التشريع خلال الجلسة المشتركة، والثاني حول آلية التصويت في الجلسات المشتركة والعدد المطلوب من النواب والأعيان للموافقة على المادة المختلف عليها.

ووجاء جواب المحكمة الدستورية بجواز تقديم مقترحات جديدة على المواد الخلافية أثناء الجلسات المشتركة، وهذا الجواب جاء مخالفاً للقرار التفسيري الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور. وردا على السؤال الثاني، قالت المحكمة الدستورية إن العدد المطلوب أثناء انعقاد الجلسة المشتركة للموافقة على المادة الخلافية هو تأييد ثلثي الأعضاء الحضور.

تركز الجزء الأكبر من الأسئلة على قضايا وطنية عامة مقابل عدد محدود له طابع محلي. أما الأسئلة التي تناولت قضايا عامة، فقد غطت بشكل خاص مواضيع ذات صلة بالطاقة والطاقة البديلة والمشروع النووي الأردني، وأخرى ذات صلة باستهلاك الكهرباء، والطرق والسكك الحديدية والجامعة الملكية للعلوم الطبية وتأمين الأموال للخزينة وتشريعات الرسوم الحكومية.

مجلس الأعيان رقابياً

يمارس مجلس الأعيان وظيفته الرقابية من خلال عدة وسائل محددة في الدستور والنظام الداخلي للمجلس، ومنها حق توجيه الأسئلة للحكومة، حيث يجوز لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان أن يوجه إلى الوزراء أسئلة حول أي أمر من الأمور العامة.

خلال دورته الأخيرة، عقد مجلس الأعيان ستة لقاءات تشاورية غير رسمية ومغلقة خارج قبة المجلس حول قضايا سياسية وتربوية واجتماعية.

ويملك مجلس الأعيان جميع الأدوار الرقابية التي يقوم بها النواب من حيث السؤال والاستجواب وقبول العرائض والشكاوى والمناقشة العامة، ولكنهم لا يملكون حق طرح الثقة بالحكومة في نهاية أي استجواب أو من خلال مذكرة برلمانية، وهذا الحق حكر على مجلس النواب فقط.

سحبت الحكومة في سنوات سابقة قوانين أخرى منها قانون من أين لك هذا؟ وكذا قانون منع الخمر.

توصيات

لا بد من الذهاب لإجراء تعديل دستوري لآلية عقد الجلسات المشتركة، حيث أن بقاء العدد المطلوب حالياً للموافقة على المواد الخلافية بالثلثين يعني بالمنطق عدم تمرير أي قرار لمجلس النواب، إذ إن عدد النواب المطلوب أن يصوتوا مع وجهة نظر مجلسهم يجب أن يكون 150 نائباً وهو كامل عدد أعضاء المجلس، وهذا عملياً من المستحيل توفيره، كما أن مجلس الأعيان ما زال لا يمتلك نزعة إصلاحية، وظهر هذا في مناقشة قوانين كقانون منع الإرهاب وأمن الدولة، وما زال المجلس محكوماً بعقلية الموافقة على ما تريده الحكومة، دون أن يتم النظر إلى فكرة الإصلاح وقياس إن كان ما تريده الحكومة يتماهى مع الإصلاح أم لا.

الجدول (5)

توزيع أسئلة الأعيان التي أجابت عنها الحكومة حسب الوزير المختص وموضوع السؤال

الرقم	مقدم السؤال	الوزير الموجه إليه السؤال	موضوع السؤال
1	علاء بطاينة	رئيس الوزراء	اعتماد المسار البديل لمشروع السكة الحديدية الوطنية داخل حدود العقبة
2	علاء بطاينة	وزير المالية	قيمة إعفاء المستهلكين للكهرباء (600 كيلو واط فما دون) حتى 2017، وكيف سيتم تعويض المبلغ الفائت من الموازنة
3	علاء بطاينة	وزير المالية	التشريعات التي تنص على دفع رسوم تقديم خدمات حكومية أو تصاريح أو تجاوزات أو مخالفات أو تراخيص
4	علاء بطاينة	وزير الأشغال العامة والإسكان	سبب التأخير في تنفيذ طريق إربد الدائري، وعدم رصد المخصصات الكافية له
5	علاء بطاينة	وزير النقل	الشبكة الوطنية للسكك الحديدية وتأمين موقع لميناء عمان البري
6	هيفاء النجار	وزارة الطاقة والثروة المعدنية	خطط الوزارة للتعامل مع أزمة الطاقة في الأردن ومشاريع الطاقة البديلة
7	هيفاء النجار	وزارة المالية	توفير أموال الخزينة حسب متطلبات صندوق النقد الدولي، وإجراءات الحكومة لمواجهة أثر ذلك على المواطن
8	هيفاء النجار	وزارة الطاقة والثروة المعدنية	اتفاقية المشروع النووي الأردني
9	هشام الشراري	وزير السياحة والآثار	سبب بقاء قصر الملك المؤسس مهجوراً ومهملاً
10	هشام الشراري	وزير السياحة والآثار	المراحل التي وصلت إليها الوزارة في تحويل قصر الملك المؤسس/معان لمتحف وطني
11	هشام الشراري	وزير التعليم العالي والبحث العلمي	المراحل التي وصلت إليها وزارة السياحة في تحويل قصر الملك المؤسس/معان لمتحف وطني
12	د. عادل الطويسي	وزير التعليم العالي والبحث العلمي	إجراءات ترخيص الجامعة الملكية للعلوم الطبية وبنود الاتفاقية
13	د. عادل الطويسي	وزير التعليم العالي والبحث العلمي	حول تحقيق شروط الاعتماد للجامعة الملكية للعلوم الطبية
14	د. تيسير الصمادي	وزير الزراعة	آثار العاصفة الثلجية على قطاع الزراعة
15	توفيق كريشان	وزير الأشغال العامة والإسكان	معالجة الطريق الصحراوي
16	محمد عودة نجادات	وزير البيئة	الإجراءات المتخذة بخصوص ترحيل زرائب الأغنام/ القويرة
17	د. هيام كلمات	وزير المياه والري	مشروع الصرف الصحي/ناعور

ولم يسجل قيام أي من أعضاء المجلس بتقديم استجابات بحق أحد من الوزراء، أو مناقشة أي وزير في قضية عامة تتعلق بوزارته، فهذا الحق الرقابي لمجلس الأعيان غير مفعّل إطلاقاً، ولم يسبق أن تم تفعيله حتى انتهاء الدورة الماضية.

كما لم يسبق لمجلس الأعيان أن طرح موضوعاً عاماً للمناقشة في جلسات مفتوحة تحت القبة، وإنما اكتفى بإجراء مناقشات في قضايا عامة خلال جلسات غير رسمية مغلقة، رغم أن النظام الداخلي للأعيان يشير إلى حق عضو مجلس الأعيان بأن يثير أي موضوع يتعلق بالأمور والقضايا العامة تحت القبة، كما يجوز لخمسة أعضاء أو أكثر أن يتقدموا إلى المجلس بطلب مناقشة أي من الأمور والقضايا العامة.

ومن الأمور الرقابية التي يمتلكها مجلس الأعيان أيضاً، حق تلقي العرائض والشكاوى حول هموم وقضايا المواطنين الخاصة والعامة. وحتى انتهاء الدورة العادية الأخيرة لم يتلق مجلس الأعيان شكاوى مواطنين فرادى، واكتفى رئيس المجلس وبعض اللجان بالاستماع لبعض القطاعات أثناء مناقشة قانون يتعلق بهذه الشريحة أو تلك، كقانون نقابة الصحفيين مثلاً، أو الضمان الاجتماعي، أو قوانين ذات صلة بالحريات كمنع الإرهاب.

ورغم زيادة عدد الأعيان ووصولهم إلى 75 عيناً، إلا أن أمانة المجلس استطاعت توفير مكاتب خاصة لكل عين ومرفق بالمكتب جهاز كمبيوتر موصول بشبكة الإنترنت، فيما تقدم الأمانة العامة للعين عند السفر ملفاً خاصاً عن طبيعة المهمة التي أوفد لها، بينما يعتمد العين على جهده الذاتي في البحث والتقصي حول مشاريع القوانين التي يجري بحثها رغم وجود دوائر قانونية ومالية في مجلس الأعيان، إلا أن تلك الدوائر لا تقدم للأعيان استشارات قانونية أو مالية، وتكون مهمتها غالباً متابعة التشريعات وما ينجز في لجان المجلس، ولذلك غالباً لا يطلب الأعيان تلك الاستشارات.

وكما هو مبين في الجدول (5)، فقد وجه مجلس الأعيان خلال عمر الدورة العادية الأولى 17 سؤالاً للحكومة في مواضيع مختلفة أجابت عنها الحكومة، وتوزعت على عدد قليل من الأعيان، وكان النصيب الأكبر من الأسئلة للعين م. علاء البطاينة الذي وجه خمسة أسئلة لوزراء مختلفين حول قضايا متعددة، فيما

وجه العينان هيفاء النجار وم. هشام الشراري ثلاثة أسئلة، ود. عادل الطويسي سؤالين، بينما اكتفى الأعيان د. تيسير الصمادي ود. هيام كلمات وتوفيق كريشان ومحمد عودة نجادات بسؤال واحد.

وتركز الجزء الأكبر من الأسئلة على قضايا وطنية عامة مقابل عدد محدود له طابع محلي. أما الأسئلة التي تناولت قضايا عامة، فقد غطت بشكل خاص مواضيع ذات صلة بالطاقة والطاقة البديلة والمشروع النووي الأردني، وأخرى ذات صلة باستهلاك الكهرباء والطرق والسكك الحديدية والجامعة الملكية للعلوم الطبية وتأمين الأموال للخزينة وتشريعات الرسوم الحكومية، وغيرها.

ويجوز لمجلس الأعيان توجيه الاستجابات، إذ يجوز لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان أن يوجه للوزراء استجابات ويقصد بالاستجابات محاسبة الوزراء أو أحد الوزراء على تصرف له في شأن من الشؤون العامة للدولة ومناقشة سياسة الوزارة في أمر من الأمور التي تخصها وانتقادها.

**بقا، المجلس بعيداً
عن مراقبة الرأي
العامة والإعلام،
ومواصلة سياسة
غلق المجلس أمام
الصحفيين، يضعف
دوره الرقابي
ويجعله دوراً
وظيفياً، ويفقده
النكهة السياسية
الإصلاحية في أدا.
دوره التشريعي.**

وناقش أعضاء المجلس في لقاء تشاوري ثالث موضوع التعليم العالي حيث عرض العين د. وجيه عويس أهم ملامح الخطة التنفيذية لاستراتيجية قطاع التعليم العالي التي تم إقرارها عام 2008 وضرورة تنفيذ بنودها المختلفة لما تشكله الاختلالات التي يعاني منها القطاع من خطر على الوطن.

وعقد الأعيان اجتماعاً تشاورياً رابعاً تم فيه الاستماع لعرض قدمه العين د. كمال ناصر حول المركز القانوني لمدينة القدس وفق قرارات الشرعية الدولية بشأنها، مبيناً بطلان إجراءات إسرائيل في القدس المحتلة كون الاحتلال لا يصنع سيادة .

وعقد مجلس الأعيان لقاء تشاورياً خامساً له حول موضوع العنف المجتمعي بأبعاده المختلفة في ضوء عرض قدمه العين م. موسى المعاينة حول الظاهرة من حيث الأسباب وسبل مواجهتها والحد من تنامي العنف المجتمعي بنوعيه الجسدي واللفظي.

وبخلاف اللقاءات غير الرسمية الخمسة التي عقدها مجلس الأعيان في دورته الأخيرة، عُقد لقاء غير رسمي بعد انتهاء أعمال الدورة خصص لمناقشة أنظمة الانتخاب لمجلس النواب.

يفسر رئيس مجلس الأعيان عبد الرؤوف الروابدة سر عقد اللقاءات التشاورية لأعضاء المجلس لجهة الاطلاع على كل ما هو جديد في الشأن العام، وتقديم تصورات على شكل توصيات للحكومة إن لزم الأمر في مواضيع مفصلية ومثال ذلك العنف المجتمعي، والطاقة وخلافه.

بالمقابل يعتقد أعيان أن مثل تلك اللقاءات تأتي في إطار تعزيز المعرفة حول مفاصل متعددة ومختلفة، ومثال ذلك اللقاء التشاوري الذي عُقد حول الحرب الإلكترونية، ومعرفة ما يدور في العالم من تطورات.

وهنا يتوجب أن يسجل أن حضور الأعيان لمكاتبتهم لا يوازي حضور النواب، فالعين يحضر إما لاجتماع لجنة أو لاجتماع غير رسمي أو لجلسة تحت القبة، وغالباً لا يحضر إلا قلة من الأعيان لمكاتبتهم والجلوس فيها.

اجتماعات غير رسمية

خلال دورته الأخيرة، عقد مجلس الأعيان ستة لقاءات تشاورية غير رسمية ومغلقة خارج قبة المجلس حول قضايا سياسية وتربوية واجتماعية، منها خمسة لقاءات أثناء سير الدورة، ولقاء واحد بعد انتهاء الدورة العادية الأولى خصص لبحث الأنظمة الانتخابية لمجلس النواب.

فقد عقد المجلس لقاء تشاورياً قدم فيه العين عاطف التل عرضاً عن «الحرب الإلكترونية» والأبعاد المتعددة لها أمنياً وإستراتيجياً، بالإضافة للتطورات العالمية في هذا الموضوع.

وعُقد لقاء آخر غير رسمي عرض فيه رئيس المجلس عبد الرؤوف الروابدة لمحاور حديث الملك عبدالله الثاني أمام رئيس وأعضاء المكتب الدائم لمجلس الأعيان والنواب، ورئيس المجلس القضائي، ورئيس المحكمة الدستورية بحضور رئيس الوزراء ورئيس الديوان الملكي.

وخلال اللقاء، قال الروابدة للأعيان إنه كان واضحاً من اللقاء موقف الأردن الحقيقي من المفاوضات الجارية بالوقوف إلى جانب الأشقاء الفلسطينيين للوصول إلى حقهم في تقرير مصيرهم وإقامة دولتهم المستقلة وعاصمتها القدس وحماية مصالح الدولة الأردنية في جميع الأمور المتصلة بقضايا الوضع النهائي ومنها حقوق اللاجئين الذين يتمتعون بالجنسية الأردنية، وفق القرارات الدولية.

توصيات

إن اكتفاء مجلس الأعيان بعقد لقاءات مغلقة غير رسمية ومناقشة قضايا عامة لا يعفي المجلس من أن أعضائه معينين ومتعارف على مجلسهم بأنه «مجلس الملك»، وبالتالي فإن مجلس الأعيان بات مطلوباً منه الخروج من عباءة الدفاع عن كل ما تقوم به الحكومات والذهاب لتحقيق الفكر الإصلاحي الذي يتحدث عنه الملك في كل افتتاح لأعمال الدورات البرلمانية، إذ لم يسجل حتى الآن أن قام المجلس بمبادرة تعزز هذا المنطلق، ولم ينحُ باتجاه تعزيز هذا المفهوم من خلال مناقشة قوانين إصلاحية واقتراح أخرى.

المطلوب أن يثبت مجلس الأعيان أنه مُعين للملك على دفع عجلة الإصلاح للأمام وتقديم ما يعزز هذا الفكر والرؤية الملكية، وأن يكون له دور في إعانة الملك في ذلك.

كما أن حجم تفعيل الدور الرقابي لمجلس الأعيان ما زال دون المأمول، فلا يوجد تفعيل للاستجابات ولا لعقد جلسات المناقشة العامة المفتوحة ولا لحق توجيه الأسئلة، كما أن بقاء المجلس بعيداً عن مراقبة الرأي العام والإعلام، ومواصلة سياسة غلق المجلس أمام الصحفيين، يضعف دوره الرقابي ويجعله دوراً وظيفياً، ويفقده النكهة السياسية الإصلاحية في أداء دوره التشريعي.

ملاحق

ملحق (1)

أعضاء مجلس الأعيان السادس والعشرين

دولة الدكتور عبد الرؤوف الروابدة

معالي الدكتور ياسين محمد الحسبان

دولة السيد فيصل عاكف الفايز

معالي المهندس عاطف محمد التل

دولة الدكتور معروف البخيت

معالي المهندس وجيه طيب عزايزة

دولة السيد سمير زيد الرفاعي

معالي الدكتور محمد بركات الزهير

معالي السيد مروان الحمود

معالي الدكتور ياسين مهيب الخياط

معالي الدكتور رجائي المعشر

معالي الدكتور شبيب فرح عماري

معالي المهندس علي محمد السحيمات

معالي السيد يوسف كاسب الجازي

معالي الدكتور جواد أحمد العناني

معالي السيد بسام سلامة حدادين

معالي الدكتور عبدالله أحمد عويدات

سعادة السيد محمد صامد الرقاد

معالي الدكتور طاهر حمدي كنعان

سعادة السيد أسامة أحمد الملكاوي

معالي السيد هشام فايز الشراري

سعادة السيد محمد مسلم الأزايد

معالي الدكتور بسام خليل الساكت

سعادة السيدة مي حمدي أبو السمن

معالي السيد إبراهيم عبدالرحمن الغبابشة

سعادة الدكتورة نوال الفاعوري

معالي الدكتور محمد محمود الصقور

سعادة الدكتور جعفر الحنيطي

معالي السيد عادل ارشيد

سعادة الدكتورة هيام كلمات

معالي السيد محمد أحمد الذويب

سعادة السيدة هيفاء النجار

سعادة السيدة إملي عيسى نفاع
معالي السيدة أسمى حنا خضر
سعادة الدكتور هاشم حمدان أبو حسان
معالي الدكتور تيسير رضوان الصمادي
سعادة الدكتور عبدالله يونس البشير
معالي المهندس خالد أنيس الإيراني
سعادة الدكتور محمد إبراهيم عبيدات
معالي الدكتور عادل عيسى الطويسي
سعادة الدكتور مهند صلاح العزة
معالي المهندس شحادة أبو هديب
سعادة السيد زياد بهجت الحمصي
معالي المهندس علاء عارف البطاينة
سعادة السيد سمير محمد قردن
معالي المهندس موسى المعايطلة
سعادة السيد ياسر حسين العتوم
معالي الدكتور وجيه موسى عويس

ملحق (2) :

قرار المحكمة الدستورية رقم 1 لسنة 2014

قرار تفسير رقم 1 لسنة 2014 الصادر عن المحكمة الدستورية المنعقدة برئاسة السيد طاهر حكمت وعضوية السادة: مروان دودين، فهد أبو العثم النسور، أحمد طبيشات، د. كامل السعيد، فؤاد سويدان، يوسف الحمود، د. عبد القادر الطورة، د. محمد سليم الغزوي.

بناء على طلب مجلس النواب في جلسته المنعقدة بتاريخ 2014/2/12، فقد اجتمعت المحكمة لتفسير المادة (92) من الدستور على ضوء ما ورد في المادة (89) منه لبيان ما يلي:

معالي السيد توفيق محمود كريشان
سعادة المهندس محمد درويش الشهبان
معالي السيد عبدالإله الخطيب
سعادة السيد محمد عيد البندقجي
معالي السيدة سلوى المصري
سعادة الدكتور زيد الكيلاني
معالي المهندس منير حسني صوبر
سعادة المهندس خالد أبو العز
معالي السيد محمد عودة انجادات
سعادة السيد عواد سليم المساعيد
معالي الدكتور كمال ناصر برهم
سعادة السيد حسن عبد الرحيم أبو نعمة
معالي الدكتور هاني فوزي الملقى
سعادة الدكتور صفوان سميح طوقان
معالي السيد نايف سعود القاضي
سعادة السيد عبدالله محمد العيون
معالي المهندس هاشم محمد الشبول
سعادة السيد أديب محمد الجلامدة
معالي الدكتور محمد أحمد الحلايقة
سعادة الدكتورة رائدة جياذ القطب
معالي السيد صالح حمد القلاب
سعادة الدكتور غازي صالح البقاعين
معالي السيد محمد جواد حديد
سعادة السيد عوني محمد العدوان
معالي الدكتور عبد علي الشخانية
سعادة السيدة تغريد مصطفى حكمت
معالي السيد حيدر محمود حيدر

القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين ما عدا الرئيس الذي عليه أن يعطي صوت المرجح عند تساوي الأصوات.

وأن المادة (91) من الدستور تنص على ما يلي:

«يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك».

وأن المجلس العالي لتفسير الدستور، بقراره رقم (1) لسنة 1955، بشأن بيان مدى حق مجلس النواب في تعديل مشاريع القوانين التي تعرض عليه من رئيس الوزراء بمقتضى المادة (91) من الدستور؛ قد خلص إلى «أن المقصود من - كلمة - التعديل الذي نصت عليه المادة (91) هو التعديل الذي ينحصر في حدود أحكام مشروع القانون وفي نطاق أهدافه ومراميه سواء أكان ذلك بالزيادة أو النقصان ولا يجوز أن يتناول التعديل أحكاماً جديدة لا صلة لها بالنواحي والغايات التي وضع المشرع من أجلها».

وأن المجلس العالي لتفسير الدستور، بقراره رقم 1 لسنة 1974، قد عرض لهذا الموضوع (حق مجلس النواب في تعديل مشروع القانون بالمعنى المنصوص عليه بالمادة (91) من الدستور) ثانية - في سياق آخر ومناسبة أخرى؛ وخلص إلى «أن التعديل الذي يملك مجلس النواب إدخاله على أي قانون تعرضه الحكومة عليه يجب أن ينحصر في حدود أحكام المشروع وفي نطاق غاياته ومراميه».

وحيث أن المستفاد من نصوص المواد الدستورية الثلاث المشار إليها أعلاه أن مجلس الأعيان يتمتع بالصلاحيات ذاتها التي يتمتع بها مجلس النواب بشأن مشاريع القوانين سواء «بقبولها أو تعديلها أو رفضها» وعلى ضوء ما يقرره

1. المقصود بعبارة «لبحث المواد المختلف فيها» الواردة في المادة (92) من الدستور، وما إذا كانت تجيز لأعضاء مجلسي الأعيان والنواب في الجلسة المشتركة تبني مقترحات جديدة للمواد المختلف فيها، أم أن حق مجلس الأمة في الجلسة المشتركة مقصور فقط على التصويت على قرار مجلس النواب أو الأعيان بشأن هذه المواد.

2. المقصود بالأغلبية المطلوبة لإقرار المواد المختلف فيها في الجلسة المشتركة لمجلس الأمة، وما إذا كانت - هذه - الأغلبية المطلوبة هي الأغلبية المطلقة أم أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين.

بعد المداولة والتدقيق واستعراض نصوص الدستور وما صدر بشأنها من قرارات تفسير، واستخلاص ما يتعلق بالسؤال المطروح؛ نجد ما يلي:

أن المادة (92) من الدستور تنص على أنه «إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلاً أو غير معدل يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المختلف فيها، ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين، وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة آنفاً لا يقدم مرة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها».

وأن المادة (89) من الدستور تنص على ما يلي:

1. بالإضافة إلى الأحوال التي يجتمع فيها مجلسا الأعيان والنواب بحكم المواد 29 و34 و79 و92 من هذا الدستور فإنهما يجتمعان معاً بناءً على طلب رئيس الوزراء.

2. عندما يجتمع المجلسان معاً يتولى الرئاسة رئيس مجلس الأعيان.

3. لا تعتبر جلسات المجلسين مجتمعين قانونية إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين وتصدر

(92) من الدستور بشأن الأغلبية بإصدار القرار المشترك وفقاً لأحكامها هو الأولى بالتطبيق، وهي أغلبية (أكثرية) ثلثي الأعضاء الحاضرين. مع ملاحظة أن انعقاد الجلسة يكون بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين وفقاً للنص العام الوارد في الفقرة (3) من المادة (89) من الدستور لعدم ورود نص خاص في المادة (92) منه بخصوص انعقاد الجلسة.

ولذا، وبناء على ما تقدم، وللإجابة على السؤال المطروح بشقيه وفي حدودهما، نقرر ما يلي:

1. إن صلاحية مجلس الأمة (الأعيان والنواب) في الجلسة المشتركة «لبحث المواد المختلف فيها» وفقاً لأحكام المادة (92) من الدستور، ليست مقصورة فقط على التصويت على قرار مجلس النواب أو الأعيان بشأن هذه المواد، وإنما يجوز له مناقشة تلك المواد المختلف فيها وتبني مقترحات جديدة لها في حدودها وفي نطاق أهدافها ومراميتها وبما ينسجم مع المواد المتفق عليها وضمن سياقها.

2. إن الأغلبية المطلوبة لإقرار المواد المختلف فيها في الجلسة المشتركة لمجلس الأمة وفقاً لأحكام المادة (92) من الدستور هي أغلبية (أكثرية) ثلثي الأعضاء الحاضرين، على اعتبار أن الجلسة المشتركة لمجلس الأمة منعقدة بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء كل من مجلسي الأعيان والنواب.

قراراً بالأغلبية صدر في 16 جمادى الأولى 1435 الموافق 17 آذار 2014 م.

مجلس النواب بهذا الخصوص باعتبار مجلس الأعيان يأتي في مرحلة تالية لدور مجلس النواب، ومراعاة انحصار هذه الصلاحيات لكلا المجلسين (الأعيان والنواب) عند تداول الأدوار في حالة رفض أحدهما ما يقرره الآخر كلياً أو جزئياً. وبالتالي فإن حق مجلس الأعيان في تعديل مشروع القانون - كحق مجلس النواب حسبما جاء في قراري التفسير المشار إليهما أعلاه - ينحصر في حدود أحكام مشروع القانون وفي نطاق أهدافه ومراميه.

وإذا كانت هذه الصلاحية معطاة لكل من مجلسي الأعيان والنواب على انفراد، فمن باب أولى أن تكون هذه الصلاحية ذاتها، لهما مجتمعين في حال اختلافهما وانعقاد جلستهما المشتركة لبحث المواد المختلف فيها ومناقشتها وتبني مقترحات جديدة لتلك المواد المختلف فيها في حدود أحكامها وفي نطاق أهدافها ومراميتها.

هذا من ناحية الشق الأول للسؤال. ومن ناحية الشق الثاني منه بشأن الأغلبية لإقرار المواد المختلف فيها وفقاً للمادة (92) من الدستور المطلوب تفسيرها بهذا الخصوص؛ فقد جاء النص صريحاً خاصاً في هذه المادة على «أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين»، بينما جاء في الفقرة (3) من المادة (89) من الدستور على أن «تصدر القرارات - عن مجلسي الأعيان والنواب مجتمعين - بأغلبية أصوات الحاضرين ما عدا الرئيس الذي عليه أن يعطي صوت الترجيح عند تساوي الأصوات». وهذا النص عام يتعلق بالقرارات الصادرة عن مجلس الأمة في جلساته المشتركة على وجه العموم.

وحيث أن الخاص يقيد العام ويؤخذ بالنص الخاص في الحدود التي ورد فيها، وبالتالي فإن ما جاء في المادة