

# الكتل والائتلافات النيابية في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني

إعداد:

د. ليث نصراوي

الناشر:

مؤسسة فريدريش إيبيرت- مكتب عمان

كانون الأول 2018

عمان، الأردن

# الكتل والائتلافات النيابية في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني

إعداد:

د. ليث نصراوين

كانون الأول 2018

عمان، الأردن

المملكة الأردنية الهاشمية  
رقم الإيداع لدى المكتبة الوطنية  
(2018/12/6028)

328.565

نصراوين، ليث كمال  
الكتل والائتلافات النيابية في النظام الدلخلي لمجلس النواب الأردني / ليث كمال  
نصراوين.- عمان: مؤسسة فريدريش إيبرت، 2018  
(26) ص.  
ر. إ. : 2018/12/6028.  
الواصفات: /النظام الداخلي//الهيئات التشريعية//القانون الدستوري//الأردن/  
يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفه ولا يعبر هذا المصنف عن رأي دائرة المكتبة  
الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى.



الناشر مؤسسة فريدريش إيبرت ، مكتب الاردن والعراق

مؤسسة فريدريش إيبرت - مكتب عمان

صندوق بريد: 941876

عمان 11194، الأردن

هاتف: +962 6 5008335

فاكس: +962 6 5696478

البريد الإلكتروني [fes@fes-jordan.org](mailto:fes@fes-jordan.org)

الموقع الإلكتروني [www.fes-jordan.org](http://www.fes-jordan.org)

صفحة الفيسبوك [www.facebook.com/FESAmmanOffice](https://www.facebook.com/FESAmmanOffice)

غير مخصص للبيع

© مؤسسة فريدريش إيبرت ، مكتب عمان

جميع الحقوق محفوظة. لا يمكن إعادة طبع ، نسخ أو استعمال أي جزء من هذه المطبوعة من دون اذن مكتوب من الناشر.

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

الرقم المعياري: 978-9957-484-90-3

## جدول المحتويات

6.....	مقدمة
8.....	إجراءات تسجيل الكتل والائتلافات النيابية
11.....	الجهة الإدارية التي تتبع لها الكتل النيابية في النظام الداخلي لمجلس النواب
13.....	أحكام العضوية في الكتل النيابية والانسحاب منها
16.....	دعم الكتل والائتلافات النيابية
18.....	النواب المستقلين عن الكتل النيابية
19.....	رؤى وتطلعات مستقبلية للكتل والائتلافات النيابية في مجلس النواب الأردني
26.....	المصادر والمراجع
28.....	عن المؤلف
28.....	مؤسسة فريدريش ايبرت - مكتب عمان



## مقدمة

يقوم النظام الدستوري الأردني على مبدأ الفصل بين السلطات، والذي قوامه وجود سلطات ثلاثة مستقلة عن بعضها البعض، لكل منها اختصاصاتها والأشخاص القائمين على إدارتها. إلا أن هذا الفصل بين السلطات ليس بالجامد، بل هو فصل مرن يفرض نوعاً من التعاون والتداخل في الصلاحيات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بشكل يحقق التوازن بينهما ويحول دون هيمنة سلطة على الأخرى.

تتألف السلطة التشريعية في الدستور الأردني من مجلس الأمة والملك وفق أحكام المادة (25) من الدستور، ويضم مجلس الأمة مجلس الأعيان المعين من الملك، ومجلس النواب المنتخب في الشعب. أما السلطة التنفيذية، فتتألف من الملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام الدستور عملاً بأحكام المادة (26) من الدستور. ويتألف مجلس الوزراء من رئيس وعدد من الوزراء حسب الحاجة والمصلحة العامة، حيث يتفرد الملك في اختيار رئيس الوزراء وإقالته وقبول استقالته، وفي تعيين الوزراء وإقالتهم وقبول استقالاتهم وذلك بناء على تنسيب رئيس الوزراء. وهذا الأسلوب الدستوري في تشكيل الحكومات في الأردن سببه الغياب الكامل لمفهوم الحكومة البرلمانية والتي تتشكل دستورياً من الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية.

وفي ظل الوضع السياسي الحالي في الأردن الذي لا يسمح بتطبيق مفهوم الحكومة البرلمانية، برزت على الساحة الدستورية فكرة تفعيل دور الكتل والائتلافات النيابية بين أعضاء مجلس النواب، بحيث تكون نواة أولية للمضي قدماً في تكريس دور البرلمان في تشكيل الحكومات. فأهمية الكتل والائتلافات النيابية تنبع من اعتبارها البديل الدستوري المتوفر للأحزاب السياسية، حيث تقوم فكرتها على تجميع النواب لبعضهم البعض على أساس فكري أو برمجي أو حتى عقائدي بعد نجاحهم في الانتخابات، فيتحول العمل البرلماني لعمل كتلوي جماعي بدلاً من أن يكون فردياً لا يحقق الفائدة أو الغاية المرجوة منه.

إلا أن المنتفع لواقع الكتل والائتلافات النيابية في المجالس التشريعية السابقة، يجد بأنها لم تكن في يوم من الأيام على المستوى المرجو منها، فالكتل النيابية عرفت بأنها ذو طبيعة مؤقتة ينتهي دورها بعد حسم نتيجة انتخابات رئاسة مجلس النواب وأعضاء المكتب الدائم فيه. كما أنها تمتاز بعدم ثبات الأعضاء فيها وسرعة انتقالهم بين الكتل بشكل أضحت معه هذه التجمعات النيابية كالكتل الرملية دائمة الحركة.

وعلى صعيد تقنين النصوص الناظمة لتشكيل وعمل الكتل النيابية، نجد بأنه قد تم النص عليها لأول مرة في النظام الحالي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 وذلك في الفصل الخامس منه في المواد من (25) وحتى (35)<sup>1</sup>، حيث عدل هذا النظام في عام 2014 وذلك لإضافة أحكام قانونية تتعلق بتشكيل الائتلافات النيابية من تجمع كتلتين نيابيتين أو أكثر.<sup>2</sup>

من هنا، ستحاول هذه الورقة البحثية إلقاء الضوء على النصوص القانونية ذات الصلة بإنشاء وتأسيس الكتل والائتلافات النيابية في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، وذلك من حيث إجراءات تسجيلها ابتداءً والجهة الإدارية التي تتبع لها ضمن هيئات المجلس، بالإضافة إلى القواعد القانونية ذات الصلة بالعضوية في الكتل النيابية والانسحاب منها. كما ستطرق هذه الدراسة إلى الدعم المتوقع من مجلس النواب للكتل والائتلافات النيابية، وطبيعته، ومدى وجود قواعد قانونية واضحة تنظمه، بالإضافة إلى الأحكام القانونية الخاصة بالنواب المستقلين الذين يصر النظام الداخلي لمجلس النواب على معاملتهم ككتلة نيابية وذلك لغايات الحقوق والتمثيل.

وأخيراً، تُختتم ورقة السياسات هذه بتقديم تصورات ورؤى مستقبلية لتجربة الكتل والائتلافات النيابية في الأردن من خلال تقديم مقترحات وأفكار قابلة للتطبيق من شأنها تعزيز دور الكتل النيابية في النظام الدستوري الأردني، وذلك من منظور مقارنة مع تجربة بعض الدول الأجنبية والعربية في مجال الكتل والائتلافات النيابية كفرنسا وتونس والمغرب. ولهذه الغاية سيتم تقسيم ورقة السياسات هذه على النحو التالي:

#### أولاً: إجراءات تسجيل الكتل والائتلافات النيابية

ثانياً: الجهة الإدارية التي تتبع لها الكتل النيابية في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني

ثالثاً: أحكام العضوية في الكتل النيابية والانسحاب منها

رابعاً: دعم الكتل والائتلافات النيابية

خامساً: النواب المستقلين عن الكتل النيابية

سادساً: رؤى وتطلعات مستقبلية للكتل والائتلافات النيابية في مجلس النواب الأردني

<sup>1</sup> النظام منشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (5247) على الصفحة (4887) الصادر بتاريخ 2013/10/20.

<sup>2</sup> النظام المعدل منشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (5286) على الصفحة (3036) الصادر بتاريخ 2014/5/15.

## إجراءات تسجيل الكتل والائتلافات النيابية

لقد وردت إجراءات تسجيل الكتل والائتلافات النيابية ضمن الفصل الخامس من النظام الداخلي لمجلس النواب، وتحديدا في المادة (25) منه التي تنص بالقول "أ- يحق لكل مجموعة من النواب لا يقل عددها عن (10%) من أعضاء المجلس تشكيل كتلة نيابية. ب- يحق لكتلتين أو أكثر تشكيل ائتلاف نيابي". كما ألزمت المادة (26) من النظام الداخلي كل كتلة أو ائتلاف نيابي أن تضع نظاما خاصا به لتنظيم عمله، وأن يودع لدى الأمانة العامة خلال ثلاثين يوما من بداية الدورة العادية.

ولغايات استكمال تشكيل الكتل النيابية، فقد ألزمت المادة (27) من النظام الداخلي كل كتلة نيابية أن تنتخب رئيسا ونائبا للرئيس ومقررا لها وناطقا اعلاميا باسمها، على أن تبلغ رئيس مجلس النواب بتشكيلها واسمها وأسماء أعضائها ورئيسها ونائبه ومقررها والناطق الاعلامي باسمها ونظامها الخاص، وذلك عملا بأحكام المادة (28) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

إن الملاحظ فيما يتعلق بتشكيل الكتل في النظام الداخلي لمجلس النواب أنه مرتبط بنسبة معينة من عدد أعضاء مجلس النواب لا تقل عن (10%) منهم، وليس بعدد ثابت من الأعضاء، وهذا ما يجعل من هذا الحكم ثابت لا يتأثر بأي تغيير قد يطرأ على عدد أعضاء المجلس النيابي زيادة أو نقصانا. هذا مع ضرورة الإشارة إلى أن الصياغة التشريعية المثلى للنص السابق تقتضي شطب مصطلح "عددها" في المادة (25) من النظام والاستبدال بها عبارة "نسبتها".

وعلى خلاف باقي الأنظمة النيابية المقارنة، لم يشترط النظام الداخلي لمجلس النواب وجود نسبة معينة من النساء والشباب في تشكيل الكتل النيابية وفي هيئاتها الإدارية، هذا على خلاف الوضع في المغرب حيث تنص المادة (64) من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي بالقول "تخصص وجوبا تمثيلية للنساء والشباب بمكاتب الفرق والمجموعات النيابية، وكذا في النسب المخصصة لكل فريق أو مجموعة في أجهزة المجلس وأنشطته".<sup>3</sup>

وعن النظام الخاص الذي تكون كل كتلة نيابية ملزمة بإعداده لغايات تنظيم عملها، نجد بأن النظام الداخلي لمجلس النواب لم يتضمن أي إشارة إلى الموضوعات أو المسائل التي يجب أن تُضمّن الكتل نظامها الأساسي. وهذا ما من

<sup>3</sup> النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام 2017، الذي راقبت عليه المحكمة الدستورية وفق أحكام الدستور بموجب قرارها رقم 65/17 الصادر تاريخ 2017/10/30.

شأنه أن يتسبب في اختلافات بين الكتل النيابية فيما يتعلق بالأحكام الواردة في أنظمتها الأساسية ذات الصلة بأحكام العضوية فيها، وتلك المتعلقة بانتخاب رئيس الكتلة ونائبه والمقرر والناطق الاعلامي لكل منها، حيث ستختلف المدة الزمنية لرئاسة الكتل باختلاف نظامها الأساسي، بالإضافة إلى اختلاف القواعد القانونية الناظمة لحالات سقوط العضوية في الكتلة النيابية والانسحاب منها.<sup>4</sup>

كما لم يتضمن النظام الداخلي لمجلس النواب أي إلزامية على الكتل النيابية بأن تُضمّن نظامها الأساسي أحكاما تتعلق بالأفكار والمبادئ الأيديولوجية التي تقوم عليها، والكيفية التي ستشارك فيها الكتلة في أنشطة المجلس وأعماله النيابية. هذا على خلاف الوضع في النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي الذي رسم الخطوط العريضة للوائح الداخلية التي تضعها الفرق والمجموعات النيابية في المادة (60) بالقول "تضع الفرق والمجموعات النيابية لوائحها الداخلية التي تحدد على وجه الخصوص طرق التدبير الديمقراطي والمشاركة الفعالة في أنشطة المجلس وفق مقتضيات هذا النظام الداخلي".

من هنا، تبرز الحاجة إلى تأطير عمل الكتل والائتلافات النيابية من خلال تضمين النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني خطوطا عريضة ومبادئ أساسية يجب على الكتل النيابية أخذها بعين الاعتبار عند وضع النظام الأساسي لها. كما يجب تضمين النظام الداخلي لمجلس النواب نصوصا قانونية تركز مبدأ حوكمة الكتل النيابية واخضاعها للمساءلة والرقابة، وذلك من خلال النص صراحة على مبادئ الشفافية والعلنية في التعاطي مع أي تبرعات أو دعم مالي يمكن أن تتلقاه الكتلة النيابية، بحيث تكون ملزمة بالإعلان عنه ونشر حساباتها المالية السنوية. وفي هذا الإطار نشير إلى ما جاء في النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي الذي ينص في المادة (40) منه بالقول "يتعين على كل فريق أو مجموعة نيابية استفادت من الدعم المالي تقديم جميع الوثائق المثبتة للنفقات التي تم صرفها لمكتب المجلس عند نهاية كل سنة مالية".

وضمن إطار حوكمة الكتل النيابية في الأردن، نشير إلى أن النظام الداخلي لمجلس النواب قد اشترط أن يتم ايداع نسخة من النظام الأساسي للكتل والائتلافات النيابية لدى الأمانة العامة لمجلس النواب خلال ثلاثين يوما من بداية الدورة العادية. وهذا الحكم يثير تساؤلا قانونيا حول الوقت الزمني الذي تعتبر فيه الكتلة النيابية مشكلة والإجراءات القانونية المتعلقة بإشهارها والإعلان عنها. فالنظام الداخلي لمجلس النواب لم يتضمن أي حكم يتعلق بإشهار الكتلة أو الائتلاف النيابي

<sup>4</sup> لقد تم إعداد مسودة نظام داخلي موحد للكتل النيابية لعام 2018 يتضمن أحكاما عامة مشتركة تتعلق بتشكيل الكتلة ابتداء وإدارتها وآلية عقد اجتماعاتها ومهام كل من أعضاء مكتب الكتلة، وحالات فقدان العضوية، إلا أنه غير ملزم للكتل النيابية بموجب أي نص قانوني.

من قبل مجلس النواب، أو حتى الإعلان عن أي تغيير أو تعديل قد يطرأ على تشكيلها أو على النظام الأساسي لها. بل اقتصر النظام الداخلي على مجرد إلزام الكتلة بإيداع نسخة من نظامها الأساسي لدى الأمانة العامة خلال (30) يوم من بداية الدورة العادية. من هنا يثور التساؤل حول الطبيعة القانونية للكتلة قبل اتخاذ هذا الإجراء، وفيما إذا كان يحق لها انتخاب رئيسها ونائبها والمقرر الخاص بها وباقي المناصب الأخرى فيها قبل عملية الإيداع.

وكذلك الحال عند إجراء أي تغيير في عدد أعضاء الكتلة النيابية أو في نظامها الأساسي، حيث اشترط النظام الداخلي لمجلس النواب ضرورة إعلام رئيس المجلس بذلك عملاً بأحكام المادة (32) من النظام الداخلي التي تنص بالقول "تبلغ الكتلة رئيس المجلس خطياً بكل ما يطرأ على عضويتها من زيادة أو نقصان، وأي تغييرات تحصل على المواقع فيها وعلى النظام الخاص بها". إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب لم يقيد الكتلة النيابية بفترة زمنية معينة لكي تقوم بتبليغ رئيس المجلس بالتغييرات التي طرأت في عضويتها وفي نظامها الأساسي، كما لم يحدد النظام الأثر المترتب على عدم اتباع مثل هذا الإجراء.

إن النظام الداخلي لمجلس النواب لم يكرس مبدأياً الإشهار والإعلان عن تشكيل الكتل والائتلافات النيابية ابتداءً، وعند حدوث أي تعديل أو تغيير في عضويتها أو في نظامها الأساسي. هذا على خلاف الوضع في الأنظمة البرلمانية المقارنة التي تفرض على رئيس مجلس النواب الإعلان عن ولادة الكتل والائتلافات النيابية، وعن أي تغييرات قد تطرأ عليها، وذلك بشكل رسمي خلال جلسات المجلس، مع ضرورة نشر ذلك الإشهار في الجريدة الرسمية حسب الأصول.

وفي هذا المجال، نشير إلى موقف المشرع المغربي الذي أكد في المادة (60) من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي بالقول "يعلم رئيس المجلس عن أعضاء الفرق والمجموعات النيابية، وعن تسميتها وأسماء رؤسائها ونوابهم، ثم يأمر بنشرها مع أسماء النواب غير المنتسبين للفرق والمجموعات النيابية في الجريدة الرسمية". وكذلك الحال في النظام الداخلي لمجلس الشعب التونسي الذي يتضمن أحكاماً تدعو إلى الإشهار والإعلان عن تشكيل الكتل النيابية، وعن أي تغيير قد يطرأ على العضوية فيها، وذلك في المادة (36) منه التي تنص بالقول "يعلم رئيس مجلس نواب الشعب في أول جلسة عامة تلي إيداع التصريح المنصوص عليه بالفصل (83) من هذا النظام الداخلي عن تركيبة الكتلة النيابية المعنية، ويأذن بنشر قائمتها بالرائد الرسمي لمداومات مجلس نواب الشعب".<sup>5</sup> كما تنص المادة (39) من النظام الداخلي لمجلس الشعب

<sup>5</sup> النظام الداخلي لمجلس الشعب التونسي لعام 2015 المنشور في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد (16) لسنة 158 بتاريخ 24

التونسي بالقول "يتولى رئيس المجلس الإعلان عن التغييرات المتعلقة بالكتل في الجلسة العامة الموالية لتاريخ اتصاله بإعلام في شأنها، ويأذن بنشرها بالرائد الرسمي لمداومات مجلس الشعب".

خلاصة القول، أن هناك حاجة ماسة لتعديل النظام الداخلي لمجلس النواب لصالح تكريس مبدأ الإشهار والعلانية في التعامل مع الكتل النيابية منذ تشكيلها وخلال فترة عملها، وما قد يرافق ذلك من تغيير في أشخاص القائمين على إدارتها أو على أحكام نظامها الأساسي. فيجب أن يتم النص صراحة على واجب رئيس مجلس النواب الإعلان الرسمي عن ولادة الكتلة النيابية في أول جلسة برلمانية، وعن كافة التغييرات التي قد تطرأ عليها، مع ضمان نشر جميع هذه الإعلانات والإشهارات في الجريدة الرسمية.

وعند الحديث عن تشكيل الكتل النيابية، تجدر الإشارة إلى أنه وعلى الرغم من أن الفصل الخامس من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني يحمل عنوان "الكتل والائتلافات النيابية"، إلا أن النظام الداخلي لم يتضمن أي إشارة أو حكم يتعلق بطبيعة الائتلافات النيابية، وإدارتها وكيفية ممارستها لمهام عملها. فالنظام الداخلي قد خلا من أي نص قانوني يتعلق بالائتلافات النيابية باستثناء ما جاء في المادة (25/ب) من أنه يحق لكتلتين أو أكثر تشكيل ائتلاف نيابي. من هنا، تتبع الحاجة إلى تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لصالح إيجاد نصوص وأحكام قانونية خاصة تنظم عملية تشكيل الائتلافات من الكتل النيابية وإدارتها، وحقوقها وواجباتها، وما يميزها عن الكتل النيابية التي قررت عدم الاندماج والإبقاء على وضعها القانوني ككتل نيابية.

### **الجهة الإدارية التي تتبع لها الكتل النيابية في النظام الداخلي لمجلس النواب**

لقد أنشأ النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2013 جهازاً تنفيذياً جديداً هو المكتب التنفيذي، الذي يتشكل من أعضاء المكتب الدائم ورؤساء الكتل النيابية أو من يمثلها، وممثل عن النواب المستقلين إن وجدوا، وذلك عملاً بأحكام المادة (18/أ) من النظام الداخلي، حيث كان الهدف من إشراك رؤساء الكتل النيابية وممثليها في المكتب التنفيذي أن يكون بمثابة الجهاز الإداري المشرف على عمل الكتل في مجلس النواب.

إلا أن أحكام النظام الداخلي لم تجعل من المكتب التنفيذي المرجعية الأساسية في عمل الكتل والائتلافات النيابية

في الأردن، حيث تعددت الاشارات إلى الجهات والأفراد الذين ترتبط بهم هذه الكتل والائتلافات النيابية. فعند تشكيل الكتلة أو الائتلاف النيابي لأول مرة يتعين عليها أن تضع نظاما خاصا بها ليتم ايداعه لدى الأمانة العامة لمجلس النواب خلال ثلاثين يوما من بداية الدورة العادية عملا بأحكام المادة (26) من النظام الداخلي، في حين أنه عند اختيار رئيس الكتلة ونائبها والناطق الرسمي لها فإنه يتعين على الكتلة تبليغ رئيس مجلس النواب بذلك عملا بأحكام المادة (28) من النظام الداخلي.

وكذلك الحال بالنسبة لحدوث أي تغيير في عضوية الكتلة النيابية زيادة أو نقصان، أو في حال تغيير النظام الأساسي الخاص بها، فإنه يتعين على الكتلة تبليغ رئيس المجلس بذلك عملا بأحكام المادة (32) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

من هنا، يتبين الاختلاف في النظام الداخلي لمجلس النواب في تحديد المرجعية الإدارية التي تتبع لها الكتل النيابية في الأردن. فعند إنشائها، تلتزم الكتلة النيابية ايداع نسخة من نظامها الأساسي لدى الأمانة العامة لمجلس النواب، إلا أنه في حال اختيار الرئيس ونائبه، وعند إجراء أي تعديل على العضوية فيها أو على نظامها الخاص، فهي لا تشعر الأمانة العامة للمجلس بذلك، وإنما رئيس المجلس فقط.

وفيما يتعلق بتطوير شؤون العمل البرلماني من خلال الكتل النيابية، فقد ألزم النظام الداخلي رئيس الكتلة النيابية أن يقوم بالتنسيق مع رئيس المجلس حول أية أمور تتعلق بالشؤون السياسية والبرلمانية وتطوير العمل النيابي، وذلك عملا بأحكام المادة (30) من النظام الداخلي لمجلس النواب التي تنص بالقول "الرئيس الكتلة التنسيق مع رئيس المجلس فيما يتعلق بالشؤون السياسية والبرلمانية التي تقرها الكتلة وأية أمور أخرى من شأنها تطوير العمل البرلماني".

وفي مجال تقديم الدعم للكتل النيابية، فقد ربطه النظام الداخلي بجهة إدارية جديدة هي المكتب الدائم لمجلس النواب في المادة (35) التي تنص بالقول "يقدم المكتب الدائم للكتل النيابية الدعم اللازم لتمكينها من القيام بمهامها على أن يراعى في ذلك الإمكانيات المتاحة".

إن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني قد عدّد من الجهات الإدارية التي ترتبط بالكتل النيابية، فتارة ربطها بالأمانة العامة لغايات تقديم النظام الأساسي لها، وتارة أخرى ألزم الكتل النيابية بتبليغ رئيس مجلس النواب بأي تغييرات قد تحصل في العضوية زيادة أو نقصان وبأي تغيير في نظامها الأساسي. كما ألزم النظام الداخلي رؤساء الكتل النيابية

بالتنسيق مع رئيس المجلس فيما يتعلق بالشؤون السياسية والبرلمانية وتطوير العمل البرلماني، وربط الدعم المالي والإداري للكتل بالمكتب الدائم لمجلس النواب. هذا كله في غياب كامل لأي دور للمكتب التنفيذي في الإشراف على شؤون الكتل النيابية وممارسته لمهام أعمالها البرلمانية.

إن الممارسة الفضلى في هذا السياق، تفرض أن يتم توحيد المرجعية الإدارية التي تتبع لها الكتل والائتلافات النيابية في مجلس النواب الأردني وحصرها بالمكتب التنفيذي وحده فيما يتعلق بالتنسيق والتشاور بخصوص تطوير العمل البرلماني، وفي مجال الدعم المالي والإداري الذي يمكن أن يقدمه مجلس النواب للكتل النيابية، وأيضاً في مجال الإبلاغ عن أي تغييرات في العضوية أو تعديلات في النظام الأساسي للكتل النيابية. فالمكتب التنفيذي يضم في عضويته رئيس مجلس النواب وأعضاء المكتب الدائم ورؤساء الكتل النيابية الأخرى وممثلي النواب المستقلين، وهذا ما من شأنه أن يجعل من هذه الوحدة الإدارية الأكثر علماً ودارية بشؤون الكتل النيابية وحاجاتها وسبل تطوير عملها.

بالتالي، فهناك حاجة ماسة لتعديل النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لصالح النص صراحة على اختصاص المكتب التنفيذي في متابعة جميع الشؤون المتعلقة بالكتل والائتلافات النيابية، وذلك بشكل يضمن العدالة والمساواة فيما بينهم.

### **أحكام العضوية في الكتل النيابية والانسحاب منها**

تنص المادة (31) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني بالقول "لا يحق للنائب الانضمام لأكثر من كتلة نيابية واحدة ولا يحق له الانتقال من كتلة إلى أخرى إلا بعد انتهاء الدورة العادية"، كما تشترط المادة (32) من النظام عند تغيير في عضوية الكتلة النيابية أن "تبلغ الكتلة رئيس المجلس خطياً بكل ما يطرأ على عضويتها من زيادة أو نقصان وأي تغييرات تحصل على المواقع فيها وعلى النظام الخاص بها".

لقد حاول النظام الداخلي لمجلس النواب التأكيد على أهمية الكتل النيابية بأنها الوحدة الأساسية للعمل البرلماني بأن حظر على النائب العضوية في أكثر من كتلة نيابية واحدة. وهذا الأمر يتوافق مع طبيعة الكتلة النيابية، التي يفترض بها أن تقوم على أساس برامجي وفكري معين، فلا يعقل أن يكون للنائب أكثر من توجه وموقف واحد ضمن المجلس النيابي.

وفيما يتعلق بمواجهة ظاهرة الانتقال المتكرر للنواب بين الكتل النيابية وعدم استقرارهم ضمن الكتلة الواحدة لفترة زمنية طويلة، فقد حظر النظام الداخلي لمجلس النواب على النائب الانتقال من كتلة إلى أخرى إلا بعد انتهاء الدورة العادية،

والتي تبدأ دستوريا في اليوم الأول من شهر تشرين أول، وتستمر لمدة ستة أشهر، كقاعدة عامة، ما لم يقرر جلالة الملك تمديدتها لثلاثة أشهر أخرى وذلك لانجاز ما قد يكون هناك من أعمال عملا بأحكام المادة (3/78) من الدستور. فكل نائب قد بدأ الدورة العادية بالعضوية في كتلة معينة يحظر عليه الانتقال إلى كتلة نيابية أخرى خلال فترة انعقاد الدورة العادية لمجلس النواب.

إلا أن هذا الحكم القانوني لا يعني بأي حال من الأحوال أنه لا يحق للنائب ترك الكتلة التي ينتمي إليها خلال الدورة العادية لمجلس النواب، فالحظر الوارد في المادة (31) من النظام الداخلي يقتصر فقط على انتقال النائب من كتلة نيابية إلى أخرى خلال الدورة العادية، ولا يشمل حق النائب في ترك الكتلة النيابية التي ينتمي إليها خلال فترة انعقاد الدورة العادية لمجلس الأمة. بالتالي، إذا قرر نائب ما ترك الكتلة النيابية التي ينتمي إليها، فإنه يحظر عليه بموجب النظام الداخلي أن ينضم إلى كتلة أخرى جديدة إلا بعد انتهاء الدورة العادية، والتي قد تمتد دستوريا لمدة تسعة أشهر على الأكثر.

إن هذا الحكم الوارد في النظام الداخلي لمجلس النواب من شأنه أن يعزز من عدد النواب المستقلين على حساب نواب الكتل، الذين يحظر عليهم الانتقال بين الكتل النيابية وذلك لمدة قد تصل أقصاها إلى تسعة شهور. بالتالي، فلا مفر من اعتبار أولئك الأشخاص الذين تركوا كتلتهم النيابية، ويحظر عليهم الانضمام لكتل جديدة خلال الدورة العادية، بأنهم نوابا مستقلين.

وإلى جانب الانسحاب من الكتلة النيابية، فقد يلجأ النائب العضو إلى الاستقالة من الكتلة النيابية طوعا وبمحض إرادته، أو أن يتم فصله بقرار يصدر عن الكتلة النيابية نفسها. وفي هذا الإطار، نجد بأن النظام الداخلي لمجلس النواب لم يتضمن أي أحكام تتعلق باستقالة العضو من الكتلة النيابية أو أسباب فصله منها. بالتالي، فمثل هذه الأمور يتم تنظيمها في النظام الأساسي لكل كتلة نيابية على حده، حيث تتفرد كل منها بتقرير الأحكام الإجرائية والموضوعية الخاصة باستقالة العضو أو الفصل منها، وذلك بشكل يختلف عن باقي الكتل النيابية الأخرى. وهذا ما سيستتبع بالضرورة اختلاف المراكز القانونية للنواب تبعا للكتل والائتلافات النيابية التي ينتمون إليها.

من هنا، تبرز الحاجة إلى توحيد القواعد القانونية الناظمة لعملية استقالة العضو من الكتلة النيابية أو حالات فصله منها، إما بشكل مباشر في النظام الداخلي لمجلس النواب، أو أن يتم التأكيد على الكتل النيابية بضرورة توحيد الأحكام القانونية ذات الصلة في أنظمتها الأساسية التي تصدرها، وذلك لغايات ضمان الثبات والاستقرار في التعامل بين نواب الكتل

النيابية في مجلس النواب الأردني.

وعن التبعات القانونية لاسقالة العضو من الكتلة النيابية، فقد حددتها المادة (29) من النظام الداخلي لمجلس النواب بالقول "أ- يفقد العضو المستقيل من الكتلة أو المفصول منها حقه في الموقع الذي تولاه كممثل للكتلة وللكتلة حق استبداله بعضو آخر من بين أعضائها. ب- لا تؤثر استقالة أو فصل أي عضو من الكتلة على فقدان الكتلة نصابها المنصوص عليه في المادة (25) من هذا النظام وذلك حتى نهاية الدورة العادية ما لم تفقد الكتلة أكثر من نصف أعضائها فتعتبر في هذه الحالة كأن لم تكن".

إن استقالة العضو من الكتلة النيابية أو فصله منها من شأنه أن يؤدي إلى فقدانه للموقع الذي يشغله في هيئات مجلس النواب المتعددة، سواء أكانت في لجانه النيابية أو في المكتب التنفيذي للمجلس، ذلك على اعتبار أنه لم يعد عضواً في تلك الكتلة النيابية. وبالتالي، يثبت الحق لتلك الكتلة النيابية أن تستبدله بعضو آخر من بين أعضائها، وذلك لشغل المنصب الذي كان يتواجد فيه العضو المستقيل أو المفصول.

وعن بقاء الكتلة النيابية من عدمها إثر استقالة العضو أو فصله، فقد قضت المادة (29) من النظام الداخلي بأن هذا الشغور لا يؤثر على فقدان الكتلة النيابية لنصابها القانوني ما لم تفقد الكتلة أكثر من نصف أعضائها، فتعتبر في هذه الحالة كأن لم تكن.

إن مثل هذا الحكم القانوني يثير إشكاليات عديدة حول سبب اعتبار الكتلة النيابية التي قد يستقيل أو يفصل أكثر من نصف أعضائها كأنها لم تكن، حيث كان الأجدر بالنظام الداخلي مراعاة المادة (25) منه التي تشترط في الكتلة النيابية أن لا يقل عددها عن (10%) من أعضاء مجلس النواب، بمعنى (13) نائباً وفقاً للعدد الإجمالي لمجلس النواب الحالي. فالتساؤل الذي يثور يتمحور حول الحكمة من اعتبار الكتلة النيابية التي فقدت أكثر من نصف أعضائها كأنها لم تكن، وهي ما تزال تحقق الحد الأدنى من عدد النواب البالغ (10%) من العدد الإجمالي لأعضاء المجلس، بمعنى أن العدد المتبقي من النواب في الكتلة أكثر من (13) نائباً.

كما يثور تساؤلاً آخر حول المغزى من إيراد النظام الداخلي لعبارة أن الكتلة النيابية التي تفقد أكثر من نصف أعضائها "تعتبر في هذه الحالة كأن لم تكن". فهذه العبارة من شأنها أن تعتبر جميع الأعمال والتصرفات والقرارات التي

صدرت عن الكتلة النيابية قبل فقدان أكثر من نصف أعضائها باطلة ومخالفة لأحكام القانون.

إن فقدان الكتلة النيابية لوجودها يجب أن يقترن بواقعة أن يصبح عدد أعضائها أقل من النسبة المقررة بموجب أحكام النظام الداخلي والمحددة بـ (10%) من عدد أعضاء المجلس، بحيث إذا فقدت الكتلة النيابية نصابها القانوني، يتم إلغاؤها دون أن يؤثر ذلك على مشروعية الأعمال والقرارات التي قامت بها أثناء فترة وجودها ومباشرتها لمهامها البرلمانية. وهذا الحكم أخذ به النظام الداخلي لمجلس الشعب التونسي في الفصل (40) منه بالقول "إذا نزل عدد أعضاء الكتلة عن سبعة لأي سبب من الأسباب تفقد الكتلة وجودها، ويعلن رئيس المجلس عن ذلك في الجلسة العامة طبق مقتضيات هذا النظام الداخلي".

### دعم الكتل والاتلافات النيابية

لم يتضمن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني أي نصوص واضحة تتعلق بماهية الدعم الذي يمكن أن يقدمه مجلس النواب إلى الكتل والاتلافات النيابية وطبيعته والمعايير التي يمكن الاستناد عليها في تقريره، حيث تنص المادة (35) من النظام الداخلي بالقول "يقدم المكتب الدائم للكتل النيابية الدعم اللازم لتمكينها من القيام بمهامها على أن يراعى في ذلك الإمكانيات المتاحة".

وفي هذا الإطار لا بد من الإشارة إلى أن النظام الداخلي لمجلس النواب قد ربط قرار الدعم المقدم للكتل النيابية بالمكتب الدائم لمجلس النواب وليس في المكتب التنفيذي، إذ كان الأجدر بالنظام الداخلي أن يربط الدعم المنوي تقديمه للكتل النيابية بالمكتب التنفيذي، الذي يضم في عضويته جميع أعضاء المكتب الدائم ورؤساء الكتل النيابية وممثلي النواب المستقلين. فالمكتب التنفيذي أكثر علما ودراية بحاجة الكتل النيابية، وطبيعة الدعم الواجب تقديمه لها وقيمتها، فتكون هناك ضمانات اشراك النواب رؤساء الكتل النيابية أو ممثليها في إجراءات تقرير الدعم المالي والإداري المنوي تقديمه من مجلس النواب إلى الكتل النيابية.

وفيما يتعلق بالدعم المقدم من المكتب الدائم للكتل النيابية، فإن النظام الداخلي لمجلس النواب لم يحدد ماهيته وطبيعته، كما أنه لم يبين أسس ومعايير واضحة لاستحقاق الدعم، حيث لم يأخذ النظام بمعيار عدد أعضاء الكتلة النيابية وحجم نشاطها وماهية المهام والأعمال التي تقوم بها عند تقدير طبيعة الدعم الذي يفترض أن يقدمه المكتب الدائم للكتل

ومقداره. كما لم يأخذ النظام الداخلي بمعيار تمثيل الكتلة النيابية في الهيئات واللجان النيابية وعدد أعضائها منها المنتسبين إلى هذه اللجان كأساس لتقدير الدعم. فبموجب النص القانوني الحالي، فإن جميع الكتل النيابية سوف تتساوى في طبيعة ومقدار الدعم الذي ستتلقاه من المكتب الدائم وذلك بصرف النظر عن عدد أعضاء الكتلة وحجم الأعمال والمهام التي تقوم بها.

إن الأنظمة المقارنة قد ربطت مقدار الدعم المقدم للكتل النيابية بعدد أعضائها ابتداء ونسبة تمثيلها في اللجان البرلمانية المختلفة. ونشير في هذا السياق إلى ما جاء في المادة (37) من النظام الداخلي لمجلس الشعب التونسي التي تنص بالقول "يضع مكتب المجلس تحت تصرف مختلف الكتل النيابية الفضاءات والموارد البشرية والمادية والإدارية بما يتناسب وعدد أعضائها لضمان حسن سير أعمالها". كما جاء في المادة (39) من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي بالقول "يحدد مكتب المجلس الدعم المالي المخصص للفرق والمجموعات النيابية لدعم أنشطتها ...، يوزع المكتب الغلاف المالي المخصص للفرق والمجموعات النيابية على أساس قاعدة التمثيل النسبي، ...، يخصص مكتب المجلس موارد بشرية للفرق والمجموعات النيابية على أساس قاعدة التمثيل النسبي...".

إن هناك حاجة ماسة لتعديل النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لصالح إيجاد نظام مالي خاص بدعم الكتل والائتلافات النيابية يتضمن معايير وأسس واضحة لغايات استحقاق الكتل النيابية للدعم المالي والإداري، تتمثل بعدد الأعضاء فيها ابتداء وحجم عضويتها في اللجان النيابية، وانتهاء بطبيعة العمل الذي تقوم به في مجلس النواب ونطاقه، وذلك أسوة بالأحزاب السياسية. فتكريس الحوكمة الرشيدة للكتل النيابية يقتضي بالضرورة التأكيد على أن التمثيل النسبي للكتل النيابية في اللجان الدائمة للمجلس وعدد أعضائها هي معايير ثابتة لغايات توزيع الدعم المالي والإداري لها، والذي لا ضير من أن يختلف قيمته وطبيعته من كتلة نيابية لأخرى، طالما أن جميع الكتل تحصل على الحد الأدنى من هذا الدعم.

وعند الحديث عن الدعم المالي المقدم للكتل النيابية، يجب التأكيد على ضرورة تضمين النظام الداخلي لمجلس النواب نصوصاً صريحة تركز مبدأي النزاهة والشفافية في صرف هذا الدعم، حيث يتوجب على الكتل النيابية تعزيز انفاق الدعم المالي المقدم لها بمستندات صرف أصولية، وتوفير آليات رقابة وتدقيق على تلك الأموال من خلال تعيين مدقق حسابات قانوني لكل كتلة نيابية، كما يجب تكريس مبدأ العلنية في انفاق الكتل النيابية، وذلك من خلال نشر نفقاتها السنوية في الصحف وعلى المواقع الإلكترونية الخاصة بها.

وإلى جانب الدعم المالي، فإن الكتل النيابية بحاجة إلى دعم إداري يتمثل بضرورة توفير قاعات اجتماعات لكل كتلة نيابية مجهزة بأجهزة حاسوب وطباعة حديثة، وتوفير الدعم اللوجستي للكتل النيابية، والسماح لهم بالتعاقد مع خبراء ومستشارين لغايات القيام بمهام عملها البرلماني. كما يشمل الدعم الإداري تعزيز دور مديرية الكتل والائتلافات النيابية في مجلس النواب من خلال رفدها بالكادر الوظيفي، وتوفير التدريب المستمر لهم، وإدامة تواصل الكتل النيابية مع وحدة الأبحاث والدراسات البرلمانية في المجلس للاستفادة من الأعمال التي تقوم بها، مع ضرورة تعزيز المصادر العلمية في مجلس النواب من كتب ومجلات ومنشورات قانونية حديثة لغايات استفادة الكتل النيابية منها.

### **النواب المستقلين عن الكتل النيابية**

رغبة من المشرع الأردني في تكريس العمل الكتلوي كأساس للعمل البرلماني، فقد اعتبر النواب المستقلين وغير المنضمين إلى كتل نيابية بأنهم كتلة نيابية واحدة من حيث التمثيل والحقوق، حيث تنص المادة (33) من النظام الداخلي لمجلس النواب بالقول "يعامل النواب المستقلون الذين لم ينضموا إلى الكتل النيابية من حيث التمثيل والحقوق وكأنهم كتلة نيابية واحدة، ويحق لأي منهم الانضمام إلى الكتل القائمة في أي وقت شاء".

كما يكون للنواب المستقلين تمثيلاً في هيئات المجلس ولجانه المختلفة وذلك أسوة بباقي الأعضاء في الكتل النيابية الأخرى، بحيث يتم اختيار الممثلين عن كتلة النواب المستقلين من خلال الانتخاب فيما بينهم، فإذا تعذر ذلك لأي سبب من الأسباب يقوم المجلس التنفيذي بتسمية ممثل النواب المستقلين في هيئات المجلس ولجانه. وهذا ما نصت عليه المادة (34) من النظام الداخلي بالقول "أ- يتم اختيار ممثلي النواب المستقلين لملء المواقع المخصصة لهم في هيئات المجلس ولجانه بالانتخاب المباشر فيما بينهم بإشراف المكتب الدائم.

ب- على المكتب التنفيذي تسمية ممثلي النواب المستقلين لملء المواقع المخصصة لهم في هيئات المجلس ولجانه في حال تعذر اجتماعهم لانتخاب من يمثلهم أو عدم اتفاقهم على انتخابه".

إن إصرار النظام الداخلي على وجود تمثيل للنواب المستقلين في هيئات المجلس ولجانه قد دفعه إلى تحديد آلية أصلية لاختيار ممثلي النواب المستقلين تتمثل بإجراء الانتخاب فيما بينهم. وفي حال تعذر ذلك يقوم المكتب التنفيذي نفسه، والذي يضم في عضويته رؤساء الكتل النيابية أو من يمثلهم مع أعضاء المكتب الدائم لمجلس النواب، باختيار ممثل عن

النواب المستقلين في هيئات المجلس ولجانه المتعددة. إلا أن النظام الداخلي لم يبين الأسس والمعايير التي يقوم من خلالها المكتب التنفيذي بتسمية ممثلي النواب المستقلين في هيئات المجلس ولجانه، وفيما إذا كان المكتب التنفيذي يقوم بهذه العملية عن طريق الانتخاب أم عن طريق الاختيار بالأغلبية من بين أعضائه، وهذا ما يجب توضيحه عند تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب في المستقبل.

وتجدر الإشارة في ختام الحديث عن النواب المستقلين، إلى أنه وعلى الرغم من أن نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب وأحكامه تحرص على مساواة النواب المستقلين بغيرهم من نواب الكتل النيابية من حيث الحقوق والتمثيل، إلا أن النظام لم يتضمن آلية واضحة تشجع النواب المستقلين على الانضمام للكتل النيابية المشكلة، أو الاجتماع فيما بينهم لغايات تشكيل كتلة نيابية جديدة وحسب الأصول.

### **رؤى وتطلعات مستقبلية للكتل والائتلافات النيابية في مجلس النواب الأردني**

إن نقطة الانطلاق في التصورات والرؤى المستقبلية لتجربة الكتل النيابية في مجلس النواب الأردني تتمثل بضرورة تعزيز دور الكتل النيابية باعتبارها ركيزة العمل النيابي وأساسه، وهذا يستلزم إعطاء بعد دستوري للكتل والائتلافات النيابية وذلك من خلال دسترتها والنص صراحة عليها في صلب الدستور، وتحديدًا في المادة (83) من الدستور الأردني التي تعطي الحق لكل من مجلسي الأعيان والنواب أن يضعوا أنظمة داخلية لضبط وتنظيم إجراءاتهما.<sup>6</sup> ويمكن الاستئناس في هذا السياق بالدستور المغربي الذي ينص في الفصل (69) منه بالقول "يضع كل من المجلسين نظامه الداخلي ويقره بالتصويت، .... ، يحدد النظام الداخلي بصفة خاصة قواعد تركيب وتسيير الفرق والمجموعات البرلمانية والانتساب إليها، والحقوق الخاصة المعترف بها لفرق المعارضة".<sup>7</sup>

وعلى صعيد تطوير دور الكتل النيابية في مجلس النواب، فيمكن اقتباس التجارب البرلمانية المقارنة القائمة على أساس تكريس مبدأ "المعارضة الكتلية"، والذي يقوم على أساس الاعتراف للكتل النيابية بصفة المعارضة في المجلس النيابي. فتقنين فكرة المعارضة الكتلية يمكن أن يكون من خلال اعتبار الكتل التي ترغب بأن تقوم بدور المعارضة، أو تلك التي تحجب الثقة عن البيان الوزاري للحكومة، بأنها كتل المعارضة، بالتالي تمتع بمزايا دستورية وبرلمانية خاصة بها باعتبارها

<sup>6</sup> الدستور الأردني لعام 1952، المنشور على الصفحة رقم (3) من عدد الجريدة الرسمية رقم (1093) الصادر بتاريخ 1952/1/8.

<sup>7</sup> الدستور المغربي لعام 2011.

تشكل المعارضة الدستورية في المجلس النيابي. ومن أهم الحقوق الدستورية التي يمكن أن تتقرر لكتل المعارضة النيابية رئاسة بعض اللجان البرلمانية، وأن تتقدم بالحديث عن باقي الكتل والأفراد في جلسات المجلس وأثناء العملية التشريعية، وأن يتم تحديد أماكن جلوس معينة لها في المجلس باعتبارها تشكل المعارضة البرلمانية.

وقد أخذت العديد من الأنظمة المقارنة بمبدأ المعارضة الكتلوية وكرستها بنصوص دستورية صريحة، ومنحتها حقوقا دستورية خاصة بها. ومن هذه الدول فرنسا، حيث تنص المادة (51-1) من دستور الفرنسي بالقول "ستحدد القواعد الإجرائية لكل مجلس حقوق المجموعات البرلمانية التي تم تكوينها داخله، وسوف تعترف بأن جماعات المعارضة في المجلس المعني، فضلا عن جماعات الأقليات، لديها حقوق محددة".<sup>8</sup> وقد كرس النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية هذا الحكم في المادة (19) منه بأن اعتبر أن المجموعة البرلمانية تتألف من خلال بيان يقدم إلى مكتب رئيس الجمعية يتضمن اسم المجموعة ورئيسها وأسماء الأعضاء فيها، ويمكن أن يتضمن هذا البيان إقرار بأن هذه المجموعة تعتبر نفسها من المعارضة، بحيث ينشر هذا الإعلان في الجريدة الرسمية.<sup>9</sup>

وفي المغرب، فقد كرس الدستور الوطني فكرة المعارضة الكتلوية في الفصل (10) منه بالقول "يضمن الدستور للمعارضة البرلمانية مكانة تخولها حقوقا، من شأنها تمكينها من النهوض بمهامها، على الوجه الأكمل، في العمل البرلماني والحياة السياسية،...، ويجب على فرق المعارضة المساهمة في العمل البرلماني بكيفية فعالة وبنائة".

وقد جاء النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي ليترجم مبدأ المعارضة الكتلوية، حيث تنص المادة (35) منه بالقول "يتعين على الفرق والمجموعات النيابية التي تختار الانتماء إلى المعارضة أن تقدم تصريحاً مكتوباً يعلن عن ذلك إلى رئاسة المجلس، ويمكن للفرق والمجموعات النيابية المنتمية للمعارضة أن تسحب التصريح المنصوص عليه أعلاه في أي وقت ينشر التصريح بالانتماء إلى المعارضة، وكذا سحبه بالجريدة الرسمية". كما تنص المادة (66) من النظام المغربي بالقول "يشعر رئيس كل فريق أو مجموعة نيابية وكل نائبة أو نائب غير منتسب اختار المعارضة رئيس مجلس النواب بذلك كتابة، ويتم الاعلان عنه في الجلسة العمومية الموالية لهذا الإشعار".

أما في تونس، فتنص المادة (46) من النظام الداخلي لمجلس الشعب التونسي بالقول "يقصد بالمعارضة على

<sup>8</sup> الدستور الفرنسي لعام 1958 وتعديلاته.

<sup>9</sup> النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية لعام 2009 وتعديلاته.

معنى هذا النظام الداخلي: كل كتلة غير مشاركة في الحكومة ولم تمنح بأغلبية أعضائها ثقتها للحكومة أو لم تصوت بأغلبية أعضائها على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها، ...، ولا يصح التصنيف في المعارضة إلا بتقديم تصريح كتابي لرئاسة المجلس من الكتلة أو النائب المعني، ...، ينشر التصريح المتعلق بالانتماء إلى المعارضة أو سحب الانتماء منها في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية المتعلق بمداومات مجلس نواب الشعب".

وقد رتبت الأنظمة البرلمانية المقارنة حقوقا دستورية للكتل المعارضة تميزها عن باقي التجمعات النيابية الأخرى. ففي المغرب مثلا، فقد كرس الفصل (10) من الدستور حقوقا للمعارضة التي تتألف من الفرق والمجموعات النيابية بالقول 'يضمن الدستور، بصفة خاصة، للمعارضة الحقوق التالية: حرية الرأي والتعبير والاجتماع؛ حيز زمني في وسائل الإعلام الرسمية يتناسب مع تمثيليتها؛ الاستفادة من التمويل العمومي وفق مقتضيات القانون؛ المشاركة الفعلية في مسطرة التشريع، لاسيما عن طريق تسجيل مقترحات قوانين بجدول أعمال مجلسي البرلمان؛ المشاركة الفعلية في مراقبة العمل الحكومي؛ المساهمة في اقتراح وانتخاب الأعضاء المترشحين لعضوية المحكمة الدستورية؛ تمثيلية ملائمة في الأنشطة الداخلية لمجلسي البرلمان؛ رئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع بمجلس النواب؛ الحق في ممارسة السلطة عن طريق التناوب الديمقراطي، محليا وجهويا ووطنيا، في نطاق أحكام الدستور".

كما اعترف النظام الداخلي لمجلس الشعب التونسي بحقوق دستورية لكتل المعارضة تتمثل بتخصيص مناصب معينة لها في لجان المجلس المتعددة، حيث جاء في الفصل (87) من النظام التونسي ما يفيد بضرورة أن يتولى أحد أعضاء المعارضة رئاسة لجنة المالية والتخطيط والتنمية، وأن تسند مهام مقرر لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية إلى أحد أعضاء المعارضة.

وفي فرنسا، فقد أجاز الدستور الوطني في المادة (48) منه تخصيص جلسة شهريا في المجلس النيابي لجدول أعمال يضعه كل من مجلسي البرلمان بمبادرة من مجموعات المعارضة في المجلس المعني وبمبادرة من مجموعات الأقليات البرلمانية. كما اشترط النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية في المادة (16) منه أن تكون لجنة التدقيق المالي التي يتم تشكيلها في بداية كل دورة عادية برئاسة أحد نواب المجموعات التي أعلنت عن نفسها بأنها من المعارضة.

وفيما يتعلق بأولوية الكلام والحديث في البرلمان، فقد فرضت المادة (49) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية أن يكون نصيب مجموعات المعارضة النيابية من النقاش أكبر من باقي المجموعات، بحيث يوزع الوقت بين

مجموعات المعارضة تبعا للتمثيل النسبي لها وعدد أعضائها، في حين يخصص الجزء الباقي من وقت الحديث للمجموعات الأخرى من غير المعارضة على أساس التمثيل النسبي وعدد أعضائها، مع تخصيص وقت معين للنواب غير المنتمين إلى مجموعات نيابية.

إن تعزيز دور الكتل والائتلافات النيابية باعتبارها الأساس في العمل النيابي لم يقتصر فقط على اعتبارها بحكم المعارضة لغايات ثبوت حقوق دستورية لها، بل توسع النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي بأن أعطى لجميع الفرق والمجموعات النيابية حقوقا دستورية تمتد لتمثل المشاركة في تعيين كبار الموظفين وتحديد قضاء المحكمة الدستورية، حيث تنص المادة (323) من النظام الداخلي المغربي بالقول "... ينتخب مجلس النواب ثلاثة أعضاء من المحكمة الدستورية من بين المترشحات والمترشحين الذين يقدمهم مكتب مجلس النواب، حيث يتلقى مكتب المجلس الأسماء المقترحة للترشيح من قبل الفرق والمجموعات النيابية".

وفي تونس، فقد أشرك الدستور الوطني الكتل والائتلافات النيابية في عملية التشاور لتشكيل الحكومة، حيث ينص الفصل (89) منه بالقول "... يقوم رئيس الجمهورية في أجل عشرة أيام بإجراء مشاورات مع الأحزاب والائتلافات والكتل النيابية لتكليف الشخصية الأقدر من أجل تكوين حكومة في أجل أقصاه شهر".

وفيما يتعلق بالعضوية في اللجان النيابية واختيار الأعضاء فيها، فإن المعيار الأساسي في اختيار الأعضاء يجب أن يكون انتماءاتهم الكتلية، بحيث يتم تشكيل اللجان وفق قاعدة التمثيل النسبي بين الكتل بحيث تعطى كل كتلة مقعدا في اللجنة النيابية مقابل عدد معين من مجموع أعضائها. وهذا الحكم قد كرسته العديد من الأنظمة البرلمانية المقارنة. ففي فرنسا مثلا، حيث تنص المادة (33) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية بما مفاده أن اللجان الخاصة في الجمعية تتألف من سبعين عضوا على أن يراعى فيها التمثيل النسبي للمجموعات النيابية.

وفي تونس، ينص النظام الداخلي لمجلس الشعب التونسي في الفصل (64) من بالقول "تتكون اللجان من اثنين وعشرين عضوا، يتم تكوين اللجان وفق قاعدة التمثيل النسبي بين الكتل، يسند لكل كتلة مقعد واحد باللجنة مقابل كل عشرة أعضاء بالكتلة". كما ينص الفصل (54) من النظام التونسي على أن "يتم اعتماد مساعدي الرئيس بالتمثيل النسبي، وللكتل الأكثر أعضاء أولوية الاختيار"، في حين ينص الفصل (70) من النظام بالقول "يتم اسناد رئاسة اللجان من نفس الصنف بحسب التمثيل النسبي للكتل".

إن هناك حاجة ماسة لتعديل النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لصالح النص صراحة على وجوب تمثيل الكتل النيابية في هيئات المجلس ولجانها النيابية، بحيث يتم اعتماد مبدأ التمثيل النسبي للكتل النيابية في اللجان الدائمة لمجلس النواب كقاعدة عامة، فتحصل الكتلة على عدد من المقاعد في اللجان النيابية تبعا لنسبة عدد أعضائها، على أن يترتب على خروج النائب من أي كتلة نيابية فقدان عضويته في اللجان الدائمة.

وإلى جانب تشكيل اللجان النيابية، فإن التصور المستقبلي للكتل والائتلافات النيابية في الأردن يجب أن ينطلق من النص صراحة على اعتبار هذه التجمعات النيابية هي الأساس في ممارسة العمل البرلماني، وذلك كما هو مقرر في النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي الذي ينص في المادة (58) منه بالقول "... وتعتبر الفرق والمجموعات النيابية الأداة الرئيسية لتنظيم مشاركة النواب، هيئات وأفراد، في أشغال المجلس طبقا لأحكام الدستور والنظام الداخلي". فالحديث والنقاش داخل جلسات المجلس يجب أن ينطلق من مركز كتلوي، بحيث يخصص لكل كتلة نيابية فترة زمنية للنقاش والمداخلات تبعا لعدد الأعضاء فيها. وهذا ما كرسه النظام الداخلي لمجلس الشعب التونسي حيث قضى في الفصل (107) منه بالقول "يراعي مكتب المجلس عند ضبط حصص التدخلات في الجلسة العامة أن تكون حصة التدخلات الجمالية لكل كتلة بما يتناسب مع عدد أعضائها، وتترك للكتلة المعنية حرية تقسيم حصتها بين أعضائها".

وكذلك الحال في النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، فقد جرى اعتماد الفرق والمجموعات النيابية أساسا في توزيع الأوقات الزمنية للكلام والنقاش داخل جلسات المجلس. ففيما يتعلق بالأسئلة الشفهية تنص المادة (263) من النظام المغربي بالقول "يحدد مكتب المجلس الغلاف الزمني المخصص للجلسة الأسبوعية للأسئلة الشفهية في مدة لا تزيد عن ثلاث ساعات توزع بالتمثيل النسبي بين الفرق والمجموعات النيابية والأعضاء غير المنتسبين". وفي مجال الوظيفية التشريعية، أوردت المادة (181) من النظام المغربي حكما مشابها مفاده "تتم دراسة النصوص التشريعية المحالة على اللجان الدائمة وفق البرنامج الزمني التالي: (8) ساعات للمناقشة العامة توزع بالتمثيل النسبي بين الفرق والمجموعات النيابية مع مراعاة حقوق النواب غير المنتسبين".

وإلى جانب تكريس مجلس النواب لمعيار الكتل والائتلافات النيابية كأساس لتوزيع الحديث والنقاش بين النواب أثناء الجلسات البرلمانية، فإن الأمر يمكن أن يمتد إلى أكثر من ذلك ليشمل اعتماد الكتل النيابية كأساس لتوزيع المقاعد بين النواب وتحديد مكان جلوس كل منهم. فجلوس النواب داخل المجلس يمكن أن يكون على أساس كتلوي أيضا، بمعنى أن يتم

تخصيص مقاعد داخل مجلس النواب للكتل النيابية تبدأ برئيس الكتلة ومن ثم الأعضاء فيها تبعا للترتيب الأبجدي. هذا النظام أيضا قد كرسه الأنظمة البرلمانية المقارنة، حيث ينص النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية في المادة (22) بالقول أنه بعد تشكيل المجموعات، يدعو رئيس الجمعية ممثلهم لتقسيم المجلس إلى عدد من الأجزاء تبعا لعدد المجموعات، وتحديد أماكن جلوس كل منها ومكان الأعضاء غير المنتمين إلى مجموعات.

كما تبنى النهج ذاته النظام الداخلي لمجلس الشعب التونسي في الفصل (111) منه بالقول "تتوزع المقاعد في قاعة الجلسات العامة إلى أجنحة تخصص للكتل النيابية، وترتب الأجنحة من يمين رئيس الجلسة إلى يساره حسب الأهمية العددية لأعضاء كل كتلة، ويخصص الجناح الأخير للأعضاء غير المنتمين للكتل حسب الترتيب الأبجدي، ويتقدم كل جناح مقعد رئيس الكتلة وترتب بقية المقاعد باقتراح من رئيس الكتلة أو حسب الترتيب الأبجدي للأسماء".

وفي المغرب، فقد أخذ النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي بالمفهوم نفسه القائم على أساس توزيع مقاعد النواب تبعا لفرقهم ومجموعاتهم النيابية، حيث تنص المادة (144) منه بالقول "يدعو رئيس المجلس رؤساء الفرق والمجموعات النيابية للالتزام بأماكن الجلوس المخصصة لأعضاء فرقهم ومجموعاتهم، ويجلس النواب والنواب في الجانب المخصص للفرق أو المجموعة النيابية التي ينتمون إليها، ويحدد مكتب المجلس أماكن جلوس النواب غير المنتسبين لأي فريق أو مجموعة نيابية".

وأخيرا، وفيما يتعلق بظاهرة "السياحة بين الكتل" والانتقال المتكرر للنواب بين التجمعات النيابية، فقد تباينت الأنظمة المقارنة في تقرير الجزاءات المفروضة على النواب الذين ينسحبون من كتلتهم النيابية، حيث رتب النظام الداخلي لمجلس الشعب التونسي في الفصل (45) على استقالة العضو من الكتلة التي انضم إليها فقدانه لعضويته في اللجان النيابية وأي مسؤولية في المجلس تولوها تبعا لانتمائه الكتلوي.

أما في المغرب، فقد تشدد كل من الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب في الجزاء المترتب على الانتقال من الكتلة النيابية إلى درجة تجريد النائب عن عضويته في المجلس النيابي، حيث ينص الفصل (61) من الدستور المغربي بالقول "يجرد من صفة عضو في أحد المجلسين، كل من تخلى عن انتمائه السياسي، الذي ترشح باسمه للانتخابات، أو الفريق أو المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها، وتصرح المحكمة الدستورية بشغور المقعد، بناء على إحالة من رئيس المجلس الذي يعنيه الأمر...". كما تنص المادة (8) من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي بالقول "يجرد من عضوية

مجلس النواب كل نائبة أو نائب تخلى عن انتمائه السياسي الذي ترشح باسمه للانتخابات، أو عن الفريق أو المجموعة النيابية التي ينتمي إليها".

خلاصة القول، إن تجربة الكتل النيابية في مجلس النواب الأردني بحاجة إلى مراجعة شاملة ابتداء من النصوص القانونية النازمة لها في النظام الداخلي للمجلس النيابي لصالح تكريس مبادئ عامة أساسية تقوم على فكرة الكتل النيابية في الأنظمة المقارنة أهمها اعتبارها الركيزة الأساسية للعمل البرلماني، وضمان تمثيلها النسبي في اللجان النيابية، مع توزيع عادل للدعم المالي والإداري المقدم إليها تبعا لعدد الأعضاء فيها. كما يجب البدء في التفكير جديا في الاعتراف للكتل النيابية بصفة المعارضة النيابية في المجلس، ومنحها حقوقا دستورية تميزها عن باقي الكتل الأخرى تتمثل في تمييزها بفترات نقاش وكلام أكثر من باقي الكتل والنواب المستقلين، وتخصيصها برئاسة اللجان النيابية المهمة في المجلس كاللجنة القانونية واللجنة المالية. إلا أن هذه الأفكار تشترط بالضرورة توثيق عملية تشكيلها على أساس برامجي وعقائدي مشترك يقوم على فكرة الإشهار والإعلان عن ولادة الكتلة وعن أي تغيير قد يطرأ عليها، وفرض جزاءات قصوى على عملية الانتقال العشوائي بين الكتل النيابية والتي قد تصل إلى حد إسقاط العضوية على النائب الذي يتخلى عن الكتلة التي انضم إليها طوعا واختيارا.

## المصادر والمراجع

- 1- الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته.
- 2- الدستور التونسي لعام 2014.
- 3- الدستور المغربي لعام 2011.
- 4- الدستور الفرنسي لعام 1958 وتعديلاته.
- 5- النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 وتعديلاته.
- 6- النظام الداخلي لمجلس الشعب التونسي لعام 2015.
- 7- النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام 2017.
- 8- النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية لعام 2009 وتعديلاته.



## عن المؤلف

الدكتور ليث كمال نصرأوين يعمل حالياً أستاذاً مشاركاً في القانون الدستوري في كلية الحقوق في الجامعة الأردنية، وهو حاصل على درجة الدكتوراه في القانون الدستوري من جامعة مانشستر في بريطانيا في عام 2009، وقد سبق له وأن عمل محاضراً غير متفرغ في جامعة مانشستر في بريطانيا في الفترة ما بين 2006 و2009، ومحاضراً في أكاديمية الشرطة الملكية منذ عام 2011 حتى عام 2013، كما عمل أستاذاً زائراً في كلية أحمد بن محمد العسكرية في دولة قطر في عام 2012. كما أن الدكتور نصرأوين محام مجاز وعضو في نقابة المحامين الأردنيين منذ عام 2001.

وخلال مسيرته الأكاديمية، أصدر المؤلف العديد من الكتب والأبحاث والدراسات العلمية، فله ستة كتب مؤلفة وأكثر من (30) بحثاً ودراسة منشورة في العديد من المجالات الدولية والإقليمية والمحلية المحكمة، وشارك في العديد من المؤتمرات والندوات داخل المملكة وخارجها، كما قام بكتابة أكثر من (350) مقالة ودراسة قانونية نشرت في الصحف اليومية وعلى المواقع الإلكترونية الإخبارية.

وقد سبق للمؤلف وأن فاز في عام 2014 بجائزة الدولة التقديرية في مجال القانون الدستوري التي منحتها إياه وزارة الثقافة الأردنية، كما فاز في عام 2015 بجائزة أفضل كتاب مؤلف في الأردن عن كتابه حول الحق في التجمع السلمي في القانون الأردني والاتفاقيات الدولية.

## مؤسسة فريدريش ايبرت- مكتب عمان

تعتبر مؤسسة فريدريش ايبرت منظمة غير ربحية ملتزمة بقيم الديمقراطية الاجتماعية. كما تعتبر اقدم مؤسسة سياسية المانية حيث تأسست عام 1925 كإرث سياسي لأول رئيس الماني منتخب ديمقراطياً (فريدريش ايبرت). في الأردن افتتحت المؤسسة أبوابها عام 1986 من خلال الشراكة طويلة الأمد مع الجمعية العلمية الملكية.

تهدف أنشطة مؤسسة فريدريش ايبرت في عمان إلى تعزيز/ تشجيع الديمقراطية والمشاركة السياسية، دعم التقدم نحو العدالة الاجتماعية ومساواة النوع الاجتماعي. فضلاً عن المساهمة في الاستدامة البيئية والسلام والأمن في المنطقة. إضافة إلى ذلك يدعم مكتب فريدريش ايبرت/عمان بناء وتقوية المجتمع المدني والمؤسسات العامة في الأردن والعراق. كما تعمل مؤسسة فريدريش ايبرت/عمان من خلال شراكة واسعة النطاق مع مؤسسات المجتمع المدني وأطراف سياسية مختلفة لإنشاء منابر للحوار الديمقراطي، تنظيم المؤتمرات، عقد ورش العمل، وإصدار أوراق سياسات عن أسئلة السياسة الحالية.

