

بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة اليرموك
كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية
قسم الإدارة العامة

العلاقة بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية في الأردن :
الرقابة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية (١٩٨٩-٢٠٠١)

**Executive Parliamentary Relations in Jordan:
The Case Of Legislative Oversight over the Executive Branch
(1989_2001).**

إعداد الطالب
محتسب قاسم محمد بني علي

إشراف الدكتور
محمد الروابدة

العلاقة بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية في الأردن :
الرقابة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية (١٩٨٩-٢٠٠١)

**Executive Parliamentary Relations in Jordan:
The Case of Legislative Oversight over the Executive Branch;
(1989-2001)**

إعداد الطالب
محتسب قاسم محمد بني علي
بكالوريوس قانون، جامعة اليرموك، الأردن، ١٩٩٧

قُدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير من كلية
الاقتصاد والعلوم الإدارية في جامعة اليرموك، تخصص إدارة عامة.

لجنة المناقشة:

الدكتور محمد الروابدة	.....	مشرفاً ورئيساً.
الأستاذ الدكتور عاصم الأعرجي	.....	عضواً.
الأستاذ الدكتور رفعت الفاعوري	.....	عضواً.
الدكتور عبد المجيد العزام	.....	عضواً.

دعاء :

اللهم اعن لي ولا تعن علي، وانصرني ولا تنصر علي، وامكر لي ولا تمكر بي،
واهدني ويسر الهدي لي، وانصرني على من بغى علي، رب اجعلني لك
شكرا، لك ذكرا، لك رهبا، لك مطوعا، لك محببا، اليك اواها منيبا،
رب واجعلنا مفاتيح للخير مغاليق للشر.

الإهداء

ولله الفضل من قبل ومن بعد ؛

إلى والدي حبا وكرامة

وامثالاً لأمر الله إذ يقول: " ووصينا الإنسان بوالديه " صدق الله الحكيم.

إلى أشقائي وشقيقاتي

وأخص بالذكر شقيقي معتصم ومعتز اعترافاً بالجميل.

إلى

كل المقهورين في الأرض، والمضطهدين فوق ترابها، الذين أدركوا معنى الظلم .
وتغيب العدالة، فعرفوا قسوة الحياة وجبروتها.

"شكر وعرفان"

وبعد أن منّ الله عليّ من فضله، ويسر لي من رعايته، وأصبح عليّ من نعمه، فكان هذا الجهد الذي أمل أن يقبل الرضا والاستحسان لدى القارئ الكريم. أجدني ملزماً، والغبطة والسرور يتملكاني تارةً، والفخر والاعتزاز تارةً أخرى، أن أتقدم ببالغ الشكر وعظيم الامتنان من كل من كان له فضل في إنجاز هذا الجهد.

وأخص منهم بالذكر أستاذي والمشرف عليّ هذا العمل، صاحب الخلق الرفيع، والقلب الكبير، الدكتور محمد الروابدة، الذي لازمني في كل حرفة أكتبه، رغم كثرة مشاغله وصعوبة ظروفه الذي مرّ به خلال إعداد هذه الأطروحة، مما كان له أطيّب الأثر في نفسي، فجزاك الله عني وزملائي أبا أحمد كل الخير، ولك عني كل المحبة والاحترام والتقدير.

ولا يفوتني كذلك أن أسجل شكري للأستاذ الدكتور رفعت الفاعوري، ولعمالي الدكتور عبدالمجيد العزام، والأستاذ الدكتور عاصم الأعرجي على تجهمهم بمناء قراءة الرسالة، والتي سيكون لملاحظاتهم الأثر الكبير في رفع سويتها.

وليس لي أن أنسى جهود أولئك المخلصين، أساتذة قسم الإدارة العامة، الأستاذ الدكتور نعيم نصير، الدكتور محمد الطعامنة، الدكتور ياسين الصرايرة، الأستاذ الدكتور ياسر العدوان. لهم جميعاً عني كل الاحترام والتقدير.

أما الأصدقاء والزملاء، الذين بادلوني محبة ومحبة واحتراماً باحترام، وما بذلوا عليّ بنصيحة أو تقديم عونٍ سألتهم إياه مهما كُبر، فكان ذلك الصدى الكبير والمعنى العظيم الذي، لهم عني جميعاً كل المحبة والتقدير، وأخص منهم بالذكر الأخوة المحترمين: محمد بنزي هاني، محمد الشهابات، عبد الكريم بلعرايبي، وسالم الطلوزي.

قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
٣	دعاء
٤	الإهداء
٥	الشكر والعرفان
٦	قائمة المحتويات
١٠	قائمة الجداول
١٢	قائمة الأشكال
١٢	قائمة الملاحق
١٣	الملخص باللغة العربية
١٥	الفصل الأول: الإطار العام للدراسة والدراسات السابقة
١٧	المبحث الأول: الإطار العام للدراسة
١٧	المقدمة
١٨	مشكلة الدراسة
٢٠	أهداف الدراسة
٢١	أهمية الدراسة
٢١	منهجية الدراسة
٢٢	فرضيات الدراسة
٢٣	مجتمع الدراسة
٢٣	عينة الدراسة
٢٣	أداة الدراسة
٢٤	صدق أداة الدراسة
٢٤	الأساليب الإحصائية المستخدمة
٢٥	مصادر جمع البيانات
٢٥	محددات الدراسة
٢٧	المبحث الثاني: الدراسات السابقة
٢٨	أولاً: - الدراسات الأردنية والعربية
٣٦	ثانياً: - الدراسات الأجنبية

	الفصل الثاني: الإطار النظري للرقابة البرلمانية في الأردن،
٥٠	..... وخطة التحليل
	المبحث الأول: نبذة عن تاريخ الحياة البرلمانية في الأردن والوسائل
٥١	..... الرقابية المقررة في الدستور
٥٢	..... أولاً: التطور التاريخي للحياة البرلمانية الأردنية
٥٤	..... ثانياً: وسائل الرقابة البرلمانية المقررة في الدستور
٥٤	..... ١- السـؤال
٥٤	..... ٢- الاستجواب
٥٤	..... ٣- الاقتراح برغبة
٥٤	..... ٤- الرغبة بالمناقشة
٥٧	..... المبحث الثاني: الإطار النظري و(خطة التحليل) للرقابة البرلمانية في الأردن
٥٨	..... صلاحية النماذج الأمريكية للتطبيق في الحالة الأردنية
٦١	..... إعادة النظر في خطة التحليل: البيئة الأردنية
٦٢	..... فرضيات الدراسة
٦٥	..... نموذج الدراسة
٦٥	..... تنظيم المتغيرات التابعة
٧٠	..... الفصل الثالث: لجان التحقيق النيابية
٧١	..... الأساس الدستوري للجان التحقيق النيابية
٧٨	..... نطاق عمل لجان التحقيق النيابية وكيفية تشكيلها
٧٨	..... - كيفية تشكيل لجان التحقيق النيابية
٧٩	..... - نطاق عمل لجان التحقيق النيابية
٨٠	..... الحالات الدراسية
٩٠	..... المعوقات التي واجهت لجنة التحقيقات النيابية
	تحليل ومناقشة النتائج الإحصائية المرتبطة
٩١	..... بمتغيرات الدراسة
٩٢	..... وصف خصائص عينة الدراسة
٩٨	..... الفصل الرابع: مؤسسية إعادة الانتخاب المتتابع
٩٩	..... الأساس الدستوري

	أثر مؤسسية إعادة الانتخاب المتتابع على احترام النواب للعمل النيابي	
١٠٠	وتعزيز خبراتهم.....	
١٠٠	- إنتاج خبرات تشريعية كافية.....	
	- زيادة الاهتمام بلجان التحقيق النيابية باعتبارها إحدى الوسائل الرقابية	
١٠٢	الفاعلة على السلطة التنفيذية.....	
١٠٤	- مستوى مؤهلات مرتفع.....	
١٠٧	أثر مؤسسية إعادة الانتخاب المتتابع على مسارات التقدم الوظيفي.....	
١٠٨	- الطموح المتعاضم: السعي نحو منصب أعلى.....	
	أثر مؤسسية مبدأ إعادة الانتخاب المتتابع على زيادة رقابة المجلس على أعمال	
١١١	وتصرفات السلطة التنفيذية.....	
١١٢	مستقبل إعادة الانتخاب المتتابع في الأردن.....	
١١٣	الفصل الخامس: سلطات ونفوذ السلطة التنفيذية وقوة المعارضة.....	
١١٥	المبحث الأول: سلطات ونفوذ السلطة التنفيذية.....	
١١٧	السلطات الدستورية.....	
١١٨	السلطات ما وراء الدستورية.....	
١١٨	- لعب دور في اختيار رئيس وقيادات مجلس النواب.....	
١٢٠	- شروط مسهلة أو ممهدة.....	
١٢١	فرضيات المساءلة العكسية.....	
١٢٥	المساءلة العكسية وأثرها على رقابة مجلس النواب.....	
١٣٥	المبحث الثاني: قوة المعارضة.....	
١٣٨	دوافع/ وأهداف النواب تبعا لاتجاههم السياسي.....	
١٤٣	الفصل السادس: النتائج والتوصيات.....	
١٤٤	أولا: النتائج.....	
١٤٧	ثانيا: التوصيات.....	
١٤٨	الملخص باللغة الإنجليزية.....	
١٥٠	قائمة المراجع.....	

الصفحة	الموضوع
١٥٥	الملاحق.....
١٦٠	دعاء.....

© Arabic Digital Library-Yarmouk University

قائمة الجداول

الرقم	مخوان الجدول	الصفحة
١	مجموع عدد الأسئلة والاستجابات والاقتراحات برغبة وطلبات المناقشة.....	٥٥
٢	مجموع عدد القوانين والقوانين المؤقتة المنجزة وعدد الشكاوي المقدمة من المواطنين.....	٥٥
٣	العوامل المؤثرة على الرقابة التشريعية.....	٥٧
٤	العوامل المؤثرة على الرقابة التشريعية في الأردن.....	٦١
٥	الأعداد والنسب المئوية للاستبيانات المرسله والمستردة والمعتمدة للتحليل.....	٩٢
٦	توزيع أفراد عينة الدراسة حسب الانتماء السياسي.....	٩٣
٧	توزيع أفراد عينة الدراسة حسب الاتجاه السياسي.....	٩٣
٨	توزيع أفراد عينة الدراسة حسب المستوى التعليمي.....	٩٤
٩	توزيع أفراد عينة الدراسة حسب عدد المررات التي رشح فيها النواب أنفسهم للانتخابات.....	٩٥
١٠	توزيع أفراد عينة الدراسة حسب اشتراكهم في الحكومة أو عدم اشتراكهم.....	٩٥
١١	عدد المررات التي أعيد انتخاب النواب فيها.....	٩٦
١٢	النسبة المئوية للنواب الذين أعيد انتخابهم في الفترة (١٩٨٩-٢٠٠١).....	١٠١
١٣	أثر مؤسسية إعادة الانتخاب المتتابع على تعزيز خبرات النواب وفقا لإدراكهم الشخصي.....	١٠٢
١٤	أهمية لجان التحقيق النيابية بالمقارنة مع لجان المجلس الدائمة الأخرى.....	١٠٣
١٥	اللجان الأكثر أهمية كما يراها النواب.....	١٠٤
١٦	مستوى مؤهلات ومهن النواب التي كانوا يمارسونها قبل انتخابهم	١٠٥
١٧	عضوية مجلس النواب وفقا لإجابات أفراد عينة الدراسة..... النسبة المئوية لمستوى مؤهلات النواب بالمقارنة مع مستوى مؤهلات	١٠٥
١٨	موظفي الإدارة العليا في السلطة التنفيذية وفقا لإجابات أفراد عينة الدراسة.....	١٠٧
١٩	النسبة المئوية للهدف الرئيسي التالي للنواب وفقا لإجابات أفراد عينة الدراسة... أثر مبدأ إعادة الانتخاب المتتابع على كم ونوع رقابة مجلس النواب	١١٠
٢٠	على السلطة التنفيذية.....	١١١
٢١	أراء النواب حول مستقبل مبدأ إعادة الانتخاب المتتابع في الأردن.....	١١٢
٢٢	الدوافع/ والأهداف المحتملة للنواب الأردنيين في الفترة (١٩٨٩-٢٠٠١)	١١٢

الرقم	عنوان الجدول	الصفحة
٢٢	العوامل المحتملة التي قد تعيق الرقابة البرلمانية حسب أهميتها وفقا لرتبة تنازليا حسب أهميتها	١٢٣
٢٣	العوامل المحتملة التي قد تعيق الرقابة البرلمانية حسب أهميتها وفقا لرتبة تنازليا حسب أهميتها	١٢٦
٢٤	العوامل المحتملة التي قد تعيق الرقابة التشريعية مرتبة تنازليا	١٢٧
٢٥	العوامل المحتملة التي قد تعيق الرقابة التشريعية حسب أهميتها	١٢٨
٢٦	أثر وجود المعارضة في المجلس على الرقابة على السلطة التنفيذية	١٢٨
٢٧	النسبة المئوية للمقاعد التي احتلتها المعارضة في مجلس النواب	١٣٦
٢٨	الدوافع والأهداف المحتملة للنواب الأردنيين في الفترة (١٩٨٩-٢٠٠١)	١٣٧
٢٩	الدوافع والأهداف المحتملة لأعضاء مجلس النواب الأردني في الفترة (١٩٨٩-٢٠٠١) مرتبة تنازليا حسب أهميتها وفقا لإجابات أفراد عينة الدراسة	١٣٨
٣٠	الدوافع والأهداف المحتملة لأعضاء مجلس النواب الأردني في الفترة (١٩٨٩-٢٠٠١) مرتبة تنازليا حسب أهميتها وفقا لإجابات أفراد عينة الدراسة	١٣٩
٣١	مجموعات العوامل المحتملة التي قد تعيق الرقابة البرلمانية	١٤٤

قائمة الأشكال

الصفحة

عنوان الشكل

الرقم

٦٥

نموذج الدراسة

١

قائمة الملاحق

الصفحة

الرقم

١٥٥

استبانة الدراسة

١

المخلص

العلاقة بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية في الأردن:
الرقابة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية خلال (١٩٨٩-٢٠٠١)

إعداد:- محتسب قاسم بني علي

إشراف:- الدكتور محمد الروابدة

يعتبر البرلمان الأردني السلطة المخولة دستوريا بالرقابة على السلطة التنفيذية لخلق نوع من التوازن بين السلطات، وعدم انفراد السلطة التنفيذية بتقرير الأمور دون رقيب أو حسيب.

وعلى أي حال، تظهر الشواهد وجود فجوة بين المبادئ المكتوبة والسلوك الممارس فعليا من جانب مجلس النواب، فخلال معظم فترة الدراسة (١٩٨٩-٢٠٠١)، لم يمارس البرلمان الأردني رقابة فاعلة على تصرفات وأعمال السلطة التنفيذية، إذ أن حالة واحدة فقط تم رصدتها؛ تمثلت بتشكيل لجنة تحقيقات نيابية في مجلس النواب الحادي عشر (١٩٨٩-١٩٩٣) للتحقيق في مجموعة من قضايا الفساد والتسيب المالي والإداري. وقد انحصر التحقيق في إحدى هذه القضايا فقط رافقه ضجة سياسية كبيرة وضغوط هائلة أسفر عنها إجهاض المحاولات المبذولة لمحاسبة المسؤولين عن العديد من قضايا الفساد.

وقد كانت الدراسات التشريعية على المستوى الأردني قليلة ووصفية في الغالب وتفتقر إلى الجانب التحليلي، فبات من المفهوم سبب قلة الدراسات المتعلقة بالسلوك التشريعي، وعلى النقيض من ذلك طور الباحثون الأمريكيون عددا كبيرا من البحوث لتفسير الرقابة التشريعية، استعانت الدراسة ببعض الأفكار الواردة في هذه الدراسات، المناسبة لتحليل الرقابة التشريعية في الأردن. إذ وجد أن أكثر العوامل المناسبة لتوضيح وتفسير عدم وجود نظام فاعل للرقابة التشريعية يمكن أن تعود

إلى:- الدوافع التي تجسد وتشكل سلوك النواب. إعادة الانتخاب المتتابع المسموح به في الأردن. وأخيرا السلطات الواسعة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية.

ولأن السلطة التنفيذية في الأردن تتمتع بسلطات واسعة جدا، وأهمها اختيار الأشخاص لتولي المناصب العامة العليا، فقد يستجيب النواب لمثل هذه الحوافز باتخاذ اتجاه سياسي موالي للحكومة وخصوصا لرئيسها الذي بات في الواقع المصدر الرئيسي لإمكانية إحراز مثل هذه المناصب العليا في ظل إمكانية الجمع بين الوزارة والنيابة وعدم وجود ما يمنع ذلك دستوريا، وبالتالي تحقيق التقدم في المسيرة السياسية الذاتية للنائب. وكنتيجة لذلك فقد انعكس اتجاه المساءلة السياسية للنائب، بدلا من انبثاقها من الجماهير الانتخابية التي يبدو أنها لم تعد تؤثر إلا قليلا، إلى رئيس السلطة التنفيذية الذي يتمتع بقدر واسع من السلطات التي تتيح له منح النائب الفرصة في تعيينه وزيرا وبالتالي تحقيقه التقدم في مسيرته السياسية الذاتية.

من جهة ثانية فإنه كلما استطاعت الجماعات الموالية للحكومة الحصول على أغلبية المقاعد تحت قبة البرلمان، أدى هذا النمط من المساءلة العكسية إلى الحد من وإضعاف حافزية النواب لممارسة نشاطات رقابية فاعلة على السلطة التنفيذية.

كما تبين في الدراسة أن قوة المعارضة قد تنامت في فترة من فترات الدراسة (١٩٨٩-١٩٩٣) إلى الحد الذي تمكنت فيه من الفوز بمنصب رئيس مجلس النواب، فكان لديها الحافز لممارسة المزيد من الرقابة التشريعية. بينما لم تتمكن من هذا بعد ذلك حتى نهاية فترة الدراسة، بل إن النسبة التي استطاعت الحصول عليها من مقاعد المجلس تراجعت إلى حدود ضئيلة.

وقد أظهرت نتائج الدراسة كذلك أن مجلس النواب الأردني يمارس اليوم نشاطات رقابية أكثر، غير أن فاعليتها ما تزال محدودة نظرا لضعف قدرات النواب (خبرة ومؤهلات النواب) الرقابية، والنقص في الموارد المادية والدعم الخاص بالكوادر الإدارية اللازمة لعمل المجلس.

الفصل الأول

الإطار العام للدراسة والدراسات السابقة

المبحث الأول :- الإطار العام للدراسة.

المبحث الثاني :- الدراسات السابقة.

© Arabic Digital Library - Yamouk University

المبحث الأول: - الإطار العام للدراسة

- المقدمة
- مشكلة الدراسة
- أهداف الدراسة
- أهمية الدراسة
- منهجية الدراسة
- فرضيات الدراسة
- مجتمع الدراسة
- عينة الدراسة
- أداة الدراسة
- الاستبانة
- صدق وثبات أداة الدراسة
- الأساليب الإحصائية المستخدمة
- مصادر جمع البيانات
- محددات الدراسة

المبحث الأول:- الإطار العام للدراسة

المقدمة :

لقد جاء قرار استئناف الحياة الديمقراطية في المملكة الأردنية الهاشمية، نتيجة لعدد من العوامل على المستويين الدولي، والوطني الداخلي؛ من ذلك مثلاً انهيار الاتحاد السوفيتي ومسا شهدته المنطقة على مدى الخمسة عشرة سنة الماضية، من بداية وتوسع منافسات التعددية الحزبية للهيئات التشريعية المنتخبة في عدد من الدول العربية وعلى رأسها الأردن، الكويت، لبنان، مصر، وغيرها.

أما على المستوى الوطني الداخلي فقد كان لأحداث عام ١٩٨٨ التي شهدتها المملكة، واستفحال أزمة المديونية، وانهيار سعر الدينار، وارتفاع معدلات البطالة، والادعاء بتفشي العديد من الظواهر السلبية في القطاع العام على المستويين المالي والإداري، دوراً هاماً في تدبئه صانع القرار إلى ضرورة الانفتاح السياسي، وعقد منافسات انتخابية، بحيث يملك المواطن الأردني حق الانتخاب الذاتي للتمثيل السياسي.

ولما كانت مواقع السلطة التنفيذية في العديد من الدول، في أغلب الحالات ما تزال غير خاضعة لمثل هذا التنافس، إن لم تكن غير منتخبة على الإطلاق، فإن الحكومات تعتبر عقد الانتخابات التشريعية دليل شرعيتها وعادة ما تقوم بتصنيف البلاد باعتبارها "على الطريق نحو الديمقراطية".

غير أن التقيد الشديد للسلطتين القضائية والتشريعية، وعدم قدرة أحزاب المعارضة على النفاذ إلى وسائل الإعلام إلا بقدر محدود، فضلاً عما تتعرض له نشاطات وحملات هذه الأحزاب من قيود وضرورة حصول الأحزاب السياسية الجديدة على إذن حكومي كي تصبح قانونية، إلى غير ذلك من وسائل التزوير المحتملة عند فرز الأصوات. كل هذا قد يعد مؤشرات واضحة على عكس التوجه نحو الديمقراطية في العديد من هذه الدول.

وفي الأردن فإنه على الرغم من أن أياً من الانتخابات البرلمانية التي انعقدت على مدى ثلاثة مجالس نيابية في الفترة (١٩٨٩-٢٠٠١) لم تؤد إلى تغيير أي من الحكومات التي تم تشكيلها، بل وحتى لم تؤد إلى تغيير السياسات التي لا تحظى بالتأييد الشعبي، إلا أن ذلك شكل انفتاحاً سياسياً، مكن من إثارة نقاش عام - وان كان محدوداً - حول مستقبل المجتمع الأردني، وأتاح فرصاً - وإن كانت محدودة أيضاً - للحشد وحرية التعبير، بالإضافة إلى أن وجود المعارضة في البرلمان أعطى المجال لانتقاد السلطة التنفيذية وطرح وجهات نظرها.

إن الانفتاح السياسي لا يعني بالضرورة إفرازا حتميا للديمقراطية، فالمستقبل غير يقيني، وكل شيء يتوقف على السياسة.

مشكلة الدراسة :

كثرت التساؤلات خلال العقود القليلة الماضية عن الدور الذي قامت ويمكن أن تقوم به مجلس النواب؛ فهل كانت على ذات المستوى من النفوذ أو التأثير الذي تتمتع به السلطة التنفيذية، خاصة وأن الدستور الأردني قد تبنى النص بشكل واضح على مبدأ الفصل بين السلطات، واستقلال كل منها في ممارسة اختصاصاتها إزاء الأخرى. وهل صحيح أن هناك اختلالاً في التوازن بين السلطتين، نتج عنه تدني مستوى المساءلة السياسية للحكومة، مما سمح بتفشي روح الإهمال، ومكن من انتشار الفساد وسوء الإدارة عبر الحكومات المتتالية.

خاصة وأن التجربة الديمقراطية في الأردن، تقف الآن على مفترق طرق، بعد فترة طويلة ادعى البعض خلالها، أن الانتخابات النيابية اتسمت في بعض مراحلها، بالتحيز أو عدم النزاهة⁽¹⁾. وبعد أن أصبحت السلطة التنفيذية في غضون السنوات القليلة الماضية، قادرة على وضع مجموعة الأسس الانتخابية التي يمكن أن تسمح للمرة الأولى بإمكانية حقيقية لترجمة عملية التصويت، إلى مقاعد نيابية تحت قبلة البرلمان.

غير أن هذه الديمقراطية التمثيلية الجديدة لم تترجم بعد في سياسات عامّة فاعلة ومتماسكة، ولم تؤد أيضاً إلى ذلك النفوذ المؤثر للسلطة التشريعية الموازي لذلك الذي تتمتع به السلطة التنفيذية، بحيث يسمح بممارسة دور رقابي فاعل على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية، إذ لم يتمكن مجلس النواب الأردني خلال معظم الفترة (١٩٨٩ - ٢٠٠١) من استخدام كامل الصلاحيات والسلطات المخولة له دستورياً في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، رغم أن الدستور الأردني يمنح المجلس سلطات كافية وواسعة لمراقبة الأعمال والتصرفات الحكومية.

(1) بريشناين بوسوني، مارشاه، "خلف صندوق الاقتراع هندسة الانتخابات في العالم العربي"، مجلة روي مغارة، عدد (٢٠٩)، ١٩٩٨، ص ٣٨-٤٠.

حيث يظهر التطبيق العملي وجود فجوة كبيرة بين ما هو مكتوب كمبادئ وبين الممارسة الفعلية للرقابة البرلمانية^(١).

إن المتابع للواقع الإداري الأردني، قبل و بعد انتخابات (١٩٨٩) يلحظ بوضوح أن العديد من حالات سوء الإدارة والمخالفات والفساد داخل الحكومات، قد طفت على السطح خلال هذه الفترة (١٩٨٩-٢٠٠١) تحديداً، حيث كان يفترض بالمجلس أن يبدي الانتباه والاهتمام بها ولكنه لم يفعل، في الوقت الذي يبدو فيه أن المجلس قد أعاق حتى المحاولات القليلة التي اتسمت بالضعف في معظمها والمبذولة لضبط ومراقبة الأجهزة الإدارية- الأجهزة التي وجدت وبكثرة بعدئذ تعاني سوء الإدارة والفساد^(٢).

وهنا لا بد من التأكيد على أنه سيكون من الخطأ الفادح المجادلة بأن كل حالات الفساد الحكومي هي نتيجة مباشرة لضعف الرقابة التشريعية أو عدم كفايتها. غير انه ما يزال بالإمكان القول أن غياب الرقابة الحازمة الفورية والملائمة، قد أدى من خلال الإهمال بالواجبات أو اللامبالاة، إلى الافتقار إلى المساءلة، وهو ما تميز به عمل السلطة التنفيذية خلال معظم الفترات السابقة، الأمر الذي سهل السلوكيات السلبية ومهد الجراً في الإقدام على الأعمال المحظورة أو المخالفة وبخاصة من قبل الموظفين العاميين. ونتيجة لتزايد ممارسة الرقابة التشريعية، بالإضافة إلى إثارة الاتهامات والتبليغات المرتبطة بسوء الإدارة الحكومية، والفساد والمخالفات والظواهر السلبية التي وجهها العديد من النواب- على الرغم من أن فاعلية مثل هذه الرقابة ما تزال محدودة للغاية - خلال السنوات العشر الماضية، غير أن الحقيقة الواضحة كون المجلس قد بدأ فعلاً بممارسة سلطته القانونية لضبط ومراقبة التصرفات والأعمال الإدارية الحكومية، ومراجعة العمليات المالية، قد أسهمت وبشكل ملحوظ في زيادة المساءلة الحكومية .

(١) كنعان، نواف، " الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة (دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية)"،

مجلة دراسات العلوم الإنسانية، المجلد ٢٢ (أ)، العدد الثاني، ١٩٩٥م، ص ٧٩٣.

(٢) حوامدة، علي، محضر الجلسة الرابعة عشرة من الدورة الاستثنائية الأولى للمقعدة في ٣/٨/١٩٩٢م، ص ٥١.

ومن هنا فان مشكلة هذه الدراسة تقوم على محاولة قياس مدى فاعلية ممارسة مجلس النواب الأردني لإحدى أهم الاختصاصات المنوطة به، والمتمثلة بالدور الرقابي.

أهداف الدراسة :

وبناء على ما تقدم ترمي هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية:-

١- تسليط الضوء على الأسباب السياسية والإدارية والقانونية التي قد تفسر التغيرات في مستوى الفاعلية في موضوع الرقابة التشريعية عموماً، والتي مارسها مجلس النواب الأردني خلال الحقبة الماضية على نحو خاص.

٢- ولأنه تم التأكيد في الدراسة على العوامل الحافزة "Motivational factors" كعناصر رئيسية يمكن أن تساهم في توضيح السبب في غياب الرقابة التشريعية الكافية والفعالة التي يمارسها مجلس النواب الأردني، فقد كان من بين أهداف هذه الدراسة، التحليل والتحقيق في الأهداف والدوافع لدى أعضاء مجلس النواب كأفراد، في محاولة لحصر مجموعة الأسباب والعوامل التي تجسد وتكون تصرفاتهم وتفسر سلوكهم، لغايات تحقيق الهدف الرئيسي المتمثل بقياس مدى فاعلية الرقابة التشريعية خلال الفترة (١٩٨٩_٢٠٠١) في الأردن.

٣- وقد كان من أهم أهداف هذه الدراسة تقديم التحليل العلمي الواضح لتوظيف عمل لجان التحقيق النيابية التي يتم تشكيلها في المجلس، والنتائج التي يمكن أن تكون قد توصلت إليها، وطرح أمثلة على الحالات التي تم تشكيل لجان بصددها.

أهمية الدراسة :

تتبع أهمية هذه الدراسة من قلة الأعمال المتعلقة بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البيئة الأردنية والعربية عموماً. ورغم وجود بعض الدراسات الهامة التي قام بها باحثون أجانب أو أردنيون على السواء ، إلا أن قليلاً منهم من دعم طروحاته ببيانات عملية، ومع ذلك فقد ساهمت بتفسير العديد من الأسباب التي توضح العلاقة بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية.

كما تتأتى أهمية هذه الدراسة من محاولة الباحث، التأكيد على توثيق هذه المناقشات ببيانات عملية تضع الاعتقادات السياسية لدى النخبة ولدى العامة، في إطار من العلاقات السببية أملاً إحراز هذا الهدف ولو جزئياً على الأقل.

كما وتتمثل أهمية الدراسة في استكمال الحديث عن الحالات الواقعية أو الملموسة لعلاقة مجلس النواب بالسلطة التنفيذية في الأردن، حيث تم البحث وبشكل تفصيلي في الحالة الدراسية، التي تتمثل في تفعيل وتوظيف لجان التحقيق النيابية، التي يتم عادة تشكيلها لأغراض خاصة، بقصد مراجعة عمل وأداء المشاريع العامة التي تنشأ في القطاع العام الأردني.

ومن خلال تسليط الضوء على الأسباب الواقعية لمحدودية فاعلية وكفاية الرقابة التشريعية وعدم وصولها إلى المستوى المطلوب، تكون هذه الدراسة قد أسهمت في تقديم الإفادة النوعية للعملية الديمقراطية في الأردن.

منهجية الدراسة :

وبإيحاء من الدراسات التشريعية الأمريكية، تم التأكيد في الدراسة على العوامل الحافزة " Motivational factors "، التي تصف مجموعة الأهداف الفردية للنواب باعتبارها عوامل رئيسية ذات دلالات مهمة في تفسير وظيفة المجلس التشريعي.

والحقيقة أن هذا المستوى الفردي للتحليل -أي اتخاذ النائب الفرد كوحدة للتحليل- يتمثل ويتجسد أكثر ما يكون بالسلوكية " Behaviorism " معبرا عنها بـ [المصلحة والأهداف الذاتية]. وهو ما أكد عليه " Rosenthal " من أن الاقتناع السلوكي " Behavioral Persuasion " هو المسؤول بالدرجة الأولى والأعظم عن توجهات وسلوك المشرعين كأفراد.

والواقع أن السلوكية " Behaviorism " تأتي في مجموعة من الأشكال والصيغ، غير أن الافتراض الأساسي لها هنا يقوم على أن أداء المؤسسات الرسمية، ومن بينها المجلس كمؤسسة رسمية سياسية، ما هو إلا انعكاس لسلوكيات الناس الموجودين فيه، وأن هؤلاء يندفعون بأهداف معينة، وحوافز خاصة، تتعلق في غالب الأحوال بمصالحهم الذاتية. ومن هنا فإن للشخص أن يفهم الحياة المؤسسية إلى حد ما، من خلال التدقيق في سلوكيات من يخدمون كأعضاء في هذه المؤسسات⁽¹⁾.

وتأسيسا على ما تقدم، فقد كان من بين الأهداف المنهجية لهذه الدراسة، الإحاطة بمضمون الدراسات التشريعية الأمريكية لتوضيح الحالة الأردنية، حيث استعان الباحث بالعديد من الأفكار التي تتضمنها الدراسات التشريعية الأمريكية في محاولته لبناء منهج تحليلي لسلوك المشرعين في الأردن.

فرضيات الدراسة:

وقد تم طرح الفرضيات التالية:-

- 1- إن أثر العاملين (السلطة الرسمية، والموارد الوظيفية) وكلاهما عوامل هيكلية، أحدهما أو كلاهما يعتبر ثانويا مقارنة مع أهداف ودوافع النواب.
- 2- إن إمكانية إعادة الانتخاب مجددا قد لا تعمل أثرها مباشرة على الرقابة التشريعية، ولكن على العكس هي قد تحدث مثل هذا الأثر عبر الطريقة التي تؤثر فيها بمدى توفر وتنوع الخبرة لدى النواب- المتغيرات المتدخلة - وكذلك من خلال الطريقة التي تشكل دوافع هؤلاء النواب.

(1) Rosenthal. Alan. 1989. " Legislative Behavior and Legislative Oversight." Legislative Studies Quarterly. P.117.

- ٣- إن النفوذ والسلطات الواسعة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية سوف تحدد وتشكل سلوك النواب، إلى جانب إمكانية تعيين النائب وزيراً بالإضافة إلى دوره النيابي، وأن وجود مثل هذه الحوافز المبدلة أو المغيرة إذا صح التعبير بيد السلطة التنفيذية سيقبل من تكرر وفاعلية ممارسة الرقابة التشريعية.
- ٤- كلما زاد وتعاضم حجم ونفوذ المعارضة، كلما زاد مستوى فاعلية ممارسة الرقابة التشريعية.

مجتمع الدراسة :

يتكون مجتمع الدراسة من كافة الأعضاء الذين تم انتخابهم لمجلس النواب الأردني خلال الفترة (١٩٨٩-٢٠٠١)، والبالغ عددهم (١٨٨) نائباً.

عينة الدراسة :

ولما كان من الصعوبة بمكان الوصول إلى كافة أفراد مجتمع الدراسة فقد تم أخذ عينة عشوائية حيث تطلب ذلك أن تكون عينة الدراسة ممثلة لأهم خصائص مجتمع الدراسة التالية:-

- النواب الذين تكرر انتخابهم في أي من المجالس النيابية الثلاثة خلال فترة الدراسة (١٩٨٩-٢٠٠١).
 - نواب اللجان الأكثر أهمية في المجلس النيابي، والتي قد يكون من أهمها اللجان الإدارية والمالية والقانونية.
 - أبرز الأعضاء الممثلين لمختلف الأطياف التي تواجدت تحت قبة البرلمان الأردني، والى حد ما معدل توزيع مقاعد المجلس النيابي الأردني بين أهم الانتماءات التي تواجدت خلال فترة الدراسة (١٩٨٩-٢٠٠١).
- أداة الدراسة (الاستبانة) :-

وباتباع المستوى الفردي للتحليل الذي اتبعته الدراسات الأمريكية المتعلقة بالمجلس التشريعي، واعتماداً على استراتيجيات البحث لدى " Aberbach " ^(١) ؛ فقد كان

(١) Aberbach. Joel D. 1990. " Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight." Washington.D.C. The Brookings Institution.

ضرورياً إلقاء نظرة فاحصة على دوافع النواب ، باعتبارها تشكل في هذا الجزء من الدراسة، المتغير الأهم وذا التأثير الأبرز في توضيح الرقابة التشريعية في الأردن.

ولإنجاز هذه الغاية قام الباحث باستطلاع آراء أولئك النواب الذين شغلوا مقاعد نيابية خلال الفترة (١٩٨٩-٢٠٠١) وذلك في أمورٍ محددةٍ تتعلق بموضوع الدراسة. من خلال الاستبانة التي تم تصميمها لقياس اتجاهات النواب نحو مواضيع متنوعة، ترتبط بدوافعهم الذاتية وبالرقابة التشريعية.

وبإيحاء من مقالة " Aberbach " ، " إبقاء العين يقظة "، " Keeping a Watchful Eye " . والتي استخدم فيها أساليب التحليل الكمي لتوضيح الرقابة التشريعية التي يمارسها الكونغرس الأمريكي، فإن هذه الاستبانة احتوت في الغالب على أسئلة مغلقة تم طرحها على النواب لمعرفة رأيهم ووجهة نظرهم حول المظاهر المختلفة للرقابة التشريعية، والسلوك التشريعي.

صدق أداة الدراسة:-

وقد قام الباحث بعرض الاستبانة على سبعة من المحكمين أعضاء هيئة التدريس في جامعة اليرموك من قسم الإدارة العامة والقانون العام والعلوم السياسية للتحقق من صدق الاستبانة وملائمة فقراتها لموضوع الدراسة، وقد وافق المحكمون عليها وأبدوا ملاحظات جديرة بالاهتمام، عمل الباحث على الأخذ بالممكن منها، حيث تم إعادة صياغة بعض الفقرات لتكون أكثر وضوحاً وفهماً.

اسلوب التحليل الإحصائي:-

لقد تم معالجة البيانات التي جمعت من خلال الاستبانة باستخدام البرنامج الإحصائي SPSS/PC+ وذلك باستخدام التكرارات والنسب المئوية للإجابة عن أسئلة الدراسة ووصف الخصائص أو المتغيرات الشخصية لأفراد عينة الدراسة.

مصادر جمع البيانات :

واعتمد الباحث في سبيل ذلك على مصدرين لجمع البيانات :-

المصادر الأولية :- واعتمد الباحث فيها على الاستبانة التي تم تصميمها من قبل الباحث للتعرف على اتجاهات النواب نحو مواضيع متنوعة ترتبط بدوافعهم الذاتية وبالرقابة التشريعية، إلى جانب محاضر جلسات مجلس النواب الأردني.

المصادر الثانوية: اشتملت على الأدبيات النظرية والتحليلات، والتقارير الإدارية والمالية التي ترفعها الأجهزة المعنية ذات الاختصاص، والدراسات السابقة.

محددات الدراسة:-

واجهت الدراسة بعض الصعوبات أهمها:

- صعوبة الوصول إلى النواب شخصياً، الأمر الذي دفع بالباحث إلى إرسال الاستبانات بالبريد وإعداد كل ما يلزم بخصوص استردادها من خلال البريد أيضاً.

- وكغيرها من الدراسات اعتمد الباحث فيها على الاستبانة، وهو ما قد يدفع بأفراد عينة الدراسة إلى الإجابة عما يجب أن يكون عليه الحال وليس ما هو عليه فعلاً، إذ أن الإجابة عن فقرات الاستبانة قد تعكس في العديد من الحالات الوضع المثالي لا الواقعي، وهو ما قد يؤثر على صدقية النتائج المستخلصة.

- أخيراً، فقد كانت قلة الدراسات الكمية الخاصة بموضوع الدراسة على المستوى الأردني والعربي واحدة من الصعوبات التي أمكن التغلب عليها بالاستعانة بالدراسات التشريعية الأمريكية المتعلقة بالرقابة التشريعية.

المبحث الثاني:- الدراسات السابقة

- الدراسات الأردنية والعربية

- الدراسات الأجنبية

© Arabic Digital Library-Yarmouk University

المبحث الثاني:- الدراسات السابقة :

ونظراً للتنوع الواسع في النظريات والمناهج التي تتعلق برقابة الهيئات التشريعية كان لا بد من تحليل هذه الهيئات من منظور مقارن.

ويبدو أن المجلس التشريعي الأمريكي هو الأكثر والأبرز في مضمار البحث والتحليل، متفوقاً من خلال العديد من الأبحاث والدراسات التي أجريت بشأنه على أي جسم تشريعي آخر، موجود في العالم⁽¹⁾.

وقد كان من شأن غزارة البحث والدراسات المتعلقة بالمجلس التشريعي الأمريكي وجود مجموعة واسعة من المناهج وسبل التفكير التحليلية ، إلى الحد الذي دعى أحد الباحثين القياديين في هذا المجال " Morris Fiorina " إلى القول أن " الدراسات التشريعية كحقل فرعي، باتت أكثر حقول علم تحليل السياسات العامة المتقدمة علمياً"⁽²⁾.

وعلى النقيض من التجربة الأمريكية، فإن المجلس النيابي الأردني قد يكون هو المؤسسة الأقل دراسة بين المؤسسات الأردنية، وربما يأتي ذلك نتيجةً للدور الثانوي الذي لعبه المجلس في السياسة العامة الأردنية حتى عهد قريب جداً . وعموماً فقد كانت الدراسات ذات المستوى العلمي المتقدم بهذا الخصوص قليلة نوعاً ما، واقتصرت في الغالب على وصف الاختصاصات المنوطة بالمجلس التشريعي وتطورها التاريخي . وما هذه الدراسة إلا محاولة جادة لتجميع العديد من الأفكار التي احتوتها الدراسات الأمريكية، وتحديدًا المتعلقة بالهيئات التشريعية، في إطار السعي المكثف لبناء إطار نظري ومنهج تحليلي، قادر على شرح وتفسير السلوك التشريعي في الأردن. حيث يعتبر الباحث هذه الدراسة خطوة استكشافية أولى بحاجة كبيرة إلى المزيد من العمل النظري والتجريبي، الهادف إلى تمكين ممثلي الشعب من التصدي للتقصير الظاهر في ممارسة العمل الرقابي.

(1) Mezey, Michael L. 1993. " Legislatures: Individual Purpose and Institutional Performance." In Ada W. Finifter, ed., Political Science: The State of the Discipline II. Washington. D.C., The American Political Science Association.

(2) Fiorina, Morris P. 1981. " Congressional Control of Bureaucracy: A Mismatch of Incentives and Capabilities." In Lawrence C. Dodd. Ed.. Congress Reconsidered. 2nd edition, Congressional Quarterly Inc.

أولاً:- الدراسات على المستويين الأردني والعربي:-

1- دراسة ناصر بن سيف⁽¹⁾:

وهدفت هذه الدراسة إلى الوقوف على حقيقة الممارسة النيابية لوسائل الرقابة السياسية على أعمال الإدارة العامة في سلطنة عُمان، حيث أخذ الباحث في اعتباره مقارنتها بوسائل الرقابة في المملكة الأردنية الهاشمية المقررة لمجلس النواب، وذلك من الناحية النظرية من خلال تحليل النصوص التشريعية في لائحتي النظام الداخلي لمجلس الشورى العُماني والنواب الأردني، والآراء والاتجاهات الفقهية في هذا المجال. وقد أشار الباحث إلى أن هذا الموضوع يتجاذبه مبدآن مهمان، هما ضرورة وجود وسائل رقابة فعّالة ومؤثرة في نفس الوقت على أعمال الإدارة العامة، وضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطراد، بحيث لا بد في النهاية من التوافق التام بين هذين المبدئين. وتناول وسائل الرقابة السياسية على أعمال الإدارة العامة في سلطنة عُمان، كالسؤال، وطلبات المناقشة واقتراح الرغبات والعرائض المقدمة من المواطنين، ولجان التحقيقات النيابية، مقارناً هذه الوسائل بما هو موجود في التشريع الأردني. وقارن الباحث بين وسائل الرقابة السياسية في سلطنة عُمان والأردن، مبرزاً كلاً من الوسائل المتشابهة والمختلفة في بلدي الدراسة.

وقد خلص الباحث إلى عدم فاعلية الوسائل الحالية المقررة لمجلس الشورى العُماني على أعمال الإدارة العامة في سلطنة عُمان، وقدم عدداً من التوصيات أهمها:-
- العمل على إعطاء أعضاء مجلس الشورى العُماني قدراً أكبر من الصلاحيات والاختصاصات حتى يستطيع المجلس بالتالي ممارسة الدور الرقابي الحقيقي على أعمال الإدارة العامة.

- العمل وسريعاً على إيجاد تنظيم دستوري يكفل استقلال كل سلطة عن الأخرى بحيث يتلاءم هذا التنظيم مع الظروف السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية للدولة.

(1) شناسي، ناصر. * وسائل الرقابة السياسية التي يباشرها مجلس الشورى على أعمال الإدارة العامة في سلطنة عُمان (دراسة مقارنة مع المملكة الأردنية الهاشمية) * رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 1995.

٢- دراسة عبدالله بوقفة^(١):

في هذه الدراسة تفحص الباحث، موضوع العلاقة بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية. وبحث في مدى فاعلية المجلس الوطني الجزائري من خلال ممارسته للمهمتين المنوطتين به، وهما التشريع، ومراقبة النشاط الحكومي، وذلك طبقاً لأحكام الدستور وقواعد نظام المجلس الوطني. وأشار إلى بعض المبادئ الدستورية وأهمها مبدأ سيادة الشعب صاحب السلطة الحقيقية. كما تناول مظاهر التأثير المتبادل بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية. مؤكداً على أن المشرع الدستوري الجزائري، عمد إلى إقامة نوعين من العلاقة، بعض مظاهرها يتسم بطابع المشاركة، وبعضها الآخر له سمة التأثير والرقابة. كما تطرق إلى الاختصاصات التي يشترك البرلمان والسلطة التنفيذية في ممارستها، وخصّ بالدراسة والتحليل تدخل الرئيس وتأثيره على المجلس الوطني، ثم تناول وسائل الرقابة البرلمانية مشيراً إلى أن دورها كان من الناحية العملية غير فعال. إذ تبين الباحث انعدام وسائل الرقابة الفعالة، ذلك أنه ليس للمجلس الوطني حق مناقشة برنامج السلطة التنفيذية، فتكون بذلك في مأمن عن التصويت بالرفض، حيث أكد الباحث أنه وطبقاً لأحكام الدستور فإن السلطة التنفيذية لا تطرح مسألة التصويت بالثقة، لأن الدستور وُضع تحت تأثير الرئيس، الأمر الذي يعني أن المشرع قد اتجه نحو إدماج السلطات في نظام سياسي موحد يأخذ بمبدأ وحدة القيادة والسلطة.

٣- دراسة نومان فالح الظفيري^(٢)

وقد تناول الباحث التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فبين وسائل التعاون والرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية وأهم مظاهرها، كدعوة المجلس للانعقاد، وحق الكلام في المجلس، وتعيين بعض أعضاء المجلس في الوزارة وحق السلطة التنفيذية في حل المجلس، وهو الذي يعد فعلاً أخطر الأسلحة التي تملكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية.

(١) بوقفة، عبدالله. "العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ م". رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ١٩٩٧م.

(٢) ظفيري، نومان. "السلطة التنفيذية في النظام السياسي الكويتي - دراسة نظرية تطبيقية". رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ١٩٨٨م.

كما أشار إلى وسائل التعاون والرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية والتي تتمكن بموجبها من مراقبة السلطة التنفيذية، وأهمها ما أعطاه الدستور لمجلس الأمة للتأثير على نشاط السلطة التنفيذية، خصوصاً عندما تناقش السلطة التنفيذية الميزانية السنوية للدولة، والوسائل الأخرى أيضاً كالسؤال، والاستجواب وطرح المواضيع العامة للمناقشة، وتأليف لجان التحقيق في إطار عرض وتحليل قانوني يستند إلى ما جاء بخصوص هذه الوسائل من نصوص دستورية وقواعد في الأنظمة واللوائح الداخلية لمجلس الأمة. ولم يُغفل الباحث التطرق للمسؤولية الوزارية باعتبارها حجر الزاوية في النظام البرلماني، والضمانة الهامة والأكيدة للحريات العامة، فهي أخطر مظاهر الرقابة التي يستعملها البرلمان تجاه السلطة التنفيذية.

وتحدث عن الواقع العملي لعلاقة السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية حيث أكد أن حقيقة هذه العلاقة من الناحية العملية قد لا تعكس الصورة الحقيقية للتعاون والتوازن بينهما. وأشار إلى أن البرلمان لم يستخدم الوسائل التي منحها الدستور لمجلس الأمة في مواجهة السلطة التنفيذية، استخداماً يتماشى والنظام البرلماني الحقيقي، وأن هناك ضعفاً من قبل المجلس في استعمال هذه الوسائل، وعزى ذلك إلى النواب أنفسهم من حيث توجيههم أسئلة ذات طابع شخصي بعيدة عن جوهر الأعمال الداخلية في اختصاص المجلس، في حين كانت الاستجابات نادرة جداً.

وأشار إلى القيود والإجراءات التي يفرضها الدستور واللائحة الداخلية للمجلس من الناحية العملية على تعامل المجلس مع موضوع المسؤولية الوزارية، حيث لا يجوز طرح الثقة برئيس مجلس الوزراء، إنما تقتصر على أحد الوزراء.

٤ - دراسة يوسف شباط^(١)

وهدفَت الدراسة إلى دراسة إمكانية زيادة الدور الذي يقوم به البرلمان السوري للمحافظة على الأموال العامة واقتراح تطوير الإجراءات والوسائل التي تتبعها وذلك من خلال :-

(١) شباط، يوسف، "مدى فعالية الرقابة البرلمانية على الأموال العامة والحلول المقترحة لتحسينها: دراسة تحليلية مقارنة"، مجلة جامعة دمشق، المجلد (١١)، العددان (٤٢، ٤٣)، ١٩٩٥م.

- الأعداد السليم للموازنة.
- إيجاد هيئة قضائية مالية ورقابية تلحق بمجلس الشعب في سوريا.
- تعزيز دور السلطة التشريعية الرقابية سواءاً من الناحية المادية أو المعنوية.
- تزويد اللجان البرلمانية بكوادر فنية ذات كفاءة عالية من المختصين بالعلوم المحاسبية والقانونية.
- اتباع الوسائل والأساليب العلمية الحديثة التي تكفل الحفاظ على الأموال العامة، وكشف مواطن الخطأ والانحراف والتقصير، وتحديد دقيق للمسؤولية من أجل المحاسبة.
- وعرض الباحث لبعض المآخذ على التشريع السوري من حيث عدم إحاطته الاستجاب بضمائم تكفل استخدامه على الوجه الأمثل، بالإضافة إلى إلحاق مهمة مراقبة مشروع الحساب العام بالجهاز المركزي للرقابة المالية علماً أن هذا الجهاز يتبع السلطة التنفيذية، إلى جانب عدم وجود نصوص حازمة تكفل إقرار الحساب الإجمالي ضمن إطار من المناقشة الفعّالة، مما أضعف فعالية الرقابة اللاحقة وجعلها دون المستوى المأمول.

٥- دراسة نواف كنعان^(١)

حيث تناولت هذه الدراسة موضوع الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة، في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية، فشملت بيان ماهية الرقابة البرلمانية، ثم بيان وسائل الرقابة البرلمانية المتمثلة في السؤال، والاستجاب، ولجان التحقيق البرلمانية، والاقتراحات برغبة، وطلبات المناقشة والعرائض، وكيفية ممارسة هذه الوسائل في الواقع العملي بموجب أحكام الدستور الأردني والنظام الداخلي لمجلس النواب والأعيان، كما بين معوقات الرقابة البرلمانية التي تحد من فاعليتها سواءاً كانت هذه المعوقات قانونية، خاصة باستخدام

(١) كنعان، نواف، "الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة (دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية)"، مجلة دراسات (العلوم الإنسانية)، المجلد ٢٢ (١)، العدد الثاني، ١٩٩٥م، ص ٧٦١-٨٣١.

وسائل الرقابة البرلمانية، أم خاصة بممارسة النواب للوظيفة الرقابية، وكل ذلك على ضوء التطبيقات العملية في مجلس الأمة الأردني.

وإبراز أوجه القصور الخاصة بكل وسيلة، والتي أعادها إلى قصور التشريعات التي تحكم الشروط والإجراءات اللازمة لممارستها، أو إلى قصور في فهم وتطبيق هذه الوسائل تطبيقاً سليماً يتفق مع روح النصوص القانونية التي تحكمها.

١ - دراسة رباب فالح الفل^(١)

حيث وجدت الباحثة أنه وبعودة الأردن للمسيرة الديمقراطية، وإجراء الانتخابات النيابية العامة في البلاد، وبعد رجوعها إلى بعض البرامج الانتخابية، وجدت أنها قد تعرضت للقضايا المنسوبة لبعض المسؤولين ورجال السلطة، فأثار ذلك الخلاف في الرأي حول الجهة المختصة التي ستتولى التحقيق والمتابعة في هذه القضايا، بالإضافة إلى النقص في أصول الملاحقة وإجراءاتها.

فناقشت النظام القانوني لمحاكمة الوزراء، والجرائم المنصوص عليها في قانون محاكمة الوزراء رقم ٣٥ لسنة ١٩٥٢، وتطرق إلى أصول وإجراءات الملاحقة والتحقيق والمحاكمة، وأخيراً عرضت للإشكاليات التي تثار في الملاحقة والتحقيق والمحاكمة.

٧ - دراسة سالم المسعود^(٢)

وهدفت الدراسة إلى الوقوف على مفهوم الرقابة البرلمانية وأهميتها كوظيفة مهمة للبرلمان باعتبارها تشمل أعمال الوزارة وتصرفاتها كافة. وأشار الباحث إلى وسائل الرقابة التي استقرت عليها الدساتير والأعراف والتقاليد البرلمانية، متمثلة في حق السؤال وحق الاستجواب، من وجهة نظر مقارنة بشيء من التفصيل. حيث تطرق الباحث إلى نشأة النظام البرلماني وقواعده الأساسية، بين فيه نشأة النظام البرلماني في بريطانيا وتطوره باعتباره مهد النظام البرلماني، مع بيان الأسس الرئيسية لهذا النظام وماهية السلطات الرئيسية فيه.

(١) فل، رباب. "المسؤولية الوزارية في التشريع الأردني". رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ١٩٩٥م.

(٢) مسعود، سالم. "الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة: حق السؤال وحق الاستجواب، دراسة مقارنة". رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ١٩٩٧م.

وتعرض لماهية الرقابة البرلمانية مفهومها وأهميتها وطبيعتها وعلاقتها بأنواع الرقابة الأخرى. وبحث وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة، ممثلة بحقي السؤال والاستجواب من وجهة نظر مقارنة ما بين الأردن وبريطانيا. وقدم عرضاً للتطبيقات العملية لحقي السؤال والاستجواب، لبيان كيفية ممارستها في الواقع العملي في كل من الأردن وبريطانيا بإيراد مجموعة من الأسئلة والإجابات عليها، وكذلك مجموعة من الاستجابات والردود عليها. وضمن الباحث دراسته عدداً من التوصيات والمقترحات أهمها :-

- تزويد البرلمان بوسائل الاستعلام ووسائل معلومات متطورة وحديثة كي يستطيع أن يقوم بمراقبة نشاط السلطة التنفيذية ومسائلها.
- تخصيص لجان متخصصة في البرلمان تكون على اتصال بالأعمال التنفيذية.
- تطوير الآلية الإحصائية لإنجازات المجالس النيابية وجلساتها.

٨- دراسة عاصم العمري^(١)

وقد حاولت الدراسة أن تربط ما بين النصوص النظرية والتطبيقات العملية في تناولها لموضوعات الدراسة، حيث ركز الباحث على التطبيقات التي تلت عودة الحياة البرلمانية في عام ١٩٨٩ م، وركزت على تحليل النصوص المنظمة لوسائل الرقابة. وتناول الباحث ما أسماه بوسائل الاستعلام، وقصد بها كل الوسائل والأدوات التي تمكن البرلمان من الحصول على المعلومات الضرورية لمراقبة نشاطات السلطة التنفيذية، فأشار للاستعلام من خلال اللجان البرلمانية، من خلال اللجان الدائمة، الاستعلام من خلال لجان التحقيق، وقام بدراسة آليات عملها والإجراءات المتبعة في تنفيذها لوظائفها والمعوقات التي تواجهها. كما أشار للاستعلام من خلال مبادرة أعضاء المجلس، سواءاً من خلال الأسئلة البرلمانية وبحث في ماهيتها من خلال استعراض أنواعها وأهميتها وغاياتها، وتناول المناقشة البرلمانية حول موضوع عام، واستعرض مبرراتها والياتها.

(١) عمري، عاصم. * الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني *. رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، ١٩٩٩ م.

وتناول الباحث أيضاً أساليب الرقابة التي يمارس البرلمان بواسطتها دوره في محاسبة السلطة التنفيذية، كالأستجواب الذي يمثل برأي الباحث الأداة المثلى لمحاسبة الوزراء على تصرفاتهم في الشؤون العامة، وعرض لمسألة طرح الثقة بالسلطة التنفيذية بمُسمياتها المختلفة في النظام الأردني والنظام الفرنسي. كما استعرض أشكال المسؤولية الوزارية من تضامنية وفردية، وتعرض لإجراءات التصويت وقواعد الأغلبية والنتائج المترتبة على تحريك المسؤولية السياسية.

وكما يتضح من مُجمل هذه الدراسات الموجودة على كل من المستوى الأردني و المستوى العربي في تناولها لموضوع غاية في الأهمية، اقتصرها على استعراض التطور التاريخي للأنظمة البرلمانية، ووقوفها على تعداد الاختصاصات والصلاحيات المنوطة بالهيئات أو المؤسسات التشريعية.

وانحصر تحقيقها في الموضوع من وجهة نظر قانونية دستورية أحياناً، وسياسية أحياناً أخرى للوسائل والإجراءات المنصوص عليها في الدساتير، وقواعد الأنظمة واللوائح الداخلية للمجالس التشريعية، كل حسب البيئة القانونية والسياسية الخاصة به، ووفقاً لمنهجية بحث قانونية صرفة تركز بالدرجة الأولى على تقديم وصف قانوني، لما هو موجود بين دفتي الدستور حول الموضوع وتقديم الآراء الفقهية القانونية بصددھا.

وبالرغم من أهمية مثل هذه الدراسات التي تناولت موضوع الرقابة التشريعية على المستويين الأردني والعربي، فإننا نجدھا تخلو من أي تدعيم ببيانات عملية تبرز المضمون الحقيقي والواقعي للدور الرقابي للمجالس التشريعية من حيث فاعلية هذا الدور. رغم أن بعض هذه الدراسات استطاعت أن تساهم بتفسير العديد من الأسباب المحتملة التي يمكن أن توضح العلاقة بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية.

وبوجه عام، فقد كانت الدراسات ذات المستوى العلمي المتقدم بهذا الخصوص، قليلةً نوعاً ما واقتصرت في الغالب على وصف الاختصاصات المنوطة بالمجلس التشريعي وتطورها التاريخي.

وهو الفرق الذي سنلاحظه بوضوح كبير عند الحديث عن المنساجج الأمريكية في الرقابة والدراسات التشريعية، من حيث تعاطيها للموضوع والعوامل التي تستند إليها في البحث والتحليل، سواءاً من خلال محاولة الباحثين الأمريكيين شرح وتفسير سلوك المشرعين داخل الكونغرس الأمريكي، باعتباره نتيجة لعوامل خارجية، خصوصاً منها التي تتعلق بميول الناخبين ومطالبهم استناداً إلى العامل الأهم والأبرز المتمثل بإعادة الانتخاب مجدداً، أو بالاعتماد على عوامل أخرى من شأنها أن تؤثر على فاعلية العمل الرقابي مثل، عوامل الفرصة " Opportunity Factors " لـ " Ogul " ⁽¹⁾، أو تلك التي تتعلق بدوافع المشرعين الخاصة أو الذاتية.

وعليه فقد تم أفراد صفحات أكثر لمناقشة الدراسات الأمريكية التي أستخدمت كأساس للتحليل في هذه الدراسة.

(1) Ogul, Morris S. 1976. " Congress Oversees the Bureaucracy ": Studies in Legislative Supervision. NP.. University of Pittsburgh Press.

ثانياً: الدراسات الأجنبية والأمريكية :

١ - دراسة " Manuel Sanches DeDies " ^(١)، بعنوان " تقييم الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية في الحالة الأسبانية "

" Evaluation Of Parliamentary Control Of the Executive In the Spanish Case "

وهدفت الدراسة إلى توضيح وتفسير الكيفية التي يتم بها توظيف النشاط الرقابي في حالة معينة، ولذلك فقد حدد الباحث في دراسته تلك الإجراءات والوسائل الرقابية التي تأتي في المقام الأول، وتلك التي تأتي في المقام الثاني، والهدف الرئيسي من هذه الإجراءات أو الوسائل، كما ذهب إلى توضيح الأسباب التي تقف وراء التنوع في بعض الإجراءات أو الوسائل أكثر من غيرها.

وقد تعامل الباحث مع الرقابة البرلمانية باعتبارها ميداناً للمواجهة ما بين المعارضة والسلطة التنفيذية، معتبراً النشاط الرقابي جزءاً من استراتيجيات المعارضة، وأشار بهذا الخصوص إلى ضرورة الاهتمام بكيفية استخدام الأحزاب - وخصوصاً أحزاب المعارضة - للإجراءات والوسائل الرقابية المختلفة، مؤكداً على أن بإمكان المعارضة في سبيل الوصول إلى السلطة أو المشاركة في السلطة التنفيذية، باعتبار أن ذلك هو الهدف الرئيسي للمعارضة البرلمانية أن تطور واحدة من استراتيجيتين اثنتين أو كلاهما:-

استراتيجية المنافسة أو التنافس - Competitive Strategy -

استراتيجية التعاون - Cooperative Strategy -

وهو ما يعتمد بالأساس على قوة المعارضة داخل البرلمان.

كما أكد الباحث على هيمنة الأحزاب على الميدان البرلماني في إسبانيا، وإن لم يكن ذلك مقتصرأً عليها فقط، فأعضاء البرلمان كأفراد يمكنهم اللجوء إلى بعض الإجراءات أو الوسائل الرقابية حتى وإن جاءت كإجراء متمم لعمل الأحزاب، وكخطوة أولى باتجاه الحصول على المعلومات.

(١) Paper Prepared for ECPR joint sessions of workshops to be held at Copenhagen, April 2000.
Workshop num. 10: Parliamentary Control of the Executive.

وقام الباحث بتحليل ست فترات تشريعية مختلفة بين الأعوام (١٩٧٧-١٩٩٦)، وبتطوير عدد من المؤشرات المختلفة التي ترتبط بنسب مئوية بعدد الحالات لكل إجراء أو وسيلة رقابية حتى يتمكن من الحصول على بيانات متجانسة ويمكن بالتالي العمل على مقارنتها. وأهم هذه المؤشرات :-

معدل النشاط (A) : وقصد به نسبة الإجراءات أو الوسائل الرقابية من مجموع الإجراءات أو الوسائل البرلمانية.

معدل الفاعلية (E) : وقصد به نسبة الإجراءات أو الوسائل التي تم المباشرة بها أو التصويت عليها أو إظهارها وهكذا.

وقدم الباحث في النصف الثاني من دراسته عرضاً تحليلياً للدور الرقابي الذي تمارسه الأحزاب السياسية المختلفة على الساحة الإسبانية.

وتوصل الباحث إلى نتيجة هامة مفادها أن النشاط الرقابي ينمو في حالتين :-

- عندما تكون حكومات الأقلية، والأحزاب القوية مستعدة للتناوب على الحكم أو السلطة.

- عند وجود تنافس ما بين أحزاب المعارضة.

٢- الدراسات التشريعية والمناهج الأمريكية في الرقابة:-

لقد كانت المؤسسات محوراً للعديد من الدراسات خلال القرن الماضي، فقد بوزت وبشكل واضح العديد من الدراسات التي تعالج الجوانب المتعددة للمؤسسات الموجودة داخل الدولة. وقد ظل المجلس التشريعي المؤسسة الأبرز والأكثر تناولاً بالبحث والتحليل .

وما أن وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها، حتى كان الجيل الأول من الدراسات قد ظهر إلى حيز الوجود، حيث اعتبرت من قبل العديد من الباحثين مصادر أو مراجع بحثية - textbook Congress - .

والتي ميزت المجلس التشريعي بالعديد من الصفات والخصائص؛ كتنظيم اللجان القوية، ورؤساء لجان ذوي سلطة، والقيادة الحزبية المستندة في الغالب إلى الشخصية والقدرة على الإقناع، لا على الإكراه وفرض العقوبات⁽¹⁾.

وفي بداية عقد السبعينيات من القرن العشرين، ظهرت العديد من المبادرات التي عملت على تجديد الاهتمام بالمجلس التشريعي، فقد حاول الكثير من الباحثين شرح وتفسير السلوك التشريعي داخل المجلس، باعتباره نتيجة أو مردود لعوامل خارجية، وبشكل خاص تلك المرتبطة برغبات وميول الناخبين، واحتياجاتهم ومطالبهم، والتي تشكل في المحصلة السلوك التشريعي للمشرعين داخل المجلس.

ولقد أكد " David Mayhew " على أن التواصل أو الارتباط الانتخابي " Electoral connection " الذي وجد عام ١٩٧٤، كان المسؤول - أكثر من أي عمل آخر - عن إنزال الستار على مفهوم " text book congress " وهو الأمر الذي أوحى للباحثين باتخاذ طرق جديدة للبحث عبر:

(المسار العقلاني - النفعي ، " Instrumental - Rationality lines ") والذي تم توضيحه من قبل " David Mayhew " نفسه⁽²⁾.

وضمن هذا التوجه الجديد أصبح المشرع كفرد، هو وحدة التحليل، باعتباره يطمح ويتوق إلى إعادة انتخابه مجدداً.

حيث أكد " Mayhew " على أن ما يفعله المشرعون، وما يصدر عنهم من نشاطات، سواء داخل أو خارج المجلس، يمكن تفسيره من خلال مدى الاهتمام من قبل المشرع نفسه بإعادة انتخابه مجدداً، خصوصاً منهم، أولئك الذين يزعمون أحقيتهم بثقة الناخب، أو يدعون السمعة الحسنة، أو ممن قدموا أنفسهم عبر وسائل الدعاية

(1) Mezey. Michael L. 1993. " Legislatures: Individual Purpose and Institutional Performance." In Ada W. Finifter, ed, Political Science: The State of the Discipline II. Washington. D.C.. The American Political Science Association, P335.

(2) Mayhew. David R. 1987[1974]. " The electoral connection and the Congress." In McCubbins, Mathew D, and Terry Sullivan, Congress: Structure and Policy. Cambridge University Press.

والإعلان، فضلاً عن النشاطات التي يمارسها المشرع الفرد من خلال الموقع الذي قد يشغله، كوسيلة يضمن بها إعادة انتخابه من جديد .

وفي إطار هذه الموجه الجديدة من الدراسات التشريعية. يمكن القول أن حقلاً فرعياً آخر قد تطور يتعلق بالرقابة التشريعية للمجلس على البيروقراطية، وهي أي - الرقابة التشريعية للمجلس على البيروقراطية - عموماً، تفسر وتشرح العوامل التي يمكن أن تزيد من فرص رقابة الهيئات التشريعية، التي تأتي كنتيجة للتجاوب الفردي العقلاني للمشرعين مع العوامل القرآنية " Contextual factors " أي العوامل التي تتعامل مع مضمون الحالة الواقعية.

أي أن الرقابة التشريعية على البيروقراطية - بناءً بحثي يستخدم المسوحات والمقابلات للاستدلال على ميول ورغبات المشرعين، هذا البناء البحثي يشرح ويفسر الكيفية التي تتجسد وتتشكل بها الدوافع الرقابية لدى المشرعين بواسطة العوامل الخارجية⁽¹⁾.

(1) West, William F. 1995. "Controlling the Bureaucracy: Institutional Constraints in Theory and Practice." New York: M.E. Sharpe. Chp 6.

رقابة الهيئات التشريعية للبيروقراطية :-

تعتبر دراسة " Morris Ogul " ⁽¹⁾ "congress oversees the Bureaucracy 1976" واحدة من الدراسات المنظمة الشاملة الأولى، التي كُرِّست على وجه التعيين لدراسة رقابة الهيئات التشريعية، رغم ظهور بعض المقالات الهامة والأوراق العلمية المتفرقة السابقة على إعلانها.

وقد بحث " ogul " في دراسته هذه ، العوامل التي يمكن أن تزيد أو تنقص من فرص الرقابة التشريعية. لقد كان اهتمامه الرئيس، منصباً على الإجابة عن السؤال القديم، من يحكم الحكام ؟ أي ما هي القيود والضوابط التي تفرض على السلطة ؟ محاولاً عبر دراسته تقديم إجابات علمية .

وقد قدّم " Ogul " تعريفاً للرقابة التشريعية على أنها " السلوك الفردي أو الجماعي (ككتل) للمشرعين أو الهيئات التي يشكلونها والتي تظهر كأثر، مقصود أو غير مقصود على السلوك البيروقراطي " ⁽²⁾.

أما الرقابة بالنسبة لـ " Ogul " فتكون ضرورية ولازمة عند ظهور العوامل الظرفية، وقد سُمي هذه العوامل بعوامل المناسبة أو الفرصة "Opportunity factors". وهذه العوامل هي :-

(١) السلطة القانونية أو الشرعية :- " Legal Authority "

إن السلطة أو القوة الشرعية، من شأنها أن تدعم النشاط الرقابي بشكل واضح، وعلى العكس من هذا، فإن غياب مثل هذه القوة أو السلطة من شأنه أن يكون عائقاً وحاجزاً أمام ممارسة الرقابة الفاعلة .

وعلى أية حال، فإن وجود السلطة أو القوة القانونية يساعد الهيئات التشريعية على القيام بدورها الرقابي، ولكنه لا يشكل العامل الوحيد الحاسم في تفسير السلوك التشريعي لأعضاء المجلس التشريعي.

(1) Ogul, Morris S. 1976. " Congress Oversees the Bureaucracy: Studies in Legislative Supervision." NP.. University of Pittsburgh Press.

(2) Ogul, Morris S. 1976. " Congress Oversees the Bureaucracy: Studies in Legislative Supervision." P11.

إذ إن من الطبيعي جداً أن تكون السلطة أو القوة القانونية أو الشرعية أكثر من مجرد كونها عمل ما أو تمرين وكفى. بل إن المسألة التي تبدو أكثر أهمية من هذا، هي عملية التنافس والرغبة في ممارسة الرقابة، ومصادر القيام بها .

٢ (المصادر الوظيفية :- " Staff Recourses "

إن وجود المصادر والكوادر الإدارية اللازمة لعمل المجلس، يجعل من ممارسة العملية الرقابية أمراً أكثر سهولة، غير أن ممارسة الدور الرقابي، لا يعتمد فقط على حجم أو شكل هذه الكوادر أو تلك .

إذ إن الكوادر المناسبة من حيث العدد أو الحجم، أو التخصص، وللنشاط المراد إخضاعه للرقابة هي شرط ضروري مسبق لنجاح العمل الرقابي، ولكنه أيضاً ليس العامل الوحيد بهذا الخصوص .

٣ (جوهر الموضوع أو المسألة :- " Subject Matter "

كلما زادت درجة تعقيد وتقنية الموضوع، كلما قلت فرص واحتمالات ممارسة الرقابة. وكلما تعاضم الوضوح وازدادت الرؤية السياسية المترتبة على ممارسة معينه للرقابة، ازداد احتمال القيام بالأداء المطلوب.

٤ (هيكلية اللجنة :- " Committee Structure "

إن المركزية العالية في اللجان تؤدي إلى عدم الفاعلية، وعلى العكس من ذلك تماماً، فإن اللجان غير المركزية حيث السلطة تصبح على الأموال والهيئات والبرامج، بيد رؤساء اللجان الفرعية أو غيرهم، يسهل ويعزز من فرص القيام بالعمل الرقابي، لأن عملية صنع القرار تكون موزعة ولا تتركز بيد واحدة.

٥ (مكانة العضو في اللجنة :- " Status on Committee "

فكلما ارتقى وارتفع وضع العضو داخل اللجنة، كلما ازدادت فرصته أو فرصتها للتأثير في النشاط أو الأداء الرقابي .

٦ (الانتماء الحزبي :- " Party Affiliation "

فأعضاء المعارضة عموماً أكثر استعداداً للانخراط في العمل الرقابي من الأعضاء المواليين للحكومة أو المحسوبين عليها.

٧) أولويات العضو: - " Member Priorities "

فكلما تزايدت الأولوية التي يمنحها المجلس التشريعي لجانب أو نشاط بيروقراطي معين، كلما تعاضمت احتمالية فرص أو مشاركة الأعضاء في الرقابة على السياسة المتعلقة بذلك النشاط.

وعليه فإن "Ogul" يعتقد أنه من الممكن ظهور الرقابة عند بروز العوامل التالية:—

- ١- أساس قانوني للجنة على النشاط الفردي.
- ٢- كوادرات إدارية ملائمة.
- ٣- مضمون موضوع غير معقد.
- ٤- موضوع ذا رؤية واضحة، ومردود سياسي عظيم.
- ٥- تنظيم لجان غير مركزية.
- ٦- الرغبة التي يحملها أشخاص مؤثرين، وهم في العادة أولئك الذين يرأسون اللجان الخاصة بالرقابة على تصرفات الإدارة.

ثم حاول "Ogul" في العام ١٩٨١، تحسين نظريته التي كان قد قدمها من قبل، حيث قام بتصنيف عوامل الفرصة خاصته " opportunity factors " إلى:

- عوامل بنيوية أو هيكلية " Structural factors "

- وعوامل حافزة أو دافعة " Motivational factors or Incentives " ^(١)

حيث يمكن إرجاع أهم العوامل البنيوية أو الهيكلية في ممارسة الدور الرقابي إلى؛ الموازنة " budget "؛ الموارد الوظيفية " Staff resources "؛ والسلطة الشرعية أو الرسمية " Legal authority " .

(١) Ogul, Morris S. 1981. " Congressional Oversight: Structures and Incentives." In Lawrence Dodd. Congress Reconsidered, 2nd edition (Washington, D.C: Congressional Quarterly Inc) P330.

في حين نجد أن العوامل الدافعة أو الحافزة ترجع إلى الطريقة التي يمكن أن تؤثر بها الأهداف الخاصة لأعضاء البرلمان مثل (إعادة الانتخاب مجدداً للبقاء أطول فترة ممكنة في العضوية) على إمكانية ممارسة العمل الرقابي.

وقد كانت العوامل الدافعة أو الحافزة ، بالنسبة لـ "Ogul"، أكثر أهمية من العوامل البنوية أو الهيكلية في تفسير وتوضيح مفهوم الرقابة التشريعية، فقد أدرك "Ogul" أن التوازن المطلوب بين كلا النوعين من العوامل يمكن تحقيقه من خلال التوفيق بين كل من: الدوافع، الموارد، والهيكل. بل إنها نقطة التقاطع التي تجمع ما بين الدوافع والحوافز من جهة، والعوامل البنوية من جهة أخرى، والتي يمكن أن تحفز الرقابة التشريعية لكي تكون في الحدود القصوى التي يمكن أن تصل إليها .

لم يكن السؤال الأساسي لـ "Ogul" المتعلق بالرقابة التشريعية على البيروقراطية منصباً على ماذا يمكن أن يفعل المجلس التشريعي؟ وإنما ما الذي يريد أن يفعله الأعضاء في المجلس التشريعي، سواء كان ذلك بشكل فردي أو بشكل جماعي ككتل؟

وبمعنى آخر ، لم يكن السؤال لدى "Ogul" ما هي الرقابة التي يمكن، أو التي يجب أن يؤديها المجلس فقط؟ ولكن أيضاً ما هي الرقابة التي يريد الأعضاء في المجلس التشريعي أن يؤديها؟

وفي العام ١٩٩٠ عاد "Ogul" مجدداً في مقالة ناقدة كتبها مع "Bert Rockman" بعنوان " رقابة الرقابة : الإنطلاقات الجديدة والمشاكل القديمة"^(١).

حيث قام الباحثان في هذه المقالة، بتقديم شرح تفصيلي لعناصر ومكونات الدوافع والحوافز السياسية للرقابة. إذ أن الأمر الأساسي في هذا المقام يستند إلى أن الرقابة

(١) Ogul, Morris S and Bert A Rockman. 1990. "Overseeing Oversight: New departures and old problem." Legislative Studies Quarterly I: 3-24.

تعتمد على " الكيفية التي يمكن أن تؤدي الرقابة فيها مردوداً لممارستها، مما يجعلها أكثر إغراءاً للمشاركة فيها من غيرها من النشاطات"⁽¹⁾.

إن الرقابة تساعد في الكثير من الأحيان على تحقيق نوع من الوضوح السياسي والمصداقية ، وذلك بالإعلان عن العديد من مظاهر الفساد الحكومي، وسوء الإدارة. مما يجعلها أداة هامة وضرورية لإحراز المصداقية والثقة لدى العامة. وضمن هذا الإطار فإنه إذا ما كان اقتراح Mayhew " صحيحاً من أن الهدف الذي لا يمكن لأي مشروع أو عضو في مجلس تشريعي أن يقاومه أو يتجاهله، هو إعادة الانتخاب مجدداً، فعندئذٍ يمكن أن تكون الرقابة وسيلة هامة لإحراز وتحقيق هذا الهدف.

غير أنه وفي أحيان أخرى ، قد يكون الثمن للعملية الرقابية باهظاً جداً ! سواءً كان ذلك بسبب استفادها الكثير من الوقت، أو نتيجة الافتقار للوضوح السياسي ، أو نظراً لوجود العديد من الأنشطة والأعمال الأخرى ، والتي يمكن أن تكون على حساب النشاط الرقابي، كالنشاط التشريعي مثلاً بحيث يؤدي القيام بمثل هذه النشاطات إلى إحراز مكتسبات سياسية أكبر لدى أعضاء المجلس التشريعي من ممارسة النشاط الرقابي . وهذا ما يعتبره الباحثان " Ogul " و " Bert Rockman " إغفالاً لتحليل الأداء الرقابي والعملية الرقابية في مثل هذه الحالة . والجدير بالذكر هنا أن التحليل الذي قدمه "Ogul" قد ألهم العديد من الباحثين الآخرين، ممن حاولوا العمل على تحسين وتطبيق منهجه في حالات دراسية مختلفة، ويمكن أن نذكر من بين هؤلاء :-

⁽²⁾[Kaiser 1977, Rosenthal 1981, Rockman 1984, Aberbach]

(1) Ogul, Morris S, and Bert A Rockman. 1990. "Overseeing Oversight: New departures and old problem." *Legislative Studies Quarterly* I:17.

(2) Aberbach, Joel D.1990. "Keeping a Watchfull Eye: The Politics of Congressional Oversight." Washington, D.C.. The Brookings Institution.

- Kaiser, Fred. 1977. "Oversight of Foreign Policy: The U.S. House Committee on International Relations." *Legislative Studies Quarterly* 2: 255-279.

- Rockman, Bert A. 1984. "Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight." *Legislative Studies Quarterly* 3:387-440.

حيث تعتبر مقالة " إبقاء العين يقظة " ، " Keeping a watchful Eye " لـ Joel D.Aberbach المنشورة في العام ١٩٩٥م، واحدة من الأمثلة الحديثة على العديد من الدراسات المفصلة والشاملة عن الرقابة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية، فقد لجأ " Aberbach " في هذه الدراسة إلى المقابلات، والتحليل الإحصائي، للاستدلال على دوافع رجالات المجلس التشريعي ومعرفة مدى فاعلية ممارسة الوظيفة الرقابية.

حيث تلعب الدوافع " Motivations " الدور المركزي في دراسته وذلك لأن؛ " ممارسة الرقابة تعتمد على ماذا يمكن أن يتأتى عنها " .

فقد وجد الباحث " Aberbach " أن المداولات ذات العلاقة بالرقابة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية قد تزايدت منذ عقد السبعينيات، وذلك لأن " البيئة السياسية المتغيرة في بدايات ذلك العقد كانت قد عملت على تحقيق وإحراز مكتسبات أعظم نتيجة القيام بالأداء الرقابي، مقارنة مع ممارسة النشاطات الأخرى ذات الصلة أو العلاقة التي يتعامل معها المجلس " (١).

إذ أكد مرة أخرى على أن الدوافع أو الحوافز، وسلوك الفرد العقلاني هي عوامل تشكل في حقيقة الأمر، جوهر الرقابة التشريعية.

وفي العام ١٩٨١ قدم " Alan Rosenthal " إلى الأدب النظري المتعلق بالرقابة مساهمة هامة، وذلك بالإشارة إلى الاختلافات أو الفروقات (٢)؛ ما بين

المستوى الفردي للتحليل - " Individual Level analysis "

والمستوى المؤسسي للتحليل - " Institutional Level analysis "

وهنا يمكن إرجاع المستوى الفردي للتحليل إلى : الأعضاء، الأهداف ، والدوافع .

(1) Aberbach, Joel D. 1990. " Keeping a Watchfull Eye: The Politics of Congressional Oversight." Washington.D.C.. The Brookings Institution. P14.

(2) Rosenthal, Alan. 1981. " Legislative Behavior and Legislative Oversight." Legislative Studies Quarterly. PP 115-131.

وطبقاً لـ " Mayhew " يعتبر السلوك الهادف، الطريق الأفضل لفهم الهيئات التشريعية ". والمفتاح لهذا الفهم يرتبط بالهدف الأصيل المتمثل بإعادة الانتخاب مجدداً، " والذي يشكل بدوره الأساس لأي شيء آخر"⁽¹⁾

ولما كان المستوى الفردي للتحليل يتجسد في واقع الأمر بالسلوكية " Behaviorism " فقد كان الاقتناع السلوكي " Behavioral Persuasion " الذي ساد عقد الستينيات مسئولاً عن التركيز والتأكيد على توجهات وسلوك المشرعين الأفراد.

ومع تعدد الأشكال التي يمكن أن تأتي بها السلوكية " Behaviorism " يبقى الافتراض الأساسي بهذا الخصوص هو أن المؤسسات السياسية، ومن بينها المجلس التشريعي، تتجسد وبشكل كبير بالأشخاص الموجودين فيها، حيث يندفع هؤلاء من خلال غاياتهم وحوافزهم الخاصة، المنبثقة في غالبيتها عن مصالحهم الذاتية أو الشخصية. ومن هنا فإن المرء يستطيع أن يفهم الحياة المؤسسية عن طريق أول اختبار يجربه على الأشخاص الذين يخدمون كأعضاء في هذه المؤسسة أو تلك.⁽²⁾

أما الحوافز المؤسسية فهي موجودة في مستوى مختلف من التحليل - في نفس إطار عوامل الفرصة أو المناسبة " opportunity factors " لـ Ogul.

إن مثل هذه الحوافز والتي ترجع إلى عوامل محددة، من شأنها أن تستثير النشاط الرقابي . وهذه العوامل كما سبق الإشارة إليها هي :-

السلطة الشرعية " legal authority " ، الموارد الوظيفية " staff resources " هيكل اللجنة " committee structure " ، ووضوح الموضوع المطلوب .

ويجد " Rosenthal " أن كلاً من المنهجين (المستوى الفردي للتحليل ، والمستوى المؤسسي للتحليل) مكمل للآخر ، وليس أي منهما بديلاً عن الآخر . وعليه فإنه لا يمكن أن يكون الواحد منهما كافياً ، أو بديلاً عن الآخر وإنما كلاهما على ذات الدرجة من الضرورة والأهمية .

(1) Mahew. David R. 1974. " The electoral connection and the Congress." In McCubbins, Mathew. D, and Terry Sullivan, Congress: Structure and Policy. Cambridge University Press PP2-5, 16-17.

(2) Mahew. David R. 1974. " The electoral connection and the Congress." In McCubbins Mathew D, and Terry Sullivan, Congress: Structure and the Policy Cambridge University Press. P117.

ملاحظات أخيرة :-

لقد تم اختيار المناهج التي قام بتطويرها كلاً من " Aberbach " و " Ogul " لدراسة الرقابة التشريعية على البيروقراطية، باعتبارها الأكثر ملاءمة للتطبيق نسبياً، بالنسبة للحالة الأردنية .

وعلى العموم فقد انصب الاهتمام أساساً على التأكد من أن القرارات المتعلقة بأي سياسة عامة، كانت تأخذ باعتبارها رغبات المواطنين وتأتي منسجمة مع مصالحهم - بما يضمن في المحصلة تحقيق الأهداف بكفاءة وفاعلية.

وما دام أن المجلس التشريعي - ممثل الشعب مصدر السلطات - قد يفوض السلطة التنفيذية، وضع السياسات، بل ويعطيها سلطة التشريع بحدود معينة أحياناً، فإن ذلك يتطلب وجود آلية فعالة يضمن بها التزام السلطة التنفيذية حدود هذا التفويض وعدم تجاوزها له من جهة ، وتجنب السلوك اللأبالي من جانب الموظفين العاميين وتهربهم من القيام بالواجبات الموكولة إليهم من جهة أخرى .

وفي هذا النطاق قد يصح القول أن الرقابة السياسية على الأقسام أو الأجهزة الإدارية هي أصلاً مشكله طرفاها جهاز إداري ما - والمجلس التشريعي (باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في سن التشريعات وممارسة الرقابة) .

وانطلاقاً من ذلك يفوض المجلس التشريعي - الفاعل الأصيل - بخصوص هذه المشكله، السلطة إلى السلطة التنفيذية أو جهاز حكومي معين لتطبيق سياسات عامة معينة ، أو لتزويد المجتمع بالسلع والخدمات .

غير أن المعلومات المتماثلة أو المتساوقة ، المقدمة فيما بين هذين الفاعلين الرئيسيين (المجلس التشريعي - و السلطة التنفيذية أو أحد أجهزتها) أو المؤسسات التابعة لكل منهما والمعدة لتقديم النفع العام ، قد يورط السلطة التنفيذية أو أحد أجهزتها في

العديد من السلوكيات المنحرفة والخادعة ، بل والمراوغة في العديد من القرارات والأوامر التي قد تصدر عنها .

ومن هنا فإن المجلس التشريعي؛ المسؤول الأصيل في هذا الشأن هو في أمس الحاجة لأن يبتكر آلية تضمن له التأكد من قيام الأجهزة التابعة له أولاً، بالواجبات المنوطة بها، والتأكد أيضاً من احترام الإجازة التي يعطيها المجلس للحكومة أو أحد أجهزتها .

بناءً على كل ذلك ، قد يكون أحد الحلول المطروحة هو إيجاد طرق أو وسائل يتمكن بها المجلس التشريعي – الفاعل الرئيسي – من الإشراف وبشكل فاعل على أداء السلطة التنفيذية أو أجهزتها .

ولما كانت الرقابة الشاملة على الأقسام والأجهزة الإدارية الحكومية تجعل من الحصول على المعلومات الكافية واللازمة لممارسة الرقابة على الوجه المطلوب، امرأ مكلفاً على نحو يصعب تحمله، فقد كان من الضروري بمكان إعادة النظر والتجديد، في وسائل الحصول على تلك المعلومات من حيث (فاعلية التكليف، Cost-effective) .

حيث أشارت " Bawn " في العام ١٩٩٥م^(١)، إلى أن " المجلس التشريعي يوظف الإستراتيجيات المتنوعة بقصد التخفيف والتلطيف من حدة مشكلة (المجلس التشريعي – الجهاز الإداري، agent-principal) فيما بينه وبين السلطة التنفيذية. ومع هذا فالحقيقة تبقى في أن المشكلة تنتج أصلاً عن قرار المجلس التشريعي بالتفويض.

(١) Bawn, Kathleen. 1995. " Political Control versus Expertise: Congressional Choice about Administrative Procedures." American Political Science Review. 1 (89).

وحتى مع إعمال المجلس التشريعي وتوظيفه لكل استراتيجيات ممكنة لرقابة القرارات التي تصدر عن الأقسام والأجهزة الإدارية ، فإن الاحتمال بوجود الانحرافات البيروقراطية يبقى قائماً^(١) .

© Arabic Digital Library-Yarmouk University

(١) للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع انظروا:

- Weingast. Barry R. and Mark Moran. 1993. "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policy and by the Federal Trade Commission." Journal of Political Economy 91: 765-800.
- Weingast. Barry R. 1984. "The Congressional- Bureaucratic System: a Principal Agent Perspective (With applications to the SEC)." Public Choice PP147-191.
- McCubbins Mathew and Thomas Schwartz. 1984. "Congressional Oversight Overlooked; Police Patrols versus Fire Alarms." American Journal of Political Science 28: 167-179.
- McCubbins, Roger G Noll and Barry R Weingast. 1989. "Structure and Process. Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies." Virginia Law Review. 75:431-482.

الفصل الثاني

الإطار النظري للرقابة التشريعية في الأردن، وخطة التحليل

- المبحث الأول: - نبذة تاريخية عن تاريخ الحياة البرلمانية في الأردن
والوسائل الرقابية المقررة في الدستور.
- المبحث الثاني: - خطة التحليل للرقابة التشريعية.

© Arabic Digital Library - Yarmouk University

المبحث الأول:-

نبذة عن تاريخ الحياة البرلمانية في الأردن والوسائل الرقابية المقررة في الدستور.

أولاً- التطور التاريخي للحياة البرلمانية الأردنية.

ثانياً- وسائل الرقابة البرلمانية المقررة في الدستور الأردني :-

١- السؤال

٢- الاستجواب

٣- الاقتراح برغبة

٤- المناقشة العامة

المبحث الأول:-

أولاً:- التطور التاريخي للحياة البرلمانية في الأردن:-

يبدأ تاريخ الأردن كدولة مستقلة منذ انتهاء الحرب العالمية الأولى، واعتراف بريطانيا بوجود حكومة مستقلة في شرق الأردن في ٢٥/أيار/١٩٢٣م. ولاستكمال العناصر الدستورية في مؤسسات الدولة أصدر الأمير عبدالله أوائل تموز عام ١٩٢٣م إرادته بتأليف لجنة أهلية من زعماء البلاد لتقوم بوضع قانون للمجلس النيابي، حيث قامت بذلك في ٩ كانون أول ١٩٢٣م. وجرت الانتخابات و انعقد المجلس التشريعي الأول في ٢ نيسان ١٩٢٩م^(١). وفي حزيران ١٩٣١م جرت انتخابات المجلس التشريعي الثاني، الذي استمر حتى ١٠/٦/١٩٣٤م. وجاء المجلس الثالث بعد انتخابات ١٩٣٤م، واستمر إلى أن أكمل مدته الدستورية. حيث تم إجراء الانتخابات للمجلس التشريعي الرابع سنة ١٩٣٧م، حيث مددت ولايته سنتين أخريين^(٢). فانتخب المجلس التشريعي الخامس سنة ١٩٤٢ لمدة ثلاث سنين، مددت سنتين أخريين. وعلى اثر استقلال شرق الأردن بإنهاء الانتداب وتوقيع اتفاقية عام ١٩٤٦م، ووضع دستور عام ١٩٤٧م الذي صادق عليه المجلس التشريعي ونشر في الجريدة الرسمية في ٢١/٢/١٩٤٧م. وتم انتخاب أول مجلس نيابي في ٢٠/١٠/١٩٤٧م^(٣). واثر الوحدة بين الضفتين وتعديل الدستور بسبب ذلك تم انتخاب المجلس النيابي الثاني الذي أقر مشروع الوحدة بينهما، غير أنه لم يكمل مدته الدستورية، وجرى حله بسبب عدم موافقته على مشروع قانون الموازنة العامة للدولة. وفي ١/١/١٩٥١م، أجريت انتخابات المجلس النيابي الثالث الذي أمضى مدة سنتين وسبعة أشهر عندما حل لمعارضته سياسة السلطة التنفيذية، حيث صدر في عهد هذا المجلس دستور عام ١٩٥٢م، الذي نص في مادته (٢٤) على أن الأمة مصدر السلطات، وفي مادته (٥١) على مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كما أن كل وزير مسؤول

(١) دعهة، هابل. مجلس النواب الأردني بين الشعار والتطبيق، تجربة المجلس الحادي عشر (١٩٨٩-١٩٩٢). الطبعة الثانية، ١٩٩٦م، ص ٢٧.

(٢) حم، هان. موجز تاريخ الحياة البرلمانية في الأردن ١٩٢٠-١٩٨٨. منشورات مجلس الأمة الأردني، ص ٣٥-٣٨.

(٣) حم، هان، مرجع سابق، ص ٤١-٤٣.

أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته، ونصت المادة (٥٣) منه على وجوب استقالة الحكومة إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بها بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه. أما المجلس النيابي الرابع فقد جرت انتخاباته في شهر تشرين الثاني من عام ١٩٥٤م في جو من المظاهرات العنيفة أدت إلى تدخل الجيش وسقوط عدد من المواطنين، أدت إلى استقالة الحكومة. وحل مجلس النواب في ٢٦/٦/١٩٥٦م. فأنتخب المجلس النيابي الخامس في ٢١/١٠/١٩٥٦م واستمر في عمله حتى ٢١/٦/١٩٦١م. أما المجلس النيابي السادس فقد استمر عمله من ٢٢/١٠/١٩٦١م وحتى ١/١٠/١٩٦٢م ولم يكمل مدته الدستورية بسبب حله لانعدام التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وبدأ المجلس النيابي السابع عمله من ٨/٧/١٩٦٣م وحتى ٢١/٤/١٩٦٣م عندما جرى حله بسبب حجه الثقة عن الحكومة. وفي ٨/٧/١٩٦٣م، بدأ عمل المجلس النيابي الثامن واستمر حتى ٢٣/١٢/١٩٦٦م حيث كان مصيره الحل أيضاً. وجرت انتخابات المجلس النيابي التاسع في ١٥/٤/١٩٦٧م قبيل العدوان الصهيوني على الضفة الغربية واحتلالها وانتهت مدته في ١٨/٤/١٩٧١م، ونتيجة لظروف الاحتلال لم تجر انتخابات نيابية بعد انتهاء مدته عام ١٩٧١م، إذ بقي المجلس قائماً حتى سنة ١٩٧٤م، العام الذي انعقد فيه مؤتمر القمة العربي السابع في الرباط وقرر الاعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية كممثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني، مما أدى إلى انفصال الضفتين وتجميد الحياة النيابية في الأردن. وفي نيسان سنة ١٩٧٨م تم تشكيل المجلس الوطني الاستشاري لسد الفراغ الدستوري^(١)، وقد جرى حله في ٧/١/١٩٨٤م ودعوة مجلس الأمة التاسع للاجتماع في دورة استثنائية لتعديل المادة (٧٣) من الدستور^(٢). وبتاريخ ١١/١/١٩٨٤م تم إعادة مجلس النواب المنحل ودعوته للانعقاد في دورة عادية اعتباراً من ١٦/١/١٩٨٤م والذي سُمي بالمجلس النيابي العاشر.

* جاء انعقاد المجلس الوطني الاستشاري استناداً إلى قانون مؤقت، وليس إلى أساس دستوري، ولذلك لا يمكن اعتباره بديلاً عن أي من المؤسسات الدستورية، وقد حدد القانون المؤقت الذي أنشئ بموجبه أسلوب التعيين اسلوباً لاختيار أعضاء المجلس وليس الانتخاب، وبالتالي لا يجوز مقارنته بالمجلس النيابي وليست له طبيعة تمثيلية.

(١) غزوي، محمد سليم. الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية. عمان، الطبعة الأولى، ١٩٨٥م، ص ١٨.

(٢) درويش، سائد. المرحلة الديمقراطية الجديدة في الأردن: تفاصيل المناقشات وحكومة الثقة، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، عمان، ١٩٩٠م، ص ٦٥-٦٩.

وفي ٨/١١/١٩٨٩م جرت انتخابات المجلس الحادي عشر بعد قرار العودة إلى الحياة الديمقراطية واستئنافها بشكل منتظم وفي موعدها الدستوري، وعليه فقد جرت انتخابات المجلس النيابي الثاني عشر عام ١٩٩٣م، وفي سنة ١٩٩٧ جرت انتخابات المجلس النيابي الثالث عشر.

ثانياً:- وسائل الرقابة البرلمانية المقررة في الدستور الأردني:

جاء في نصوص الدستور الأردني أنه " لكل عضو من أعضاء مجلسي النواب والأعيان أن يوجه للوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمرٍ من الأمور العامة وفاقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو، ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة"^(١).

وفيما يلي استعراض هذه الوسائل كما وردت في النظام الداخلي لمجلس النواب، بشكل مختصر، حيث كانت محوراً للعديد من الدراسات القانونية والسياسية التي تناولتها بالبحث، في حين جاءت هذه الدراسة لتحقيق في عدد من العوامل المؤثرة في الرقابة التشريعية. وهذه الوسائل فهي^(٢):-

١-السؤال:- وهو استفهام العضو من رئيس الوزراء أو الوزراء عن أمرٍ يجهله في شأنٍ من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمرٍ من الأمور.

٢-الاستجواب:- وهو محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرفٍ له في شأنٍ من الشؤون العامة.

٣-الاقتراحات برغبة:- وهي دعوة الحكومة للقيام بأي عمل ذي أهمية يدخل في اختصاصها.

٤-المناقشة العامة:- وهي تبادل الرأي والمشورة بين المجلس والحكومة.

(١) المادة (٩٦) من الدستور الأردني.

(٢) انفراد (١١٤)، (١٢٢)، (١٣١)، (١٢٧)، من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني. مطبوعات مجلس الأمة، الطبعة الأولى، ١٩٩٦م.

وفي الجدول التالي تم الإشارة إلى مجموع عدد الأسئلة والاستجابات والاقتراحات برغبة وطلبات المناقشة في كل مجلس:-

جدول رقم (١)

مجموع عدد الأسئلة والاستجابات والاقتراحات برغبة وطلبات المناقشة

مجلس النواب	الوسيلة الرقابية	مجموع عدد الأسئلة	مجموع عدد الاستجابات	مجموع عدد الاقتراحات برغبة	مجموع عدد طلبات المناقشة
مجلس النواب الحادي عشر ١٩٨٩-١٩٩٣		٤١٢	١٦	٣٨٣	١٤
مجلس النواب الثاني عشر ١٩٩٣-١٩٩٧		٩١٧	١	٣٦٧	١٨
مجلس النواب الثالث عشر ١٩٩٧-٢٠٠١		٥٠٨	٧	٣٢	٨

المصدر:- إنجازات مجلس النواب الأردني الحادي عشر، والثاني عشر، والثالث عشر.

وفي الجدول التالي مجموع عدد القوانين والقوانين المؤقتة المنجزة في كل مجلس من المجالس النيابية الثلاثة الأخيرة، ومجموع عدد الشكاوي التي تقدم بها مواطنون أردنيون لكل مجلس، ومجموع عدد الاقتراحات بقوانين.

جدول رقم (٢)

مجموع عدد القوانين والقوانين المؤقتة المنجزة وعدد الشكاوي التي تقدم بها المواطنون

مجلس النواب	الإنجاز	مجموع عدد القوانين المنجزة	مجموع عدد شكاوي المواطنين	مجموع عدد الاقتراحات بقوانين
مجلس النواب الحادي عشر ١٩٨٩-١٩٩٣		١٣١	٤١٨٤	٢٥
مجلس النواب الثاني عشر ١٩٩٣-١٩٩٧		٩٢	١١٣٣	١٧
مجلس النواب الثالث عشر ١٩٩٧-٢٠٠١		١٩١	٧٣٧	١٣

المصدر:- إنجازات مجلس النواب الأردني الحادي عشر والثاني عشر والثالث عشر.

المبحث الثاني:-

الإطار النظري و خطة التحليل للرقابة التشريعية في الأردن

- صلاحية النماذج الأمريكية للتطبيق في الحالة الأردنية
- إعادة النظر في خطة التحليل: البيئة الأردنية
- فرضيات الدراسة
- نموذج الدراسة
- تنظيم المتغيرات التابعة

© Arabic Digital Library-Yarmouk University

المبحث الثاني:- الإطار النظري وخطة التحليل للرقابة التشريعية في الأردن
بعد أن تم مراجعة العديد من النظريات الرئيسية التي تناولت تفسير السلوك
التشريعي والرقابة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تبين أن هناك
عوامل متعددة تؤثر على فاعلية وتكرار ممارسة الرقابة التشريعية فإنه يمكن طرح
العوامل التالية، باعتبارها أكثر العوامل علاقةً بموضوع الدراسة كما في الجدول
رقم (٢) التالي:-

جدول رقم (٣)

العوامل التي تؤثر على الرقابة التشريعية

العوامل الهيكلية /المستوى المؤسسي	العوامل الحافزة أو الدافعة /المستوى الفردي
١- السلطة الشرعية أو القانونية.	١- أهداف المشرعين المنتخبين وتتضمن :-
٢- الموارد الوظيفية.	- إعادة الانتخاب مجدداً.
٣- هيكل اللجان.	- ارتقاء منصب أرفع.
٤- وضع ونفوذ اللجان.	- وضع سياسات أفضل.
٥- وضوح الموضوع المطلوب.	٢- علاقات حزبية داخل المجلس .
	٣- دعم ومساندة رئيس اللجنة.

ويمثل الجدول رقم (٣) المحاولة الأولى لتعداد العوامل التي يمكن أن تؤثر على
الرقابة التشريعية. وعلى كل حال، لما كانت النظريات التي تم اشتقاق هذه العوامل
منها قد تم تطويرها بقصد تقديم تحليل لعمل وأداء المجلس التشريعي في الولايات
المتحدة الأمريكية ، فإنه سيكون من الضروري التوضيح إلى أي مدى يمكن تطبيقها
في دول وبلاد أخرى .

والحقيقة أن هناك عدداً من السمات والخصائص المحددة ، التي يتصف بها ويتميز المجلس التشريعي الأمريكي، قد لا يكون من السهل محاكاتها في أي من المجالس التشريعية الأخرى الموجودة في العالم، منها مثلاً: العلاقات غير المحدودة في أروقة المجلس وخارجه، نظام الحزبين الرئيسيين تحت قبة المجلس، وجود عدد آخر من الأحزاب الوطنية الضعيفة إذا ما قورنت بالحزبين الرئيسيين في المجلس، ونظام اللجان القوي .

ولكن ماذا بخصوص الدول الأخرى ؟

وهل يمكن تطبيق المناهج الأمريكية السابقة في بلد مثل الأردن ؟ الأمر الذي تطلب التحقيق في مدى صلاحية النماذج أو المناهج الأمريكية للتطبيق في الحالة الأردنية؟

صلاحية النماذج أو المناهج الأمريكية للتطبيق في الحالة الأردنية:-

لقد اقتصرَت الدراسات التشريعية الأمريكية على دراسة الحالة الأمريكية فقط ، وهو ما يبدو واضحاً للعيان في الدراسات التي جاءت بهذا الخصوص. ومن هنا فقد كانت المحاولات التي تسعى إلى تقديم تحليلات مقارنة من قبل الباحثين الأمريكيين، نادرة جداً.

ويعتقد " Mezey " أن سبب قلة البحوث والدراسات المقارنة " تمليّة اعتبارات عمليّة ميدانيّة: فالبحث المقارن غالباً ما يتميز بالكلفة المرتفعة، وصعوبة القيام به، ولا ننسى أن نظام مركزية العمل المؤسسي الذي تتصف به غالبية دول العالم من شأنه إعاقة الجهود التي يمكن بذلها لإجراء المقارنات، بالإضافة إلى قلة استخدام الهيئات التشريعية الموجودة حول العالم للمناهج والأساليب الكمية في غالب الأحوال - وهو ما يمكن اعتباره واحدة من أهم الخصائص التي تتصف بها هذه الهيئات - الأمر الذي يحد من إمكانية إجراء البحوث المقارنة"⁽¹⁾.

(1) Mezey, Michael L. 1993. " Legislatures: Individual Purpose and Institutional Performance." In Ada W. Finifter, ed., Political Science: The State of the Discipline II. Washington. D.C., The American Political Science Association.

وهنا يجدر التأكيد على انه وحتى في حالة الادعاء بصلاحيه النظريات الأمريكية على المستوى العالمي، فإن أنماط السلوك الممارسة في الساحة الأمريكية تتطلب التقييم والاختبار لمعرفة مدى انطباقها وإمكانية الأخذ بها في الدول الأخرى. وهو الأمر الذي يمكن الإشارة إليه كأحد الأهداف الرئيسية لهذه الدراسة، والمتمثل بتوضيح الفائدة التي يرجى أن تقدمها العديد من الأفكار المستوحاة من الدراسات التشريعية الأمريكية، بغرض تقديم تحليل علمي جيد بخصوص الرقابة التشريعية على المستوى الوطني الأردني.

وبناءً على كل ما تقدم، يمكن القول أن القاسم المشترك الأكبر، ونقطة التشابه الأبرز فيما بين الحالتين الأمريكية والأردنية، تعود إلى الافتراض الأساسي الذي قدمته الدراسات التشريعية الأمريكية والذي يتجسد في أن هدف إعادة الانتخاب مجدداً، هو الهدف الرئيسي الذي يقود ويبرر سلوك المشرعين (أي انه الأساس لما يسمى بالعقلانية الذرائعية).

بمعنى أنه الذريعة التي يمكن الاستناد عليها في تفسير سلوك النواب، وهو الأمر الذي يعتبر الأساس لغالبية الدراسات التشريعية الأمريكية منذ كتاب "Mayhew" في البدايات من عقد السبعينات.

ولما كان إعادة الانتخاب مجدداً أمراً مقبولاً وجائزاً في الأردن، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، فانه سوف يتم الاستفادة من الإطار الفكري الأمريكي بهذا الجانب، كلما كان ذلك ممكناً ونافعاً وملائماً للواقع على المستوى الوطني الأردني.

ولا بد من التوضيح هنا، من انه بالرغم من أن معظم الدراسات الأمريكية المتعلقة بالمجلس التشريعي، قامت على افتراض أساسي مفاده أن إعادة الانتخاب هو دافع

المشرعين الرئيسي، فان تحليلاً آخر يُظهر أنه وقبل أن يكون هدف إعادة الانتخاب هو الموجه بالدرجة الأولى، فان المشرعين أنفسهم هم أفراد عقلانيون .
(بمعنى أن العقلانية هي الحاكمة لتصرفاتهم) في السعي للوصول إلى أهدافهم .

والحقيقة أن عقلانية المشرعين كافتراض قدمته الدراسات الأمريكية المتعلقة بالمجلس التشريعي يعتبر سابق، بل وقد يكون الأساس للافتراض الآخر المتعلق بإعادة الانتخاب مجدداً وذلك لان :-

- * الأعضاء - أعضاء المجلس التشريعي - عقلانيون (بمعنى أن العقلانية هي التي تحكم تصرفاتهم ، وتضبط حساباتهم في التعامل مع أي أمر) .
- * ولأن إعادة الانتخاب مجدداً أمرٌ مسموحٌ وجائز .
- وهو ما يجعل من أمر إعادة انتخابهم مجدداً موجهاً لتصرفاتهم وسلوكهم .

وفي هذا السياق، وحيث أن إعادة الانتخاب أمرٌ مسموحٌ وجائز في الأردن ، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، فإن إعادة الانتخاب مجدداً كسلوك دافع يمكن أن يبرز باعتباره الاستراتيجية العقلانية السائدة للمشرعين .
وعليه فان ما هو موجود على الساحة الأمريكية من برامج وخطط بخصوص هذا الموضوع يمكن أن يكون قابلاً للتطبيق في الحالة الأردنية، إذ أن العقلانية كافتراض ممكن التطبيق في كلا البلدين .

والى جانب ما تقدم كملاحظة أولى يتوجب تقديم الملاحظة التالية ؛
فمن القراءة الأولى للعوامل الموجودة في الجدول رقم (٣) يظهر أن بعض هذه العوامل قد لا يكون مناسباً للحالة الأردنية ، فعلى سبيل المثال يمكن التأكيد على أن نظام اللجان داخل البرلمان الأردني، لا تعمل في حقيقة الأمر بنفس الطريقة أو بنفس الوضوح والإدراك، أو في مدى ملائمة اللجنة للعمل المنوط بها كما في نظام لجان الكونغرس الأمريكي .

فلجان البرلمان الأردني تتسم بالضعف عادة، وتفتقد إلى الكوادر والموارد المالية، بل وحتى لمجموعة من القواعد الداخلية المستقرة التي تضبط عملها وتكفل لها القيام به على الوجه المطلوب، ولهذا فهي لا تتمكن في معظم الأحيان من استئناف ومواصلة عملية صياغة أو اتخاذ القرار في البرلمان .

وعليه فإنه لا يمكن اعتبار المتغيرات : هيكلية اللجان " Committees Structure " ،مكانة اللجنة ووضعها " Committees Prestige and Status " ،ودعم رئيس اللجنة " Committee Chair Support " - متغيرات مناسبة للحالة الأردنية .

ومن ثم فإنه لا يمكن الاعتماد على وجود هذه المتغيرات لقياس الرقابة التشريعية في الأردن، مما يتطلب إعادة النظر في خطة التحليل بهدف تقديم متغيرات أكثر مناسبة للواقع الأردني .

إعادة النظر في خطة التحليل : المضمون أو البيئة الأردنية :-

ومع استثناء المتغيرات المتعلقة باللجان، باعتبارها متغيرات غير مناسبة للبيئة الأردنية، تصبح المتغيرات الممكنة التطبيق على المستوى الأردني :-

١- السلطة الرسمية أو القانونية أو الشرعية - legal authority

٢- الموارد الوظيفية - Staff resources

٣- أهداف النواب - Deputies goals

٤- قوة المعارضة - Strength of the opposition

(ومنها مثلا عدد المقاعد النيابية التي تحتلها المعارضة في المجلس) .

وبإجراء هذه التغيرات- مع الالتزام بان تكون على أضيق نطاق ممكن - تم إعادة تشكيل وترتيب متغيرات الجدول رقم (٣) في الجدول رقم (٤) :-

جدول رقم (٤)

العوامل المؤثرة على الرقابة التشريعية في الأردن :-

العوامل الهيكلية /المستوى المؤسسي	العوامل الدافعة أو الحافزة/المستوى الفردي
١ - السلطة الرسمية أو الشرعية أو القانونية	١- أهداف النواب
٢- الموارد الوظيفية.	٢- إمكانية إعادة الانتخاب مجدداً
	٣- قوة المعارضة

ومن أجل إعادة النظر في خطة التحليل، سيكون من الضروري افتراض وصياغة علاقات سببية بين المتغيرات التي تضمنها الجدول رقم (٤) أعلاه، سواء كانت هذه العلاقات أو الروابط السببية مباشرة أو غير مباشرة لغرض تحديد ما إذا كانت هذه العلاقات السببية تعمل بشكل مباشر أو من خلال متغيرات متدخلة .

وقد تم تقدير التغير في الرقابة التشريعية (المتغيرات التابعة) إلى جانب بعدين اثنين رئيسيين :-

١- الفاعلية " effectiveness " :- ما مدى فاعلية تصرفات وأعمال النواب في الكشف عن السلوكيات أو التصرفات المنحرفة، ومنعها أو الوقاية منها.

٢- التكرار " Frequency " :- نسبة أو معدل تطبيق الرقابة التشريعية.

ولتحقيق الغايات السالفة، تم اقتراح الفرضيات التالية :-

تخلق السلطة الرسمية أو الشرعية " Legal authority " العديد من القيود والمحددات على المواضيع التي يمكن للنواب مراقبتها وعلى الكيفية التي يمارسون بها الرقابة . أما الموارد الوظيفية " Staff resources " فهي تساهم بتقديم الدعم المالي، القانوني والتقني، لتطبيق والقيام بالنشاطات الرقابية .

وكما هو واضح فإن العاملين أو المتغيرين السابقين (السلطة الرسمية والموارد الوظيفية) . كلاهما عوامل هيكلية " Structural Factors " إما أن تعمل على توسيع احتمالات وإمكانات الرقابة، أو تقييدها وتضييقها اعتماداً على ما هو متاح وممكن لهما .

ومن هنا فإن ما يتبقى في هذا الإطار هو أن نتعرف إلى أهمية كل منهما فيما يتعلق بالدوافع من خلال طرح الفرضية التالية :-

١- إن أثر العاملين السابقين أحدهما أو كلاهما معاً يعتبر ثانوياً مقارنة مع أهداف ودوافع النواب.

٢- إن إمكانية إعادة الانتخاب مجددا لا تُعمل أثرها مباشرةً على الرقابة التشريعية (فاعليتها وتكرار ممارستها) ولكن على العكس، هي تحدث مثل هذا الأثر عبر الطريقة التي تؤثر فيها بمدى توفر وتنوع الخبرة لدى النواب (المتغيرات المتدخلة)، وكذلك أيضا من خلال الطريقة التي تشكل دوافع هؤلاء النواب.

وذلك لأن إمكانية إعادة الانتخاب مجددا، تزيد من خبرة النواب الذين يتكرر انتخابهم داخل المجلس، الأمر الذي يترتب عليه إمكانية تأثير هذه الخبرات في الفاعلية التي يطبق بها النواب مسؤولياتهم التشريعية. والإشارة هنا إلى الإمكانية أكثر منها إلى الحتمية أو التأكيد.

٣- إن النفوذ السياسي للحكومة سوف يحدد ويشكل سلوك النواب، بمعنى أن قدرة السلطة التنفيذية على استقطاب الكوادر الحزبية وغير الحزبية في المجلس، سوف تعمل على تحديد وتشكيل سلوك النواب، وذلك من خلال ميلهم المتكرر إلى السلطة التنفيذية لتعيينهم وزراء.

وعلى ذلك فإن وجود مثل هذه الحوافز المبدلة أو المغيرة إذا صح التعبير، بيد السلطة التنفيذية سيقلل من تكرار ممارسة الرقابة التشريعية: خصوصا وان الرقابة باتت تعتمد في مثل هذه الحالة على " ماذا يمكن أن يتأتى عن ممارستها مقارنة مع الأنشطة الأخرى التي يمكن للمشرعين القيام بها"^(١).

إضافة إلى أن إمكانية تعيين النائب وزيرا إلى جانب دورة النيابي أو التمثيلي من شأنها أن تبدل من أهداف النواب. وهو ما يترتب عليه زيادة القوة أو النفوذ السياسي للحكومة (متغير مستقل)، في المجلس. بمعنى أن ذلك يؤدي إلى زيادة قدرة السلطة التنفيذية على استقطاب المزيد من الكوادر الحزبية وحتى غير الحزبية - خصوصا في البرلمان الأردني - داخل المجلس .

وبوجود هذه الإمكانية للتعيين (دستورياً - حيث لا وجود لأي نص دستوري يمنع الجمع ما بين الوزارة والنيابة، وان كان مبدأ الفصل المرن بين السلطات مقرر (بصن دستوري واضح) فقد يتكرر ميل النواب نحو السلطة التنفيذية للحصول

(١) Ogul, Morris S and Bert A Rockman. 1990. "Overseeing Oversight: New Departures and Old Problem." Legislative Studies Quarterly I, PP 10-16.

على وظيفة أو منصب معين (وزير). فإذا ما تم وضع حد لهذه الإمكانية، بان يمنع الجمع ما بين الوزارة والنيابة، عندها سيعتمد النواب على القواعد والجماهير الانتخابية في الارتقاء بوظائفهم وأعمالهم السياسية، وليس على أي مصدر آخر للدعم السياسي . ومن هنا تؤثر هذه الإمكانية (إمكانية التعيين) على الرقابة التشريعية، وذلك من خلال تأثيرها على :-

أ- خبرة النواب (المتغير المتدخل رقم واحد)

ب- دوافع النواب (المتغير المتدخل رقم اثنين)

ج- وعلى جزء من سلطات السلطة التنفيذية (متغير مستقل).

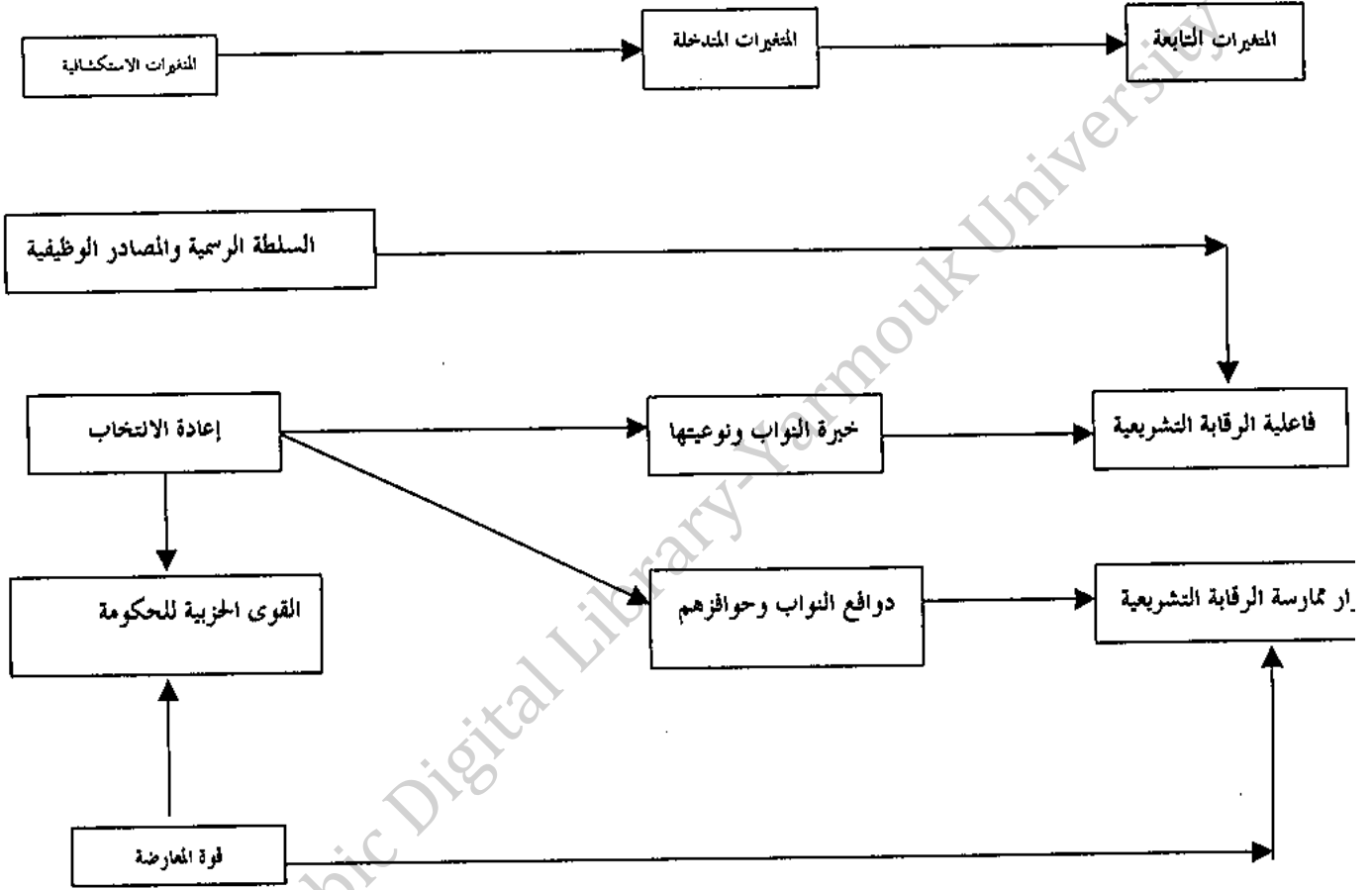
ومن هنا فقد لا تساعد ممارسة الرقابة في إحراز المناصب الوزارية. بل من الممكن أن تكون عائقاً، خصوصاً إذا ما كان فهم السلطة التنفيذية وإدراكها للرقابة التشريعية على أنها عمل من قبيل التحدي أو الرفض لسلطاتها أو وضعها.

٤- قوة المعارضة أو العلاقات الحزبية :- حيث يمكن طرح الفرضية التالية؛ كلما زاد وتعاضم حجم ونفوذ المعارضة، كلما زاد تكرار ممارسة الرقابة التشريعية. والمتغير المستقل هذا، يؤثر أيضاً في المتغيرات المستقلة التي تم الإشارة إليها للتو : النفوذ السياسي للحكومة.

فكلما نمت قوة المعارضة وعظمت، واستطاعت أن تحتل عدداً أكبر من المقاعد أو المناصب الانتخابية، فإن القوى الحزبية للحكومة (أي قدرة السلطة التنفيذية على استقطاب الكوادر الحزبية وغير الحزبية في المجلس) ستضعف وتتناقص ، كلما قلت إمكاناتها على تقديم المكافآت السياسية والمناصب لأتباعها المواليين. بل إن هذا التأثير لهذا النفوذ السياسي للحكومة يمكن أن يزول نهائياً بنمو وتزايد تواجد المعارضة في المجلس، فيكون بإمكانها التأثير فقط على نواب الحزب الموالي لسياساتها، أو النواب المستقلين المواليين . ولهذا فإنه إذا لم يتمتع المواليين أو الأحزاب الموالية للحكومة بأكثرية المقاعد النيابية داخل المجلس، فإن تأثير النفوذ السياسي للحكومة على دوافع النواب سينقطع تماماً.

نموذج الدراسة:

ويمكن توضيح الفرضيات أعلاه في نموذج الدراسة الموضح في الشكل رقم (١) التالي:-



الشكل رقم (١)

تنظيم المتغيرات التابعة :

لقد بات من الواضح للجميع أن الرقابة التشريعية كمفهوم بحاجة إلى إعادة صياغة. فعلى الرغم من وجود شبه الإجماع على المعنى العام للرقابة التشريعية، باعتبارها "المراجعة والإشراف للأجهزة، والدوائر الحكومية"، تظل العديد من الخلافات قائمة بصددتها، وبعض هذه الخلافات دقيقه، وتحتاج للتوضيح قبل البدء بمحاولة قياس الرقابة التشريعية في الأردن .

ويبدو أن أكثر التعاريف قبولاً، هو التعريف الذي قدمه "ogul" " للرقابة التشريعية: " فالرقابة التشريعية، سلوك للمشرعين أو هيئاتهم، فردياً أو جماعياً، والذي ينتج كأثر مقصود أو غير مقصود على السلوك البيروقراطي" (١).

وعلى أي حال، فقد كانت تعاريف الرقابة التشريعية الأخرى واسعة بشكل مدهل، فأحدها على سبيل المثال، جاء فيه " أن الرقابة تشمل نشاطاً من شأنه إلزام بعض الأنماط للإستجابة لوظائف السلطة التنفيذية" (٢).

وتعريف آخر لـ Lyon و Thomas ، أن الرقابة تشمل كل النشاطات التي تباشرها الهيئة التشريعية للتأثير على السلوك الإداري خلال وبعد تنفيذ البرنامج.

ووفقاً لهذا النمط من التعاريف، فإن أي نشاط تشريعي يمكن أن يفهم في الغالب على أنه رقابة، ما دام أنه تصرف صادر عن المجلس التشريعي وله تأثير مباشر أو غير مباشر على عمل أو وظائف السلطة التنفيذية .

أما " Aberbach " فيعرف الرقابة بأنها " مراجعة المجلس التشريعي لتصرفات وأعمال الأجهزة ، الأقسام الإدارية، والدوائر الفيدرالية ، و التفويضات والبرامج والسياسات التي تديرها أي من هذه الجهات ".

بمعنى أن هذا التعريف يتضمن المراجعة التي تتم خلال تطبيق السياسات والبرامج، وتلك التي تتم بعد التطبيق، ولكنه يستثنى من جانب آخر العديد مما قد يفعله المجلس، كما في حالة إعداد الاقتراحات المقدمة بخصوص برامج جديدة أو حتى بالنسبة للتوسع في البرامج الحالية (٣).

(١) Ogul. Morris S. 1976. " Congress Oversees the Bureaucracy: Studies in Legislative Supervision." N.P., University of Pittspergh Press. P11.

(٢) Halpert. Leon. 1981. " Legislative Oversight and the Partisan Compostion of Government." Presidential Studies Quarterly. P483.

(٣) Aberbach. Joel D.1990. " Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight." Washington D.C.. The Brookings Institutions. P 494.

ويبدو أن الإجماع المفاهيمي المفقود أصلا بهذا الخصوص قد ازداد تعقيدا و صعوبة بالتمييز الذي قدمه "Ogul" بين ما يُعرف بالرقابة الظاهرة "Manifest control" والرقابة الكامنة "Latent control"، من ناحية. وبين ما يُعرف بالرقابة الرسمية "Formal control"، والرقابة غير الرسمية "Informal control" من ناحية أخرى.⁽²⁾ فالرقابة الظاهرة "Manifest control" ترجع إلى النشاطات الواضحة ذات الهدف الأساسي المتمثل بمراجعة عمل الأقسام والأجهزة الإدارية. والمداولات، والتدقيقات، هي المثال الرئيسي على هذا الشكل من الرقابة. وهي لذلك تكون قابلة للتمييز والإدراك و من ثم إمكانية القياس.

أما الرقابة الكامنة "Latent control" فهي تلك الرقابة التي يتم إنجازها وتحقيقها خلال القيام بنشاطات تشريعية أخرى، كما في حالة تخصيص نشاط تشريعي معين لغرض ما غير الرقابة، ولكن من خلاله يتم تحقيق أداء رقابي.

ويعتقد "Ogul" إن بالإمكان إنجاز رقابة تشريعية أعظم بازدياد العمل والنشاط التشريعي، حيث تكون الرقابة في هذه الحالة أكثر قابلية للتسجيل والقياس. أما الفرق الآخر فنجدده بين ما يعرف بالرقابة الرسمية "formal control" والرقابة غير الرسمية "informal control".

وأما ما يعتقدّه العديد من الباحثين فهو أن معظم العمل الرقابي يأتي تحت الشكل غير الرسمي: المحادثات التليفونية، اللقاءات الخاصة، الاتصالات الشخصية مع الغير. وقد حدد "Aberbach" في العام ١٩٩٠ سبع عشرة طريقة مختلفة، يستطيع المشرعون من خلالها الحصول وجمع المعلومات من الأجهزة والأقسام الحكومية. والحقيقة أن العديد من هذه الطرق وسائل غير رسمية وآليات غير وظيفية.

(2) Ogul, Morris S. 1976. "Congress Oversees the Bureaucracy: Studies in Legislative Supervision." N.P.. University of Pittsburgh Press. And 1981. "Congressional Oversight: Structures and Incentives." In Lawrence C. Dodd, ed. Congress Reconsidered. 2nd edition. Congressional Quarterly Inc.

فضلاً عن أن الرقابة غير الرسمية يمكن أن تكون أكثر فاعلية وملائمة من الرقابة الرسمية، حيث يتم في أحوال عديدة اجتناب الإجراءات القانونية، أو العلنية في الإجراءات لأسباب عديدة.⁽¹⁾

وحتى نصل إلى التحليل الشامل للرقابة التشريعية، فإن ذلك يستوجب العمل على التوفيق بين كل هذه الحقائق، غير أنه ولما كانت مصادر الحصول على تعريف دقيق للرقابة محدودة، فإن ذلك يستلزم العمل على وضع إستراتيجيات بحث عملية ومعقولة.

ولغايات هذه الدراسة فقد عرف الباحث الرقابة التشريعية بأنها:-
" المراجعة الرسمية والظاهرة من قبل النواب ، للأجهزة والأقسام الحكومية، قبل ، أثناء ، وبعد مرحلة تطبيق سياسة أو برنامج معين ."

وكما هو واضح فإن التعريف يُهمل أي شكل آخر للرقابة ، سواء كانت الرقابة الكامنة أو غير الرسمية، وذلك بالرغم من أهميتها الواضحة، إذ أنها قد تجعل البحث غير ممكن التحقيق.

(1) West, William F. 1995. "Controlling the Bureaucracy: Institutional Constraints in Theory and Practice." New York: M.E Sharpe.

الفصل الثالث: - لجان التحقيق النيابية

- الأساس الدستوري للجان التحقيق النيابية
- نطاق عمل لجان التحقيق النيابية وكيفية تشكيلها:-
- كيفية تشكيل لجان التحقيق النيابية.
- نطاق عمل لجان التحقيق النيابية.
- الحالات الدراسية
- المعوقات التي واجهت لجنة التحقيقات النيابية

الفصل الثالث:- لجان التحقيق النيابية

تعتبر لجان التحقيق إحدى أهم الوسائل التي يمكن أن يستخدمها المجلس النيابي لمباشرة دوره الرقابي، وتتضمن حق البرلمان في الوصول إلى حقيقة أمر من الأمور التي تدخل في اختصاصه.

فعندما تقصر الوسائل الرقابية المقررة دستورياً للبرلمان، كالسؤال والاستجواب والاقتراح برغبة وهو ما سيتم الإشارة إليه لاحقاً باختصار عن تحقيق الغاية منها، بالوقوف على حقيقة عمل جهاز حكومي معين أو وزارة من الوزارات، أو أحد مشاريع عمل القطاع الحكومي، تكون لجان التحقيق الوسيلة الأمثل بهذا الصدد.

ولا يقتصر الهدف من لجان التحقيق البرلمانية على ما سبق الإشارة إليه، بل قد يكون متعلقاً بحادثة سياسية خطيرة، أو فضيحة مالية، وقد يرمي إلى البحث في وقائع معينة بقصد طرح الثقة بالوزارة، أو بأحد الوزراء، أو توجيه اتهام إلى أحد أعضاء مجلس الوزراء أو أكثر⁽¹⁾.

وعلى الرغم من أهمية هذه اللجان التي يتم تشكيلها لأغراض معينة (التحقيق) والطابع المهم الذي يفترض أن تتسم به عادة، فإنها لم تحظى بالاهتمام اللازم والضروري سواءً من قبل الباحثين الأكاديميين باعتبارها تمثل شاهداً ودليلاً قوياً على رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية، أو حتى من قبل وسائل الصحافة والإعلام باعتبارها تمثل أمراً يهم المجتمع الأردني بكافة شرائحه.

ونظراً لأهمية هذه الوسيلة الرقابية البالغة، وندرة الدراسات التي تتناولها بأسلوب علمي رصين، لا يقتصر على مجرد الإشارة إليها في محاضرات جلسات مجلس النواب، تم تخصيص فصل مستقل جرى فيه الوقوف على الأساس الدستوري للجان

(1) ابن رباب. "المسؤولية الوزارية في التشريع الأردني". رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 1990م، ص 16.

التحقيق، باعتباره المرجعية والسند القانوني الأعلى والأهم الذي يضيفي الشرعية على عمل هذه اللجان، ويعطيها الصلاحيات الضرورية واللازمة لعملها. إذ بدونه أي بدون هذا الأساس الدستوري لا يملك المجلس ابتداءً حق تشكيلها، وسبعد قيام المجلس بتشكيل مثل هذه اللجان ومباشرتها التحقيق، اعتداءً على استقلال واختصاص سلطة هامة أخرى هي السلطة القضائية، باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل المقرر دستوريا بهذا المجال، وبالتالي تجاوزاً لمبدأ قانوني هلم جداً يكفل لكل سلطة استقلالها في ممارسة اختصاصاتها إزاء الأخرى، ويصونها من التدخل في شؤون عملها.

وتم في هذا الفصل أيضاً البحث في نطاق عمل هذه اللجان، وكيفية تشكيلها والشروط والقيود التي تضبط عملها، والمهام والاختصاصات التي تُتَاطَبها، خصوصاً وقد كان الأساس الدستوري لتشكيل هذه اللجان ونطاق عملها محلاً للجدل والمناقشة في مجلس النواب الحادي عشر، وكذلك الإشارة إلى حالة دراسية كمثال عليها، والمعوقات التي واجهتها.

الأساس الدستوري للجان التحقيق:

لدى الرجوع إلى الدساتير الأردنية الثلاثة، بدءاً بالقانون الأساسي لعام ١٩٢٨م، مروراً بدستور عام ١٩٤٧م، ووصولاً إلى الدستور المعمول به الآن وهو الدستور الذي تم وضعه في العام ١٩٥٢م، نجد أنها خلت جميعها من أي نص خاص يشير صراحة إلى حق مجلس الأمة الأردني بتشكيل لجان تحقيق.

غير أن هذا لا يعني بأي حال من الأحوال، حرمان البرلمان من واحدة من أهم الوسائل القانونية اللازمة لممارسة دوره الرقابي على السلطة التنفيذية، وإن كان هذا يعتبر مأخذاً على الدستور الأردني، يستوجب أخذه بعين اللزوم والضرورة لإزالة

أي التباس يمكن أن يشوب وجود هذا الحق ، أو التشكيك في إمكانية استخدامه عند اقتضاء ذلك.

وهو ما أشار إليه قرار المجلس العالي لتفسير الدستور والذي سيتم تفصيله لاحقاً في أن يصار إلى تعديل نص المادة (٥٦) من الدستور الأردني، وليس تعديل قانون محاكمة الوزراء، عندما أُحيل إليه تفسير المادة أعلاه من الدستور لبيان مدى صلاحية مجلس النواب بمقتضى أحكام هذه المادة للتحقيق مع الوزراء، ومدى شمولية عبارة اتهام الوزراء بالتحقيق وجمع الأدلة.

وهو أيضاً ما يؤكد عليه فقه القانون الدستوري في تقريره لحق البرلمان بإجراء ما يراه ضرورياً ومناسباً للتحقيق، حتى وإن لم يرد النص على ذلك في الدستور. ما دام أن هذا الدستور يقرر بنصٍ صريح وواضح مسؤولية السلطة التنفيذية أمام البرلمان، حيث تنص المادة (٥١) من الدستور الأردني على : "رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته"^(١).

بالإضافة_ وهو ما لا يخفى على أحد_ إلى ضرورة أن يستوفي البرلمان حقه كلاً في الرقابة على السلطة التنفيذية، إذ لا شك أن هذا الحق سيعتبر ناقصاً بدون إمكانية إجراء التحقيق مع الوزراء، ولا يعود للنص الدستوري الوارد في المادة ٥١ أعلاه أي معنى أو أهمية، ذلك بأنه بانتزاع هذا الحق من البرلمان سيفقد الآلية التي تمكنه من تحقيق المهام الرقابية المنوطة به، وهو ما سيعتبر انتقاصاً من صلاحيات مجلس النواب وتجاوزاً لاختصاصاته.

ومن هنا فإن لمجلس النواب الحق الكامل بانتخاب لجان مؤقتة من أعضائه بهدف إجراء التحقيقات الضرورية في أي موضوع أو واقعة تدخل في اختصاصه، حتى

(١) المادة (٥١) من الدستور الأردني.

وان خلا الدستور من النص الصريح على ذلك، وهو ما يعتبر كما سبق الإشارة عيباً دستورياً تلافاه النظام الداخلي لمجلس النواب، فأفرد لهذا الأمر نصاً واضحاً قرر فيه حقه كاملاً بتشكيل هذه اللجان، حيث جاء في المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب: " للمجلس أن يشكل لجاناً مؤقتة يرى أن الحاجة ماسة لتشكيلها، ويحدد المجلس وظائفها ومهامها وعدد أعضائها وتنتهي مدة أي منها بانتهاء المهمة الموكولة إليها " .

وعليه فقد بات حق البرلمان بتشكيل لجان تحقيق نيابية ظاهراً ومستقراً على نحو ليس لأحد أن يناقش فيه أو ينقضه، حتى وان خلا الدستور من أي نص صريح بهذا الصدد، حيث تعتبر لجان التحقيق واحدة من مقتضيات استكمال مجلس النواب لحقه في ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية من باب أولى، ما دام أن رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة تضامنية وفردية^(١). وما دام أن لمجلس النواب حق اتهام الوزراء^(٢).

إلا أن السؤال الكبير الذي يمكن أن يثار بهذا الخصوص، يدور حول ما يتوجب على مجلس النواب اتباعه من وسائل، والطرق التي يتعين عليه سلوكها بهدف الوصول إلى الحقيقة عند تشكيله لإحدى اللجان المؤقتة لغايات التحقيق، وما هي الصلاحيات التي يمكن تحديدها لهذه اللجان، خصوصاً وأن النظام الداخلي لمجلس النواب خلا أيضاً من النص على مثل هذه الصلاحيات، والأهم من هذا كله السؤال عما إذا كانت هذه الصلاحيات تختلف عن تلك الخاصة بالمحقق القضائي (النائب العام) أم هي ذاتها. حيث أثار ذلك جدلاً واسعاً في مجلس النواب الحادي عشر حول مدى صلاحية مجلس النواب لإجراء التحقيق مع الوزراء لغايات إصدار قرار اتهام ضدهم. وهو الأمر الذي دفع بعدد من أعضاء المجلس إلى تقديم اقتراح لتعديل قانون محاكمة الوزراء رقم ٣٥ لسنة ١٩٥٢، وقد جاء في الأسباب الموجبة للتعديل

(١) المادة (١٥) من الدستور الأردني.

(٢) المادة (٥٦) من الدستور الأردني.

أن المادة (٥٥) من الدستور نصت على أن يحاكم الوزراء أمام مجلس عالٍ على ما يُنسب إليهم من جرائم عن تأدية وظائفهم، وأعطت المادة (٥٦) من الدستور لمجلس النواب الحق باتهام الوزراء، ولم تبين النصوص الدستورية الآلية القانونية التي لا بد من اتباعها قبل أن يعرض موضوع الاتهام على مجلس النواب من أجل التصويت عليه، ولا يعقل أن يظل الأمر متروكاً لمجلس النواب من أجل أن يتولى التحقيق وجمع الأدلة، في حين أن الأمر وفقاً للدستور ولنظامنا القانوني هو من اختصاص الجهات القضائية، وفي ضوء ذلك وبالنظر إلى أن قانون محاكمة الوزراء نص على الأفعال التي تعتبر جرائم، وحدد العقوبات المناسبة لها فإن الأمر يقتضي تعديل القانون وإضافة بعض النصوص إليه، بحيث يعطى رئيس النيابة العامة صلاحية إجراء التحقيق وجمع الأدلة، ويحيل ما توصل إليه إلى مجلس النواب ليتخذ قراره بالاتهام أو عدمه وفقاً للمادة (٥٦) من الدستور.

وقد أدى ذلك كله إلى إحالة الأمر إلى المجلس العالٍ لتفسير الدستور باعتباره المرجعية القانونية الأعلى بهذا الخصوص^(١). لغايات تفسير نص المادة (٥٦) من الدستور. وذلك للبت في الموضوع، وتقديم الحكم الفصل، والرأي البات القطعي في مدى صلاحية مجلس النواب بمقتضى أحكام هذه المادة للتحقيق مع الوزراء، ومدى شمولية عبارة اتهام الوزراء بالتحقيق وجمع الأدلة.

وقد كان قرار المجلس العالٍ لتفسير أحكام الدستور، بأكثرية أصوات أعضائه: " أن حق مجلس النواب في اتهام الوزراء، وتقديم الاتهام إلى المجلس العالٍ لمحاكمة الوزراء، وتأيينه أمامه يخول مجلس النواب صلاحية تحريك الدعوى العامة ضد الوزير الذي يقترف جريمة ناتجة عن تأدية وظيفته وملاحقته أمام المجلس العالٍ لمحاكمة الوزراء، وأن هذه الصلاحية تشمل التحقيق وجمع الأدلة، نظراً لأنهما لازمان للاتهام، وهو أي الاتهام ينبنى عليهما، ولا سيما وأن الدستور قد توخى في

(١) يتكون المجلس العالٍ لتفسير الدستور من تسعة أعضاء برئاسة رئيس مجلس الأعيان وثلاثة من أعضاء مجلس الأعيان وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية.

هذا النص أن يتولى مجلس النواب جميع إجراءات إقامة هذه الدعوى ضد الوزير، وتأييدها بأدلة الإثبات القانونية.

وجاء في ذات القرار أيضاً أن التشريع حينما ينيط أمراً بسلطة معينة، يكون بذلك قد منع باقي السلطات من ممارسته، ولذا فيكون النص الدستوري المتضمن تخويل مجلس النواب صلاحية اتهام الوزراء على الوجه المبين آنفاً قد منع القضاء من القيام ببعض إجراءات هذه الدعوى إلا ما نصت عليه المادة (٥٧) من الدستور المتعلقة بتأليف المجلس العالي^(١).

وقد جاء فيما يبدو أنها أسباباً استندت إليها الأكثرية في اتخاذها ذلك القرار أن مما يؤيد ذلك هو أن الدستور لما نص على أن تمارس المحاكم حق القضاء على جميع الأشخاص في المواد المدنية والجزائية، لم يتطرق إلى ذكر تفصيلات الاختصاص كإجراءات التحقيق وجمع الأدلة، ولكنه اكتفى بذكر اختصاص المحاكم بصورة مطلقة، على اعتبار أن عضو النيابة العامة يتبع المحكمة المعين لديها، وهكذا فعلى الدستور عندما نص على اختصاص مجلس النواب في تقرير اتهام الوزراء وتأييده أمام المجلس العالي لمحاكمة الوزراء، صاحب الاختصاص في محاكمتهم فيكون الدستور قد خول مجلس النواب صلاحية التحقيق في التهمة المنسوبة إلى الوزير وجمع أدلة إثباتها.

كما وارتأت الأكثرية في المجلس العالي لتفسير الدستور، أنه إذا أريد تغيير اختصاص مجلس النواب وسلطته في إجراء التحقيق اللازم لاتخاذ قرار الاتهام المنصوص عليه في المادة (٥٦) من الدستور، واعطاء هذا الاختصاص لجهة أخرى من خارج المجلس، فإن ذلك يتم بتعديل أحكام المادة (٥٦) من الدستور، وليس بتعديل قانون محاكمة الوزراء.

بينما خالف عضوان آخران قرار الأكثرية، وجاء في قرار المخالفة الصادر عنهما: " أن صلاحية مجلس النواب في اتهام الوزراء وتأييده أمام المجلس العالي لمحاكمة

(١) قرار رقم (١) لسنة ١٩٩٢م، المؤرخ في ١٩٩٢/٢/٢٩ الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور، والمتضمن تفسير المادة (٥٦) من الدستور الأردني.

الوزراء لا تشمل التحقيق وجمع الأدلة، وبالتالي فيجوز منح هذه الصلاحية لرئيس النيابة العامة بمقتضى تعديل على قانون محاكمة الوزراء، لأن رئيس النيابة العامة هو رأس الجهاز الذي يملك هذه الصلاحية وتعديل الاختصاصات بين موظفي النيابة العامة جائز بقانون خلافاً لرأي الأكثرية ."

وفي تفصيل ذلك بينت الأقلية المخالفة أنه من المتفق عليه أن الدستور الذي قام على مبدأ التفريق بين السلطات الثلاث اختص السلطة القضائية ممثلة بالمحاكم النظامية والدوائر العدلية التابعة لها بحق القضاء على جميع الأشخاص في المواد الجزائية عملاً بأحكام المادة (١٠٢) من الدستور وهذا ما يسمى بالولاية العامة للمحاكم النظامية ومن المتفق عليه أيضاً أن هذه الولاية العامة تشتمل على سلطة التحقيق وسلطة الاتهام اللتين تتولاهما النيابة العامة وسلطة الحكم التي تتولاها المحاكم.

وأنه بالرجوع إلى أحكام المادتين (٥٥) و (٥٦) من الدستور يتبين أنها استثنت من الولاية العامة للمحاكم سلطة محاكمة الوزراء عن جرائم الوظيفة، وأعطتها للمجلس العالي، كما استثنت سلطة الاتهام من اختصاصات النيابة العامة وأعطتها لمجلس النواب، أما سلطة التحقيق _ كما ترى الأقلية _ فلا زالت من وظائف السلطة القضائية ممثلة بجهاز النيابة العامة، ولا مجال هنا للقول بأن صلاحية اتهام الوزراء التي منحها الدستور لمجلس النواب تشمل سلطة التحقيق.

وفي بيان الأسباب التي استندت إليها الأقلية المخالفة فيما ذهبت إليه أشارت إلى أن صلاحية مجلس النواب في الاتهام هي استثناء من القاعدة، ولا يجوز التوسع في الاستثناءات، بل يتوجب تفسيرها في أضيق الحدود كقاعدة تفسيرية، كما أن سلطة التحقيق التي تتولاها النيابة العامة في المملكة وفقاً لأحكام الدستور والقوانين النافذة تشتمل على حق الملاحقة والإحضار والقبض والاستجواب وجمع الأدلة وحجز الحرية، والتوقيف وتفتيش الممتلكات الشخصية وضبط المواد والأموال المحصلة

عن الجريمة، وهذه الصلاحيات والإجراءات لها مساس مباشر بالحريات وحقوق الإنسان التي لا يجوز لأية جهة أن تمارسها بحق الأشخاص دون تفويض صريح في الدستور أو القانون، وأنها ترى هنا أن التصريح في النصوص الدستورية منعدم بهذا الخصوص.

وترى كذلك أنه لا يجوز الأخذ بالفقه الدستوري القائل بمنح مجلس النواب سلطة التحقيق بدون نص في الدستور استدلالاً بالنصوص المتعلقة بحق مجلس النواب في استجواب الوزراء وطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء لأن هذه الحقوق تدخل في نطاق السلطة السياسية لمجلس النواب، في حين أن التحقيق؛ هو سلطة جزائية لا تُمارس إلا بنصوص خاصة بها.

وفي كل الأحوال فإنه يجدر التنويه إلى أن القرار الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور بالأكثرية، ملزمٌ لمجلس النواب والسلطة التنفيذية معاً. وهو ما أشار إليه رئيس اللجنة القانونية في مجلس النواب آنذاك.

وليست الدراسة المحل المناسب للإشارة إلى الاتجاهات القانونية حول هذا الموضوع، أو تأييد أحد الجانبين وبيان أسبابه، فكل ما يهمنا الوقوف على حقيقة الأساس الدستوري بهذا الخصوص، والطريق القانوني الملزم والواجب الأتباع عند اقتضاء تشكيل لجنة تحقيق نيابية.

نطاق عمل لجان التحقيق النيابية وكيفية تشكيلها

بعد أن تأكد _ كما سبق الإشارة _ حق مجلس النواب بتشكيل لجان التحقيق النيابية التي يرى أن الحاجة ماسة لتشكيلها وصلاحيه المجلس بتحريك الدعوى العامة ضد الوزراء، وثبوت دستورية قيام لجان التحقيق التي يشكلها المجلس بالتحقيق مع الوزراء، أو من ترى لزوم التحقيق معه وسماع أقواله سنداً للمادة (٥٦) من الدستور، والقرار رقم (١) لسنة ١٩٩٢ الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور بخصوص تفسير المادة (٥٦) منه، فإنه من الضروري الوقوف على كيفية تشكيل هذه اللجان ونطاق عملها.

كيفية تشكيل لجان التحقيق النيابية:

وبهذا الخصوص لا بد من الإشارة إلى أنواع اللجان التي يتم تشكيلها في المجلس والغاية منها، والمهام التي تناط بها، والظروف والشروط التي ينبغي توافرها لنجاح هذه اللجان في عملها، ثم التركيز على لجان التحقيق النيابية وكيفية تشكيلها.

إذ تجسد اللجان في حقيقة الأمر طريقة العمل القانونية والمنتظمة في المجلس ليتمكن بالتالي من ضبط مهامه وأعماله والأجندة لديه من حيث الموضوع والزمن.

وقد تبين لدى البحث في اللجان التي يمكن لمجلس النواب الأردني أن يشكلها، أن هناك نوعين من اللجان هما؛ اللجان الدائمة، واللجان المؤقتة.^(١)

(١) يقوم المجلس في بدء كل دورة عادية بانتخاب أعضاء اللجان الدائمة التالية:-

- ١- اللجنة القانونية. ٢- اللجنة المالية والاقتصادية. ٣- لجنة الشؤون العربية والدولية. ٤- اللجنة الإدارية.
 - ٥- لجنة التربية والثقافة والشباب. ٦- لجنة التوجيه الوطني. ٧- لجنة الصحة والبيئة. ٨- لجنة الزراعة والمياه.
 - ٩- لجنة العمل والتنمية الاجتماعية. ١٠- لجنة الطاقة والثروة المعدنية. ١١- لجنة الخدمات العامة والسياحة والآثار.
 - ١٢- لجنة الحريات العامة. ١٣- لجنة فلسطين. ١٤- لجنة الريف والبادية.
- المادة (٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب، مطبوعات مجلس الأمة، الطبعة الأولى، ١٩٩٦م، ص ١٢.

وقد تم التأكيد على المهام المنوطة باللجان الدائمة في نصوص واضحة من النظام الداخلي لمجلس النواب، بحيث تتلاءم وطبيعة هذه اللجان والغاية من تشكيلها. فعلى سبيل المثال لا الحصر، يناط باللجنة القانونية، دراسة مشاريع القوانين والاقتراحات بقوانين، أما اللجنة المالية فيناط بها مهمة دراسة مشروع قانون الموازنة العامة والاقتراحات التي تتعلق بها والقوانين التي لها علاقة بزيادة الواردات أو النفقات أو انقاصها، في حين يناط باللجنة الإدارية دراسة القوانين والأمر والاقتراحات التي تتعلق بالإدارة العامة والإدارة المحلية وتقارير ديوان الرقابة والفتيش الإداري ... الخ^(١).

أما النوع الآخر من اللجان التي يجوز للمجلس أن يشكلها فهي اللجان المؤقتة حيث نصت المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب على: " للمجلس أن يشكل لجاناً مؤقتة يرى أن الحاجة ماسة لتشكيلها، ويحدد المجلس وظائفها ومهامها وعدد أعضائها، وتنتهي مدة أي منها بانتهاء المهمة الموكولة إليها ". وقد تم الإشارة إلى هذه المادة خلال البحث في الأساس الدستوري للجان التحقيق. حيث تعتبر لجان التحقيق النيابية من اللجان المؤقتة التي يجوز للمجلس أن يشكلها إلى جانب اللجان الدائمة سنداً للمادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

نطاق عمل لجان التحقيق النيابية

وفي هذا الصدد يجدر التأكيد على الطابع الخاص الذي تتميز به لجان التحقيق عن اللجان المؤقتة الأخرى التي يمكن أن يشكلها المجلس لغايات معينة، حيث تتميز بالصفة القضائية، وعليه لا بد من الالتزام بإطار ومفهوم الاتهام كما لو أنه من قبل جهة قضائية، وما يقتضيه ذلك من تطبيق لقواعد أصول المحاكمات الجزائية^(٢)

(١) المواد (٣٦-٤٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب، مرجع سابق، ص ١٣-١٧.

(٢) عربات، عبداللطيف، رئيس مجلس النواب، ملحق الخريدة الرسمية، مجلس النواب، محضر الجلسة الرابعة عشرة من الدورة الاستثنائية الأولى للدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة الحادي عشر المنعقدة في ٣ صفر ١٤١٣ هـ الموافق ١٩٩٢/٨/٣ ميلادية، المجلد (٢٩)، العدد (١٤)، ص ٦.

والواقع أن من الممكن العمل على ضبط السلطة التنفيذية ومراقبتها عن كثب من خلال اللجان، حيث أنها المكان الأنسب الذي يأخذ التفاوض فيه عادةً محله، كما أنها الطريقة الأكثر فاعلية لفحص وتدقيق السياسات الحكومية يوماً بيوم. خصوصاً وقد باتت اللجان، - ولجان التحقيق تحديداً- تتمتع بنفوذ عظيم بعد أن أصبحت قادرة على أن تطلب الوثائق والسجلات التي تريدها، كما وأن لها أن تطلب استدعاء الوزراء أو أعضاء آخرين في السلطة التنفيذية، أو الموظفين العاميين أو حتى المواطنين للحصول منهم على معلومات تحتاجها.

على أنه يلزم وبشكل كبير لنجاح اللجان في عملها أن تكون متخصصة على نحو ما، أي أن يكون أعضاء هذه اللجان على مستوى معقول من الخبرة أو الاختصاص بما يتناسب وطبيعة عمل هذه اللجان والغاية من تشكيلها، كأن يكون أعضاء اللجنة القانونية مثلاً من ذوي الخبرة القانونية.

غير أن الشرط الأهم في الحقيقة لنجاح اللجان في عملها، بل البرلمان عموماً هو وجود البيئة السياسية الملائمة من حيث التعددية الحزبية، وما يقتضيه ذلك من الاهتمام بكيفية استخدام الأحزاب - خصوصاً أحزاب المعارضة - للوسائل البرلمانية المختلفة ومن بينها اللجان، ولجان التحقيق بالذات، وهو ما سيتم البحث فيه بالتفصيل لاحقاً عند الحديث عن دور الأحزاب والمعارضة في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

الحالات الدراسية :

وعند الحديث عن هذه الحالات، لا بد من التأكيد على أن الاهتمام بتشكيل لجان التحقيق النيابية يأتي في أعقاب عملية التحول الديمقراطي التي شهدتها الأردن في العام ١٩٨٩م. بعد أن مرت المملكة بظروف وأحداث^(١) ارتأت معها القيادة وعلى أعلى المستويات عودة الحياة الديمقراطية، وضرورة أن يتحمل المجتمع الأردني مسؤولياته، ويشارك عن قرب في عملية صنع القرار.

(١) مدانات، عيسى، محضر الجلسة الرابعة عشرة من الدورة الاستثنائية الأولى المنعقدة في ٣/٨/١٩٩٢م، ص ٧١.

كما أن المطالبة بتشكيل لجان التحقيقات النيابية يأتي من جهة أولى، كنتيجة مباشرة للضغط الشعبي الكبير، والذي انعكس بوضوح في العديد من الشعارات النيابية التي طرحها المرشحون البرلمانيون. وضرورة محاربة الفساد والتصدي له بكافة أشكاله ومظاهره باعتباره أحد أهم الظواهر السلبية التي زعم البعض أنها استشرت في الإدارة العامة في الأردن، ومحاكمة المسؤولين عنه في حال ثبوت مسئوليتهم أيضاً كان هؤلاء، بصرف النظر عن المراكز الوظيفية التي اشغلوها في السابق أو يشغلونها الآن. ويأتي من جهة ثانية تفعيلاً للنصوص التشريعية والقواعد القانونية المتعلقة بدور مجلس النواب الأردني في الرقابة على أعمال وتصرفات الإدارة العامة (السلطة التنفيذية) والتي استمر تعطيلها لفترة طويلة⁽¹⁾.

وهنا يجدر الإشارة وبأسف إلى أنه وخلال المجالس النيابية الثلاثة، أي على مدى فترة الدراسة كاملة (١٩٨٩-٢٠٠١) كانت الحالات التي تم فيها تشكيل لجان تحقيق نيابية نادرة، لم يتجاوز عددها الاثنتان.

بل إن لجنتي التحقيق اللتان تم تشكيلهما خلال فترة الدراسة اصطدمت بالعديد من المعوقات (سواءً منها التقنية أو التنظيمية أو في مصادر الحصول على المعلومات⁽²⁾)، وثارت بصددهما الخلافات والمجادلات القانونية والسياسية، الأمر الذي أخرج وأعاق عملهما.

كما أن الجدل السياسي الكبير الذي ظهر بوضوح خلال مناقشات التقرير الذي قدمته لجنة التحقيقات النيابية التي تم تشكيلها في مجلس النواب الحادي عشر للتحقيق في عدد من القضايا المحالة عليها من النائب العام، نظراً لاختصاص المجلس بالنظر فيها دستورياً، حيث أن أشخاص القضية من الوزراء، قد أدى إلى اختزال قضايا وطنية هامة وكبيرة وإفراغها من مضمونها، وتحجيمها بمصالح شخصية، والحوول

(1) عريبات، عبداللطيف، محضر الجلسة السابعة من الدورة العادية الثالثة للمقعدة في ٢٧/٧/١٩٩٢م، ص ٤-٥.

(2) شبيلات، لبت، محضر الجلسة العشرين من الدورة الاستثنائية الأولى للمقعدة في ١٧/٨/١٩٩٢م، ص ١١.

دون ترسيخ معالم وأركان ممارسة ديمقراطية لوسيلة هامة، يمكن لها أن تسهم في وضع حدٍ للتلاعب بالمال العام واستثمار الوظيفة لمصالح شخصية.

وهنا ينبغي الإدراك والفهم أن موضوع تشكيل لجان تحقيق نيابية لا يتعلق بتبرئة جهة معينة أو إدانتها، أو أن هناك أناسٌ مستهدفون بأسمائهم وأشخاصهم، بقدر ما يتعلق بالقدرة على تطبيق التشريعات وتفعيلها. وبقدر ما يتعلق بقدرة المجلس على النظر بدقة ووضوح وثقة إلى الصلاحيات المخولة له، ومن ثم ترسيخ دور المجلس كسلطةٍ مستقلةٍ أولى في الدولة.

وقد كان مجلس النواب الحادي عشر خلال مناقشته لتقرير لجنة التحقيقات النيابية التي شكلها للتحقيق في عدد من القضايا _ حيث كانت قضية مشروع طريق، الجفر _ الأزرق، أول هذه القضايا _ كان أمام أول اختبار حقيقي وصعب له، يتعلق بقدرته على تفعيل النصوص الدستورية التي استمر تعطيلها فترة طويلة من الزمن. فقد كلف مجلس النواب الحادي عشر في دورته الأولى اللجنة المالية بدراسة قضايا الفساد، وقامت بتقديم تقرير عن ذلك في نهاية تلك الدورة^(١).

وبعد صدور قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (١) لسنة ١٩٩٠م، ورقم (١) لسنة ١٩٩٢م، حيث ساوى في القرار الأول بين الوزير السابق والوزير العمل فيما يخص الاتهام، وألزم في قراره الثاني مجلس النواب بالتحقيق مع الوزراء، حيث أن سلطة اتهام الوزير على الجرائم المنسوبة إليه من اختصاص مجلس النواب وفقاً للدستور.

(١) بتاريخ ٢٠/٣/١٩٩٠م، عقد مجلس النواب جلسة سرية أحال فيها عدد من القضايا على النائب العام، وقد كانت هذه القضايا هي:-

- ١- قضية بيع احتياطات الذهب.
- ٢- قضية طريق الجفر- الأزرق.
- ٣- بناء ومعدات سجن سواقة/ المرحلة الأولى والثانية.
- ٤- التسوية مع شركة مارتن كاوي.
- ٥- مدينة أبو نصر السكنية.
- ٦- مستودعات وزارة التموين من الأرز واللحوم والشعير.
- ٧- عطاء جوزيف ريبيل في سلطة وادي الأردن.
- ٨- مدينة الملاهي في الجريبة.
- ٩- إجازة مواد مستوردة أو مصنعة عملياً وساقطة مخبرياً.

محضر الجلسة العشرين من الدورة الاستثنائية الأولى المنعقدة في ١٧/٨/١٩٩٢م، ص ٥-٦.

على الرغم من أن توجه المجلس في البداية هو أن يضع يده على بعض القضايا ويحيلها للنائب العام للتحقيق.

وقد أعاد النائب العام أربع قضايا من بين القضايا التسعة المُحالَة إليه، إلى المجلس حسب الاختصاص وهي:-

١. قضية طريق الأزرق _ الجفر رقم ٩٠/٩٢٣.
٢. قضية سجن سواقة/ المرحلة الأولى رقم ٩٠/٩٢٤.
٣. قضية أبو نصير رقم ٩٠/٩٢٥.
٤. قضية مستوردات وزارة التموين من مادة الشعير رقم ٩٠/٩٣٠.

علماً بأن القضيتين الثالثة والرابعة كانت تنظر فيهما المحاكم في نفس الوقت حيث أن الاتهام فيهما موجة إلى متهمين آخرين من غير الوزراء أيضاً^(١).

وفي ١٩٩٠/٧/٢١، عقد مجلس النواب جلسة تم فيها تشكيل لجنة للتحقيقات النيابية، للنظر في القضايا المحالة من النائب العام تنتهي مدتها بانتهاء مدة المجلس^(٢). وقد عقدت هذه اللجنة اجتماعات متعددة للنظر في القضية رقم ٩٠/٩٢٣، قضية مشروع طريق الجفر - الأزرق ، وفقاً لتسلسلها حيث قامت باستدعاء السيد محمود الحوامده بصفته مشتكى عليه من قبل المدعي العام للاستماع إلى أقواله. كما استدعت عدداً من الشهود^(٣)، واستوفت اللجنة التحقيق في هذه القضية.

(١) شبيلات، ليث، محضر الجلسة العشرين من الدورة الاستثنائية الأولى المنعقدة في ١٧/٨/١٩٩٢م، ص ٧.

(٢) وقد تألفت اللجنة من النواب التالية أسماؤهم :-

١- الدكتور عبدالله السور. ٢- الدكتور محمد أبو فارس. ٣- السيد ليث شبيلات. ٤- السيد أحمد قطيش الأزاهدة.

٥- السيد حسين مجلي. ٦- الدكتور عبدالله العكايلة. ٧- السيد سليم الزعبي.

وقد قامت اللجنة بانتخاب السيد سليم الزعبي رئيساً لها، والدكتور محمد أبو فارس مقررًا. وذلك في بداية الدورة العادية الثانية في شهر ١١/١٩٩٠م. وقد استقال بعد ذلك عضو اللجنة الدكتور عبدالله العكايلة، بسبب انضمامه للحكومة، وتم انتخاب السيد يوسف مبيضين عضواً في اللجنة خلفاً له.

محضر الجلسة العشرين من الدورة الاستثنائية الأولى المنعقدة في ١٧/٨/١٩٩٢م، ص ٨.

(٣) والشهود هم :-

١- الشاهد سعد الدين جمعة، سكرتير مجلس الوزراء. ٢- الشاهد زيد الرفاعي، رئيس الوزراء السابق.

٣- الشاهد قائد سلاح الجو الملكي. ٤- الشاهد رجائي العشر.

وفي ١٩٩١/٧/٢١^(١)، قدم عضوان استقالتهما من اللجنة بسبب انضمامهما للحكومة، وقد اتخذ المجلس في هذا التاريخ أيضاً قراراً أكد فيه أن مهام اللجنة تشمل متابعة قضايا الفساد وتحريكها، وأنها منعقدة بصورة دائمة سواءً كان المجلس منعقداً أو غير منعقد، وذلك بسبب طبيعة القضايا والموضوعات التي تستوجب المتابعة المستمرة. وقد قررت اللجنة بتشكيلتها الجديدة أن تتوسع في التحقيق بعد أن كانت قد ذكرت في تقريرها المؤرخ في ١٩٩١/٧/٢١، أنها استوفت التحقيق في هذه القضية^(٢).

وعلى ضوء ما قامت به لجنة التحقيقات النيابة من تحقيقات مع الشهود والمشتكى عليهم في قضية مشروع طريق الأزرق _ الجفر رقم ٩٠/٩٢٣ المحالة عليهم من النائب العام، قامت بالتنسيب إلى مجلس النواب عدداً من القرارات المتعلقة بأشخاص القضية على النحو الآتي:-

قرار اللجنة بشأن السيد زيد الرفاعي رئيس الوزراء سابقاً:-

بعد أن قامت اللجنة ببيان الأسباب والوقائع التي تؤكد للجنة أنه تم التوصل إليها من خلال البيانات المقدمة والمستمعة، والتي تعتقد معها اللجنة أنها تشكل جناية خلافاً

(١) العضوان المستقيلان هما :-

١- الدكتور عبدالله السور. ٢- السيد سليم الزعبي.

كما تم إعادة انتخاب الدكتور عبدالله العكايلة، والسيد فارس النابلسي، والسيد علي الفقيه. أعضاء في اللجنة ليصبح عدد أعضائها ثمانية بدلاً من سبعة، وتم تعديل النصاب لها أيضاً بقرار من المجلس. وفي ١٩٩١/٧/٢٨م، انتخب اللجنة السيد ليث شبيلات رئيساً لها، فأصبحت تتألف من كل من :-

١- السيد ليث شبيلات رئيساً. ٢- الدكتور محمد أبو فارس مقررأ. ٣- السيد يوسف المبيضين. ٤- الدكتور عبدالله العكايلة.

٥- الدكتور علي الفقيه. ٦- السيد حسين مجلي. ٧- السيد فارس النابلسي. ٨- السيد أحمد لطيش الأزيادة.

(٢) إذ كما أشار رئيس اللجنة، أن بعض الوقائع قد تشكل على لرض ثوبها جرماً منسوباً للسيد زيد الرفاعي والسيد حنا سليم عودة، اللذان كانا يشغلان منصب رئيس الوزراء ووزير المالية على التوالي في ذلك الوقت. وعليه فقد قررت اللجنة استدعائهما وسؤالهما عن قمتي استقلال الوظيفة خلافاً لأحكام المادة (١٧٥) من قانون العقوبات، والإنفاق دون الاستناد إلى قانون الموازنة خلافاً لأحكام الفقرة (٦) من المادة (٥) من قانون محاكمة الوزراء رقم (٣٥) لسنة ١٩٥٢م.

وفي هذه المرة اعتذر السيد زيد الرفاعي عن الحضور، وأرسل كتاباً خطياً بين فيه أنه ليس لديه ما يقوله إضافة إلى ما أفاد به بشهادته السابقة أمام اللجنة. وهنا تجدر الإشارة إلى أن قانون أصول المحاكمات الجزائية وهو القانون الواجب التطبيق في مثل هذه الأحوال، وفي مواده (٦٣) (١١١) (١١٨) (١١٩)، المعمول به آنذاك، يوجب متول المشتكى عليه أمام المدعي العام، وهو هنا مجلس النواب الذي انتخب لجنة التحقيقات النيابة للاستماعا بما في هذا العمل. وأنه في حالة عدم حضور المشتكى عليه، أو غشبي المدعي العام فراره فيصدر بحقه مذكرة احضار، وأنه عندما يمثل المشتكى عليه أمام المدعي العام يثبت من هويته ويتلو عليه التهمة المنسوبة إليه ويطلب جوابه عنها منبهاً إياه أن من حقه أن لا يجيب عنها إلا بحضور محاميه.

أما السيد حنا سليم عودة فقد حضر الجلسات التي دعي إليها بحضور محاميه.

وقد استكملت اللجنة التحقيق، واكتفت بشهادة السيد زيد الرفاعي الأولى وذلك خروجاً من الحرج كما بين ذلك رئيس اللجنة وأخذاً بنصيحة النائب العامي حسين مجلي حيث أشار عليه أنه بالإمكان السير في هذه القضية دون أن يحضر ما دام أن المعلومات كافية!!!.

محضر الجلسة العشرين من الدورة الاستثنائية الأولى المنعقدة في ١٧/٨/١٩٩٢م. ص ٣٠-٣٦

لأحكام المادة (١٧٥) من قانون العقوبات منسوبة إلى السيد زيد الرفاعي الذي كان يعمل رئيساً للوزراء آنذاك وناتجة عن تأدية وظيفته، فإنها ترى التنسب إلى المجلس بتوجيه تهمة إلى السيد زيد سمير الرفاعي مخالفته أحكام المادة (١٧٥) من قانون العقوبات^(١).

قرار لجنة التحقيقات النيابية بشأن السيد محمود صالح الحوامدة وزير الأشغال العامة :-

بعد أن قامت اللجنة ببيان الأسباب والوقائع التي تؤكد اللجنة أنه قد تم التوصل إليها بعد التدقيق في الملفات وأقوال الشهود والمشتكى عليهم، والتي تعتقد معها اللجنة أنها تشكل جناية. خلافاً لأحكام المادة (١٧٥) من قانون العقوبات منسوبة إلى السيد محمود صالح الحوامدة الذي كان يعمل وزيراً للأشغال العامة آنذاك وناتجة عن تأدية وظيفته، فإنها ترى التنسب إلى المجلس توجيه تهمة إلى السيد محمود صالح الحوامدة مخالفته لأحكام المادة (١٧٥) من قانون العقوبات^(٢).

قرار اللجنة بشأن السيد حنا سليم عودة وزير المالية :-

وبعد أن قامت اللجنة ببيان الأسباب والوقائع التي تؤكد اللجنة أنه قد تم التوصل إليها من خلال البيانات المقدمة والمستمعة، والتي تعتقد معها اللجنة أنها تشكل جناية خلافاً لأحكام المادة (١٧٥) من قانون العقوبات منسوبة إلى السيد حنا سليم عودة والذي كان يعمل وزيراً للمالية آنذاك. فإنها ترى التنسب إلى المجلس بتوجيه تهمة إلى السيد حنا سليم عودة^(٣).

(١) وخالف في ذلك السيد حسين مجلي، والسيد يوسف مبيضين.

محضر الجلسة السابعة من الدورة العادية الثالثة المنعقدة في ٢٧/٧/١٩٩٢م، ص ١٦.

(٢) وخالف في ذلك السيد حسين مجلي عضو لجنة التحقيقات النيابية.

محضر الجلسة السابعة من الدورة العادية الثالثة المنعقدة في ٢٧/٧/١٩٩٢م، ص ١٥.

(٣) وخالف في ذلك السيد حسين مجلي والسيد فارس النابلسي.

محضر الجلسة السابعة من الدورة العادية الثالثة المنعقدة في ٢٧/٧/١٩٩٢م، ص ١٧.

كما جاء في قرارات اللجنة أيضاً، أنه يتبين لها أن السيد زيد الرفاعي والسيد حنا سليم عودة والسيد محمود صالح الحوامدة، أنهم وافقوا على صرف (٦،٥) مليون دينار سلفة لشركة سوم دات المؤتلفة مع (ام ام تي سي)، دون أن يوجد هذا المبلغ في الموازنة العامة لعام ١٩٨٧م، وهو ما يخالف المادة (١١٥) من الدستور والتي تنص على ما يلي: " ... ولا يخصص أي جزء من أموال الخزانة العامة ولا ينفق لأي غرض مهما كان نوعه إلا بقانون ". ويخالف الفقرة (٦) من المادة (٥) من قانون محاكمة الوزراء التي تنص على ما يلي: - " تعد إساءة استعمال السلطة الأفعال التالية: - ٦- الموافقة على صرف أموال غير داخلة في موازنة الدولة ". وعليه فإنه قد تبين للجنة أن المذكورين أعلاه قد أساءوا في استعمال السلطة المخولة لهم، وقد نسبت إلى المجلس بتوجيه التهمة لهم، وهي مخالفة المادة (١١٥) من الدستور، والفقرة السادسة من المادة الخامسة من قانون محاكمة الوزراء رقم ٣٥ لسنة ١٩٥٢م^(١).

وكان أحد أعضاء لجنة التحقيقات النيابية، قد قام بتقديم مخالفته لقرار اللجنة بين فيها كمنطلقات عامة أهمية القضية المطروحة من حيث كونها تتعلق بمحاكمة وزراء، أي أعضاء سابقين في السلطة التنفيذية التي هي إحدى سلطات الدولة الثلاث، وأنه عندما يكون من يشغل البنية العلوية للدولة موضوع تحقيق أو اتهام فإن ذلك يعني من حيث المبدأ، أن الإدارة العامة في الدولة، والأمانة في نطاق الدولة ككل يمكن أن تكون موضع تحقيق واتهام. كما أن أعمال النصوص الدستورية بشأن التحقيق مع الوزراء يعد سابقة برلمانية في تاريخ النظام البرلماني الأردني، بل القانوني والقضائي بوجه عام، وعليه فإنه سيتم اعتبارها بعد ذلك مبادئ قانونية مرجعية تقتبس وتحتذى ويشار إليها.

(١) حضر الجلسة السابعة من الدورة العادية الثالثة المعقدة بتاريخ ٢٧/٧/١٩٩٢م، ص ١٧-١٨.
* العضو المخالف لقرار لجنة التحقيقات النيابية هو السيد حسين مجلي أحد أعضاء لجنة التحقيقات النيابية.

وهنا نجد أنه ليس هناك ما يمنع من القيام بالتحقيق مع من يشغلون البنية العلوية للدولة في إطار دولة الديمقراطية والمؤسسات، يخضع فيها الجميع للقانون، بصرف النظر عن المركز الوظيفي الذي يشغله الآن، أو كان قد أشغله في السابق. أو أن هناك ما يعني إخلالاً بثقة الشعب أو القيادة بهؤلاء، بل إن الديمقراطية الحقيقية تقتضي أن لا تكون هي ذاتها أداة للتغطية على الفساد وحمايته، فالسكوت عنه قتلٌ لها وتجاوزٌ لغاياتها. ومن هنا فإنه يتوجب مواجهة كافة الظواهر السلبية التي قد تعاني منها الإدارة العامة، من تضخمٍ وفسادٍ واستغلالٍ للمركز الوظيفي وهدرٍ للموارد والأموال العامة، بالديمقراطية ذاتها، كأداة للكشف عنها واجتثاثها، خصوصاً وأن التخلص من هذه الظواهر ومحاربتها ومحاسبة المسؤولين عنها، كان على الدوام موضع إجماع بين القيادة والشعب، وهو ما يبدو جلياً في كتب التكليف السامي للحكومات المتعاقبة. كما أن تخلي مجلس النواب عن ممارسة دوره الرقابي على أعمال الإدارة العامة، تحصينٌ لها وإطلاقٌ ليدها، الأمر الذي يخل بالمسؤولية، الوجه الآخر للسلطة، ولا يجوز بأي حالٍ من الأحوال الاختباء وراء النظام، فهذا إنما هو إدانة للذات، وتعزيز للشك، وتشجيع على الفساد، والدستور الأردني بهذا الصدد واضح جداً، لم يترك مجالاً لأي كان في الإعفاء من المسؤولية " فأوامر الملك الشفوية أو الخطية لا تخلي الوزراء من مسؤوليتهم "(1).

وعليه فإنه يتوجب التعامل مع المسؤولية لا باعتبارها تشهيراً أو قدحاً أو إدانة، أو إخلالاً بثقة الشعب أو القيادة بهذا الوزير أو ذاك، أو التأثير في إحدى البنى العلوية للدولة (الإدارة العامة)، وإنما باعتبارها مجموعة الالتزامات المترتبة على اشغال المركز في مقابل الاختصاصات والصلاحيات المقررة لذات المركز لا لذات شاغله.

(1) المادة (٤٩) من الدستور الأردني.

التصويت على تنسيب لجنة التحقيقات النيابية بقضية مشروع طريق الأزرق - الجفر :-

وقد كان التصويت على تنسيب لجنة التحقيقات النيابية بقضية مشروع طريق الأزرق - الجفر، بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال^(١). علماً أن التصويت بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال يعطى في إحدى حالتين:-

١. إذا كان التصويت متعلقاً بالدستور، ويكون الجواب بإحدى الكلمات التالية: موافق، مخالف، ممتنع.

٢. إذا كان التصويت متعلقاً بالثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء، ويكون الجواب بإحدى الكلمات التالية: ثقة، حجب، امتناع.

علماً بأنه يجوز لعشرة من النواب اقتراح التصويت بالمناداة.

وقد كانت نتيجة التصويت بعد المناداة على الأسماء اسماً اسماً حول تنسيب اللجنة بالاتهام مع الإدانة والتنسيب بالمحاكمة للسيد محمود صالح الحوامدة/ وزير الأشغال العامة كما يلي :-

♦ بالاتهام (٥٤) صوتاً.

♦ ضد الاتهام (١١) صوتاً.

♦ امتناع (٦) أصوات.

♦ غياب (٧) أعضاء.

وبهذا تحقق النصاب القانوني اللازم للاتهام، حيث تنص المادة (٥٦) من الدستور الأردني على:- " لمجلس النواب حق اتهام الوزراء ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأكثرية ثلثي أصوات الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، وعلى المجلس أن يعين من أعضائه من يتولى تقديم الاتهام وتأييده أمام المجلس العالي ".
وبذلك تكون الموافقة على قرار اللجنة بهذا الموضوع قد تمت .

(١) أشار إلى ذلك السيد ليث شيبلاط رئيس لجنة التحقيقات النيابية استناداً إلى المادة (٤٧) فقرة (أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب المعمول به آنذاك، الذي جرى تعديله فيما بعد.

أما نتيجة التصويت على تنسيب اللجنة بالاتهام مع الإدانة، والتنسيب بالمحاكمة للسيد زيد سمير الرفاعي، رئيس الوزراء السابق فكانت كما يلي:-

- ♦ بالاتهام (٤٨) صوتاً.
- ♦ ضد الاتهام (١٧) صوتاً.
- ♦ امتناع (٦) أصوات.
- ♦ غياب (٧) أعضاء.

وبذلك لم يتحقق النصاب القانوني اللازم للاتهام بالنسبة للسيد زيد الرفاعي، وسقط قرار اللجنة لعدم حصوله على الأكثرية المقررة دستورياً.

أما نتيجة التصويت على تنسيب اللجنة بالاتهام مع الادانة، والتنسيب بالمحاكمة للسيد حنا سليم عودة، وزير المالية فكانت كما يلي:-

- ♦ بالاتهام (٥١) صوتاً.
- ♦ ضد الاتهام (١٣) صوتاً.
- ♦ امتناع (٦) أصوات.
- ♦ غياب (٧) أعضاء.

وبهذا لم يتحقق النصاب القانوني اللازم أيضاً للاتهام بالنسبة للسيد حنا سليم عودة.

أما نتيجة التصويت بعد المناداة على الأسماء اسماً اسماً حول تنسيب اللجنة إلى المجلس بتوجيه تهمة لأشخاص القضية الثلاثة معاً عن مخالفتهم المادة (١١٥) من الدستور، والمتضمنة موافقتهم على صرف (٦،٥) مليون دينار أردني سلفة للشركة الهندسية سوم دات المؤتلفة مع (ام ام تي سي) دون أن يوجد هذا المبلغ في الموازنة لعام (١٩٨٧م)، خلافاً لنص المادة (١١٥) من الدستور والتي تقضي بما يلي: " ... ولا يخصص أي جزء من أموال الخزانة ولا ينفق لأي غرض مهما كان نوعه إلا بقانون ". وعن مخالفتهم الفقرة (٦) من المادة (٥) من قانون محاكمة الوزراء والتي تنص: " تعد إساءة استعمال السلطة الأفعال التالية:-

٦- الموافقة على صرف أموال غير داخلية في موازنة الدولة ".

فقد كانت نتيجة التصويت كما يلي :-

♦ بالاتهام (٥٠) صوتاً.

♦ ضد الاتهام (١٤) صوتاً.

♦ امتناع (٧) أصوات.

♦ غياب (٧) أعضاء.

وبهذا لم يتحقق النصاب القانوني اللازم للاتهام، ولم يحصل على الثلثين، وبالتالي لم تتم الموافقة على تنسيب لجنة التحقيقات النيابية.

المعوقات التي واجهت لجنة التحقيقات النيابية:-

تواجه لجنة التحقيقات النيابية العديد من المعوقات التي يمكن أن تؤخر وتعيق عملها، ويمكن القول أن أبرز هذه المعوقات :-

♦ عدم قدرة رئيس لجنة التحقيقات النيابية المفوض من قبل المجلس بصلاحيات النائب العام، على تنفيذ هذه الصلاحيات، ولزوم قيام المجلس بالطلب من وزير العدل إبلاغ أجهزة الضابطة العدلية حتى تقوم هذه الأجهزة بتنفيذ أوامر اللجنة أو رئيسها، خصوصاً فيما يتعلق بتبليغ وإحضار الشهود والمشتكى عليهم.

♦ الصعوبة البالغة التي تواجهها اللجنة بدون وجود كوادر وأجهزة فنية وقانونية وإدارية تابعة لها في الحصول وجمع المعلومات المطلوبة وضبط الأقوال المبدئية للبدء في التحقيقات اللازمة.

♦ عدم تجاوب الحكومات المتتالية مع طلبات اللجنة أو رئيسها في تقديم المعلومات التي تطلبها اللجنة لغايات الوقوف على حقيقة الموضوع الذي يجري التحقيق فيه.

♦ إغفال الحكومات المتعاقبة لحكم الدستور في المادة (٤٥) منه والتي تقضي بضرورة إصدار نظام داخلي لمجلس الوزراء يبين كيفية وضع جدول الأعمال وصلاحيات رئيس الوزراء والوزراء، وأخذ الرأي في المجلس وأنواع القرارات ونصاب الرأي فيها الأمر الذي يسهل مهام التحقيق والمراجعة والوقوف عند أي تجاوز يمكن أن يرتكب بعد كل هذه الإجراءات.

١- وصف خصائص عينة الدراسة:

٢- تحليل ومناقشة النتائج الإحصائية المتعلقة بمتغيرات الدراسة:-

١- عامل مؤسسية مبدأ إعادة الانتخاب المتتابع.

٢- العامل المتعلق بسلطات ونفوذ السلطة التنفيذية، وقوة المعارضة.

© Arabic Digital Library-Yarmouk University

١- وصف خصائص عينة الدراسة:-

توزيع الاستبانات واسترجاعها:-

قام الباحث بإرسال (١٧٦) استبانة بالبريد إلى عناوين النواب التي استطاع الحصول عليها من المجلس من المجموع الكامل لأفراد مجتمع الدراسة البالغ (١٨٨) نائب حيث تكرر انتخاب (٥٢) منهم للمجالس النيابية الثلاثة الأخيرة.

أي أن عدد الاستبانات المرسلة يساوي (٩٣,٦%) تقريباً من مجموع أفراد مجتمع الدراسة. وقد تم استعادة (٦٧) استبانة من النواب بنسبة استرداد بلغت (٣٨%) تقريباً. واتضح أن هناك استبانة واحدة لم يتم أحد النواب بالإجابة عن أي من أسئلتها، فيكون بذلك عدد الاستبانات الصالحة للتحليل (٦٦) استبانة أي ما نسبته (٣٧,٥%) وهي نسبة مقبولة لأغراض الدراسة.

والجدول التالي يبين الأعداد والنسب المئوية للاستبانات المرسلة والمستردة والمعتمدة للتحليل.

جدول رقم (٥)

الأعداد والنسب المئوية للاستبانات المرسلة والمستردة والمعتمدة للتحليل

عدد أفراد مجتمع الدراسة	عدد الاستبانات المرسلة	عدد الاستبانات المستردة	عدد الاستبانات المعتمدة للتحليل
١٨٨	١٧٦	٦٧	٦٦
%١٠٠	%٩٣,٦	%٣٨,٠٦	%٣٧,٥

المصدر :- الباحث

وصف الخصائص أو المتغيرات الشخصية لأفراد عينة الدراسة:-

جاءت الخصائص أو المتغيرات الشخصية التي تضمنتها الاستبانة تتلاءم وموضوع الدراسة، ولهذا لم تحتوي على متغيرات لها علاقة بالجنس أو العمر.....الخ، فمثل هذه المتغيرات قد لا تفيد في تحقيق أغراض الدراسة.

أما الخصائص أو المتغيرات الشخصية التي تضمنتها فكانت:-

- ١- الانتماء الحزبي. ٢- الاتجاه السياسي. ٣- المستوى التعليمي.

٤- عدد المرات التي رشح النائب فيها نفسه للانتخابات.

٥- اشتراك النائب في السلطة التنفيذية أو عدم اشتراكه.

٦- عدد المرات التي أعيد فيها انتخاب النائب.

وفيما يلي جداول تبين النسب المئوية و التكرارات للمتغيرات الشخصية لأفراد عينة الدراسة:-

أولاً:- الانتماء الحزبي:

جدول رقم (٦)

توزيع أفراد عينة الدراسة حسب الانتماء السياسي

الانتماء الحزبي	التكرار	النسبة المئوية
١- حزبي	١٨	٢٧,٣%
٢- مستقل	٤٨	٧٢,٧%

وكما يتضح من الجدول رقم (٦) أعلاه فإن نسبة النواب المستقلين أكبر بكثير من نسبة النواب الذين ينتمون لأحزاب، حيث بلغت هذه النسبة (٧٢,٧%)، في حين كانت نسبة النواب الحزبيين (٢٧,٣%) فقط، وهو ما يظهر حقيقة ضعف التواجد الحزبي تحت قبة البرلمان. ولهذا انعكاسات ونتائج خطيرة تم الإشارة إليها لاحقاً.

ثانياً:- الاتجاه السياسي

جدول رقم (٧)

توزيع أفراد عينة الدراسة حسب الاتجاه السياسي

الاتجاه السياسي	التكرار	النسبة المئوية
١- معارضة	٢٢	٣٣,٣%
٢- غير معارضة	٤٤	٦٦,٧%

وكما يتضح من الجدول رقم (٧) أعلاه فإن نسبة النواب أصحاب الاتجاه السياسي المعارض أقل من نسبة النواب أصحاب الاتجاه السياسي غير المعارض، فقد بلغت

نسبتهم (٣٣,٣%) فقط أما نسبة النواب أصحاب الاتجاه السياسي غير المعارض فكانت (٦٦,٧%).

ولهذا أيضاً انعكاسات ونتائج خطيرة على الدور الرقابي لمجلس النواب على السلطة التنفيذية، حيث يتوقع أن يتراجع هذا الدور بزيادة نسبة وعدد النواب أصحاب الاتجاه السياسي غير المعارض، في حين يفترض أن تتزايد فاعلية هذا الدور بزيادة حصة المعارضة من المقاعد الانتخابية تحت قبة البرلمان، وقد تم الإشارة إلى ذلك في الجزء الثاني من الفصل الخامس المتعلق بقوة المعارضة وأثرها على دوافع وأهداف النواب.

ثالثاً: - المستوى التعليمي

جدول رقم (٨)

توزيع أفراد عينة الدراسة حسب المستوى التعليمي

النسبة المئوية	التكرار	المستوى التعليمي
١٠,٦%	٧	١- ثانوية
٣٧,٩%	٢٥	٢- بكالوريوس
٣٣,٣%	٢٢	٣- ماجستير
١٨,٢%	١٢	٤- دكتوراه

وقد كانت نسبة النواب من حملة درجة البكالوريوس هي الأعلى، حيث كانت (٣٧,٩%)، في حين جاءت نسبة النواب من حملة درجة الماجستير في المرتبة الثانية وكانت (٣٣,٣%)، وكانت نسبة النواب من حملة درجة الدكتوراه (١٨,٢%). وأخيراً كانت أقل نسبة للنواب من حملة الشهادة الثانوية وبلغت (١٠,٦%).

رابعاً: - عدد المرات التي رشح النواب فيها أنفسهم لمجلس النواب

جدول رقم (٩)

توزيع أفراد عينة الدراسة حسب عدد المرات التي رشح فيها النواب أنفسهم للانتخابات

عدد المرات التي رشح النواب فيها أنفسهم للانتخابات	التكرار	النسبة المئوية
١- مرة واحدة	٢٨	٤٢,٤%
٢- مرتين	٢٨	٤٢,٤%
٣- ثلاث مرات	١٠	١٥,٢%

ويشير الجدول السابق رقم (٩) إلى أن نسبة من قام بترشيح نفسه لمرة واحدة من أفراد عينة الدراسة هي (٤٢,٤%)، وكانت ذات النسبة لمن رشح نفسه لمرتين، أما نسبة من رشح نفسه لثلاث مرات فكانت (١٥,٢%).

وهنا يمكن القول أن نسبة من أعاد ترشيح نفسه من النواب كانت (٥٧,٦%) وهي نسبة عالية، تؤكد رغبة النواب في الاستمرار بالاحتفاظ بعضوية المجلس أكبر فترة ممكنة، وهي بالتالي تتطلب من النواب السلوك على نحو يعظم من فرصة إعادة انتخابهم، الأمر الذي تم توضيحه في الفصل الرابع المتعلق بمؤسسية إعادة الانتخاب.

خامساً: - اشتراك النواب في السلطة التنفيذية كوزراء

جدول رقم (١٠)

توزيع أفراد عينة الدراسة حسب اشتراكهم في السلطة التنفيذية أو عدم اشتراكهم

اشترك النواب في السلطة التنفيذية أو عدم اشتراكهم	التكرار	النسبة المئوية
١- اشترك	١٦	٢٤,٢%
٢- لم يشترك	٥٠	٧٥,٨%

ويبين الجدول رقم (١٠) أعلاه أن نسبة النواب الذين لم يشتركوا في السلطة التنفيذية هي النسبة الكبرى حيث بلغت (٧٥,٨%)، في حين أن نسبة من اشترك في السلطة التنفيذية كانت (٢٤,٢%).

والحقيقة أن هذه النسب تختلف بتفاوت كبير بين مجلس وآخر، فقد كانت نسبة من اشترك من نواب المجلس الحادي عشر في الحكومات التي تم تشكيلها خلال حياة هذا المجلس كبيرة بلغت (٣٦,٢٥%).

وقد زادت هذه النسبة في مجلس النواب الثاني عشر فبلغت (٤٢,٥%). ولم يتم إشراك أي من أعضاء مجلس النواب الثالث عشر في الحكومات التي شُكلت في حياة هذا المجلس، انسجاماً مع الرغبة الملكية بضرورة عدم الجمع بين الوزارة والنيابة.

سادساً: - عدد المرات التي أعيد انتخاب النائب فيها.

جدول رقم (١١)

النسبة المئوية	التكرار	عدد المرات التي أعيد انتخاب النائب فيها
٧٨,٨%	٥٢	١- مرة واحدة.
٢١,٢%	١٤	٢- أكثر من مرة.

ويوضح الجدول أعلاه أن نسبة النواب الذين تم انتخابهم لمرة واحدة فقط هي النسبة الكبرى وبلغت (٧٨,٨%)، في حين كانت نسبة من أعيد انتخابهم (٢١,٢%)، للمجالس النيابية الثلاثة.

وتجدر الإشارة إلى أن عدد النواب الذين أعيد انتخابهم لأكثر من مرة للمجالس النيابية الثلاثة (الحادي والثاني والثالث عشر) كان (٥٢) نائباً من بين (٢٤٠) نائباً، العدد الكامل لنواب هذه المجالس، أي ما نسبته (٢١,٦%). في حين أن (١٨٨) نائباً قد انتخبوا لأحد هذه المجالس لمرة واحدة فقط وهو ما نسبته (٧٨,٣%).

ومن خلال هذا الوصف للخصائص أو المتغيرات الشخصية للإجابات المستردة من أفراد مجتمع الدراسة يتضح بجلاء أن هذه الإجابات جاءت ممثلة لأهم خصائص مجتمع الدراسة الضرورية لغايات البحث.

* تجدر الإشارة إلى أن أربعة من النواب الذين تم انتخابهم للمجالس النيابية الثلاثة (الحادي والثاني والثالث عشر) عُهد إليهم بتشكيل حكومات هم :-
١- السيد طاهر المصري ٢- السيد عبد الكريم الكباريتي ٣- السيد عبد الرؤوف الروابدة ٤- المهندس علي أبو الراغب.
وكانت التوجهات لدى القيادة في الآونة الأخيرة، خصوصاً في كتب التكليف للحكومات، تظهر ميلاً إلى عدم الجمع بين الوزارة والنيابة.

الفصل الرابع:- مؤسسية إعادة الانتخاب المتتابع

- الأساس الدستوري
- أثر مؤسسية إعادة الانتخاب المتتابع على احترام النواب للعمل النيابي، وتعزيز خبراتهم.
- ١- إنتاج خبرات تشريعية كافية
- ٢- زيادة الاهتمام بلجان التحقيق النيابية باعتبارها إحدى الوسائل الرقابية الفاعلة على السلطة التنفيذية.
- ٣- مستوى مؤهلات مرتفع.
- أثر مؤسسية مبدأ إعادة الانتخاب المتتابع على مسارات التقدم الوظيفي. الطموح المتعاضم: السعي نحو منصب أعلى.
- أثر مؤسسية مبدأ إعادة الانتخاب المتتابع على زيادة رقابة المجلس على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية
- مستقبل إعادة الانتخاب التشريعي في الأردن.

الفصل الرابع : مؤسسية إعادة الانتخاب المتتابع

يعتبر إعادة الانتخاب المتتابع، المقوم الرئيسي وفقاً لمنطق السياسة البرلمانية، والحافز الملموس والمشارك الذي يواجه النواب، والذي يشكل بالتالي ويجسد سلوكهم حتى يتم إعادة انتخابهم⁽¹⁾.

وقد باتت مؤسسية إعادة الانتخاب المتتابع اليوم ذات انتشارٍ واسع في مختلف دول العالم، باستثناءات نادرة في عددٍ من الدول، مثل المكسيك وكوستاريكا⁽²⁾. حيث يتوقع أن يكون لإعادة الانتخاب المتتابع نتائج هامة جداً على سلوك ومسيرة، واستراتيجيات النواب المنتخبين، خصوصاً منها المتعلقة بالتقدم والارتقاء في مسيرتهم السياسية من جهة، وبالدور الرقابي لهم على تصرفات وأعمال السلطة التنفيذية من جهة ثانية، وبالتالي سوف تؤثر هذه النتائج السلوكية على الطريقة التي يعمل بها مجلس النواب، ويتفاعل مع السلطة التنفيذية على نحوٍ خاص.

من هنا فإن هذا الفصل سوف يحاول الإجابة عن الأسئلة التالية :

- ♦ كيف ساهمت مؤسسية إعادة الانتخاب المتتابع في الأردن بزيادة خبرة النواب واحترافهم العمل النيابي.
- ♦ كيف تجسدت مؤسسية إعادة الانتخاب المتتابع وأثرت بأهداف وسلوك النواب في الأردن.
- ♦ ما هي الأنماط السلوكية التي انبثقت عن الحوافز الناتجة عن عدم وجود ما يمنع إعادة الانتخاب المتتابع دستورياً.
- ♦ وأخيراً، كيف أثر السلوك الناتج عن هذا الوضع في العلاقة العامة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة، وعلى نحوٍ خاص الطريقة التي يراقب بها مجلس النواب تصرفات وأعمال السلطة التنفيذية في الأردن.

(1) الحقيقة أن أهدافاً أخرى عديدة قد يسمي السياسيون والنواب لتحقيقها، إلا أن الحفاظ على السلطة والاحتفاظ بالمعدن النيابي، أو الحصول على منصب أعلى، يظهران باعتبارهما أكثر القوى المرجحة لدى كل السياسين. ومع أن أهدافاً أخرى قد توحّد في أذهان السياسين؛ كتقديم سياسات عامة جيدة، أو تقديم العون والمساعدة للمحتاجين وذوي الدخل المحدود والمحافظة على حقوقهم، أو إحراز مكاسب مادية خاصة. فإن الاستمرار في الحفاظ على وزيادة السلطة السياسية لهؤلاء، لا يتعارض من جهةٍ أول مع هذه الأهداف، ومن جهةٍ ثانية فإنه عادةً ما تصبح هذه الأهداف ظروفاً سهلة ومكتملة لتحقيق هذين الهدفين أو الدافعين بعددٍ.

(2) لقد تم منع إعادة الانتخاب في المكسيك منذ العام ١٩٣٣ م، على الرغم من أنه كان مسموحاً في فترة مؤقتة سابقة. حيث جاء النص في دستورها على أنه لا يمكن إعادة انتخاب النواب لفرات متتابة، والأمر نفسه بالنسبة لكوستاريكا.

١. الأساس الدستوري :

لم تتضمن الدساتير الأردنية المتلاحقة، سواء القانون الأساسي لعام ١٩٢٨م، أو دستور عام ١٩٤٧م، أو دستور عام ١٩٥٢م المعمول به حالياً، أية نصوص تشير إلى ما يحول دون إعادة انتخاب النائب مجدداً إلى مجلس النواب، سواء كان هذا المنع، منعاً لإعادة الانتخاب المتتابع بحيث يكون النواب مثلاً قادرين على الترشح للمجلس بعد مرور فترة دستورية واحدة على الأقل من انتخابهم نوابعاً، أو منعاً تاماً بحيث لا يجوز لمن انتخب نائباً في المجلس، أن يعيد ترشيح نفسه بتاتاً.

وقد فعل المشرع الأردني حسناً، أن تعامل مع هذا الموضوع على هذا النحو، وترك الباب مفتوحاً أمام النواب لإعادة التجربة وترشيح أنفسهم، وجعل إعادة الانتخاب ممكناً من دون أية قيود أو محددات زمنية، وبهذا يكون المشرع الأردني قد أفسح المجال واسعاً، أمام من يتم انتخابهم لمجلس النواب، ليتمكنوا من خلال ذلك من بناء مهنتهم كنواب على قاعدة مؤسسية إعادة الانتخاب.

وفي كل الأحوال، فإنه على الرغم من كل الآثار السياسية التي تترتب على إعادة الانتخاب المتتابع والتي يعتقد العديدون بإيجابيتها، فإن منع إعادة الانتخاب ليس سلبياً تماماً، إذ قد يترتب عليه قدوم جيل جديد من السياسيين الشباب إلى الحياة السياسية الوطنية، وبالتالي فإن ذلك قد يعزز الدورة الصحية للنخب السياسية.

وعلى أي حال، فإن منع إعادة الانتخاب في الدول التي تأخذ به، جاء لأسباب وظروف سياسية وتاريخية مرت بها تلك الدول، عانت خلالها من الاضطرابات السياسية، والعنف والاعتقالات، بحيث اعتقد البعض أن منع إعادة الانتخاب يمكن أن يساعد في الحد من ذلك^(١).

وعليه فقد كان مبدأ إعادة الانتخاب المتتابع على المستوى التشريعي شائعاً بدءاً من لحظة تأسيس إمارة شرق الأردن وحتى هذه اللحظة، ولم ترد أية نصوص دستورية تحول دون إعادة الانتخاب المتتابع.

(١) Camp. Roderic. 1995. "Mexico's Legislature: Missing the Democratic Lockstep?" In Clos, David. "Legislatures and the New Democracies in Latin America." Boulder. CO.: Lynne Rienner Publishers. Inc.P203.

أثر مؤسسية إعادة الانتخاب المتتابع على احتراف النواب للعمل النيابي وتعزيز خبراتهم :

لا شك أن مؤسسية إعادة الانتخاب المتتابع سوف تؤثر على خبرات النواب، ومستوى احترافهم العمل النيابي، خصوصاً وأنه يتوقع أن يترتب على إمكانية إعادة الانتخاب المتتابع؛ إنتاج خبرات تشريعية كافية أولاً، وزيادة الاهتمام بلجان التحقيق النيابية، باعتبارها إحدى الوسائل الرقابية الفاعلة على السلطة التنفيذية. تعزيز الاختصاص في النشاطات الرقابية ثانياً، وأخيراً بروز وتوافر مستوى مؤهلات مرتفع لدى النواب.

هذه هي الخصائص الثلاث التي قامت الدراسة ببحثها لتتحقق من كونها تمثل جزءاً حقيقياً من مجلس النواب الأردني، خلال فترة الدراسة (١٩٨٩-٢٠٠١)، على مدى ثلاثة مجالس نيابية.

ومن ثم تحديد مدى مسؤوليتها عن الكثير من القصور الذي شاب الدور الهام لمجلس النواب في الرقابة على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية.

١. إنتاج خبرات تشريعية كافية :

مع نهاية كل أربع سنوات، يعيد المجلس اكتشاف نفسه، حيث يترك (٨٠) نائباً مكاتبهم، ويستعد (٨٠) آخرين للدخول إلى المجلس. ومن بين (٨٠) نائباً الذين سيتركون مكاتبهم، من سيبحث عن عمل جديد، ومنهم من سيحاول إعادة التجربة النيابية مجدداً، والترشح للمجلس النيابي القادم.

ومع دخول النواب الجدد قبة البرلمان الجديد، فإنه سيكون بالتأكيد من بين هؤلاء القادمون من ليست لديه أية خبرة سابقة بالعمل النيابي. إلا أنه يتوقع مع رسوخ مؤسسية إعادة الانتخاب المتتابع في العمل البرلماني الأردني أن تكون نسبة من يُعاد انتخابهم جيدة ومتزايدة.

ومع ذلك، وبالرغم من أن مؤسسية إعادة الانتخاب المتتابع، راسخة ومستقرة تماماً منذ تأسيس الدولة، وبدء العمل البرلماني الأردني، فإن نسبة كبيرة وهامة جداً في كل مجلس نواب جديد من أعضائه، لم يسبق لهم العمل النيابي.

فخلال كامل فترة الدراسة (١٩٨٩-٢٠٠١)، كان لما نسبته (٢٢,٠٨%) فقط من النواب القادمين خبرة نيابية سابقة. بكلمات أخرى كان من بين (٢٤٠) نائباً - مجموع عدد النواب للمجالس النيابية الثلاثة، محل الدراسة - (٥٢) نائباً فقط من لديهم خبرة سابقة، في حين أن حوالي (٧٧,٩٢%) منهم، ليست لديه أية معرفة بأعمال المجلس.

وعند تقديم تفصيل أكثر عن نسب من تم إعادة انتخابهم خلال فترة الدراسة، فإن ما نسبته (١٨,٧٥%) من النواب تم انتخابهم لمرة واحدة، و(٣,٠٣%) فقط، تم انتخابهم لثلاث مرات، على مدى المجالس النيابية الثلاثة. أما السبب في تدني نسب من أعيد انتخابهم، فقد يعود ذلك إلى قصر مدة الدراسة، التي تنحصر في ثلاثة مجالس نيابية، خلال اثنتي عشرة سنة فقط، وأن هذه النسبة قد تزيد مع مضي الوقت؟.

أو أنها قد ترجع إلى ضعف الارتباط الانتخابي (Electoral Connection)، بين النائب والناخبين في دائرته الانتخابية. بالإضافة إلى ذلك، فإن عدداً من القضايا تخللت المسيرة الديمقراطية في الأردن منذ العام (١٩٨٩)، كان أهمها إجراء الانتخابات على أساس قانون الصوت الواحد، ومقاطعة بعض الأحزاب للانتخابات النيابية للعام ١٩٩٧، وهو ما قد يكون أثر على هذه النسب إلى حد ما. ويبين الجدول التالي النسب المئوية للنواب الذين أعيد انتخابهم خلال الفترة (١٩٨٩-٢٠٠١).

جدول رقم (١٢)

النسبة المئوية للنواب الذين أعيد انتخابهم في الفترة (١٩٨٩-٢٠٠١):

النسبة المئوية (%)	مجلس النواب
صفر %	مجلس النواب الحادي عشر (١٩٨٩-١٩٩٣)
٣٢,٠٠%	مجلس النواب الثاني عشر (١٩٩٣-١٩٩٧)
٣٣,٧٥%	مجلس النواب الثالث عشر (١٩٩٧-٢٠٠١)
٢٢,٠٨%	المعدل (١٩٨٩-٢٠٠١)

وهنا يجب الإشارة إلى أنه مع مؤسسية إعادة الانتخاب المتتابع، الراسخة في العمل البرلماني الأردني، وبالتالي عدم وجود أية عوائق دستورية أمام إمكانية بناء وظائف نيابية طويلة المدى، لا يمكن القول بوجود ما يحول أو يحرم الموهوبين والطموحين من السياسيين، من النظر إلى المجلس، كوسيلة جاذبة لتعزيز مسيرتهم السياسية، والسلوك بالتالي على نحو ما من شأنه أن يُعظم من فرص إعادة انتخابهم مجدداً.

أما أثر مؤسسية إعادة الانتخاب المتتابع على تعزيز خبرات النواب، فلن (٦٥،٠%) من أفراد عينة الدراسة، يعتقدون أن إعادة انتخاب النائب مجدداً، يساهم بدرجة كبيرة في تعزيز خبراته النيابية في العمل النيابي، ويرى (٢٧،٥%) منهم، أن هذا الأثر يعتبر قليلاً، بينما يعتقد (٧،٥%) فقط، بأنه لا أثر لمبدأ إعادة الانتخاب على تعزيز خبرات النواب، كما في الجدول التالي:

جدول رقم (١٣)

أثر مؤسسية إعادة الانتخاب المتتابع على تعزيز خبرات النائب وفقاً لإدراكهم الشخصي*:

الدرجة	النسبة المئوية
كثيراً	٦٥،٠%
قليلاً	٢٧،٥%
لا تأثير	٧،٥%

ن = ٦٦ : حيث ن تعني عدد أفراد عينة الدراسة.

* -- السؤال المطروح : يعتقد العديدون أن من شأن مبدأ إعادة انتخاب النائب مجدداً إلى مجلس النواب، تعزيز خبراته في العمل النيابي، إلى أي مدى تتفق مع هذه العبارة ؟

٢. زيادة الاهتمام بلجان التحقيق النيابية، باعتبارها إحدى الوسائل الرقابية الفاعلة على السلطة التنفيذية :

سوف يظهر من الغريب جداً، أن لا يكون زيادة الاهتمام بالنشاطات الرقابية، واحداً من الآثار المباشرة لمؤسسية مبدأ إعادة الانتخاب المتتابع، وبالتالي أن لا تكون درجة أهمية هذه النشاطات، وخصوصاً درجة أهمية لجان التحقيق النيابية،

باعتبارها واحدة من أهم الوسائل الدستورية المقررة للرقابة على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية، درجة هامة جداً.

وقد كانت إجابات أفراد عينة الدراسة عن السؤال المتعلق بأهمية لجان التحقيق النيابية التي قد يشكلها المجلس بالمقارنة مع لجانه الدائمة الأخرى كالآتي :

فقد قدر (٤٥,٠%) منهم، درجة أهمية لجان التحقيق النيابية، بالدرجة الهامة جداً، وتبدو هذه النسبة متواضعة في الحقيقة إلى حد ما، مع الأهمية الحقيقية للجان التحقيق النيابية. في حين قدر (٤٧,٥%) منهم، درجتها بالهامة إلى حد ما، وهو ما يبدو أنها نسبة أعلى من المتوقعة. بينما يقدر (٧,٥%) من أفراد عينة الدراسة، أن لجان التحقيق النيابية غير هامة، بالمقارنة مع لجان المجلس الدائمة الأخرى.

والحقيقة أن هذه النتائج جاءت مفاجئة بالنظر إلى الأهمية الكبيرة المفترضة للجان التحقيق النيابية، وما يمكن تحقيقه عن طريقها من رقابة فاعلة على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية. وربما يعود ذلك إلى أن لجان التحقيق النيابية، لم تكن بشكل تقليدي على تلك الدرجة من الوضوح، إذ لم تكن حتى اللحظة لاعباً رئيسياً في سياسة المجلس. ويبين الجدول التالي درجة أهمية لجان التحقيق النيابية، بالمقارنة مع لجان المجلس الدائمة الأخرى.

جدول رقم (١٤)

أهمية لجان التحقيق النيابية، بالمقارنة مع لجان المجلس الدائمة الأخرى * :

النسبة المئوية	الدرجة
٤٥,٠%	هامة جداً
٤٧,٥%	هامة إلى حد ما
٧,٥%	غير هامة

ن = ٦٦ : حيث ن ، تعني عدد أفراد عينة الدراسة.

* :- السؤال المطروح : ما هي الأهمية التي يمكن أن تقدرها للجان التحقيق النيابية التي قد يشكلها المجلس، بالمقارنة مع اللجان الدائمة الأخرى ؟

إلى جانب ذلك، كانت وطبقاً لإجابات أفراد عينة الدراسة، اللجنة المالية والاقتصادية، اللجنة الأكثر أهمية، إذ تكرر الإشارة إليها (٣٣) مرة، تلاها اللجنة القانونية (٣٢) مرة، ثم لجنة الخارجية (١٩) مرة، وجاءت اللجنة الإدارية في الترتيب الرابع (١٨) مرة، وحصلت كل من لجنة الحريات العامة ولجنة التربية والتعليم والتعليم العالي على (١٧) مرة، وأخيراً جاءت اللجنة الزراعية (١٦) مرة. ويبين الجدول التالي اللجان الأكثر أهمية كما يراها النواب.

جدول رقم (١٥)

اللجان الأكثر أهمية كما يراها النواب * :

عدد الإشارات	اسم اللجنة
٣٣	١. اللجنة المالية والاقتصادية.
٣٢	٢. اللجنة القانونية.
١٩	٣. لجنة الشؤون الخارجية.
١٨	٤. اللجنة الإدارية.
١٧	٥. لجنة الحريات العامة والتربية والتعليم العالي.
١٦	٦. اللجنة الزراعية ^(١) .

ن = ٦٦ : ن ، تعني عدد أفراد الدراسة.

* :- السؤال المطروح : من بين كل اللجان التي يتم تشكيلها في البرلمان، يرجى التكرم بكتابة أسماء اللجان التي تعتقد أنها الأكثر أهمية في رأيك :

٣. مستوى مؤهلات مرتفع :

بعد استقرار مؤسسية إعادة الانتخاب المتتابع في العمل البرلماني الأردني، يفترض أن يجتذب مجلس النواب، ذوي الكفاءات والمؤهلات العليا من السياسيين الطموحين والموهوبين، وبالتالي يتوقع أن يكون المستوى الإجمالي لمؤهلات النواب ومهنتهم السابقة مرتفعاً.

(١) هناك لجان أخرى ذكرها أفراد عينة الدراسة، أهمها: - لجنة فلسطين (١٢) مرة، لجنة الصحة والبيئة ولجنة المياه والري والطاقة، ولجنة العمل والتنمية الاجتماعية والضمان الاجتماعي (٧) مرات، لجنة الشؤون العربية والدولية ولجنة التوجيه الوطني (٥) مرات، لجنة الريف والبادية ولجنة السياحة والخدمات (٤) مرات، وكل من اللجنة الإعلامية ولجنة الشؤون الداخلية مرة واحدة.

إلا أن إجابات أفراد عينة الدراسة لم تتطابق مع هذه التوقعات تماماً، بل جاءت تختلف معها. إذ يرى (٥٥,٠%) منهم، أن المستوى الإجمالي لمؤهلات النواب، والمهن التي كانوا يمارسونها قبل انتخابهم لعضوية المجلس، يعتبر متوسطاً.

في حين يرى (٣٣,٠%) منهم، أن هذا المستوى يعتبر مرتفع، ويعتقد (٧,٥%) أن المستوى مرتفع جداً. ويذهب (٥,٠%) منهم، إلى القول أن هذا المستوى منخفض، بينما يراه (٢,٥%) منخفضاً جداً.

فإذا ما أردنا حساب الوزن الإجمالي لمستوى مؤهلات ومهن النواب التي كانوا يمارسونها قبل انتخابهم لعضوية المجلس، طبقاً لإجابات أفراد عينة الدراسة، تبين أنه يساوي (٦,٧٠) على مقياس يتدرج من (١-١٠).

الأمر الذي يجعل من الممكن القول أن النواب لم ينجحوا في امتحان المؤهلات إلى حد كبير. والجدول التالي يبين المستوى لمؤهلات ومهن النواب التي كانوا يمارسونها قبل انتخابهم لعضوية مجلس النواب، وفقاً لإجابات أفراد عينة الدراسة.

جدول رقم (١٦)

مستوى مؤهلات ومهن النواب التي كانوا يمارسونها قبل انتخابهم لعضوية مجلس النواب، وفقاً لإجابات أفراد عينة الدراسة*:

النسبة المئوية	مستوى المؤهلات والمهن
٧,٥%	مرتفع جداً
٣٠,٠%	مرتفع
٥٥,٠%	متوسط
٥,٠%	منخفض
٢,٥%	منخفض جداً
٦,٧	معدل الوزن على مقياس (١-١٠)

ن = ٦٦ : حيث ن ، تعني عدد أفراد عينة الدراسة.

* - السؤال المطروح: بالنسبة لمؤهلات النواب والمهن التي كانوا يمارسونها قبل انتخابهم لعضوية المجلس، كيف يمكن أن تصنف المستوى الإجمالي للنواب الذين لك معرفة عن مؤهلاتهم وخلفياتهم المهنية، على مقياس من (١-١٠) :- حيث مرتفع جداً = ١٠ ، مرتفع = ٨ ، متوسط = ٦ ، منخفض = ٤ ، منخفض جداً = ٢ .

وهنا يلاحظ أن مؤسسية إعادة الانتخاب المتتابع لم تسهم في رفع مستوى مؤهلات النواب ومهنتهم. وتعتبر هذه النتيجة أيضاً مفاجئة جداً، إذ يفترض أن يقدم مجلس

النواب الأردني ذلك المردود السياسي الجاذب لذوي المؤهلات العالية من السياسيين، عند المحاولة لبناء مسيرة سياسية، خصوصاً وأن مؤسسية إعادة الانتخاب متجذرة وراسخة في العمل البرلماني الأردني. وبالرغم من هذا ما زالت تعتبر السلطة التنفيذية أكثر جذباً للسياسيين، ولذلك نجدها كنتيجة تجتذب أكثر الأشخاص موهبةً وتأهيلاً، بينما يتجه مجلس النواب إلى اجتذاب سياسيين أقل تأهيلاً. وربما تكون عوامل عديدة مشتركة، قد أدت إلى النتيجة الأخيرة؛ منها مثلاً بنية المجتمع الأردني العشائرية التي تتعزز بمرور الوقت، والنظم الانتخابية التي تجري الانتخابات على أساسها كنظام الصوت الواحد.

وعلى أي حال، فإن ذلك النمط من التوجه للعمل الحكومي، أكثر منه للعمل النيابي، قد يعني أن موظفي الإدارة العليا في السلطة التنفيذية هم أكثر تأهيلاً من النواب، فإن كان ذلك صحيحاً، فإنه سوف يخلق نوعاً من اللاتوازن في العنصر البشري، الأمر الذي قد يعيق قدرة المجلس من التوازن مع السلطة التنفيذية. إلا أن أفراد عينة الدراسة من النواب لا يتفقون مع القول بأن موظفي الإدارة العليا في السلطة التنفيذية هم أكثر تأهيلاً من النواب.

حيث يعتقد (٥٥,٠%) منهم، أن النواب هم أكثر تأهيلاً من موظفي الإدارة العليا في السلطة التنفيذية. وفي حين يرى (٢٢,٥%) منهم، أن المقارنة غير مناسبة، يعتقد (١٥,٠%) أن مستوى تأهيل كل من النواب وموظفي الإدارة العليا في السلطة التنفيذية تقريباً سيات. وأخيراً يرى (٧,٥%) منهم، أن موظفي الإدارة العليا في السلطة التنفيذية هم أكثر تأهيلاً من النواب. كما هو واضح في الجدول التالي:

جدول رقم (١٧)

مستوى مؤهلات النواب بالمقارنة مع مستوى مؤهلات موظفي الإدارة العليا في السلطة التنفيذية.
(النسبة المئوية) وفقاً لإجابات أفراد عينة الدراسة*:

المجموع	النسبة المئوية لأفراد عينة الدراسة		العبارة
	معارضة	غير معارضة	
%٥٥,٠	%٤٣,٨	%٦٢,٥	١. مستوى مؤهلات النواب أفضل من مستوى مؤهلات موظفي الإدارة العليا في السلطة التنفيذية.
%١٥,٠	%٢٥,٠	%٨,٣	٢. مستوى مؤهلات كل من النواب وموظفي الإدارة العليا في السلطة التنفيذية تقريباً سيات.
%٧,٥	صفر%	%١٢,٥	٣. مستوى مؤهلات موظفي الإدارة العليا في السلطة التنفيذية أفضل من مستوى مؤهلات النواب.
%٢٢,٥	%٣١,٢	%١٦,٧	٤. المقارنة غير مناسبة أو غير ملائمة.

ن = ٦٦ ، حيث ن : تعني عدد أفراد عينة الدراسة

* : السؤال المطروح :- كيف نقارن - بشكل عام - بين مستوى مؤهلات النواب، ومستوى مؤهلات موظفي الإدارة العليا في السلطة التنفيذية (خصوصاً في المناصب: وزير، أمين عام، سفير، محافظ).

أثر مؤسسية مبدأ إعادة الانتخاب المتتابع على مسارات التقدم الوظيفي :

فيما سبق، تم بيان تأثير مؤسسية مبدأ إعادة الانتخاب المتتابع على خبرات النواب الأردنيين. والآن لا بد من البحث والتحليل في كيفية تأثير المقدرة على إعادة الانتخاب بأهداف النواب واستراتيجياتهم المتعلقة بالتقدم في مسيرتهم. وهو ما يمكن إبرازه من خلال العملية المعقدة التي سيوائم فيها النواب سلوكهم ومواقفهم، لتحقيق أهدافهم، إما في الحصول على منصب أعلى، أو لضمان إعادة انتخابهم مجدداً لمجلس النواب القادم.

وعلى ذلك، فإن الاستمرار في البحث في هذا الموضوع، سيكون بناءً على افتراضين:-

الأول :- يستند إلى أن سعي النائب هو للحصول على منصب أعلى (كالتعيين وزيراً مثلاً)، مفترضين في نفس الوقت، أن النواب الأردنيين هم طلاب مناصب، ودافعهم الرئيسي هو التقدم في مناصبهم السياسية، وهو ما ستظهره النتائج الفعلية لإجابات أفراد عينة الدراسة، حيث ظهر هدف التقدم والارتقاء في المسيرة السياسية الذاتية للنائب، باعتباره ثاني أهم هدف لهم

أما الافتراض الثاني:- فيشير إلى أن سلوك النائب سيكون على نحو ما من شأنه أن يعظم فرص إعادة انتخابه في المرات القادمة. باعتبار أن ذلك يشكل الهدف الجوهرى لكل نائب.

وبهذا يكون قد تم تقديم الجزء الأول من المعادلة في هذا الفصل، وسوف يتم تقديم جزؤها الآخر في الفصل القادم.

الطموح المتعاضم: السعي نحو منصب أعلى

الأصل أن تشجع مؤسسية مبدأ إعادة الانتخاب المتتابع، " الطموح الراكد " لدى النواب، والذي يبرز بشكل واضح عند إمكانية اشغال السياسي للمنصب لفترة طويلة، وبالتالي العمل على بناء وظائف نيابية طويلة المدى، بمعنى آخر أن يوائم النواب سلوكهم ومواقفهم بما من شأنه أن يعظم من فرصهم، لكي يتم إعادة انتخابهم مجدداً للمجلس القادم، ما دام أنه لا توجد أية عوائق دستورية تحرمهم من إعادة ترشيح أنفسهم في كل مرة قادمة.

وبذلك سيكون المجلس بحد ذاته، هدفاً وظيفياً طويل المدى، ومن ثم سيلجأ النواب وبشكل تلقائي طبيعي إلى الناخبين من أجل أن يبقوا في مكاتبهم النيابية.

غير أن عوامل عديدة في إطار البيئة السياسية الأردنية، تدفع بهؤلاء النواب إلى عكس هذا الاتجاه. منها مثلاً غياب العمل الحزبي المنظم والمستقر عن الساحة السياسية الأردنية. وعدم الالتزام الحقيقي لمن وجد من هذه الأحزاب ببرنامج عمل سياسي تسعى إلى تحقيقه في حال وصولها إلى قبة البرلمان⁽¹⁾. فقد بلغت نسبة الحزبيين بين أفراد عينة الدراسة (٢٧,٥%) فقط، في حين بلغت نسبة المستقلين (٧٢,٥%). الأمر الذي يظهر بوضوح غياب العمل الحزبي الفاعل، باعتبار أن الأحزاب هي آلية العمل الديمقراطي الفعلي.

(1) طوبى، فالخ، في مقابلة مع الإذاعة الأردنية حول الانتخابات النيابية المقبلة للمجلس النيابي الرابع عشر.

إلى جانب ذلك، واستناداً إلى النسبة الكبيرة التي يمثلها المستقلون من النواب فإن عدم ضمان معظمهم هؤلاء إعادة انتخابهم، قد يعد سبباً ودافعاً كافياً لهم للسعي للحصول على منصب أعلى. خصوصاً وأن إمكانية الجمع بين النيابة والوزارة متاحة دستورياً، وليس هناك ما يمنع ذلك.

هذه العوامل كلها قد تشجع " الطموح المتعاطم " ⁽¹⁾ للنائب على المستوى الفردي، في ظل غياب العمل الحزبي من جهة، وعدم تأكد النائب من إعادة انتخابه من جهة ثانية، وإمكانية الجمع بين النيابة والوزارة من جهة ثالثة.

ولهذا يحاول النواب الأردنيون على نحو متكرر أن يتم تعيينهم في مواقع تنفيذية في الإدارة، حيث أصبحت هذه التعيينات الطريق الأكثر جذباً لتعزيز المسيرة السياسية لهم. وبهذه الطريقة غدا مجلس النواب مجرد " محطة مؤقتة " في المسار المهني للسياسيين الأردنيين، وليس نهاية مهنية بحد ذاته، للعبور من خلاله إلى السلطة التنفيذية.

إلا أنه من ناحية أخرى، فإنه حتى وإن كان العديد من النواب يرغبون بشكل قوي في الحصول على مناصب حكومية عليا (كالوزارة مثلاً أو رئاسة أحد الدوائرين، أو الهيئات الدبلوماسية، أو التعيين في مجلس الأعيان)، فإنه ليس جميعهم من ينجح في مسعاه، البعض قد يحقق ذلك على الفور، البعض الآخر عليه الانتظار بعض الوقت، وآخرون لا يتمكنون من تحقيق ذلك أبداً.

إلا أن الحقيقة الهامة جداً بهذا الخصوص، هي أن الأكثرية منهم يبذلون الجهد والمحاولة لذلك، وهم بقيامهم بذلك يؤكدون أنماطاً معينة من السلوك لا بد من تحليلها في الفصل القادم.

(1) شهدت السنوات الأخيرة عموماً ميلاً ثابتاً نحو تعيين الكوادر الطين أكثر من السياسيين في المناصب العليا في السلطة التنفيذية، من حجة ثانية كانت الرغبة في عدم الجمع بين الوزارة والنيابة واضحة إلى حد كبير في خطابات القيادة وكتب التكليف السامي.

ولذلك، إذا لم يتمكن مجلس النواب من أن يكون ذلك الموقع الاستراتيجي، ليتطور وينجح باعتباره المؤسسة والسلطة الأهم على المستوى الوطني، فإنه سيبقى يمثل مخرجاً ومنتفساً هاماً للطموح بالنسبة للمناصب الإدارية، ما دام بقي يشكل محطة مؤقتة !

ولدى سؤال أفراد عينة الدراسة عن الهدف الرئيسي التالي لهم، بعد انقضاء المدة الدستورية لمجلس النواب، كانت إجاباتهم على النحو التالي:

بالنسبة (٣٧,٥%) منهم، كان الترشح لمجلس النواب القادم، هو الهدف الرئيسي التالي، وهو ما يعكس ويؤكد رغبة هؤلاء بإعادة التجربة النيابية. فيما كان الهدف التالي لـ (٢٠,٠%) منهم، هو الانخراط في العمل الحزبي، أما الهدف الرئيسي التالي لـ (١٥,٠%) منهم فكان العمل في القطاع الخاص. وكان الانخراط في المؤسسات الاجتماعية هدفاً لنفس النسبة من أفراد عينة الدراسة (١٥,٠%). أما العمل في البحث والتدريس الأكاديمي فهو هدف (١٠,٠%) منهم فقط. في حين أن الهدف المتمثل باللجوء إلى العمل في السلطة التنفيذية إذا أمكن، كانت نسبته في إجاباتهم صفراً بالمائة.

وقد لا تكون إجابات أفراد عينة الدراسة تعكس بوضوح رغبة النواب في الوصول إلى المناصب العليا في السلطة التنفيذية. وربما يكون ذلك راجعاً إلى أن الاستبانة لا تعكس في الغالب الحالة الحقيقية، وإنما تعكس فقط الحالة المثالية.

جدول رقم (١٨)

النسبة المئوية للهدف الرئيسي التالي للنواب، وفقاً لإجابات أفراد عينة الدراسة.*

النسبة المئوية	الهدف التالي
٣٧,٥%	- الترشح لمجلس النواب القادم.
١٠,٠%	- العمل في البحث والتدريس الأكاديمي.
صفر%	- اللجوء للعمل في السلطة التنفيذية إذا أمكن.
١٥,٠%	- العمل في القطاع الخاص.
٢٠,٠%	- الانخراط في العمل الحزبي.
١٥,٠%	- الانخراط في المؤسسات الاجتماعية.
٢,٥%	- أخرى .

ن = ٦٦ ، حيث ن تعني: عدد أفراد عينة الدراسة.

* السؤال المطروح: ما أن تنتهي المدة الدستورية لمجلس النواب، ما هو الهدف الرئيسي التالي لكم ؟

أثر مؤسسية مبدأ إعادة الانتخاب المتتابع على زيادة رقابة المجلس على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية :

تُظهر إجابات أفراد عينة الدراسة أن نسبة جيدة من النواب يتشاركون الرأي في أن مبدأ إعادة الانتخاب المتتابع يمكن أن يزيد من كم ونوع رقابة مجلس النواب على السلطة التنفيذية.

وقد كانت النسب المئوية لهذه الإجابات على النحو التالي:
يعتقد (٥٢,٥%) من أفراد عينة الدراسة أن مبدأ إعادة الانتخاب المتتابع المأخوذ به في الأردن، يمكن أن يزيد كثيراً من كم ونوع رقابة مجلس النواب على السلطة التنفيذية. بينما يعتقد (٣٥,٠%) منهم، أن هذا المبدأ يمكن أن يزيد قليلاً من هذه الرقابة. في حين يعتقد (١٢,٥%)، بأن هذا المبدأ لن يزيد من كم ونوع رقابة مجلس النواب على السلطة التنفيذية. وذلك كما يظهر في الجدول التالي:

جدول رقم (١٩)

النسب المئوية لإجابات أفراد عينة الدراسة حول أثر مبدأ إعادة الانتخاب المتتابع على كم ونوع رقابة مجلس النواب على السلطة التنفيذية*:

النسبة المئوية	الدرجة
٥٢,٥%	كثيراً
٣٥,٠%	قليلاً
١٢,٥%	لن يزيد

ن = ٦٦ ، حيث ن تعني: عدد أفراد عينة الدراسة.

* السؤال المطروح: هل تعتقد أن إعادة الانتخاب المتتابع - المأخوذ به في الأردن - يمكن أن يزيد من كم ونوع رقابة مجلس النواب على السلطة التنفيذية ؟

مستقبل إعادة الانتخاب المتتابع في الأردن :

لقد كان الهدف تحت هذا العنوان التحقيق في مدى رضا النواب الأردنيين عن الأخذ بمبدأ إعادة الانتخاب المتتابع، أو ما إذا كانوا يفضلون الأخذ بمبدأ عدم إعادة الانتخاب، أو الأخذ بمبدأ إعادة الانتخاب غير المتتابع. بحيث يمكن بناءً على إجاباتهم استشراف مستقبل الانتخاب التشريعي. فكانت إجابات أفراد عينة الدراسة:

يتفق (٧٠،٠%) منهم، أن مبدأ إعادة الانتخاب المتتابع وغير المقيد هو أمرٌ جيد. مما يعني أن النسبة الكبرى من النواب يرون ضرورة الاستمرار بالأخذ بهذا المبدأ. وعدم وجود ما يبزر العمل على أساس غيره، نظراً للعديد من الآثار الإيجابية التي تترتب عليه. بينما يعتقد (٣٠،٠%) منهم، بوجوب الأخذ بمبدأ إعادة الانتخاب غير المتتابع، أي المقيد بضوابط ومحددات زمنية. الأمر الذي قد يعزز الدورة الصحية للحياة السياسية، ويأتي بنخب سياسية جديدة. في حين أن أحداً من النواب لم يرغب بمنع إعادة الانتخاب وهو ما يمكن تفسيره بالحرص الشديد على إعادة التجربة والاحتفاظ بالمقعد النيابي أطول فترة ممكنة. كما في الجدول التالي:

جدول رقم (٢٠)

النسب المئوية لأراء النواب بمبدأ إعادة الانتخاب التشريعي في الأردن*:

النسبة المئوية	العبارة
٧٠،٠%	- إعادة الانتخاب المتتابع وغير المقيد، أمرٌ جيد.
٣٠،٠%	- يتوجب الأخذ بمبدأ إعادة الانتخاب غير المتتابع، أو المقيد بضوابط ومحددات زمنية.
صفر %	- لا يتوجب السماح بإعادة الانتخاب.

ن = ٦٦ ، حيث ن تعني : عدد أفراد عينة الدراسة .

* السؤال المطروح: أي من العبارات التالية تجد نفسك أكثر اتفاقاً معها ؟

الفصل الخامس:-

سلطات ونفوذ السلطة التنفيذية، وقوة المعارضة

المبحث الأول:- سلطات ونفوذ السلطة التنفيذية

- السلطات الدستورية
 - السلطات ما وراء الدستورية (السلطات الفعلية)
 - فرضيات المساءلة العكسية
 - المساءلة العكسية وأثرها على رقابة مجلس النواب
- المبحث الثاني:- قوة المعارضة
- دوافع / وأهداف النواب تبعاً لاتجاههم السياسي.

المبحث الأول:- سلطات ونفوذ السلطة التنفيذية

- السلطات الدستورية
- السلطات ما وراء الدستورية (السلطات الفعلية)
- ١- لعب دور في اختيار رئيس وقيادات مجلس النواب.
- ٢- شروط مسهّلة أو ممهّدة.
- فرضيات المساءلة العكسية.
- المساءلة العكسية وأثرها على رقابة مجلس النواب.

الفصل الخامس : سلطات ونفوذ السلطة التنفيذية وقوة المعارضة

المبحث الأول:- سلطات ونفوذ السلطة التنفيذية

تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام الدستور.⁽¹⁾ والواقع أن الملك هو الفاعل الأكثر أهمية على الإطلاق في السياسة الأردنية، والأكثر تأثيراً بها، فهو يتمتع بمجموعة واسعة من السلطات والصلاحيات الهامة. إذ يعتبر رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية. وهو يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها. وهو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية والجوية. وهو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقات. وهو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق أحكام القانون، وهو الذي يدعو مجلس الأمة للاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه وفق أحكام الدستور، وله أن يحل مجلس النواب وكذلك مجلس الأعيان أو أن يعفي أحد أعضاء الأخير من العضوية. ويعين الملك رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته ويعين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم بناءً على تنسيب رئيس الوزراء. كما أنه يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم وهو الذي ينشئ ويمنح ويسترد الرتب المدنية والعسكرية والأوسمة وألقاب الشرف الأخرى، وله أن يفوض هذه السلطة إلى غيره بقانون خاص. وتضرب العملة باسمه تنفيذاً للقانون. وللملك حق العفو الخاص، وتخفيض العقوبة.⁽²⁾

ولا ننسى أن السلطة التشريعية تناط بمجلس الأمة والملك، حيث يتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب. كل هذه السلطات والصلاحيات تبرز الدور المحوري لمركز الملك في النظام السياسي الأردني.

وبما أن السلطة التنفيذية تناط بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه، وبما أن الملك مصون من كل تبعة ومسؤولية⁽³⁾، ورئيس الوزراء والوزراء هم المسؤولون أمام

(1) المادة (٢٦) من الدستور الأردني

(2) المواد (٣٠-٣٨) من الدستور الأردني.

(3) المادة (٣٠) من الدستور الأردني.

مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته⁽¹⁾.

ولما كانت أوامر الملك الشفوية أو الخطية لا تخلي الوزراء من مسؤوليتهم⁽²⁾. كما أن مجلس الوزراء هو الأداة الفعلية لتنفيذ السياسة العامة في الدولة، فضلاً عن الصلاحيات الرسمية وغير الرسمية الكبيرة التي تتمتع بها فعلياً، فإن البحث والتحقيق في هذا الفصل سوف يقتصر على دور السلطة التنفيذية ونفوذها وسلطاتها في علاقتها مع مجلس النواب. ذلك أن السلطة التنفيذية هي الحجر الأساس في البناء السياسي في المملكة الأردنية الهاشمية. وهي مركز صناعة القرار في النظام السياسي، والعمود الفقري له، وتمثل نقطة الالتقاء بين مختلف الجماعات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

مؤسسة السلطة التنفيذية :

وقد تم استخدام " المنهج المؤسسي " " Institutional Approach " هنا، نظراً لأنه يقدم العديد من العناصر المفيدة لتحليل سلطة ونفوذ مؤسسة السلطة التنفيذية، وأثرها على سلوك النواب، إذ ما يزال استخدام هذا المنهج نادراً في الدراسات الأردنية. ذلك أن معظم الدراسات التي تناولت العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كانت إما ذات تركيز قانوني، أو ذات تركيز سياسي وتاريخي، أو ذات طابع صحفي.

١. التعريف :

وبناءً على " المنهج المؤسسي " عرّف الباحث مؤسسة السلطة التنفيذية باعتبارها " مجموعة من السلطات والصلاحيات الدستورية (الرسمية)، وما وراء الدستورية (غير الرسمية)، التي تحدد السلوك (الأفعال والتصرفات) المطلوبة من المسؤولين في السلطة التنفيذية من جهة، وتفيد تصرفاتهم وأعمالهم من الجهة المقابلة، وتشكل في اتجاه آخر سلوك وتوقعات الفاعلين السياسيين الآخرين في الأردن.

حيث يعتبر الدستور المصدر الأساسي لمجموعة السلطات والصلاحيات الدستورية (الرسمية)، والتي جعلت من السلطة التنفيذية الفاعل الرئيسي على مستوى الدولة.

(1) المادة (٥١) من الدستور الأردني.

(2) المادة (١٩) من الدستور الأردني.

أما مجموعة السلطات والصلاحيات ما وراء الدستورية (غير الرسمية)، فتأتي كنتيجة لمجموعة السلطات والصلاحيات الدستورية. وهي غير مدونة في قانون، إذ تكون مصادرها عادةً التقاليد وطبيعة النظام السياسي.

السلطات الدستورية :

تنص المادة (٤٥) فقرة (١) من الدستور الأردني على : " يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو قد يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي تشريع آخر إلى أي شخص أو هيئة أخرى ."

حيث تعين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء بأنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصدق عليها الملك^(١).

كما جاء النص في المادة (١٢٠) من الدستور على أن " التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية، وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك ".
والوزير مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته^(٢).

ورغم أن الملك هو الذي يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته، وهو الذي يعين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم، إلا أن تعيين الوزراء وإقالتهم وقبول استقالتهم يكون بناءً على تنسيب رئيس الوزراء^(٣). وهذا ما يؤكد سلطات رئيس الوزراء الكبيرة في اختيار الوزراء.

وكما نرى من كل النصوص الدستورية السابقة، أن الدستور الأردني خول السلطة التنفيذية سلطات كافية وهامة لتكون من خلالها الفاعل الأبرز في السياسة الأردنية.

(١) المادة (٤٥) فقرة (٢) من الدستور الأردني.

(٢) المادة (٤٧) فقرة (١) من الدستور الأردني.

(٣) المادة (٣٥) من الدستور الأردني.

السلطات ما وراء الدستورية (السلطات الفعلية):

إن الهدف من هذا التقسيم إلى سلطات وصلاحيات دستورية، وما وراء دستورية، هو تحديد والإحاطة بكل تلك السلطات والصلاحيات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية، سواءً التي يتضمنها الدستور وأي قانون آخر، أو تلك التي تمارسها السلطة التنفيذية عملياً، حتى وإن لم يتضمنها الدستور أو أي قانون آخر. وذلك بقصد معرفة أثر هذه الصلاحيات في العلاقة مع مجلس النواب، ودورها في تحديد ملامح الوظيفة الرقابية المقررة له دستورياً عليها.

ومن هنا فقد عرف الباحث السلطات ما وراء الدستورية بأنها، " كل تلك السلطات والصلاحيات التي تمارسها السلطة التنفيذية فعلياً، والتي لا تجد مصدرها في الدستور، أو أي قانون آخر. ولكنها تجد مصدرها في الغالب في التقاليد السياسية وطبيعة النظام السياسي ".

وبذلك فإن هذه السلطات ما وراء الدستورية (غير الرسمية) لا تعني أنها غير قانونية أو غير مشروعة في حد ذاتها، وإن كانت تطبيقاتها تنتج في بعض الأحيان أحداثاً غير مشروعة!

ولما كانت هذه السلطات ما وراء الدستورية عموماً هي نتاج للتقاليد السياسية والتطور التاريخي، فإنه عادةً ما يتم قبولها من قبل قطاع واسع من السياسيين، خصوصاً أولئك الذين يعتبرون أنفسهم من المقربين من الحكومات. وتالياً مناقشة للسلطات ما وراء الدستورية التي يُعتقد أنها الأكثر أهمية:

١- لعب دور في اختيار رئيس وقيادات مجلس النواب

إن رئاسة مجلس النواب مسألة في غاية الأهمية، حيث يتولى الرئيس تمثيل المجلس والتكلم باسمه وطبقاً لإرادته، ومراعاة تطبيق أحكام الدستور والنظام الداخلي في مداولات المجلس وقراراته، ووضع جدول أعمال كل جلسة من جلسات المجلس، ورئاسة الجلسات، وإعلان افتتاحها وانتهائها وضبطها وإدارة النقاش فيها وتحديد

موضوع البحث وإعطاء الإذن بالكلام. وإعلان قرارات المجلس ومتابعة تنفيذها، ورئاسة الجهاز الإداري للمجلس.

ولذلك تلعب الحكومات عادةً دوراً هاماً في ترجيح كفة المرشح المفضل لديها لرئاسة المجلس حالما تأخذ المفاوضات بين النواب والفاعلين السياسيين الآخرين محلها. وهو ما يجعل من الصحيح القول أن انتخاب رئيس مجلس النواب، يعتبر المثال الأوضح على السلطات ما وراء الدستورية التي يمكن أن تمارسها السلطة التنفيذية في هذا المقام، رغم حقيقة ندرة وجود أدلة عملية لتوثيق ما يتكرر حدوثه خلف الأبواب.

إن عملية اختيار رئيس وقيادات مجلس النواب، تتطلب في حقيقة الأمر أن لا تكون المعارضة مسيطرة على أغلبية المقاعد النيابية في المجلس، فإذا ما تحقق ذلك استطاعت الحكومات ممارسة ما تشاء وتمرير ما تريده، إما بشكل مباشر أو غير مباشر.

وهذا ما يظهر بوضوح تام في التجربة البرلمانية على المستوى الوطني الأردني خلال فترة الدراسة (١٩٨٩-٢٠٠١). حيث استطاعت المعارضة التي احتلت نسبة جيدة من مقاعد مجلس النواب الحادي عشر، أن توصل أحد أعضائها إلى رئاسة المجلس، وأن تفرض العديد من الأمور التي تريدها.

فيما لم تتمكن من ذلك بعد تراجع حصتها من المقاعد النيابية في مجلسي النواب الثاني عشر، حيث لم تتجاوز نسبة المقاعد التي حصلت عليها (٢٦%) تقريباً، وفي مجلس النواب الثالث عشر الذي انخفضت فيه نسبة المقاعد التي احتلتها إلى (٦%) فقط.

وهذا يؤكد حقيقة أهمية وجود أو عدم وجود المعارضة في المجلس، وأثر ذلك على انفراد أو عدم انفراد السلطة التنفيذية بتقرير العديد من الأمور على الساحة السياسية

من جهة أولى، ويمهّد للحديث عن السلطات والصلاحيات ما وراء الدستورية في الفقرة التالية، وعن قوة المعارضة وأثرها على الدور الرقابي لمجلس النواب في مبحثٍ قادم من هذا الفصل من جهةٍ أخرى.

٢- شروط مسهّلة أو ممهّدة

تتمثل الظروف الأفضل لممارسة هذه السلطات ما وراء الدستورية (غير الرسمية) من قبل السلطة التنفيذية بانخفاض الوزن الحقيقي للمعارضة، مما يعني أن أي سياسي طموح لا يجد أمامه سوى طريق واحدة لا بديل عنها من جهة وقواعد ضابطة من جهة أخرى.

ولذلك فإنه كلما تضاعفت حصة المعارضة من المقاعد النيابية، وزادت مقابلها نسبة المقاعد النيابية من غير المعارضة، تزايدت الهيمنة التي يمكن أن تمارسها السلطة التنفيذية على الطبقات السياسية.

وبالمقابل فإنه كلما تنامت المنافسة السياسية، وأصبحت الأحزاب قنوات وطرق فعّالة للوصول إلى السلطة السياسية، ازداد تقدير الطموحين من السياسيين وتقييمهم لتكاليف ومنافع اختيار الاتجاه السياسي غير المعارض. وبالتالي إذا كان هناك احتمالية لنجاح مرشحي المعارضة في منافسة انتخابية نزيهة، فإن هذا المظهر الفاتن والمغري للاتجاه السياسي غير المعارض باعتباره وسيلة مكافأة سيضعف ويقل على نحوٍ معتبر وكذلك الأمر بالنسبة لتأثير الحكومات.

من هنا فإن الهيمنة الانتخابية للنواب من ذوي الاتجاه السياسي غير المعارض التي سادت خلال معظم فترة الدراسة سهّلت من قدرة السلطة التنفيذية في إبراز مظاهر الترغيب والمكافأة لاستقطاب العديد من النواب بما يتفق والسياسات التي تريدها، خصوصاً وأنه لا توجد أية موانع دستورية تمنع الجمع ما بين الوزارة والنيابة، فكان هدف تولي إحدى الحقايب الوزارية عاملاً مسهلاً للسلطة التنفيذية في هذا الاتجاه.

حيث يمكن إرجاع هذه الهيمنة إلى أسبابٍ عديدة أهمها النظام الانتخابي الذي جرت بموجبه انتخابات مجلسي النواب الثاني والثالث عشر، والذي قد يكون العامل الأهم الذي ساهم في الحد من قدرة أحزاب المعارضة على المنافسة، وهو ما يمكن اعتباره شرطاً مسهلاً آخر ساعد في منع وصول المعارضة إلى قبة البرلمان.

إن ذلك كله يجعل المرء يشعر أن العملية السياسية في الأردن في مرحلة يتم فيها ترجمة مثل هذه السلطات والصلاحيات ما وراء الدستورية، في سياسات فعلية، وقرارات سياسية في كل المواضيع الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والسياسية. وهو ما يجعل الحاجة ماسة الآن إلى مبادرات ذاتية من الحكومات نفسها لتعزيز استقلالية السلطان القضائية والتشريعية، وتقوية الدور التشريعي والرقابي للأخيرة للحفاظ على مضمون العملية الديمقراطية وليس مظهرها فقط، وضرورة أن تترافق عملية التحول الديمقراطي في الدولة مع عملية تقيد ذاتي متدرجة واختيارية تقلل فيها السلطة التنفيذية من تدخلها في النشاطات المختلفة في الميادين الاقتصادية والسياسية.

فرضيات المساءلة العكسية:

تؤكد العديد من الدراسات المتعلقة بالكونغرس الأمريكي، أن القدرة على إعادة الانتخاب هي الآلية الأوضح، لتحفيز واستثارة المساءلة للمناصب الانتخابية تجاه ناخبهم.

فميهيو " Mayhew " يعتقد أن الرغبة في إعادة الانتخاب تنشئ رابطة انتخابية " Electoral Connection " بين النائب الذي يحاول جهده لتوجيه الاهتمام بمنخبه وتقديم الخدمات لهم، وبين الناخبين الذين سيقومون بدورهم في المتابعة والمراقبة من أجل مكافأته عن طريق إعادة أو معاقبته بعدم إعادة انتخابه.

وفي الأردن يتوجب أن تساهم مؤسسية مبدأ إعادة الانتخاب المتتابع- ما يعني القدرة على إعادة الانتخاب- في توثيق هذه الرابطة ، وبالنتيجة كذلك جوهر المساءلة السياسية.

ولأن السلطة التنفيذية تتمتع بسلطات دستورية واسعة جداً في التعيين سواءً في الإشراف بحقائب وزارية، أو في العديد من المناصب العليا الأخرى في الإدارة العامة. بالإضافة إلى سلطاتها ما وراء الدستورية التي تلجأ إليها أحياناً كثيرة، فإن السلوك الاستراتيجي الذي يتوقع أن يسود والناشئ عن هذا الوضع هو أن النواب ذوي الاتجاه السياسي غير المعارض- وحتى من المعارضة في بعض الأحيان - وفي توقعهم لإحراز منصب أعلى (كحمل إحدى الحقائب الوزارية، أو التعيين مثلاً في مجلس الأعيان، أو رئيساً لأحد الدوائر) سيدخلون فيما يسمى بجماعات المصالح، وسيلجأون إلى الجهة التي تملك السلطة الرئيسية في التعيين، أو إلى أولئك الذين يملكون التأثير عليها (مثل بعض المتنفذين، أعضاء السلطة التنفيذية، الصحافة، أو ما يسمى بالصالونات السياسية في الأردن).

وبهذه السيطرة المطلقة على التعيين أو الترشيح إلى الوظائف أو المناصب الرئيسية، باتت الحكومات (رؤسائها تحديداً) المحور الأساسي للنواب الساعين للتقدم في مسيرتهم السياسية في الجهود المتعلقة بالطموحين والتواقين منهم، والمتلهفين للتقدم في مسيرتهم.

ولما كان الوصول إلى السلطة هو جوهر البرنامج السياسي للنائب بات من الصحيح القول أن المسؤولية أصبحت أمام رؤساء الحكومات، لا أمام الجماهير الانتخابية، فعكست هذه الظاهرة المساءلة السياسية، فبدلاً من انبثاقها من القاعدة التي تمثلها الجماهير الانتخابية، أصبحت من قمة الهرم التي يمثلها الوزراء.

إن هذه الظاهرة تثير في الحقيقة الاستغراب والدهشة، فلماذا يلجأ النواب في الأردن إلى ذلك، بالرغم من عدم وجود ما يمنع إعادة انتخابهم دستورياً، الأمر الذي يعني انقضاء وجود ما يحرم النواب من الوسائل الضرورية لتحقيق استقلالية مجلس النواب من هذا الجانب على الأقل، وترسيخ دوره كسلطة أولى مستقلة في الدولة.

فإن كان هذا يعبر عن قصور في فهم سليم للدور الحقيقي لمجلس النواب والصلاحيات المنوطة به دستورياً. فربما كان سبب هذه الظاهرة يرجع إلى أن مستقبل النائب لا يعتمد بكليته على المواطنين في دائرته أو منطقته الانتخابية، ولكن على استحسان ورضا الحكومات عنه.

ومن أجل المزيد من التفصيل بالأرقام حول دوافع وأهداف النواب خلال فترة الدراسة، تم في الجدول التالي تتبع مجموعة من النتائج في إجابات أفراد عينة الدراسة عن السؤال الذي طرح فيه الباحث عدداً من الدوافع/ الأهداف التي يعتقد أنها تشكل دوافع/ وأهداف للنواب، وتفسر مواقفهم النيابية من كل ما قد يطرح تحت قبة البرلمان. كما في الجدول التالي:

جدول رقم (٢١)

الدوافع/ الأهداف المحتملة لأعضاء مجلس النواب الأردني في الفترة (١٩٨٩-٢٠٠١)، وفقاً لإجابات أفراد عينة الدراسة * مرتبة ترتيباً تنازلياً حسب الأهمية:

الوزن	الدافع/ الهدف
٤,٦٥	١- الرقابة على تصرفات وأعمال السلطة التنفيذية.
٤,٤٢	٢- التقدم والارتقاء في المسيرة السياسية الذاتية للنائب.
٤,٤٠	٣- تطبيق المثل الشخصية للنائب والالتزامات.
٤,١٥	٤- تحقيق والوفاء بمطالب الناخبين.
٣,٤٣	٥- الالتزام واتباع أوامر الحزب وبرنامجهم.
٢,٤٢	٦- إضعاف الثقة بتصرفات الإدارة (السلطة التنفيذية).
١,٨٥	٧- حماية الإدارة الحكومية من انتقادات المعارضة.
١,٨٠	٨- الالتزام واتباع أوامر وسياسات السلطة التنفيذية.

ن = ٦٦ ، حيث ن تعني: عدد أفراد عينة الدراسة.

* السؤال المطروح: ما هي الأهمية التي يمكن أن تقدرها لكل من الدوافع/ الأهداف التالية، على مقياس مسن (١-٥)، حيث (١) تعني أن الدافع أو الهدف غير هام، و(٥) تعني أن الدافع أو الهدف هام جداً.

ويتضح من الجدول أعلاه أن الرقابة على تصرفات وأعمال السلطة التنفيذية، يعتبر الدافع والهدف الأهم من وجهة نظر أفراد عينة الدراسة، حيث حصل على (٤،٦٥). واحتل الدافع أو الهدف المتمثل بالتقدم والارتقاء في المسيرة السياسية الذاتية للنائب، المرتبة الثانية من حيث الأهمية بوزن (٤،٤٢).

في حين جاء دافع أو هدف تحقيق والوفاء بمطالب الناخبين في المرتبة الرابعة في الأهمية بوزن (٤،١٥)، وهو ما قد يشير إلى أن البقاء مسؤولاً أمام الجماهير الانتخابية ليس بالدافع الأهم من وجهة نظر أفراد عينة الدراسة، ويوضح أن الرابطة الانتخابية " Electoral Connection " ما تزال ضعيفة إلى حدٍ ما.

بينما احتل دافعا أو هدفا حماية الإدارة الحكومية من انتقادات المعارضة، والالتزام واتباع أوامر وسياسات السلطة التنفيذية، المرتبتين الأخيرتين على التوالي من حيث الأهمية، بأوزان (١،٨٥)، و(١،٨٠).

إن النتائج أعلاه قد لا تعكس الدوافع والأهداف الحقيقية للنواب، وعلاقتهم مع السلطة التنفيذية. كما أنها تثير عدداً من الأمور أهمها: غياب العمل الحزبي المنظم المنضبط والملتزم ببرنامج عمل سياسي يسعى الحزب إلى تحقيقه إذا ما استطاع الوصول إلى البرلمان وتحقيق الأكتريية بين مقاعد المجلس. ولذلك جاءت الإجابات تعكس حقيقة عدم وجود عمل حزبي جماعي منظم. فكان لغياب العمل الحزبي المنظم أثر واضح على إسناد تشكيل الحكومات المتعاقبة لأشخاص رغم أنهم تمارسوا في العمل السياسي والإداري لفترات طويلة إلا أنهم لا يمثلون أحزاباً معينة، والأصل أن يتم إسناد تشكيل الحكومات إلى قائد الحزب صاحب الأغلبية المطلقة في مجلس النواب، في حين تأخذ الأحزاب الأخرى دور المعارضة في المجلس وتتولى مهمة الرقابة على سلوك السلطة التنفيذية وتصرفاتها، ضمن الإطار الرقابي العام الأهم الذي يتمثل في رقابة الرأي العام على الجميع حكومةً ومعارضةً، سعياً من الأحزاب لزيادة حصة كلٍ منها من المقاعد النيابية للدورات القادمة، وبالتالي التمكن من

الوصول إلى السلطة وتشكيل الحكومات التالية، فيما يسمى بالتداول السلمي على السلطة الذي يعد أبرز مظاهر الديمقراطية وأهمها.

ولربما كان هذا هو السبب الرئيسي الذي يفسر نتائج إجابات أفراد عينة الدراسة التي تم تلخيصها في الجدول السابق والذي سيتم التفصيل فيه لاحقاً عند الحديث عن قوة المعارضة وأثرها على الدور الرقابي لمجلس النواب.

المساءلة العكسية وأثرها على رقابة مجلس النواب

من البديهي أن لا تحقق الرقابة مردوداً سياسياً للنواب، لدى مقارنتها بمجموعة الحوافز التي يمكن أن يحظوا بها من أجل التقدم في مسيرتهم السياسية، ضمن الواقع السياسي الأردني الذي يتسم بغياب واضح للأحزاب، وهيمنة نسبة كبيرة من النواب المستقلين. ولذلك لا تبدو الرقابة أداة قيمة يمكن أن تحقق للنواب أهدافهم السياسية، بل على العكس سوف يبدو من قبيل اللاعقلانية السياسية في هذه الحالة ممارستهم رقابة حاسمة على السلطة التنفيذية.

فإذا كانت الاستراتيجية السائدة لدى هؤلاء النواب من أجل التقدم في مسيرتهم هي اللجوء إلى الحكومات والدخول في لوبيات معها، سيكون عندها ممارسة نشاطات رقابية على الإدارة مؤذياً جداً لفرص حصولهم على منصب أفضل أو خدمة ما.

ويبدو أن هذا النمط من السلوك قد ترجم إلى تطبيقات برلمانية ملموسة، أضعفت مجلس النواب الأردني كثيراً: التصويت بما يرضي الحكومات المتعاقبة، تجنب التصرفات التي قد تلحق ضرراً سياسياً بالحكومات، التنازل عن الكثير من الصلاحيات والسلطات المقررة لمجلس النواب لصالح السلطة التنفيذية، التغاضي كثيراً عن سوء الإدارة، إلى غير ذلك.

بل يخشى أن تصبح الحالة قريبة مما يسمى بنظام الغنائم " Spoil System " واعتبار المناصب العامة غنيمة يتم تقاسمها بين جماعة هذا الشخص أو ذلك، فهذه هي العملية التي تتمكن من خلالها السلطة التنفيذية من اختراق المجلس، وتغيير دوافع وسلوك النواب، الأمر الذي يؤدي إلى تآكل سلطات واختصاصات مجلس النواب والحد من قدراته الرقابية من جهة، ويزيد من جو هيمنة وسيطرة السلطة التنفيذية

على سلطات الدولة الأخرى من جهة ثانية، رغم أن الدستور الأردني خول مجلس النواب سلطات كافية للرقابة على السلطة التنفيذية.

ومن أجل الوقوف على الأثر الخاص المترتب على إمكانية إعادة الانتخاب على الرقابة البرلمانية من خلال العوامل الدافعة (مثل السلوك الاستراتيجي في السعي للحصول على منصب أعلى) من جهة أولى، والعوامل المتعلقة بالسيرة الشخصية " Profile Factors " (مثل التخصص والمهنة التي كان يمارسها النائب سابقاً) من جهة أخرى. طرح الباحث في الاستبانة المعدة لأغراض هذه الدراسة سؤالاً على النواب خلال فترة الدراسة عن الترتيب حسب الأهمية للعوامل المختلفة المحتملة التي قد تعيق الرقابة البرلمانية، فكانت إجاباتهم كما في الجدول التالي :-

جدول رقم (٢٢)

العوامل المحتملة التي قد تعيق الرقابة البرلمانية حسب أهميتها وفقاً لإجابات أفراد عينة الدراسة * حسب الاتجاه السياسي لهم:

معدل الوزن	غير معارضة	معارضة	العامل
أولاً:- العوامل القانونية :			
٤٠١٤	٣٠٨٣	٤٠٤٤	١- الصلاحيات القانونية غير الكافية للنائب أو لمجلس النواب.
ثانياً:- العوامل المتعلقة بالمقدرة (بقدرة النائب)؛ خبرة ومؤهلات النائب:			
٤٠٤٠	٤٠١٧	٤٠٦٣	١- افتقار أكثر النواب للخبرة البرلمانية الضرورية.
٤٠٣٩	٤٠٤٦	٤٠٣١	٢- افتقار النائب للخبرة التقنيّة اللازمة للنشاطات الرقابية والمالية.
٤٠٤٤	٤٠٥٠	٤٠٣٨	٣- عدم قيام المجلس بانتخاب النواب الأكثر خبرة وموهبة للجان البرلمانية المختلفة.
ثالثاً:- العوامل السياسية والمتعلقة بدوافع النواب:			
٢٠٧٢	٣٠٠٠	٢٠٤٤	١- يعود السبب الحقيقي في ضعف موضوعية الرقابة إلى تسييسها من قبل نواب المعارضة.
٣٠٦٢	٣٠٤٢	٣٠٨١	٢- التوجه المنظم لبعض النواب لحماية السلطة التنفيذية.
٤٠٠٩	٣٠٦٢	٤٠٥٦	٣- التأثير السياسي الذي يمكن أن تمارسه السلطة التنفيذية على النواب.
٣٠٧٦	٣٠٩٦	٣٠٥٦	٤- الصلاحيات القانونية الكافية موجودة لكنها غير مطبقة.
٣٠٩٠	٣٠٩٢	٣٠٨٨	٥- الاهتمام السياسي غير الكافي بالعمل الرقابي.
رابعاً:- العوامل المتعلقة بالموارد المادية، والدعم الخاص بالكوادر الإدارية اللازمة لعمل المجلس.			
٤٠٠٦	٤٠١٢	٤٠٠٠	١- الموارد المادية غير الكافية.
٤٠٠٥	٤٠٠٤	٤٠٠٦	٢- المساندة والدعم الخاص بالكوادر الإدارية للمجلس غير الكافية.
٤٠٢٣	٤٠٣٣	٤٠١٣	٣- الاختصاص المهني والخبرة التقنيّة المتدنية لأعضاء الكوادر الإدارية اللازمة لعمل المجلس.

ن = ٦٦ ، حيث ن تعني: عدد أفراد عينة الدراسة.

* السؤال المطروح: ما هي الأهمية التي يمكن أن تقدرها لكل من هذه العوامل، على مقياس من (١-٥)، حيث (١) تعني أن العامل غير هام، و(٥) تعني أن العامل هام جداً:

وفي الجدول التالي تم ترتيب العوامل أعلاه حسب درجة وزنها ترتيباً تنازلياً من الأكثر إلى الأدنى أهمية، وفقاً لإجابات أفراد عينة الدراسة.

جدول رقم (٢٣)

العوامل المحتملة التي قد تعيق الرقابة البرلمانية حسب درجة وزنها، مرتبة ترتيباً تنازلياً وفقاً لمجموع إجابات أفراد عينة الدراسة:

الوزن	الدرجة	العامل
٤،٤٥	١	عدم قيام المجلس بانتخاب النواب الأكثر خبرة وموهبة للجان البرلمانية المختلفة.
٤،٤٠	٢	افتقار النائب للخبرة التقنية اللازمة للنشاطات الرقابية والمالية.
٤،٣٥	٣	افتقار أكثر النواب للخبرة البرلمانية الضرورية.
٤،٢٥	٤	الاختصاص المهني والخبرة التقنية المتدنية لأعضاء الكوادر الإدارية اللازمة لعمل المجلس.
٤،٠٨	٥	الصلاحيات القانونية غير الكافية للنائب أو لمجلس النواب.
٤،٠٧	٦	الموارد المادية غير الكافية.
٤،٠٥	٧	المساعدة والدعم الخاص بالكوادر الإدارية للمجلس غير الكافية.
٤،٠٠	٨	التأثير السياسي الذي يمكن أن تمارسه السلطة التنفيذية على النواب.
٣،٩٠	٩	الاهتمام السياسي غير الكافي بالعمل الرقابي.
٣،٨٠	١٠	الصلاحيات القانونية الكافية موجودة لكنها غير مطبقة.
٣،٥٧	١١	التوجه المنظم لبعض النواب لحماية السلطة التنفيذية.
٢،٧٨	١٢	يعود السبب الحقيقي في ضعف موضوعية الرقابة إلى تسييسها من قبل نواب المعارضة.

ن = ٦٦ ، حيث ن تعني: عدد أفراد عينة الدراسة.

كما أن الجداول أدناه تقدم تفصيلاً أكثر لإجابات أفراد عينة الدراسة عن السؤال المتعلق بالعوامل المحتملة التي يمكن أن تعيق الرقابة البرلمانية من وجهة نظر كل من المعارضة وغير المعارضة. لإجراء مقارنات قد توضح النتائج الصادرة عن إجابات أفراد عينة الدراسة، وتقديم المزيد من الدلالات الرقمية حول هذه العوامل. كما في الجداول التالية:

جدول رقم (٢٤)

العوامل المحتملة التي قد تعيق الرقابة البرلمانية حسب أهميتها مرتبة ترتيباً تنازلياً حسب إجابات أفراد عينة الدراسة من المعارضة:

معدل الوزن	غير معارضة	معارضة	العامل
٤,٤٠	٤,١٧	٤,٦٣	١- افتقار أكثر النواب للخبرة البرلمانية الضرورية.
٤,٠٩	٣,٦٢	٤,٥٦	٢- التأثير السياسي الذي يمكن أن تمارسه السلطة التنفيذية على النواب.
٤,١٤	٣,٨٣	٤,٤٤	٣- الصلاحيات القانونية غير الكافية للنائب أو لمجلس النواب.
٤,٤٤	٤,٥٠	٤,٣٨	٤- عدم قيام المجلس بانتخاب النواب الأكثر خبرة وموهبة للجان البرلمانية المختلفة.
٤,٣٩	٤,٤٦	٤,٣١	٥- افتقار النائب للخبرة التقنية اللازمة للنشاطات الرقابية والمالية.
٤,٢٣	٤,٣٣	٤,١٣	٦- الاختصاص المهني والخبرة التقنية المتدنية لأعضاء الكوادر الإدارية اللازمة لعمل المجلس.
٤,٠٥	٤,٠٤	٤,٠٦	٧- المساندة والدعم الخاص بالكوادر الإدارية للمجلس غير الكافية.
٤,٠٦	٤,١٢	٤,٠٠	٨- الموارد المادية غير الكافية.
٣,٩٠	٣,٩٢	٣,٨٨	٩- الاهتمام السياسي غير الكافي بالعمل الرقابي.
٣,٦٢	٣,٤٢	٣,٨١	١٠- التوجه المنظم لبعض النواب لحماية السلطة التنفيذية.
٣,٧٦	٣,٩٦	٣,٥٦	١١- الصلاحيات القانونية الكافية موجودة لكنها غير مطبقة.
٢,٧٢	٣,٠٠	٢,٤٤	١٢- يعود السبب الحقيقي في ضعف موضوعية الرقابة إلى تسييسها من قبل نواب المعارضة.

ن = ٦٦ ، حيث ن تعني: عدد أفراد عينة الدراسة.

جدول رقم (٢٥)

العوامل المحتملة التي قد تعيق الرقابة البرلمانية حسب أهميتها مرتبة ترتيباً تنازلياً وفقاً لإجابات أفراد عينة الدراسة من غير المعارضة:

معدل الوزن	غير معارضة	معارضة	العامل
٤,٤٤	٤,٥٠	٤,٣٨	١- عدم قيام المجلس بانتخاب النواب الأكثر خبرة وموهبة للجان البرلمانية المختلفة.
٤,٣٩	٤,٤٦	٤,٣١	٢- افتقار النائب للخبرة التقنية اللازمة للنشاطات الرقابية والمالية.
٤,٢٣	٤,٣٣	٤,١٣	٣- الاختصاص المهني والخبرة التقنية المتدنية لأعضاء الكوادر الإدارية اللازمة لعمل المجلس.
٤,٤٠	٤,١٧	٤,٦٣	٤- افتقار أكثر النواب للخبرة البرلمانية الضرورية.
٤,٠٦	٤,١٢	٤,٠٠	٥- الموارد المادية غير الكافية.
٤,٠٥	٤,٠٤	٤,٠٦	٦- المساندة والدعم الخاص بالكوادر الإدارية للمجلس غير الكافية.
٣,٧٦	٣,٩٦	٣,٥٦	٧- الصلاحيات القانونية الكافية موجودة لكنها غير مطبقة.
٣,٩٠	٣,٩٢	٣,٨٨	٨- الاهتمام السياسي غير الكافي بالعمل الرقابي.
٤,١٤	٣,٨٣	٤,٤٤	٩- الصلاحيات القانونية غير الكافية للنائب أو لمجلس النواب.
٤,٠٩	٣,٦٢	٤,٥٦	١٠- التأثير السياسي الذي يمكن أن تمارسه السلطة التنفيذية على النواب.
٣,٦٢	٣,٤٢	٣,٨١	١١- التوجه المنظم لبعض النواب لحماية السلطة التنفيذية.
٢,٧٢	٣,٠٠	٢,٤٤	١٢- يعود السبب الحقيقي في ضعف موضوعية الرقابة إلى تسييسها من قبل نواب المعارضة.

ن = ٦٦ ، حيث ن تعني : عدد أفراد عينة الدراسة.

وقد انبثقت النتائج المختلفة التالية عن الجداول الثلاثة أعلاه:

١- كان العامل الأكثر إعاقة للرقابة البرلمانية من وجهة نظر مجموع أفراد عينة الدراسة هو " عدم قيام المجلس بانتخاب النواب الأكثر خبرة وموهبة للجان البرلمانية المختلفة " بوزن (٤،٤٥). وهو ما يدل على أهمية اللجان في المجلس كوسيلة هامة جداً في الرقابة على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية.

وقد كان هذا العامل أيضاً الأهم من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي غير المعارض من أفراد عينة الدراسة بوزن (٤،٥٠). بينما كان الرابع من حيث الأهمية من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي المعارض بوزن (٤،٣٨).

٢- وكان العامل الثاني الأكثر أهمية في إعاقة الرقابة البرلمانية من وجهة نظر مجموع أفراد عينة الدراسة هو " افتقار النائب للخبرة التقنية اللازمة للنشاطات الرقابية والمالية " بوزن (٤،٤٠).

وقد احتل هذا العامل أيضاً المرتبة الثانية من حيث الأهمية في إعاقة الرقابة البرلمانية من وجهة نظر النواب ذوي الاتجاه السياسي غير المعارض من أفراد عينة الدراسة بوزن (٤،٤٦). بينما كان الخامس من حيث الأهمية من وجهة نظر النواب ذوي الاتجاه السياسي المعارض بوزن (٤،٣١).

٣- وجاء العامل الثالث في الأهمية من وجهة نظر مجموع أفراد عينة الدراسة " افتقار أكثر النواب للخبرة البرلمانية الضرورية " بوزن (٤،٣٥).

وقد كان هذا العامل في المرتبة الأولى من حيث الأهمية من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي المعارض بوزن (٤،٦٣)، بينما احتل المرتبة الرابعة من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي غير المعارض بوزن (٤،١٧).

٤- وكان العامل الرابع من حيث الأهمية من وجهة نظر مجموع أفراد عينة الدراسة هو " الاختصاص المهني والخبرة التقنية المتدنية لأعضاء الكوادر الإدارية اللازمة لعمل المجلس " بوزن (٤،٢٥). حيث احتل هذا العامل المرتبة السادسة من وجهة نظر النواب ذوي الاتجاه السياسي المعارض بوزن (٤،١٣)، بينما احتل

المرتبة الثالثة من وجهة نظر النواب ذوي الاتجاه السياسي غير المعارض بوزن (٤،١٣).

٥- وكان العامل الخامس من حيث الأهمية في إعاقه الرقابة البرلمانية من وجهة نظر مجموع أفراد عينة الدراسة هو " الصلاحيات القانونية غير الكافية للنائب أو لمجلس النواب " بوزن (٤،٠٨).

حيث احتل هذا العامل المرتبة الثالثة من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي المعارض بوزن (٤،٤٤)، بينما جاء في المرتبة التاسعة من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي غير المعارض بوزن (٣،٨٣).

٦- وجاء العامل السادس في الأهمية من وجهة نظر مجموع أفراد عينة الدراسة " الموارد المادية غير الكافية " بوزن (٤،٠٧).

حيث احتل هذا العامل المرتبة الثامنة من وجهة نظر النواب ذوي الاتجاه السياسي المعارض بوزن (٤،٠٠)، بينما احتل المرتبة الخامسة من حيث الأهمية من وجهة نظر النواب ذوي الاتجاه السياسي غير المعارض بوزن (٤،١٢).

٧- وكانت " المساندة والدعم الخاص بالكوادر الإدارية للمجلس غير الكافية " العامل السابع من حيث الأهمية في إعاقه الرقابة البرلمانية من وجهة نظر مجموع أفراد عينة الدراسة بوزن (٤،٠٥).

وقد احتل هذا العامل نفس المرتبة من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي المعارض بوزن (٤،٠٦)، بينما احتل المرتبة السادسة من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي غير المعارض بوزن (٤،٠٤).

٨- وجاء في المرتبة الثامنة من حيث الأهمية عامل " التأثير السياسي الذي يمكن أن تمارسه السلطة التنفيذية على النواب " بوزن (٤،٠٠).

وقد احتل هذا العامل المرتبة الثانية من حيث الأهمية في إعاقه الرقابة البرلمانية من وجهة نظر النواب ذوي الاتجاه السياسي المعارض بوزن (٤،٥٦)، وهو ما يؤكد أهميته الكبيرة من قبل نواب المعارضة.

بينما احتل هذا العامل المرتبة العاشرة من حيث الأهمية من وجهة نظر النواب ذوي الاتجاه السياسي غير المعارض بوزن (٣،٦٢).

إن هذا التفاوت الكبير في إجابات أفراد عينة الدراسة تبعاً لاتجاههم السياسي (معارضة، أو غير معارضة)، قد يعتبر دالة على العائد أو المردود السياسي الذي سبق الحديث عنه. ولجوء الكثير من النواب خصوصاً من ذوي الاتجاه السياسي غير المعارض للحكومات في سبيل التقدم في مسيرتهم السياسية الذاتية. الأمر الذي دفع بالعديد منهم إلى رفض أهمية هذا العامل في إعاقة الرقابة البرلمانية، بينما يجده النواب من ذوي الاتجاه السياسي المعارض ثاني أهم عامل.

٩- وجاء " الاهتمام السياسي غير الكافي بالعمل الرقابي " تاسع أهم عامل قد يعوق الرقابة البرلمانية من وجهة نظر مجموع أفراد عينة الدراسة بوزن (٣،٩٠).

وقد احتل هذا العامل المرتبة التاسعة أيضاً من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي المعارض بوزن (٣،٨٨). واحتل المرتبة الثامنة من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي غير المعارض بوزن (٣،٩٢).

١٠- وحصل العامل المتعلق " بالصلاحيات القانونية الكافية موجودة لكنها غير مطبقة " على المرتبة العاشرة في الأهمية من وجهة نظر مجموع أفراد عينة الدراسة بوزن (٣،٨٠).

وقد احتل هذا العامل المرتبة الحادية عشرة من حيث الأهمية من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي المعارض بوزن (٣،٥٦)، بينما احتل المرتبة السابعة من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي غير المعارض بوزن (٣،٩٦).

١١- وجاء في المرتبة الحادية عشرة من حيث الأهمية العامل الخاص بـ " التوجه المنظم لبعض النواب لحماية السلطة التنفيذية " بوزن (٣،٥٧). وقد احتل هذا العامل المرتبة العاشرة في الأهمية من وجهة نظر النواب ذوي الاتجاه السياسي المعارض بوزن (٣،٨١)، واحتل أيضاً المرتبة الحادية عشرة في الأهمية من وجهة نظر النواب ذوي الاتجاه السياسي غير المعارض بوزن (٣،٤٢).

ويبدو أن النواب يحسنون الظن ببعضهم، ويرفضون توجيه الاتهام للبعض منهم.

١٢- أخيراً جاء في المرتبة الأخيرة من حيث الأهمية كعامل قد يعوق الرقابة البرلمانية " يعود السبب الحقيقي في ضعف موضوعية الرقابة إلى تسييسها من قبل نواب المعارضة " بوزن (٢،٧٨).

وقد احتل نفس المرتبة من وجهة نظر كل من أصحاب الاتجاه السياسي المعارض بوزن (٢،٤٤)، وغير المعارض بوزن (٣،٠٠).

وقد كان الوزن الإجمالي لجميع هذه العوامل من وجهة نظر مجموع أفراد عينة الدراسة (٣،٩٨).

وفي حين كان الوزن الإجمالي لجميع هذه العوامل من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي المعارض (٤،٠٢).

بينما كان الوزن الإجمالي لجميع هذه العوامل من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي غير المعارض (٣،٩٥).

جدول رقم ()

مجموعات العوامل المحتملة التي قد تعيق الرقابة البرلمانية حسب أهميتها مرتبة ترتيباً تنازلياً وفقاً لمجموع إجابات أفراد عينة الدراسة:

معدل الوزن	مجموعة العوامل
٤,٤٠	١- العوامل المتعلقة بالمقدرة (بقدرة النائب)؛ خبرة ومؤهلات النواب:
٤,١٣	٢- العوامل المتعلقة بالموارد المادية والدعم الخاص بالكوادر الإدارية اللازمة لعمل المجلس:
٤,٠٨	٣- العوامل القانونية:
٣,٦١	٤- العوامل السياسية والمتعلقة بدوافع النواب:

ن = ٦٦ ، حيث ن تعني : عدد أفراد عينة الدراسة.

جدول رقم ()

مجموعات العوامل المحتملة التي قد تعيق الرقابة البرلمانية حسب أهميتها وفقاً لإجابات أفراد عينة الدراسة حسب الاتجاه السياسي

معدل الوزن	معارضة	غير معارضة	مجموعة العوامل
٤,١٤	٤,٤٤	٣,٨٣	١- العوامل القانونية :
٤,٤١	٤,٤٤	٤,٣٨	٢- العوامل المتعلقة بالمقدرة (بقدرة النائب)؛ خبرة ومؤهلات النائب :
٣,٦٢	٣,٦٥	٣,٥٨	٣- العوامل السياسية والمتعلقة بدوافع النواب :
٤,١٢	٤,٠٦	٤,١٧	٤- العوامل المتعلقة بالموارد المادية والدعم الخاص بالكوادر الإدارية اللازمة لعمل المجلس :

ن = ٦٦ ، حيث ن تعني : عدد أفراد عينة الدراسة:

جدول رقم ()

مجموعات العوامل المحتملة التي قد تعيق الرقابة البرلمانية حسب أهميتها مرتبة ترتيباً تنازلياً وفقاً لإجابات أفراد عينة الدراسة من المعارضة:

معدل الوزن	معارضة	غير معارضة	مجموعة العوامل
٤,٤١	٤,٤٤	٤,٣٨	١- العوامل المتعلقة بالمقدرة (بقدرة النائب)؛ خبرة ومؤهلات النائب :
٤,١٤	٤,٤٤	٣,٨٣	٢- العوامل القانونية :
٤,١٢	٤,٠٦	٤,١٧	٣- العوامل المتعلقة بالموارد المادية والدعم الخاص بالكوادر الإدارية اللازمة لعمل المجلس :
٣,٦٢	٣,٦٥	٣,٥٨	٤- العوامل السياسية والمتعلقة بدوافع النواب :

ن = ٦٦ ، حيث ن تعني : عدد أفراد عينة الدراسة. * لأن الاحتراف المعياري له أقل.

جدول رقم ()

مجموعات العوامل المحتملة التي قد تعيق الرقابة البرلمانية حسب أهميتها مرتبة ترتيباً تنازلياً وفقاً لإجابات أفراد عينة الدراسة من غير المعارضة :

معدل الوزن	معارضة	غير معارضة	مجموعة العوامل
٤,٤١	٤,٤٤	٤,٣٨	١- العوامل المتعلقة بالمقدرة (بقدرة النائب)؛ خبرة ومؤهلات النائب :
٤,١٢	٤,٠٦	٤,١٧	٢- العوامل المتعلقة بالموارد المادية والدعم الخاص بالكوادر الإدارية اللازمة لعمل المجلس :
٤,١٤	٤,٤٤	٣,٨٣	٣- العوامل القانونية :
٣,٦٢	٣,٦٥	٣,٥٨	٤- العوامل السياسية والمتعلقة بدوافع النواب :

المبحث الثاني: - قوة المعارضة

- دوافع/ وأهداف النواب تبعاً لاتجاههم السياسي.

© Arabic Digital Library-Yarmouk University

المبحث الثاني:- قوة المعارضة

وكما تم الإشارة في الفصل السابق، تعتبر سلطات وصلاحيات السلطة التنفيذية الواسعة شرطاً مسهلاً لعكس اتجاه المساءلة السياسية للنواب.

وبالتالي فإن هذا النمط من السلوك سوف يؤثر على التوظيف الكامل لسلطات المجلس وفقاً للحصة من المقاعد التي يمكن أن يحصل عليها النواب من أصحاب الاتجاه السياسي غير المعارض.

فإذا ما حصل ذلك فعلاً، أصبح بالإمكان عندئذ ترجمة ما تريده الحكومات فيما يصدر عن المجلس من قرارات أو قوانين.

وفي كل الأحوال كلما تناقصت حصة النواب من أصحاب الاتجاه السياسي غير المعارض من المقاعد النيابية تحت قبة البرلمان، كان الأمر كذلك فيما يتعلق بقدرة الحكومات على ترجمة ما تريده إما في إصدار قوانين محددة، أو في الحوّل دون إصدار قوانين معينة.

وعليه فإنه كلما نمت المنافسة السياسية، ووضعت قواعد انتخابية تسمح بعملية انتخابات نزيهة ونظيفة، كان بالإمكان ترجمة ذلك إلى مقاعد نيابية تحت قبة البرلمان، وأدى ذلك إلى تغيير تركيبة المجلس بشكل تلقائي!

وعلى مدى فترة الدراسة، كان وضع المعارضة في المجلس قد تناقص من وضع جيد وهام، في مجلس النواب الحادي عشر بنسبة مئوية تصل إلى (٤٤%) تقريباً، إلى نسبة أقل تصل إلى (٢٦%) تقريباً، إلى نسبة مهملة لا تتجاوز (٦%) تقريباً في مجلس النواب الثالث عشر، وهو ما يشير بوضوح إلى تراجع حصة المعارضة من المقاعد النيابية خلال فترة الدراسة. وقد يعود ذلك إلى العديد من الأسباب التي أشير إليها في السابق، سواء نتيجة لإجراء الانتخابات لمجلسي النواب الثاني والثالث

عشر على أساس قانون الصوت الواحد، الأمر الذي حدّ من قدرة المعارضة على التنافس. أو نتيجة لمقاطعة عدد من أحزاب المعارضة لانتخابات (١٩٩٧م). فكان لكل ذلك آثار هامة وخطيرة على قدرة المعارضة في التنافس والحصول على نسب جيدة من المقاعد النيابية في مجالس النواب المتتالية.

وقد جاءت إجابات أفراد عينة الدراسة منسجمة مع الافتراض القائل أنه كلما تنامت قوة المعارضة، كلما تنامت الرقابة البرلمانية، والعكس صحيح أيضاً. والجدول التالي يوضح هذه الحقيقة؛

جدول رقم (٢٦)

أثر وجود المعارضة في المجلس على الرقابة على السلطة التنفيذية وفقاً لإجابات أفراد عينة الدراسة*:

النسبة المئوية	الوضع
٩٢,٥%	١- سوف تصبح الرقابة أفضل.
صفر%	٢- لا أثر مطلقاً.
صفر%	٣- سوف تصبح الرقابة أسوأ.
٧,٥%	٤- لا إجابة.

ن = ٦٦ ، حيث ن تعني: عدد أفراد عينة الدراسة.

* السؤال المطروح : ما هو التقييم الذي تقدره لأثر وجود المعارضة، أحزاباً أو مستقلين في المجلس على الرقابة على السلطة التنفيذية:

وكما يتضح من الجدول أعلاه فإن وجود المعارضة في المجلس سوف يجعل من الرقابة أفضل، هذا ما أكدته إجابات (٩٢,٥%) من أفراد عينة الدراسة. في حين كانت نسبة من أجابوا بأن لا أثر مطلقاً لوجود المعارضة في المجلس على الرقابة على السلطة التنفيذية، أو أن الرقابة سوف تصبح أسوأ صفرًا بالمائة. وامتنع (٧,٥%) عن الإجابة.

وقد عملت المعارضة من مختلف الأحزاب في مجلس النواب الحادي عشر على تشكيل جبهة على العديد من المواضيع، الأمر الذي سمح وحفز لرقابة واسعة وصارمة على تصرفات السلطة التنفيذية. فتم إلغاء وتعديل العديد من القوانين المؤقتة واللوائح التنفيذية، بطرق ووسائل هامة كقانون الأحكام العرفية وإلغاء حالة الطوارئ، وتم تشكيل لجان تحقيق نيابية للتحقيق في العديد من قضايا الفساد المالي والإداري (كما سبق الإشارة إليه في الفصل الخاص بلجان التحقيق النيابية). وهي الظاهرة غير المتصورة وغير المعروفة إلا في السنوات القليلة الماضية.

وهو ما يجعل من الفرضية " كلما تعاضمت قوة وحصة المعارضة من المقاعد النيابية تحت قبة البرلمان كلما تعاضمت فاعلية الرقابة البرلمانية " جديرة بالاستحقاق. وقد كانت النسب المئوية لحصة المعارضة من المقاعد النيابية خلال فترة الدراسة كما في الجدول التالي:

جدول رقم (٢٧)

النسب المئوية للمقاعد التي احتلتها المعارضة في مجلس النواب خلال فترة الدراسة (١٩٨٩-٢٠٠١):

النسبة المئوية	المجلس
٤٤%	١- مجلس النواب الحادي عشر (١٩٨٩-١٩٩٣)
٢٦%	٢- مجلس النواب الثاني عشر (١٩٩٣-١٩٩٧)
٦%	٣- مجلس النواب الثالث عشر (١٩٩٧-٢٠٠١)

فقد استطاعت المعارضة على اثر قرار التحول الديمقراطي وإجراء الانتخابات في العام (١٩٨٩) أن تحرز نسبة هامة من المقاعد النيابية في مجلس النواب حيث بلغت هذه النسبة (٤٤%)، وهي نسبة جيدة للتأثير على العديد من قرارات المجلس. ثم تناقصت حصة المعارضة في المجلس التالي إلى (٢٦%) من مجموع مقاعد المجلس، فأدى ذلك إلى تراجع دورها وحدّ من قدرتها في منافسة السلطة التنفيذية، وزاد بالمقابل من قدرة السلطة التنفيذية في مواجهة مجلس النواب. أما في مجلس النواب الثالث عشر فقد تراجعت حصة المعارضة إلى نسبة ضئيلة لا تتجاوز (٦%)، وهو ما أكد انفراد السلطة التنفيذية تماماً وتوضيح عجز مجلس النواب عن مجاراتها بما يكفل التوازن المطلوب بين السلطات الثلاث، وخصوصاً بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية.

دوافع / وأهداف النواب تبعاً لاتجاههم السياسي:

ولتقديم المزيد من الدلالات الرقمية حول ما إذا كانت دوافع/ وأهداف النواب تتغير وفقاً لاتجاههم السياسي (معارضة أو غير معارضة)، وأثر ذلك على الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، تم في الجداول التالية ترتيب الدوافع والأهداف التي اقترحتها الدراسة تنازلياً من حيث الأهمية حسب إجابات أفراد عينة الدراسة.

جدول رقم (٢٨)

الدوافع/ الأهداف المحتملة للنواب الأردنيين في الفترة (١٩٨٩-٢٠٠١) مرتبة تنازلياً حسب أهميتها وفقاً لإجابات أفراد عينة الدراسة*:

معدل الوزن	الدوافع/ والأهداف
٤,٦٥	١- الرقابة على تصرفات وأعمال السلطة التنفيذية.
٤,٤٢	٢- التقدم والارتقاء في المسيرة السياسية الذاتية للنائب.
٤,٤٠	٣- تطبيق المثل الشخصية للنائب والالتزامات.
٤,١٥	٤- تحقيق والوفاء بمطالب الناخبين.
٣,٤٣	٥- الالتزام واتباع أوامر الحزب وبرنامج.
٢,٤٢	٦- إضعاف الثقة بتصرفات الإدارة (السلطة التنفيذية).
١,٨٥	٧- حماية الإدارة الحكومية من انتقادات المعارضة.
١,٨٠	٨- الالتزام واتباع أوامر وسياسات السلطة التنفيذية.

ن = ٦٦ ، حيث ن تعني: عدد أفراد عينة الدراسة.

* السؤال المطروح :- ما هي الأهمية التي يمكن أن تقدرها لكل دافع أو هدف من الدوافع/ والأهداف أعلاه، على مقياس من (١-٥) حيث (١) تعني أن الدافع أو الهدف غير هام، و(٥) تعني أن الدافع أو الهدف هام جداً:

أما ترتيب هذه الدوافع/ والأهداف حسب أهميتها ترتيباً تنازلياً وفقاً للاتجاه السياسي للنواب فكان كالتالي:

جدول رقم (٢٩)

الدوافع/ والأهداف المحتملة لأعضاء مجلس النواب الأردني في الفترة (١٩٨٩-٢٠٠١) مرتبة ترتيباً تنازلياً حسب أهميتها وفقاً لإجابات أفراد عينة الدراسة من النواب أصحاب الاتجاه السياسي المعارض:

الدوافع/ والأهداف	معارضة	غير معارضة	معدل الوزن
١- الرقابة على تصرفات وأعمال السلطة التنفيذية.	٤,٥٦	٤,٧١	٤,٦٤
٢- تطبيق المثل الشخصية للنائب والالتزامات.	٤,٤٤	٤,٣٧	٤,٤١
٣- التقدم والارتقاء في المسيرة السياسية الذاتية للنائب.	٤,٣٨	٤,٤٦	٤,٤٢
٤- تحقيق والوفاء بمطالب الناخبين.	٤,٢٥	٤,٠٨	٤,١٧
٥- الالتزام واتباع أوامر الحزب وبرنامجهم.	٣,٩٤	٣,٠٨	٣,٥١
٦- إضعاف الثقة بتصرفات الإدارة (السلطة التنفيذية).	٢,٦٩	٢,٢٥	٢,٤٧
٧- الالتزام واتباع أوامر وسياسات السلطة التنفيذية.	١,٤٤	٢,٠٤	١,٧٤
٨- حماية الإدارة الحكومية من انتقادات المعارضة.	١,٤٤	٢,١٢	١,٧٨

ن = ٦٦ ، حيث ن تعني : عدد أفراد عينة الدراسة.

جدول رقم (٣٠)

الدوافع/ والأهداف المحتملة لأعضاء مجلس النواب الأردني في الفترة (١٩٨٩-٢٠٠١) مرتبة ترتيباً تنازلياً حسب أهميتها وفقاً لإجابات أفراد عينة الدراسة من النواب أصحاب الاتجاه السياسي غير المعارض:

الدوافع/ والأهداف	معارضة	غير معارضة	معدل الوزن
١- الرقابة على تصرفات وأعمال السلطة التنفيذية.	٤,٥٦	٤,٧١	٤,٦٤
٢- التقدم والارتقاء في المسيرة السياسية الذاتية للنائب.	٤,٣٨	٤,٤٦	٤,٤٢
٣- تطبيق المثل الشخصية للنائب والالتزامات.	٤,٤٤	٤,٣٧	٤,٤١
٤- تحقيق والوفاء بمطالب الناخبين.	٤,٢٥	٤,٠٨	٤,١٧
٥- الالتزام واتباع أوامر الحزب وبرنامجهم.	٣,٩٤	٣,٠٨	٣,٥١
٦- إضعاف الثقة بتصرفات الإدارة (السلطة التنفيذية).	٢,٦٩	٢,٢٥	٢,٤٧
٧- حماية الإدارة الحكومية من انتقادات المعارضة.	١,٤٤	٢,١٢	١,٧٨
٨- الالتزام واتباع أوامر وسياسات السلطة التنفيذية.	١,٤٤	٢,٠٤	١,٧٤

ن = ٦٦ ، حيث ن تعني : عدد أفراد عينة الدراسة

ويبدو أن نتائج إجابات أفراد عينة الدراسة عن السؤال المتعلق بدوافع وأهداف النواب التي يمكن أن تفسر مواقفهم النيابية لا تختلف كثيراً حسب الاتجاه السياسي،

بين معارضة وغير معارضة. وهو ما يمكن إرجاعه لغياب العمل الحزبي المنظم المنضبط والملتزم ببرنامج عمل سياسي محدد يتم انتخاب النواب بناءً عليه.

ومن ثم عدم وجود حزب قادر على تحقيق الأثرية في مقاعد المجلس، أو حتى إنشاء ائتلاف حزبي يتمكن من خلاله من تشكيل السلطة التنفيذية، لكي تأخذ بقية الأحزاب دور المعارضة وتتولى مهمة الرقابة على السلطة التنفيذية التي سيتم تشكيلها، والعمل على إضعاف موقفها السياسي لإضعاف ثقة الجماهير الانتخابية بها، لتتمكن في النهاية (أي المعارضة) من زيادة حصتها من مقاعد المجلس للدورات القادمة، وبالتالي التناوب على تشكيل الحكومات تناوباً سلمياً ضمن الإطار الدستوري. وفي ظل كل هذه الظروف يتم إسناد الحكومات إلى أشخاص خبروا العمل السياسي والإداري العام، معظمهم غير منتخبين أصلاً من قبل الشعب، الذين يقومون بدورهم بتشكيل الحكومات، إما بناءً على أسس شخصية ومعرفة سابقة بإمكانيات هذا الشخص أو ذاك، أو بناءً على ترشيحات معينة تلعب فيها العديد من الجهات (كالمنفذين وأصحاب مراكز القوى والواجهات العشائرية، الصحافة، وغيرها) دوراً هاماً، أو بناءً على إقامة توازنات سياسية معينة لإرضاء هذه الجهة أو تلك!

أما أهم نتائج إجابات أفراد عينة الدراسة عن السؤال أعلاه فهي:

١- كانت " الرقابة على تصرفات وأعمال السلطة التنفيذية "الدافع الأهم من وجهة نظر مجموع أفراد عينة الدراسة بوزن (٤٠٦٥)، حيث احتلت نفس المرتبة سواءاً من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي المعارض بوزن (٤٠٥٦)، أو أصحاب الاتجاه السياسي غير المعارض بوزن (٤٠٧١)، وما يلفت الانتباه هنا أن النواب من أصحاب الاتجاه السياسي غير المعارض أكثر اهتماماً بالرقابة على تصرفات وأعمال السلطة التنفيذية من المعارضة نفسها.

٢- وجاء " التقدم والارتقاء في المسيرة السياسية الذاتية للنائب " الدافع الثاني الأكثر أهمية من وجهة نظر مجموع أفراد عينة الدراسة بوزن (٤،٤٢)، وقد احتل نفس المرتبة من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي غير المعارض بوزن (٤،٤٦)، في حين احتل المرتبة الثالثة من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي المعارض بوزن (٤،٣٨).

٣- وكان الدافع الثالث من حيث الأهمية حسب وجهة نظر مجموع أفراد عينة الدراسة هو " تطبيق المثل الشخصية للنائب والالتزامات " بوزن (٤،٤٠)، وقد احتل ذات المرتبة من وجهة نظر النواب ذوي الاتجاه السياسي غير المعارض بوزن (٤،٣٧)، في حين احتل المرتبة الثانية من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي المعارض بوزن (٤،٤٤).

٤- وقد احتلت الدوافع الثلاثة التالية المراتب الرابعة والخامسة والسادسة على التوالي من وجهة نظر مجموع أفراد عينة الدراسة، دونما اختلاف في ذلك تبعاً للاتجاه السياسي، وهي: " تحقيق والوفاء بمطالب المصوتين " ثم " الالتزام واتباع أوامر الحزب وبرنامجه " ثم " إضعاف الثقة بتصرفات الإدارة (السلطة التنفيذية).

٥- أما الدافع المتعلق بـ " حماية الإدارة الحكومية من انتقادات المعارضة " فقد جاء في المرتبة السابعة بوزن (١،٨٥)، وقد احتل نفس المرتبة من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي غير المعارض بوزن (٢،١٢)، في حين كان في المنزلة الثامنة من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي المعارض بوزن (١،٤٤).

٦- وأخيراً كان في المرتبة الأخيرة دافع " الالتزام واتباع أوامر وسياسات السلطة التنفيذية" بوزن (١،٨٠)، حيث جاء في نفس المرتبة من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي غير المعارض بوزن (١،٤٤)، بينما جاء في المرتبة السابعة من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي المعارض بوزن (١،٤٤).

الفصل السادس: النتائج والتوصيات

أولاً: - النتائج.

ثانياً: - التوصيات.

© Arabic Digital Library-Yarmouk University

الفصل السادس:- النتائج والتوصيات

إن العملية الديمقراطية في الأردن تتطلب المزيد من الإصلاح السياسي، ويتمثل ذلك بالعمل على إصلاح النظام الانتخابي، بما يسمح معه بترجمة رغبات وطموحات المواطنين من خلال عملية تصويت واضحة وذات شفافية.

وهنا لا بد من التنويه إلى أن مجرد البدء بهذا الاتجاه يعد إنجازاً جدير بالوقوف عنده، بالنسبة لدولة الأردن، إذ لم يتم التعامل مع عملية التصويت بالشكل الإيجابي المطلوب. هذا بالإضافة إلى أن الأحزاب السياسية المتواجدة على الساحة الأردنية لم تكن يوماً قبل استئناف المسيرة الديمقراطية في العام (١٩٨٩)، قادرة على التنافس على أسس عادلة أو حتى مقبولة.

وفي نفس الاتجاه يجدر التأكيد على أن ازدياد دور وقوة المعارضة البناءة من شأنه إعطاء المزيد من الزخم للعمل الرقابي البرلماني، وإن كان هذا الدور ما يزال ضعيفاً حتى الآن.

كما أن بقاء الإطار الدستوري الذي ينظم العلاقة فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على هذا النحو من الغموض والافتقار إلى الملائمة، والقدرة على مواكبة المستجدات، قد خلق الأزمات وأدى إلى الإخفاق في الوصول لإنجاز الأهداف.

ولذلك فإن توظيف العملية الديمقراطية على نحو مميز، يتطلب وبشكل حافز مجموعة من الإصلاحات المؤسسية يصبح من خلالها البرلمان والمؤسسات الحكومية على السواء على المستوى المطلوب من المساءلة والفاعلية. وعلى الرغم من أن الانتخابات المنتظمة تخلق فعلاً نوعاً من المساءلة. غير أن القوة الرئيسية لضمان تفعيل المساءلة السياسية والكفاءة وتوفير المصداقية لدى العامة تبقى في حقيقة الأمر في يد البرلمان.

وبعد مرور ثلاثة عشر عاماً على استئناف الحياة الديمقراطية، فإن العديد من التحديات والصعوبات ما تزال قائمة أمام العمل الديمقراطي ليصبح عملاً فاعلاً مسؤولاً.

أولاً: - النتائج

يمكن القول أن أهم النتائج التي انبثقت عن الدراسة هي التالية:-

١- جاءت إجابات أفراد عينة الدراسة تنفي الفرضية الأولى (إن أثر العاملين؛ السلطة الرسمية، والموارد الوظيفية، أحدهما أو كلاهما يعتبر ثانوياً مقارنة مع أهداف ودوافع النواب)، حيث تبين أن العوامل المتعلقة بالموارد المادية والدعم الخاص بالكوادر الإدارية اللازمة لعمل المجلس، والعوامل القانونية، أكثر أهمية من العوامل السياسية والمتعلقة بدوافع النواب في إعاقه الرقابة البرلمانية، فقد حصلت العوامل المتعلقة بالموارد المادية والدعم الخاص بالكوادر الإدارية اللازمة لعمل المجلس " Staff Resources " على معدل وزن (٤،١٣)، وحصلت العوامل القانونية " Legal Authority " على (٤،٠٨)، في حين جاءت العوامل السياسية والمتعلقة بدوافع النواب في المرتبة الأخيرة بوزن (٣،٦١).

وعليه فإن العوامل الهيكلية " Structural Factors " (السلطة الرسمية، والموارد الوظيفية) أكثر أهمية من العوامل الدافعة " Motivational Factors " في إعاقه الرقابة البرلمانية وفقاً لإجابات أفراد عينة الدراسة من النواب. أي أنها تعمل على تقييد وتضييق احتمالات ممارسة الرقابة بشكل أكبر مما تعمله العوامل السياسية والمتعلقة بدوافع النواب. غير أنه بالمفهوم المقابل هذا يعني أن العوامل السياسية والمتعلقة بدوافع النواب هي العوامل الأكثر أهمية في توسيع احتمالات ممارسة الرقابة من وجهة نظر أفراد عينة الدراسة. كما في الجدول التالي:

جدول رقم (٣١)

مجموعات العوامل المحتملة التي قد تعيق الرقابة البرلمانية حسب أهميتها مرتبة تنازلياً وفقاً لمجموع إجابات أفراد عينة الدراسة

معدل الوزن	مجموعة العوامل
٤،٤٠	١- العوامل المتعلقة بالمقدرة (بقدره النائب) خبرة ومؤهلات النواب:
٤،١٣	٢- العوامل المتعلقة بالموارد المادية والدعم الخاص بالكوادر الإدارية اللازمة لعمل المجلس:
٤،٠٨	٣- العوامل القانونية:
٣،٦١	٤- العوامل السياسية والمتعلقة بدوافع النواب:

ن = ٦٦، حيث ن تعني: عدد أفراد

٢- تم إثبات الفرضية الثانية (في أن إمكانية إعادة الانتخاب مجدداً قد لا تعمل أثرها مباشرةً على الرقابة التشريعية، ولكن على العكس هي قد تحدث مثل هذا الأثر عبر الطريقة التي تؤثر فيها بمدى توفر وتنوع الخبرة لدى النواب- المتغيرات المتدخلة- وكذلك من خلال الطريقة التي تشكل دوافع هؤلاء النواب)، حيث كانت إجابات (٦٥%) من أفراد عينة الدراسة أن من شأن مبدأ إعادة الانتخاب المتتابع تعزيز خبرات النائب للعمل النيابي بدرجة كبيرة، وأجاب (٢٧،٥%) منهم أنه سيعزز خبراته قليلاً، في حين أن (٧،٥%) فقط أجابوا بأنه لا تأثير لمبدأ إعادة الانتخاب المتتابع على تعزيز خبرات النائب للعمل النيابي.

وفي سؤال مباشر لأفراد عينة الدراسة عما إذا كانوا يعتقدون أن إعادة الانتخاب المتتابع يمكن أن يزيد من كم ونوع رقابة مجلس النواب على السلطة التنفيذية، أجاب (٥٢،٥%) منهم أن مبدأ إعادة الانتخاب المتتابع المأخوذ به في الأردن يمكن أن يزيد كثيراً من كم ونوع رقابة مجلس النواب على السلطة التنفيذية، بينما يعتقد (٣٥%) أن هذا المبدأ يمكن أن يزيد قليلاً من هذه الرقابة، في حين يعتقد (١٢،٥%) بأن هذا المبدأ لن يزيد من كم ونوع رقابة مجلس النواب على السلطة التنفيذية.

وبالتالي فإن هذه النسب جميعها تؤكد ثبوت الفرضية الثانية.

٣- قد أكدت إجابات أفراد عينة الدراسة ثبوت الفرضية الثالثة في (أن النفوذ والسلطات الواسعة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية سوف تحدد وتشكل سلوك النواب، إلى جانب إمكانية تعيين النائب وزيراً بالإضافة إلى دوره النيابي، وأن وجود مثل هذه الحوافز المبدلة إذا صح التعبير بيد السلطة التنفيذية سيقلل من تكرار ممارسة الرقابة التشريعية)، فقد احتل هدف أو دافع التقدم والارتقاء في المسيرة السياسية الذاتية للنائب المرتبة الثانية من حيث الأهمية بوزن (٤،٤٢) بين الدوافع والأهداف المحتملة لأعضاء مجلس النواب الأردني والتي تفسر مواقفهم من كل ما قد يطرح تحت قبة البرلمان. وهو ما يؤكد حرص ورغبة النواب الشديدة على تحقيق التقدم في المسيرة السياسية الذاتية الأمر الذي قد يدفع بهم إلى السلوك على نحو يضمن لهم ذلك. بينما جاءت إجابات أفراد عينة الدراسة متفاوتة بشكل كبير عن السؤال

المتعلق بالتأثير السياسي الذي يمكن أن تمارسه السلطة التنفيذية على النواب في إعاقة رقابة مجلس النواب على السلطة التنفيذية تبعاً للاتجاه السياسي: حيث احتل التأثير السياسي الذي يمكن أن تمارسه السلطة التنفيذية (السلطة التنفيذية) على النواب المرتبة الثانية من حيث الأهمية بوزن (٤،٥٦) بين العوامل التي يمكن أن تعيق الرقابة البرلمانية على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي المعارض. في حين احتل هذا العامل المرتبة العاشرة من حيث الأهمية بوزن (٣،٦٢) من وجهة نظر النواب أصحاب الاتجاه السياسي غير المعارض.

إن هذه الإجابات تؤكد بشكل واضح التأثير الكبير للسلطات الواسعة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية على أهداف ودوافع النواب من خلال إمكانية تعيين النائب وزيراً إلى جانب دوره النيابي.

٤- وقد أكدت إجابات أفراد عينة الدراسة بشكل واضح ثبوت الفرضية الرابعة _ في أنه كلما زاد وتعاضم حجم ونفوذ المعارضة، كلما زاد مستوى فاعلية ممارسة الرقابة التشريعية).

حيث أجاب (٩٢،٥%) منهم وهي نسبة كبيرة جداً بأن وجود المعارضة في المجلس سوف يجعل من الرقابة أفضل، بينما امتنع (٧،٥%) من أفراد عينة الدراسة عن الإجابة، ولم يشر أي منهم على الإطلاق إلى أن الرقابة قد تصبح أسوأ بوجود المعارضة، أو حتى أنه لا يمكن أن يكون لوجود المعارضة في المجلس أثر مطلقاً على مستوى ممارسة المجلس للرقابة على السلطة التنفيذية.

ثانياً: التوصيات:

بناءً على النتائج التي تمخضت عنها الدراسة يمكن تقديم التوصيات التالية:

- ١- ضرورة العمل وبسرعة على إصلاح النظام الانتخابي، بما يسمح معه بترجمة رغبات وطموحات المواطنين من خلال عملية تصويت واضحة ذات شفافية، تكفل لمختلف الشرائح السياسية بإمكانية الوصول إلى قبة البرلمان. وقد يكون الإشراف القضائي على عملية الانتخابات الضمانة المثلى لذلك.
- ٢- العمل على تحديث الإطار الدستوري الذي ينظم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث أن بقاءه على هذا النحو من الغموض والافتقار إلى الملائمة، والقدرة على مواكبة المستجدات قد يخلق الأزمات ويؤدي إلى الإخفاق في إنجاز الأهداف.
- ٣- إن توظيف العملية الديمقراطية على نحوٍ مميز يتطلب وبشكلٍ حافز مجموعة من الإصلاحات المؤسسية، بحيث يصبح البرلمان والمؤسسات الحكومية على السواء على المستوى المطلوب من المساءلة والفاعلية.
- ٤- إن الجمع بين موقعي النيابة والوزارة له سلبيات عديدة لمسها المواطنون بأنفسهم وعانوا من تبعاتها، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في هذه المسألة بحيث يتفرغ النائب إلى مسؤولياته كنائب ويتفرغ الوزير إلى مسؤولياته كوزير دون أن يكون أي منهما واقعاً تحت أية ضغوط انتخابية أو جغرافية أو شخصية مهما كانت بواعثها وغاياتها لتجذير المسيرة الديمقراطية وإرساء قواعدها وحمايتها من الانحراف بها عن مسارها الصحيح.
- ٥- تزويد المجلس بالموارد المادية والدعم الخاص بالكوادر الإدارية اللازمة لعمل المجلس، لتمكين المجلس من ممارسة المهام المنوطة به، حيث أظهرت النتائج أن هذه العوامل تحتل مرتبة هامة بين العوامل المعيقة للرقابة البرلمانية.

Abstract: -
**Executive Parliamentary Relations in Jordan: The Case of
Legislative Oversight over the Executive Branch
(1989-2001)**

By
Bani Ali, Mohtaseb Qassim
Supervised by:
Dr. AL-Rawabdeh, Mohammad

The Jordanian parliamentary is the depository of the constitutional authority to oversee and balance the executive branch of government.

However, evidence shows a gap between the written norms and the actual behavior observed. So that over most of the (1989-2001) period, the Jordanian parliament has not exerted an effective oversight over government's actions. One case study is analyzed: the oversight of public enterprises carried out by investigation committees.

In Jordan research performed on legislative studies is scant and mostly descriptive and non-analytical. Its usefulness to understanding the politics of parliamentary behavior is therefore limited. In contrast, American scholars have developed an ample body of research to explain legislative oversight.

This study attempts to take some ideas from U.S. studies to understand legislative oversight in Jordan.

The variables found to be relevant in explaining the lack of an effective system of legislative oversight, refer to the motivations shaping deputies' behavior. As consecutive re-election is allowed. Jordanian legislators have to seek promotion to other offices.

In Jordan, the government has ample powers to select candidates to most offices, and therefore deputies respond to that incentives by pleasing and lobbying the executive branch, the prime minister in

particular, who in practice, has become the principal source of support for advancing the political careers of lawmakers.

In consequence, the direction of accountability is reversed, from constituencies which matter little as they cannot reward their representatives due to the chief executive- who enjoys ample powers to promote political careers.

As the pro-government held a majority of the chamber seats, this pattern of reversed- accountability constrained the incentives of the parliament members to carryout oversight activities over the executive branch.

As the opposition has grown in strength, to the point of becoming the chamber's chief in (1993), so have the incentives for more legislative oversight.

Today, the Jordanian chamber of deputies is exerting more oversight activities, though effectiveness continues to be limited by a lack of resources and experience by members of parliament.

قائمة المراجع

أولاً :- المراجع العربية

١- الكتب:

- أبو جابر، كامل وآخرون. سوق العمل الأردني: تطوره، خصائصه، سياساته وآفاقه المستقبلية. دار البشير، عمان، ١٩٩١م.
- حوراني، هاني وآخرون. المرشد إلى الحزب السياسي. مركز الأردن الجديد للدراسات، عمان، ١٩٩٥م.
- المرشد إلى مجلس الأمة الأردني الثاني عشر (١٩٩٣-١٩٩٧). مركز الأردن الجديد للدراسات، عمان، ١٩٩٥م.
- المرشد إلى مجلس الأمة الأردني الثالث عشر (١٩٩٧-٢٠٠١). مركز الأردن الجديد للدراسات، عمان، ١٩٩٩م.
- خير، هاني. موجز تاريخ الحياة البرلمانية في الأردن ١٩٢٠-١٩٨٨. منشورات مجلس الأمة الأردني.
- درويش، سائد. المرحلة الديمقراطية الجديدة في الأردن: تفاصيل المناقشات وحكومة الثقة، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، عمان، ١٩٩٠م.
- دعدة، هايل. مجلس النواب الأردني بين الشعار والتطبيق، تجربة المجلس الحادي عشر (١٩٨٩-١٩٩٣). الطبعة الثانية، ١٩٩٦م.
- عساف، نظام وآخرون. التحديات التي تواجه العمل الحزبي. مركز الريادة للمعلومات والدراسات، عمان، ١٩٩٧م.
- غزوي، محمد سليم. الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية. عمان، الطبعة الأولى، ١٩٨٥م.
- نمري، جميل وآخرون. الأحزاب والتعددية السياسية في الأردن. أزمنة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ١٩٩٩م.
- كسواني، سالم. مبادئ القانون الدستوري: مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني. الطبعة الأولى، عمان، ١٩٩٣م.

- نوفل، محمد سعيد وآخرون. دور الأحزاب في التنمية السياسية. مركز الريادة للمعلومات والدراسات، عمان، ١٩٩٧م.

٢- المقالات والدوريات:

- بريشتاين، بوسوني مارشا، " خلف صندوق الاقتراع هندسة الانتخابات في العالم العربي "، رؤى مغايرة، العدد (٢٠٩)، ١٩٩٨م.
- شباط، يوسف، " مدى فعالية الرقابة البرلمانية على الأموال العامة، والحلول المقترحة لتحسينها: دراسة تحليلية مقارنة "، مجلة جامعة دمشق، المجلد (١١)، العددان (٤٢،٤١)، ١٩٩٥م.
- كنعان، نواف، " الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة (دراسة تطبيقية في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية) " مجلة دراسات العلوم الانسانية، المجلد ٢٢ (أ)، العدد الثاني، ١٩٩٥م.

٣- رسائل الماجستير:

- بوقفة، عبدالله، " العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لعام ١٩٦٣م "، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ١٩٩٧م.
- نل، رباب، " المسؤولية الوزارية في التشريع الأردني "، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ١٩٩٨م.
- شامسي، ناصر بن سيف، " وسائل الرقابة السياسية التي يباشرها مجلس الشورى على أعمال الإدارة العامة في سلطنة عمان (دراسة مقارنة مع مجلس النواب) "، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ١٩٩٥م.
- ظفيري، نومان فالح، " السلطة التنفيذية في النظام السياسي الكويتي دراسة نظرية تطبيقية "، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ١٩٩٨م.

- عمري، عاصم، " الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني"، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، ١٩٩٩م.
- مسعود، سالم، " الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة : حق السؤال، وحق الاستجواب، دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ١٩٩٧م.

٤- الوثائق والدراسات:

- الدستور الأردني، مطبوعات مجلس الأمة، عمان، ١٩٨٦م.
- قانون محاكمة الوزراء رقم (٣٥) لسنة ١٩٥٤م.
- قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠م.
- قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم () لسنة م.
- قانون الانتخاب لمجلس النواب المؤقت المعدل رقم (١٤) لسنة ١٩٨٩م.
- الميثاق الوطني الأردني، عمان، ١٩٩١م.
- محاضر جلسات مجلس النواب الأردني للفترة (١٩٨٩-٢٠٠١).
- النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، منشورات مجلس الأمة، عمان، ١٩٨٥م.
- النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، مطبوعات مجلس الأمة، الطبعة الاولى، ١٩٩٦م.

ثانياً:- المراجع الأجنبية:

- Aberbach, Joel D. 1990. Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight. Washington. D.C.. The Brookings Institutional.
- Arnold, R Douglas. 1987. " Political Control of Administrative Officials." Journal of Law, Economics and Organizations.
- Banks, Jeffrey S. and Barry R, Weingast 1992. " The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information." American Journal of Political Science.

- Bawn, Kathleen. 1992. "Political Control Versus Expertise: Congressional Choice about Administrative Procedures." American Political Science Review.
- Calvert, Randall L. Mathew D, McCubbins and Barry R, Weingast. 1989. "A Theory of Political Control and Agency Discretion." American Journal of Political Science.
- Epstein, David. And Sharyn O'Halloran. 1993. "The President, Congress, and the Bureaucracy: A Theory of Transaction Cost Politics." Paper delivered at the annual meeting of the American political science association.
- Ferehohn, John, and Charles Shipan. 1990. "Congressional Influence on Bureaucracy." Journal of Law, Economics, and Organization.
- Fiorina, Morris p. 1981. "Congressional Control of the Buearucracy: A Mismatch of Incentives and Capabilities." In Lwarence C. Dodd. Ed.. Congress Reconsidered. 2ed edition. Congressional Qouarterly Inc.
- Halpert, Leon. 1981. "Legislative Oversight and the Partisan Composition of Government." Presidential Studies Qouarterly.
- Horn, Murray and Kenneth Shepsle. 1989. "Commentarry on Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies: Administrative Process and Organizational Form As Legislative Responses to Agency Cost." Virginia Law Review.
- Kaiser, Fred. 1977. "Oversight of Foreign Oolicy: The U.S. House Committee on International Relations." Legislative Studies Qouarterly.
- Lees, John D. 1977. "Legislatures and Oversight: A Review Article on A Neglected Area of Research." Legislative Studies Qouarterly.
- Linz, Juan J. 1990. "The Perils of Presidentialism." Journal of Democracy.
- Lupia, Arther, and Mathew McCubbins. 1994. "Designing Buearucratic Accountability." Law and Contemporary Problems.
- McCubbins, Mathew. 1985. "The Legislative Design of Regulatory Procedure." American Journal of Political Science.

- McCubbins, Mathew. Roger G, Noll, and Barry R, Weingast. 1989. "Structure and Process. Politics and Policy: Administrative Arrangements and The Political Control of Agencies." Virginia Law Review.
- Mezey, Michael L .1976. " Constituency Demands and Legislative Support: an Experiment." Legislative Studies Quarterly.
- Mezey, Michael. 1993. "Legislatures: Individual Purpose and Institutional Performance." In Ada W. Finifter, ed., Political Science: The State of Dicipline II. Washington. D.C.. The American Political Science Association.
- Moe, Terry M. 1990. " Political Institutions: The Neglected Side of the Story." Journal of Law ,Economics, and Organization.
- Ogul, Morris S. 1976. **Congress Oversees the Bureaucracy: Studies in Legislative Supervision**. N.P.. University of Pittsburgh Press.
- ——— ,1981. "Congressional Oversight: Structures and Incentives." Lawrence C. Dodd. Ed. Congress Reconsidered. 2nd edition. Congressional Quarterly.
- ——— , and Bert A, Rockman. 1990. " Overseeing Oversight: New Departures and Old Problem." Legislative Studies Quarterly.
- Rosenthal, Alan. 1981. " Legislative Behavior and Legislative Oversight." Legislative Studies Quarterly.
- Scher, Seymour.1963. "Condition for Legislative Control." Journal of Politics.
- Weingast, Barry R. 1979. " A Rational Choice Perspective on Congressional Norms." American Journal of Political Science.
- ——— ,1984. " The Congressional- Bureaucratic System: Aprincipal Agent Perspective(With Applications to The SEC)" Puplic Choice.

ملحق الدراسة:- استبانة الدراسة

بسم الله الرحمن الرحيم

معالي/ سعادة النائب

المحترم.

يرجى التكرم بالإجابة عن فقرات الاستبانة التالية، والتي تأتي في إطار التحضير لرسالة ماجستير بعنوان " الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ". وذلك للتعرف على أثر مجموعة من العوامل التي اعتمدها الدراسة على ممارسة الوظيفة الرقابية لمجلس النواب الأردني في الفترة من (١٩٨٩-٢٠٠١).

حيث تتضمن هذه العوامل ما يلي :-

١- عامل إعادة انتخاب النائب مجدداً إلى مجلس النواب، وأثر ذلك على الدور الرقابي للمجلس.

٢- العامل المتعلق بنفوذ السلطة التنفيذية وقدرتها على استقطاب أعضاء مجلس النواب بما ينسجم وسياساتها.

٣- العامل المتعلق بقدرة المعارضة، التي يمكن أن تكون موجودة في المجلس، وأثرها على الوظيفة الرقابية.

وقد ارتأى الباحث أن يتم توزيع الاستبانة إلى النواب الأكارم بوساطة البريد، حرصاً منه على وقتكم الثمين من جهة، ونظراً للصعوبة البالغة في الوصول إلى مكان إقامة كل نائب من جهة أخرى.

والباحث يحدوه أملٌ ورجاء كبير بشخصكم الكريم في أن يتم الإجابة عن فقرات هذه الاستبانة، وإرسالها بوساطة البريد أيضاً على عنوانه المرفق. علماً بأنه قام بإعداد كل ما يلزم بهذا الخصوص.

مع بالغ التقدير والعرفان

الباحث :- محتسب قاسم محمد بني علي

ماجستير إدارة عامة - جامعة اليرموك

معالي/ سعادة النائب المحترم :-

يرجى التكرم بوضع إشارة (X) في المربع المقابل لكل من الأسئلة التالية، وفقاً لما تعتقده مناسباً.

أولاً :- الجزء المتعلق بالمتغيرات الشخصية:

- ١- الانتماء الحزبي :- حزبي مستقل
- ٢- الاتجاه السياسي :- معارضة غير معارضة
- ٣- المستوى التعليمي :- ثانوية بكالوريوس ماجستير دكتوراه
- ٤- عدد المرات التي ترشحت فيها للانتخابات :- مرة مرتين ثلاث مرات
- ٥- الفترات التي انتخبت فيها لمجلس النواب: (٨٩-٩٣) (٩٣-٩٧) (٩٧-٢٠٠١)
- ٦- عدد المرات التي اشتركت فيها في السلطة التنفيذية وزيراً، خلال ممارستك العمل النيابي :-

ولا مرة مرة مرتين ثلاث مرات أكثر من ذلك

ثانياً :- الأسئلة المتعلقة بالعوامل المقترحة التي اعتمدها الدراسة :-

- ١- يعتقد العديدون أن من شأن مبدأ إعادة انتخاب النائب مجدداً الى مجلس النواب تعزيز خبراته في العمل النيابي . إلى أي مدى تتفق مع هذه العبارة :-
 أتفق كثيراً أتفق قليلاً لا أتفق

- ٢- من بين كل اللجان الدائمة التي يتم تشكيلها في البرلمان، يرجى التكرم بكتابة اسم اللجان التي تعتقد أنها الأكثر أهمية في رأيك، مرتبة حسب درجة أهميتها- بدءاً بالرقم (١) فاللجنة رقم (٢) وهكذا :-

١- ٢- ٣-
٤- ٥- ٦-

- ٣- ما هي الأهمية التي يمكن أن تفدها للجان التحقيق النيابية التي قد يشكلها المجلس، بالمقارنة مع اللجان الدائمة الأخرى :-

هامة جداً هامة إلى حد ما غير هامة

٤- بالنسبة للمهن التي كان يمارسها النواب قبل انتخابهم لعضوية المجلس، كيف يمكن أن تصنف مستوى الاحتراف المهني الإجمالي للنواب الذين لك معرفة عن خلفياتهم المهنية، على مقياس من (١-١٠) :-

مرتفع جداً (١٠) مرتفع (٨) متوسط (٦)
 منخفض (٤) منخفض جداً (٢)

٥- كيف تقارن - بشكل عام - بين مستوى مؤهلات النواب وموظفي السلطة التنفيذية (

خصوصاً منهم الذين هم في المناصب العليا؛ وزير، أمين عام، سفير) :-

- مستوى مؤهلات النواب أفضل من مستوى مؤهلات موظفي السلطة التنفيذية.
- مستوى كل من مؤهلات النواب وموظفي السلطة التنفيذية تقريباً سيات.
- مستوى مؤهلات موظفي السلطة التنفيذية أفضل من مستوى مؤهلات النواب.
- المقارنة غير مناسبة أو غير ملائمة. يرجى ذكر السبب إذا أمكن

٦- ما أن تنتهي المدة الدستورية لمجلس النواب، ما هو الهدف الرئيسي التالي لكم :-

- الترشح لمجلس النواب القادم. العمل في القطاع الخاص.
- العمل في البحث والتدريس الأكاديمي. الانخراط في العمل الحزبي.
- اللجوء إلى العمل في السلطة التنفيذية إذا أمكن الانخراط في المؤسسات الاجتماعية.
- أخرى، يرجى تحديده إذا أمكن

٧- أي من العبارات التالية تجد نفسك أكثر اتفاقاً معها :-

- إعادة الانتخاب المتتابع وغير المقيد أمر جيد.
- يتوجب السماح بإعادة الانتخاب غير المتتابع أي المقيد بمحددات أو ضوابط معينة (زمنية مثلاً).
- لا يتوجب السماح بإعادة الانتخاب.

٨- هل تعتقد أن إعادة الانتخاب المتتابع - المأخوذ به في الأردن - يمكن أن يزيد من كم

ونوع رقابة مجلس النواب على السلطة التنفيذية :-

كثيراً قليلاً لن يزيد

٩- ما هو التقييم الذي تقدره لأثر وجود المعارضة، أحزاباً أو مستقلين في المجلس على الرقابة على السلطة التنفيذية :-

- سوف تصبح الرقابة أفضل.
- لا أثر مطلقاً.
- سوف تصبح الرقابة أسوأ.
- لا إجابة.

١٠- في السؤال التالي يطرح الباحث عدداً من الدوافع/ والأهداف التي يعتقد أنها تشكل دوافع/ وأهداف للنواب، وتفسر مواقفهم النيابية من كل ما قد يطرح تحت قبة البرلمان، فما هي الأهمية التي يمكن أن تقدرها لكل منها، على مقياس من (١-١٠)، حيث (١) تعني أن الدافع أو الهدف غير هام، و(٥) تعني أن الدافع أو الهدف هام جداً:

الدوافع/ والأهداف				
غير هام	هام قليلاً	محايد	هام	هام جداً
				١- الالتزام واتباع أوامر وسياسات السلطة التنفيذية.
				٢- حماية الإدارة الحكومية من انتقادات المعارضة.
				٣- التقدم والارتقاء في المسيرة السياسية الذاتية للنائب
				٤- الالتزام واتباع أوامر الحزب وبرنامجهم.
				٥- تطبيق المثل الشخصية للنائب والالتزامات.
				٦- تحقيق والوفاء بمطالب الناخبين.
				٧- الرقابة على تصرفات وأعمال السلطة التنفيذية.
				٨- إضعاف الثقة بتصرفات الإدارة (السلطة التنفيذية).

١١- في السؤال الأخير، اقترح الباحث عدداً من العوامل التي يعتقد أنها يمكن أن تعيق رقابة مجلس النواب على السلطة التنفيذية، فما هي الأهمية التي يمكن أن تقدرها لكل من هذه العوامل، على مقياس من (١-٥)، حيث (١) تعني أن العامل غير هام، و(٥) تعني أن العامل هام جداً :
يرجى التكرم بوضع إشارة (X) في المربع المناسب المقابل لكل عامل حسب الأهمية التي تعتقدها :-

العوامل	هلم جداً	هام	محايد	هلم قليلاً	غير هام
أولاً :- العوامل القانونية :					
١- الصلاحيات القانونية غير الكافية للنائب أو لمجلس النواب.					
ثانياً :- العوامل المتعلقة بالمقدرة (بقدرة النائب)؛ خبرة ومؤهلات النائب :					
١- افتقار أكثر النواب للخبرة البرلمانية الضرورية .					
٢- افتقار النائب للخبرة التقنية اللازمة للنشاطات الرقابية والمالية .					
٣- عدم قيام المجلس بانتخاب النواب الأكثر خبرة وموهبة للجان البرلمانية المختلفة.					
ثالثاً :- العوامل السياسية والمتعلقة بدوافع النواب :					
١- يعود السبب الحقيقي في ضعف موضوعية الرقابة إلى تسييسها من قبل نواب المعارضة .					
٢- التوجه المنظم لبعض النواب لحماية السلطة التنفيذية .					
٣- التأثير السياسي الذي يمكن أن تمارسه السلطة التنفيذية على النواب .					
٤- الصلاحيات القانونية الكافية موجودة لكنها غير مطبقة .					
٥- الاهتمام السياسي غير الكافي بالعمل الرقابي .					
رابعاً :- العوامل المتعلقة بالموارد المادية والدعم الخاص بالكوادر الإدارية اللازمة لعمل المجلس :					
١- الموارد المادية غير الكافية .					
٢- المساندة والدعم الخاص بالكوادر الإدارية للمجلس غير الكافية .					
٣- الاختصاص المهني والخبرة التقنية المتدنية لأعضاء الكوادر الإدارية اللازمة لعمل المجلس .					

١٢- أية ملاحظات يرغب معالي / سعادة النائب بتقديمها حول الدور الرقابي للبرلمان الأردني على السلطة التنفيذية.....