

قراءة مقارنة في النظام الداخلي لكل من مجلسي النواب والأعيان

إشراف:

مركز القدس للدراسات السياسية

تشرين الثاني، 2016

عمّان، المملكة الأردنية الهاشمية

قراءة مقارنة في النظام الداخلي لكل من مجلسي النواب والأعيان

جميع حقوق الملكية الفكرية محفوظة لمركز القدس للدراسات السياسية، ويُحظر طبع أو تصوير أو ترجمة أو إعادة تنفيذ الكتاب كاملاً أو مجزئاً أو تسجيله على أشرطة كاسيت أو إدخاله على الكمبيوتر أو برمجته على إسطوانات ضوئية إلا بموافقة المركز خطياً.

ساهم في إعداد هذا التقرير:

حسين أبورمان: الباحث الرئيسي
مدير وحدة الدراسات، مركز القدس)

هالة سالم: مديرة المشروع
المديرة التنفيذية، مركز القدس)

صبا عمارة: مساعدة بحث
(مركز القدس)

التصميم والإخراج الفني:

محمد مجاهد

مركز القدس للدراسات السياسية

مكتب عمّان

7، شارع حيفا، جبل الحسين

ص.ب: 213566 عمّان 11121 الأردن

هاتف: +962 6 5633080 فاكس: +962 6 5674868

البريد الإلكتروني: amman@alqudscenter.org

مكتب بيروت

مركز مار روكز، شارع مار روكز - الحازمية، بيروت

ص.ب: 6684 - 113

هاتف: +961 1 76768962

البريد الإلكتروني: beirut@alqudscenter.org

الموقع الإلكتروني: www.alqudscenter.org

المحتويات

- 8..... أولاً: افتتاح الدورة العادية
- 9..... ثانياً: المكتب الدائم ووظائفه
- 11..... ثالثاً: انتخاب المكتب الدائم
- 12..... رابعاً: المكتب التنفيذي ووظائفه
- 12..... خامساً: الكتل والائتلافات النيابية
- 13..... سادساً: إجراءات الانتخاب في المجلس
- 13..... سابعاً: اللجان الدائمة
- 14..... (1) اللجان المشابهة بالاسم
- 17..... (2) اللجان المتقاربة بالاسم
- 21..... (3) نظام عمل اللجان الدائمة
- 24..... ثامناً: مشاريع القوانين
- 43..... التوصيات
- 43..... (1) التوصيات الخاصة بالنظام الداخلي لمجلس النواب
- 47..... (2) التوصيات الخاصة بالنظام الداخلي لمجلس الأعيان

يتألف «النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة 2014»⁽¹⁾، والذي صدر في 26 كانون الثاني 2014 من 133 مادة. وقد حلَّ هذا النظام الجديد محل النظام السابق لسنة 1998. أما «النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013»⁽²⁾ وتعديله، فهو يتألف من 185 مادة، وكان قد صدر بتاريخ 20/10/2013، وحلَّ بذلك محل النظام الداخلي السابق لسنة 1994. وخضع هذا النظام الجديد لتعديل في عام 2014 شمل 26 مادة⁽³⁾.

لقد احتاجت القراءة المقارنة في النظام الداخلي لكل من مجلسي النواب والأعيان إلى حجم واسع من الصفحات للوقوف على حالة التشابه والاختلاف بين أحكام النظامين. ولئن كانت حالة التشابه تجد أساسها في أن لدى المجلسين أدواراً وبنى عديدة متشابهة بصفتها جناحي السلطة التشريعية التي تنهض بمهمة التشريع والرقابة، فإن الاختلافات، هي الأخرى تجد مسوغاتها في وجود فروق دستورية وإجرائية في بنية المجلسين وأدوارهما أيضاً، لا سيما في المجالات التالية:

(1) نُشر النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة 2014 في الجريدة الرسمية، العدد رقم 5266، تاريخ 2014/1/26.

(2) نُشر النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 في الجريدة الرسمية، العدد رقم 5247، تاريخ 2013/10/20.

(3) نشر النظام الداخلي المعدل لمجلس النواب في الجريدة الرسمية، العدد رقم 5286، تاريخ 2014/5/15.

1. يتشكل مجلس النواب بالانتخاب من قبل الشعب بحسب قانون الانتخاب الذي يوضع لهذا الغرض، بينما يتولى الملك تعيين أعضاء مجلس الأعيان، ويرتبط بذلك أن رئيس مجلس الأعيان يعينه الملك، بينما يتولى أعضاء مجلس النواب انتخاب رئيس المجلس. هذا في حين أن المجلسين ينتخبان بقية أعضاء مكتبهما الدائم، أي النائبين والمساعدين.
2. برغم أن مدة كل من مجلسي الأعيان والنواب هي أربع سنوات، فإن هناك اختلافاً بين مدة الرئيس وأعضاء مكتب الأعيان، وبين مدة الرئيس وأعضاء المكتب الدائم لمجلس النواب، حيث أنها سنتان في مجلس الأعيان، وسنة واحدة في مجلس النواب. ويمتد هذا الفرق أيضاً على صعيد مدة عضوية اللجان الدائمة. غير أن تعديلاً دستورياً أقر في شهر أيار 2016، استهدف رفع مدة رئيس مجلس النواب إلى سنتين مع جواز إعادة انتخابه (البند الأول من المادة 69).
3. ينفرد مجلس النواب ضمن جناحي مجلس الأمة في تشكيله كتلاً نيابية، وقد أفرد النظام الداخلي للمجلس، فصلاً لموضوع الكتل والائتلافات النيابية. ويغطي هذا الفصل شروط تشكيل كل من الكتلة والائتلاف النيابي، ووضع الكتلة نظاماً خاصاً بها وانتخاب قيادة لها، وإبلاغ الرئيس بتشكيلها وأسماء قيادتها ونظامها الخاص وحجم عضويتها وما يطرأ عليها من تعديل.
4. ينفرد مجلس النواب أيضاً بوجود مكتب تنفيذي لديه. والمكتب التنفيذي هيئة تتشكل في مجلس النواب من أعضاء المكتب الدائم ورؤساء الكتل النيابية أو من يمثلها وممثل عن المستقلين (غير الكتوليين). ويتناول الفصل الخاص بالمكتب التنفيذي تشكيل المكتب ومهامه وصلاحياته ومواعيد اجتماعاته الدورية ونصابها، ومدة ولايته.
5. تتمثل العديد من الفروق الرئيسية بين اللجان الدائمة لكل من مجلسي النواب والأعيان في عدد هذه اللجان وأسمائها وبدرجة أقل في مهامها. ففيما يبلغ عدد اللجان الدائمة في مجلس الأعيان 16 لجنة، فإن عددها يرتفع إلى 20 لجنة في مجلس النواب، واللجان التي لا يوجد مثل مباشر لها، هي لجان: الريف والبادية،

النظام والسلوك، النزاهة والشفافية وتقصي الحقائق، كما أنه يقابل لجنة المالية ولجنة الاقتصاد والاستثمار، لجنة واحدة هي اللجنة المالية والاقتصادية. أما بقية اللجان فهي إما أنها تحمل الأسماء نفسها أو أنها تحمل أسماء متقاربة.

6. يتشكل مكتب اللجنة الدائمة عند الأعيان من الرئيس والمقرر، فيما يتشكل لدى النواب من رئيس ونائب رئيس ومقرر. وفي المجلسين، فيما يحق للنائب أن يكون عضواً في لجنتين دائمتين كحد أقصى، فإنه يحق للعين أن يكون عضواً في ثلاث لجان دائمة كحد أقصى.

7. بالاستناد إلى المادة (54) من الدستور، تُطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب حصراً، وليس من مهام مجلس الأعيان أن تُطرح الثقة بالوزارة أو أحد الوزراء أمامه. وتجد مسؤولية مجلس النواب بشأن الثقة صداها في العديد من أحكام النظام الداخلي ذات الصلة بالفصول الخاصة بالتصويت في المجلس والاستجابات والمناقشة العامة.

8. يخصص مجلس النواب دون مجلس الأعيان فصلاً خاصاً بالمذكرات النيابية، يعرفها، ويبين شروطها، وآلية التعامل معها، وعدد النواب الذين يحق لهم إصدارها عدا عن اللجان المختصة والكتل والائتلافات النيابية.

9. في إطار الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة، فإن رئيس الوزراء يحيل مشاريع القوانين إلى رئيس مجلس النواب، مرفقة بالأسباب الموجبة، لعرضها على المجلس واتخاذ القرار بشأنها، فيما يحيل رئيس مجلس الأعيان ما يرد من مجلس النواب إلى اللجنة المختصة مباشرة ثم تحيلها الأخيرة للمجلس ليتخذ قراره بشأنها.

وفيما يلي الاستعراض التفصيلي للقراءة المقارنة في النظام الداخلي لكل من مجلسي الأعيان والنواب.

أولاً: افتتاح الدورة العادية

يتم افتتاح الدورة العادية لمجلس الأمة بغرفتيه: مجلس الأعيان ومجلس النواب بشكل مشترك، بالاستماع لخطبة العرش، ثم ينصرف الأعيان والنواب كل إلى مجلسه. وفي مجلس الأعيان، إذا لم يكن الرئيس قد عُيِّن أو كان غائباً ولم يكن قد تم انتخاب أي من نائبيه، يتولى الرئاسة الأقدم في عضوية المجلس من الحاضرين. أما في مجلس النواب، فيتولى الرئاسة الأقدم في النيابية، وفي حالة التساوي في الأقدمية، يتولاها النائب الأكثر قي عدد الدورات، وفي حالة التساوي، يتولاها النائب الأكبر سناً بينهم، يساعده أصغر عضوين حاضرين سناً، وفي حالة التعذر، يجوز الاستخلاف بمن يلي في السن. ويمتنع من تولي رئاسة المجلس الافتتاحية الترشح في تلك الدورة لمواقع المكتب الدائم.

قسَم اليمين: يُقسَم كل نائب وعين قبل الشروع في عمله اليمين أمام مجلسه بالصيغة التي حددتها المادة (80) من الدستور، غير أن المادة (4) من النظام الداخلي لمجلس النواب أضافت إلى القسم عبارة «على أن أي زيادة أو نقصان أو مخالفة لنص اليمين توجب إعادته».

الرد على خطبة العرش: ينتخب كل من مجلسي النواب والأعيان لجنة من أعضائه لوضع صيغة الرد على خطبة العرش خلال 14 يوماً من إلقاء الخطبة، وفيما ترك مجلس النواب عدد أعضاء اللجنة مفتوحاً، فقد حدد مجلس الأعيان عددهم بخمسة. وبعد إقرار كل من المجلسين لرده على الخطبة يقوم أعضاء كل من المجلسين مع الرئيس برفع الرد إلى الملك.

ثانياً : المكتب الدائم ووظائفه

تُبين المادة الأولى من أحكام الفصل الثاني من النظام الداخلي لكل من مجلسي النواب والأعيان، تركيبة المكتب الدائم للمجلس (الأعيان يسمونه مكتب المجلس)، من الرئيس ونائبيه ومساعدين اثنين. وتتضمن هذه المادة عند الأعيان، فقرة تشير إلى أن المجلس ينتخب النائبين والمساعدين في أول جلسة يعقدها، وتوجد مادة لاحقة توجب على رئيس مجلس الأعيان إحاطة الملك ورئيس مجلس النواب ورئيس الوزراء علماً بأسماء أعضاء المكتب. هذا في حين يُخصص نظام النواب فصلاً خاصاً لانتخاب المكتب الدائم. وضمن هذه المادة الأولى من الفصل الثاني، هناك فقرتان متشابهتان في المضمون عند الطرفين، تنص الأولى على أنه عند قبول المجلس استقالة أي عضو من أعضاء المكتب/ المكتب الدائم أو شغور مركز أحد أعضائه، ينتخب المجلس من يحل محله في أول جلسة يعقدها. وتنص الفقرة الثانية على عدم جواز الجمع بين منصب الوزارة وعضوية المكتب/ المكتب الدائم.

وتحدد الفقرة التالية بأن مدة مكتب مجلس الأعيان سنتان، بينما تمتد وظيفة المكتب الدائم لمجلس النواب إلى يوم افتتاح الدورة العادية التالية، ويتولى تصريف الشؤون المستعجلة ضمن دائرة اختصاصه. أما الفقرة الأخيرة فتتحدث عن الحالة التي يجتمع فيها المجلس في دورة استثنائية ويكون هناك مركز أحد أعضاء مكتب مجلس الأعيان، أو أحد مراكز المكتب الدائم أو جميعها شاغرة، فينتخب مجلس الأعيان من يشغل ذلك المركز، وتمتد وظيفته إلى نهاية مدة المكتب، أما في حالة النواب، فتمتد وظيفة المنتخب إلى يوم افتتاح الدورة العادية التالية. وتوجد مادتان إضافيتان خاصتان بمجلس الأعيان، تنص الأولى على انعقاد اجتماعات المكتب سواء أكان المجلس منعقداً أم غير منعقد، وتدون قراراته في سجل خاص ويوقعها

الحاضرون. وتتص الثانية على أن المكتب يمثل المجلس في الفترات التي لا يكون فيها المجلس منعقدًا، ويتولى تصريف الأمور ضمن اختصاصاته.

مهام رئيس المجلس وصلاحياته: تتماثل مهام وصلاحيات رئيس كل من مجلسي النواب والأعيان، وهي تخص تمثيل المجلس، ومراعاة تطبيق أحكام الدستور والنظام الداخلي، ورئاسة الجلسات، وإعلان قرارات المجلس ومتابعة تنفيذها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لحفظ كرامة المجلس وكرامة أعضائه، ورئاسة الجهاز الإداري للمجلس. كما أن للرئيس حق الاشتراك في مناقشات المجلس، على أن يتخلى عن كرسي الرئاسة خلال ذلك. غير أن النظام الداخلي لمجلس الأعيان يضيف لمهمة «وضع جدول أعمال كل جلسة من جلسات المجلس»، عبارة «ولمكتب المجلس إضافة ما يراه للجدول»، بينما يرد مضمون هذه العبارة عند النواب في مادة لاحقة.

اختصاصات نائبى الرئيس والمساعدين: تتشابه اختصاصات نائبى الرئيس والمساعدين لدى كل من النواب والأعيان. لكن فيما يخص نائبى الرئيس، فإن الفقرة التي تحدد أنه إذا تغيب الرئيس ونائباه، يتولى رئاسة المجلس أقدم الأعضاء في مجلسه، تتضمن عبارة إضافية لدى النواب تنص على: «فإن تساوى أكثر من نائب في الأقدمية، فالنائب الأكثر نيابة بعدد الدورات، فإن تساوا فالأكبر سنًا بينهم». أما فيما يخص مهام المساعدين، فإن الاختلاف بين النواب والأعيان بهذا الصدد يتمثل فقط في وجود بند لدى النواب حول «القيام بما يطلبه الرئيس تنفيذًا لاختصاصاته»، يقابله لدى الأعيان بند يتحدث عن «مساعدة الرئيس في إدارة الجلسات».

مهام وصلاحيات المكتب الدائم: تتماثل أغلبية فقرات المادة الخاصة بمهام وصلاحيات المكتب الدائم والتي ينص مطلعها: «بالإضافة إلى ما هو منصوص

عليه في هذا النظام». وتشير الفقرة الأولى من هذه المادة إلى دراسة الاعتراضات حول محاضر الجلسات وخلصاتها ونتائج الاقتراع والتحقيق بها وإصدار القرارات المناسبة. وتتص الفقرة الثانية على الإشراف على «تنفيذ» موازنة مجلس النواب السنوية، بينما تتص الفقرة ذاتها عند الأعيان على الإشراف على «إعداد» موازنة المجلس السنوية، وتضيف إليها «مراجعة حساباتها الختامية». وهناك فقرة أخرى، تتحدث عن تشكيل الوفود التي تمثل المجلس وتبيان لمن الرئاسة فيها، وتضيف هذه الفقرة لدى النواب مهمة «تزويد المكتب التنفيذي بأسماء الوفود». وينفرد مجلس النواب بفقرتين، تذكر الأولى «إدراج أي أمر يراه ضرورياً على جدول أعمال المجلس»، وتذكر الثانية «أي مهام أخرى يكلف بها من قبل المجلس».

ثالثاً: انتخاب المكتب الدائم

يتناول الفصل الثالث من النظام الداخلي لمجلس النواب موضوع انتخاب المكتب الدائم في خمس مواد، ولا يوجد فصل مماثل لدى الأعيان. وتشير أحكام هذا الفصل إلى اختيار لجنة للإشراف على الاقتراع، ثم إعلان مرشحي الرئاسة وإجراء عملية الاقتراع. وتبين أحكام هذا الفصل أيضاً شروط الفوز بمنصب الرئيس، وإعادة الانتخاب إن لم يحصل أي مرشح على شروط الفوز من المرة الأولى. يلي ذلك إعلان نتيجة الانتخاب وتولي الرئيس المنتخب كرسي الرئاسة. ثم انتخاب النائبين الأول والثاني بالطريقة نفسها التي جرى فيها انتخاب الرئيس، فانتخاب المساعدين بقائمة واحدة. وأخيراً يتولى رئيس المجلس إحاطة الملك ورئيس مجلس الأعيان ورئيس الوزراء بأسماء أعضاء المكتب الدائم.

رابعاً: المكتب التنفيذي ووظائفه

المكتب التنفيذي هو هيئة تتشكل في مجلس النواب من أعضاء المكتب الدائم ورؤساء الكتل النيابية أو من يمثلها وممثل عن المستقلين إن وجدوا، ولا توجد لدى مجلس الأعيان هيئة مماثلة. ويشتمل الفصل الخاص بالمكتب التنفيذي ووظائفه سبع مواد تتناول تشكيل المكتب ومهامه وصلاحياته ومواعيد اجتماعاته الدورية ونصابها، وتحديد من ينوب عن الرئيس في حالة غيابه عن حضور اجتماعات المكتب. وتبين إحدى المواد أنه لا يجوز الجمع بين منصب الوزارة وعضوية المكتب التنفيذي، وأن وظيفة الأخير تمتد إلى يوم افتتاح الدورة العادية التالية.

خامساً: الكتل والائتلافات النيابية

يخصص النظام الداخلي لمجلس النواب الفصل الخامس منه لموضوع الكتل والائتلافات النيابية في 11 مادة. ولا يوجد فصل مماثل لدى الأعيان بسبب غياب تقاليد تشكيل كتل برلمانية لديهم. ويفطي هذه الفصل شروط الحق في تشكيل الكتلة من عدد لا يقل عن 10% من أعضاء المجلس، وتشكيل الائتلاف النيابي من كتلتين أو أكثر. وكذلك وضع الكتلة لنظام خاص بها، وانتخاب قيادة لها، وآلية إبلاغ الرئيس بتشكيلها وأسماء قيادتها ونظامها الخاص وما يطرأ من تغييرات على هذا الصعيد وفي حجم عضويتها. ويبين هذا الفصل النتائج المترتبة على استقالة العضو من الكتلة أو فصله منها. وحق رئيس الكتلة بالتنسيق مع رئيس المجلس، وحقوق النواب المستقلين، والدعم الواجب تقديمه للكتل لتمكينها من القيام بمهامها.

سادساً: إجراءات الانتخاب في المجلس

تشابه أحكام الفصل السادس الخاص بإجراءات الانتخاب في مجلسي النواب والأعيان. فهي تشير إلى أن جميع عمليات الانتخاب تجري بالاقتراع السري، وتصف أوراق الانتخاب التي تعدها الأمانة العامة للمجلس، وما تحتويه من حيث الأسماء، وما تحمله من حيث خاتم المجلس وتواقيع أعضاء اللجنة المشرفة على الانتخاب. كما تبين آلية الاقتراع، والحالات التي تعد فيها الأوراق ملغاة، ووجوب أن تتلف اللجنة المشرفة على الانتخاب أوراق الاقتراع بعد نهاية جلسة الانتخاب.

سابعاً: اللجان الدائمة

يبلغ عد اللجان الدائمة في مجلس النواب 20 لجنة، فيما يبلغ عدد اللجان في مجلس الأعيان 16 لجنة. أما اللجان الموجودة لدى النواب ولا يوجد مقابل مباشر لها، فهي لجنة الريف والبادية، ولجنة النظام والسلوك، ولجنة النزاهة والشفافية وتقصي الحقائق، فضلاً عن ذلك، هناك لجنتان لدى النواب هما اللجنة المالية، ولجنة الاقتصاد والاستثمار يقابلهما لدى الأعيان اللجنة المالية والاقتصادية.

وفيما يخص باقي اللجان (انظر الجدول رقم 1)، فإنها متشابهة بدرجة كبيرة مع بعض الفروق في التسمية والمهام، ومن ذلك مثلاً أن جميع لجان مجلس الأعيان تتضمن ضمن مهامها، مهمة «دراسة السياسات والقرارات الحكومية المتعلقة باختصاص عمل اللجنة» المعنية، ومع أن النظام الداخلي لمجلس النواب لا ينص حرفياً على ذلك، إلا النواب يتمثلون ضمناً هذه المهمة. وفيما يلي استعراض لأبرز الفروق بين لجان المجلسين.

(1) اللجان المتشابهة بالاسم

تشمل اللجان المتشابهة بالاسم كلاً من: اللجنة القانونية، اللجنة الإدارية، لجنة الزراعة والمياه، لجنة الطاقة والثروة المعدنية، ولجنة فلسطين. وتتمثل أبرز الفروقات في مهام هذه اللجان لدى المجلسين، فيما يلي:

● أناط النظام الداخلي لمجلس الأعيان باللجنة القانونية مهمة دراسة تقارير هيئة مكافحة الفساد، بينما تتولى لجنة النزاهة لدى النواب كل ملف الفساد المالي والإداري.

● يتضمن النظام الداخلي للنواب إضافة «البلديات» إلى الإدارة المحلية ضمن القوانين والأمور التي تتولى اللجنة الإدارية دراستها. أما اللجنة الإدارية لدى الأعيان، فمن مهامها الإضافية: دراسة الشكاوى الواردة للمجلس أو المحالة عليه حول الأمور التي تتعلق بالموظفين العموميين.

الجدول رقم (1): مقارنة بين اللجان الدائمة في مجلسي الأعيان والنواب

الصفة	لجان مجلس النواب	لجان مجلس الأعيان
اللجان المتشابهة بالاسم	اللجنة القانونية	اللجنة القانونية
	اللجنة الإدارية	اللجنة الإدارية
	لجنة الزراعة والمياه	لجنة الزراعة والمياه
	لجنة الطاقة والثروة المعدنية	لجنة الطاقة والثروة المعدنية
	لجنة فلسطين	لجنة فلسطين

الفئة	لجان مجلس النواب	لجان مجلس الأعيان
اللجان المتقاربة بالاسم	اللجنة المالية	اللجنة المالية والاقتصادية
	لجنة الاقتصاد والاستثمار	
	لجنة الشؤون الخارجية	لجنة الشؤون العربية والدولية والمغتربين
	لجنة التربية والتعليم والثقافة	لجنة التربية والتعليم
	لجنة الشباب والرياضة	لجنة الثقافة والشباب والرياضة
	لجنة الصحة والبيئة	لجنة الصحة والبيئة والسكان
	لجنة العمل والتنمية الاجتماعية والسكان	لجنة العمل والتنمية الاجتماعية
	لجنة الخدمات العامة والنقل	لجنة الخدمات العامة
	لجنة السياحة والآثار	لجنة السياحة والتراث
	لجنة الحريات العامة وحقوق الإنسان	لجنة الحريات وحقوق المواطنين
	لجنة المرأة شؤون الأسرة	لجنة المرأة
	لجنة التوجيه الوطني والإعلام	لجنة الإعلام والتوجيه الوطني

الفةة	لجان مجلس النواب	لجان مجلس الأعيان
لجان نيابية فقط	لجنة الريف والبادية
	لجنة النظام والسلوك
	لجنة النزاهة والشفافية وتقصي الحقائق

- يتضمن النظام الداخلي للنواب مهمة إضافية للجنة الزراعة والمياه، هي: دراسة سياسات التسويق الزراعي وحماية المزارعين، فيما يتضمن النظام الداخلي للأعيان إضافة «الحراج» ضمن القوانين والمهام التي تتولى اللجنة دراستها.
- تتولى لجنة الطاقة والثروة المعدنية لدى النواب دراسة سياسات تسعير المشتقات النفطية ومصادر الطاقة الأخرى كمهمة إضافية. وقد نص النظام الداخلي للنواب على «مصادر الطاقة المتجددة والبديلة» ضمن القوانين والمهام التي تتولى اللجنة دراستها، في حين نص النظام الداخلي للأعيان مقابل ذلك على «مصادر الطاقة الأخرى».
- اشتملت مهام لجنة فلسطين لدى كل من النواب والأعيان، على متابعة قضايا اللاجئين والنازحين، غير أن النظام الداخلي للنواب أكد ربط هذه المهمة بهدف عودة هؤلاء إلى بلادهم، فيما أكد النظام الداخلي للأعيان على ربط هذه المهمة بالتأكيد على حق تقرير المصير وحق العودة والتعويض. كما اشتملت مهمة اللجنة لدى النواب على فقرتين إضافيتين تنصان على: متابعة شؤون المنفيين والمبعدين الفلسطينيين

إلى الأردن، والاهتمام بتوثيق العلاقات الأخوية بين الأردن وفلسطين وتمتين تلك العلاقات في المجالات السياسية والثقافية والاجتماعية والتربوية والاقتصادية.

(2) اللجان المتقاربة بالاسم

تشمل اللجان المتقاربة بالاسم بقية اللجان، وفيما يلي أبرز الفروق بينها في التسمية والمهام:

- قسم مجلس النواب في نظامه الداخلي الجديد لجنته المالية والاقتصادية إلى لجتين؛ واحدة تحمل اسم «اللجنة المالية»، فيما تحمل الثانية اسم «لجنة الاقتصاد والاستثمار»، أما مجلس الأعيان فليده لجنة واحدة باسم «اللجنة المالية والاقتصادية».
- لجنة الشؤون الخارجية عند النواب، يقابلها لجنة الشؤون العربية والدولية والمغتربين عند الأعيان. وتتضمن مهام اللجنة عند الأعيان إضافةً تتعلق بالعلاقات العربية والإسلامية والدولية وشؤون المغتربين إلى المهمة التي تنص على النظر في جميع الأمور والاقتراحات التي لها صلة بالسياسة الخارجية. وفي الفقرة التي تتعلق بمهمة دراسة المعاهدات والاتفاقيات التي تختص بالسياسة الخارجية عند الأعيان، هناك إضافة تنص على «دراسة مشروعات القوانين المتعلقة بها». وفي المقابل يوجد فقرة إضافية ضمن مهام اللجنة لدى النواب تتناول تنظيم العلاقات مع البرلمانات الأخرى والاتحادات والجمعيات البرلمانية.

- لجنة التربية والتعليم والثقافة عند النواب، يقابلها لجنة التربية والتعليم عند الأعيان، وعليه فإن مهمة هذه اللجنة في دراسة القوانين والأمور والمقترحات التي تتعلق بالشباب والرياضة، قد أضيف إليها «الثقافة».
- لجنة الشباب والرياضة عند النواب، يقابلها لجنة الثقافة والشباب والرياضة عند الأعيان، وعليه فإن مهمة هذه اللجنة في دراسة القوانين والأمور والاقتراحات التي تتعلق بالشباب والرياضة عند الأعيان، قد أضيفت إليها «الثقافة».
- لجنة الصحة والبيئة عند النواب، يقابلها لجنة الصحة والبيئة والسكان عند الأعيان. وتوجد عدة إضافات لمهام اللجنة عند الأعيان، فمهمة اللجنة في دراسة القوانين والأمور والاقتراحات التي تتعلق بالصحة العامة والخدمات والتأمينات الصحية وشؤون البيئة، قد أضيف إليها «الغذاء والدواء». أما الفقرات الإضافية الخاصة بالسكان لدى الأعيان، فتتعلق بالبعد السكاني في خطط التنمية، ومناقشة السياسات والقرارات التي تتعلق بالمواءمة بين السكان والموارد اللازمة لتحقيق التنمية الشاملة المستدامة.
- لجنة العمل والتنمية الاجتماعية والسكان عند النواب، يقابلها لجنة العمل والتنمية الاجتماعية، وعليه فقد أضيفت فقرة لمهام اللجنة عند النواب تتناول دراسة القوانين والأمور المتعلقة بالسكان والتنمية والفرصة السكانية والإحصاءات العامة وما في حكمها. علاوة على

ذلك، هناك أيضاً فقرة إضافية لمهام اللجنة عند النواب تتعلق بدراسة ومراجعة سياسات تنظيم سوق العمل واستقدام العمالة الوافدة.

● لجنة الخدمات العامة والنقل لدى النواب، يقابلها لجنة الخدمات العامة لدى الأعيان. إن مهمة اللجنة لدى النواب والتي تتناول دراسة القوانين والأمور والاقتراحات التي تتعلق بالأشغال العامة والنقل والسير على الطرق والبريد والاتصالات وما في حكمها، تتضمن لدى الأعيان عناصر إضافية تتعلق بالإسكان وتكنولوجيا المعلومات، فيما تتضمن مهمة اللجنة لدى النواب فقرة إضافية تنص على «دراسة ومراجعة سياسات قطاع النقل العام وسبل تطويره».

● لجنة السياحة والآثار لدى النواب، يقابلها لجنة السياحة والتراث لدى الأعيان. إن مهمة اللجنة لدى النواب تنص على دراسة القوانين والأمور والمقترحات التي تتعلق بالسياحة وسبل تطويرها والآثار وسبل حمايتها. وتشتمل مهمة اللجنة لدى الأعيان على فقرة مماثلة مع إضافة «وسياسات التسويق والترويج السياحي»، وبدون عبارة «والآثار وسبل تطويرها»، بينما تتضمن مهمة اللجنة فقرات إضافية لدى كل من الأعيان والنواب؛ فلدى الأعيان هناك فقرة تنص على «دراسة القوانين والأمور والاقتراحات التي تتعلق بالآثار وسبل التنقيب عنها وحمايتها والمحافظة على المواقع الأثرية العامة والدينية والتراثية». فيما يوجد لدى النواب ثلاث فقرات، تنص الأولى على «مراجعة ودراسة وتطوير أساليب وسبل دعم السياحة وتسويقها باعتبارها أحد مصادر الدخل القومي وتقديم المقترحات اللازمة بشأنها. وتنص الفقرة الثانية على «دراسة السياسات والمؤشرات المتعلقة بالسياحة والآثار والقطاعات

المساندة والمرتبطة بها وتقديم التوصيات بشأنها». وأخيراً «دراسة القوانين المرتبطة بقطاع السياحة والآثار والنقل السياحي والطيران وما في حكمها».

- لجنة الحريات العامة وحقوق الإنسان، يقابلها لدى الأعيان لجنة الحريات وحقوق المواطنين. إن مهمة اللجنة التي تنص لدى النواب على «دراسة القوانين والأمور والاقتراحات التي تتعلق بالحقوق والحريات العامة التي كفلها الدستور»، يوجد ما يماثلها في المضمون لدى الأعيان. غير أن لدى الأعيان فقرة إضافية تنص على «دراسة الشكاوى التي ترد إلى المجلس أو المحالة إليه حول حقوق المواطنين وحرياتهم وواجباتهم، فيما توجد لدى النواب فقرتان إضافيتان، تنص الأولى على «مراقبة مراكز الإصلاح والتأهيل والتوقيف المؤقت ومراكز الرعاية الاجتماعية وما في حكمها»، وتنص الثانية على «النظر في الشكاوى والتظلمات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان والحريات العامة.».
- لجنة المرأة وشؤون الأسرة لدى النواب، يقابلها لجنة المرأة لدى الأعيان، وتتضمن مهام اللجنة لدى النواب فقرة إضافية حول «متابعة برامج الأمومة والطفولة والرعاية.».
- لجنة التوجيه الوطني والإعلام لدى النواب، يقابلها لجنة الإعلام والتوجيه الوطني لدى الأعيان. إن مهمة اللجنة لدى النواب تنص على «دراسة القوانين والأنظمة والاقتراحات التي تتعلق بالإعلام والمطبوعات والنشر والصحافة والوعظ والإرشاد والأوقاف»، أما المهمة المقابلة للجنة لدى الأعيان، فقد توسعت في عناصر الإعلام،

حيث ذكرت «الإعلام المرئي والمسموع والإلكتروني»، فيما لم ترد كلمة «الأوقاف» ضمن مهمات اللجنة.

(3) نظام عمل اللجان الدائمة

تتألف اللجنة الدائمة في مجلس الأعيان من خمسة أعضاء كحد أدنى و11 كحد أعلى، وإذا لم يكتمل الحد الأدنى تُسند مهامها إلى لجنة أخرى، فيما تتألف اللجنة الدائمة في مجلس النواب من سبعة أعضاء كحد أدنى و12 عضواً كحد أعلى، ويتم التوافق على تشكيلها وفقاً لما يقرره المكتب التنفيذي على أساس التمثيل النسبي للكتل النيابية، وإذا لم يتم التوافق على تشكيل اللجان وفق هذا الترتيب، خلال مدة لا تزيد على 14 يوماً من بداية كل دورة عادية، يجري انتخاب أعضائها بالاقتراع السري إذا زاد عدد المرشحين عن العدد المقرر. وفيما لا يجوز أن يكون النائب عضواً في أكثر من لجتين دائمتين، فإن العين لا يجب أن يكون عضواً في أكثر من ثلاث لجان دائمة. وكما أنه لا يجوز الجمع بين عضوية اللجان النيابية وعضوية المكتب الدائم، فإنه لا يجوز أن يكون رئيس مجلس الأعيان أو أي من نائبيه عضواً في أي لجنة.

ولكل من المجلسين أن يشكل لجاناً مؤقتة، يُحدد وظائفها ومهامها وعدد أعضائها، وتنتهي مدة اللجنة بانتهاء المهمة الموكولة إليها. وينص نظام النواب على أن لكل لجنة من اللجان الدائمة والمؤقتة أن تختار من أعضائها لجنة فرعية لدراسة مواضيع معينة. ويجوز لدى المجلسين اجتماع لجتين أو أكثر ك لجنة مشتركة لدراسة مشروع قانون أو أمر معين بقرار من المجلس عند النواب، ومن مكتب المجلس عند الأعيان. وتنتخب اللجنة المشتركة رئيساً ومقرراً من بين رئيسيها ومقرريها عند

النواب، أو بالشكل الذي تراه مناسباً عند الأعيان. وفيما يضيف نظام النواب فقرة تنص على انتخاب اللجنة المشتركة لنائب رئيس من بين أعضائها، ينص نظام الأعيان على أن اللجنة المشتركة تأخذ قراراتها بالأغلبية.

ويبدو رئيس كل من المجلسين كل لجنة دائمة لتتخبط من بين أعضائها رئيساً ومقرراً. وفيما ينتخب النواب بالإضافة إلى ذلك نائباً لرئيس اللجنة، فإن نظامهم يحدد هنا شروط الفوز للرئيس وكذلك لنائب الرئيس والمقرر بالأغلبية. ويتولى رئيس اللجنة عند الطرفين تنظيم أعمالها، وتحديد اجتماعاتها (بإضافة وضع جدول أعمالها عند الأعيان) والدفاع عن قراراتها في المجلس. ويضع مقرر اللجنة الدائمة لدى المجلسين تقارير اللجنة عن القضايا المودعة لديها، ويتولى شرحها والدفاع عنها في المجلس (بإضافة عند مناقشتها عند النواب). وفيما يتولى نائب الرئيس مهام الرئيس عند غيابه في اجتماعات لجان مجلس النواب، يرأس المقرر اجتماعات اللجنة عند الأعيان لدى غياب الرئيس. هذا ويأخذ المجلسان بتقليد ترؤس رئيس المجلس لاجتماع أي لجنة يحضره. وتضع اللجنة عند الأعيان ما تراه من تعليمات لتنظيم اجتماعاتها وتحديد أسلوب عملها. وينص نظام النواب على تشكيل مكتب لكل لجنة دائمة عند انتخابها لتولي أعمالها والإشراف على وضع التقارير والدراسات اللازمة ومتابعة إجراءاتها الإدارية وضبط وقائع اجتماعاتها، ويكلف أحد موظفي المكتب للقيام بمهام أمين السر، بينما ينص نظام الأعيان على تكليف أحد موظفي المجلس على الأقل للقيام بمهام أمين سر اللجنة ليتولى ضبط وقائع جلساتها ومتابعة إجراءاتها الإدارية. ويضيف نظام الأعيان هنا مادة تحدد بأن جلسات اللجان سرية، ولكل عين الحق في حضور جلسات اللجان التي لا يكون عضواً فيها وله أن يناقش المواضيع المطروحة على البحث وتقديم الاقتراحات دون أن يكون له حق التصويت.

ويتفق النظامان على مادة تناول الجهة التي تدعو لاجتماع اللجنة: الرئيس أو نائبه لدى النواب، والرئيس أو المقرر لدى الأعيان، ويجيز الطرفان عقد اجتماع للجنة بطلب من ثلث أعضائها على الأقل. كما يتفقان على النصاب القانوني اللازم للاجتماع بأغلبية الأعضاء على أن يكون من بينهم الرئيس، أو نائبه عند النواب (المقرر عند الأعيان). وكذلك على مهمة أمين السر في تبليغ الأعضاء بموعد الاجتماع وتزويدهم بالمرفقات قبل الاجتماع بيوم على الأقل.

ويشتمل النظامان هنا على عدة مواد متماثلة تحدد على من يقتصر الحضور، والنصاب اللازم لاتخاذ القرارات، وآلية دراسة الأمور والمواضيع المحالة إليها وفق أقدمية إحالتها باستثناء مشاريع القوانين المستعجلة والأمور والمواضيع التي يقرر المجلس، أو اللجنة (مكتب المجلس عند الأعيان) تقديمها على سواها. ويتفق النظامان أيضاً على حق اللجنة طلب استدعاء الوزير المختص أو مقدم الاقتراح أو من ترى لزوم سماع رأيه، وعلى حق الوزير المختص أو مقدم الاقتراح حق حضور اجتماعات اللجنة إذا طلب ذلك. ويضيف النواب عبارة تقول إذا تعدد مقدمو الاقتراح، فلهم أن ينيبوا عنهم أحدهم لحضور الاجتماعات.

وتتفق أحكام النظامين بشأن حق اللجنة طلب استدعاء الوزير المختص أو مقدم الاقتراح أو من ترى لزوم سماع رأيه، وبشأن حق كل من الوزير المختص ومقدم الاقتراح حق حضور اجتماعات اللجنة إذا طلب ذلك. كما يتفقان على جواز أن يصطحب الوزير معه أو ينيب عنه أحد كبار موظفي وزارته. وللجنة أن تطلب من الوزير (أو أي مسؤول مختص، يضيف النواب) تزويدها بالمستندات والوثائق والمعلومات التي تتعلق بموضوع البحث، فإن امتنع، يُعرض الأمر على المجلس في أول جلسة تالية. وإذا ما رأى المجلس (أو المكتب التنفيذي، يضيف النواب)، أن موضوعاً قد تأخر في إحدى اللجان، فله أن يحدد له وقتاً معيناً لإنجازه. وبحسب النظامين، يوضع لكل اجتماع من اجتماعات اللجان محضر تفصيلي يوقعه رئيس اللجنة

ومقررها وأمين سرها. ويرفع رئيس اللجنة إلى رئيس المجلس قراراتها (حسب نظام الأعيان) وتقريراً مفصلاً عن كل موضوع انتهت اللجنة من دراسته وقررت عرضه على المجلس (حسب تعبير النواب). وعلى رئيس المجلس أن يُدرج تقارير اللجان في جدول أعمال المجلس وفق ترتيب وصولها مع إعطاء الأولوية للمشاريع المستعجلة.

وينفرد النظام الداخلي للنواب هنا في تناول عدة مواد؛ الأولى تنص على أنه لا يُدرج في جدول الأعمال عند بداية الدورة التالية، إلا ما يتمسك به أصحاب الاقتراحات بطلب خطي يقدمونه للجنة. والثانية تعتبر مستقيلاً عضو اللجنة الذي يتغيب ثلاثة اجتماعات متتالية أو أكثر من عشرة اجتماعات متفرقة دون عذر تقبله اللجنة، وعلى رئيس اللجنة إشعار المكتب التنفيذي بذلك. وإذا شغرت عضوية أي عضو في اللجنة لأي سبب من الأسباب أو قبلت استقالته، فعلى الرئيس مخاطبة المكتب التنفيذي لتسمية عضو بديل خلال شهر من تاريخ إخطاره. أما المادة الثالثة، فتتحدث عن حق النائب بحضور اجتماعات اللجان التي هو ليس عضواً فيها، وحقه بالمناقشة وتقديم الاقتراحات دون التصويت.

ثامناً: مشاريع القوانين

يحيل رئيس الوزراء مشاريع القوانين إلى رئيس مجلس النواب مرفقة بالأسباب الموجبة لعرضها على المجلس، في حين يحيل رئيس مجلس الأعيان مشاريع القوانين التي ترد من مجلس النواب إلى اللجنة المختصة، ويزود الأمين العام كل عين من الأعيان بنسخة من كل مشروع مع قرار الإحالة إلى اللجنة المختصة. وينص هذا الفصل على حق عشرة نواب أو أعيان فأكثر باقتراح القوانين وفق الآلية نفسها التي

تبدأ بإحالة كل اقتراح مرفقاً بالأسباب الموجبة والمبادئ الأساسية على اللجنة المختصة في المجلس، وانتهاء بإحالته على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون إذا ما وافق المجلس عليه بعد الاستماع لرأي اللجنة. أما إذا رفضه المجلس فلا يجوز إعادة تقديمه في الدورة نفسها.

ويشترط مجلس النواب لبحث أي مشروع قانون، أن يكون قد تم توزيعه على الأعضاء قبل ثلاثة أيام على الأقل، إلا إذا كانت هناك أسباب اضطرارية تستدعي النظر فيه بصفة الاستعجال. أما مجلس الأعيان، فيشترط أن تكون مشاريع القوانين وتعديلاتها والأسباب الموجبة لها واقتراحات اللجنة المختصة، قد وُزعت قبل مناقشتها بأربع وعشرين ساعة.

يُقرأ مشروع القانون أو يكتفى بتوزيعه المسبق على الأعضاء، ثم يحال على اللجنة المختصة أو يحال فوراً إلى مجلس الأعيان إذا رفضه المجلس، بينما يتلو المقرر في مجلس الأعيان مشروع القانون وقرار اللجنة بشأنه، أو يكتفى بسبق التوزيع. ويعتبر المشروع مقبولاً من حيث المبدأ إلا إذا قرر المجلس عدم قبوله بناء على توصية اللجنة أو اقتراح أحد الأعيان. ويتفق مجلسا النواب والأعيان على آلية التعامل مع طلب أحد الأعضاء بتعديل مشروع أي قانون محال لإحدى اللجان.

وفيما يخص الآلية النيابية لإقرار مشاريع القوانين، فيبين النظام الداخلي هذه الخطوات وصولاً إلى توزيع تقارير اللجان المختصة على الأعضاء قبل البدء بمناقشتها بخمسة أيام إلا إذا قرر المجلس إعطاء الموضوع صفة الاستعجال، فيبحثه فوراً. ويتعين على اللجنة أن ترفق المقترحات المقدمة من الأعضاء التي لم تأخذ بها اللجنة لإتاحة الفرصة لهم للدفاع عن مقترحاتهم.

يُتلى مشروع القانون وقرار اللجنة بشأنه إلا إذا اكتفى مجلس النواب بتوزيعه المسبق. ثم تُتلى مواد المشروع واقتراح اللجنة المختصة والاقتراحات الخطية

المقدمة من الأعضاء التي لم تأخذ بها اللجنة، وبعد الانتهاء من مناقشة المادة والتعديلات المقدمة عليها، يجري التصويت بدءاً من أبعدها عن النص الأصلي ثم يجري التصويت على المادة. أما الأعيان إذا لم يرفضوا المشروع، يصوتون على الأخير مادة مادة بعد تلاوة كل منها أصلاً وتعديلاً. ويتم التصويت على التعديل أولاً ثم على قرار مجلس النواب ثم على المادة الأصلية، وللرئيس أن يقرر عدم تلاوة المواد التي لم توص اللجنة بتعديلها. ويسمح النواب والأعيان لنفسهما بجواز التصويت على كل فقرة من فقرات المادة الواحدة على حدة، وفي هذه الحالة لا يعاد التصويت على المادة بمجملها.

وتبين أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب بأن على العضو الذي يرغب بتقديم اقتراح على النص الأصلي أو على قرار اللجنة المختصة أو إضافة مواد جديدة، أن يتقدم بها خطياً إلى الرئيس قبل التصويت على مواد المشروع، مبيناً فيه الصيغة المقترحة للمادة المراد مناقشتها. غير أنه لا يجوز لأي عضو طلب الكلام أثناء مناقشة مشروع القانون المحال من اللجنة المختصة ما لم يكن قد تقدم باقتراح خطي.

ويتفق النظامان الداخليان على وجوب أخذ الرأي على مشروع القانون بمجموعه بعد الانتهاء من التصويت على المواد (أو مناقشة المواد حسب صيغة الأعيان)، وعلى جواز تأجيل ذلك إلى جلسة تالية لإعادة مناقشة مادة أو أكثر (والتصويت عليها حسب النواب) إذا طلب ذلك رئيس المجلس أو رئيس اللجنة أو مقررها أو الحكومة أو عشرة من الأعضاء. ويرفع مجلس النواب المشروع إلى مجلس الأعيان إذا قررت الأكثرية قبول المشروع أو رفضه. كما يتفق النظامان الداخليان إزاء صلاحية المجلسين إذا ما عرض عليهما مشروع قانون بالموافقة على معاهدة أو اتفاق من أي نوع كان.

وأخيراً إذا وافق مجلس الأعيان على مشروع قانون كما أقره مجلس النواب، يتم تقديم المشروع إلى رئيس الوزراء لرفعه إلى الملك. والإيعاد إلى مجلس النواب لإعادة النظر فيه، فإذا قبل مجلس النواب المشروع كما ورد من مجلس الأعيان، يحيله الرئيس إلى المجلس لتصديقه بمجموعه ثم يقدمه إلى رئيس الوزراء لرفعه إلى الملك. أما إذا أعاد مجلس الأعيان مشروع القانون مرفوضاً فتجري المذاكرة به في مجلس النواب على نقطتين، فإما الموافقة على قرار مجلس الأعيان وإما الإصرار على قرار مجلس النواب السابق. في حين أنه إذا أعاد مجلس الأعيان القانون إلى مجلس النواب معدلاً، تُطبق الأحكام التالية، وهي: اقتصار البحث في المواد المختلف عليها. ويكون في هذه الحالة كل من المجلسين أمام خيار إما قبول قرار المجلس الآخر أو الإصرار على قراره السابق، فإذا ما أصر مجلس الأعيان على مخالفة قرار مجلس النواب، تُطبق حينئذ أحكام المادة (92) من الدستور الخاصة بعقد جلسة مشتركة بين المجلسين لحسم الخلاف.

التصويت في المجلس

يتناول فصل التصويت في النظام الداخلي لكل من المجلسين في المادة الأولى موضوع النصاب اللازم لصدور القرارات، مبيناً أن يتم باستثناء الحالات التي نص عليها الدستور، بأكثرية أصوات الحاضرين ما عدا الرئيس، وعند تساوي الأصوات يعطي الرئيس صوت الترجيح. وتبين المادة الثانية من هذا الفصل أن الأصوات تعطى بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم إذا كان التصويت متعلقاً بالدستور، ويكون الجواب بإحدى الكلمات التالية: موافق، مخالف، ممتنع. وهناك حالة أخرى في حالة النواب إذا كان التصويت متعلقاً بالثقة بالوزارة يكون الجواب بإحدى الكلمات التالية: ثقة، حجب، امتناع. أما في غير هذه الحالات، فيجري التصويت في المجلسين برفع الأيدي أو بالقيام أو باستخدام الوسائل التقنية وفقاً لما يقرره

رئيس المجلس في حالة النواب، ومكتب المجلس في حالة الأعيان. وإذا حصلت شبهة حول أي تصويت وطلب عشرة نواب على الأقل إعادة التصويت وجب إعادته. بينما يُعلن رئيس مجلس النواب نتيجة التصويت وقرار المجلس ويحق لأي عين أن يطلب إعلان عدد الأصوات المؤيدة والمعارضة. وتبين المادة التالية عند النواب بأنه يجري التصويت على مشاريع القوانين والقوانين المؤقتة مادة مادة، وفصلاً فصلاً في التصويت على الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية. وتضيف المادة المقابلة عند الأعيان بأن للمجلس أن يُنقص من النفقات وليس له أن يزيد فيها. كما أنه لا يُقبل أثناء المناقشة في الموازنة العامة أي اقتراح يخص الآتي: إلغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة جديدة أو تعديل للضرائب المقررة، تعديل النفقات أو الواردات المربوطة بعقود، وتعديل نفقات واردة في الموازنة العامة تفيذاً لتعهد دولي.

نظام الجلسات

يتفق النظامان الداخليان في شأن إجراءات افتتاح الجلسة بالنصاب القانوني من الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، وفي شأن مدة التأخير المقبولة من نصف ساعة وإلا يعين الرئيس موعد الجلسة القادمة. ويضيف الأعيان هنا فقرة تقول بأن الجلسة تستمر قانونية ما دامت الأغلبية المطلقة موجودة. ويتفق النظامان أيضاً في شأن تحديد الرئيس لجدول الأعمال وتوزيعه على الأعضاء قبل 48 ساعة على الأقل لدى النواب ما لم تقتض الضرورة غير ذلك (مقابل 24 ساعة على الأقل عند الأعيان). ويضيف الأعيان فقرة تتحدث عن إحاطة الحكومة علماً بموعد الجلسة وجدول الأعمال. وبعد افتتاح الجلسة، تُتلى أسماء النواب الغائبين بعذر، فالغائبين بدون عذر، فملخص محضر الجلسة السابقة إلا إذا قرر المجلس عدم تلاوته. ويُصدق ملخص المحضر، وإذا وقع خلاف عليه، ينظر المكتب الدائم في مجلس النواب فيه (مقابل مكتب المجلس عند الأعيان). وتبين أحكام النظام الداخلي

لمجلس النواب بأن هناك أربع حالات يتم فيها تصديق ملخص محضر الجلسة في نهاية الجلسة نفسها مثل الجلسة الأخيرة من الدورة العادية أو الاستثنائية أو جلسة الثقة بالوزارة أو الوزراء أو عند انتهاء البحث في مشروع قانون أو قانون مؤقت. وإذا حالت ظروف دون ذلك، يتولى المكتب الدائم التصديق عليه.

ويتفق مجلسا النواب والأعيان على تحرير محضر تفصيلي لكل جلسة يُدون فيه أسماء الغائبين وجميع إجراءات الجلسة وما دار فيها من أبحاث ومناقشات وما صدر عنها من قرارات. كما يتفقان على تدوين ملخص لهذه المحاضر في سجل (أو دفتر حسب الأعيان) خاص، ويوقع على المحاضر رئيس الجلسة والأمين العام. ويُنشر المحضر التفصيلي في ملحق الجريدة الرسمية وعلى الموقع الإلكتروني للمجلس المعني. وتتضمن هذه المادة فقرات إضافية عند النواب تشير إلى وجوب أن يتضمن المحضر أسماء الأعضاء الحاضرين ورأي كل منهم عند الاقتراع بالمناداة بالاسم، وإلى أن المحضر التفصيلي يُطبع ويوزع على النواب.

ويتفق النواب والأعيان أيضاً على أن أوراق مجلس كل منهما وبياناته سرية لا يجوز نشر أي شيء منها إلا بعد إدراجها على جدول الأعمال أو تحويلها إلى الحكومة، كما يتفقان على صلاحية رئيس المجلس باتخاذ ما يراه مناسباً من إجراءات بحق أية وسيلة إعلامية، حسب نظام مجلس النواب، إذا عمدت إلى تحريف ما قيل في الجلسة أو تشويهه، وعند حدوث أي تشويه أو تحريف لما قيل في الجلسات والمحاضر أو عدم الدقة في النقل حسب نظام مجلس الأعيان، دون أن يحدد الأخير الجهة المعنية، أي أنه أبقى الجهة معومة، وهذا ما لم يأخذ به مجلس النواب الذي تضمنت أحكام نظامه الداخلي فقرة إضافية تنص صراحة بأنه على أجهزة الإعلام المختلفة مراعاة الدقة عند تغطية جلسات المجلس العلنية.

هناك فقرتان إضافيتان؛ تنص الأولى على أن لرئيس المجلس اتخاذ ما يراه مناسباً من إجراءات عند حدوث أي تشويه أو تحريف لما قيل في الجلسات والمحاضر أو عدم الدقة في النقل.

ويتفق النظامان أيضاً على أن جلسات مجلس كل منهما علنية، لكنه يجوز أن تكون سرية، وحدداً شروط ذلك، وبيننا من هم المستثنين من الحضور. وما يتصل بتحرير محضر للجلسة إلا إذا قرر المجلس غير ذلك، ومكان حفظ المحضر والجهات المسموح لها بالاطلاع عليه. وأضاف نظام الأعيان فقرة تنص على أن للحكومة أن تصطحب مستشاريها وكبار موظفيها لحضور الجلسة السرية بموافقة رئيس المجلس.

كما يتفق النظامان على أنه إذا رُفعت الجلسة قبل الانتهاء من موضوع المناقشة، فللرئيس إعلان الجلسة مفتوحة، وأن الجلسات التالية لمناقشة الموضوع نفسه تعتبر استمراراً لتلك الجلسة. ويتضمن نظام النواب مادة إضافية أيضاً تشير في فقرتها الأولى إلى تخصيص جلسة للأسئلة والاستجابات والاقتراحات برغبة بعد كل جلستي عمل على الأكثر ما لم يقرر الرئيس غير ذلك. وتشير الفقرة الثانية إلى أن رئيس المجلس يخصص وقتاً لكل نائب يرغب في الكلام في بند ما يستجد من أعمال بعد قيد اسمه لدى المكتب الدائم.

نظام الكلام

لا يجوز للنائب أو العين أن يتكلم إلا بعد أن يطلب الكلام ويأذن له الرئيس، وإلا فللرئيس أن يمنعه من الكلام، ويأمر بعدم إثبات أقواله في محضر الجلسة. ويضيف النظام الداخلي للنواب مادة تتناول قيد طلبات الإذن بالكلام بترتيب تقديمها أو تسجيلها عبر اللوحة الإلكترونية، وتشير في الوقت نفسه إلى عدم جواز

طلب الكلام في موضوع محال على إحدى الجان قبل عرضه على جدول أعمال الجلسة. وتتفق المادتان التاليتان من هذا الفصل لدى النواب والأعيان على أن الرئيس يأذن بالكلام لطالبيه حسب ترتيب الأسبقية، وأنه يجوز لطالب الكلام أن يتنازل عن دوره لغيره. كما تتفقان على أنه ليس للرئيس أن يرفض الإذن بالكلام لغير سبب مشروع وعند الخلاف يؤخذ رأي المجلس.

يُعطى النائب الإذن بترتيب الأسبقية في الطلب الأول فالأول، إلا إذا كان الغرض من الكلام تأييد الاقتراحات المطروحة للبحث أو تعديلها أو المعارضة فيها، فعندئذ يُعطى الإذن بالتداول لأول طالب من مؤيدي الاقتراح فالأول طالب من مقترحي تعديله ثم لأول المعارضين فيه، ويتكرر ذلك بصرف النظر عن ترتيب الطلبات، على أن الوزارة ومندوبو الحكومة والمقررون ورؤساء اللجان غير مقيدين بهذا الترتيب فلهم الحق في أن تسمع اقوالهم أثناء المناقشة كلما طلبوا ذلك. وفي المقابل، فإنه لا يجوز للعين أن يتكلم أكثر من ثلاث مرات في مسألة واحدة، ولا يسري هذا على الوزراء وصاحب الاقتراح ورئيس اللجنة ومقررها. كما لا يجوز للعين أن يتكلم أكثر من مرة واحدة في المواضيع المتعلقة بالموازنة أو المناقشة العامة. ويؤكد نظام الأعيان أيضاً بأن للوزراء وكذلك لمن يستعينون بهم من كبار موظفي وزاراتهم بموافقة الرئيس حضور جلسات المجلس، ويسمح للوزراء الكلام كلما طلبوا ذلك، ولهم أن يطلبوا من الرئيس السماح بذلك لأي من موظفي وزاراتهم. كما أن لرئيس مجلس الأعيان أن يحتم على الوزراء المختصين بمواضيع جدول الأعمال حضور الجلسات.

ويتفق النظامان على حالات سبع يؤذن فيها دائماً بالكلام، وهي: نقاط النظام، وطلبات تأجيل النقاش، وتصحيح واقعة مدعى بها، والرد على قول يمس طالب الكلام، وسحب الاقتراح، وإحالة الموضوع إلى لجنة، وإقبال باب النقاش. وعند طلب الكلام في أحد المواضيع المارة، يوقف الرئيس النقاش بعد أن ينهي المتكلم كلامه، ويبت في الطلب فوراً، ويجوز استئناف قرار الرئيس للمجلس وفي هذه

الحالة يطرح الرئيس الاستئناف للتصويت. ويقدم النظامان تعريفاً واحداً لكل من نقاط النظام، وطلب تأجيل النقاش، وتصحيح الواقعة المدعى بها. وتتفق أحكام النظامين في شأن حق العضو الذي ورد في الكلام ما يمس بكرامته أو يسيء إليه بالرد، وله طلب الاعتذار من المتكلم أو إحالة الموضوع إلى التحقيق.

وتتفق أحكام النظامين على عدم جواز إقفال باب النقاش إلا في حالات معينة، كما تتفقان على الإجراءات الواجب اتباعها إذا ما تم التثنية على اقتراح إقفال باب النقاش. غير أن للرئيس إقفال باب النقاش إذا رأى أن الموضوع قد استوفى بحثه، في حين أنه لا يجوز قفل باب النقاش في المواضيع المتعلقة بالدستور، والثقة (لا تنطبق على الأعيان) والموازنة العامة، والمناقشة العامة إلا بعد ان يتحدث جميع طالبي الكلام.

وتتمثل مواد إضافية لدى النواب والأعيان فيما يخص تحديد المكان الذي يتحدث منه العضو ومقرر اللجنة، وفيما يتعلق أيضاً بعدم جواز توجيه الكلام إلا للرئيس أو إلى المجلس. والأمر نفسه ينطبق على عدم جواز الحديث أكثر من مرة في مواضيع الثقة (لا تنطبق على الأعيان) أو المناقشة العامة أو الموازنة العامة، لكن النواب يضيفون لذلك فقرة تنص على عدم جواز الحديث أكثر من مرتين في أي مسائل أخرى، ويحددون الفئات التي لا يسري عليها ذلك.

مواد أخرى تتمثل إلى حد بعيد لدى النواب والأعيان تخص حق الرئيس بموافقة المجلس تحديد الوقت الذي يراه مناسباً لكل عضو أو كتلة أو ائتلاف نيابي (الكتلة والائتلاف النيابي لا ينطبق على الأعيان) عند الحديث في أمر بما في ذلك السؤال والاستجواب والمناقشة العامة ومناقشة الثقة والموازنة (الثقة لا تنطبق على الأعيان، والاستجواب لم يذكر لديهم). وكذلك الأمر فيما يخص عدم جواز استعمال عبارات غير لائقة (النواب أضافوا إليها عبارة «ألفاظاً نابية») أو فيها

مساس بكرامة المجلس أو رئيسته أو بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو مساس بالنظام أو الاداب العامة، وعدم جواز مطلقاً أن يأتي العضو أمراً مخللاً بالنظام. ولرئيس كل من مجلسي النواب والأعيان حق منع المتكلم من متابعة كلامه دون قرار من المجلس في سبع حالات، منها «إذا تعرض للملك بما لا يليق أو تناول مسؤوليته في غير ما نص عليه الدستور»، وإذا تقوه بعبارات نابية بحق أحد الأعضاء أو إحدى اللجان (وأضاف النواب لهذه الفقرة «أو الكتل النيابية أو الائتلافات النيابية أو الحكومة أو أحد وزرائها»)، وغيرها. غير أنه لا يجوز في غير الحالات السبع المشار إليها منع المتكلم من الكلام إلا بقرار من المجلس.

ويتفق النظامان على وجوب تقيد العضو المتكلم بموضوع النقاش وعدم الخروج عنه أو تكرار أقواله أو أقوال غيره (ويضيف النواب عبارة «وآداب النقاش»)، وعلى أن للرئيس وحده أن يلفت نظر المتكلم إلى ذلك، أو إلى أن رأيه قد اتضح بشكل كاف وأنه لا مجال للاسترسال بالكلام. كما أنه لا يجوز لغير الرئيس مقاطعة المتكلم أو إبداء ملاحظات على كلامه. وإذا لفت الرئيس نظر العضو أثناء كلامه في جلسة واحدة واستمر على ما أوجب لفت نظره (أو مرتين في جلسة واحدة عند النواب)، فللمجلس بناء على طلب الرئيس منعه من الكلام في الموضوع نفسه، ويصدر القرار دون مناقشة. ويضيف «الأعيان» لهذه الفقرة عبارة «ومتى تقرر منعه من الكلام لا يثبت شيء مما قاله في المحضر». ويضيف «النواب» فقرة لما سبق؛ تقول «لرئيس حرمان العضو من استخدام نقاط نظام إذا طلب العضو نقطة نظام مرتين ولم تكن كذلك».

ويتفق النواب والأعيان على فقرة تنص على إخراج العضو من المجلس بناء على طلب الرئيس، إذا تقرر منعه من الكلام ولم يمتنع، أو عاد للإخلال بالنظام. ويترتب على قرار الإخراج حرمان هذا العضو من الاشتراك في أعمال المجلس بقية الجلسة وعدم إثبات شيء مما قاله في المحضر واعتباره غائباً عن الجلسة. كما

يتفق الطرفان على أنه إذا صدر قرار من المجلس بحرمان العضو من حضور بقية الجلسة ولم ينفذه طوعاً، فللرئيس أن يوقف الجلسة ويتخذ من الإجراءات ما يلزم لتنفيذ القرار وفي هذه الحالة يمتد الحرمان تلقائياً إلى الجلسات الثلاث التالية في مجلس النواب أو لمدة أسبوعين في مجلس الأعيان.

ويضيف نظام النواب مادة تنص على أنه يترتب على قرار الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس إعلان ملخص قرار المجلس في مركز الدائرة الانتخابية التي يمثلها العضو أو على النحو الذي يراه، وقطع مخصصاته عن مدة الحرمان. وفي المقابل يضيف نظام الأعيان مادة تنص على أنه إذا اختل النظام ولم يتمكن الرئيس من إعادته، يعلن عزمه وقف الجلسة، فإذا لم يعد النظام أوقفها مدة لا تزيد على ساعة، فإذا استمر الإخلال بالنظام بعد إعادة الجلسة أجلها إلى وقت آخر يحدده. ويتفق الطرفان على أن للعضو الذي حُرِم من الاشتراك في أعمال المجلس أن يطلب وقف القرار ابتداء من اليوم التالي لحرمانه وذلك بإعلان أسفه واعتذاره خطياً عن عدم احترام قرار المجلس، ويتلى ذلك في أول جلسة تالية.

وتشترط أحكام النظامين الداخليين بأن على كل عضو حضور الاجتماعات المقررة في مواعيدها المحددة، وأنه إذا اضطر العضو للمغادرة نهائياً من المجلس، وجب عليه الاستئذان (خطياً حسب النواب) من الرئيس. وتتضمن هذه المادة لدى «النواب» فقرات إضافية تشير إلى أن العضو الذي يخالف هذه الأحكام يعتبر متغيباً عن الجلسة دون عذر، وأن كل عضو يتغيب دون عذر عن جلسات المجلس أو اجتماعات اللجان ثلاث مرات متتالية أو عشر مرات متفرقة خلال الدورة العادية، يُحرم من المشاركة في الوفود الرسمية خلال تلك الدورة والدورة التي تليها.

وينفرد نظام النواب هنا بمادتين تشير الأولى إلى أن الرئيس يعلن بموافقة المجلس قبل انتهاء كل جلسة موعد انعقاد الجلسة التالية ويعرض جدول أعمالها

على لوحة المجلس ويبلغ الأعضاء بها قبل انعقادها. وأنه إذا ما طرأ ما يستدعي عقد الجلسة قبل الموعد المحدد لها، فللرئيس أن يدعو الأعضاء إلى الجلسة التي يحددها. على أنه يجوز تأجيل الجلسة التالية إلى يوم غير محدد، ويفوض المجلس، الرئيس، بتحديد موعد تلك الجلسة. كما أنه يجوز للمجلس بناء على طلب العضو أو الحكومة وبعد بيان الأسباب أن يقرر استعجال النظر في أمر معروض عليه.

الأسئلة البرلمانية

السؤال هو بحسب النظام الداخلي لكل من مجلسي النواب والأعيان، استفهام العضو من رئيس الوزراء أو الوزراء عن أمر يجهله في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور. ويحدد النظامان شروطاً متشابهة يتعين توفرها في السؤال. وفيما لا يجوز أن يوقع السؤال أكثر من عين واحد، فإن النظام الداخلي لمجلس النواب ينفرد بالنص على عدم جواز توجيه السؤال إلا لوزير واحد.

ويتضمن فصل الأسئلة في النظام الداخلي آلية إبلاغ السؤال إلى الوزير المختص، خلال سبعة أيام من تاريخ تقديمه عند النواب، و«إذا توافرت فيه شروطه» عند الأعيان. ويشترط النواب أن يجيب الوزير خطياً عن السؤال خلال مدة لا تتجاوز 14 يوماً، بينما ينبغي أن لا تتجاوز المدة ثمانية أيام عند «الأعيان». كما يتولى رئيس المجلس إبلاغ الجواب إلى مقدم السؤال، ويُدرج السؤال والجواب على جدول أعمال المجلس في حالة الأعيان، وجدول أعمال أول جلسة مخصصة للأسئلة في حالة النواب. وللعين الذي قدّم السؤال دون غيره أن يستوضح الوزير أو يرد عليه مرة واحدة. ويتعين في حالة النواب، إبلاغ الجواب خلال 14 يوماً من تاريخ وروده، وإذا لم يكتف النائب بالإجابة المرسلة، يطلب خطياً إدراج السؤال والجواب على جدول الأعمال، وعندئذ يعطى النائب حق الكلام.

وفي حالتى النواب والأعيان، يُعطى الوزير حق الرد، فإذا اكتفى النائب أو العين بالرد يغلّق بحث الموضوع، وإلا كان من حق العين تحويل السؤال إلى استجواب، وكذلك النائب، لكن بعد أن يُعطى حق الكلام مرة ثانية. وبشكل عام لا يسمح لأي عضو في أي من المجلسين بالكلام حول السؤال إلا إذا كان الأمر يمس شخصه. كما لا تسري الشروط الخاصة بالأسئلة البرلمانية على الأسئلة التي توجه للوزراء أثناء النظر في الموازنة العامة أو مشاريع القوانين. وعلاوة على أنه يجوز تحويل السؤال إلى استجواب لكن ليس في الجلسة نفسها، فإن هذا يشمل الحق في تحويل السؤال إلى استجواب إذا لم تُجب الحكومة خلال شهر من ورود السؤال إليها. وهناك مادة إضافية تخص النواب تنص على أنه لا تدرج الأسئلة المقدمة في دورة سابقة على جدول أعمال الدورة اللاحقة إلا إذا صرح مقدموها بتمسكهم بها بكتاب خطي يقدمونه لرئيس المجلس. ولا تدرج الأسئلة على جدول الأعمال مرة ثانية إذا تغيّب مقدمها عن حضور الجلسة التي أدرجت عليها دون عذر.

الاستجابات

يعرف النظام الداخلي لكل من مجلسي النواب والأعيان الاستجواب على أنه محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف له في شأن من الشؤون العامة. ويشترط النظام الداخلي تقديم الاستجواب خطياً إلى الرئيس مبيناً فيه الموضوعات والوقائع التي يتناولها الاستجواب. ويضيف النواب إلى المادة السابقة المشتركة في النظامين، بأن على الرئيس تبليغ الوزير المختص بالاستجواب، وبأنه يُشترط في الاستجواب ما يُشترط في السؤال. ويتعين على الوزير أن يجيب خطياً على الاستجواب خلال مدة لا تتجاوز 21 يوماً عند النواب، وخلال مدة أقصاها أسبوعان عند الأعيان. إلا إذا رأى الرئيس أن الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة. وللوزير أن

يطلب من رئيس المجلس تمديد المدة، ولكتب المجلس عند الأعيان تمديد المدة، والذي يراه مناسباً، بينما اشترطت المادة عند النواب أن لا يتجاوز التمديد 30 يوماً.

وتتناول مواد أخرى متشابهة، موضوع إدراج الاستجواب والجواب على جدول أعمال المجلس، وآلية بحث الاستجواب. وتتص مادة إضافية لدى النواب على أن للمستجوب إذا لم يقتنع برد الوزير، أن يبين أسباب عدم اقتناعه، وله ولغيره من النواب طرح الثقة بالوزارة أو الوزير، ويتطلب سحب الثقة موافقة الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس. ولكل نائب أو عين الحق في الطلب من الحكومة الاطلاع على أوراق أو بيانات تتعلق بالاستجواب. وعند انتهاء مناقشة الاستجواب، يُبلغ رئيس مجلس الأعيان نتيجتها خطياً إلى رئيس الوزراء ورئيس مجلس النواب. وتُدرج الاستجابات المقدمة في دورة سابقة عند النواب على جدول أعمال الدورة اللاحقة إلا إذا صرح مقدموها عدم تمسكهم بها بكتاب خطي يقدمونه إلى رئيس المجلس.

المناقشة العامة

هي تبادل الرأي والمشورة بين المجلس والحكومة بحسب تعريف النظام الداخلي لكل من النواب والأعيان لها، وتحدد مواد هذا الفصل شروط طلب النواب أو الحكومة للمناقشة العامة وآلية تقديمه وتحديد موعد الجلسة المخصصة لذلك، وفيما يحدد النواب أن طلب المناقشة العامة يحتاج لعشرة أعضاء أو أكثر، فإن الأعيان يكتفون بخمسة أعضاء. ويوكل النظام الداخلي للأعيان لرئيس مجلسهم إبلاغ نتيجة المناقشة العامة لرئيس الوزراء. بينما يعطي النظام الداخلي للنواب لطالبي المناقشة العامة وغيرهم طرح الثقة بالوزارة أو الوزراء بعد انتهاء المناقشة العامة.

الاقتراحات برغبة

يخصص النظام الداخلي لكل من مجلسي النواب والأعيان فصلاً من أربع مواد لموضوع الاقتراحات برغبة ذات الصلة بدعوة الحكومة للقيام بأي عمل ذي أهمية يدخل في اختصاصها. وتتناول هذه المواد تعريف الاقتراح برغبة وآلية تقديمه إلى رئيس المجلس ثم إحالته إلى اللجنة المختصة لإصدار توصيتها بشأنه، ثم إبلاغ رئيس الوزراء بالاقتراح إذا ما وافق عليه المجلس، ورد الأخير عليه خلال المدة المحددة.

الحصانة البرلمانية

يخصص النظام الداخلي لكل من النواب والأعيان فصلاً لموضوع الحصانة البرلمانية من ثماني مواد، حيث يحدد في أولى هذه المواد عدم جواز ملاحقة العضو جزائياً أو اتخاذ إجراءات جزائية أو إدارية بحقه أو إلقاء القبض عليه أو توقيفه إلا بإذن المجلس، باستثناء حالة الجرم الجنائي المشهود، وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فوراً. وتبين المواد اللاحقة الإجراءات الخاصة برفع الحصانة وشروطها. وتتشابه نصوص هذه المواد فيما عدا المادة التي تبين عند الأعيان أنه «إذا أوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون فيها المجلس منعقداً، فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس عند اجتماعه الإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم، وللمجلس أن يقرر بالأكثرية المطلقة استمرار الإجراءات أو إيقافها فوراً»، بينما لا يضع النواب شرطاً مماثلاً ما يعني أنه يكتفي بالأكثرية البسيطة، أي أكثرية الحاضرين وليس أكثرية أعضاء المجلس كما هي الحال عند الأعيان.

العرائض والشكاوى

يتناول هذا الفصل حق كل أردني في رفع عريضة لمجلس النواب أو الأعيان فيما له صلة بالشؤون العامة أو رفع شكوى فيما ينوبه من أمور شخصية. وتبين أحكام هذا الفصل وجوب توقيع العريضة أو الشكاوى والمعلومات التي يتعين تقديمها، وحق الرئيس في حفظ العرائض والشكاوى التي لا تتوفر فيها الشروط المطلوبة، كما تبين آلية قيد العرائض والشكاوى في السجلات، والجهات الاعتبارية (العرش ومجلس الأمة والقضاء)، ويضيف إليها الأعيان «الأشخاص والهيئات العامة»، التي ينبغي عدم المساس بها، وعدم جواز احتواء المذكرة أو الشكاوى على ألفاظ نابية أو عبارات غير لائقة. ويبين هذا الفصل أن الرئيس يحيل العرائض والشكاوى على المكتب التنفيذي لدى النواب، ومكتب المجلس لدى الأعيان.

المذكرات النيابية

ينفرد النظام الداخلي لمجلس النواب بوجود فصل من ثلاث مواد لا مثيل له عند الأعيان حول المذكرات النيابية، يعرف في الأولى المذكرات على أنها استيضاح الأعضاء عن قضايا عامة أو أمور تتعلق بالشؤون العامة. وتبين المادة الثانية شروط المذكرة من حيث وجوب أن تنصب على واقعة محددة بعينها، والجهات التي يجوز لها تقديم المذكرات الخطية للرئيس وهي 20 عضواً أو اللجان المختصة أو الكتل والائتلافات النيابية، وآلية إدراج المذكرات على جدول الأعمال أو إحالتها إلى اللجنة المختصة أو الحكومة حسب مقتضى الحال، وواجبات اللجنة أو الحكومة في الرد على المذكرة خلال 14 يوماً، وتبليغ الرئيس للأعضاء بالإجراءات التي اتخذتها الحكومة بشأنها، وإعلان الرئيس في نهاية كل دورة لوسائل الإعلام أسماء الوزراء الذين لم يجيبوا على الأسئلة والاستجابات والعدد الذي لم تتم الإجابة عنه. هذا ويجوز للعضو أيضاً تقديم مذكرة فيما ينوبه من أمور عامة.

الإجازات والغياب

يقدم النائب أو العين طلب الإجازة إلى الرئيس قبل المباشرة بها، وللرئيس الموافقة على الإجازة إذا كانت مدتها أسبوعين أو أقل عند النواب، ولا تزيد على شهر عند الأعيان، ويتعين إعلام المجلس في الحالتين. أما إذا تجاوزت الإجازة أسبوعين عند النواب، وشهراً واحداً عند الأعيان، فيتعين على الرئيس عرض الأمر على المجلس. وبخصوص حضور جلسات المجلس، فلا يجوز للنائب أن يتغيب عن إحداها أو عن اجتماعات اللجان إذا لم يُخطر الرئيس بذلك مع بيان الأسباب. كما لا يجوز أن يتغيب العين عن إحدى جلسات المجلس إذا لم يخطر الرئيس بذلك أو يخطر رئيس اللجنة في حالة التغيب عن إحدى جلسات اللجان مع بيان الأسباب. وفيما لا يجوز أن يتغيب العين عن أكثر من جلسة للمجلس دون موافقة الرئيس، فإن العين إذا ما تغيب أكثر من ثلاث جلسات للجان بدون عذر تقبله اللجنة، يعتبر مستقياً حكماً من عضوية اللجنة. وإذا لم يعقد مجلس النواب إحدى جلساته بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني، يضع أمين عام المجلس جدولاً بأسماء النواب المتغيبين بدون عذر، ويُدْرَج ذلك في محضر الجلسة التالية.

المحافظة على النظام والأمن في المجلس

يخصص كل من مجلسي النواب والأعيان فصلاً في نظامه الداخلي لموضوع المحافظة على النظام والأمن داخل المجلس وفي حرمة، وتتشابه مضامين المواد ذات الصلة لدى المجلسين مع بعض الاختلافات الشكلية في الصياغة. غير أن النظام الداخلي لمجلس النواب يتضمن أحكاماً إضافية، تتمثل أولاً بفقرة نصها: «مع مراعاة أحكام المادة (90) من الدستور، يحق للمجلس تجميد عضوية كل من يسيء بالقول أو الفعل أو بحمل السلاح تحت القبة أو في أروقة المجلس بالمدة التي يراها مناسبة، وبالنظر إلى جسامة كل فعل على حدة بعد الاستئناس برأي اللجنة

القانونية.» أما الفقرة الثانية فتشير إلى تولى الأمانة العامة تنظيم الدخول إلى الشرفات من خلال باجات تعدها لهذه الغاية.

الاستقالة من عضوية المجلس

يوجد اختلافات بين نصوص أحكام فصل «الاستقالة» في النظام الداخلي لمجلس النواب، وفصل «الاستقالة والفصل وسقوط العضوية» لدى الأعيان بسبب اختلاف طبيعة العضوية ما بين الانتخاب والتعيين. ففي كلتا الحالتين، على كل نائب أو عين يريد الاستقالة أن يقدمها خطياً إلى الرئيس، لكن يتعين على رئيس مجلس النواب أن يقدمها إلى المجلس في أول جلسة تالية ليقرر قبولها أو رفضها، بينما يتولى رئيس مجلس الأعيان رفعها إلى الملك. وتقتصر الأحكام الأخرى عند النواب على شروط عودة النائب عن الاستقالة، وعلى إبلاغ الهيئة المستقلة للانتخاب بشغور أي مقعد نيابي لأي سبب كان. أما الأحكام الأخرى عند الأعيان، فتتعلق بحالات عدم الأهلية، وبدوام عضوية العين الذي يحل محل العضو الذي شغل محله إلى نهاية مدة سلفه.

الشعب البرلمانية

تتباين الأحكام الخاصة بالشعب البرلمانية لكل من جناحي مجلس الأمة؛ فمجلس الأعيان ينتخب عدداً من أعضائه لتمثيله في الشعبة البرلمانية الوطنية في كل من الاتحاد البرلماني العربي والاتحاد البرلماني الدولي. كما أن للمجلس تشكيل لجان أخوة وصداقة مع برلمانات الدول الشقيقة والصديقة. أما مجلس النواب فإن المادة (175) من نظامه الداخلي تعتبر أن المجلس شعبة برلمانية لغايات الاتحاد البرلماني العربي والاتحاد البرلماني الدولي وغيرهما، وتحدد أن رئيس المجلس هو

من يرأس الشعبة البرلمانية. وتتناول المادة التالية تشكيل اللجنة التنفيذية للشعبة من المكتب الدائم ورؤساء اللجان الدائمة، وما يتصل برئاسة اجتماعاتها وانتخاب مقررها ومهامها.

أحكام عامة

توجد مجموعة من الأحكام العامة المشتركة لدى النواب والأعيان، ومجموعة أخرى ينفرد بها النواب. المجموعة الأولى تنص على العمل بالنظام الداخلي لمجلس الأعيان عند عقد جلسة مشتركة لمجلس الأمة، كما تبين شروط تعديل النظام الداخلي لكلا المجلسين، وهي شروط متماثلة ولا تختلف سوى في اشتراط الأعيان موافقة الأكثرية المطلقة (النصف + 1 من أعضاء المجلس) لقبول التعديل. أما المجموعة الثانية فهي تشير إلى أن حقوق النيابة للمنتخب تبدأ منذ إعلان نتيجة الانتخاب، وتتناول موضوع بطلان نيابة النائب بقرار من المحكمة، وتشكيل الأمانة العامة لمجلس النواب وفقاً لنظام مالي وإداري خاص، والنص على اعتبار مدونة السلوك النيابية جزءاً من النظام الداخلي، وعلى قواعد الأسبقية للنواب في المناسبات الداخلية والمشاركات الخارجية.

التوصيات

(1)

التوصيات الخاصة بالنظام الداخلي لمجلس النواب

1. تعديل الفقرة (3/ب) التي تمنع على مَنْ تولى، بحسب الأقدمية في النيابة، رئاسة الجلسة الافتتاحية لمجلس النواب بعد افتتاح الدورة العادية لمجلس الأمة، الترشح لمواقع المكتب الدائم في تلك الدورة، بحيث يتم الاستعاضة عن عبارة «في تلك الدورة» بعبارة «في تلك الجلسة»، لأن العبارة المستخدمة ستمنع ذلك النائب من الترشح حتى لو شغل أحد مقاعد المكتب الدائم.
2. بالنظر للتعديل الدستوري الذي أقر في شهر أيار 2016، بخصوص رفع مدة رئيس مجلس النواب إلى سنتين، يتعين تعديل عدد من أحكام النظام الداخلي للمجلس لتتفق مع أحكام الدستور، لا سيما الفقرة (3/أ) التي تعالج انتخاب رئيس في بداية كل دورة عادية، بينما لا يعد هذا مطلوباً في منتصف مدة ولاية الرئيس. والفقرة (7/هـ) التي تنص على أنه «إذا اجتمع المجلس في دورة استثنائية، وكان أحد مراكز المكتب أو جميعها شاغرة، فينتخب المجلس من يشغل تلك المراكز، وتمتد وظيفة المنتخب في هذه الحالة إلى يوم افتتاح الدورة العادية التالية.»، حيث يتعين إضافة فقرة مفادها «إلا إذا كان المنصب الشاغر يخص الرئيس»، وكذلك الفقرة (13/ب) التي تربط عملية الاقتراع لانتخاب المكتب الدائم بالشروع أولاً بانتخاب الرئيس، ما يتطلب التمييز بين الدورة التي يتعين فيها انتخاب الرئيس من تلك التي يقتصر الانتخاب فيها على بقية أعضاء المكتب الدائم.

3. تعديل الفقرة (8/ج) التي تحدد أن رئيس مجلس النواب هو من يتولى وضع جدول أعمال كل جلسة من جلسات المجلس، بإضافة عبارة «على أن يراعي الأولويات التشريعية التي يضعها المكتب التنفيذي لكل دورة من الدورات العادية»، وذلك لضمان عدم تفرد الرئيس أو المكتب الدائم بوضع جدول الأعمال بهذا الخصوص، وهو ما نتج عنه تجاهل إقرار العديد من القوانين المهمة، وفي مقدمتها مجموعة من القوانين المؤقتة، مثل القانون المعدل لقانون العمل لسنة 2010، وقانون حماية أسرار ووثائق الدولة لسنة 1971، وغيرها. وارتباطاً بذلك يتعين أيضاً، إضافة فقرة للمادة (10) الخاصة بمهام وصلاحيات المكتب التنفيذي، تنص على أنه «يحدد المكتب التنفيذي في بداية كل دورة عادية الأولويات التشريعية للمجلس فيما يخص مشاريع القوانين والقوانين المؤقتة المحالة إلى اللجان الدائمة».

4. يلاحظ أن اللجان الدائمة في مجلسي الأعيان والنواب، لا تشمل على لجنة حيوية في منتهى الأهمية، هي لجنة الأمن والدفاع، رغم أن هذا اللجنة موجودة في كل برلمانات العالم. ولئن كان يمكن التفاوض عن هذه اللجنة في الماضي، إلا أنه لم يعد كذلك الآن، لا سيما في ظل التوجه لتفعيل وزارة الدفاع بعد أن كفلت التعديلات الدستورية عام 2014 للملك أن يتولى منفرداً تعيين كل من قائد الجيش ومدير المخابرات العامة وإقالتهم وقبول استقالتهما، هذا فضلاً عن الظروف العصيبة التي تمر بها المنطقة، وتنامي المخاطر والتهديدات الإرهابية.

5. شطب الفقرة (56/د) التي نصها «متابعة شؤون المنفيين والمبعدين الفلسطينيين إلى الأردن» من ضمن مهام لجنة فلسطين الدائمة، لأن هذه من قضايا الماضي التي تعود إلى مرحلة ما قبل توقيع اتفاقية وادي عربة، وحتى إلى ما قبل فك الارتباط القانوني والإداري مع الضفة الفلسطينية المحتلة، ولهذا فإن استمرار وجود هذه الفقرة يشكل نوعاً من القبول الضمني بإمكانية إقدام إسرائيل على إجراءات كهذه. وفي شتى الأحوال، فإن شطب هذه الفقرة لا يشكل قيداً على تناول لجنة فلسطين لأي من المسائل ذات العلاقة بالوضع في الأراضي الفلسطينية المحتلة أو بالعلاقة مع إسرائيل كسلطة احتلال.

6. تعديل الفصل الخامس المتعلق بالكتل النيابية والائتلافات، بحيث يتم تشكيل اللجان الدائمة بشكل مُلزم وفق مبدأ التمثيل النسبي للكتل النيابية والمستقلين. وارتباطاً بذلك تعديل الفقرة (61/أ) من فصل اللجان الدائمة، والتي تنص على أنه يتم التوافق على تشكيلها وفقاً لما يقرره المكتب التنفيذي على أساس التمثيل النسبي للكتل، فهذه العبارة تلغي في الممارسة العملية التمثيل النسبي، حتى وإن كانت قرارات المكتب التنفيذي متوازنة، لأن المهم في التمثيل النسبي أن يكرس حق الكتلة في التمثيل وليس مجرد توزيع عضوية اللجنة بين مجموعة من الترشيحات. كما يستلزم الأمر إلغاء الفقرة (61/ب) التي تنص في حالة عدم التوافق على تشكيل اللجان خلال أسبوعين، على الذهاب إلى الانتخاب بالاقتراع السري.

7. تعديل المادة (88) ضمن فصل «التصويت في المجلس» تجسيداً للشفافية وتفعيلاً للتصويت الإلكتروني، وذلك بإضافة فقرتين جديدتين (د، هـ)، يكون نصهما على النحو التالي:

د- تتولى الأمانة العامة إعداد سجل لكل جلسة من جلسات مجلس النواب مبيناً فيه ما يلي:

(1) أسماء النواب الحاضرين.

(2) أسماء النواب الذين تغيبوا بعذر أو بدون عذر.

(3) نتائج التصويت مقروناً بأسماء النواب.

هـ - ينشر السجل المشار إليه في الفقرة (د) من هذه المادة على الموقع الإلكتروني للمجلس ليكون متاحاً للاطلاع عليه لوسائل الإعلام والمهتمين.

8. إضافة مادة جديدة للنظام الداخلي ضمن فصل «الأسئلة» تنص على الآتي: «تخصص في بداية كل جلسة عامة للمجلس نصف ساعة لأسئلة شفوية تطرحها

الكتل النيابية وأجوبة الحكومة عنها، وتحدد المدة الزمنية للأسئلة نسبياً بحسب عدد أعضاء الكتل».

9. إضافة مادة جديدة للنظام الداخلي ضمن فصل «الأحكام العامة»، لإنشاء وحدات دعم استشارية في المجلس بحيث تنص المادة على الآتي:

أ. ينشئ المجلس في إطار الأمانة العامة وحدات دعم استشارية على مستوى خبراء وباحثين متخصصين لمساعدة النواب في ممارسة دورهم التشريعي والرقابي.

ب. يناط بوحدات الدعم الاستشارية المهام التالية:

- إبداء الرأي الفني في ما يعرض عليها من تشريعات.
- تقدم المشورة في مجال اختصاصها للجان المجلس والكتل النيابية.
- إعداد قاعدة بيانات محدثة لتلبية احتياجات اللجان والكتل والأعضاء.
- إعداد برامج موجهة لتطوير قدرات النواب والرد على استفساراتهم في مجال اختصاصها.
- ج. إلى جانب وحدات الدعم الاستشارية التالية، للمجلس إنشاء أية وحدات أخرى بما يلبي احتياجات النواب وأولوياتهم. أما الوحدات المقترحة، فهي:
 - وحدة دعم قانونية.
 - وحدة دعم مالية واقتصادية.
 - وحدة دعم غذاء وبيئة.

- وحدة دعم مياه وزراعة.
- وحدة دعم طاقة وثروة معدنية.
- وحدة دعم حقوق إنسان ومجتمع مدني.

(2)

التوصيات الخاصة بالنظام الداخلي لمجلس الأعيان

1. تعديل المادة (34) الواردة في فصل «اللجان الدائمة» بشطب عبارة «جلسات اللجان سرية»، فهذا التعبير يتنافى مع مبدأ الشفافية. وهناك فقرة ضمن مواد هذا الفصل تراعي الخصوصية في اجتماعات اللجان، وهذا كافٍ، حيث تنص الفقرة (38/أ) على أنه «يقتصر حضور اللجان على أعضاء المجلس وأمانة سر كل لجنة والخبراء الذين تستدعيهم».
2. إضافة لجنة جديدة إلى اللجان الدائمة بمسمى لجنة الأمن والدفاع، لا سيما في ظل التوجه لتفعيل وزارة الدفاع بعد أن كفلت التعديلات الدستورية عام 2014 للملك أن يتولى منفرداً تعيين كل من قائد الجيش ومدير المخابرات العامة، هذا فضلاً عن وجود خبرات في مجال الأمن والدفاع في مجلس الأعيان يتعين الاستفادة منها كإضافة لأجهزة الدولة المعنية بالأمن والدفاع.

قراءة مقارنة
بين مدونتي السلوك لأعضاء
مجلسي النواب والأعيان

