

المؤسسة البرلمانية ودورها في التنمية السياسية

- دراسة حالة : الأردن -

الدكتور محمد الصالحة

رئيس الجمعية الأردنية للعلوم السياسية

رئيس قسم العلوم السياسية

الجامعة الأردنية

أهمية الدراسة:

تكتسب هذه الدراسة وأهميتها من المكانة التي يحتلها البرلمان المنتخب في أي نظام سياسي ديمقراطي وقد شهدت الحقبة التي أعقبت انتهاء الحرب الباردة، وانهيار النظم الشمولية وتزايد انتشار الظاهرة البرلمانية في العديد من دول أوروبا الشرقية ودول العالم الثالث، ومع نشوء هذه النظم البرلمانية الحديثة تزداد الاهتمامات الشعبية بالأدوار المتوقعة من المجالس النيابية كسلطة تضع القوانين، وتمثل المصالح، وتسمح بتوسيع قاعدة المشاركة وتداول السلطة.

وفي إطار هذه الدراسة سوف يتم التركيز على تجربة الأردن الذي أخذ بالتحول الديمقراطي وإحياء الحياة البرلمانية وتفعيل النظم الحزبية ودفع التشريعات التي تحكم عمل المؤسسة البرلمانية والانتخابات ومشاركة المرأة. ومن ثم تحليل دور المؤسسة البرلمانية في تحقيق التنمية السياسية كأحد البرامج التي طرحتها نظم الحكم وتطلعت لها الجماهير كوسيلة للإصلاح والحكم الجيد في هذه الدول.

منهج الدراسة:

تقوم الدراسة على استخدام منهج التحليل العلمي الذي يقوم على تحليل البيانات والمحاضر والمعلومات والوثائق المتعلقة بالمؤسسة البرلمانية في الحالة الأردنية، بهدف الوقوف على مدى إسهام البرلمان / مجلس النواب في عملية التنمية السياسية في الفترة التي أعقبت عام 1989 وحتى عام 2005.

فرضية الدراسة:

تقوم هذه الدراسة على افتراض مؤداه أن البرلمان كمؤسسة تمثيلية هو هيئة منتخبة يمكنها أن تكون أهم وسائل التحديث والتنمية السياسية وتعزيز مبادئ الحكم الجيد كالشفافية والمحاسبة والمشاركة وإذ تتعاون مواقع المؤسسات البرلمانية في النظم السياسية المختلفة من حيث مستوى تأديتها لوظائفها السياسية والرقابية والتشريعية، وأن ما تحاوله هذه الدراسة هو أن تفحص وضعية المؤسسة البرلمانية الأردنية المنتخبة في مجال العملية الديمقراطية والتعبير عن آراء ومصالح القوى السياسية والمجتمعية في الدول الأردنية.

ولأغراض هذه الدراسة، فإن تركيزها سيكون مقصوراً على مجلس النواب في الأردن، باعتبار أن الهيئة التمثيلية المنتخبة والتي يكون في مقدورها أن تؤدي وظيفتها في

الإطار النظري والمفاهيمي للدراسة:

يتناول البحث مسيرة البرلمانية الأردنية والتحديات التي واجهتها على المستوى الداخلي، أو تأثيرات البيئة الإقليمية من القضايا المهمة والمتصلة بماهية الدور الذي يمكن أن يلعبه البرلمان كأداة للتنمية السياسية للإصلاح الديمقراطي.

فالمؤسسة البرلمانية، هي التي تحتل أعلى درجة في التنوع والاحتواء للمصالح المتعارضة وتتميز بالقدرة العالية على التكيف مع التغير إذا ما قورنت بغيرها من المؤسسات كالسلطة التنفيذية، أو السلطة القضائية، والأحزاب، وذلك لأنها قاعدة هذه المؤسسات وقاعدة المجتمع الديمقراطي⁽¹⁾.

ويطرح المنظرون في العلوم السياسية⁽²⁾ أهمية المؤسسة البرلمانية في أحداث التحولات السياسية والديمقراطية والتعددية السياسية، باعتبار أنها كانت تمثل أساس مهد لنشأة الأحزاب السياسية، وتمثل اليوم لدى العديد من دول العالم تعبيراً عن الديمقراطية، ولذا أخذت تحرص على إعادة النظر في بناء البرلمان وسلطاته، والحرص على إجراء انتخابات دورية ونزيهة، وتمكين الرأي العام من متابعة أعمال البرلمان بطرق متعددة، وتقييم أداء أعضائه في الصحافة وعبر مراكز الأبحاث المتخصصة.

وفي هذا السياق من تحديدنا لمفهوم المؤسسة البرلمانية ووظائفها، فإن مفهوم التنمية السياسية⁽³⁾ يعني تحديث مؤسسات صنع القرار، وتوسيع قاعدة المشاركة السياسية وترشيد السلطة، وتباين الوظائف السياسية وعدم تركيزها في يد هيئة واحدة.

والتنمية السياسية من شأنها أن تزيد من كفاءة المؤسسات السياسية (البرلمان والتنظيمات السياسية) لأنها تهيئ لمشاركة شعبية نشطة وبالتالي تتعزز قيم الديمقراطية والمبادئ والمشاركة في نفوس الجماهير، لذا لا توجد تنمية سياسية في ظل مجتمع دكتاتوري أو في ظل حكم تكون عملية اتخاذ القرار فيه ليست مؤسسية وإنما تكون حكراً على فئة محدودة⁽⁴⁾.

وعليه فإن التنمية السياسية تتطلب بالضرورة إقامة مؤسسة برلمانية قوية وقادرة على إحداث هذه التنمية والإسهام في توفير شروطها ومكوناتها، وأن وجود برلمان ضعيف لن يحقق الديمقراطية، والعكس صحيح بأن الديمقراطية والتنمية السياسية تهدف إلى إنشاء برلمان فعال في العملية السياسية وفي ضبط العلاقة بين طبقة الحكام وقاعدة

ومن أجل الإحاطة بهذا الموضوع ارتأينا تقسيم الدراسة على النحو التالي:

الفصل الأول: النظام البرلماني المفهوم والوظائف والمحددات

1. مفهوم النظام البرلماني
2. أركان النظام البرلماني
3. وظائف البرلمان
4. المحددات أمام البرلمان في التنمية السياسي.

الفصل الثاني: دور البرلمان في مجال التنمية السياسية في التجربة الأردنية

- التنمية السياسية وأطرافها
 - العوامل المؤثرة في دور البرلمان في التنمية السياسية
 1. هيمنة السلطة التنفيذية.
 2. نوعية النخبة البرلمانية.
 3. البنية التنظيمية والهيكلية للبرلمان.
 4. إسهامات البرلمان الأردني في التنمية السياسية.
- نتائج الدراسة والتوصيات.

الفصل الأول

النظام البرلماني المفهوم والوظائف والمحددات

أولاً: مفهوم النظام البرلماني:

هو نوع من نظام الحكم الديمقراطي التمثيلي يقوم على أساس أن الشعب ينتخب نواب يمارسون باسمه السلطة من خلال مدة معينة يحددها الدستور.

والنظام البرلماني هو صيغة ديمقراطية تقوم على أساس الفصل بين السلطات مع قيام نوع من التوازن بين مؤسستي السلطتين التشريعية والتنفيذية ووجود استقلالية مرنة بين السلطتين مع وجود تعاون وثيق بينهما. ويتميز كل نظام برلماني بعدد من الخصائص الفرعية التي تتناسب مع حاجات وظروف البلد السياسية والاجتماعية.

وقد نشأ النظام كرد لواقع سياسي وأحداث خارجية فهو رد فعل ديمقراطي لسلطات الملك المطلقة في بريطانيا حينما بدأ البرلمان الإنجليزي يطالب منذ القرن الثالث عشر بحقه في مشاركة الملك في التشريع. وعن البرلمانية الإنجليزية أخذت معظم دساتير الديمقراطيات الأوروبية النيابية سواء أكانت دول ملكية أو الدول ذات النظام الجمهوري⁽⁶⁾.

ثانياً: أركان النظام البرلماني:

يقوم النظام البرلماني على عدد من الأركان الأساسية والتي يعني توفيرها في أي برلمان، أن هناك مستوى جيد من التنمية السياسية والمتمثلة في وجود مؤسسة برلمانية منتخبة، وبصورة دورية، والنائب فيها يمثل الأمة، ونجمل هذه الأركان بما يلي:

1- ركن الانتخاب:

إذ يقوم النظام البرلماني على الانتخاب الذي يعتبر جوهر هذا النظام وأساسه ويترتب على ذلك اعتبار المجالس المعينة لا تتمتع بالصفة النيابية، ويجب أن يكون لهذا البرلمان المنتخب سلطات حقيقية واشتراك فعلي في إدارة شؤون الدولة وخصوصاً في المسائل التشريعية وإذا لم يكن كذلك لا يعتبر نظاماً نيابياً.

وفي النظام البرلماني الأردني فإن الركن الأساسي متوفر من حيث المبدأ ونجد أن مجلس النواب الأردني منتخب وفقاً للدستور وقوانين الانتخاب⁽⁷⁾.

2- النائب يمثل الأمة كاملة:

وفقاً للنظرية البرلمانية فإنه عندما يفوز النائب في الانتخابات فإنه يعتبر ممثلاً عن الأمة كلها في البرلمان وذلك بالرغم من فوزه عن حزب معين ودائرة معينة، وهذا يتطلب من النائب أن يقف مع القضايا الكبيرة التي تشغل الأمة وأن يدافع عن مصالح وطنه، وليس عن دائرة ضيقة أو عدد من الناخبين الذين حصل على أصواتهم⁽⁸⁾.

غير أن هذا الركن في البرلمان الأردني يظهر ضعيفاً حيث أن عضو

ومصالح دائرته أو عشيرته التي أوصلته إلى قبة البرلمان في المقام الأول ثم يلتفت بعد ذلك إلى الاهتمام ومناقشة القضايا العامة في المجتمع ككل، وبناء على ذلك فإن هناك حاجة وفقاً لمفهوم التنمية السياسية أن يصار إلى وضع قانون انتخاب يعزز هذا الركن، ويقوى تمثيل النائب للمصالح العام وليس مصالح دائرة معينة⁽⁹⁾.

3- استقلال البرلمان عن الناخبين:

تقتصر مهمة الناخبين في النظام النيابي على عملية انتخاب النواب وبعيد انتهاء هذه المهمة يصبح البرلمان صاحب السلطة القانونية ولا يستطيع الشعب التدخل في أعماله وهذا الركن يظهر في النظام البرلماني الأردني بشكل ضعيف حيث هناك بعض النواب الذين يتأثرون بالخلفية الاجتماعية والجغرافية لهم حيث يتأثرون بالعشائرية التي أوصلتهم إلى هذا المنصب من خلال طرح الأفكار والآراء التي تتناسب إلى حد معين مع ميول عشائريهم، أو يتخلى النائب عن دوره البرلماني الرقابي طمعاً في أن تلبي له الحكومة المطالب والخدمات التي تحتاجها دائرته الانتخابية⁽¹⁰⁾.

4- الانتخاب الدوري للبرلمان:

إن انتخاب الشعب للنواب لا يكون لمدى الحياة بل يكون لفترة محددة، حيث أن الانتخاب لفترة طويلة يؤدي إلى الاستبداد وإضعاف فكرة تمثيل الأمة، لهذا يجب أن نعيد إلى الشعب حرية الانتخاب من جديد من وقت إلى آخر مما يؤدي إلى تحقيق نوع من الرقابة على ممثلي الشعب من خلال تجديد الانتخابات وبالتالي تجديد أعضائه أو النخبة النيابية⁽¹¹⁾.

وبفضل أن لا تكون مدة النيابة طويلة جداً فتضعف الرقابة الشعبية، ولا قصيرة جداً فلا يستطيع النائب إنجاز برامجه وخطته والمدة المفضلة من 4 إلى 5 سنوات.

وقد مرت الحياة البرلمانية في الأردن بمراحل عدة ثم في بعضها وقف العمل البرلماني وهذا أدى إلى إضعاف دور السلطة التشريعية في

مباشرة أعمالها التشريعية والرقابية، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى إضعاف دوره في التنمية السياسية في الدولة.

ثالثاً: وظائف البرلمان:

يتمتع البرلمان بوظائف هامة متمثلة في الوظيفة التشريعية والوظيفة المالية والوظيفة السياسية، وهذا الدور الوظيفي يعطي البرلمان أهمية كبيرة باعتباره نائباً عن الشعب وممثلاً لإرادته في تشريع القوانين ومراقبة السلطة التنفيذية وسياساتها، وفيما يلي شرح لأهم الوظائف للبرلمان:

1- الوظيفة التشريعية:

حيث يقوم البرلمان أو (مجلس النواب) بمناقشة مشروعات القوانين التي تقوم الحكومة بإعدادها وتقديمها ثم ترسل بعد ذلك للملك للمصادقة عليها، وبهذا يكون البرلمان قد شارك في عملية التشريع للقوانين خلال الموافقة على مشاريع القوانين أو عدم موافقته أو تعديلها⁽¹²⁾.

وهنا يبدو مبدأ الشراكة في التشريع الذي ضمن دوراً فعالاً للسلطة التنفيذية باعتبارها الجهة التي تمتلك مقدرة أوسع ومعرفة أكبر للمعلومات والاحتياجات كما ضمن دوراً مماثلاً للبرلمان في اقتراح القوانين وعلق صدورها على موافقتها⁽¹³⁾.

وفيما يتعلق بدور الملك في الوظيفة التشريعية للمؤسسة البرلمانية فيمكن في تصديق القوانين التي يقرها البرلمان وليس له من حق إلا توقيف إصدارها مدة ستة أشهر يتعين بعدها رد القانون بالأسباب الداعية لذلك وللمجلس أن يقر من جديد إذا شاء هذه القوانين وتصبح نافذة المفعول وبحكم القوانين المصدقة⁽¹⁴⁾.

2- الوظيفة المالية:

تتمثل الوظيفة المالية للبرلمان في تشريع القوانين المالية والموافقة على الموازنة العامة، وقد قضى الدستور بإنشاء جهاز يحقق الرقابة على

المحاسبة بالحصانة بحيث لا يجوز عزله أو نقله إلا بموافقة مجلس النواب.

ويتقدم هذا الجهاز بتقرير في بداية الدورة العادية لمجلس النواب عن كيفية الإنفاق والمخالفات المالية.

غير أن هذه التقارير لديوان المحاسبة رغم تواضعها لا تأخذ من مجلس النواب اهتماماً كافياً لتفعيل دوره الرقابي في المخالفات المالية التي يرتكبها المسؤولون الحكوميون وهي من أهم الوظائف ذات العلاقة بموضوع التنمية السياسية.

3- الوظيفة السياسية:

وهي التي تحدد مركز البرلمان وسيادته إزاء الوزارة ووفقاً للدستور فقد أعطى البرلمان جميع الوسائل المعروفة في النظام البرلماني لممارسة وظيفته السياسية إذ يحق لمجلس النواب استخدام الوسائل التالية: (السؤال، الاستجواب، الاقتراح، الاقتراح برغبة، الاقتراح لمشروع قرار، طلب البيانات، تشكيل لجان التحقيق البرلماني، وطرح الثقة الحكومية).

غير أن مستوى وتوعية الرقابة السياسية التي مارستها مجالس النواب بعد عام 1989 لا ترقى إلى المستوى الذي يجعله قادراً على محاسبة الوزراء وطرح الثقة بالحكومات⁽¹⁵⁾.

وقد تطورت الوظيفة السياسية للبرلمان الأردني بشكل كبير من خلال النقد والتقويم للسياسات المختلفة للحكومات المتعاقبة.

كما ويعبر النقاش البرلماني عن المشارب السياسية والاتجاهات الحزبية والمذهبية وأحياناً المصالح الخاصة أو الذاتية للنواب وترجمة لمستواهم الثقافي⁽¹⁶⁾.

فعلى سبيل المثال فيما يتعلق بموضوع طرح الثقة في الحكومة فيأتي من خلال حالتين:

حتى عام 2005 فإن مجلس النواب كان يمنح هذه الحكومات بأغلبية كبيرة جداً في أغلب الأحيان.

الحالة الثانية: عندما يرغب عدد من النواب لا يقل عددهم عن عشرة أعضاء في تحريك المسؤولية السياسية والثقة بالوزارة ويكون حجب الثقة بالأغلبية المطلقة لمجلس النواب، وهي حالة يندر أن تم استخدامها في الفترة الممتدة من عام 1989 حتى اليوم وأن تاريخ الحياة البرلمانية قد شهر مرة واحدة استقالت فيها الحكومة بسبب معارضة مجلس النواب لها عام 1963 دون التصويت على الثقة بها.

رابعاً: المحددات أمام مشاركة البرلمان في التنمية السياسية:

1- من المحددات الدستورية:

نجد أن البرلمان الأردني مارس هذا الحق الدستوري في التشريع ولكنه كان دوراً متواضعاً إذا ما قورن بدور الحكومة في هذه العملية لأن التنمية السياسية لأن تقضي بأن تكون الشراكة متكافئة في العمل التشريعي بين مجلس النواب والحكومة، حيث أن الحكومة هي التي تقدم مشاريع القوانين ولم يكن دور البرلمان بأكثر من استقبال المشاريع المتدفقة من الحكومة للموافقة عليها دون أي رد منها أو تعديله إلا بنسب ضئيلة لا تتجاوز 17% من مجموع مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة⁽¹⁷⁾.

والسلبية الثانية في مجال الوظيفة التشريعية هي إعطاء مجلس الأعيان وهو مجلس معين دوراً موازياً لمجلس النواب في عملية إقرار القوانين وتظهر هذه الحقيقة في حالة ائتلاف المجلسين حيث يشترط إصد القانون بقرار مشترك بأكثرية ثلثي أعضاء المجلسين وكفي في ه الحالة موافقة نصف أعضاء مجلس النواب إلى جانب مجلس الأعيان ف حالة حضور المجلسين.

2- ضعف الرقابة المالية:

نجد أن هناك العديد من السلبات المتعلقة في أداء الوظيفة المالية للمجلس النيابي والتي تضعف دوره في المشاركة في التنمية السياسية بشكل فعال ومنها:

- أ- أن هناك مساواة بين مجلس النواب ومجلس الأعيان في الاختصاصات المالية وهذا أمر غير مألوف في النظم البرلمانية، لأن المجالس المنتخبة، كممثلة للشعب، هي صاحبة الولاية في إقرار الأعباء الضريبية أو توزيع الموارد وأوجه الإنفاق على المواطنين والمناطق.
- ب- أن رئيس ديوان المحاسبة الذي يراقب الإنفاق المالي للحكومة يعين من قبل مجلس الوزراء الذي يفصل أيضاً في أي خلاف بينه وبين السلطة التنفيذية.
- ج- أن النظام البرلماني الأردني قد أغفل سيادة المجلس المنتخب على جهاز الرقابة المالية لكنه في المقابل أسهب في تنظيم الأمور المالية للدولة على أساس التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.
- د- أن الدستور الأردني أعطى للحكومة حق إصدار الموازنة تحت قانون مؤقت (م94) وهذا يؤدي إلى حرمان البرلمان من مناقشة الموازنة العامة وفحص أعمال الحكومة وتقييم أدائها من خلال هذه المناقشة للموازنة.
- هـ- من ناحية الوظيفة السياسية: من حيث وضع الخطط والبرامج السياسية ومراقبة أعمال الحكومة إذ نجد أن غياب التنظيمات الحزبية في الأردن منذ عام 1957 أدى إلى افتقار التجربة البرلمانية ومؤسستها عاملاً مهماً وركناً أساسياً للنظام البرلماني لأن النواب عديمي الخبرة

برنامج عملي محدد وواضح. وظهر لأول مرة مصطلح نائب خدمات أو نائب مناطق وليس نائب للوطن جميعه لا سيما بعد عام 1993 بعد تطبيق قانون الصوت الواحد⁽¹⁸⁾.

و- حل المجلس وإصدار الحكومة قوانين مؤقتة: كما أن غياب البرلمان في الفترة الواقعة بين عامي (2001-2003) أدى إلى استصدار نحو 213 قانوناً مؤقتاً التي أثقلت عمل البرلمان لدى دراستها ومناقشتها كلها بسبب ضخامة عدد هذه القوانين المؤقتة، وتعطل دور المجلس والحكومات اللاحقة في المجال التشريعي لمواكبة الاحتياجات المستجدة في القطاعات المختلفة بسبب هذه القوانين المؤقتة⁽¹⁹⁾.

وغياب الرقابة في هذه الفترة أدى إلى الأزمة الاقتصادية والمالية التي واجهها الأردن بسبب حجم الاقتراض الخارجي والداخلي الضخم والإفراط في الإنفاق العام دون ضوابط⁽²⁰⁾.

وإن حق السلطة التنفيذية في حل مجلس النواب قبل انتهاء مدته الدستورية وتأجيل الانتخابات من المحددات على عمل مجلس النواب وإمكانية تغييره كمؤسسة تشريعية وسياسية مما يؤدي على تقول السلطة التنفيذية ومصادرتها لحق التشريع والتهرب من الرقابة السياسية وهو ما يتناقض مع مفهوم التنمية السياسية⁽²¹⁾.

الفصل الثاني

دور البرلمان في التنمية السياسية

أولاً: مفهوم التنمية السياسية وأطرافها:

إن الدور المفترض أن يلعبه البرلمان المنتخب، في نطاق ما حددناه، في الإطار النظري والمفاهيمي لمصطلحي المؤسسة البرلمانية من جهة والتنمية السياسية من جهة أخرى، إنما هو دور أساسي في أي عملية تحول ديمقراطي.

وتحقيق التنمية السياسية المتركزة على رفع مستوى المشاركة الشعبية في العملية

1- الطرف الأول: وهو الجمهور الذي لابد أن تتوفر لديه الرغبة والإرادة الذاتية في دخول ميدان العمل العام والمساهمة في الحياة السياسية باعتبارها أنشطة تمس مصالحهم بصورة أو أخرى.

وقد يلجأ بعض من فئات الجمهور إذا لم يتوفر لها قنوات اتصال أو مسالك مشروعة للعمل السياسي إلى إحداث التوترات في المجتمع وإرباك الاستقرار السياسي في الدولة⁽²²⁾.

وكلما اتسع الإطار التنظيمي لأفراد الجمهور في مناطق وجوده في الدول، كلما تحققت المشاركة السياسية الفاعلة، وبالتالي تحقق الرضى العام الأوسع عن العملية السياسية في الدولة.

2- الطرف الثاني: الهيئات الوسيطة المتمثلة في منظمات المجتمع المدني من أحزاب واتحادات ونقابات وجمعيات وأندية ومراكز أبحاث، والتي بإمكانها المساهمة في إحداث التنمية السياسية إذا ما توافرت لها البيئة المناسبة كالتشريعات والسياسات الرسمية والعلاقة المنفتحة من قبل المؤسسة الرسمية للتعامل والقبول بهذه الهيئات الوسيطة ومشاركتها.

3- الطرف الثالث: المؤسسات الرسمية ونقصد بها مجموع الهيئات المؤسسية التي تملك القدرة على التأثير في العملية السياسية وفي مقدمتها الحكومة، البرلمان، السلطة القضائية وغيرها من الأجهزة الفاعلة التابعة للسلطة التنفيذية.

هذا ويعتمد المستوى الذي تتم على أساسه المشاركة على فهم ورؤية النخب المكونة لهذه المؤسسات للتنمية السياسية وما هو الدور الذي يلعبه المواطنون، غير أنه يمكن تقسيم مواقف هذه النخب من الدور الشعبي إلى ثلاثة أنواع:

* مجموعة تتقبل المشاركة الشعبية وتسعى إليها وتهيئ إليها كل المتطلبات اللازمة لممارستها.

* مجموعة ثانية تقرر بالدور الشعبي في العملية السياسية نحو محدد.

* مجموعة ثالثة ترفض مثل هذه المشاركة الشعبية أو تقبلها، بل وتعمل على قمعها ومصادرتها.

ودور المؤسسة الرسمية هو ما يعنينا في هذه الدراسة خاصة المؤسسة البرلمانية

المؤسسات السياسية المستوعبة للمساهمة الشعبية هو الذي يخلق الحراك المجتمعي والسياسي وبالتالي يحقق التنمية السياسية⁽²³⁾.

إن إضعاف البرلمان المنتخب، أو تزوير إرادة الناخبين في العملية الانتخابية، وعدم توفر قانون انتخابات يضمن عدم تدخل السلطة التنفيذية في العملية الانتخابية من شأنه أن يخفض درجة المشاركة الشعبية في الانتخابات باعتبارها غير مجدية وغير مقنعة للمواطنين، كما تهتز ثقة المواطنين بالمؤسسة البرلمانية لأنها حينئذ ستكون مسيرة من السلطة التنفيذية وأجهزتها وغير قادرة على الرقابة، وهذا يعتبر قفل لعملية التنمية السياسية وإفراغ التجربة الديمقراطية من محتواها.

أما ريتشارد هيجوت ويشاركه كل من روتشيلد وكوري فيتحدثون عن أزمة غياب التنمية السياسية في ستة أهداف هي⁽²⁴⁾:

- ضمان البقاء والاستمرار.
- تأسيس هوية قومية.
- تكامل المجتمع.
- نظام عقلاني للسلطة.
- تعبئة وتوزيع الموارد.
- تأمين الحرية.

ولتحقيق هذه الأهداف يتعين اتباع ثلاث استراتيجيات هي التكيف، إعادة التنظيم، والتحول.

وهكذا نجد أن "هدف النظام العقلاني للسلطة" يتمثل في وجود مؤسسات لإدارة السلطة بطريقة منظمة وعقلانية وعلى رأس ذلك وجود مؤسسة تمثيلية لمصالح المحكومين.

ثانياً: العوامل المؤثرة في دور البرلمان

1) هيمنة السلطة التنفيذية

لقد أسند الدستور الأردني خصائص السيادة وسلطاتها إلى ثلاث سلطات على أساس التعاون والتعاضد والتداخل والاستقلال النسبي أو (الفصل المرن) ولم يأخذ بمبدأ الفصل المطلق بين السلطات، والجدير بالذكر أن الغاية من وراء الفصل بين السلطات هو ضمان درجة من الرقابة على السلطات الثلاث من قبل بعضها البعض. كما أن

استقلالية السلطات يؤدي إلى تحقيق نسبة من الرقابة وحماية حقوق الوطن والمواطن مما يعتبر خطوة أساسية في مجال التنمية السياسية. غير أن هناك وجود مشاركة قوية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال عدد من المواد وهي (25):

- المادة (25) والتي تنص على أن السلطة التشريعية تناط بمجلس الأمة والملك وهذا يدل على وجود شراكة بين السلطتين.
- بالإضافة إلى أن الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات النيابية وفق أحكام القانون، وهو الذي يدعو المجلس للانعقاد، ويفض دورات انعقاده.
- كما نصت المادة (31، 91) من الدستور أن للملك حق المصادقة على القانون وهو حق تنفيذي لكنه مجرد حق اعتراض توقيفي يستخدمه رئيس الدولة باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية وهو ما يترتب على إعطاء البرلمان ضرورة أخذ ذلك بالاعتبار في مشروع القانون في ضوء ملاحظات السلطة التنفيذية إذا ما أصر البرلمان على رأيه بتلثي أعضائه فلا بد من إصدار التشريعات.
- كذلك فإن السلطة التنفيذية تتدخل بعض صلاحياتها مع صلاحيات السلطة التشريعية، حيث لها حق اقتراح القوانين المؤقتة في حال غياب المجلس انعقاداً أو حلاً.

- ومن خلال التصديق على القوانين وإصدارها.

وتعتبر هذه المواد معززة لدور السلطة التنفيذية في مجال الشراكة في العمل التشريعي والذي يصل حد التدخل أحياناً، والتأثير على عمل البرلمان وعقد دوراته العادية والاستثنائية، واحتكار عملية التشريع من قبل الحكومة وحل مجلس النواب دون إبداء الأسباب وهذه الحقائق تعتبر مظهراً من مظاهر ضعف الفصل بين السلطتين وهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية مما يغيب تطبيق التنمية السياسية.

وفي مقابل ذلك فإن البرلمان يملك قدراً من أدوات الرقابة والمساءلة التي تمكنه من محاسبة السلطة التنفيذية عن أعمالها وسياساتها (26).

وفيما يتعلق بالرقابة البرلمانية على الحكومة فيشمل الرقابة السياسية، وتظهر الرقابة السياسية من خلال توجيه الأسئلة للوزراء واستجواباتهم والتحقيقات البرلمانية

الوزراء أو الحكومة كلها واتهام الوزراء فيما يقع من جرائم في تأدية وظائفهم واستغلالهم للسلطة المواد (54، 56-96).

أمام الرقابة المالية فقد أكد الدستور المادة (111) بأن الضرائب والرسوم لا تفرض إلا بقانون وحق المجلس بالموافقة على قانون الموازنة العامة وعقود الامتيازات للمحافظة على ثروات الوطن الطبيعية⁽²⁷⁾.

ولمواجهة هذه الهيمنة، وتمكين البرلمان من المشاركة بشكل فعال في التنمية السياسية، فإنه يتعين مراجعة العلاقة بين الحكومة والبرلمان على الأسس التالية:

1. أن تحتسب أصواب الثقة وليس أصوات حجب الثقة عند التصويت على الثقة بالحكومة لأنه في الوضع الحالي يمكن للحكومة أن تكتسب الثقة حتى لو لم تحصل على أغلبية أصوات الثقة ولذلك لأن الغياب والامتناع يحتسب ضمناً لصالح الحكومة⁽²⁸⁾.
2. أن يرتبط تعيين رئيس ديوان المحاسبة بمجلس الأمة كي لا يشعر بأنه مدين بالتعيين للهيئة التنفيذية.
3. إعطاء البرلمان الحق في الفصل في الأداء والقضايا المختلف فيها بين ديوان المحاسبة والوزراء.
4. زيادة مدة الدورة العادية إلى ستة أو ثماني أشهر في السنة حتى يبقى المجلس في حالة رقابة مستمرة على أعمال الحكومة ويتمكن من إنجاز أعماله.
5. تفعيل دور وزارة الشؤون البرلمانية بتزويدها بالكوادر الكفؤة والامكانيات لتقوم بدورها كحلقة وصل فعالة بين مجلس الأمة والهيئة التنفيذية بحيث تزيد من التنسيق المتبادل بين المجلس والوزارات.
6. تعظيم وتقوية الأدوات التي يملكها المجلس في مواجهة السلطة التنفيذية.
7. توفير آلية المعلومات والمشورة والأجهزة التقنية المناسبة لتساعد النواب في عملهم وتوفير كوادر متخصصة مدربة لتقوم بالأعمال التي تتطلبها وظائف النائب⁽²⁹⁾.

8. إعادة النظر في موضوع لجان المجلس من حيث عدد أعضائها وإنشاء لجان فرعية داخل اللجنة الواحدة ويجب أن يكون عمل هذه اللجان طوال أيام السنة وليس في فترة انعقاد المجلس فقط.
9. تفعيل دور الرقابة السياسية وزيادة كفاءتها بحيث تحاسب الوزراء على أي إبطاء أو عدم الإجابة والاستجابات على الأسئلة.
10. وضع النصوص الحاكمة لضبط إبقاء نصاب المجلس واستمرار جلساته إلى آخر جلسة، ووضع قواعد ناظمة تحكم سلوك النائب خاصة التزامه بحضور الجلسات.
11. تفعيل تطبيق النظام الإلكتروني في احتساب الأصوات المؤيدة والمعارضة أو الممتنعة أو الغائبة.
12. عند اتهام الوزراء يجب أن يكون سحب الثقة بنسبة أقل من الثلثين لأن هذه النسبة عالية ولا يمكن توفرها بسهولة عن المجلس مما يؤدي إلى ضعف الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية. ولهذا يجب خفض هذه النسبة إلى الأكثرية المطلقة لتفعيل دور البرلمان في الرقابة.
13. الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات على ألا يكون هنالك ما يمنع من التعاون في الحالات التي ينص عليها الدستور.

(2) نوعية النخبة البرلمانية (النيابية):

إن معرفة خصائص النخبة البرلمانية يساعد بشكل كبير على تحديد مدى مساهمتها في عملية التنمية السياسية في الدولة، ولهذا يجب التطرف في مجال دراسة تجربة البرلمانية الأردنية إلى هذه الخصائص لنجملها على النحو التالي:

أ- المؤهلات العلمية:

رغم أن المؤهلات العلمية تعد أحد المؤشرات على ارتفاع مستوى الوعي الثقافي والسياسي للنخبة السياسية (البرلمانية) والتي يفترض أن تنعكس بشكل إيجابي على جدية وفعالية المناقشات داخل البرلمان ونضج الممارسات السياسية لأعضاء النخبة.

وإذا ما أخذنا البرلمانات 11، 12، 13 بين عامي 1989 - 2003 مجتمعة فيلاحظ من الجدول التالي بأن أكبر نسبة لمستوى التعليم بين أعضاء هذه المجالس تركزت في الحاصلين على شهادة البكالوريوس والتي بلغت 45.4% ثم الماجستير بنسبة 19.6% ثم شهادة الدكتوراه بنسبة 13.3% أما باقي المستويات فهي دون ذلك بنسبة تبلغ 22%.⁽³⁰⁾

جدول رقم (1)

بين مستوى التحصيل العلمي

لأعضاء مجلس النواب بين عامي 89-2003

النسبة	الدرجة العلمية
13.3%	الدكتوراه
19.6%	الماجستير
45.4%	البكالوريوس
22%	أخرى

نلاحظ من خلال هذه النسب أن النخبة النيابية في الأردن تمثل النخبة المتعلمة وتمتاز بمستوى تعليمي مرتفع مقارنة بغيرها من المواطنين ويفترض أن لهذا أثر في الأداء البرلماني ومن ثم في دعم عملية التنمية السياسية. غير أن الدراسات الميدانية لقياس الرضى الشعبي عن إنجازات أداء أعضاء اثنين من مجالس النواب المذكورة وهي الحادي عشر والثاني عشر قد أظهرت عدم كفايتها حيث بلغت نسبة الرضى المتدني وعدم الرضى حوالي 80% بين الذكور والإناث.

جدول رقم (2)

تبين التوزيع النسبي للمستجوبين حول كفاءة انجازات النواب في المجلسين 11، 12 حول عدد من القضايا الداخلية⁽³¹⁾

المجموع	الجنس		درجة الرضى
	إناث	ذكور	
راض جداً	15.4%	13%	14.2% (المعدل)
راض قليلاً	39.3%	49.4%	44.4% (المعدل)
غير راض	41.9%	31%	36.4% (المعدل)
لا أعرف	3.3%	6.6%	5% (المعدل)
مجبزين	1.0%	-	-
المجموع 100%	1000 مستجوب	1000 مستجوب	2000 مستجوب

ب- المعدلات العمرية لأعضاء البرلمان:

نلاحظ من خلال الاستعانة بالجدول الإحصائية أن متوسط العمر في المجالس الثلاثة بلغ 55 سنة⁽³²⁾.

حيث كان في المجلس الحادي عشر 57 سنة، وفي المجلس الثاني عشر 56 سنة وفي المجلس الثالث عشر 52 سنة وهذا يعكس التراجع البطيء من سن الشيوخ إلى سن الشباب ودخول دماء جديدة إلى المجلس وهذا الأمر ينعكس على حيوية المجلس من خلال تبني آراء جديدة داعمة للتنمية السياسية.

ج- الانتماء المهني والوظيفي

تتميز النخبة البرلمانية في الأردن في المجالس الثلاث الأخيرة أن الأعضاء من ذوي الخبرة الإدارية في الجهاز الحكومي مثلت العدد الأكبر في كافة هذه المجالس وزادت هذه النسبة من 18 عضواً إلى 24 عضواً في المجلس الثالث عشر، أما موظفو القطاع الخاص فكان عددهم في تراجع مستمر حيث كان أعضاء المجلس الحادي عشر 11 شخصاً تراجع هذا الرقم إلى 5 أشخاص في المجلس الثاني عشر.

وفيما يتعلق بالمهن العليا من الطب والهندسة فقد تزايدت النسبة من 8 أشخاص إلى 11 شخص.

وفيما يتعلق بالمحامين فقد تراجعت نسبة المحامين في المجلس من 9 أشخاص في المجلس الحادي عشر إلى 4 أشخاص في المجلس الثالث عشر. ويلاحظ من هذه النسب زيادة عدد الأشخاص ذوي الوظائف الإدارية المدنية والعسكرية وتراجع عدد الأشخاص ذوي الأعمال الخاصة بهم⁽³³⁾.

د- ضعف الانتماء الحزبي للأعضاء البرلمانيين

يلاحظ ضعف النخب السياسية الحزبية في المجالس النيابية 12 و 13 من ناحية مشاركة حزبين فيها ويعود ذلك إلى قانون الصوت الواحد ومقاطعة بعض الأحزاب للانتخابات العامة وعلى رأسها حزب جبهة العمل الإسلامي وبعض الشخصيات العامة وممثلي النقابات المهنية.

واندماج كثير من الأحزاب مع بعضها البعض، حيث أدى هذا الأمر إلى تراجع نسبة مشاركة الحزبيين في المجلس من 42% في المجلس الحادي عشر إلى 25% في المجالس الأخيرة وهذا بدوره يعتبر عائقاً مهماً أمام تحقيق التنمية السياسية وحجر عثرة كبيرة في طريق برامج التحزب السياسي، نظراً لأن الأحزاب هي الآليات التنظيمية للعمل السياسي على المستوى الوطني للدولة، وعلى مستوى التمثيل البرلماني⁽³⁴⁾.

هـ- تمثيل المرأة في البرلمان:

بالرغم من أن المرأة في الأردن نصف المجتمع وأن هناك أكثر من مليون ناخبة يحق لهن التصويت إلا أن تمثيل المرأة داخل البرلمان في الأردن غائب جداً بين عامي 89 - 2001، حيث لم يدخل البرلمان الثاني عشر إلا نائبة واحدة هي توجان فيصل عن المقعد الشركسي في عمان⁽³⁵⁾.

إن ضعف مشاركة المرأة الأردنية في البرلمان يعكس صورة سلبية عن دور المرأة الأردنية في الحياة السياسية والذي يؤثر بشكل كبير على ضعف التنمية السياسية في الأردن بالرغم أن قانون الانتخاب لعام 1974 قد أعطى المرأة الحق في المشاركة في الانتخاب والترشيح. كما إن قانون البلديات عام

ولكن هذا الأمر يعود إلى وجود عوامل كثيرة ساهمت في الحد من وصول المرأة إلى البرلمان منها ما يتعلق بالثقافة السائدة في المجتمع والتي تنطلق من القيم المجتمعية السائدة والتي تنظر سلباً إلى مشاركة المرأة في الأمور السياسية، بالإضافة إلى عدم قيام الأحزاب بترشيح النساء للبرلمان بالرغم من اعتمادهم على أصوات النساء في الانتخابات العامة، وتواضع دور المؤسسات والاتحادات النسائية في تقديم مرشحات للانتخابات أو تقديم العون والمساعدة الكافيين للمرشحات رغم أنه يلاحظ في السنوات الأخيرة زيادة عدد النساء المرشحات للبرلمان وزيادة المشاركة النسائية في الانتخاب وهذا يدل على زيادة الوعي السياسي لدى النساء⁽³⁷⁾.

ولكن من الملفت للنظر أن المرأة في المناطق الريفية والبادية قد زادت مشاركتها بشكل كبير عن نساء المدن بالرغم أن نساء المدن أكثر تعرضاً لوسائل الإعلام وأعلى من حيث المستوى التعليمي، ويعود هذا الأمر إلى العامل العشائري حيث أن فوز ابن العشيرة يعد فوزاً للعشيرة نفسها لهذا يدفع الرجال نساءهم على التصويت لصالح مرشح معين⁽³⁸⁾.

وقد عالجت الحكومة بقانون مؤقت عام 2003 للكويتا النسائية مسألة التمثيل النسائي في البرلمان وأعطى للنساء ستة مقاعد يتنافسن عليها في مختلف الدوائر الانتخابية⁽³⁹⁾.

3) البنية التنظيمية والهيكلية للبرلمان:

ونقصد بها البناء التنظيمي للبرلمان والأجهزة والآليات التي تساعد في أداء مهماته، ثم القواعد المنظمة لعمل المجلس وهيئاته المختلفة، وهل تمكنه من القيام بمهامه الوظيفية من جهة، ومن جهة ثانية الإسهام في تطوير المشاركة الشعبية في الحياة السياسية بما في ذلك رقابة البرلمان والتشارك معه في رصد وتقييم أعمال السلطة التنفيذية.

إن الاتجاه المتزايد نحو الديمقراطية والتنمية السياسية إنما يعتمد على تقوية بناء المؤسسة البرلمانية، ذلك أن تهميش دور البرلمان أو تحجيم صلاحياته أو إفراغه من دوره السياسي، أو تزييف تمثيله للمجتمع أصبحت كلها أعراضاً

إن وجود آليات منبثقة من داخل المجلس كاللجان الدائمة ولجان خاصة أو مؤقتة، هو من شروط تقسيم العمل البرلماني وظيفياً والذي يُمكن البرلمان من أن يستثمر طاقات أعضائه بصورة منظمة وتوفير الوقت والجهد، كما يخلق الأدوات والمسالك التي تساعد النخبة البرلمانية على أداء مهامها، وتوسع علاقاتها مع الجمهور وتعظم قدرتها التأثيرية على الأفراد والجماعات الأخرى.

فمن جهة نرى أن وجود عدد كاف من اللجان التي تتوزع اختصاصاتها على القطاعات القانونية والسياسية والاقتصادية والتربوية والثقافية والشبابية... الخ، وأن يتم توزيع أعضاء المجلس حسب معارفهم وخبرات العملية والعلمية سوف يعظم إسهام العضو البرلماني ويرتقي بعمل اللجان وبالتالي تكون مخرجات عمل البرلمان ناجحة في مخاطبة الموضوعات والقضايا الوطنية.

وفي الحقيقة أن الهيكل التنظيمي لمجلس النواب الأردني يعاني من أوجه القصور التالية في هذا المجال:

أ- اللجان الدائمة: وعددها (14)⁽⁴¹⁾ لجنة وفقاً لنظام المجلس الداخلي لعام 1996، وقد بدت الحاجة ملحة إلى تطوير هذا النظام وزيادة عدد هذه اللجان وتشكيل لجان دائمة في مجال التنمية السياسية، ومكافحة الفساد، ومن شأن هاتين اللجنتين أن تساعد على تفعيل دور البرلمان في مجال الاتصال والتوعية والمشاركة السياسية في أوساط المواطنين، وكذلك أعضاء البرلمان دوراً من خلال لجنة متخصصة في مكافحة الفساد الذي يشكل واحدة من الأمور الحيوية التي تحظى باهتمام كبير من جانب الشارع السياسي، وهذا بدوره سيقوي ثقة الجمهور بالبرلمان في معالجة أخطار الفساد على المصالح العليا للدولة⁽⁴²⁾.

ب- الكتل البرلمانية: منذ عام 1989 ترافق انتخاب المجالس النيابية الحادي عشر وحتى الرابع عشر، إقامة الكتل النيابية، وتختلف هذه الكتل من حيث الفاعلية بين كتلة وأخرى في عمر المجلس الواحد، وعادة ما تشكل هذه الكتل على أساس توافقي وليس برامجي أو أيديولوجي باستثناء الكتلة البرلمانية لجبهة العمل الإسلامي. وهذا ما جعل نشوء هذه الكتل واختفائها أو انقسامها ناشئ عن اختلافات شخصية بين أعضائها عادة ما يتزامن مع انتخابات رئاسة

المجلس ومكتبه الدائم ولجانه أو التصويت على الثقة بحكومة جديدة، أو الموازنة العامة ومشاريع القوانين المهمة⁽⁴³⁾.

ورغم ما تكتسبه هذه الكتل من أهمية من حيث إمكانية رفعها سوية العمل البرلماني وتخلصه من حالة الفردية والشرذمة، والإنجاز السريع للقضايا المطروحة، وإمكانية أن تشكل هذه الكتل جماعات فاعلة داخل البرلمان على السلطة التنفيذية، وأداة اتصال شعبي وتواصل مع الرأي العام بشأن اتخاذ القرارات الهامة إلا أن الكتل البرلمانية الأردنية لم تقو على القيام بهذه المهام التي ينتظر القيام بها من هذه الكتل، مما يضعف البرلمان كمؤسسة فاعلة من ناحية تشريعية رقابية، أو من ناحية تواصلية مع الجمهور وخلق حالة تفاعل بين الطرفين وهذا ما يشكل أحد الأوجه الإيجابية لدور البرلمان في التنمية السياسية⁽⁴⁴⁾.

ثالثاً: إسهامات البرلمان الأردني في التنمية السياسية بعد عام 1989:

1- إنهاء الأحكام العرفية:

حيث أنه لا يمكن أن تتعش الديمقراطية وتتحقق التنمية السياسية بوجود حالة الطوارئ والأحكام العرفية التي صدرت عام 1967، حيث ظهرت هذه الحالة نتيجة النكسة ذلك العام وما تبعها من آثار حادة على الأردن والمنطقة حيث منحت صلاحيات استثنائية للسلطة التنفيذية استناداً إلى المادة 125 من الدستور الأردني.

صدرت الإرادة الملكية بـعيد استئناف الحياة البرلمانية عام 1989 بالموافقة على قرار مجلس الوزراء رقم (97) عام 1992 القاضي بإنهاء الأحكام العرفية وقد حقق هذا الأمر نقلة نوعية مميزة في مجال الحقوق والحريات العامة وساهم بشكل واضح في تعزيز الديمقراطية الناشئة والتنمية السياسية في الأردن⁽⁴⁵⁾.

2- قانون الأحزاب السياسية:

حيث صدر قانون الأحزاب الأردنية ورقمه (32) عام 1992 واستناداً لهذا القانون فقد سمح للأحزاب السياسية بالتسجيل لدى وزارة

الداخلية، ونجد أن هذا القانون وضع أسس ومعايير لتنظيم الحياة الحزبية في الأردن (46).

وبهذا القانون يكون الأردن قد أعاد الحق للمواطنين في تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها بعد انقطاع دام منذ عام 1957، وقد شكل هذا القانون مع تعديلاته اللاحقة منعطفاً جديداً ومهماً في مسيرة الأردن لتحقيق التنمية السياسية التي تقوم في أحد أركانها على بناء التنظيمات السياسية وتمكين المواطنين من تأسيسها والمشاركة فيها.

3- قانون المطبوعات والنشر:

صدر قانون المطبوعات والنشر رقم (10) لسنة 1993 وقد نظم هذا القانون حرية الصحافة والتعبير والكتابة في الصحف اليومية والأسبوعية ومز هو الصحفي وإجراءات إصدار الصحيفة والجهة المخولة بإعطاء الترخيص للصحف وقد تم تعديل قانون المطبوعات عام 1999، وقد جاء هذا القانون مواكبة للتغيرات الديمقراطية ودعمًا للحريات العامة وللتعددية السياسية وللتنمية السياسية في الأردن.

وقد أكدت المادة (3) من القانون على أن حرية الرأي مكفولة لكل أردني وله أن يعبر عن رأيه بحرية بالقول والكتابة والتصوير والرسم في وسائل التعبير والإعلام).

وقد أكدت المادة (5) على حق كل شخص بما في ذلك الأحزاب السياسية بامتلاك المطبوعات الصحفية وإصدارها وفق أحكام القانون، وفي هذا السياق تم إلغاء وزارة الإعلام الأردنية عام 2002 كخطوة باتجاه حرية الإعلام وخصخصته.

4- إلغاء قانون مقاومة الشيوعية:

لقد صدر قانون مقاومة الشيوعية في الخمسينات من القرن الماضي نتيجة الظروف السياسية وحالة عدم الاستقرار التي مرت بها المملكة، ولكن مع عودة الحياة السياسية الحرة والتي اتسمت بالحرية الفكرية والتعددية السياسية فقد صدر قانون رقم (7) عام 1992 والذي يسمح بالفكر السياسي الشيوع

والأحزاب المبنية عليه وحرية العمل السياسي داخل المملكة الأردنية الهاشمية ضمن الأطر الدستورية.

5- قانون الدفاع:

وصدر قانون الدفاع رقم (13) عام 1992 والذي ألغى قانون الدفاع عام 1935 والذي أعطى البرلمان حق إعلان الطوارئ عند تهديد الأمن القومي أو السلطة العامة وأعطى بدلاً من ذلك إلى رئيس الوزراء لاتخاذ التدابير الوقائية بصورة سريعة وفورية مما يضمن تحقيق أمن وسلامة المملكة.

نتائج الدراسة وتوصياتها

نخلص من هذه الدراسة إلى الاستنتاج بأن البرلمان يمكن أن يلعب دوره في تطوير التجارب الديمقراطية في دول العالم. وتجعل من البرلمانات محط اهتمام الجماهير وتجذب هذه الأخيرة إلى صناديق الانتخاب أكثر كلما ازدادت ثقتها بقدرة البرلمان في الدفاع عن حقوقها ومصالحها والتعبير عن إرادتها.

ورأت الدراسة أن من العوامل التي تساعد في تطور عمل المؤسسة البرلمانية وإسهامها في التنمية السياسية ما يلي:

- ارتفاع مستوى التعليم والوعي السياسي لدى الجمهور بأهمية مراقبة البرلمان بصورة دائمة من قبل الناخبين.
- وجود وسائل إعلام تتمتع بالحرية والشفافية في ظل نظام سياسي متفتح ينشأ فيه رأي عام قوي ومؤثر على المؤسسة البرلمانية والحكومة معاً.
- استجابة النظم السياسية إلى التحولات العميقة في البيئة الدولية بعد انهيار الحرب الباردة ودعوات المجتمع الدولي إلى الإصلاحات السياسية، والبدء ببرامج التنشئة الديمقراطية ووضع التشريعات التي تعزز المشاركة الشعبية والانتخابات النزيهة.

وإذ لاحظنا أن التجربة الأردنية في مجال دور البرلمان في التنمية السياسية قد اندفعت بصورة قوية بعد عام 1989 بما أشرنا إليه من إسهام البرلمان في إجراء عدد من التقديرات في ميدان العمل العام، فإن هذه التجربة تراجعت نسبياً بعد عام 1993. وقد

المؤسسة البرلمانية عبر قانون انتخاب يراعي المعايير الدولية المعروفة في مجال توسيع قاعدة المشاركة للناخبين وبناء نظم حزبية قوية يمكنها من خوض غمار الحياة السياسية والوصول إلى قبة البرلمان والمشاركة في الحكم على قاعدة تداول السلطة بين فريق حزبي حاكم وفريق حزبي معارض.

واستخلصت الدراسة إلى أن شيوع القيم التقليدية والمحافظة كالمؤسسات العشائرية والاتجاهات الإقليمية، وخوف الحكومات من السير قدماً بمنهج الإصلاح والتنمية السياسية هي التي تعرقل تحقيق هذه التنمية، لاسيما عدم إصدار قانون انتخاب تشجع على الفردية وليس على دخول القوى والمنظمات السياسية ذات البرامج.

وكان من شأن ذلك أن تشكلت في الدولة نخب ضعيفة الانتماء للحزبية، وإنشاء كتل برلمانية ضعيفة وقابلة للتفكك وسيطرة القيم الفردية أو القرابة على السلوك السياسي للمواطن عند الترشيح والانتخاب، أو أن الأحزاب ذاتها بقيت هشة وضعيفة وغير قادرة على الوصول للبرلمان ذاته وهو ما انعكس سلباً على بناء البرلمان وأدائه لوظائفه، ويمكن ملاحظة انعكاس ذلك على مناقشات النواب لقوانين الموازنة أو الثقة بالحكومة حيث تعكس في معظمها مواقف النواب الفردية والشخصية ولا تعكس مواقف كتل برلمانية / حزبية.

ترى هذه الدراسة أن دور البرلمان ليس لاعباً مهماً في الحياة السياسية من حيث قدرته الرقابية، أو تفاعله مع الرأي العام، أو اهتمامات الصحافة ووسائل الإعلام، أو مؤسسات المجتمع المدني، ولم يستطع على توليد كتل برلمانية فعالة يمكنها أن تخرج إلى ساحة العمل العام وإقامة تشكيلات حزبية تخوض الانتخابات النيابية على أسس برامجية محددة.

كما خلصت الدراسة إلى أن النخبة البرلمانية في الأردن تركز على الدور المظهري والتمثيلي لها كوظيفة أساسية على حساب وظيفتي التشريع والرقابة وهذا ساعد على تراجع صورة المجالس البرلمانية في أعين الرأي العام الوطني وهيمنة الحكومات عليها.

الهوامش:

- (1) د. علي الصاوي: لماذا الإصلاح البرلماني في مؤلف مؤتمر الإصلاح البرلماني، جامعة القاهرة، 2003، القاهرة، ص 137 وما بعدها.
- (2) Samuel H. Beer: "The British Legislature". In. Philip Norton. ed. Legislatures. Oxford University Press. London, 1990. p.67.
- (3) أنظر في هذا الصدد Binder, J.: Political Development in Changing Society. University of California Press, 1982 (2nd print) p.52.
- (4) التنمية السياسية في الأردن: منشورات الجمعية الأردنية للعلوم السياسية، عمان، 2004، ص 8-9.
- (5) د. نبيل السمالوطي: بناء القوة والتنمية السياسية، ط1، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1978، ص 174.
- (6) Reed, Parley: The House of Commons in Britain. Journal of International Political Science, Volume No. 391, 1996, p.26.
- (7) John, Garven: The Parliamentary System; Theoretical approach. London. Cambridge press. 1998. p.154.
- (8) د. محمد المصالحه: دراسات في البرلمانية الأردنية، الجزء الأول، عمان، 2000، مطبعة الحامد، ص 29 وما بعدها.
- (9) د. محمد المصالحه، دراسات في البرلمانية الأردنية، الجزء الأول، عمان/ 2000، مطبعة الحامد .
- (10) فتحية الزعبي، الانتخابات الديمقراطية، مركز الدراسات البرلمانية، عمان، 2004، ص 59.
- (11) Reed, Parley: Ibid, p.73.
- (12) أنظر في هذا الصدد المواد (25)، (91)، (92)، (93) من الدستور الأردني.
- (13) د. عبدالله النقرش، التجربة الحزبية في الأردن، لجنة تاريخ الأردن، المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية، عمان، سنة 1991.
- (14) أنظر الفقرة (3) من المادة (93) من الدستور.
- (15) د. عبد الله عكايلة، في جريدة صوت الشعب (ندوة)، 10/3/1993م.
- (16) د. أنظر مركز الدراسات الإستراتيجية في الجامعة الأردنية: استطلاع للرأي حول الديمقراطية في الأردن، 1995، ص 5 وما بعدها.

- (17) أنجز مجلس النواب الثاني عشر مثلاً (92) قانوناً خلال 4 سنوات من عمره ، وتدققت مشاريعها من الحكومة بصورة أساسية. أنظر: مجلس النواب الثاني عشر 93-97، إعداد خالد الزعبي، مطبوعات الأمانة العامة لمجلس النواب، عمان، 2001، ص70 وما بعدها.
- (18) خالد الزعبي: مجلس النواب الثاني عشر 93-97. إصدارات الأمانة العامة لمجلس النواب. ص75.
- (19) قرار اللجنة المالية في مجلس النواب حول مشروع قانون الموازنة لسنة 1993، محاضر مجلس النواب، الأمانة العامة للمجلس، 1994.
- (20) أنظر دراسة للباحث: حول القوانين المؤقتة، ورقة علمية قدمت إلى ندوة عملية نظمتهها جامعة اربد الأهلية في نيسان سنة 2003..
- (21) التنمية السياسية في الأردن: منشورات الجمعية الأردنية للعلوم السياسية، عمان، 2004، ص8 وما بعدها.
- (22) Hyde; Jonston: Mass Political Participation. Journal of International Political Science Society. Vol. 306, 1997, p.13.
- (23) د. محمد المصالحه: دراسة في التنمية السياسية، منشورة في جريدة الرأي الأردنية في 2003/11/16.
- (24) Richard A. Higott: The Political Development Theory. Routledge International Series in Social and Political Studies. London, 1989, p.87.
- (25) التجربة الحزبية في الأردن: مرجع سابق، ص88.
- (26) يوسف أبو بكر، رئيس الحركة العربية الإسلامية الديمقراطية (دعاء)، جريدة صوت الشعب، 1993.
- (27) أنظر د. محمد المصالحه: دراسات في البرلمانية الأردنية، الجزء الأول: عمان ، 2000، دار الحامد، ص 38 وما بعدها.
- (28) فائق الزيدان: الرقابة البرلمانية ، مرجع سابق، ص30.
- (29) رسالة مجلس الأمة، مجلد 1، عدد1، عمان، شباط 1993..
- (30) الدليل النيابي المصور: الأمانة العامة لمجلس النواب: إشراف د. محمد المصالحه، عمان، 2003.
- (31) المصدر: مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية، دراسة لاستطلاع الرأي العام حول الديمقراطية في الأردن، 1995.
- (32) الدليل النيابي المصور: الأمانة العامة لمجلس النواب: مرجع سابق، ص 20 وما بعدها.

- (34) هاني الحوراني: الأحزاب السياسية الأردنية، مركز الأردن الجديد، دار سندباد، عمان، 1997، ص ص 31 - 33.
- (35) فتحية الزعبي، الانتخابات آلية الديمقراطية، مرجع سابق، ص 29.
- (36) انتخابات 1993 الأردنية، دراسة تحليلية رقمية، مركز الأردن الجديد للدراسات، عمان، 1994، ص 36.
- (37) مي أبو السمن، المرأة والمؤسسات النسائية، ملخص دراسة جريدة الدستور 1999/2/13.
- (38) دليل المرأة الأردنية في الحياة العامة والسياسية: مركز الكتب للبحوث والتدريب بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور، عمان، 1996، ص ص 41-44.
- (39) انظر النظام رقم 17 لسنة 2003، المعدل لنظام تقسيم الدوائر الانتخابية والمقاعد المخصصة لها، المادة (3) فقرة أ، فقرة ب.
- (40) د. علي الصاوي: لماذا الإصلاح البرلماني - منشورة في ملف ندوة الإصلاح البرلماني، جامعة القاهرة، سنة 2003، ص 142.
- (41) النظام الداخلي لمجلس النواب: إصدار الأمانة العامة لمجلس النواب، سنة 1996، م 35.
- (42) د. محمد المصالحه: دراسات في الحياة البرلمانية، ج 2، دار الحامد للنشر، عمان، سنة 2000، ص 20 وما بعدها.
- (43) المرجع السابق: ص 127.
- (44) المرجع السابق، ص 130 وما بعدها.
- (45) مجلس النواب الثالث عشر: إعداد فتحية الزعبي - إصدار الأمانة العامة لمجلس النواب.
- (46) انظر د. محمد المصالحه: التجربة الحزبية في الأردن - دراسة مقارنة، مكتبة وائل، عمان، 1999، ص 30 وما بعدها.