ورقة سياسات 6

الغرفة التشريعية الثانية:
التجربة الأردنية في السياق الدولي

إشراف:

مركز القدس للدراسات السياسية

نيسان، 2016

عمّان، المملكة الأردنية الهاشمية

مركز القدس للدراسات السياسية
AL-QUDS CENTER For Political Studies

NDI
NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

www.ipm.jo
مرصد البرلمان الأردني
Jordanian Parliament Monitor

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 1 6/17/17 11:53 PM

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 2

6/17/17 11:53 PM

ورقة سياسات: (6)

الغرفة التشريعية الثانية:
التجربة الأردنية في السياق الدولي

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 1 6/17/17 11:53 PM

ورقة سياسات: (6)
الغرفة التشريعية الثانية:
التجربة الأردنية في السياق الدولي

المملكة الأردنية الهاشمية

رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية

(2017/2/716)

مركز القدس للدراسات السياسية

ورقة سياسات: (6) الغرفة التشريعية الثانية: التجربة الأردنية في السياق الدولي

عمّان، مركز القدس للدراسات السياسية، 2017

(28) صفحة

ر.إ: 2017/2/716

يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفه ولا يعبّر هذا المصنف عن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى.

ISBN 978-9957-427-54-2 (ردمك)

تم إعداد هذة الورقة بتمويل من المعهد الديمقراطي الوطني والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ولا تعبر الآراء الواردة فيه عن رأي المعهد الديمقراطي الوطني أو رأي الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 2 6/17/17 11:53 PM

مركز القدس للدراسات السياسية

ورقة سياسات: (6)

الغرفة التشريعية الثانية:
التجربة الأردنية في السياق الدولي

إعداد:

حسن أبو رمّان: الباحث الرئيسي

مدير وحدة الدراسات، مركز القدس

نيسان 2016

عمّان، المملكة الأردنية الهاشمية

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 3 6/17/17 11:53 PM

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

التصميم والإخراج الفني:

محمد مجاهد

مركز القدس للدراسات السياسية

مكتب عمّان

ص. ب: 213566 عمّان 11121 الأردن

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

البريد الإلكتروني: amman@alqudscenter.org

مكتب بيروت

ص. ب: 6684 – 113

هاتف: 76768962 1 961 +

البريد الإلكتروني: beirut@alqudscenter.org

الموقع الإلكتروني: www.alqudscenter.org

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 4 6/17/17 11:53 PM

المحتويات

مقدمة 7

أولاً: عرض المشكلة 8

ثانياً: مجالات الإصلاح والتطوير 9

(1) على صعيد عدد الأعضاء 9

(2) على صعيد العمر 12

(3) إعادة هيكلة الغرفة التشريعية 14

(4) على صعيد اللجان الدائمة 24

(5) تحسين تمثيل المرأة في المجلس 26

(6) التوصيات 27

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 5 6/17/17 11:53 PM

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 6

6/17/17 11:53 PM

مقدمة

بحثت ورقة السياسات هذه في المجالات التي يمكن أن يطالها الإصلاح والتطوير في بنية وصلاحيات مجلس الأعيان الأردني وخصائص أعضائه في إطار مجمل المنظومة الإصلاحية للدولة الأردنية وفي مقدمتها السلطة التشريعية. وتناولت الورقة جملة من المحاور، بدأتها بمقارنة عضوية مجالس شيوخ مختارة في 19 دولة من بين حوالي 80 دولة لديها غرفة تشريعية ثانية، واستخلصت أن عضوية مجلس الأعيان الأردني التي تمثل 50% من عضوية مجلس النواب، تندرج ضمن النسب المرتفعة عالمياً، وتلعب دوراً كابحاً للقرار التشريعي لمجلس النواب في حالة الخلاف بين المجلسين.

وبحث المحور الثاني من محاور البحث في سِنّ أعضاء مجالس الشيوخ، فوجد أنها تتراوح بين 18- 40 سنة، وأن عمر العين الذي ينص عليه الدستور الأردني (40 سنة) هو أعلى الأعمار في العالم، ولا يأخذ به سوى عدد محدود من الدول.

واستعرضت الورقة آلية تشكيل مجالس الشيوخ في العالم، فوجدت أن أغلبيتها، تأخذ بنظام التمثيل الجهوي سواء عن طريق الانتخاب غير المباشر، وهو الأوسع انتشاراً، أو الانتخاب المباشر، وأن الدول التي تأخذ بنظام التعيين من قبل الملك أو الحاكم العام، هي دول الكمونويلث وعدد آخر من الدول التي تأخذ بهذه الصيغة، وهذا يسحب نفسه على طريقة انتخاب رئيس مجلس الشيوخ؛ بين الانتخاب في الحالة الأولى والتعيين في الحالة الثانية. وفي هذا الإطار، أجرت الورقة مراجعة لآلية اختيار رئيس مجلس الأعيان الأردني مقارنة بالمجالس الأخرى، وكذلك مراجعة آلية تشكيل مجلس الأعيان مقارنة مع المجالس الأخرى. وذلك من منظور الإصلاح وتطوير البنية التمثيلية للمجلس.

وبحثت الورقة في المحور الرابع في وضع اللجان الدائمة في مجالس الشيوخ من حيث عددها وعدد الأعضاء فيها، وبينت أن عددها يتراوح في المجالس المبحوثة من 5- 16 لجنة، أما من حيث العضوية فهي تتراوح بين 7- 51 عضواً، غير أن العديد من المجالس لا تأخذ بنظام ثابت لكل اللجان، وإنما

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 7 6/17/17 11:53 PM

تحدد عدد أعضاء كل لجنة أو قسم من اللجان في ضوء طبيعة تخصصها. وفي إطار هذه المقارنة، وجدت الورقة أن هناك لجاناً غير موجودة قي مجلس الأعيان الأردني، مثل لجنة الأمن والدفاع الموجودة في جميع المجالس، أو لجنة التنمية الإقليمية الموجودة في عدد وافر منها.

وفي المحور الخامس، توقفت الورقة أمام نسبة تمثيل المرأة في مجلس الأعيان مقارنة مع مجلس النواب الأردني، ووجدت أنها نسبة متماثلة في مجالس الأعيان الأخيرة، غير أن الورقة بيّنت أن هذه النسبة لا ترتقي إلى النسبة التي أوصت بها الاستراتيجية الوطنية للمرأة والتي صادقت عليها الحكومة، وهي 20% مع حلول العام 2017.

أولاً: عرض المشكلة

إصلاح السلطة التشريعية مطروح بقوة على بساط البحث في منظومة الإصلاح التي تتبناها الدولة الأردنية. وهذا ما يجد صداه في الأوراق النقاشية الخمس التي أطلقها الملك عبدالله الثاني. ومع أنه قد تم تسليط الأضواء، على الشق الخاص بمجلس النواب ارتباطاً بموضوع الحكومة البرلمانية، وبإقرار قانون الانتخاب الجديد الذي شكل خطوة منقوصة إلى الأمام، إلا أن الجناح الآخر للسلطة التشريعية، لم ينل قسطه من التوجهات الإصلاحية الخاصة فيما عدا ما تمخض عن التعديلات الدستورية لسنة 2011، وما أقره مجلس الأعيان نفسه من تعديلات حتى الآن على وضع اللجان الدائمة وتبني مدونة سلوك برلمانية.

بهذا، فإن تكامل الإصلاح السياسي يتطلب شمول كل مؤسسات الدولة واحتياجها الفعلي للإصلاح والتطوير، وهذا يشمل بكل تأكيد مجلس الأعيان. لكن حتى لا تكون الإصلاحات المقترحة ذات طبيعة مجردة، فقد كان لا بد أن توضع في سياق موضوعي، وهو السياق الدولي، من خلال استعراض عدد من المؤشرات الحيوية في مجالس الشيوخ في دول مختارة، بلغ عددها 19 دولة شملت دولاً أوروبية، وأخرى من الأمريكيتين ومن آسيا وإفريقيا وأستراليا، ومن بين هذه الدول الأردن.

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 8 6/17/17 11:53 PM

ثانياً: مجالات الإصلاح والتطوير

(1) على صعيد عدد الأعضاء

ينص الدستور الأردني في المادة (63) على أن مجلس الأعيان بما فيه الرئيس يتألف من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب. وفي واقع الحال، فإن عدد الأعيان كان يخضع تلقائياً للزيادة ليبلغ نصف عدد مجلس النواب، في كل مرة جرى فيها زيادة عدد أعضاء المجلس النيابي. هذا في حين أن معظم البرلمانات في العالم كما هو مبين في الجدول (1)، تقل فيها نسبة عدد أعضاء مجلس الشيوخ إلى عدد أعضاء مجلس النواب إلى نسبة تتراوح بين 10- 43%. أما البرلمانات الأخرى، ففيما عدا مجلس اللوردات في المملكة المتحدة الذي يتجاوز فيه عدد اللوردات عدد النواب، هناك قسم قليل منها تبلغ نسبة الشيوخ فيها 50% كما هي الحال في هولندا وإيطاليا، أو ترتفع إلى حوالي 60% كما هي الحال في موريتانيا وفرنسا، أو 100% كما في البحرين.

الجدول (1)

عدد أعضاء مجلس الشيوخ مقارنة بعدد أعضاء مجلس النواب في دول مختارة

الرقم	الدولة	عدد أعضاء مجلس الشيوخ	عدد أعضاء مجلس النواب	النسبة المئوية
1	المملكة المتحدة	779	650	%120.0
2	البحرين	40	40	%100
3	فرنسا	348	577	%60.3
4	موريتانيا	95	56	%58.9
5	إيطاليا	*315	630	%50.0
6	الأردن	75	150	%50.0
7	رومانيا	176	412	%42.7

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 9 6/17/17 11:53 PM

الرقم	الدولة	عدد أعضاء مجلس الشيوخ	عدد أعضاء مجلس النواب	النسبة المئوية
8	بلجيكا	60	150	%40.0
9	كندا	105	308	%34.1
10	الجزائر	144	462	%31.2
11	ماليزيا	69	222	%31.1
12	المغرب	120	395	%30.4
13	الولايات المتحدة	100	435	%23.0
14	البرازيل	81	513	%15.8
15	ألمانيا	69	620	%11.1

(*) يوجد عضوان إضافيان، أحدهما بصفته رئيس جمهورية سابق، وعضو آخر معين من قبل رئيس الجمهورية ضمن صلاحيته بتعيين خمسة من الكفاءات مدى الحياة.

وبالنظر إلى وظائف مجالس الشيوخ في العالم، فإنها تتسم غالباً بوظيفة تأمين المشاركة المتساوية للمناطق التي تتكون منها الدول المعنية في العملية التشريعية، بينما نجد أن مجلس الأعيان الأردني يؤدي تشريعياً وظيفة مزودجة، أحد طرفيها هو «المشاركة بالخبرة» التي يتميز بها أعضاء مجلس الأعيان، والتي يجسدونها بين حين وآخر في مخالفة بعض مواقف مجلس النواب واتخاذ موقف أكثر تقدماً منه، وهو ما يلقى الاحترام. بينما يتمثل طرفها الآخر باستثمار الارتفاع النسبي لعدد أعضاء مجلس الأعيان وأحكام التصويت بأغلبية الثلثين على التشريعات المختلف عليها، لممارسة دور كابح لإرادة مجلس النواب تجاه تشريعات يكون موقف النواب إزاءها أكثر تقدماً، وهو ما يصفه بعض السياسيين بأنه «الثلث المعطل». وفي أحيان كثيرة يمارس النواب على أنفسهم «رقابة ذاتية» بحيث لا يتخذون موقفاً محدداً برد مشروع قانون أو قانون مؤقت لأنهم يتوقعون أن الأعيان سيمارسون على الأغلب هذا الدور الكابح..

إن المادة (92) من الدستور تعالج الحالة التي يرفض فيها أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين ويقبله الآخر معدلاً أو غير معدل، فيجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 1 6/17/17 11:53 PM

لبحث المواد المختلف فيها، ويُشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين.

إن تأمين التوازن في العلاقة بين المجلسين، يتطلب مراجعة منطوق المادة (92) في اتجاه إعادة النظر في النصاب اللازم لقبول المشروع من قبل المجلس المشترك باشتراط أن يصدر القرار بالأغلبية المطلقة من أعضاء المجلسين بدل أكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين. ولما كان هذا الأمر يستدعي تعديلاً دستورياً في أول فرصة متاحة، فإن الاقتراب من التوازن المنشود بين المجلسين، يحتاج، بانتظار إجراء التعديل الدستوري المقترح، التوافق على خفض عضوية عدد أعضاء مجلس الأعيان فعلياً إلى 30% من عدد أعضاء مجلس النواب، وهذا أمر يتفق مع النص الدستوري في المادة (63) التي تحدد بأن مجلس الأعيان بما فيه الرئيس، يتألف من عدد لا يتجاوز عدد أعضاء مجلس النواب.

ومن باب المقارنة، نذكر أن الجزائر قد أدخلت تعديلاً العام 2008 على دستورها ينص على أن «عدد أعضاء مجلس الأمة (مجلس الشيوخ) يساوي، على الأكثر، نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني (مجلس النواب)»، ومع ذلك فقد حافظ مجلس الأمة الجزائري على حجم عضويته المحدود نسبياً بنسبة 31.2% من عضوية المجلس الشعبي الوطني. وفي المقابل، فقد اختارت البحرين تشكيل غرفتها التشريعية الثانية بالتعيين، ومن عدد من الأعضاء يساوي تماماً عدد النواب، وهو 40 عضواً، ولا يخفى هنا الدور «الكابح» الذي تتطلع إليه مملكة البحرين من تشكيل مجلس شوراها على هذا النحو في ظل النص على اشتراط حصول الأحكام القانونية المختلف عليها لإقرارها إلى أغلبية الحاضرين.

وجدير بالذكر أن العديد من مجالس الشيوخ تأخذ بآليات معينة لحسم الخلاف بين الغرفتين التشريعيتين الأولى والثانية بشأن التشريعات المعروضة عليهما، وتتميز هذه الآليات في أنها لا تلجأ إلى الأغلبية العددية لأي من المجلسين، أو إلى استحالة الحصول على النصاب القانوني اللازم لحسم الخلاف لصالح أحد هذين المجلسين، وإنما تأخذ بآلية تتسم بتوزيع الأدوار، بديلاً لاستغلال الثقل العددي لأحد المجلسين لتعطيل تمرير القرار التشريعي القادم من المجلس الآخر.

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 1 6/17/17 11:53 PM

(2) على صعيد العمر

بمقارنة الحد الأدنى لسِنّ عضو مجلس الأعيان في الأردن مع مثيله في 14 دولة أخرى، نجد أن الأردن يحل مع إيطاليا في المرتبة الأخيرة من حيث ارتفاع سِنّ العين إلى 40 سنة. وهذا الشيء ينطبق كذلك على الحد الأدنى لسِنّ عضو مجلس النواب الأردني، الذي يحل أيضاً في المرتبة الأخيرة مع البحرين من حيث ارتفاع سِنّ النائب إلى 30 سنة. وبرغم أن مملكة البحرين قد استرشدت بتجربة مجلس الأعيان الأردني عندما قررت إضافة غرفة تشريعية ثانية في نظامها السياسي بمسمى «مجلس الشورى»، إلا أنها هبطت بالسِنّ اللازم لعضوية مجلس الشورى إلى 35 سنة مقارنة مع 40 سنة في الحالة الأردنية.

إن المطالبة بخفض سِنّ أعضاء مجلس الأمة إلى رقم مثل 25 سنة، يواجه مقاومة تستند إلى جدل «بيزنطي» قوامه مدى كفاءة الشباب من هذه الفئة العمرية لإشغال عضوية إحدى غرفتي التشريع في الأردن، بينما كما يبين الجدول (2)، فإن هناك عدداً متزايداً من الدول يتجه نحو الأخذ بسن الأهلية المدنية وهو 18 سنة معياراً وحيداً للسِن، وهذا لا يعني أن الشباب في هذا العمر باتوا يحتلون مقاعد برلمانات هذه الدول، إنما يتعلق الموقف هنا بالاستناد إلى معيار الأهلية المدنية وحسب.

وفي مجتمع شاب كالمجتمع الأردني، فإن الأردن أحوج من غيره باعتماد هذا المعيار ولو من باب الرسالة المحفزة للشباب، والثقة بقدراتهم، مع إدراك أن أياً من المرشحين لعضوية مجلس الأعيان من الطبقات التي يذكرها الدستور لا يكتسب خبرته إلا في سن متقدمة. ولدينا مثال نستعرضه هنا يتعلق بمتوسط أعمار أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي العام 2014 لدى المجموعة الثانية من الأعضاء وعددها 176 عضواً، قبل إجراء التجديد النصفي للعضوية، فقد بيّنت هذه الدراسة أن متوسط أعمار هؤلاء الأعضاء هو 66 سنة، وأن الفئة الأكبر حجماً هي فئة 61- 70 سنة والتي تساوي 46.6%، وأن عدد الأعضاء الذين يبلغون من العمر أقل من 41 سنة هو واحد فقط، هذا في حين أن سن الحد الأدنى هو 24 سنة. وفي دراستين حول أعمار أعضاء مجلسي النواب الرابع عشر (2003-2007) والخامس عشر (2007-2009) في الأردن، تبين أن عدد النواب من الفئة العمرية 30- 35 سنة قد اقتصر فقط على نائب واحد، وعلى نائبين على التوالي.

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 12 6/17/17 11:53 PM

وفي مواجهة مطلب خفض سِنّ أعضاء مجلس الأمة إلى 25 سنة، يتم التذرع غالباً بالحاجة إلى تعديل دستوري، وهذا صحيح، غير أن المشرع الأردني لم يستثمر أياً من الفرصتين اللتين أتيحتا لتعديل الدستور في العامين 2011 و2014.

وفي شتى الأحوال، فإن خفض سِنّ عضو مجلس الأعيان، لا يلزم صاحب القرار بتعيين من هو غير مؤهل للعضوية، لكن ذلك علاوة على رسالته الرمزية للشباب، فإنه يفتح المجال أمام اختيار حالات شابة مبدعة إذا ما توفرت على الخبرة أو الكفاءة أو الصفة التمثيلية المطلوبة.

الجدول (2)

الحد الأدنى لسِنّ كل من أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب في دول مختارة

الرقم	الدولة	الحد الأدنى لسن عضو مجلس الشيوخ	الحد الأدنى لسن عضو مجلس النواب
1	ألمانيا	18 سنة	18 سنة
2	هولندا	18 سنة	18 سنة
3	بلجيكا	18 سنة	18 سنة
4	المغرب	18 سنة	18 سنة
5	المملكة المتحدة	18 سنة	18 سنة
6	أستراليا	21 سنة	21 سنة
7	فرنسا	24 سنة	18 سنة
8	ماليزيا	30 سنة	21 سنة
9	الولايات المتحدة	30 سنة	25 سنة
10	رومانيا	33 سنة	23 سنة
11	البرازيل	35 سنة	18 سنة
12	الجزائر	35 سنة	25 سنة
13	البحرين	35 سنة	30 سنة
14	إيطاليا	40 سنة	25 سنة
15	الأردن	40 سنة	30 سنة

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 13 6/17/17 11:53 PM

(3) إعادة هيكلة الغرفة التشريعية

أ. اختيار رئيس المجلس

في إطار التوجهات الإصلاحية للدولة الأردنية، لا بد من مواصلة العمل لدمج مجلس الأعيان ضمن المنظومة الإصلاحية المنشودة. وهناك ثلاثة مكونات لهذا الإصلاح؛ الأول والأسهل هو ما يتصل بأداء المجلس وفق ما يحدده النظام الداخلي، وقد سجل المجلس بعض الإنجازات على هذا الصعيد، مثل: انتخاب رئيس لكل لجنة دائمة بدل اعتبار رئيس المجلس رئيساً لكل اللجان، وزيادة مدة اللجان الدائمة ورئاستها إلى سنتين، واعتماد مدونة سلوك برلمانية خاصة بمجلس الأعيان؛ والمكون الثاني يتعلق بالتعديلات سواء ذات الطبيعة الهيكلية أو ذات الصلة بالأداء التي لا يمكن إنجازها بدون تعديل دستوري، من مثل إطالة الدورة السنوية لمجلس الأمة بغرفتيه الأولى والثانية إلى ستة أشهر؛ والمكون الثالث يتعلق بعضوية مجلس الأعيان، من مثل زيادة عدد النساء في عضوية المجلس إلى ثمانية أعيان (10.7% من عضوية المجلس)، أو اختيار أعضاء يمثل وجودهم بعداً إصلاحياً بتمثيل فئات اجتماعية وسياسية جديدة للمرة الأولى في تاريخ المجلس.

ونرغب هنا أن نطرق عناصر إضافية في مجال الإصلاح الهيكلي، ومن ذلك على سبيل المثال، الأخذ بتوجه دستوري جديد يقوم على مبدأ انتخاب رئيس مجلس الأعيان بدل تعيينه، وهذا يفعّل التنافس في حياة المجلس ويدفع بالمرشحين الأقوياء لهذا المنصب لبلورة تصورات برنامجية لخوض المنافسه مع زملائهم على أساسها في إطار الدستور والنظام الداخلي للمجلس. ونحن إذا نظرنا إلى مجالس الشيوخ في العالم، فإنا نجد أن معظم هذه المجالس تنتخب رؤساءها كما هو مبين في الجدول (3)، ويستثنى من ذلك نموذج دول الكومنويلث مثل المملكة المتحدة وكندا أو بعض الدول التي تتشبه جزئياً ببعض مظاهر هذا النموذج كما هي حال الأردن، إضافة إلى الولايات المتحدة التي يحدد دستورها أن رئيس مجلس الشيوخ هو نائب رئيس الولايات المتحدة، وهذا انعكاس لثقل هذا النظام الرئاسي في النظام السياسي الأمريكي، برغم أن رئيس مجلس الشيوخ لا يشارك في التصويت إلا إذا تعادلت الأصوات. ويبقى أن ننتهز أول فرصة لتعديل الدستور، للأخذ بمبدأ انتخاب رئيس مجلس الاعيان.

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 1 6/17/17 11:53 PM

الجدول (3): طرق اختيار رئيس مجلس الشيوخ في دول مختارة

الرقم	الدولة	طريقة اختيار رئيس المجلس	الجهة التي تختار الرئيس
1	الأردن	تعيين	الملك
2	كندا	تعيين	الحاكم العام
3	المملكة المتحدة	تعيين	الملكة
4	الولايات المتحدة	تعيين (نائب رئيس الولايات المتحدة)	حكم دستوري
5	البحرين	تعيين	الملك
6	أستراليا	انتخاب	مجلس الشيوخ نفسه
7	إيطاليا	انتخاب	مجلس الشيوخ نفسه
8	ألمانيا	انتخاب	البوندسرات نفسه
9	المغرب	انتخاب	مجلس المستشارين نفسه
10	فرنسا	انتخاب	مجلس الشيوخ نفسه
11	الجزائر	انتخاب	مجلس الأمة نفسه
12	رومانيا	انتخاب	مجلس الشيوخ نفسه
13	روسيا	انتخاب	مجلس الاتحاد نفسه
14	موريتانيا	انتخاب	مجلس الشيوخ نفسه
15	بلجيكا	انتخاب	مجلس الشيوخ نفسه

ب. تطوير البنية التمثيلية للمجلس

يتبين من خلال استعراض طرق اختيار مجالس الشيوخ في العالم المبينة أدناه والملخصة في الجدول (4)، أن هناك ثلاثة نماذج هي الأكثر تكراراً من بين هذه المجالس. النموذج الأول هو التعيين الكامل لأعضاء مجلس الأعيان كما هي الحال في مجلس الأعيان الأردني، وتأخذ بهذا النموذج بدرجة رئيسية دول الكومنويلث ومن يقلدها من الدول الأخرى. ويتمثل النموذج الثاني ويبدو أنه الأوسع انتشاراً في العالم بالانتخاب المباشر أو غير المباشر لمجالس شيوخ تمثل أساساً الأقاليم التي تتكون منها

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 15 6/17/17 11:53 PM

هذه الدول، لكنها تختلف من حيث الجهة ذات الصلاحية في الانتخاب، فهناك مجالس البلديات والمحافظات في فرنسا، وحكومات الولايات في ألمانيا، والبرلمانات المحلية في بلجيكا، والناخبون في استراليا، وغير ذلك. أما النموذج الثالث، مثل النموذج الجزائري، فيجمع ما بين التمثيل الجهوي من خلال مجالس البلديات والولايات، وما بين التعيين لشريحة من الخبرات والكفاءات الوطنية.

ولعل السؤال المطروح هو: لماذا تتجه الدول بأغلبيتها نحو تشكيل مجالس شيوخ على قاعدة التمثيل الجهوي برغم وجود مجالس نيابية تتشكل من خلال التمثيل المتساوي للسكان، أو من خلال أنظمة تمثيل نسبي للقوائم الحزبية في بلدان تشكل الأحزاب العمود الفقري للحياة السياسية فيها. وبرغم أن الجواب التقليدي عن هذا التساؤل، يتجه نحو فكرة التمثيل المتساوي للأقاليم بغض النظر عن عدد سكانها، فإنه لا بد أن نستخلص أن هذا المبدأ يشتمل على «حكمة» سياسية وتنموية.

وبالاستناد إلى هذه المقاربة، يبدو لنا أن منحى التمثيل الجهوي ينطوي على بعد إصلاحي، وبخاصة إن جاء عن طريق الانتخاب حتى غير المباشر. وفي هذا الإطار، نرى أن دمج مجلس الأعيان ضمن المنظور الإصلاحي للدولة الأردنية، يتطلب الأخذ بوجهة التمثيل الجهوي من خلال:

1. تشكيل مجلس الأعيان من مصدرين اثنين، هما: المكون الجهوي بواقع ثلاثة ممثلين لكل محافظة، من خلال الانتخاب غير المباشر، على أساس أن تتمثل الهيئة الناخبة من مجموع أعضاء المجالس البلدية، ومجلس المحافظة في المحافظة المعنية (عند انتخابها)، ومجالس غرف التجارة والصناعة والنقابات المهنية والعمالية في المحافظة والأمناء العامين للأحزاب ورؤساء مؤسسات المجتمع المدني المسجلة رسمياً. ويمكن وضع شروط للعضوية يكون من بينها، مثلاً:
   - أن يكون مقيماً إقامة دائمة في المحافظة منذ ثلاث سنوات على الأقل.
   - رئيس مجلس بلدي أو محافظة أو غرفة تجارة أو صناعة سابق.
   - عضو سابق في مجلس نقابة مهنية معترف بها عامل أو متقاعد.
   - عضو مجلس نواب أو أعيان سابق.
   - أكاديمي يحمل الدكتوراه في أحد التخصصات الإنسانية أو العلمية.
   - وزير سابق أو موظف سابق في أحد أجهزة الدولة من مرتبة أمين عام أو محافظ أو عميد فأعلى.

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 16 6/17/17 11:53 PM

2. التعيين بإرادة ملكية من بين الطبقات التي ينص عليها الدستور.

أما فيما يخص عدد أعضاء المجلس في ظل التشكيلة الجديدة المقترحة، فيمكن الأخذ بأحد الخيارات التالية:

1. أن تكون حصة التمثيل للمحافظات بنسبة الثلثين بواقع ثلاثة مقاعد للمحافظة، ويكون الثلث الآخر من مصدر التعيين بإرادة ملكية. بهذا يبلغ إجمالي عضوية المجلس 54 عضواً، آخذين بالاعتبار أنه في ظل قانون الانتخاب الجديد لسنة 2016، فإن عدد أعضاء مجلس النواب سيهبط إلى 130 عضواً.
2. أما إذا تم التمسك بصيغة أن تساوي عضوية مجلس الأعيان نصف عدد أعضاء مجلس النواب كحد أقصى، فإن هذا يستلزم رفع عدد الأعيان من مصدر التعيين بإرادة ملكية إلى 29 مقابل 36 عضواً ممثلاً للمحافظات.

وفي شتى الأحوال، فإن إدخال مكون جديد في تركيبة مجلس الأعيان من ممثلين للمحافظات، يكتسب أهميته من الدور المعقود على ذلك في المجال التنموي، ذلك أن وجود ممثلين للمحافظات من مواطنين ذوي خبرة وكفاءة ويقيمون في محافظاتهم، ويتم انتخابهم من قبل هيئة ناخبة من المحافظة نفسها، سيحمّل هؤلاء مسؤولية السهر من موقعهم في السلطة التشريعية على إعطاء موضوع التنمية في المحافظات الأهمية والأولوية التي يستحقها من بوّابتي التشريع، والرقابة على الأداء الحكومي. ومن المعروف أن الملك عبدالله الثاني قد رعا في أكثر من مبادرة موضوع التنمية الإقليمية، بدءاً من سلطة العقبة الاقتصادية الخاصة، لكن هذه المبادرات بحاجة إلى دعم قوي من السلطتين التنفيذية والتشريعية، لأن حالة الاختلال الراهنة في الوضع التنموي لا تساعد الأردن على تجاوز مصاعبه الاقتصادية والاجتماعية، وهذا الخلل مرشح إلى مزيد من التدهور، إن لم يكن هناك توجه حاسم لتنمية المحافظات. بهذا فإن إعادة النظر في تشكيلة مجلس الأعيان ودوره، يمكن أن تشكل خطوة جوهرية في هذا الاتجاه.

الجدول (4): طريقة اختيار أعضاء مجلس الشيوخ والجهة التي تختارهم في دول مختارة

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 1 6/17/17 11:53 PM

الرقم	الدولة	طريقة اختيار أعضاء مجلس الشيوخ	الجهة التي تختار
1	ألمانيا	انتخاب غير مباشر	حكومات الأقاليم
2	هولندا	انتخاب غير مباشر	برلمانات المحافظات
3	أستراليا	انتخاب	سكان الولايات
4	المملكة المتحدة	تعيين	الملكة
5	فرنسا	انتخاب غير مباشر	هيئة ناخبة من مجالس بلدية ومناطقية
6	روسيا	انتخاب غير مباشر	السلطات التشريعية والتنفيذية في كيانات الاتحاد
7	الأردن	تعيين	الملك
8	رومانيا	انتخاب	سكان المقاطعات
9	بلجيكا	انتخاب غير مباشر	برلمانات المجتمعات والأقاليم الاتحادية
10	كندا	تعيين	الحاكم العام
11	الجزائر	- انتخاب غير مباشر - تعيين	المجالس الشعبية البلدية والولائية رئيس الجمهورية
12	ماليزيا	تعيين	حاكم الدولة
13	المغرب	انتخاب غير مباشر	هيئات ناخبة جهوية ومهنية
14	الولايات المتحدة	انتخاب مباشر	سكان الولايات
15	موريتانيا	انتخاب غير مباشر	مجالس البلديات والوحدات المماثلة

وفيما يلي نبذة عن كل واحد من مجالس الشيوخ التي تم دراستها تركز على عضويتها وآلية اختيارها.

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 18 6/17/17 11:53 PM

الأردن: تعيين خبرات

يشترط في عضو مجلس الأعيان الأردني أن يكون قد أتم أربعين سنة شمسية من عمره وأن يكون من إحدى الطبقات الآتية:

رؤساء الوزراء والوزراء الحاليون والسابقون ومن أشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعداً والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتين ومن ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن.

ماليزيا: تعيين شخصيات متميزة أو ممثلة للأقليات

يكون الأعضاء الذين يعينهم حاكم الدولة في مجلس الشيوخ الماليزي بنظره أشخاصاً قدموا خدمات مدنية جليلة أو أنجزوا عملاً مميزاً في مهنهم أو في التجارة أو الصناعة أو الزراعة أو النشاطات الثقافية أو الخدمة الاجتماعية التي يمارسونها أو يكونون ممثلين للأقليات العرقية أو قادرين على تمثيل مصالح السكان الأصليين.

المغرب: تمثيل جهوي ومهني

يتوزع عدد أعضاء مجلس المستشارين في المغرب وعددهم 120 عضواً بين ثلاثة أخماس يمثلون الجماعات الترابية، يتوزعون بين جهات المملكة بالتناسب مع عدد سكانها، ومع مراعاة الإنصاف بين الجهات. وينتخب المجلس الجهوي على مستوى كل جهة، من بين أعضائه، الثلث المخصص للجهة من هذا العدد، وينتخب الثلثين المنبثقين من قبل هيئة ناخبة تتكون على مستوى الجهة من أعضاء المجالس الجماعية ومجالس العملات والأقاليم. أما الخمسان الأخريان من الأعضاء فتنتخبهم في كل جهة هيئات ناخبة تتألف من المنتخبين من الغرف المهنية، وفي المنظمات المهنية للمشغلين الأكثر تمثيلية، وأعضاء تنتخبهم على الصعيد الوطني، هيئة ناخبة مكونة من ممثلي المأجورين. وتمتد ولاية مجلس المستشارين إلى ست سنوات مقابل خمس سنوات لمجلس النواب.

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 19 6/17/17 11:53 PM

هولندا: تمثيل جهوي

يبلغ عدد أعضاء مجلس الشيوخ الهولندي 75 عضواً، وهو نصف عدد أعضاء مجلس النواب. يتم اختيار أعضاء مجلس الشيوخ بطريقة الانتخاب غير المباشر من قبل أعضاء المجالس البرلمانية للمحافظات الهولندية. ويجرى الانتخاب بعد وقت لا يتجاوز ثلاثة أشهر من انتخاب هذه المجالس.

كندا: تمثيل جهوي

تتكون كندا من أربع مناطق، هي: أونتاريو، وكيبيك، والمقاطعات البحرية، والمقاطعات الغربية، وتتمثل هذه المناطق بشكل متساوٍ في مجلس الشيوخ بواقع 24 مقعداً لكل منطقة. وهناك عدد آخر من المقاطعات يتم تمثيله بتسعة مقاعد، ما يرفع عدد أعضاء مجلس الشيوخ إلى 105 أعضاء.

الولايات المتحدة: سكان الولايات

يتكون مجلس الشيوخ الأمريكي من 100 عضو، يمثلون 50 ولاية بمعدل ممثلين اثنين لكل ولاية يتم انتخابهما لمدة ست سنوات، ويتجدد انتخاب ثلث أعضاء مجلس الشيوخ كل سنتين مرة. ولذلك يتقاطع موعد انتخابات تجديد الثلث مع انتخابات البرلمان أحياناً، ومع الانتخابات الرئاسية أحياناً أخرى.

إيطاليا: تمثيل جهوي وتعيين كفاءات

يتم تشكيل مجلس الشيوخ الإيطالي ومدته خمس سنوات مثل مجلس النواب، بالانتخاب المباشر على أساس جهوي من 315 عضواً من بينهم ستة أعضاء يمثلون دائرة المهجر. وتتم انتخابات الجسم الرئيسي من عضوية مجلس الشيوخ ضمن 20 إقليماً بالتناسب مع عدد السكان. ولا يمكن لأي إقليم أن يكون له أقل من سبعة ممثلين في مجلس الشيوخ ما عدا إقليمي موليزي، وفالي داوستا، حيث يُمثلان بعضوين وعضو واحد على التوالي. وهناك حصة من المقاعد تخصص كمكافأة للائتلافات أو القوائم الانتخابية على مستوى الأقاليم.

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 20 6/17/17 11:53 PM

ويصبح رؤساء الجمهورية السابقون أعضاء مدى الحياة في مجلس الشيوخ إلا في حال التنازل عن هذا المنصب. كما أن بإمكان رئيس الجمهورية أن يعين خمسة أعضاء ممن شرفوا الأمة بإنجازاتهم المتفوقة في المجالات الاجتماعية والعلمية والفنية والأدبية كشيوخ مدى الحياة.

فرنسا: تمثيل جهوي

يُنتخب أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي بالاقتراع العام غير المباشر، حيث يتولى انتخاب أعضاء المجلس وعددهم 348 عضواً هيئة ناخبة تتكون من نواب وشيوخ وأعضاء مجالس بلدية وجهوية في المناطق المختلفة بحسب آخر انتخابات في العام 2011. وتشمل عضوية المجلس تمثيل مناطق ما وراء البحار الفرنسية، إضافة إلى 12 ممثلاً للفرنسيين في الخارج. ويبلغ عدد أعضاء الهيئة الناخبة حوالي 162 ألف منتخَب، القسم الأعظم منهم هم أعضاء المجالس البلدية. وتمتد ولاية مجلس الشيوخ إلى ست سنوات (مقابل خمس سنوات لمجلس النواب)، ويجري تجديد عضوية نصف مجلس الشيوخ كل ثلاث سنوات مرة.

بلجيكا: تمثيل جهوي

بالاستناد إلى أن بلجيكا دولة اتحادية تتكون من ثلاثة مجتمعات، هي: الفلامنكي، والفرنسي، والناطق بالألمانية، فإن مجلس الشيوخ فيها الذي تمتد ولايته إلى خمس سنوات مثله مثل مجلس النواب، يتألف من 60 عضواً، منهم أولاً: 29 عضواً معيناً من قبل البرلمان الفلامنكي من بين أعضائه أو من بين أعضاء المجموعة اللغوية الهولندية لبرلمان إقليم العاصمة. وثانياً: 10 أعضاء معينين من قبل برلمان المجتمع الفرنسي من بين أعضائه. وثالثاً: ثمانية أعضاء معينين من قبل برلمان منطقة الوالون من بين أعضائه. ورابعاً: عضوان معينان من قبل المجموعة اللغوية الفرنسية في برلمان إقليم العاصمة من بين أعضائه. وخامساً: عضو واحد من قبل برلمان الجماعة الناطقة بالألمانية من بين أعضائه. وسادساً: 10 أعضاء معينين من قبل أعضاء مجلس الشيوخ؛ ستة منهم في المجموعة الأولى، وأربعة في المجموعتين الثانية والرابعة.

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 2 6/17/17 11:53 PM

البرازيل: تمثيل جهوي

لقد حافظ دستور العام 1988 بعد العودة إلى الديمقراطية على بنية برلمانية من غرفتين تشريعيتين، مع زيادة صلاحيات مجلس الشيوخ في مجال الإدارة الاقتصادية والمالية للاتحاد. يتكون مجلس الشيوخ الاتحادي الذي تمتد ولايته إلى أربع سنوات مثله مثل مجلس النواب من 81 عضواً يمثلون 26 ولاية ومقاطعة اتحادية، وينتخبون بحسب النظام الأغلبي من جولة واحدة مع ملاحظة أن الناخب ينتخب عضواً واحداً عندما يتم تجديد الثلث، وينتخب عضوين عندما يتم تجديد الثلثين. وتنتخب كل ولاية ومقاطعة انتخابية ثلاثة شيوخ لمدة ثماني سنوات. ويتم تجديد تمثيل كل ولاية ومقاطعة اتحادية مرة كل أربع سنوات، وذلك في عملية تبادلية لإعادة انتخاب الثلث والثلثين. ويتعين على كل مرشح لعضوية مجلس الشيوخ أن يكون عضواً في حزب مسجل رسمياً.

الجزائر: تمثيل جهوي وتعيين كفاءات

تشكلت في الجزائر الغرفة التشريعية الثانية التي تسمى «مجلس الأمة» للمرة الأولى في العام 1996. ويبلغ عدد أعضاء المجلس 144 عضواً، يتم انتخاب ثلثيهم، أي 96 عضواً عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي، ويتولى رئيس الجمهورية تعيين الثلث المتبقي أي 48 عضواً، من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية. وتمتد مدة المجلس إلى ست سنوات (مقابل خمس سنوات لمجلس النواب) ويجري تجديد النصف كل ثلاث سنوات.

المملكة المتحدة: تمثيل خبرات ومرجعيات دينية

لا يستند النظام السياسي في المملكة المتحدة إلى دستور مكتوب، غير أن الأعراف المتبعة لم تكن أقل نجاعة في استقراره من دساتير الدول الأخرى. وبسبب طبيعة التعيين لعضوية مجلس اللوردات، فإن عدد أعضاء المجلس ليس ثابتاً. وبلغت عضوية المجلس 775 في تموز 2014، من بينهم 26 من المرجعيات الدينية، و92 من ورثة النبلاء، والباقون معينون لمدى الحياة. ويعتبر مجلس العموم البريطاني هو صاحب القرار النهائي في التشريعات.

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 22 6/17/17 11:53 PM

أستراليا : تمثيل جهوي

يتألف مجلس الشيوخ الأسترالي من ممثلين عن كل ولاية يختارهم سكان الولاية مباشرة بالتصويت كدائرة انتخابية واحدة. ويتم تمثيل كل ولاية أساسية بستة أعضاء. ويجوز للبرلمان تغيير عدد الممثلين لكل ولاية، لكن يجب الحفاظ على التمثيل المتساوي للولايات الأساسية بحيث لا يوجد أقل من ستة أعضاء مجلس شيوخ في كل ولاية. ويبلغ عدد أعضاء مجلس الشيوخ 76 عضواً يمثلون ست ولايات بواقع 12 عضواً عن كل ولاية، وعضوين عن اثنتين من المناطق الرئيسية.

ألمانيا : تمثيل جهوي

يتكون البوندسرات من أعضاء في حكومات الولايات وعددها 16 ولاية. وتقوم حكومات الولايات بتعيين هؤلاء الأعضاء وسحبهم، ويمكن لأعضاء آخرين في حكوماتها أن ينوبوا عنهم.

ويكون لكل ولاية ثلاثة أصوات على الأقل في البوندسرات؛ ولكل ولاية يزيد عدد سكانها عن مليوني نسمة أربعة أصوات، ولكل ولاية يزيد عدد سكانها عن ستة ملايين نسمة خمسة أصوات، وللولاية التي يزيد عدد سكانها عن سبعة ملايين نسمة ستة أصوات

يمكن لكل ولاية أن توفد عدداً من الأعضاء يساوي عدد الأصوات المُحددة لها. ولا يجوز لأي ولاية الإدلاء بالأصوات المخصصة لها إلاّ إذا كانت أصواتها موحدة، وأدلى بها أعضاء الولاية الحضور أو من ينوبون عنهم.

رومانيا : تمثيل جهوي

يتألف مجلس شيوخ رومانيا، ومدته أربع سنوات مثله مثل مجلس النواب، من 176 عضواً، يتم انتخاب 137 عضواً منهم بالاقتراع العام المباشر على مستوى المقاطعات، فيما تُوزع المقاعد التسعة والثلاثين الأخرى على الأحزاب التي تحقق نسبة مرتفعة من الأصوات تتجاوز 5% من مجموع المقترعين بنسبة ما تحرزه من أصواتهم. وتتوزع المقاعد المائة والسبعة والثلاثون على دوائر فردية، وهي تعكس التمثيل المتساوي للسكان بمعدل 160 ألفاً من السكان لكل مقعد من مقاعد مجلس الشيوخ.

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 23 6/17/17 11:53 PM

روسيا: تمثيل جهوي

يتألف مجلس الشيوخ الروسي (مجلس الاتحاد) من 166 عضواً (مقابل 450 لمجلس الدوما)، يمثلون 83 كياناً للاتحاد الروسي تتألف من جمهوريات ومقاطعات ومناطق مستقلة ومدن ذات أهمية اتحادية، بواقع ممثلين اثنين تختارهما الهيئات التشريعية والتنفيذية في كل كيان من هذه الكيانات.

موريتانيا: تمثيل جهوي

يبلغ عدد أعضاء مجلس الشيوخ الموريتاني 56 عضواً، يتم انتخابهم لمدة ست سنوات بالاقتراع غير المباشر (مقابل 5 سنوات لمجلس النواب)، وذلك من خلال تمثيل المجموعات الإقليمية للجمهورية من مجالس بلدية ووحدات مماثلة. ويُمثل الموريتانيون المقيمون في الخارج في مجلس الشيوخ بثلاثة أعضاء، ويجدد ثلث أعضاء مجلس الشيوخ كل سنتين.

البحرين: تعيين خبرات

يتألف مجلس الشورى البحريني من 40 عضواً بأمر ملكي. ويشترط في عضو مجلس الشورى أن يكون بحرينياً، وأن يمضي على من اكتسب الجنسية البحرينية عشر سنوات على الأقل، وغير حامل لجنسية دولة أخرى، باستثناء من يحمل جنسية إحدى الدول الأعضاء بمجلس التعاون لدول الخليج العربية بشرط أن تكون جنسيته البحرينية بصفة أصلية، ومتمتعاً بكافة حقوقه المدنية والسياسية، وأن يكون ممن تتوافر فيهم الخبرة أو الذين أدوا خدمات جليلة للوطن.

(4) على صعيد اللجان الدائمة

باستعراض واقع اللجان الدائمة في مجالس الشيوخ في عشر من الحالات (انظر الجدول رقم 5)، تبين أن الأردن يندرج ضمن البلدان التي لديها العدد الأكبر من اللجان وهو 16 لجنة، كما هي الحال أيضاً في الولايات المتحدة وكندا. بينما هناك دول اختارت عدداً من اللجان أقل، ويهبط حتى خمس لجان. غير أن الملاحظ أن البلدان تختلف في عدد الشيوخ الذي تختاره لعضوية اللجان، حيث أن هناك نموذجين؛ الأول هو أن عدد أعضاء اللجان في الدولة الواحدة ثابت، كما هي الحال في

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 2 6/17/17 11:53 PM

بلجيكا، أو أنه يتراوح بين حد أدنى وحد أعلى كما هي الحال في الأردن والبحرين والمغرب والجزائر، أما المجموعة الأخرى من الدول فتختار عدداً معيناً من الأعضاء لكل مجموعة من اللجان تراعي فيه مجال اختصاص هذه اللجان.

الجدول (5): وضع اللجان الدائمة في مجالس الشيوخ في دول مختارة

الرقم	الدولة	عدد اللجان	عدد أعضاء اللجنة الواحدة
1	الولايات المتحدة	16	12، 16، 18، 20، 22، 28
2	كندا	16	5، 9، 15
3	الأردن	16	7- 12
4	الجزائر	9	10- 15، 15- 19
5	أستراليا	8	
6	فرنسا	7	49، 51
7	المغرب	6	15- 45
8	البحرين	5	7- 8
9	موريتانيا	5	10، 13
10	بلجيكا	5	20

غير أن مقارنة مجال اختصاص اللجان الدائمة في مجلس الأعيان الأردني مع المجالس الأخرى، تُبين أن المجالات المغطاة في الحالة الأردنية واسعة نسبياً وبخاصة أن عدد اللجان كبير أيضاً، ما يسمح بدرجة أعلى من التخصص في عمل اللجنة الواحدة، وبرغم ذلك وجدنا أن هناك نقصاً في الحالة الأردنية في مجالين حيويين، هما: التنمية الإقليمية (على صعيد المحافظات)، وتسمى في المغرب التنمية الجهوية، وفي الجزائر التنمية المحلية، ما يؤشر إلى أهمية أن يشكل مجلس الأعيان لجنة دائمة للتنمية الإقليمية، أو يدمج هذا المجال في أعمال لجنة دائمة من اللجان القائمة.

أما مجال الاختصاص الثاني، فهو مجال الأمن والدفاع الوطني، وهذه اللجنة موجودة في جميع مجالس الشيوخ التي اطلعنا على وضع لجانها الدائمة، لا بل اخترنا بعض الدول العربية بغرض المقارنة في هذا المجال تحديداً مثل البحرين وموريتانيا والجزائر والمغرب، ووجدنا أن هذه الدول والدول الأخرى لديها لجنة دائمة خاصة بمجال الأمن والدفاع الوطني أو أن هذه اللجنة مشتركة مع مجالات تخصص أخرى.

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 25 6/17/17 11:53 PM

ففي البحرين توجد لجنة للدفاع والأمن الوطني وهي مشتركة مع الشؤون الخارجية، وفي المغرب لجنة للحدود والدفاع الوطني، وهي مشتركة مع الشؤون الخارجية والمناطق المغربية المحتلة، وفي موريتانيا لجنة للدفاع والقوات المسلحة وهي مشتركة مع الشؤون الخارجية أيضاً، أما الجزائر ففيها لجنة للدفاع الوطني.

وعلى صعيد الدول الأخرى، هناك لجنة للأمن الوطني والدفاع في كندا، وفي أستراليا لجنة للدفاع مشتركة مع الشؤون الخارجية والتجارة، وفي الولايات المتحدة هناك لجنة للخدمات المسلحة، أما في بلجيكا، فإن المكتب الدائم هو الذي يسمي اللجان الدائمة.

بهذا تؤكد هذه المعطيات أهمية أن يتجه مجلس الأعيان الأردني نحو تشكيل لجنة متخصصة في مجال الدفاع والأمن الوطني، وبخاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2014، والذي أخرج تعيين رئيس هيئة الأركان المشتركة ومدير المخابرات العامة من نطاق الولاية الحكومية، وحصره بجلالة الملك، وهو الأمر الذي يُفترض أنه يشكل مقدمة لتفعيل وزارة الدفاع.

ومن المؤكد أن تشكيل لجنة للأمن والدفاع الوطني في مجلس الأعيان يشكل إضافة مهمة لعمل لجان المجلس الدائمة، بالنظر إلى ما يشتمل عليه المجلس من خبرات متميزة. وبما أننا نفترض أن هذه اللجنة ستتشكل من نخبة من رؤساء الوزارات أو الوزراء وقادة الأجهزة الأمنية والعسكرية السابقين، فإن هذا يشكل أداة ترفد الهيئات ذات العلاقة بخبرتها، وتعزز الدور الرقابي لمجلس الأعيان على الأداء الحكومي في مجال الأمن والدفاع الوطني.

(5) تحسين تمثيل المرأة في المجلس

تتبع نسبة السيدات في مجالس الأعيان الأخيرة نسبتهن في مجلس النواب. وبما أن نسبة النائبات هي 10% في مجلس النواب السابع عشر، لذلك فإن عدد السيدات الأعيان (بتقريب العدد) هو ثماني سيدات، وهذا يساوي 10.7% من عضوية مجلس الأعيان السادس والعشرين الحالي. وبما أن قانون الانتخاب الجديد لسنة 2016، قد خصص 15 مقعداً للكوتا النسائية برغم أنه هبط بعدد

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 26 6/17/17 11:53 PM

أعضاء المجلس إلى 130 عضواً (11.5% من عضوية المجلس)، فإن عدد السيدات الأعيان، بعد هبوط عضوية مجلس الأعيان إلى 65 عضواً يفترض أن يبقى على حاله، أي ثماني سيدات.

غير أن ما ينبغي أن نشير إليه هنا هو أن الحكومة قد صادقت على الاستراتيجية الوطنية للمرأة الأردنية التي أعدتها اللجنة الوطنية لشؤون المرأة، والتي أوصت برفع نسبة مشاركة المرأة إلى 20% بحلول العام 2017، وبرغم أن الحكومة ومجلس النواب قد تنكرا لما تطالب به الاستراتيجية الوطنية على هذا الصعيد، فإن المؤمل أن يتم رفع تمثيل السيدات الأعيان إلى 20% من عضوية المجلس القادم. وحينما يحين أوان إعادة هيكلة المجلس، فيتعين أن يتم النص على نسبة النساء في القانون الذي يفترض أن يصدر لترجمة التوجه الدستوري المقترح.

(6) التوصيات

3. مراجعة المادة (92) من الدستور في اتجاه إعادة النظر في النصاب اللازم لقبول مشروع القانون من قبل المجلس المشترك باشتراط أن يصدر القرار بالأغلبية المطلقة من أعضاء المجلسين مجتمعين بدل أكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين. وبانتظار إجراء التعديل الدستوري المنشود، فإن تحقيق التوازن بين المجلسين، يتطلب التوافق على خفض عدد أعضاء مجلس الأعيان إلى 30% من عدد أعضاء مجلس النواب.
4. خفض سن المرشح لعضوية مجلس الأعيان من 40 إلى 25 سنة في أول تعديل قادم للدستور، بما يقترب بشكل ملموس من سن الأهلية المدنية الذي بات يأخذ به عدد متزايد من الدول لمجالس نوابها وشيوخها.
5. اعتماد توجه دستوري جديد بتبني مبدأ انتخاب رئيس مجلس الأعيان بدل تعيينه، تفعيلاً للتنافس في حياة المجلس، وبما يتطلب من المرشحين الأقوياء وضع تصورات برنامجية لخوض هذه المنافسة.
6. إعادة هيكلة مجلس الأعيان بحيث يتم اختيار ثلثي أعضائه بطريق الانتخاب المباشر من المحافظات بواقع ثلاثة أعضاء عن كل محافظة، من خلال هيئة ناخبة تتشكل من المجالس

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 2 6/17/17 11:53 PM

البلدية والمحلية ومجالس غرف الصناعة والتجارة وقادة الأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني على مستوى المحافظة، على أن يقترن تحديد شروط العضوية بالخبرة والكفاءة والإقامة الدائمة في المحافظة، واختيار الثلث الآخر بالتعيين بإرادة ملكية من الطبقات ذاتها التي ينص عليها الدستور.

7. إضافة لجان دائمة جديدة تعنى باثنين من التخصصات، هما: التنمية الإقليمية (على مستوى المحافظات)، والأمن والدفاع الوطني، سواء بتشكيل لجنة جديدة متخصصة في كل مجال من هذين المجالين أو دمج هذه التخصصات بالنص الواضح عليها في أعمال لجان قائمة.

8. تحسين تمثيل المرأة في مجلس الأعيان تنفيذاً للاستراتيجية الوطنية للمرأة التي صادقت عليها الحكومة وتقضي بتعزيز المشاركة السياسية للمرأة ورفع الكوتا النسائية إلى 20% مع مطلع العام 2017.

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 28 6/17/17 11:53 PM

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 3 6/17/17 11:53 PM

ورقة سياسات (6)

الغرفة التشريعية الثانية
التجربة الأردنية في السياق الدولي

مركز القدس للدراسات السياسية
AL-QUDS CENTER For Political Studies

NDI
NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

www.jpm.jo
مرصد البرلمان الأردني
Jordanian Parliament Monitor

21 27□□□□ □□□□□□- □□□□□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□.indd 3 6/17/17 11:53 PM