

## الإطار الدستوري للنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني

فايز محمد عبد الرحمن أبو شمالة أ.د. سليمان سليم بطارسة

جامعة عمان العربية

تاريخ الاستلام: 2018/1/13 تاريخ القبول: 2018/3/16

### الملخص

هدفت هذه الدراسة للتعرف إلى الإطار الدستوري للنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، وذلك من خلال البحث في مفهوم الأنظمة واللوائح الداخلية للبرلمان بشكل عام، وبيان تعريفها، وأهميتها وضعها، وطرق إصدارها، ومرتبها القانونية بالمقارنة مع الإطار الدستوري لها. ومن ثم البحث في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني بشكل خاص، من خلال دراسة تطوره التاريخي وفق الدساتير المتعاقبة، وبيان خصائصه ومميزاته. وأظهرت الدراسة أن الإطار الدستوري للنظام الداخلي يختلف بحسب النظام السياسي، وأن لهذا النظام أهمية كبرى في قيام البرلمان بالوظائف والمهام الموكولة له دستورياً، وأن له ضرورة تشريعية وتنظيمية. وقد أوصت الدراسة بإجراء تعديل على الدستور بحيث يتم إصدار النظام دون الحاجة إلى توقيع رئيس الوزراء.

**الكلمات المفتاحية:** الإطار الدستوري، النظام الداخلي، مجلس النواب الأردني.

## **The Constitutional framework of the internal regulation in the Jordanian Parliament**

**Fayez Abu-Shamaleh Prof. Soulayman Batarsih**

### **Abstract**

This study aimed to identify the constitutional framework of the internal regulations of the Jordanian parliament by looking into the concept of the internal rules and regulations of the parliament in general, and clarifying its definition, in addition to clarify the importance of the concept of the internal regulations of Jordanian parliament and its status and the methods of issuing the regulations within its legal rank. Also, studying its historical development according to constitutions, and indicating its characteristics.

The results of the study showed that the constitutional framework of the rules of procedure varies according to the political regime. The researcher proposed a definition of the internal regulations of the Jordanian parliament. The study also showed that this regulations has a great importance and impact.

The study recommended an amendment to the constitution so that the internal regulations will be issued without the need to be signed by the Prime Minister.

**Keywords:** the Constitutional Framework, the internal regulations, Jordanian Parliament

## المقدمة

إن أهمية وجود المجالس النيابية لم يعد محلاً للنقاش، بل إن النقاش ينصب على كيف تطور عمل هذه المجالس لتؤدي دورها في تطبيق المبادئ الديمقراطية، التي لا يمكن تطبيقها دون أن يكون المجلس ممثلاً حقيقياً للشعب ومعبراً عن مصالحه وتطلعاته، وأن يمتلك من الاختصاصات ما يمكنه من القيام بدور رئيس في الحكم، وأن يحاط بمجموعة من الضمانات الدستورية والقانونية، ومنها انفراده بتنظيم شؤونه الداخلية، ولن يستطيع المجلس النيابي القيام بالواجبات المطلوبة منه بفعالية وكفاية إلا إذا كان نظامه الداخلي ينظم ويضبط أعماله بكفاية وفعالية .

إن أول ما تعني به المجالس البرلمانية هو وضع القواعد والأساليب التي تمكنها من القيام بأعمالها، ولهذا تعد الأنظمة الداخلية جزءاً متمماً للدستور ذاته، فالدستور يرمي إلى المحافظة على التعاون والتوازن بين السلطات المختلفة في الدولة، ومن أهم أغراض النظام الداخلي المحافظة على هذا التعاون والتوازن. ومن التقاليد البرلمانية في جميع البلاد الدستورية أن يتولى كل مجلس هذه الشؤون بنفسه دون تدخل من أي سلطة خارجية.

ونظراً لأهمية تنظيم أنشطة المجلس البرلماني، وضبط إجراءات العمل، وتنظيم هياكل أجهزة المجلس ولجانه، جاء النظام الداخلي للبرلمان. وعليه، فالنظام بهذا المعنى هو "مجموعة من التقنيات الهادفة إلى ضبط سير المؤسسة البرلمانية، وتأطير ممارستها لاختصاصها، بالنص في الدستور، وفي القوانين المكملة، على القواعد المنظمة لدوراتها، والمحددة لمراحل الإجراءات التي تتبعها لإنجاز مهامها في ميدان التشريع والرقابة" (المدور، 2007).

وإن قراءة النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 المعمول به تبين أنه كأي نظام شبيه تضمن ذات المحتوى بما يشمل هيكل أجهزة مجلس النواب من مكتب دائم ومكتب تنفيذي، وحدد طريقة تشكيلها، وبيّن مهامها وصلاحياتها، وبيّن طريقة تشكيل لجان المجلس المختلفة ومهامها وصلاحياتها وآليات عملها، واستحدث هيكلاً جديداً هو الكتل والائتلافات النيابية، وبين طريقة تشكيلها وتنظيمها. وتضمن أيضاً آليات تنظم قيام المجلس بوظائفه وأعماله المختلفة في التشريع والرقابة، فبيّن خطوات مناقشة وإقرار مشاريع القوانين، ووسائل الرقابة النيابية على الأداء الحكومي، ووسائل تأثير المجلس في صياغة السياسات العامة، وتولى بيان تنظيم الدورات والجلسات البرلمانية، بما يشمل نظام الجلسات ونظام الكلام، وتنظيم التقنيات الهادفة لضبط سير عمل مجلس النواب، وطريقة التصويت والانتخاب، ومظاهر استقلال النواب وضبط العلاقة الوظيفة للنائب مع المجلس بما فيه الغياب والإجازات والاستقالة والحصانة النيابية، ومظاهر استقلال المجلس الإداري والمالي، وانفراده في المحافظة على النظام، وضبط الأمن.

"ولما كانت دراسة الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية تعدّ من التخصصات النادرة الدقيقة في مادة القانون الدستوري، فإنه من الطبيعي جداً أن نتحدث عن ندرة الكتابات المتخصصة فيها، مما يفسر افتقار المكتبة القانونية إلى مصادر ومراجع كافية" (المدور، 2016، ص 49). وقد واجه الباحث مشكلة في توفر الدراسات السابقة حيث لم يعثر على أي دراسة علمية متكاملة عالجت موضوع النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني بشمولية، في حين وجد بعض الكتب القديمة التي لم تواكب التطورات الكبيرة التي شهدتها مجلس النواب الأردني، وبعض الدراسات التي تطرقت بشكل عرضي للنظام الداخلي ضمن معالجتها لموضوعات تتعلق بوظائف المجلس النيابي. أما على الصعيد العربي فقد قام د. رشيد المدور بدراسة بعنوان "إشكالية النظام الداخلي للبرلمان في ضوء الدستور، دراسة دستورية تحليلية"، أطروحة دكتوراه منشورة، جامعة محمد الخامس في المغرب، وتعالج موضوع النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

وقد سعى الباحث إلى أن يقدم بحثاً نوعياً انطلاقاً من مكانة هذا النظام وأثره الخطير، الذي حدى بالأستاذ سامي مهراّن الأمين العام لمجلس الشعب المصري إلى القول "لأنحة (النظام) أداة خطيرة، وقد يكون لها من الأثر ما هو أخطر من الدستور في تسيير عمل المجلس" (مهراّن، 1996، ص 13).

### مشكلة الدراسة:

لقد نصت الدساتير الأردنية على أن يضع مجلس النواب نظامه الداخلي، وقد قامت المجالس المتعاقبة بوضع أنظمتها، وكان آخرها النظام المعمول به لعام 2013، وتتمثل مشكلة الدراسة في معرفة الإطار الدستوري للنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني وطبيعته القانونية، وذلك من خلال التعرف إلى مفهوم هذا النظام، وخصائصه، ودوره، وعلاقته بالدستور.

### عناصر مشكلة الدراسة (أسئلة الدراسة):

تهدف هذه الدراسة إلى الإجابة عن السؤال الرئيس التالي: ما الإطار الدستوري للنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني؟ وينبثق عنه الأسئلة الفرعية التالية:

1. ما المقصود بالأنظمة الداخلية للبرلمان؟
2. ما الطبيعة القانونية للأنظمة الداخلية للبرلمان؟
3. ما علاقة النظام الداخلي بالدستور؟
4. كيف تطور النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني؟
5. ما طبيعة النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني وأهميته؟
6. ما مميزات النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني؟

### أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في كونها تعالج موضوعاً في غاية الأهمية الدستورية والقانونية، فبعد النظام الداخلي مكملًا للقواعد الدستورية التي تتناول السلطة التشريعية كأحدى السلطات الثلاث، ويناظر بها سلطتي التشريع والرقابة. ولم ينل هذا الموضوع القدر الكافي من اهتمام الباحثين القانونيين سواء العرب أم الأردنيين، فقد اتسم بندرة الدراسات التي خصصت له. ويسعى الباحث من خلال هذه الدراسة إلى:

1. تسليط الضوء على أهمية النظام الداخلي لمجلس النواب.
2. دراسة النظام الداخلي لمجلس النواب بطريقة علمية بهدف الإجابة عن أسئلة الدراسة.
3. الوصول إلى النتائج المستخلصة من الدراسة، ومن ثم تقديم اقتراحات وتوصيات.

### محددات الدراسة:

المحدد الموضوعي: تقتصر هذه الدراسة على النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.  
المحدد المكاني: تتحدد هذه الدراسة في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.  
المحدد الزماني: تشمل هذه الدراسة جميع الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية الأردنية المتعاقبة، ابتداءً من النظام الأول لعام 1929 وحتى النظام المعمول به لعام 2013.

### التعريفات الإجرائية:

مجلس النواب الأردني: هو أحد ركزي مجلس الأمة، ويتألف من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً وسرياً ومباشراً وفق أحكام قانون الانتخاب.  
النظام الداخلي لمجلس النواب: النظام الذي يقره مجلس النواب الأردني مفرداً استناداً إلى المادة (83) من الدستور، ويعرض على الملك للتصديق عليه، ويتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم إجراءات العمل في المجلس وتضبطها؛ للقيام بالوظائف الموكلة إليه دستورياً.

### المنهجية والإجراءات

تستخدم هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي لملاءمته للدراسات القانونية، إذ تتولى البحث المعمق في الأنظمة الداخلية لمجلس النواب الأردني ابتداءً من النظام الأول لعام 1929 وحتى النظام المعمول به لعام 2013. ودراسة طبيعته القانونية وخصائصه وإطاره الدستوري. وتم استخدام المنهج المقارن كلما كان ذلك ضرورياً للمقارنه بالأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية في الدول الأخرى.

## المبحث الأول

### مفهوم الأنظمة الداخلية للبرلمان

سَيُبَيِّن في هذا المبحث مفهوم الأنظمة الداخلية للبرلمان، من خلال ثلاثة مطالب وهي:  
المطلب الأول: تعريف النظام الداخلي للبرلمان.

المطلب الثاني: أهمية وضرورة وضع الأنظمة الداخلية للبرلمان.

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للأنظمة الداخلية للبرلمان.

### المطلب الأول: تعريف النظام الداخلي للبرلمان

سيبحث في هذا المطلب تعريف النظام الداخلي للبرلمان، وسيكون على النحو التالي:

الفرع الأول: تعريف الفقه والقضاء للنظام الداخلي للبرلمان.

الفرع الثاني: تعريف مقترح للنظام الداخلي للبرلمان.

### الفرع الأول : تعريف الفقه والقضاء للنظام الداخلي للبرلمان

عرّف "المعجم الدستوري" النظام الداخلي أنه "القرار الذي تصوت عليه الجمعية المعنية، ويتضمن مجموعة الأحكام المتعلقة بتنظيم أعمالها، وتآليف أجهزتها ومهامها، ويشتمل على تدابير ذات طابع داخلي ونمط تعيين أجهزة الجمعية النيابية، وانضباط المداولات، ووقت الكلام، ووضع إجراءات يجب اتباعها لتحسين انتظام المناقشات، وأنماط التصويت، وكذلك أحكام تتعلق بالسلطات العامة الأخرى" (هاميل ومونيه، 1996، ص 1191).

وقد حاول الفقه إيجاد تعريف للنظام (اللائحة) الداخلية للبرلمان، ومنها ما يلي:

"قواعد داخلية لتنظيم العمل داخل المجالس لمؤسسات نيابية تحتوي على مجموعة من القواعد الحاكمه لقيام الأعضاء لممارسة مهامهم النيابية الرقابية والتشريعية" (فهمي، 1969، ص 319). "مجموعة القواعد التي تتعلق بهيكل عمل المجلس، وأجهزته الرئيسية، وترصد حقوق الأعضاء واجباتهم، وترسم سبل ممارسة مهام البرلمان المختلفة" (الصاوي، 2001، ص 295). "هي مجموعة القواعد القانونية المنظمة لسير العمل بالمجلس" (الطبطيني، 2009، ص 867). "مجموعة إجراءات وكيفيات عمل المجلس النيابي ومجموع الضوابط والقواعد التي تمكنه من ممارسة الاختصاصات الممنوحة له بمقتضى الدستور وتنظيمها" (البحياوي، 2012، ص 226).

أما بالنسبة لتعريف القضاء للنظام (اللائحة الداخلية) فإن المجلس الدستوري الفرنسي قد عرفه في قرارين متتاليين، هما: الأول يتعلق بالجمعية الوطنية، والثاني يتعلق بمجلس الشيوخ؛ إذ إنه "مجموعة التدابير والقرارات ذات الطبيعة الداخلية التي تتعلق بسير المجلس والنظام بداخله"، وأنه "مجموعة مقتضيات داخلية متعلقة بسير المجلس ترمى إلى تقييد أعضائه وحدهم، وحدد موضوع النظام الداخلي في تنظيم السير الداخلي للمؤسسة البرلمانية، وطرق التداول فيها" (المدر، 2016، ص 58).

مما تقدم يتضح أن التعريفات السابقة لا تمتاز بالعمومية ولا تنطبق على جميع الأنظمة (الوائح) الداخلية للمجالس البرلمانية المختلفة، ذلك أنها لم تراعى الأطر الدستورية والسياسية لأنظمة الحكم المختلفة فالنظام الداخلي للبرلمان هو امتداد للإطار الدستوري والقواعد الحاكمه لعمل النظام السياسي والفكر الدستوري الذي وضعت فيه، وهو خلاصة التفاعل بين متطلبات التطوير وضرورات الاستقرار في أعمال البرلمان.

### الفرع الثاني: تعريف مقترح للنظام الداخلي للبرلمان

إن التعاريف السابقة في مجملها تخص أنظمة الحكم السائدة في دول أوروبا (أنظمة الحكم الديمقراطية) بشكل عام، وبعض أنظمة الحكم العربية التي سارت أو تحاول أن تسير على هذا النهج، وفي ذات الوقت نجد أن هنالك أنظمة حكم أخرى تنظم الشؤون الخاصة بمجالسها البرلمانية بموجب أنظمة (لوائح) تكون عبارته عن قوانين عادية، وبعض الدول تشترط التصديق على الأنظمة الداخلية قبل الشروع في العمل بها. "وتأسيساً على ذلك فإن وضعية الأنظمة الداخلية للبرلمان وقيمتها القانونية تختلف بحسب الأنظمة السياسية وإطارها الدستوري، ولأجل ذلك لا بد أن نضع كل تعريف مقدم للأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية في الإطار الدستوري لنظام الحكم المعني" (المدر، 2016، ص 83).

ويقترح الباحث التعريف التالي للأنظمة الداخلية للمجلس البرلمانية الأردنية "هي مجموعة القواعد القانونية المكتوبة ذات الطبيعة الخاصة، التي يضعها منفرداً أي من مجلسي الأمة، لتنفذ داخله، والتي تتضمن تشكيل هيكل أجهزته ووظائفها، وتهدف إلى ضبط إجراءات سير العمل وتنظيمها؛ للقيام بمهامه الدستورية، ويصادق عليها الملك". وعند تحليل التعريف السابق نستنتج ما يلي:

1. "مجموعة من القواعد القانونية المكتوبة"، وذلك أنها تتمتع بجميع خصائص القواعد القانونية، أي أنها عامة ومجردة وملزمة ومكتوبة؛ وذلك لتمييزها عن الأعراف والتقاليد البرلمانية.
2. "ذات طبيعة خاصة"؛ لتمييزها عن غيرها من القواعد القانونية الدستورية والعادية، وأنها تصدر بنظام ذي طبيعة خاصة من حيث طريقة الاقتراح والإصدار والجهة المصدرة.
3. "يضعها منفرداً كل من مجلسي الأمة لتنفيذ داخله"؛ وذلك يعني أنها من اختصاص كل مجلس على انفراد، يقوم باقتراحها وإقرارها بالتصويت عليها كأحد مظاهر استقلاله سواء كان ذلك عن السلطة التنفيذية أم المجلس الآخر على أن تنفذ داخل المجلس المعني.
4. "تتضمن تشكيل هيكل أجهزته ووظائفها"؛ أي وجوب أن تتضمن طريقة تشكيل هيكل المجلس البرلماني، وأجهزته، ولجانته المختلفة، وبيان اختصاصاتها ووظائفها.
5. "ضبط وتنظيم إجراءات سير العمل للقيام بمهامه الدستورية"؛ إذ إن الإجراءات تنصّب على مهمات المجلس البرلماني المرسوم له بموجب الدستور، فهو ينظم القواعد الإجرائية اللازمة للقيام بالعمل في حين يتولى الدستور تنظيم القواعد الموضوعية.
6. "يصادق عليها الملك"، وذلك امتثالاً لما نص عليه الدستور الأردني من أن يصادق الملك على الأنظمة الداخلية للبرلمان.

مما تقدم يخلص الباحث إلى أنه من الصعوبة بمكان إيجاد تعريف جامع مانع للنظام الداخلي للبرلمان، وذلك بسبب اختلاف الزاوية التي ينظر منها عند وضع هذا التعريف. وأن وضع تعريف النظام الداخلي للبرلمان يختلف بحسب النظام السياسي وإطاره الدستوري، وقد قام الباحث بمحاولة متواضعة لاقتراح تعريف للأنظمة الداخلية للمجلس البرلمانية الأردنية.

#### المطلب الثاني: أهمية وضع الأنظمة الداخلية للبرلمان وضرورتها

سيُبين في هذا المطلب أهمية وضع الأنظمة الداخلية للبرلمان وضرورتها على النحو التالي:

الفرع الأول: أهمية الأنظمة الداخلية للبرلمان.

الفرع الثاني: ضرورات وضع الأنظمة الداخلية للبرلمان.

#### الفرع الأول: أهمية الأنظمة الداخلية للبرلمان

يعد البرلمان علامة مهمة من العلامات الأساسية الدالة على ديمقراطية النظام السياسي، ولكي يتمكن البرلمان من أن يجسد هذا البعد الديمقراطي لا بد من أن يكون فعالاً يقوم بوظائفه بكفاية واقتدار، ملتزماً بالقيم الديمقراطية، مؤدياً لمهامه في التشريع والرقابة بطريقة ترضي جماهير الشعب الذي يمثله.

وقد خلص الاتحاد البرلماني الدولي إلى السمات الرئيسية للبرلمان الديمقراطي، وهي:

**أولاً:** أن يكون ممثلاً لكل فئات المجتمع، أي أن يمثل جميع أطراف الشعب اقتصادياً واجتماعياً، وأن يضمن مبدأ تكافؤ الفرص، والحماية لجميع أعضاء البرلمان.

**ثانياً:** أن يكون شفافاً، أي مفتوحاً للأمة من خلال وسائل الإعلام المختلفة، وفي إدارة أعماله.

**ثالثاً:** أن يكون متاحاً للجميع أي أن يُشرك الشعب، ولا سيما منظمات وجمعيات ومؤسسات المجتمع المدني في أعماله.

**رابعاً:** أن يكون خاضعاً للمساءلة، أي أن يكون أعضاء البرلمان خاضعين للمساءلة من ناخبين فيما يتعلق بأداء مهامهم، وسلامة تصرفهم.

**خامساً:** أن يكون فعالاً، أي ينظم الأعمال بكفاية وفقاً للقيم الديمقراطية، ويؤدي مهامه التشريعية والرقابية بطريقة تلبى احتياجات المواطنين (بيتام، 2006).

ولكي يتمكن البرلمان من القيام بالواجبات والمهام الموكولة إليه، وجب وجود قواعد تشريعية لتنظيم شؤونه الداخلية تمكنه من القيام بأعماله بكفاية، وقد تجلّى مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة الديمقراطية في الفصل العضوي والوظيفي بين كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، وعليه توجب أن تستقل السلطة التشريعية في كافة أمورها وشؤونها الداخلية، وحتى تتمكن من القيام بواجباتها المحددة في الدستور على الوجه الأفضل، وربما كان من أبرز مظاهر استقلالها أن تقوم بوضع وإقرار أنظمتها الداخلية بنفسها.

### الفرع الثاني: ضرورات وضع الأنظمة الداخلية للبرلمان

ويمكن إجمال ضرورات وضع الأنظمة الداخلية للبرلمان في عدة أمور أهمها:

#### أولاً: الأنظمة الداخلية ضرورة تشريعية

"من المتعارف عليه أن القانون البرلماني هو مجموعة القواعد المطبقة على المجالس البرلمانية سواء كانت هذه القواعد ذات طبيعة دستورية أو تنظيمية أو تشريعية أو ذات بعد تنظيمي داخلي" (المدر، 2016، ص36). ومعظم قواعد القانون البرلماني عادة ما تنص عليها الدساتير، فالدستور الأردني الذي يتكون من (131) مادة خصص الفصل السادس منه للسلطة التشريعية في المواد من (62-96) بواقع (34) مادة، وتطرق في كثير من المواد في فصوله الأخرى للسلطة التشريعية، وعلاقتها بغيرها من السلطات.

وإن المواد الدستورية تصاغ عادة بطريقة عامة مجملة لا يمكن معها أن تطبق مباشرة في المجالس البرلمانية، مما يتطلب وجود واسطة تشريعية تقوم بتفسير ما جاء مجملاً في الدستور بلغة أكثر تفصيلاً ووضوحاً، إذ تحدد الكيفية والإجراء لتنفيذ هذه النصوص، ووضعها موضوع التطبيق، "إذا تبدو النصوص الدستورية عقيمة دون رسم الطريق لوضعها موضوع التنفيذ" (النجاد، 2015، ص8). وهذه المهمة يقوم بها النظام الداخلي الذي يرسم إليه، وطريقة ممارسة البرلمان لمهامه الدستورية، فتكون الأنظمة الداخلية بمثابة النصوص التطبيقية للدستور، بكل ما يتعلق بالتنظيم الداخلي للمجالس البرلمانية، لذا فإن وضع الأنظمة الداخلية هو ضرورة تفرضها الحاجة التشريعية.

#### ثانياً: الأنظمة الداخلية ضرورة تنظيمية

إن المجالس البرلمانية هي عبارة عن تجمعات غير متجانسة من جماعات سياسية وأفراد ينتمون إلى أفكار ومبادئ وأيدولوجيات مختلفة، وبالتالي فإن لهم آراءً متباينة وأغراضاً مختلفة، ومصالح متضاربة، ولذا كان من الصعب تسيير مداولاتها ونقاشاتها دون وجود إطار مرجعي له سلطة قانونية، ويكون واجب الائتاع من جميع أعضاء كل مجلس، وذلك للقيام بتسيير الإجراءات وضبطها، وتنظيم المناقشات، وبيان طريقة ممارسة الأعضاء لحقهم في الكلام، والضوابط الموضوعية على هذا الحق، وبيان كيفية إجراء التصويت في اتخاذ القرارات، وحول هذا المفهوم، ولبين أهمية وجود قواعد تنظيم عمل المجالس البرلمانية يقول توماس جيفرسون رئيس الولايات المتحدة الأمريكية الثالث (1801-1809) في (دليل الممارسات البرلمانية لاستخدام مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة) "لا يتعلق الأمر إذن بمعرفة ما إذا كانت هذه القوانين الممكنة هي الأفضل، ولكن الأهم أن تكون لدينا قوانين، وإن يكون تصريف الأعمال الجارية في المجالس بطريقة موحدة، وأن لا تكون خاضعة لأهواء الرئيس أو للرغبات الخاصة لكل عضو من الأعضاء أنه بالأهمية يمكن، أخيراً أن يسود النظام والأداب والانتظام في مجلس له كرامة عالية" (المدر، 2016).

#### ثالثاً: الأنظمة الداخلية ضرورة لحماية الأقلية البرلمانية

إن من السمات الرئيسية للبرلمان الديمقراطي أن يضمن مبدأ تكافؤ الفرص والحماية لجميع أعضاء البرلمان (بينام، 2006)، ذلك أن المجالس النيابية تتكون من أغلبية نيابية وأقلية نيابية، أو أن يقسم النواب إلى نواب موالين للحكومة وسياساتها ونواب معارضين لها. وإذا كان الحال كذلك دائماً، فإنه إن لم توجد قواعد مفره ليعمل بها وتنظم مداولات المجلس، وتسير أعماله، فإن الأكثرية العددية هي وحدها التي ستقرر كافة قواعد العمل والواجب اتباعها في تنفيذ القرار، وسيكون المتضررون من ذلك دائماً الأقلية لأنه لا يوجد قواعد أو ضمانات لحقوقهم. وقد أوضح توماس جيفرسون رئيس الولايات المتحدة الأمريكية الأسبق ذلك "إذا كانت الأغلبية في هيئة تشريعية يمكنها من خلال تفوقها العددي أن توقف تأثير التدابير النظامية التي تود الأقلية الأخذ بها، فإن هذه الأقلية من ناحية أخرى تكون مظلومة من قبل الأغلبية، إذا لم يكن اللجوء إلى قواعد المداولات التي أعتمدت تبعاً باعتبارها ضرورة لتصريف الأعمال، التي اكتسبت طابع القانون في المجلس" (المدر، 2016).

مما تقدم يخلص الباحث إلى أن النظام الداخلي للبرلمان، وبما إنه ينظم سير مؤسسة دستورية لها أهمية كبيرة في النظام السياسي، فإن له تأثير سياسي كبير، وأنه يعد جزءاً متمماً للدستور، وامتداداً له، وتفسراً له. وأن وجود النظام الداخلي للبرلمان يعد ضرورة تشريعية لرسم طريقة قيام البرلمان بمهامه، وهو ضرورة تنظيمية للقيام بتسيير وضبط الإجراء في البرلمان، ويعد ضرورة لحماية الأقلية البرلمانية من استبداد الأغلبية البرلمانية، وتعسفها.

### المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للأنظمة الداخلية للبرلمان

سُبِّحَتْ في هذا المطلب الطبيعة القانونية للأنظمة الداخلية للبرلمان على النحو الآتي:

الفرع الأول: طرق إصدار الأنظمة الداخلية للبرلمان.

الفرع الثاني: المرتبة القانونية للأنظمة الداخلية للبرلمان.

#### الفرع الأول: طرق إصدار الأنظمة الداخلية للبرلمان

من المتعارف عليه أن وضعية الأنظمة الداخلية للبرلمان وقيمتها القانونية تختلف باختلاف الأنظمة السياسية وإطارها الدستوري، وعادة ما تحدد الدساتير مسبقاً الآليات والإجراءات القانونية التي تصدر بموجبها الأنظمة أو اللوائح الداخلية للبرلمان.

وقد تنوعت التسميات التي تطلق عليها ما بين النظام واللائحة؛ فبعض الدول العربية أطلقت عليها تسمية لائحة، وهي: (الإمارات العربية، والبحرين، والسعودية، والسودان، وقطر، والكويت)، ودول أخرى أطلقت عليها تسمية نظام، وهي: (الأردن، وتونس، والجزائر، وسوريا، والعراق، وفلسطين، ولبنان، والمغرب، وموريتانيا)، وأن الأنظمة الدستورية للدول العربية اختلفت من دولة لأخرى؛ فأطلقت تسميات مختلفة على مجالسها التشريعية وبرلماناتها (الأمة، والشعب، والنواب، والأعيان، والشورى، والوطني، والمستشارين، اولتشريعي، والاستشاري، والشيوخ)، وإن بعض الدول أخذت بنظام المجلس الواحد وبعضها بنظام المجلسين. والدول العربية التي أخذت بنظام المجلس الواحد، هي: (الإمارات العربية، وتونس، والجزائر، والسعودية، والسودان، وسوريا، والعراق، وفلسطين، وقطر، والكويت، ولبنان، واليمن). أما الدول العربية التي أخذت بنظام المجلسين، فهي: (الأردن، والبحرين، وسلطنة عُمان، ومصر، والمغرب، وموريتانيا).

أما طريقة إصدار الأنظمة واللوائح الداخلية، فهي لا تخرج عن الاحتمالات التالية:

**الطريقة الأولى:** أن يصدر النظام (اللائحة) الداخلية بقانون، وهذا ما أخذ به الدستور البحريني في المادة رقم (94) والدستور القطري في المادة (97)، وهذه الطريقة عليها تحفظ؛ إذ إنها لا تحقق مبدأ الاستقلال التام لمجلس البرلمان، فإن قيام السلطة التنفيذية بإعداد مشروع القانون سيؤدي حتماً إلى أن تعمل على توسيع صلاحياتها، وتضييق صلاحيات المجلس، ووضع القيود للحد من قدرة المجلس على القيام بدوره الرقابي. ومن المؤكد أن ذلك سيؤثر على استقلالية المجلس وقدرته على القيام بوظائفه.

**الطريقة الثانية:** أن يضع البرلمان نظامه الداخلي، ولكنه يخضع لمصادقة من جهة أخرى، وقد أخذ بهذه الطريقة الدستور المغربي لعام 2011، فقد نصت المادة (69) منه على أن "يضع كل من المجلسين نظامه الداخلي، ويقرّه بالتصويت، إلا أنه لا يجوز العمل به إلا بعد أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقتها لأحكام هذا الدستور". أي أن الأنظمة الداخلية التي يضعها مجلس البرلمان، ويقرّها بالتصويت تبقى مشاريع قوانين إلى أن تقوم جهة أخرى، وهي المحكمة الدستورية بالتصريح بمطابقتها لأحكام الدستور.

وإن كان يتبادر إلى الذهن أن هذه الطريقة عليها تحفظ؛ لأنها تجعل مرجعية أعلى من مجلس البرلمان، إلا أن التدقيق في النص أعلاه يوضح أن دور المحكمة الدستورية في النظام الدستوري المغربي لا يعدو التدقيق على تطبيق قاعدة عامة وهي سمو النص الدستوري عما سواه، وأنه لا يجوز صدور أي تشريع يخالف الدستور (المدر، 2016).

**الطريقة الثالثة:** هي صدور النظام أو اللائحة الداخلية بقرار من البرلمان، وهذا هو الأصل لأن البرلمانات هي صاحبة الاختصاص الأصيل لوضع أنظمتها ولوائحها الداخلية. "وهو الأمر الذي يتفق وتقاليد العمل الديمقراطي من أن يكون لكل مجلس تشريعي الحق بوضع لائحته الداخلية، وتعديلها بقرار منه بصدره بإدارته المنفردة دون تدخل من الحكومة"، وبهذا أخذ الدستور الكويتي فقد نصت المادة (117) منه، ويضع مجلس الأمة لائحته الداخلية متضمنة نظام سير العمل في المجلس وعلى الرغم من أن الدستور الكويتي قد أوجد هذا النص فإن المجلس اختار بأرادته أن يضع لائحته الداخلية بقانون، وبذلك قيد المجلس نفسه بنفسه" (الطيبباني، 2009، ص 868). وفي الأردن نصت المادة (83) من الدستور على أن "يضع كلا المجلسين الأنظمة الداخلية لضبط الإجراءات وتنظيمها، وتعرض على الملك للتصديق عليها". واستناداً لهذا النص توالى إصدار الأنظمة الداخلية لمجلس الأمة منذ صدور دستور عام 1952 وحتى يومنا الحالي، وكان آخرها النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013، والنظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة 2014.



### الفرع الثاني: المرتبة القانونية للأنظمة الداخلية للبرلمان

"يعني مبدأ المشروعية بمعناه الواسع خضوع الحكام والمحكومين للقانون، أو هو سيادة حكم القانون في ظل الدولة القانونية. والمصادر المكتوبة لمبدأ المشروعية هي: الدستور، والقانون العادي، والأنظمة، وتعد القواعد الدستورية هي أول مصدر من مصادر المشروعية ثم تليها من حيث الإلزام قواعد القانون العادي، وقواعد القانون العادي هي التي تقرها وتصدرها السلطة التشريعية، وتأتي في المرتبة الثانية بعد قواعد القانون الدستورية، أما الأنظمة أو (اللوائح) فهي التي تصدر عن السلطة التنفيذية، وتأتي في المرتبة الثالثة من حيث التدرج بعد القواعد الدستورية وقواعد القانون العادي" (كنعان، 2010). ويسمى الدستور على القانون، وكذلك على السلطات العامة في الدولة، ويعد سمو الدستور أساسه في أنه القانون الأساس للدولة، ولذي يتعين على السلطات كافة احترام أحكامه، والنزول على مقتضى قواعده. لكن ما منزلة النظام الداخلي للبرلمان في هذا التدرج؟

إن النظام الداخلي للبرلمان ينظم عمل مؤسسة دستورية مهمة في النظام السياسي، تكون له تأثيرات سياسية كبيرة؛ "لأن النظام الداخلي والتأويلات التي تعطي له يشكلان نوعاً من القانون الموازي للقانون الدستوري" (المدر، 2016، ص 113). وفي هذا السياق يُرى "أن الدستور يقتصر على بيان أمهات المسائل، وينأى عن التفاصيل، ولأجل ذلك نص على وضع النظام الداخلي، ومن هنا يعد النظام الداخلي جزءاً متمماً للدستور، دون أن يحتل ذلك النظام نفس المرتبة والمكانة والسمو الذي يحتله الدستور" (فلوش، 2004، ص 292).

أما في الأردن فقد جاء في القرار (1) لسنة 2001 الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور في تعليقه على المادة (65 / ب) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 1996 "أننا نرى أن حكم هذه الفقرة مخالف لأحكام المادة (83) من الدستور، التي صدر النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1996 بالاستناد إليها"، ويتابع القرار "وتكون الحالة هذه قد أوردت حكماً ليس له سند من الدستور"، وبالتالي فإنه لا يعمل بما ورد في الفقرة (ب) من المادة (65) من النظام الداخلي لمجلس النواب لمخالفتها للدستور". ويستدل من الفقرات الواردة في القرار أعلاه أنه لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يتضمن النظام الداخلي للبرلمان أية نصوص تخالف أحكام الدستور، أما إذا تضمن ما يخالف الدستور، فتطبق القاعدة الدستورية تطبيقاً لمبدأ سمو الدستور.

أما منزلة النظام الداخلي، وبالنظر إلى القانون العادي، والرجوع إلى اجتهادات القضاء المغربي، فنجد أنه أدخل القوانين العادية ضمن القواعد المرجعية التي يجب ألا تخالفها الأنظمة الداخلية للبرلمان. وعليه، فإن "النظام الداخلي للبرلمان، وإن كان نصاً تشريعياً، فهو من حيث الحجية والترتيب يأتي في مرتبة بعد كل من الدستور والقوانين التنظيمية، والقوانين العادية" (المدر، 2016، ص 122).

وكذلك نحا الفقه التونسي المنحى نفسه، "وليس للنظام الداخلي في تونس قوة الدستور أو حتى القوانين الأساسية والعادية، وعلى هذا الأساس لا يجوز للنظام الداخلي أن يتضمن أي نص مخالف للدستور أو قانون؛ لأنه من الوجهة التشريعية أقل منها" (المظفر، 1985، ص 9). وفي السياق نفسه نجد "إن التنظيم الداخلي للمناقشات وإصدار القرارات البرلمانية ما هو إلا جزء من منظومة متكاملة يأتي فيها النظام الداخلي في مرتبة قانونية ثالثة، بعد أحكام الدستور والقانون" (الصاوي، 2001، ص 296).

غير أن هنالك اجتهادات مخالفة لذلك، إذ ترى أن للنظام الداخلي للبرلمان قانون، وله قوة القانون العادي، ويوازيه من حيث المرتبة، مثال ذلك التطبيق السوري، فنص النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017 في المادة (182) منه أن "للنظام الداخلي قوة القانون، ولا يجوز تعديله إلا وفقاً للأحكام المذكورة فيه".

أما في الأردن فنجد قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (1) لسنة 2005 والذي جاء فيه "ومن التدقيق في النصوص الدستورية سألغة الذكر تبين لنا أن الدستور قد نص على ثلاثة أنواع من الأنظمة، وحدد السلطة المخولة بإصدار كل منها": أولها- الأنظمة التنفيذية التي نصت عليه المادة (31) من الدستور، وقد أنيطت صلاحية إصدار هذه الأنظمة لمجلس الوزراء بموافقة الملك. ثانيها- الأنظمة التي لها قوة القانون، وهي الأنظمة التنظيمية التي يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك استناداً للمادتين (114، 120) من الدستور. ثالثها- الأنظمة الداخلية التي يصدرها أي من مجلسي الأعيان والنواب، ويصدقها الملك. وعليه، فإن المجلس العالي لتفسير الدستور قد أوضح أن الأنظمة الداخلية للبرلمان في مرتبة أدنى من القانون، إذ أفرد في البند ثانياً الأنظمة التي لها قوة القانون، وهي الصادرة بموجب المادة (120، 114) من الدستور.

مما تقدم يتضح أن هنالك ثلاث طرق لإصدار الأنظمة الداخلية للبرلمان، وهي أن يصدر النظام بقانون وهذه الطريقة عليها تحفظ، أو أن يصدره البرلمان، ويخضع للتصديق من جهة أخرى، وهذه الطريقة عليها بعض الانتقادات، وأخيراً انفراد البرلمان في وضع نظامه الداخلي دون تدخل باعتباره مظهراً من مظاهر استقلال المجالس البرلمانية، وهذه الطريقة هي الطريق الأسلم المتفق مع تقاليد العمل الديمقراطي. وأن الأنظمة الداخلية في الأردن التي يضعها كل من مجلسي الأعيان والنواب، وإن كان لها طبيعة ودور خاص؛ فإنها تأتي في مرتبة ثالثة بعد كل من أحكام الدستور والقانون العادي.

## المبحث الثاني

### النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني

سيدرس في هذا المبحث النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني على النحو التالي:

المطلب الأول: تطور الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية الأردنية.

المطلب الثاني: النظام الداخلي المعمول به لعام 2013 وتعديلاته.

المطلب الثالث: خصائص النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

المطلب الأول: تطور الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية الأردنية

سيتم في هذا المطلب القيام بقراءة سريعة في الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية الأردنية المتعاقبة، منذ نظام عام 1929 وانتهاء بنظام عام 2013. فسيتم بيان أهم الأحكام التي تم تعديلها في كل نظام عن النظام السابق له، دون التطرق إلى الأحكام التي بقيت دون تعديل، وذلك منعاً للتكرار. ويتضمن هذا المطلب الفروع التالية:

الفرع الأول: الأنظمة الصادرة قبل دستور 1952.

الفرع الثاني: الأنظمة الصادرة بموجب دستور 1952.

الفرع الأول: الأنظمة الصادرة قبل دستور 1952

أولاً: النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 1929.

يعتبر هذا النظام أول نظام عرفته الحياة النيابية في الأردن، وقد صدر استناداً لأحكام المادة (33) من النظام الأساسي لسنة 1928، التي نصت على أن يضع المجلس التشريعي الأنظمة الدائمة لضبط إجراءات المجلس وتنظيمها، واشترطت أن تنفذ تلك الأنظمة الدائمة بعد أن يصدق عليها الأمير. وقد قام المجلس التشريعي بوضع النظام، وأقره، ونشر في الجريدة الرسمية رقم (227) بتاريخ 1929/5/7، ويتكون هذا النظام من (61) مادة وثمانية فصول.

وأوضح هذا النظام كيفية افتتاح المجلس وانتخاب لجان المجلس ومساعدى الرئيس والكتّاب، ونصت المادة (32) على أن يرأس رئيس الوزراء أثناء حضوره اجتماعات المجلس التشريعي؛ مما يعني أن رئيس الوزراء هو ذاته رئيس المجلس التشريعي. وحددت المادة (9) لجان المجلس بثلاث لجان، هي: لجنة القوانين، واللجنة المالية، واللجنة الإدارية. وعالج المشاريع القانونية، وطلب وضع القوانين وإلغائها وتعديلها. فقد نصت المادة (19) على أن يرفع رئيس الوزراء أو رئيس المصلحة مشاريع القوانين إلى رئيس المجلس التشريعي. على الرغم من أن القانون الأساسي لعام 1928 لم يمنح أعضاء المجلس التشريعي حق اقتراح القوانين إلا أن المادة (24) من النظام نصت على ما يلي: "إذا قدم عضو أو أكثر خلال اجتماع المجلس تقريراً يقترح وضع قانون جديد أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغائها وجب عليه أن يوضح ذلك التقرير وغرضه من الاقتراح بصورة وافية"، أما المادة (25) فنصت على: "إذا تقرر قبول الاقتراح كما هو مبين في المادة السابقة يحال إلى الدائرة المختصة لتنظيم مشروع القانون، وإرساله إلى المجلس التشريعي خلال المدة التي يعينها المجلس".

وإنه على الرغم من خلو النظام الأساسي (الدستور) من أي نص يتيح للمجلس التشريعي القيام بدور الرقابة السياسية بوسائلها المعروفة على أداء السلطة التنفيذية إلا أن النظام قد أتاح ذلك بشكل جزئي، فقد نصت المادة (40) من النظام الأساسي على أنه يجوز لأي عضو من أعضاء المجلس أن يطرح على بساط البحث أية مسألة بشأن أمر له صلة بالإدارة العامة. وقد أعادت المادة رقم (51) من النظام الداخلي نفس نص المادة. وأضافت المادة (52) أنه لكل عضو يرغب في أن يعرض سؤالاً على رئيس الوزراء أو على رئيس أية مصلحة من مصالح الحكومة أن يرفع سؤاله كتابة إلى رئيس المجلس، أما المادة (53) فقد نصت على وجوب حضور رئيس الوزراء أو رئيس المصلحة في اليوم المعين إما بالذات أو يرسل من بنوب عنه وأن يجيب في حضور المجلس عن السؤال المبلغ إليه. وإذا ادعى أحد أعضاء المجلس أن الجواب غير مقنع، فله أن يطلب من رئيس المجلس أن يضع في الرأي رفع مضبطة إلى سمو الأمير بواقعة الحال. ويستدل من النصوص السابقة أن النظام قد وضع آلية جزئية لإجراء رقابي من خلال السؤال، وإلزام الحكومة بالإجابة، وفي حال عدم القناعة ترفع مذكرة للأمير بذلك.

### ثانياً: النظام الداخلي للمجلس النيابي الأردني لعام 1947

صدر الدستور الأردني لعام 1946، "الذي لم يختلف كثيراً عن القانون الأساسي" (العضائية، 2012، ص48). وأهم ما جاء فيه هو الأخذ بنظام المجلسين مجلس الأعيان ومجلس النواب، وقد نصت المادة (45) من الدستور على أن "يضع كل من المجلسين الأنظمة الداخلية لضبط الإجراءات وتنظيمها، وتنفيذ هذه الأنظمة بعد أن يصدق عليها الملك". وقد وضع مجلس النواب نظامه الداخلي، ونشر في الجريدة الرسمية رقم (928) بتاريخ 1947/11/27، ويُعد النظام الثاني للمجالس النيابية والنظام الأول بعد الأخذ بنظام المجلسين. وتكون من ثلاث وستين مادة جاءت في أحد عشر فصلاً.

ومن أهم التعديلات والأحكام التي وردت في هذا النظام ما يلي:

نصّ على تشكيل مكتب المجلس، ويتكون من الرئيس ونائبين ومساعدتين اثنين، ويلاحظ أنه لم ينصّ على انتخاب رئيس المجلس ذلك أن الدستور وبموجب المادة (43) قد نص على أن يعين الملك رئيساً لمجلس النواب لمدة سنة واحدة، ويجوز إعادة تعيينه.

وعالج مشاريع القوانين، وكيفية وضعها، وتعديلها، وإلغائها، المادة (25) نصت على حق اقتراح القوانين بنفس الآلية في النظام السابق، كما عالج حالة رد مجلس الأعيان لمشروع القانون، وموافقة مجلس النواب على ذلك من عدمه، واللجوء أخيراً إلى عقد جلسة مشتركة.

أما الوظيفة الرقابية فقد نص بشكل واضح ومفصل لحق السؤال والاستجواب لكل عضو يرغب في أن يطرح سؤالاً على رئيس الوزراء أو على أي وزير، وإذا لم يكتفِ العضو بالسؤال أو أي عضو آخر بالجواب المذكور فله أن يطلب من رئيس المجلس أن يضع في الرد تطبيق أحكام المادة (59) من النظام. ويلاحظ بان النظام قد ساوى ما بين السؤال والاستجواب واعتبرهما شيئاً واحداً، أما المادة (59) فقد قررت أنه إذا لم تجب رئاسة الوزراء عن أي اقتراح أرسل إليها بموجب المادة (25) بوضع مشاريع القوانين وتعديلها أو إلغائها، وذلك خلال شهر واحد من تاريخ الاقتراح، أو إذا لم تجب خلال شهر واحد على الاستدعاءات والمعاملات المرسلة إليها بموجب المادة (53)، فلكل من الأعضاء أن يطلب إلى المجلس رفع عريضة بالواقع إلى جلالة الملك، وعلى الرئيس أن يأخذ الآراء فوراً، وأن يعمل بما تقرره الأكثرية فإن أقرت وجوب رفع العريضة، فيطلب إلى اللجنة الإدارية أن تضع صيغتها لتعرض على المجلس في الجلسة التالية لإقرارها نهائياً، ورفعها إلى السدة الملكية.

### الفرع الثاني: الأنظمة الصادرة بموجب دستور 1952

#### أولاً: النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 1952

بصدور دستور 1952 اكتمل الأخذ بالنظام البرلماني في الأردن. فقد نصت المادة (83) من هذا الدستور على أن "يضع كل من المجلسين أنظمة داخلية لضبط الإجراءات وتنظيمها، وتعرض هذه الأنظمة على الملك للتصديق عليها". وقد صدر النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1952 في عدد الجريدة الرسمية (1105) بتاريخ 1952/4/16. وقد شهد هذا النظام الكثير من التعديلات عليه خلال الفترة الطويلة التي استمر العمل به، التي بلغت أربعاً وأربعين سنة. وتكون من (137) مادة وثمانية عشر فصلاً. ومن أهم التعديلات التي وردت فيه ما يلي:

حدد النظام عدد اللجان الدائمة بأربع لجان، هي: المالية، والقانونية، والإدارية، ولجنة الشؤون الخارجية. وعرف السؤال، وبين آلية تقديم الأسئلة، وإمهال الحكومة للإجابة عن الأسئلة، وعلى حق العضو الذي قدم السؤال دون غيره أن يستوضح الوزير أو يرد عليه بإيجاز مره واحدة. وعالج هذا النظام موضوع طلب المناقشة، فأتاح لكل عضو إذا أيده عشرة أعضاء، أو للحكومة أن تطلب طرح موضوع للمناقشة، كذلك عالج إجراء رفع الحصانة عن النواب، وقرر مبدأ مهماً، هو أنه ليس للنائب أن ينزل عن الحصانة الممنوحة له من غير إذن المجلس. وعالج موضوع حضور الجلسات، وتغيّب النواب عنها، ونص على أن للمجلس ان يقرر بأكثرية الآراء حسم مبلغ من مخصصات العضو المتغيّب من مياوماته.

بعد أربعة وأربعين عاماً من العمل بالنظام الداخلي لمجلس النواب لعام 1952، ونتيجة لكثير من التطورات فقد عمل المجلس على إقرار نظام داخلي جديد، يحتوي الكثير من التحديث والتطوير في أحكامه. وقد نشر في الجريدة الرسمية العدد (4106) بتاريخ 1996/3/16، وتكون من عدد كبير من المواد وصلت إلى (164) مادة، وواحد وعشرين فصلاً.

ومن أهم التعديلات والتحديثات التي وردت فيه ما يلي:

طرأت زيادة هائلة على عدد اللجان الدائمة، فارتفعت من أربع لجان إلى أربع عشرة لجنة، وتولى بيان مهام كل لجنة من هذه اللجان تفصيلاً. ولأول مرة نصت المادة (54) على أن يكلف رئيس المجلس أحد موظفي المجلس (على الأقل) للقيام بمهام أمين سر اللجنة، وهذا النص لم يرد ما يماثله في الأنظمة السابقة.

وقد أولى هذا النظام الوظيفة الرقابية للمجلس جل اهتمامه، فقد نص على تخصيص جلسة للأسئلة والاستجابات والاقتراحات برغبة بعد كل أربع جلسات عمل على الأكثر، وهو ما عرف بالجلسات الرقابية. وقد نظم موضوع الأسئلة والاستجابات فنص على أن يجيب الوزير على السؤال خطياً خلال مدة أقصاها ثمانية أيام وبعد ذلك للنائب أما الاكتفاء بالجواب أو تحويل السؤال إلى استجواب، ويجوز تحويل السؤال إلى استجواب إذا لم تجب الحكومة خلال مدة شهر من ورود السؤال إليها، وعلى الوزير الإجابة عن الاستجواب خلال أسبوعين، ثم تتم مناقشة الرد وفي هذه الحالة يحق لمن شاء من النواب الكلام، وإذا لم يتم الاقتناع بالرد، فيتم التصويت على طرح الثقة بالوزارة أو الوزير.

#### المطلب الثاني: النظام الداخلي المعمول به لعام 2013 وتعديلاته.

سيدرس في هذا المطلب النظام الداخلي لمجلس الأردني لعام 2013، ويتكون هذا المطلب مما يلي:

الفرع الأول: التعديلات الدستورية والاصلاح البرلماني.

الفرع الثاني: قراءة في النظام الداخلي لعام 2013 وتعديلاته

#### الفرع الأول: التعديلات الدستورية والاصلاح البرلماني

لقد مرت الأردن بتطورات سياسية مهمة أفضت إلى تغييرات وتعديلات دستورية إصلاحية واسعة في عام (2011)، وقد شملت هذه التعديلات العديد من مواد الدستور المتعلقة بالسلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطة التنفيذية، بهدف ترسيخ التوازن بين السلطات، ودور مجلس النواب ووظائفه، وضمانات قيامه بواجباته الدستورية المختلفة في التشريع والرقابة. وما تلاها من إصلاحات قانونية أخرى على مجموعة من القوانين الناطمة للحقوق والحريات العامة. ومنها قانون الاجتماعات العامة، وقد تعالت الأصوات داعية إلى ضرورة توسيع نطاق العملية الإصلاحية لتشمل التشريعات الناطمة لمجلس النواب ومنها النظام الداخلي للمجلس. وبرزت الرؤية الملكية للإصلاح التي عبر عنها الملك في أكثر من مناسبة، التي تهدف إلى تطوير النظام البرلماني الأردني للوصول إلى الحكومات البرلمانية، فتشكل الأغلبية النيابية الحكومة، وتشمل الأقلية النيابية المعارضة.

وعليه فبإنجاز التعديلات الدستورية أصبح النظام الداخلي لمجلس النواب لا يلي الغاية منه، وبات ضرورياً إصدار نظام جديد يواكب التعديلات الدستورية، والرغبة الملكية في الإصلاح البرلماني، بهدف الرفع من سوية الأداء النيابي المأمول، وقد تولى مجلس النواب السابع عشر إصدار النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2013، وقد قام المجلس ذاته بإدخال تعديلات مهمة عليه عام 2014.

#### الفرع الثاني: قراءة في النظام الداخلي لعام 2013 وتعديلاته

تضمن النظام الداخلي لعام 2013 الكثير من التعديلات والأمور المستحدثة لمواكبة التعديلات الدستورية والرؤية الملكية للإصلاح البرلماني، وفي ما يلي أهمها:

فقد عُدلت طريقة اختيار الرئيس المؤقت للجلسة الأولى لإفتتاح المجلس فقد كان الاختيار "كبير النواب الحاضرين سناً، وأصبحت الأقدم في النيابة فإن تساوى أكثر من نائب في الأقدمية، فالنائب الأكثر نيابة بعدد الدورات فإن تساوا فالأكبر سناً بينهم.

ونظراً لاستحداث مكتب جديد هو "المكتب التنفيذي" فقد أطلقت تسمية "المكتب الدائم" على "مكتب المجلس"، وذلك للتمييز بين المكتبين، وعُدلت صلاحيات المكتب الدائم بالإبقاء على بعض الصلاحيات، ونقل بعض الصلاحيات الأخرى إلى المكتب التنفيذي. وعُدلت طريقة انتخاب المكتب الدائم، فأصبحت أن يؤشر النائب على اسم المرشح الذي يريد انتخابه على ورقة الاقتراع المعدة لذلك، في حين أن النص السابق أن يكتب النائب اسم المرشح الذي يريد انتخابه. وعُدلت حالات اعتبار الورقة ملغاة بما يتناسب وطريقة الانتخاب الجديدة.

وألغى الفصل الخاص بموضوع النظر في الطعون في عضوية النواب نهائياً، ذلك تماشياً مع التعديلات الدستورية، فنقلت صلاحية النظر في الطعون من مجلس النواب إلى القضاء.

وزيد عدد اللجان الدائمة من أربع عشرة لجنة إلى عشرين لجنة، وذلك بفصل بعض اللجان إلى لجتين أو بإضافة لجان جديدة، ونصّ على تشكيل اللجان بالتوافق وفقاً لما يقرره المكتب التنفيذي على أساس التمثيل النسبي للكتل. وإذا لم يتم التوافق يجرى الانتخاب.

إضافة إلى ذلك عمل النظام على مأسسة الكتل النيابية للمرة الأولى في المجلس، وبين شروط تشكيلها وأحكام العضوية فيها وأحكامها الأخرى، وآليات العمل فيها، وحقوقها والواجبات المطلوبة منها.

وعُدلت طريقة وآلية مناقشة القوانين، فيتم ذلك في اللجنة المختصة التي تقوم بدراسة مشروع القانون المقدم من الحكومة، ودراسة الاقتراحات المقدمة لها من أعضاء المجلس، والإقلال قدر الامكان من النقاش تحت القبة.

وقرر النظام تخصيص جلسة للاستجوابات والاقتراحات برغبة بعد كل جلستي عمل على الأكثر ما لم يقرر الرئيس غير ذلك، في حين أن النص السابق كان تخصيص جلسة الأسئلة والاستجوابات والاقتراحات برغبة بعد كل أربع جلسات عمل على الأكثر. ويخصص الرئيس وقتاً لكل نائب يرغب في الكلام في بند ما يستجد من أعمال بعد قيد اسمه لدى المكتب الدائم. وهذا النص مستحدث ليس له ما يماثله في النظام السابق، وهو ما اصطاح على تسميته بند ما يستجد من أعمال.

وفي شأن المحافظة على النظام والأمن في المجلس فنص على مراعاة أحكام المادة (90) من الدستور، وأضاف حكماً جديداً بتجميد 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 حده بعد الاستئناس برأي اللجنة القانونية.

أما في ما يخص الاستقالة فعُدل النص إلى أن يبلغ رئيس المجلس الهيئة المستقلة للانتخاب بشغور أي مقعد من مقاعد النواب، في حين أن النص السابق كان يبلغ رئيس المجلس رئاسة الوزراء بما يخلو من الدوائر الانتخابية بمجرد إعلان المجلس قبول الاستقالات.

وقد نص النظام على أحكام عامة جديدة منها إعلان مجلس النواب بطلان نيابة النائب الذي أبطلت نيابة المحكمة نيابته واسم النائب الفائز اعتباراً من تاريخ صدور الحكم، وتعد الأعمال التي قام بها العضو الذي أبطلت المحكمة نيابته قبل إبطالها صحيحة. وتشكل الأمانة العامة لمجلس النواب وفقاً لنظام مالي وإداري خاص يصدر لهذه الغاية، وتعد مدونة السلوك الصادرة والمصادق عليها من قبل المجلس جزءاً من النظام.

مما تقدم يتضح أن الأنظمة الداخلية الصادرة قبل دستور عام 1952 نصت على وظائف محدودة وجزئية للمجالس النيابية بما يتوافق والدساتير الصادرة استناداً إليها، نظراً لعدم اكتمال أركان النظام النيابي بشكل تام. أما الأنظمة الداخلية لمجلس النواب الصادرة استناداً إلى دستور عام 1952 قد جاءت أكثر شمولاً واتساعاً من سابقتها، وذلك بسبب اكتمال أركان النظام النيابي. وقد تضمنت هذه الأنظمة بشكل تفصيلي بيان إجراء قيام المجلس باختصاصاته ووظائفه الدستورية التشريعية والرقابية.

### المطلب الثالث: خصائص النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني

سيُبحث في هذا المطلب خصائص النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، ويتضمن هذا المطلب الفروع التالية:

الفرع الأول: طبيعة النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني وأهميته.

الفرع الثاني: مميزات النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

الفرع الأول: طبيعة النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني وأهميته

"القانون البرلماني: هو مجموعة القواعد المطبقة على المجلس البرلماني، سواء كانت هذه القواعد ذات طبيعة دستورية أو تنظيمية أو تشريعية، أو ذات بعد تنظيمي داخلي" (المدر، 2016، ص36). وعليه فإنه يطبق على المجالس النيابية النصوص الدستورية المتعلقة بتشكيلها ووظائفها وصلاحياتها، ويطبق عليها القوانين العادية، وأهمها قانون الانتخاب، وكذلك الأنظمة الداخلية التي تسيّر أعمالها.

ويمكننا القول إن العمل النيابي وتنظيم العمل الداخلي في المجلس البرلماني له ثلاث مرجعيات، هي:

أولاً: النصوص الواردة في الدستور من أحكام وقواعد متعلقة بالمجلس البرلماني.

ثانياً: الأحكام والقواعد التي تتضمنها نصوص النظام الداخلي للمجلس البرلماني، فنصت معظم الدساتير على أن تضع المجالس البرلمانية الأنظمة الداخلية الخاصة بها بنفسها دون تدخل من السلطة التشريعية، وذلك ترسيخاً لمبدأ فصل السلطات، وتأكيداً لمبدأ سيادة البرلمان واستقلاله في تسيير أموره وشؤونه الداخلية.

ثالثاً: القواعد العرفية: وهي عادة تواتر العمل بها من قبل الهيئة في أمر يتعلق بممارسة السلطة، وعليه، فالعرف البرلماني هي العادات والتقاليد البرلمانية التي استقرت في المجالس البرلمانية، التي تكرر العمل بها واتباعها، إذ استقر الاعتقاد على إلزاميتها في حال عدم ورود نص في الدستور أو النظام الداخلي، ويضاف إليها حالة إذا كان النص غامضاً يحتمل التأويل، وقد جاء في القرار رقم (2) لسنة 1990 الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور "نجد أنه من المتفق عليه وحسب الفقه الدستوري أن العرف الدستوري يصلح أساساً لتفسير النصوص الغامضة من الدستور، التي تحتمل التأويل".

وعادة ما يحدد الدستور الآلية القانونية لصدور الأنظمة الداخلية للبرلمان، وعلى هذا النهج سارت الدساتير الأردنية المتعاقبة وأخرها الدستور الأردني لعام 1952، فقد نصت المادة (83) منه على أن "يضع كل من المجلسين الأنظمة الداخلية لضبط وتنظيم إجراءاته، وتعرض هذه الأنظمة على الملك للتصديق عليها". وقراءة المادة المذكورة تظهر لنا أن الدستور قد بين حدود وظيفة النظام الداخلي وهي (الضبط والتنظيم)، ويلاحظ أن كلمتي (الضبط والتنظيم) ألحقت بكلمة (إجراءاته) إذ إن الإجراءات المقصودة تنصب على مهمات المجلس البرلماني المرسومة له بموجب الدستور، إن النصوص الدستورية تبدو عقيمة، وليست قابلة للتطبيق العملي دون النظام الداخلي الذي يحدد الآليات، ويفعلها للقيام بالمهام المنوطة بالبرلمان دستورياً. إن النظام الداخلي يثبت في هذه النصوص الحياة لتشغيل الآليات للقيام بالوظائف المختلفة من التشريع والرقابة.

والسؤال الذي أثير هو ما مدى استقلال مجلس النواب في وضع نظامه الداخلي ما دام الملك يقوم بالتصديق على هذا النظام، ويرى يعقوب "إن إعطاء الملك صلاحية التصديق على النظام الداخلي لكل من المجلسين يجعل استقلال مجلس النواب في درجة من التفاوت باعتبار أن الملك يمثل رأس السلطة التنفيذية" (يعقوب، 2004، ص 137).

وقد لاحظ الباحث أن الأنظمة الداخلية علاوة على أنها تصدق من الملك، فقد اشتملت على توقيع رئيس الوزراء والوزير المعني (الداخلي) عند نشرها في الجريدة الرسمية. وقد حاول الباحث الإجابة عن هذا السؤال كيف يستقيم أمر استقلال المجلس النيابي، وصدور نظامه، ونشره في الجريدة الرسمية بعد مصادقة الملك، ووجود توقيع رئيس الوزراء والوزير المعني عليه؟

يرى الباحث أن تصديق الملك لا يأتي بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية، بل أن له اختصاصاً أصيلاً بالتشريع بموجب المادة (25)، التي تنص على أن "تتاط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب". فيتضح من النص أن السلطة التشريعية تتكون من الملك ومجلس الأمة، وأن الملك شريك أصيل في العملية التشريعية.

ويتم وضع وإقرار النظام الداخلي لمجلس النواب من قبل المجلس النيابي دون أي تدخل من السلطة التنفيذية، ويتضح ذلك من ديباجة النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2013، فجاء فيها "نحن عبد الله الثاني ابن الحسين ملك المملكة الأردنية الهاشمية بمقتضى المادة (83) من الدستور، وبناء على قرار مجلس النواب نصادق على النظام الاتي ونأمر بالعمل به". أما النشر في الجريدة الرسمية فقد جاء تطبيقاً لنص المادة الأولى من النظام ذاته، إذ نصت على "يسمى هذا النظام (النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013)، ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية". أما وجود توقيع رئيس الوزراء ووزير الداخلية على النظام فإن مرد ذلك هو تنفيذ للمادة رقم (1/40) من الدستور التي تنص على "يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية، وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين، ويبيدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة".

ويقترح الباحث إجراء تعديل دستوري يستتني حالة إصدار الأنظمة الداخلية لمجلس الأمة من توقيع رئيس الوزراء، ويقوم الملك بتوقيعها منفرداً. وذلك بإضافة فقرة جديدة إلى المادة (2/40) من الدستور، التي نصت على أن "يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية دون توقيع من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين في الحالات التالية، وذلك بإضافة فقرة جديدة إليها تنص على "المصادقة على الأنظمة الداخلية لمجلسي الأعيان والنواب".

### الفرع الثاني: مميزات النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني

يمكن إجمال المميزات الرئيسية للنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني بما يلي:

أولاً: إن السند القانوني لهذا النظام هو نص المادة (83) من الدستور الأردني لعام 1952، التي أناطت بكل من مجلسي النواب والأعيان أن يضع كل منهما النظام الخاص به على أن تعرض على الملك للتصديق عليها. وقد قام الباحث بإيضاح ذلك بالتفصيل سابقاً.

ثانياً: إن النظام الداخلي لمجلس النواب هو النظام الوحيد الذي يصدره مجلس النواب، إذ إن باقي التشريعات التي تصدر عن مجلس النواب تسمى قانوناً، أما باقي الأنظمة فتصدر عن السلطة التنفيذية (النجاد، 2015). وليس لمجلس النواب أن يصدر أي نظام آخر، وهذا ما أكدته المجلس العالي لتفسير الدستور في قراره رقم (19) لسنة 2005، الذي تضمن "لا يجوز لمجلس الأمة إصدار أنظمة غير الأنظمة التي يضعها كل من المجلسين استناداً لأحكام المادة (83) من الدستور، وأن أحكام الدستور لا تخول مجلس الأمة وضع أنظمة خاصة به لتنفيذ أحكام القانون".

ثالثاً: إن هذا النظام يمتلك طبيعة خاصة تختلف عن باقي الأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية، فبين الدستور ثلاثة أصناف من الأنظمة، وهي:

- (1) الأنظمة التنفيذية: "وهي قواعد قانونية تصدر عن السلطة التنفيذية بموجب الاختصاص المناط بها وفقاً لأحكام الدستور وتجد هذه الأنظمة سندها في المادة (31) من الدستور التي حددت للأنظمة التنفيذية النطاق الذي تعمل به وهو تنفيذ القوانين" (كنعان، 2010، ص 15).
- (2) الأنظمة المستقلة: نصت المادة (120) من الدستور على أن التقسيمات الإدارية وتشكيلات دوائر الحكومة تعين بأنظمة تصدر عن السلطة التنفيذية، وأن المادة (114) من الدستور التي أناطت بالسلطة التنفيذية حق إصدار أنظمة من أجل مراقبة تخصيص وإنفاق الأموال العامة، وتنظيم مستودعات الحكومة. وهذا ما قرره المجلس العالي لتفسير الدستور بموجب القرار رقم (3) لسنة 1956 بقوله "نظام مستقل تصدره السلطة التنفيذية بموجب الدستور كتشريع أصيل لا تنفيذاً لقانون قائم".
- (3) الأنظمة الداخلية التي يصدرها كل من مجلسي الأعيان والنواب بموجب المادة (83) من الدستور لضبط إجراءاته وتنظيمها، وتصدق هذه الأنظمة من الملك.

رابعاً: إن النظام الداخلي لمجلس النواب ذو طبيعة إجرائية، وهذه الصفة مهمة جداً؛ إذ إنه وبموجب هذا النظام يتم تنظيم إجراء العمل في مجلس النواب وضبطها، لذا فهو ينظم القواعد الإجرائية فقط اللازمة للقيام بالعمل، في حين أن القواعد الموضوعية يتولى الدستور إقرارها، ولا يجوز أن يتضمن النظام الداخلي قواعد موضوعية، وذلك التزاماً بنص المادة (83) من الدستور والتي حددت دور النظام في ضبط وتنظيم إجراء المجلس. وقد أقر هذا المبدأ القرار الصادر عن المجلس العالي لتفسير أحكام الدستور رقم (1) لسنة 2001 في تعليقه على الفقرة (ب) من المادة (65) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1996، ونصها "يجوز لمجلس الوزراء استرداد مشروع القانون قبل التصويت على إحالته للجنة المختصة"، فأورد ما يلي "إننا نرى أن حكم هذه الفقرة مخالف لأحكام المادة (83) من الدستور التي صدر النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1996 بالاستناد إليها، التي أعطت لكل من المجلسين (الأعيان والنواب) الحق أن يضع أنظمة داخلية لضبط الإجراءات وتنظيمها دون غيرها من أحكام موضوعية، على أن تعرض تلك الأنظمة على الملك للتصديق عليها. والحكم الذي نصت عليه الفقرة (ب) من المادة (65) من النظام الداخلي لمجلس النواب هو حكم موضوعي ليس من قبيل ضبط وتنظيم إجراء المجلس التي أجازت المادة (83) إصدار نظام بشأنها، وتكون الحالة هذه قد أوردت حكماً ليس له سند من الدستور. وبالتالي فإنه لا يعمل بما ورد في الفقرة (ب) من المادة (65) من النظام الداخلي لمجلس النواب لمخالفتها الدستور".

ويرى الباحث أن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني هو النظام الوحيد الذي يضعه مجلس النواب بموجب المادة (83) من الدستور، وأنه ذو طبيعة خاصة إجرائية؛ إذ ينظم القواعد الإجرائية. ويرى إن تصديق الملك على النظام يكون بصفته شريكاً في السلطة التشريعية، ويوصي الباحث بإجراء تعديل على المادة (2/40) من الدستور بإضافة عبارة "التصديق على الأنظمة الداخلية لكل من مجلسي الأعيان والنواب".

الخاتمة والنتائج والتوصيات:

وختاماً فإن النظام الداخلي للبرلمان إضافة إلى الدستور والعرف البرلماني هما مصدر القانون البرلماني، ففي الوقت الذي يتولى الدستور تحديد وظائف ومهام البرلمان، فإن مهمة النظام الداخلي هي ضبط إجراءات المجلس وتنظيمها؛ للقيام بوظائفه الدستورية، ولهذا تعد الأنظمة الداخلية للبرلمان جزءاً متمماً للدستور ذاته، فإذا كان الدستور يهدف إلى المحافظة على التعاون والتوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فإن من أهم الغايات التي يهدف إليها النظام الداخلي للبرلمان هو المحافظة على هذا التعاون والتوازن، وأن لهذا النظام أهمية ودوراً كبيراً في تمكين البرلمان من القيام بالوظائف المحددة له دستورياً، وإن لوضع النظام ضرورة تشريعية وتنظيمية وضرورة لحماية الأقلية البرلمانية.

ويتضح من هذه الدراسة إلى أنه من الصعوبة إيجاد تعريف للنظام الداخلي للبرلمان، وإن وضع هذا التعريف يختلف بحسب النظام السياسي وإطاره الدستوري، وقد قام الباحث بمحاولة متواضعة لاقتراح تعريف للأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية الأردنية. وإن هناك لنظام الداخلي للبرلمان، إذ إنه ينظم سير مؤسسة دستورية لها أهمية كبيرة في النظام السياسي، فإن له تأثير سياسي كبير، ويعد جزءاً متمماً للدستور، وامتداداً له، وتفسيراً له. وأن هنالك ثلاث طرق لإصدار الأنظمة الداخلية للبرلمان، وهي أن يصدر بقانون أو أن يصدره البرلمان ويخضع للتصديق، وأخيراً انفراد البرلمان في وضعه دون تدخل، وهذه الطريقة هي الطريقة الأسلم المتفقة مع تقاليد العمل الديمقراطي.

إن الأنظمة الداخلية في الأردن التي يضعها كل من مجلسي الأعيان والنواب، وإن كان لها طبيعة ودور خاص، إلا أنها تأتي في مرتبة ثلاثة بعد كل من أحكام الدستور والقانون العادي. وأن الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية الصادرة قبل دستور عام 1952، أظهرت وظائف محدودة وجزئية للمجالس النيابية بما يتوافق مع الدساتير الصادرة استناداً إليها، أما الأنظمة الداخلية الصادرة استناداً إلى دستور عام 1952 فقد جاءت أكثر شمولاً واتساعاً، وتضمنت إجراءات قيام المجلس باختصاصاته الدستورية. وإن مهمة النظام الداخلي هي ضبط إجراءات المجلس وتنظيمها؛ للقيام بوظائفه، وإن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني هو النظام الوحيد الذي يضعه المجلس بموجب المادة (83) من الدستور، وإن تصديق الملك على النظام يكون بصفته شريكاً في السلطة التشريعية. وأن النظام الداخلي لعام 2013 جاء بكثير من الأحكام المستحدثة، وذلك لمواكبة التعديلات الدستورية والرؤية الملكية للإصلاح البرلماني.

ويوصي الباحث بإيلاء النظام الداخلي لمجلس النواب الأهمية التي يستحق، وأن تجرى المزيد من الأبحاث والدراسة على النظام وذلك لأهمية الدور الذي يؤديه، ويوصي بإجراء تعديل على المادة (40/2) من الدستور والتي تنص على أن "يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية دون توقيع من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين في الحالات التالية" بإضافة حالة "التصديق على الأنظمة الداخلية لكل من مجلسي الأعيان والنواب".



### قائمة المراجع

- بيثام، ديفيد (2006). البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرون. دليل الممارسة الجيدة. بيروت: منشورات الاتحاد البرلماني الدولي.
- الصاوي، علي (2001). نحو خطة عمل المجالس البرلمانية العربية. تطوير العمل البرلماني العربي. ط1. بيروت: المركز اللبناني للدراسات.
- الطبطباني، عادل (2009). النظام الدستوري في الكويت. دراسة مقارنة. الطبعة الخامسة. الكويت: كلية الحقوق جامعة الكويت.
- العضايلة، أمين سلامة (2012). الوجيز في النظام الدستوري. الطبعة الثانية. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- فهومي، مصطفى أبو زيد (1969). النظام البرلماني في لبنان. بيروت: دار الحامد.
- قلوش، مصطفى (2004). القانون الدستوري. النظرية العامة. الرباط: دار السلام.
- كنعان، نواف (2010). القضاء الإداري. الطبعة الثالثة. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- المدر، رشيد (2006). العمل البرلماني في المغرب. قضايا وأشكال. الرباط: مطبعة طوب برس.
- المدر، رشيد (2007). صلاح الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية ودورها في تعزيز الديمقراطية. ورقة مقدمة في ندوة مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية 28-29 آذار 2007. الرباط، المغرب.
- المدر، رشيد، (2016). إشكالية النظام الداخلي في ضوء الدستور. دراسة دستورية تحليلية. أطروحة دكتوراه منشورة. جامعة محمد الخامس. الرباط: المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية.
- المظفر، زهير (1985). مسألة تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب. تونس: المجلة التونسية للإدارة العامة. عدد 35.
- مهران، سامي (1996). الديمقراطية والبرلمان. القاهرة: كتاب الثقافة الجديدة. الهيئة العامة لقصور الثقافة.
- النجادا، فارس يوسف (2015). أوراق نيابية في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني. عمان: الاستحقاق للطباعة الحديثة.
- هاميل، أوليفة، ومونيه، ايف. (1996). المعجم الدستوري. ترجمة منصور القاضي. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- اليحيوي، يوسف. (2012). القضاء الدستوري واستقلالية مجلس النواب في ممارسة صلاحياته التشريعية والرقابة وفق الدستور. كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- جامعة القاضي عياض. مراكش، المغرب.
- يعقوب، محمد حسين (2004). الفصل والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظامين السياسيين الأردني واللبناني. إربد: مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع.
- الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته.
  - الدستور المغربي لعام 2011.
  - دستور ملكة البحرين لعام 2002
  - النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لعام 2014.
  - اللائحة الداخلية للمجلس التشريعي لعام 1929.
  - النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 1947.
  - النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 1952.
  - النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 1996.
  - النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013.
  - النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام 2013.
  - اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963.
  - النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لعام 2017.
  - القرار رقم (1) لسنة 2001 الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور.
  - القرار رقم (19) لسنة 2005 الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور.