The Role of the Legislative Authority in Foreign Policy the Seventeenth Jordanian Parliament (Case Study) 2013-2016

Yousof Slameh H. Al-Mseidin
Waled Abdulhadi A. Aloimer

Abstract: This study aims to clarify the role that the seventeenth Jordanian parliament plays in the foreign policy of Jordan through the references invested in it by the constitution. It also highlights the regional challenges that Jordan faced between 2013 -2016 during the seventeenth parliamentary session. In addition, the study also investigated whether the parliament had any role to play in Jordan's foreign policy. The study concluded that the parliament has a weak role in making Jordan's foreign policy towards the challenges that Jordan was facing despite the resultant negative impacts on the government and society. The study recommends activating the role of the parliament, particularly its regulatory role in the foreign policy in general, by virtue of the powers invested in it by the constitution and the rules of procedure of the parliament.

Keywords: Foreign policy, Parliament, Political Control, Parliamentary Diplomacy.

دور السلطة التشريعية في السياسة الخارجية
مجلس النواب الأردني السابع عشر (دراسة حالة)
2013 - 2016

يوسف سلامة المسيعدين(*)
وليد عبدالهادي العويمر(**)

ملخص: تهدف الدراسة إلى توضيح دور مجلس النواب الأردني السابع عشر في السياسة الخارجية الأردنية، وذلك من خلال الصلاحيات التي أتاحها له الدستور ونظامه الداخلي. وقد أشارت الدراسة في ثناياها إلى التحديات الإقليمية التي واجهها الأردن في فترة الدراسة الممتدة بين عامي 2013– 2016، وهي فترة مجلس النواب السابع عشر، ودراسة إذا ما كان للمجلس أي دور في سياسة الأردن الخارجية تجاه تلك التحديات ومواجهتها. وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج، من أهمها ضعف دور مجلس النواب السابع عشر في سياسة الأردن الخارجية تجاه تلك التحديات ومواجهتها، وذلك على الرغم من آثارها السلبية على الدولة والمجتمع. وتوصي الدراسة بتفعيل دور المجلس، ولا سيما الرقابي، في مجال السياسة الخارجية بشكل عام، خاصة أن الدستور والنظام الداخلي للمجلس يسمحان بذلك.

المصطلحات الأساسية: السياسة الخارجية، مجلس النواب، الرقابة السياسية، الدبلوماسية البرلمانية.

مقدمة:

تعد السلطة التشريعية، وفق نظريات تقسيم السلطات الثلاث في الدولة، طرفاً مهماً في عملية صنع القرار السياسي، ولا سيما مع تقدم الديمقراطية، وتبني الكثير من الدول مبدأ زيادة المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار السياسي في الدولة،

(*) أستاذ مساعد، جامعة البلقاء التطبيقية، المملكة الأردنية الهاشمية. mseidin75@yahoo.com
(**) أستاذ مشارك، جامعة مؤتة، قسم العلوم السياسية، المملكة الأردنية الهاشمية.

وذلك بإفساح المجال أمام قيام مجالس منتخبة تضمن إيصال صوت المواطنين ورأيهم في سياسة الدولة.

وقد بقي القرار السياسي الخارجي للدولة حكراً على السلطة التنفيذية في مختلف الأنظمة، سواء أكانت برلمانية أم رئاسية أم مختلطة؛ وذلك لما تتمتع به هذه السلطة من إمكانات مادية وبشرية، وصلاحيات واسعة منحها إياها الدستور. وتعتمد قوة السلطة التشريعية في مجال السياسة الخارجية على بعض الصلاحيات التي منحها الدستور والنظام الداخلي، وهي، بطبيعة الحال، أقل من صلاحياتها في مجال السياسة الداخلية، كما أنها أقل بكثير من صلاحيات السلطة التنفيذية في مجال السياسة الخارجية. إلا أنه – نتيجة لتآكل الحدود الفاصلة بين السياسة الداخلية والسياسة الخارجية، وفي ظل تأثيرات العولمة، وانتشار الديمقراطية، وثقافة الانفتاح، ولكثرة التحديات التي تواجهها الدول، وزيادة الاعتماد المتبادل بينها في مختلف المجالات – بدأت السلطة التشريعية في مختلف الأنظمة، تمارس دوراً مهماً في مجال السياسة الخارجية.

وفي النظام السياسي الأردني، يمثل الملك من خلال صلاحياته الدستورية، المحدد الأهم في صنع السياسة الخارجية الأردنية وتوجيهها. وهنا يتبادر إلى الذهن دور مجلس النواب – كأحد طرفي السلطة التشريعية – في هذا الشأن، ولا سيما أن الدستور الأردني نص في مادته الأولى على أن نظام الحكم "نيابي ملكي وراثي"، كما نص في المادة 24 على "أن الأمة هي مصدر السلطات"، وما دام مجلس النواب ممثلاً للشعب، فلا بد أن يكون له دور في السياسة الخارجية، كما هو دوره في السياسة الداخلية، وفي الحقيقة أن مجلس النواب الأردني يمتلك العديد من أدوات التأثير على السياسة الخارجية الأردنية، وذلك في حدود ما أتاحه الدستور والنظام الداخلي للمجلس، ولكن يبقى السؤال الأهم، وهو: ما حدود تأثير هذا الدور؟

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، هي:

1 – دراسة الإطار القانوني المنظم لدور مجلس النواب في السياسة الخارجية الأردنية.

2 – تحديد الوسائل الدستورية التي يمكن من خلالها تفعيل دور المجلس في صناعة قرارات السياسة الخارجية.

3 – دراسة أثر التحديات الإقليمية على دور مجلس النواب في السياسة الخارجية.

4 – دراسة الدور الذي يقوم به المجلس في مجال السياسة الخارجية الأردنية، ومدى فعاليته.

5 – دراسة أهم المعوقات التي تحد من دور مجلس النواب في السياسة الخارجية.

أهمية الدراسة:

تنطلق الدراسة من أهميتين: الأولى علمية، والأخرى عملية. في الأهمية العلمية وجد الباحثان أن فترة الدراسة لمجلس النواب السابع عشر الممتدة من عام 2013 حتى منتصف عام 2016، شهدت حالة من عدم الاستقرار – وما تزال – في كثير من الدول المجاورة، وقد ألقت بظلالها على الدولة الأردنية، وكان لها من الآثار السلبية، ما يستدعي وقوف الجميع في وجهها. وبما أن مجلس النواب الأردني يمثل أهم أطراف السلطة التشريعية في الأردن، باعتباره منتخباً مباشرة من الشعب، كان لا بد أن يكون له دور في مواجهة تلك السلبيات، في حدود ما هو متاح له بموجب الدستور والقانون. ونتيجة لندرة المعلومات المتوافرة حول هذا الموضوع، فإن دراستنا هذه، تأمل أن تضيف، وتسد النقص الواضح في المكتبة الأردنية في هذا الموضوع، الذي سيفيد – بلا شك – كثيراً من الباحثين والمهتمين بالشؤون البرلمانية. أما الأهمية العملية فتتمحور حول الوقوف على إيجابيات دور مجلس النواب الأردني السابع عشر في مجال السياسة الخارجية وسلبياته، ومن ثم وضع نتائج هذه الدراسة أمام صانعي القرار؛ لمعالجة أي خلل أو ضعف في أداء مجلس النواب الأردني تجاه الشؤون الخارجية التي تهم الدولة الأردنية، ومن ثم تستلزم مشاركة الجميع في مواجهتها.

فروض الدراسة:

من خلال الاطلاع على العديد من الدراسات السابقة، التي تناولت دور مجلس النواب الأردني في مجال السياسة الخارجية، لاحظ الباحثان وجود قصور في هذا الدور، على الرغم من الصلاحيات العديدة التي خولها الدستور والقوانين والأنظمة لمجلس النواب الأردني في ميدان السياسة الخارجية. وقد يكون لهذا الضعف ما يبرره خلال الفترة السابقة على مجلس النواب السابع عشر؛ حيث كانت الأوضاع

الإقليمية بشكل عام مستقرة، ولا تنذر بمشكلات أو تهديدات للمصالح الأردنية. ولكن من خلال استقراء الواقع السياسي المحيط بالأردن، خلال فترة الدراسة، نجد أن هذه الأوضاع تغيّرت، وأصبح هناك تهديدات عديدة للمصالح الأردنية؛ مما يضع مجلس النواب الأردني أمام مسؤولياته، ويدفعه إلى المشاركة أكثر في مجال السياسة الخارجية. ومن هنا رأى الباحثان إعادة قراءة هذا الدور، وتبني فرض يقوم على أساس أن هناك علاقة إيجابية بين التحديات الإقليمية التي واجهتها الدولة الأردنية، خلال فترة الدراسة، وبين زيادة فعالية دور مجلس النواب في السياسة الخارجية الأردنية.

مشكلة الدراسة:

استناداً إلى العديد من الدراسات التي تؤكد الدور المحوري للسلطة التنفيذية، ممثلة أولاً بالملك، الذي يمارس صلاحياته في مجال السياسة الخارجية، وفقاً لعدد كبير من المواد الدستورية. وثانياً مجلس الوزراء الذي يتولى، طبقاً للفقرة الأولى من المادة 45 من الدستور، مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية، باستثناء ما قد عهد به أو يعهد به من تلك الشؤون، وبموجب هذا الدستور أو أي قانون إلى شخص أو هيئة أخرى. أمام ذلك تتضح مشكلة الدراسة، التي تتمثل بمدى قدرة مجلس النواب على ممارسة دور أكثر فعالية في السياسة الخارجية الأردنية، ولا سيما مع وجود تحديات إقليمية تهدد المصالح العليا للدولة الأردنية. وبطبيعة الحال فإن هذه الفعالية تتأثر بمدى استعداد السلطة التنفيذية، لأن تتنازل عن بعض أدوارها في مجال السياسة الخارجية لصالح السلطة التشريعية، وبحجم المجال المتاح لمجلس النواب لممارسة دوره في هذا الجانب، إضافة إلى إدراك مجلس النواب لدوره في السياسة الخارجية، ومدى إصراره على ممارسة حقه الدستوري في ذلك.

أسئلة الدراسة:

تنطلق الدراسة من سؤال رئيس، مفاده: **ما دور مجلس النواب الأردني في السياسة الخارجية الأردنية، في ظل التحديات الإقليمية التي تواجه الدولة**؟ ويتفرع من هذا السؤال مجموعة من الأسئلة الفرعية، أهمها:

1 – ما الإطار القانوني المنظم لدور مجلس النواب الأردني في السياسة الخارجية؟

2 – ما الوسائل الدستورية التي يمكن من خلالها تفعيل دور المجلس في صناعة قرارات السياسة الخارجية.

3 – ما أهم التحديات الإقليمية التي واجهتها الدولة في فترة الدراسة؟

4 – ما أثر التحديات الإقليمية على زيادة فعالية دور مجلس النواب الأردني في السياسة الخارجية الأردنية؟

5 – ما حدود تأثير مجلس النواب الأردني على السياسة الخارجية الأردنية؟

6 – ما أهم المعوقات – إن وُجدت – التي تحول دون فعالية مجلس النواب الأردني في مجال السياسة الخارجية؟

حدود الدراسة:

تتمثل حدود الدراسة بما يأتي:

1 – الحدود الزمنية: حيث تغطي الدراسة الفترة الزمنية الواقعة ما بين عامي 2013 و 2016، ويشكل عام 2013 انتخاب مجلس النواب الأردني السابع عشر، فيما يمثل عام 2016 حل مجلس النواب السابع عشر.

2 – الحدود المكانية: تقتصر هذه الدراسة على مجلس النواب الأردني السابع عشر.

3 – الحدود الموضوعية: تقتصر الدراسة على معرفة دور مجلس النواب الأردني السابع عشر في السياسة الخارجية الأردنية.

منهج الدراسة:

ستعتمد الدراسة على منهجين، أولهما: **منهج تحليل النظم**، الذي سيتم توظيفه في دراستنا هذه من خلال التطرق إلى أهم المدخلات التي دخلت وضغطت على مجلس النواب الأردني من البيئة الإقليمية، وكيف تعامل معها المجلس، وردود أفعاله على تلك المدخلات، وتجاوبه معها سواء بشكل سلبي أو إيجابي. أما ثاني المناهج، فهو **المنهج الوصفي التحليلي**، الذي يعتمد على تعريف الظاهرة على أرض الواقع، ووصفها وصفاً دقيقاً، ومن ثم تحليلها بشكل معمق كيفياً وكمياً؛ لتوضيح مقدار تلك الظاهرة وحجمها، ومدى ارتباطها بغيرها من الظواهر.

الدراسات السابقة:

تناولت مجموعة من الدراسات السابقة، الدور الذي تقوم به بشكل عام السلطة التشريعية في مجال السياسة الخارجية، ومن بين هذه الدراسات:

1 – دراسة منصور الزبن (2000)، أشارت إلى التطور التاريخي للسلطة التشريعية في الأردن، وإلى دور البرلمان في السياسة الخارجية الأردنية، ونشاطات البرلمان في مجال السياسة الخارجية وفي عملية إقرار المعاهدات والاتفاقيات مع الدول الأخرى. وتوصلت الدراسة إلى نتيجة محدودية دور البرلمان الأردني في السياسة الخارجية الأردنية.

2 – دراسة محمود خلف(2002)، تناولت ضمن أحد محاورها، الدور الدبلوماسي للسلطة التشريعية وفقاً للدستور والأنظمة الداخلية لمجلسي الأعيان والنواب. وقد توصلت الدراسة إلى عدة نتائج، من أهمها، أن مجلس الأمة أثبت تفوقه في ممارسته للدبلوماسية البرلمانية، وتأثيرها على السياسة الخارجية؛ من خلال مشاركته في العديد من المؤتمرات البرلمانية، وتبادل الزيارات، واللقاءات، وعقد الندوات، ومتابعة الأحداث والقضايا الدولية، وإصدار القرارات والبيانات السياسية التي تدور حول قضية أو حدث ما.

3 – دراسة إيمان عرار (2006)، هدفت إلى بيان دور السلطة التشريعية في مجال السياسة الخارجية من خلال الدبلوماسية البرلمانية، وقد توصلت الباحثة إلى أن الدور الدبلوماسي البرلماني جزء أساسي في حياة السلطة التشريعية، وذلك من خلال مشاركة البرلمان الأردني في مؤتمرات برلمانية متعددة، داخلياً وخارجياً، استطاع من خلالها تحقيق العديد من الإنجازات وأصدر العديد من القرارات والبيانات السياسية المتعلقة بمختلف القضايا.

4 – دراسة عبد الله مطلق العدواني (2006)، هدفت إلى توضيح دور مجلس الأمة الكويتي في السياسة الخارجية الكويتية، وتوضيح فعالية هذا الدور، في التأثير على القرارات السياسة الكويتية في مجال علاقاتها الخارجية، إضافة إلى دراسة العوامل التي أثرت على هذا الدور. وخلصت الدراسة إلى أن مجلس الأمة الكويتي، يحتل موقعاً متميزاً في الحياة السياسية الكويتية، ومارس دوراً معقولاً في السياسة الخارجية الكويتية، من خلال تفعيل أدوات الرقابة والتشريع التي يمتلكها.

5 – دراسة بنشقرون (2007)، هدفت إلى معرفة الدور الدبلوماسي لمجلس النواب المغربي، وتوصلت الدراسة إلى مجموعة نتائج، أهمها: ضعف استخدام وسائل الرقابة البرلمانية المتاحة لأعضاء المجلس لمراقبة السياسة الخارجية المغربية، مقارنة باستخدام المجلس للأدوات نفسها في مجال السياسة الداخلية، وبمقابل هذا الضعف، تميز النشاط الدبلوماسي لأعضاء مجلس النواب بالفعالية، التي تتضح من خلال المشاركات الدبلوماسية لأعضاء المجلس في المحافل الدولية.

6 – دراسة مركز القدس للدراسات السياسية (2013)، هدفت إلى معرفة الدور الذي يقوم به المجلس في صناعة السياسة الخارجية الأردنية وتوجيهها، وكيف له أن يقوم بهذا الدور، اعتماداً على ما نص عليه الدستور والنظام الداخلي للمجلس، وقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج، من أهمها، ضعف دور مجلس النواب في السياسة الخارجية الأردنية، واعتماده في إطار حديثه عن دور ما في السياسة الخارجية، على ما تسمى عرفاً الدبلوماسية البرلمانية، التي لا تمنحه صفة الشريك للدولة في عملية صنع السياسة الخارجية الأردنية وتوجيهها.

وتختلف الدراسة التي نحن بصددها عن الدراسات السابقة من عدة جوانب، أهمها: أنها تركز على دور مجلس النواب في السياسة الخارجية الأردنية، وتحديداً مجلس النواب السابع عشر، ولا سيما الدور الرقابي المتعلق بالسياسة الخارجية الأردنية، وهو ما لم تتناوله أي من الدراسات السابقة. كما أنها تناولت دور بعض اللجان المعنية بالسياسة الخارجية، ولا سيما لجنة الشؤون الخارجية، ولجنة فلسطين، في السياسة الخارجية الأردنية. والأهم أن دراستنا هذه سوف تتناول مدى تأثير البيئة الإقليمية المحيطة بالأردن على فعالية مجلس النواب في السياسة الخارجية.

المحور الأول – الإطار القانوني المنظم لعمل مجلس النواب الأردني في السياسة الخارجية:

يتمثل الإطار القانوني المنظّم لدور مجلس النواب في السياسة الخارجية في هذه الدراسة بالدستور، والنظام الداخلي لمجلس النواب، ويمكن تناول ذلك على النحو الآتي:

أولاً – الدستور:

بداية لا بد من الإشارة، إلى أن الدستور الأردني، لم يتناول بشكل مباشر دور مجلس النواب في السياسة الخارجية، وهو موضوع البحث الرئيس؛ وإنما جاء الحديث عن ذلك، عندما أشارت بعض مواده إلى دور مجلس الأمة (الأعيان والنواب) في السياسة الخارجية. ومن ذلك ما نصت عليه المادة 33، الفقرة الثانية بقولها: "إن المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزينة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة، لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة، ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق مناقضة للشروط العلنية ".

يتضح مما سبق أن الملك هو صاحب الحق في إبرام المعاهدات والاتفاقات، دون الرجوع إلى مجلس الأمة، إلا في حالتين، أولاهما: إذا ترتب على هذه المعاهدات والاتفاقات شيء من النفقات المالية على خزانة الدولة. وثانيتهما: إذا كان لهذه المعاهدات والاتفاقات مساس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة. وفي هاتين الحالتين فقط يملك مجلس الأمة سلطة إعطاء الموافقة على المعاهدة أو الاتفاقية. ولا بد من الإشارة إلى أنه عند عرض أي مشروع قانون بالموافقة على معاهدة أو اتفاق على مجلس الأمة، له حق الرفض أو الموافقة، وليس له أن يدخل أي تعديل على نصوص المعاهدة أو الاتفاق (النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المادة 85).

ومن جانب آخر، فإن موافقة البرلمان على إعلان الحرب من الحقوق المعترف بها في كثير من دساتير دول العالم، إلا أن الدستور الأردني نص في الفقرة الأولى من المادة 33 على أن "الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقات"، وبهذا تبدو المادة واضحة في عدم منح مجلس الأمة أي سلطة في قرار إعلان الحرب، أو حتى إشعار مسبق بذلك، ومما يؤكد ذلك ما ذكره الملك في خطاب العرش السامي في افتتاح الدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة السابع عشر بقوله: "وسيواصل الأردن التصدي لمحاولات تشويه ديننا الحنيف، فالحرب على قوى الشر والظلم والإرهاب حربنا؛ لأننا بدورنا ومكانتنا ورسالتنا مستهدفون من قبل أعداء الإسلام قبل غيرنا" (خطاب العرش السامي، الدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة، 2016). كما لم يرد في الدستور، أي إشارة إلى دور مجلس الأمة أو أخذ رأيه في هذا الجانب. وهذا ما تؤكده التجربة العملية؛ حيث شارك الأردن مؤخراً في

التحالف الدولي ضد داعش، كما شارك في التحالف العربي ضد الحوثيين في اليمن، دون أن يكون لمجلس الأمة أي رأي في هذه المشاركة.

كما أن مجلس النواب – أحد مجلسي الأمة – يمتلك وفق أحكام الدستور، حق الرقابة على أموال الدولة، وتتمثل هذه الرقابة بحقّه في إقرار الموازنة العامة للدولة، وتحديد شروط مناقشتها وكيفية إقرارها (الدستور الأردني، المادة 112)، وعليه فإن المجلس يمتلك هامشاً كبيراً لمناقشة السياسة الخارجية الأردنية، وأداء جهازها الدبلوماسي في أثناء مناقشة موازنة وزارة الخارجية وشؤون المغتربين، وتسمح هذه الفرصة للمجلس بالضغط على توجهات الحكومة في مجال السياسة الخارجية.

ومن الجوانب التي ذكرها الدستور، والتي يمكن أن تسهم بدور ما لمجلس النواب في السياسة الخارجية، ما تسمى الرقابة السياسية، ويقصد بها تقصي الحقائق من جانب أعضاء مجلس النواب؛ للكشف عن عدم التنفيذ السليم من قِبل مجلس الوزراء للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته (فارس، 1990). وفي مجال السياسة الخارجية، فإن وسائل الرقابة التقليدية، هي ذاتها التي يلجأ إليها مجلس النواب لمراقبة عمل الحكومة في ميدان السياسة الخارجية. وفي هذا الصدد أشار الدستور إلى عدة وسائل، هي:

1 – **التصويت على الثقة بالحكومة**: تعد هذه الوسيلة من أهم الوسائل التي منحت لمجلس النواب؛ الأمر الذي أدى بدوره إلى تعزيز سلطة مجلس النواب في مراقبة التوجه السياسي للحكومة على الصعيدين الداخلي والخارجي؛ وذلك لأن الحكومة المكلفة، لا بد أن تحصل على ثقة مجلس النواب. وقد نص الدستور في المادة 53، الفقرة الأولى، على أن "تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب". كما نصت المادة 51 من الدستور على أن رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة: (وكلمة السياسة العامة هنا جاءت على إطلاقها؛ بمعنى أنها تشمل السياسة الداخلية والخارجية)، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته. ومن هنا نجد أن مجلس النواب، له القدرة في التأثير على سياسة الدولة: الداخلية والخارجية، من خلال طرح الثقة بالحكومة ككل، أو بأحد وزرائها، ومنهم بالطبع وزير الخارجية، ولا سيما أن الحكومة يجب أن تحوز ثقة مجلس النواب طوال حكمها، ومن ثم يستطيع مجلس النواب أن يحجب الثقة عن الحكومة في أي وقت

شاء ضمن شروط معينة، خاصة إذا لم تلتزم، ولم تحقق مصالح الدولة والمواطنين الأردنيين داخل الدولة وخارجها. إلا أن الواقع العملي، يشير إلى صعوبة تحقيق النصاب القانوني لحجب الثقة عن الحكومة، سواء أكان الأمر يتعلق بالسياسة الداخلية أم بالسياسة الخارجية، والتجارب العملية لمجالس النواب الأردنية شاهدة على ذلك؛ إذ لم يتم حجب الثقة عن أي حكومة سابقة.

2 – **الأسئلة:** تعد الأسئلة من أهم الوسائل الرقابية التي نظمها الدستور الأردني في المادة 96، والنظام الداخلي لمجلس النواب في المادة 12، وهي إحدى الوسائل الرقابية لأعضاء مجلس النواب، حول تصرفات الحكومة. وتعرف بأنها حق يمكّن الأعضاء في مجلس النواب من معرفة أمور يجهلونها، أو لفت نظر الحكومة إلى أمر معين. ويعرفها النظام الداخلي لمجلس النواب على أنها استفهام العضو من رئيس الوزراء، أو أحد الوزراء عن أمر يجهله في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، أو رغبة في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور (النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المادة 124).

وتعد الأسئلة، أكثر وسيلة استخداماً في مجال الرقابة السياسية للحكومة في تنفيذها للسياسة العامة للدولة، ولا سيما السياسة الداخلية، بعكس السياسة الخارجية، التي نادراً ما يستخدم فيها أعضاء المجلس هذه الوسيلة، التي تسمح لهم حين استخدامها بمساءلة وزير الخارجية حول قضايا السياسة الخارجية الأردنية، وإثارة انتباهه إلى بعض الأمور التي تهم وزارته، أو أحد أجهزتها المختلفة، ولا سيما الخارجية منها، كالسفارات مثلاً.

3 – **الاستجواب**: نص الدستور الأردني على هذه الوسيلة في المادة 96، كما نص عليها النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة 133. وتعد هذه الوسيلة، أهم وسائل الرقابة السياسية وأخطرها؛ وذلك لأنها تمثل اتهاماً يقدّمه عضو مجلس النواب لرئيس الحكومة أو لأحد وزرائه لمحاسبتهم. ويعرف الاستجواب بأنه وسيلة تحقيق يوجه للحكومة من خلال معارضي سياستها. ويعرفه النظام الداخلي لمجلس النواب بأنه محاسبة الوزراء أو أحدهم، على تصرف له في شأن من الشؤون العامة. وتكمن أهمية الاستجواب – بعكس السؤال – في أنه يفتح باب المناقشة العامة؛ فيحق لأي عضو من أعضاء مجلس الأمة مناقشة الاستجواب، فيما يقتصر السؤال

على العضو السائل فقط. كما تكمن خطورة الاستجواب في أنه قد يؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة أو بأحد وزرائها.

ثانياً – النظام الداخلي لمجلس النواب:

تضمّن النظام الداخلي لمجلس النواب العديد من الوسائل والأدوات التي تمكّن المجلس من القيام بدور فعال في مجال السياسة الخارجية. وسوف يتناول الباحثان هذه الوسائل والأدوات على النحو الآتي:

1 – **وسائل الرقابة السياسية**: فضلاً عن وسيلتي السؤال والاستجواب التي تناولها كل من الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب، هناك وسائل لا تقل أهمية عنهما، تضمنها فقط النظام الداخلي للمجلس، أهمها:

أ – تشكيل لجان التحقيق: نصت المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس النواب، على أن "للمجلس أن يشكل لجان مؤقتة، يرى أن الحاجة ماسّة لتشكيلها، ويحدد المجلس وظائفها ومهامها وعدد أعضائها، وتنتهي مدة أي منها، بانتهاء المهمة الموكولة إليها". كما نص النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة 61 على وجود لجان دائمة، يرى البعض أن إسناد التحقيق إلى إحداها، يعد وسيلة أكثر فعالية ومصداقية، وذلك بحكم تخصصها واطلاعها عن قرب وبصفة دائمة على مختلف الأعمال الحكومية.

وقد منح النظام الداخلي لمجلس النواب صلاحيات واسعة للجانه، من أهمها استدعاء الوزير المختص، أو من ترى لزوم سماع رأيه، كما أن لها الحق في أن تطلب من الوزير المختص تزويدها بالمستندات والوثائق والمعلومات التي تحتاج إليها، وتتعلق بموضوع التحقيق (النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المادة 69/أ). وتكمن خطورة اللجان بنتائج التحقيق، التي قد تؤدي إلى توجيه سؤال أو استجواب للوزارة أو أحد وزرائها (شطناوي، 2011).

ب – طلبات المناقشة العامة: تهدف هذه الوسيلة إلى الحوار بين المجلس والحكومة حول موضوع مهم؛ بهدف الوصول إلى حل يرضي الطرفين؛ وذلك لأن من أهم أهداف هذه الوسيلة تحقيق التعاون المشترك بين مجلس النواب والحكومة (شطناوي، 2011)، وتبعاً لهذه الوسيلة، فإنه يجوز لعشرة أعضاء أو أكثر من أعضاء المجلس، أن يتقدموا بطلب مناقشة أي أمر من الأمور، أو القضايا العامة (النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المادة 138/أ). كما أن من حق الحكومة

طلب المناقشة العامة (النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المادة 138/ب). وتكمن خطورة هذه الوسيلة، بأنها قد تؤدي إلى طرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء (النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المادة 142)، مع مراعاة نص المادة 54 من الدستور، ولهذا نجد أن الحكومة نادراً ما تلجأ لهذه الوسيلة.

إضافة إلى الوسائل السابقة، هناك مجموعة من الوسائل التي نص عليها النظام الداخلي لمجلس النواب، إلا أنها لا تمس مبدأ المسؤولية الوزارية، أهمها الاقتراح برغبة (النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المادة 142)، وتقديم العرائض والشكاوى (النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المادة 154).

وتجدر الإشارة أخيراً، إلى أن هناك بعض الوسائل الرقابية، التي لم يرد عليها النص، سواء في الدستور أو في النظام الداخلي لمجلس النواب، وإنما استقر عليها العرف البرلماني، لعل أهمها، المذكرات، التي تهدف إلى توفير الفرصة أمام النواب، لطرح القضايا والمستجدات على الصعيدين الداخلي والخارجي.

2 – **الدبلوماسية البرلمانية**: أصبحت المؤسسة البرلمانية طرفاً مهماً وفاعلاً في مجال السياسة الخارجية للدول؛ مما أدى إلى بروز مفهوم الدبلوماسية البرلمانية في العلاقات بين الدول. وعلى الرغم من عدم إشارة الدستور الأردني، والنظام الداخلي لمجلس النواب، إلى هذا النوع من الدبلوماسية، فإن النظام الداخلي لمجلس النواب أشار في المادة 172، الفقرة (أ) على اعتبار مجلس النواب "شعبة برلمانية لغايات الاتحاد البرلماني العربي والاتحاد البرلماني الدولي وغيرهما من الاتحادات والهيئات البرلمانية". كما نصت المادة السابقة في الفقرة (هـ) على مهمة الشعبة البرلمانية؛ بحيث "تتولى دراسة جميع الأمور التي تتعلق بالاتحاد البرلماني المختص أو الجمعية أو الهيئة البرلمانية المختصة، وتنسب للمجلس ما تراه من قرارات وإجراءات بخصوصها". ويمكن لمجلس النواب ممارسة هذه الدبلوماسية من خلال:

أ – تشكيل الوفود: تعد الزيارات الخارجية من التقاليد الراسخة في كثير من برلمانات العالم، وتساعد هذه الزيارات على تعميق العلاقات، وتوطيدها بين مختلف البرلمانات، وتقريب وجهات النظر، وتوحيد المواقف.

ب – المشاركة في المؤتمرات البرلمانية: تعقد العديد من المؤسسات البرلمانية العربية والإقليمية والدولية، فعاليات متعددة، من مؤتمرات واجتماعات ومنتديات وورش عمل، تتميز بتعدد المشاركين فيها وتنوعهم، وتنوع القضايا التي تناقشها؛

مما يسمح لأعضاء المجلس بإبداء آرائهم تجاه هذه القضايا، سواء من خلال جلسات النقاش المفتوحة، أو من خلال اللجان المنبثقة عنها، أو من خلال اللقاءات الثنائية التي تعقد على هامش تلك الفعاليات، وتكتسب هذه الفعاليات أهمية كبرى؛ لدورها في تعميق العلاقات بين برلمانات دول العالم، وكذلك لأهمية الموضوعات التي تطرح للنقاش، كموضوعات حقوق الإنسان، والديمقراطية، وحقوق الطفل، وغيره.

ج – تشكيل لجان الأخوة والصداقة البرلمانية: ترتبط العديد من برلمانات العالم بعلاقات وطيدة، من خلال إقامة لجان صداقة، وكثيراً ما تجتمع هذه اللجان على هامش المؤتمرات والمنتديات البرلمانية، وتتبادل وجهات النظر، كما يقوم أعضاء هذه اللجان بزيارات متبادلة؛ بهدف تنمية العلاقات الثنائية بين الدول المعنية، وتوثيق روابط الصداقة مع المجالس المماثلة لها في مختلف الدول، ولا سيما ما يتعلق بالتوصل إلى قواسم مشتركة، تجاه بعض القضايا والمسائل ذات الاهتمام المشترك (الحوراني، 2013).

3 – **اللجان الدائمة المعنية بالسياسة الخارجية**: تقوم بعض لجان المجلس بدور مهم في مجال السياسة الخارجية، ولعل من أهم هذه اللجان:

أ – لجنة الشؤون العربية والدولية: ومن اختصاصاتها (النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المادة 22):

– النظر في كل الشؤون التي لها صلة بالسياسة الخارجية الأردنية.

– دراسة المعاهدات والاتفاقات التي تختص بالسياسة الخارجية.

– تنظيم العلاقات مع البرلمانات الأخرى، والاتحادات والجمعيات البرلمانية.

– إعداد مشروعات البيانات السياسية التي يصدرها المجلس.

ب – لجنة فلسطين: ومن اختصاصاتها (النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المادة 156):

– النظر في التطورات السياسية المتعلقة بفلسطين، والتنسيب للمجلس لاتخاذ المواقف الملائمة لها.

– الاهتمام بوضع القدس ومكانتها، وبالمقدسات الإسلامية والمسيحية في فلسطين.

– متابعة ومعالجة أوضاع اللاجئين الفلسطينيين والنازحين؛ بهدف عودتهم إلى بلادهم.

– متابعة شؤون المنفيين والمبعدين الفلسطينيين إلى الأردن.

– الاهتمام بتوثيق العلاقات الأخوية بين الأردن وفلسطين، وتعميق تلك العلاقات في المجالات السياسية، والثقافية، والاجتماعية، والتربوية، والاقتصادية.

من خلال ما سبق، يمكننا القول إن مجلس النواب الأردني يمتلك مجموعة من الوسائل والأدوات، التي يستطيع من خلالها فرض سلطته، وإبداء رأيه، وممارسة رقابة حقيقية على السياسة الخارجية. ولكن يبقى السؤال الأهم حول قدرة مجلس النواب على استخدام هذه الوسائل، وممارسة أي دور في السياسة الخارجية الأردنية، ولا سيما تجاه التحديات الإقليمية التي واجهها الأردن في فترة الدراسة.

المحور الثاني – التحديات الإقليمية المحيطة بالأردن خلال الفترة 2013 – 2016:

إن المتتبع للتطورات الإقليمية المحيطة بالدولة الأردنية خلال فترة الدراسة، يجد أنها متعددة ومتنوعة، ولها آثار سياسية واقتصادية وأمنية وثقافية واجتماعية كبيرة على الدولة الأردنية، وهو ما يستلزم – بلا شك – مشاركة جميع المؤسسات الرسمية وغير الرسمية لمواجهة تلك التحديات؛ من أجل الحد من آثارها السلبية على المصالح الإستراتيجية الأردنية. ويمكن تناول أهم هذه التحديات على النحو الآتي:

أولاً – الأزمة السورية:

فرضت الأزمة السورية على الأردن تداعيات عديدة، نتيجة لطبيعة الجوار الجغرافي بينهما، ولجوء مئات الآلاف من السوريين عبر الحدود الشمالية للأردن بطريقة مشروعة وغير مشروعة، وقد أقامت الدولة الأردنية عدة مخيمات لاستقبال الأعداد المتزايدة من اللاجئين السوريين (الجمعية الأردنية لحقوق الإنسان، 2013)، فضلاً عن وجود العديد منهم داخل المدن الأردنية.

وأدى تدفق اللاجئين السوريين إلى وجود تحديات كبيرة على مختلف القطاعات، وزاد من حجم الأعباء الملقاة على عاتق المؤسسات الرسمية والشعبية، فضلاً عما ولّده من آثار اجتماعية وأمنية واقتصادية سلبية على المجتمع والدولة، فيما لم ترتق المساعدات التي يقدمها المجتمع الدولي لحجم التزامات الأردن وأعبائه.

ولعل من أهم القطاعات التي تأثرت سلباً باللجوء السوري، قطاع التعليم؛ إذ من الملاحظ أن أكثر من نصف عدد اللاجئين السوريين في الأردن، دون سن الثامنة عشرة؛ الأمر الذي يرتّب مطالب كبيرة على القدرات التعليمية (United Nation, 2015)، وقد افتتح الأردن 98 مدرسة إضافية بنظام الفترتين، لتخفيف الضغوط على حجم الفصول الدراسية، وبناءً على ذلك، زادت نسبة الطلاب الذين يلتحقون بالمدارس التي تعمل بنظام الفترتين من 7.6% في عام 2009 إلى 13.4% في عام 2014. وقد عطّل ذلك بصورة كبيرة طموح وزارة التربية والتعليم، في الحدّ من عدد من المدارس التي تعمل بنظام الفترتين في جميع أنحاء البلاد (UNICEF, 2014)، ومن ثم خلف اللجوء السوري أثراً سلبياً كبيراً على قطاع التعليم؛ إذ إن هناك أكثر من 140 ألف طالب وطالبة سوريين أسهموا بعودة نظام الفترتين في المدارس الحكومية (صحيفة الغد الأردنية).

أما بخصوص القطاع الصحي، فقد هددت الضغوط الأخيرة الناجمة عن تدفّق اللاجئين، إجراءات تقديم الرعاية الصحية المناسبة في الأردن؛ فقد استقبلت المستشفيات والمراكز الطبية، أعداداً من المرضى تفوق طاقتها، ورافق ذلك نقص في الأدوية واللقاحات؛ ما أدّى إلى إحباط جهود الحكومة كي تبقى على المسار الصحيح، وتحقق الأهداف التنموية للقطاع الصحي. إضافة إلى ذلك، حدث ضغط هائل على المساكن في الأردن، خاصة في محافظات الشمال، نتيجة لوجود أكثر من 80% من السوريين يعيشون خارج المخيمات، وأدى ذلك إلى ارتفاع كبير في الأسعار، كما أثقل اللجوء السوري الاقتصاد الأردني الذي يعاني بالأصل من مشكلات عديدة، من أهمها ارتفاع نسبة البطالة. وأخيراً قدرت الحكومة الأردنية الأثر المالي الإجمالي للأزمة السورية منذ اندلاعها في مارس 2011 حتى نهاية عام 2015 على موازنة الدولة بنحو 6. 6 مليارات دولار (Ministry of Planning and International Cooperation, 2015).

ثانياً – الأزمة العراقية:

تتمثل الأزمة العراقية بعدم الأمن والاستقرار الذي يسود العراق، بسبب العنف والتطرف الذي تتبناه مجموعات إرهابية عديدة على الأرض العراقية، أبرزها عصابة داعش. إضافة إلى عدم قدرة الحكومة العراقية على بسط نفوذها على كامل الأراضي العراقية منذ الاحتلال الأمريكي للأراضي العراقية عام 2003، الذي أسهم

في سيطرة مجموعات مسلحة على مختلف المدن والقرى العراقية (فريق الأزمات العربي، 2015).

ولا بد من الإشارة إلى قصور أسس العملية السياسية في العراق، بسبب نظام المحاصصة الطائفي، الذي أفضى إلى شد وتوتر بين "السنة والشيعة" برعاية الولايات المتحدة، فضلاً عن الشعور بالتهميش لدى معظم الطائفة السنية. إضافةً إلى الشدّ بين الحكومة في بغداد وإقليم كردستان، والخلاف بين المحافظات بشأن الحدود بينها، علاوةً على تدخل بعض دول الجوار في الشأن العراقي. وقد أسهم ذلك في تفاقم الأزمة العراقية وتشعبها، ومن ثم صعوبة حلها (فريق الأزمات العربي، 2015).

وتمثل الأزمة العراقية تحدياً أمنياً وإنسانياً للدولة الأردنية؛ فمن الناحية الأمنية، يتخوف الأردن من انتقال حالة عدم الاستقرار التي تعيشها الدولة العراقية إلى الأراضي الأردنية، بعد صعود تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (عصابة داعش الإرهابية)، الذي يشكل تهديداً أمنياً خطيراً للدولة الأردنية، خاصة بعد الأنباء التي تحدثت عن اقتراب "تنظيم الدولة" من الحدود العراقية – الأردنية، ومع إشارة الرئيس الأمريكي – السابق – باراك أوباما وعدد من المسؤولين الغربيين إلى أن التنظيم يهدد أمن المنطقة ودولها، ومن بينها "الأردن". ومن الناحية الإنسانية، يتخوف الأردن من حالات نزوح جماعية من اللاجئين العراقيين إلى الأردن، مثل تلك التي حدثت بعد حربي 1991 و2003، في ظل الآثار الأكثر سلبية على الاقتصاد الأردني للاجئين السوريين، إضافة إلى ذلك فإن الأردن يتخوف من مشكلات التسلل عبر حدوده الطويلة مع العراق، التي لا يمكن مراقبتها بالكامل (صحيفة النهار، 2014).

ثالثاً – القضية الفلسطينية:

فيما يتعلق بالقضية الفلسطينية، لا بد أولاً من تأكيد أن القضية الفلسطينية، تشكل الهم المركزي في موضوع الأمن الوطني الأردني؛ وذلك لاشتراك الأردن بأطول حدود برية مع الأراضي الفلسطينية، مقارنة بأية دولة عربية أخرى، ومن ثم، فإن أي تطور في الساحة الفلسطينية لابد أن يحدث أثراً واضحاً على الدولة الأردنية. إضافة إلى ذلك يضم الأردن أكبر عدد من اللاجئين الفلسطينيين؛ مما يجعل هذه الأعداد الكبيرة، تتفاعل بشكل قوي مع أي تعد إسرائيلي على الحقوق

الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة؛ وهو ما قد يؤثر على الأمن والاستقرار الداخلي في الأردن.

وقد شهدت الفترة الممتدة من عام 2013 حتى النصف الثاني من عام 2016 (وهي فترة مجلس النواب السابع عشر) مزيداً من التعنت الإسرائيلي في مفاوضات السلام مع السلطة الفلسطينية، بالإضافة إلى تكرار الاعتداءات الإسرائيلية على الأراضي الفلسطينية والمواطنين الفلسطينيين، سواء في الضفة الغربية أو في قطاع غزة. وقد شهد عام 2013 ازدياداً كبيراً في الانتهاكات المتعلقة بمصادرة الأراضي، والبناء الاستيطاني اليهودي في الضفة الغربية، وتهويد مدينة القدس الشريف، وارتفاعاً في وتيرة حالات اقتحام المجموعات اليهودية المتطرفة للمسجد الأقصى المبارك، بتشجيع وحماية من حكومة بنيامين نتنياهو المتطرفة، إضافة إلى تواصل سياسة هدم المنازل وازديادها قسوة في مدينة القدس.

رابعاً – الجماعات الإرهابية:

ظهرت الجماعات الإرهابية خلال الفترة التي تلت الثورات العربية، مستغلة الفراغ الأمني في بعض الدول العربية، خاصة في سوريا والعراق، وقامت بتشكيل عصابات إجرامية ترفع شعارات إسلامية، وأبرز هذه العصابات جماعة داعش التي أعلنت في 29 يونيو/حزيران 2014 عن تأسيس دولة "الخلافة الإسلامية" على رقعة جغرافية واسعة سيطرت عليها في العراق وسوريا. ومع تزايد خطورة التنظيم شكلت مجموعة من الدول تحالفاً دولياً لمحاربته، وكان الأردن في طليعة تلك الدول، ولا سيما مع تزايد خطورة التنظيم على الأردن مع وجود العديد من الفئات المناصرة له داخل المدن والقرى الأردنية. ولا شك أن مقتل الطيار الأردني معاذ الكساسبة حرقاً على يد أفراد هذه العصابة، بالإضافة إلى إعلان عصابة داعش مسؤوليتها عن هجوم الركبان الانتحاري في 21 حزيران 2016 ضد نقطة عسكرية حدودية أردنية، الذي أدى إلى مقتل سبعة جنود أردنيين – دليل على خطر هذه العصابة على الأمن الوطني الأردني.

من خلال ما سبق، نجد أن هناك مجموعة من التحديات التي فرضها المحيط الإقليمي على الدولة الأردنية، أوجبت تضافر جهود مؤسسات الدولة كافة – وفي مقدمتها مجلس النواب – لمواجهتها والتغلب على آثارها السلبية، وانطلاقاً من ذلك

سوف نبيّن في المحور التالي، دور مجلس النواب في السياسة الخارجية الأردنية تجاه تلك التحديات.

المحور الثالث – دور مجلس النواب السابع عشر في السياسة الخارجية الأردنية:

نظراً للآثار السلبية التي انعكست على الدولة الأردنية، نتيجة للتحديات الإقليمية التي سادت في فترة الدراسة، كان لا بد لمجلس النواب من القيام بدور ما للتخفيف من هذه الآثار، من خلال ممارسته للوسائل المتاحة له. وانطلاقاً من ذلك سوف نقوم في هذا المحور بدراسة إذا ما كان للمجلس أي دور في سياسة الأردن الخارجية تجاه هذه التحديات. وذلك على النحو الآتي:

أولاً – الرقابة السياسية للسياسة الخارجية الأردنية:

تناولنا في المحور الأول من هذه الدراسة، عدداً من وسائل الرقابة السياسية، التي تمكّن النواب من القيام بمهامهم في مجال السياسة الخارجية، وفي هذا المحور، سنتناول واقع استخدام هذه الوسائل من قبل أعضاء مجلس النواب، ولا سيما تجاه التحديات الإقليمية التي واجهت الأردن في فترة الدراسة، وأهم هذه الوسائل:

1 – **الأسئلة النيابية**: بلغ عدد الأسئلة المعنيّة بالسياسة الخارجية والموجهة إلى وزير الخارجية في المجلس النيابي السابع عشر نحو (29) سؤالاً، (محاضر اجتماعات مجلس النواب الأردني)، وذلك من مجموع الأسئلة كلها، التي بلغت (3095)، بنسبة وصلت إلى نحو 1%، وهي نسبة ضئيلة مقارنة بالأسئلة الموجهة إلى رئيس الوزراء، وبعض الوزراء؛ إذ وصلت نسبتها إلى نحو 61% لرئيس الوزراء، و 5% لوزير التعليم العالي والبحث العلمي، و 3% لكل من وزير الداخلية، والمالية، والتربية والتعليم، و 2% لكل من وزير الصحة، والأشغال العامة والإسكان، والنقل، و1% لباقي الوزارات(مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، 2016). ومن ناحية أخرى، فإن إجابة وزير الخارجية وشؤون المغتربين عن الأسئلة الموجهة إليه، لم تتجاوز 42% (مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، 2016)، على الرغم من أن معظم الأسئلة – كما سنرى لاحقاً – تتعلق بقضايا غير حسّاسة بالنسبة لوزارة الخارجية وشؤون المغتربين، ولا تشكل الإجابة عنها أي ضرر بالمصلحة الأردنية العليا، وهناك من يرى أن عدم الإجابة، يعود إلى الطبيعة القانونية للسؤال، وهي أنه لا

يترتب أي مسؤولية على الوزير إذا لم يجب عن السؤال، إلا إذا حوّل السؤال إلى استجواب. ومن الجدير بالذكر، أن وزيرين فقط، أجابا بنسبة 100% عن الأسئلة الموجهة إليهما من قِبل النواب، وهما وزير الإعلام، ووزير الشؤون السياسية، فيما راوحت نسبة إجابة باقي الوزراء، بمن فيهم رئيس الوزراء ما بين 50% و 88%.

ومن جانب آخر، فإن معظم الأسئلة الموجهة إلى وزير الخارجية وشؤون المغتربين، لم تتطرق إلى جوهر السياسة الخارجية الأردنية، تجاه التحديات التي واجهها الأردن في فترة الدراسة. وهنا يمكن الإشارة إلى أهم القضايا التي تطرقت إليها الأسئلة النيابية الموجهة إلى وزير الخارجية وشؤون المغتربين على النحو الآتي:

أ – القضايا الإدارية المتعلقة بالوزارة:بلغ عدد الأسئلة المتعلقة بهذه القضايا (11) سؤالاً، بنسبة وصلت إلى 37,9% من مجموع الأسئلة، لعل أهمها:

– السؤال رقم 37، حول الأسس التي تتبعها وزارة الخارجية وشؤون المغتربين، في ابتعاث الموظفين للعمل في السفارات كملحقين، وتاريخ تعيينهم، وفئاتهم الوظيفية، ومؤهلاتهم العلمية.

– السؤال رقم 242، حول آلية تعيين الدبلوماسيين الأردنيين.

– السؤال رقم 358، تناول الاستفسار عن عدد القناصل الفخريين العاملين داخل المملكة، من حملة الجنسية الأردنية أو غيرها، ومؤهلاتهم العلمية، ومهنهم.

– السؤال رقم 443، حول عدد السفراء العاملين في السفارات الأردنية، وعدد السفراء العاملين في مركز الوزارة.

– السؤال رقم 464، حول المبالغ التي أنفقت على شراء منازل للسفراء الأردنيين في الخارج.

– السؤال رقم 468، تطرق إلى أسماء الموظفين، والدبلوماسيين، والإداريين المعارين والمنتدبين، المكلفين العمل في البعثات الدبلوماسية.

– السؤال رقم 542، حول عدد الموظفين في السفارات الأردنية، ورواتبهم الشهرية.

– السؤال رقم 753، حول المهام التي يقوم بها المعهد الدبلوماسي الأردني، ومقدار الدعم الذي يقدّم للمعهد.

– السؤال رقم 780، حول موظفي السفارات الأردنية.

– السؤال رقم 890، حول سفراء الأردن في الخارج، وتفصيلات العمر، وسنوات الخدمة، وأسماء الملحقين المكلفين شؤون الاستثمار في السفارات.

– السؤال رقم 1190، تطرق إلى الأسس والمعايير في اختيار السفراء والملحقين الدبلوماسيين، وعدد السفراء والملحقين الدبلوماسيين المعتمدين في السفارات الأردنية.

ب – قضايا المعتقلين والسجناء الأردنيين في الخارج: بلغ عدد هذه الأسئلة(8)، بنسبة وصلت إلى 27,5% من مجموع الأسئلة، وأهمها:

– السؤال رقم 4، حول عدد الأردنيين الموقوفين في الخارج، وأسباب اعتقالهم، والدول المعتقلة لهم، ودور وزارة الخارجية في متابعة قضاياهم والإفراج عنهم.

– السؤال رقم 114، حول عدد المعتقلين في الخارج، وعدد السجناء والموقوفين على خلفية قضايا إدارية وسياسية، ومتابعة السفارات لقضايا الأردنيين في الخارج.

– السؤال 134، حول الجهود التي قامت بها الحكومة الأردنية لعودة أحد السجناء الذي يقضي محكوميته في العراق.

– السؤال رقم 400، حول عدد السجناء الأردنيين في إسرائيل، وجهود الدولة للإفراج عنهم.

– السؤال 660، حول عدد السجناء الأردنيين في الخارج، والعمل على ضمان محاكمات عادلة لهم، ومتابعة ظروف سجنهم، بما يتواءم مع الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة.

– السؤال رقم 700، حول عدد السجناء الأردنيين في الخارج.

– السؤال 854، حول عدد الموقوفين الأردنيين في الخارج.

– السؤال رقم 857، حول عدد السجناء الأردنيين في العراق.

ج – قضايا اللاجئين: بلغ عدد هذه الأسئلة (3)، بنسبة وصلت إلى 10,3%، وأهم هذه الأسئلة:

– السؤال رقم 389، حول السند القانوني لتبعية مخيمات اللاجئين لعام 1948، ولجان التّحسين فيها، لوزارة الخارجية وشؤون المغتربين.

– السؤال رقم 598، حول عدد المخيمات المنوي إنشاؤها في الأردن، والكلفة الإجمالية المترتبة عليها، ومصادر تمويلها.

– السؤال رقم 1001، حول ظروف مخيمات اللاجئين في الأردن.

د – تناولت باقي الأسئلة قضايا متعددة، منها ما يتعلق بالمغتربين الأردنيين في الخارج، ولا سيما بعد تغيير اسم الوزارة، إلى وزارة الخارجية وشؤون المغتربين؛ حيث تم توجيه سؤالين بهذا الخصوص، وهما السؤال رقم 1015، حول اهتمام وزارة الخارجية وشؤون المغتربين بتسويق العمالة الأردنية في الخارج. وسؤال رقم 632، حول إجراءات الوزارة فيما يتعلق بالمغتربين الأردنيين. كما تطرق السؤال رقم 35، إلى اتفاقية الغاز المزمع توقيعها مع شركة إنيرجي الأمريكية، وتطرق السؤال نفسه إلى قضية الشهيد رائد زعيتر، والشهيد وائل سليم. وهناك السؤال رقم 966، الذي تطرق إلى تعويضات الأردنيين المتضررين من جراء حرب الخليج الثانية. وسؤال رقم 343، حول تعويض القطاع السياحي والطبي الأردني من جراء استقبال الليبيين بعد الثورة. وأخيراً السؤال رقم 128، الذي تساءل عن المكاسب التي سيجنيها الأردن من حصوله على مقعد غير دائم في مجلس الأمن، وهل هناك أي التزامات قانونية أو أخلاقية أو سياسية تترتب على الأردن نتيجة ذلك.

2 – **الاستجوابات**: بلغ عدد الاستجوابات (81) استجواباً (محاضر اجتماعات مجلس النواب الأردني)، منها ثمانية استجوابات تتعلق بالشؤون الخارجية، وجهت إلى رئيس الوزراء ووزير الخارجية، ووصلت نسبة هذه الاستجوابات إلى 10% من نسبة الاستجوابات كلها. وبشكل عام تناولت الاستجوابات الموضوعات الآتية:

– استجواب رقم 42، حول تنظيم داعش الإرهابي، وعن مشاركة الأردن في الحرب عليه. ومن الجدير بالذكر أن هذا الاستجواب الوحيد الذي تعلق بالتحديات التي واجهت الأردن في فترة الدراسة، فيما تناولت باقي الاستجوابات موضوعات مختلفة.

– الاستجواب رقم 1، حول زيارة الرئيس العراقي للأردن، وعن أوضاع المعتقلين الأردنيين في العراق.

– الاستجواب رقم 5، حول الأسرى الأردنيين في سجون الاحتلال، وموقف وزارة الخارجية الأردنية من انتهاكات حقوق الإنسان للأسرى الأردنيين في هذه السجون.

– الاستجواب رقم 7، حول منظمة الطيران المدني الدولية.

– الاستجواب رقم 9، حول إجراءات الحكومة بخصوص تعويضات التجار والشركات والمواطنين الأردنيين، من برنامج النفط مقابل الغذاء.

– الاستجواب رقم 37، حول اختطاف السفير الأردني في ليبيا.

– الاستجواب رقم 39، حول قيام إسرائيل بإنشاء مطار تمناع، على الرغم من معارضة الحكومة الأردنية وبيان أخطاره على سلامة العمليات الجوية في مطار الملك الحسين في العقبة، وعلى قدرته الاستيعابية، وانتهاكه للسيادة الأردنية الجوية.

– الاستجواب رقم 41، حول إنشاء وحدة للتعاون الدولي والعلاقات الخارجية في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة.

ومما يلاحظ على الاستجوابات، عدم جدية النواب في مواصلة استجواباتهم ومتابعتها، خاصة أن النظام الداخلي لمجلس النواب، يشترط تمسّك مقدّم الاستجواب، بإدراج طلبه على جدول أعمال الجلسات لمناقشته (النظام الداخلي لمجلس النواب، المادة 137)، وفي هذا الصدد يشار إلى أن عدد الاستجوابات التي نوقشت طوال فترة المجلس النيابي السابع عشر، لم تتجاوز أربعة استجوابات (مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، 2016).

3 – **طلبات المناقشة**: قدّم أعضاء مجلس النواب السابع عشر 37 طلب مناقشة (محاضر اجتماعات مجلس النواب الأردني)، ركزت معظمها على القضايا المحلية، ولا سيما الاقتصادية منها، فيما تناولت 8 طلبات مناقشة قضايا تتعلق بالسياسة الخارجية، بنسبة وصلت إلى 21,6% من نسبة طلبات المناقشة.

وقد تناولت بعض هذه الطلبات، التحديات الإقليمية التي تواجه الأردن، لعل من أهمها طلب المناقشة رقم (1) الذي تناول الأزمة السورية وتداعياتها، سياسياً، واقتصادياً، وأمنياً، واجتماعياً، ويرتبط به طلب المناقشة رقم (2) الذي تناول قضية اللاجئين السوريين وتأثيرها على الأردن، فيما تناولت باقي طلبات المناقشة القضية الفلسطينية من جوانب متعددة، منها طلب مناقشة حول أثر جولة وزير الخارجية

الأمريكي جون كيري على القضية الفلسطينية (طلب رقم 6)، وطلب مناقشة حول الاعتداءات الإسرائيلية المتكررة على المسجد الأقصى (طلب رقم 7)، وطلب مناقشة أوضاع المعتقلين في السجون الإسرائيلية (طلب رقم 14)، وطلبا مناقشة حول اتفاقية الغاز المنوي توقيعها مع شركة إنيرجي العاملة في الأراضي الفلسطينية المحتلة(طلب رقم2، وطلب رقم 3)، وطلب مناقشة حول قيام إسرائيل باغتيال القاضي زعيتر، الذي طلب على إثرها مجلس النواب طرد السفير الإسرائيلي وسحب السفير الأردني (طلب رقم 7).

4- **اقتراحات القوانين**: قدّم النواب خلال مدة المجلس السابع عشر (21) اقتراحاً بقانون، تعلق منها ثلاثة فقط بالشأن الخارجي، وقد كانت المقترحات حول إلغاء اتفاقية وادي عربة، وأحيلت إلى لجنة الشؤون العربية والدولية (محاضر اجتماعات مجلس النواب الأردني).

5- **العرائض والشكاوى**: قدم النواب اثنتين من العرائض والشكاوى، الأولى متعلقة بشكوى رفع الوصاية الهاشمية عن المسجد الأقصى، وفرض سيادة المحتل الإسرائيلي عليه. في حين كانت الثانية حول جولة وزير الخارجية الأمريكي (جون كيري) وتداعياتها على القضية الفلسطينية والإقليم والآثار المترتبة على تلك الزيارة، ودور الأردن في المفاوضات(محاضر اجتماعات مجلس النواب الأردني).

6- **المذكرات**: بلغ عدد المذكرات 545 مذكرة (محاضر اجتماعات مجلس النواب الأردني)، منها ثماني مذكرات موجهة لوزير الخارجية، وبنسبة بلغت 1,4% من مجموع المذكرات، علماً بأن معظمها – من وجهة نظرنا – لا علاقة له بالسياسة الخارجية، ولا بالتحديات التي تواجهها، منها على سبيل المثال المذكرة رقم 46، التي يتساءل فيها مقدم المذكرة عن الإجراءات التي اتخذتها الوزارة بخصوص إحدى الشحنات المخالفة، التي زوّرت تواريخ صلاحياتها على الأرض الأردنية، والمذكرة رقم 9 التي تطالب وكالة الغوث بتعيين حراس على مدارس الإناث، والمذكرة رقم 208 الداعية إلى تنفيذ التوصيات المتعلقة بالسياحة الدينية، والمذكرة رقم 194 التي تتساءل عن مركز المعلومات الأردني في واشنطن، والمذكرات أرقام، 15، 25، 37، التي تتساءل عن معتقلين أردنيين في الخارج، وأخيراً المذكرة رقم 40 التي تطالب السفارات الأردنية بفتح فرص عمل جديدة للأردنيين في الخارج.

ثانياً – الدبلوماسية النيابية:

يشارك مجلس النواب في العديد من المؤسسات والهيئات والجمعيات البرلمانية: الإقليمية والدولية، وذلك استناداً إلى ما جاء في نص المادة 172 من النظام الداخلي لمجلس النواب، التي تنص في الفقرة (أ) على أن "يعتبر المجلس شعبة برلمانية لغايات الاتحاد البرلماني العربي، والاتحاد البرلماني الدولي، وغيرهما من الجمعيات والهيئات البرلمانية"، كما نصت في الفقرة (ب) على أن "يرأس الشعبة البرلمانية رئيس المجلس"، وهذا دليل على أن اتصالات المجلس الخارجية، تتم بوساطة الرئيس، ومما يؤكد ذلك، ما جاء في نص المادة 19، فقرة هـ، من النظام الداخلي للمجلس، على أن يرأس رئيس المجلس، أو أحد نائبيه الوفود التي تمثل المجلس، ولا سيما إذا كانوا من ضمن الوفود، وفي غير تلك الحالة فإن للمكتب التنفيذي لمجلس النواب، اختيار أحد النواب لرئاسة الوفد، وينطبق ذلك على استقبال الوفود القادمة إلى الأردن. وللوقوف على أهم جوانب الدبلوماسية النيابية لمجلس النواب السابع عشر، سوف يتناول الباحثان ما يأتي:

1 – تشكيل الوفود:

تهدف الوفود النيابية من زياراتها للخارج، إلى تعميق علاقة مجلس النواب مع باقي البرلمانات وتطويرها؛ الأمر الذي ينعكس إيجاباً على العلاقات الأردنية مع باقي الدول؛ وذلك لأن من شأن هذه اللقاءات تقريب وجهات النظر، وتوطيد العلاقات، وتوحيد المواقف تجاه مختلف القضايا؛ حيث شكّلت هذه الوفود قناة أساسية للتواصل مع باقي البرلمانات للدفاع عن القضايا التي تتبناها السياسة الخارجية الأردنية، كما أن من شأن هذه اللقاءات الاطلاع على تجارب الدول في العمل النيابي. ومن جانب آخر فإن المجلس استقبل العديد من الوفود البرلمانية، والمسؤولين الرسميين، والدبلوماسيين المعتمدين لدى الأردن؛ بهدف تقوية العلاقات الثنائية بين مختلف البرلمانات.

وبحسب أحد التقارير التي وثّقت مشاركة أعضاء مجلس النواب في الوفود النيابية في الفترة ما بين 2013/2/10 و2014/3/10، فإن النتائج أظهرت تفاوتاً واضحاً في حظوظ أعضاء المجلس في المشاركة في الوفود النيابية، عدا عدم اعتماد عنصري الخبرة والكفاءة في تشكيل تلك الوفود، والتي تشكل أساس العمل الدبلوماسي النيابي؛ وذلك لأن هذا العمل يتطلب القدرة على التفاوض والإقناع، ولعل ذلك يعد من أهم أسباب ضعف العمل الدبلوماسي للنواب، وعدم تحقيق إنجازات في

هذا المجال، إضافة إلى أن العديد من النواب، يرون أن مشاركاتهم في تلك الوفود، تمثل فرصة للاستجمام أكثر منها للعمل الدبلوماسي، باستثناء قلّة من النواب الذين صقلتهم الخبرة والممارسة في العمل الدبلوماسي، وبحسب التقرير فإن 116 نائبا قضوا 867 ليلة في 33 دولة خلال 189 زيارة، تلقوا خلالها 255,400 دينارا(منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة، 2014). ومما يؤخذ على هذه الوفود عند زياراتها الخارجية، عدم تقديم أي تقرير عن نشاطاتها في المحافل البرلمانية.

2 – المشاركة في المؤتمرات والاتحادات البرلمانية:

تمثل الاتحادات البرلمانية الإقليمية والدولية، فرصة مهمة للنواب لشرح الموقف الأردني تجاه العديد من القضايا، التي شغلت السياسة الأردنية في الآونة الأخيرة. ويمكن أن نجمل هذه القضايا بما يأتي: أولاً – القضية الفلسطينية، وقد عمل النواب بشكل كبير على شرح موقف الأردن منها، واعتبرها قضيته المركزية الأولى. ثانياً – الأزمة السورية وتداعياتها على الدولة الأردنية أمنياً، واقتصادياً، واجتماعياً. ثالثاً: – لإرهاب وضرورة مواجهته، وتأكيد أن الدين الإسلامي الحنيف، هو دين يحتضن قيم السلام والتسامح والاعتدال. وقد تميزت المشاركة الأردنية في مؤتمرات الاتحادات البرلمانية المختلفة بالفعالية والاستمرارية، ولعل أهم هذه الاتحادات:

أ – الاتحاد البرلماني الدولي:

أسس هذا الاتحاد عام 1899، وانضم إليه الأردن عام 1964، وأصبح عضواً فاعلاً في العديد من لجانه (لجنة النساء البرلمانيات، لجنة القانون الدولي الإنساني، لجنة الأمن والسلم الدوليين)، كما أنه يمارس دوراً فاعلاً داخل الاتحاد، من خلال مساهمته في التنسيق مع المجموعات البرلمانية الأخرى(وكالة الأنباء الأردنية، 2015).

ب – الاتحاد البرلماني العربي:

يعد الأردن من المؤسسين لهذا الاتحاد عام 1974، كما أنه قام بدور مهم فيه، وتسلم رئاسته أكثر من مرة، ويشغل حالياً منصب الأمانة العامة للمجلس، كما أنه عضو في العديد من لجانه. ومن الجدير بالذكر أن الدبلوماسية البرلمانية الأردنية، نجحت في دعوتها لعقد اجتماع طارئ لبحث التهديدات التي يتعرض لها المسجد الأقصى، وذلك عندما عقد الاتحاد البرلماني العربي دورته الحادية والعشرين الطارئة (الدورة الحادية والعشرين الطارئة للاتحاد البرلماني العربي، القاهرة 7/7/2014).

ومن جانب آخر أقر الاتحاد البرلماني العربي في دورته الثالثة والعشرين (المؤتمر الثالث والعشرين، الاتحاد البرلماني العربي، القاهرة، 10/11/2016)، دعم الأردن لمواجهة الاستحقاقات الملتزم بها دولياً، بشأن استقبال اللاجئين السوريين على أراضيه. كما قرر دعم جهود الأردن في مواجهة إسرائيل حول انتهاكاتها المتكررة للمسجد الأقصى والمقدسات الإسلامية والمسيحية في القدس، وتقدير دور الأردن في رعاية المقدسات الإسلامية والمسيحية.

ج – باقي الاتحادات الإقليمية والدولية:

يشارك الأردن كذلك في العديد من الاتحادات البرلمانية الإقليمية والدولية، منها الاتحاد من أجل المتوسط، الذي تأسس عام 2008، وقد ترأس الأردن في هذا الاتحاد رئاسة دول الجنوب الأعضاء في الاتحاد. كما أن الأردن عضو في مجالس الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي، الذي تأسس عام 1999. وعضو في الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، الذي تأسس عام 1949، وقد قبلت عضوية الأردن فيه عام 2016. وهو عضو كذلك في الجمعية البرلمانية الأورومتوسطية التي تأسست عام 2003، وترأس الأردن هذه الجمعية البرلمانية بوصفه أول دولة عربية تتبوأ هذا المنصب عام 2009. كما أن الأردن عضو في الجمعية البرلمانية الآسيوية التي أسست عام 2006. وأخيراً فإن الأردن عضو مراقب في الجمعية البرلمانية لحلف شمال الأطلسي، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

3 – تشكيل لجان الأخوة والصداقة:

تتشكل لجان الأخوة والصداقة من مجموعة من الأعضاء؛ بهدف تبادل الزيارات والآراء ووجهات النظر؛ لتنمية العلاقات بين الدول وتطويرها بما يخدم المصلحة المشتركة؛ الأمر الذي ينعكس إيجاباً على العلاقات السياسية بين الدول، وذلك من خلال تقريب وجهات النظر، وتوحيد المواقف، والاطلاع على آخر المستجدات في تلك الدول. وقد نشط مجلس النواب الأردني في هذا المجال من خلال الزيارات التي تقوم بها تلك اللجان؛ مما كان له الأثر الكبير على الدبلوماسية البرلمانية في شرح الموقف الأردني إزاء العديد من القضايا، وتبادل وجهات النظر مع البرلمانيين في الدول الأخرى. وفي هذا الجانب، فإن للأردن لجان أخوة مع 17 دولة عربية، كما أن له لجان صداقة مع 38 دولة أخرى(مجلس النواب الأردني، 2016).

ثالثاً – اللجان الدائمة المعنية بالسياسة الخارجية:

ينتخب مجلس النواب وفقاً لنظامه الداخلي 20 لجنة دائمة (النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المادة 40)، أو أي لجان أخرى يرى أن الحاجة ماسة لتشكيلها (النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المادة 62)، ولعل من أهم هذه اللجان، التي لها علاقة مباشرة بالسياسة الخارجية، لجنة الشؤون العربية والدولية، ولجنة فلسطين، وانطلاقاً من الوظائف التي حددها النظام الداخلي لمجلس النواب لهاتين اللجنتين، سوف نستعرض أهم الأنشطة التي زاولتاها فيما يتعلق بالسياسة الخارجية:

أ – لجنة الشؤون العربية والدولية:

عقدت لجنة الشؤون العربية والدولية في المجلس النيابي السابع عشر 45 اجتماعاً (مديرية الرقابة، مجلس النواب)، تنوعت ما بين اجتماعات مع وفود برلمانية، وأخرى مع سفراء بعض الدول، إضافة إلى اجتماعات اللجنة لمناقشة التحديات الإقليمية التي يواجهها الأردن، ولعل من أهم هذه التحديات، القضية الفلسطينية، وطلب مساعدات دولية للأردن لتحمل الأعباء الاقتصادية والاجتماعية من جرّاء استقبال اللاجئين السوريين، والحل السلمي للأزمة السورية، كما كانت قضية الأسرى الأردنيين في الخارج على سلم أولويات اللجنة، وكثيراً ما كانت اللجنة تدعو وزير الخارجية للتشاور في تلك القضايا.

ومن الجدير بالذكر أن من مهام هذه اللجنة، إعداد مشروعات البيانات السياسية التي يصدرها المجلس(النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المادة 44/د)، وفي هذا الصدد، أصدر المجلس 24 بياناً سياسياً (محاضر اجتماعات مجلس النواب)، ركزت في معظمها على الشؤون الخارجية، وعلى التحديات التي يواجهها الأردن، وبواقع 19 بياناً، وبنسبة وصلت إلى 79%، وجاءت القضية الفلسطينية في المرتبة الأولى من حيث عدد البيانات السياسية بواقع 11 بياناً. فيما تناولت ستة بيانات الموقف الأردني من الحرب على الإرهاب، وإدانته للعمليات الإرهابية التي وقعت في بعض الدول. وتناول بيان الأزمة السورية وأثرها على مختلف جوانب الحياة في الأردن، وبيان آخر اعتداء طاقم السفارة العراقية في الأردن على مواطنين أردنيين، ومطالبة النواب بطرد السفير العراقي من الأردن. واستنكر بيان الأعمال الإرهابية التي يقوم بها تنظيم داعش، والعمل قدماً لإعادة الطيار البطل معاذ الكساسبة، وبيان يدعم جهود الملك في الوقوف والدفاع عن

قضايا الأمة، وعلى رأسها القضية الفلسطينية. وتناول بيان الاعتداءات الصهيونية على المسجد الأقصى، وبيان التصريحات الصادرة عن أحد أعضاء مجلس النواب لبعض وسائل الإعلام بخصوص قضية الطيار البطل معاذ الكساسبة. وهناك بيان حول الوقوف خلف القيادة الهاشمية، والدعم الكامل للقوات المسلحة الأردنية (الجيش العربي) في الحرب على الإرهاب، وبيان يدين العمل الإرهابي الجبان الذي قامت به قوات الاحتلال باغتيال الوزير زياد أبو عين في السلطة الفلسطينية.

ب – لجنة فلسطين:

عقدت لجنة فلسطين في المجلس النيابي السابع عشر 62 اجتماعاً (مديرية الرقابة الداخلية، مجلس النواب)، التقت من خلالها بعض المسؤولين في السلطة الفلسطينية، وعدداً من السفراء والوفود البرلمانية للوقوف على آخر مستجدات القضية الفلسطينية، كما قامت اللجنة بزيارة بعض الدوائر الحكومية بهدف تحسين الخدمات المقدمة للاجئين الفلسطينيين، إضافة إلى زيارة مخيمات اللاجئين الفلسطينيين، للاطلاع على واقع الخدمات المقدمة إليهم. وأخيراً عقدت اللجنة عدة اجتماعات لمناقشة أوضاع المعتقلين الأردنيين والفلسطينيين في السجون الإسرائيلية.

ومما يجب ذكره بشكل عام فيما يتعلق بدور مجلس النواب في السياسة الخارجية، الدور التشريعي؛ إذ يعد التصديق على المعاهدات والاتفاقات إحدى المهام الدستورية الأكثر شيوعاً لضمان مشاركة البرلمان في السياسة الخارجية؛ وذلك لما يترتب عليها من آثار قد تمتد لأجيال المستقبل. وقد بيّن الدستور الأردني ضرورة عرض أي معاهدة أو اتفاقية تعقدها الحكومة على مجلس الأمة، وذلك من خلال تقديمها كمشروع قانون، وللمجلس حق القبول أو الرفض، وقد نصت المادة 33 من الدستور في الفقرة الثانية على أن "المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات، أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة، لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة، ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق مناقضة للشروط العلنية "، كما نصت المادة 117 من الدستور على أن "كل امتياز يعطى لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصادق عليه بقانون". إلا أن الواقع العملي يشير إلى مخالفة واضحة للدستور؛ فمن خلال دراسة المعاهدات والاتفاقات – ولا سيما المالية منها – التي أقرها مجلس النواب في فترة الدراسة؛ لم نجد أي معاهدات أو

اتفاقات مالية عقدتها الحكومة، ووافق عليها المجلس، وذلك على الرغم من كثرة لجوء الحكومة إلى عقد مثل تلك المعاهدات والاتفاقات.

النتائج والتوصيات:

على الرغم من أن الدستور الأردني وضع مجلس النواب في المرتبة الأولى قبل الملكية، وذلك في مادته الأولى، التي تنص على أن نظام الحكم نيابي ملكي وراثي، وأوضح في المادة 24، الفقرة الأولى، أن الأمة مصدر السلطات، إلا أن العديد من الدراسات أثبتت ضعف دور مجلس النواب في ممارسة صلاحياته، ولا سيما في مجال السياسة الخارجية. وفيما يتعلق بهذه الدراسة فقد توصلت إلى مجموعة من النتائج، أبرزها:

عدم صحة الفرض الذي بنيت عليه، ويقوم على أساس أن هناك علاقة إيجابية بين التحديات الإقليمية التي واجهتها الدولة الأردنية، خلال فترة الدراسة، وبين زيادة فعالية دور مجلس النواب في السياسة الخارجية الأردنية، وقد ظهر واضحاً ضعف مجلس النواب وقصوره عن أدائه لكثير من أدواره التي خوله إياها الدستور والقوانين والأنظمة، ومن ضمنها دوره في مجال السياسة الخارجية الأردنية، وهذا ما ظهر من خلال تناولنا في هذه الدراسة لجانب الرقابة السياسية (الأسئلة والاستجوابات وغيرها)، وقد ظهر أنه على الرغم من توافر العديد من الوسائل الرقابية، فإننا نجد أن استخدام هذه الوسائل بشكل عام اقتصر على جانب السياسة الداخلية، دون تناولها للتحديات التي واجهت الأردن خلال فترة الدراسة. أما دور الدبلوماسية الأردنية فقد اقتصر على توضيح الآثار السلبية التي واجهها الأردن نتيجة للتحديات الإقليمية.

أما ما يتعلق بأسئلة الدراسة، فقد أجيب عنها على النحو الآتي: بالنسبة للسؤالين الأول والثاني، فإن الدستور، والنظام الداخلي لمجلس النواب، هما الإطار القانوني المنظم لعمل مجلس النواب في مجال السياسة الخارجية. وقد تضمنا عدة وسائل، يستطيع من خلالها المجلس أن يفعّل دوره في مجال السياسة الخارجية، ويكون مشاركاً في كثير من جوانبها، ومن أهم هذه الوسائل، الأسئلة والاستجوابات. أما ما يتعلق بالسؤال الثالث، فقد تناولت الدراسة أهم التحديات التي واجهتها الدولة الأردنية في فترة الدراسة، التي تمثلت بالأزمة السورية، والأزمة العراقية، والقضية الفلسطينية، وأخيراً الجماعات الإرهابية.

وبخصوص السؤال الرابع، المتعلق بأثر التحديات الإقليمية على فعالية دور مجلس النواب الأردني في السياسة الخارجية الأردنية، نجد أنه على الرغم من تزايد التحديات الإقليمية المحيطة بالدولة الأردنية، سواء أكانت الأزمة السورية أم الأزمة العراقية، أم القضية الفلسطينية، أم الجماعات الإرهابية، فإن ذلك لم يشكل دافعاً قوياً لتحرك مجلس النواب السابع عشر، ليكون له دور ورأي محوري وأساسي في مواجهة تلك التحديات، ومواجهة آثارها السلبية، وقد اقتصر دوره على استفسارات وطلبات توضيح، دون أن يكون له دور في توجيه الحكومة لاتخاذ قرارات وسياسات معينة للحد من الآثار السلبية لتلك التحديات على الأردن.

أما بخصوص السؤال الخامس، المتعلق بحدود تأثير مجلس النواب الأردني في مجال السياسة الخارجية؛ فنجد أن مجلس النواب السابع عشر لم يمارس دوره بشكل فعال في مجال السياسة الخارجية، وأعطى معظم اهتماماته للقضايا الداخلية على حساب القضايا الخارجية، على الرغم من أهميتها وخطورتها في كثير من الأحيان.

وبخصوص السؤال الأخير، يمكن القول إن هناك عدة معوقات تحول دون فعالية مجلس النواب في مجال السياسة الخارجية، منها ما يتعلق بالسياسة الخارجية نفسها، من حيث تبعيتها إلى رئيس الدولة في غالبية الدول، وبشكل يضعف باقي الفاعلين السياسيين. وبنظرة سريعة على الدستور الأردني نجد العديد من الصلاحيات التي منحت للملك في مجال السياسة الخارجية، وأصبح من خلالها الموجه الرئيس لهذه السياسة، وبقي دور مجلس النواب في هذا الجانب دعم هذه السياسة، وتعميق التوجه المعلن من قبل الملك. ومن جانب آخر، فإن من أهم خصائص السياسة الخارجية السرية والسرعة، ويحمل مفهوم السرية في السياسة الخارجية عدة مفاهيم، منها أن العمل الدبلوماسي يفرض بشكل عام معالجة سرية لبعض الملفات السياسية؛ نظراً لحساسيتها وخطورتها على أمن الدولة واستقرارها؛ الأمر الذي يمنع من إشراك مجلس النواب في مناقشة هذه السياسة، وقد اعتادت السلطة التنفيذية في الأردن على معالجة هذه القضايا بعيداً عن مجلس النواب بحل مجلس الأعيان أيضاً، أما جانب سرعة العمل الدبلوماسي، فإن من مبادئ العمل الدبلوماسي سرعة التنفيذ؛ إذ إن بعض القرارات لا تتحمل التأخير، بعكس عمل مجلس النواب التشريعي والرقابي، الذي يمتاز بالبطء الشديد، نتيجة لما يتطلبه من إجراءات قانونية.

ومن المعوقات كذلك، ما يتعلق بالقيود الدستورية المفروضة على مجلس النواب، ومن هذه القيود، محدودية دور مجلس النواب في المصادقة على المعاهدات والاتفاقات؛ حيث ينحصر دور المجلس في قبول أو رفض المعاهدة أو الاتفاقية، كما أنه يصادق على المعاهدات والاتفاقات التي تتناول جوانب معينة حددها الدستور، فضلاً عن أن المجلس لا يشارك في المفاوضات التحضيرية للمعاهدات والاتفاقات؛ بحيث يبقى الدور الأهم في هذا الجانب للسلطة التنفيذية. ومن جانب آخر، فإن النظام الداخلي لمجلس النواب يحصر دور المجلس باعتباره شعبة برلمانية لغايات الاتحادات والجمعيات البرلمانية الأخرى، دون الإشارة إلى أي دور لهذه الشعبة في مجال السياسة الخارجية، وحتى عندما تناول النظام الداخلي السياسة الخارجية، وأوكل مهمة متابعتها للجنة الشؤون العربية والدولية، نجد أن هذه اللجنة في المجلس النيابي السابع عشر افتقرت إلى أي دور جدّي في السياسة الخارجية الأردنية.

كما أن من أهم المعوقات، نوعية الأعضاء المنتخبين، من حيث خلفياتهم المهنية والثقافية، التي تعد مهمة من حيث تحديدها حجم خبرة النائب وكفاءته ومعرفته بتعقيدات السياسة الخارجية، وكيفية إدارتها، والتأثير في مواقف برلمانات الدول الأخرى، فضلاً عن أن انشغال أعضاء المجلس بالقضايا الداخلية الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية؛ إرضاءً لناخبيهم، حال دون اهتمامهم بقضايا السياسة الخارجية.

في ضوء نتائج الدراسة، التي بيّنت ضعف دور مجلس النواب السابع عشر في التعاطي مع قضايا السياسة الخارجية الأردنية، خاصة المتعلقة منها بالتحديات الإقليمية، فإننا نورد بعض التوصيات، التي نرجو ونأمل في حال الأخذ بها، أن يتطور عمل مجلس النواب ليكون مشاركاً حقيقياً في السياسة الخارجية الأردنية إلى جانب السلطة التنفيذية، وتتمثل هذه التوصيات بما يأتي:

1 – تفعيل دور المجلس الرقابي على وزارة الخارجية وشؤون المغتربين، بحسب النصوص القانونية التي خولها الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب، من خلال المساءلة والرقابة، وعقد جلسات لأبرز القضايا المتعلقة بالسياسة الخارجية.

2 – تمسك مجلس النواب بقراراته المتعلقة بالسياسة الخارجية، وإلزام الحكومة تنفيذها، وذلك من خلال لجوء أعضاء المجلس إلى الوسائل الرقابية المتاحة لهم، في حال إهمال تلك القرارات.

3 – على الرغم من خصوصية الصلاحيات التي منحها الدستور للملك، فإنه

آن الأوان لمجلس النواب، كمجلس منتخب من الشعب، أن يمارس صلاحياته في مجال السياسة الخارجية بحسب ما استقرت عليه بعض التجارب العالمية الحديثة.

4 – إعطاء دور أكبر للمجلس في دراسة المعاهدات والاتفاقات، قبل التصويت عليها، وليس الاقتصار فقط على القبول أو الرفض.

5 – دعم أعضاء مجلس النواب، من خلال تعيين كوادر مؤهلة وباحثين متميزين ومتخصصين في الشؤون الخارجية في مجلس النواب، بالإضافة إلى التواصل مع أعضاء هيئات التدريس في أقسام العلوم السياسية في الجامعات الأردنية، ومراكز الأبحاث والدراسات الأردنية، التي تحوي خبرات علمية يمكن الاستفادة منها في الشؤون الخارجية.

6 – اعتماد مجلس النواب في تشكيل الوفود على خبرة النائب وكفاءته، بدلاً من الاعتماد على نظام الدّور.

7 – تقديم تقارير عن مشاركات الوفود النيابية في المؤتمرات البرلمانية الإقليمية والدولية؛ لمعرفة مدى الإنجاز الذي حققته تلك الوفود في مشاركاتها البرلمانية، في مجال السياسة الخارجية، وفي هذا الصدد يشير الباحثان إلى عدم وجود مثل هذه التقارير في مجلس النواب، علما بأن المجلس شارك في العديد من المؤتمرات البرلمانية الدولية والإقليمية.

8 – تفعيل دور لجنة الشؤون العربية والدولية، من خلال أدائها لمهامها التي حددها النظام الداخلي لمجلس النواب، وكذلك تفعيل دور لجان الأخوة والصداقة؛ بهدف قيام مجلس النواب بدور فاعل في السياسة الخارجية.

المراجع:

بنشقرون، جمال. (2007). السياسة الخارجية للبرلمان المغربي، أية فعالية؟ دور الفرق النيابية في العمل الدبلوماسي. دراسة مقدمة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون، جامعة القاضي عياض: كلية الحقوق.

الجمعية الأردنية لحقوق الإنسان. (2013). **التقرير السنوي عن أوضاع حقوق الإنسان في الأردن**. عمان: الجمعية الأردنية لحقوق الإنسان.

الحوراني، تيسير. (2013). الدبلوماسية البرلمانية: مفهومها وأدواتها وأهميتها. **مجلة المجلس**، العدد 47 حزيران/يونيو: 49–57.

خطاب العرش السامي. (2016). الدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة.

خلف، محمود. (2002). الصلاحيات والأدوار الدبلوماسية لأجهزة الدولة الأردنية في النظرية

والتطبيق. **مجلة النهضة**، جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 4(13) : 73–97.

الدستور الأردني.

الدورة الحادية والعشرون الطارئة للاتحاد البرلماني العربي. القاهرة 7/7/2014.

الزبن، منصور. (2000). دور البرلمان الأردني في السياسة الخارجية الأردنية 1989/1997 "رسالة ماجستير غير منشورة"، الجامعة الأردنية: كلية الدراسات العليا.

شطناوي، فيصل. (2011). وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال الفترة 2003–2009. **مجلة جامعة النجاح للأبحاث /العلوم الإنسانية**، 25(9): 2346–2376.

صحيفة الغد الأردنية، 01/01/2015.

صحيفة النهار، 27 حزيران، 2014.

العدواني، عبد الله مطلق. (2006). دور مجلس الأمة الكويتي في السياسة الخارجية الكويتيةئ "رسالة ماجستير غير منشورة"، الجامعة الأردنية: كلية الدراسات العليا.

عرار، إيمان رضوان. (2006). اختصاصات وأدوار السلطة التشريعية الأردنية في السياسة الخارجية والدبلوماسية، "رسالة ماجستير غير منشورة"، الجامعة الأردنية: كلية الدراسات العليا.

فارس، عمران. (1990). **التحقيق البرلماني**، القاهرة: مجموعة النيل العربي.

فريق الأزمات العربي. (2015). **الأزمة العراقية إلى أين**؟ عمان: مركز دراسات الشرق الأوسط، العدد9، أيلول/سبتمبر. http://www. mesc. com. jo/CrisesTeamReports/9.pdf تاريخ الدخول 17/10/2016.

مجلس النواب الأردني. لجان الأخوة وجمعيات الصداقة. (2016). http://www. representatives. jo/ar/%D9%84%D8%AC%D8%A7%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AE%D9%88%D8%A9 تاريخ الدخول 3/11/2016.

محاضر اجتماعات مجلس النواب الأردني السابع عشر.

مديرية الرقابة، مجلس النواب.

مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني. (2016). **الملخص التنفيذي لراصد حول أداء مجلس النواب الأردني السابع عشر 2013–2016**، عمان: مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني.

مركز القدس للدراسات السياسية. مرصد البرلمان الأردني. (2013). **دور مجلس النواب في صناعة وتوجيه السياسة الخارجية الأردنية**، عمان: مركز القدس للدراسات السياسية.

منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة، اليونسكو. (2014). **دعم الإعلام الأردني في الانتخابات**، عمان.

المؤتمر الثالث والعشرون. الاتحاد البرلماني العربي. القاهرة، 10/11/2016.

النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

وكالة الأنباء الأردنية 26/12/2015.

Ministry of Planning and International Cooperation, (2015). *Jordan response plan 2015 for the Syria crisis*.

UNICEF, (2014). *Syria crisis monthly humanitarian stuation report* (Geneva: UNICEF, April 2014).

United Nations Children's Fund, (2015). *Access to education for Syrian refugee children and youth in Jordan host communities*. (New York: UNICEF, March 2015)

قدم في: ديسمبر 2016

أجيز في: يوليو 2017