

دور مجلس النواب في صناعة وتوجيه السياسة الخارجية الأردنية

إعداد

مركز القدس للدراسات السياسية

آذار - مارس - ٢٠١٤

تمهيد :

تأتي هذه الورقة التي يعدها مركز القدس للدراسات السياسية في سياق بحثه عن ماهية الدور الذي يلعبه مجلس النواب في صناعة وتوجيه السياسة الخارجية الأردنية، وفيما إذا كان لمجلس النواب أي دور في صياغة السياسة الخارجية الأردنية؟ وكيف يمكن له أن يقوم بهذا الدور؟ وهل الدستور ونظامه الداخلي يساعدان المجلس على التأثير في السياسة الخارجية سواء لجهة التشريع أو لجهة الرقابة أو حتى لجهة التوجيه؟ وما هي مظاهر انخراط مجلس النواب في السياسة الخارجية، وكيف يتبدى ذلك ويتمظهر من خلال واقع مجلس النواب؟ وما هو الدور المناط بلجنتي الشؤون الخارجية وفلسطين الدائمتين باعتبارهما اللجنتان الوحيدتان من بين لجان المجلس اللتين تحملان صفة العمل في السياسة الخارجية؟

إن مثل هذه الأسئلة يتم طرحها في مناسبات عديدة ويتعلق معظمها بدور مجلس النواب في السياسة الخارجية، ومتى يمكنه القيام بمثل هذا الدور، وكيف؟ وفي أية صيغة يمكن أن يتم هذا التأثير؟

إن هذه الورقة تستهدف فتح الباب أمام المهتمين لمناقشة الدور البرلماني في صياغة السياسة الخارجية الأردنية، وكيف يمكن للمجلس أن يقوم بمثل هذا الدور؟

من يصنع السياسة الخارجية الأردنية؟

لقد نصت الفقرة (١) من المادة ٤٥ من الدستور الأردني على أن مجلس الوزراء هو من "يتولى مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي قانون إلى أي شخص أو هيئة أخرى".

ويتضح من هذا النص الدستوري أنه حصر مهمة إدارة الشؤون الخارجية بمجلس الوزراء، إلا أنه وفي الوقت نفسه أبقى النص مفتوحاً باستثناء ما قد يعهد به من تلك الشؤون لأي شخص أو جهة أخرى.

وهذا الاستثناء يسمح للحكومة بالطلب من جهة أو شخص ما القيام بمهام أو أدوار تعتبر من مهام عمل السياسة الخارجية التي تشرف عليها وتديرها داخل الحكومة وزارة الخارجية.

النظام الداخلي ولجنة الشؤون الخارجية:

من هنا تبدو مهمة مجلس النواب في إطار عمله التشريعي والرقابي ذات صلة غير مباشرة في السياسة الخارجية، من خلال مناقشة ووضع التشريعات والقوانين ذات العلاقة، أو من خلال الرقابة على أعمال السياسة الخارجية، ولذلك نص النظام الداخلي لمجلس النواب على اعتبار لجنة السياسة الخارجية إحدى لجانها الدائمة. وقد جرى العرف البرلماني في كل المجالس السابقة على اعتبار تلك اللجنة الهامة أحد مراكز الصراع الانتخابي الداخلي في المجلس التي تجري عادة مطلع كل دورة عادية.

ووفقا للمادة (٤٤) من النظام الداخلي، فإن مهمات لجنة الشؤون الخارجية تنحصر في المهام التالية:

أ. النظر في كل الشؤون التي لها صلة بالسياسة الخارجية.

ب. دراسة المعاهدات والاتفاقيات التي تختص بالسياسة الخارجية.

ج. تنظيم العلاقات مع البرلمانات الأخرى والاتحادات والجمعيات البرلمانية.

د. إعداد مشاريع البيانات السياسية التي يصدرها المجلس.

وهذه هي المهام الرئيسية والأساسية التي تقوم بها لجنة الشؤون الخارجية والتي تتعلق بالدور السياسي لمجلس النواب وتحديدا في السياسة الخارجية.

وهناك نص آخر في النظام الداخلي ورد صراحة في المادة (٣٠) يقول: "الرئيس الكتلة التنسيق مع رئيس المجلس فيما يتعلق بالشؤون السياسية والبرلمانية التي تقرها الكتلة وأية أمور أخرى من شأنها تطوير العمل البرلماني".

ولم يحدد النظام الداخلي شكل ومضمون تلك "الشؤون السياسية"، وأبقاها على إطلاقها مما يعني أنها قد تشمل الشؤون السياسية الداخلية والشؤون الخارجية، مما يمنح الحرية للكتل البرلمانية في القيام بدور ما في السياستين الداخلية والخارجية.

"الشعبة البرلمانية" .. ساحة مفتوحة لمجلس النواب في السياسة الخارجية:

وفي السياق القانوني لعمل المجلس في السياسة الخارجية، نص النظام الداخلي لمجلس النواب في الفصل الحادي والعشرين، "الشعبة البرلمانية"، على اعتبار مجلس النواب "شعبة برلمانية لغايات الاتحاد البرلماني العربي والاتحاد البرلماني الدولي وغيرهما من الجمعيات والهيئات البرلمانية"، وهو ما ورد في الفقرة (أ) من المادة (١٧٢) من النظام الداخلي.

ونصت الفقرة (د) من المادة نفسها على مهمات الشعبة البرلمانية بأنها "تتولى دراسة جميع الأمور التي تتعلق بالاتحاد البرلماني المختص او الجمعية او الهيئة البرلمانية المختصة وتنسب للمجلس ما تراه من قرارات وإجراءات بخصوصها".

وبالرغم من أن عمل الاتحادات البرلمانية العربية والدولية والإسلامية عمل برلماني بامتياز، إلا أن اجتماعات ومؤتمرات هذه الاتحادات تركز مباشرة على القضايا السياسية الكبرى التي تتعلق بالمنطقة وبالإقليم والعالم، وفي مقدمة ذلك القضية الفلسطينية. وفي السنوات الأخيرة أصبح التركيز منصباً على قضايا اللاجئين السوريين في الأردن وفي المنطقة والإقليم ومدى ما يحتاجه الأردن من دعم ومساعدات، ومدى التأثير السلبي لهؤلاء اللاجئين على البنية التحتية الأردنية وعلى الموازنة العامة، فضلاً عن التأثيرات الأخرى المتعلقة بالقضايا الاجتماعية والجريمة والأمنية والتربوية والصحية .. الخ.

إن أبرز أعمال مجلس النواب في السياسة الخارجية الأردنية هي تلك المتعلقة بالعمل في مؤتمرات الاتحادات البرلمانية الدولية، ويحمل مجلس النواب عن كاهل وزارة الخارجية الأردنية والحكومة العديد من الملفات المتعلقة بالسياسة الخارجية من خلال طرح تلك الملفات على المؤتمرات البرلمانية الدولية والعربية والإسلامية والآسيوية، وحتى الشراكة من أجل المتوسط.

ويعتقد مجلس النواب أن العمل في الإطار البرلماني الدولي فيما يتعلق بالسياسة الخارجية، يجلب الكثير من النجاحات كون البرلمانات المشاركة في تلك المؤتمرات تتبنى المطالب والمواقف الأردنية تجاه القضايا المطروحة وتحملها لحكومات دولها، بل وتمارس تلك البرلمانات الضغط على حكوماتها، ويأتي دور الحكومة مكملاً لدور مجلس النواب في هذا السياق.

الدبلوماسية البرلمانية :

واصطلح العرف البرلماني الأردني على تسمية هذا العمل ووصفه بـ "الدبلوماسية البرلمانية"، وبالرغم من عدم وجود نص في النظام الداخلي للمجلس أو في الدستور الأردني على هذا النوع من الدبلوماسية، إلا أن مجلس النواب يعتقد أن دوره الدبلوماسي الذي يدعم السياسة الخارجية الأردنية هو دور ريادي تحتاجه الحكومة تماماً، خاصة في العمل المباشر مع البرلمانات الدولية التي لا تستطيع الحكومة أو حتى وزارة الخارجية العمل معها مباشرة، وبذلك يتضح تماماً أن مجلس النواب يحمل عبئاً كبيراً على عاتقه في مجال السياسة الخارجية، وتسويقها ودعمها.

ومن المؤكد أن هذا الدور البرلماني لا يزال مخفياً وغير واضح تماماً، ويكفي التأشير إلى أن رئيس مجلس النواب المهندس عاطف الطراونة حمل رسالة من جلالة الملك إلى الرئيس الإيراني حسن روحاني أثناء مشاركة البرلمان الأردني في مؤتمر اتحادات البرلمانية للدول الإسلامية الذي عقد في طهران في شهر شباط الماضي، كما جرت العادة على حمل رئيس المجلس رسائل من جلالة الملك إلى زعماء ورؤساء دول.

إن هذا الدور الدبلوماسي لمجلس النواب يستحق الإضاءة عليه بشكل أفضل، وهو دور فاعل ومؤثر في السياسة الخارجية الأردنية، إلا أنه يبقى يعمل في الظل، ولا يظهر للمواطنين.

ولوحظ في شهر شباط الماضي أن مجلس النواب شهد لقاءات دبلوماسية في غاية الأهمية، فقد استقبل رئيس الوزراء د. عبد الله النسور وزير الخارجية الإيراني في مكتبه في مجلس النواب، وفي وقت لاحق زار رئيس الوزراء المغربي المجلس واجتمع برئيس مجلس النواب المهندس عاطف الطراونة.

ولا تقتصر تلك الاستقبالات عند هذه الحدود، فقد درجت العادة على قيام السفراء المعتمدين في المملكة بزيارة مجلس النواب والاجتماع برئيسه والبحث في العديد من القضايا السياسية. ولا يكاد يمر أسبوع دون قيام سفير دولة معتمد في عمان بزيارة لمجلس النواب سواء للاجتماع برئيس المجلس أو بنواب أو بكتل برلمانية، ولعل آخر الاجتماعات كانت عندما التقى مؤخراً رئيس لجنة الشؤون الخارجية في المجلس النائب د. حازم قشوع بسفير هولندا في مكاتب المجلس.

لجان الصداقة البرلمانية:

وفي سياق متصل تماماً بـ "الدبلوماسية البرلمانية"، جرى العرف في المجلس على تشكيل لجان صداقة برلمانية مع برلمانات دول شقيقة وصديقة، وتقوم لجان الصداقة هذه بالتواصل الدائم مع برلمانات تلك الدول عن طريق لجان صداقة مماثلة فيها.

وبالرغم من أن عمل هذه اللجان زال محدوداً، إلا أنها تشكل أحد أنواع عمل مجلس النواب في السياسة الخارجية الأردنية.

ويبلغ عدد أعضاء لجان الأخوة البرلمانية بين البرلمان الأردني والبرلمانات العربية والإسلامية ثمانى لجان، بينما يبلغ عدد لجان الصداقة البرلمانية مع برلمانات دول اجنبية ١٨ لجنة صداقة.

لجنة فلسطين ثاني لجنة سياسية في مجلس النواب:

وبالرغم من وجود ٢٠ لجنة دائمة في مجلس النواب، فإن لجنتين فقط من بينها مختصتان بالعلم في السياسة الخارجية، هما لجنة الشؤون الخارجية، ولجنة فلسطين التي نصت المادة ٥٦ من النظام الداخلي على أن مهماتها المناطة بها تتمثل بالتالي:

أ. النظر في التطورات السياسية المتعلقة بفلسطين والتنسيق للمجلس لاتخاذ المواقف اللازمة بشأنها.

ب. الاهتمام بوضع القدس ومكانتها والمقدسات الإسلامية والمسيحية في فلسطين.

ج. متابعة ومعالجة أوضاع اللاجئين الفلسطينيين والنازحين بهدف عودتهم إلى بلادهم.

د. متابعة شؤون المنفيين والمبعدين الفلسطينيين إلى الأردن.

هـ. الاهتمام بتوثيق العلاقات الأخوية بين الأردن وفلسطين وتمتين تلك العلاقات في المجالات السياسية والثقافية والاجتماعية والتربوية والاقتصادية.

وتقوم لجنة فلسطين في سياق اختصاصها بالعديد من مهمات العمل السياسي، فهي التي تتابع تطورات الأوضاع في فلسطين المحتلة، وقامت بأكثر من زيارة لفلسطين، والتقت بمسؤولين في السلطة الوطنية الفلسطينية، وكان لها دور مهم في تصويت مجلس النواب على طرد السفير الإسرائيلي من عمان وسحب السفير الأردني من تل

أبيب في حال استمر الكنيست الإسرائيلي بمناقشة مشروع قانون لنزع السيادة الأردنية عن الأماكن الإسلامية المقدسة في القدس.

إن لجنتي الخارجية وفلسطين هما اللجنتان السياسيتان الوحيدتان اللتان نص النظام الداخلي لمجلس النواب على تأسيسهما، وتعملان في السياسة الخارجية، وتقومان بمهام سياسية مساندة إما لوزارة الخارجية أو ناقدة لها، وفي مناسبات محددة تقوم لجنة فلسطين باستدعاء وزير الخارجية للبحث معه في قضايا تتعلق بالقضية الفلسطينية.

هل من دور للجنة الشؤون الخارجية في صناعة السياسة الخارجية الأردنية؟

لم يسجل للجنة الشؤون الخارجية في مجلس النواب أي دور ظاهر في صناعة السياسة الخارجية الأردنية، وبالرغم من اعتبارها من أهم اللجان الدائمة في مجلس النواب، إلا أنها بقيت تقوم بدور "الدبلوماسي" في التعامل مع السياسة الخارجية وتحديدًا مع وزراء الخارجية في مختلف الحكومات.

وبالرغم من أن النظام الداخلي لمجلس النواب منح هذه اللجنة صلاحية النظر في كل الشؤون التي لها صلة بالسياسة الخارجية، ودراسة المعاهدات والاتفاقيات التي تختص بالسياسة الخارجية، وتنظيم العلاقات مع البرلمانات الأخرى والاتحادات والجمعيات البرلمانية، وإعداد مشاريع البيانات السياسية التي يصدرها المجلس، إلا أن العديد من هذه المهمات لا تقوم اللجنة بها وتخلت عنها تمامًا واقتصر دورها أولاً على عقد لقاءات موسمية بروتوكولية مع وزير الخارجية تنتهي عادة بدون أية نتائج.

ومن خلال رصد عشرات الاجتماعات التي جمعت لجنة الشؤون الخارجية بوزراء الخارجية في الحكومات المتعاقبة وعلى مدى مجالس عديدة، فإن كل تلك اللقاءات كنت تنتهي إلى مجرد تصريحات عادية جداً لا جديد فيها حول قضايا تم بحثها في تلك اللقاءات التي كانت تستهدف عادة إطلاع أعضاء اللجنة على تفاصيل بعض القضايا المحلية أو الإقليمية أو الدولية التي يكون الأردن طرفاً فيها، أو متأثراً بها.

وفي بعض الأحيان كان مجلس النواب يمنح لجنة الشؤون الخارجية سلطة إصدار بيانات باسم المجلس، لكن جرت العادة أن يتولى المكتب الدائم إعداد وإصدار

البيانات السياسية بعيدا عن لجنة الشؤون الخارجية ما يشكل تجاوزاً على مهام اللجنة التي نص عليها النظام الداخلي لمجلس النواب.

وقد سجل رئيس لجنة الشؤون الخارجية في الدورة غير العادية الأولى النائب بسام المناصير العديد من المطالب المتعلقة بمنح لجنته مهمة إصدار البيانات السياسية، وقد استجيب في بعض الأحيان لطلبه، إلا أن العادة بقيت على ما هي عليه بتجاوز المكتب الدائم على صلاحيات اللجنة وقيامه بنفسه بإصدار تلك البيانات، ربما كان آخرها البيان الذي صدر نهاية الأسبوع الماضي وحمل إدانة مجلس النواب للحادث الإرهابي الذي تعرضت له مملكة البحرين. فبدلاً من أن تقوم لجنة الشؤون الخارجية بإعداد البيان وإصداره قام المكتب الدائم للمجلس بإعداده وإصداره باسم المجلس، ولم يرق رئيس اللجنة النائب د. حازم قشوع بالمطالبة بأن تقوم لجنته بإصدار هذا البيان.

ولا تقوم لجنة الشؤون الخارجية أيضاً بأي دور حقيقي وفاعل في صناعة السياسة الخارجية الأردنية، كما أنها لا تقوم بأي دور يتعلق بمهامها البرلمانية الدولية الأخرى التي نص النظام الداخلي عليها مثل تنظيم العلاقات مع البرلمانات الأخرى والاتحادات والجمعيات البرلمانية، فقد تم استلاب هذه المهمة منها وتم حصرها في المكتب الدائم لمجلس النواب وأمانته العامة.

وفي الأزمة السورية وأزمة اللاجئين السوريين، قامت لجنة الشؤون الخارجية بتنظيم زيارات للحدود الأردنية السورية للاطلاع على أحوال اللاجئين السوريين والخدمات والمهام التي يقدمها الأردن لهم، وكان رئيس اللجنة السابق في الدورة غير العادية الأولى النائب بسام المناصير هو من تولى التمهيد لهذه المهمة باصطحاب وزير الخارجية للحدود. وتابع رئيس اللجنة الحالي النائب حازم قشوع هذه المهمة وقام بتكرارها أكثر من مرة.

ومع أن هذه الزيارات للجنة الشؤون الخارجية في غاية الأهمية إلا أنه من الملاحظ أن اللجنة لم تقدم أي تقرير لمجلس النواب بشأنها، ولم يتم عرض أية ملخصات أو توصيات قدمتها اللجنة للمجلس حيالها، وهو تقصير سلبي بكل تأكيد، لأن الأصل أن تضع اللجنة تقريراً موسعاً حول نتائج زياراتها الميدانية وتعرضه على أعضائها ثم تقوم بعرضه على المجلس لمناقشته للخصوص إلى توصيات مناسبة.

لقد تحولت لجنة الشؤون الخارجية في مجلس النواب إلى مجرد لجنة تكتفي بالاجتماع بوزراء الخارجية في الحكومات، وفي بعض الأحيان تحصل على مهمة محدودة بإصدار بيان سياسي باسم المجلس، في الوقت الذي تخلت فيه عن أدوار أخرى مهمة منحها إياها النظام الداخلي لمجلس النواب.

إن لجنة الشؤون الخارجية في المجلس وبالرغم من أهميتها إلا أنها لا تزال بعيدة تماماً عن المشاركة المباشرة في صناعة السياسة الخارجية. وبالرغم من أن لديها ما يمكن أن تنجزه في هذا السياق بدعم من مجلس النواب نفسه إلا أنها بقيت تكتفي بتلك اللقاءات والاجتماعات البروتوكولية والدبلوماسية مع وزراء الخارجية.

ومن المؤكد أن القوانين لا تسعف لجنة الشؤون الخارجية في التدخل المباشر في صنع السياسة الخارجية، إلا أن الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب يسمحان لهذه اللجنة باستخدام الحق الرقابي والتشريعي لتكون هذه اللجنة أو المجلس نفسه شريكا رئيسيا في صناعة السياسة الخارجية، إلا أن المجلس نفسه يكتفي بالدور الذي يقوم به من خلال عمله مع البرلمانات الدولية والإقليمية في إطار ما يسميه "الدبلوماسية البرلمانية".

النتائج:

خلصت هذه الورقة إلى جملة نتائج هي:

١ - إن مجلس النواب يعتبر شريكا في تنفيذ السياسة الخارجية الأردنية فيما يتعلق بعمله في إطار الاتحادات البرلمانية الدولية والعربية والإسلامية .. الخ.

٢ - يعتمد مجلس النواب على ما يسميه عرفاً "الدبلوماسية البرلمانية" في إطار حديثه عن دوره في السياسة الخارجية، إلا أن هذه الدبلوماسية لا تمنحه صفة الشريك للحكومة ولوزارة الخارجية في صناعة وتوجيه السياسة الخارجية.

٣ - تقوم لجنة الشؤون الخارجية في مجلس النواب بدور بروتوكولي فيما يتعلق بدورها القانوني الذي حدده النظام الداخلي للمجلس، وتكتفي فقط باللقاءات والاجتماعات البروتوكولية والموسمية مع وزير الخارجية، ولا تشارك بالمطلق في صناعة أو توجيه السياسة الخارجية.

٤ - بقي دور مجلس النواب قاصراً تماماً في مناقشة السياسة الخارجية، ومراقبتها، فضلاً عن عدم توفر أية رغبة لدى المجالس النيابية السابقة بإخضاع السياسة الخارجية الأردنية للرقابة والمساءلة. ويكتفي المجلس أحياناً بعقد جلسات مناقشة عامة لقضايا سياسية ذات أبعاد خارجية، إلا أن قراراته لا تلزم الحكومة بالمطلق، لكون الحكومة وفقاً للدستور هي صاحبة الولاية العامة والمسؤولة دستورياً عن السياسة الخارجية وليس مجلس النواب.

٥ - ظل مجلس النواب راضياً عن قيامه بدور المساعد في السياسة الخارجية في القضايا المتعلقة بالعمل البرلماني الدولي والعربي والإسلامي والإقليمي والمتوسطي لكون الحكومة لا تستطيع التعامل مباشرة مع البرلمانات الدولية إلا من خلال مجلس النواب الأردني الذي يقوم بدور الوسيط المساعد، أو دور النائب عن الحكومة في مخاطبة البرلمانات العالمية.

التوصيات:

وخلصت هذا التقرير إلى جملة توصيات، هي:

١ - دعوة مجلس النواب للعمل على تفعيل دوره الرقابي على وزارة الخارجية من خلال المساءلة والمراقبة.

٢ - دعوة مجلس النواب لمنح وزارة الخارجية اهتماماً كبيراً من خلال المساءلة عن السياسة الخارجية الأردنية، وعقد جلسات مناقشة مستمرة لأبرز القضايا المتعلقة بالسياسة الخارجية، بما يبقي وزارة الخارجية تحت المساءلة الدائمة.

٣ - تفعيل دور ومهام لجنة الشؤون الخارجية النيابية، من خلال ممارسة مهامها التي حددها لها النظام الداخلي بدلاً من أن يقوم المجلس ممثلاً بأمانته العامة ومكتبه الدائم بتقاسم صلاحيات اللجنة.

٤ - تفعيل لجان الأخوة والصداقة في إطار تعزيز انخراط مجلس النواب في السياسة الخارجية، وتجاوز حالة الركود التي تعاني منها كل لجان الصداقة والأخوة في البرلمان.

٥ - تمسك مجلس النواب بقراراته الخاصة بالسياسة الخارجية، وعدم الاكتفاء بتقديمها للحكومة على أنها مجرد توصيات غير ملزمة، ويتأتى ذلك من خلال تفعيل الجانب الرقابي في حال أهملت الحكومة تلك القرارات والتوصيات وصولاً إلى طرح المجلس الثقة بالحكومة.