

# جودة النقاش التشريعي في مناقشة مشروع قانون التربية والتعليم وتنمية الموارد البشرية لسنة ٢٠٢٦ تحليل شامل للأداء البرلماني

صادر عن

مركز الحياة - راصد

أبريل/نيسان 2026

هذا التقرير من إنتاج مركز الحياة - راصد ضمن مشروع "تعزيز المساءلة البرلمانية والحوار الشامل في الأردن"، والممول من وزارة الخارجية النرويجية عبر السفارة النرويجية في عمان، إن الآراء والمضامين الواردة في هذا التقرير تعبر عن وجهة نظر مركز الحياة - راصد فقط، ولا تعكس بالضرورة مواقف أو آراء السفارة النرويجية أو حكومة النرويج.

## جدول المحتويات

4.....	المُلخص التنفيذي	1
5.....	المقدمة	2
6.....	2.1 المنهجية	2.1
6.....	2.1.1 مصادر البيانات	2.1.1
6.....	2.1.2 أدوات التحليل	2.1.2
7.....	2.1.3 مؤشرات الأداء الرئيسية (Key Performance Indicators – KPIs)	2.1.3
7.....	2.1.4 حدود المنهجية	2.1.4
8.....	2.1.5 قيمة المنهجية	2.1.5
8.....	3. السياق العام للنقاش	3
8.....	3.1 السياق السياسي (Political Context)	3.1
8.....	3.2 السياق الإجرائي (Procedural Context)	3.2
9.....	4. المناقشات البرلمانية وتحليلها	4
9.....	4.1 حجم النقاش وتوزيعه الزمني	4.1
10.....	4.2 توزيع المداخلات حسب المواد	4.2
10.....	4.3 المقترحات والتصويت	4.3
11.....	4.4 تصنيف المداخلات	4.4
12.....	4.5 جودة النقاش التشريعي	4.5
12.....	4.5.1 الارتباط بالنص والانضباط	4.5.1
12.....	4.5.2 الاستناد إلى الأدلة والحجج	4.5.2
12.....	4.5.3 الاتساق القانوني	4.5.3
12.....	4.5.4 جودة الصياغة المقترحة	4.5.4
13.....	4.6 أنماط السلوك البرلماني	4.6

- 13 ..... (Legislative-Technical Pattern) النمط الفني التشريعي 4.6.1
- 14 ..... (Political-Rhetorical Pattern) النمط السياسي الخطابي 4.6.2
- 14 ..... (Consensus-Oriented Pattern) النمط التوافقي 4.6.3
- 14 ..... (Oversight-Legal Pattern) النمط الرقابي القانوني 4.6.4
- 14 ..... (Procedural Pattern) النمط الإجرائي 4.6.5
- 14 ..... (Parliamentary bloc Pattern) نمط الكتل البرلمانية 4.6.6
- 15 ..... 4.6.7 قراءة تكاملية للأنماط
- 15 ..... 5. المقارنة الدولية**
- 16 ..... 5.1 المعايير الدولية الرئيسية ومقارنتها بالحالة الأردنية
- 16 ..... 5.2 لوحة المقارنة المعيارية (Benchmark Dashboard)
- 17 ..... 5.3 القراءة التحليلية المتقدمة
- 17 ..... 6. التقييم العام**
- 17 ..... 6.1 نقاط القوة الرئيسية
- 18 ..... 6.2 نقاط الضعف الرئيسية
- 18 ..... 6.3 لوحة التقييم العام (Scoring Dashboard)
- 18 ..... 6.4 الدلالات الرئيسية
- 19 ..... 7. الاستنتاجات الرئيسية**
- 20 ..... 13. التوصيات السياسية**
- 20 ..... توصيات لمجلس النواب
- 21 ..... توصيات للحكومة

## 1. الملخص التنفيذي

يكشف هذا التقرير التحليلي الصادر عن مركز الحياة - راصد حول مناقشات مجلس النواب العشرون لمشروع قانون التربية والتعليم وتنمية الموارد البشرية لسنة 2026، عن فجوة بنيوية واضحة بين كثافة النشاط البرلماني تحت القبة ومستوى تأثيره الفعلي على المخرجات التشريعية، في واحدة من أبرز المحطات المرتبطة ببناء رأس المال البشري في الأردن.

فعلى الرغم من تسجيل 269 مداخلة نيابية خلال 12 ساعة و42 دقيقة من النقاش، بمشاركة 86 نائبًا، لم تنعكس هذه الكثافة العددية على فاعلية تشريعية ملموسة، حيث لم يُقر سوى مقترح واحد فقط من أصل 271 مقترحًا خضع للتصويت، بنسبة لا تتجاوز 0.5%. ويشير ذلك إلى محدودية قدرة النقاشات البرلمانية على إحداث تأثير حقيقي في النصوص النهائية، بما يعكس اختلالاً في العلاقة بين التداول النيابي وصناعة القرار التشريعي.

ويُظهر التحليل أن النقاش اتسم بطابع كمي مرتفع مقابل محدودية نوعية واضحة، إذ لم تتجاوز نسبة المداخلات ذات الطابع النوعي أو المفصلي 2.6%، في حين غلبت المداخلات العامة أو التكرارية على مجمل النقاشات، كما تبين أن 202 مداخلة تضمنت مقترحات، إلا أن هذه الكثافة في الطرح لم تُترجم إلى تعديلات فعلية، ما يعزز فرضية ضعف التحليل التشريعي القائم على الأثر، وغياب البناء المنهجي للمقترحات.

من جهة أخرى، يعكس التوزيع الزمني للنقاش اختلالاً في إدارة الوقت، حيث استحوذت المادتان الأولى والثانية على نحو 46% من إجمالي زمن النقاش، قبل أن تتسارع وتيرة إقرار المواد في المراحل اللاحقة، بما في ذلك إقرار 27 مادة خلال يومي العمل الأخيرين، وقد أسهم هذا التمرکز الزمني في خلق ضغط إجرائي أدى إلى تقليص مساحة النقاش الفعلي في المراحل النهائية، وانخفاض جودة التداول التشريعي.

وفي المقابل، سجّل التقرير مؤشرات إيجابية على مستوى الانضباط الإجرائي، حيث التزم 76.58% من النواب بالسقف الزمني المحدد للمداخلات (ثلاث دقائق)، كما بقيت نسبة المداخلات خارج جدول الأعمال محدودة عند 6.32%، رغم العدد الكبير من المتحدثين، ويعكس ذلك قدرة نسبية على إدارة الجلسات ضمن الأطر التنظيمية، وإن لم ينعكس بالضرورة على جودة المضمون التشريعي.

ويُبرز التقرير أن أحد العوامل التفسيرية الرئيسية لمحدودية نجاح المقترحات يتمثل في ضعف التنسيق بين الكتل البرلمانية، إضافة إلى تباينات داخل الكتلة الواحدة، ما حدّ من قدرة النواب على بناء مواقف جماعية متماسكة أو تحقيق توافقات مسبقة حول التعديلات المقترحة. ويؤشر ذلك إلى خلل في ديناميكيات العمل البرلماني الجماعي، وانعكاسه المباشر على فرص التأثير في التشريع.

كما يبيّن التحليل أن النقاش تحت القبة لم يكن تشريعياً خالصاً، بل تداخل مع أنماط من الخطاب السياسي والوطني، ما حوّلته في كثير من الأحيان إلى منصة تعبير عام أكثر من كونه عملية تدقيق فني للنصوص، وقد انعكس ذلك على محدودية الاستناد إلى الأدلة (10/4) وضعف التأثير على النص (10/1)، رغم تسجيل مستوى جيد نسبياً في الاتساق القانوني (7-10/8).

وبناءً على مؤشرات تقييم مستندة إلى معايير دولية، بلغ التقييم العام لجودة النقاش التشريعي 5.2 من 10، ضمن مستوى "متوسط إلى ضعيف"، ما يعكس الحاجة إلى مراجعة عميقة لأدوات وآليات العمل التشريعي، بما يشمل إدماج تحليل الأثر، وتعزيز الدعم البحثي للنواب، وتحسين إدارة الزمن داخل الجلسات.<sup>2 1</sup>

ويخلص التقرير إلى أن مناقشة مشروع قانون التربية والتعليم عكست حالة من الحيوية السياسية المرتفعة مقابل فاعلية تشريعية محدودة، في سياق أوسع يعكس تحديات مؤسسية في منظومة التشريع. وعليه، ويؤكد التقرير ضرورة تبني إصلاحات مؤسسية متكاملة لتعزيز جودة العملية التشريعية، تركز على تطوير إدارة الزمن داخل الجلسات، وإرساء إلزامية تحليل الأثر التشريعي، وتعزيز الدعم البحثي والفني للنواب، إلى جانب تمكين الكتل البرلمانية من بناء مواقف جماعية أكثر تنسيقاً. كما يشدد التقرير على أهمية الانتقال نحو نموذج تشريعي قائم على الأدلة، يضمن أن تكون النقاشات البرلمانية أكثر ارتباطاً بالمضمون القانوني وأكثر قدرة على إحداث أثر فعلي في النصوص النهائية.

## 2. المقدمة

يُشكل مشروع قانون التربية والتعليم وتنمية الموارد البشرية لسنة 2026 اختباراً دالاً على كفاءة العملية التشريعية في الأردن، بوصفه تشريعاً سيادياً يرتبط مباشرة بإعادة تشكيل سياسات رأس المال البشري على المدى الطويل. وفي هذا النوع من التشريعات، لا تُقاس الجودة بسلامة النص النهائي فحسب، بل بكيفية إنتاجه: أي بنمط التفاعل البرلماني مع مواده، ومستوى التحليل، ومدى تحويل النقاش إلى تعديلات قائمة على الأدلة وقابلة للتطبيق.

ينطلق هذا التقرير من مقارنة تحليلية ترى أن النقاش التشريعي هو متغير مستقل حاسم في جودة المخرجات، وليس مجرد مرحلة إجرائية تسبق التصويت. وعليه، فإن الفجوة بين كثافة التداول النيابي ومحدودية أثره على النص-كما تعكسها مؤشرات مثل انخفاض معدلات إقرار المقترحات-تمثل إشكالية مؤسسية تتجاوز هذا القانون بعينه، وتمتد إلى بنية العمل التشريعي وآلياته.

بناءً على ذلك، يسعى التقرير إلى تفكيك سلوك النقاش البرلماني خلال جلسات مناقشة المشروع (5-8 نيسان 2026)، عبر الإجابة على سؤال محوري: إلى أي مدى عكست المداولات تحت القبة نقاشاً تشريعياً قائماً على التدقيق والأثر، مقابل تحويلها إلى مساحة خطاب سياسي عام؟

تُظهر قراءة تفريغات الجلسات تبايناً بنيوياً في أنماط المداخلات؛ من جهة، مداخلات فنية محدودة تناولت قضايا تنظيمية ودستورية محددة؛ ومن جهة أخرى، حضور ملحوظ لخطاب سياسي/وطني توسع خارج نطاق النص. ويُحيل هذا التباين إلى فرضيتين تحليليتين؛ أولاً، ترتبط جودة النقاش بمدى تركزه حول النص القانوني وقدرته على إنتاج مقترحات قابلة للتنفيذ؛ وثانياً، كلما اتسع حضور الخطاب غير المرتبط بالنص، تراجعت فاعلية النقاش كأداة لصياغة السياسات.

<sup>1</sup> Inter-Parliamentary Union. (2023). The IPU Indicators for Democratic Parliaments. IPU Publications.

<sup>2</sup> OECD. (2020). Regulatory Impact Assessment. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy.

تكتسب هذه المقاربة أهميتها من طبيعة القانون محل الدراسة، إذ يفترض في مناقشة تشريعات التعليم - وفق الأدبيات الدولية للتشريع القائم على الأدلة - أن تستند إلى بيانات قطاعية، ومقارنات معيارية، وتقدير منظم للأثر. وعليه، فإن تقييم كيفية إدارة النقاش حول هذا القانون يوفّر مؤشرًا عمليًا على مستوى نضج المنظومة التشريعية، وحدود قدرتها على الانتقال من نقاش تعبيرى إلى نقاش مؤسسي منتج للأثر.

يقيس التقرير أربعة أبعاد مترابطة للأداء التشريعي، تتمثل في درجة انضباط النقاش ضمن نطاق النص، عمق التفاعل مع المواد (تحليلًا وتعديلاً)، وحجم الانحراف نحو موضوعات خارجية، وكذلك العلاقة بين التداول ونتائج التصويت. ومن خلال هذا الإطار، يحدد التقرير موقع النقاش البرلماني على طيف يمتد بين نموذجين مثاليين، نقاش تشريعي احترافي قائم على الأدلة والأثر، ونقاش سياسي تعبوي منخفض الانعكاس على النص. ويستخلص دلالات مؤسسية أوسع، وي طرح مسارات إصلاح عملية لتعزيز جودة التشريع وتحسين كفاءة إنتاج السياسات العامة.

## 2.1 المنهجية

اعتمد هذا التقرير منهجية تحليلية متكاملة تجمع بين التحليل النوعي والكمي، مستندة إلى خبرات مركز الحياة - راصد في رصد ومتابعة العمل البرلماني، ومستلزمة لأفضل الممارسات الدولية في تقييم جودة العملية التشريعية. تهدف المنهجية إلى الانتقال من الوصف السردى للمداخلات إلى قياس موضوعي لجودة النقاش، مع التركيز على مدى ارتباطه بالنص التشريعي، وتأثيره على القرار النهائي، وانضباطه الإجرائي.

### 2.1.1 مصادر البيانات

استند التحليل إلى ثلاث طبقات رئيسية من البيانات لضمان الشمولية والدقة:

1. تفریغات الجلسات البرلمانية: التفریغ النصي الكامل للجلسات الأربع المتتالية (5-8 أبريل 2026)، والذي يحتوي على 269 مداخلة بإجمالي زمن نقاش يقارب 12 ساعة و42 دقيقة.
2. نص مشروع القانون وقرارات اللجنة: النسخة الرسمية لمشروع القانون وقرارات لجنة التربية والتعليم كما وردت في الجلسات، واستُخدمت كمرجع أساسي لقياس ارتباط المداخلات بالنص وتقييم طبيعة التعديلات.
3. مخرجات التحليل الكمي المجمعة: ملفات النتائج التي تضمنت إحصاءات دقيقة حول عدد المتحدثين حسب اليوم والمادة، الزمن المستغرق، عدد المقترحات عبر المداخلات (202 مقترحًا) والتي تم التصويت عليها (271 مقترحًا)، والتصنيفات (كهي/نوعي، داخل/خارج جدول الأعمال).

### 2.1.2 أدوات التحليل

استُخدمت أربع أدوات تحليلية رئيسية:

- تحليل المحتوى النوعي (Qualitative Content Analysis): قراءة تفصيلية لكل مداخلة مع ترميز (Coding) حسب المضمون والغرض والاستدلال.
- تصنيف المداخلات (Thematic Classification): تصنيف جميع المداخلات إلى أربع فئات رئيسية:
  - تشريعية فنية (مرتبطة مباشرة بالنص والصيغة)
  - سياسات عامة (فلسفة التعليم وجودة المخرجات)
  - سياسية/خطابية (قضايا وطنية أو إقليمية خارج النص)
  - إجرائية (إدارة الجلسة ونقاط النظام).
- تحليل التوافق بين النقاش والتصويت (Vote–Debate Alignment Analysis): تتبع كل مقترح فردي ومقارنته بنتيجة التصويت لتحديد مدى تأثير النقاش الفعلي.
- تحليل الانضباط البرلماني (Debate Discipline Analysis): رصد حالات الخروج عن المادة وتدخلات رئاسة المجلس لضبط النقاش.

### 2.1.3 مؤشرات الأداء الرئيسية (Key Performance Indicators – KPIs)

تم تطوير مجموعة من المؤشرات الكمية والنوعية لقياس جودة النقاش بشكل موضوعي:

المصدر	الصيغة / القيمة المحسوبة	التعريف	المؤشر
التفريغات	عدد المداخلات المرتبطة ÷ إجمالي المداخلات	نسبة المداخلات المرتبطة مباشرة بالنص	مؤشر الارتباط بالنص
التصويتات	271 مقترحاً / 1 مقترح ناجح (0.5%)	مدى تأثير النواب على النص النهائي	مؤشر الفاعلية التشريعية
رصد الزمن	269 مداخلة / 12:42 ساعة	حجم النقاش مقارنة بحجم القانون	مؤشر كثافة النقاش
الترميز	97.4% كمي، 2.6% نوعي	طبيعة الاستدلال (أدلة / خبرة / خطاب عام)	مؤشر جودة الحجج
التفريغات	6.32% خارج جدول الأعمال	التزام النقاش بسياق المادة	مؤشر الانضباط

جدول رقم (1) - المؤشرات الكمية والنوعية لقياس جودة النقاش

### 2.1.4 حدود المنهجية

- عدم توفر بيانات زمنية دقيقة لكل مداخلة على حدة.
- إمكانية وجود تداخل بين بعض المداخلات (تشريعي + سياسي).

### 2.1.5 قيمة المنهجية

تتميز هذه المنهجية بقدرتها على تحويل النقاش البرلماني من مادة وصفية إلى بيانات قابلة للقياس والمقارنة. فهي تتيح بناء مؤشر وطني لجودة الأداء التشريعي، وتسمح بمقارنة مستقبلية بين قوانين مختلفة، وتوفر أساساً علمياً لأي إصلاح مؤسسي يهدف إلى رفع مستوى العمل البرلماني.

### 3. السياق العام للنقاش

لا يمكن فهم طبيعة النقاش البرلماني حول مشروع قانون التربية والتعليم وتنمية الموارد البشرية لسنة 2026 بمعزل عن السياق السياسي والإجرائي الذي تشكل فيه. أظهر المداخلات خلال الجلسات الأربع أن النقاش لم يكن نتاج مواقف فردية فحسب، بل نتاج بيئة سياسية مشحونة وضغط زمني تراكمي داخل القبة، انعكس مباشرة على جودة المداخلات واتجاهاتها.

#### 3.1 السياق السياسي (Political Context)

شهدت الجلسات حضوراً قوياً ومتكرراً للخطاب الوطني والإقليمي، حتى في المداخلات المرتبطة ظاهرياً بالمواد القانونية، بدأت الجلسة الأولى بخطاب افتتاحي لرئيس اللجنة أكد على "الثوابت الراسخة"، "القضية الفلسطينية كقضية مركزية"، "الوصاية الهاشمية على المقدسات"، و"دور الجيش العربي والأجهزة الأمنية في حماية الوطن".

تكررت مداخلات من هذا النوع في عدة جلسات، منها عبارات مثل:

- «نحن اليوم لا نتحدث فقط عن قانون، نحن نتحدث عن جبهة داخلية يجب أن تبقى متماسكة في ظل ما يحدث حولنا...»
- «لا يمكن أن نفصل التعليم عن دور الجيش والأمن في حماية هذا الوطن...»
- «ما يحدث في المنطقة اليوم يجب أن ينعكس على شكل التعليم الذي نقدمه لأبنائنا...»

هذه المداخلات لا ترتبط مباشرة بنصوص القانون، بل تعكس توظيف الجلسة التشريعية كمنصة تعبير وطني. أدى هذا التداخل إلى توسيع النقاش خارج الإطار التشريعي الفني، وتقليص التركيز على التفاصيل القانونية (مثل الصياغة، الصلاحيات، والتعاريف). وهو ما يتسق مع الفرضية التحليلية للتقرير حول تداخل الدور التشريعي والخطابي.

#### 3.2 السياق الإجرائي (Procedural Context)

أثرت ديناميكيات الزمن داخل الجلسات تأثيراً حاسماً على جودة النقاش:

1. اليومان الأول والثاني: شهدا نقاشاً موسعاً ومفتوحاً (3:21:25 ساعة للمادة 1 فقط، و2:29:20 ساعة للمادة 2).
2. اليومان الثالث والرابع: أدى تراكم التأخير إلى ضغط زمني واضح، مع تسارع في وتيرة المداخلات وتقليص زمنها.

سُجلت تدخلات متكررة من رئاسة المجلس لضبط النقاش، منها:

- «الرجاء الالتزام بالمادة وعدم الإطالة...»
- «هذا الكلام خارج الموضوع... التزموا بالمادة...»
- «نحن تأخرنا كثيراً، يجب أن ننهي القانون اليوم...»

وفق أدبيات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، يؤدي ضغط الوقت إلى ثلاث نتائج سلبية، تتمثل في تقليل جودة النقاش، زيادة التصويت السريع، وتراجع فرص التعديل الجوهرية. هذا ما حدث فعلياً؛ إذ انخفض العمق التحليلي في المراحل المتأخرة وزاد الاعتماد على قرارات اللجنة.

وعليه أن جمع السياق السياسي (الخطاب الوطني) والإجرائي (ضغط الوقت)، يخلق بيئة جعلت النقاش أقرب إلى منصة تعبير سياسي منه إلى عملية تشريعية دقيقة، هذا السياق يفسر جزئياً النسب العالية للمداخلات الكمية (97.4%) والانحراف عن الموضوع (6.32%).

## 4. المناقشات البرلمانية وتحليلها

يقدم هذا القسم نظرة شاملة ودقيقة على حجم النقاش البرلماني وتوزيعه، مستنداً إلى بيانات الجلسات البرلمانية التي ناقشت مشروع القانون تحت قبة المجلس، حيث يُظهر التحليل نشاطاً برلمانياً ملحوظاً من حيث المشاركة، لكنه يكشف في الوقت ذاته تركيزاً غير متوازن للنقاش وانخفاضاً حاداً في العمق مع تقدم الجلسات.

### 4.1 حجم النقاش وتوزيعه الزمني

استغرق النقاش حول مشروع القانون على مدى أربع جلسات ما يقارب 12 ساعة و42 دقيقة. شارك النواب بإجمالي 269 مداخلة، كان منها 17 مداخلة غير مرتبطة مباشرة بجدول الأعمال، وذلك بنسبة تبلغ 6.32%، ويوضح الجدول التالي توزيع عدد المداخلات والزمن حسب اليوم، وذلك كما يلي:

اليوم	عدد المداخلات الكلي	الزمن المستغرق	الملاحظات
اليوم 1	60	3:23:25	تركيز كبير على المادة 1
اليوم 2	76	3:24:15	أعلى حجم مداخلات

استمرار النقاش الموسع	3:20:30	67	اليوم 3
ضغط زمني واضح وتسارع في الإقرار	2:33:50	66	اليوم 4
-	12:42:00	269	الإجمالي
جدول رقم (2) - توزيع المداخلات والزمن حسب اليوم			

وبلاحظ أن الجلسات الأولى شهدت نقاشاً موسعاً، بينما انخفض الزمن في اليوم الرابع بنسبة واضحة نتيجة الضغط التراكمي لإنهاء القانون.

## 4.2 توزيع المداخلات حسب المواد

تركز النقاش بشكل كبير في المواد الأولى، ثم تراجع بشكل ملحوظ في المواد اللاحقة، حيث يظهر الجدول التالي تركيزاً واضحاً في بداية القانون (المواد 1-4 استحوذت على أكثر من 68% من الزمن)، بينما حظيت معظم المواد اللاحقة بمدخلات قليلة أو معدومة، وذلك كما يلي:

المادة	عدد المتحدثين	الزمن المستغرق	نسبة من إجمالي الزمن
المادة 1	60	3:21:25	~27%
المادة 2	51	2:29:20	~20%
المادة 3	30	1:18:35	~10%
المادة 4	36	1:27:50	~11%
المادة 9	24	0:58:18	~8%
باقي المواد	63	~3 ساعات	~24%
جدول رقم (3) - أبرز المواد من حيث عدد المتحدثين			

## 4.3 المقترحات والتصويت

قدم النواب 202 مقترحاً فردياً عبر المداخلات تحت القبة، تضمنت 5 مخالفات، فيما تم التصويت على 271 مقترحاً، نجح منها مقترح واحد فقط، وذلك كما يبين الجدول التالي:

اليوم	عدد المقترحات المقدمة عبر المداخلات	عدد المخالفات	عدد المقترحات/ المخالفات التي تم التصويت عليها	عدد المقترحات الناجحة
اليوم 1	36	1	7	0
اليوم 2	59	2	36	1
اليوم 3	57	1	140	0

0	88	1	50	اليوم 4
1	271	5	202	الإجمالي
جدول رقم (4) - المقترحات والتصويت حسب الأيام				

#### 4.4 تصنيف المداخلات

من أصل 269 مداخلة سُجلت خلال الجلسات الأربع، شكّلت المداخلات التي تتضمن مقترحات (73.23%) من مجموع المداخلات، بواقع 197 مداخلة، و5 مداخلات تحتوي على مخالقات بنسبة تبلغ (1.86%)، بينما كانت 39 مداخلة عامة ولا تتضمن مقترحات، بنسبة تصل إلى (14.50%)، فيما كان هناك 17 مداخلة خارج جدول الأعمال (6.32%)، و11 نقطة نظام (4.09%).

كما تم العمل على تصنيف المداخلات من حيث جودتها، عبر تصنيف ثلاثي (كهي، نوعي، مفصلي)، يقيس مدى تأثير المداخلات على مسار الجلسة أو التشريع الذي تتم مناقشته، ومدى قبولها بين أعضاء المجلس، حيث تعتبر كل المداخلات التي لا تؤثر على مسار الجلسة أو التشريع الذي تتم مناقشته أو حتى نيلها قبول وتأييد بين أعضاء المجلس؛ مداخلة كمية، بينما تعتبر المداخلات التي يكون لها تأثير نسبي على مسار الجلسة أو التشريع وتنال بعض القبول بين أعضاء المجلس؛ مداخلة نوعية. فيما المداخلة المفصلية فتعتبر كل مداخلة عملت على تغيير واضح ومؤثر على مسار الجلسة أو على التشريع الذي يتم مناقشته تحت القبة، وتنال قبول غالبية أعضاء المجلس.

ويظهر الجدول التالي، تصنيف المداخلات التي قدمت خلال مناقشات مشروع قانون التربية والتعليم وتنمية الموارد البشرية 2026، وفقاً لذلك التصنيف الثلاثي، حيث تظهر النتائج أن أكثر من 97% من المداخلات كانت كمية، ومداخلة واحدة فقط كانت مفصلية، وذلك كما يأتي:

تصنيف المداخلات				
المجموع	مفصلي	نوعي	كهي	
269	1	6	262	العدد
-	0,37%	2,23%	97,40%	النسب
جدول رقم (5) - تصنيف المداخلات حسب التأثير				

يؤكد التحليل الكمي على وجود نشاط برلماني ملحوظ من حيث عدد المداخلات والمشاركة، لكنه يكشف في الوقت نفسه عدم توازن في التوزيع (تركز في بداية القانون)، وانخفاضاً حاداً في العمق النوعي، وضعفاً كبيراً في التأثير الفعلي على النص النهائي.

## 4.5 جودة النقاش التشريعي

رغم الحجم الكمي الكبير للمداخلات (269 مداخل)، أظهر النقاش البرلماني جودة متوسطة إلى محدودة عند تقييمه وفق المعايير الدولية للتشريع عالي الجودة (OECD "Better Regulation Framework"). يركز هذا القسم على أربعة أبعاد أساسية، تتمثل في الارتباط بالنص، الاستناد إلى الأدلة، الاتساق القانوني، وجودة الصياغة المقترحة.

### 4.5.1 الارتباط بالنص والانضباط

كان الارتباط بالنص متوسطاً كميّاً، لكنه ضعيف نوعياً، تركزت المداخلات الفنية في المواد الأولى (المادة 1 و2)، بينما انخفض التركيز في المواد اللاحقة، حيث سُجلت تنبيهات متكررة من رئاسة المجلس للالتزام بالمادة، مما يعكس وجود فجوة بين إدارة الجلسة كنقاش تشريعي واستخدام المنصة كمساحة خطاب سياسي.

### 4.5.2 الاستناد إلى الأدلة والحجج

كان الاستناد إلى الأدلة ضعيفاً بشكل عام، حيث غلب الاستدلال بالخبرة الشخصية أو الأمثلة العامة على استخدام البيانات الوطنية أو الدراسات المقارنة، كما وردت إشارات محدودة إلى تجارب دولية (مثل فنلندا في جودة التعليم)، لكنها لم تكن مدعومة ببيانات PISA أو تقارير رسمية أو تحليل تكلفة-فائدة.

### 4.5.3 الاتساق القانوني

يمثل هذا البعد أحد نقاط القوة النسبية في النقاش، إذ برزت مداخلات عميقة حول قضايا دستورية وقانونية، خاصة؛ عدم دستورية تحصيل قرارات الامتحان العام من الطعن القضائي، مع الاستناد إلى قانون القضاء الإداري. إشكالية التعارض بين صلاحيات الوزير والمبادئ الدستورية لسيادة القانون. ضبط تعريف «التعليم العالي» وعلاقته بقانون الجامعات الأردنية. هذه المداخلات كانت الأكثر عمقاً وتمثل النمط الرقابي القانوني.

### 4.5.4 جودة الصياغة المقترحة

قدم النواب مقترحات صياغية جيدة في بعض المواد، منها:

- تعديل تعريف المعلم، ومن المشمول في العلاوة.
- تعديل اسم الوزارة، بما يخدم الدمج والرؤية المستقبلية للتعليم في الأردن.
- اقتراح ممن يتكون مجلس التعليم، ومن يرأسه.
- تحديد سقف أيام الدراسة مع التوازن بين الكم والجودة.

ومع ذلك، لم يتم تبني معظم هذه المقترحات، واعتمد المجلس في الغالب على قرارات اللجنة. وفيما يلي جدول يظهر تقييم جودة النقاش وفق الممارسات الفضلى، وذلك كما يلي:

المعيار	التقييم في الحالة الأردنية	مقارنة مع المعيار الدولي (OECD/IPU)
الارتباط بالنص	متوسط	متوسط
الاستناد إلى الأدلة	ضعيف	ضعيف
الاتساق القانوني	جيد نسبياً	جيد
جودة الصياغة والتعديلات	محدودة	ضعيف
إنتاج حلول تشريعية	محدود	ضعيف

جدول رقم (6) - تقييم جودة النقاش وفق الممارسات الفضلى

وما سبق يبين أن النقاش التشريعي نشطاً كميّاً لكنه لم يرتقِ إلى مستوى التشريع الاحترافي، حيث غلب وصف المشكلات والخطاب العام على تقديم حلول قانونية دقيقة مدعومة بالأدلة، رغم وجود مداخلات فنية وقانونية عميقة في بعض المواد، إلا أن الطابع الانطباعي والتوافقي حدّ من قدرة النقاش على تحسين النص النهائي بشكل جوهري.

## 4.6 أنماط السلوك البرلماني

يشكل تحليل أنماط السلوك البرلماني مدخلاً تفسيرياً أساسياً لفهم كيفية تفاعل النواب مع مشروع القانون، ليس فقط من حيث المضمون، بل من حيث الدور الذي مارسه كل نائب داخل الجلسة التشريعية، حيث أظهرت الجلسات الأربع أن النقاش لم يكن متجانساً، بل توزّع بين خمسة أنماط سلوكية واضحة، لكل منها تأثير مختلف على جودة النقاش وعلى المخرجات التشريعية النهائية.

### 4.6.1 النمط الفني التشريعي (Legislative-Technical Pattern)

ركز أصحاب هذا النمط على معاملة القانون كـ«نص تشريعي» يحتاج تحسين صياغة وضبط مفاهيم. شمل ذلك؛ اقتراح تعديلات محددة على المواد. معالجة التعارضات القانونية. ضبط المصطلحات (مثل تعريف التعليم العالي، وأيام الدراسة، صلاحيات الوزير في التعليم عن بعد). بالإضافة إلى طرح إشكاليات دستورية وقضائية (مثل تحصين قرارات الامتحان من الطعن).

ويظهر أن هذا النمط الأكثر انسجاماً مع وظيفة البرلمان التشريعية، لكنه بقي محدود التأثير. رغم تقديم عشرات المقترحات الفنية الدقيقة، نجح منها مقترح واحد فقط.

#### 4.6.2 النمط السياسي الخطابي (Political-Rhetorical Pattern)

استخدم أصحاب هذا النمط المنصة البرلمانية لتقديم مواقف سياسية أو وطنية عامة بعيداً عن صلب النص. شمل ذلك؛ إدخال قضايا وطنية وإقليمية (الجيش، الأجهزة الأمنية، القضية الفلسطينية، الاستقرار). واستخدام خطاب تعبوي أو رمزي. وكذلك مداخلات لا ترتبط مباشرة بأي مادة قيد النقاش.

ساهم هذا النمط في رفع الطابع السياسي للنقاش (14.1% من المداخلات مصنفة سياسية/خطابية + 6.32% خارج جدول الأعمال)، على حساب التركيز التشريعي الفني.

#### 4.6.3 النمط التوافقي (Consensus-Oriented Pattern)

اتجه أصحاب هذا النمط نحو التكيف مع مسار الجلسة من خلال؛ سحب مقترحاتهم لصالح قرارات اللجنة. والقبول بالتعديلات الحكومية. بالإضافة إلى تجنب التصعيد أو الإصرار على التصويت. ويظهر هذا النمط بوضوح من خلال الفجوة بين عدد المقترحات التي تم التصويت عليها (271)، وبين المقترحات التي نجت، حيث لم يتم نجاح إلا مقترح واحد، حيث هيمنت قرارات اللجنة على اتجاه النواب. وعليه قد عزز هذا النمط تمرير النص دون تعديلات جوهرية.

#### 4.6.4 النمط الرقابي القانوني (Oversight-Legal Pattern)

ركز أصحاب هذا النمط على دستورية النصوص. وحق الطعن القضائي، بالإضافة إلى حدود صلاحيات السلطة التنفيذية، وكذلك حماية مبدأ سيادة القانون. كان هذا النمط من أكثر الأنماط أهمية وجودة، عكس وعياً قانونياً متقدماً، خاصة في قضايا تحصين قرارات الامتحان واستقلال الجامعات، ورغم محدودية عدده، كان الأكثر عمقاً وتأثيراً نوعياً.

#### 4.6.5 النمط الإجرائي (Procedural Pattern)

تعلق هذا النمط بإدارة الجلسة أكثر من مضمون القانون، وشمل نقاط النظام، تنظيم وقت المداخلات، بالإضافة إلى الاعتراض على آلية إدارة النقاش. شكلت نقاط النظام والمخالفات نسبة محدودة (حوالي 6%)، وكان حاضراً لكنه غير مؤثر في مسار النقاش التشريعي.

#### 4.6.6 نمط الكتلة البرلمانية (Parliamentary bloc Pattern)

يشير هذا النمط إلى مدى التوافق بين أعضاء الكتلة البرلمانية الواحدة في المقترحات أو الطرح، أو عبر التحالفات بين الكتل، وتظهر نتائج رصد هذا النمط إلى غياب واضح للتنسيق بين أعضاء الكتلة البرلمانية، إضافة إلى تباينات داخل الكتلة الواحدة في بعض الحالات، ويُفهم من ذلك أن غياب التوافق المسبق حول المقترحات، أو ضعف بناء المواقف الجماعية المنظمة، قد أسهم في تقليص فرص تمرير التعديلات، رغم كثافة الطرح النيابي واتساع المشاركة تحت القبة.

## 4.6.7 قراءة تكاملية للأنماط

عند قراءة الأنماط مجتمعة، يظهر أن الغالبية العظمى من المداخلات كانت كمية وليست نوعية (97.4%)، وأن النقاش كان نشطاً من حيث المشاركة (269 مداخلة)، لكن هذا النشاط لم يتحول إلى تأثير تشريعي فعلي. والجدول التالي يلخص الأنماط وتأثيرها:

النمط	التأثير على المخرجات	مستوى الجودة
فني تشريعي	محدود (1 مقترح ناجح)	عالي
سياسي خطابي	مرتفع (توسيع خارج النص)	متوسط
توافقي	مرتفع (هيمنة اللجنة)	منخفض
رقابي قانوني	مرتفع نوعياً	عالي
إجرائي	منخفض	منخفض

جدول رقم (7) - الأنماط وتأثيرها

ويمكن الاستنتاج مما سبق في هذا القسم أن مجلس النواب عمل كمساحة تقاطع فيها أدوار متعددة، لكن النمطين التوافقي والسياسي الخطابي كانا الأكثر تأثيراً على المخرجات النهائية، مقابل تراجع تأثير النمط الفني التشريعي، وهذا التوزع يفسر محدودية التعديلات التي أُدخلت على مشروع القانون.

## 5. المقارنة الدولية

يمثل هذا القسم إطاراً معيارياً متقدماً لتقييم جودة النقاش البرلماني، من خلال مقارنته بأفضل الممارسات الدولية المعتمدة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) والاتحاد البرلماني الدولي (IPU)<sup>3</sup>، يعتمد التقييم على إطار «Better Regulation Framework» الذي يقوم على ثلاثة أعمدة رئيسية؛ التشريع القائم على الأثر (Impact-Based)، التشريع القائم على الأدلة (Evidence-Based)، والتشريع التشاركي (Transparent & Participatory)<sup>4</sup>.

وفقاً لتقرير OECD السنوي لسياسات التنظيم: «يتطلب التشريع عالي الجودة تقييماً منهجياً للأثار، واستشارة واسعة، واتخاذ قرارات مبنية على الأدلة»<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Inter-Parliamentary Union & United Nations Development Programme. (2022). Global Parliamentary Report 2022: Public engagement in the work of parliament. IPU & UNDP

<sup>4</sup> OECD. (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OECD Publishing.

<sup>5</sup> European Commission. (2021). Better Regulation Guidelines. (SWD(2021) 305 final). European Union.

## 5.1 المعايير الدولية الرئيسية ومقارنتها بالحالة الأردنية

- تحليل الأثر التشريعي (Regulatory Impact Assessment - RIA) المعيار الدولي: إلزامي ومنشور قبل عرض المشروع، يشمل الأثر الاقتصادي والاجتماعي والمالي والبدايل.<sup>6</sup> الحالة الأردنية: غائب تماماً في النقاش. لم تُذكر أي دراسة أثر مرفقة بالمشروع. التقييم: ضعيف جداً.
- الاستناد إلى الأدلة (Evidence-Based Policymaking) المعيار الدولي: استخدام بيانات وطنية، دراسات علمية، ومقارنات دولية (مثل PISA في فنلندا).<sup>7</sup> الحالة الأردنية: إشارات محدودة جداً إلى تجارب دولية؛ غلب الاستناد إلى خبرة شخصية أو أمثلة عامة. التقييم: ضعيف.
- التركيز على النص التشريعي وجودة الصياغة المعيار الدولي: نقاش مركز على المواد، تحسين الصياغة، تقليل الغموض (مثل دليل الصياغة في هولندا).<sup>8</sup> الحالة الأردنية: متوسط (تركز في المواد الأولى فقط؛ خرجت نسبة من المداخلات عن النص). التقييم: متوسط.
- الانضباط البرلماني وإدارة النقاش المعيار الدولي: تحديد وقت المداخلات ومنع الخروج عن الموضوع (مثل البرلمان الأوروبي).<sup>9</sup> الحالة الأردنية: متوسط (6.32% خارج جدول الأعمال + تنبيهات متكررة). التقييم: متوسط.
- التأثير الفعلي للبرلمان على التشريع المعيار الدولي: تعديل جوهرى للنصوص وإدماج مقترحات النواب (مثل لجان متخصصة في الولايات المتحدة).<sup>10</sup> الحالة الأردنية: محدود جداً (202 مقترحاً فردياً مقابل مقترح واحد ناجح فقط). التقييم: ضعيف.
- الشفافية والتشريع التشاركي المعيار الدولي: إشراك أصحاب المصلحة عبر منصات رقمية قبل الإقرار (مثل إيرلندا).<sup>11</sup> الحالة الأردنية: غائب تماماً في النقاش. التقييم: ضعيف.

## 5.2 لوحة المقارنة المعيارية (Benchmark Dashboard)

المعيار	المعيار الدولي	الحالة الأردنية	التقييم
تحليل الأثر (RIA)	إلزامي ومنشور	غائب	ضعيف جداً
الاستناد إلى الأدلة	مرتفع (بيانات + دراسات)	محدود	ضعيف
جودة الصياغة والتركيز على النص	عالية	متوسط	متوسط
الانضباط والإدارة الزمنية	صارم	متوسط (مع تنبيهات)	متوسط
التأثير الفعلي على النص	مرتفع	محدود جداً (202/1)	ضعيف

<sup>6</sup> OECD. (2020). OECD Best Practice Principles for Regulatory Impact Assessment. OECD Publishing.

<sup>7</sup> OECD. (2020). Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences. OECD Publishing

<sup>8</sup> Ministry of Justice and Security, Netherlands. (2023). Directives for Statutory Drafting (Aanwijzingen voor de regelgeving). Government of the Netherlands.

<sup>9</sup> European Parliament. (2024). Rules of Procedure of the European Parliament: Rule 10 - Standards of conduct. European Union

<sup>10</sup> Congressional Research Service (CRS). (2022). The Legislative Process on the House Floor: An Introduction. Report No. 95-563.

<sup>11</sup> Government of Ireland. (2016). Consultation Principles: Guidance for Public Bodies. Department of the Taoiseach.

ضعيف	غائبة	مؤسسية	التشاركية والشفافية
جدول رقم (8) - المقارنة المعيارية <sup>12</sup>			

### 5.3 القراءة التحليلية المتقدمة

تكشف المقارنة أن الفجوة الأساسية ليست في نشاط النقاش (269 مداخلة)، بل في طبيعته وأدواته، حيث أظهر البرلمان الأردني حيوية سياسية ومشاركة ملحوظة، لكنه افتقر إلى الأدوات المؤسسية اللازمة لتحويل هذه الحيوية إلى تأثير تشريعي فعلي (مثل تحليل الأثر، المذكرات التفسيرية، والدعم البحثي).

نتيجة لذلك، أصبح النقاش أقرب إلى تبادل مواقف سياسية منه إلى عملية تشريعية قائمة على الأدلة والأثر، هذه الفجوة ليست خاصة بقانون التربية وحده، بل تعكس تحدياً مؤسسياً أوسع يتطلب إعادة بناء منظومة التشريع ككل، وتؤكد المقارنة مع التجارب الدولية أن رفع جودة النقاش التشريعي في الأردن لا يتطلب فقط ضبط السلوك داخل الجلسة، بل إعادة هيكلة شاملة للأدوات والإجراءات المؤسسية ليصبح التشريع قائماً على الأدلة، الأثر، والمشاركة.

### 6. التقييم العام

يُقدم هذا القسم تقييماً موضوعياً شاملاً لجودة النقاش التشريعي خلال مناقشة مشروع قانون التربية والتعليم وتنمية الموارد البشرية لسنة 2026، مستنداً إلى جميع المؤشرات الكمية والنوعية والسياقية التي تم تحليلها في الأقسام السابقة، يعتمد التقييم على معايير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) والاتحاد البرلماني الدولي (IPU) لجودة التشريع، مع التركيز على خمسة محاور رئيسية.<sup>13 14</sup>

#### 6.1 نقاط القوة الرئيسية

- نشاط مشاركة عالٍ: 269 مداخلة على مدى أربع جلسات (264 مداخلة ذات صلة)، مما يعكس حيوية برلمانية ملحوظة.
- وعي قانوني متقدم في بعض القضايا: برزت مداخلات عميقة حول الاتساق الدستوري (تحصين قرارات الامتحان من الطعن، صلاحيات الوزير، استقلال الجامعات)، واستناد بعضها إلى قانون القضاء الإداري.
- مداخلات فنية جيدة: اقتراحات دقيقة حول تعريف المعلم، تصنيف المؤسسات الخاصة، وشهادة الثانوية العامة.

<sup>12</sup> European Parliament. (2023). The Plenary: A User's Guide. European Parliament Publishing. [Link](#)

<sup>13</sup> OECD. (2024). Regulatory Policy Outlook 2024: Progress in Implementing the 2012 Recommendation. OECD Publishing

<sup>14</sup> Inter-Parliamentary Union. (2022). Indicators for Democratic Parliaments. IPU Publications

## 6.2 نقاط الضعف الرئيسية

- غلبة الطابع الكمي على النوعي: 97.4% من المداخلات كانت عامة وتكرارية.
- ضعف التأثير على النص النهائي: 271 مقترحاً، مقابل مقترح واحد ناجح فقط (0.5%).
- انحراف عن الموضوع: 6.32% خارج جدول الأعمال + تداخل واضح مع الخطاب السياسي/الوطني.
- ضعف الاستناد إلى الأدلة: قلة استخدام البيانات أو الدراسات المقارنة.
- ضغط زمني أثر سلباً: تراجع العمق في اليومين الأخيرين وزيادة الاعتماد على قرارات اللجنة.

## 6.3 لوحة التقييم العام (Scoring Dashboard)

المحور	الدرجة (من 10)	التبرير الموجز
جودة النقاش العام	10/5	نشاط كمي عالٍ لكن ضعف نوعي وانحراف عن الموضوع
الطابع الفني/التشريعي	10/6	مدخلات فنية موجودة لكن محدودة التأثير
الانضباط البرلماني	10/5	تنبهات متكررة + 6.32% خارج جدول الأعمال
التأثير على النص النهائي	10/3	271 مقترحاً فردياً → مقترح واحد ناجح فقط
مراعاة الجوانب الدستورية/القانونية	10/7	نقاش عميق في قضايا الطعن والصلاحيات والاستقلالية
جدول رقم (9) - التقييم العام		

التقييم الإجمالي: 10/5.2 (متوسط إلى ضعيف). النقاش كان نشطاً من حيث المشاركة، لكنه غير مؤثر تشريعياً، وأقرب إلى منصة تعبير سياسي وطني منه إلى عملية تشريعية احترافية قائمة على الأدلة والتعديل الجوهري.

## 6.4 الدلالات الرئيسية

- يعكس النقاش تحدياً مؤسسياً أوسع: غياب أدوات التقييم (RIA)، ضعف الدعم البحثي، وضغط زمني يقلل من العمق.
  - قانون التربية - كقانون سيادي يمس مستقبل الأجيال - كان يستحق نقاشاً أعمق وأكثر تركيزاً على الأثر والأدلة.
  - النتيجة النهائية (اعتماد معظم قرارات اللجنة) تؤكد هيمنة التوافق السياسي على التفكيك الفني.
- ويستخلص من ذلك إلى أن مناقشة قانون التربية والتعليم أظهرت حيوية برلمانية كمية ملحوظة، لكنها لم ترتق إلى مستوى التشريع الاحترافي، هذا التقييم يوفر أساساً موضوعياً لإصلاحات مستقبلية تهدف إلى تحويل البرلمان من منبر تعبير إلى مؤسسة تشريعية منتجة لسياسات عالية الجودة.

## 7. الاستنتاجات الرئيسية

أجاب تحليل مناقشة مشروع قانون التربية والتعليم وتنمية الموارد البشرية لسنة 2026 على السؤال المركزي للتقرير بصورة واضحة: نقاش المجلس القانون أقرب إلى منصة خطاب سياسي وتعبير وطني عام منه إلى عملية تشريعية دقيقة قائمة على التدقيق والصياغة والتحسين.

رغم النشاط الكمي الملحوظ (269 مداخلة على مدى أربع جلسات بإجمالي زمن يقارب 12 ساعة و42 دقيقة)، لم يرتق النقاش إلى مستوى التشريع الاحترافي، يمكن تلخيص الاستنتاجات الرئيسية في النقاط التالية:

- فجوة بين الحجم والعمق: بلغت نسبة المداخلات الكمية والعامية 97.4%، مقابل 2.6% فقط نوعية أو تفصيلية. تركز النقاش الكثيف في المواد الأولى (المادة 1 و2 استحوذتا على نحو 47% من الزمن الإجمالي)، ثم تراجع العمق بشكل حاد في المواد اللاحقة نتيجة الضغط الزمني.
- محدودية التأثير التشريعي: قدم النواب 202 مقترحاً عبر المداخلات، وتم التصويت على 271 مقترحاً، لم ينجح منها سوى مقترح واحد فقط (نسبة نجاح 0.5%)، اعتمد المجلس في الغالب على قرارات اللجنة والحكومة، مما يشير إلى هيمنة النمط التوافقي وغياب التأثير الجوهرى للنقاش على النص النهائي. بما يعكس محدودية التأثير التشريعي لمجمل النقاشات رغم كثافتها العددية واتساعها الزمني، وإلى أن هذا الضعف في الأثر التشريعي لا يرتبط فقط بطبيعة النقاش أو مضمونه، بل يعكس أيضاً تحديات تتعلق بمستوى التنسيق بين أعضاء الكتل البرلمانية، إضافة إلى تباينات داخل الكتلة الواحدة في بعض الحالات، كما ويُفهم من ذلك أن غياب التوافق المسبق حول المقترحات، أو ضعف بناء المواقف الجماعية المنظمة، قد أسهم في تقليص فرص تمرير التعديلات.
- تداخل الخطاب السياسي مع التشريع: سجلت 6.32% من المداخلات خارج جدول الأعمال، بالإضافة إلى 14.1% مداخلات سياسية/خطابية تناولت قضايا وطنية وإقليمية (الجيش، الأمن، الاستقرار، القضية الفلسطينية). أدى هذا التداخل إلى توسيع النقاش خارج الإطار التشريعي الفني.
- نقاط القوة النسبية: برز وعي قانوني متقدم في قضايا دستورية مهمة (تحسين قرارات الامتحان، صلاحيات الوزير، استقلال الجامعات)، ووُجدت مداخلات فنية جيدة حول التعاريف والتصنيفات، هذه العناصر تمثل أساساً يمكن البناء عليه.
- السياق المؤسسي المؤثر: أدى ضغط الوقت التراكمي في اليومين الأخيرين، مع تنبيهات متكررة من الرئاسة، إلى انتقال النقاش من مرحلة مفتوحة إلى مرحلة إقرار سريع، مما قلل من فرص التعديل النوعي.

أظهرت مناقشة قانون التربية - وهو قانون سيادي يمس بناء رأس المال البشري للأجيال القادمة - أن البرلمان يتمتع بحيوية مشاركة ملحوظة، لكنه لا يزال يعاني من فجوة مؤسسية بين النشاط السياسي والأداء التشريعي الاحترافي. النقاش كان أقرب إلى طيف «النقاش السياسي الشعبي» منه إلى «النقاش التشريعي الاحترافي القائم على الأدلة والأثر».

هذا النمط ليس خاصاً بقانون واحد، بل يعكس تحدياً أوسع في نضج العملية التشريعية في الأردن. يوفر التقرير أساساً موضوعياً لبناء مؤشر وطني لجودة النقاش التشريعي، ويؤكد الحاجة الملحة إلى إصلاحات مؤسسية جذرية لتحويل البرلمان من منبر تعبير إلى مؤسسة تشريعية منتجة لسياسات عالية الجودة.

## 13. التوصيات السياسية

يُقدم هذا القسم توصيات عملية وقابلة للتنفيذ، مستندة إلى نتائج التحليل الكمي والنوعي، ومتسقة مع أفضل الممارسات الدولية في مجال التشريع القائم على الأدلة، وتعزيز جودة العمل البرلماني، وذلك كما يلي:

### 13.1 توصيات لمجلس النواب

#### • إصلاح آليات إدارة الجلسات

- تعديل النظام الداخلي للمجلس لاعتماد مسار تشريعي خاص للقوانين السيادية، يُخصص فيه وقت كافٍ ومتوازن للنقاش الفني على جميع مواد القانون، بما يحدّ من التمرکز الزمني في بعض المواد بدون مبرر، ويمنع الإقرار المتسارع في المراحل النهائية.
- اعتماد نظام رقمي متكامل لتتبع المقترحات، يربط كل مقترح بالمادة ذات الصلة ومآلاته، ويظهر المؤيدين له، بما يعزز الشفافية والمساءلة التشريعية.
- الحد من مداخلات خارج جدول الأعمال، عبر تخصيص مساحات بديلة لطرح تلك المداخلات.

#### • تعزيز فاعلية النقاش والأثر التشريعي

- إلزام اللجان النيابية بتقديم مبررات مكتوبة لقبول أو رفض المخالفات المقدمة من أعضاء اللجنة المعنية، بما يعزز مبدأ الشفافية وقابلية التتبع في العملية التشريعية.
- تطوير آليات لضمان الانتقال من النقاش السياسي العام إلى النقاش التشريعي الفني، مثل حصر النقاش السياسي عند مطلع مناقشة مشاريع القوانين.
- بحث إمكانية تطوير أدوات تحليل مبسطة داخل المجلس تساعد النواب على تقييم الأثر المتوقع لمقترحاتهم قبل طرحها.

#### • تمكين الكتل البرلمانية وتعزيز التنسيق

- تشجيع الكتل النيابية على عقد اجتماعات تنسيقية مسبقة قبل مناقشة مشاريع القوانين، بهدف توحيد المواقف وبناء مقترحات جماعية متماسكة.

- تطوير هياكل داخلية للكتل (وحدات سياسات/مستشارين) او آليات تنظيمية لدعم اتخاذ القرار القائم على الأدلة، وتقليل التباينات داخل الكتلة الواحدة.
- تشجيع المكتب الدائم او اللجان المعنية لبناء تحالفات تشريعية عابرة للكتل حول القضايا الكبرى، بما يعزز فرص تمرير التعديلات.

## 13.2 توصيات للحكومة

- تقديم أدوات تحليل أثر تشريعي (RIA) إلزامية
  - إرفاق تقرير تحليل أثر شامل (اقتصادي، اجتماعي، مالي، وبدائل) مع كل مشروع قانون قبل عرضه على المجلس.
  - نشر التقرير علناً قبل الجلسات بأسبوع على الأقل لتمكين النواب من الاستناد إليه.
- تعزيز الشفافية والتشاركية
  - إطلاق منصة إلكترونية لاستطلاع آراء أصحاب المصلحة (معلمين، طلاب، جامعات، قطاع خاص) قبل إقرار القوانين السيادية مثل (قانون التربية / الضمان الاجتماعي/ الدفاع ...).
  - تقديم مذكرات تفسيرية مفصلة تتضمن بيانات متكاملة وإحصاءات، ومقارنات دولية، حول القانون الذي يراد مناقشته، قبل الجلسات بأسبوع على الأقل.
- دعم في مستمر أثناء الجلسات
  - الحرص على حضور فريق فني من الوزارة (باحثون وخبراء قانونيون) للرد الفوري على الاستفسارات التقنية دون الدخول في الخطاب السياسي، سواءً في نقاشات اللجان أو الجلسات.