



جامعة الأزهر

كلية الشريعة والقانون بأسسيوط

المجلة العلمية

**مظاهر إختلال التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية
في ضوء نصوص الدستور الأردني**

إعداد

د/ زياد علي محمد الكايد

الأستاذ المشارك بقسم القانون كلية العلوم والدراسات الإنسانية
جامعة شقراء - المملكة العربية السعودية

(العدد الخامس والثلاثون الإصدار الثاني أبريل ٢٠٢٣م الجزء الأول)

مظاهر إختلال التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

في ضوء نصوص الدستور الأردني

زياد علي محمد الكايد

قسم القانون، كلية العلوم والدراسات الإنسانية، جامعة شقراء، المملكة العربية السعودية.

البريد الإلكتروني: ziad.alkaid@su.edu.sa

ملخص البحث:

يتناول هذا البحث بالدراسة مظاهر إختلال التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية في ضوء نصوص الدستور الأردني لعام ١٩٥٢م وتعديلاته، وكان ذلك من خلال القيام بدراسة تحليلية نقدية لعدد النصوص الدستورية التي وردت في هذا الدستور والتعديلات الجوهرية التي طرأت عليه، والمتعلقة بالعلاقة ما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وقد تناولنا في مبحث تمهيدي وبشكل مختصر بيان مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات والنتائج المترتبة عليه، قبل أن نشرع في مبحث ثاني ببيان المظاهر الموضوعية لاختلال التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، والتي وردت في الدستور الأردني، وقد قسمت هذا المبحث إلى أربعة مطالب: الأول: اقتراح القوانين وإقرارها، والثاني: حل مجلس النواب، والثالث: طرح الثقة بالحكومة، والرابع: مجلس الأمن القومي، ثم في مبحث ثاني تناولنا المظاهر الشكلية لهذا الإختلال، وأهم هذه المظاهر الشكلية: تشكيل مجلس الأعيان، دعوة البرلمان للإعقاد، وفرض الدورات وإرجاؤها، حق الكلام في مجلسي الأعيان والنواب، وقد انتهت الدراسة بنتائج وتوصيات تتضمن ضرورة أن يكون هنالك إعادة نظر في جميع النصوص الدستورية التي شكلت إختلالاً واضحاً للعلاقة بين السلطتين في ضوء ما تم بيانه.

الكلمات المفتاحية: إختلال - التوازن - دستور - سلطة - تنفيذية - تشريعية.

**Manifestations of the imbalance between legislative
and executive powers in the light of the provisions of
the Jordanian constitution**

Ziyad Ali Muhammad Al-Kayed.

**Department of Law, College of Science and Humanities,
Shaqra University, KSA.**

Email: ziad.alkaid@su.edu.sa

Abstract:

This research deals with the manifestations of imbalance between the legislative and executive powers in the light of the provisions of the Jordanian constitution of 1952 AD and its amendments. Drawing on an analytical and critical study of several constitutional provisions of the constitution and its fundamental amendments, regarding the legislative–executive authority nexus, the paper opens with an introductory section that discusses briefly the concept of separation of powers and its consequences. Then, in a second section, it explains the objective manifestations of imbalance between legislative and executive powers as indicated in the Jordanian constitution. The discussion is divided into four subtitles;

introducing a bill, dissolving the House of Representatives, confidence motion, and then referral to the National Security Council. A following section discusses structural manifestations of legislative–executive power imbalance, including formation of the Senate, calling Parliament to convene, adjourning and postponing sessions, and the right to speak in the Senate and the House of Representatives. The study concludes with key findings and recommendations, like the need for a review of all constitutional provisions that involve a clear power imbalance between the two authorities.

Keywords: Imbalance – Balance – Constitution – Authority – Executive – Legislative.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مُتَلَمَّتًا

الدستور هو مجموعة القواعد القانونية التي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها، وتحدد أيضاً ماهية السلطات في الدولة واختصاصاتها ووظائفها وعلاقتها مع بعضها البعض، فهناك السلطة التشريعية ووظيفتها الأساسية التشريع، وهناك السلطة التنفيذية ووظيفتها تطبيق وتنفيذ التشريع، وهناك السلطة القضائية التي تفصل في المنازعات، والمدقق في كثير من الدساتير يجد أن هناك حرصاً من المشرع الدستوري على تضمين الدستور وسائل قانونية تضمن حماية النصوص الدستورية وضمان تطبيقها.

أهمية البحث :

تبدو أهمية هذه الدراسة في أن تطبيق قواعد وأسس النظام البرلماني تقتضي الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، والذي يشكل واحداً من أهم القواعد الأساسية التي تحدد إطار النظام السياسي والقانوني للدولة، من حيث تحديد اختصاصات كل سلطة من هذه السلطات فلا يمكن تجاوزها أو مخالفتها، ولذلك فلا تتدخل سلطة في عمل سلطة أخرى، إلا بالقدر الذي تنص عليها القاعدة الدستورية، ومن هنا يتحقق مبدأ "التوازن" بين السلطات، بما يضمن في النهاية حماية حقوق الأفراد وثبات الاستقرار السياسي في الدول التي تأخذ بهذا المبدأ.

مشكلة البحث

إشكالية هذا البحث تنصب على بيان لنصوص الدستور الأردني وما شابها من خلل واضح في تحقيق "التوازن" المنشود بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، في

ظل تبني هذا الدستور بشكل صريح للنظام البرلماني، إذ لا تتوائم كثير من النصوص مع هذا التبني، من خلال وجود رئيس للسلطة التنفيذية يتولى ممارسة صلاحيات متعددة بدون أن يكون هنالك وزارة مسؤولة عن ذلك.

أهداف البحث

تهدف الدراسة الى:

- بيان وتحليل النصوص الدستورية المقررة للعديد من الصلاحيات والسلطات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.
- بيان الأسس والقواعد التي يقوم عليها النظام البرلماني، ومدى فعالية وتطبيق هذه الأسس في الدستور الأردني، لا سيما بعد القيام بعدد من التعديلات الدستورية على نصوص هذا الدستور.

الدراسات السابقة :

- رسالة ماجستير بعنوان "السلطان التشريعية والتنفيذية بين التوازن والإختلال"، من إعداد الطالب بن بلخير مولود، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر، ٢٠١٨ - ٢٠١٩، وقد تناولت الدراسة أهم أسس التكامل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ثم بيان أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وبيان مظاهر رقابة الحكومة على أعمال السلطة التشريعية، ومظاهر الإختلال في العلاقة بين السلطتين.
- بحث علمي بعنوان "دور رئيس الدولة في تحقيق التوازن بين السلطات العامة الأردن نموذجاً"، من إعداد الدكتور فرحان نزال المساعيد، بحث

علمي منشور في مجلة البحوث القانونية والإقتصادية، جامعة المنصورة، جمهورية مصر العربية، العدد ٦٥، أبريل ٢٠١٨م، وقد تناول البحث بيان دور رئيس الدولة بشكل عام في النظام البرلماني، ثم بيان حدود وصلاحيات "الملك" وفقاً لنصوص الدستور الأردني.

أسئلة البحث

تدور الدراسة حول عدد من الأسئلة تتطلب الإجابة عنها:

- ما هي أسس وقواعد النظام البرلماني لا سيما في ظل تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات وفقاً لهذا النظام؟
- ما هي أهم مظاهر إختلال التوازن الموضوعية والشكلية التي إحتواها الدستور الأردني لعام ١٩٥٢م؟

منهج البحث :

سوف يتبع الباحث المنهج الوصفي التحليلي، في تناول النصوص الدستورية النازمة لصلاحيات واختصاصات السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الأردني، مدعماً ذلك بالعديد من الآراء الفقهية والدستورية لعدد من الفقهاء الذين تناولوا الموضوع بالدراسة، وبيعض النصوص الدستورية المقارنة.

خطة البحث:

تم تناول هذا الموضوع من خلال مبحث تمهيدي ومبحثين رئيسيين:

المبحث التمهيدي: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات والنتائج المترتبة عليه.

المبحث الأول: المظاهر الموضوعية لإختلال التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

المبحث الثاني: المظاهر الشكلية لإختلال التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

المبحث التمهيدي

مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

والنتائج المترتبة عليه

يقسم الفقه التقليدي وظائف الدولة الى ثلاث، وقد كان هذا التقسيم أساساً لتوزيع السلطات، فهناك هيئة مختصة بالتشريع وهيئة مختصة بتطبيق القانون، ثم هناك هيئة تقوم بوظيفة القضاء، وقد إرتبط هذا التقسيم بشكل أساسي بمبدأ الفصل بين السلطات، ولذا سنتناول في هذا المبحث بشكل موجز ومختصر بيان مفهوم مبدأ "الفصل بين السلطات"، ثم بيان لأهم النتائج المترتبة على هذا المبدأ، على ان يكون ذلك في مطلبين:

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

المطلب الثاني: النتائج المترتبة على مبدأ الفصل بين السلطات.

المطلب الأول

مفهوم مبدأ " الفصل بين السلطات "

يعتبر المفكر "جون لوك" هو أول من أشار وأهتم بمبدأ الفصل بين السلطات في العصر الحديث، حيث أنه كان يرى ويؤمن بمبدأ تساوي الأفراد في المجتمع، وأن الأفراد قد إختاروا بمحض إرادتهم سلطة عليا عهدوا إليها تنظيم أمورهم وإحقاق العدل فيما بينهم وحل مشاكلهم، ولهؤلاء الأفراد الحرية في تنحية الحاكم عند إستبداده لأن تعسفه هو إخلال بالعقد المبرم بين الحاكم والمحكومين. (١)

(١) د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، جامعة بغداد، بغداد،

١٩٨٦ م، ص ٢٨ وما بعدها.

وقد أكد على ضرورة فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية كقاعدة للحكم بقوله : "لأن الرغبة بالقبض على السلطان ستشدد كثيراً، فيما إذا تمتع نفس الذين يتقلدون مهمة وضع الشرائع، بسلطة تنفيذية أيضاً، إذ أنه لا بد لهم في هذه الحالة من أن يجنحوا الى الإستفادة من تلك الشرائع التي يسنون".^(١)

وأما الفيلسوف الفرنسي "مونتسكيو" فإنه يرى ضرورة الفصل بين السلطات وعدم تركيز وظائف الدولة في يد واحدة بهدف حماية المحكومين من إستبداد الحكام، وكان ينظر إلى السلطة المطلقة بعين الريبة والشك، ولذلك فإنه كان يبحث دائماً عن أفضل الوسائل التي تكفل عدم إساءة إستعمال السلطة، ولذا فإنه ميّز بين السلطات الثلاث ورأى وجوب الفصل بينهما وتوزيعهما على سلطات مستقلة.^(٢)

وإذا كانت فكرة "الفصل" هي جوهر مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن هذا المبدأ لا يعني أن يكون هنالك فصلاً تاماً ومطلقاً بين السلطات، بحيث يعوق عمل السلطات لا سيما في بعض الوظائف والأختصاصات المتداخلة في عملها، وإنما هذا المبدأ يعني أن تقوم كل سلطة بوظيفتها المناطة بها ضمن إطار من التعاون والتنسيق والإتسجام والتداخل فيما بين السلطات الثلاث، وأن يكون أيضاً هنالك

(١) نقلاً عن د. أحمد سعيان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨م، ص ٢٠٩.

(٢) لمزيد من التفاصيل حول آراءه العديدة، ينظر مؤلفه "روح الشرائع. الجزء الأول"، ترجمة عادل زعيتر، القاهرة، ١٩٥٣، ص 173. وينظر كذلك:

Chantebout, Bernard, Droit constitutionnel et science politique, Paris, Armand Colin, 17 edition, 2000, P106.

نوع من الرقابة لكل سلطة على السلطة الأخرى، بحيث يكون نظام الحكم قائماً على أساس أن "السلطة تحد أو توقف السلطة"، فيؤدي ذلك الى تحقيق حريات الأفراد وضمان حقوقهم وإحترام القوانين وحسن تطبيقها تطبيقاً عادلاً وسليماً، ويرى البعض -وبحق- أن هذا الأمر يتفق مع الحكمة من الأخذ بهذا المبدأ، والتي هي تحقيق التوازن والتعاون بين السلطات، وتوفير الحيطة لكل منها في مجال اختصاصها.^(١)

وفي ضوء ما ذكر سابقاً، فإن هذا المبدأ يعني أن تكون السلطات متساوية ومستقلة كل منها عن الأخرى، ولكن دون عزل إحداها عن الأخرى، بل يجب عليها المراقبة في حدود الإختصاصات للمحاسبة والمحافظة على الحريات العامة.^(٢)

وهو يعني أيضاً الفصل المتوازن بين السلطات العامة الثلاث في الدولة، مع قيام قدر من التعاون فيما بينها، لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام، ووجود رقابة متبادلة بينها لضمان وقوف كل سلطة عند حدودها، دون أن تتجاوزها أو تعدي على سلطة أخرى.^(٣)

(١) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي.

دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٩٦م، ص ٤٥١.

(٢) د. محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٤م، ص ٣٦٠.

(٣) د. عيد الغنم، بيبونم، عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٧م، ص ١٩٢. ويرى البعض -ويحتمل- أن النظرية التقليدية للفصل بين السلطات لا تزال تشكل المبدأ الأساس للنظام الديمقراطي، إلا أنها أضحت غير كافية لتصنيف الأنظمة السياسية الحديثة التي تتميز بامتياز السلطة التنفيذية. ينظر في ذلك:

Jean Claude Zarka, introduction au droit constitutionnel, 5 edition, editions ellipses, Paris, 2014, P132.

وقد كان واضعوا الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ حريصون على تحقيق درجة معينة من الفصل بين السلطات، حيث نصت المادة ١ من الدستور على أنه: "المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة ذات سيادة ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه، والشعب الأردني جزء من الأمة العربية ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي"، مما يؤكد على إرادة المشرع على العزم على تطبيق "النظام البرلماني"، وهو النظام الذي يركز بالدرجة الأساس على المساواة والتوازن بين السلطات، من خلال عدم ترجيح كفة سلطة على سلطة أخرى، ومن خلال منح كل سلطة مهامها ووظائفها الأساسية دون إعتداء أو سرقة لهذه الإختصاصات من سلطة أخرى، ومن خلال منح كل سلطة صوراً من الرقابة التي تسمح لها بالمحافظة على سلطتها وعدم الإعتداء عليها، إلا أن كل ما ذكرناه يبقى نظرياً ولا قيمة له، في إطار نصوص دستورية أصابها تعديلات أفقدت هذا المبدأ توازنه لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، فتقلصت سلطات هذه الأخيرة على حساب الحكومة والملك بإعتباره رئيساً لها - أي للحكومة- (١).

(١) نظرياً وفقهياً وبعيدا عما هو مطبق في الأردن فعلياً من ناحية وبنصوص دستورية مكتوبة من ناحية أخرى، فإن النظام البرلماني كما نرى يقوم على أساس: أولاً أن رئيس الدولة غير مسئول عن التصرفات الخاصة بشؤون وإدارة الحكم، وثانياً وجود حكومة مسؤولة عن أعمالها أمام البرلمان، أي أن هناك إستقلال وانفصال طبيعي بين منصب رئيس الدولة ورئيس الحكومة، حيث يوجد إلى جانب رئيس الدولة، سواءً كان رئيس أو كان ملك، شخص آخر يشاركه السلطة التنفيذية، يطلق عليه إسم رئيس الوزراء، وهذا النظام بذلك يختلف عن النظام الرئاسي الذي يتميز بوحدة أو فردية السلطة التنفيذية، ورئيس الدولة في النظام البرلماني ليس هو رئيس الحكومة بل هو الرئيس الأعلى للدولة ورئيس =

=السلطة التنفيذية في الوقت نفسه، وقد يكون الرئيس ملكاً في الأنظمة الملكية يتولى مهامه عن طريق الوراثة كما هو حال انكلترا والسويد، وقد يكون رئيساً في الأنظمة الجمهورية ويتولى مهامه عن طريق الانتخاب المباشر من الشعب أو الانتخاب غير المباشر من قبل مجلس الشعب كما هو حال ألمانيا وإيطاليا. ويقوم النظام البرلماني على أساس عدم مسئولية رئيس الدولة لأنها حلت محلها مسئولية الحكومة التي تنفذ السياسة العامة للدولة، وأساس ذلك في انكلترا المبدأ الأساسي المسلم به أن الملك لا يمكن أن يخطئ " لذلك وجدت الوزارة في النظام البرلماني، وبالتالي فإذا كان الملك لا يخطئ فإذاً هو غير مسؤول ولا يتصرف إلا بناءً على مشاورة وزرائه لذلك فهم المسؤولون وليس هو . وينتج عن عدم مسئولية رئيس الدولة انتقال اختصاصات رئيس الدولة إلى وزرائه أي " أن الملك يسود ولا يحكم"، وهذا يعني أو يفترض أن الرئيس لا يضع سياسة الدولة بنفسه ولا يعد مشاريع القوانين ولا يصدر أمراً في أمر من الأمور إلا بناءً على مشورة رئيس الوزراء والوزراء الآخرين لأنهم هم المسؤولون أمام البرلمان . وبالتالي فإن جميع الصلاحيات الممنوحة للرئيس من تعيين أعضاء السلطة التنفيذية، وتعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين، والسفراء والممثلين الدبلوماسيين، وإعلان الحرب، عقد المعاهدات، ودعوة البرلمان للإعقاد وفضه وتأجيله وحله، استعمال حق العفو والتصديق على القوانين كلها يفترض فيها أن تكون سلطات أسمية للملك وفعلية للحكومة ؛ لأنها هي المسئولة أمام البرلمان، وهذا تطبيق لقاعدة "ن الملك لا يعمل منفرداً". و تطبيقاً لذلك وجد مبدأ التوقيع الوزاري المجاور أي أن إمضاء الملك فيما يتعلق بشؤون الدولة لا يكون نافذاً إذا لم يكن بجانبه إمضاء رئيس الوزراء والوزير المختص، والملك وبالرغم من أنه مجرد من كل سلطة إلا أنه هو من يعين رئيس الحكومة إلا أن اختياره له مقيد بأن يكون متمتعاً بثقة البرلمان المنتخب من الشعب، حتى ولو لم يكن محل رضا من الملك وذلك لأن الوزراء مسؤولون أمام البرلمان فلا بد إذاً من أن يتمتعوا بثقته. ينظر حول ذلك: د. عبد السلام عبد العظيم، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م، ص ٢٣ وما بعدها. وينظر أيضاً: د. نعمان الخطيب =

المطلب الثاني

النتائج المترتبة على مبدأ الفصل بين السلطات

يترتب على مبدأ الفصل بين السلطات العديد من النتائج، يمكن إيجازها بما يلي:

أولاً: حماية الحرية ومنع الإستبداد

من أهم النتائج المترتبة على هذا المبدأ تلك التي تعلقت بأسباب نشوئه وظهوره، وهي الميزة الأولى لمبدأ الفصل بين السلطات، لا بل كانت هي المبرر والدافع الأساسي لإعتناق هذا المبدأ، ذلك أن تركيز السلطات بيد شخص واحد أو هيئة واحدة قد يتيح الفرصة لإساءة استعمال السلطات، وإلى انتهاك حريات وحقوق أفراد المجتمع، دون إعطاء فرصة لهؤلاء الأفراد أن يقوموا بالدفاع عن حرياتهم وعن حقوقهم، بعكس القول بمبدأ توزيع السلطات بين عدة هيئات مع الفصل بينهما، حيث أن ذلك يفسح المجال لكل هيئة في أن تراقب أعمال الهيئات الأخرى، بما يؤدي في النهاية إلى منع الإساءة في استعمال السلطة أو أن يكون هنالك أي انتهاك لحقوق وحريات الأفراد. (١)

ثانياً: إتقان وحسن أداء وظائف الدولة

لا شك ان تطبيق الفصل المرن بين السلطات في الدولة، يحقق ويسهم بتطبيق مبدأ تقسيم العمل والتخصص التطبيق الصحيح والسليم، وهذا بدوره يؤدي الى أن

=الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١١م، ص ٣٧٦ وما بعدها، و د. أيمن محمد شريف، الإزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دراسة تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٧٥ وما بعدها.

(١) د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٤٤٨.

تحقق كل هيئة هدفها الذي رسم لها بموجب النصوص الدستورية. ويعني ذلك أيضاً أن يتم تقسيم وتوزيع المهام والوظائف إلى عدة أجزاء حسب نوع التخصص لكل جزء من هذه الهيئات، ثم يعهد بكل جزء منه إلى المتخصصين في نوعية هذه المهام والمسؤوليات التي يتضمنها ذلك الجزء ليتولوا أداؤها بالكفاءة التي تتناسب مع تخصصهم فيها، وبذلك يدار العمل كله بأكبر قدر ممكن من الكفاءة والدقة. وبتفعيل مبدأ التخصص وتقسيم العمل على المهام الرئيسية للدولة، نجد أن تلك المهام تحتوي على ثلاثة أنواع مختلفة ومتباعدة من المسؤوليات والوظائف، وهي وظيفة التشريع ووظيفة الحكم والإدارة ووظيفة إقامة القضاء العادل بين أفراد المجتمع، ومن النادر أن يتمكن شخص واحد أو هيئة واحدة من الجمع بين تلك التخصصات المختلفة بما يستلزمه كل منها من خبرات وكفاءات مختلفة، ثم أن يتم ويتمكن من إنجاز وظائفه على الوجه الصحيح، ومن هنا كانت الطريقة والحل الأفضل لمثل ذلك هو أن يعهد بكل سلطة من تلك السلطات إلى الفرد أو الهيئة المتخصصة فيها، والتي يمكنها بالكفاءة المطلوبة وبالسرعة والدقة اللازمتين تنفيذ ما هو مطلوب.^(١)

ثالثاً: ضمان إحترام مبدأ سيادة القانون ومبدأ المشروعية

من أهم النتائج المترتبة على تطبيق هذا المبدأ، أنه يؤدي إلى ضمان احترام مبدأ سيادة القانون ومبدأ المشروعية في الدولة، بحيث نضمن خضوع السلطة الحاكمة للدستور والقانون وليس فقط أفراد المجتمع المحكومين، ذلك أنه إذا ما اجتمعت وتركزت السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في هيئة واحدة أو شخص

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية،

واحد فلا يوجد أي ضمانات لإحترام القانون المطبق، لأن هذه الهيئة ستقوم بوضع القوانين التي تناسبها ثم تقوم بتعديلها بناءً على الحالات الفردية الطارئة، مما يفقد القانون صفة العدالة، فهو لن يصبح قواعد عامة ومجردة، ونفس الأمر فيما لو مارس القضاء سلطة التشريع أو تنفيذ القانون أيضاً، فإن ذلك سيؤدي حتماً إلى عدم عدالة القانون وإلى عدم عدالة الأحكام التي تصدر بناءً عليها.^(١)

وبناءً على ذلك، فإن مبدأ الفصل بين السلطات وما يصاحبه من رقابة متبادلة بين الهيئات، سيؤدي إلى ضمان احترام كل سلطة وكل هيئة إلى حدودها الدستورية واحترامها أيضاً للقواعد القانونية، علاوةً على ذلك، فإن هذا المبدأ سيجعل السلطة القضائية تقوم بعمل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية والتشريعية، بما يضمن بوجه خاص خضوع قرارات السلطة التنفيذية لرقابة القضاء وإلغائها عند مخالفتها للقانون.^(٢)

(١) اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية. الجزء الأول، ترجمة علي مقلد وآخرون، الطبعة الثانية، الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٧، ص ٢٣٦.

(٢) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص ٥٥٦.

المبحث الأول

المظاهر الموضوعية لإختلال التوازن

بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

من أهم الخصائص المميزة للنظام البرلماني أنه يقوم على الفصل بين السلطة التشريعية والتنفيذية، إلا أن هذا الفصل ينبغي أن يكون مرناً لا جامداً، أي لا بد من قيام تعاون وتوازن بين السلطات في الدولة، بهدف ضمان تطبيق قواعد الدستور التطبيق الصحيح، إلا أنه يتبين لنا من خلال التمعن في نصوص الدستور الاردني، أن هنالك العديد من النصوص التي حابت في مضمونها السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وتجلّى ذلك في العديد من الموضوعات ذات الأهمية والخطورة ، مما أدى الى خلل بين وجلي في التوازن الذي ينبغي أن يكون بين السلطتين، وعليه سنقسم الدراسة في هذا المبحث الى أربعة مطالب:

المطلب الأول: إقتراح القوانين (مشاريع القوانين)، وإقرارها

المطلب الثاني: حل مجلس النواب

المطلب الثالث: طرح الثقة بالحكومة (المسؤولية السياسية)

المطلب الرابع: مجلس الامن القومي

المطلب الأول

إقتراح القوانين (مشاريع القوانين)، وإقرارها

أعطى المشرع الدستوري في الأردن السلطة التنفيذية من خلال الملك ومجلس الأعيان، الحق في أن تتدخل في الإجراءات اللازمة لإصدار القوانين، وأن تساهم بشكل فعال في وضع التشريعات النازمة للحياة، ولبيان هذا الدور الهام، فإننا سنقسم دراستنا إلى عدد من الفروع:

الفرع الأول: إقتراح القوانين (مشاريع القوانين)

الفرع الثاني: إقرار القوانين

الفرع الأول

إقتراح القوانين (مشاريع القوانين)

تقاسمت السلطة التنفيذية مهمة التشريع -وهي ليست وظيفتها الأساسية- مع السلطة التشريعية صاحبة الإختصاص الأصيل، حيث نص الدستور هنا على طريقتين لإقتراح القوانين:

الطريقة الأولى

ما نصت عليه المادة ٩١ من الدستور، بقولها: "يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه، وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك".

وتتجلى هنا حالة غير صحيحة في هذا النص، ذلك أن المشرع أوجب على مجلس النواب رفع مشروع القانون إلى مجلس الأعيان في جميع الحالات المتوقعة بعد عرضه على المجلس حتى ولو رفضه مجلس النواب، وفي ذلك

حماية ظاهرة لمشاريع القوانين التي تأتي من مجلس الوزراء، فلا يملك مجلس النواب ردها ورفضها وإعادتها من حيث أتت، ففي جميع الحالات لا بد من عرضها على مجلس الأعيان الذي يملك الموافقة عليها ومن ثم إعادتها الى مجلس النواب.

والصحيح أن صاحب الاختصاص وهو مجلس النواب كان ينبغي منحه الحق في رفض المشروع ورده الى مجلس الوزراء فيما لو أن الرفض كان للمشروع برمته، لا أن يلزم المجلس برفعه مع الرفض-الى مجلس الأعيان، ففي ذلك صورة واضحة لهيمنة وسيطرة السلطة التنفيذية من جهة، وحماية لكافة مشاريع القوانين الصادرة عن مجلس الوزراء من الرفض، وهي في ذلك تستند وبقوة على ذراعها القوي في السلطة التشريعية ممثلاً بمجلس الأعيان، **لتغيير** إرادة مجلس النواب وتغيير رأيه في مشروع القانون المرفوض من قبله. ونرى ضرورة تعديل هذه المادة لتمنح مجلس النواب الحق في رفض مشروع القانون المعروض من مجلس الوزراء دون إلزام المجلس برفع هذا المشروع الى مجلس الأعيان.

الطريقة الثانية

ما نصت عليه المادة ٩٥ من الدستور، بالقول أنه: "١- يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين، ويحال كل إقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس قبول الإقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها. ٢- كل إقتراح بقانون تقدم به أعضاء

أي من مجلسي الأعيان والنواب وفق الفقرة السابقة لا يجوز تقديمه في الدورة نفسها."

ونجد هنا أن المشرع ساوى بين المجلسين من حيث الاختصاص التشريعي، بحيث يمارس المجلسان الصلاحيات نفسها في هذه الوظيفة التشريعية، وبحيث يحق لكل عشرة أعضاء من أي من المجلسين حق إقتراح مشروعات القوانين، وفي هذه الحالة تجري الإجراءات نفسها في كلا المجلسين؛ حيث يقدم مشروع القانون المقترح إلى رئيس المجلس؛ الذي ينتمي إليه العضو، وفي حال الموافقة على الاقتراح من قبل الأكثرية في المجلس يرفع إلى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون.

وينتقد البعض -وبحق- تلك المسألة بالقول "إن هذا الوضع يتنافى مع الديمقراطية البرلمانية التي تركز على مبدأ اساسي وهو الإقتراع العام الذي يعطي الشعب حرية إختيار ممثليه في البرلمان، في حين أن أعضاء مجلس الأعيان المعيّنين من قبل السلطة التنفيذية سيبقون رهينة في يدها وإرادتها، لا سيما وأن إشتراك أعضاء مجلس الأعيان في العملية التشريعية كبيراً وليس بالدرجة المعمول بها في بريطانيا والذي تم صياغة البرلمان الأردني على منواله، وهو مأخذ كبير على الحياة البرلمانية الأردنية"^(١)

(١) د. مصطفى صالح العمالي، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، ٢٠١١، ص ٢٦٠-٢٦١.

الفرع الثاني إقرار القوانين

وفقاً للنصوص الدستورية، فإنه يحق لمجلسي الأعيان والنواب قبول أيّاً من مشروعات القوانين التي غالباً ما تضعها الحكومة وتعرضها على المجلسين، أو رفضها أو تعديلها، وإذا اختلف موقف كل من المجلسين حول مشروع القانون، سواءً من حيث رفض أحد المجلسين للتعديلات التي أدخلها الآخر على مشروع القانون، أو رفض أيّ منهما لمشروع القانون، يتم اللجوء إلى الجلسات المشتركة لحل الخلاف التشريعي بينهما، وتكون تلك الجلسة المشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان.

ويظهر جلياً هنا أحد مظاهر الإختلال في التوازن بين السلطات، تتمثل في عملية إقرار مشاريع القوانين في حال خلاف المجلسين على بعض مواد مشروع القانون، حيث نصت المادة ٩٢ من الدستور على أنه: "إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر مُعدلاً أو غير معدّل يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المختلف فيها، ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة انفاً لا يقدم مرة ثانية الى المجلس في الدورة نفسها".

كما نصت الفقرة (٣) من المادة ٨٩ من الدستور على أنه: (لا تعتبر جلسات المجلسين مجتمعين قانونية إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين ما عدا الرئيس الذي عليه أن يعطي صوت الترجيح عند تساوي الأصوات).

وتظهر مظاهر الإختلال بما يلي:

أولاً: رئاسة الجلسة المشتركة:

نص المشرع الدستوري على أن تكون رئاسة الجلسات المشتركة بين المجلسين برئاسة رئيس مجلس الأعيان، وفي ذلك دليل واضح على رغبة المشرع الدستوري في قطع أي مجال للتأويل والتفسير حول من يتولى رئاسة الجلسة المشتركة في عملية إقرار مشروعات القوانين المختلف عليها، وهو أمر منتقد تماماً، ذلك أن الوظيفة التشريعية هي صميم عمل مجلس النواب، والأصل أن تكون رئاسة الجلسة المشتركة لإقرار القوانين لصاحب الاختصاص الأصيل في التشريع وهو المجلس المنتخب.

ونرى هنا أنه لا يجب أبداً أن تكون الرئاسة لهذه الجلسات المشتركة إلا لرئيس مجلس النواب، وإذا كنا نجد العذر أحياناً بالنظر الى طبيعة ونوع الجلسة في باقي الحالات التي يجتمع فيها المجلسان، فأنا لا نجد مثل هذه العذر متوافر في الجلسة الخاصة بإقرار مشروعات القوانين؛ إذ أن طبيعة وأهمية هذه الجلسة وموضوعاتها تقتضي أن يكون رئيسها هو رئيس مجلس النواب لا الأعيان.

ثانياً: الأغلبية المطلوبة لإعقاد الجلسات، وإقرار مشروع القانون في الجلسة المشتركة:

لقد وضع المشرع الدستوري قيوداً محكمة على هذه المسألة، من حيث اشتراط المشرع الدستوري للأغلبية المطلقة لإعقاد الجلسات المشتركة من ناحية، وأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين لإقرار مشروعات القوانين من ناحية ثانية، ويمكن القول أن المشرع بذلك وضع العربة أمام الحصان، فأعاق دور مجلس النواب المنتخب على حساب تعظيم دور مجلس الأعيان المعين في هذا النص

الهام والخطير، وبشكل مزدوج يخدم في جميع الحالات مجلس الأعيان ممثل الحكومة والمدافع عنها؛ فهو يشترط أغلبية مطلقة لإنعقاد الجلسة، وهو يضع هذه الأغلبية لكي لا تستخدم كسلاح فعال بيد مجلس النواب صاحب العدد الأكبر من الأعضاء، بالمقابل فإنه يشترط أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين لإقرار مشروعات القوانين أيضاً لتجنب أي عقبات قد يتم وضعها بالنسبة لحضور النواب للجلسة.

ويعتبر هذا انعكاس واضح للقوة والسيطرة الواضحة للسلطة التنفيذية وهيمنتها على السلطة التشريعية، ذلك أن المشرع الدستوري المنحاز للسلطة التنفيذية قدر أهمية وخطورة مثل هذا النوع من الجلسات، التي في الغالب تتضمن خلافات كبيرة بين المجلسين على مشروعات القوانين، ولذا فإنه لم يألوا جهداً في وضع كل الضمانات التي تكفل صدور القانون بالشكل الذي ترضيه السلطة التنفيذية على حساب المجلس المنتخب.^(١)

(١) نصت المادة ٤٥ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م على أنه في حال حدوث خلاف بين مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية على مشروع القانون، فلوزير الأول الحق في طلب عقد لجنة مشتركة من أعضاء المجلسين بالتساوي لإقتراح نص للأحكام التي ظلت محل الخلاف، ويجوز للحكومة أن تعرض النص الذي انتهت إليه اللجنة المشتركة على المجلسين للموافقة عليه، ولا يقبل أي تعديل فيه إلا بموافقة الحكومة. فإذا لم تصل اللجنة المشتركة الى إتفاق على نص موحد، أو إذا لم تتم الموافقة على النص وفق الأوضاع المنصوص عليها سابقاً، فللحكومة أن تطلب الى الجمعية الوطنية أن تبت فيه بصفة نهائية، وللجمعية الوطنية أن توافق على النص الذي انتهت إليه اللجنة المشتركة، أو آخر نص وافقت عليه هي مع تعديل أو آخر من التعديلات التي أدخلها مجلس الشيوخ حسب الظروف.

المطلب الثاني

حل مجلس النواب

يعتبر حق حل المجلس النيابي الذي تملكه السلطة التنفيذية أداة فعّالة وقوية من أدوات فرض هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، فهو بمثابة الحق المقابل والمواجه لحق السلطة التشريعية في حجب الثقة عن الحكومة، ولقد نظم الدستور الأردني أحكام حل مجلس النواب في عدة نصوص قانونية.

ويعني الحل ابتداءً بإنهاء مدة البرلمان قبل نهاية المدة القانونية المحددة للنيابة، ويعتبر حق الحل من أخطر الاسلحة الممنوحة للسلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان.^(١)

وقد نصت الفقرة (٣) من المادة ٣٤ من الدستور على أنه "للملك أن يحل مجلس النواب".^(٢)

(١) د. نعمان الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١م، ص ٣٨٢.

(٢) صاغ واضعوا الدستور الاردني موضوعاته على شكل فصول رئيسية، حيث جاء الفصل الأول تحت عنوان "الدولة ونظام الحكم فيها"، وفي الفصل الرابع من هذا الدستور تم تناول الموضوعات الخاصة بالسلطة التنفيذية، وابتدأ القسم الأول نصوصه بالحديث عن الملك وحقوقه وصلاحياته، وعليه فإننا نرى أن كافة الصلاحيات والحقوق التي وردت تحت هذا القسم والتي يملكها الملك، إنما هو يمارسها بإعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية وجزءاً من السلطة التنفيذية، وليس باعتباره رئيساً للدولة ورئيساً للسلطات الثلاث، ونرى أن ذلك جاء منسجماً أيضاً مع نص المادة ٢٦ من الدستور، والتي أناطت السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه، وعليه فلا مجال للحديث هنا عن أن الملك إنما هو يمارس أية صلاحيات أو سلطات وردت في هذا القسم بإعتباره رئيساً للدولة، وإنما هو يمارسها= بإعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية. ينظر بهذا المعنى د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٣٧٧، وكذلك د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٨م، ص ٢٨٦.

كما نصت الفقرة الأولى من المادة ٧٤ من الدستور على انه: "إذا حل مجلس النواب لسبب ما، فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه".
ويمكن القول أن التسبب هنا هو تسبب ضمني، فمتى منح الدستور الحكومة صلاحيات الحل فقد ألزمها بتسبب قرارها الأول والثاني، لضمان عدم تكرار سبب الحل، ولا شك أن هذه الضمانة في رأينا ضمانة غير كاملة، وكان الأجدر أن يلزم الدستور الحكومة بتسبب قرار حلها لا بإلزامها بعدم تكرار سبب الحل.^(١)
ولذلك يكون من الأفضل دائماً تسبب قرار الحل، كون ذلك يحقق لنا ضمانة عدم إساءة إستخدام هذه السلطة، بحيث يتمكن الرأي العام من خلال أسباب الحل الحكم على قرار الحل ومعرفة لماذا تم الحل، وبالتالي تقدير سلامة وصحة القرار من عدمه.

ونصت الفقرة (٢) من المادة ٧٤ من الدستور الأردني على أنه: "الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها قبل الأشهر الأربعة الأخيرة التي تسبق إنتهاء مدة المجلس، تستقيل خلال أسبوع من تاريخ الحل، ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها".

(١) نصت المادة ١٠٧ من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ على أنه للأمير أن يحل مجلس الامة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، ونصت المادة ١٠١ في فقرتها (أ) من الدستور اليمني لعام ٢٠٠١ على أنه يجب ان يشتمل قرار الحل على الأسباب التي بنى عليها . وفي الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢ نصت المادة ٤٢ الفقرة ج منه على أنه للملك أن يحل مجلس النواب بمرسوم تبين فيه أسباب الحل. ونصت المادة ١٣٧ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ على أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة وبقرار مسبب وبعد إستفتاء الشعب. بنظر حول ذلك: د. عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٧٢، ص ٧٥٨.

ويقتضي الأمر هنا تشكيل حكومة جديدة محايدة تشرف على الإنتخابات لضمان عدم تدخل الوزارة في هذه الإنتخابات لإختيار أعضاء المجلس النيابي الجديد.^(١)

فالحكمة إذاً جاءت من أجل مواجهة أي إحتمال لتدخل الوزارة التي وافقت على الحل في الإنتخابات، بحيث تتدخل لإنجاح المرشحين الذين يؤيدون سياستها أو سياسة رئيس الجمهورية إذا كان هو الذي أراد حل المجلس النيابي.^(٢) ونرى في هذا النص مظهر غير متوازن للعلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في موضوع حل المجلس، إذ أنها فرضت قيلاً على "رئيس الحكومة" فقط، ولم تشر الى أعضاءها، وبالتالي فليس هنالك ما يمنع من عودة وزراء كانوا في الحكومة التي حلت مرة أخرى في الحكومة الجديدة التي ستشكل بعد حل البرلمان، ولذا نتفق مع من يرى بشمول القيد هنا ليسري على كافة أعضاء الحكومة وليس فقط رئيس الحكومة، ذلك أن قرار التنسيب بحل مجلس النواب لا يتخذه رئيس الوزراء منفرداً بل مجلس الوزراء بموافقة كافة الوزراء فيه.^(٣)

(١) د. زين بدر فراج، القيود الشكلية التي ترد على سلطة رئيس الدولة في حل المجلس النيابي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٦٦.

(٢) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٦٢٣.

(٣) من هذا الرأي: د. ليث كمال نصرأوين، اثر التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١ على السلطات العامة في الاردن، بحث منشور بمجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، الاردن، عمان، المجلد ٤٠، العدد ١، ٢٠١٣، ص ٢٢٨. ونشير هنا الى المادة ٨٥ من الدستور السوري لعام ١٩٥٠، والتي نصت على أنه في حالة حل المجلس تستنقل الوزارة ويعين رئيس الجمهورية حكومة من غير أشخاصها تشرف على الانتخابات.

المطلب الثالث

طرح الثقة بالحكومة (المسؤولية السياسية)

نصت الفقرة (١) من المادة ٥٣ من الدستور على أنه: "تعقد جلسة الثقة بالوزارة أو بأي وزير منها إما بناءً على طلب رئيس الوزراء وإما بناءً على طلب موقع من عدد لا يقل عن ربع عدد أعضاء مجلس النواب". وكانت هذه الفقرة من بين الفقرات التي تم تعديلها بناءً على التعديلات التي أصابت الدستور الأردني لسنة ٢٠٢٢م، حيث كانت الفقرة قبل التعديل تنص على أن جلسة الثقة بالوزارة تعقد بناءً على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب.^(١)

ولا شك أن مثل هذا التعديل الدستوري منتقد ومقيد أكثر لصلاحيات وإختصاصات المجلس المنتخب، لصالح السلطة التنفيذية، إذ أنه قيد الطلب بطرح الثقة بما لا يقل عن ربع أعضاء المجلس، وهو عدد ليس بالقليل، لا سيما وأن الواقع العملي في الأردن يشير إلى أن الانتخابات النيابية تجري تحت ضغط شديد وتدخل أشد من قبل الأجهزة الأمنية والسياسية في الدولة لضمان وصول أشخاص موالين للحكومة إلى قبة البرلمان، مما يعقد من مسألة توافر النصاب المطلوب لطرح الثقة بالحكومة.

(١) التعديلات الدستورية على الدستور الأردني لعام ٢٠٢٢م، والمنشورة في عدد الجريدة الرسمية رقم ٥٧٧٠ الصادر بتاريخ ٢٠٢٢/١/٣١م، ص ١١٣٩. وفي هذا الصدد تشير إلى نص المادة ٧٢ من الدستور السوري لعام ١٩٧٣، والتي أشارت إلى أن طلب حجب الثقة عن الوزارة أو عن احد الوزراء يجب أن يقدم من قبل خمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل.

كما نصت الفقرة (٢) من المادة ٥٤ من الدستور على أنه: "إذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل".

ويلاحظ هنا أن الأغلبية الواجب توافرها لقرار عدم الثقة هي الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، أي أكثر من نصف الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس وليس أغلبية الأعضاء الحاضرين، مما يزيد من صعوبة الأمر مرة أخرى لصالح السلطة التنفيذية على حساب المجلس المنتخب، إذ لا شك فيه أن مثل هذه الأغلبية صعب جداً الحصول عليها من قبل المجلس.

وينتقد جانب من الفقه -وبحق- مثل هذا التحوط الشديد لمسألة حجب الثقة عن الحكومة، باعتبار أن وضع السلطة التنفيذية في الوقت الراهن لا يتطلب مثل هذا التحوط والحذر، فقد تزايد دورها وعظم شأنها، وأصبحت هي التي تمسك بزمام الأمور في كافة المجتمعات خاصة النامية منها، لدرجة أنه لم يعد للبرلمانات في تلك المجتمعات سوى مجرد دور ثانوي وضيئيل، ولا يتناسب البتة مع كونها ممثلة للشعوب في ممارسة سيادتها والحفاظ على حقوقها وحرقاتها، فهذه البرلمانات هي التي يجب أن تمتد إليها الحماية الدستورية، وهي التي يجب أن يحتاط المشرع الدستوري وأن يكون حذراً حينما يقرر القواعد والأحكام الخاصة بعلاقتها بالسلطة التنفيذية، إن نصوص الدستور يجب أن تستقى من أرض الواقع لا من محض خيال واضعيها.^(١)

(١) ينظر حول ذلك: د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤م، ص ٢٣٤. ود. رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٩٨م، ص ٣٢١ وما بعدها.

المطلب الرابع

مجلس الأمن القومي

يبرز دور مجلس الأمن القومي لدى الدول التي نصت على وجوده بإحتلاله مكانة سياسية هامة، تتمتع بها السلطة التنفيذية، فهو يمثل سلاحاً خطيراً مرتبطاً في العادة بقرارات على درجة عالية من الخطورة والأهمية، سواءً من الناحية السياسية أو الإقتصادية أو غيرها من المجالات، فتشمل صدور قرارات على درجة كبيرة من الخطورة التي تترتب عليها، وفي العادة فإن هذا المجلس يضم المسؤولين الكبار لدى السلطة التنفيذية، سواءً في مجال السياسة الخارجية أو الأمن أو المجال القانوني والإقتصادي.

وكان أحد أهم التعديلات التي طرأت على الدستور الاردني في تعديلاته لعام

٢٠٢٢م، إستحداث ما سُمّي بـ"مجلس الامن القومي" ، حيث نصت المادة ١٢٢ من الدستور على أنه: "١- ينشأ مجلس الأمن القومي ويتألف من:

أ- رئيس الوزراء.

ب- وزير الدفاع.

ج- وزير الخارجية.

د- وزير الداخلية.

هـ- قائد الجيش.

و- مدير المخابرات.

ز- مدير الأمن العام.

ح- عضوين يعينهما الملك وفقاً لأحكام الفقرة (٢) من المادة (٤٠) من هذا الدستور.

١- يختص المجلس بالشؤون العليا المتعلقة بالأمن والدفاع والسياسة الخارجية، ويجتمع عند الضرورة بدعوة من الملك وبحضوره أو حضور من يفوضه، وتكون قرارات المجلس واجبة النفاذ حال مصادقة الملك عليها.

٢- تنظم شؤون المجلس بموجب نظام يصدر لهذه الغاية." والواقع أن تشكيل هذا المجلس بالصورة التي ورد بها لا يمكن أن يقال عنه إلا أنه وصمة عار في جبين هذا الدستور، وعودة للوراء سنوات وسنوات، ومظهر بيّن وجلي وواضح للإختلال في مبدأ الفصل بين السلطات، لا بل أكثر من ذلك فإن هذا النص نفس تماماً مبدأ الفصل بين السلطات، وهو نص معيب ومنتقد، من خلال:

أولاً: جاءت تشكيلة هذا المجلس من قبل أعضاء جميعهم دون إستثناء من السلطة التنفيذية، وخلا المجلس من وجود أي عضو من قبل السلطة التشريعية أو السلطة القضائية، وهذا أمر غير سليم، إذا ما نظرنا إلى عمومية الصلاحيات والاختصاصات التي سيضطلع المجلس بالنظر فيها، وهذا أمر منتقد إذا ما كنا ندعي تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، لقد جاءت هذه التشكيلة كسلطة فوق كل هذه السلطات، فتملك أن تلغي قرارات وأن تصدر قرارات دون أي معقب ودون أي مسؤولية، حتى بالنسبة للأعضاء الذين يعينهم الملك وفقاً للفقرة (ح) منها، فقد جاء تعيينهم بقرار من الملك وحده دون أن يقترن هذا التعيين بإرادة ملكية موقع عليها من الوزير المختص، وفي هذا إمعان وتأكيد على أن المشرع

الدستوري لا يرغب في أن يكون هنالك أي شكل من أشكال الرقابة على هذا المجلس لا في تعيين أعضائه ولا في إختصاصاته.^(١)

ثانياً: نصت المادة ١٢٢ على إختصاصات المجلس بعبارة عامة واسعه فمفضاضة، بحيث يمكن لها أن تشمل كافة مناحي الحياة في الدولة، إذ أن عبارة "الشؤون العليا المتعلقة بالأمن والدفاع والسياسة الخارجية"، هي من السعة بمكان لتشمل كل أمر أو شأن دون إستثناء، ومن ناحية أخرى، فإنه لا معقب على المجلس في تفسير حدود هذه العبارة لا قضاء ولا مجلس نواب يمثل إرادة الشعب، وعليه فلا يوجد ما يمنع المجلس من مناقشة أية أمور أو مسائل أياً كانت طبيعتها وإصدار ما يرونه مناسباً بشأنها.

ثالثاً: جاء هذا النص التحكمي والخطير خالياً من أي شكل من أشكال الرقابة على أعمال المجلس وقراراته، إذ يصدر المجلس قراراته ثم يصادق عليها من قبل الملك وتصبح واجبة النفاذ مباشرة بإحالتها الى الجهات المعنية إستناداً الى الفقرة (هـ) من المادة ٥ من نظام مجلس الأمن القومي رقم ٢٩ لسنة ٢٠٢٢ الصادر إستناداً للفقرة ٣ من المادة ١٢٢ من الدستور، فلا رقابة من السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب، ولا حتى رقابة قضائية لا من المحاكم العادية ولا حتى من المحكمة الدستورية، وهذا أمر خطير جداً لا يستقيم، إذ أنه يعطي سلطات

(١) نشير هنا الى المادة ٢٠٥ من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ م ، حيث نصت على أنه : " ينشأ مجلس للأمن القومي برئاسة رئيس الجمهورية، وعضوية رئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب، ووزراء الدفاع، والداخلية، والخارجية، والمالية، والعدل، والصحة، والاتصالات، والتعليم، ورئيس المخابرات العامة، ورئيس لجنة الدفاع والأمن القومي بمجلس النواب".

وصلاحيات واسعة جداً ومطلقة لهذا المجلس المعين دون أي معقب على ذلك. لا بل أكثر من ذلك، فقد نصت المادة ٧ من النظام على أن تكون وثائق المجلس ومحاضر اجتماعاته ومداولاته سرية ولا يجوز إفشائها حتى بعد إنتهاء العضوية وتحت طائلة المساءلة القانونية.

المبحث الثاني

المظاهر الشكلية لإختلال التوازن

بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

بالإضافة الى المظاهر الموضوعية العديدة التي تناولها الباحث لإختلال التوازن المطلوب بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فإنه لا بد من الإشارة أيضاً الى بعض المظاهر الشكلية لهذا الإختلال، وذلك لغايات إكمال بيان صورة الإختلالات التي تكتنف نصوص الدستور الأردني ، وفيما يلي بيان لأهم هذه المظاهر:

المطلب الأول

تشكيل مجلس الأعيان

نصت المادة ٢٥ من الدستور الأردني على أنه: "تتأط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب"، وقد جاءت النصوص الدستورية التي تحدثت عن هذا المجلس سواءً من حيث التشكيل أو الاختصاصات، لتمنح هذا المجلس سلطات واسعة جداً على حساب المجلس المنتخب.

فقد نصت المادة ٣٦ من الدستور على أنه: "الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم"، ويبرر البعض الغاية النظرية من وجود هذا المجلس المعين كجزء من السلطة التشريعية، بتوفير كفاءات وخبرات لمجلس ثانٍ في سلطة التشريع، لسد النقص الذي قد تسفر عنه انتخابات مجلس النواب في هذا المجال، إلا إن الصيغة التي يمكن الإقتداء بها في دساتير النظام البرلماني بدلاً من الصيغة الحالية، هي أن يكون مجلس الأعيان

منتخباً، ومؤلفاً من أعضاء يمثلون المحافظات بالتساوي ودون تفرقة بينها، على أن توضع مواصفات لعضوية هذا المجلس، تضمن التأهيل المطلوب من حيث السن والمؤهلات والخبرات التي ينبغي توافرها في من يرشح نفسه لعضوية مجلس الأعيان.^(١)

ولا شك أن تشكيل المجلس بالصورة الحالية يخل بمبدأ الفصل بين السلطات، وبالتوازن المنشود بين السلطة التنفيذية والتشريعية، بإعتبار هذا المجلس يشكل سلاحاً قوياً بيد السلطة التنفيذية داخل البرلمان، ولا شك أيضاً أن هنالك صعوبات كثيرة تواجه مقترح إنتخاب مجلس الأعيان، أبرزها عدم توافر الإرادة السياسية لدى صانعي القرار في ذلك، كما أنه لا يمكن القبول بتلك الصلاحيات الواسعة لهذا المجلس سواءً من حيث التشكيل أو الاختصاصات، إلا أنه يمكن على الأقل تقييد الصلاحيات والسلطات التي يتمتع بها هذا المجلس، من خلال نزع صلاحية الملك في حل مجلس الأعيان وعزل أعضائه، فيستقر الدور الدستوري للمجلس، ويتخلص العين من أية سيطرة محتملة من السلطة التنفيذية على مصيره في مجلس الأعيان، فيتحصن لكي يلعب دوره البرلماني كاملاً.^(٢) أو أن يتم تعديل الدستور، لتجريد هذا المجلس من بعض صلاحياته التشريعية، وأهمها دوره في إقرار القوانين، وتعديل الأغلبية المطلوبة لإقرار هذه القوانين في حال الخلاف عليها بينه وبين مجلس النواب. أو أن يتم انتخاب جزء من أعضاء هذا المجلس وتعيين جزء آخر، مع النص على بعض الشروط لمن يرغب بترشيح نفسه لهذا

(١) د. محمد الحموري، دراسة قانونية بعنوان "الإصلاحات الدستورية في الأردن"، منشورة

على موقع عمون الإلكتروني، تاريخ ٢٠١١/٩/٥ م.

(٢) د. ليث نصرأوين، مرجع سابق، ص ٢٣٠.

المجلس، ذات علاقة بالكفاءة والخبرة العلمية والعملية والسياسية والقانونية وغيرها، بحيث تكفل وصول أشخاص على سوية عالية من الخبرة والكفاءة، تضمن أداء المجلس لعمله التشريعي والرقابي على أكمل وجه، وبذا تتحقق الغاية الأساسية التي من أجلها وجد المجلس، وتضمن إستقلالية المجلس وفك قيد الهيمنة المسطّ عليه من السلطة التنفيذية. (١)

(١) ونشير هنا إلى المادة ٢٤ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ التي نصت على أنه: "يتكون البرلمان من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. ينتخب نواب الجمعية الوطنية بالإقتراع المباشر، ولا يجوز أن يتجاوز عدد أعضائها خمسمائة وسبعة وسبعين عضواً. وينتخب مجلس الشيوخ بالإقتراع غير المباشر، ولا يجوز أن يتجاوز عدد أعضائه ثلاثمائة وثمانية وأربعين عضواً". حيث طُبق مبدأ الاقتراع غير المباشر لإنتخاب أعضاء مجلس الشيوخ. كما نشير هنا إلى ما هو مطبق في بريطانيا بخصوص تعيين أعضاء مجلس اللوردات، حيث يتولى أعضاؤه مقاعدهم فيه بشكل عام: إما بالوراثة أو بالتعيين لمدى الحياة من قبل الملك، وبناءً على اقتراح الحكومة. ويتألف من فئتين: الفئة الأولى وتضم اللوردات الروحيون وعددهم ٢٦ وهم يمثلون رؤساء الكنيسة الكاثولوكية، وهم يستمرون في عضويته طالما استمروا في شغل مهامهم الكنسية. وأما الفئة الثانية فهي تضم اللوردات الزمنية وهي تشتمل بدورها على أربعة أصناف:

- اللوردات بالوراثة وعددهم تقريباً ٨٠٠،
- اللوردات الذين يعينهم الملك من بين الشخصيات التي قدمت لبريطانيا خدمات جليلة، أو أعمالاً قيّمة في مختلف المجالات ويبلغ عدد هؤلاء تقريباً نحو مائة لورد،
- لوردات يمثلون مقاطعات اسكتلندا، وينتخبهم اللوردات الذين ينتمون إلى هذه المقاطعة، وعددهم ١٦ وهم يحتفظون بعضويتهم طوال مدة ولاية مجلس العموم،
- لوردات الاستئناف العادي وعددهم تسعة، ويعينهم الملك مدى الحياة للقيام بالصلاحيات القضائية لمجلس اللوردات.

ونصت المادة ٦٣ من الدستور على أنه: 'يتألف مجلس الأعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب"، ويظهر هنا صورة جديدة من صور الإختلال في التوازن بين السلطتين، وتتجلى هذه الصورة في الجلسات المشتركة التي تعقد في حالة الخلاف على مشاريع القوانين، إذ اشترط المشرع

=ويلاحظ أن صلاحية الملك في تعيين بعض أعضاء هذا المجلس، هي صلاحية ليست مطلقة، فبعض الأعضاء يعينون بحكم الوراثة وبعضهم الآخر بحكم مناصبهم الدينية او الاقليمية. كما نصت المادة ٦٠ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١ على أنه: "يتكون البرلمان من مجلسين، مجلس النواب ومجلس المستشارين؛ ويستمد أعضاؤه نيابتهم من الأمة، وحقهم في التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه."، كما نصت المادة ٦٣ على ان: " يتكون مجلس المستشارين من ٩٠ عضواً على الأقل، و ١٢٠ عضواً على الأكثر، ينتخبون بالاقتراع العام غير المباشر، لمدة ست سنوات، على أساس التوزيع التالي: - ثلاثة أخماس الأعضاء يمثلون جماعات الترابية، يتوزعون بين جهات المملكة بالتناسب مع عدد سكانها، ومع مراعاة الإنصاف بين الجهات. ينتخب المجلس الجهوي على مستوى كل جهة، من بين أعضائه، الثلث المخصص للجهة من هذا العدد. وينتخب الثلثان المتبقيان من قبل هيئة ناخبة تتكون على مستوى الجهة، من أعضاء المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم؛ وخمسان من الأعضاء تنتخبهم هيئات ناخبة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية، وفي المنظمات المهنية للمشغلين الأكثر تمثيلية، وأعضاء تنتخبهم على الصعيد الوطني، هيئة ناخبة مكونة من ممثلي الأجورين". ونشير هنا الى أن الدستور المصري لعام ١٩٢٣ والدستور المصري لعام ١٩٧١ (بعد تعديله عام ١٩٨٠) قد أخذوا بنظام الانتخاب والتعيين لمجلس الشورى. ينظر لتفاصيل أكثر حول ذلك: د. إبراهيم شيجا، الأنظمة السياسية، الدول، الحكومات، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٢م، ص ٢٤٤. كذلك ينظر: د. ثروت بدوي، النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٥م، ص ٣٢٩.

لإقرار هذه القوانين في الجلسة المشتركة صدور القرار بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين بالجلسة.

ويرى البعض -وبحق- أن هذا الأمر يكرّس هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، فإذا صمم أعضاء مجلس الأعيان على رفض مشروع قانون معين فإنه يسقط، إلا إذا تكتل مجلس النواب بصورة جماعية في مواجهة النسبة المرتفعة لأعضاء مجلس الأعيان.^(١)

وبالتالي فإن إشتراط المشرع الدستوري لهذه الأغلبية في إقرار القوانين في الجلسات المشتركة، يعكس وصاية شبه تامة من قبل مجلس الأعيان على ممثلي الشعب، فبعملية حسابية بسيطة يتضح الوضع غير المتوازن للأمر، فصوت عضو واحد فقط من أعضاء مجلس النواب المنتخب يذهب بإرادة هذا المجلس أدرج الرياح وتسمو إرادة المجلس المعين على إرادته، وهكذا أضحت قيمة هذا الصوت بقيمة باقي أعضاء المجلس.

ونتفق مع من يرى أن تحديد عدد مجلس الأعيان المعين بعدد لا يتجاوز نصف عدد أعضاء مجلس النواب المنتخب، وبذلك فإن عدد أعضاء مجلس الأعيان المعين يساوي ثلث أعضاء مجلس الأمة، أي ثلث أعضاء المجلسين، فإن مجلس الأعيان المعين بقوته العددية يستطيع في معظم الحالات أن يعوق أي تشريع يقره مجلس النواب المنتخب، وأنه إذا صمم مجلس الأعيان على رفض مشروع قانون، فإنه يسقط، اللهم إلا إذا اقترح مجلس النواب بالإجماع بالموافقة عليه، وهو ما يكاد يكون من المتعذر تحقيقه، بينما يبدو أن اتفاق أعضاء مجلس الأعيان بشأن مشروع قانون معين، بالإمكان تحقيقه لوجود رابطة بينهم، وهي

(١) د. ليث نصرأوين، مرجع سابق، ص ٢٣٢.

تعيينهم من قبل السلطة التنفيذية، وبالتالي من الجائز أن تقوم السلطة التنفيذية بالتأثير عليهم لجعلهم يتخذون موقفاً معيناً إزاء مشروع قانون ما، وبالعكس من ذلك يتعذر اتفاق جميع أعضاء مجلس النواب واتحادهم في موقف معين إزاء مشروع قانون ما، لعدم وجود الرابطة فيما بينهم في الميول والاتجاهات، وهذا الوضع يؤدي الى إعاقة تمرير مشروع قانون مختلف عليه بين المجلسين.

وهكذا نصل الى نتيجة مفادها أن مجلس النواب، وهو المجلس المنتخب، لا يملك بمفرده حق التقرير التشريعي إذا عارضه المجلس المعين إذا تكتل بصورة جماعية، وهو وضع لا مثيل له في الدساتير الديمقراطية، وأن تعيين بعض أعضاء البرلمان، وإن كان لا يتماشى مع المبدأ الديمقراطي، إلا أننا لا ننكر فائدته، لأنه يؤدي إلى إدخال عنصر معين من أصحاب الكفاءات، وهو الأمر الذي يؤدي إلى رفع مستوى الكفاءة في مجلس الامة وبخاصة في البلاد التي لم تنضج سياسياً- إلا أن الذي ننكره هو أن يصل هذا العنصر المعين إلى حد إعاقة إرادة المجلس المنتخب وهو المجلس الذي يجب أن يبقى للأغلبية فيه الكلمة النهائية، باعتباره الممثل الحقيقي للشعب، وهذا الشرط لا غنى عنه في كل نظام يرنو الى الديمقراطية، ولذا لا بد من تحقيقه في الأردن عندما يصار الى تعديل الدستور.^(١)

١ د. عادل الحباري، مرجع سابق، ص ٧٢٥.

المطلب الثاني

دعوة البرلمان للإنعقاد، ونفض الدورات وإرجاؤها

وتمديد مدة المجلس، وعقد الدورات الإستثنائية

وفقاً لنصوص الدستور الاردني، فإن هذا الدستور قد خوّل الملك وإلى حد كبير سلطات مطلقة ذات صلة بالأعمال البرلمانية وبالإجراءات القانونية التي تحكم عمل المجلس النيابي:

حيث نصت المادة ٣٤ من الدستور في الفقرة (٢) منها على أن الملك هو من يدعو مجلس الأمة للإجتماع ويفتحة ويؤجله ويفضه وفق أحكام الدستور.

كما نصت المادة ٧٩ من الدستور على أنه: "يفتح الملك الدورة العادية لمجلس الأمة بإلقاء خطبة العرش في المجلسين مجتمعين، وله أن ينيب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء ليقوم بمراسم الإفتتاح وإلقاء خطبة العرش".

وللملك وفقاً للمادة ٦٨ من الدستور تمديد مدة المجلس بإرادة ملكية الى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على سنتين.

وكما أن الملك هو من يدعو مجلس الأمة إلى الإجتماع في دورته العادية، فإنه يجوز للملك أيضاً أن يرجيء بإرادة ملكية تنشر في الجريدة الرسمية إجتماع مجلس الأمة لتاريخ يعين في الإرادة الملكية على أن لا تتجاوز مدة الإرجاء شهرين.^(١)

(١) علم، خلاف ذلك نصت المادة ٦٤ من الدستور السوري لعام ٢٠١٢م علم، أنه: "يدعم مجلس الشعب للإنعقاد بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية خلال ١٥ يوماً من تاريخ انتهاء ولاية المجلس القائم أو من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب في حال عدم وجوده وينعقد حكماً في اليوم السادس عشر إذا لم يصدر مرسوم دعوته". ويلاحظ أن هذا النص لم يشير إلى اي صلاحيات لرئيس الجمهورية في إرجاء انعقاد الدورة عن موعدها المحدد.

ويجوز للملك أن يمدد الدورة العادية مدة أخرى لا تزيد على ثلاثة أشهر لإنجاز ما قد يكون هنالك من أعمال، وعند إنتهاء الأشهر الستة وهي مدة الدورة أو أي تمديد لها، فإن الملك يفض هذه الدورة.

ونصت المادة ٨١ من الدستور على أنه: "للملك أن يؤجل بإرادة ملكية جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات فقط، على أنه لا يجوز أن تزيد مدد التأجيلات في غضون أية دورة عادية واحدة على شهرين بما في ذلك مدة الإرجاء".

ووفقاً للمادة ٨٢ من الدستور، فإن للملك أن يدعو عند الضرورة مجلس الأمة الى الإجتماع في دورات استثنائية ولمدة غير محددة لكل دورة من أجل إقرار أمور معينة تبيّن في الإرادة الملكية عند صدور الدعوة، وتفرض الدورة الإستثنائية بإرادة. (١)

وما يمكن إستخلاصه من كافة هذه النصوص هو أن السلطة التنفيذية تتحكم في إجراءات وسير عمل البرلمان وآلية عمله وإنعقاد دوراته العادية والإستثنائية وتمديداتها وتأجيلها وإرجاؤها وفضها، وكافة الأمور ذات العلاقة بها، فالمجلس لا يمكنه أن ينعقد من تلقاء نفسه وبشكل مباشر، وإنما يلزم لذلك صدور دعوة من جانب السلطة التنفيذية. (٢)

(١) لم يجز المشرع الدستوري الأردني-على غرار العديد من المشرعين- النظر في أية أمور لم ترد في الإرادة الملكية الصادرة بإنعقاد الدورة الإستثنائية، إلا أن بعض الدساتير الأخرى أجازت للسلطة التشريعية أن تنظر في أمور غير مدرجة على جدول أعمال الدورة الإستثنائية بموافقة الحكومة، ومن ذلك ما نصت عليه المادة ٨٨ من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ م، حيث نصت هذه المادة على أنه: " ولا يجوز في دور الإنعقاد غير العادي أن ينظر المجلس في غير الأمور التي دعى من أجلها إلا بموافقة الوزارة ".

(٢) د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢م، ص ١٦.

المطلب الثالث

حق الكلام في مجلسي الأعيان والنواب

يعتبر البرلمان هو مجلس الشعب وهو المعبر عن إرادة هذا الشعب، وهو يمثل إختيارهم وإرادتهم، وهو أيضاً الضامن والحافظ لحقوق أفراد المجتمع والحافظ لحررياتهم من أي إعتداء عليها، ولذلك لا بد أن يتمتع عضو المجلس النيابي بقدر عالي من الكفاءة السياسية والقانونية وأن يكون على قدر هذه المسؤولية الملقاة على عاتقه، وان تنعكس كفاءته على أدائه لعمله السياسي والتشريعي من خلال منحه حقوقه في التعبير عن رأيه.

وعليه فقد نصت المادة ٥٢ من الدستور الاردني على أنه: "الرئيس الوزراء أو الوزير أو من ينوب عنهما حق الكلام في مجلسي الأعيان والنواب، ولهم حق التقدم على سائر الأعضاء في مخاطبة المجلسين".

كما نصت المادة ١٠٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ٢٠١٣م، على أنه: "يعطى الأذن بترتيب الأسبقية في الطلب الأول فالأول وهكذا إلا إذا كان الغرض من الكلام تأييد الإقتراحات المطروحة للبحث أو تعديلها أو المعارضة فيها، فعندئذ يعطى الأذن بالتداول لأول طالب من مؤيدي الإقتراح فالأول طالب من مقترحي تعديله ثم لأول المعارضين فيه، ويتكرر ذلك بصرف النظر عن ترتيب الطلبات وعلى كل حال فالوزارة ومندوبوا الحكومة والمقررون ورؤساء اللجان غير مقيدين بهذا الترتيب، فإن لهم الحق دائماً في أن تسمع أقوالهم أثناء المناقشة كلما طلبوا ذلك".

كما نصت المادة ١١٣ من نفس النظام على أنه: "لا يجوز للعضو أن يتكلم أكثر من مرة واحدة في المواضيع المتعلقة بالثقة أو المناقشة العامة أو الموازنة

العامة أو موازنات الوحدات الحكومية أو أكثر من مرتين في أي مسألة أخرى ولا يسري ذلك على مقدم الاقتراح والوزراء ورؤساء اللجان ومقرريها ورؤساء الكتل النيابية".^(١)

إن السلطة التنفيذية لا تألو جهداً في تكريس كافة مظاهر وصور الهيمنة والسيطرة وفي كافة الموضوعات ذات الصلة في علاقتها بالسلطة التشريعية، فلم يقتصر التدخل والإعتداء والهيمنة على أمور جوهرية، كاقترح القوانين وحل المجلس وتحديد أدوار إنعقاد المجلس، بل إمتد الى التدخل في سير عمل المجلس النيابي، والتدخل في آلية عقد جلسات هذا المجلس، وما يترتب على ذلك من أمور ذات علاقة بحق الكلام في المجلس، وتمثل ذلك بسيطرة الحكومة في ترتيب حقوق المتكلمين بهذا المجلس أثناء إنعقاد الجلسات، وواضح تماماً من النصوص السابقة، منح رئيس الوزراء ووزرائه، لا بل وأكثر من ذلك كبار موظفي الوزارات، منحهم حق الاسبقية والأولوية في الكلام في جلسات مجلس النواب ومجلس الاعيان، دون وضع أية قيود على هذا الأمر، لا من حيث طبيعة الموضوعات التي سيتحدثون بها ولا من حيث عدد المرات التي يطلبون الكلام

(١) وقد أورد النظام الداخلي لمجلس الأعيان الاردني لعام ٢٠١٤ م نصوصاً مشابهه لما ورد في النظام الداخلي لمجلس النواب، حيث نصت ٧١ من النظام الداخلي لمجلس الأعيان في فقرتها (ب) على أنه: "لا يجوز للعين أن يتكلم أكثر من ثلاث مرات في مسألة واحدة، ولا يسري هذا النص على الوزراء وصاحب الاقتراح ورئيس اللجنة ومقررها". كما نصت الفقرة (د) من ذات المادة على أنه: " للوزراء وكذلك لمن يستعينون بهم من كبار موظفي وزاراتهم بموافقة الرئيس حضور جلسات المجلس، ويسمح للوزراء بالكلام كلما طلبوا ذلك ولهم أن يطلبوا من الرئيس السماح بذلك لاي من موظفي وزاراتهم".

بها، بالمقابل فإن المشرع قد قيّد والى حد مبالغ فيه كثيراً حرية أعضاء مجلس النواب في التحدث في الجلسات، وهذا أمر يستدعي الدهشة، إذ أن أولى الناس بالكلام هم أولئك الذين تم إنتخابهم من قبل الشعب لإيصال صوتهم الى الحكومة، وإيصال الصوت هذا ينبغي منحهم حرية الكلام دون قيود أو شروط.

وبالنتيجة، فإنه إذا كان الوزراء في النظام الرئاسي لا يسمح لهم بدخول البرلمان إلا كزائرين، فإن أعضاء الحكومة في النظم البرلمانية بشكل عام، يدخلون إلى البرلمان من أبوابه الواسعة، بل ويحتلون المقاعد الأمامية، وأكثر من ذلك فإنهم يتصدرون الكلام قبل الجميع، حتى قبل ممثلي الشعب، رغم أن الشعب هو مصدر السلطات.

الخاتمة

حاول الباحث من خلال هذه الدراسة التركيز على بيان أهم مظاهر إختلال التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، الموضوعية منها والشكلية، وذلك وفقاً لنصوص الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ والتعديلات التي طرأت عليه حتى يومنا هذا، وقد خلص الباحث إلى العديد من النتائج والتوصيات:

النتائج:

- ١- الفصل بين السلطات يقتضي الفصل "المتوازن" بين هذه السلطات، مع قيام قدر من التعاون فيما بينها، لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام، ووجود رقابة متبادلة بينها لضمان وقوف كل سلطة عند حدودها، دون أن تتجاوزها أو تعتدي على سلطة أخرى.
- ٢- نصت المادة الأولى من الدستور على أن نظام الحكم نيابي ملكي وراثي، مما يؤكد على العزم على تطبيق "النظام البرلماني"، وهو النظام الذي يرتكز على المساواة والتوازن بين السلطات، بعدم ترجيح كفة سلطة على سلطة أخرى، ومن خلال منح كل سلطة وظائفها الأساسية، ومن خلال منح كل سلطة صوراً من الرقابة التي تسمح لها بالمحافظة على سلطتها وعدم الإعتداء عليها، إلا أن كل ما ذكرناه يبقى نظرياً ولا قيمة له، في إطار نصوص دستورية أصابها تعديلات أفقدت هذا المبدأ توازنه لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، فتقلصت سلطات هذه الأخيرة على حساب الحكومة والملك بإعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية.
- ٣- جاءت التعديلات الدستورية التي طرأت على الدستور في عام ٢٠٢٢م، لتكرس مظاهر وصور جديدة لهيمنة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية،

الأمر الذي أدى الى تصدع واضح في بنيان هذا الدستور، مما شكّل حالة من التساؤل لدى الفقهاء القانونيين، حول طبيعة النظام السياسي المطبق وفقاً لنصوص هذا الدستور، وهل لا زالت صفة "النظام البرلماني" قائمة أم لا.

٤ - قدّم لنا الدستور بنصوصه الحالية نموذجاً بيّناً وصورة واضحة لمظاهر هيمنة "السلطة التنفيذية" على السلطة التشريعية، بشقيها الموضوعي والشكلي، الأمر الذي يرى الباحث أنه شكّل خللاً يستوجب إعادة الأمور الى نصابها الصحيح، ويستوجب إعادة الإعتبار والهيبة للمجلس المنتخب من قبل الشعب، وقد تمت الإشارة الى مواطن الخلل التي شابت هذا الأمر.

التوصيات:

خلص الباحث في نهاية هذه الدراسة الى التوصل الى مجموعة من التوصيات، يمكن إجمالها بما يلي:

١. إن المدقق في نصوص الدستور يرى أنها نصت على صلاحيات غير متوازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لا سيما بعد التعديلات الدستورية لعام ٢٠٢٢، بما أظهر إختلالاً بيّناً في التوازن بين هاتين السلطتين لصالح السلطة التنفيذية، مما يجعل العلاقة بينهما تعاني من مشاكل متعددة، نجم عنها ضعف وتبعية مفرطة من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، ونجم عنها أيضاً مجلس نواب ضعيف في ممارسة صلاحياته، وعليه فإن المشرع مطالب بإعادة التوازن بين السلطتين محققاً ومطبقاً لمبدأ سيادة القانون وصوناً لإرادة الشعب.

٢. من أهم التعديلات والمقترحات الواجب إجراؤها على الدستور الأردني، فيما يتعلق بموضوع هذه الدراسة ما يلي:

- حذف الفقرة ٢ من المادة ٤٠ من الدستور، والمتعلقة بممارسة الملك لعدد من الصلاحيات دون توقيع من رئيس الوزراء او الوزير المختص، كون هذه الفقرة تتعارض بشكل واضح جداً مع مبادئ النظام البرلماني التي تقوم على أساس عدم مسؤولية الملك، وتتناقض تماماً مع نصوص المادة ٢٦ والمادة ٣٠ من الدستور.
- تعديل المادة ٩١ من الدستور، والمتعلقة بمشاريع القوانين التي تعرض من رئيس الوزراء على مجلس النواب الذي، ذلك أن المشرع أوجب على مجلس النواب رفع مشروع القانون الى مجلس الأعيان في جميع الحالات حتى ولو رفضه مجلس النواب، والصحيح أن يرد المشروع الى مجلس الوزراء فيما لو أن الرفض كان للمشروع برمته، لا أن يلزم المجلس برفعه -مع الرفض- الى مجلس الأعيان.
- تعديل م ٩٥ من الدستور، والتي ساوت بين مجلسي الأعيان والنواب من حيث الإختصاص التشريعي، إذ يمارس المجلسان الصلاحيات نفسها بهذه الوظيفة التشريعية، وهذا الوضع يتنافى مع الديمقراطية البرلمانية التي تركز على مبدأ أساسي وهو الإقتراع العام الذي يعطي الشعب حرية إختيار ممثليه بالبرلمان، في حين أن أعضاء مجلس الأعيان المعيّنين من قبل السلطة التنفيذية سيبقون رهينة بيدها وإرادتها.
- تعديل النصوص الدستورية التي نصت على رئاسة رئيس مجلس الأعيان للجلسات المشتركة للمجلسين، بحيث تمنح الرئاسة لرئيس مجلس النواب، وتظهر أهمية هذه المسألة في حاله إجتماع المجلسين لإقرار مشروعات القوانين المختلف عليها بينهما.

- تعديل المادتين ٨٩ و ٩٢ من الدستور، فيما يخص النصاب القانوني لإنعقاد الجلسات المشتركة، والأغلبية المطلوبة لإقرار مشروعات القوانين، حيث ظهر مدى سهولة فرض مجلس الأعيان لإرادته السياسية على حساب مجلس النواب، إذ يكفي موافقة نائب واحد فقط من أصل ١٣٠ نائب لإقرار مشروع القانون المختلف عليه بين المجلسين.
- تعديل الفقرة الأولى من المادة ٧٤ من الدستور والمتعلقة بحالة حل مجلس النواب لسبب ما، فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه، وكان الأجدر أن يلزم الدستور الحكومة بتسبب قرار حلها لا بإلزامها بعدم تكرار سبب الحل.
- تعديل الفقرة (٢) من المادة ٧٤ من الدستور الاردني، والمتعلقة بحالة إستقالة الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها، وعدم جواز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها، إذ أن هذا النص لا يمنع عودة وزراء كانوا في الحكومة التي حلت مرة أخرى في الحكومة الجديدة التي ستشكل بعد حل البرلمان، ولذا نرى شمول القيد هنا ليسري على كافة أعضاء الحكومة وليس فقط رئيس الحكومة.
- تعديل نص الفقرة (١) من المادة ٥٣ من الدستور، والمتعلقة بالعدد القانوني الواجب توافره لطلب عقد جلسة الثقة بالوزارة، حيث نرى العودة الى النص القديم، بحيث تعقد جلسة الثقة بناءً على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب.
- تعديل الفقرة (٢) من المادة ٥٤ من الدستور، والمتعلقة بالنصاب القانوني الواجب توافره لإتخاذ قرار عدم الثقة بالوزارة، حيث أن الأغلبية

الواجب توافرها هي الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، أي أكثر من نصف الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس وليس أغلبية الأعضاء الحاضرين.

- حذف المادة ١٢٢ من الدستور، والمتعلقة بتشكيل "مجلس الأمن القومي"، وذلك لعدد الأسباب التي تم شرحها في هذه الدراسة.
- إعادة النظر بالمادة ٣٦ من الدستور، والمتعلقة بتشكيل مجلس الأعيان، إذ أن تشكيل المجلس بالصورة الحالية يخل بمبدأ الفصل بين السلطات، ويمكن طرح فكرة تقييد الصلاحيات التي يتمتع بها هذا المجلس، من خلال نزع صلاحية الملك في حل المجلس، فيستقر الدور الدستوري للمجلس، ويتخلص العين من أية سيطرة محتملة من السلطة التنفيذية، أو أن يتم تجريد هذا المجلس من بعض صلاحياته التشريعية، وأهمها دوره في إقرار القوانين، أو أن يتم انتخاب جزء من أعضاء هذا المجلس وتعيين جزء آخر، مع النص على بعض الشروط لمن يرغب بترشيح نفسه لهذا المجلس.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب العربية:

- ١- د. إبراهيم شيحا، الأنظمة السياسية (الدول-الحكومات)، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٢م.
- ٢- د. احمد سعيقان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨م.
- ٣- اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية. الجزء الأول، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد المحسن سعد، الطبعة الثانية، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٧م.
- ٤- د. ايمن محمد شريف، الإزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، دراسة تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ٥- د. ثروت بدوي، النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٥م.
- ٦- د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، جامعة بغداد، بغداد، ١٩٨٦م.
- ٧- . حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٨م.
- ٨- د. رمضان بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٩٨م.
- ٩- د. زين بدر فراج، القيود الشكلية التي ترد على سلطة رئيس الدولة في حل المجلس النيابي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧م.

- ١٠- د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الاسلامي. دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٩٦م.
- ١١- د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢م.
- ١٢- د. عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ١٩٧٢م.
- ١٣- د. عبد السلام عبد العظيم، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م.
- ١٤- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٧م.
- ١٥- د. ليث كمال نصرأوين، أثر التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١ على السلطات العامة في الأردن، بحث منشور بمجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الاردنية، الأردن، عمان، المجلد ٤٠، العدد ١، ٢٠١٣م.
- ١٦- د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧م.
- ١٧- د. محمد الحموري، دراسة قانونية بعنوان "الإصلاحات الدستورية في الأردن"، منشورة على موقع عمون الإلكتروني، تاريخ ٢٠١١/٩/٥ م.
- ١٨- د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٦م.

- ١٩- د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٤م.
- ٢٠- د. مصطفى صالح العماوي، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، ٢٠١١م.
- ٢١- مونتيكو، "روح الشرائع. الجزء الأول"، ترجمة عادل زعير، القاهرة، ١٩٥٣م.
- ٢٢- د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ٢٠١١م.
- ٢٣- د. نعمان الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١م.
- ٢٤- د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤م.

ثانياً: الكتب الأجنبية :

- 1- Jean Claude Zarka, introduction au droit constitutionnel, 5 edition, editions ellipses, Paris, 2014.
- 2- Chantebout, Bernard, Droit constitutionnel et science politique, Paris, Armand Colin, 17 edition, 2000, P106.

ثالثاً: التشريعات والأنظمة

- ١- الدستور الأردني لعام ١٩٥٢م، والمنشور على الصفحة ٣ من عدد الجريدة الرسمية رقم ١٠٩٣ تاريخ ١٠/٨/١٩٥٢م.

- ٢- التعديلات الدستورية على الدستور الأردني لعام ٢٠٢٢م، والمنشورة في عدد الجريدة الرسمية رقم ٥٧٧٠ الصادر بتاريخ ٣١/١/٢٠٢٢م، ص ١١٣٩.
- ٣- الدستور المصري لعام ٢٠١٤ والمنشور في الجريدة الرسمية العدد ٣ مكرر (أ) في ١٨ يناير سنة ٢٠١٤م
- ٤- الدستور المصري لعام ١٩٧١م، والمنشور في الجريدة الرسمية في ١٢ سبتمبر ١٩٧١ الرقم ٣٦ مكرر (أ).
- ٥- دستور مملكة مصر والسودان رقم ٤٣ عام ١٩٢٣م، المنشور بتاريخ ١٩/١٩٢٣/أبريل
- ٦- الدستور المغربي لعام ٢٠١١م، والمنشور في الجريدة الرسمية في العدد رقم ٥٩٦٤ مكرر الصادر بتاريخ ٣٠ تموز / يوليو ٢٠١١م.
- ٧- الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢م، منشور في الجريدة الرسمية في عدد خاص في السنة الثامنة، ١٩٦٢ الصفحة رقم (١).
- ٨- الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة الصادر بتاريخ ٤ أكتوبر ١٩٥٨م، مع آخر تعديلاته التي صدرت بتاريخ ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م.
- ٩- الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢م، والمنشور في الجريدة الرسمية بعدد خاص، رقم ٢٥١٧، تاريخ ١٤ فبراير ٢٠٠٢م.
- ١٠- الدستور السوري لعام ١٩٥٠م، منشور في الجريدة الرسمية في العدد رقم ٣١ لعام ١٩٥٣م، صفحة ٢٨٤٨.
- ١١- دستور سوريا الدائم لعام ١٩٧٣م، الصادر بالمرسوم رقم ٢٠٨ بتاريخ ١٣ مارس / آذار سنة ١٩٧٣م مع تعديلاته.

- ١٢- دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢م، الصادر بالمرسوم رقم ٩٤ بتاريخ ٢٧/٢/٢٠١٢م.
- ١٣- النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام ٢٠١٣، والمنشور في الجريدة الرسمية في العدد رقم ٥٢٤٧ تاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٣م.
- ١٤- النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لعام ٢٠١٤م، والمنشور في الجريدة الرسمية في العدد رقم ٥٢٦٦ تاريخ ٢٦/١/٢٠١٤م.
- ١٥- نظام مجلس الأمن القومي رقم ٢٩ لسنة ٢٠٢٢م، والمنشور في الجريدة الرسمية في العدد رقم ٥٧٨٦ تاريخ ٢٠/٤/٢٠٢٢م، الصفحة (٣٢٥٨).

رابعاً: المواقع الإلكترونية

١- موقع "وكالة عمون الإخبارية" الإلكتروني

(<https://www.ammonnews.net/>).

فهرس الموضوعات

الصفحة	الموضوع
٧٥٢	المقدمة.
٧٥٥	المبحث التمهيدي: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات والنتائج المترتبة عليه ، وفيه مطلبان :
٧٥٥	المطلب الأول: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات .
٧٦٠	المطلب الثاني: النتائج المترتبة على مبدأ الفصل بين السلطات.
٧٦٣	المبحث الأول: المظاهر الموضوعية لإختلال التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، وفيه أربعة مطالب :
٧٦٤	المطلب الأول: إقتراح القوانين. وفيه فرعان :
٧٦٤	الفرع الأول: إقتراح القوانين (مشاريع القوانين)
٧٦٧	الفرع الثاني: إقرار القوانين
٧٧٠	المطلب الثاني: حل مجلس النواب .
٧٧٣	المطلب الثالث: طرح الثقة بالحكومة.
٧٧٥	المطلب الرابع: مجلس الأمن القومي .
٧٧٩	المبحث الثاني: المظاهر الشكلية لإختلال التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، وفيه ثلاثة مطالب :
٧٧٩	المطلب الأول: تشكيل مجلس الأعيان .
٧٨٥	المطلب الثاني: دعوة البرلمان للإتعداد.
٧٨٧	المطلب الثالث: حق الكلام في مجلسي الأعيان والنواب.
٧٩٠	الخاتمة.
٧٩٥	قائمة المصادر والمراجع.
٨٠٠	فهرس الموضوعات .