

تاريخ الإرسال (2021-12-12)، تاريخ قبول النشر (2022-2-23)

\* 1

د.محمد أحمد رحامنه

اسم الباحث الأول:

الجامعة الأردنية - الأردن

<sup>1</sup> اسم الجامعة والبلد

\* البريد الإلكتروني للباحث المرسل:

E-mail address:

mhm.7808@hotmail.com

## تنظيم المشرع الأردني لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء

### الملخص:

تعنى هذه الدراسة بتحديد أحكام تحريك المسؤولية الجزائية لرئيس الوزراء والوزراء وفق التشريع الدستوري الأردني وشرح تلك الأحكام، وبيان قصور تلك الأحكام، وقد انتهجت الدراسة المنهج الوصفي، واستخدمت أدواته المتمثلة بالتحليل والنقد، وقد عنيت هذه الدراسة بتحديد التنظيم الحالي لتحريك المسؤولية الجزائية لرئيس الوزراء والوزراء واقتراح تحريك تلك المسؤولية من خلال جلسة مشتركة يعقدها مجلسا الأعيان والنواب (مجلس الأمة)، مع بيان مدى أفضلية هذا الاقتراح. وقد خلصت الدراسة إلى عدة نتائج؛ لعل أهمها أن ممارسة مجلس النواب صلاحية تحريك المسؤولية الجزائية لرئيس الوزراء والوزراء يجب أن لا يحول دون قدرة النيابة العامة على تحريك تلك المسؤولية بصفتها صاحبة الولاية العامة في تحريك المسؤولية الجزائية وملاحقة مرتكبي الجرائم. وقد أوصت الدراسة بإشراك مجلس الأعيان في تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء من خلال جلسة مشتركة يتم عقدها بين مجلسي الأعيان والنواب.

كلمات مفتاحية: مجلس الأعيان، مجلس النواب، المسؤولية الجزائية، الوزير، رئيس الوزراء

### The Jordanian Legislature System of Initiating the Criminal Responsibility of Ministers

#### Abstract:

This study is concerned with designating the provisions that regulates the criminal responsibility of both the prime minister and the ministers according to the Jordanian constitutional legislative provisions, the interpretation of those provisions, and the elaboration of the shortcomings of those provisions.

The study adopted the descriptive approach, using its analytical and critic tools.

This study deals with identifying the current legal framework concerning the criminal responsibility of both the prime minister and ministers. Moreover, this study suggests that the ministers criminal responsibility could be tackled through a joint session convened by the Senate and the House of Representatives (the National Assembly), with an indication of the preference of this proposal.

This study concluded several findings; Perhaps the most important of them is that the Parliament's exercise of the authority to initiate the criminal responsibility of the Prime Minister and the ministers should not prevent the Public Prosecution from being able to initiate their responsibility, as it has the general mandate to initiate the penal responsibility and prosecute the perpetrators of crimes.

The study recommended the involvement of the Senate in initiating the criminal responsibility of the ministers through a joint session to be held between the Senate and the House of Representatives.

**Keywords:** Senate, House of Representatives, penal responsibility, minister, prime minister.

## مقدمة:

يتولى مجلس الوزراء إدارة معظم شؤون الدولة، فمن جهة فإن الملك يتولى السلطة التنفيذية من خلاله، فقد نص المشرع الدستوري على أن: "تتاط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام هذا الدستور"<sup>(1)</sup>. ومن جهة أخرى فقد أناط المشرع الدستوري بمجلس الوزراء إدارة جميع شؤون الدولة التي لم يخول جهة أخرى بإدارتها؛ فقد نص في المادة (1/45) من الدستور الأردني على ما يلي:

"يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية، باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي قانون إلى أي شخص أو هيئة أخرى"<sup>(2)</sup>.

إن مجلس الوزراء - ممثلًا برئيسه وأعضائه - عندما يمارس صلاحياته الدستورية يجب أن يهدف إلى تحقيق مصلحة الدولة، وأن يراعي تشريعاتها<sup>(3)</sup>، إلا أن بعض أفعاله قد تحيد عن تحقيق المصلحة العامة للدولة، وحيث إن تلك الأفعال ما كانت لترتكب لولا الصلاحيات المخولة إلى رئيس الوزراء والوزراء بصفتهم الوظيفية فقد أوجد المشرع تنظيمًا خاصًا لمساءلتهم عن تلك الأفعال، فقد عدّها جرائم تستوجب العقاب وفق ذلك التنظيم<sup>(4)</sup>.

وحيث إن مجلس الأمة يعد جهة رقابية على أعمال مجلس الوزراء؛ فإن المشرع الدستوري جعل أحد شقي المجلس جهة ذات صلاحية بتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء<sup>(5)</sup>؛ فأناط المشرع الدستوري بمجلس النواب صلاحية إحالة الوزراء إلى النيابة العامة<sup>(6)</sup>؛ تمهيدًا لمحاكمتهم على ما يقترفونه من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم<sup>(7)</sup>.

(1) المادة (26) من الدستور الأردني.

(2) المادة (1/45) من الدستور الأردني.

(3) ولعل اليمين الدستورية التي يؤديها رئيس الوزراء والوزراء تشير إلى ذلك؛ فقد نص المشرع الدستوري على أن: "على رئيس الوزراء والوزراء قبل مباشرتهم أعمالهم أن يقسموا أمام الملك اليمين التالية: (أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصًا للملك، وأن أحافظ على الدستور، وأن أخدم الأمة، وأقوم بالواجبات الموكولة إلي بأمانة)؛ المادة (43) من الدستور الأردني.

(4) انظر المواد (55-57) من الدستور الأردني، وانظر قانون محاكمة الوزراء.

(5) دون وجود ما يسوغ غل يد مجلس الأعيان عن مسألة تحريك المسؤولية الجزائية لرئيس الوزراء والوزراء.

(6) من جانب آخر يرى أحد شراح الدستور أن الوزير إذا كان عينًا أو نائبًا فإنه لا يستطيع الاستفادة من الحصانة البرلمانية في مواجهة الجرائم الناتجة عن تأدية وظيفته الوزارية؛ بزعم من القول إن هذه الجرائم تعد جرائم سياسية؛ انظر في ذلك: البشير، اتهام ومحاكمة الوزراء (ص 108)، إلا أنه يمكن الرد على هذا الرأي بالقول إن الجرائم الناتجة عن تأدية الأعمال الوزارية ليست بالضرورة جرائم سياسية؛ فجرائم الاعتداء على أمن الدولة الداخلي أو الخارجي لا تعد جرائم سياسية؛ انظر المادة (1/3) من قانون محاكمة الوزراء، أضف إلى ذلك فإن الحصانة البرلمانية تؤدي إلى تأجيل إجراءات الملاحقة كأصل عام، ولم يشترط المشرع الدستوري لتطبيق تلك الحصانة أن تكون الجرائم ناتجة عن العمل البرلماني؛ انظر المادة (1/86، 2) من الدستور الأردني.

(7) انظر المادة (56) من الدستور الأردني.

(8) انظر المادة (56) بدلالة المادة (55) من الدستور الأردني، وقد حدد المشرع الجرائم التي قد ترتكب أثناء تأدية الوظيفة الوزارية فحصرها بما يلي: جريمة الخيانة العظمى، وجريمة إساءة استعمال السلطة، وجريمة الإخلال بواجب الوظيفة؛ انظر المادة (2) من قانون محاكمة الوزراء.

من هنا تبرز مشكلة الدراسة، فما مدى مواءمة التنظيم التشريعي لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء مع النصوص الدستورية الأخرى؟ فيما أن المشرع جعل تكوين مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب فهل كان المشرع موفقاً في عدم إشراك مجلس الأعيان في تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء؟

كما أن مشكلة الدراسة تبرز من خلال الإشارة إلى موقف المجلس العالي لتفسير الدستور من التنظيم التشريعي لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء، وذلك عندما جعل إحالة الوزير من قبل مجلس النواب شرطاً لممارسة النيابة العامة صلاحياتها في المسؤولية الجزائية وملاحقة مرتكبي الجرائم، وأنه من دون تلك الإحالة لن تستطيع النيابة العامة البدء بأعمالها، وما يترتب على هذه المسألة من نتائج.

أضف إلى ذلك فإن مشكلة الدراسة تبرز من خلال النظر إلى الصياغة التشريعية في الدستور والتشريعات ذات الصلة حول المسؤولية الجزائية للوزراء، فهل تتسع تلك النصوص لتشمل رئيس الوزراء؟ أو أن رئيس الوزراء بمنأى عن ذلك التنظيم؟

#### أهمية الدراسة:

تبرز الأهمية العلمية لهذه الدراسة من خلال النظر إلى موقف المشرع الدستوري من دور مجلس النواب في تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء عن الجرائم الناتجة عن تأدية وظائفهم، مع عدم تحديد أثر تلك النصوص في صلاحية النيابة العامة في ملاحقة الوزراء عن تلك الجرائم، ولعل المتأمل في التعديل الدستوري لعام 2011 يعي تمام الوعي أهمية مثل هذه الدراسة، وعلى النحو التالي:

1. بيان أثر التعديل الذي أحدثه المشرع على تنظيم تحريك المسؤولية الجزائية ومحاكمة الوزراء في ظل يد مجلس الأعيان والنأي به عن أي دور في تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء ومحاكمتهم؛ فالمشرع الدستوري كان يقسم الأدوار بين مجلسي الأعيان والنواب، فكان الأول جهة ادعاء، وكان الثاني يسهم في المحاكمة من خلال رئاسة جهة المحاكمة من قبل رئيس مجلس الأعيان، وعضوية ثلاثة أعيان، إلى جانب خمسة قضاة، إلا أنه بعد التعديل فقد أبقى المشرع على دور مجلس النواب من خلال تخويله صلاحية الإحالة للنيابة العامة لتمارسه بدورها الادعاء العام، ولكنه في المقابل أنهى الوجود القانوني للمجلس الذي كان يحاكم الوزراء، فألغى دور مجلس الأعيان ولم يشركه في صلاحية الإحالة مع مجلس النواب.

2. تقديم التحليل القانوني حول الصياغة القانونية التي استخدمها المشرع في التعديل الذي أحدثه على تنظيم تحريك المسؤولية الجزائية ومحاكمة الوزراء.

أما فيما يتعلق بالأهمية العملية لهذه الدراسة فإنها تظهر من خلال محاولتها سد الفجوة الموجودة في المكتبة الوطنية ورفدها بمرجع متخصص في التنظيم التشريعي لتحريك المسؤولية الجزائية ويسلط الضوء على الإشكاليات المتعلقة بذلك التنظيم ويقدم التوصية بالتعديلات المناسبة لمواجهتها.

#### أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تحقيق ما يلي:

- بيان التنظيم الدستوري لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء عن الجرائم الناتجة عن تأدية وظائفهم.
- معرفة مدى كفاية ذلك التنظيم.

- بيان الإشكاليات الناتجة عن ذلك التنظيم.
- بيان مدى أفضلية إشراك مجلس الأعيان في تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء.

#### أسئلة الدراسة:

يمكن تلخيص أسئلة الدراسة على النحو التالي:

- ما التنظيم الدستوري لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء؟
- هل حدد المشرع مصير مجلس الوزراء عند إحالة رئيس الوزراء إلى النيابة العامة إثر ارتكابه جريمة ناتجة عن تأدية وظيفته؟
- هل تعد إحالة الوزراء إلى النيابة العامة من قبل مجلس النواب الوسيلة الوحيدة لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء عن الجرائم الناتجة عن تأدية وظائفهم؟
- هل كان المشرع موفقاً في اشتراط صدور قرار إحالة من مجلس النواب لتحريك المسؤولية الجزائية للوزير؟
- ما مدى أفضلية مشاركة مجلس الأعيان في تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء؟
- هل كان المشرع موفقاً في الصياغة التشريعية للنص الدستوري الناظم للمسؤولية الجزائية للوزراء؟

#### الدراسات السابقة:

بما أن العلم - كأصل عام - تكاملي؛ يعتمد بعضه على بعض لإنشاء معرفة جديدة؛ فإنّ هذه الدراسة ستعتمد على ما سبقها من دراسات، إلا أنه لا بدّ من الإشارة إلى أنّ تلك الدراسات إنّما تناولت بعضاً من الجوانب التي تعنى بها هذه الدراسة، فعلى سبيل المثال توجد عدة دراسات حملت عنوان هذه الدراسة أو تعلقت به، منها:

- دراسة د. أحمد الرفاعي بعنوان: "نظرات حول مسؤولية ومحكمة الوزراء في الأردن"، وقد تناولت الدراسة بيان مسؤولية الوزراء السياسية والجزائية، وكيفية تحريك كل منهما، وقد اعتمدت الدراسة المنهج الوصفي، فعرض الباحث النصوص التشريعية دون تحليلها، كما أفرد الباحث في دراسته مبحثاً كاملاً للتعريف بالوزير في الفكر المعاصر مقارنة بالفكر الإسلامي، وتحديد الجهة المخولة بمحاكمة الوزراء قبل تعديل الدستور الأردني لعام 2011 وبعده، مع بيان الجرائم الناتجة عن تأدية الوزير لوظيفته والتي تخضع للملاحقة وفق أحكام النصوص الدستورية وقانون محاكمة الوزراء، وقد أوصت الدراسة بعدم الإبقاء على صلاحية حل مجلس النواب بيد السلطة التنفيذية حتى لا يتصل مجلس النواب من مسؤولياته في تحريك المسؤولية السياسية والجزائية للوزراء خشية الحل.
- وقد امتازت دراسة د. أحمد الرفاعي بشموليتها من حيث تغطية معظم أحكام تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء ومحاكمتهم، إلا أنها من جهة أخرى افتقدت إلى أداة النقد والتحليل، فلم تبحث على سبيل المثال في النتائج المترتبة على التنظيم الحالي لتحريك المسؤولية الجزائية، ولم تبين مدى ملائمة تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء من خلال النيابة العامة أو من قبل جهة أخرى غير مجلس النواب مثل مجلس الأعيان.
- كما جاءت دراسة مشاري الزعبي بعنوان: "مسؤولية الوزير الجزائية في القانون الأردني والكويتي"، وقد تناولت الدراسة بيان مسؤولية الوزراء المدنية والسياسية والجزائية، وكيفية تحريك كل منها، وقد اعتمدت الدراسة المنهج التحليلي والمقارن، فعرض الباحث النصوص التشريعية في الأردن والكويت وحللها، كما أفرد الباحث في دراسته

مبحثاً كاملاً للتعريف بالوزير في الفكر المعاصر مقارنة بالفكر الإسلامي، وتحديد الجهة المخولة بمحاكمة الوزراء قبل تعديل الدستور الأردني لعام 2011 وبعده، مع بيان الجرائم الناتجة عن تأدية الوزير لوظيفته والتي تخضع للملاحقة وفق أحكام النصوص الدستورية وقانون محاكمة الوزراء، وقد أوصت الدراسة بعدم الإبقاء على صلاحية حل مجلس النواب بيد السلطة التنفيذية حتى لا يتصل مجلس النواب من مسؤولياته في تحريك المسؤولية السياسية والجزائية للوزراء خشية الحل. وقد امتازت الدراسة باعتماد المنهج المقارن في معظم مسائلها، وأشارت إلى عدة مسائل وفق أدوات المنهج الوصفي (النقد والتحليل)، إلا أنها لم تبحث في أثر التعديلات الدستورية لعام 2011 في إقصاء مجلس الأعيان عن أي دور في المسؤولية الجزائية للوزراء، بعد أن كان له دور بارز من خلال رئاسة المجلس الذي يحاكم الوزراء، والإسهام في تشكيله من خلال عضوية (3) أعيان فيه.

- أما دراسة حسن الجناحي فقد جاءت تحت عنوان "المسؤولية الجزائية للوزير في القانون العراقي: دراسة مقارنة"، وقد تناولت الدراسة ماهية المسؤولية الجزائية، فأوردت تعريفها، وحددت نطاقها وأساسها القانوني، وميزت بينها وبين غيرها من أنواع المسؤولية (المدنية والسياسية)، كما تناولت الدراسة أنواع الجرائم التي يرتكبها الوزير أثناء تأدية وظيفته، وأثار تحريك المسؤولية الجزائية للوزير، كما أشارت الدراسة إلى تعديل الدستور الأردني لعام 2011 المتعلق بالمسؤولية الجزائية للوزراء دون أن تحله، واكتفت بتحليل الأحكام الدستورية الملغاة (قبل التعديل). وقد اتبع الباحث في دراسته المنهج التحليلي المقارن، وتوصل إلى عدة نتائج، كان من أهمها أن المشرع العراقي لم يمنح مجلس النواب صلاحية إحالة الوزراء إلى النيابة العامة على عكس ما هو عليه الحال في الأردن، وأوصت الدراسة بتعديل التشريع العراقي بحيث يمنح مجلس النواب تلك الصلاحية.

بناءً على ما تقدم فإن هذه الدراسة تمتاز باعتماد المنهج الوصفي، وتستخدم أدواته المتمثلة بالنقد والتحليل، للخروج بدراسة متعمقة في الدستور الأردني، مع تقديمها مقترحات لتحسين التنظيم الدستوري الحالي لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء.

#### ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة:

يمكن القول إن هذه الدراسة تبحث في إشكالية تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء عن الجرائم الناتجة عن تأدية وظائفهم، ومن ثم فإنها دراسة متعمقة في هذه الإشكالية وليست دراسة شاملة لموضوع محاكمة الوزراء، فهي تعنى بتحليل النصوص ذات الصلة بتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء عن تلك الجرائم، وتبحث في الصياغة التشريعية المستخدمة في تعديل النص التشريعي ومدى مواءمته مع سائر النصوص في الدستور، أو قانون محاكمة الوزراء والتشريعات الجزائية الأخرى.

من جهة أخرى فإن هذه الدراسة تتميز عن سابقتها بأنها دراسة متعمقة في التشريع الأردني، وليست دراسة مقارنة يضر فيها الأسلوب المقارن أكثر مما ينفع، فكل جهد الباحث انصب على بحث النصوص الوطنية وتحليلها تحليلاً قانونياً مفضياً إلى استنتاجات ودافعا للخروج بتوصيات وفق أسلوب البحث العلمي.

#### منهج الدراسة:

تحقيقاً لأهداف الدراسة، وسعيًا للإجابة عن أسئلتها سيصار إلى اتباع المنهج التحليلي؛ فسيصار إلى تحديد التنظيم التشريعي لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء وفقاً لأحكام دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 وتعديلاته وقانون محاكمة الوزراء رقم (35) لسنة 1952 وتعديلاته.

**محددات الدراسة:**

وحيث إن هذه الدراسة تبحث في التنظيم الدستوري لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء فإنها لن تبحث في المسائل التالية:

- محاكمة الوزراء وإجراءاتها.
- شرح الجرائم الناتجة عن تأدية الوظيفة وبيان أركانها.
- المسؤولية السياسية للوزراء.

**تقسيم الدراسة:**

تحقيقاً لأهداف الدراسة، وفي محاولة لإيجاد أجوبة عن أسئلتها اعتماداً على النهج المعتمد فيها فسيصار إلى تقسيم هذه الدراسة إلى مطلبين؛ بحيث يعنى الأول ببيان التنظيم الدستوري الحالي لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء، والثاني لبيان التنظيم المقترح لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء.

وفي تفصيل ذلك فسيت التقسيم على النحو التالي:

**المطلب الأول: التنظيم الحالي لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء**

الفرع الأول: تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء من خلال مجلس النواب.

الفرع الثاني: النتائج المترتبة على التنظيم الحالي لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء.

**المطلب الثاني:** مدى أفضلية تخويل جهات أخرى بتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء.

الفرع الأول: مدى أفضلية تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء من خلال النيابة العامة.

الفرع الثاني: مدى أفضلية تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء من خلال جلسة مشتركة لمجلس الأمة.

**خاتمة/ النتائج والتوصيات.****المطلب الأول: التنظيم الحالي لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء**

كان المشرع الدستوري قبل تعديل عام (2011) يتبنى تنظيمًا يخول بمقتضاه مجلس النواب صلاحية اتهام الوزراء بالجرائم الناتجة عن تأدية وظائفهم<sup>(8)</sup>، فلا يكون للنيابة العامة أي دور في تحريك المسؤولية وتوجيه قرار الظن أو الاتهام وإجراء الملاحقة، وكانت محاكمة الوزراء تتم بموجب قرار الاتهام الصادر عن مجلس النواب أمام مجلس خاص يسمى المجلس العالي<sup>(9)</sup>، والذي كان يضم في عضويته أعضاء من مجلس الأعيان، وأعضاء آخرين من أعلى محكمة نظامية<sup>(10)</sup>.

(8) "لمجلس النواب حق اتهام الوزراء، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأكثرية ثلثي أصوات الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، وعلى المجلس أن يعين من أعضائه من يتولى تقديم الاتهام وتأييده أمام المجلس العالي"؛ المادة (56) من الدستور الأردني قبل تعديل الدستور لسنة 2011.

(9) "يحاكم الوزراء أمام مجلس عالٍ على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم"؛ المادة (55) من الدستور الأردني قبل تعديل الدستور لسنة 2011.

(10) "يؤلف المجلس العالي من رئيس مجلس الأعيان رئيساً، ومن ثمانية أعضاء؛ ثلاثة منهم يعينهم مجلس الأعيان من أعضائه بالاقتراع، وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية بترتيب الأقدمية، وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها بترتيب الأقدمية أيضاً"؛ المادة (1/122) من الدستور الأردني.

ولأن الجرائم التي يرتكبها الوزراء أثناء تأدية وظائفهم لا تخرج عن الجرائم التي تنظرها السلطة القضائية على اختلاف محاكمها<sup>(11)</sup>، فقد هجر المشرع الدستوري التنظيم السابق وتبنى تنظيمًا آخر بموجب تعديل عام (2011)، وهو التنظيم المعمول به حتى الآن، فجعل بمقتضاه مجلس النواب جهة تحيل الوزراء إلى النيابة العامة لتباشر الأخيرة إجراءات الظن والاتهام وما يتعلق بهما من تحقيق وتجميع أدلة، ثم تتم محاكمة الوزراء أمام المحاكم النظامية<sup>(12)</sup>.

ولتحديد التنظيم الدستوري الحالي لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين؛ الأول لتحديد دور مجلس النواب في تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء، والفرع الثاني لتحديد النتائج المترتبة على هذا التنظيم.

### الفرع الأول: تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء من خلال مجلس النواب

أعطى المشرع مجلس النواب صلاحية تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء عن الجرائم الناتجة عن تأدية وظائفهم، فقد نص على ما يلي:

"لمجلس النواب حق إحالة الوزراء إلى النيابة العامة مع إبداء الأسباب المبررة لذلك ولا يصدر قرار الإحالة إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب"<sup>(13)</sup>.

وبموجب هذا النص فإن مجلس النواب، وبما له من صلاحيات متمثلة بتوجيه الأسئلة والاستجابات للوزراء، وبصفته جهة رقابية - إلى جانب مجلس الأعيان - على السلطة التنفيذية فإنه قد يتبين له وجود جريمة ناتجة عن تأدية الوزراء وظائفهم، فتكون له القدرة على التأكد من ارتكاب الجريمة، فيحيل بدوره الوزير الذي يوجد ما يشير إلى ارتكابه الجريمة إلى النيابة العامة.

لكن من هو الوزير الذي يستطيع مجلس النواب تحريك المسؤولية الجزائية في مواجهته؟

يمكن القول إن لفظ الوزير يشمل الوزير العامل وغير العامل، ويستفاد هذا الحكم من نص المادة (57) من الدستور<sup>(14)</sup>، وقد أكد ذلك المجلس العالي لتفسير الدستور في أحد قراراته<sup>(15)</sup>، كما أن لفظ الوزير يشمل الوزير الذي تكون لديه حقيبة وزارية ووزير

- "يطبق المجلس العالي قانون العقوبات المعمول به في الجرائم المنصوص عليها فيه، وتعين بقانون خاص الجرائم التي تترتب عليها مسؤولية الوزراء في الأحوال التي لا يتناولها قانون العقوبات"؛ المادة (58) من الدستور الأردني قبل تعديل الدستور لسنة 2011.

(11) العجمي، النظام الدستوري، (ص 101).

(12) انظر المواد (55-57) من الدستور الأردني، وانظر أيضًا قانون محاكمة الوزراء.

(13) المادة (56) من الدستور.

(14) فقد جاء نصها على النحو التالي:

"يوقف عن العمل الوزير الذي تتهمه النيابة العامة إثر صدور قرار الإحالة عن مجلس النواب، ولا تمنع استقالته من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار في محاكمته".

(15) فقد جاء في قرار التفسير رقم (1) لعام 1990 الصادر عنه أنه: "...، وحيث إن ما يستفاد من عبارات النص ... أن إقامة الدعوى على الوزير بجرم ناتج عن تأدية وظيفته تشمل الوزير العامل والوزير غير العامل؛ بدلالة عبارة (ولا تمنع استقالته من إقامة الدعوى عليه، والاستمرار في محاكمته)، كما أنه يستفاد من نص المادة (55) المشار إليها أن الحصانة التي أسبغها الدستور على الوزراء هي حصانة محصورة بالجرائم التي يرتكبها الوزراء نتيجة لتأدية وظائفهم، وحيث إن ما يستفاد من عبارات النص الواردة في الوزير الذي ارتكبها وزيرًا عاملاً أو غير عامل؛ لأن العبرة في ذلك أن يكون الجرم المنسوب إليه ناتجاً عن تأدية وظيفته، فإن ما ينبني على ذلك أن الوزراء المقصودين في المادة (55) المطلوب تفسيرها هم الوزراء العاملون والوزراء غير العاملين؛ ما دام أنهم قد ارتكبوا الجريمة أثناء تأدية وظائفهم؛ نقلاً عن: القطاونة، مجموعة القرارات التفسيرية (ص 70 وما بعدها).



الدولة غير المكلف بحقيبة وزارية<sup>(16)</sup>، أي أن الوزير وفق التنظيم الدستوري لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء هو كل شخص كان عضواً في مجلس الوزراء عند ارتكاب الجريمة<sup>(17)</sup>.

لكن هل يتسع هذا اللفظ ليشمل رئيس الوزراء؟

لم ينص المشرع على ذلك، ولم يشر إلى مسؤولية رئيس الوزراء عن الجرائم التي يقرتها أثناء تأدية وظيفته، إلا أنه يمكن القول إن التنظيم الدستوري لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء ينطبق - أو يجب أن ينطبق - على رئيس الوزراء، فيستطيع مجلس النواب إحالته إلى النيابة العامة، وأن هذه المسألة تعد أمراً مقبولاً حتى في ظل عدم ذكر المشرع الدستوري هذا الأمر صراحة؛ وذلك للأسباب التالية:

- إن رئيس الوزراء هو عضو مجلس الوزراء ورئيسه، ولا توجد له صلاحيات رئاسية في مواجهة الوزراء<sup>(18)</sup>.
- إن المشرع الدستوري عندما أناط السلطة التنفيذية بالملك، نص على أن الملك يتولاها بواسطة وزرائه<sup>(19)</sup>، أي أن رئيس الوزراء تشمله الأحكام المتعلقة بالوزراء.
- إن القول بأن المشرع لم ينص صراحة على رئيس الوزراء عند تنظيم المسؤولية الجزائية للوزراء يؤدي إلى جعل رئيس الوزراء مصوناً من التبعة والمسؤولية، وهو ما لم يسع إليه المشرع، كما يؤدي إلى جملة من النتائج الغريبة، وهي على النحو التالي:

من جهة أخرى فإنه قد يفهم من النص المذكور أعلاه أن المشرع لم يسمح بتقديم الجرائم الناتجة عن تأدية الوظيفة من قبل رئيس الوزراء والوزراء؛ فقد جاء النص على النحو التالي:

"... لا تمنع استقالته من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار في محاكمته؛" المادة (57) من الدستور الأردني (يقابلها المادة 55 قبل تعديل الدستور لسنة 2011)؛ فمنعاً من التحايل على أحكام الدستور لم يربط أثراً لزوال الصفة التي ارتكب فيها الشخص تلك الجريمة؛ فلا توقف الاستقالة الملاحقة، ولا تمنع المحاكمة، انظر عكس ذلك: سلامة، الجهات التي تملك تحريك الدعوى (ص 100)، وانظر أيضاً: شطناوي، الأنظمة السياسية (ص 207).

أضف إلى ذلك أنه قد يفهم من النص المذكور أعلاه أن المشرع الدستوري لم يكتف بالعقوبة السياسية في مواجهة الجرائم، ولم يجعلها بديلاً عن العقوبة المقررة للجريمة؛ وفق قانون العقوبات وقانون محاكمة الوزراء، والقوانين الأخرى ذات الصلة؛ فعلى سبيل المثال فإن جريمة الإخلال بواجب الوظيفة تعد جنة يعاقب مرتكبها بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات؛ انظر المادة (5) بدلالة المادة (2/6) من قانون محاكمة الوزراء، ولا يستطيع من ارتكبها من أعضاء مجلس الوزراء التقلت من الملاحقة أو المحاكمة حتى وإن قدم استقالته من مجلس الوزراء.

(16) إلا أن لفظ الوزير لا يشمل أيّاً من:

- وزير البلاط؛ فهو مستشار خاص للملك؛ وقد جاء في قرار التفسير رقم (4) لعام 1955 الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور أن: "...، وزير البلاط يتناول راتبه من الأموال العامة وهو ليس عضواً في مجلس الوزراء، ولا ينطبق عليه الوصف الخاص بالوزراء،...؛ منشورات عدالة.

- من كان براتب أو رتبة الوزير؛ انظر في ذلك: الرقاد، المسؤولية الجزائية للوزير (ص 26، 27)، فلا يخضع لأحكام النصوص الدستورية المتعلقة بمحاكمة الوزير رئيس ديوان المحاسبة، أو رئيس ديوان التشريع والرأي؛ انظر المادة (1/18) من نظام الخدمة المدنية.

- من كان يمارس صلاحيات الوزير دون أن يكون وزيراً مثل الأمين العام في الوزارة عند إقالة أو استقالة الوزير أو مجلس الوزراء.

(17) انظر في ذلك: التل، المسؤولية الوزارية (ص 138).

(18) انظر: شطناوي، مرجع سابق (ص 207).

(19) "تتاط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام هذا الدستور؛" المادة (26) من الدستور الأردني.



- يمكن أن يكون رئيس الوزراء غير أردني، في حين أنه لا بد من أن يكون الوزير ومن في حكمه أردني، فوفقاً للقراءة الحرفية للنصوص فإن المشرع لم ينص على أن يكون رئيس الوزراء أردنيًا، فقد نص المشرع الدستوري على أن: "لا يلي منصب الوزارة وما في حكمها إلا أردني"<sup>(20)</sup>، وأن هذه النتيجة تتعارض مع المبدأ العام الذي حدده المشرع الدستوري في أن الأمة مصدر السلطات<sup>(21)</sup>، وأنها تمارس تلك السلطات على الوجه المحدد في الدستور<sup>(22)</sup>، فمن أشكال ممارسة الأمة سلطاتها أن يكون الوزراء أردنيين، بمن فيهم رئيس الوزراء.
- كما أنه وفقاً للتفسير سالف الذكر سيكون لرئيس الوزراء أن يشتري أو يستأجر من أملاك الحكومة ما يشاء، وله أثناء رئاسته أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة، وله أن يشترك في أي عمل تجاري أو مالي أو أن يتقاضى راتباً من أية شركة، في حين أن كل ذلك محظور على الوزير، فقد نص المشرع الدستوري على أن: "لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة ولو كان ذلك في المزاد العلني، كما لا يجوز له أثناء وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة شركة ما، أو أن يشترك في أي عمل تجاري أو مالي، أو أن يتقاضى راتباً من أية شركة"<sup>(23)</sup>.
- كما أنه وفقاً للتفسير سالف الذكر سيكون من المتعذر توجيه العين أو النائب أي سؤال أو استجواب لرئيس الوزراء، على الرغم من مسؤوليته عن رئاسة مجلس الوزراء صاحب الولاية العامة في إدارة شؤون الدولة<sup>(24)</sup>، بزعم من القول إن النص جاء خالياً من الإشارة إلى صلاحية العين أو النائب في استخدام تلك الأدوات الرقابية في مواجهة رئيس الوزراء<sup>(25)</sup>.

لكن ماذا يترتب على إحالة الوزير إلى النيابة العامة، وتوجيه قرار ظن أو قرار اتهام له؟

أوجب المشرع الدستوري إيقاف الوزير عن العمل إذا تم اتهامه من قبل النيابة العامة، فقد نص المشرع على ما يلي:

"يوقف عن العمل الوزير الذي تتهمه النيابة العامة إثر صدور قرار الإحالة عن مجلس النواب، ولا تمنع استقالته من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار في محاكمته"<sup>(26)</sup>.

ولكن هل كان المشرع موفقاً في هذه الصياغة؟

إن الجرائم الناتجة عن تأدية الوزراء لوظائفهم وفق قانون محاكمة الوزراء قد تكون جنائية، وقد تكون جنحة، وذلك بالاستناد إلى مقدار العقوبة المقررة للجريمة، فإذا كانت الحبس ثلاث سنوات أو أقل فإنها جنحة، ومثالها جريمة تعريض سلامة الدولة أو أمنها

(20) المادة (42) من الدستور الأردني.

(21) "الأمة مصدر السلطات"؛ المادة (1/24) من الدستور الأردني.

(22) "تمارس الأمة سلطاتها على الوجه المبين في هذا الدستور"؛ المادة (2/24) من الدستور الأردني.

(23) المادة (44) من الدستور الأردني.

(24) المادة (1/45) من الدستور الأردني.

(25) "لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة..."؛ المادة

(96) من الدستور الأردني.

(26) المادة (57) من الدستور الأردني.

خطر ناشئ عن إهمال أو خطأ جسيمين فعقوبتها الحبس مدة لا تتجاوز السنة<sup>(27)</sup>، وإذا كانت اعتقالاتاً (مدة تزيد عن ثلاث سنوات) أو إعداماً فإنها جنائية، ومثالها جريمة الاختلاس بصفتها إحدى أشكال إساءة استعمال السلطة<sup>(28)</sup>.

إن ظاهر النص قد يشير إلى أن الإيقاف عن العمل مقتصر على الجنايات الناتجة عن تأدية الوزير وظيفته دون الجنح، فإذا ارتكب الوزير جنحة نتيجة تأدية وظيفته فإنه وفقاً للتفسير الحرفي للنص فإنه لن يتم إيقافه، كون النيابة العامة ستوجه له قرار ظن وليس قرار اتهام، فهو لم يرتكب جنائية، إنما ارتكب جنحة تستوجب توجيه قرار ظن.

إلا أن هذا يتعارض مع النهج الذي اتبعه المشرع، وهو الإيقاف عن العمل عند تحويل الشخص إلى المحكمة المختصة، ففي نظام الخدمة المدنية فإن الموظف العام قد يوقف عن العمل إذا تم تحريك شكوى بحقه لدى النيابة العامة، كما يوقف عن العمل عند إحالته للنيابة العامة لارتكابه جنائية أو جنحة تتعارض مع واجبات وظيفته<sup>(29)</sup>.

وحيث إن المنصب الوزاري له طابع سياسي فإن من يشغله يجب أن يكون بعيداً عن شبهة ارتكاب جرائم ناتجة عن تأدية وظيفته، سواء كانت جنائية أو جنحة.

من أجل ذلك فإن عبارة "يوقف عن العمل الوزير الذي تتهمه النيابة العامة" الواردة في المادة (57) من الدستور الأردني تعني -أو يجب أن تعني- إيقاف الوزير عن العمل إذا تبين للنيابة العامة ارتكابه جريمة ناتجة عن وظيفته، سواء كانت الجريمة جنائية أو جنحة، وأن مصطلح "تتهمه" الوارد في النص السابق لا يعني صدور قرار اتهام، بل توجيه تهمة ارتكاب جريمة ناتجة عن تأدية الوظيفة، سواء كانت جنحة (قرار ظن) أو جنائية (قرار اتهام)، وإن القول بخلاف ذلك يؤدي إلى استمرار الوزير بالعمل على الرغم من تثبت النيابة العامة من ارتكابه لجنحة ناتجة عن تأدية وظيفته وتحويله إلى المحكمة.

لكن ماذا لو كان المتهم بارتكاب الجنائية أو الجنحة رئيس الوزراء؟ هل يعد مستقياً من منصبه حكماً؟ وبالنتيجة يعد مجلس الوزراء مستقياً معه؟

لقد واجه المشرع الدستوري حالة أخرى من حالات تعذر ممارسة رئيس الوزراء صلاحياته، وهي حالة وفاته، فلم يجعل المشرع تلك الوفاة سبباً للاستقالة المفترضة للوزراء، فقد نص المشرع على ما يلي:

"في حال وفاة رئيس الوزراء تستمر الوزارة برئاسة نائب رئيس الوزراء أو الوزير الأقدم حسب مقتضى الحال، ولحين تشكيل وزارة جديدة"<sup>(30)</sup>.

وعليه؛ ولضمان التناغم بين النصوص الدستورية فلا بد من تعديل النص السابق بحيث تضاف حالة أخرى لرئاسة الحكومة من قبل نائب رئيس الوزراء أو الوزير الأكبر سناً (إذا لم يكن هناك نائب لرئيس الوزراء)، تلك الحالة هي صدور قرار ظن أو اتهام

(27) انظر المادة (4) بدلالة المادة (5) من قانون محاكمة الوزراء.

(28) انظر المادتين (4، 6) من قانون محاكمة الوزراء.

(29) أ. يوقف الموظف عن العمل بقرار من الوزير في أي من الحالات التالية:

1. إذا تمت إحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة.

2. إذا تمت إحالته إلى الجهة القضائية المختصة بموجب أحكام النظام المالي المعمول به. ...

ب. للوزير إيقاف الموظف عن العمل إذا حركت بحقه شكوى لدى النيابة العامة أو المحكمة؛ المادة (150) من نظام الخدمة المدنية.

(30) المادة (2/50) من الدستور الأردني.

في مواجهة رئيس الوزراء بالجرائم التي يرتكبها أثناء تأدية وظيفته، فيستمر مجلس الوزراء بالعمل برئاسة نائب رئيس الوزراء أو الوزير الأكبر سناً إذا وجهت النيابة العامة لرئيس الوزراء تهمة ارتكاب جريمة، إلى أن يقيل الملك رئيس الوزراء والوزراء أو يقبل استقالتهم ويشكل وزارة جديدة<sup>(31)</sup>، وأن هذه التوصية تتسحب لتشمل تهمة ارتكاب جميع الجنايات والجناح التي يترتب عليها الإيقاف عن العمل، سواء كانت ناتجة عن تأدية الوظيفة أو لا.

إن هذا التنظيم الدستوري لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء من خلال مجلس النواب يؤدي إلى مجموعة من النتائج، الفرع التالي يسلط الضوء على أهمها.

### الفرع الثاني: النتائج المترتبة على التنظيم الحالي لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء

يقتصر دور مجلس النواب وفق التنظيم الدستوري الحالي على الإحالة إلى النيابة العامة<sup>(32)</sup>؛ فإذا أصدر المجلس قرار الإحالة وأصدرت النيابة العامة قرار اتهام (أو قرار ظن إذا كانت الجريمة جنحة) أوقف الوزير عن العمل<sup>(33)</sup>. إن مجلس النواب إذا أصدر قراراً مسبباً بإحالة الوزراء إلى النيابة العامة<sup>(34)</sup>، فإن الأخيرة تشرع في مباشرة صلاحياتها؛ فتتأكد من نسبة الفعل إلى الوزير المعني ومن ثم توجه قرار الظن أو الاتهام حسب التكييف القانوني للأفعال المنسوبة إليه<sup>(35)</sup>؛ ثم تباشر المحكمة المختصة إجراءات محاكمته<sup>(36)</sup>.

لكن هل تواءم التعديل الدستوري وتعديل قانون محاكمة الوزراء مع النصوص الأخرى في الدستور الأردني أو القوانين ذات الصلة؟

(31) انظر المادة (35) من الدستور الأردني.

(32) انظر المادة (56) من الدستور الأردني.

(33) انظر المادة (57) من الدستور الأردني، كما يوقف الوزير عن العمل إذا ما أصدرت النيابة العامة قرار ظن أو اتهام في مواجهة رئيس الوزراء أو الوزير دون وجود قرار إحالة من مجلس النواب بمقتضى أحكام القانون؛ فالوزير قد يرتكب جرائم أخرى أثناء انتسابه إلى مجلس الوزراء جرائم أخرى غير ناتجة عن تأدية وظائفهم؛ فلو ارتكب الوزير جريمة قتل أو اغتصاب فإنه يجب أن يوقف عن العمل إذا ما صدر بحقه قرار ظن أو اتهام، ولا تكون مسألة إيقافه عن العمل معلقة على شرط صدور قرار إحالة من مجلس النواب.

(34) حتى يصدر هذا القرار فلا بد من موافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب؛ انظر المادة (56) من الدستور الأردني.

تجدر الإشارة إلى أن مجلس النواب غير مخول بتحريك المسؤولية المدنية، فهو يحيل إلى النيابة العامة لتحريك المسؤولية الجزائية فقط، فإذا لم تكن هناك جريمة فلا يستطيع مجلس النواب المطالبة بتعويض الدولة عن الأضرار التي لحقت بها جراء أفعال الوزير؛ فقد نص المشرع على أن: "الوزراء مسؤولين مدنياً وفق أحكام القانون المدني"؛ المادة (8) من قانون محاكمة الوزراء.

(35) فإذا كانت جنحة فإن النيابة العامة توجه قرار ظن، وإذا كانت جنابة فتعقبه بقرار اتهام؛ انظر المادتين (132، 130) من قانون أصول المحاكمات الجزائية.

ولعل من الأمثلة على الجناح التي يرتكبها رئيس الوزراء أو الوزراء نتيجة تأدية وظائفهم جريمة إساءة استعمال السلطة المتمثلة بصورة تعريض سلامة الدولة أو أمنها لخطر ناشئ عن إهمال أو خطأ جسيمين؛ ذلك أن المشرع فرض عقوبة الحبس عليها من سنة إلى ثلاث سنوات؛ انظر المادة (4) بدلالة المادة (5) من قانون محاكمة الوزراء، وانظر في ذلك: التل، مرجع سابق (ص 139).

(36) فقد أصبح نص المادة (55) بعد تعديل الدستور الأردني لسنة 2011 على النحو التالي:

"يحاكم الوزراء على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم أمام المحاكم النظامية المختصة في العاصمة، وفقاً لأحكام القانون"؛ المادة (55) من الدستور الأردني، وانسجماً مع هذا التعديل فقد عدل المشرع قانون محاكمة الوزراء؛ فأصبحت المادة (2) من القانون تنص على أن: "يحاكم الوزراء أمام المحاكم النظامية المختصة في العاصمة إذا ارتكبوا إحدى الجرائم الآتية الناتجة عن تأدية وظائفهم...".

نص المشرع الدستوري في إحدى مواد الدستور الأردني على أن: "المحاكم ثلاثة أنواع: 1. المحاكم النظامية. 2. المحاكم الدينية. 3. المحاكم الخاصة"<sup>(37)</sup>، كما نص في مادة أخرى على أن: "تمارس المحاكم النظامية في المملكة الأردنية الهاشمية حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية بما فيها الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها، باستثناء المواد التي قد يفوض فيها حق القضاء إلى محاكم دينية أو محاكم خاصة بموجب أحكام هذا الدستور، أو أي تشريع آخر نافذ المفعول"<sup>(38)</sup>.

من جهة أخرى فقد نص المشرع على تشكيل محكمة أمن الدولة في المادة (2) من قانون محكمة أمن الدولة، وأناط بها صلاحية النظر في جرائم أمن الدولة الداخلي والخارجي<sup>(39)</sup>.

وحيث إنه من الثابت أن المحاكم النظامية نوع من ثلاثة أنواع من المحاكم الموجودة في الدولة، وإن المحاكم الخاصة لها صلاحية النظر في جرائم أمن الدولة الداخلي والخارجي فإن التعديل الدستوري بجعل المحاكم النظامية الجهة القضائية التي تنظر في الجرائم المنسوبة لرئيس الوزراء والوزراء يكون غير متواءم مع النصوص سالف الذكر؛ فقد كان من الأنسب أن ينص المشرع الدستوري على أن: (يحاكم الوزراء على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم أمام المحاكم المختصة في العاصمة، وفقاً لأحكام القانون)، وعدم حصر الاختصاص بالمحاكم النظامية دون سواها؛ فالنص الدستوري الحالي يعبر عن نتيجة لم يكن المشرع يسعى إليها، وهي أن تصبح المحاكم النظامية (محكمة الصلح، ومحكمة البداية) صاحبة الاختصاص بالنظر في جرائم أمن الدولة إذا ما ارتكبت من رئيس الوزراء أو من أي وزير آخر<sup>(40)</sup>، في حين أن محكمة أمن الدولة تنظر في الجريمة نفسها إذا ما كان المتهم بارتكابها شخصاً آخر غير منتسب إلى مجلس الوزراء.

من جهة أخرى فإن من النتائج المترتبة على التنظيم الدستوري الحالي لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء أن التغيب عن جلسة مجلس النواب تعد بمثابة عدم الموافقة على إصدار قرار الإحالة، فالمشرع الدستوري اشترط موافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب لصدور قرار الإحالة<sup>(41)</sup>، مما يعني أن احتمالات إصدار القرار تقل بتعبير العضو عن الرفض، أو تغيبه عن حضور الجلسة؛ فكلما كان عدد الغائبين عن جلسة مجلس النواب كبيراً قلت احتمالية صدور قرار الإحالة<sup>(42)</sup>، كون الأغلبية

(37) المادة (99) من الدستور الأردني.

(38) المادة (102) من الدستور الأردني؛ ويقابلها في المعنى نفسه المادة (2) من قانون تشكيل المحاكم النظامية.

(39) "على الرغم مما ورد في أي قانون آخر تختص محكمة أمن الدولة بالنظر في الجرائم المبينة أدناه التي تقع خلافاً لأحكام القوانين التالية أو ما يطرأ عليها من تعديل يتعلق بهذه الجرائم أو ما يحل محلها من قوانين:

1. جرائم الخيانة المنصوص عليها في المواد من (110) إلى (117) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته.
2. جرائم التجسس الواقعة خلافاً لأحكام المواد (14) و (15) و (16) من قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (50) لسنة 1971.
3. جرائم الإرهاب المنصوص عليها في المواد من (147) إلى (149) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته، وجرائم الإرهاب الواقعة خلافاً لأحكام قانون منع الإرهاب رقم (55) لسنة 2006، وقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (46) لسنة 2007 وتعديلاته؛ المادة (3/أ) من قانون محكمة أمن الدولة.

(40) انظر عكس ذلك: الزعبي، مرجع سابق (ص 98)، وانظر أيضاً: البشير، مرجع سابق (ص 120).

(41) انظر المادة (56) من الدستور الأردني.

(42) تجدر الإشارة إلى عدم وجود ما يمنع من إعادة بحث مجلس النواب مسألة إحالة رئيس الوزراء أو الوزراء إلى النيابة العامة إذا ما استدعت الظروف ذلك؛ فعدم الإحالة لا تتحصن.

المطلوبة هي أغلبية عدد الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، الأمر الذي أدى إلى مناداة جانب من شراح الدستور بضرورة تعديل هذه المسألة ليصبح شرط صدور قرار الإحالة موافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين وليس أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب<sup>(43)</sup>.

أضف إلى ذلك فإن من النتائج المترتبة على التنظيم الحالي لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء ووفق ما أفصح عنه قرار المجلس العالي لتفسير الدستور عدم جواز تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء إذا لم تتم إحالة الوزير أو رئيس الوزراء إلى النيابة العامة من قبل مجلس النواب، وكأن جرائم الوزير يتم إسباغها بحصانة تحول دون ملاحقة مرتكبها إذا لم يصدر مجلس النواب قراراً بإحالة الوزير إلى النيابة العامة، لكن ماذا بشأن الإخبار عن الجرائم؟ هل يتم إخبار مجلس النواب بارتكاب الوزير جريمة أثناء تأدية وظيفته؟ أو هل يتم إخبار النيابة العامة بها بصفتها صاحبة الولاية العامة في ملاحقة مرتكبي الجرائم؟ إن هذه الأسئلة تفتح المجال للبحث في مدى أفضلية تخويل جهات أخرى بتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء، وذلك في المطلب التالي.

### المطلب الثاني: مدى أفضلية تخويل جهات أخرى بتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء

اتضح في المطلب السابق أن المشرع الدستوري خول مجلس النواب صلاحية تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء عن الجرائم الناتجة عن تأدية وظائفهم، فهل من الأفضل أن يتم تخويل مجلس الأعيان بتلك الصلاحية أيضاً؟ (الفرع الثاني)، وقبل ذلك هل تستطيع النيابة العامة ممارسة صلاحياتها في تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء دون وجود إحالة من مجلس النواب؟ (الفرع الأول).

### الفرع الأول: مدى أفضلية تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء من خلال النيابة العامة

إن تخويل المشرع الدستوري مجلس النواب صلاحية تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء يثير تساؤلاً حول صلاحية النيابة العامة في تحريك تلك المسؤولية<sup>(44)</sup>، فهل تبقى ذات صلاحية؟ أو أن يدها قد غلّت والحالة هذه؟ فلا تستطيع اتخاذ أي إجراء ما لم يصدر قرار الإحالة من مجلس النواب.

أجاب عن هذا التساؤل المجلس العالي لتفسير الدستور؛ عندما رفع إليه مجلس النواب قضية اتهام أحد الوزراء بعد أن أصبحت صلاحية محاكمة الوزراء من اختصاص المحاكم النظامية<sup>(45)</sup>، فأشار إلى أن النيابة العامة لا تقدر على مباشرة

على الرغم مما تقدم فقد أصدر المجلس العالي لتفسير الدستور قرار تفسير أشار من خلاله إلى أنه لا معقب على قرار مجلس النواب من أية جهة، بما في ذلك النيابة العامة؛ انظر قرار التفسير رقم (4) لعام 2012.

(43) انظر: الرقاد، مرجع سابق (ص 134)، وانظر أيضاً: الزعبي، مرجع سابق (ص 86).

(44) انظر المادة (15) وما بعدها من قانون أصول المحاكمات الجزائية.

(45) فقد جاء في القرار رقم (3) لعام 2011 الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور بهذا الشأن ما يلي:

"اجتمع المجلس العالي للنظر في ملف قضية ترخيص الكازينو الواردة إليه من دولة رئيس مجلس النواب والمتضمنة قرار مجلس النواب باتهام وزير السياحة الأسبق... وحيث إن المادة (55) من الدستور الأردني حسبما ورد بالتعديلات الدستورية لسنة 2011 النافذة المفعول منذ تاريخ نشرها بالجريدة الرسمية بتاريخ 1 / 10 / 2011 تنص على ما يلي:

(يحاكم الوزراء على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم أمام المحاكم النظامية المختصة في العاصمة وفقاً لأحكام القانون)، فإن ما يبنى عليه أن المجلس العالي أصبح غير مختص بمحاكمة الوزراء.

وحيث إن المادة (56) من الدستور أعطت لمجلس النواب وحده حق إحالة الوزراء إلى النيابة العامة بأغلبية أعضائه الذين يتألف منهم، لهذا؛ وتأسيساً على ما تقدم نقرر بالإجماع:

1. عدم اختصاص المجلس العالي بمحاكمة وزير السياحة الأسبق...، الذي اتهمه مجلس النواب في قضية ترخيص الكازينو.

صلاحياتها إلا بعد إحالة رئيس الوزراء أو الوزير إليها من قبل مجلس النواب<sup>(46)</sup>، فهل تواءم هذا القرار مع النصوص الأخرى من الدستور أو تتأغم مع إرادة المشرع الدستوري فيها؟

يرى أحد شراح الدستور - على عكس ما جاء في قرار المجلس العالي - أن النيابة العامة لا تغل يدها عن تحريك الدعوى الجزائية<sup>(47)</sup>؛ فتستطيع تحريك الدعوى الجزائية في مواجهة الوزراء ومباشرة جميع صلاحياتها في سبيل ذلك؛ للأسباب التالية:

- إن النيابة العامة تعد جهة ذات ولاية عامة في ملاحقة مرتكبي الجرائم والعثور على الأدلة التي تحدد نسبة الفعل إلى الفاعل<sup>(48)</sup>.

- إن المسؤولية الجزائية لرئيس الوزراء والوزراء تختلف عن المسؤولية السياسية لهم؛ فالأخيرة يكفي لثبوتها صدور قرار من مجلس النواب بطرح الثقة برئيس الوزراء أو بأحد الوزراء، وأن ذلك القرار قد يستند إلى أسباب غير محددة؛ مثل عدم موافقة سياسة مجلس الوزراء مع احتياجات الدولة، أو بطء إجراءات مكافحة الفساد في الدولة، في حين أن المسؤولية الجزائية ينتج عنها عقوبات متعددة منها ما يسلب الحرية مثل الأشغال المؤقتة، ومنها ما ينهي الحق في الحياة، وهي عقوبة الإعدام<sup>(49)</sup>.

أضف إلى ذلك فإنني أعزز هذا الرأي بالحجج التالية للقول إن الإحالة إلى النيابة العامة تعد إحدى وسائل تحريك المسؤولية الجزائية لرئيس الوزراء والوزراء، إلا أنها ليست الوسيلة الوحيدة (أو على الأقل يجب أن لا تكون الوسيلة الوحيدة):

- إن المشرع الدستوري عندما خول مجلس النواب صلاحية إحالة الوزراء إلى النيابة العامة عند وجود ما يشير إلى ارتكابهم جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم فيفترض به أن يكون قد سعى إلى مساعدة النيابة العامة في ملاحقة من ارتكب تلك الجرائم؛

2. إعادة جميع الأوراق الواردة إلينا في هذه القضية إلى مجلس النواب؛ منشورات قسطاس.

(46) انظر قريباً من هذا المعنى: فتوش، مسؤولية الوزير (ص 15).

أضف إلى ذلك فإن الرأي الذي تبناه المجلس العالي لتفسير الدستور أفصح عن وجود قناعة لدى المجلس مفادها تمتع الوزراء بحصانة بموجب أحكام المادة (55) من الدستور؛ فقد جاء في قرار التفسير رقم (1) لعام 1990 الصادر عن المجلس أنه: "... يستفاد من نص المادة (55) المشار إليها أن الحصانة التي أسبغها الدستور على الوزراء هي حصانة محصورة بالجرائم التي يرتكبها الوزراء نتيجة لتأدية وظائفهم؛ نقلاً عن: القطاونة، مرجع سابق (ص 71).

إن هذا الرأي يتعارض مع التنظيم الدستوري، فالمشرع الدستوري لم يفرض حصانة للوزراء حتى في حالة تعرض البلاد إلى خطر يستوجب تعطيل نصوص القوانين النافذة، فيظل رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون جزائياً ما لم يصدر قانون خاص يعفيهم من المسؤولية؛ فقد نص المشرع الدستوري على أنه: "عند إعلان الأحكام العرفية؛ للملك أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية أية تعليمات قد تقضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به، ويظل جميع الأشخاص القائمين بتنفيذ تلك التعليمات عرضة للمسؤولية القانونية التي تترتب على أعمالهم إزاء أحكام القوانين إلى أن يعفوا من تلك المسؤولية بقانون خاص يوضع لهذه الغاية؛" المادة (2/125) من الدستور الأردني.

من جهة أخرى فإن النيابة العامة وإن كانت لا تستطيع تحريك المسؤولية الجزائية لرئيس الوزراء أو الوزراء ما لم يصدر قرار بإحالتهم إليها وفق الطرح السابق، فإنها تستطيع استدعاء أي منهم للاستماع إلى أقوالهم بصفتهم شهوداً؛ انظر المادة (56) من الدستور الأردني التي جعلت الإحالة تمهيداً للمحاكمة.

(47) انظر: الخطيب، البسيط (ص 322).

(48) انظر على سبيل المثال المادة (23) من قانون أصول المحاكمات الجزائية، وانظر أيضاً: المرجع نفسه، (الصفحة 322 نفسها).

(49) انظر قريباً من هذا المعنى: الخطيب، نعمان، المرجع نفسه (الصفحة 322 نفسها).



فمجلس النواب بصفته جهة رقابية<sup>(50)</sup>، قد يصل إليه أمر ارتكاب تلك الجرائم، لا سيما وأن المشرع الدستوري وضع بين يديه أدوات رقابية؛ مثل السؤال والاستجواب، فيكون من المحتمل أن تكون لديه أدلة تثبت تلك الجرائم أو تنفيها.

وحيث إن مجلس النواب يسهم في تمكين النيابة العامة من اتهام الوزراء أو الظن بهم فإنه يجب أن لا يصبح دوره شرطاً لتتمكن النيابة العامة من مباشرة صلاحياتها؛ بصفتها صاحبة الولاية العامة في مواجهة الجرائم وملاحقة مرتكبيها تمهيداً لمحاكمتهم من قبل المحكمة المختصة<sup>(51)</sup>.

- إن النيابة العامة قد يصل إلى علمها ارتكاب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء جرائم معينة، وأن تلك الجرائم ما كانت لترتكب لولا تأدية وظائفهم، فلا يتصور أن تخاطب النيابة العامة مجلس النواب وتطلعه على واقع الأمر ليقنع بإحالة الأمر إليها لتباشر صلاحياتها، وإلا كان الوزير في مركز أفضل من العين أو النائب، وهي نتيجة لم يكن المشرع الدستوري ساعياً إليها<sup>(52)</sup>؛ فهو لم

(50) إضافة إلى مجلس الأعيان؛ انظر المادة (96) من الدستور الأردني، مع التسليم بتقرد مجلس النواب ببعض الصلاحيات مثل منح الثقة وحجبها؛ انظر المواد (51، 53، 54) من الدستور الأردني.

(51) انظر على سبيل المثال المادتين (23، 130) من قانون أصول المحاكمات الجزائية.

أضف إلى ذلك فإن المشرع الدستوري قد استخدم الحرف التخييري في مطلع المادة؛ فنص على أن: "مجلس النواب...؛ أي أن الأمر جوازي بالنسبة إلى المجلس؛ فلو أراد المشرع الدستوري حصر صلاحية تحريك المسؤولية الجزائية بمجلس النواب لنص على ذلك، ولأوجب على مجلس النواب بحث الحالات التي قد تدعو إلى الإحالة إلى النيابة العامة؛ انظر في المعنى نفسه: التل، مرجع سابق (ص 186)، وانظر أيضاً: الخطيب، مرجع سابق (ص 322)، وانظر أيضاً: الرقاد، مرجع سابق (ص 131). إلا أن القضاء قد رأى أن حرف اللام الذي سبق كلمة (مجلس النواب) إنما وضعها المشرع الدستوري ليشير إلى لزوم الأمر على مجلس النواب، وقد جاء في قرار المحكمة أنه:

"...، وبالرجوع إلى المادة (56) من الدستور فإن (اللام) الواردة في مفردة (لمجلس النواب) تقيد اللزوم والوجوب والأمر، وتسمى وحسب ما جاء بلسان العرب إذا وردت في بداية الكلمة (لام الأمر الجازمة)، ومثالها ما ورد في القرآن الكريم (لينفق ذو سعة من سعته)؛ سورة الطلاق: آية 7، وقوله تعالى (اتبعوا سبيلنا ولنحمل خطايكم)؛ سورة العنكبوت: آية 12.

...، لكل ما تقدم وحيث إن المشرع الدستوري لا يلغو، وأمام وضوح النص الدستوري بصيغته المعدلة المشار إليها آنفاً الذي أعطى حق الإحالة فيما يتعلق بالوزراء عند اتهامهم أو عدم اتهامهم لمجلس النواب وبأغلبية اعضائه، وحيث إن الاتهام الموجه للوزير المعني في هذه الدعوى كان وزيراً عاملاً أثناء توجيه الشكوى له، وعلى فرض ثبوتها، الأمر الذي يجعل تحريك الدعوى بمواجهته مشروطاً بصدر إذن في مجلس النواب، وهو حق وجوبي لا جوازي للمجلس، ويقيد بضوابط وشروط؛ منها أن يصدر الإذن والإحالة بأغلبية الأعضاء، وحيث لم يصدر مثل هذا الإذن أو هذه الإحالة من مجلس النواب ومما يخالف أحكام المادة (56) من الدستور فإن ما ذهب إليه محكمة الاستئناف في قرارها المطعون فيه يخالف الأصول والقانون لورود هذا السبب عليه مما يتوجب معه نقض القرار الاستئنافي؛ تمييز جزء رقم (2227) لسنة 2014؛ منشورات قسطاس.

وتعقيباً على موقف المحكمة من السياق اللغوي فيمكن القول إن القضاء قد وقع في خلط بين الحرف التخييري ولام الأمر؛ فالأخيرة لا تدخل إلا على فعل، ومثالها الأفعال التي وردت في الحكم القضائي سالف الذكر، في حين أن لام التخيير تدخل على الأسماء، كما فعل المشرع الدستوري في عبارة (لمجلس النواب ...)؛ أي أنها حرف تخييري.

(52) كما أن جعل عدم الإحالة إلى النيابة العامة حائلاً دون ملاحقة مرتكبي الجرائم يتعارض مع النهج المتبع في مواجهة الجرائم؛ فالمشرع على سبيل المثال يشدد العقوبة إذا كان مرتكبها موظفاً عاماً؛ فجريمة السرقة تصبح جريمة اختلاس ذات عقوبة أكبر من عقوبة جريمة السرقة؛ انظر المادتين (174، 406) من قانون العقوبات، وانظر في المعنى نفسه: فتوش، مرجع سابق (ص 19).



يفرض حصانة لرئيس الوزراء أو الوزراء<sup>(53)</sup>، في حين أنه فرض حصانة مؤقتة للعين والنائب<sup>(54)</sup>؛ فلا تستطيع النيابة العامة اتخاذ أي إجراء في مواجهة العين أو النائب أثناء دورة انعقاد مجلس الأمة، ما لم يصدر قرار من المجلس الذي ينتسب إليه عضو مجلس الأمة برفع الحصانة عنه، أو ما لم يقبض عليه متلبساً بجريمة، وعلى الرغم من تلك الحصانة البرلمانية إلا أن النيابة العامة تستعيد صلاحياتها فور انتهاء دورة انعقاد مجلس الأمة فيكون لها الحق في توقيف العين أو النائب واتخاذ ما يلزم تمهيداً لمحاكمته<sup>(55)</sup>؛ أي أن المشرع الدستوري لم يجعل من الحصانة مانعاً من محاكمة العين أو النائب، الأمر الذي يشير إلى أن الإحالة الواجبة من مجلس النواب لتحريك المسؤولية الجزائية لرئيس الوزراء والوزراء يجب أن لا تغل يد النيابة العامة عن مباشرة صلاحياتها في حالة عدم إجراء مجلس النواب تلك الإحالة.

- إنه يتعين على النيابة العامة اتخاذ ما يلزم لتحريك المسؤولية الجزائية إذا ورد إليها ما يفيد ارتكاب الوزراء جريمة معينة، وإن تعليق أمر تحريك تلك المسؤولية على صدور قرار الإحالة من مجلس النواب يؤدي إلى تعطيل مرفق القضاء أو تأخير عمله إذا ما رفض مجلس النواب إصدار قرار الإحالة لعدم حصول القرار على الأغلبية المطلوبة، أو إذا ما تباطأ المجلس في إصدار ذلك القرار.

- إن العدالة لا يتصور أن تكون عرضة للانتهاك من خلال صلاحية مجلس ذي طابع سياسي في إصدار قرار أو عدم إصداره؛ فقد يتأثر قرار الإحالة بعلاقة المجلس مع مجلس الوزراء، فإذا كان على وفاق معه فإن قرار الإحالة قد لا يحصد الأصوات المطلوبة لإصداره، كما أن رئيس الوزراء أو الوزير المراد إحالته إلى النيابة العامة قد يكون عضواً في مجلس النواب، الأمر الذي قد يؤدي إلى صعوبة إصدار قرار الإحالة في مواجهته، كما قد تكون الحكومة حكومة برلمانية يتم تشكيلها من حزب الأغلبية في مجلس النواب. إن الحالات السابقة قد تجعل مجلس النواب جهة غير محايدة على النحو الذي يتوجب معه عدم حصر صلاحية تحريك المسؤولية الجزائية بيد مجلس النواب، ويؤكد ذلك أن المشرع الدستوري ألغى صلاحية مجلس النواب في الفصل في صحة نيابة أعضائه، فهو مجلس تحكمه التيارات السياسية<sup>(56)</sup>.

(53) انظر المادة (55) من الدستور الأردني، وانظر قريباً من هذا المعنى: فتوش، نقولا، المرجع السابق، الصفحة 19 نفسها، وانظر عكس ذلك: البشير، مرجع سابق (ص 99، 108).

(54) انظر المادة (86) من الدستور الأردني.

(55) فقد نص المشرع الدستوري على أن: "لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب إليه قرار بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كافٍ لتوقيفه أو لمحاكمته، أو ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية، وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فوراً"؛ المادة (1/86) من الدستور الأردني، أما في حالة عدم انعقاد مجلس الأمة فإن النيابة العامة لا تحتاج إلى رفع الحصانة عن العين أو النائب؛ لأن الحصانة تكون موقوفة بحكم الدستور؛ فتباشر النيابة العامة صلاحياتها حسب الأصول، على أن تبلغ رئيس الوزراء بالإجراءات المتخذة مشفوعة ببيان أسباب اتخاذها؛ ليتسنى له إحاطة المجلس المعني علماً بما حدث أثناء عدم انعقاده؛ فقد نص المشرع الدستوري على أن: "إذا أوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعاً فيها فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس المنتسب إليه ذلك العضو عند اجتماعه الإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم"؛ المادة (2/86) من الدستور الأردني.

(56) انظر المادة (71) من الدستور الأردني، وانظر في تفصيل ذلك: نقشبدي، وأبو رمان، والرحامنه، تنظيم المشرع الأردني لإبطال عضوية (ص 367).

- إن طبيعة عمل مجلس النواب لا تتواءم مع جعله الجهة الوحيدة التي تحرك المسؤولية الجزائية لرئيس الوزراء والوزراء؛ فالمشرع الدستوري لم يجعل دورات انعقاد مجلس الأمة دورات دائمة؛ إنما جعلها مؤقتة؛ فينعقد مجلس الأمة مرة في كل عام من عمره القانوني في دورة عادية مدتها ستة أشهر؛ ويكون في عطلة برلمانية فيما سواها، ما لم ينعقد في دورة استثنائية في غضون تلك العطلة ويتم تحديد موضوعاتها مسبقاً، كما أن المشرع الدستوري نظم إرجاء انعقاد مجلس الأمة، وتأجيل جلساته، ونظم أيضاً حل مجلس النواب وإنهاء وجوده القانوني، وسمح بعدم إجراء الانتخابات مدة أربعة أشهر<sup>(57)</sup>، فلا يتصور أن يتعطل مرفق القضاء في مواجهة الجرائم التي يرتكبها رئيس الوزراء أو الوزراء في الفترة التي لا يوجد فيها مجلس الأمة، ومن ثم عدم وجود مجلس النواب، الأمر الذي يشير إلى ضرورة أن لا يحول عدم إصدار قرار إحالة من مجلس النواب دون قدرة النيابة العامة على مباشرة صلاحياتها في مواجهة الجرائم التي قد يرتكبها رئيس الوزراء والوزراء، والتي يتسم بعضها بأنه الأكثر خطورة؛ على النحو الذي أدى إلى فرض المشرع عقوبة الإعدام على مرتكبيها<sup>(58)</sup>.

- إن القول بحصر صلاحية تحريك المسؤولية الجزائية لرئيس الوزراء والوزراء بمجلس النواب يتعارض مع حالات قانونية، مثل حالة التلبس بالجريمة، وحالة تعدد الفاعلين، وحالة علم مجلس الوزراء بالجريمة؛ ففي حالة تلبس رئيس الوزراء بجريمة الرشوة على سبيل المثال فإنه لا يصح أن تمتنع النيابة العامة عن مباشرة صلاحياتها (بما فيها القبض على رئيس الوزراء والحالة هذه) وتخطب مجلس النواب ليصدر قرار الإحالة إليها، وفي حالة تعدد الفاعلين فإن اشتراط إحالة رئيس الوزراء أو الوزراء المرتبطين بجريمة معينة مع أشخاص آخرين (فاعلين أو مساهمين) قد يحول دون إتمام إجراءات محاكمة أولئك الأشخاص، وفي حالة علم مجلس الوزراء بالجريمة فإنه سيتعذر على مجلس الوزراء إحالة رئيس الوزراء أو الوزير مرتكب الجريمة إلى النيابة العامة إلا من خلال استصدار قرار إحالة من مجلس النواب، مهما بلغت خطورة الجريمة (مثل محاولة المساس بحرية الملك)<sup>(59)</sup>.

- إن التنظيم الدستوري قد يجعل أمر الاستمرار في تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء أمراً متعزراً؛ فلا يوجد ما يمنع من حل مجلس النواب إبان بحثه في مسألة إحالة رئيس الوزراء أو الوزراء إلى النيابة العامة؛ فالمشرع الدستوري لم يحصن مجلس النواب ضد حله في تلك الحالة<sup>(60)</sup>.

- إن جعل الإحالة السبيل الوحيد لتحريك المسؤولية الجزائية لرئيس الوزراء والوزراء قد يؤدي إلى صيرورة محاكمة الوزراء أمراً متعزراً<sup>(61)</sup>، فإذا لم يحظ قرار الإحالة بالأغلبية المطلوبة فإنه لن يصدر<sup>(62)</sup>، الأمر الذي يؤدي إلى عدم إمكان ملاحقة رئيس الوزراء أو الوزراء ومن ثم عدم إمكان محاكمتهم.

(57) انظر المواد (73، 1/78، 1/81) من الدستور الأردني.

(58) انظر على سبيل المثال المادتين (135، 136) من قانون العقوبات، والمادة (3) من قانون محاكمة الوزراء.

(59) انظر المادة (135) من قانون العقوبات بدلالة المادة (3) من قانون محاكمة الوزراء، وانظر المادة (25) من قانون أصول المحاكمات الجزائية.

(60) على عكس التنظيم الدستوري لمسألة الاقتراع على الثقة؛ فمجلس النواب محصن دستورياً ضد الحل إذا ما أجلت جلسة الاقتراع على الثقة؛ فقد نص المشرع الدستوري على أن: "يؤجل الاقتراع على الثقة لمرة واحدة لا تتجاوز مدتها عشرة أيام إذا طلب ذلك الوزير المختص أو هيئة الوزارة، ولا يحل المجلس خلال هذه المدة"؛ المادة (2/53) من الدستور الأردني، وانظر في تفصيل ذلك: أبو رمان، حل البرلمان (ص 141).

(61) انظر قريباً من هذا المعنى: شطناوي، مرجع سابق (ص 204).

- إن المشرع الدستوري أوجب مراعاة أحكام القانون فيما يتعلق بمحاكمة الوزراء<sup>(63)</sup>، الأمر الذي قد يشير إلى أن المشرع قد أحال إلى القوانين الخاصة بالمحاكمة بشكل خاص، والمسؤولية الجزائية بشكل عام، فيكون للنياية العامة تحريك المسؤولية الجزائية إذا تبادرت لها معلومات عن ارتكاب أحد الوزراء جريمة ناتجة عن تأدية وظيفته.

بناءً على ما تقدم فإنني أرى أن جعل مجلس النواب ذا صلاحية بتحريك المسؤولية الجزائية لرئيس الوزراء والوزراء يجب أن لا يحول دون قدرة النياية العامة على تحريك تلك المسؤولية من خلال مباشرتها الصلاحيات المخولة إليها بصفتها صاحبة الولاية العامة في ملاحقة مرتكبي الجرائم وما يلزم ذلك من إجراءات القبض وجمع الأدلة والإحالة وتوجيهه قراري الظن والاثهام، وإن ذلك يكون من خلال وسيلتين؛ الأولى طلب تفسير أحكام المادة (56) من الدستور<sup>(64)</sup>، والثانية تعديل تلك المادة؛ للتعبير عن إرادة المشرع الدستوري بوضوح.

هذا فيما يتعلق بالنياية العامة ودورها في تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء، الفرع التالي يناقش مقترح تخويل مجلس الأعيان صلاحية تحريك تلك المسؤولية.

#### الفرع الثاني: مدى أفضلية تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء من خلال جلسة مشتركة لمجلس الأمة

اتضح في المطلب الأول من هذه الدراسة تنظيم المشرع الدستوري لمسألة تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء، وأنه جعل مجلس النواب الجهة المخولة بإحالتهم إلى النياية العامة<sup>(65)</sup>، وأنه جعل السلطة القضائية الجهة المخولة بمحاكمتهم بعد أن كان المجلس العالي الذي يتكون من عدة أعضاء من بينهم أعضاء من مجلس الأعيان هو الذي يحاكم الوزراء، فيكون المشرع الدستوري بذلك قد أقصى مجلس الأعيان عن محاكمة الوزراء، وفي الوقت نفسه لم يسمح له بتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء.

إن هذا التعديل في الدستور وإن كان يعيد صلاحية المحاكمة إلى السلطة القضائية إلا أنه قد ألغى دور مجلس الأعيان في هذه المسألة؛ وحيث إن بعض صلاحيات مجلس الأعيان تتقاطع مع عمل مجلس الوزراء، فقد يكون من الضرورة بمكان تعديل التنظيم الدستوري لتحريك المسؤولية الجزائية لرئيس الوزراء والوزراء ليصبح لمجلس الأعيان دور في تحريك تلك المسؤولية؛ الأسطر التالية توضح ذلك.

إن مجلس الأعيان - بصفته جزءاً من مجلس الأمة - يعد جهة رقابية على مجلس الوزراء؛ وقد خوله المشرع الدستوري أدوات رقابة سياسية<sup>(66)</sup>، تلك الأدوات قد تظهر وجود جريمة تستوجب المحاكمة<sup>(67)</sup>؛ مثل جريمة إساءة استعمال السلطة من خلال

(62) لعل من نافلة القول الإشارة إلى أن المجلس العالي لتفسير الدستور أقر أن تكون الإحالة من رئيس مجلس النواب دون الحصول على موافقة الأغلبية المحددة في الدستور؛ ما دامت تلك الموافقة سبق وأن حصل عليها قرار الاتهام عندما وجهه مجلس النواب إلى أحد الوزراء (وفق النص الدستوري النافذ حينئذ الذي كان يخول مجلس النواب صلاحية الاتهام وفق أحكام المادة 56 قبل تعديل الدستور الأردني لسنة 2011)، انظر قرار التفسير رقم (6) لعام 2012.

(63) "يحاكم الوزراء على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم، ...، وفقاً لأحكام القانون؛" المادة (55) من الدستور الأردني.

(64) إذا ما تم تصنيف قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (3) لعام 2011 بأنه قرار عادي لا يتعلق بالتفسير.

(65) انظر المادة (56) من الدستور الأردني.

(66) مثل السؤال والاستجواب؛ انظر المادة (96) من الدستور الأردني.

(67) وحيث إن السؤال والاستجواب يعدان وسائل رقابة على السلطة التنفيذية فإنه قد ينشأ عنهما كشف حدوث جريمة معينة.

الموافقة على صرف أموال غير داخلية في موازنة الدولة<sup>(68)</sup>، الأمر الذي يوجب أن يتمكن مجلس الأعيان من تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء، وأن ذلك يستوجب بالضرورة تمكين مجلس الأعيان من طلب عقد دورة استثنائية لمجلس الأمة لهدف معين؛ مثل أن يكون الهدف منها تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء<sup>(69)</sup>.

كما أن المشرع الدستوري قد نظم المعاهدات، وخول الملك صلاحية إبرامها<sup>(70)</sup>؛ بصفته رئيساً للدولة، وحيث إن الملك يمارس جل صلاحياته من خلال توقيع وزاري يجاور توقيعه<sup>(71)</sup>، فإن مجلس الوزراء يستطيع إبرام المعاهدات التي يريدتها الملك، وحيث إن مجلس الوزراء يعد جهة مخولة بتنفيذ أحكام المعاهدات فإن عليه الحصول على موافقة مجلس الأمة على المعاهدات التي أوجب المشرع الدستوري موافقة مجلس الأمة عليها لتصبح نافذة<sup>(72)</sup>.

من جهة أخرى فقد حظر المشرع الدستوري وجود شروط خاصة غير معلنة تخالف الشروط والأحكام المعلنة في المعاهدات<sup>(73)</sup>، فإذا ما خالف رئيس الوزراء أو أحد الوزراء التنظيم الدستوري لمسألة المعاهدة بأن وضع شروطاً سرية- أو وافق على وضعها-، وكانت تخالف الشروط والأحكام العلنية فإن ذلك يعد جريمة خيانة عظمى<sup>(74)</sup>، يعاقب عليها بالأشغال المؤقتة من ثلاث سنوات إلى خمس عشرة سنة<sup>(75)</sup>.

(68) انظر المادة (6/4) من قانون محاكمة الوزراء.

(69) انظر المادة (82) من الدستور الأردني.

(70) "الملك هو الذي يعلن الحرب، ويعقد الصلح، ويبرم المعاهدات والاتفاقات"؛ المادة (1/33) من الدستور الأردني.

(71) "مع مراعاة أحكام الفقرة (2) من هذه المادة: يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية، وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين. يبدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التوقيعات المذكورة"؛ المادة (1/40) من الدستور الأردني.

(72) "المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات، أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة،..."؛ المادة (2/33) من الدستور الأردني.

(73) "...، ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية"؛ المادة (2/33) من الدستور الأردني.

(74) "تعد خيانة عظمى الأفعال الآتية:

...، مخالفة أحكام الفقرة الثانية من المادة (33) من الدستور"؛ المادة (2/3) من قانون محاكمة الوزراء.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع عندما عد مخالفة أحكام المادة (2/33) من الدستور الأردني جريمة خيانة عظمى فمن المحتمل أنه أراد معاقبة رئيس الوزراء والوزراء ممن يسهمون بوجود شروط سرية تخالف ما هو معلن من شروط وأحكام، ولم يرد معاقبة أية جهة على عدم الحصول على موافقة مجلس الأمة على بعض أنواع المعاهدات التي أوجب المشرع الدستوري الحصول على تلك الموافقة؛ فقد نص المشرع على أن: "تعد خيانة عظمى الأفعال الآتية:

1. الجرائم التي تقع على أمن الدولة؛ الخارجي أو الداخلي كما هي محددة في قانون العقوبات.

2. مخالفة أحكام الفقرة الثانية من المادة (33) من الدستور"؛ المادة (3) من قانون محاكمة الوزراء.

وحيث إن المشرع قد عد جرائم أمن الدولة الداخلي والخارجي جرائم خيانة عظمى، فلا يتصور أن يجعل عدم عرض ذلك النوع من المعاهدات على مجلس الأمة جريمة خيانة عظمى، فخطورتها لا تضاهي خطورة جرائم أمن الدولة.

وليس أدل على ذلك من أن المشرع الدستوري لم يضع مدة يتعين على السلطة التنفيذية أن تعرض في غضون المعاهدة على مجلس الأمة لتحصيل موافقته عليها؛ انظر المادة (33) من الدستور الأردني.

على الرغم مما تقدم، وحيث إنه لا ينسب إلى المشرع ما لم يقله، وإن المشرع لو أراد حصر جريمة الخيانة العظمى فيما يتعلق بالمادة (2/33) من الدستور الأردني بمسألة الشروط السرية المناقضة للشروط والأحكام العلنية لنص على ذلك صراحة، ولأحال على تلك المسألة فقط دون

وحيث إن مجلس الأعيان يعد جزءاً من مجلس الأمة وفق التنظيم الدستوري<sup>(76)</sup>، فإنه يراقب أعمال رئيس الوزراء والوزراء في مسألة عرض تلك المعاهدات على مجلس الأمة للحصول على موافقته عليها قبل نفاذها، كما أنه يتأكد من وجود شروط سرية تخالف ما هو معلن<sup>(77)</sup>.

من أجل ذلك يمكن القول بضرورة تمكين مجلس الأعيان من تحريك المسؤولية الجزائية لرئيس الوزراء والوزراء<sup>(78)</sup>. إن تمكين مجلس الأعيان من تحريك المسؤولية الجزائية لرئيس الوزراء والوزراء قد يكون من خلال تعديل الدستور على النحو الذي يسمح فيه لمجلس الأعيان بعقد جلسة لتحريك المسؤولية الجزائية، إلا أن هذا التعديل قد يكون غير ذي أثر، فتبقى النصوص الدستورية والحالة هذه ذات صلاحية نظرية لا تطبق عملياً، فقد ينأى مجلس الأعيان بنفسه عن استخدام هذه الصلاحية؛ مثلاً نأى بنفسه عن تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الوزراء والوزراء على الرغم من النص على منحه هذه الصلاحية، فعلى امتداد عمر الدولة الأردنية لم يوجه مجلس الأعيان وسيلة الاستجواب بصفتها وسيلة رقابية بحق أي من رؤساء الوزراء أو الوزراء<sup>(79)</sup>. من أجل ذلك فإنني أرى وجوب تعديل الدستور على النحو الذي يضحي فيه تحريك المسؤولية الجزائية لرئيس الوزراء والوزراء أمراً يستوجب اجتماع مجلس الأمة في جلسة مشتركة لإصدار قرار الإحالة إلى النيابة العامة.

الإحالة على أحكام المادة (2/33) كاملة، فيمكن القول إن المشرع الدستوري قد عد عدم عرض المعاهدة التي تحمل خزانة الدولة نفقات إضافية أو تمس حقوق المواطنين جريمة خيانة عظمى، كما عد وجود شروط سرية تناقض الشروط العلنية جريمة خيانة عظمى أيضاً؛ انظر: التل، مرجع سابق (ص 138)، وانظر أيضاً: الرقاد، مرجع سابق (ص 102)، وانظر أيضاً: الرفاعي، مرجع سابق (ص 20). (75) "يعاقب على الجرائم المذكورة في المادة الثالثة من هذا القانون بالعقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات، ويعاقب على الجرائم المنصوص عليها في الفقرة (2) من المادة نفسها بالأشغال الشاقة المؤقتة؛" المادة (6) من قانون محاكمة الوزراء، وحيث إن المشرع الدستوري قد أوجب حظر الأشغال الشاقة عند تطبيق العقوبات فإن عقوبة جريمة الخيانة العظمى تكون الأشغال المؤقتة؛ انظر المادة (6) من قانون محاكمة الوزراء بدلالة المادة (14) من قانون العقوبات.

(76) انظر المادة (25) من الدستور الأردني.

(77) انظر المادة (2/33) من الدستور الأردني بدلالة المادة (25) من الدستور.

(78) قد تتبادر إلى الذهن مسألة الخشية من أن مجلس الأعيان لن يحيل إلى النيابة العامة الوزراء الذين يرتكبون جرائم نتيجة تأدية وظائفهم، بدعوى أنهم أعضاء معيّنون وليسوا منتخبين مثل أعضاء مجلس النواب، إلا أنه يمكن الرد على ذلك بالقول إن الجهة التي تعينهم هي الملك بصفته جزءاً من السلطة التشريعية، ويؤكد ذلك أن الإرادة الملكية بتعيين الأعيان أو إقالتهم أو قبول استقالتهم تملو من التوقيع الوزاري المجاور؛ انظر المادة (2/40) من الدستور الأردني، ومن جهة أخرى فإنه وفق التنظيم الدستوري القديم فإن مجلس الأعيان كان يسهم في محاكمة الوزراء التي تعد أكثر خطورة من تحريك المسؤولية الجزائية بحقهم.

(79) أي أن مجلس الأعيان لم يفعل نص المادة (96) من الدستور الأردني المخول بمقتضاها صلاحية استجواب رئيس الوزراء أو الوزراء، وقد جاء في تلك المادة أنه: "لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو".

إن هذا المقترح يؤدي إلى إعادة مواءمة التعديل الذي أحدثه المشرع الدستوري في مسألة محاكمة الوزراء مع النصوص الدستورية الأخرى؛ فقبل ذلك التعديل كان لمجلس الأعيان الدور الأكبر في المسؤولية الجزائية للوزراء من خلال العضوية في المجلس الذي يحاكمهم<sup>(80)</sup>.

إن التنظيم الدستوري السابق لمحاكمة الوزراء كان يشكل نوعاً من التوازن بين صلاحية شقي مجلس الأمة؛ الأعيان والنواب. وحيث إن المشرع الدستوري أنهى الوجود القانوني للمجلس العالي فقد كان من الأنسب أن يبقى على التوازن في عمل كل من مجلسي الأعيان والنواب من خلال جعل صلاحية إحالة رئيس الوزراء والوزراء إلى النيابة العامة من اختصاص مجلس الأمة بشقيه الأعيان والنواب؛ وذلك من خلال عقد جلسة مشتركة لمجلس الأمة؛ لما لذلك من نتائج إيجابية، لعل أبرزها ما يلي:

- الإسهام في إزالة الصورة النمطية الخاطئة حول مجلس الأعيان المتمثلة بتبعيته للسلطة التنفيذية بزعم من القول إن الملك يعين أعضاء المجلس ورئيسه<sup>(81)</sup>، وقد أسهم المشرع الدستوري في مواجهة تلك الصورة النمطية من خلال تمكين الملك من ممارسة صلاحية تعيين أعضاء مجلس الأعيان ورئيسه بإرادة ملكية بتوقيعه منفرداً دون وجود توقيع وزاري مجاور<sup>(82)</sup>.

- تعزيز قنوات التعاون بين شقي مجلس الأمة؛ الأعيان والنواب، كما أنه يضمن فاعلية عمل مجلس الأعيان وتوسعة الرقابة على مجلس الوزراء؛ رئيساً وأعضاء.

- ملاءمة المقترح لوجود الحكومة البرلمانية في حالة تشكيلها في الدولة؛ فمن الصعوبة بمكان أن يحرك مجلس النواب المسؤولية الجزائية في مواجهة أحد أعضائه الوزراء، ولعل الفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس النواب مؤشر على عدم حيادية المجالس النيابية في حسم النزاع المتعلق بمدى صحة عضوية أحد أعضائها؛ الأمر الذي حدا بالمشرع الدستوري إنفاذ صلاحية الفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس النواب بالقضاء النظامي<sup>(83)</sup>.

وتحقيقاً لذلك فإنني أقترح تعديل المادة (56) من الدستور الأردني لتصبح على النحو التالي:

1. لمجلس الأمة إحالة الوزراء إلى النيابة العامة مع إبداء الأسباب المبررة.
2. يدعو رئيس أي من مجلسي الأعيان أو النواب مجلس الأمة إلى الاجتماع في جلسة مشتركة لمناقشة مسألة الإحالة بناءً على طلب موقع من عشرة أعضاء أي من مجلسي الأعيان أو النواب.
3. يصدر مجلس الأمة قرار الإحالة بأغلبية الأعضاء الحاضرين
4. لا تحول صلاحية مجلس الأمة في تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء دون قدرة النيابة العامة على ممارسة صلاحياتها وفقاً لأحكام القانون).

(80) فقد كان مجلس الأعيان يسهم في تشكيل المجلس العالي لتفسير الدستور بصفته الجهة التي كانت تحاكم الوزراء؛ فقد كان المجلس يتألف من رئيس مجلس الأعيان رئيساً، وعضوية ثمانية أعضاء؛ بحيث يكون ثلاثة منهم أعضاء في مجلس الأعيان، وخمسة منهم قضاة في أعلى محكمة نظامية؛ انظر المادة (57) من الدستور الأردني قبل تعديل الدستور لسنة 2011.

(81) انظر في هذا الرأي: المصالحة، دراسات في البرلمانية (ص 30).

(82) انظر المادة (2/40) من الدستور الأردني.

(83) انظر في تفصيل ذلك: نصرأوين، أثر التعديلات الدستورية (ص 232).

غني عن البيان أن هذا المقترح لا يتعارض مع حصر المشرع الدستوري مسؤولية مجلس الوزراء أمام مجلس النواب فقط دون مجلس الأعيان<sup>(84)</sup>، فتلك المسؤولية هي المسؤولية السياسية وليس الجزائية، بدليل أن الثقة في الحكومة أو أي من الوزراء يتم الحصول عليها من مجلس النواب<sup>(85)</sup>.

وبعد الانتهاء من هذا الفرع وبالننتيجة انتهاء هذه الدراسة فإنه لم يتبق سوى عرض النتائج والتوصيات وفق أسلوب البحث العلمي.

تم بحمد الله

(84) "رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته"؛ المادة (51) من الدستور الأردني.

(85) انظر المادتين (53، 54) من الدستور الأردني.



**خاتمة:**

الحمد لله الذي علم بالقلم، الحمد لله الذي أعانني على إنجاز هذه الدراسة التي جاء تحت عنوان: "تنظيم المشرع الدستوري الأردني لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء"، وقد توصلت هذه الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات، وعلى النحو التالي:

**أولاً: النتائج**

- أ. فيما يتعلق بسؤال الدراسة (ما التنظيم الدستوري لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء؟):
  - أعطى المشرع مجلس النواب صلاحية تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء عن الجرائم الناتجة عن تأدية وظائفهم، ومنع عن مجلس الأعيان تلك الصلاحية.
  - إن التنظيم الدستوري للملاحقة الجزائية للوزراء يطبق على كل شخص كان عضواً في مجلس الوزراء عند ارتكاب الجريمة، كما يطبق على الوزراء العاملين وغير العاملين، ويطبق على الوزير الذي تكون لديه حقيبة وزارية ووزير الدولة غير المكلف بحقيبة وزارية، كما يطبق هذا التنظيم على رئيس الوزراء.
  - إن عبارة "يوقف عن العمل الوزير الذي تتهمه النيابة العامة" الواردة في المادة (57) من الدستور الأردني تعني -أو يجب أن تعني- إيقاف الوزير عن العمل إذا وجهت النيابة العامة له تهمة ارتكاب جريمة ناتجة عن وظيفته، سواء كانت تلك الجريمة جنائية أو جنحة.
- ب. فيما يتعلق بسؤال الدراسة (هل حدد المشرع مصير مجلس الوزراء عند إحالة رئيس الوزراء إلى النيابة العامة إثر ارتكابه جريمة ناتجة عن تأدية وظيفته؟):
  - لم يبين المشرع الدستوري مصير مجلس الوزراء عند إيقاف رئيس الوزراء عن العمل إثر اتهامه من قبل النيابة العامة بارتكاب جنائية أو جنحة ناتجة عن تأدية وظيفته.
- ج. فيما يتعلق بسؤال الدراسة (هل تعد إحالة الوزراء إلى النيابة العامة من قبل مجلس النواب الوسيلة الوحيدة لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء عن الجرائم الناتجة عن تأدية وظائفهم؟):
  - إن مجلس النواب يسهم في تمكين النيابة العامة من اتهام رئيس الوزراء والوزراء أو الظن بهم، إلا أنه يجب أن لا يصبح دوره شرطاً لتمكين النيابة العامة من مباشرة صلاحياتها؛ بصفتها صاحبة الولاية العامة في مواجهة الجرائم وملاحقة مرتكبيها تمهيداً لمحاكمتهم من قبل المحكمة المختصة.
- د. فيما يتعلق بسؤال الدراسة (هل كان المشرع موفقاً في اشتراط صدور قرار إحالة من مجلس النواب لتحريك المسؤولية الجزائية للوزير؟):
  - لم يكن المشرع موفقاً في اشتراط صدور قرار إحالة من مجلس النواب لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء، فاشتراط المشرع الدستوري موافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب لصدور قرار الإحالة يؤدي إلى اعتبار تغيب النائب عن الجلسة بمثابة التصويت ضد إصدار قرار الإحالة، وهو ما أدى إلى القول بوجود حصانة وزارية، وهو ما لم يسع إليه المشرع ولم ينص عليه.
- هـ. فيما يتعلق بسؤال الدراسة (ما مدى أفضلية مشاركة مجلس الأعيان في تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء؟):
  - يعزز تعديل الدستور للسماح لمجلس الأعيان في تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء من تغيير الصورة الذهنية عن المجلس المتمثلة بأنه ذراع السلطة التنفيذية، كما يعزز ذلك التعديل في تفعيل الدور الرقابي لمجلس الأعيان وإعادة التوازن بين مجلسي الأعيان والنواب، ذلك التوازن الذي كان

موجوداً قبل تعديل الدستور لعام 2011، فقد كان لمجلس الأعيان دور بارز في محاكمة الوزراء من خلال الإسهام في تشكيل المجلس الذي يحاكمهم.

و. فيما يتعلق بسؤال الدراسة (هل كان المشرع موفقاً في الصياغة التشريعية للنص الدستوري الناظم للمسؤولية الجزائية للوزراء؟):

- إن المشرع الدستوري لم يكن موفقاً في صياغة المادة (55) من الدستور، التي جاء فيها: "يحاكم الوزراء ... أمام المحاكم النظامية المختصة في العاصمة وفقاً لأحكام القانون"؛ لأن محكمة أمن الدولة تعد محكمة خاصة تنظر في بعض الجرائم التي قد يرتكبها الوزراء أثناء تأدية وظائفهم، وكان من الأنسب الاكتفاء بعبارة "المحاكم المختصة في العاصمة وفقاً لأحكام القانون" دون استخدام مصطلح "المحاكم النظامية".

#### ثانياً: التوصيات

أ. فيما يتعلق بسؤال الدراسة (هل حدد المشرع مصير مجلس الوزراء عند إحالة رئيس الوزراء إلى النيابة العامة إثر ارتكابه جريمة ناتجة عن تأدية وظيفته؟):

- توصي الدراسة بإضافة حكم إلى المادة (50) من الدستور، بحيث يعالج حالة إيقاف رئيس الوزراء عن العمل عند توجيه النيابة العامة له تهمة ارتكاب جريمة (جناية أو جنحة، سواء كانت ناتجة عن تأدية الوظيفة أو لا)؛ فيستمر مجلس الوزراء بالعمل برئاسة نائب رئيس الوزراء أو الوزير الأكبر سناً (إذا لم يكن هناك نائب لرئيس الوزراء)، وذلك إلى أن يقبل الملك رئيس الوزراء والوزراء أو يقبل استقالتهم ويشكل وزارة جديدة.

ب. فيما يتعلق بسؤال الدراسة (هل كان المشرع موفقاً في اشتراط صدور قرار إحالة من مجلس النواب لتحريك المسؤولية الجزائية للوزير؟):

- توصي الدراسة بجعل قرار إحالة الوزير إلى النيابة العامة بموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين وليس أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس.

ج. فيما يتعلق بسؤال الدراسة (هل تعد إحالة الوزراء إلى النيابة العامة من قبل مجلس النواب الوسيلة الوحيدة لتحريك المسؤولية الجزائية للوزراء عن الجرائم الناتجة عن تأدية وظائفهم؟):

- توصي الدراسة بطلب تفسير أحكام المادة (56) من الدستور الأردني لبيان صلاحية النيابة العامة في تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء عن الجرائم الناتجة عن تأدية وظائفهم دون وجود قرار إحالة، أو تعديل تلك المادة؛ للنص صراحة على صلاحية النيابة العامة في ذلك.

د. فيما يتعلق بسؤال الدراسة (ما مدى أفضلية مشاركة مجلس الأعيان في تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء؟):

- توصي الدراسة بتعديل أحكام المادة (56) من الدستور على النحو الذي يضحى فيه تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء من اختصاص مجلس الأمة؛ بشقيه الأعيان والنواب، وأن يتم ذلك من خلال اجتماع مجلس الأمة في جلسة مشتركة لإصدار قرار الإحالة إلى النيابة العامة.
- كما توصي الدراسة بتعديل أحكام المادة (82) من الدستور الأردني بحيث يتم تمكين مجلس الأعيان من طلب عقد دورة استثنائية لمجلس الأمة؛ لهدف معين؛ مثل أن يكون الهدف منها تحريك المسؤولية الجزائية للوزراء.

ه. فيما يتعلق بسؤال الدراسة (هل كان المشرع موفقاً في الصياغة التشريعية للنص الدستوري الناظم للمسؤولية الجزائية للوزراء؟):

- توصي الدراسة بحذف كلمة "النظامية" الواردة في المادة (55) من الدستور.

## المصادر والمراجع

## أولاً: المصادر

## القرآن الكريم.

## ثانياً: المراجع

- أبو رمان، محمد (2016) *حل البرلمان وضمناته وآثاره: دراسة مقارنة*، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان: الأردن.
- البشير، راكان (2014) *اتهام ومحاكمة الوزراء: دراسة مقارنة*، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة جدارا، إربد : الأردن.
- التل، رباب (1995) *المسؤولية الوزارية في التشريع الأردني*، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان: الأردن.
- الجنابي، حسن (2020) *المسؤولية الجزائية للوزير في القانون العراقي: دراسة مقارنة*، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان: الأردن.
- الخطيب، نعمان (2014) *البسيط في النظام الدستوري*، (ط1)، الأردن: دار الثقافة.
- دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 وتعديلاته.
- الرفاعي، أحمد (2014) *نظرات حول مسؤولية ومحاكمة الوزراء في الأردن*، المجلة الأردنية للعلوم التطبيقية- سلسلة العلوم الإنسانية/ الأردن، مج 16، ع(1)، 15- 26.
- الرقاد، محمد (2014) *المسؤولية الجزائية للوزير وأصول ملاحقته وفقاً للتشريع الأردني: دراسة تحليلية*، أطروحة دكتوراة غير منشورة، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، عمان: الأردن.
- الزعبي، مشاري (2011) *مسؤولية الوزير الجزائية في القانون الأردني والكويتي*، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان: الأردن.
- العجمي، سالم (2012) *النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت*، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان: الأردن.
- سلامة، حسين (1996) *الجهات التي تملك تحريك الدعوى العامة في القانون الأردني*، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان: الأردن.
- شطناوي، علي (2013) *الأنظمة السياسية والقانون الدستوري الأردني والمقارن/ الكتاب الثالث: النظام الدستوري الأردني*، (ط1)، الأردن: دار وائل.
- فتوش، نقولا (2000) *مسؤولية الوزير وأصول محاكمته*، (ط1)، لبنان: دار العلم للملايين.
- قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (9) لسنة 1961.
- قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته.
- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (17) لسنة 2001 وتعديلاته.
- قانون محاكمة الوزراء رقم (35) لسنة 1952 وتعديلاته.
- قانون محكمة أمن الدولة رقم (17) لسنة 1959 وتعديلاته.
- القطاونة، محمد (2006) *مجموعة القرارات التفسيرية الصادرة عن المجلس العالي لتفسير الدستور: 1930/1/1 - 2010/7/31*، (ط1)، (د.ن).
- المصالحه، محمد (2000) *دراسات في البرلمانية الأردنية: الجزء الأول*، (ط1)، الأردن: دار الحامد.
- منشورات عدالة.

- منشورات قسطاس.
- نصرأوين، ليث (2013) أثر التعديلات الدستورية لعام 2011 على السلطات العامة في الأردن، دراسات علوم الشريعة والقانون/الأردن، مج 40، ع(1)، ص 223-240.
- نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020.
- نقشبندي، شريف، وأبو رمان، محمد، والرحامنه، محمد (2019) تنظيم المشرع الأردني لإبطال عضوية أعضاء مجلس النواب، دراسات علوم الشريعة والقانون/الأردن، مج 46، ع(1)، ص 363-379.

### رومنة المراجع:

- Holy Quran
- Abu Rumman, Mohammad (2016). 'The Dissolution of Parliament and its Guarantees and Effects; a Comparative Study', (in Arabic) (Master Thesis). University of Jordan, Jordan.
- Al-Bashir, Rakan (2014) 'The Accusation and the Trail of Ministers; a Comparative Study', (in Arabic) (Master Thesis). Jadara University, Jordan.
- Al-Tal, Rabab (1995) 'Ministerial Responsibility in Jordan Legislation', (in Arabic) (Master Thesis). University of Jordan, Jordan.
- Al-Janabi- Hassan (2020) 'the Criminal Responsibility of the Minister in Iraq Law: a Comparative Study' , (in Arabic) (Master Thesis). Middle East University, Jordan.
- Al-Khateeb, Nou'man (2014) 'Al-Basit in the Constitutional System' , (1st Edition), Jordan: Dar Al-Thaqafa.
- Constitution of the Hashemite Kingdom of Jordan 1952 and its modifications, (in Arabic)
- Al-Rifa'i, Ahmad (2014) 'Perspectives on the Responsibility and Trial of Ministers in Jordan' Jordan Journal of Applied Science- Humanities Series, Volume 16, No 1, P 15- 26.
- Al-Raggad, Mohammad (2014) 'Criminal Responsibility of The Minister and Prosecution Procedures in Accordance with the Legislation of Jordan' , (in Arabic) (Ph.D. Thesis). the World Islamic Science and Education University, Jordan.
- Al-Zou'bi, Mishari (2011) 'The penal responsibility of the minister in the Jordanian and Kuwaiti laws', (in Arabic) (Master Thesis). Middle East University, Jordan.
- Al-Ajami, Salem (2012) 'the Constitutional System of the Ministry in the Parliamentary System and its Implementation in the State of Kuwait', (in Arabic) (Master Thesis). Middle East University, Jordan.
- Salameh, Hussein (1996) 'Depts. Entitled Suing Public Action in The Jordanian Law', (in Arabic) (Master Thesis). University of Jordan, Jordan.
- Shatnawi, Ali (2013) 'Political Systems and Jordanian and Comparative Constitutional Law /Third Book: The Jordanian Constitutional System' , (1st Edition), Jordan: Dar Wael.
- Fattosh, Niqola (2000) 'The Minister's Responsibility and the Rules of His Trial' , (in Arabic), (1st Edition), Lebanon: Dar Al-Elim Lilmaaien.
- Criminal Procedure Law, No.9, year 1961 and its modifications, (in Arabic)

- Penal Law, No.16, year 1960 and its modifications, (in Arabic)
- Law of Establishing Regular Courts, No.17, year 2001 and its modifications, (in Arabic)
- Law of Ministers Trial, No.35, year 1952 and its modifications, (in Arabic)
- Law of State Security Court, No.17, year 1959 and its modifications, (in Arabic)
- Al-Qatawneh, Mohammad (2006) 'a Set of Interpretative Decisions Issued by the Higher Council for the Interpretation of the Constitution; from 1/1/1930 to 31/7/2010', (in Arabic) (1st Edition)
- Al-Masalhah, Mohammad (2000) Studies in the Jordanian Parliament: Part One, (in Arabic) (1st Edition), Jordan: Dar Al-Hamid.
- Publications of Adaleh, (in Arabic)
- Publications of Qistas, (in Arabic)
- Nasrawin, Laith (2013) 'the Constitutional Amendments of 2011 and Their Impacts on The Public Authorities in Jordan', (in Arabic) Dirasat, Shari'a and Law Sciences, Volume 40, No 1, P 223- 240.
- The Civil Service Regulations, No.9, year 2020 and its modifications, (in Arabic)
- Naqshbandi, Shareef, Abu-Rumman, Mohammad, & Al-Rahamneh, Mohammad (2019) 'the Jordanian Regulation Upon Nullifying the Representatives' Memberships', (in Arabic), Dirasat, Shari'a and Law Sciences, Volume 46, No 1, P 363- 379.