

تاريخ الإرسال (2018-11-20)، تاريخ قبول النشر (2019-01-23)

* 1

أ. حازم عاكف أبوحجر

اسم الباحث:

كلية الحقوق - الجامعة الأردنية - الأردن

1 اسم الجامعة والبلد:

* البريد الإلكتروني للباحث المرسل:

E-mail address:

hazim_abuhajer@yahoo.com

دور مجلس الأمة في تكوين السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني

الملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على دور مجلس الأمة في تكوين السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني ، حيث تبنى الدستور مقومات النظام البرلماني من خلال وجود سلطة تنفيذية مكونة من شقين ؛ الأول : رئيس الدولة والذي يتمثل بالملك ، والثاني : الوزارة ، وهي المسؤولة عن إدارة شؤون البلاد المختلفة وتحمل المسؤولية عن ذلك أمام البرلمان ، وقد توصلت الدراسة إلى جملة من النتائج أبرزها : أن الدستور ومن خلال المادة (28) أناط بمجلس الأمة اختصاصات دستورية مختلفة فيما يخص ولاية الملك ؛ بعضها يتعلق بكيفية تولي الملك لسلطاته الدستورية والبعض الآخر يعالج ظروف معينة يمكن أن تطرأ على الملك أثناء ولايته. وقد أوصت الدراسة بضرورة مراجعة نص المادة (28) من الدستور من أجل معالجة بعض الإشكاليات المتعلقة بحدود ونطاق الإختصاصات المقررة لمجلس الأمة في هذا المجال.

كلمات مفتاحية: مجلس الأمة ، السلطة التنفيذية، الدستور الأردني، الفصل بين السلطات.

The Role of the Parliament in the Formation of the Executive Authority in the Jordanian Constitutional System

Abstract:

This study aims to identify the role of the Parliament in the formation of the executive authority in the Jordanian Constitutional System, which adopted the parliamentary system's pillars through an executive authority which consists of two parties: the first one is the country's president represented by the King and the second is the Government, which is responsible for the administration of the country's affairs and is responsible before the Parliament. The study concluded that the Constitution and through Article 28 authorized the Parliament to undertake various constitutional tasks regarding the mandate of the King such as the mechanism by which the King assumes his constitutional authorities and other conditions that may arise during the King's mandate. The study recommended that it is necessary to revise Article 28 of the Jordanian Constitution to address some of the problems associated with the scope and authority of the Parliament in this context.

Keywords: the Parliament, the executive authority, Jordanian Constitution, separation of powers.

مقدمة:

تبنى الدستور الأردني لسنة 1952 مبدأ الفصل بين السلطات على أساس التعاون والتوازن بينها تكريساً لمبادئ النظام البرلماني واعتباره أساس نظام الحكم في الدولة، وعلى ذلك حددت المادة الأولى من الدستور أسس وركائز الدولة ونظام الحكم فيها، وجاء فيها (المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية ذات سيادة وملكها لا يتجزأ ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي)، فالدستور وإن لم ينص صراحة على تبني النظام البرلماني، إلا أن تنظيم السلطات في الدولة وتوزيع الاختصاصات بينها وفقاً لمبدأ الفصل المرن بين السلطات وثنائية السلطة التنفيذية، يؤكد على تبني الدستور لفلسفة ومقومات النظام النيابي البرلماني.

تعتبر بريطانيا مهد النظام النيابي الذي نشأ وتطور من خلالها نتيجةً لظروف عدة شهدتها تاريخياً¹، وانتقل بعد ذلك منها إلى دول أوروبا كفرنسا وألمانيا وخلافها من الدول²، ويقصد بالنظام النيابي؛ نظام الحكم الذي يقوم من خلاله الشعب بانتخاب مجموعة من أفراده لينوبوا عنه لفترة زمنية محددة لممارسة مظاهر السيادة³، ويتخذ النظام النيابي أربع صور وهي؛ النظام الرئاسي، وشبه الرئاسي، ونظام حكومة الجمعية (المجلسي)، والنظام النيابي البرلماني، ويلعب مبدأ الفصل بين السلطات دوراً رئيسياً في التمييز بين صور النظام النيابي المختلفة، فالنظام الرئاسي يأخذ بالفصل بين السلطات فصلاً جامداً⁴، كما يكرس فردية السلطة التنفيذية⁵، في حين أن الصورة الثانية من صور النظام النيابي تقرر الدمج بين الوظيفتين التشريعية والتنفيذية ويتمثل ذلك بنظام حكومة الجمعية، ويبرز النظام شبه الرئاسي كمزيج بين النظام البرلماني والرئاسي، ويقترّب النظام شبه الرئاسي من النظام البرلماني بشكل أكبر، ويتجلى ذلك من خلال الأخذ بثنائية السلطة التنفيذية والإقرار بمسؤولية الوزارة أمام البرلمان وهي المرتكزات الأساسية للنظام البرلماني، إلا أن اختيار رئيس الدولة يكون من خلال الاقتراع العام كما هو الحال في النظام الرئاسي⁶، وأخيراً يبرز النظام البرلماني كأكثر صور النظام النيابي شيوعاً كونه يكرس الفصل بين السلطات فصلاً مرناً وليس جامداً بخلاف النظام الرئاسي، كما أنه يوزع الوظائف بين السلطات ولا يقرر الدمج بينها بخلاف نظام حكومة الجمعية، ويقوم النظام البرلماني على دعمتين أساسيتين وهما؛ أولاً: ثنائية السلطة التنفيذية، وثانياً التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار مبدأ الفصل بين السلطات⁷.

إن تبني الفصل المرن بين السلطات يقضي بتوزيع وظائف الدولة على سلطات ثلاث فتتولى كل سلطة الوظائف المناطة بها وفق الدستور دون تدخل أي سلطة في عمل الأخرى مع إقامة نوع من التعاون والتوازن بينها.

مشكلة الدراسة:

تناقش هذه الدراسة نقطة بالغة الأهمية كونها تسلط الضوء على أحد الاختصاصات الهامة التي يباشرها مجلس الأمة في النظام الدستوري الأردني، ويتمثل الإشكال الرئيسي لهذا البحث في بيان دور مجلس الأمة في تكوين السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني في ظل تبني الدستور الأردني للفصل بين السلطات القائم على التعاون والتوازن بينها، وتبرز إشكالية الدراسة أيضاً في ظل تبني الدستور لثنائية السلطة التنفيذية من خلال وجود رئيس للدولة يتولى عرشه عن طريق الوراثة ولمدة غير محددة، إضافة إلى وجود وزارة مسؤولة أمام البرلمان يتولى الملك تعيين رئيسها وأعضائها وإقالتهم وقبول استقالاتهم، وهنا يثار التساؤل عن دور مجلس الأمة في تكوين السلطة التنفيذية.

¹ - زهاوي، النظام البرلماني، (ص 17).

² - انظر تفصيلاً: المرجع السابق، (ص 17 وما بعدها).

³ - انظر تفصيلاً، شطناوي؛ علي، الأنظمة السياسية والقانون الدستوري الأردني والمقارن "الكتاب الأول: الأنظمة السياسية"، (ص 323 وما بعدها).

⁴ - كنعان، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني وفقاً للتعديلات الدستورية لعام 2011، (ص 98).

⁵ - وذلك من خلال سلطة تنفيذية موحدة يجتمع فيها منصب رئيس الدولة ورئيس الحكومة في آن واحد، ويتم اختيار رئيس الدولة عن طريق الإقتراع العام، والمثال الأبرز على ذلك الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك على خلاف النظام البرلماني الذي يقرر ثنائية الجهاز التنفيذي ويكون فيه منصب رئيس الدولة متميز عن رئيس الحكومة، انظر في ذلك تفصيلاً: دوفرجه، موريس، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري "الأنظمة السياسية الكبرى"، ترجمة: سعد، جورج، ص 135.

⁶ - وقد اعتنقت فرنسا عام (1961) نظاماً يقضي باختيار رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام، انظر تفصيلاً: دوفرجه، موريس، المرجع السابق، ص 137 وما بعدها.

⁷ - زهاوي، المرجع السابق، (ص 44).

محددات الدراسة:

ترتكز هذه الدراسة بشكل أساسي على بيان دور مجلس الأمة في تكوين السلطة التنفيذية في ظل النظام الدستوري الأردني، من حيث بيان حالات تدخل مجلس الأمة في تكوين السلطة التنفيذية وطبيعة هذا الدور الدستوري، وهذا يتطلب دراسة أسس النظام البرلماني في الدستور الأردني، والعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ثم دراسة الاختصاصات الدستورية المقررة لمجلس الأمة في تكوين السلطة التنفيذية.

أهمية الدراسة:

تبرز أهمية الدراسة، كونها تسلط الضوء على جانب هام من الاختصاصات التي يتولاها مجلس الأمة في الدستور الأردني، فإلى جانب الاختصاصات التشريعية والسياسية والمالية لمجلس الأمة، هناك اختصاصات هامة منحها له الدستور تتعلق بتكوين السلطة التنفيذية ونص عليها الدستور ضمن الفصل الخاص بالسلطة التنفيذية.

أهداف الدراسة.

تهدف الدراسة إلى:

- تحليل الاختصاصات الدستورية المقررة لمجلس الأمة في تكوين السلطة التنفيذية في الدستور وبيان حدود هذه الاختصاصات ونطاقها.
- أسئلة الدراسة.

1- ما هي الاختصاصات المقررة لمجلس الأمة في إطار بناء وتكوين السلطة التنفيذية؟

2- ما هو نطاق وحدود هذه الاختصاصات؟

منهج الدراسة:

سيتم الاعتماد على منهج البحث الوصفي التحليلي في هذه الدراسة، وذلك نظراً لما يتسم به هذا المنهج من مرونة واتساع على نحو يتوافق مع طبيعة وموضوعات الدراسة، وذلك من خلال دراسة وتحليل للنصوص الدستورية النازمة للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور الأردني، والتركيز على تلك النصوص التي تمنح مجلس الأمة اختصاصات في ميدان تكوين السلطة التنفيذية.

هيكلية الدراسة:**مقدمة.****المبحث الأول: تكوين السلطة التنفيذية وعلاقتها مع السلطة التشريعية**

المطلب الأول: ثنائية السلطة التنفيذية في الدستور الأردني.

المطلب الثاني: التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المبحث الثاني: الاختصاصات الدستورية المقررة لمجلس الأمة في تكوين السلطة التنفيذية.

المطلب الأول: انتقال العرش بحكم الدستور.

المطلب الثاني: دور مجلس الأمة في ولاية العرش.

خاتمة ، النتائج ، التوصيات .

المبحث الأول**تكوين السلطة التنفيذية وعلاقتها مع السلطة التشريعية**

تقوم الأنظمة السياسية المعاصرة على مبدأ الفصل بين السلطات، ويقصد بالفصل بين السلطات عدم تركيز السلطة بيد هيئة أو سلطة معينة، فتمارس السلطة التشريعية الاختصاص التشريعي وتتولى السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القوانين، وتكون مهمة

الفصل في المنازعات بين الأفراد بيد السلطة القضائية ، ومقتضى الفصل المرن بين السلطات فصلاً قائماً على وجود تعاون ورقابة متبادلة بينها⁸.

وإضافة إلى الأهمية التي يكتسبها مبدأ الفصل بين السلطات في توزيع وظائف الدولة بين السلطات الثلاث ، فإن هذا المبدأ يكتسب قيمة قانونية هامة باعتباره معياراً للتمييز بين صور النظام النيابي الثلاث، ويتجلى ذلك بشكل أساسي في النظام النيابي البرلماني الذي أخذ بالفصل بين السلطات مع إقرار التعاون والتوازن بينها، على خلاف صور النظام النيابي الأخرى، وعلى اعتبار أن الدستور الأردني قد تبنى النظام البرلماني ، فإن هذا النظام يقوم على ركنين أساسيين وهما : أولاً : ثنائية السلطة التنفيذية ، وثانياً: الفصل المرن بين السلطات ، ونتولى دراسة هذه الأركان ضمن مطلب مستقل لكل منهما .

المطلب الأول

ثنائية السلطة التنفيذية في الدستور الأردني

يعتمد النظام البرلماني على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، ويقضي هذا المبدأ وجود سلطة تنفيذية ذات شقين⁹؛ يتمثل الشق الأول بوجود رئيس للدولة يتولى سلطاته الدستورية في الأنظمة الملكية عن طريق الوراثة وفي الأنظمة الجمهورية عن طريق الانتخاب، مع الإقرار بعدم مسؤولية رئيس الدولة ، وأما الشق الثاني من السلطة التنفيذية فيتمثل بوجود وزارة مسؤولة عن شؤون الحكم وتتحمل وفقاً لذلك المسؤولية أمام البرلمان .

الفرع الأول

رئيس الدولة

يقوم النظام البرلماني على وجود رئيس للدولة والذي يعتبر رئيساً للسلطة التنفيذية ، ويختلف رئيس الدولة في النظام البرلماني الملكي عن النظام البرلماني الجمهوري، إذ يتولى رئيس الدولة في النظام البرلماني الملكي منصبه عن طريق الوراثة ويطلق عليه لقب ملك أو أمير¹⁰، في حين يتولى منصبه في النظام البرلماني الجمهوري عن طريق الانتخاب¹¹، كما أن منصب رئيس الدولة في النظام البرلماني مختلف عن منصب رئيس الوزراء ، فرئيس الدولة هو رئيس السلطة التنفيذية ويوجد إلى جانبه رئيس الوزراء وعدد من الوزراء يتولون إدارة شؤون الدولة¹².

ويقوم النظام البرلماني على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة ، لأن المسؤولية تقع على عاتق الوزارة التي تباشر إدارة الدولة في مختلف شؤونها ووظائفها وتتحمل مسؤولية ذلك أمام البرلمان ، ويختلف نطاق عدم مسؤولية رئيس الدولة بحسب طبيعة هذا النظام ، ففي النظام البرلماني الملكي يكون رئيس الدولة غير مسؤول مطلقاً من الناحية السياسية والجنائية¹³، فلا يجوز للبرلمان سؤال رئيس الدولة عن شؤون الحكم أو استجوابه من قبل البرلمان ولا يجوز له محاسبته سياسياً عملاً للمبدأ الإنجليزي أن الملك لا يخطئ¹⁴، في حين أن مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني الجمهوري تقتصر على الجانب السياسي فقط ويسأل جنائياً عن أعماله وتصرفاته سواء كانت متعلقة بوظيفته أو جرائم عادية¹⁵.

وقد تار جدل فقهي حول طبيعة دور رئيس الدولة في النظام البرلماني وظهر نتيجة ذلك اتجاهان:

⁸ - العازمي ، مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقه في دولة الكويت ، (ص ص 10-11).

⁹ - زهاوي ، المرجع السابق ، (ص 58).

¹⁰ - شطناوي: علي ، المرجع السابق ، (ص ص 431-432).

¹¹ - شطناوي ، علي ، المرجع السابق ، (ص ص 431-432).

¹² - ليلة ، النظم السياسية "الدولة والحكومة" ، (ص 934).

¹³ - الكعبي ، النظام البرلماني في الأردن والبحرين ، (ص 26).

¹⁴ - ليلة ، المرجع السابق ، (ص 934).

¹⁵ - ليلة ، المرجع السابق ، (ص 935).

الاتجاه الأول : يرى أن دور رئيس الدولة في النظام البرلماني دوراً سلبياً ، بمعنى أن رئيس الدولة يملك فقط توجيه النصح والإرشاد إلى سلطات الدولة المختلفة دون أن يكون له دور حقيقي في إدارة شؤون الدولة¹⁶، ووفقاً لهذا الرأي فإن دور رئيس الدولة ليس الا دوراً شرفياً ولا يمارس من خلاله اختصاصات دستورية فعلية، وحثهم في ذلك أن رئيس الدولة هو شخص غير مسؤول وأن الوزارة هي المسؤول الفعلي عن أعمال السلطة التنفيذية¹⁷، والقول بخلاف ذلك يناقض مفهوم النظام البرلماني الذي يقوم على عدم مسؤولية رئيس الدولة .

الاتجاه الثاني : يرى أنصار هذا الاتجاه بخلاف الاتجاه الأول أن دور رئيس الدولة في النظام البرلماني ليس دوراً سلبياً بل على العكس يمارس رئيس الدولة في النظام البرلماني دوراً إيجابياً فاعلاً، وحثهم في ذلك أن السلطة التنفيذية في ظل النظام البرلماني لا تمنح للوزارة وحدها وإنما تمنح للوزارة ولرئيس الدولة معاً¹⁸، فرئيس الدولة يباشر اختصاصات فعلية يسندها الدستور إليه مثل: تكليف رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة ، وحق رئيس الدولة في الاعتراض على مشروعات القوانين وإعادتها للبرلمان وغيرها من الاختصاصات الأخرى .

ومن خلال استعراضنا للجدل الفقهي حول طبيعة دور رئيس الدولة في النظام البرلماني نجد أن لكل اتجاه ما يؤيده من حجج وأسناد تدعم ما يذهب إليه ، فالإتجاه الأول ينطلق من قاعدة أن الوزارة هي محور السلطة التنفيذية في النظام البرلماني والدليل على ذلك أن المسؤولية تقع على عاتقها وليس على عاتق رئيس الدولة، وبناءً على ذلك القول بسلبية دور رئيس الدولة ، في حين أن الإتجاه الثاني يؤكد على وجود اختصاصات فعلية وحقيقية لرئيس الدولة في النظام البرلماني على الرغم من الإقرار بعدم مسؤوليته وأن المسؤولية تقع على عاتق الوزارة ، وبالتالي القول بإيجابية دور رئيس الدولة .

ونحن نؤيد ما ذهب إليه أنصار الإتجاه الأول من حيث كون المسؤولية تقع على عاتق الوزارة لأنها تباشر الإختصاصات الفعلية وحيث توجد السلطة توجد المسؤولية ، كما أن الوزارة في النظام البرلماني تشكل العمود الفقري للدولة ، فهي المسؤولة عن رسم السياسة العامة وإدارة شؤونها المختلفة وتبعاً لذلك تتحمل المسؤولية أمام البرلمان ، الا اننا وعلى الرغم من ذلك لا نسلم بالسلبية المطلقة لدور رئيس الدولة ، إذ يمارس رئيس الدولة في النظام البرلماني اختصاصات مختلفة يضعها ويرسم حدودها المشرع الدستوري سواء في المجال التشريعي أو التنفيذي، ونرى ذلك جلياً في الدستور الأردني الذي منح للملك سلطات واختصاصات دستورية مختلفة، فالملك بوصفه رأساً للدولة مصون من كل تبعة ومسؤولية¹⁹، ويمارس بموجب الدستور مجموعة من الإختصاصات سواء في المجال التنفيذي والتشريعي²⁰، وقد حدد الدستور كيفية ممارسة الملك لصلاحياته الدستورية من خلال إرادة ملكية وتكون هذه الإرادة موقعة من رئيس الوزراء أو الوزراء المختصين ويقوم الملك بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة²¹، باستثناء تلك الإختصاصات التي يتولاها الملك بإرادة ملكية منفردة دون توقيع من رئيس الوزراء أو الوزراء المختصين، وهذه الإختصاصات حددتها المادة (2/40) من الدستور ، حيث جاء فيها :

يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية دون توقيع من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين في الحالات التالية:

أ. اختيار ولي العهد.

ب. تعيين نائب الملك.

ج. تعيين رئيس مجلس الاعيان واعضائه وحل المجلس وقبول استقالة أو اعضاءه من العضوية.

د. تعيين رئيس المجلس القضائي وقبول استقالته.

¹⁶ - كرم ، النظم السياسية والقانون الدستوري،(ص133).

¹⁷ - كرم، المرجع السابق ، ص(133).

¹⁸ - كرم ،المرجع السابق ، (ص 133) .

¹⁹ - المادة (30) من الدستور الأردني .

²⁰ - المادة (29) وما بعدها من الدستور .

²¹ - المادة (1/40) من الدستور .

هـ. تعيين رئيس المحكمة الدستورية وأعضائها وقبول استقالاتهم.
 و. تعيين قائد الجيش ومدير المخابرات ومدير الدرك وانتهاء خدماتهم.
 جميع الإختصاصات السابقة يمارسها الملك من خلال إرادة ملكية منفردة دون أن تخضع لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور وفقاً للفقرة الأولى من ذات المادة ، وبالتالي هي اختصاصات يمارسها الملك منفرداً دون توقيع من قبل رئيس الوزراء أو الوزراء المختصين وهي اختصاصات فعلية يمارسها الملك بمعزل عن الوزارة ، كما أن هذه الإختصاصات استثنائية ومحددة ، لأن الأصل أن يمارس الملك اختصاصاته من خلال الوزراء ، والدستور أفرد مجموعة من الإختصاصات للملك يمارسها منفرداً ، وهذا يؤكد على أن دور الملك في النظام الدستوري الأردني ليس دوراً سلبياً بالمطلق ، ونحن نرى انه لا يمكن التسليم بالصورة الرمزية أو الأدبية لرئيس الدولة بالمطلق ، والتي تقتضي بأن يكون رئيس الدولة مجرد رمز للدولة وفقاً لصورة النظام البرلماني التقليدي في بريطانيا²²، وهذا ليس بدافع تقديم مبررات قانونية لمنح اختصاصات منفردة للملك في الدستور الأردني ، ولكننا نرى أنه لا ينبغي المبالغة بسلبية رئيس الدولة وتجريده من أي اختصاصات ، كما لا ينبغي التوسيع من نطاق هذه الإختصاصات على نحو يفقد النظام البرلماني خصائصه .

الفرع الثاني

الوزارة

تعتبر الوزارة في النظام البرلماني النصف الثاني من السلطة التنفيذية وهي جوهرها، فالى جانب رئيس الدولة يوجد وزارة تتولى إدارة شؤون البلاد المختلفة وتحمل تبعاً لذلك المسؤولية أمام البرلمان سواء كانت هذه المسؤولية تضامنية للوزارة بأكملها أو فردية تتعلق بوزير بمفرده²³.

وتتشكل الوزارة في النظام البرلماني من رئيس للوزراء وعدد من الوزراء حسب ما تقتضيه الحاجة²⁴، ولا يمكن حصر عدد الوزراء بعدد معين وذلك نظراً لاختلاف الظروف من دولة إلى دولة أو حتى اختلافها في الدولة الواحدة ، ومن مجموع الوزراء يتشكل مجلس الوزراء برئاسة رئيس الوزراء ويقع على عاتق هذا المجلس رسم السياسات العامة للدولة وضمان تنفيذها وتحمل مسؤولية ذلك أمام البرلمان²⁵.

ورئيس الدولة في النظام البرلماني هو الذي يعين رئيس الوزراء والوزراء ويقبلهم ويقتضيهما، ولكن حق رئيس الدولة في تعيينهم مقيد باختيارهم من حزب الأغلبية البرلمانية الأمر الذي يتطلب وجود أحزاب فاعلة تتمتع بأغلبية البرلمان مما يساهم في إيجاد نوع من التوازن والتجانس بين الفريق الوزاري ، وفي حال عدم وجود أحزاب فاعلة تتمتع بأغلبية البرلمان فإن لرئيس الدولة صلاحية واسعة في اختيار الوزراء²⁶، والوزارة في النظام البرلماني مسؤولة أمام البرلمان عن أعمالها ، فهي تباشر الإختصاصات الفعلية في الدولة وتبعاً لذلك تقع المسؤولية على عاتقها أمام البرلمان ، ويملك البرلمان بموجب ذلك مسائلة الوزارة عن كافة تصرفاتها سواء كانت هذه المسؤولية فردية موجهة إلى وزير بعينه أم مسؤولية جماعية تضامنية تشمل الوزارة بأكملها، وتختلف المسؤولية الفردية عن المسؤولية التضامنية من حيث نطاق وأثر كل منهما ، إذ أن المسؤولية الفردية تنصرف إلى تقرير مسؤولية وزير بعينه عن أعمال وشؤون وزارته ، ويترتب على تقرير مسؤوليته الوزارية امكانية سحب الثقة منه وفقاً للقواعد والضوابط الدستورية المقررة ، في حين أن المسؤولية التضامنية تشمل الوزارة بأكملها ولا تقتصر على وزير بعينه ، بمعنى أن هيئة الوزارة ممثلة برئيسها ومجموع

²² - خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، (ص 582).

²³ - الخالدي ، القانون الدستوري "النظم السياسية الديمقراطية الرئيسية" ، (ص 116).

²⁴ - الطهراوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، (ص 257).

²⁵ - الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي ، (ص ص 348-349).

²⁶ - الحسيني ، مبادئ القانون الدستوري، (ص 85).

الوزراء مسؤولون أمام البرلمان في النظام البرلماني²⁷، ويختلف نطاق هذه المسؤولية بحسب السلطات الدستورية المقررة للبرلمان في الدستور، فالدستور الأردني يمنح مجلس النواب حصراً الحق في طرح الثقة بوزير معين أو بالوزارة بأكملها في حين لا يمنح لمجلس الأعيان ذات الحق²⁸.

ويتولى الملك في النظام الدستوري الأردني صلاحية تعيين رئيس الوزراء والوزراء، حيث أنط الدستور السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها من خلال الوزراء سناً لأحكام الدستور²⁹، فالملك هو الذي يعين رئيس الوزراء والوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم وفق أحكام الدستور³⁰، ويتألف مجلس الوزراء من رئيس للوزراء وعدد من الوزراء بحسب الحاجة والمصلحة العامة³¹، ويتولى مجلس الوزراء ادارة شؤون الدولة المختلفة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون إلى شخص آخر أو هيئة أخرى وفق أحكام الدستور أوي قانون آخر³²، ويتم تعيين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء بموجب أنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصادق عليها الملك³³، ولا يتولى منصب الوزارة وما في حكمها الا من كان يحمل الجنسية الأردنية وفق أحكام القانون³⁴، وقد فرض المشرع الدستوري قيوداً على العمل الوزاري منعاً لتضارب المصالح الشخصية مع المصلحة العامة، فلا يجوز للوزير أن يأتي بعمل يتعارض مع طبيعة العمل الوزاري الذي يجب أن يستهدف الصالح العام للدولة³⁵.

وأخيراً فإن رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة أي مسؤولية تضامنية أو جماعية، كما أن كل وزير مسؤول مسؤولية فردية أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته³⁶، وتتجلى هذه المسؤولية بالآليات القانونية التي منحها المشرع الدستوري لمجلس النواب تجاه الوزراء، فمجلس النواب يملك الإطاحة بالوزارة إذا أشهر سلاح طرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء، كما يملك الحق في إحالة الوزراء إلى النيابة العامة تمهيداً لمحاكمتهم أمام القضاء³⁷.

المطلب الثاني

التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية

يعتبر التعاون والتوازن بين السلطات من أهم سمات النظام البرلماني، ويظهر هذا المبدأ كثرمة من ثمرات تبني مبدأ الفصل المرن بين السلطات وعلى وجه الخصوص بين السلطين التشريعية والتنفيذية، ويقصد بالفصل بين السلطات كما أسلفنا سابقاً عدم تركيز السلطات بيد هيئة واحدة في الدولة بل على العكس توزيع السلطات بين هيئات مختلفة في الدولة. ويقتضي مفهوم التعاون والتوازن بين السلطات وباعتباره ركناً أساسياً من أركان النظام البرلماني وجود رقابة متبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية، فالنظام البرلماني يعترف لكل من السلطين بمجموعة من الوسائل والمكنات الدستورية لضمان تحقيق الرقابة المتبادلة بينهما بما يضمن تكريس مفهوم التعاون والتوازن بين السلطات، ونتناول مظاهر رقابة كل سلطة على الأخرى تباعاً.

²⁷ - تنص المادة (51) من الدستور على أن (رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون امام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كما ان كل وزير مسؤول امام مجلس النواب عن اعمال وزارته) .

²⁸ - تنص المادة (1/54) من الدستور على أن (تطرح الثقة بالوزارة او بأحد الوزراء امام مجلس النواب) .

²⁹ - المادة (26) من الدستور .

³⁰ - المادة (35) من الدستور .

³¹ - المادة (41) من الدستور .

³² المادة (45/أ) من الدستور .

³³ - المادة (45/ب) من الدستور .

³⁴ - المادة (42) من الدستور .

³⁵ - المادة(44) من الدستور وجاء فيها (لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من املاك الحكومة ولو كان ذلك في المزد العنفي 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) .

³⁶ - المادة (51) من الدستور الأردني .

³⁷ - المادة(56) وجاء فيها (مجلس النواب حق إحالة الوزراء إلى النيابة العامة مع إبداء الأسباب المبررة لذلك ولا يصدر قرار الإحالة إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب) .

الفرع الأول

مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

تعتبر الرقابة البرلمانية من الوظائف التقليدية والهامة التي تباشرها البرلمانات بهدف بسط رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية ، فالسلطة التنفيذية يقع على عاتقها رسم السياسات العامة للدولة وضمان تنفيذها ، في حين يتولى البرلمان صلاحية التحقق من التنفيذ الحقيقي لهذه السياسات من جانب السلطة التنفيذية ، وفي سبيل ذلك تملك السلطة التشريعية مجموعة من الوسائل والآليات القانونية لتحقيق هذه الرقابة ، وتتعدد الأدوات الدستورية التي يملكها البرلمان لضمان تحقيق الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، ونسلط الضوء على الأحكام القانونية المتعلقة بهذه الأدوات الدستورية من خلال توضيح ماهيتها مع الإشارة إلى بعض النصوص القانونية الناطمة لكل وسيلة من هذه الوسائل في الدستور الأردني والتشريعات ذات العلاقة :

أولاً: السؤال:

تقرر العديد من الدساتير لأعضاء السلطة التشريعية الحق في توجيه الأسئلة للسلطة التنفيذية باعتبارها أحد الأدوات الدستورية لرقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، والسؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية يتعلق بالاستفسار من قبل عضو السلطة التشريعية لعضو أو أكثر من أعضاء السلطة التنفيذية عن أمر يتعلق بوظائفها³⁸ .

وقد اختلفت التعريفات الفقهية للسؤال ومن هذه التعريفات ؛ أن السؤال طلب من قبل عضو في السلطة التشريعية موجه إلى وزير أو أكثر للاستفسار عن نقطة معينة³⁹، وتم تعريفه على أنه استيضاح من قبل عضو البرلمان إلى وزير معين في أمر يخص وزارته⁴⁰، وأياً كان الاختلاف الفقهي في تعريف السؤال إلا أن الجامع المشترك بين المفاهيم المختلفة لا يخرج عن كون السؤال؛ أداة تقرها الدساتير لأعضاء السلطة التشريعية بمواجهة السلطة التنفيذية بهدف الاستفسار عن أمر معين يتعلق بالسياسة العامة للوزارة بأكملها أو وزارة بعينها أو أي إشكال يتعلق بتنفيذ هذه السياسات⁴¹ .

وقد نظم المشرع الأردني السؤال باعتباره أحد أدوات الرقابة البرلمانية ، حيث أعطت المادة (96) من الدستور لأعضاء السلطة التشريعية الحق في توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الوزراء وجاء فيها (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 ، ولا يناقش استجواب ما ، قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة) ، وقد تكفلت الأنظمة الداخلية الخاصة بمجلس الأمة ببيان الأحكام التفصيلية المتعلقة بالسؤال ، حيث تم تخصيص الفصل الثاني عشر من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة (2013) للحديث عن الأسئلة ، إذ عرفت المادة (125) السؤال على أنه (استفهام العضو من رئيس الوزراء أو الوزراء عن أمر يجله في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه ، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور)⁴²، وقد كرست المواد اللاحقة مجموعة من الإجراءات والضوابط القانونية المتعلقة بالأسئلة إضافة إلى المدد القانونية المحددة للإجابة على السؤال والآثار التي تترتب عليه⁴³.

ويتضح مما تقدم ، أن السؤال يقتصر على مجرد استفهام عضو السلطة التشريعية عن أمر معين دون أن يتناول محاسبة أو انتقاد لأداء وزير أو أكثر أو حتى الوزارة بأكملها ، وإنما هو مجرد استجلاء للغموض الذي يكتنف أمر معين يتعلق باختصاصات

³⁸ - محفوظو الخطيب ، مبادئ في النظم السياسية ، ص286.

³⁹ - البشير ، حق السؤال كوسيلة لرقابة البرلمان على أداء الجهاز التنفيذي، (مج2/415).

⁴⁰ - البشير ، المرجع السابق ، (ص415) .

⁴¹ - حافظي ، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية ، (ص64).

⁴² - وذات التعريف الوارد في النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة (2014)، حيث نصت المادة (89) على أن (السؤال : هو استفهام العين من رئيس الوزراء أو الوزراء عن أمر لا يعلمه في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم ، أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه ، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور) .

⁴³ - انظر في ذلك : المادة (126) وما بعدها من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة (2013) ، والمادة (89) وما بعدها من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة (2014) .

السلطة التنفيذية ، على خلاف الإستجواب الذي ينطوي على معاني الإنتقاد والمحاسبة، ولكن هذا لا ينفي مدى أهمية السؤال في تحقيق مفهوم الرقابة على أداء السلطة التنفيذية، فمن خلال هذه الوسيلة الرقابية تشعر السلطة التنفيذية أن أداؤها مراقب وأعمالها تحت مجهر الرقابة البرلمانية ، فلا تعتمد إلى إخفاء المعلومات عن البرلمان ، لأن إخفاء أي معلومة عن عضو البرلمان أو عدم قناعته بالإجابة على السؤال يخوله تحويل سؤاله إلى استجواب⁴⁴.

ثانياً : الاستجواب .

يعتبر الاستجواب من أهم وأخطر الوسائل القانونية التي يملكها البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية ، إذ يحمل الاستجواب في طياته معاني الاتهام والانتقاد لأداء وعمل السلطة التنفيذية في تنفيذ السياسات العامة للدولة⁴⁵، وقد يترتب على الإستجواب إمكانية الإطاحة بالوزارة بأكملها أو بوزير بعينه إذا تبين للبرلمان صحة ما جاء في فحوى ومضمون الإستجواب الموجه إلى السلطة التنفيذية⁴⁶، والإستجواب بمفهومه القانوني ؛ محاسبة عضو البرلمان للوزارة بأكملها أو وزير بعينه على أمر من الأمور يتعلق بالسياسات العامة للدولة وآلية تنفيذها⁴⁷ ، والإستجواب أخطر من السؤال ، إذ أن مفهوم السؤال ينصرف إلى استقهاام عضو البرلمان عن أمر من الأمور العامة دون يحمل في طياته معنى الإنتقاد للوزارة أو الوزير ، بينما ينصرف مفهوم الإستجواب إلى محاسبة الوزارة أو الوزير عن خطأ ما أو إشكال معين يعتري أمر من الأمور المتعلقة بالسياسة العامة للدولة والتي تتولاها السلطة التنفيذية بموجب نصوص الدستور⁴⁸.

وقد تولى المشرع الدستوري في الأردن تنظيم الإستجواب كأداة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، حيث منح لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة بشقيه الأعيان والنواب الحق في توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الوزراء حول أي أمر من الأمور العامة وفقاً لما تقتضيه نصوص النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه العضو، ولا يناقش أي استجواب قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير الا اذا وافق الوزير على تقصير المدة المذكورة في الحالات المستعجلة⁴⁹، وقد عرفت المادة (133) من النظام الداخلي لمجلس النواب الإستجواب على انه "محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف له في شأن من الشؤون العامة"، وهنا يظهر لنا الفارق فيما بين السؤال والإستجواب ، ويتجلى ذلك في مفهوم وطبيعة كل منهما ، إذ أن الإستجواب يعني النقد والمحاسبة وليس مجرد الإستقهاام أو استجلاء الغموض عن أمر من الأمور ، على عكس السؤال الذي يقتصر على استعلام عضو البرلمان عن أمر من الأمور يتعلق بوظائف السلطة التنفيذية، كما تظهر أهمية وخطورة الإستجواب بالآثار المترتبة عليه ، إذ أن عدم قناعة المستجوب بالجواب من قبل الوزير يمنحه الحق بطرح الثقة بالوزير أو الوزارة بأكملها⁵⁰.

ثالثاً: التحقيق البرلماني.

يملك البرلمان سلاح رقابي فعال تجاه السلطة التنفيذية وهو صلاحية تشكيل لجان التحقيق البرلماني ، وخلافاً للوسائل الرقابية السابقة - السؤال والإستجواب - ، فإن التحقيق البرلماني يعتمد على أعضاء البرلمان أنفسهم⁵¹ ، وذلك من خلال القيام بتشكيل لجان تضم في عضويتها عدد من أعضاء البرلمان من أجل معرفة وكشف الحقائق دون الإعتماد على المعلومات الواردة من

44- النظام الداخلي لمجلس الأعيان، المواد : (91/هـ)، (93)، النظام الداخلي لمجلس النواب المواد: (129/أ) ، (132).

45- صوص ،الإستجواب في النظام البرلماني "دراسة مقارنة فلسطين ومصر" ، (ص33).

46- ابورمان ، حل البرلمان وضمائنه وآثاره، (ص29).

47- ابورمان ، المرجع السابق ، (ص29).

48- المحمدي ، النظام البرلماني العراقي في ظل دستور 2005 ، (ص79).

49 - المادة (96) من الدستور ، مشار إليها سابقاً.

50 - المادة(135/ب) من النظام الداخلي لمجلس النواب ، وجاء فيها " للمستجوب إذا لم يقتنع برد الوزير ، أن يبين أسباب عدم اقتناعه وله ولغيره من النواب طرح الثقة بالوزارة أو الوزير مع

مراعاة أحكام المادة (54) من الدستور .

51 - بشناق ومنصور ، تنظيم لجان تقصي الحقائق البرلمانية في النظام الدستوري الفلسطيني ، (مج26/ص188).

أعضاء الوزارة⁵²، وبناءً على ذلك يعرف التحقيق البرلماني على أنه حق البرلمان في التوصل إلى حقائق معينة من تلقاء نفسه عن طريق لجان يشكلها من بين أعضائه لهذه الغاية⁵³.

ومن الجدير بالذكر أن الدستور الأردني لم يتطرق إلى لجان التحقيق البرلماني باعتباره من وسائل الرقابة البرلمانية⁵⁴، ولكن وعلى الرغم من عدم وجود نص دستوري على صلاحية مجلس الأمة في تشكيل لجان التحقيق البرلماني أسوةً بالوسائل الرقابية الأخرى، إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب منح المجلس هذه الصلاحية من خلال اللجان المؤقتة التي يملك المجلس تشكيلها إذا ارتأى الحاجة الماسة لتشكيلها، على أن هذه اللجان مقيدة بوظائف ومهام محددة من قبل المجلس وذلك استناداً إلى نص المادة (62) والتي جاء فيها " للمجلس أن يشكل لجاناً مؤقتة يرى أن الحاجة ماسة لتشكيلها، ويحدد المجلس وظائفها ومهامها وعدد أعضائها وتنتهي مدة أي منها بانتهاء المهمة الموكولة إليها"، وبالتالي يملك مجلس النواب صلاحية تشكيل لجنة من بين أعضائه للتحقيق بأمر معين، على أن يتم تعيين وظائف ومهام اللجنة بشكل دقيق، وهذه اللجان تمنح مجلس النواب القدرة على التوصل إلى حقائق معينة حول أمر معين دون الإستعانة بالسلطة التنفيذية، ونرى أن هذه الوسيلة تعطي لمجلس النواب قدرًا من المرونة في سبيل الوصول إلى حقائق معينة، كونها تتيح له صلاحية الوصول إلى حقيقة أمر معين بنفسه، أضف إلى ذلك أن الوسائل الأخرى من وسائل الرقابة كالسؤال والإستجواب محكومة بضوابط وشروط معينة، في حين أن تشكيل اللجان المؤقتة بيد مجلس النواب نفسه وهو من يحدد مهام ووظائفها.

رابعاً: المسؤولية الوزارية (طرح الثقة).

وهي الوسيلة الأخطر والسلاح الأقوى الذي يملك البرلمان إظهاره في مواجهة السلطة التنفيذية، والمسؤولية الوزارية هي حق البرلمان في النظام البرلماني في مسائلة أحد الوزراء (المسؤولية الفردية) أو الوزارة بأكملها (المسؤولية التضامنية) نتيجة أعمال ذلك الوزير أو هيئة الوزارة⁵⁵.

وتبدو خطورة المسؤولية الوزارية بالنتائج التي تترتب عليها، فإذا قرر البرلمان عدم الثقة بوزير معين وجب عليه أن يستقيل وإذا قرر عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل بأكملها⁵⁶، وقد جعل الدستور الأردني مسؤولية الوزارة أمام مجلس النواب حصراً⁵⁷، فمجلس الأعيان لا يملك صلاحية طرح الثقة بوزير معين أو بالوزارة، ولعل لهذا التوجه ما يؤيده من حيث كون مجلس النواب يمثل الإرادة الشعبية باعتباره مجلساً منتخباً وممثلاً لإرادة الشعب⁵⁸، في حين أن أعضاء مجلس الأعيان يتم تعيينهم دون أن يكون للشعب دوراً في اختيارهم⁵⁹، وعلى ذلك يكون رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة مسؤولية مشتركة كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته، وهنا تبرز أهمية وخطورة مسؤولية الوزارة أمام البرلمان، إذ يترتب على تحريك مسؤولية الوزارة من قبل مجلس النواب إمكانية الإطاحة بها إذا ما قرر مجلس النواب عدم الثقة بها وفقاً للإجراءات الدستورية المقررة⁶⁰.

⁵² - الراجحي، التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت، (ص30).

⁵³ - شطناوي: فيصل، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في التنظيم الدستوري الأردني خلال فترة 2003-2009، (مج25/2364).

⁵⁴ - شطناوي: فيصل، المرجع السابق، (ص2364).

⁵⁵ - محفوظ و الخطيب، المرجع السابق، (مج ص288).

⁵⁶ - الفقرة (2و3) من المادة (54) من الدستور الأردني، وتالياً مضمونها:

- إذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل.

- وإذا كان قرار عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه.

⁵⁷ - ذلك وفقاً للفقرة الأولى من المادة (54) من الدستور والتي جاء فيها:

- تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب.

⁵⁸ - تنص المادة (1/34) على أن (الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق أحكام القانون).

⁵⁹ - تنص المادة (36) على أن (الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقل استقالتهم).

⁶⁰ - وقد حددت المادة (53) من الدستور الآلية الدستورية لطرح الثقة، حيث جاء فيها:

- تعقد جلسة الثقة بالوزارة أو بأي وزير منها إما بناءً على طلب رئيس الوزراء ولما بناءً على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب.

هذه هي الوسائل التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية في إطار الرقابة على أعمال الأخيرة، وهذه الوسائل الدستورية تساهم في الحد من تعسف السلطة التنفيذية خلال تنفيذ السياسات العامة للدولة أو وجود خطأ معين في ذلك ، الأمر الذي يساهم في خلق نوع من التوازن بين السلطات، إضافة إلى أن هذه الرقابة تجسد في الحقيقة فكرة المشاركة الشعبية في رسم السياسات العامة وذلك من خلال ممثليهم في البرلمان، إضافة إلى أهمية هذه الوسائل في توجيه أداء السلطة التنفيذية ، فتشعر أن هناك من يراقب أداؤها ويوجهها عند الحاجة ويقف حائلاً دون تعسفها .

ولكن في المقابل ، إذا كانت جميع الآليات التي ذكرناها سابقاً تتيح للسلطة التشريعية بسط رقابتها على السلطة التنفيذية ومحاسبتها ، فإن السلطة التنفيذية تملك أيضاً مجموعة من الوسائل الدستورية التي تتيح لها الرقابة على السلطة التشريعية في إطار مفهوم التعاون والتوازن بين السلطات ، وهذا سيكون محور حديثنا في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

تملك السلطة التنفيذية مجموعة من الآليات والوسائل الدستورية التي تتيح لها الرقابة على السلطة التشريعية في مقابل الوسائل التي تملكها السلطة التشريعية تجاه التنفيذية وذلك في إطار مفهوم التعاون والتوازن بين السلطات، ونستعرض تالياً مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وفقاً لأحكام الدستور الأردني:

أولاً : الأعمال الخاصة بتكوين مجلس الأمة .

يتولى الملك صلاحية الدعوة لإجراء الانتخابات النيابية وفق أحكام القانون⁶¹ ، كما يستقل الملك بتعيين رئيس وأعضاء مجلس الأعيان وحل المجلس وقبول استقالة أعضائه أو إعفائهم من العضوية، وذلك من خلال إرادة ملكية منفردة دون توقيع من الوزير أو الوزراء المختصين أو حتى رئيس الوزراء وفقاً للمادة (40/2ج)⁶².

وعلى ذلك، فإن السلطة التنفيذية تباشر اختصاصات هامة في إطار تكوين مجلس الأمة، فالدعوة لإجراء الانتخابات النيابية هي تمهيد لتشكيل المجلس النيابي الجديد، كما أن تشكيل مجلس الأعيان بأكمله بيد السلطة التنفيذية من خلال الملك.

ثانياً : دعوة مجلس الأمة للانعقاد.

منح الدستور الأردني للسلطة التنفيذية الحق في دعوة مجلس الأمة للانعقاد في أدواره الدستورية المقررة⁶³، ولا تتعدد البرلمانات بصفة زمنية دائمة، ولذلك تحدد الدساتير مواعيد معينة لإنعقاد البرلمان لأداء وظائفه الدستورية، بخلاف السلطة التنفيذية التي يتطلب وجودها لفترات زمنية متواصلة، ودورات انعقاد مجلس الأمة في الدستور الأردني ثلاث وهي : الدورة العادية وغير العادية والدورة الإستثنائية، ونبين التنظيم الدستوري لكل منها :

1- الدورة العادية : تناولت المادة (78) من الدستور الأردني الأحكام الخاصة بالدورة العادية للبرلمان ، حيث جاء في الفقرة الأولى منها " يدعو الملك مجلس الأمة الى الاجتماع في دورته العادية في اليوم الاول من شهر تشرين الاول من كل سنة واذا كان اليوم المذكور عطلة رسمية ففي اول يوم يليه لا يكون عطلة رسمية على انه يجوز للملك ان يرجئ بارادة ملكية تنشر في الجريدة الرسمية اجتماع مجلس الأمة لتاريخ يعين في الارادة الملكية، على ان لا تتجاوز مدة الارجاء شهرين".

- يؤجل الإقترع على الثقة لمرّة واحدة لا تتجاوز مدتها عشرة أيام إذا طلب ذلك الوزير المختص أو هيئة الوزارة ولا يحل المجلس خلال هذه المدة .

- يترتب على كل وزارة تولف أن تتقدم ببيانها الوزاري إلى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها إذا كان المجلس منعقداً وأن تطلب الثقة على ذلك البيان .

- إذا كان مجلس النواب غير منعقد يدعى للإنعقاد لدورة استثنائية وعلى الوزارة أن تتقدم ببيانها الوزاري وأن تطلب الثقة على ذلك البيان خلال شهر من تاريخ تأليفها.

- إذا كان مجلس النواب منحللاً فعلى الوزارة أن تتقدم ببيانها الوزاري وأن تطلب الثقة على ذلك البيان خلال شهر من تاريخ اجتماع المجلس الجديد.

- لأغراض الفترات (3) و(4) و(5) من هذه المادة تحصل الوزارة على الثقة إذا صوتت لصالحها الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب.

⁶¹- انظر : المادة (1/34) ، مشار اليه سابقاً .

⁶² - مشار اليها سابقاً .

⁶³- المادة (2/34) وجاء فيها (الملك يدعو مجلس الأمة الى الاجتماع ويفتتحه ويؤجله وينفضه وفق احكام الدستور) .

فالدورة العادية لمجلس الأمة هي بمثابة دور الإنعقاد الروتيني السنوي للبرلمان ، والنص الدستوري يشير إلى وجوب انعقاد هذه الدورة خلال المدة الزمنية المقررة دستورياً ، وفي حال فوات المدة المقررة دون أن يقوم الملك بدعوة البرلمان للإنعقاد ينعقد حكماً من تلقاء نفسه⁶⁴، مع إعطاء الصلاحية للملك بتأجيل الدورة العادية لمدة لا تزيد عن شهرين ، ويتم افتتاح الدورة العادية لمجلس الأمة بإلقاء خطبة العرش من قبل الملك⁶⁵.

وبالتالي فإن انعقاد البرلمان بشكل مستمر أمر غير لازم ، على خلاف السلطة التنفيذية التي يجب أن تكون في حالة انعقاد دائم ومستمر ، وهي الفكرة التي نادى بها جون لوك أحد دعاة المبادئ الديمقراطية ، إذ يرى أنه من الضروري الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، لأن وجود السلطة التنفيذية يجب أن يكون دائم من أجل ضمان تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية في حين أن وجود السلطة التشريعية بشكل دائم ومستمر أمر غير لازم⁶⁶، لأن مهمتها تقتصر على سن القوانين وهذا لا يتطلب انعقادها بشكل مستمر⁶⁷.

2- الدورة الإستثنائية : تتعقد الدورة الإستثنائية لمجلس الأمة إما من خلال الملك⁶⁸، أو بطلب من قبل الأغلبية المطلقة لمجلس النواب⁶⁹، كما تتعقد الدورة الإستثنائية حكماً في حال تشكيل حكومة جديدة⁷⁰، ونطاق الدورة الإستثنائية محدود ليس من ناحية الزمان وإنما من حيث الموضوع، فالمشروع الدستوري لم يربط الدورة الإستثنائية بمدة محددة⁷¹، ولكن القيد الوارد من ناحية الموضوع يتعلق بعدم جواز بحث مجلس الأمة الا في الأمور المعينة في الإرادة الملكية التي انعقدت الدورة من أجلها⁷².

3- الدورة غير العادية : تعقد الدورة غير العادية لمجلس الأمة إذا حل مجلس النواب او انتهت مدته الدستورية، وتطبق عليها الأحكام الخاصة بالدورة العادية⁷³.

ثالثاً : حل مجلس الأمة .

في مقابل حق السلطة التشريعية بطرح الثقة في الوزارة وتحريك مسؤوليتها السياسية ، تملك السلطة التنفيذية سلاح بالغ الأهمية تجاه البرلمان وهو حق حل البرلمان ، وتأخذ أغلب النظم الديمقراطية الحديثة بحق الحل كأداة بيد السلطة التنفيذية مقابل طرح الثقة بيد البرلمان ، وتقوم فكرة حل البرلمان على منح السلطة التنفيذية الحق في حل المجلس النيابي قبل انتهاء ولايته التشريعية المقررة دستورياً⁷⁴، وقد تبنى النظام الدستوري الأردني النص على هذا الحق، إذ تعطي الفقرة الثالثة من المادة (34) من الدستور الأردني للملك صلاحية حل مجلس النواب وجاء فيها " للملك أن يحل مجلس النواب " ، كما أن الملك في الأردن صاحب الصلاحية في

64 - المادة (2/78) ونصت على " اذا لم يدع مجلس الامة الى الاجتماع بمقتضى الفقرة السابقة فيجتمع من تلقاء نفسه كما لو كان قد دعي بموجبها " .

65 - تنص المادة (89) على (يفتح الملك الدورة العادية لمجلس الامة بإلقاء خطبة العرش في المجلسين مجتمعين ، وله ان ينيب رئيس الوزراء او احد الوزراء ليقوم بمراسم الافتتاح والقاء خطبة العرش ، ويقدم كل من المجلسين عريضة بضمها جوابه عنها) .

66 - بدوي ، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية، (ص152).

67 - بدوي ، المرجع السابق ، (ص152) .

68 - المادة (1/82) وجاء فيها (للملك ان يدعو عند الضرورة مجلس الامة الى الاجتماع في دورات استثنائية ولمدة غير محددة لكل دورة من اجل اقرار امور معينة تبين في الارادة الملكية عند صدور الدعوة وتفض الدورة الاستثنائية بإرادة).

69 -المادة (2/82) وجاء فيها (يدعو الملك مجلس الامة للاجتماع في دورات استثنائية ايضا متى طلبت ذلك الاغلبية المطلقة لمجلس النواب بعريضة موقعة منها تبين فيها الامور التي يراد البحث فيها) .

70 المادة (4/53) ونصت على (إذا كان مجلس النواب غير منعقد يدعى للإنعقاد لدورة استثنائية وعلى الوزارة أن تتقدم ببيانها الوزاري وان تطلب الثقة على ذلك البيان خلال شهر من تاريخ تأليفها) .

71 -راجع المادة(1/82) مشار إليها سابقاً .

72 - المادة (3/82) وجاء فيها (لا يجوز لمجلس الامة ان يبحث في اية دورة استثنائية الا في الامور المعينة في الارادة الملكية التي انعقدت تلك الدورة بمقتضاها) .

73 - نظمت المادة (73) أحكام الدورة غير العادية ، حيث نصت على :

- اذا حل مجلس النواب فيجب اجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل باربعة اشهر على الاكثر وتعتبر هذه الدورة كالدورة العادية وفق احكام المادة (78) من هذا الدستور وتشملها شروط التمديد والتأجيل .

- اذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهور الاربعة يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كان الحل لم يكن ويستمر في اعماله الى ان ينتخب المجلس الجديد .

- لا يجوز ان تتجاوز هذه الدورة غير العادية في اي حال يوم (30) ايلول وتفض في التاريخ المذكور ليتمكن المجلس من عقد دورته العادية الاولى في اول شهر تشرين الاول ، واذا حدث ان عقدت الدورة غير العادية في شهري تشرين الاول وتشرين الثاني فتعتبر عندئذ اول دورة عادية لمجلس النواب.

74 -المخيزيم، الضوابط الدستورية لحل المجلس النيابي وآثاره في النظامين الدستوريين الأردني والكويتي،(ص23).

حل مجلس الأعيان وفقاً للفقرة الرابعة من المادة (34) وتتص على أن " للملك أن يحل مجلس الأعيان أو يعفي أحد أعضائه من العضوية".

وعندما نتحدث عن حل البرلمان فإن هذا المفهوم كما أسلفنا يرتبط بالتأكيد بالمدة المقررة دستورياً له ، فالدستور الأردني حدد مدة مجلس النواب بأربعة سنوات شمسية كاملة تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية ، وللملك صلاحية تمديد هذه المدة بإرادة ملكية لمدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على سنتين⁷⁵، في حين أن اجتماعات مجلس الأعيان تقتصر باجتماعات مجلس النواب وأدوار الانعقاد واحدة للمجلسين، وإذا تم حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الأعيان⁷⁶، والملك بموجب الدستور هو صاحب الصلاحية في حل مجلس الأمة بشقيه الأعيان والنواب ، ولكن هناك اختلاف في الآلية الدستورية لحل كلا المجلسين ، ويتمثل الاختلاف في جانب الإرادة الملكية التي تصدر عن الملك بالحل ، حيث أن الإرادة الملكية التي تصدر بحل مجلس النواب يجب أن تكون موقعة من قبل الوزير أو الوزراء المختصين إضافة إلى توقيع رئيس الوزراء سنداً لنص المادة(1/40) من الدستور، وإن الإرادة الملكية بحل مجلس النواب لا تكون مستوفية للشروط الدستورية إذا صدرت بخلاف ذلك⁷⁷، أما فيما يتعلق بالإرادة الملكية التي تصدر بحل مجلس الأعيان فإنها لا تحتاج إلى توقيع الوزير أو الوزراء المختصين أو توقيع رئيس الوزراء ، لأن هذه الصلاحية الدستورية للملك يباشرها بإرادة ملكية منفردة دون توقيع من قبل رئيس الوزراء أو الوزير المختص وفقاً لنص المادة (2/40ج) من الدستور.

وقد أحاط المشرع الدستوري الحل بعدة ضوابط وشروط، إذ يترتب على حل مجلس النواب وقف جلسات مجلس الأعيان⁷⁸ ، كما أن حل مجلس النواب لسبب معين يقف حائلاً أمام حل المجلس الجديد لذات السبب⁷⁹، وأخيراً يجب على الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها أن تستقيل خلال أسبوع من تاريخ الحل ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التالية لها⁸⁰ .

المبحث الثاني

الإختصاصات الدستورية المقررة لمجلس الأمة في تكوين السلطة التنفيذية

تحدثنا سابقاً عن تكوين السلطة التنفيذية في التنظيم الدستوري الأردني ، وبيننا أن السلطة التنفيذية تناط بالملك ويتولاها من خلال وزرائه ، وأن الملك يستقل في تعيين رئيس الوزراء والوزراء وإقالتهم وقبول استقالاتهم ، ومجلس الأمة وفقاً لذلك لا يمارس دوراً يتعلق بتكوين السلطة التنفيذية ، ولكن إذا كان مجلس الأمة لا يملك صلاحيات في تعيين رئيس الوزراء والوزراء ، إلا أنه يملك صلاحيات دستورية هامة تتعلق بولاية رئيس الدولة أي الملك ، فالمادة (28) من الدستور بينت آلية انتقال العرش وفقاً لمبدأ الوراثة ، فيتولى الملك سلطاته الدستورية بالوراثة تنفيذا للقواعد الدستورية المحددة ودون تدخل من أي سلطة أو هيئة في الدولة ، إلا أن ذات المادة (28) أنطت بمجلس الأمة أدواراً مختلفة ضمن حالات أو ظروف يمكن أن تطرأ على عرش الملك عند تولي سلطاته الدستورية أو أثناء فترة ولايته .

ونتولى في هذا الصدد دراسة وتحليل لنص المادة (28) من خلال مطلبين؛ نخصص الأول للحديث عن انتقال العرش بحكم الدستور، ونسلط الضوء في المطلب الثاني على دور مجلس الأمة في ولاية العرش .

⁷⁵ - المادة (68) من الدستور .

⁷⁶ - المادة (2/66) من الدستور وتتص على "إذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الأعيان " .

⁷⁷ - قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (1) لسنة (1956) ، تاريخ (1956/1/4)، والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (1255) ، صفحة رقم (1149) بتاريخ (1956/1/5) ، منشورات مركز عدالة الإلكترونية : www.Adalah.com

⁷⁸ - المادة(2/66) من الدستور .

⁷⁹ -المادة(1/74) من الدستور .

⁸⁰ - المادة(2/74) من الدستور .

المطلب الأول

انتقال العرش بحكم الدستور

أعلنت المادة الأولى من الدستور الأردني طبيعة نظام الحكم في الأردن، حيث جاء فيها:

(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).

وقد تناولت المادة (28) قواعد تفصيلية لوراثة عرش المملكة الأردنية الهاشمية، كما تناولت أيضاً الشروط الواجب توافرها في الملك، وتبعاً لذلك نخصص الفرع الأول للحديث عن كيفية انتقال العرش بحكم الدستور، ونتحدث في الفرع الثاني عن الشروط الواجب توافرها في الملك.

الفرع الأول

كيفية انتقال العرش بحكم الدستور

تناولت المادة (28) بفقراتها المتعددة الآلية الدستورية لوراثة عرش المملكة الأردنية الهاشمية، حيث تضمنت هذه الفقرات مجموعة من القواعد التي تحدد كيفية توارث العرش من خلال قواعد ثابتة ومفصلة ومحددة سلفاً، ويمكن القول أن نص المادة (28) تضمن شقين من القواعد المتعلقة بوراثة العرش؛ الأول القواعد التي تبين كيفية انتقال العرش من خلال بيان تسلسل الوراثين، بينما تناول الشق الثاني الحالات التي تتطلب تدخل من مجلس الأمة للبت في أمر العرش.

وقد حددت الفقرات (أ، ب، ج) من المادة (28) كيفية انتقال العرش، حيث جاء فيها:

عرش المملكة الأردنية الهاشمية وراثي في اسرة الملك عبد الله بن الحسين، وتكون وراثة العرش في الذكور من اولاد الظهور وفق الاحكام التالية:

أ. تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش إلى أكبر ابنائه سناً ثم إلى أكبر أبناء ذلك الإبن الأكبر، وهكذا طبقة بعد طبقة، وإذا توفي أكبر الأبناء قبل أن ينتقل إليه الملك كانت الولاية إلى أكبر ابنائه ولو كان للمتوفى أخوة على أنه يجوز للملك أن يختار أحد اخوته الذكور ولياً للعهد وفي هذه الحالة تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش إليه.

ب. إذا لم يكن لمن له ولاية الملك عقب تنتقل إلى أكبر أخوته وإذا لم يكن له أخوة فالإلى أكبر أبناء أكبر اخوته فإن لم يكن لأكثر اخوته ابن فالإلى أكبر أبناء اخوته الآخرين بحسب ترتيب سن الاخوة.

ج. في حال فقدان الاخوة وابناء الاخوة تنتقل ولاية الملك الى الاعمام وذريتهم على الترتيب المعين في الفقرة (ب).

ويظهر من خلال ذلك أن الدستور الأردني قد كرس قاعدة انتقال العرش عن طريق الوراثة بشكل عمودي⁸¹، فوراثة العرش تكون بالأولوية للأبناء وأبنائهم... وهكذا، وهذه القاعدة الأساسية في وراثة العرش ولا يتم اللجوء إلى وراثة العرش من جهة الأخوة والأعمام إلا في حال تعذر وجود وارث للعرش من الأبناء بحسب التفصيل المبين في النصوص المذكورة، ولكن هذا لا يمنع الملك الجالس على العرش من اختيار أحد إخوته الذكور ولياً للعهد، وهذا يعني ترك قدر من الحرية للملك في اختيار من يخلفه من اخوته الذكور، كما أن الملك يتولى اختيار ولي العهد من خلال إرادة ملكية منفردة وفقاً للصلاحيات الدستورية المقررة⁸²،

⁸¹ - وقد كرست كافة الدساتير الأردنية المتعاقبة فكرة انتقال العرش بشكل عمودي وجعلتها الأساس الدستوري لوراثة العرش، حيث نصت المادة (16/ب) من أول دستور عرفته البلاد وهو القانون الأساسي لسنة (1928) على (مع مراعاة أحكام الفقرتين (ج، د) من هذه المادة يكون الوارث للعرش عند وفاة صاحب العرش أكبر ابنائه سناً على خط عمودي، فإذا لم يكن لمن له ولاية الملك عقب كانت الولاية إلى أكبر اخوته وإذا لم يكن له أخوة فالإلى أكبر أبناء اخوته وهكذا للأعمام ومن بعدهم من الذكور وفقاً لأحكام الوراثة الشرعية، وإذا لا سمح الله توفي آخر ملك بدون وارث على نحو ما ذكر يرجع الملك إلى من يختاره المجلس التشريعي للمملكة الأردنية الهاشمية من سلالة مؤسس النهضة العربية الملك حسين رحمه الله)، ثم جاءت الدساتير اللاحقة لتؤكد على ذات الفكرة إلى أن وصلنا إلى دستور عام 1952 وبصيغته الواردة في نص المادة (28).

⁸² - المادة (40/2) وجاء فيها: يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية دون توقيع من رئيس الوزراء أو الوزير أو الوزراء المختصين في الحالات التالية:

أ. اختيار ولي العهد.

وذلك بخلاف الدستور الكويتي الذي يقيد تعيين ولي العهد بمبايعة مجلس الأمة ، إذ يقرر إشراك مجلس الأمة في تعيين ولي العهد ، حيث يتم ذلك بأمر أمير ومبايعة مجلس الأمة من خلال جلسة خاصة يعقدها لهذه الغاية وبموافقة أغلبية أعضاء المجلس⁸³. وبالتالي نجد أن انتقال العرش بموجب المادة (28) ما هو الا تنفيذ مباشر للقواعد الدستورية ودون تدخل من أي سلطة أو هيئة في الدولة ، فلا يكفي مجرد النص على أن عرش المملكة وراثي ، بل لا بد من بيان تفصيلي لقواعد انتقال العرش على هذا الأساس، وهذه القواعد تشكل الأساس الدستوري لتوارث العرش، وكذلك فعل الدستور المغربي لسنة (2011) حيث نص الفصل (43) على " إن عرش المغرب وحقوقه الدستورية تنتقل بالوراثة إلى الولد الذكر الأكبر سنا من ذرية جلالة الملك محمد السادس، ثم إلى ابنه الأكبر سنا وهكذا ما تعاقبوا، ما عدا إذا عين الملك قيد حياته خلفا له ولدا آخر من أبنائه غير الولد الأكبر سنا، فإن لم يكن ولد ذكر من ذرية الملك، فالملك ينتقل إلى أقرب أقربائه من جهة الذكور، ثم إلى ابنه طبق الترتيب والشروط السابقة الذكر". وعلى خلاف التنظيم القانوني لقواعد الوراثة في الدستور الأردني نجد أن بعض الأنظمة الدستورية المقارنة تكتفي بالنص في متن الدستور على شكل الدولة ونظام الحكم فيها بشكل مقتضب، وتحيل في تنظيم قواعد توارث العرش إلى قانون خاص يتناول كافة الأمور المتعلقة بأية توارث العرش وشروطها وأحكامها، فالدستور الكويتي يحيل في تنظيم الأحكام الخاصة بتوارث الإمارة إلى قانون خاص له الصفة الدستورية⁸⁴، وكذلك الدستور القطري ينص على تنظيم الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته إلى قانون خاص له الصفة الدستورية⁸⁵ ، وهذه القوانين لا تعدل الا بالطريقة التي يتم فيها تعديل الدستور ، وهذا يعطيها ميزة خاصة عن القوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية، ونحن نؤيد هذا التوجه ، إذ أن أهمية القواعد المتعلقة بتوارث العرش تجعل من الصعوبة بمكان ترك أمر تنظيمها للقوانين العادية التي يسهل تعديلها وتغييرها، الأمر الذي يتطلب تنظيمها ضمن قواعد الدستور ذاته كما فعل الدستور الأردني ، أو من خلال القوانين ذات الصلة الدستورية للساتير التي تأخذ بمثل هذه القوانين.

الفرع الثاني

الشروط الدستورية لولاية العرش

تناول المشرع الدستوري في المادة (28) مجموعة من الشروط الواجب توافرها في الملك حتى يكون أهلاً لولاية العرش، ويترتب على تخلف أحد هذه الشروط الدستورية عدم صلاحيته لولاية العرش، وتتمثل هذه الشروط بالآتي :

أولاً: أن يتولى العرش ذكراً ومن أسرة الملك عبدالله بن حسين.

وهذا الشرط الأول هو الأساس في وراثة عرش المملكة الأردنية الهاشمية ، حيث جاء في مطلع نص المادة (28) " عرش المملكة الاردنية الهاشمية وراثي في اسرة الملك عبد الله بن الحسين وتكون وراثة العرش في الذكور من أولاد الظهور "، فتكون وراثة العرش حصراً في أسرة الملك عبدالله بن حسين كأصل عام ، كما يشترط في من يتولى العرش أن يكون ذكراً ، فلا يجوز لأنثى أن تتولى عرش المملكة ولو كانت من أسرة الملك عبدالله بن حسين، إذ أن ولاية العرش تنحصر في الذكور دون الإناث ، فلا تعتبر الأنثى وارثاً للعرش ولو كانت من أسرة الملك عبدالله بن الحسين أو سلالة الملك حسين بن علي ، كما لا يجوز لأنثى أن تكون وصياً على العرش أو عضواً في مجلس الوصاية على العرش أو هيئة النيابة أو نائباً للملك ولو كانت من أقارب الملك⁸⁶، وذلك بخلاف النظام السياسي في كل من بريطانيا وإسبانيا الذي يعطي للإناث الحق في تولي العرش ولا يجعل ولاية العرش قاصرة على الذكور⁸⁷.

⁸³ - المادة (4) من الدستور الكويتي وجاء فيها ".....ويعين ولي العهد خلال سنة على الأكثر من توليه الأمير ، ويكون تعيينه بأمر أمير بناءً على تزكية الأمير ومبايعة من مجلس الأمة تتم في جلسة خاصة بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس".

⁸⁴ - المادة (4) من الدستور الكويتي، وجاء فيها (...ينظم سائر الأحكام الخاصة بتوارث الإمارة قانون خاص يصدر في خلال سنة من تاريخ العمل بهذا الدستور، وتكون له صفة دستورية ، فلا يجوز تعديله الا بالطريقة المقررة لتعديل الدستور) .

⁸⁵ - المادة (8) من دستور دولة قطر ، وجاء فيها (...وينظم سائر الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته قانون خاص يصدر خلال سنة من تاريخ العمل بهذا الدستور ، وتكون له الصفة الدستورية .

⁸⁶ - وفقاً لأحكام الفقرة (ل) من المادة (28) من الدستور .

⁸⁷ - اسماعيل ، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا ، (ص92).

ثانياً : شرط السن .

نظمت الفقرة (ز) من المادة (28) هذا الشرط ، حيث جاء فيها :
 " يبلغ الملك سن الرشد متى أتم ثمانى عشرة سنة قمرية من عمره ، فإذا انتقل العرش إلى من هو دون هذه السن يمارس
 صلاحيات الملك الوصي أو مجلس الوصاية الذي يكون قد عين بإرادة ملكية سامية صادرة من الجالس على العرش ، وإذا توفي
 دون أن يوصي يقوم مجلس الوزراء بتعيين الوصي أو مجلس الوصاية " .
 ويجب مراعاة أحكام الفقرة (ل) من المادة (28) والتي عالجت الشروط الواجب توافرها في الوصي أو عضو مجلس الوصاية أو
 نائب الملك أو هيئة النيابة ، حيث نصت على :

" يشترط أن لا تكون سن الوصي أو نائب الملك أو أحد أعضاء مجلس الوصاية أو هيئة النيابة أقل من (30) سنة قمرية غير أن
 يجوز تعيين أحد الذكور من أقرباء الملك إذا كان قد أكمل ثمانى عشرة سنة قمرية من عمره"⁸⁸.
 ويشترط قبل أن يتولى الوصي أو النائب أو عضو مجلس الوصاية أو هيئة النيابة عمله أن يقسم اليمين الدستورية التي يقسمها
 الملك عند توليه لسلطاته الدستورية، وأخيراً ، في حال وفاة الوصي أو النائب أو أحد أعضاء مجلس الوصاية أو هيئة النيابة أو
 أصبح غير قادر على القيام بمهام وظيفته ، يتولى مجلس الوزراء تعيين شخص لائق يقوم مقامه⁸⁹ .

ثالثاً : أن لا يتولى العرش أحد ممن استثنوا بإرادة ملكية من الوراثة .

وقد نصت على هذا الشرط الفقرة (و) من المادة (28) والتي جاء فيها :
 (لا يعتلي العرش أحد ممن استثنوا بإرادة ملكية من الوراثة بسبب عدم لياقتهم ، ولا يشمل هذا الاستثناء أعقاب ذلك الشخص ،
 ويشترط في هذه الإرادة ان تكون موقفاً عليها من رئيس الوزراء وأربعة وزراء على الأقل بينهم وزيراً الداخلية والعدلية) .
 ويقتصر تطبيق هذا الشرط على من صدرت بحقه إرادة ملكية باستثناءه من وراثة العرش فقط ، فلا يتعدى أثر الإستثناء إلى أعقاب
 ذلك الشخص ، ولكن مفهوم عدم اللياقة من وجهة نظرنا غير واضح ، إذ أن للملك بموجب هذا النص أن يصدر إرادة ملكية
 باستثناء أحد الأشخاص من وراثة العرش بسبب عدم لياقته لوراثة العرش ، وإن كان المشرع الدستوري قد قيد الإرادة الملكية
 بضرورة أن تكون موقعة من رئيس الوزراء وأربعة وزراء على الأقل من بينهم وزيراً الداخلية والعدل ، إلا انه لم يحدد المقصود
 بعدم اللياقة التي تمنح الملك صلاحية استثناء أحد الوارثين من ولاية العرش .

رابعاً : شرط الديانة .

والذي نصت عليه الفقرة (هـ) بقولها :
 (يشترط فيمن يتولى الملك ان يكون مسلماً عاقلاً مولوداً من زوجة شرعية ومن ابوين مسلمين).
 وهذا القيد الذي يتعلق بديانة الملك لا يقتصر على شخص الملك ، إذ يشترط أيضاً أن يكون الملك من ابوين مسلمين ومولوداً من
 زوجة شرعية ، وهنا نجد أن اشتراط الديانة فيمن يتولى الملك يتفق مع ما نصت عليه المادة الثانية من الدستور باعتبار الإسلام
 دين الدولة ، وهذا ينعكس بالضرورة على الدولة ونظام الحكم فيها والملك الذي يعتبر جزء من نظام الحكم في الدولة .

خامساً : اليمين الدستورية .

⁸⁸ - وتطبيقاً لذلك ، قام مجلس الوزراء بتعيين مجلس وصاية على الملك حسين عندما تسلم سلطاته الدستورية عام (1952) بسبب عدم بلوغه السن
 الدستورية لممارسة سلطاته الدستورية في حينها : الزاملي ، الوصاية على العرش في النظم الملكية ، (مج/17/468).

⁸⁹ - المادة (28/ك) من الدستور .

نصت المادة (29) من الدستور الأردني على أن " يقسم الملك إثر تبوئه العرش أمام مجلس الأمة الذي يلتئم برئاسة رئيس مجلس الأعيان أن يحافظ على الدستور وأن يخلص للأمة "

وبموجب هذا النص يجتمع مجلس الأمة بشقيه الأعيان والنواب وبتبوءه رئيس مجلس الأعيان في جلسة مشتركة من أجل استكمال الإجراءات الدستورية لتولي الملك سلطاته الدستورية ، ويتمثل ذلك بأن يقسم الملك أمام مجلس الأمة بالمحافظة على الدستور والإخلاص للأمة .

ونحن نرى بأن اليمين الدستورية التي يقسمها الملك أمام مجلس الأمة ليست شرطاً من شروط ولاية العرش ، إذ أن هذه اليمين التي يقسمها الملك أمام مجلس الأمة ما هي الا نتيجة مترتبة على تحقق كافة والمتطلبات الدستورية المحددة في شخص من يتولى العرش ، فاليمين الدستورية إجراء دستوري أخير يهدف إلى إضفاء الشرعية الدستورية من قبل مجلس الأمة على الملك الجديد⁹⁰ .

المطلب الثاني

دور مجلس الأمة في ولاية العرش

تناولنا فيما سبق حالات انتقال العرش بحكم نصوص الدستور والتي نصت المادة (28) من الدستور عليها، وبيننا أن هذه الحالات هي عبارة عن تطبيق مباشر لنصوص الدستور ، أي دون حاجة إلى تدخل أي سلطة أو هيئة في الدولة ، فيتولى الملك سلطاته الدستورية بشكل مباشر تطبيقاً لنصوص الدستور، وبالتالي نجد أن المشرع الدستوري قد رسم آلية دستورية واضحة في الفقرات (أ ، ب، ج) لوراثة عرش المملكة الأردنية الهاشمية، وتشكل هذه النصوص الدستورية حالات الإنتقال الحكمي للعرش بموجب نصوص الدستور، ودون الإخلال بحق الملك في اختيار ولياً للعهد من أخوته وفقاً للفقرة (أ) ، ولا نعتقد بوجود اشكالات تتعلق بفهم حالات الإنتقال الحكمي للعرش، فهذه الحالات تبين ترتيب تسلسلي واضح لإنتقال العرش وفق أحكام الدستور .

ولكن على الجانب المقابل، نجد أن المادة (28) من الدستور حددت حالات أخرى يكون فيها لمجلس الأمة دوراً أساسياً في ولاية العرش ، وبموجب هذه الحالات يكون مجلس الأمة صاحب الإختصاص الدستوري للنظر في أمر ولاية العرش من خلال اختيار الملك ابتداءً، أو اعلان انتهاء ولاية الملك ضمن ظروف وشروط معينة ، أو النظر في أمر العرش والبت فيه في حالات أخرى ، ونتولى دراسة كل حالة من الحالات الثلاث في فرع مستقل لكل منها ، نظراً لاختلاف دور مجلس الأمة في كل حالة عن الأخرى.

الفرع الأول

اختيار الملك

أعطت الفقرة (د) من المادة (28) لمجلس الأمة صلاحية اختيار الملك في حال وفاة آخر ملك دون وجود وارث، والتي جاء فيها : " وإذا توفي آخر ملك بدون وارث على نحو ما ذكر يرجع الملك الى من يختاره مجلس الامة من سلالة مؤسس النهضة العربية المغفور له الملك حسين بن علي "

جاءت الفقرة السابقة لتعطي مجلس الأمة صلاحية اختيار الملك عند عدم وجود وارث ، ويشترط لانعقاد صلاحية مجلس الأمة وفقاً لهذا الفرض عدم وجود وارث للملك مطلقاً ، والمقصود بعدم وجود وارث ؛ أن لا يكون هناك وارث للعرش وفقاً للتسلسل الذي بيناه سابقاً ضمن حالات انتقال العرش ، وبالرجوع إلى النص الدستوري نجد أن صلاحية مجلس الأمة في اختيار الملك ليست مطلقة ، إذ أن هذه الصلاحية استثنائية ورد النص عليها بعد بيان آلية انتقال العرش وتحديد الوارثين، وفي حال عدم انطباق أي حالة من هذه الحالات يتم اللجوء إلى مجلس الأمة لاختيار الملك، وتبعاً لذلك نجد أن الدستور يقيد مجلس الأمة بضرورة اختيار

⁹⁰ - الذنبيات، أحكام الجلسات المشتركة لمجلس الأمة في الدستور الأردني، (ص188).

من سلالة مؤسس النهضة العربية المغفور له الملك حسين بن علي⁹¹، فلا يجوز لمجلس الأمة اختيار ملك خارج هذا الإطار الدستوري المحدد.

ولكن على الرغم من أن مجلس الأمة صاحب الصلاحية في اختيار الملك عند عدم وجود وارث ، الا أن هناك من يرى أن نطاق تطبيق هذه الفقرة غير متصور من الناحية العملية ، ولم يحدث وأن تحققت هذه الحالة عملياً⁹²، فمن غير المتصور عدم وجود وارث من الذكور للملك الجالس على العرش ، إضافة إلى الغموض الذي يكتنف عبارة " سلالة مؤسس النهضة العربية " من حيث كيفية معرفة أعقاب سلالة الشريف حسين بن علي وبناءً عليه اختيار الشخص المؤهل لتولي العرش⁹³، ونحن نؤيد ما جاء بهذا الرأي ، ونرى أن الواقع العملي يشير إلى عدم تحقق هذه الحالة من حالات شغور العرش ، كما نجد أيضاً أن دور مجلس الأمة في اختيار الملك هو دور استثنائي ، لأن الدستور بين قواعد انتقال العرش بشكل تفصيلي وأناط بمجلس الأمة اختيار الملك عند عدم وجود وارث للعرش مطلقاً، أي عند تعذر وجود أي من الأشخاص على سلم الوارثين للعرش، ولكن من الناحية النظرية المجردة لا يمكن إغفال القيمة القانونية للنص الدستوري ، لأن الدستور تبنى الديمقراطية النيابية ، ومجلس الأمة بحسب النص هو صاحب الصلاحية في اختيار الملك .

وقد أعطت بعض الدساتير المقارنة للبرلمان دوراً مماثلاً ، فنجد مثلاً أن البرلمان الإسباني يمارس دوراً هاماً عند شغور العرش لعدم وجود وارث ، حيث تنص الفقرة الأولى من المادة (57) من الدستور الإسباني لسنة (1978) على أن :
(ينتقل عرش إسبانيا بالوراثة إلى ورثة جلالة خوان كارلوس الأول دي بوربون، الوارث الشرعي للأسرة الملكية العريقة، وينتقل العرش تبعاً للترتيب الطبيعي للذرية وللترتيب التنازلي للوراثة مع إعطاء الأفضلية دائماً للسابق من الذرية على اللاحق منها، ومن نفس الذرية يفضل الفرع الأقرب على الذي يليه، وفي نفس الفرع تعطى الأفضلية للذكر على الأنثى وفي نفس الجنس يؤول العرش للشخص الأكبر سناً)⁹⁴.

يمثل النص السابق القواعد الدستورية المقررة لتوارث العرش في إسبانيا ، وهي تمثل تطبيق مباشر لأحكام الدستور ، الا أن الدستور الإسباني أيضاً نظم الحكم الدستوري المتعلق بعدم وجود وارث للملك ، حيث عالجت الفقرة الثالثة من ذات المادة (57) هذه الحالة وجاء فيها (إذا لم يعد من الفروع من يؤول له العرش، يبيت البرلمان في وراثة العرش حسب ما تقتضيه مصالح إسبانيا)⁹⁵، وبالتالي فإن البرلمان صاحب الصلاحية للبت في وراثة العرش الإسباني وحسب ما تقتضيه مصالح إسبانيا في حال عدم وجود من يؤول إليه العرش وفقاً لقواعد توارث العرش المقررة ، ويلاحظ في هذا الصدد أن البرلمان في إسبانيا يتمتع بصلاحيات واسعة للبت في وراثة العرش، فالدور الذي أناطه المشرع بالبرلمان غير محدد ، بمعنى أن البرلمان يبيت بأمر العرش وفقاً لسلطاته المقررة وحسب ما تقتضيه مصالح إسبانيا دون تحديد لماهية هذه المصالح ، فلا يوجد معايير واضحة أو ضوابط معينة تحكم البرلمان في هذا الفرض ، وبالتالي فإن البرلمان نفسه هو من يحدد ماهية هذه المصالح ، على خلاف الدستور الأردني الذي قيد مجلس الأمة بضرورة اختيار الملك من سلالة مؤسس النهضة العربية المغفور له الملك حسين بن علي ، ونحن نؤيد موقف الدستور الأردني، لأن صلاحية مجلس الأمة في اختيار الملك وفقاً لهذا الفرض يجب أن تتفق مع الأساس الذي تبناه المشرع الدستوري في نظام الحكم ، فطالما أن نظام الحكم وراثي نرى وجوب أن يكون اختيار الملك ضمن هذا الإطار الدستوري ولا يخرج عنه .

⁹¹ - العضالة ، سلطات الملك الدستورية ودورها في الحفاظ على الدستور في الأردن ، (ص290).

⁹² - الليمون ، تطور النظام الدستوري الأردني ، (ص86).

⁹³ - الليمون ، المرجع السابق، (ص86).

⁹⁴ - الموقع الإلكتروني: <https://www.constituteproject.org>.

⁹⁵ - المصدر السابق ، الموقع الإلكتروني: <https://www.constituteproject.org>.

ويلاحظ أخيراً ، أن الدستور الأردني ومن خلال المادة (28) لم يبين كيفية اختيار الملك من قبل مجلس الأمة ، وكأن الدستور لا يتصور تحقق هذه الحالة عملياً ، وهذا يطرح التساؤل عن كيفية اختيار الملك في هذا الفرض ؟
على خلاف الحالات الأخرى - كما سنرى لاحقاً- نجد أن المادة (28) لم تحدد كيفية اختيار الملك، وفي ظل عدم وجود نص يبين هذه الآلية ، نرى أن رئيس الوزراء يتولى دعوة مجلس الأمة للإجتماع سناً للصلاحيات المخولة له بموجب المادة (89) والتي تنص على :

1. بالإضافة إلى الأحوال التي يجتمع فيها مجلسا الأعيان والنواب بحكم المواد (29) و(34) و(79) و(92) من هذا الدستور فانهما يجتمعان معاً بناء على طلب رئيس الوزراء .
 2. عندما يجتمع المجلسان معاً يتولى الرئاسة رئيس مجلس الاعيان.
 3. لا تعتبر جلسات المجلسين مجتمعين قانونية الا بحضور الاغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين وتصدر القرارات بأغلبية اصوات الحاضرين ما عدا الرئيس الذي عليه ان يعطي صوت الترجيح عند تساوي الاصوات.
- ففي ظل عدم وجود نص يبين آلية اختيار الملك، نجد أن رئيس الوزراء صاحب الصلاحيات في دعوة مجلس الأمة للإجتماع في جلسة مشتركة لاختيار الملك في هذا الفرض.

الفرع الثاني

النظر في أمر غياب الملك عن البلاد

يجب على مجلس الأمة أن ينظر في أمر غياب الملك عن البلاد أكثر من أربعة أشهر وفقاً للفقرة (ط) من المادة (28) والتي نصت على:

(إذا اعتزم الملك مغادرة البلاد فيعين قبل مغادرته بإرادة ملكية نائباً أو هيئة نيابة لممارسة صلاحياته مدة غيابه وعلى النائب أو هيئة النيابة أن تراعي أية شروط قد تشتمل عليها تلك الإرادة وإذا امتد غياب الملك أكثر من أربعة أشهر ولم يكن مجلس الأمة مجتمعاً ، يدعى حالاً إلى الإجتماع لينظر في الأمر) .

عالج المشرع الدستوري في النص السابق حالة غياب الملك عن البلاد أكثر من أربعة أشهر ، وأناط بمجلس الأمة صلاحية النظر في هذا الأمر ، ومما يدل على أهمية وقيمة دور مجلس الأمة في هذا الفرض أن الدستور أوجب على مجلس الأمة الإجتماع إن لم يكن مجتمعاً⁹⁶، كما يتضح من خلال النص أن دعوة مجلس الأمة للإجتماع للنظر في أمر غياب الملك تكون من خلال النائب أو هيئة النيابة المعينين بإرادة ملكية من قبل الملك ، إذ يمارس النائب أو هيئة النيابة صلاحيات الملك طيلة فترة غيابه، ومن ضمن هذه الصلاحيات دعوة مجلس الأمة للإجتماع⁹⁷، وبالتالي يكون لزاماً على النائب أو هيئة النيابة دعوة مجلس الأمة للإجتماع للنظر في أمر غياب الملك⁹⁸، ولكن يلاحظ أن المشرع الدستوري لم يبين ماهية السلطة المقررة لمجلس الأمة واكتفى بالنص على أن ينظر في أمر غياب الملك ، فما هو نطاق صلاحية مجلس الأمة ؟ وهل يملك الحق في تقرير انتهاء ولاية الملك وإسناد العرش إلى صاحب الحق فيه من بعده ؟

تكمن الإجابة على هذا السؤال - من وجهة نظرنا- في طريقة فهم وتحليل نص المادة (28)، بمعنى أن معرفة حدود ونطاق صلاحية مجلس الأمة يكمن في إطار فهم السياق العام لنص المادة (28) ، فالمشرع الدستوري بين القواعد الأساسية المتعلقة

⁹⁶ - وهناك من يرى أن المشرع الدستوري قد جانب الصواب في استخدام مصطلح " مجتمعاً " ، إذ أن كلمة الإجتماع تدل على أن مجلس الأمة في حالة انعقاد للبت في أمر مغادرة الملك للبلاد أكثر من أربعة أشهر ، في حين أن كلمة " منعقداً" تحمل دلالة قانونية معناها أن مجلس الأمة في حالة انعقاد دستوري في دورة عادية أو غير عادية أو استثنائية وفق أحكام الدستور : النبيات ، المرجع السابق ، (ص186).

⁹⁷ - المادة (2/34) من الدستور وجاء فيها (الملك يدعو مجلس الأمة إلى الإجتماع ويفتحة ويؤجله ويفضه وفق أحكام الدستور) .

⁹⁸ - وتجدر الإشارة إلى أن المجلس العالي لتفسير الدستور قد أجاز في القرار رقم (2) لسنة (1954) تعيين رئيس مجلس الأعيان ورئيس مجلس النواب أو أحد أعضاء المجلسين عضواً في هيئة النيابة على العرش ، وفي هذا الفرض ينحصر عملهم في ممارسة صلاحيات الملك فقط دون الإشتراك في أعمال مجلس الأمة طيلة فترة قيام النيابة على العرش : القطاونة ، مجموعة القرارات التفسيرية الصادرة عن المجلس العالي لتفسير الدستور ، (ص 19-22).

بوراثة العرش بشكل مفصل ، وأعطى لمجلس الأمة دوراً في ملء الفراغ الحاصل في العرش ضمن حالات محددة، إذ يملك مجلس الأمة دوراً مباشراً وصريحاً ومحدداً في حالتين تناولتهما المادة (28) ؛ الأولى : عدم وجود وارث للملك ، والثانية : حالة المرض العقلي للملك، حيث يختار مجلس الأمة الملك في الحالة الأولى ضمن الضوابط الدستورية المقررة ، ويقرر في الثانية إنهاء ولاية الملك واسناد العرش إلى صاحب الحق فيه من بعده وفقاً للقواعد الدستورية ، في حين أن دور مجلس الأمة في حالة غياب الملك عن البلاد غير واضح ، حيث اكتفى النص الدستوري بإعطاء مجلس الأمة صلاحية النظر في أمر غياب الملك دون تحديد طبيعة هذا الدور، وفي ظل عدم إعطاء دور مباشر لمجلس الأمة في هذا الفرض ، نرى أن اجتماع مجلس الأمة وفقاً لهذه الحالة هو لغايات النظر في أمر غياب الملك عن البلاد فقط ، بمعنى أن المشرع الدستوري اعتبر أن غيبة الملك عن البلاد لمدة تزيد عن أربعة أشهر أمر يستدعي ضرورة اجتماع مجلس الأمة للتباحث في الأمر ، دون أن يعطي مجلس الأمة صلاحية البت في أمر العرش كما هو الحال في الفرضيات الأخرى ، وبالتالي نرى أن اجتماع مجلس الأمة يقتصر على جزئية معينة وهي النظر في أمر غياب الملك عن البلاد من حيث أسباب وظروف امتداد غياب الملك عن البلاد لفترة زمنية طويلة وإيجاد الحلول الملائمة لمعالجة الأمر بالسرعة العاجلة.

الفرع الثالث

إنهاء ولاية الملك

وهي الحالة التي نصت عليها الفقرة (م) من المادة (28) والتي جاء فيها " إذا تعذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلي فعلى مجلس الوزراء بعد التثبت من ذلك أن يدعو مجلس الأمة في الحال إلى الاجتماع فإذا ثبت قيام ذلك المرض بصورة قاطعة قرر مجلس الأمة انتهاء ولاية ملكه فتنقل إلى صاحب الحق فيها من بعده وفق أحكام الدستور ، وإذا كان عندئذ مجلس النواب منحللاً أو انتهت مدته ولم يتم انتخاب المجلس الجديد فيدعى إلى الاجتماع لهذا الغرض مجلس النواب السابق ."

تعالج هذه الفقرة أحد الظروف التي يمكن أن تطرأ على حالة الملك وإمكانية استمراره في ولاية العرش ، ويلاحظ من خلال النص الدستوري أن أهمية وخطورة هذه الحالة من حالات الفراغ في مؤسسة العرش تفرض على مجلس الوزراء أن يتحقق من ثبوت المرض العقلي ابتداءً ، وفي حال تأكد حدوث هذا المرض يكون لزاماً عليه دعوة مجلس الأمة في الحال إلى الاجتماع⁹⁹، ويترتب على مجلس الأمة التثبت من قيام المرض بصورة قاطعة، وعلى ضوء ثبوت ذلك إنهاء ولاية الملك ، وبالتالي فإن مجلس الأمة هو صاحب الصلاحية في تقرير ثبوت حالة المرض بصورة قاطعة من عدمه، في حين يقتصر دور مجلس الوزراء على التثبت من وجود المرض ابتداءً وإعلام مجلس الأمة من خلال دعوته للاجتماع لتقرير إنهاء ولاية الملك على ضوء ثبوت المرض العقلي بصورة قاطعة .

ويلاحظ مما تقدم أن تثبت مجلس الوزراء من حالة المرض العقلي لا يكفي ، فلا يملك مجلس الوزراء على ضوء تثبته من وجود المرض العقلي أن يقرر إنهاء ولاية الملك، إذ يجب عليه أن يدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع حالاً، وإذا كان مجلس النواب منحللاً أو انتهت مدته ولم يتم انتخاب مجلس نواب جديد ، يدعى لهذا الغرض مجلس النواب السابق استناداً إلى صريح الفقرة (م) من المادة (28) ، ولكن تبرز أهمية دور مجلس الوزراء من خلال وجوب دعوته لمجلس الأمة في الحال ، فلا يجتمع مجلس الأمة من تلقاء نفسه لتقرير إنهاء ولاية الملك، وهذا يدفعنا إلى القول أن أهمية دور مجلس الوزراء تبرز أكثر في كون أن قرار مجلس الأمة في إنهاء ولاية الملك يأتي بناءً على ثبوت حالة المرض العقلية لدى مجلس الوزراء، وبمفهوم المخالفة نقول؛ إن عدم ثبوت حالة المرض العقلي بالنسبة لمجلس الوزراء تعني صلاحية الملك العقلية للاستمرار في ولاية العرش ، ويترتب على ذلك عدم الحاجة إلى دعوة مجلس الأمة للاجتماع .

⁹⁹ وهي من الحالات التي يجتمع فيها مجلس الأمة بناءً على طلب من رئيس الوزراء استناداً إلى نص المادة (89): مشار إليها سابقاً .

ويلاحظ أيضاً أن النص الدستوري لم يبين كيفية ثبوت المرض بصورة قاطعة ، فهل يعتمد مجلس الأمة على ما ورد من مجلس الوزراء من تقارير أو وثائق تؤكد قيام حالة المرض العقلي لدى الملك ؟ أم أن مجلس الأمة يشرع بالتأكد من قيام حالة المرض العقلي بنفسه ومن خلال وسائل أخرى أو إبراز تقارير أو وثائق مغايرة لتلك التي اعتمد عليها مجلس الوزراء ؟ بالعودة إلى الفقرة (م) من المادة (28) نجد أن النص الدستوري لم يحدد وسائل معينة للتأكد من قيام حالة المرض العقلي لدى الملك سواء بالنسبة لمجلس الوزراء أو بالنسبة لمجلس الأمة ، وعلى ضوء ذلك نعتقد أن مجلس الأمة يملك كافة الوسائل التي من شأنها أن تعينه في سبيل التأكد من قيام حالة المرض العقلي لدى الملك، وهذا يدفعنا إلى القول أن مجلس الأمة يستطيع أن يكتفي بالوثائق والبيانات التي توصل من خلالها مجلس الوزراء إلى ثبوت المرض العقلي لدى الملك إذا كانت تثبت قيام حالة المرض العقلي بصورة قاطعة ، وله أن يستعين بتقارير أو وثائق أخرى مغايرة لتلك التي اعتمد عليها مجلس الوزراء ، فالنص يشير إلى ضرورة ثبوت المرض بصورة قاطعة لا تدع مجالاً للشك لدى مجلس الأمة في تقرير انتهاء ولاية الملك.

وعلى الصعيد العملي مارس مجلس الأمة هذا الدور الدستوري عندما قرر إنهاء ولاية الملك طلال واسناد العرش لولي عهده الأمير حسين بن طلال ، حيث جاء في قرار مجلس الأمة آنذاك " لقد ثبت لمجلس الأمة في جلسته المشتركة المنعقدة بتاريخ 11 من آب سنة 1952 قيام مرض عقلي لدى جلالة الملك طلال يتعذر عليه معه الحكم ، ولذلك استناداً إلى الفقرة (م) من المادة (28) من الدستور يقرر المجلس مع الألم إنهاء ولاية جلالة الملك طلال منادياً بولي عهده صاحب السمو الأمير حسين بن طلال ملكاً دستورياً على المملكة الأردنية الهاشمية ويتوجه المجلس في هذا الظرف الصعب إلى الله العلي القدير ان يمن على جلالة الملك السابق بالصحة والعافية متمنياً لجلالة الملك الجديد النجاح والتوفيق وللأمة في عهده الخير والإزدهار" ¹⁰⁰.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري قد ميز بين المرض العقلي والمرض العادي وأعطى حكم مختلف لكل الحالة ، فبينما يملك مجلس الأمة صلاحية إنهاء ولاية الملك في حالة المرض العقلي لا يملك أي دور في حالة المرض العادي ، إذ نصت الفقرة (ح) من المادة (28) على انه (إذا أصبح الملك غير قادر على تولي سلطاته بسبب مرضه فيمارس صلاحياته نائباً أو هيئة نيابة ويعين النائب أو هيئة النيابة بإرادة ملكية وعندما يكون الملك غير قادر على إجراء هذا التعيين يقوم به مجلس الوزراء) .

يتحدث النص المتقدم عن حالة عدم قدرة الملك على تولي سلطاته الدستورية بسبب المرض بخلاف المرض العقلي ، لأن الدستور أفرد للمرض العقلي حكم خاص وأسند فيه لمجلس الأمة دور حسبما بيننا سابقاً ، في حين أن مجلس الأمة لا يملك أي دور في حال إصابة الملك بمرض ، إذ يتولى النائب أو هيئة النيابة المعينين بإرادة ملكية أو من قبل مجلس الوزراء صلاحيات الملك خلال فترة المرض وحتى عودة الملك إلى قواه الصحية التي تسمح له بالقيام بسلطاته الدستورية ، كما يلاحظ أيضاً أن ولاية الملك في حالة المرض العادي لا تنتهي ، في حين أن ثبوت إصابة الملك بمرض عقلي تفرض وجوباً على مجلس الأمة إنهاء ولايته وانتقال العرش إلى صاحب الحق فيه وفق أحكام الدستور، وذلك لأن ثبوت المرض العقلي يعني عدم مقدرة الملك على مباشرة سلطاته الدستورية ، في حين أن المرض العادي قابل للشفاء ولا يتعذر معه ممارسة السلطات الدستورية للملك ، ولكن ما يؤخذ على هذا التوجه ، أن الدستور لم يبين مدى تأثير حالته المرضية على الملك ، والدليل أن النص لم يقرر انتهاء ولاية الملك على ضوء المرض ، وهذا يدعونا إلى القول أن حالة المرض العادي لا تؤدي إلى انتهاء ولاية الملك في الدستور الأردني، لأن الدستور لم ينص على ذلك صراحةً ، بمعنى أن الملك يعود لممارسة سلطاته الدستورية بعد تماثله للشفاء، وفي حال وفاته تتبع القواعد الدستورية لتوارث العرش المبينة سابقاً.

ونحن نرى أن هذا الإتجاه منتقد ، فمثلاً نجد أن قانون توارث العرش الكويتي لسنة (1964) جاء بمعالجة تفصيلية أكثر لهذا الفرض، ومنح لمجلس الأمة دوراً فعالاً في ذلك ، حيث تنص المادة الثالثة على :

¹⁰⁰- نقلًا عن : غزوي ، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري ، (ص 100).

" يشترط لممارسة الأمير صلاحياته الدستورية ألا يفقد شرطاً من الشروط الواجب توافرها في ولي العهد ، فإن فقد أحد هذه الشروط أو فقد القدرة الصحية على ممارسة صلاحياته ، فعلى رئيس الوزراء بعد التثبت من ذلك عرض الأمر على مجلس الأمة في الحال نظره في جلسه سريه خاصه ، فإذا ثبت للمجلس بصوره قاطعه فقدان الشرط أو القدرة المنوه عنهما ، قرر بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم انتقال ممارسة صلاحيات الأمير إلى ولي العهد بصفه مؤقتة أو انتقال رئاسة الدولة إليه نهائياً " .

يلاحظ من خلال النص المذكور أن مجلس الأمة في الكويت يملك صلاحية لتحديد مدى مقدرة الأمير على الاستمرار من عدمه ، وهذا الإتجاه - من وجهة نظرنا - محمود ، لأن من شأن ذلك الوقوف على مدى خطورة حالة رئيس الدولة الصحية وتأثير ذلك على قدرته في ممارسة سلطاته الدستورية ، دون التمييز بين طبيعة المرض إن كان عقلياً أم عادياً ، على خلاف الدستور الأردني الذي لم يمنح مجلس الأمة أي دور يتعلق بحالة المرض العادي للملك ، في حين منحه صلاحية إنهاء ولاية الملك عند ثبوت المرض العقلي ، ولا نجد مبرراً لذلك ، لأن العبرة - من وجهة نظرنا - تكمن في مدى قدرة الملك على الاستمرار في ممارسة سلطاته وصلاحياته الدستورية وليس بطبيعة المرض إن كان عقلياً أو عادياً ، وعليه نرى أن يكون مجلس الأمة صاحب الصلاحية في إنهاء ولاية الملك إذا ثبت إصابته بمرض أياً كان وأدى إلى تعذر استمراره في الحكم ، وفي الوقت ذاته أن يكون لمجلس الأمة نقل صلاحيات الملك إلى نائب أو هيئة نيابة بشكل مؤقت إذا كان المرض يرجى شفاؤه ولا يتعذر معه استمرار الملك في الحكم .

خاتمة

بعد أن انتهينا من دراسة دور مجلس الأمة في تكوين السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني، تبين لنا من خلال هذه الدراسة أن مجلس الأمة إلى جانب امتلاكه مجموعة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية يمارس اختصاصات تتعلق ببناء وتكوين السلطة التنفيذية، وظهر لنا ذلك جلياً من خلال الإختصاصات المقررة له بموجب المادة (28) من الدستور ، وقد خلصت الدراسة إلى النتائج التالية:-

- 1- تبنى المشرع الدستوري الأردني مقتضيات النظام البرلماني من خلال وجود سلطة تنفيذية مكونة من شقين؛ الأول : الملك وهو رئيس الدولة ويتولى سلطاته الدستورية عن طريق الوراثة ، والثاني: الوزارة ويتولى الملك تعيين رئيسها وأعضائها .
- 2- أقر الدستور الأردني بالفصل بين السلطات على أساس التعاون والرقابة المتبادلة بينها وفقاً للآليات والأدوات الدستورية المقررة لكل منها .
- 3- يستقل الملك في النظام الدستوري الأردني بتعيين رئيس الوزراء، كما يعين الوزراء بناءً على تنسيب من رئيس الوزراء .
- 4- يتولى الملك سلطاته الدستورية كأصل عام عن طريق الوراثة ولمدة غير محددة ووفقاً لترتيب معين حددته القواعد الدستورية لسلم الوارثين للعرش ودون تدخل من أي سلطة أو هيئة في الدولة .
- 5- ولكن إذا كان الملك يستمد وجوده وسلطاته من خلال الدستور الا أن الدستور نفسه يعطي لمجلس الأمة اختصاصات مختلفة تتعلق بولاية الملك وهذه الإختصاصات كما حددتها المادة (28) ثلاث وهي؛ أولاً : اختيار الملك عند عدم وجود وارث للعرش مطلقاً ، ثانياً : النظر في أمر غياب الملك عن البلاد لمدة تزيد عن أربعة أشهر ، ثالثاً : إنهاء ولاية الملك عند ثبوت إصابته بمرض عقلي .
- 6- وأخيراً ، على الرغم من محدودية اختصاصات مجلس الأمة المتعلقة بولاية الملك ، إلا أنه لا يمكن إغفال مدى أهمية هذه الإختصاصات ، لأن الدستور تبنى الديمقراطية النيابية ، وأقر بالفصل بين السلطات على أساس التعاون والتوازن بينها ، وهذه الإختصاصات تكرر - من وجهة نظرنا - أحد وسائل رقابة السلطة التشريعية على التنفيذية ، فإذا كانت السلطة التنفيذية تملك صلاحيات في تكوين مجلس الأمة في النظام الدستوري الأردني ، فإن المشرع الدستوري أيضاً منح مجلس الأمة صلاحيات مماثلة ، وهذا يحقق فكرة التوازن بين السلطات تكريساً لمفهوم الفصل المرن بين السلطات .

التوصيات:

- وأخيراً، نوصي بضرورة مراجعة نص المادة (28)، وذلك لمعالجة النقاط التالية:
- تحديد نطاق صلاحية مجلس الأمة في حال غياب الملك عن البلاد لمدة تزيد عن أربعة أشهر من خلال بيان ماهية الدور المناط بمجلس الأمة وفقاً لهذه الحالة.
 - إعادة النظر بالحكم القانوني المتعلق بحالة المرض العادي للملك، وذلك من خلال منح مجلس الأمة صلاحية لتقدير مدى خطورة المرض وانعكاس ذلك على صلاحية الملك في الإستمرار، وعلى ضوء ذلك تقرير انتهاء ولاية الملك وانتقال العرش إلى صاحب الحق فيه من بعده في حال تعذر استمراره في الحكم نتيجة مرضه، أو نقل صلاحياته بشكل مؤقت إلى نائب أو هيئة نيابة إلى حين تماثله للشفاء وذلك بالإستناد إلى مدى خطورة الحالة الصحية للملك وتأثيرها على أهليته للإستمرار في الحكم، وهذا لا يعني الغاء دور مجلس الأمة في حالة المرض العقلي، ولذلك نرى عدم التفرقة بين المرض العقلي والعادي لأن العبرة تكمن بمدى مقدرة الملك على الإستمرار في الحكم وليس بطبيعة المرض.
 - تحديد الوسيلة أو الوسائل التي من خلالها يستطيع مجلس الأمة التثبت من قيام حالة المرض العقلي لدى الملك بصورة قاطعة والتي على ضوءها يقرر إنهاء ولاية الملك، وأن يقتصر دور مجلس الوزراء على دعوة مجلس الأمة للإجتماع للنظر في حالة الملك دون حاجة إلى تثبت مجلس الوزراء من المرض، لأن تثبت مجلس الوزراء من وجود المرض لا يترتب عليه إنهاء ولاية الملك، فمادام أن قرار إنهاء ولاية الملك بيد مجلس الأمة فإن ثبوت قيام حالة المرض العقلي بالنسبة لمجلس الأمة بصورة قاطعة يكفي لإنهاء ولاية الملك دون حاجة إلى تثبت مجلس الوزراء من المرض، وذات الأمر ينطبق بالنسبة للمرض العادي - على فرض توحيد الحكم المتعلق بهما - .

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: التشريعات والقوانين:

- الدستور الأردني لسنة (1952) وتعديلاته.
- النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة (2014) .
- النظام الداخلي لمجلس النواب وتعديلاته لسنة (2013) .
- الموقع الإلكتروني: <https://www.constituteproject.org>
- منشورات مركز عدالة الإلكترونية : www.adallah.com .

ثانياً: المراجع:

- أبو رمان، محمد غالب.(2016م). *حل البرلمان وضماناته وآثاره* (رسالة ماجستير). الجامعة الأردنية ،عمان .
- اسماعيل، حسن سيد أحمد.(1977). *النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا*. ط1. القاهرة: دار النهضة العربية .
- البشير، عبد العزيز عجبنا محمد.(2013م). *حق السؤال كوسيلة لرقابة البرلمان على أداء الجهاز التنفيذي*. مجلة *الدراسات العليا- جامعة النيلين-* ، 2 ، 430-413.
- الحسيني، محمد طه حسين .(2016م). *مبادئ القانون الدستوري* . ط1. بيروت : منشورات زين الحقوقية ، النجف : مكتبة دار السلام القانونية .
- الخالدي، أحمد عبد الحميد.(2011م) . *القانون الدستوري " النظم السياسية الديمقراطية الرئيسية"*. (د.ط). القاهرة : دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات .
- الذنبيات ، محمد جمال (2003م). *أحكام الجلسات المشتركة لمجلس الأمة في الدستور الأردني* . مجلة مؤتمه للبحوث والدراسات (العلوم الإنسانية والاجتماعية) ، 18(7) ، 201-177 .
- الراجحي ، مناور بيان مناور . (2011م). *التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت* (رسالة ماجستير). جامعة الشرق الأوسط، عمان .
- الزالملي، ساجدة محمد (2009م). *الوصاية على العرش في النظم الملكية*. مجلة *جامعة بابل (العلوم الإنسانية)* ، 17(2) ، 480-465.
- الطماوي، سليمان محمد. (1967م). *السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي* .(د.ط). القاهرة : دار الفكر العربي .
- الطهراوي، هاني علي.(2007م). *النظم السياسية والقانون الدستوري* . ط1. عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع .
- العازمي، ابراهيم محمد. (2010م) . *مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته في دولة الكويت* (رسالة ماجستير). جامعة الشرق الأوسط، عمان .
- العضايبة ، أمين سلامة (2003م). *سلطات الملك الدستورية ودورها في الحفاظ على الدستور في الأردن*. مجلة مؤتمه للبحوث والدراسات (العلوم الإنسانية والاجتماعية) ، 18(7) ، 318-285 .
- القطاونة، محمد أحمد.(2010) . *مجموعة القرارات التفسيرية الصادرة عن المجلس العالي لتفسير الدستور*. (ط1) . (د.ن).
- الكعبي، ناصر راشد. (2009م). *النظام البرلماني في الأردن والبحرين دراسة مقارنة* (رسالة ماجستير) . الجامعة الأردنية ، عمان .

- الليمون، عوض. (2015م). *تطور النظام الدستوري الأردني*. ط1. عمان : دار وائل للنشر.
- المحمدي، يحيى غازي عبد. (2017م). *النظام البرلماني العراقي في ظل دستور 2005* (رسالة ماجستير). جامعة الشرق الأوسط، عمان .
- المخيزيم، مخيزيم بدر. (2018م). *الضوابط الدستورية لحل المجلس النيابي وآثاره في النظامين الدستوريين الأردني والكويتي* (رسالة ماجستير). جامعة آل البيت، المفرق .
- المشاقبة، أمين، (2012م). *الملك والسلطات الثلاث*. (د.ط). مطابع الدستور التجارية : عمان .
- بدوي، ثروت، (1976م). *أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية*. (د.ط). القاهرة : دار النهضة العربية .
- بشناق، باسم صبحي، ومنصور، محمد جودت . (2018م). *تنظيم لجان تقصي الحقائق البرلمانية في النظام الدستوري الفلسطيني*. *مجلة الجامعة الإسلامية للبحوث الإنسانية غزة*، 26(1)، 185-220.
- حافظي، سعاد. (2008م). *الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية*. (رسالة ماجستير). جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، الجزائر .
- خليل، محسن، (1987). *القانون الدستوري والنظم السياسية*. (د.ط). (د.ن).
- دوفرجيه، موريس . *المؤسسات السياسية والقانون الدستوري " الأنظمة السياسية الكبرى"*. ترجمة :سعد جورج، (2014)، ط2. بيروت : المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر "مجد"، بيروت : الشبكة العربية للأبحاث والنشر .
- زهاوي، سيروان. (2015م). *النظام البرلماني*. ط1. بيروت : منشورات زين الحقوقية .
- شطناوي، علي خطار. (2013م). *الأنظمة السياسية والقانون الدستوري الأردني والمقارن (الكتاب الأول :الأنظمة السياسية)*. ط1. عمان : دار وائل للنشر .
- شطناوي، فيصل عقلة خطار (2011م). وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في التنظيم الدستوري الأردني خلال فترة 2003-2009، *مجلة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)*، 25 (9)، 2345-2376.
- صوص، أحمد نبيل أحمد. (2007م). *الإستجاب في النظام البرلماني "دراسة مقارنة فلسطين ومصر"* (رسالة ماجستير). جامعة النجاح الوطنية، نابلس .
- غزوي، محمد سليم. (2005م). *الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري*. ط1. عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع .
- كرم، غازي. (2009م). *النظم السياسية والقانون الدستوري*. ط1. عمان : إثراء للنشر والتوزيع، الشارقة: مكتبة الجامعة.
- كنعان، نواف. (2013م). *مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني وفقاً للتعديلات الدستورية لعام 2011*. ط1. عمان : إثراء للنشر والتوزيع، الشارقة : مكتبة الجامعة .
- ليلة، محمد كامل. (1969م). *النظم السياسية (الدولة والحكومة)*. (د.ط). بيروت : دار النهضة العربية.
- محفوظ، عبدالمنعم، والخطيب، نعمان أحمد، *مبادئ في النظم السياسية*. (1987م). ط1. عمان : دار الفرقان للنشر والتوزيع.