

## مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الأردنية المتعاقبة وتعديلاتها 1928-2011م/ دراسة تاريخية

إيمان عزيبي فريجات\*

### ملخص

تتناول الدراسة مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الأردنية المتعاقبة وتعديلاتها (1928-2011م) لا سيما وأن الدستور وحده هو الكفيل بتحقيق الفصل بين السلطات، حتى لا تتدخل أيّ منها في أعمال الأخرى، وتتطرق هذه النظرية من فكرة تشعب وتعدد وظائف الدولة، بعد أن كانت هذه الوظائف في جهة واحدة تجمع الأمر كله في يدها، فالدولة تحتاج لضمان بقائها وديمومتها أن تقوم بأداء المهام الملقاة على عاتقها على أكمل وجه لضمان حماية الحقوق والحريات من دون استبداد الحكام؛ وبالتالي أن تؤدي مجموعة من الأعمال هي التشريع من خلال سن القوانين العامة المجردة ثم تنفيذها لتحقيق التنظيم والحماية والأمن، ثم معاقبة من يخالفها وتحقيق العدالة والفصل في المنازعات، والجمع بين هذه الوظائف والغايات أصبح أمراً صعباً بعد أن تحولت المجتمعات من الملكيات المطلقة التي كانت تحكم إلى أشكال أخرى برلمانية ورئاسية، وهذا يتطلب وجود ثلاث مؤسسات لممارسة هذه الوظائف وهي: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية. وقد نتبعت الدراسة مظاهر الفصل بين السلطات في الدساتير الأردنية الثلاثة وتعديلاتها ممثلة في القانون الأساسي لسنة 1928م والدستور الأردني رقم (3) لسنة 1947م والدستور الأردني لسنة 1952م.

وقد خلصت الدراسة إلى عدد من النتائج والتوصيات، تمثلت في أن الدساتير الأردنية لسنة 1947م لسنة 1952م قد أخذت بمبدأ الفصل بين السلطات، ولكنه ليس فصلاً مطلقاً بل فصلاً مرناً نسبياً، أي فصلاً مع التوازن والتعاون بين السلطات. وأوصت الدراسة بضرورة إعادة الاعتبار إلى السلطة التشريعية حتى تستقيم الأمور .

**الكلمات الدالة:** الفصل بين السلطات، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، الدستور، تعديل الدستور.

### المقدمة

#### أولاً: أهمية الدراسة

لم ينل مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الأردنية المتعاقبة وتعديلاتها (1928-2012م) حظه من الدراسة المعمّقة والبحث المتخصص الشامل لجميع جوانبه، لذا جاءت هذه الدراسة بهدف سدّ الثغرات في دراسة مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الأردنية المتعاقبة وتعديلاتها. وقد اعتمدت الدراسة على المصادر الأصلية ممثلة بالدساتير الأردنية المتعاقبة وتعديلاتها الصادرة في جريدة الشرق العربي حتى نهاية عام 1928 ثم الجريدة الرسمية طيلة فترة الدراسة.

#### ثانياً: أهداف الدراسة

ظهرت فكرة الدراسة سعياً إلى سدّ الثغرات في دراسة مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الأردنية المتعاقبة وتعديلاتها

منذ بدايات صدورهما وحتى وقتنا الحاضر؛ لذا جاءت هذه الدراسة محاولة لتسليط الضوء على مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، ونشأته، ومظاهر استقلال السلطات في الدساتير الأردنية المتعاقبة وتعديلاتها، وأوجه الخلل في ضوء التحولات التي يمرّ بها الأردن والمطالبات الحديثة نحو التحوّل الديمقراطي ونحو الإصلاح السياسي.

#### ثالثاً: منهجية الدراسة

اعتمدت هذه الدراسة على المنهج التاريخي الذي يستعرض مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الأردنية المتعاقبة وتعديلاتها من خلال قراءة نصوص الدساتير ورصد تطوّر عملية الفصل بين السلطات فيها، والمنهج التحليلي وصولاً إلى الاستنتاجات، وقامت منهجية البحث في هذه الدراسة على اتباع ما يلي:

- الإحاطة بالمصادر والمراجع المتعلقة بموضوع الدراسة.
- جمع المعلومات من المصادر الأولية، وتحديداً من نصوص الدساتير وتعديلاتها والواردة في جريدة الشرق العربي والجريدة الرسمية، بالإضافة إلى الاستفادة من بعض الدراسات الحديثة.

\* كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة العلوم التطبيقية الخاصة، الأردن. تاريخ استلام البحث 2014/3/27، وتاريخ قبوله 2014/11/4.

- دراسة المعلومات وتحليلها، ونقدتها، وتصنيفها.
- ربط المعلومات، وصياغتها، وطباعتها.

#### رابعاً: حدود الدراسة

تناولت الدراسة الحديث عن تطور مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الأردنية المتعاقبة منذ صدور الدستور الأردني الأول لسنة 1928م وحتى التعديلات الأخيرة لسنة 2011م لسد الثغرة الموجودة في الدراسات الحديثة، والتي جاءت قاصرة عن بيان المراحل الهامة التي مرّ بها تطور مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الأردنية.

#### خامساً: الدراسات السابقة

تفتقر المكتبات الأردنية والعربية إلى دراسات حول مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الأردنية المتعاقبة وتعديلاتها (1928-2011م)، وإن وجدت دراسات تناولت بعض جوانبه وتمثلت هذه المؤلفات في ما يلي:

- عادل الحيارى، (1972)، القانون الدستوري والنظام الدستوري، دن عمان، تناول الكتاب في الفصل الثاني النظام الدستوري الأردني متطرقاً إلى الدساتير الأردنية وخصائصها، ووضع السلطات العامة فيها وعلاقتها ببعضها البعض.
- أمين سلامة العضائبة (2010)، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، تناول فيه الدساتير الأردنية نشأتها وكيفية تعديلها وتفسيرها وتنظيم السلطات العامة فيها.

- محمد غزوي، (1992)، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، تناول الكتاب نشأة ومضامين الدساتير الأردنية.

- حيدر الزين، (2000)، دور البرلمان في السياسة الخارجية، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، الجامعة الأردنية، تناولت الإطار الدستوري والتنظيمي للبرلمان الأردني.

- هائل الدعجة (1994)، مدى التزام مجلس النواب بالبرامج الانتخابية، دراسة في البعد السياسي في عمل مجلس النواب الأردني الحادي عشر (1989-1993) رسالة ماجستير في العلوم السياسية، الجامعة الأردنية، تناولت في الفصل الأول دراسة في النظام السياسي الأردني، وفي الفصل الرابع المجلس النيابي بين الشعار والتطبيق متطرقاً إلى وظائف السلطة التشريعية.

أمّا موضوع البحث فسوف يتناول مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الأردنية المتعاقبة وتعديلاتها (1928-2011م)؛ لذا سوف تعتمد هذه الدراسة على المصادر الأصلية ممثلة بالدساتير الأردنية، وبتأبع أسلوب البحث العلمي.

#### سادساً: أسئلة الدراسة

حاولت الدراسة الإجابة عن الأسئلة التالية:

- ما المقصود بمبدأ الفصل بين السلطات وما هي مزاياه؟
- كيف تطوّر مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات؟
- هل هناك فصل بين السلطات في الدستور الأردني؟
- ما مظاهر فصل السلطات في الدساتير الأردنية المتعاقبة وتعديلاتها؟
- ما وسائل تأثير السلطات الثلاث على بعضها؟
- ما تأثير فصل السلطات على النظام السياسي؟

#### سابعاً: خطة الدراسة

تم تناول هذه الدراسة في أربعة مباحث وعلى النحو التالي: المبحث الأول: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات وتطوره التاريخي ومزاياه.

المبحث الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات في القانون الأساسي لسنة 1928م وتعديلاته.

المبحث الثالث: مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور الأردني رقم (3) لسنة 1947م.

المبحث الرابع: مبدأ الفصل بين السلطات في دستور 1952م وتعديلاته.

وقد تضمنت خاتمة الدراسة أهم النتائج والتوصيات

#### المبحث الأول

مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات وتطوره التاريخي ومزاياه.

##### المطلب الأول: مفهوم الفصل بين السلطات

يعد الفصل بين السلطات مبدأ سياسي يقوم عليه نظام الحكم الديمقراطي، تدور فكرته حول تنظيم العلاقة بين السلطات العامة، وعدم تركيز وظائف الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد واحدة بل على هيئات متعددة، بحيث تتولى السلطة التشريعية أمور التشريع، والسلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القانون، وتقوم السلطة القضائية بتطبيق القانون على المنازعات المعروضة أمامها<sup>(1)</sup>، ذلك أن تركيز السلطة بجهة واحدة يهدد بمخاطر كبيرة منها الاستبداد والتحكم والفساد وتصفية الحريات والحقوق وسوء الإدارة، وفقدان الرقابة والنقد مما يؤدي إلى أخطاء كبيرة<sup>(2)</sup>، فالسلطة المطلقة مفسدة مطلقة<sup>(3)</sup>. وحسب تعبير الفقيه الدستوري هوريو (Hauriou) في كتابه القانون الدستوري والمؤسسات السياسية السلطة المطلقة ليست فحسب مفسدة لنفسية صاحبها بل هي كذلك مضيقه لعقليته إلى حد أن تطبع بعض تصرفات أصحاب السلطات المطلقة بطابع الجنون<sup>(4)</sup>.

السلطة، أما غيرهم من الخلفاء الذين أتوا بعدهم فقد مارسوا بعض مظاهر سوء استعمال السلطات (11).

وفي القرن السابع عشر طالب المفكر الإنجليزي جون لوك (John Locke) في كتابه "الحكومة المدنية" عام 1689م بإعطاء سلطتي التشريع والتنفيذ لمؤسستين مستقلتين لكي لا يتجاوز الحكام في سلطاتهم، وجاء بعده في القرن الثامن عشر المفكر الفرنسي جان روسو (Jan Rosoo) في كتابه "العقد الاجتماعي"، وتحدث عن توزيع السلطات الذي يؤدي إلى توزيع الصلاحيات فيها لإدارة الحكم (12).

أما المفكر الفرنسي مونتسكيو (Montesquieu) الذي عاش في القرن الثامن عشر (1689-1755م) والذي تنسب له نظرية فصل السلطات فقد توسع في شرح وتوضيح المبدأ في كتابه "روح القوانين" الذي صدر عام 1748م، واستطاع فيه صياغة آرائه بكيفية أعطته مكانة ضمن المبادئ والنظريات السياسية؛ لذا اقترنت الفكرة باسمه رغم أن هناك آخرون سبقوه في توضيحها (13).

جاءت أفكار مونتسكيو وآرائه متأثرة بما كان يسود فرنسا من الحكم الملكي المطلق، فقد اعتبر تجمع السلطات بيد الملك هو المسؤول عن الاستبداد والتعسف بحقوق وحرقات الأفراد؛ فالاستبداد برأيه قرين الاستئثار بالسلطة بسبب طبيعة النفس البشرية التي تميل إلى إساءة استعمال السلطة، وتسعى إلى تحقيق المصالح الخاصة على حساب المصالح العامة. وفي سبيل منع الاستبداد لا بد من توزيع السلطة بين هيئات متعددة قادرة على تحقيق التوازن والتعاون والانضباط فيما بينها؛ لذا قسم وظائف الدولة إلى سلطات ثلاث هي: السلطة التشريعية التي تسن القوانين وتعدلها وتلغيها، والسلطة المنفذة للقانون العام (السلطة التنفيذية) التي تقرر السلام وتعلن الحرب وترسل السفراء وتوطد الأمن، والسلطة المنفذة للقانون المدني (السلطة القضائية) التي تعاقب على ارتكاب الجرائم، وفصل المنازعات بين الأفراد (14).

وقد أكد مونتسكيو على أن استقلال السلطات يجب أن يكون متساوياً ومنازياً مع وجود نوع من التعاون والرقابة المتبادلة بينها؛ فإذا ما تجاوزت سلطة في اختصاصاتها وجب على السلطة الأخرى أن تردّها وفقاً لقاعدة السلطة توقف السلطة، ووفقاً لرأي مونتسكيو ولتحقيق العدالة فإن السلطة القضائية يجب أن تكون مستقلة استقلالاً تاماً عن الحكام والمحكومين؛ وبالتالي فإنه يفهم بأن التوازن والتعاون القائم بين السلطات هو بين السلطتين التنفيذية والتشريعية (15). وبرأيه أن الفضيلة نفسها (الفضيلة السياسية) تحتاج إلى حدود لأن الحرية تختفي إذا:

ويرجع السبب في ظهور هذا المبدأ إلى تطوّر المجتمعات واتساعها وتشعب وظائف الدولة وتعقد مظاهر الحياة، والإيمان بالديمقراطية التي تحارب الاستبداد السلطوي، وتدعو إلى فصل شخصية الحاكم عن شخصية الدولة، واعتباره مجرد ممثل لإرادة الشعب (5).

وفي ضوء التعريف السابق للمبدأ لا يقف الفصل بين السلطات بين الهيئات، بل يتجاوزه إلى تنظيم العلاقة بينها على نحو معين، وأن تراقب كل سلطة من هذه السلطات السلطتين الأخرين في أدائهما لوظائفهما المسندة إليهما حسب الدستور وتحاسبهما بالوسائل السليمة، فالفصل يجب أن لا يكون مطلقاً لأن الاندماج والفصل المطلق عواقبهما واحدة، كلاهما يؤدي للحكم والاستبداد (6)؛ وبالتالي فإن ما يعنيه المبدأ أن تكون السلطات متساوية ومستقلة كل منها عن الأخرى دون عزل أحدها عن الأخرى، بل يجب عليها المراقبة في حدود الاختصاصات للمحاسبة والمحافظة على الحريات العامة (7).

#### المطلب الثاني: التطوّر التاريخي لفكرة الفصل بين السلطات.

ترجع جذور مبدأ الفصل بين السلطات إلى عصور ما قبل الميلاد ولدى الفكر الإغريقي، فقد طالب أفلاطون (Plato) في كتابه "القوانين" بضرورة فصل السلطات على عدة هيئات تمارس كل هيئة وظيفة معينة، وتتعاون كلها في الوصول إلى هدف الدولة الرئيسي، وهو تحقيق المصلحة العامة للشعب (8). ثم أكد المبدأ نفسه الفيلسوف اليوناني أرسطو (Aristotle) في مؤلفه "السياسة"، ورأى أن السلطة لا تتبع إلا من الجماعة ما دام القانون هو تعبير عن إرادة الجماعة، وزاد على أستاذه فقسم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف أساسية هي: وظيفة التشريع والتنفيذ والقضاء موزعة إلى سلطات مختلفة؛ لذا اعتبره البعض هو صاحب الفضل في إرساء الفصل بين السلطات (9). وفي العصور الوسطى أخذت الدولة الإسلامية وبدءاً منذ عهد الخليفة عمر ابن الخطاب في توزيع الأعمال التي يقوم بها الخليفة على بعض معاونيه المختصين، لممارسة بعض جوانب الاختصاص، نظراً لإتساع رقعة الدولة الإسلامية واتصالها بالحضارات، وتتوحد حاجات الدولة الإسلامية (10). مع أن بعض المؤلفين رأوا أن نظام الخلافة بالصورة التي رسمها علماء المسلمين لا يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات؛ فالخليفة هو صاحب السلطات الثلاث ويجمع بينها، إلا أنهم وفي الوقت نفسه يرون أن الوازع الديني عند الخلفاء الراشدين الذي حملهم على الزهد في متاع الدنيا وما فيها من حكم السلطان هو خير ضمانه من ضمانات الحرية ضد نزاعات أساءت استعمال

1. منع الاستبداد وصيانة الحريات عن طريق تفهيت السلطة ومنع تركها في جهة واحدة التي غالباً ما تحتكر السلطة، وتعبث بحقوق الافراد وحرياتهم.
2. تقسيم العمل وإتقانه؛ فتوزيع العمل بين ثلاث سلطات يؤدي إلى توزيع الوظائف بالمهام الموكولة اليها، وإتقان كل سلطة لعملها وقيامها به على خير وجه.
3. تحقيق مبدأ المشروعية في الدولة، وذلك بإحترام مبدأ سيادة القانون، فإذا ما أسندت وظائف الدول إلى سلطات ثلاث متعددة، فإنه سيكفل تحقق عناصر الدولة ومن أهمها احترام القانون، لأن تركيز السلطات بجهة واحدة يخلع عن القانون حيده، ويخضعه لحكم الجور والأهواء، فتوضع قوانين استبدادية ويتم تنفيذها بطريقة خاطئة<sup>(22)</sup>.

### ثانياً: الانتقادات الموجهة لمبدأ الفصل بين السلطات.

يمكن حصر الانتقادات الموجهة إلى هذا المبدأ بالنقاط الآتية:

1. يرى منتقدو مبدأ الفصل بين السلطات أن دعوة هذا المبدأ إلى قيام توازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية من الناحية العملية أمر غير مستطاع، لأنه في واقع الحال وإن تقرر ذلك في نصوص الدساتير إلا أنه من الناحية العملية فإن كفة إحدى هاتين السلطين ترجح على الكفة الأخرى ففي الولايات المتحدة الأمريكية نجد أن كفة رئيس الجمهورية هي الراجحة على كفة البرلمان في الحياة العملية السياسية، مع أن الدستور الأمريكي يأخذ بمبدأ الفصل التام بين السلطين، ويقرر المساواة بين الرئيس والكونجرس<sup>(23)</sup>.
- ويرد المدافعون عن المبدأ على هذا الانتقاد بأن طغيان إحدى السلطات على الأخرى هو عيب يوجه إلى التطبيق العملي والقائمين على السلطات، فإذا ما تغولت سلطة على أخرى في ظرف أو وقت ما فإن من الممكن أن يصوب الوضع، وتتغول سلطة أخرى أو يعود التوازن إليها من جديد؛ وبالتالي فإن النقد لا يوجه للمبدأ ولكنه يوجه إلى الخروج على أحكام الدستور الذي حدّد اختصاصات كل سلطة (عدم احترام مبدأ فصل السلطات) وحتى هذا الخروج لا يصل إلى حد انهيار الفصل بين السلطات أو إنبهار الرقابة المتبادلة بين السلطات<sup>(24)</sup>.

2. إن فصل السلطة يعد انتقاصاً من سلطة وسيادة ووحدة الدولة التي تعد سيادتها مطلقة، وإنّ توزيع السلطة وانقسامها يضعف ممارسة السلطة وأن أعمال السلطة متداخلة يصعب فصلها فصلاً تاماً، ويؤدي الفصل إلى التهرب من المسؤولية<sup>(25)</sup>، والرد على هذا الانتقاد هو الفهم الخاطئ لهذا المبدأ؛ فمونتسكيو لم يدع إلى الفصل التام المطلق بين

أ. جمع شخص واحد أو هيئة واحدة وظيفتي التشريع والتنفيذ.

ب. كانت سلطة اصدار الأحكام القضائية غير منفصلة عن سلطتي التشريع والتنفيذ. فإذا تم الجمع بين السلطة القضائية وسلطة التشريع فإن السلطة تكون تحكيميّة على حياة الأفراد وحرياتهم، لأن القاضي سيكون مشرعاً، وإذا ما تم الجمع بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية فإن سلطة القاضي ستكون استبدادية<sup>(16)</sup>.

أما عن تأثير آراء مونتسكيو فقد كان قوياً على رجال الثورتين الأمريكية والفرنسية، وقد فهم الثوار آراءه بأنه فصل مطلق بين السلطات، ففلاسفة الثورة الفرنسية قرّروا في المادة السادسة عشرة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789م أن " كل جماعة سياسية لا تضمن حقوق الأفراد، ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها على الإطلاق<sup>(17)</sup>. كما نصّ الدستور الفرنسي لسنة 1791م ولسنة 1848م على أن فصل السلطات شرط أساسي لأيّة حكومة حرة<sup>(18)</sup>. وكذلك واضعي دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787م، الذين أقاموا فصلاً جامداً بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية<sup>(19)</sup>، وقد خصصت لآرائه مكانة بارزة في كتابات فقهاء القانون العام بمختلف الجنسيات واللغات الذين نشأ خلاف بينهم حول مدلول مبدأ الفصل بين السلطات<sup>(20)</sup>. فالبعض فهمه على أنه السبيل لمنع الاستبداد والتعسف بالسلطة، وقد ضاع التفسير وطبق في عدد من الدساتير في الدول التي نظامها الرئاسي على الرغم من خطئه. أمّا الغالبية العظمى من الفقهاء فقد فهموا المبدأ على نحو مغاير وهو التفسير الصحيح بمعنى الفصل المرن أو النسبي، أي فصلاً مع التوازن والتعاون بين السلطات وهو ما يأخذ به أساتذة فقه القانون العام في الوقت الحاضر، وهو ما أقامت بعض الدول نظامها على أساسه وهو النظام البرلماني، فمونتسكيو أعلن بآرائه مبدأ من مبادئ فن السياسة وليس مبدأ من مبادئ القانون، إذ لم يقترح تنظيمياً لدولة، وإنما جاء بوسيلة تجنب السلطة صفة الكلية أو الشمولية<sup>(21)</sup>.

وعلى أية حال لا بدّ من بيان الحجج التي ساقها كلٌّ من الطرفين ببيان مزايا الفصل بين السلطات والانتقادات الموجه إليه.

**المطلب الثالث: مزايا مبدأ الفصل بين السلطات والانتقادات الموجهة اليه.**

### أولاً: مزايا الفصل بين السلطات.

رأى رجال الفقه المؤيدون لمبدأ الفصل بين السلطات والمدافعون عنه أن فيه منافع عديدة منها:

## المبحث الثاني

### مبدأ الفصل بين السلطات في القانون الأساسي

لسنة 1928م.

لم تعلن نصوص القانون الأساسي لسنة 1928م أخذها بمبدأ الفصل بين السلطات، أو أخذها بنظام تركيز السلطات، إلا أننا نجد من استعراض نصوصه أن السمة الغالبة هو الأخذ بنظام تركيز السلطة كما سنرى ذلك عند بيان هذه المظاهر. وتركيز السلطة يعني عدم الفصل بين السلطات التي تتولى مهام الدولة المختلفة، وجعلها في يد فرد أو هيئة واحدة، ولا يقتصر تركيز السلطة في يد واحدة أو هيئة حاكمة واحدة، إذ لا يمنع ذلك من الاستعانة ببعض الأعوان في ممارسة اختصاصاته دون أن تكون لهم اختصاصات مستقلة، ويغدو دورهم استشارياً بحتاً، ثم أن النص على تعدد الهيئات وإقامة العلاقة بينها على أساس التدرج الهرمي بحيث تميز أحد الهيئات وتمنحها اختصاصات واسعة، وتجعل منها هيئة عليا على باقي الهيئات بمعنى توزيع السلطة بينها توزيعاً عادلاً. وبالرجوع إلى القانون الأساسي لسنة 1928م نجد أنه قد أفرّد لكل من الأمير وحقوقه والتشريع والقضاء والإدارة فصلاً مستقلاً، إلا أنه جعل السلطة في يد الأمير.

#### المطلب الأول: مظاهر فصل واستقلال السلطة التنفيذية:

لم يرد النص صراحة على وجود السلطة التنفيذية في القانون الأساسي، وإنما تحدث عن السلطة الإدارية والتي يمارسها كل من الأمير والمجلس التنفيذي.

#### أ. حقوق وصلاحيات الأمير.

1. حول القانون الأساسي لسنة 1928م السلطات التشريعية والإدارية للأمير عبد الله ابن الحسين ولورثته من بعده<sup>(33)</sup>.

2. تعيين رئيس الوزراء وإقالته وقبول استقالته وتعيين الوزراء بناءً على توصية رئيس الوزراء وتعيين جميع الموظفين وعزلهم<sup>(34)</sup>.

3. المصادقة على جميع القوانين وإصدارها ومراقبة تنفيذها وإبرام المعاهدات وإصدار الأوامر لإجراء الانتخابات للمجلس التشريعي، ودعوة المجلس للاجتماع وافتتاحه وتأجيله وحله<sup>(35)</sup>.

4. إعلان الأحكام العرفية كتدابير مؤقتة في أي جزء من شرقي الأردن وإرجاء العمل مؤقتاً بقانون الدولة العادي إذا ما نشبت اضطرابات، أو توقع هجوم عدائي على أي جزء من شرقي الأردن<sup>(36)</sup>.

5. حق إصدار القوانين المؤقتة متى كان المجلس

السلطات، بل دعا إلى الفصل المرن أي فصلاً مع التعاون والتنسيق بينها، لتتمكن من مباشرة وظائفها، بحيث تبقى كل سلطة مستقلة استقلالاً، يضمن عدم تدخل سلطة في شؤون سلطة أخرى مع تبادل المراقبة فيما بينها، وإيقاف كل سلطة عند الحد التي تمس استقلالها، فالسلطات تعمل في آلة واحدة هي الدولة<sup>(26)</sup>.

3. أن مبدأ الفصل بين السلطات في الوقت الراهن أصبح غير ذي جدوى، وذلك لأنه جاء في القرن الثامن عشر وما قبله بهدف انتزاع السلطة التشريعية من يد الملوك، والحد من سلطانهم المطلق، وقد تحقق هذا الهدف واندثر عصر السلطان المطلق<sup>(27)</sup>. ويرد فقيه القانون الدستوري المصري سعد عصفور على ذلك في كتابه المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية أن هذا الانتقاد لا يتفق مع الحقيقة ولا مع الفصل الذي دعا إليه مونتسكيو "فالأسس التي أقامها عليه مونتسكي لا تزال مسلمة في مجال السياسة، إذ أن الطبيعة البشرية تحدد بكل من يعطي سلطة عامة أن يسيء استعمالها"<sup>(28)</sup>.

ظهرت نظريات عديدة تدعو للحد من نظرية فصل السلطات وهي في واقع الحال مكتملة لها. فقد دعت النظريات إلى تقاسم السلطات والمراقبة والتوازن بينها فلا تستطيع السلطة أن تستقل دون رقابة عليها ولا تستطيع المراقبة ما لم تكن مستقلة<sup>(29)</sup>؛ وبالتالي يبقى مبدأ الفصل بين السلطات منذ الثورة الفرنسية له الصيت والمجد وتأخذ به معظم دساتير العالم باعتباره أحد العناصر الرئيسة لقيام الحكومة القانونية مستهدفاً بالدرجة الأولى الحفاظ على الحريات العامة، وتأمينها من الاستبداد والتسلط الذي يقع من إحدى السلطات فالحاجة ما زالت ماسة إليه<sup>(30)</sup>، فبعض الدول الديمقراطية أقامت نظامها على أساس الفصل بين السلطات مع وجود التعاون والتوازن وهذا هو النظام البرلماني، ويرتبط هذا النظام بانجلترا التي تعتبر مولد النظام الديمقراطي النيابي، البلد المثالي الذي نشأ وتطور فيها قبل أن ينتقل لغيرها، والبعض الآخر أخذ بمبدأ الفصل التام وهو النظام الرئاسي وتعتبر الولايات المتحدة نموذج الأمثل، ومن الدول كذلك من أخذ بنظام إدماج السلطات وتبعية الهيئة التنفيذية للهيئة التشريعية وهو النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية وخير نموذج لها سويسرا<sup>(31)</sup>.

وتبقى هناك ملحوظة بحق هذا المبدأ هو أن فصل السلطة القضائية واستقلالها في مواجهة السلطتين التنفيذية والتشريعية، وفي مواجهة الأفراد في تحقيق غايتها أمر متفق عليه بين أنظمة الحكم، وصار ضرورة مسلم بها لتحقيق المساواة وإعلاء أحكام وسيادة القانون<sup>(32)</sup>.

وزارة، يتألف من رئيس الوزراء رئيساً ومن وزراء لا يتجاوز عددهم الخمسة، بحيث يعيّن الأمير رئيس الوزراء ويعين الوزراء من قبل الأمير بناءً على تنسيب رئيس الوزراء، وهو الذي يقبل رئيس الوزراء ويقبل إستقالته كما يقبل الوزراء ويقبل استقالتهم بناءً على تنسيب رئيس الوزراء، وفي حال إقالة رئيس الوزراء أو استقالته يعتبر جميع الوزراء بطبيعة الحال مقالين أو مستقيلين، ويتولى مجلس الوزراء إدارة كافة شؤون شرق الأردن الداخلية والخارجية باستثناء ما عهد به من تلك الشؤون بموجب هذا القانون أو أي قانون آخر أو نظام إلى شخص آخر أو هيئة أخرى، ورئيس الوزراء والوزراء مسؤولون تجاه الأمير مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة وكل وزير مسؤول تجاه الأمير عن دائرته أو دوائره، وعُدل مركز الوزير بحيث لم يعد موظفاً بل أصبح مسؤولاً عن إدارة كافة ما له مساس بدائرته<sup>(43)</sup>.

ويرى جانب من الفقه أن تحديد وظيفة المجلس التنفيذي بموجب القانون الأساسي لسنة 1928م بإسداء المشورة، هو أمر منتقد لأنه يقلب السلطة التنفيذية إلى مجرد هيئة إستشارية لا تملك إلا تقديم المشورة للأمير وهذه ليست وظيفة السلطة التنفيذية؛ وبالتالي لا يستطيع المبادرة باتخاذ قرارات مستقلة مما ساهم في إعاقة تقدم البلد وانعكس على تقدم الشعب في الأردن<sup>(44)</sup>.

إن ما ورد في المادة (24) يعبر عن مشيئة بإعادة تصدر بناءً على توصية رئيس المصلحة المسؤول، وبموافقة مجلس الوزراء هو من قبيل الأمور الشكلية لأن رئيس الوزراء لم يكن أكثر من منفذ لرغبات الأمير في ذلك الوقت. وعليه فإن صلاحيات إدارة شرقي الأردن كانت بيد الأمير، والمجلس التنفيذي لم يكن مسؤولاً أمام مجلس منتخب أو جهة أخرى<sup>(45)</sup>.

### المطلب الثاني: مظاهر فصل واستقلال السلطة التشريعية:

#### أولاً: تشكيل المجلس التشريعي وانعقاده وحلّه.

أنط القانون الأساسي لسنة 1928م السلطة التشريعية بالأمير والمجلس التشريعي، ويتكون المجلس التشريعي من ممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخاب الذي يجب مراعاة التمثيل العادل للأقليات فيه، ومن رئيس الوزراء، ويعد أعضاء المجلس التنفيذي أعضاء طبيعيين في المجلس التشريعي بحكم وظائفهم، وإذا ما فقد العضو وظيفته كعضو في المجلس التنفيذي فقد عضويته تلقائياً من المجلس التشريعي<sup>(46)</sup>.

ويشترط في العضو المنتخب وفقاً للمادة (27) من القانون الأساسي والمادة (4) من قانون الانتخاب أن:

1- يكون أردني الجنسية.

التشريعي غير منعقد، وأقتضت الضرورة اتخاذ تدابير مستعجلة للمحافظة على النظام والأمن<sup>(37)</sup>، وبموجب التعديل لسنة 1937، ورقم (21) لسنة 1938، منح سمو الأمير حق إصدار القوانين المؤقتة في أي موضوع متى كان المجلس التشريعي غير منعقد<sup>(38)</sup>.

6. إناطة جميع الحقوق في الأراضي العامة، وجميع المناجم والمعادن من كل نوع وصفة، سواء كانت في أية أرض أو ماء أو تحتها أو فوقها، وسواء كانت تلك ساحلية أو مياه نهر أو بحيرات، مع مراعاة حق منح لأي شخص لتشغيل أمثال هذه المناجم والمعادن، وإعطاء الحق للأمير بأن يهب أو يؤجر أرضاً عامة أو أي منجم أو معدن، وله أن يأذن بإشغال أراض كهذه بصفة مؤقتة بالشروط وبالمدد التي يراها ملائمة، ويشترط أن لا تقع هبة كهذه أو أي إيجار أو تصرف بطريقة أخرى إلا بقانون<sup>(39)</sup>.

7. للأمير حق تعديل الدستور خلال سنتين من بدء العمل به، وذلك بمنشور يصدره لتغيير أي حكم من أحكامه أو إلغائه أو الإضافة عليه<sup>(40)</sup>. واستناداً إلى ذلك فقد أصدر الأمير في الأول من تموز 1929م منشوراً في الجريدة الرسمية في العدد (232) بموجبه أضاف حكماً جديداً في القانون الأساسي يتمثل بإعطاء الأمير صلاحية تعيين نائب له أو مجلس للعرش في حال غيابه، كما أصدر منشوراً منح بموجبه إعطاء أعضاء المجلس التشريعي الحصانة في إبداء الرأي، وعدم القاء القبض عليهم، أو محاكمتهم خلال دورة انعقاد المجلس<sup>(41)</sup>.

8. منح الرتب العسكرية والشرطية واستردادها، ومنح الأوسمة وألقاب الشرف والتصديق على حكم الإعدام، بحيث لا ينفذ دون تصديقه، وله تخفيف الأحكام والتجاوز عنها بعفو خاص<sup>(42)</sup>.

#### ب. المجلس التنفيذي.

ويتألف من رئيس الوزراء وأعضاء لا يتجاوز عددهم الخمسة، يعينهم الأمير بناءً على توصية رئيس الوزراء من الموظفين الرئيسيين في الإدارة أو من نواب الأمة المنتخبين، وتختصر وظيفته على إسداء المشورة إلى الأمير، إضافةً إلى إدارة شؤون شرقي الأردن، ويجتمع المجلس التنفيذي تحت رئاسة رئيس الوزراء ليقر ما ينبغي اتخاذه من تدابير في الأمور المتعلقة بأكثر من مصلحة واحدة، ولتحقيق جميع المسائل المهمة المختصة في مصلحة واحدة ويرفع رئيس الوزراء إلى الأمير قرارات المجلس، ويستوثق من رغباته بشأنها.

وقد أصبح المجلس التنفيذي عام 1939م يسمى بمجلس

المذكور، ويفتتح الأمير المجلس بنفسه أو من قبل رئيس الوزراء المرخص بإلقاء خطبة العرش، ويقسم كل عضو من أعضاء المجلس قبل أن يتبوأ مقعده في المجلس يمين الإخلاص للأمير والمحافظة على القانون، وخدمة البلاد والقيام بالواجبات الموكولة إليه حق القيام<sup>(52)</sup>.

ويرأس المجلس التشريعي رئيس الوزراء أثناء حضور الاجتماعات أو من يعينه رئيس الوزراء في حال غيابه من الأعضاء غير المنتخبين، وإذا لم يحصل تعيين فيرأس الاجتماع أكبر أعضاء المجلس التشريعي مقاماً من غير المنتخبين<sup>(53)</sup>. وقد ذهب جانب من الفقه إلى أن المشرع قد وقع في الركاكة في الصياغة حينما استعمل عبارة أكبر الأعضاء مقاماً، وهذا ضعيف الدلالة من الناحية القانونية، وكان الأجدر استعمال عبارة أكبر الأعضاء سناً<sup>(54)</sup>، وينتقد جانب آخر من الفقه عبارة اعتبار رئيس الوزراء وأعضاء المجلس التنفيذي من أعضاء المجلس التشريعي وترأس رئيس المجلس له، لأنه لا يتماشى مع الديمقراطية التي تستوجب أن يكون أعضاء السلطة التشريعية منتخبين من قبل الشعب فقط، وأن يعتلي الرئيس منصة الرئاسة عن طريق انتخابه من قبل أعضاء المجلس المنتخبين<sup>(55)</sup>.

لا يجري أي عمل في ما عدا أمر التأجيل إلا بحضور ثلثي أعضاء المجلس التشريعي<sup>(56)</sup>، وتصدر قراراته بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين ما عدا الرئيس مالم ينص على خلاف ذلك في هذا القانون، ولا يصوت الرئيس إلا إذا تساوت الأصوات فعندئذ على الرئيس إعطاء صوته للتزجيج<sup>(57)</sup>، وإذا حلّ المجلس يجرى انتخاب عام ويجتمع المجلس الجديد في دورة فوق العادة خلال أربعة أشهر من تاريخ الحلّ، وعلى كل حال تقضّ الدورة في 31 تشرين الأول ليتمكن المجلس التشريعي من عقد دورته العادية في الأول من تشرين الثاني<sup>(58)</sup>.

#### ثانياً: اختصاصات المجلس التشريعي

##### 1. الاختصاصات التشريعية

اختلف الفقه الأردني في مدى اختصاص المجلس التشريعي من حيث اقتراح القوانين، فمنهم من يرى بأن المجلس لا يمتلك هذه الصلاحية، بينما يذهب جانب آخر إلى خلاف ذلك. ومنهم من يرى أن اختصاصات المجلس التشريعي ذات طابع إستشاري. وباستعراضنا لهذه الآراء نجد أن لكل منها وجهة نظر ومبررات، حيث يرى الحيارى أن القانون الأساسي لم يمنح المجلس التشريعي صلاحية اقتراح القوانين مستنداً في ذلك إلى ما ورد في نص المادة (37) من القانون الأساسي، التي تقتضي بأن يعرض كل مشروع قانون على المجلس من

- 2- أتمّ الثلاثين سنة من عمره.
- 3- لا يدعي بجنسية، أو حماية أجنبية.
- 4- لا يكون ساقطاً من الحقوق المدنية<sup>(47)</sup>.
- 5- لا يكون محكوماً عليه بالإفلاس، ولم يستعد اعتباره قانونياً.
- 6- لا يكون محجوراً عليه من محكمة ذات صلاحية، ولم يرفع الحجر عنه.
- 7- لا يكون محكوماً عليه مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية، ولم يعف عنه للجريمة التي حكم عليه من أجلها.
- 8- لا يشغل وظيفة ذات راتب في حكومة شرقي الأردن.
- 9- لا يكون له منفعة شخصية أو غير ذلك ناجمة عن ارتباطه مع إحدى مصالح شرقي الأردن بعقد غير عقود استئجار الأراضي، إلا إذا كانت له منفعة ناشئة من كونه مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص.
- 10- لا يكون مجنوناً أو معتوهاً.
- 11- لا يكون من أقارب الأمير في الدرجة التي تعين بقانون خاص<sup>(48)</sup>.

ومدة المجلس التشريعي ثلاث سنوات بحيث تكون ثلاث دورات عادية، في كل سنة دورة واحدة ابتداءً من أول تشرين الثاني الذي يعقب الانتخابات، وإذا كانت عطلة رسمية ينتقل إلى اليوم الذي يليه لا يكون عطلة رسمية مع مراعاة حالة الحلّ<sup>(49)</sup>. ومدة الدورة ثلاثة أشهر إلا إذا حلّ الأمير المجلس قبل إنقضاء المدة أو مدّ أجل الدورة لإنجاز أشغال مستعجلة، وإذا امتد أجل الدورة فلا تزيد مدتها كلها عن ستة أشهر، ويجوز للمجلس التشريعي تأجيل جلساته من حين لآخر وفقاً لنظامه الدائم وعليه أن يؤجل جلساته إذا طلب الأمير ذلك منه لأكثر من ثلاث مرات في كل دورة على أن لا تتجاوز مجموعها الشهر والنصف، ولا يحسب الزمن الذي استغرقت هذه التأجيلات من حساب مدة الدورة<sup>(50)</sup>.

وبقي النص كما هو في ظل القانون الأساسي المعدل رقم (15) لسنة 1940م من حيث الدعوة للإنعقاد ومكانه وزمانه، إلا أنه أجاز للأمير إرجاء اجتماع المجلس إلى مدة لا تتجاوز الشهرين بموجب إرادة تنشر في الجريدة الرسمية والتاريخ يعين في الإرادة<sup>(51)</sup>.

وبموجب القانون الأساسي المعدل رقم (15) لسنة 1940م الذي بين إنعقاد المجلس التشريعي دورة عادية واحدة في غضون سنة واحدة من دورته مع مراعاة ما ورد في هذا القانون من نصّ يتعلق بالحلّ، وقد أجاز هذا القانون تمديد مدة المجلس التشريعي عند سن القانون الخاص أو القانون المؤقت

موظفي الدولة<sup>(63)</sup>.

## 2. الاختصاصات السياسية:

أجازت المادة (40) من القانون الأساسي لأي عضو من أعضاء المجلس التشريعي طرح أي مسألة لها صلة بالإدارة العامة، وبينت المادتين (52،53) من النظام الداخلي الآلية التي يتم بموجبها الطرح، فلكل عضو أن يعرض سؤالاً على رئيس الوزراء، أو على رئيس أي مصلحة من مصالح الحكومة، ويرفعه كتابة إلى رئيس المجلس، وبدوره يقوم رئيس المجلس بإيصال السؤال إلى الشخص الموجه إليه، ويطلب إجابته عليه في أول جلسة تعقد بعد مرور ثلاثة أيام على تاريخ إرسال السؤال للمسؤول، ويعين له يوم تلك الجلسة، وعلى رئيس الوزراء أو رئيس المصلحة أن يحضر في اليوم المعين إما بالذات أو يرسل من ينوب عنه من رؤساء المصلحة التي تخصه، وأن يجيب في حضور المجلس عن السؤال المبلغ إليه. وإذا ادعى أحد أعضاء المجلس أن الجواب غير مقنع فله أن يطلب من رئيس المجلس أي يضع في الرأي رفع مضبطة إلى سمو الأمير بواقع الحال، فإذا قرر المجلس بأكثرية الآراء تحال الأوراق برمتها إلى اللجنة الإدارية لوضع النص، وبعد قراءة النص الذي تضعه اللجنة المذكورة في المجلس والمذاكرة في شأنه أن ترفع إلى الأعتاب السنوية بشكل مضبطة<sup>(64)</sup>.

والحقيقة أن هذه النصوص لا تنهض بالوظيفة السياسية للسلطة التشريعية بمعناها الحقيقي، إذ لم يكن هناك مسؤولية وزارية أمام السلطة التشريعية، ولم يكن هناك جزاء يترتب على النتائج السلبية لأعمال الحكومة، واقتصر الأمر في حالة عدم قناعة أحد أعضاء المجلس بالجواب أن يطلب من رئيس المجلس رفع مضبطة إلى سمو الأمير بواقع الحال فقط<sup>(65)</sup>. وفي رأينا أن السبب في ذلك أن الوزارة مسؤولة أمام سمو الأمير وليس أمام المجلس التشريعي، وجدير بالذكر أن المجلس التشريعي ليس من حقه النظر أو التصديق أو الرقابة على المعاهدات في الإتفاقيات الدولية، ولم يكن له حق الرقابة على منح الامتيازات المتعلقة باستثمار ثروات البلاد الطبيعية، لأن هذه الحقوق من صلاحيات الأمير وحده.

## 3. الاختصاصات المالية

من أهم الاختصاصات التي منحها القانون الأساسي لسنة 1928م للمجلس التشريعي الرقابة المالية؛ فللمجلس صلاحية إقرار الموازنة لتلك السنة، ويدفع مخصصات الأمير من الدخل، ويصدق عليها بقانون الموازنة. وأعطى هذا القانون للمجلس صلاحية تنظيم أمور الأوقاف الإسلامية وإدارة شؤونها المالية أو غيرها بموجب قانون خاص، على اعتبار أن مصلحة الوقف من المصالح الحكومية، ونص على عدم فرض

قبل رئيس الوزراء أو رئيس المصلحة، في حين أن العضيلة يستند في رأيه إلى المواد (35-37) من القانون الأساسي، التي بينت أن للمجلس التشريعي القوة والسلطة في إجازة ما تمس الضرورة إليه من القوانين من أجل السلام والنظام والحكم الصالح لشرقي الأردن على أن تراعي في ذلك الالتزامات العهدية لسمو الأمير، وتصدر قرارات المجلس بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين ما عدا الرئيس<sup>(59)</sup>. وقد خالف الغزوي الحياي في رأيه، وبين أن وضع القانون لا بد أن يمر بمجموعة من المراحل ممثلة بالاقترح وهذا الحق للحكومة والمجلس أيضاً، واستند في ذلك إلى النظام الداخلي للمجلس التشريعي في المادتين (7،24)<sup>(60)</sup>، ثم المناقشة والتصويت وما يتخللها من عرض مشروع القانون على اللجنة القانونية وما يتخللها من اقتراحات، وإذا ما قررت الأكثرية قبوله يرفع إلى سمو الأمير لتصديقه ولا يعتبر مرفوضاً<sup>(61)</sup>.

ونرى هنا أنه وبالرغم من وجهة الرأي الذي تبناه الغزوي وفي استناده إلى نصوص القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس التشريعي في تبرير رأيه أن اقتراح القوانين وبموجب القانون الأساسي قد منحت لرئيس الوزراء أو رئيس المصلحة، ولم يعط هذا الحق للمجلس التشريعي باستثناء الأنظمة الملزمة لضبط وتنظيم إجراءات المجلس، على أن تنفذ بعد التصديق عليها من سمو الأمير، وإن ما ورد في النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 1929 في المادتين (7،24) التي منحت عضو أو أكثر خلال اجتماع المجلس أن يقدم بتقرير يقترح فيه وضع قانون جديد أو تعديل إحدى القوانين المعمول بها أو إلغائه بعد توقيعها من قبل مقدمها، وتقديمه قبل خمسة أيام من اليوم المعين للبحث في موضوعه، وهي أحكام مخالفة للقانون الأساسي، وتتسم بعدم الدستورية كون القانون الأساسي أسمى منها، وما يرد في الأنظمة والقوانين الأخرى يجب أن لا تخالف أحكامه ولا يعتبر ذلك - الأحكام الواردة في النظام المتعلق باقتراح القوانين - تعديلاً للقانون الأساسي كون التعديل له شروطه وأحكامه نصت عليها المواد (70،71) وحصرتها بسمو الأمير خلال سنتين من بدء العمل به، وبعد مضي السنتين بقانون تجيزه أكثرية لا تقل عن ثلثي أعضاء المجلس مع مراعاة التزامات سمو الأمير العهدية في تلك الحاليتين، وعلى نحو ما ورد في اختصاصات الأمير. والواقع أن هذه الأحكام قد أدخلت إلى النظام نتيجة احتجاجات المعارضة الشعبية<sup>(62)</sup> والمتمثلة بالمظاهرات وتقديم العرائض لسمو الأمير وللحكومة والمعتمد البريطاني وعصبة الأمم مطالبة فيها باعتبار الشعب مصدر السلطات، وتشكيل حكومة بإرادة الشعب، وضمان حرية الرأي والنشر وضمان محاسبة

أسماءهم على الأمير لصدور الإرادة السنية، وباقي مأموري العدلية يتم انتخابهم من قبل لجنة مؤلفة من رئيس محكمة الاستئناف ومدعي عمومها وأحد قضاتها، بحيث تنظر في الطلبات لملاء الشواغر وتنتخب ثلاثة أشخاص ممن تثبت أهليتهم وكفاءتهم وترفعها بموجب مضبطة لناظر العدلية الذي يقوم بانتخاب أحد الثلاثة المعروضة أسماؤهم<sup>(71)</sup>.

**ثالثاً:** منح قانون تشكيل المحاكم لسنة 1929 لناظر العدلية انتداب أي قاضي من قضاة محكمة الاستئناف، ليكون قاضياً في محكمة بدائية وأي قاضي في محكمة الاستئناف أو أية محكمة أخرى، كما أجاز له انتداب قضاة الصلح أو قضاة الشرع أو أحد المدعين العامين ليقوم بوظيفة قاضي في محكمة بدائية<sup>(72)</sup>.

**رابعاً:** تجري ترقية القضاة بموجب نظامات عامة لحكومة شرقي الأردن لسنة 1926م عند وجود شواغر حسب أقدمية ومؤهلات الموظف، وتعين الأقدمية بتاريخ آخر تعيين للموظف في الدرجة الخاصة الموجود فيها، وللموظفين تحت التجربة بتاريخ تعيينهم على سبيل التجربة<sup>(73)</sup>، وتنتشر الترقية في الجريدة الرسمية<sup>(74)</sup>.

**خامساً:** أن المجلس القضائي التأديبي وبموجب نظامات عامة لحكومة شرقي الأردن يترأسه ناظر العدلية، أو المستشار القضائي أو رئيس محكمة الاستئناف، وعضوية اثنين من موظفي الصنف الأول في نظارة العدلية والذي يلتزم بأمر ناظر العدلية<sup>(75)</sup>.

### المبحث الثالث

#### مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور الأردني رقم (3)

لسنة 1947.

احتوى هذا الدستور على مبادئ ديمقراطية هامة لم تكن موجودة في القانون الأساسي لسنة 1928م، إلا أنها لم تصل إلى مرحلة المبادئ الديمقراطية التي تضمنتها الدساتير العصرية<sup>(76)</sup>. وجاء أكثر أنسجاماً مع المبادئ الدستورية العامة من القانون الأساسي لسنة 1928م، متضمناً مصطلحات جديدة مغايرة لما كانت عليه في القانون الأساسي لسنة 1928م، إذ أخذ بكلمة دستور بدلاً من القانون الأساسي بمقتضى المادة الأولى منه، ونص على مبدأ الاستقلال وأن نظام الحكم ملكي وراثي، وأخذ بنظام المجلسين النواب والأعيان، بالإضافة إلى مبدأ الفصل بين السلطات موضوع بحثنا.

#### المطلب الأول: مظاهر فصل واستقلال السلطة التنفيذية

1. أنط الدستور الأردني لسنة 1947م السلطة التنفيذية بالملك عبدالله بن الحسين ولورثته الذكور من أولاد الظهور،

ضريبة إلا بقانون على أن لا يتناول ذلك الدخل الذي تستوفيه مصالح الحكومة لقاء خدمات عمومية، أو لقاء الإنتفاع بأموال الحكومة، ولا يخصص أي جزء من أموال الخزنة العامة لدفع مرتب أو تعويض أو نفقات أخرى إلا بقانون، ولا يفوق شيء من تخصيصات كهذه إلا بالوجه المنصوص عليه قانوناً<sup>(66)</sup>. وبموجب صلاحية الرقابة المالية للمجلس التشريعي فقد رفض المجلس التشريعي الأول إقرار الموازنة العامة لسنة 1931م عندما قدمت الحكومة ملحقاً للموازنة متضمناً تخصيص مبلغ (6269) جنيهاً كنفقات لقوة الصحراء التي تشكلت في نفس العام؛ لذا تم حلّه في 9 كانون الثاني 1931م من قبل الأمير عبدالله<sup>(67)</sup>.

ويرى الحباري أن صلاحية المجلس قد تضاءلت بعض الشيء بسبب تحويل الأمير صلاحيات إصدار قوانين مؤقته بإتفاق مبالغ مستعجلة غير مصدق عليها في الميزانية، أو في قانون خاص بمقتضى المادة (41) من القانون الأساسي<sup>(68)</sup>.

#### المطلب الثالث: مظاهر فصل واستقلال السلطة القضائية

يعتبر استقلال القضاء نتيجة طبيعية لمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية) والذي يعد أمراً تفرضه طبيعة القضاء في الدول التي تريد توفير الضمانات للمتقاضين ليقوم القضاة بتأدية وظائفهم بعدالة واستحقاق وحرية، وهو من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها السلطة القضائية.

وقد أكد القانون الأساسي لسنة 1928م على مبدأ استقلال القضاء عندما نصت المادة (45) منه على أن جميع المحاكم مصنونة من التدخل في شؤونها، وبين أن قضاة المحاكم المدنية والشرعية يعينون بإرادة أميرية ولا يعزلون إلا بمقتضى أحكام قانون خاص يبحث في مؤهلاتهم وتعيينهم ودرجاتهم ومنهج سلوكهم<sup>(69)</sup>.

وجدير بالذكر أن مبدأ استقلال القضاء، وبالنظر إلى الضمانات الواجب توافرها لتنفيذ مبدأ الاستقلال لم تكن كافية وبيان ذلك:

**أولاً:** يتألف المجلس القضائي العالي بموجب نظامات عامة لحكومة شرقي الأردن لسنة 1926م من ناظر العدلية، والمستشار القضائي (وهو أحد أعضاء المجلس التنفيذي)، وموظف ينتخبه ناظر العدلية من قضاة محكمة الاستئناف، أو مدعي عام محكمة الاستئناف<sup>(70)</sup>.

**ثانياً:** اعتبار القاضي من الموظفين العموميين (الصنف الأول)، بحيث يتم انتخاب قضاة محكمة الاستئناف ومدعي عمومها ومفتشي العدلية من ناظر العدلية الذي يعرض

وأوجب عليه عرض أي مسألة لا تدخل في اختصاصه ليتصرف رئيس الوزراء بما هو ضمن صلاحياته، ويحيل الأمور الأخرى على مجلس الوزراء، ويوقع أعضاء مجلس الوزراء على قرارات المجلس، وترفع للملك للمصادقة عليها في الحالات المنصوص عليها في الدستور أو القانون أو النظام، وتتخذ هذه القرارات من قبل رئيس الوزراء والوزراء كل ضمن اختصاصاته<sup>(82)</sup>.

ويرى جانب من الفقه أن إعطاء مجلس الوزراء إصدار الأنظمة التي تحدد صلاحياته في غاية الغرابة على سند أن الديمقراطية تقتضي أن تحدد صلاحيات واختصاصات السلطة التنفيذية من السلطة التأسيسية باعتبارها ممثلة للأمة صاحبة السيادة، وفيه افتتات (تغول) للسلطة التنفيذية على حقوق غيرها من السلطات العامة متى منحت حق تقرير الاختصاصات التي ترغب بها دون إعطاء أية جهة أخرى حق الاعتراض عليها إلا اشتراط مصادقة الملك على تلك الأنظمة، ويرى أنه وإن كانت النصوص الجديدة المتعلقة بالسلطة التنفيذية في هذا الدستور أفضل بكثير من تلك النصوص التي تضمنها القانون الأساسي لسنة 1928م، بحيث أصبح للسلطة التنفيذية الحق في إصدار القرارات وتنفيذها، وإصدار الأنظمة وإدارة الشؤون الداخلية والخارجية، وتقرير السياسة العامة للدولة بعد أن كانت في السابق مقتصرة على أداء المشورة للأمير، إلا أنها ما زالت تحتوي على ثغرات أهمها تمركز السلطة الفعلية بيد الملك ومسؤولية الوزراء أمام الملك وليس أمام مجلس منتخب<sup>(83)</sup>، وبموجب هذا الدستور فقد تم فك الارتباط بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بعد أن كانتا بيد الأمير<sup>(84)</sup>.

### المطلب الثاني: مظاهر فصل واستقلال السلطة التشريعية

لم يأت الدستور الأردني لسنة 1947م بتعديلات جوهرية عن القانون الأساسي لسنة 1928م وتعديلاته بل أن كثير من الأحكام السابقة قد كُزرت وبالحرفية النصية، وبيان ذلك كما يلي:

#### 1. التسمية والتشكيل

استبدال الدستور الأردني لسنة 1947 المجلس التشريعي المنصوص عليه في القانون الأساسي لسنة 1928م بمجلس الأمة وأناط السلطة التشريعية بالملك ومجلس الأمة، ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب، ويتألف مجلس النواب من ممثلين منتخبين من الشعب وفقاً لقانون الانتخاب الذي ينبغي أن يراعى فيه التمثيل العادل للأقليات، ولكن في المقابل تملك الحكومة حق العزل الجماعي من خلال حق الملك بحلّ مجلس النواب طبقاً للمادة (26/ج)، أما مجلس الأعيان

والملك هو رأس الدولة الأعلى وهو مصون وغير مسؤول، ويصدق على جميع القوانين ويصدرها ويراقب تنفيذها، وهو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية والجوية، ويمنح الرتب العسكرية ورتب الشرطة ويستردها، وهو الذي يمنح الأوسمة وألقاب الشرف الأخرى، ويعلن الحرب ويبرم المعاهدات بعد موافقة مجلس الوزراء، بالإضافة إلى أنه هو الذي يعيّن رئيس الوزراء والوزراء، وقرارات مجلس الوزراء ترفع إليه للتصديق، ورئيس الوزراء والوزراء مسؤولون تجاه الملك مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة، وكل وزير مسؤول تجاه الملك عن دائرته أو دوائره، وهو الذي يقبل رئيس الوزراء ويقبل استقالتهم بناءً على تنسيب رئيس الوزراء<sup>(77)</sup>، وهو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب، ويدعو مجلس الأمة للاجتماع ويفتحه ويؤجله ويفضّه ويحلّه وفقاً لأحكام القوانين، ويعيّن رئيس مجلس الأعيان وأعضاءه ويقبل استقالتهم، كما يعيّن رئيس مجلس النواب لمدة سنة واحدة ويجوز إعادة تعيينه. ويصدق الملك على تنفيذ حكم الإعدام بعد عرضه عليه من مجلس الوزراء مشفوعاً برأيه بحيث لا ينفذ بدون هذا التصديق، ويجوز للملك أن يخفف الأحكام وأن يتجاوز عنها بعفو خاص<sup>(78)</sup>، كما ويعلن العفو العام<sup>(79)</sup> بموافقة مجلس الوزراء<sup>(80)</sup>.

وبقيت بعض الحقوق التي كانت مخولة للأمير بموجب القانون الأساسي لسنة 1928م مخولة للملك بموجب هذا الدستور، كإصدار القوانين المؤقتة إذا كان مجلس الأمة غير منعقد، وأناط بالملك جميع الحقوق في الأراضي التي تكون ملكية الأرض فيها أو حق التصرف بها عائداً إلى الحكومة وله استعمالها باعتباره أميناً عن حكومة المملكة الأردنية الهاشمية، كما يناط به أمر جميع المناجم والمعادن ومنح حق التعدين، أو إيجار التعدين، أو استخراج الزيت في ما يتعلق بالمناجم أو المعادن، وإعلان حالة الطوارئ وإعلان الأحكام العرفية، والعمل بقانون الدفاع<sup>(81)</sup>.

#### 1. مجلس الوزراء

بينت المادة (27) من الدستور الأردني لسنة 1947م أن مجلس الوزراء يؤلف من رئيس وعدد لا يتجاوز الخمسة كما كان عليه في القانون الأساسي لسنة 1928، وأناط الدستور بمجلس الوزراء إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية باستثناء ما عهد به للملك من تلك الشؤون بموجب هذا القانون أي قانون أو نظام وضع بمتنازه أي شخص آخر أو هيئة أخرى، ومنح هذا الدستور مجلس الوزراء إعداد الأنظمة التي تعيّن الصلاحيات المختصة برئيس الوزراء والوزراء ويصدق عليها الملك، ويبيّن أن كلّ وزير مسؤول عن كل ما يتعلق بوزارته،

كان عرض مشروع كل قانون على المجلس من قبل رئيس الوزراء أو رئيس المصلحة في ظل القانون الأساسي لسنة 1928م.

أما بالنسبة للقوانين المؤقتة التي توضع في حال عدم انعقاد مجلس الأمة فقد أبقى دستور 1947 على صلاحية مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع القوانين المؤقتة في أي موضوع شريطة عدم مخالفتها أحكام الدستور، وعلى أن يعرض على مجلس النواب في بدء دورته التالية، أما القوانين المؤقتة التي أُجيزت لتأمين التزامات جلالته العهدية فيجب أن تعرض بالصورة المذكورة، وعليه يكون هذا الدستور قد حرم مجلس الأمة من حق اقتراح القوانين قاصراً الحق بشأنها على السلطة التنفيذية<sup>(90)</sup>، مع الإشارة إلى أن هذا الدستور كسابقه قد منح المجلسين حق إصدار الأنظمة الداخلية لضبط وتنظيم إجراءاته وتتفد بعد مصادقة الملك عليه<sup>(91)</sup>. وفيما سبق كله فإنه يعد انقاصاً من اختصاصات السلطة التشريعية.

#### 4. صلاحيات مجلس الأمة السياسية.

لم يعط الدستور الأردني لسنة 1947 كسابقه حق الرقابة السياسية لمجلس الأمة على أعمال السلطة التنفيذية، ذلك أن جواز طرح المسائل التي تتصل بالإدارة العامة من قبل أعضاء مجلس الأمة لا يتضمن الرقابة، إذ لا بدّ من النص صراحة على هذا الاختصاص وأن يمنح مجلس النواب حق حجب الثقة عن السلطة التنفيذية. كما لم يمنح هذا الدستور مجلس الأمة حق النظر أو التصديق أو الرقابة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وأقتصر هذا الحق على الملك بموافقة مجلس الوزراء، كما ليس له حق فرض الرقابة على كيفية منح الامتيازات المتعلقة باستثمار ثروات البلاد الطبيعية كسابقه<sup>(92)</sup>.

#### 5. صلاحيات مجلس الأمة المالية:

أعطى الدستور الأردني لسنة 1947 مجلس الأمة نوعاً من الرقابة المالية مثل وجوب عرض الميزانية كسائر مشروعات القوانين بحيث يقترح على الموازنة فصلاً فصلاً ودون أن يكون للمجلس عند مناقشة الموازنة أو القوانين المؤقتة المتعلقة بها زيادة في النفقات المقررة فيها سواء بطريقة التعديل أو الاقتراح على حدّ، إلا أنه له بعد انتهاء المناقشة اقتراح وضع قوانين من شأنها إحداث نفقات جديدة، كما أوضح أنه وفي معرض مناقشة الميزانية لا يقبل اقتراح ما بإلغاء ضريبة موجودة أو إحداث نفقات جديدة أو تعديل الضرائب الحاضرة بزيادة أو نقصان مما أقرته القوانين النافذة، كما لا يقبل أي اقتراح يؤدي إلى تنقيح تشكيلات الحكومة الحاضرة كالغاء وظيفة موجودة أو إحداث وظيفة جديدة أو زيادة راتب أو انقاصه، كما لا يقبل أي اقتراح بتعديل النفقات أو الواردات المربوطة بعقود<sup>(93)</sup>، وبين

فيتألف من عدد لا يتجاوز نصف عدد أعضاء مجلس النواب بما فيهم الرئيس يعيّنهم الملك من الحائزين على ثقة الجمهور واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن<sup>(85)</sup>، وذهب رأي فقهي إلى أن نسبة أعضاء مجلس الأعيان المعيّنين تعتبر نسبة مرتفعة قياساً إلى نسبة أعضاء مجلس النواب، وبذلك يكون مجلس الأعيان عقبية في الحالات التي يطلب فيها الدستور أغلبية خاصة مثل أغلبية الثلثين، بمعنى أن مجلس الأعيان وبحكم طريقة تعيينه وعدده قد يعيق مشروع يقرّه مجلس النواب، لأن عدده يعادل ثلث أعضاء المجلسين المجتمعين، فإذا صمّم مجلس الأعيان على رفض مشروع قانون فإنه يسقط، إلا إذا اقترح مجلس النواب بالإجماع الموافقة عليه، وهو من المتعذر تحقيقه<sup>(86)</sup>، وذلك لأن الإعيان هم ذراع السلطة التنفيذية داخل البرلمان خاصة وإن العديد من أعضائه هم من رجال السلطة التنفيذية، وتعيين رئيس أي مجلس بوساطة السلطة التنفيذية يضعف من مركزها، إلا أن واقع الحال ومن باب الإنصاف فإن مجلس الإعيان وفي السنوات الأخيرة لعب دوراً هاماً في ردّ العديد من مشاريع القوانين المرفوضة شعبياً بعد أن أقرها مجلس النواب. والمدة الدستورية لمجلس النواب أربع سنوات، ويقوم الملك بتعيين رئيس مجلس النواب لسنة واحدة ويجوز إعادة تعيينه. أما عن مجلس الأعيان فمدته الدستورية ثماني سنوات، ويجري اختيار نصفهم كل أربع سنوات بالاقتراح، ويجوز إعادة تعيين من سقط بالاقتراح، ومدة رئيس مجلس الأعيان سنتان، ويجوز إعادة تعيينه. وهذا يعني أن السلطة التنفيذية وعلى رأسها الملك تمتلك صلاحية تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة<sup>(87)</sup>، كما أجاز الدستور لرئيس الوزراء أو أي من الوزراء أن يكون عضواً في أحد المجلسين بعد أن كان وجود رئيس الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء في المجلس التشريعي وجوبياً بموجب القانون الأساسي لسنة 1928<sup>(88)</sup>.

2. من حيث القسم وافتتاح مجلس الأمة وجلساته ودوراته ومدتها وحصانة مجلس الأمة والحلّ، فقد بقيت كما كان عليه في القانون الأساسي لسنة 1928م وتعديلاته.

#### 3. من حيث الصلاحيات التشريعية:

لم يطرأ تغيير يذكر على اختصاصات المجلس النيابي، حيث بقيت صلاحية عرض مشاريع القوانين على مجلس النواب من صلاحيات رئيس الوزراء، فإذا قبل مجلس النواب مشروع كل قانون رفع إلى مجلس الأعيان ولا تعتبر المشاريع قوانين ما لم يوافق عليها المجلسين، ويصادق الملك عليها، وفي حالة رفض أحد المجلسين مشروع القانون مرتين وإصرار الثاني على قبوله، فتتعدّد جلسة مشتركة لكلا المجلسين، فإذا قبلت المشروع أكثرية المجلس المشترك يصدر<sup>(89)</sup>، بعد أن

**المطلب الثالث: مظاهر فصل واستقلال السلطة القضائية**

لم يأت الدستور الأردني لسنة 1947م بأحكام تتماشى ومبدأ استقلال القضاء تختلف عما كان عليه الحال في ظل القانون الأساسي لسنة 1928م، بمعنى أنه لم يطرأ تغيير على الأحكام الدستورية المتعلقة بالسلطة القضائية، فقد بقيت النصوص الواردة في القانون الأساسي لسنة 1928م هي نفسها إلى حد ما في الدستور الأردني لسنة 1947م، فبعد أن ترك القانون الأساسي لسنة 1928 الشروط المتعلقة بتعيين القضاة وعزلهم بقانون خاص يصدر لهذه الغاية يفاجئنا دستور 1947م بأن أسند التعيين والعزل وفق أنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك، ذلك أن تعيين وعزل القضاة وفق أنظمة تضعها السلطة التنفيذية لا يتماشى مع مبدأ استقلال القضاة، لما لذلك من امكانية للسلطة التنفيذية من التدخل بشؤون القضاة عن طريق التعيين والعزل الذي لا بدّ من أن يكون تنظيم شؤون القضاة عن طريق قانون يقرر بموجبه الضمانات الكافية التي تحول دون تدخل الحكومة<sup>(99)</sup>.

وخلاصة القول أن دستور عام 1947م وإن كان قد أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات إلا إن هذا الفصل لم يكن مرناً، على أساس قيام علاقة تعاون بينهما وخاصة السلطة التشريعية والتنفيذية، وإنما كانت السلطة مركزة بيد السلطة التنفيذية، ذلك أن هذه السلطة قد أنيط بها عدد من الاختصاصات تفوق معيار التوازن بين السلطات، من ذلك حق السلطة التنفيذية بإصدار قوانين مؤقتة لا تعرض على المجلس النيابي كذلك المتعلقة بالتزامات الملك العهدية، وصلاحيات مجلس الوزراء بعرض المشروعات والقوانين على مجلس النواب دون أن يمتلك الأخير حق اقتراح القوانين وإعطاء صلاحية مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يقرّ اعتبار مشروع الميزانية نافذاً بالشكل الذي قدم فيه متى امتنع المجلس على النظر بها، وتمركز السلطتين التشريعية والتنفيذية بيد الملك وصلاحية الملك بتعيين رئيس الوزراء وإقالته ومسؤولية مجلس الوزراء أمام الملك لا أمام مجلس النواب، وصلاحية عقد المعاهدات ومنح الامتيازات من اختصاصات السلطة التنفيذية، كما أن السلطة القضائية وإن كانت نظرياً تتمتع بالاستقلال، إلا أن تعيين القضاة وعزلهم وقبول إستقالتهم بيد السلطة التنفيذية.

**المبحث الرابع****مبدأ الفصل بين السلطات في دستور 1952م وتعديلاته**

جاء الدستور الأردني لسنة 1952م وتعديلاته النافذ حالياً وبالنظر إلى الظروف التي أملت صدوره والمتمثلة بوحدة

هذا الدستور أنه لا يخصص أي جزء من الأموال العامة ولا ينفق لأي غرض مهما كان إلا بقانون، وتخصص مخصصات كل سنة بقانون ميزانية سنوي يتضمن الدخل والخرج المقدر لتلك السنة، على أنه يجوز أن ينص القانون المذكور على تخصيص وصرف مبالغ معينة لسنين، وتدفع مخصصات الملك من الدخل، وينص عليها في القانون السنوي المذكور<sup>(94)</sup>. وقد اعتبر جانب من الفقه الأردني صلاحية مجلس النواب في إجازة قانون الموازنة السنوي إنما يمارس نوعاً من الرقابة المالية الفعلية، إلا أن هذه الصلاحية جاءت مشلولة لورود نصوص أخرى أبطل فاعليتها وقّلت من أهميتها، حيث تضمنت المادة (49) من هذا الدستور أنه إذا امتنع المجلس عن النظر في مشروع الميزانية يعتبر نافذاً بالشكل الذي قدم فيه للمجلس، بالإضافة إلى إعطاء مجلس الوزراء بموافقة الملك حق إصدار القوانين المؤقتة<sup>(95)</sup>.

وقد حصل أن قدمت الحكومة مشروع قانون الموازنة إلى مجلس النواب في نيسان 1951م، وكانت النفقات موزعة بشكل غير متوازن (65%) للجيش والأمن العام، و(20%) للحرس الملكي، والباقي (15%) للمرافق العامة، وعلى أثر ذلك رفض المجلس إقرار الموازنة. الأمر الذي اعتبرته الحكومة بمثابة عدم الثقة بها فحلّ الملك مجلس الأمة<sup>(96)</sup>.

وجدير بالذكر أن حصانة أعضاء المجلس التشريعي في ظل القانون الأساسي لسنة 1928م وتعديلاته أفضل مما عليه في ظل الدستور الأردني لسنة 1947م، ففي ظل القانون الأساسي لم يجز إلقاء القبض على أحد أعضاء المجلس التشريعي أو محاكمته خلال الدورة ما لم يعلن المجلس بقرار وجود سبب كاف لمحاكمته، أو أنه القي القبض عليه أثناء ارتكابه لجناية<sup>(97)</sup>، بينما الدستور الأردني لسنة 1947م فقد نصّ على أنه لا يوقف أحد أعضاء المجلس ولا يحاكم في مدة اجتماع المجلس مالم يصدر من المجلس الذي هو منتسب إليه قرار بالأكثرية بوجود سبب كاف أو أنه القي القبض عليه أثناء ارتكابه لجناية. وأجاز دستور 1947 إلقاء القبض على العضو إلا أنه منع التوقيف أو المحاكمة إلا بصور قرار بالأكثرية من المجلس بوجود سبب كاف لمحاكمته أو أنه القي القبض عليه حين ارتكابه لجناية. مع الإشارة إلى حصانة العضو في ملء الحرية في التكلم ضمن حدود نظام المجلس الذي هو منتسب إليه، بحيث يمنع اتخاذ الإجراءات القانونية من أجل التصويت أو رأي يبيده أو خطاب يلقيه أثناء مذكرات المجلس، فقد بقيت في ظل دستور 1947م كما كانت عليه في ظل القانون الأساسي لسنة 1928م<sup>(98)</sup>.

### ب. سلطات الملك في مجال الوظيفة التشريعية:

1. إصدار الأوامر بإجراء انتخابات المجلس النيابي.
2. دعوة مجلس الأمة إلى الاجتماع وافتتاحه وتأجيله وفضّه وحلّه.
3. تعيين أعضاء مجلس الأعيان ورئيس من بينهم وقبول إستقالتهم<sup>(108)</sup>.

### ج. سلطات الملك في مجال الوظيفة القضائية.

1. حق العفو الخاص وتخفيف العقوبة.
2. المصادقة على تنفيذ حكم الإعدام بحيث لا ينفذ الحكم إلا بعد تصديقه (يعرض على الملك من قبل مجلس الوزراء مشفوعاً برأيه).
3. تعيين رئيس المجلس القضائي وإقالته وقبول إستقالته. وجدير بالذكر أن الملك يمارس صلاحياته بإرادة ملكية، وتكون موقعة من رئيس الوزراء أو الوزراء المختصين، ويبدى الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق النواقيع المذكورة<sup>(109)</sup>.

### 2. مجلس الوزراء

نص دستور 1952م على عكس الدساتير السابقة وللمرة الأولى على أن مجلس الوزراء يتكون من رئيس وعدد من الأعضاء حسب الحاجة ومقتضيات المصلحة العامة، واشترط للمرة الأولى من يتولى الوزارة أن يكون أردنياً، وضيف إليها عبارة لا يحمل جنسية دولة أخرى بموجب التعديلات الدستورية لسنة 2011م، وأن لا يتولى أحدهم مناصب حكومية أخرى، ولا يجوز للوزير أثناء وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة شركة ما، أو أن يشترك في عمل تجاري أو مالي، أو أن يتقاضى راتباً من أي شركة، وأن لا يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الدولة، كما ويجب على الوزراء وقبل مباشرتهم مهامهم أداء القسم الدستوري أمام الملك " أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للملك، وأن أحافظ على الدستور، وأن أحترم الأمة، وأن أقوم بالواجبات الموكلة ليّ بأمانة ". ويترتب على استقالة رئيس الوزراء أو إقالته اعتبار جميع الوزراء مستقيلين، وأضافت التعديلات الدستورية لسنة 2011م إلى هاتين الحالتين حالة الوفاة<sup>(110)</sup>.

وبشأن اختصاصات مجلس الوزراء فقد بقيت كما كانت عليه في دستور عام 1947<sup>(111)</sup>، أما مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء فقد أصبحت أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسؤول عن أعمال وزارته أمام مجلس النواب، وأوامر الملك الشفوية أو الخطية لا تخلي الوزراء من مسؤولياتهم.<sup>(112)</sup>

أوجب دستور 1952م على كل وزارة تولف تقديم البيان الوزاري خلال شهر من التعيين للحصول على ثقة مجلس

الضفتين وديباجة الدستور وصياغة التي تؤكد أنه تم إقراره من الهيئة النيابية ومن ثم مصادقة الملك وإصداره<sup>(100)</sup>، أكثر تطوراً من الدساتير الأردنية التي سبقتها، وتضمن في كثير من نصوصه الأحكام التي تضمنتها الدساتير السابقة، إلا أنه استحدث مبادئ دستورية جديدة لم تكن موجودة من قبل، وقد بين هذا الدستور أن الشعب الأردني جزء من الأمة العربية<sup>(101)</sup>، ونصّ على تقرير مبدأ سيادة الأمة، وبيّن أن نظام الحكم نيابي ملكي وراثي، وأخذ بنظام المجلسين كسابقه، وأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات القائم على التعاون فيما بينها، وبيّن الدستور طريقة تفسيره عن طريق المجلس العالي<sup>(102)</sup>. وبموجب التعديلات الدستورية لسنة 2011م، أصبح هذا الحق من اختصاص المحكمة الدستورية إذا طلب إليها ذلك بقرار صادر عن مجلس الوزراء أو بقرار يتخذه أحد مجلسي الأمة بالأكثرية المطلقة، ويكون قرارها نافذ المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية<sup>(103)</sup>.

كما وقرر تشكيل ديوان المحاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها، ويقدم ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب تقريراً عاماً يتضمن آراءه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وذلك في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك<sup>(104)</sup>. وبموجب التعديلات الدستورية لسنة 2011م أصبح ديوان المحاسبة يقدم تقريره السابق إلى مجلسي الأعيان والنواب<sup>(105)</sup>، وفي الواقع العملي جرى إرسال نسخة من تقرير ديوان المحاسبة إلى رئيس الوزراء بالرغم من خلو نصوص الدستور الأردني من النصّ على إرسال نسخة من هذا التقرير إلى هذه الجهة.

### المطلب الأول: مظاهر فصل واستقلال السلطة التنفيذية

1. السلطة التنفيذية، وتتاط بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه، والملك هو رأس الدولة ومصون من كل تبعية ومسؤولية<sup>(106)</sup>، ويتمتع الملك بسلطات دستورية تقديرية في مجال الوظيفة التنفيذية والتشريعية والقضائية.

#### أ. سلطات الملك في مجال الوظيفة التنفيذية:

1. الأمر بوضع الأنظمة التنفيذية اللازمة لتيسير تنفيذ القوانين شريطة ألا تتضمن ما يخالف أحكامها.
2. تعيين رئيس الوزراء وإقالته وقبول استقالته وتعيين الوزراء وإقالتهم وقبول إستقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء.
3. قيادة الجيش وإعلان الحرب وعقد الصلح وإبرام المعاهدات
4. إنشاء ومنح واسترداد الرتب المدنية والعسكرية والأوسمة وألقاب الشرف الأخرى<sup>(107)</sup>.

تصدر أحكام هذا المجلس بالعقوبة بأغلبية ستة أصوات<sup>(119)</sup>، وقد جرى تعديل على ذلك بموجب تعديل الدستور لسنة 1958م فأصبحت تصدر الأحكام والقرارات الصادرة عن المجلس العالي بأغلبية ستة أصوات<sup>(120)</sup> ويطبق هذا المجلس قانون العقوبات المعمول به بشأن الجرائم المنصوص عليها فيه<sup>(121)</sup>

وأُسندت مهمة اتهام الوزراء إلى مجلس النواب؛ وذلك بصور قرار الاتهام بأكثرية ثلثي أصوات الأعضاء الذين يتألف منهم، ويجب على المجلس أن يعين من بين أعضائه من يتولى تقديم مهمة الاتهام، وتأييده أمام المجلس العالي<sup>(122)</sup>؛ بمعنى أن يمارس مجلس النواب سلطة الاتهام (النيابة العامة) على الوزراء في إصدار قرار الاتهام، ذلك أن الوزراء مسئولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة في الدولة؛ وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته أمام هذا المجلس<sup>(123)</sup>. وجدير بالذكر أن المجلس العالي قد أصدر قراراً تفسيرياً بصفته الجهة المخولة بتفسير الدستور في سنة 1992م بيّن بموجبه أن يشتمل حق مجلس النواب في اتهام الوزراء وتقديم الاتهام إلى المجلس العالي وتأييده صلاحية التحقيق، وجمع الأدلة في تحريكه للدعوى العامة ضد الوزير<sup>(124)</sup>. ويترتب على صدور قرار الإتهام وقف الوزير عن العمل إلى أن يفصل المجلس العالي في قضيته، ولا تحول استقالته من إقامة الدعوى عليه، أو الاستمرار في محاكمته<sup>(125)</sup>.

أما الجرائم التي يُحاكم عليها الوزير أمام المجلس العالي والعقوبات المقررة لها فقد أوجب هذا الدستور على المجلس العالي أن يطبق قانون العقوبات المعمول به على أن تعين الجرائم التي يترتب عليها مسؤولية الوزراء بقانون خاص في حالة عدم تناول قانون العقوبات لها<sup>(126)</sup>. واستناداً لذلك فقد صدر قانون محاكمة الوزراء رقم (35) لسنة 1952م؛ والذي بيّن الجرائم التي يُحاكم الوزراء عنها أمام المجلس العالي الناتجة عن تأدية وظائفهم والمتمثلة بالخيانة العظمى، وإساءة استعمال السلطة<sup>(127)</sup>، والإخلال بواجبات الوظيفة.

وجدير بالذكر وإن كانت المادة (55) من الدستور لسنة 1952م تقضي بمحاكمة الوزراء أمام المجلس العالي عن الجرائم الناتجة عن تأديتهم وظيفتهم؛ فإنه وبمفهوم المخالفة يحاكمون على الجرائم التي يرتكبونها؛ وغير الناشئة عن تأدية وظائفهم أمام المحاكم الجزائية صاحبة الاختصاص. وإذا كان الوزراء يحاكمون جزائياً أمام المجلس العالي لمحاكمة الوزراء عن الجرائم الناشئة عن تأدية وظائفهم فإنهم يخضعون للمسؤولية المدنية وفق أحكام القانون المدني<sup>(128)</sup>.

النواب، إذ تطرح الثقة بالوزارة كاملة أو بأحد الوزراء وفي حالة عدم حصول الوزارة على الثقة بالأغلبية المطلقة وجب على هذه الحكومة الاستقالة، وإذا كان عدم الثقة مقصوراً على وزير معين وجب عليه الاستقالة. وتعد جلسة الثقة بناء على طلب رئيس الوزراء أو طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة من أعضاء مجلس النواب، وأجاز هذا الدستور تأجيل الاقتراع على الثقة لمدة واحدة لا تتجاوز مدتها عشرة أيام إذا طلب ذلك الوزير المختص أو هيئة الوزارة. وأبقى هذا الدستور على الأحكام المتعلقة برئيس الوزراء أو الوزير الذي يكون عضواً في أحد مجلسي الأعيان والنواب كما كان عليه في ظل الدستور السابق من حيث التصويت والكلام والراتب<sup>(113)</sup>.

وتتوافر ثلاثة شروط لجلسة الثقة حددت بموجب المادة (84) من الدستور هي:

1. أن تكون جلسة النواب عند انعقادها بحضور ثلثي أعضاء المجلس على الأقل.
2. أن يكون عدد النواب الحاضرين عند التصويت على الثقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.
3. أن يتم الاقتراع على الثقة عن طريق المناداة على أسماء النواب وأن يبين كل نائب موقفه من الثقة بصوت عالٍ<sup>(114)</sup>.

استحدث هذا الدستور المجلس العالي لمحاكمة الوزراء عمّا يُنسب إليهم من جرائم ناجمة عن تأديتهم لوظائفهم<sup>(115)</sup>. والذي يتألف من رئيس أعلى محكمة نظامية (تميز) رئيساً، ومن ثمانية أعضاء، أربعة منهم ينتخبهم مجلس الأعيان بالاقتراع، والأربعة الباقون من قضاة أعلى محكمة نظامية حسب ترتيب الأقدمية. ويكمل العدد عند الضرورة من رؤساء المحاكم التي تليها بترتيب الأقدمية أيضاً<sup>(116)</sup>. وقد جرى تعديل على هذا التشكيل بموجب تعديل الدستور الأردني الصادر سنة 1958م، بحيث أصبح المجلس العالي يتألف من رئيس مجلس الأعيان رئيساً، ومن ثلاثة أعضاء يعينهم مجلس الأعيان بالاقتراع من أعضائه، وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية بحسب الأقدمية، ويكمل العدد عند الضرورة من رؤساء المحاكم التي تليها بترتيب الأقدمية<sup>(117)</sup>.

ومن الملاحظ أن رئاسة المجلس العالي لمحاكمة الوزراء من قبل رئيس أعلى محكمة نظامية الواردة في النص القديم أفضل من إسناد رئاسة المجلس العالي لرئيس مجلس الأعيان، ذلك أن مهمة هذا المجلس هي محاكمة الوزراء وإسناد منصب الرئاسة إلى قاضي مارس منصب القضاء، وتدرج فيه حتى وصل إلى أعلى منصب قضائي. فضلاً عن أن رئيس مجلس الأعيان قد لا يلزم بإجراءات المحاكمة كإمام رئيس أعلى محكمة<sup>(118)</sup>.

مقاعد للنساء، لا يخالف مبدأ المساواة بين الأردنيين في الحقوق والواجبات المقررة في المادة السادسة من الدستور الأردني، لأن المشرع وإن كان ملزماً بمراعاة نصوص الدستور عندما يقوم بسن القوانين، إلا أنه وفي بعض القوانين ذات الطابع الخاص قد يجد أن مبدأ المساواة والعدالة تقضي مراعاة بعض الفئات الواردة بحق المخاطبين بإحكامها، وهذا لا يخالف الدستور ما دام أن هذه القواعد القانونية تطبق على أشخاص تماثلت ظروفهم وتساوت مراكزهم القانونية؛ فالمساواة أمام القانون تعني خضوع جميع المراكز القانونية المتماثلة لمعاملة قانونية واحدة على نحو يتناسب بطريقة منطقية وفقاً للهدف الذي توخاه القانون؛ فالمساواة هي المساواة القانونية وليست المساواة الحسابية بمعنى إن من حق كل مواطن أن يحصل على ذات المعاملة إذا استوفى الشروط المقررة؛ وبالتالي فإن المساواة بالمعاملة مشروط بالمساواة في توافر الشروط، ومن ثم إن من حق المشرع أن يقيد التمتع بحق معين بتوافر حد أدنى من الشروط، وبما أن المشرع قد خصص للنساء ولأرباب الديانة المسيحية وابناء البادية مقاعد لضمان وجودهم، إذ أن التجربة العملية تؤكد من الصعب تحقيق تمثيل لهم في البرلمان دون استخدام أسلوب التخصيص، ومؤدى ذلك تحقيق العدالة الذي يحرص الدستور على اعتناقها وبه مساهمة وتعزيز لدور هذه الفئات في المجتمع وفي الحياة النيابية بشكل خاص، ويتقسيمه للدوائر الانتخابية ما هو إلا أمر تنظيمي لضمان مشاركة جميع فئات المجتمع الأردني في المجلس النيابي ليكونوا جميعها سواء أمام القانون.

كما إن النصوص الدستورية يجب أن تفسر بالنظر إليها باعتبارها كوحدة واحدة يكمل بعضها بعضاً، بحيث لا يفسر أي نص منها بمعزل عن النصوص الأخرى، بل يجب أن يكون تفسيرها متسانداً معها يفهم مدلوله بما يقيم بينها التوافق بالنأي بها عن التعارض؛ وبالتالي لا يجوز أن تفسر النصوص الدستورية بما يتعد عن الغاية النهائية المقصود منها، فالمادة (67) من الدستور الأردني نصت على أن يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب يكفل الامور والمبادئ التالية:

- أ- حق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية.
- ب- عقاب العابثين بإرادة الناخبين.
- ج- سلامة العملية الانتخابية في مراحلها كافة.

ويستفاد من هذه المادة أن الدستور أقام سياًجاً فرض فيه أن يتم تأليف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب يكفل سلامة العملية الانتخابية في جميع مراحلها، وعقاب العابثين بإرادة الناخبين،

ويؤخذ على تشكيل هذا المجلس لمحكمة الوزراء وسلطة الإتهام ما يلي:

- 1- عدم الحيادية لأن هذه المجالس هيئات سياسية لا تقدر الأمور إلا تقديراً سياسياً.
- 2- فيه خرق لمبدأ المساواة أمام القضاء، فلا يجوز إنشاء محاكم تختلف باختلاف الوضع الاجتماعي للأفراد بحيث يكون لكل طبقة محكمة خاصة بها، لما يترتب على ذلك من الاختلاف في توقيع العقوبة.
- 3- منافاتها للديمقراطية لأن القاضي في هذه الحالة هو واضع القوانين ومطبقتها في آن واحد، وهذا منافٍ لمبدأ الفصل بين السلطات<sup>(129)</sup>.

لذا وانسجماً مع الإصلاحات السياسية وبموجب التعديلات الدستورية لسنة 2011م، فقد ألغي المجلس العالي وأصبح يحاكم الوزراء على ما ينسب اليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم أمام المحاكم النظامية المختصة في العاصمة، وأصبح دور مجلس النواب محصوراً بحق إحالة الوزراء إلى النيابة العامة مع إيداء الأسباب المبررة لذلك، ويشترط لصدور قرار الإحالة توافر أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، ويترتب على قرار الإحالة وإتهام الوزير وقف الوزير عن العمل، ولا تحول استقالته من إقامة الدعوى عليه، أو الاستمرار في محاكمته<sup>(130)</sup>. وبذلك أعيدت سلطة الإتهام إلى النيابة العامة.

### المطلب الثاني: مظاهر فصل واستقلال السلطة التشريعية

#### أولاً: من حيث النشأة والتشكيل والدورات

حظيت السلطة التشريعية في ظل دستور 1952م باهتمام المشرع الدستوري، فقد جاءت نصوصه أكثر انسجماً مع مبدأ الفصل بين السلطات مقارنة مع الدساتير السابقة، وإن بقي تشكيلها كما كان في ظل الدستور السابق مع وجود بعض الاختلافات، ففي ظل هذا الدستور أصبح مجلس النواب يتألف من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب الذي يكفل سلامة الانتخاب وحق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية وعقاب العابثين بإرادة الناخبين<sup>(131)</sup>. ولم يبق على عبارة مراعاة التمثيل العادل للأقليات كما كانت في الدستور السابق، علماً أن قانون الانتخاب قد راعى تمثيل الأقليات بتخصيص مقاعد معينة لفئات معينة.

وبرأينا وبعيداً عن الجدل القانوني حول دستورية قانون الانتخاب وتبنيه لمثل هذه الفئات وتخصيص مقاعد لها، فإن قانون الانتخاب لمجلس النواب بتقسيمه للدوائر الانتخابية وتخصيص المقاعد وتوزيعها مسلم ومسيحي وبادية وتخصيص

والوزراء الحاليين والسابقين، من اشغل سابقاً منصب سفير أو وزير مفوض، رؤساء مجلس النواب، ورؤساء وقضاة محكمة التمييز، ورؤساء محاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدين من رتبة أمير لواء فصاعداً، النواب السابقين الذين انتخبوا للنيابة مرتين أو أكثر، ومن مائل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بإعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن<sup>(139)</sup>.

لم يجر دستور 1952م تعديل جوهرى على الأحكام المتعلقة بالقسم وافتتاح مجلس الأمة وجلساته ودوراته ومدتها وتأجيلها وحصانة أعضاء المجلس<sup>(140)</sup>، وحلّ مجلس النواب باستثناء أنه:

1. أعطى لمجلس الأعيان الحق بتأجيل جلساته وفق نظامه الداخلي بعد أن كانت محصورة في الدستور السابق في مجلس النواب<sup>(141)</sup>.

2. أعطى لمجلس النواب الطلب من الملك بعريضة موقعة من الأغلبية المطلقة لعقد دورات استثنائية مبيناً فيها الأمور المراد البحث فيها، وأبقى على حق الملك في دعوة مجلس الأمة لعقد دورة استثنائية (فوق العادة) واشترط دستور 1952م انعقادها لحالات الضرورة<sup>(142)</sup>.

3. أرسى هذا الدستور قاعدة علانية جلسات مجلس الأمة، وأجاز عقدها سرية بناء على طلب من الحكومة أو خمسة من الأعضاء، ثم يقرر المجلس قبول الطلب أو رفضه<sup>(143)</sup>.

4. اشترط دستور 1952 لإقرار تعديل الدستور تصويت ثلثي أعضاء مجلسي الأعيان والنواب، وفي حال اجتماع المجلسين معاً يشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من الأعضاء الذي يتألف منهم كل مجلس، وحظر على مجلس الوصاية تعديل أي نص من نصوص الدستور بشأن حقوق الملك وورثته<sup>(144)</sup>.

5. بين دستور 1952 أن التصويت بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال متى تعلق التصويت بالدستور، أو الاقتراح على الثقة على الوزارة أو بأحد الوزراء<sup>(145)</sup>.

6. استحدث دستور 1952 حكم شغل أحد أعضاء مجلس الأعيان والنواب بالوفاة أو الاستقالة أو غير ذلك من الأسباب، ونصّ على أن يحلّ محلّه بطريقة التعيين إذا كان عيناً، أو بالانتخاب الفرعي إذا كان نائباً خلال شهرين من تاريخ إشعار المجلس الحكومة بشغور المحل، ويكمل العضو الجديد إلى نهاية مدة سلفه<sup>(146)</sup>. وبموجب التعديلات الدستورية لسنة 2011م فقد استثنى من حالات الشغور أنفة الذكر من

وحقّ المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية لمنع الالتفاف عليها، وإن الصلاحية المعطاة للمشرع بتنظيم العملية الانتخابية برمتها بموجب قانون يصدر لهذه الغاية يمكن اعتباره تفويضاً للمشرع وبشكل لا ينال جوهر العملية الانتخابية أو المساس بها، بحيث لا تتجاوز سلطة المشرع في التنظيم إلى درجة إهدار الحق أو المصادرة فيه، بمعنى أن الدستور وضع القواعد الكلية (العامة) وترك الجزئية (الفرعية) للمشرع.

وقد أعادت التعديلات الدستورية لسنة 2011م الاعتبار للسلطة التشريعية في علاقتها مع السلطة التنفيذية من خلال انشاء الهيئة المستقلة للانتخابات والتي اسندت لها مهمة الاشراف على العملية الانتخابية وادارتها في كل مراحلها، بعد إن كانت العملية الانتخابية تجري من قبل الحكومة<sup>(132)</sup>.

أصبح رئيس مجلس النواب بموجب الدستور الأردني لسنة 1952 ينتخب انتخاباً من قبل أعضاء مجلس النواب في بدء كل دورة عادية لمدة سنة شمسية، ويجوز إعادة انتخابه بعد أن كان تعيينه يتم من قبل الملك<sup>(133)</sup>. أما تعيين رئيس مجلس الأعيان فيبقى من الملك<sup>(134)</sup>، وهذا يؤثر في الصبغة النيابية لها، ذلك أنه في حالة انعقاد المجلسين معاً بجلسة مشتركة تكون هذه الجلسة برئاسة رئيس مجلس الأعيان، ويكون ممثل الشعب تحت رئاسة عضو معين من قبل السلطة التنفيذية ممثلة بالملك لا يستمد وكالته من هيئة الناخبين، وتتمثل حالات الإنعقاد المشتركة للمجلسين في:

1. تبوء الملك العرش وأدائه القسم الدستوري.

2. افتتاح الملك الدورة العادية لمجلس الأمة وإلقاء خطبة العرش.

3. بناء على طلب رئيس الوزراء.

4. رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلاً أو غير معدل، وذلك لبحث المواد المختلف فيها، ويشترط لقبول المشروع صدور قرار بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين، وعندما يرفض المشروع لا يقدم ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها<sup>(135)</sup>.

وبين هذا الدستور أنه في حالة حلّ مجلس النواب لسبب فلا يجوز حلّ المجلس الجديد لأجل السبب نفسه<sup>(136)</sup>، وبموجب التعديلات الدستورية لسنة 2011م، فقد أوجب على الحكومة التي يحلّ مجلس النواب في عهدها أن تستقيل خلال إسبوع من تاريخ الحلّ ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها<sup>(137)</sup>، وبالنسبة لمجلس الأعيان لا يتم حلّه ولكن تتوقف جلساته لأن مجلس الأعيان يرتبط بمجلس النواب بدورات الإنعقاد<sup>(138)</sup>. وفيما يتعلق بمجلس الأعيان فقد أضاف هذا الدستور لمن يعين عضواً فيه "كل من رؤساء الوزراء،

صدر بحقه حكم قضائي بإبطال صحة نيابته<sup>(147)</sup>.

7. لم يجر دستور 1952 فصل أحد من عضوية أي من مجلسي الأعيان والنواب إلا بقرار من المجلس الذي ينتسب إليه، وذلك بصور قرار بأكثرية ثلثي الأعضاء الذي يتألف منهم المجلس، وإذا تعلق الفصل بعضو من مجلس الأعيان فيرفع القرار إلى الملك لإقراره<sup>(148)</sup>.

8. بقيت مدة الدورة العادية للمجلس ثلاثة أشهر كما كانت عليه في دستور 1947 بواقع (4) دورات عادية قابلة للتديد لفترة لا تزيد على ثلاثة أشهر، إلى أن جرى التعديل سنة 1954م لتصبح أربعة أشهر<sup>(149)</sup>، وبموجب التعديلات الدستورية لسنة 2011م أصبحت مدة الدورة ستة أشهر بدلاً من أربعة<sup>(150)</sup>.

9. بقي النصاب القانوني لمجلس الأمة في ظل دستور 1952م كما كان عليه في الدستور الأردني لسنة 1947م بحضور ثلثي الأعضاء<sup>(151)</sup>، إلى أن جرى تعديله بموجب التعديلات الدستورية لسنة 2011م أصبح النصاب القانوني للمجلس بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس وتستمر الجلسة قانونية ما دامت أغلبية أعضاء المجلس المطلقة حاضرة فيها<sup>(152)</sup>.

10. بقيت المدة الدستورية لمجلس الأعيان ثمانية سنوات في دستور 1952 كسابقه إلى أن جرى تعديله بموجب التعديل لسنة 1955م وأصبحت مدة العضوية لمجلس الأعيان أربع سنوات<sup>(153)</sup>.

11. منح دستور 1952م مجلس النواب اختصاصات قضائية، وذلك بإعطائه حق الفصل في صحة نيابة أعضائه، واشترط لبطانها صدور قرار بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس<sup>(154)</sup>، وبموجب التعديلات الدستورية لسنة 2011م أعيد حق الفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب إلى القضاء وجعله من اختصاص محكمة الاستئناف التابعة لها الدائرة الانتخابية للنائب المطعون بصحة نيابته، وتكون قراراتها نهائية وغير قابلة للطعن<sup>(155)</sup>. ولا يشكل إسناد مهمة الفصل في صحة نيابة عضوية مجلس النواب إلى القضاء إخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في الدستور، لأن هذه المسألة منازعة قضائية تحل على أساس من القانون، والقضاء أجدر من غيره في الاضطلاع بهذه المهمة، فالقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، والمجالس النيابية لا تفصل فيها بالنزاهة المطلوبة، لأن البرلمان يفصل بنزاع قضائي من وجهة نظر سياسية<sup>(156)</sup>.

**ثانياً: من حيث الاختصاصات**

حضيت السلطة التشريعية باختصاصات أفضل مما كان

عليه في الدساتير السابقة، وجاءت على نمط اختصاصات البرلمان في الدول الديمقراطية بداية، ولكن التعديلات التي جرت على دستور 1952م ولغاية 1984م انقصت من هذه الاختصاصات، وغولت السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية. ومن الامثلة على ذلك:

1- التعديل الذي ادخل على المادة(53) بموجب الدستور المعدل لسنة 1954م، والمتعلقة بطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء، بحيث أصبح النصاب المطلوب لذلك الأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضاء مجلس النواب بعد أن كانت تشترط ثلثي أعضائه الذين يتألف مجلس النواب منهم. وبذلك فإن الحكومة قد تستمر بثقة عدد قليل من النواب<sup>(157)</sup>.

2- تعديل الماد(54) بموجب الدستور المعدل لسنة 1958م، وبمقتضاه أوجب الدستور على كل وزارة أن تقدم بيانها الوزاري إلى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها إذا كان المجلس منعقداً، وأن تطلب الثقة على ذلك البيان، وإذا كان المجلس غير منعقد أو كان منحللاً، فيعتبر خطاب العرش بياناً وزارياً، وعليه فإن هذا التعديل اجاز للحكومة أن تبدأ دون ثقة وتستمر كذلك باعتبار خطاب العرش بياناً وزارياً، وفي ذلك اختلال للتوازن وترجيح كفة السلطة التنفيذية، وبموجب التعديلات الدستورية لسنة 2011م الغت المادة (13) اعتبار خطاب العرش بياناً وزارياً في حالة إذا كان المجلس غير منعقد أو منحللاً. وأضاف إذا كان مجلس النواب غير منعقد يدعى للانعقاد لدورة استثنائية وعلى الوزارة أن تتقدم ببيانها الوزاري وان تطلب الثقة على ذلك البيان خلال شهر من تاريخ، وإذا كان مجلس النواب منحللاً فعلى الوزارة أن تتقدم ببيانها الوزاري وان تطلب الثقة على ذلك البيان خلال شهر من تاريخ اجتماع المجلس الجديد.

3- الغاء المادة(74) بموجب الدستور المعدل لسنة 1958م، والتي أصبحت إذا حل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه وعلى الوزير الذي ينوي ترشيح نفسه للانتخابات أن يستقيل قبل ابتداء الترشيح لمدة (15) يوماً على الأقل، بعد أن الغي النص الدستوري بموجب الدستور المعدل لسنة 1954م والذي أوجب استقالة الحكومة التي يحل مجلس النواب بعهداها خلال أسبوع من تاريخ الحل على أن تجري الانتخابات النيابية حكومة انتقالية لا يجوز لأي وزير فيها ترشيح نفسه لهذه الانتخابات. فأصبحت الحكومات تحلّ مجلس النواب، وتبقى في السلطة دون حسيب أو رقيب، فاختل التوازن بين السلطتين على نحو ذهب بمبدأ الفصل بين السلطات. كما وأصبحت الحكومات تتمتع عن ذكر سبب حلها لمجلس النواب، بل تجاوزت الحكومات على النص الدستوري

تلجأ الحكومة إلى إصدار ملاحق موازنات وإقرار اتفاقيات مالية مع الدول الأخرى بقوانين مؤقتة بحجة أنها تندرج تحت بند الحاجة لنفقات مستعجلة لا تحتمل التأجيل. ومن أهم مظاهر هيمنة السلطة التنفيذية أن المشرع الدستوري قد أبقى مصير القانون المؤقت الذي رفضه مجلس الأمة أو الذي لم يتم إقراره خلال الفترة الدستورية المحددة لمجلس الأمة بيد مجلس الوزراء والملك<sup>(160)</sup>.

6- الدستور المعدل لسنة 1958 م، وقد أجاز هذا الدستور لعشرة أو أكثر من أعضاء مجلس النواب اقتراح قوانين بعد أن كان هذا الحق لكل عضو أو أكثر من أعضاء مجلس النواب<sup>(161)</sup>.

7- الدستور المعدل رقم (1) لسنة 1958م، والذي أعاد صلاحية الملك بإعلان الحرب وعقد الصلح التي ألغيت في الدستور المعدل لسنة 1958م<sup>(162)</sup>.

8- الدستور المعدل لسنة 1960م، وبموجبه أجاز للملك تمديد مدة مجلس النواب بإرادة ملكية لمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن سنتين<sup>(163)</sup>.

9- الدستور المعدل لسنة 1974م، وبموجبه منح الملك حق حل مجلس الأعيان أو إعفاء أحد أعضائه من العضوية، الأمر الذي أدى بالحكومات أن أفقدت هذا المجلس دوره وفاعليته، بعد أن سلبت استقلاله. كما أجاز للملك تأجيل إجراء الانتخاب لمدة لا تزيد على سنة إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء الانتخاب أمر متعذر<sup>(164)</sup>.

10- الدستور المعدل لسنة 1976م، وبموجبه أعطى الملك صلاحية تأجيل إجراء الانتخاب العام ولفترة غير محددة بعد أن كانت سنة واحدة، وأعطى الملك خلال فترة التأجيل إذا ما طرأت ظروف طارئة تقتضي تعديل الدستور وبناءً على قرار مجلس الوزراء دعوة مجلس النواب السابق للانعقاد في دورة استثنائية. وقد أعادت التعديلات الدستورية لسنة 2011م تقييد صلاحياته في حل البرلمان وحددتها بأحكام واضحة لا يغيب من خلالها مجلس النواب لمدة تزيد عن أربعة أشهر تجري خلالها الانتخابات أو يعود البرلمان المنحل في حال عدم إجراء الانتخابات<sup>(165)</sup>.

وقد قسم الفقه اختصاصات السلطة التشريعية إلى ثلاثة أقسام هي: الوظيفة التشريعية والوظيفة السياسية والوظيفة المالية، وبرأينا يمكن إضافة الوظيفة القضائية إلى ما سبق.

#### 1- الوظيفة التشريعية

منح دستور 1952م على غرار الدساتير السابقة صلاحيات في الوظيفة التشريعية بعد أن كانت حكراً على السلطة التنفيذية، وبقى على قدر من الهيمنة لصالح السلطة التنفيذية،

الذي أوجب على الحكومة التي تحل مجلس النواب ذكر سبب الحل حتى لا يتكرر الحل لذات السبب. أما التعديلات الدستورية 2011م، وكما ورد سابقاً فقد أوجبت على الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها أن تستقيل خلال إسبوع من تاريخ الحل ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها<sup>(158)</sup>.

4- التعديل الذي ادخل على المادة (84) بموجب الدستور المعدل لسنة 1954م، فبعد أن كانت تشترط لاعتبار جلسة أي من المجلسين قانونية حضور ثلثي أعضاء المجلس عالج حالة الاستمرار في الجلسة وأعتبرها قانونية ما دام أغلبية المجلس المطلقة حاضرة فيها. وبهذا التعديل يشكل خلافاً واضحاً فلا قيمة للقرارات الصادرة بأغلبية هذا المجلس، ومن جانب آخر فيه تشجيع على انسحاب أعضاء المجلسين من الجلسات، وبموجب التعديلات الدستورية لسنة 2011م أصبح النصاب القانوني للمجلس بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس وتستمر الجلسة قانونية ما دامت أغلبية أعضاء مجلس المطلقة حاضرة فيها<sup>(159)</sup>.

5- الدستور المعدل لسنة 1958م، وتم بموجب هذا التعديل إعطاء الحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك وفي حالة عدم انعقاد مجلس الأمة أو كان منحللاً إصدار القوانين المؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة، ويكون لهذه القوانين قوة القانون العادي شريطة أن لا تخالف أحكام الدستور، وإن تعرض أمام المجلس في أول اجتماع وله أن يقرها أو يعدلها أو يلغئها، وبموجب هذا النص فقد أطلقت يد السلطة في تقدير الحالات أو الأمور التي تستوجب اتخاذ التدابير بعد إن كانت واردة على سبيل الحصر الكوارث العامة وحالة الحرب والطوارئ والحاجة إلى نفقات مستعجلة. وبموجب التعديلات الدستورية لسنة 2011م إعاد المشرع العمل بالنص الأصلي الذي تضمنه دستور 1952م في تعريف حالة الضرورة والتي تعد شرطاً أساسياً لإصدار القوانين المؤقتة، وتعديل شرط الزمن الموجب لإصدار القوانين المؤقتة، وتحديد فترة زمنية لمجلس الأمة خلال دورتين عاديتين متتاليتين لإقرار القوانين المؤقتة. إلا أنه بقيت هيمنة السلطة التنفيذية على إصدار القوانين المؤقتة، فقد كان يجب على المشرع الدستوري أن يحدد أكثر ملامح تلك النفقات المستعجلة التي لا تحتمل التأجيل والتي تبرر للحكومة إصدار القوانين المؤقتة، وهو ما يعني بقاء مظهر من مظاهر هيمنة السلطة التنفيذية على القوانين المؤقتة، وذلك من خلال سلطتها التقديرية في تقدير ما إذا كانت النفقات مستعجلة لا تحتمل التأجيل من عدمه. فقد

(91-93) وبموجب المادة (91) فقد أعطى النصّ حقّ تعديل مشروع القانون أو قبوله أو رفضه، وفي جميع الحالات أوجب على مجلس النواب رفع المشروع إلى مجلس الأعيان والذي له حقّ التعديل أيضاً بمقتضى المادة (92)، إذ يستطيع مجلس الأعيان رفض المشروع الذي قبله مجلس النواب أو التعديل عليه أو أن يعدّل على التعديل الذي أدخله مجلس النواب أو أن يقبل المشروع دون تعديل، وبذلك يكون قد ساوى بين مجلس الأعيان ومجلس النواب في مجال مناقشة مشاريع القوانين أو تعديلها أو رفضها أو قبولها، وجدير بالذكر إن المجلس العالي قد فسّر كلمة التعديل المقصود بالمادتين (91،95) التعديل الذي ينحصر في حدود أحكام مشروع القانون وفي نطاق أهدافه ومراميه، بحيث لا يجوز أن يتناول التعديل أحكاماً جديدة لا صلة لها بالنواحي والغايات التي وضع القانون من أجلها (171).

أما عن حقّ الحكومة في تعديل مشاريع القوانين المعروضة على مجلس الأمة في مناقشتها فقد خلا هذا الدستور من أي نصّ يعطي هذا الحقّ للحكومة أو سحبها، ويرى جانب من الفقه الأردني أنه يجب التفرقة ما بين إذا ما كان مشروع القانون مقترح من البرلمان أو مقدماً إلى مجلس الأمة بناء على اقتراح حكومي، فعندما يتعلق السحب بمشروعات القوانين التي إقترحها البرلمان فإنه لا يجوز للحكومة سحبها، أما إذا تعلق بمشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة لمجلس النواب فقد جرى التقليد في الأردن بأن للحكومة حقّ سحبها طالما أن المجلس لم يقرر قبول المشروع أو رفضه، ويكون السحب بقرار من مجلس الوزراء، أما عن تعديل مشروعات القوانين فيرى الفقه أن القواعد الدستورية العامة تشير إلى جواز إجراء هذا التعديل من قبل الحكومة طالما أنه لم يتم إقراره أو رفضه من قبل مجلس النواب، ويذهب رأي آخر إلى أنه وإن كان الدستور الأردني قد خلا من النصّ على ذلك إلا أنه يستفاد من نصّ المادة (52) من الدستور الأردني التي أكدت حقّ الوزراء بحضور جلسات مجلس الأمة والأولوية في الكلام دون تصويت الوزراء غير البرلمانيين، وأن حقّ اقتراح التعديل ما هو إلا ممارسة لحقّ الاقتراح التشريعي فضلاً عن أن طبيعة النظام البرلماني في الأردن القائم على التوازن والتعاون ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد القوانين فغالباً ما يكون بين أعضاء الحكومة من هم وزراء برلمانيون، وعن طريقهم تستطيع الحكومة تقديم التعديل متى استند إلى وقائع جديدة غير تلك التي صيغ مشروع القانون في ظلها (172).

وبعد أن تحال مشروعات القوانين من الحكومة إلى مجلس النواب، يقوم رئيس المجلس بعرض المشروع للمناقشة

فقد نصّت المادة (25) على أن تتاط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ولاستجلاء ذلك لا بدّ من بيان المراحل الأساسية التي يمرّ بها التشريع وهي: اقتراح القانون ومناقشته وإقراره وتصديقه وإصداره ونشره.

#### أولاً: مرحلة اقتراح القوانين

أعطى دستور 1952م حقّ الاقتراح للسلطتين التنفيذية والتشريعية، فعندما يأتي الاقتراح من أعضاء مجلس الأمة يسمى الاقتراح بقانون، وعندما يأتي الاقتراح من السلطة التنفيذية يسمى مشروع قانون<sup>(166)</sup>، وقد بينت المادة (91) أن الاقتراح حقّ للسلطة التنفيذية بنصّها "يعرض مجلس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب" ويرى جانب من الفقه الأردني أن هذا المبدأ يتماشى والمفاهيم البرلمانية، ويرجع سبب ذلك إلى أن الوزارة مسؤولة عن السياسة الداخلية والخارجية وعن تنفيذ البرامج، وهي بذلك لن تتمكن من القيام بهذه الأعباء إلا عن طريق القوانين؛ وبالتالي لا بدّ من أن تعطى حقّ الاقتراح ذلك لأنها أعلم الجهات باحتياجات الشعب الحقيقية، فضلاً عن تعقيد العملية التشريعية إذ لم تعد تقتصر على التصور الخلاق من قبل عقلية سياسية، بل تحتاج إلى تخصص اقتصادي مضافاً إليه سلسلة من المعلومات، والحكومة تعد المؤسسة السياسية الأوسع إضطلاعاً على أوضاع البلاد ومواجهة المشاكل المتزايدة فضلاً عن أنها تمتلك الكوادر الفنية وغير الفنية لمواجهة تلك المشاكل<sup>(167)</sup>.

وحقّ الاقتراح الحكومي مقيد بوجوب تقديم القانون لمجلس النواب إذ لا يجوز تقديمه ابتداءً لمجلس الأعيان، وعدم جواز تقديم مشروع القانون المرفوض مرة ثانية في الدورة نفسها وفق ما تقتضيه أحكام المادتين (91،92)<sup>(168)</sup>.

أما عن كون الاقتراح حقّ للسلطة التشريعية، والذي تناولته المادة (95) من الدستور والتي تقتضي "لكل عضو أو أكثر من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يقترح مشروع قانون على أن تحال هذه الاقتراحات على اللجنة المختصة في المجلس للتدقيق وإبداء الرأي، وإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون، وتقديمه للمجلس إما في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها، وكل مشروع قانون إقترحه أحد أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه في الدورة نفسها<sup>(169)</sup>، وبموجب تعديل الدستور الأردني لسنة 1958م اشترط أن يكون اقتراح القوانين من قبل عشرة أو أكثر من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب<sup>(170)</sup>.

#### ثانياً: مرحلة المناقشة والإقرار

ورد النصّ في دستور 1952م على هذه المرحلة في المواد

والنصويت، فإذا رأى المجلس بعد تلاوة المشروع أن هناك ثمة حاجة له أحاله إلى اللجنة القانونية لاستطلاع رأيها، وإذا رأى الحاجة غير قائمة لمثل هذا القانون فمن حقه رفضه، وبعد انتهاء مجلس النواب من إقرار المشروع يُحال إلى رئيس مجلس الأعيان الذي يقوم بتحويله إلى اللجنة القانونية، وبعد استكمال دراسته من قبلها تعيد المشروع إلى المجلس مرفقاً به تقريرها، وبعد ذلك تجري عملية التصويت، ويكون لمجلس الأعيان قبول المشروع أو رفضه أو تعديله فإذا قبل المجلس مشروع القانون كما ورد إليه من مجلس النواب يرفع إلى الملك لتصديقه وإصداره، وإذا رفض المشروع والذي سبق لمجلس النواب رفضه أيضاً يمنع على الحكومة تقديمه مرة ثانية إلى مجلس النواب في الدورة التي رفضه فيها، وفي حالة اختلاف المجلسين بعدم موافقة مجلس الأعيان على مشروع القانون يُعاد إلى مجلس النواب مرفقاً به الصيغة التي يراها، وبدوره يقوم مجلس النواب بالنظر في مشروع القانون على ضوء الاقتراحات الواردة إلى مجلس الأعيان، فإذا وافق عليه عاد المشروع إلى مجلس الأعيان للموافقة عليه، ورفعته للملك والتصديق عليه وإصداره، أما إذا لم يوافق مجلس النواب على مشروع القانون بالصيغة التي وردت إليه من مجلس الأعيان وأصر على موقفه فيُحال المشروع إلى مجلس الأعيان، وإذا قبله الأخير يُرفع للملك لتصديقه وإصداره، وإذا ما أصر على عدم الموافقة فيقوم رئيس مجلس الأعيان بالدعوة إلى جلسة مشتركة بين المجلسين، ويُشترط لقبول المشروع صدور قرار بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين، وإذا رفض المشروع في الجلسة المشتركة لا يُقدّم مرة ثانية في الدورة نفسها<sup>(173)</sup>. هذا وقد منح دستور عام 1952م كل من مجلسي الأعيان والنواب وضع الأنظمة الداخلية لضبط وتنظيم إجراءاته وعرضها على الملك للتصديق عليها<sup>(174)</sup>.

### ثالثاً: مرحلة تصديق القوانين وإصدارها ونشرها

يُعدّ تصديق القوانين جزءاً من العملية التشريعية، ويقصد به إعطاء الصلاحية لرئيس الدولة بالموافقة على القانون وبه يصبح القانون واجب النفاذ، وقد منح المشرع الأردني حقّ التصديق على القوانين للملك، وعلّق إصداره بعد إقرار المجلسين على تصديق الملك<sup>(175)</sup>، وقد اعتبر المجلس العالي أن القانون ثمرة عمليات ثلاثة مجتمعة وهي: تقديم المشروع من رئيس الوزراء إلى مجلس الأمة، وموافقة المجلس عليه، وتصديق الملك، ولا يمكن أن يعتبر أي عمل من هذه الأعمال الثلاث بمفرده من التشريع، وإنما التشريع هو ثلاثتها معاً مجتمعة، وهذا الرأي محل نظر حيث يرى جانب من الفقه الأردني أنه يجب التمييز ما بين اعتبار تصديق القانون بمعناه

ويلاحظ أن حق الملك في التصديق على تعديل الدستور يختلف بشأن مشروع القوانين حيث يُشترط لإقرار التعديل الدستوري أن تجيزه أغلبية ثلثي النواب والأعيان وموافقة الملك، فإذا اعترض الملك على تعديل الدستور فإن اعتراضه مطلقاً لا يمكن التغلب عليه بالوسائل الدستورية على عكس اعتراضه على مشاريع القوانين العادية اعتراضاً توقيفي يمكن التغلب عليه<sup>(177)</sup>.

وبالنسبة للإصدار فهي عملية قانونية تقع ما بين التصديق والنشر يقوم بها الملك بحيث لا يمكن تنفيذ القانون بدونها، ولا يستطيع القضاء تطبيقه لأنه يعتبر قانوناً غير دستوري والإصدار يتضمن اعلان مولد قانون جديد وتكليف من رئيس السلطة التنفيذية بتنفيذ أحكامه ولا يعتبر نشر القوانين من العملية التشريعية بل عملاً تنفيذياً شكلاً يصدر عن السلطة التنفيذية يقصد بها إعلام كافة بوجود القانون، ومنحهم الفرصة لمعرفة ودراسة قبل تطبيقه عليهم، وبه تبدأ القوة الإلزامية المرتبطة بالقانون من إنتاج أثرها، وقد حصر الدستور الأردني النشر بوساطة الجريدة الرسمية، حيث نصّت المادة (2/93) من الدستور الأردني "يسري مفعول قانون بإصداره من جانب الملك وممرور ثلاثون يوماً على نشره بالجريدة الرسمية إلا إذا ورد نصّ خاص في القانون على أن يسري مفعوله بتاريخ آخر". ويُلاحظ أن المشرع الدستوري لم يُحدد الفترة الزمنية التي يجب على السلطة التشريعية القيام بعملية النشر خلالها؛ وبالتالي تستطيع الحكومة تأخير العمل بالقانون<sup>(178)</sup>.

## 2- الوظيفة السياسية

يتوجب موافقة مجلس الأمة، وكذلك مناقشة الموازنة بمعنى التصديق على واردات الدولة ونفقاتها لكل سنة مالية، وبموجب التعديلات الدستورية لسنة 2011م يقدم أيضاً مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى مجلس الأمة، حيث يقدم مشروع قانون الموازنة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية من رئيس الوزراء قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل إلى مجلس النواب، ثم إلى اللجنة المالية لدراسته وتقديم تقرير مفصل للمجلس ليقوم المجلس بدوره بمناقشة مشروع قانون الموازنة ثم يرفع إلى مجلس الأعيان، وفي حالة الموافقة يرفع إلى الملك للتصديق والإصدار، وفي حالة عدم الموافقة يعقد المجلس جلسة مشتركة، وكسابقه بين إن إقرار مشروع الموازنة يجب الاقتراح على الموازنة فصلاً فصلاً وأضاف أن له الحق في انقاص النفقات عند المناقشة وليس له أن يزيد تلك النفقات، وكسابقه أجاز هذا الدستور لمجلس الأمة بعد انتهاء المناقشة اقتراح وضع قوانين لإحداث نفقات جديدة، كما لا يجوز له اقتراح إلغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة أو تعديلها بزيادة أو نقصان ولا يجوز تعديل النفقات أو الواردات المربوطة بعقد، ونصّ الدستور على أنه لا يخصص أي جزء من أموال الخزنة العامة ولا ينفق لأي غرض مهما كان إلا بقانون ولا يجوز نقل اعتماد من فصل إلى فصل إلا بقانون، ويصدق على واردات الدولة ونفقاتها المقدرة لكل سنة مالية بقانون الموازنة العامة، على أنه يجوز أن ينص على تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة، وإذا لم يصدر قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية الجديدة يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 لكل شهر من موازنة السنة السابقة، وقد أوجبت التعديلات الدستورية لسنة 2011م على الحكومة تقديم الحسابات الختامية في نهاية ستة شهور من انتهاء السنة المالية السابقة<sup>(183)</sup>.

### رابعاً: الوظيفة القضائية

منح دستور 1952م مجلس النواب وظيفة قضائية، وذلك بإعطائه حقّ الفصل في صحة نيابة أعضائه، وأجاز لكل ناخب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان تاريخ الانتخابات في دائرته أن يقدم إلى سكرتيرة المجلس طعن يبيّن فيه الأسباب القانونية لعدم صحة نيابة المطعون فيه، ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس<sup>(184)</sup>.

يستند إعطاء مجلس النواب هذا الاختصاص إلى مبدأ الفصل بين السلطات، إذ إن الأصل في الفصل في صحة نيابة النائب يكون لمجلس النواب نفسه وإعطاء هذا الحق لغيره يؤدي إلى تدخل تلك الجهة بشؤون مجلس النواب الخاصة، وهو ما يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، ويرى جانب من الفقه أن هذا الاتجاه وإن كان مبرراً من الناحية النظرية إلا

وتعني الرقابة البرلمانية للسلطة التنفيذية من حيث أدائها لمنع إنحرافها عن الأهداف العامة، ولحماية حقوق الأفراد من تعسف السلطة التنفيذية، ويترتب على هذه الوظيفة أن تتوخى السلطة التنفيذية أثناء قيامها أعمالها على أكمل وجه، بحيث تستطيع أن تدافع عنها أمام مجلس الأمة مما يؤدي إلى التقليل من الأخطار التي ترتكبها الحكومة<sup>(179)</sup>، وذلك من خلال الوسائل التالية:

1. السؤال: ويعني حقّ عضو البرلمان في الطلب من الوزير إيضاحات حول موضوع معين سبق أن حدث أو اتخذ أو سيتخذ بشأن قرار حول موضوع معين، وذلك بموجب المادة (96) من الدستور الأردني، أو كما عرفته المادة (114) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1996.
2. الاستجواب: وهو حقّ عضو البرلمان في أن يطلب من الوزير بيانات عن السياسة العامة للدولة، أو عن أي مسألة معينة خاصة لهذه السياسة، وهو بذلك يعد أخطر من السؤال إذ لا يفهم منه الاستفهام عن وقائع معينة بل يتضمن محاسبة الحكومة في توجيه اللوم لها، ويتم العملية من خلال تقديم العضو مذكرة خطية إلى رئيس مجلسه الذي يقوم بدوره بإبلاغ الوزارة عن ذلك الاستجواب، ولا يناقش الاستجواب قبل مرور ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة.
3. التحقيق: للمجلس الحقّ في البحث والتقصي والاطلاع على الملفات، وذلك عن طريق تشكيل لجان تقدم تقاريرها إلى المجلس.
4. إبداء الرغبة أو تقديم اقتراحات معينة للسلطة التنفيذية من أجل القيام بها<sup>(180)</sup>.
5. الاستماع لعرائض المواطنين والتي لها علاقة بالأمر العامة في المملكة<sup>(181)</sup>.

6. حق اتهام الوزراء ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأكثرية ثلثي الأصوات الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، وعلى المجلس أن يعين من أعضائه من يتولى تقديم الاتهام وتأيبده أمام المجلس العالي<sup>(182)</sup>.

## 3- الوظيفة المالية

توسع الدستور الأردني لسنة 1952م في إعطاء الرقابة المالية لمجلس الأمة، وجاءت نصوصه أكثر تفصيلاً وشمولية من الدساتير التي سبقته، ففرض الضرائب والرسوم لا تصدر إلا بقانون وعقود الامتياز الذي يعطى من أجل استغلال الثروات المعدنية في الأردن أو أي مرافق عامة تصدر بقانون، والقروض الناشئة عن اتفاقات يترتب عليها تحميل الخزينة شيئاً من النفقات

استقلال القضاء دستورياً على هذا النحو فقد حرص قانون استقلال القضاء رقم (49) لسنة 1972م على كفالة استقلال السلطة القضائية من خلال تقرير ضمانات مختلفة تعزز ذلك الاستقلال مثل تعيين القضاة وترقيتهم ونقلهم وندبهم وإعارتهم، ومنح الزيادة وتأديبهم ومحاكمتهم، وعدم قابليتهم للعزل وقبول استقالته من قبل المجلس القضائي<sup>(190)</sup>.

وتعني الاستقلالية للقضاء: "عدم التدخل في الأحكام النابعة من علمه وفهمه وضميره واستقلاله، وعدم التدخل بإجراءات المحاكمة، وما يفرضه عليه القانون في القضايا التي ينظرها أو تعدل أو تلغي تلك الأحكام من أية سلطة أخرى تشريعية أو تنفيذية"<sup>(191)</sup>.

ومما سبق فإن مظاهر استقلال القضاء تتمثل في:

1- استقلال القضاء بصفته سلطة من سلطات الدولة الثلاث لا يجوز لأي من السلطتين التشريعية والتنفيذية التدخل في شؤونها<sup>(192)</sup>.

2- استقلال القضاة كأفراد أثناء تأدية وظائفهم دون تأثير أو تدخل من أية جهة سواء كان تأثيراً ظاهرياً أو خفياً<sup>(193)</sup>.

ومن خلال استعراض الضمانات التي تعزز استقلال القضاء فإن فاعليتها لا تتحقق بمجرد النص عليها، وإنما تتحقق إذا كانت بيد قضاة قادرين على الحكم بالعدل بين الناس، فاستقلال القضاء لا يحميه إلا القضاء أنفسهم، وقد يتحمل القضاة إزعاجات كثيرة من السلطة التي تريد عادة التدخل، وقد يتعرض القضاة إلى قرارات غير عادية من نقل وانتداب وإحالة على التقاعد، ولكن هذه المخالفات لا يمكن معالجتها إلا إذا وقف القضاء موقفاً حازماً تحملوا كل هذه الأنواع من الأذى في سبيل صيانة استقلالية قراراتهم. واعترافاً بالحق فإن التأثير الذي يتعرض له القاضي في الأردن ليس بالقدر الذي يشاع.

بقيت العلاقة متداخلة ومتعاونة بين السلطات الثلاث مع أن الدستور الأردني قد أخذ بمبدأ الفصل بينها، حيث أن السلطة التنفيذية تشترك مع السلطة التشريعية في عملية تشريع القوانين عن طريق الاقتراح، ووضع مشروع القانون والإصدار والنشر، وإصدار القوانين المؤقتة في حالة عدم انعقاد البرلمان وانحلاله، والتي تعرض على البرلمان حين انعقاده ليتم الموافقة عليها، أو تغيير بعض موادها أو إلغائها. وللسلطة التنفيذية كذلك صلاحية مطلقة في إصدار الأنظمة في مختلف المجالات استناداً لأحكام المادة (120) من الدستور. وبالنتيجة فإن السلطة التشريعية هي التي تقوم بوضع القوانين التي تطبقها السلطة القضائية على المنازعات المعروضة عليها، وتستطيع السلطة التشريعية كذلك إصدار قانون للعفو العام

أن الواقع العملي أثبت خطأ منح هذه الصلاحية لمجلس منتخب كونه تحكمه تيارات سياسية؛ وبالتالي تفصل في الطعون الانتخابية على أساس حسية أو شخصية، وبرأينا إن إعطاء مجلس النواب هذه الصلاحية هو من قبيل خرق مبدأ الفصل بين السلطات، إذ أن هذه الوظيفة إبتداءً من صلاحيات السلطة القضائية ولا يُعد ذلك من قبيل التدخل في شؤون مجلس النواب، إذ أن الطعن إبتداءً خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان النتائج، وفي هذا الوقت لا يكون مجلس النواب قد انعقد بعد، والحقيقة أن البرلمان الأردني لم يسجل أي سابقة بأنه قبل الطعن بصحة أي من أعضائه منذ تأسيسه إلى وقتنا الحاضر<sup>(185)</sup>، وهذا ما دعا المشرع الدستوري عام 2011م لسحب هذه الصلاحية من مجلس النواب وإعطائها للقضاء بموجب نص المادة (20)، حيث أصبح حق الفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب من اختصاص محكمة الاستئناف التابعة لها الدائرة الانتخابية للنائب المطعون بصحة نيابته، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر نتائج الانتخابات في الجريدة الرسمية، وتكون قراراتها نهائية، وتصدر قراراتها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الطعن لديها.

### المطلب الثالث: مظاهر فصل واستقلال السلطة القضائية

يعتبر استقلال القضاء نتيجة طبيعية لمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، والذي يعد أمراً تفرضه طبيعة القضاء في الدول التي تريد توفير الضمانات للمتناقضين ليقوم القضاة بتأدية وظائفهم بعدالة واستحقاق وحرية<sup>(186)</sup>، وهو من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها السلطة القضائية، وقد نص الدستور الأردني على ضمانات استقلال السلطة القضائية، ففي المادة (27) منه نصّ على أن: "السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر جميع الأحكام وفق القانون باسم الملك". وبموجب التعديلات الدستورية لسنة 2011م أضافت المادة (9) كلمة مستقلة بعد السلطة القضائية لتعزيز صراحة على أن السلطة القضائية مستقلة، وأحال تعيين أنواع المحاكم ودرجاتها واختصاصاتها وكيفية إدارتها إلى قانون خاص على أن ينص على إنشاء محكمة عدل عليا<sup>(187)</sup>، وإنشاء محكمة دستورية بموجب التعديلات الدستورية لسنة 2011م<sup>(188)</sup>. وتتصّ المادة (97) على أن: "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون" إذ يتم تعيينهم ونقلهم وعزلهم من قبل المجلس القضائي مقترناً بإرادة ملكية سامية. وتتصّ المادة (1/101) منه على أن: "المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها"<sup>(189)</sup>. وفضلاً عن تأكيد مبدأ

وقتنا الحاضر إلى درجة تم اقتصرها على التنسيب للمجلس القضائي بالتعيين فقط بعد أن كان تعيين القضاة وندبهم وإحالتهم على التقاعد في بداية تأسيس الإمارة من صلاحيات وزير العدلية (ناظر العدلية)، وفي عقد الخمسينيات تولى المجلس القضائي دون غيره صلاحية التعيين والإحالة على التقاعد، أما الندب فبقي من صلاحيات وزير العدل حتى سنة 1989م الذي أصبح بقرار من المجلس القضائي ويتسبب من وزير العدل، وقد ألغي هذا التنسيب سنة 2001م واقتصرت صلاحية التنسيب بانتداب أي قاضٍ للقيام بمهام الأمين العام للوزارة لمدة (3) أشهر، وبذلك يكون قانون استقلال القضاء قد كفل جميع الضمانات للقضاة في مواجهة السلطة التنفيذية باستثناء التنسيب بالتعيين<sup>(199)</sup>.

يرى بعض القضاة أن هناك بعض المآخذ تؤخذ على استقلال القضاء في الأردن على اعتبار أن القاضي من استقلالية المجلس القضائي الذي يواجه عدة تحديات منها:

1- وحدة السلطة القضائية، وذلك بوضع كافة المحاكم تحت مظلة قضائية واحدة بدلاً من تبعيتها لمرجعيات مختلفة.

2- وجود تمويل وميزانية كافية للجهاز القضائي لتسيير العمل داخل مرافق القضاء بعيداً عن السلطة التنفيذية ممثلة بوزير العدل كما هو معمول به في دائرة قاضي القضاة.

3- وضع نصوص تشريعية واضحة لاستقلال القضاء تعطي المجلس القضائي السلطات الواضحة لاقتراح الأنظمة وإصدار التعليمات اللازمة لتسيير مرفق القضاء وتطويره، وإعطائه كافة الصلاحيات ابتداءً من التنسيب حتى انتهاء خدمة القاضي، مع العلم أن صلاحيات وزير العدل قد تقلصت فلم يبق بيده سوى صلاحية:

أ- التنسيب بتعيين القضاة والذي هو غير ملزم للمجلس القضائي<sup>(200)</sup>.

ب- انتداب موظف أو أكثر للاشتراك مع المدعي العام المختص في إجراء التحقيق في قضية يعتقد أنها خطيرة، أو أن التحقيق فيها ذو أهمية، أو كان من الرأي الإسراع في البت فيها<sup>(201)</sup>.

ج- تعيين وإدارة والإشراف على جميع الأجهزة الإدارية والفنية المساندة من موظفين وكتبة ومحضرين وكتاب عدل، ومراسلين ومحاسبين، فهو المسؤول عن تنقلاتهم وترفيعاتهم وإنهاء خدماتهم.

د- المسؤولية عن أبنية المحاكم وتجهيزاتها. وقد وجهت هذه الانتقادات لاستقلال القضاء في الأردن من قبل منظمات حقوق الإنسان<sup>(202)</sup>.

الذي يمحو صفة الجريمة والعقوبة معاً بالنسبة لمجموعة من المدعى عليهم، وذلك بموجب المادة (38) من الدستور الأمر الذي يعده البعض تدخلاً في أحكام المحاكم<sup>(194)</sup>، حيث تعتقد السلطة صاحبة الحق في إصدار العفو أن السلطة القضائية قد تخطئ بدون قصد في استيعاب ملابسات القضية، فالنص القانوني لا يكفي لتبرير الحكم.

### أولاً: استقلال القضاء في مواجهة السلطة التشريعية

لا يجوز للسلطة التشريعية التدخل في أعمال القضاة من حيث مناقشة مواضيع مطروحة على القضاء، ولا يجوز أن تطلب منهم الفصل على نحو معين، ولا إصدار قوانين تعطل بها أحكام قوانين أو تلغيها استناداً إلى حقها في التشريع دون أن يحال حق السلطة التشريعية في إصدار قانون يخالف حكماً قانونياً فيما ذهب إليه دون أن يعني ذلك الحكم بعينه، وإنما سريان أحكام القانون للمستقبل. ولا يجوز لها أيضاً استخدام حقها في إعادة تنظيم القضاء على نحو يمكنها من الاعتداء على استقلاليتها وضماناته<sup>(195)</sup>.

وبالرغم من عدم جواز تدخل السلطة التشريعية فيما يكون القاضي قد حسمه من منازعات إلا أن ذلك لا يمنعها من إصدار قانون عام منظم لطريق طعن جديد ضد أحكام قضائية نهائية، أو عن طريق تعديل التشريعات، حيث أنه أحياناً في بعض قضايا معينة تصدر تشريعات لها صفة فردية.

وقد صدرت في الأردن عدة قوانين استهدفت تنظيم الجهاز القضائي وإعادة تنسيق ملاك القضاء، ففي الأعوام 1955م، و1970م، و1972م، و1973م تضمنت منح الصلاحية لمجلس الوزراء بالاستغناء عن خدمة الموظفين وفصل القضاة غير الصالحين، بهدف الاستغناء عن بعض القضاة، حيث أن في ذلك خرق صريح لمبدأ استقلال القضاء كونه حكم صادر من قبل السلطة التنفيذية<sup>(196)</sup>.

وبذلك فإن العلاقة بين السلطتين التشريعية والقضائية يجب أن تحدد بشكل أو بآخر، حيث برزت دعوات عديدة لإنشاء محكمة دستورية في الأردن تختص بالرقابة القضائية على دستورية القوانين، وهذا ما أخذ به الدستور في التعديلات الأخيرة لسنة 2011م<sup>(197)</sup>.

### ثانياً: استقلال القضاء في مواجهة السلطة التنفيذية

يمنع على السلطة التنفيذية التدخل في السلطة القضائية؛ إذ لا قيمة لاستقلال القضاء إذا كان لجهة الإدارة دور في إهدار الأحكام الصادرة عن القضاء، لذلك لا يجوز أن تكون لها أية ولاية تؤثر في أوضاع القاضي سواء من حيث تعيينه، أو ترقبته أو نقله، أو عزله أو تأديبه<sup>(198)</sup>. وقد تقلصت صلاحية السلطة التنفيذية في الأردن بشأن تعيين القضاة وانتدابهم في

الأخذ بنظام تركيز السلطة في يد واحدة، فاعتقت نظام إندماج السلطات بأن جعل السلطتين التنفيذية والتشريعية في يد واحدة أو في هيئة واحدة.

2. أخذ دستور عام 1947م بمبدأ الفصل بين السلطات إلا إن هذا الفصل لم يكن مرناً على أساس قيام علاقة تعاون بينهما وخاصة السلطة التشريعية والتنفيذية، وإنما كانت السلطة مركزة بيد السلطة التنفيذية، ذلك أن هذه السلطة قد أنيط بها عدد من الاختصاصات تفوق معيار التوازن بين السلطات.

3. حرص الدستور الأردني لسنة 1952م على تحقيق درجة معينة من الفصل بين السلطات، فقد أقر في المادة الثانية منه على أن نظام الحكم نيابي ملكي وراثي وهذا يعني أن نظام الحكم هو النظام البرلماني القائم على المساواة والتوازن والتعاون ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وتظهر المساواة من خلال عدم ترجح كفة أحدهما على الأخرى، أما التوازن فيكون من خلال المهام والصلاحيات التي أقرها الدستور الأردني في الفصل الثاني والثالث إذ تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان وفي المقابل تملك السلطة التشريعية سحب الثقة بالوزارة بعد إجراء التحقيق والاستجواب معها، أما التعاون فيظهر من خلال اشتراك الوزارة في حضور جلسات البرلمان وتقديم مشروعات القوانين وإصدار القوانين، ومن جهة السلطة التشريعية يظهر عندما يقف البرلمان ويفوض السلطة التنفيذية تنظيم أو تمكينها من تطبيق القوانين عن طريق الأنظمة والتعليمات وهي من أعمال السلطة التشريعية. وفي ضوء ما هو مطبق فإن المساواة تبقى نظرية، وذلك لإن السلطة التنفيذية رجحت كفتها، وتوسعت في ممارسة مهامها بصورة كبيرة، ففي التعديلات الدستورية ما بين 1954-1984م وبالباغة (11) تعديلاً طالت في كل منها بعض أحكام الدستور ومواده، والتي وسعت من صلاحيات السلطة التنفيذية، وسحبت الكثير من صلاحيات السلطة التشريعية والقضائية وتغولت عليها، وبالغت في إصدار القوانين المؤقتة وفي تغييب وتهميش البرلمان وإضعافه، وأنشأت المحاكم الخاصة، إلى أن جاء الدستور المعدل لسنة 2011م، والذي كان إستجابة وطنية واعية لتنامي مطالب الشعب الأردني بمزيد من الديمقراطية والحقوق والحريات الأساسية في ضوء الوضع الإقليمي وتنامي ما سمي "بالربيع العربي"، وبموجبها أعادت التوازن في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى حد ما؛ فأعادت التعديلات الاعتبار للسلطة التشريعية في علاقتها مع السلطة التنفيذية من خلال إنشاء الهيئة المستقلة للانتخابات، وعززت التعديلات كذلك استقلالية القضاء من خلال النص صراحة على أن السلطة القضائية مستقلة، وإنشاء المجلس القضائي

وبهذا يرى البعض من القضاة ورجال القانون أن بقاء هذه الأمور بيد وزير العدل ممثل السلطة التنفيذية يشكل انتقاصاً من استقلالية القضاء، لذا تبرز الدعوة إلى إلغاء منصب وزير العدل تاركاً للقضاة إدارة شؤونهم بأنفسهم، هذا من جانب، ومن جانب آخر يرى البعض بقاء الوزارة كجهة إشرافية مسؤولة أمام البرلمان، بل يتعداه بعضهم إلى ضرورة تقاسم السلطة القضائية ممثلة بمجلسها القضائي مع وزارة العدل لأن تركز السلطة برئيس المجلس القضائي أدى إلى الدكتاتورية في كثير من الأمور<sup>(203)</sup>.

وبموجب التعديلات الدستورية لسنة 2011م أصبحت جميع الأمور المتعلقة بالقضاة من اختصاص المجلس القضائي ولأول مرة يذكر عبارة المجلس القضائي يتولى جميع الشؤون المتعلقة بالقضاء بدون إستثناء.

### ثالثاً: استقلال القضاة داخل السلطة القضائية

لا تكفي استقلالية القضاة في مواجهة السلطتين التنفيذية والتشريعية لكي ينهض أبنائه بممارسة واجباتهم على أكمل وجه، فلا بد أن يكون للقضاة الاستقلالية التامة في مواجهة المجلس القضائي؛ فكثير من الصلاحيات التي سلبت من وزير العدل كالانتداب منحت لرئيس المجلس القضائي لا للمجلس بكامل أعضائه، فبعد أن كان القضاة يهددون بالانتداب من قبل وزير العدل أصبحوا كذلك من قبل رئيس المجلس القضائي. ويرى البعض أنه وفي كثير من الأحيان قد يكون وزير العدل أرحم على القضاة من رئيس المجلس القضائي خاصة أن وزير العدل من الممكن محاسبته من قبل البرلمان، وتوجيه الاستجواب له، أما رئيس المجلس القضائي فلا يملك مجلس النواب استجوابه؛ وبالتالي فقد خلا القانون من النص على محاسبته أو مجرد سؤاله. وليس معنى ذلك أن تلغى خاصية الانتداب وإنما يجب إعادة تنظيمها بأن تكون بيد المجلس القضائي ووفق حالات وشروط ينص عليها قانون استقلال القضاء؛ فالانتداب يعد بحد ذاته سيفاً مسلطاً على رقاب القضاة من قبل رئيس المجلس القضائي خاصة عندما يساء إستعماله لغايات لا تقتضيها المصلحة العامة أو الضرورة، بالإضافة إلى وضع ضوابط على أساسها يتم نقل وتأديب القضاة لا أن تكون على أهواء المجلس القضائي<sup>(204)</sup>.

### الخاتمة

خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات:

#### أولاً: النتائج

1. لم يأخذ القانون الأساسي لسنة 1928م بنظام الحكم القائم على مبدأ الفصل بين السلطات، وكانت السمة الغالبة فيه

الشعب أو العقاب السماوي. وهذا لا يتأتى إلا من خلال تطبيق النصوص الدستورية لتقليل التباين الواضح بين ما هو منصوص عليه من الناحية النظرية وما هو مطبق من الناحية العملية لضبط العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية، ثم العمل على تعديل قانون الانتخاب الذي أضعف دور الأحزاب داخل البرلمان؛ وبالتالي ظهور برلمانات ضعيفة تغيب فيها الكتل النيابية والحزبية وخالية من التنافس والبرامج المؤثرة على أعمال السلطة التنفيذية، ومن ثم سيطرة السلطة التنفيذية على مجرى العملية التشريعية ليبقى في المحصلة النظام البرلماني الأردني غير مكتمل.

2. إجراء تعديلات أخرى على الدستور أغفلتها التعديلات الدستورية لسنة 2011م كان لا بد من الأخذ بها، وذلك تلبية لمطالب الشارع الأردني حتى تستقيم الأمور وتعيد التوازن إلى أحكامه، مثل أن يكون مجلس الاعيان منتخباً، والغاء محكمة امن الدولة، وأن لا يقتصر الحكم بصحة النيابة على درجة واحدة لمخالفته لمتطلبات الاسس العالمية للمحاكمة العادلة والتي تتيح للحكم أن يتم على درجات، واعطاء المواطنين حق الطعن الدستوري.

بقانون ليتولى جميع الشؤون المتعلقة بالقضاء، وهو الأمر الذي من شأنه أن يحد من أي دور للسلطة التنفيذية ممثلة بوزير العدل على حياة القضاة وشؤونهم العملية، إضافة إلى أن يكون الطعن في نيابة أعضاء مجلس النواب أمام القضاء العادي. ثم إنشاء محكمة دستورية ومحاكمة الوزراء أمام القضاء العادي ومواد أخرى اعتبرت بمثابة العودة لدستور 1952 بنسبة كبيرة. 4. رغم التعديلات غير الكافية لإعادة التوازن بين السلطات تبقى مسؤولية الحكومات في الإلتزام في مجال التطبيق، وهذا يتطلب من الجميع التمسك بالمبادئ الدستورية للتصدي لمحاولات السلطة التنفيذية التعدي على السلطة التشريعية، فمبدأ الفصل بين السلطات لا يعتمد فقط على النصوص وإنما على الاجتماع السياسي أيضاً.

### ثانياً: التوصيات

1. إعادة الاعتبار إلى السلطة التشريعية وتفعيل دورها والعمل على تطوير الأجهزة الفنية والإدارية لديها للحد من سلطة الحكومات وأجهزتها التي أساءت للدستور وشوهرته وأصدرت فتاوى دستورية وقانونية دون الخوف من الضمير أو

### الهوامش

- الأساسية للنظم السياسية، ص 133.
- (10) الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، ص 464-465.
- (11) متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ص 182-183 والشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، ص 128-129.
- (12) انظر: ليلة، النظم السياسية، ص 793، وسعيد السيد، المبادئ الأساسية للنظم السياسية، ص 134، وعصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، ص 159، والشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، ص 123، وثروت بدوي، النظم السياسية، ص 280.
- (13) هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ص 210-211، ومتولي الحريات العامة، ص 83.
- (14) عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري، ص 160، والشاعر، الايديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، ص 81-82.
- (15) شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، ص 373-374، والشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، ص 130.
- (16) الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، ص 131، رباط الوسيط في القانون الدستوري ج 2، ص 571-572.
- (17) محفوظ زالخطيب، مبادئ في النظم السياسية، ص 238-239، والشاعر، النظم السياسية والقانون الدستوري، ص 61،

- (1) عطية، القاموس السياسي، ط3، ص 869، وإبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، ص 369.
- (2) انظر الكيالي، موسوعة السياسة، ص 546-547، وعطية، القاموس السياسي، ص 869، والشرقاوي النظم السياسية في العالم المعاصر، ط3، ص 131-132، وسعيد السيد، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، ص 131.
- (3) الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة في الفكر السياسي الإسلامي، ص 469.
- (4) هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية؛ ص 204-206.
- (5) سعيد السيد، المبادئ الأساسية للنظم السياسية، ص 131-132، يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، ص 126-127.
- (6) البناء، الوسيط في النظم السياسية، ص 361، بدوي، النظم السياسية، ج1، ص 306-310.
- (7) البناء، الوسيط في النظم السياسية، ص 360.
- (8) ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، ص 71، البناء، الوسيط في النظم السياسية، ص 361.
- (9) ليلة، مرجع سابق، ص 376-377، وسعيد السيد، المبادئ

- (37) (م41)، المصدر نفسه، ص 8.
- (38) (م4)، الجريدة الرسمية، وسبشار إليها فيما بعد بالاختصار (ج.ر.)، ع 582، ص 716، وع 594، ص 201.
- (39) (م67-68)، الشرق العربي، ع 188، ص 14.
- (40) (م70)، المصدر نفسه، ص 14.
- (41) الحيازي القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ص 540-541.
- (42) (م22-23)، الشرق العربي، ع 1988، ص 5.
- (43) (م3) من القانون الأساسي لشرقي الأردن المعدل رقم (19) لسنة 1939، ج.ر.، ع 640، ص 482.
- (44) الحيازي، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ص 523، والغزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، ص 40.
- (45) الحيازي، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ص 524.
- (46) (م25/أ، ب)، الشرق العربي ع 188، ص 5.
- (47) ألغيت هذه الفقرة بموجب القانون المعدل للقانون الأساسي رقم (9) لسنة 1946، ج ر، ع 886، ص 602.
- (48) الشرق العربي، ع 188، ص 5-6، وع 195، ص 263.
- (49) (م28)، الشرق العربي، ع 188، ص 6.
- (50) (م29)، المصدر نفسه، ص 6.
- (51) (م3) من القانون الأساسي المعدل رقم (15) لسنة 1940، ج ر، ع 666، ص 178.
- (52) انظر (م25، 26، 31) الشرق العربي، ع 188، ص 5-7، و(م2) من القانون الأساسي المعدل لسنة 1940، ص 178.
- (53) (م32)، الشرق العربي، ع 188، ص 7.
- (54) العضائيلة، الوجيز في النظام الدستوري، ص 42.
- (55) الحيازي، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ص 526.
- (56) (م34)، الشرق العربي، ع 188، ص 7.
- (57) (م35)، المصدر نفسه، ص 7.
- (58) (م30)، المصدر نفسه، ص 7.
- (59) الحيازي، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ص 526، والغزوي، مرجع سابق، ص 46-47، والعضائيلة، الوجيز في النظام الدستوري، ص 42.
- (60) (م7، 24، 46) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 1929، ج.ر.، ع 227، ص 3، 6، 9.
- (61) (م33، 37)، الشرق العربي، ع 188، ص 7.
- (62) (م40)، الشرق العربي، ع 188، ص 8، و(م51) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 1929، ج.ر.، ع 227، ص 10.
- (63) الكسواني، مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، ص 173-174، وفريحات، التربية الوطنية، ص 128.
- (64) (م40) من القانون الاساسي، الشرق العربي، ع 188،
- وسعيد السيد، المبادئ الأساسية للنظم السياسية، ص 138.
- (18) عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، ص 161.
- (19) الشرفاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، ص 132، ومتولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ص 184.
- (20) عبد المنعم محفوظ ونعمان الخطيب، مبادئ في النظم السياسية، ص 239.
- (21) سعيد السيد، المبادئ الأساسية للنظم السياسية، ص 136، وشيخا، القانون الدستوري والنظم الدستورية، ص 374، وعبد المتعال، تاريخ النظم السياسية والقانونية والاقتصادية، ص 39.
- (22) انظر شيخا، القانون الدستوري والنظم السياسية، ص 370-372، وعبد الوهاب النظم السياسية، ص 143-144، ومحفوظ والخطيب، مبادئ في النظم السياسية، ص 239-241، وهوريو، القانون الدستوري، ص 236.
- (23) محفوظ والخطيب، مبادئ في النظم السياسية، ص 242، ومتولي، القانون الدستورية والأنظمة السياسية، ص 183-184، وشيخا، القانون الدستوري والنظم السياسية، ص 372.
- (24) شيخا، القانون الدستوري والنظم السياسية، ص 373-374.
- (25) عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، ص 161.
- (26) المرجع نفسه، ص 162، وبدوي، النظم السياسية، ص 426، والشاعر، الايديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، ص 85.
- (27) شيخا، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ص 372، ومحفوظ والخطيب، مبادئ في النظم السياسية، ص 242-243.
- (28) عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري في النظم السياسية، ص 161-162.
- (29) فيشر، سياسات تقاسم القوى، ص 14 وهوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ص 211.
- (30) علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية، ص 138، وعصفور، المبادي الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، ص 162.
- (31) للتوسع انظر شيخا، القانون الدستوري والأنظمة السياسية المعاصرة، ص 374، والشرفاوي، والنظم السياسية في العالم المعاصر، ص 136-144، عبد الوهاب، النظم السياسية، ص 217-220.
- (32) عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، ص 163، والجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، ص 132-133.
- (33) (م16). الشرق العربي، ع 188، ص 3-4.
- (34) (م20)، المصدر نفسه، ص 4.
- (35) (م19)، المصدر نفسه، ص 4.
- (36) (م69)، المصدر نفسه، ص 13.

- (83) الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ص558-559.
- (84) العضائية، الوجيز في النظام الدستوري، ص52.
- (85) (م33، 29-36، 34) من الدستور الأردني رقم (3) لسنة 1947، ج. ر، ع 886، ص604-605.
- (86) (م29، 33-36، 34) من الدستور الأردني رقم (3) لسنة 1947، ج. ر، ع 886، ص604-605.
- (87) (م36، 33-37، 43) المصدر نفسه، ص605-606.
- (88) (م43-44)، المصدر نفسه، ص606.
- (89) (م48-49)، المصدر نفسه، ص606-607.
- (90) (م53)، المصدر نفسه، ص607.
- (91) (م45)، المصدر نفسه، ص606.
- (92) (م26، 52)، المصدر نفسه، ص607، 604، والكسواني، مبادئ القانون الدستوري، ص183، والحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ص561-562.
- (93) (م48)، المصدر نفسه، ص607.
- (94) (م73-74)، المصدر نفسه، ص609.
- (95) (م49) المصدر نفسه، ص608، والحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ص564-565، والكسواني، مبادئ القانون الدستوري، ص184.
- (96) العضائية، الوجيز في النظام الدستوري، ص56.
- (97) (م41) من القانون الأساسي لسنة 1928، الشرق العربي ع 188، ص8.
- (98) (م54) من الدستور الأردني لسنة 1947، ص607.
- (99) (م42) من القانون الأساسي لسنة 1928، ص9، وم(55) من الدستور الأردني لسنة 1947، والكسواني، مبادئ القانون الدستوري، ص184، والحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ص567.
- (100) فريحات، التربية الوطنية، ص130.
- (101) (م13)، ج. ر، ع 1093، ص3.
- (102) (م57، 123)، المصدر نفسه، ص4، 7، وج. ر، (م4) من الدستور المعدل لسنة 1958، ع 1380، ص518، والماضي وموسى، تاريخ الأردن في القرن العشرين، ج1، ص412.
- (103) (م18-19) ج. ر، ع 5117، ص4459.
- (104) انظر (م119) من الدستور الأردني لسنة 1952، ص7، 10، 14.
- (105) (م34) ع 5117، ص4466.
- (106) (م26، 30، 49)، ج. ر، ع 1093، ص5-7.
- (107) انظر (م32، 37، 35/1)، ج. ر، ع 1093، ص7.
- (108) (م34، 36)، المصدر نفسه، ص7.
- (109) (م38-40)، المصدر نفسه، ص7.
- (110) (م41-44)، من الدستور الأردني لسنة 1952، ص6-7، وم(10، 12)، ج. ر، ع 5117، ص4455-4456.
- (111) (م45-48) من الدستور الأردني لسنة 1952، ص7.
- و(م51-53) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 1929، ج. ر، ع 227، ص10.
- (65) العضائية، الوجيز في النظام الدستوري الأردني، ص525.
- (66) (م61، 66)، الشرق العربي، ع188، ص12-13.
- (67) انظر قرار فض مجلس النواب في ج. ر، ع 231، ص2.
- (68) الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ص529.
- (69) انظر (م42، 45)، الشرق العربي، ع 188، ص9.
- (70) (م22) الشرق العربي، ع146، ص4.
- (71) (م1-27) الشرق العربي، ع121، ص12-13.
- (72) (م110-111)، ج. ر، ع 223، ص21.
- (73) (م29) الشرق العربي، ع146، ص4.
- (74) (م21) المصدر نفسه، ص4.
- (75) (م64-65) الشرق العربي، ع146، ص7.
- (76) لم يكن الوطنيون ليرضوا بهذا الدستور، بل لقي اعتراضات عديدة بسبب عدم منح المجلس النيابي حق المصادقة على عقد المعاهدات، وإعلان الحرب، وعدم إقرار المسؤولية الوزارية أمام المجلس النيابي، إضافة إلى عدم منح المجلس النيابي حق المصادقة على القوانين. وقد لاقت هذه الاعتراضات وعوداً من الملك عبدالله ورئيس وزرائه بإجراء التعديلات لتوسيع حقوق السلطة التشريعية. انظر الدجاني والدجاني، المدخل إلى النظام السياسي الأردني، بالمينورس، ص192، الكسواني، مبادئ القانون الدستوري، ص189-190.
- (77) (م2، 33، 1)، من الدستور الأردني رقم (3) لسنة 1947، ج. ر، ع 886، ص602، 605.
- (78) يعني العفو الخاص الممنوح للملك بناء على تسيب مجلس الوزراء رفع العقوبة المحكوم بها على فرد معين أو أفراد معينين رفعا جزئياً أو كلياً دون أن يمحو ذلك صفة الجريمة، ولا يصدر ذلك العفو ما لم يكن قد حكم عليه حكماً مبرماً. (م38) من الدستور الأردني لسنة 1952، ص6، و(م50-51) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، ج. ر، ع 1487، ص384، والحيارى، القانون الدستوري، ص190.
- (79) يقرر العفو العام بقانون خاص من السلطة التشريعية، ويعني رفع العقوبة عن نوع معين من الجرائم حدثت في ظرف معين، وهو يلغي العقوبة ويسقط الجريمة والعقوبات التابعة لها، ويصدر هذا العفو بالدعوى العمومية قبل اقترانها بالحكم وبعد الحكم. (م38) من الدستور الأردني لسنة 1952، ص6، و(م50-51) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960، ج. ر، ع 1487، ص384، والحيارى، القانون الدستوري، ص190.
- (80) (م22/2، 27، 30)، من الدستور الأردني رقم (3) لسنة 1947، ج. ر، ع 886، ص603-604.
- (81) انظر (م25-32)، المصدر نفسه، ص604.
- (82) (م27/ج، د، هـ)، المصدر نفسه، ص604.

- (112) (م59،51) المصدر نفسه، ص7-8.
- (113) (52-54)، المصدر نفسه، ص7.
- (114) (م35، 54، 84) المصدر نفسه، ص6، والدستور المعدل لسنة 1954، ج.ر، ع1179، ص321، محافظة، وآخرون، التربية الوطنية، ص92، والحياري، القانون الدستوري، ص710-711.
- (115) (م55) من الدستور الأردني لسنة 1952، ص7.
- (116) (م57) ج.ر، من الدستور الأردني لسنة 1952، ص7.
- (117) (م4) ج.ر، ع1380، ص518.
- (118) (م118) الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ص585.
- (119) (م59) من الدستور الأردني لسنة 1952، ص8.
- (120) (م5) ج.ر، ع1380، ص518.
- (121) (م58) من الدستور الأردني لسنة 1952، ص8.
- (122) (م56)، المصدر نفسه، ص7.
- (123) (م51) من الدستور الأردني لسنة 1952، ص7.
- (124) شوشاري، المحاكم الخاصة بتشكيلاتها، اختصاصاتها، الطعن في أحكامها، ص49.
- (125) (م61) من الدستور الأردني لسنة 1952، ص8.
- (126) (م58)، المصدر نفسه، ص8.
- (127) (م2/3)، المصدر نفسه، ص255.
- (128) (م9)، المصدر نفسه، ص256.
- (129) الكيلاني، استقلال القضاء، ص201-202.
- (130) (م14، 15)، ج.ر، ع5117، ص4456-4457.
- (131) (م67) من الدستور الأردني لسنة 1952، ص8.
- (132) (م19)، ع5117، ص4460. وانظر قانون الهيئة المستقلة للانتخاب رقم (11) لسنة 2012. ج.ر، ع5152، 9 نيسان 2012، ص1588.
- (133) (م1،2/69)، المصدر نفسه، ص8.
- (134) (م36)، المصدر نفسه، ص6.
- (135) (م29، 79، 89، 92)، المصدر نفسه، ص6، 10-11.
- (136) (م1/73) المصدر نفسه، ص9.
- (137) (م22) ج.ر، ع5117، ص134.
- (138) (م1،2/66) من الدستور الأردني لسنة 1952، ص8.
- (139) (م64)، المصدر نفسه، ص8.
- (140) جاء نص المادة (86) من دستور الأردن لسنة 1952 المتعلقة بالحصانة أكثر دقة ووضوحاً من نص المادة (54) من دستور 1947، بحيث اضيف بعد عبارة وجود سبب كاف لتوقيفه أو محاكمته محاكمة لتوقيفه، في حين كانت في النص السابق مقصورة على محاكمته. انظر الدستور الأردني لسنة 1952، ص10.
- (141) (م2/81) المصدر نفسه، ص10، انظر كذلك (م40/ج) من الدستور الأردني لسنة 1947، ص605-606.
- (142) (م1،82/2) من الدستور الأردني لسنة 1952، ص10.
- (143) (م85) المصدر نفسه، ص10.
- (144) (م1،2/126)، المصدر نفسه، ص14.
- (145) (م3/84)، المصدر نفسه، ص10.
- (146) (م88)، المصدر نفسه، ص11.
- (147) (م26) ج.ر، ع5117، ص4460.
- (148) (م90)، من الدستور الأردني لسنة 1952، ص11.
- (149) (م140/ج)، ج.ر، ع886، ص605، و(م78-79) من الدستور الأردني 1952، ص9-10، و(م4) من الدستور المعدل لسنة 1954، ج.ر، ع1179، ص321.
- (150) (م24)، ع5117، ج.ر، ص4463.
- (151) (م25)، المصدر نفسه، ص4463.
- (152) (م25) ج.ر، ع5117، ص4463.
- (153) (م953) ج.ر، ع1243، ص953.
- (154) (م71) من الدستور الأردني لسنة 1952، ص9.
- (155) (م20) ج.ر، ع5117، ص4461.
- (156) انظر نوفان العجارمة، إضاءات حول التعديلات الدستورية المطلوبة. www.lawjo.net.
- (157) غزوي "خواطر حول حاضر الأردن وغده". www.ammonnews.net.
- (158) (م1-7)، ج.ر، ع1380، ص518، و(م22) ج.ر، ع5117، ص4462، وانظر محمد الحموري، دراسة حول الإصلاحات الدستورية. www.ammonnews.net.
- (159) (م5)، ج.ر، ع1179، ص321، و(م25) ج.ر، ع5117، ص4464.
- (160) (م8-12)، ج.ر، ع1380، ص518-519، و(م30) ج.ر، ع5117، تشرين أول سنة 2011م، ص4465، وللتوسع انظر ليث نصرأوين، هيمنة السلطة التنفيذية على القوانين المؤقتة ما تزال مستمرة. www.lawjo.net.
- (161) (م9)، ج.ر، ع1380، ص518.
- (162) (م1)، ج.ر، ع1396، ص776.
- (163) (م1)، ج.ر، ع1476، ص153.
- (164) (م1-2)، ج.ر، ع2523، ص1813.
- (165) (م1)، ج.ر، ع2605، ص223، و(م30) ج.ر، ع5117، ص4465.
- (166) العضائية، الوجيز في النظام الدستوري، ص185، والحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ص771.
- (167) (م167) الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ص771-772، والعضائية، الوجيز في النظام الدستوري، ص186-187.
- (168) (م168) الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ص772، والدستور الأردني لسنة 1952، ص11، وهابل الدعجة، (1994)، مدى التزام مجلس النواب بالبرامج الانتخابية، دراسة في البعد السياسي في عمل مجلس النواب الأردني الحادي عشر (1989-1993)، ص130، الزين، دور البرلمان في السياسة الخارجية، ص68-69.
- (169) (م169) الدستور الأردني لسنة 1952، ص12.

- (170) (م9)، ج.ر، ع 1380، ص 998.
- (171) راجع الدستور الأردني لسنة 1952، ص11- 12، والحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ص776-777.
- (172) راجع الدستور الأردني لسنة 1952، ص8، والعضايلة، الوجيز في النظام الدستوري، ص 198-199.
- (173) (م 91-92) من الدستور الأردني لسنة 1952، ص11، والحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري، ص776-778، والدعجة، مدى التزام مجلس النواب بالبرامج الانتخابية، دراسة في البعد السياسي في عمل مجلس النواب الأردني الحادي عشر (1989-1993)، ص131، والزين، دور البرلمان في السياسة الخارجية، ص70-71.
- (174) (م83) من الدستور الأردني لسنة 1952، ص 10.
- (175) (م 31، 91)، المصدر نفسه، ص6، 11.
- (176) المصدر نفسه، ص5، 11 والحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ص 779 - 781، والعضايلة، الوجيز في النظام الدستوري، ص 207-210.
- (177) (م1/126) من الدستور الأردني لسنة 1952، ص14، والعضايلة، الوجيز في النظام الدستوري، ص 210.
- (178) (م31، 93) من الدستور الأردني لسنة 1952، ص6، 11، والعضايلة، الوجيز في النظام الدستوري، ص 210-211، والدعجة، مدى التزام مجلس النواب بالبرامج الانتخابية، دراسة في البعد السياسي في عمل مجلس النواب الأردني الحادي عشر (1989-1993)، ص132، والزين، دور البرلمان في السياسة الخارجية، ص 72-73.
- (179) الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري، ص 110، والعضايلة، الوجيز في النظام الدستوري، ص 214.
- (180) (م 95-96) المصدر نفسه، ص12، والحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري، ص810-813، و(م 114-126، 131-134) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1996، ج.ر، ع 4106، ص730-734، 736، و(م79-87) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان لسنة 1998، ج.ر، ع4258، ص412-413 والدعجة، مدى التزام مجلس النواب بالبرامج الانتخابية، دراسة في البعد السياسي في عمل مجلس النواب الأردني الحادي عشر (1989-1993)، ص136-137.
- (181) انظر (م 88-94) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة 1998، ص413-414.
- (182) (م 56) من الدستور الأردني لسنة 1952، ص7.
- (183) ج.ر، (م 111-113) من الدستور الأردني لسنة 1952، ص13، والزين، دور البرلمان في السياسة الخارجية، ص75-77، و(م33)، ج.ر، ع 5117، ص 4466.
- (184) (م 71) المصدر نفسه، ص 9.
- (185) الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ص 764.
- (186) عصفور، استقلال السلطة القضائية، ص159.
- (187) (م97-100) ج.ر، ع1093، ص12، و.ج.ر، ع 5117، ص4456.
- (188) ج.ر، ع 5117، ص 4461.
- (189) ج.ر، ع1093، 8 كانون الثاني 1952، ص5، 12.
- (190) انظر فريحات، تاريخ القضاء في الأردن (1921-1989)، ص218-244.
- (191) مقابلة مع المحامي مصباح ذياب في مكتبه والذي تدرج في المناصب القضائية حتى وصل إلى مركز رئيس هيئة قضائية في محكمة التمييز، مع الاشتراك في عضوية المجلس القضائي، وعضوية تفسير القوانين في الأعوام (2004-2005)، وعصفور، استقلال السلطة القضائية، ص159.
- (192) انظر مسلم، أصول المرافعات والتنظيم القضائي، ص44-45، والكيلاني، استقلال القضاء، ص16.
- (193) الكيلاني، استقلال القضاء، ص16.
- (194) الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ص825-827، و.ج.ر، ع1093، ص6، 14.
- (195) عصفور، استقلال السلطة القضائية، ص159، 214-215، ويوري، يحيى، ضمانات ودعائم استقلالية القضاء، الندوة الفكرية عن استقلالية القضاء، ص53.
- (196) انظر فريحات، تاريخ القضاء في الأردن (1921-1989)، ص97، 244-245.
- (197) نصت التعديلات على المحكمة الدستورية التي تنشأ بقانون يكون مقرها في العاصمة وتعتبر هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها، وتؤلف من تسعة أعضاء على الأقل من بينهم الرئيس يعينهم الملك. وتكون مدة العضوية فيها ست سنوات غير قابلة للتجديد لتختص بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وتصدر احكامها باسم الملك، وتكون احكامها نهائية وملزمة لجميع السلطات وللکافة كما تكون احكامها نافذة بأثر مباشر ما لم يحدد الحكم تاريخاً آخر لتفاديه، وتنتشر احكام المحكمة الدستورية في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، وللمحكمة الدستورية حق تفسير نصوص الدستور إذا طلب إليها ذلك بقرار صادر عن مجلس الوزراء أو بقرار يتخذه أحد مجلسي الأمة بالأغلبية ويكون قرارها نافذ المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية. انظر ج.ر، (18-19)، ع5117، ص4459. وقانون المحكمة الدستورية رقم (15) 2012، ج.ر، ع 5161، ص2519.
- (198) عصفور، استقلال السلطة القضائية، ص215-217.
- (199) انظر فريحات، تاريخ القضاء في الأردن (1921-1989)، ص 218-223، و229-232، و(م23/د) من قانون استقلال القضاء رقم (15) لسنة 2001، ج.ر، ع4480، ص1287.
- (200) المرجع نفسه، والعرب اليوم، (عمان)، ع3499، ص4.

- (203) مقابلة مع المحامي عبد الرزاق أبو العثم، عمان، السبت 23 كانون الأول 2006، والمحامي مصباح ذياب في مكتبه،  
(204) مقابلة مع المحامي مصباح ذياب في مكتبه، عمان.

- (201) (م/13أ) من قانون تشكيل المحاكم رقم (17) لسنة 2001، ج، ر، ع 4480، ص 1312.  
(202) العتيبي، استقلال القضاء بين النظرية والتطبيق. ندوة استقلال القضاء وحياده،.

## المصادر والمراجع

### أولاً: المراجع

- للمملكة الأردنية الهاشمية، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.  
فريحات، إيمان، 2008، تاريخ القضاء في الأردن (1921-1989)، عمان، المؤلف .  
فريحات، إيمان، 2013، التربية الوطنية،، عمان: المؤلف .  
فيشر، لويس، 1994، سياسات تقاسم القوى، ترجمة مزن حماد، عمان: الدار الأهلية للنشر .  
الكسواني، سالم، 1983، مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، عمان.  
الكيالي، عبد الوهاب، موسوعة السياسية، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1990.  
الكيلاي، فاروق، 1977، استقلال القضاء، القاهرة: دار النهضة العربية.  
ليلة، محمد كامل، 1969، النظم السياسية الدولية والحكومة، بيروت: دار النهضة العربية.  
الماضي، منيب وموسى، سليمان، 1959، تاريخ الأردن في القرن العشرين، ج 1، عمان: مكتبة المحتسب .  
متولي، عبد الحميد، 1993، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الاسكندرية: منشأ المعارف .  
متولي، عبد الحميد، د.ت، الحريات العامة، منشأ المعارف، الاسكندرية.  
محافظة، علي وآخرون، 2006، التربية الوطنية، عمان: دار جرير .  
محفوظ، عبد المنعم والخطيب، نعمان، 1987، مبادئ في النظم السياسية، عمان: دار الفرقان للنشر والتوزيع.  
مسلم، أحمد، 1978، أصول المرافعات والتنظيم القضائي، القاهرة: دار الفكر العربي.  
هوريو، اندريه، 1977، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية؛ ترجمة علي مقلد، بيروت: الأهلية للنشر .

### ثانياً: الصحف

- الجريدة الرسمية، عمان - الأردن.  
صحيفة الشرق العربي، عمان - الأردن.

### ثالثاً: المقابلات الشخصية

- مقابلة مع المحامي عبد الرزاق أبو العثم، عمان، السبت 23 كانون الأول 2006.  
مقابلة مع المحامي مصباح ذياب في مكتبه، عمان، السبت 20 كانون الثاني 2007.

- بدوي، ثروت، 1979، النظم السياسية، ج 1، القاهرة: دار النهضة العربية.  
البناء. محمود عاطف، 1988، الوسيط في النظم السياسية، القاهرة: دار الفكر العربي.  
الجمال. يحيى، د.ت، الأنظمة السياسية المعاصرة، بيروت، دار النهضة العربية للطباعة والنشر .  
الحياري، عادل، 1972، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، عمان: مطابع غانم عبده.  
الدجاني، محمد سليمان والدجاني، منذر، 1993، المدخل إلى النظام السياسي الأردني، عمان: بالمينورس.  
رباط، ادموند، 1971، الوسيط في القانون الدستوري ج 2، بيروت: دار العلم للملايين.  
الشاعر، رمزي طه، 1986، الايديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس .  
الشرقاوي، سعاد، 1988، النظم السياسية في العالم المعاصر، ط3، بيروت: دار النهضة العربية..  
شوشاري، صلاح الدين، 2001، المحاكم الخاصة تشكيلاتها، اختصاصاتها، الطعن في أحكامها، عمان: دار الثقافة.  
شيحان، إبراهيم عبد العزيز، 1993، القانون الدستوري والنظم السياسية، الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية  
الطماوي، سليمان، 1979، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة في الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي.  
عبد المتعال، زكي، 1935، تاريخ النظم السياسية والقانونية والاقتصادية، القاهرة: مطبعة نوري.  
عبد الوهاب، محمد رفعت، 1996، النظم السياسية، الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.  
عصفور، سعد، د.ت، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، الاسكندرية: منشأ المعارف.  
العضايلة، أمين سالم، 2010، الوجيز في النظام الدستوري، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.  
عطية، أحمد، 1968، القاموس السياسي، ط3، القاهرة: دار النهضة العربية.  
علي، سعيد السيد، 2007، المبادئ الاساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، القاهرة: دار الكتاب الحديث.  
الغزوي، محمد، 1992، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري

بوري، يحيى، ضمانات ودعائم استقلالية القضاء، الندوة الفكرية عن استقلالية القضاء، مجلس الأمة، الجزائر، آذار 1999.  
العنبي، جهاد، 2007. استقلال القضاء بين النظرية والتطبيق. ندوة استقلال القضاء وحياجه، عمان، مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان والشبكة الأوروبية المتوسطة لحقوق الإنسان (13-14 كانون الثاني 2007).

سادساً: المواقع الإلكترونية

www.ammonnews.net.

www.lawjo.net.

رابعاً: الرسائل الجامعية

هايل الدعجة، 1994، مدى التزام مجلس النواب بالبرامج الانتخابية، دراسة في البعد السياسي في عمل مجلس النواب الأردني الحادي عشر (1989-1993) رسالة ماجستير في الجامعة الأردنية.

حيدر الزين، 2000، دور البرلمان في السياسة الخارجية، رسالة ماجستير في الجامعة الأردنية.

خامساً: الندوات

## The Principle of the Separation of Powers in the Constitutions of Jordan and their amendments (1928-2011)

*Iman Fraihat\**

### ABSTRACT

This study investigates the principle of the separation of powers in the consecutive Constitutions of Jordan and their amendments (1928-2011), given that the Constitution is the sole authority that achieves this separation. Separation prevents any interference between these powers and is quite achievable as the state is multifunctional. These functions were in one hand which used to execute all the state functions. To safeguard its viability and continuity, the state need to execute all its duties in the best way possible so as to guarantee the protection of the rights and freedoms without tyranny. The state can do this through legislation, i.e. issuing absolute common laws, executing them to achieve regulation, protection and security, and penalizing anyone who violates them to achieve justice and solve disputes. Holding all these powers and achieving these ends have become difficult as the societies have evolved from absolute monarchies to parliamentary and presidential governments; this necessitated the presence of three institutions to do these functions: the legislative authority, the executive authority, and the judicial authority.

The present study follows up the aspects of the separation of powers in the three constitutions of Jordan and their respective amendments as represented in the basic statute of 1828 and the Constitution of Jordan no. (3) Of 1947 and the Constitution of Jordan of 1952.

The study reached a number of results and recommendations. Among these conclusions is that the constitutions of Jordan of 1952 and 1952 have taken into consideration the principle of the separation of powers. However, it was not an absolute separation. Rather, it was relatively flexible: it kept a measure of balance and cooperation between them. The study recommends that the legislative authority be re-respected to rectify things.

**Keywords:** Separation of Powers, Legislative Authority, Executive Authority, Judicial Authority, Constitution, Amendment.

\* Applied Sciences University, Jordan. Received on 27/3/2014 and Accepted for Publication on 4/11/2014.