

دور مجلس الأمة الأردني في المعاهدات في ظل دستور عام 1952

محمد أحمد الرحامنة*

ملخص

تهدف هذه الدراسة التعرف إلى دور مجلس الأمة في المعاهدات، وكيفية تعبيره عن إرادته في هذا الصدد؛ وتبيان ما إذا كانت من خلال قانون أو عن طريق قرار يصدر منه مجتمعاً، وقد توصلت الدراسة إلى جملة من النتائج أهمها أن اشتراط الدستور لموافقة مجلس الأمة على المعاهدات المتعلقة بحقوق الأردنيين أو الخزينة العامة للدولة تعدّ إحدى أوجه الرقابة على السلطة التنفيذية، كما توصلت إلى عدم انسجام إصدار قانون للموافقة على المعاهدة مع النصوص الدستورية، وقد أوصت الدراسة بضرورة التوقف عن إصدار قوانين التصديق على المعاهدات، وكذا منع إصدار قوانين مؤقتة في هذا الأمر.

الكلمات الدالة: الدستور، المعاهدة، مجلس الأمة، الملك، القوانين المؤقتة.

المقدمة

لا، إضافة إلى أنها تبحث في تحديد الجهة التي تطبق المعيار الذي وضعه الدستور لوجوب تحصيل موافقة مجلس الأمة.

ولا بدّ من الإشارة إلى أنه - في حدود علم الباحث - لم يتطرّق أحد وفق دراسة تأصيلية متكاملة إلى مدى دستورية تعبير مجلس الأمة من خلال قانون عن موافقته إزاء المعاهدات التي تطلب الدستور موافقته بشأنها.

وقد يكتب لهذه الدراسة أهمية أخرى؛ حيث تكون معيناً للمحكمة الدستورية؛ وذلك إذا ما طلب منها تفسير المادة (33) من الدستور وتحديد كيفية تعبير مجلس الأمة عن موافقته على المعاهدة من عدمها.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى توضيح مفهوم الموافقة الواجبة إزاء بعض أنواع المعاهدات، وتبسيط الضوء على ما قد ينجم حول تلك الموافقة من إشكاليات، ولا بدّ من الإشارة إلى أنه وإن كان يتوجب على هذه الدراسة إبراز الحلول المناسبة حول إشكاليات التعبير عن موافقة مجلس الأمة على بعض المعاهدات إلا أنها تهدف قبل ذلك إلى التدليل على مسألة وجود هذه الإشكاليات.

وقبل الانتقال إلى أسئلة الدراسة فلا بد من الإشارة إلى أنه على امتداد صفحات هذه الدراسة فإن مصطلح المعاهدة يعني الاتفاق الدولي بمعناه الواسع، سياسياً أكان أم غير ذلك، ما لم تدل القرينة على معنى آخر أقل اتساعاً.

أسئلة الدراسة:

يمكن إجمال أسئلة الدراسة بما يأتي:

1. ما القيمة الدستورية المترتبة على موافقة مجلس الأمة

تعد المعاهدات من أشكال تعبير الدولة عن سيادتها؛ وذلك أصل عام من حيث الالتزام بإرادتها، وتتناول مسألة المعاهدات القانون الدولي من جهة، والقانون الداخلي للدولة من جهة أخرى؛ فالأول يتناول كيفية عقد المعاهدات، والآخر يحدد الجهة المخولة بذلك الإبرام.

وبالانتقال من العام إلى الخاص فإن الدستور قد حدد جهة إبرام المعاهدات في الأردن؛ حيث أناطها بالملك، إلا أنه وضع شرطاً لنفاذ المعاهدة وهو وجوب تحصيل موافقة مجلس الأمة، وذلك في نوع معين من المعاهدات.

من هنا تبرز مشكلة الدراسة؛ فطالما أن الدستور لم ينص صراحة على وجوب التعبير عن موافقة مجلس الأمة بموجب قانون فإن هذا الأمر يفتح المجال واسعاً حول بحث مدى موافقة صدور ذلك القانون مع النصوص الدستورية في مجملها، وكذا مع ما تقتضيه المعاهدات الدولية من جهة أخرى.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في بحثها بما لم يعهد بحثه من قبل، فهي تعنى بتعبير مجلس الأمة عن موافقته التي تطلبها الدستور إزاء بعض المعاهدات، وبيان ما إذا كان الفقه موقفاً في اعتبار القانون القالب الوحيد الواجب وضع الموافقة به أم

* قسم القانون العام، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية. تاريخ استلام البحث 2016/5/14، وتاريخ قبوله 2016/8/8.

حقوق الأردنيين؛ العامة منها أو الخاصة، حيث تبحث في مفهوم الموافقة وشكلها، والإشكاليات التي تنبثق عنها. من أجل ذلك فإنه سيتم تقسيم الدراسة إلى مطلبين، علاوة على الخاتمة، وملحق خاص بما يستخدم في الدراسة من نصوص قانونية على اختلافها، وقرارات تفسيرية، وأحكام قضائية؛ على النحو التالي:

المطلب الأول: ماهية الموافقة على المعاهدة.

الفرع الأول: مفهوم الموافقة على المعاهدة.

الفرع الثاني: الجهة التي تطبق معيار تحديد المعاهدات التي تستوجب تحصيل الموافقة عليها.

المطلب الثاني: إشكاليات التعبير عن الموافقة

الفرع الأول: التعبير عن الموافقة من خلال قانون.

الفرع الثاني: اللجوء إلى القانون المؤقت لنفاذ المعاهدة.

خاتمة.

ملحق.

المطلب الأول: ماهية الموافقة على المعاهدة:

اشتراط الدستور تحصيل الموافقة على بعض المعاهدات من جهة معينة غير تلك المخولة بالإبرام، ولتحديد ماهية الموافقة على المعاهدة ينبغي تحديد مفهوم الموافقة ابتداءً، ومن ثم تحديد الجهة المخولة بتطبيق المعيار الذي وضعه الدستور للقول بضرورة تحصيل الموافقة من الجهة التي حددها؛ كل في فرع مستقل.

الفرع الأول: مفهوم الموافقة:

لكي يتسنى تحديد مفهوم الموافقة لا بد من حصر أنواع المعاهدات، التي تستوجب الحصول على الموافقة، ومن ثم تحديد الجهة التي تجب موافقتها، وكذا توضيح أهمية هذه الموافقة، ومن جهة أخرى تمييزها عن التصديق، وأخيراً تحديد موعد تحصيلها.

أولاً: أنواع المعاهدات المستوجبة للموافقة:

حدد الدستور أنواع المعاهدات التي يتوجب تحصيل موافقة جهة أخرى غير تلك المعنية بالإبرام ليصار إلى نفاذها داخلياً، وقد جاء النص كما يأتي:

"1. الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقات.

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

وعليه فإن المعاهدات أو الاتفاقات التي تحمل خزنة الدولة

على المعاهدة على الصعيد الداخلي؟

2. ما الإشكاليات التي قد تسببها موافقة مجلس الأمة على

المعاهدات التي اشترط الدستور موافقته عليها؟

3. ما التعديل التشريعي الواجب عمله للحدّ من تلك

الإشكاليات؟

بالإضافة إلى الأسئلة التي قد تفرض نفسها على امتداد صفحات الدراسة.

منهج البحث:

سيتمّ الركون إلى المنهج التحليلي في جزئيات هذه الدراسة، إلا أن ذلك لا يمنع من استخدام المنهج الوصفي حيثما تقتضي الضرورة؛ وعليه، فسيتمّ استقراء النصوص الدستورية المعنية بمشكلة الدراسة، ومن ثمّ محاولة إزالة ما قد يشوبها من غموض، وكذا معرفة ما قد تقضي إليه من نتائج.

ولا بدّ من التأكيد قبل الخوض في صفحات هذه الدراسة بأنها تُعنى بالنصوص التشريعية الوطنية، وبالقضاء الوطني؛ فهي ليست دراسة مقارنة، إلا أنّ هذا لا يمنع من التطرّق إلى قواعد القانون الدولي، وذلك حيث تقتضي الضرورة هكذا أمر؛ كون المكتبة الأردنية تحتاج إلى المزيد من الجهود لسدّ النقص في هذا المجال.

محددات الدراسة:

ينبغي القول أن هذه الدراسة تتناول جزئية في القانون العام الداخلي مرتبطة مع القانون الدولي، وهي دور مجلس الأمة في المعاهدات؛ كونه جهة داخلية يتوجب الحصول على موافقتها بالنسبة لبعض المعاهدات، وعليه؛ فإن هذه الدراسة لا تعنى بما يأتي من مسائل:

- ثنائية القانون الدولي مع القانون الوطني أو وحدتهما.
- آليات نفاذ المعاهدة دولياً.
- القيمة القانونية للتصديق الناقص.
- الآليات المختلفة لتفسير المعاهدات.
- الفرق بين المعاهدة والاتفاقية.
- القيمة القانونية للمعاهدات في الهرم التشريعي.
- وضع المعاهدات في ظل الدساتير السابقة لدستور 1952.

- تحديد ما طرأ على نص المادة 33 من الدستور من تعديلات.

- الرقابة الدستورية على المعاهدات.

خلاصة ما سبق أن الدراسة تعنى بشرط موافقة مجلس الأمة على المعاهدات، التي تترتب نفقات إضافية أو تمس

ثالثاً: أهمية الموافقة:

إن أول أهمية تبرز لتلك الموافقة هي صيرورة المعاهدة نافذة على الصعيد الداخلي، مما يعني اعتبارها من الجسم التشريعي للدولة، وبالتالي ترتيب الحقوق وتحمل الالتزامات بناءً على ما جاءت به المعاهدة (شطناوي، 2015)، أضيف إلى ذلك السماح للقضاء بالاستناد عليها في القضايا المعروضة عليه التي تتصل بما جاء بها من نصوص، وبالتالي فإن عدم موافقة مجلس الأمة على تلك المعاهدة يجعلها غير نافذة داخلياً، ما يسمح للقضاء برفض الادعاء المستند على أحد نصوصها، أضيف إلى ذلك لو أن هذا النوع من المعاهدات لم يعرض على مجلس الأمة لتحصيل موافقته يعدّ تصرفاً غير دستوري، وبالتالي فإن المعاهدة التي التزمت بها المملكة دولياً تكون غير دستورية والحالة هذه؛ أي أنه لا يصح نفاذها على الصعيد الداخلي، وقد قال القضاء كلمته في هذا الشأن مرات عدة (تمييز جزاء رقم 1364/ 2004؛ نقلاً عن: شطناوي، 2013).

ومن جهة أخرى فإن أهمية الحصول على موافقة الجهة المحددة في الدستور لنفاذ المعاهدة تكمن من خلال النظر إلى مردّ تلك الجهة في جسم سلطات الدولة؛ فبما أن جهة الإبرام هي السلطة التنفيذية (المادة 33 بدلالة المادة 26 من الدستور)، فإنه ينبغي أن تراقب السلطة الأخرى أعمال تلك السلطة، وبما أن الملك هو جزء من السلطة التشريعية (المادة 25 من الدستور)، وفي الوقت ذاته تتاط به السلطة التنفيذية (المادة 26 من الدستور)، فإن الدستور اشترط موافقة الجزء الآخر من السلطة التشريعية وهو مجلس الأمة (المادة 33 من الدستور)، بدعوى أن إرادة الملك تمثلت في الذهاب إلى المعاهدة ابتداءً.

وبما أن الأمر كذلك، فإن أهمية تحصيل الموافقة من مجلس الأمة تبدو بارزة باعتبارها عنصراً رقابياً على السلطة التنفيذية، وصمام أمان آمن لحماية حقوق الأردنيين والأموال العامة للدولة، ولو كلّف ذلك الأمر ترتيب مسؤولية دولية جراء تدرع الدولة بنصوصها الداخلية لعدم إنفاذ التزاماتها الدولية (المادتان 27، 46 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، وانظر في ذات المعنى: الزين، 2005)، وذلك في حال عدم إفصاح الجهة المخولة بالتوقيع على المعاهدة بأن نفاذ المعاهدة معلق على شرط موافقة الجهة الداخلية في الدولة (المادة 12 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات).

ولعل أهمية أخرى تبرز على السطح كون موافقة مجلس الأمة شكلاً من أشكال المشاركة الشعبية من خلال إرادة ممثلي الأمة في الموافقة على المعاهدة.

نفقات إضافية أو أنها تمس حقوق الأردنيين يتوجب الحصول على موافقة جهة أخرى غير التي تبرم المعاهدة، إلا أن الاتفاقات التي تبرمها الدولة مع أشخاص القانون الداخلي (طبيعيين أو معنويين) لا تستلزم الحصول على تلك الموافقة وفقاً للدستور (قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (1) لسنة 1962).

ثانياً: الجهة التي تجب موافقتها:

تعد الموافقة تعبيراً عن قبول الجهة المعنية في الدستور لما جاءت به المعاهدة من أحكام، وقد جاء النص على وجوب الموافقة على المعاهدة من تلك الجهة لصيرورتها نافذة داخلياً، وقبل معرفة هذه الجهة ينبغي التأكيد على أن الدستور أنط بالملك إبرام المعاهدات عموماً (المادة 33 من الدستور)، وأن الملك تتاط به السلطة التنفيذية، ويباشرها من خلال وزرائه (المادة 26 من الدستور)، بمعنى أن الملك هو من يبرم جميع المعاهدات في النظام الدستوري الأردني، مع ملاحظة أن الملك لا يشترط توقيعه على المعاهدات (تمييز جزاء رقم 1258 لسنة 2013، منشورات قسطاس).

على أن المعاهدات التي تحمّل خزانة الدولة نفقات إضافية، أو تلك التي تمس حقوق الأردنيين يتوجب الحصول على موافقة مجلس الأمة إزاءها، وذلك لتدخل حيز النفاذ على الصعيد الداخلي (المادة 33 من الدستور).

معنى هذا أن الملك هو من يتمتع بسلطة إبرام المعاهدات على اختلافها، إلا أن المعاهدات التي يبرمها الملك وتوجد في دائرتي النفقات الإضافية والمساس بحقوق الأردنيين يبقى أمر نفاذها معلق على شرط موافقة مجلس الأمة.

ولعل المشرع الدستوري كان منطقياً عندما لم يشترط تحصيل موافقة السلطة التشريعية بأكملها، إنما مجلس الأمة فقط؛ فالملك جزء من السلطة التشريعية (المادة 25 من الدستور)، فلا يتصور أن يتطلب الدستور موافقته على المعاهدة مرتين؛ الأولى في مرحلة الإبرام؛ حيث ظهرت إرادته من خلال الذهاب إلى المعاهدة، والأخرى في مرحلة الموافقة عليها لتكون نافذة على الصعيد الداخلي، مع ملاحظة أنه يستوي أن تكون إرادة الملك إزاء الذهاب إلى المعاهدة قد ظهرت بشأن معاهدة لم تنشأ بعد؛ وبالتالي المشاركة في مراحل إبرام المعاهدة كافة (سواءً بذاته، أو من خلال وزرائه، أو المفوضين بالتفاوض وتحرير المعاهدة والتوقيع عليها)؛ ابتداءً من مرحلة المفاوضات، مروراً بالتحرير والتوقيع، أو الانضمام إليها؛ وذلك في المعاهدات التي تسمح للدول التي لم تدخل في المراحل السابقة اكتساب صفة الطرف فيها (عبد الحميد، 1974).

رابعاً: ذاتية الموافقة:

يقصد بذلك أن الموافقة تختلف عما سواها من إجراءات، وعلى وجه الخصوص فإنها تختلف عن التصديق؛ فالتصديق هو إحدى مراحل الإبرام (الدراوشة، 2003)، ويراد به التأكد من أن الدولة عازمة على المضي قدماً في الالتزام بالمعاهدة بأن تصبح طرفاً فيها، وطالما أن الملك هو الذي يبرم المعاهدات فإن التصديق يكون من اختصاصه لا من اختصاص مجلس الأمة (الزين، 2005). بل إن التصديق إنما وضع من قبل القانون الدولي وليس الداخلي، ويعني التصديق قبول المعاهدة بصورة نهائية ملزمة للدولة وتقوم به الجهة المخولة بعقد المعاهدات فيها (المجذوب، بدون سنة نشر)، ويلاحظ أن التصديق لا يشترط دائماً للقول بالالتزام النهائي بالمعاهدة؛ فقد يكون للتوقيع هذا الأثر في حالات عدة؛ مثل الاتفاق على إعطائه هذا الأثر، أو في حالة المعاهدات التي تعرف بالاتفاقيات التنفيذية (المادة 12 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، وانظر في ذلك: الدراوشة، 2003).

إلا أن الخلط بين الموافقة والتصديق أمر موجود فعلاً، فالقانون الذي يصدر لنفاذ المعاهدة يسمى قانون التصديق على المعاهدة (المادة 1 من قانون التصديق على اتفاقية حقوق الطفل رقم 50 لسنة 2006)، إلا أن انتشار الخلط لا يعني صيرورته أمراً صحيحاً؛ فإبرام المعاهدات عدّه الدستور مناصراً بالملك، وأن الإبرام يعني جميع المراحل التي تؤدي إلى الالتزام النهائي بالمعاهدة (الدراوشة، 2003)، وأن التصديق على المعاهدة يعتبر اصطلاحاً قانونياً دولياً، لا ينصرف إلى موافقة جهة داخلية معينة كالبرلمانات في الدول (شاش، 1964)؛ فأوجب الدستور لنفاذ بعض المعاهدات موافقة مجلس الأمة لا تصديقه.

بل إن القول باعتبار موافقة مجلس الأمة تصديقاً على المعاهدة يؤدي إلى وجوب تبادل تلك الموافقة بين أطراف المعاهدة أو إيداعها لدى جهة معينة، ولكن الذي يحصل أن التبادل إنما يقع على تصديق الجهة المعنية بالإبرام (حول تبادل وثائق التصديق انظر: المجذوب، بدون سنة نشر).

مما سبق يتضح أن موافقة مجلس الأمة تختلف عن التصديق، أنها وفق الدستور واجبة لنفاذ المعاهدة داخلياً، ولكن متى يجب الحصول تلك الموافقة؟

خامساً: موعد الحصول على الموافقة:

بالرجوع إلى نص المادة المنظمة للمعاهدات في الدستور (المادة 33 من الدستور)، يمكن القول أن الدستور حدد الجهة المخولة بإبرام المعاهدة؛ ابتداءً من المفاوضات وانتهاءً بالتصديق، وبعد ذلك تناول في فقرة ثانية مسألة نفاذ

المعاهدات التي ينطبق عليها معيار النفقات الإضافية أو المساس بحقوق الأردنيين، وهذا يعني أن موافقة مجلس الأمة إنما هي لاحقة لإبرام المعاهدة، ومما يؤكد ذلك أن النص اشترط الموافقة للقول بنفاذ المعاهدة ولم يعدها شرطاً لتمام الإبرام أو صحته، وبناءً عليه فإن السلطة التنفيذية غير مقيدة بمدة لعرض المعاهدة على مجلس الأمة للحصول موافقة عليها، إلا أن عدم العرض قد يكون سوء نية من الدولة كطرف في المعاهدة (المادة 18 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات).

إلا أن جعل مسألة الموافقة مقتصرة على مدى نفاذ المعاهدة من عدمه قد يؤدي إلى الوقوع فيما حاول الدستور أن يتلافاه، وهو عدم ترتيب نفقات إضافية على كاهل الخزينة العامة، وذلك من خلال ما يؤدي إليه عدم نفاذ المعاهدة داخلياً إذا ما رفض مجلس الأمة الموافقة عليها؛ فبما أن الدولة التزمت في المعاهدة من خلال الجهة المخولة بالإبرام، فإنه يترتب عليها مسؤولية دولية إذا لم تطبق ما جاء في المعاهدة (المادة 12 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات)؛ فلا يجوز التدرع بالنصوص الداخلية للتملص من الالتزامات الدولية (المادة 12 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات).

من أجل ذلك فأرى ضرورة جعل الموافقة شرطاً للإلزامية بالمعاهدة؛ أي أنها تصبح جزءاً من مرحلة الإبرام، مع الملاحظة أن الباحث لم أوص بجعل الموافقة جزءاً من التصديق على المعاهدة؛ لأن هناك من المعاهدات ما يكون ملزماً دون حاجة إلى تصديق (المادة 12 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، وانظر تفصيلاً: الدراوشة، 2003).

هذا قد جرى العمل في بعض الأحيان على الحصول موافقة مجلس الأمة قبل الالتزام النهائي بالمعاهدة، كما في اتفاقية الدفاع المشترك بين المملكة الأردنية الهاشمية والجمهورية العربية المتحدة لسنة 1967 (الدراوشة، 2003)، إلا أن الدستور لم يلزم القيام بذلك، مما يعني احتمالية عدم الحصول تلك الموافقة قبل الالتزام النهائي أو أن احتمالية عدم حصولها البتة تبقى واردة؛ بدليل أن القضاء يرى عدم دستورية معاهدات عدة؛ لعدم عرضها على مجلس الأمة (تميز جزاء رقم 1364/2004، مشار إليه سابقاً)، وعلى عكس ذلك فهناك من يرى أن تصديق الملك على المعاهدة لا يتم إلا بعد الحصول موافقة مجلس الأمة (شطناوي، 2003، وكذلك: الزين، 2005)، إلا أن في هذا تحميل للنص الدستوري ما لا يحتمل؛ فالمرشح لم يشترط الموافقة للإبرام، وإنما لمجرد النفاذ (المادة 33 من الدستور)، على عكس ما يراه البعض في أن النص الدستوري الحالي يشترط الموافقة للقول بالإلزامية بالمعاهدة (الزين، 2005). وقبل الانتهاء من مفهوم الموافقة، فإنه ينبغي الإشارة إلى

أراد الملك أول مرة، ما يستلزم الحصول على موافقة الملك مرة أخرى لاختلاف محتوى القانون محل الموافقة (المادتان: 94، 93 من الدستور).

- إن تكملة نص المادة الدستورية النازمة للمعاهدات متعلقة بعدم جواز تناقض ما يتم الاتفاق عليه من شروط لا يعلمها سوى الأطراف المبرمة للمعاهدة مع الشروط المعلنة لما سواهم؛ فقد جاء النص كما يأتي: "ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية" (المادة 33 من الدستور) ما يعني جواز وجود شروط سرية لكن بشرط عدم تعارضها مع الشروط العلنية (الزبن، 2005)، بل إن المعاهدة برمتها تفقد قيمتها الدولية أمام فروع هيئة الأمم المتحدة إن لم يتم تسجيلها لدى الأمين العام في الأمم المتحدة؛ حتى لا يصار إلى السرية في المعاهدات (المادة 102 من ميثاق الأمم المتحدة) (انظر في ذلك: الدقاق، 1981).

وبعد الانتهاء من مفهوم الموافقة على المعاهدات لا بد من معرفة الجهة المعنية بتحديد المعاهدات التي تحتاج إلى موافقة المجلس على النحو سالف الذكر، الفرع التالي يتناول هذه الجزئية.

١

الفرع الثاني: الجهة المعنية بتحديد معيار النفقات الإضافية أو المساس بالحقوق:

إن القول بوجود أخذ موافقة مجلس الأمة على نوع معين من المعاهدات دون سواه يعني وجوب تحديد المعيار المتبع للتمييز بين تلك المعاهدات وغيرها من المعاهدات التي لا تستوجب لنفاذها موافقة مجلس الأمة، وقد تكفل الدستور بتحديد ذلك المعيار؛ وهو أن تكون المعاهدة مرتبة لأعباء مالية إضافية على الخزينة العامة للدولة، أو أن تكون ماسة بالحقوق العامة والخاصة للمواطنين (المادة 33 من الدستور).

هذا من جهة، إلا أنه من الجهة الأخرى فإنه لم يتم تحديد من هي الجهة المخولة بتطبيق ذلك المعيار؛ ويمكن القول بأنها لا تغادر إحدى أربع جهات؛ السلطة التنفيذية المبرمة للمعاهدة، أو مجلس الأمة ذاته، أو المحكمة الدستورية، أو القضاء إبان فصله في نزاع يستوجب الاستناد إلى تلك المعاهدة.

أولاً: السلطة التنفيذية:

يمكن تبرير ذلك باعتبارها الجهة المخولة بإبرام المعاهدات من جهة، وكما لا تلتزم دولياً وهناك احتمال برفض مجلس الأمة الموافقة على المعاهدة، ما يرتب المسؤولية الدولية على

ما قد يتبادر إلى الذهن من مسائل حول مفهوم الموافقة، وكذا ما يستلزم ذلك من ملاحظات:

- قد يتبادر إلى الذهن مسألة عدم اشتراط موافقة مجلس الأمة على إعلان الحرب، أو عقد الصلح، وما يستتبع ذلك من تحالفات ونفقات إضافية تلحق بالخزينة العامة، أو مساس بحقوق الأردنيين العامة والخاصة، لا سيما العسكريين منهم، أو حتى المدنيين؛ وفقاً لما يعرف بالتعبئة العامة، ويمكن القول إن موافقة مجلس الأمة لا يتصور تطلبها في هذه الحالات؛ لعدة أسباب؛ الأول أن الملك تناط به السلطة التنفيذية (المادة 26 من الدستور)؛ وبالتالي هو المعني بهذه المسائل، والثاني أن هذه الأمور تحتاج إلى السرعة في اتخاذ القرار بشأنها، وهذا يتعارض مع فكرة أخذ موافقة المجلس المذكور، والثالث أن الملك صاحب الصلاحية في هذه الأمور بموجب الدستور (المادة 33 من الدستور)؛ وأنه قد أقسم أمام ممثلي الشعب قبل أن يمارس تلك الصلاحيات أن يحافظ على الدستور وأن يخلص للأمة (المادة 29 من الدستور)، والرابع أنه في مثل هذه الحالات تكون الدولة في حالة خطر يهددها؛ فحالة الضرورة تبرر عدم طلب موافقة مجلس الأمة، كما أن إدارة الشؤون الداخلية للدولة والخارجية قد عهد بها الدستور إلى مجلس الوزراء (المادة 45/1 من الدستور) وأن الملك يتولى سلطته من خلال وزرائه (المادة 26 من الدستور). وعلى الرغم من كل ذلك فإنه لا يوجد ما يمنع الملك من عرض المسألة على مجلس الأمة ليصدر قراراً تأييدياً له (مثل قانون تصديق معاهدة السلام بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة دولة إسرائيل لسنة 1994، مشار إلى هذا القانون لدى: الزبن، 2005). وعليه، فإنه يتضح عدم صحة الرأي الذي يقول بأن المعاهدات التي لا تحتاج إلى موافقة مجلس الأمة هي المعاهدات قليلة الأهمية (انظر في هذا الرأي: الزبن، 2005).

- قد يتبادر إلى الذهن عدم وجود ما يمنع من ظهور إرادة الملك مرتين في المعاهدات؛ كون الأمر كذلك فيما يتعلق بالقوانين المؤقتة؛ حيث تجب موافقة الملك في وضع القانون المؤقت ابتداءً، ومن جهة أخرى اشتراط تصديق الملك عليه كي يصار إلى صيرورة القانون المؤقت قانوناً عادياً بوصفه جزءاً من السلطة التشريعية، إلا أن لذلك ما يبرره في القوانين المؤقتة، على عكس المعاهدات؛ فقد يرى الملك أن القانون المؤقت الذي وافق على وضع مجلس الوزراء له أن الغاية من وضعه قد زالت، فله أن يعترض على صيرورته قانوناً عادياً ولهذا الحالة هذه، أضف إلى ذلك أن لمجلس الأمة التعديل في القانون المؤقت المعروض عليه؛ وبالتالي يعدّ ذلك تعديلاً فيما

ثالثاً: المحكمة الدستورية:

يرى جانب من الفقه بأن المعاهدة التي يوافق عليها مجلس الأمة تعتبر بمثابة قانون، وبالرجوع إلى قانون المحكمة الدستورية، يتضح أنها تعنى ببحث مدى دستورية القوانين (المادة 4 من قانون المحكمة الدستورية)، ومن ثم فإنها تبحث في مدى دستورية تلك المعاهدات التي تمت الموافقة عليها بقانون (أبو حجر، مقدم للنشر/ 2015)، ومع الاحترام للرأي السابق فإنني أرى عدم صلاحية المحكمة الدستورية بالنظر في مدى دستورية المعاهدات أياً كان نوعها، بما فيها تلك التي صدرت الموافقة عليها بقانون؛ وذلك لسببين؛ الأول أن الوضع القائم حول المعاهدات والتعبير عن الموافقة عنها من خلال قانون لا يحيلها قانوناً، وأن إعطاء المحكمة الدستورية تلك الصلاحية يحتاج إلى تدخل تشريعي، هذا من جهة، ومن جهة أخرى أنه لو صح ما قيل أن المحكمة الدستورية تنتظر في مدى دستورية تلك المعاهدات في ظل النصوص الحالية فإنه ينبغي أيضاً اعتبار الديوان الخاص بتفسير القوانين هو الجهة المعنية بتفسير تلك المعاهدات التي تم التعبير عن موافقة مجلس الأمة عليها من خلال قانون (المادة 123 من الدستور)، وهذا غير متصور البتة؛ فالجهة المعنية بتفسير المعاهدات إنما نظمها القانون الدولي التي قد تكون وزارة الخارجية في الدولة (المعاهدات الطائي، 2011).

ولو صح القول السابق لتوصلنا إلى نتيجة غير منطقية، وهي أن المعاهدات التي عيّر مجلس الأمة موافقته عليها بقانون تخضع لرقابة المحكمة الدستورية؛ على أساس أن لها قوة القانون (الزبن، 2005)، في حين أن المعاهدات التي تكون ملزمة للدولة بمجرد التوقيع عليها، أو تلك التي لا تحتاج إلى موافقة المجلس لنفاذها لا تخضع إلى رقابة المحكمة من حيث مسألة المخالفة للدستور من عدمها.

ولكن السؤال المطروح هنا: هل تملك تلك المحكمة تحديد ما إذا كانت معاهدة معينة ترتب أعباء إضافية على الخزينة أو تمس حقوق الأردنيين من عدمه؟

في ظل النص المحدد لاختصاصات المحكمة يبدو أنها لا تملك ذلك؛ كون المشرع في قانون المحكمة الدستورية لم يتطرق إلى المعاهدات (المادة 4 من قانون المحكمة الدستورية)، سواء من ناحية النظر في مدى دستورتها، أو في تحديد مدى انطباق المعيار سالف الذكر عليها، كما يلاحظ فيما يتعلق بالقوانين، فإن المحكمة لا تنتظر في مدى دستورية مشروعات القوانين، إنما في القوانين بعد اكتمال عمليتها التشريعية، ما يعني أنه ليس من اختصاص المحكمة النظر في مدى ضرورة تحصيل موافقة مجلس الأمة على المعاهدة،

الدولة، إضافة إلى ما جاءت به اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، التي رأت توقيع ممثل الدولة على المعاهدة يلزم دولته في بعض الحالات؛ أن تكون المعاهدة نصت على ذلك (المادة 12 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات)، مما يعني أن المفوض بالتوقيع (أو السلطة التنفيذية عموماً) يعلم أو يفترض به أن يعلم بأن تلك المعاهدة المزمع التوقيع عليها ترتب أعباء إضافية على الموازنة، أو تمس حقوق الأردنيين؛ العامة منها أو الخاصة؛ لكي يشترط الرجوع إلى دولته ليصار إلى أخذ موافقة مجلس الأمة لضمان نفاذها (المادة 14 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات)؛ كي لا تترتب مسؤولية دولية جراء عدم نفاذ المعاهدة بعد الالتزام بها.

لدليل آخر يمكن إضافته في هذا الصدد، نص المادة المنظمة للمعاهدات في الدستور (المادة 33 من الدستور)؛ التي جاء فيها تحديد المعاهدات الواجب أخذ موافقة مجلس الأمة عليها بعد تحديد الجهة المخولة بالإبرام، وهذا يعني أن الجهة المخولة بالإبرام تعنى أن تكون المعاهدة نافذة على الصعيد الداخلي (المادة 18 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات)، ومن ثم هي التي تسعى إلى تحصيل موافقة مجلس الأمة عليها، ما يعني أنها هي التي تحدد ما إذا كانت المعاهدة خاضعة للمعيار سالف الذكر أم لا؛ بغية أن تكون أعمالها غير مخالفة للدستور، الذي أقسمت بعدم مخالفتها (المادة 29 والمادة 43 من الدستور).

ثانياً: مجلس الأمة:

وذلك بأن تطلب من السلطة التنفيذية عرض المعاهدة التي ترى أنها واجبة العرض عليها لتحصيل الموافقة، ومنعاً لمسؤولية الدولة على الصعيد الدولي فإنه قد يصار إلى عرض المعاهدة على مجلس الأمة قبل الالتزام بها؛ خشية أن يرفض المجلس المعاهدة فتترتب مسؤولية دولية على الدولة إذا ما كانت قد عبرت عن التزامها النهائي بالمعاهدة.

أضف إلى ذلك أن مجلس الأمة يستطيع من خلال مجلس النواب تحريك المسؤولية الوزارية تجاه الحكومة (شطناوي، 2013)؛ فلو حدث أن لم تعرض الجهة المخولة بإبرام المعاهدات معاهدة بوجب الدستور موافقة مجلس الأمة عليها فإن هذا الأمر يعتبر مخالفة لنص المادة الموجبة الدستورية لموافقة مجلس الأمة حتى تصبح المعاهدة نافذة (المادة 33 من الدستور)، وطالما أن الملك مصون من كل تبعة ومسؤولية فإن الحكومة هي التي يتم مساءلتها (المواد 30، 48، 49 من الدستور)، مما قد يؤدي إلى طرح الثقة بها (المادة 54 من الدستور).

المعني، علاوة على رقابة الامتثال التي يمارسها القضاء في النزاعات المعروضة عليه والمتعلقة ببندو المعاهدة.

المطلب الثاني: إشكاليات التعبير عن موافقة مجلس الأمة:

تثار إشكاليات التعبير عن موافقة مجلس الأمة من خلال مسألتين؛ أن يكون التعبير عن الموافقة من خلال قانون تصدره السلطة التشريعية، أو من خلال قانون مؤقت يضعه مجلس الوزراء عوضاً عن تعبير مجلس الأمة عن الموافقة.

بناءً عليه سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين؛ حيث يعنى كل فرع ببحث مسألة من هاتين المسألتين.

الفرع الأول: التعبير عن الموافقة من خلال قانون:

جرى العمل في الأردن على صدور قانون يسمى: " قانون التصديق على معاهدة" (المادة 1 من قانون التصديق على اتفاقية حقوق الطفل)، بمعنى أن الموافقة تظهر من خلال قانون، وقد أكد على ذلك النظام الداخلي لمجلس الأعيان (المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان)، والنواب (المادة 85 من النظام الداخلي لمجلس النواب)، وهذا يعني بالضرورة مرور ذلك القانون بجميع مراحل الدستورية (العكور، والعدوان، وبيضون، 2013)، من إقرار مجلسي النواب والأعيان للقانون ومن رفعه للملك، ومن ثم تصديقه عليه، وإصداره له، وأمره بنشره في الجريدة الرسمية؛ (انظر المواد: 91، 92، 93 من الدستور).

والدافع في ذلك أن ما يصدره المجلس هو قانون، وأن القانون هو الطريق الوحيد لتعبير المجلس عن إرادته (الكسواني، 1983، وانظر أيضاً: الدراوشة، 2003)، ولكن هل تنحصر أداة تعبير المجلس عن إرادته في قانون فقط؟ هذا من جهة، ومن جهة أخرى فهل تتواءم طريقة التعبير عن إرادة المجلس إزاء المعاهدة من خلال قانون مع الدستور ومع متطلبات المعاهدات الدولية؟

باستقراء نصوص الدستور يتضح أن لمجلس الأمة وسيلة أخرى في التعبير عن إرادته، وهي اتخاذ القرار (المادة 89 من الدستور)، وهناك عدة حالات يقوم بها مجلس الأمة باتخاذ قرارات؛ مثل مسألة إنهاء ولاية الملك

عَمَن يعاني من علة مرضية (المادة 28/ م من الدستور)، وكذلك فإن طرح الثقة بالحكومة يتم من خلال قرار يصدر من مجلس النواب (المادة 54 من الدستور، وانظر المادة 53 من الدستور).

وعن مسألة مدى مواءمة التعبير عن موافقة مجلس الأمة حول المعاهدة من خلال قانون فإنه لا بد من ملاحظة ما يأتي:

بصرف النظر ما إذا كان المجلس يعبر عن موافقته بقانون أو بقرار.

تجدر الإشارة إلى أن المحكمة الدستورية هي الجهة المخولة بتفسير الدستور بعد إلغاء المجلس العالي لتفسير الدستور (المادة 122/ 3 من الدستور)، وأن المجلس العالي كان يلجأ إليه لتحديد مدى اتساع المعيار ليشمل حالات معينة وانطباقه عليها؛ فعلى سبيل المثال حسم ذلك المجلس الخلاف حول أن الاتفاقات التي تبرمها الدولة مع أشخاص معنويين أو طبيعيين وترتب أعباء مالية على الخزينة العامة تدخل في عداد المادة 33 من الدستور أم لا؛ وقد قال المجلس كلمته في هذا الشأن وأكد على عدم اشتراط الدستور تحصيل موافقة مجلس الأمة فيما يتعلق بتلك الاتفاقات (قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم 1 لسنة 1962). وعلى الرغم من ذلك إلا أن المجلس العالي قام بتفسير الدستور ليس إلا، ولم يتم بتطبيق المعيار على معاهدة معينة، إنما تم اللجوء إلى المجلس العالي لتفسير الدستور بغية معرفة ما إذا كانت لفظة المعاهدات والاتفاقيات تتسع لتشمل تلك التي يتم عقدها مع أشخاص معنويين أو طبيعيين.

رابعاً: رقابة الامتثال من القضاء:

أي أن يتمتع القضاء عن تطبيق نصوص المعاهدة التي لم يتم أخذ موافقة مجلس الأمة عليها، ويعدها غير نافذة، وقد مارس القضاء هذه الرقابة في العديد من القضايا المعروضة عليه؛ فعلى سبيل المثال رفض القضاء تسليم أحد المجرمين الأردنيين لدولة أخرى ارتبطت مع المملكة باتفاقية تبادل مجرمين؛ كون تلك الاتفاقية لم تعرض على مجلس الأمة، ومن ثم لم يتم تحصيل موافقته عليها، على الرغم من مساسها لحقوق الأردنيين (تميز جزاء رقم 1364/ 2004، مشار إليه سابقاً).

وتجدر الإشارة إلى أن القضاء يرى أن المقصود بالمساس بحقوق الأردنيين الوارد في المادة (33) من الدستور إنما يعني المساس السلبي؛ أي بالانقاص أو التحجيم؛ (تميز حقوق رقم 2353/ 2007 منشورات شبكة قانوني الأردن).

مما تقدم يلاحظ أن الجهة الأكثر ملائمة لتطبيق المعيار الدستوري على المعاهدات للقول بضرورة تحصيل موافقة مجلس الأمة من عدمه هي السلطة التنفيذية (في ذات المعنى: شطناوي، 2013)، فإن لم تقم بالتطبيق، أو اعتقد مجلس الأمة أن موافقته كان من الواجب تحصيلها في معاهدة نفذت دون عرضها عليه، فالمجلس يقوم بتطبيق المعيار، ولمجلس النواب في سبيل ذلك تحريك المسؤولية الوزارية إزاء الحكومة أو الوزير

سيكون أمراً تلقائياً حكماً؛ فيما أنه قد ارتضى الذهاب إلى المعاهدة فيتعين عليه بموجب المادة (18) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات عدم عرقلة تنفيذ المعاهدة أو إفساد الغرض منها، (انظر في ذلك: العناني، 1972)، وهذا يلغي حكم المادة (93/3) من الدستور، والتي أعطت الملك الحق في عدم التصديق.

- تجدر الإشارة إلى أن هناك رأياً يقضي بتضييق حكم النص الموجب لمصادقة الملك على القانون المتضمن موافقة مجلس الأمة على المعاهدة؛ حيث لا تظهر إرادة الملك مرتين، فعند وصول مشروع القانون المتعلق بالمعاهدة يتعين على الملك نشره دون المصادقة عليه (انظر في هذا الرأي: الدراوشة، 2003)، إلا أن هذا الترخيص يعد تدخلاً في النصوص من جهة، وتعديلاً فيها بغير حجة قانونية من جهة أخرى.

5. قد يتبادر إلى الذهن أن المشرع لم يرد اجتماع مجلس الأمة من خلال جلسة مشتركة ليقرر موافقته من عدمها حول المعاهدات التي استوجب موافقته عليها، وذلك بدعوى أن في الدستور مادة قد عنيت بتحديد الحالات التي يجتمع بها المجلس على تلك الصورة (المادة 89/1 من الدستور)، وأنه ليس من ضمنها حالة الموافقة على المعاهدات المادة 33 من الدستور). لكن يرد على ذلك أن المادة ذاتها التي حددت حالات الاجتماع في جلسة مشتركة قد غفلت عن الإشارة لحالة الاجتماع لحسم مسألة مرض الملك (المادة 28/م بدلالة المادة 89/1 من الدستور، مشار إليه لدى: الذنبيات، 2003)، وبالتالي فإنه لا يوجد ما يمنع من اعتبار المشرع قد غفل عن الإشارة إلى مسألة المعاهدات أيضاً، كما أنه لا يوجد ما يمنع من اجتماع المجلس على النحو سالف الذكر بناء على طلب من رئيس مجلس الوزراء (المادة 89/1 من الدستور).

6. إن التعبير عن الموافقة من خلال قانون لا يتوافق مع السرعة المطلوبة في العلاقات الدولية، ناهيك عن حالة اختلاف قرار أحد مجلسي النواب والأعيان عن الآخر لمرتين، وما يستلزم ذلك من اللجوء إلى جلسة مشتركة (المادة 93 من الدستور).

7. إن التعبير عن الموافقة على تلك المعاهدات من خلال قانون يؤدي إلى نتيجة غير منطقية، وهي اعتبار تلك المعاهدات متمتعة بقوة القانون (الزبن، 2005)، وعدم وجود سند قانوني يعطي هذه القوة للمعاهدات الأخرى التي لا يشترط موافقة مجلس الأمة عليها؛ مما يعني اختلاف المعاهدات الدولية في القوة على الصعيد الداخلي، وهذا ما أكد على عكسه القضاء؛ فقد أعطى لجميع أنواع المعاهدات مرتبة وسطى بين

1. إن المشرع الدستوري استخدم لفظين مختلفين، هما مجلس الأمة، والسلطة التشريعية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه استخدم عبارة "موافقة مجلس الأمة" (المادة 33 من الدستور)، وعبارة "قرر مجلس الأمة" (المادة 28/م من الدستور)، وفيما يتعلق بالامتنياز فقد استخدم عبارة "يصدق عليه بقانون" (المادة 117 من الدستور).

- تتبغى الإشارة هنا إلى أن المصادقة على الامتنياز من خلال قانون تعني اهتمام الدستور بالتعاون بين السلطتين؛ فمجلس الوزراء يعطي الامتنياز إعمالاً للمادة 1/45 من الدستور (مشار إلى أهمية التصديق على الامتنياز لدى: شطناوي، 2013).

2. يتضح أن المشرع لم يرد إصدار قانون في مسألة المعاهدات، وإلا لنص على ذلك، هذا من جهة، ومن جهة أخرى لم يشترط موافقة السلطة التشريعية بأكملها؛ ملكاً ومجلس أمة، إنما مجلس الأمة فقط هو من تجب موافقته (المادة 33 من الدستور).

3. إن الدستور لم ينص على أن تكون الموافقة بقانون، إنما اشترط موافقة مجلس الأمة، ما يعني أن الموافقة يتم التعبير عنها بموجب قرار صادر عن المجلس بفرعيه مجتمعين.

4. طالما أن الملك هو الذي يبرم المعاهدات وبعد تصرفه بذلك التزاماً من الدولة لصدوره من الجهة المخولة بالإبرام في الدستور (المادة 33 من الدستور)، فمن غير المنطقي أن يتطلب الدستور موافقته مرة أخرى على المعاهدة، ولعل النص الدستوري كان منطقياً عندما اشترط موافقة مجلس الأمة لا السلطة التشريعية برمتها، والقول بضرورة صدور قانون للموافقة على المعاهدة يعني أن الملك قد عبر عن إرادته مرتين، الأولى في مرحلة إبرام المعاهدة، والأخرى في مرحلة المصادقة على قانون الموافقة على المعاهدة وإصداره (المادة 31 من الدستور، وانظر أيضاً: الزبن، 2005). ولعل هذا الأسلوب في التنفيذ هو الأسلوب ذاته المتبع في الرد على من يدعي عدم صيرورة الأحكام الجزائية الموجبة للإعدام نهائية إلا بعد تصديق الملك على الحكم؛ فهل يتصور أن يضع الملك توقيعاً على حكم قد صدر باسمه ابتداءً؟ بل إن الصواب أن حكم الإعدام والحالة هذه يعد حكماً نهائياً موجباً لجميع آثاره، ولو كانت القضية متعلق بها قضية أخرى مدنية لوجب العمل بحجية الأمر المقضي به فيها، إلا أن أمر تنفيذ العقوبة معلق على شرط التصديق (انظر تفصيلاً: الرحامنه، والطراونة، والدبابنة، مقبول للنشر/ 2015).

- يلاحظ أن تصديق الملك على القانون والحالة هذه

المعاهدة أو رفضه لها، يجب أن يتم من خلال قرار يصدر بجلسة مشتركة تجمع مجلسي الأعيان والنواب (المادة 89/1، 2 من الدستور)، ويصدر مثل هذا القرار بالأغلبية البسيطة من أصوات الأعضاء الحاضرين (المادة 89/3 من الدستور)، وعند تساوي الأصوات حول الموافقة من عدمها يعطي الرئيس صوته لترجح إحدى الكفتين على الأخرى ومن ثم يصار إلى إصدار القرار (المادة 89/3 من الدستور).

الفرع الثاني: وضع قانون مؤقت لنفاذ المعاهدة:

تثار إشكالية القوانين المؤقتة في مسألة المعاهدات اعتماداً على إشكالية التعبير عن الموافقة من خلال قانون عادي؛ فهل يصح القول بدستورية جعل المعاهدة نافذة من خلال قانون مؤقت؟ (المادة 94 من الدستور، وكذا المادة 93 من الدستور).

يمكن الإجابة عن هذا السؤال بالنفي؛ وذلك من خلال الحجج التي فندت مسألة تعبير مجلس الأمة عن موافقته من خلال قانون، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الحجج التالية تدعم هذه الإجابة:

1. إن القول بجواز إصدار قانون مؤقت لنفاذ المعاهدة يؤدي إلى سلب النص الدستوري الموجب لموافقة مجلس الأمة مبتغاه؛ فكما هو معروف فإن دور مجلس الأمة فيما يتعلق بالمعاهدات هو دور رقابي وقائي (الكسواني، 1983)؛ أي أنه يراقب عمل السلطة التنفيذية والحالة هذه، ويحول دون إضافة نفقات على الخزينة العامة لا طائل لها جراء معاهدة معينة، وكذلك التثبت من مصلحة الدولة فيما يتعلق بالتزاماتها التي تمس حقوق الأردنيين؛ العامة منها والخاصة، وعليه؛ فإن القول بجواز وضع قانون مؤقت بشأن نفاذ المعاهدة يعني أن السلطة التنفيذية تراقب أعمالها عوضاً عن مراقبة مجلس الأمة لها في ذلك النوع من المعاهدات (الدراوشة، 2003، وانظر أيضاً: الحيارى، 1972).

- يلاحظ أن بعض الفقه لا يعد اشتراط الدستور موافقة مجلس الأمة على بعض المعاهدات من قبيل الرقابة على السلطة التنفيذية في شيء؛ فيتم بحث تلك الموافقة عند بحث صلاحيات السلطة التنفيذية، وليس عند بحث أوجه الرقابة على السلطة التنفيذية، انظر على سبيل المثال: (شطناوي، 2003).

- تجدر الإشارة إلى أن الواقع العملي أفرز قانوناً مؤقتاً

لنفاذ إحدى المعاهدات التي تستوجب موافقة مجلس الأمة، لكن ما يتم ممارسته لا يعني بالضرورة أنه صحيح من الناحية الدستورية، وفي تفاصيل ذلك القانون المؤقت فإنه في عام 1958 تم وضع قانون مؤقت للموافقة على اتفاق المساعدات

الدستور والقانون (تميز حقوق رقم 4211 لسنة 2004، منشورات قسطاس، مشار إليه لدى: شطناوي، 2013).

8. قد يتبادر إلى الذهن وجوب صدور الموافقة من خلال قانون جراء تشكل عرف دستوري (الدراوشة، 2003)، إلا أنه عرف معدل لنص مكتوب، وبالتالي يعد تعديلاً في إرادة المشرع (جمال الدين، 2005)، مما يعني عدم جواز الركون إليه، ذلك أن الدستور قد اشترط موافقة مجلس الأمة مجتمعاً؛ فلم يشترط الدستور موافقة مجلسي الأعيان والنواب، إنما موافقة مجلس الأمة ما يعني أن الموافقة تكون من خلال قرار وليس قانوناً (انظر المادة 33 من الدستور)، ومن جهة أخرى فإن التعبير عن الموافقة من خلال قانون يوجب اجتماع مجلسي الأعيان والنواب كل على حده (المادتان 91، 92 من الدستور). وعليه؛ فإن العرف يجب أن لا يخالف النص الدستوري، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه لا بد من تعديل نص المادة (89) من الدستور لتشير إلى المادة المتعلقة بالمعاهدات؛ وبذا يتم التأكيد على عدم دستورية هذا العرف من جهة، وعدم دستورية الأنظمة الداخلية المؤكدة على محتواه من جهة أخرى (المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان، والمادة 85 من النظام الداخلي لمجلس النواب)، ولعل ضرورة التعديل تبرز لمواجهة استقرار ضرورة صدور قانون للتعبير عن موافقة مجلس الأمة لدى في المذكرة الإيضاحية للقانون المدني؛ تأثراً من واضعها بالفقه؛ (المذكرة الإيضاحية للمادة 24 من القانون المدني؛ مشار إليه لدى: الدراوشة، 2003)، علاوة على أن القضاء قد أيد الفقه في ضرورة صدور قانون للتعبير عن الموافقة إزاء تلك المعاهدات (تميز جزاء رقم 762 لسنة 1996، منشورات قسطاس).

- تجدر الإشارة إلى أنه في عام 1927 أبدى رئيس مجلس النواب المصري مقترحاً بجعل تعبير المجلس عن إرادته إزاء المعاهدات من خلال قانون، بدعوى أن ما يصدر عن المجلس يسمى قانوناً، وقد وافق المجلس على ذلك (الزيات، وخير، ومازن، 1971)، وقد تم اعتماد هذا المبدأ منذ ذلك الوقت، فتم رفض مقترح للجنة الخارجية في ذلك المجلس بالموافقة على اتفاقات دولية من خلال قرار يصدر من المجلس، وكان هذا الرفض تطبيقاً من المجلس لهذا المبدأ المتمثل في التعبير عن الموافقة من خلال قانون (الزيات، وخير، ومازن، 1971).

- يلاحظ أن الوضع الحالي يشير إلى أنه في حال الموافقة فإنه يصار إلى التعبير عنها بقانون، وفي حال الرفض فإنه يصار إلى رد مشروع قانون الموافقة على المعاهدة.

بناءً على ما تقدم فإن تعبير مجلس الأمة عن موافقته على

فطالما تم الالتزام على الصعيد الدولي وجبت المسؤولية في حال رفض مجلس الأمة جعل القانون المؤقت المتعلق بالمعاهدة قانوناً عادياً (انظر في الرأي الذي يجيز وضع القانون المؤقت لحين اجتماع مجلس النواب: الكسواني، 1983).

خاتمة

الحمد لله الذي علم بالقلم، الحمد لله الذي من عليّ بفضلته بإتمام هذا البحث المعنون بـ: "دور مجلس الأمة الأردني في المعاهدات في ظل دستور عام 1952"، والذي جاء ليتناول ذلك الدور الذي يضطلع به مجلس الأمة، وما ألزم ذلك من البحث في تفاصيله الدستورية.

وعلى امتداد صفحات هذا البحث اتضح حجم الدور الذي أناطه الدستور بمجلس الأمة من جهة، وما أدى إليه التطبيق الخاطئ للنصوص في الواقع العملي من تحجيم ذلك الدور من جهة أخرى، علاوة على ما يجب تعديله من نصوص دستورية لضمان تفعيل دور المجلس فيما يتعلق بالمعاهدات. فيما يأتي أبرز النتائج التي تم التوصل إليها من هذا البحث متبوعة بالتوصيات، وعلى النحو اللازم لإتمام البحث العلمي:

أولاً: النتائج:

- إن الملك يبرم المعاهدات كافة في ظل الدستور الأردني لسنة 1952، بما في ذلك مرحلة التصديق على المعاهدة.
- إن المعاهدات التي تحمل خزينة الدولة نفقات إضافية أو أنها تمس بحقوق الأردنيين يتوجب الحصول على موافقة مجلس الأمة لنفاذها.
- إن شرط الموافقة وضعه الدستور لنفاذ المعاهدة لا يلتزم الدولة بها.
- إن السلطة التنفيذية تعنى بتطبيق المعيار الدستوري على المعاهدات للقول بوجوب تحصيل موافقة مجلس الأمة من عدمه، وكذلك لمجلس الأمة الرقابة عليه في هذا الشأن، علاوة على رقابة الامتناع من قبل القضاء.
- إن تعبير مجلس الأمة عن موافقته من خلال قانون يتعارض في مجمله مع الدستور ومع متطلبات المعاهدات الدولية.
- إن الطريق الأنسب لتعبير مجلس الأمة عن موافقته هو من خلال قرار يصدر عنه في جلسة مشتركة تجمع أعيانه ونوابه.
- إن القانون المؤقت لا يصح التعويل عليه كبديل عن موافقة مجلس الأمة.

الاقتصادية والفنية بين المملكة الأردنية الهاشمية والولايات المتحدة الأمريكية (الكسواني، 1983).

- أضف إلى ذلك أن هناك من يرى تبريراً إضافياً لعدم جواز وضع قانون مؤقت لنفاذ المعاهدة، وهو أن الدستور إذ تناول القوانين المؤقتة وسمح بوضعها فإن ذلك ينسحب إلى القانون بمعناه الموضوعي، وليس القانون الذي يحتوي على التعبير عن الموافقة على أمر ما (الدراوشة، 2003).

2. تعارض إصدار القانون المؤقت في هذا المجال مع أحكام الدستور؛ فالنص قد أوجب تحصيل موافقة مجلس الأمة (المادة 33 من الدستور)؛ ما يعني أن موافقة مجلس الوزراء التي تظهر من خلال قانون مؤقت لا تقوم مقام موافقة مجلس الأمة (المادة 28/ م من الدستور)؛ فالمشرع جعل القانون المؤقت مقابلاً للقانون العادي (المادة 94 من الدستور)، في حين أنه لم ينص على جعل القانون المؤقت مقابلاً لموافقة مجلس الأمة.

- يلاحظ أن الدستور لم يسمح لمجلس الوزراء أن يقوم مقام مجلس الأمة؛ ففي حالة تعذر ولاية الملك لمن تجب له دستورياً فلا بد من اجتماع مجلس الأمة، ولو استدعى ذلك أن يلتزم مجلس النواب المنحل، معنى ذلك أن إرادة الأمة لا يصح أن يتم التعبير عنها من غير مجلس الأمة، هذا على خلاف القوانين التي يصح أن يتم وضع قوانين مؤقتة في حال كان مجلس النواب منحلًا؛ بوصفه جزءاً من مجلس الأمة (انظر المادتين: 28/ م، 94 من الدستور)، وعليه؛ فإنني أرى اعتبار حالة المعاهدات من حيث قرار مجلس الأمة إزاءها ينبغي أن تعامل معاملة الحكم الوارد في المادة 28/ م من حيث وجوب اجتماع المجلس حتى وإن كان مجلس النواب منحلًا، ما يعني عدم تحقق حالة وضع قانون مؤقت للتعبير عن موافقة مجلس الأمة للقول بنفاذ المعاهدات التي ترتب أعباء إضافية على الخزينة العامة أو أنها تمس بحقوق الأردنيين على اختلافها.

3. وعلى الرغم من أن القانون المؤقت يعرض على مجلس الأمة للنظر فيه (المادة 94 من الدستور)، إلا أن رفضه لذلك القانون لا يسري بأثر رجعي؛ فلا يؤثر ذلك على العقود والحقوق المكتسبة (المادة 94 من الدستور).

4. إن السماح بإصدار القانون المؤقت في مسألة المعاهدات قد يؤدي إلى مسؤولية الدولة على الصعيد الدولي؛ وذلك إذا ما رفض مجلس الأمة القانون المؤقت الذي تم من خلاله نفاذ المعاهدة.

- ولعل هذه الجزئية تكفي للرد على من يرى جواز وضع قانون مؤقت في حال كان مجلس النواب منحلًا، ووجوب انتظار حسم المجلس لهذا القانون المؤقت للقول بنفاذها داخلياً،

ثانياً: التوصيات:

- ضرورة جعل موافقة مجلس الأمة شرطاً لإلزامية المعاهدة التي اشترط الدستور تحصيل الموافقة لها؛ أي أنها تصبح جزءاً من مرحلة الإبرام لا شرطاً للنفذ فحسب.
- تعديل نص المادة (89) من الدستور حول الجلسات المشتركة لمجلسي الأعيان والنواب ليشار من خلاله إلى المادة (33) المنظمة للمعاهدات، وكذا المادة (28/ م) حول ولاية الملك.

والله ولي التوفيق**ملحق:**

نصوص المواد وقرارات المجلس العالي لتفسير الدستور والأحكام القضائية التي تم استخدامها في هذه الدراسة

أولاً: نصوص مواد الدستور:

المادة 25: تتاط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب.

المادة 26:

المادة 28/ م: إذا تعذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلي فعلى مجلس الوزراء بعد التثبت من ذلك ان يدعو مجلس الأمة في الحال إلى الاجتماع، فإذا ثبت قيام ذلك المرض بصورة قاطعة قرر مجلس الامة انتهاء ولاية ملكه فتنقل إلى صاحب الحق فيها من بعده وفق أحكام الدستور، وإذا كان عندئذ مجلس النواب منحلّاً أو انتهت مدته ولم يتم انتخاب المجلس الجديد فيدعى إلى الاجتماع لهذا الغرض مجلس النواب السابق.

المادة 29: يقسم الملك إثر تبوئه العرش أمام مجلس الأمة الذي يلتئم برئاسة رئيس مجلس الأعيان أن يحافظ على الدستور وأن يخلص للأمة.

المادة 30: الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية.

المادة 31: الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها.

المادة 33: 1. الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقات. 2. المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية.

المادة 43: على رئيس الوزراء والوزراء قبل مباشرتهم أعمالهم أن يقسموا أمام الملك اليمين التالية: "أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للملك، وأن أحافظ على الدستور وأن أخدم الأمة وأقوم بالواجبات الموكولة إلي بأمانة".

المادة 1/45: يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية، باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي قانون إلى أي شخص أو هيئة أخرى.

المادة 48: يوقع رئيس الوزراء والوزراء قرارات مجلس الوزراء وترفع هذه القرارات الى الملك للتصديق عليها في الأحوال التي ينص هذا الدستور أو أي قانون أو نظام وضع بمقتضاه على وجوب ذلك. وينفذ هذه القرارات رئيس الوزراء والوزراء كل في حدود اختصاصه.

المادة 49: أوامر الملك الشفوية أو الخطية لا تخلي الوزراء من مسؤوليتهم.

المادة 53: 1- تعقد جلسة الثقة بالوزارة او باي وزير منها اما بناء على طلب رئيس الوزراء واما بناء على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة اعضاء من مجلس النواب.

2- يؤجل الاقتراع على الثقة لمرة واحدة لا تتجاوز مدتها عشرة ايام اذا طلب ذلك الوزير المختص او هيئة الوزارة ولا يحل المجلس خلال هذه المدة.

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

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

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

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

المادة 54: 1- تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب.

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

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

المادة 89: 1- بالإضافة إلى الأحوال التي يجتمع فيها

مجلسا الأعيان والنواب بحكم المواد (29) و(34) و(79) و(92) من هذا الدستور فإنهما يجتمعان معاً بناءً على طلب رئيس الوزراء.

2- عندما يجتمع المجلسان معاً يتولى الرئاسة رئيس مجلس الاعيان.

3- لا تعد جلسات المجلسين مجتمعين قانونية إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين ما عدا الرئيس الذي عليه أن يعطي صوت الترجيح عند تساوي الأصوات.

المادة 91: يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك.

المادة 92: إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلاً أو غير معدل يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان ليبحث المواد المختلف فيها ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة آنفاً لا يقدم مرة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها.

المادة 93: 1- كل مشروع قانون أقره مجلسا الأعيان والنواب يرفع إلى الملك للتصديق عليه.

2- يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر.

3- إذا لم ير الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق.

4- إذا رد مشروع أي قانون (ماعد الدستور) خلال المدة المبينة في الفقرة السابقة وأقره مجلسا الأعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين وجب عندئذ إصداره وفي حالة عدم إعادة القانون مصدقاً في المدة المعينة في الفقرة الثالثة من هذه المادة يعدّ نافذ المفعول وبحكم المصدق. فإذا لم تحصل أكثرية الثلثين فلا يجوز إعادة النظر فيه خلال تلك الدورة على أنه يمكن لمجلس الأمة أن يعيد النظر في المشروع المذكور في الدورة العادية التالية.

المادة 94: 1- عندما يكون مجلس النواب منحللاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بيانها:

أ- الكوارث العامة.

ب- حالة الحرب والطوارئ.

ج- الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتل التأجيل. ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة.

2- يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم المادة (93) من هذا الدستور.

المادة 117: كل امتياز يعطى لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون.

المادة 122/3: تعتبر هذه المادة ملغاة حكماً حال وضع قانون المحكمة الدستورية موضع التنفيذ.

المادة 123: 1- للديوان الخاص حق تفسير نص أي قانون لم تكن المحاكم قد فسرتة إذا طلب إليه ذلك رئيس الوزراء.

2- يؤلف الديوان الخاص من رئيس أعلى محكمة نظامية رئيساً وعضوية اثنين من قضاتها واحد كبار موظفي الإدارة يعينه مجلس الوزراء يضاف إليهم عضو من كبار موظفي الوزارة ذات العلاقة بالتفسير المطلوب ينتدبه الوزير.

3- يصدر الديوان الخاص قراراته بالأغلبية.

4- يكون للقرارات التي يصدرها الديوان الخاص وتنتشر في الجريدة الرسمية مفعول القانون.

5- جميع المسائل الأخرى المتعلقة بتفسير القوانين تقررهما المحاكم عند وقوعها بالصورة الاعتيادية.

ثانياً: قرارات المجلس العالي لتفسير الدستور:

- قرار رقم (1) لسنة 1962:

فقد قال بأنه: "15) بناءً على قرار مجلس الوزراء الصادر في جلسته المنعقدة بتاريخ 12/3/1962 اجتمع المجلس العالي في مكتب دولة رئيس مجلس الأعيان لأجل تفسير المادة (33) من الدستور وبيان ما إذا كان الاتفاق المالي الذي تبرمه الحكومة مع أحد البنوك الخاصة الاجنبية يدخل في مفهوم (الاتفاقات) المنصوص عليها في هذه المادة بحيث لا يكون ذلك

ثالثاً: نصوص المواد القانونية والأنظمة الداخلية والمذكرات الإيضاحية المتعلقة بها:

أ. قانون التصديق على اتفاقية حقوق الطفل رقم 50 لسنة 2006:

المادة 1:

يسمى هذا القانون قانون التصديق على اتفاقية حقوق الطفل رقم 50 لسنة 2006.

ب. قانون رقم 14 لسنة 1994 قانون تصديق معاهدة السلام بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة دولة إسرائيل لسنة 1994:

المادة 1:

يسمى هذا القانون قانون تصديق معاهدة السلام بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة دولة إسرائيل لسنة 1994

ج. قانون المحكمة الدستورية لسنة 2012:

المادة 4:

"تختص المحكمة بما يلي:

أ- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.

ب- تفسير نصوص الدستور".

د- النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013:

المادة 85:

إذا عرض على المجلس أي مشروع قانون بالموافقة على معاهدة أو اتفاق من أي نوع كان فله أن يقره أو يرفضه وليس له أن يدخل أي تعديل على نصوص المعاهدة أو الاتفاق، على أنه يجوز للمجلس تأجيل النظر في مشروع القانون مع توجيه نظر الحكومة إلى ما يوجد في المعاهدة أو الاتفاق من نقص. (يقابلها بذات النص المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة 2014).

هـ- المذكرة الإيضاحية للقانون المدني:

المادة 24:

أما المعاهدات فلا تكون نافذة في الأردن إلا إذا صدر تشريع يقضي بذلك، ومتى صدر هذا التشريع وجب إمضاء أحكام المعاهدة وفقاً لما استقر عليه الفقه.

رابعاً: نصوص المواد من اتفاقية فيينا:

المادة 12:

1- تعبر الدولة عن رضاها بالالتزام بالمعاهدة بتوقيعها من قبل ممثلها في إحدى الحالات الآتية:

(أ) إذا نصت المعاهدة على أن يكون للتوقيع هذا الأثر؛ أو
(ب) إذا ثبت بطريقة أخرى أن الدول المتفاوضة كانت قد

الاتفاق نافذ المفعول إلا وافق عليه مجلس الأمة على أساس أنه يترتب عليه تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات.

وبعد الاطلاع على كتاب دولة رئيس الوزراء المؤرخ في 13 / 3 / 1962 رقم 25 / 4 / 2878 وتدقيق النصوص القانونية تبين لنا ان المادة (33) المطلوب تفسيرها تنص على ما يلي: 1. الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح يبرم المعاهدات والاتفاقات. 2. المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزينة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة ... الخ.

وحيث إن لفظة (معاهدات) بمعناها العام تنصرف إلى الاتفاقات التي تعقدها دولتان أو أكثر سواء أكانت تتصل بالمصالح السياسية أم الاقتصادية أم غيرها، ومعناها الخاص تنصرف إلى الاتفاقات الدولية المهمة ذات الطابع السياسي معاهدات الصلح ومعاهدات التحالف وما شابهها. أما ما تبرمه الدول في غير الشؤون السياسية فقد اصطلح الفقه الدولي على تسميته بالاتفاقية أو الاتفاق. فإن استعمال لفظة (الاتفاقات) بعد لفظة المعاهدات في المادة (33) المشار إليها إنما يدل على -أن واضع الدستور قد تقيد عند استعمال هذين اللفظين بالتخصص المتقدم ذكره. ولهذا فإن الاتفاقات المعنية في هذه المادة هي الاتفاقات التي يكون طرفاها دولتان أو أكثر وتتعلق بغير الشؤون السياسية.

أما الاتفاقات المالية التي تبرمها الدولة مع أي شخص طبيعي أو معنوي كالبنوك والشركات مثلاً فهي غير مشمولة بحكم هذه المادة ولا يحتاج نفاذها إلى موافقة مجلس الأمة ولو كانت هذه الاتفاقات تحمل الخزينة شيئاً من النفقات. ومما يؤيد هذا الرأي كون بعض الدساتير الأجنبية التي تشتمل على نص مماثل لنص المادة 33 المطلوب تفسيرها قد أوردت نصاً آخر يتعلق بالقروض العامة يوجب الحصول على موافقة البرلمان على هذه القروض لما لها من أهمية عامة. ومثل هذا النص الخاص ما كان ليوضع لو أن القروض العامة التي تحصل عليها الحكومة من غير الدول داخلية في مفهوم (الاتفاقات) المنصوص عليها في المادة المقابلة للمادة 33 المشار إليها.

أما أن المصلحة العامة تتطلب أن تكون القروض خاضعة لموافقة مجلس الأمة فإن ذلك يحتاج إلى تعديل للدستور ووضع نص خاص بذلك لا استتباط هذا الحكم من نصوص لا تحتمله إذ إن مهمة المجلس العالي تنحصر في تفسير النصوص الحالية النافذة لا إضافة أحكام جديدة هي من اختصاص المشرع. هذا ما نقره بالأكثرية في تفسير النص المطلوب تفسيره".

بالاختصاص بعقد المعاهدات كسبب لإبطال هذا الرضا إلا إذا كانت المخالفة بينة وتعلقت بقاعدة أساسية من قواعد القانون الداخلي.

2- تعتبر المخالفة بينة إذا كانت واضحة بصورة موضوعية لأية دولة تتصرف في هذا الشأن وفق التعامل المعتاد وبحسن نية.

خامساً: نصوص المواد من ميثاق الأمم المتحدة:

المادة 102:

1. كل معاهدة وكل اتفاق دولي يعقده أي عضو من أعضاء "الأمم المتحدة" بعد العمل بهذا الميثاق يجب أن يسجل في أمانة الهيئة وأن تقوم بنشره بأسرع ما يمكن.
2. ليس لأي طرف في معاهدة أو اتفاق دولي لم يسجل وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة أن يتمسك بتلك المعاهدة أو ذلك الاتفاق أمام أي فرع من فروع "الأمم المتحدة".

سادساً: الأحكام القضائية:

- تمييز جزء رقم 1258 لسنة 2013: "وعن السبب الأول ومفاده تعارض اتفاقية التعاون القضائي بين الأردن ودولة الإمارات العربية مع المادة 33 / 1 من الدستور الأردني التي أوجبت توقيع جلالة الملك على الاتفاقات، فإننا نجد أن المادة 33 / 1 من الدستور الأردني تنص على (الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقات) ولا نجد أن المادة 33 المشار إليها قد اشترطت توقيع جلالة الملك شخصياً على الاتفاقات وإنما يتم ذلك من خلال الوزراء؛ وذلك وفقاً للمادة 26 من الدستور التي تنص على (تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام هذا الدستور)، وعليه فإن هذا السبب غير وارد ويتعين رده".

- تمييز حقوق رقم 2353 / 2007: "... إن المقصود من المساس في هذه الحقوق هو التأثير السلبي على حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة سواء تلك التي نص عليها الدستور في الفصل الثاني منه بالمواد من (5 - 23) أو الحقوق الأخرى التي لها صلة ومساس بها، بحيث يؤدي إلى الانتقاص من الحقوق العامة أو الخاصة للأردنيين...".

- تمييز حقوق رقم 4211 لسنة 2004: "... أن الاتفاقية الدولية اعلى مرتبة من القانون المحلي وهي اولى بالتطبيق اذ تعارضت معه".

- تمييز جزء رقم 1364 / 2004: "إذا كان المطلوب تسليمه أردني الجنسية، وأن الجهة طالبة التسليم هي الولايات المتحدة الأمريكية، وحيث أن الدولتين؛ المملكة الأردنية

اتفقت على أن يكون للتوقيع هذا الأثر؛ أو

(ج) إذا بدت نية الدولة المعنية في إعطاء التوقيع هذا الأثر من وثيقة التفويض الكامل الصادرة لممثلها أو عبرت الدولة عن مثل هذه النية أثناء المفاوضات.

2- لأغراض الفقرة الأولى:

(أ) يشكل التوقيع بالأحرف الأولى على نص المعاهدة توقيعاً على المعاهدة إذا ثبت أن الدول المتفاوضة قد اتفقت على ذلك؛

(ب) يشكل التوقيع بشرط الرجوع إلى الحكومة من قبل ممثل الدولة توقيعاً كاملاً على المعاهدة إذا أجازت دولته ذلك.

المادة 14:

1- تعبر الدولة عن رضاها بالالتزام بالمعاهدة بالتصديق عليها في إحدى الحالات التالية:

(أ) إذا نصت المعاهدة على أن التعبير عن الرضا يتم بالتصديق؛ أو

(ب) إذا ثبت بطريقة أخرى أن الدول المتفاوضة كانت قد اتفقت على اشتراط التصديق؛ أو

(ج) إذا كان ممثل الدولة قد وقع المعاهدة بشرط التصديق؛ أو

(د) إذا بدت نية الدولة المعنية من وثيقة تفويض ممثلها أن يكون توقيعها مشروطاً بالتصديق على المعاهدة، أو عبرت الدولة عن مثل هذه النية أثناء المفاوضات.

2- يتم تعبير الدولة عن رضاها بالالتزام بالمعاهدة عن طريق قبولها أو الموافقة عليها بشروط مماثلة لتلك التي تطبق على التصديق.

المادة 18:

تلتزم الدولة بالامتناع عن الأعمال التي تعطل موضوع المعاهدة أو غرضها وذلك:

(أ) إذا كانت قد وقعت المعاهدة أو تبادلت الوثائق المنشئة لها بشرط التصديق، أو القبول، أو الموافقة، إلى أن تظهر بوضوح نيتها في أن لا تصبح طرفاً في المعاهدة؛ أو

(ب) إذا كانت قد عبرت عن رضاها بالالتزام بالمعاهدة حتى دخولها حيز التنفيذ على أن لا يتأخر هذا التنفيذ بغير مبرر.

المادة 27:

لا يجوز لطرف في معاهدة أن يحتج بنصوص قانونه الداخلي كمبرر لإخفاقه في تنفيذ المعاهدة، لا تخل هذه القاعدة بالمادة 46.

المادة 46:

1- ليس للدولة أن تحتج بأن التعبير عن رضاها بالالتزام بالمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم في قانونها الداخلي يتعلق

اجتهاد محكمتنا على اعتبار معاهدة تسليم المجرمين من المعاهدات التي تمس حقوق الاردنيين العامة والخاصة ولا تكون نافذة الا اذا وافق عليها مجلس الامة عملاً بالفقرة الثانية من المادة 33 من الدستور، إذ لا يكفي لغايات نفاذ احكام هذه المعاهدة نشرها بالجريدة الرسمية دون ان يصدر قانون دستوري يضع احكامها موضوع التنفيذ".

الهاشمية والولايات المتحدة الأمريكية وقّعنا بتاريخ 28 / 3 / 1995 معاهدة بينهما على تسليم المجرمين الفارين لديها، وأن هذه المعاهدة بالرغم من توقيعها لم تتم المصادقة عليها من قبل مجلس الأمة الأردني استكمالاً لمراحلها الدستورية، فإنها لا تكون نافذة ولا مستوجبة التطبيق".

- تمييز جزاء رقم 762 لسنة 1996: "...حيث استقر

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب:

الرحامنه، م.، والطراونة، ح.، والدبابة، ع. (مقبول للنشر / 2015) إشكاليات عدم تنفيذ عقوبة الإعدام في الأردن. دراسات علوم الشريعة والقانون / الأردن. ص 13.

شاش، ط. (1964) التصديق على المعاهدات: الاتجاهات الحديثة، ما يجري عليه العمل في الجمهورية العربية المتحدة، المجلة المصرية للقانون الدولي (الجمعية المصرية للقانون الدولي) / مصر، مج 2 (بدون رقم عدد)، 1-36. ص 2.

شطناوي، ف. (2015) الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية / دراسة مقارنة، دراسات علوم الشريعة والقانون / الأردن. مج 42 (1ع)، 45-59. ص 50.

الطائي، ع. (2011) آليات تفسير المعاهدة الدولية. مجلة العلوم القانونية والسياسية (الجمعية العلمية للبحوث والدراسات الاستراتيجية) / العراق، مج 1 (1ع)، 125-196. ص 136.

العكور، ع.، والعدوان، م.، وبيضون، م. (2013) مرتبة المعاهدة الدولية في التشريعات الوطنية والدستور الأردني، دراسات علوم الشريعة والقانون / الأردن، مج 40 (1ع)، 76-88. ص 82.

العناني، إ. (1972) ارتضاء الالتزام بالمعاهدات الدولية في ضوء أحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية (كلية الحقوق - جامعة عين شمس) / مصر، مج 14 (1ع)، 153-180. ص 266.

ثالثاً: الأبحاث العلمية غير المنشورة:

أبو حجر، ح. (مقدم للنشر / 2015) صلاحية المحكمة الدستورية في بسط رقابتها على المعاهدات الدولية، بحث مقدم للنشر لدى إحدى المجلات العلمية المحكمة. ص 23.

رابعاً: الرسائل الجامعية:

الدراوشة، ح. (2003) قيمة المعاهدات الدولية في الدستور الأردني / دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، المفرق: الأردن. ص 51، 29، 40، 29، 52-53، 50، 40، 54، 55، 50، 49.

الزين، س. (2005) تفوق المعاهدة الدولية على القانون الوطني / دراسة مقارنة بين الأردن وفرنسا، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مؤتة، الكرك: الأردن. ص 46، 43، 43، 25، 48-49، 45، 44، 44، 45، 44.

جمال الدين، س. (2005) النظم السياسية والقانون الدستوري / نظرية الدولة وأنظمة الحكم فيها في عصر العولمة السياسية والقانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية، ط1 مصر: منشأة المعارف. ص 283.

الحباري، ع. (1972) القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني / دراسة مقارنة، ط1 بدون دار نشر. ص 801 / هامش رقم (1). الدقاق، م. (1981) القانون الدولي / المصادر - الأشخاص، ط1 بدون دار نشر. ص 49.

الزيات، م.، وخير، ه.، ومازن، م. (1971) أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق البرلمانية في التطبيق، ط1 بدون دار نشر. ص 165، 165.

شطناوي، ع. (2013) الأنظمة السياسية والقانون الدستوري الأردني والمقارن / الكتاب الأول: الأنظمة السياسية، ط1 الأردن: دار وائل. ص 442.

شطناوي، ع. (2013) الأنظمة السياسية والقانون الدستوري الأردني والمقارن / الكتاب الثاني: القانون الدستوري، ط1 الأردن: دار وائل. ص 117-118، 118، 118، 119.

شطناوي، ف. (2003) النظام الدستوري الأردني، ط1 بدون دار نشر. ص 209، 266.

عبد الحميد، م. (1974) أصول القانون الدولي العام / الجزء الأول - القاعدة الدولية، ط2 مصر: مؤسسة شباب الجامعة. ص 367-371.

الكسواني، س. (1983) مبادئ القانون الدستوري / مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني. ط1 بدون دار نشر. ص 247، 247، 248.

المجذوب، م. (د.ت) القانون الدولي العام، بدون رقم طبعة، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية. ص 508، 508-509.

ثانياً: الأبحاث العلمية المحكمة:

الذنيبات، م. (2003) أحكام الجلسات المشتركة لمجلس الأمة في الدستور الأردني، مؤتة للبحوث والدراسات - العلوم الإنسانية والاجتماعية / الأردن، مج 18 (7ع)، 177-201. ص 194.

خامساً: التشريعات:

أ. التشريعات الداخلية:

دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952.

قانون التصديق على اتفاقية حقوق الطفل رقم 50 لسنة 2006.

قانون رقم (14) لسنة 1994؛ قانون تصديق معاهدة السلام بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة دولة إسرائيل لسنة 1994.

النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة 2014.

النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013.

ب. قواعد القانون الدولي:

اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969/ الموقع الإلكتروني

لجامعة منيسوتا.

<http://hrlibrary.umn.edu/arabic/viennaLawTreatyCONV.html>

ميثاق الأمم المتحدة لسنة 1945/ الموقع الإلكتروني لجامعة منيسوتا.

<http://hrlibrary.umn.edu/arab/a001.html>

سادساً: مراجع الأحكام القضائية المتخصصة:

منشورات قسطاس.

منشورات شبكة قانوني الأردن.

The Role of the Jordanian Parliament in the Agreements under the Shade of the Constitution

Mohammad A. Al-Rahamneh*

ABSTRACT

The purpose of this study is to recognize the role of the parliament under the shade of agreement, and how to express of his will, in this regard. Also show whether was during law or from a decision issued by it collectively, and this study reached a combination of results, the most important in it that the constitution rule to agreement of the parliament on the treatments that related on the rights of Jordanians or the treasury for the state, it considers that it one of the most important faces of the control on the executive authority , on the other hand the study reached for nonconformity of issued the rule of agreement with the constitution texts , and the study recommended on the necessity of stop of issue verification laws on the agreements , and blocking the issue of temporary laws in this case.

Keywords: Constitution, Treaty, Parliament, The King, The Temporary Laws.

* Department of Public Law, Faculty of Law, The University of Jordan. Received on 14/5/2016 and Accepted for Publication on 8/8/2016.