

النظام البرلماني في ظل مسودة الدستور الليبي لسنة 2017
(دراسة مقارنة)

**The Parliamentary System Under The Libyan
Constitution Draft 2017**

إعداد

محمد مصطفى علي الفرجاني

إشراف

الدكتور محمد علي الشباطات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

كلية الحقوق

قسم القانون العام

جامعة الشرق الأوسط

كانون أول، 2018

تفويض

أنا الطالب محمد مصطفى علي الفرجاني أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد
نسخ من رسالتي ورقياً وإلكترونياً للمكتبات أو المنظمات أو الهيئات والمؤسسات
المعنية بالأبحاث العلمية عند طلبها.

الاسم: محمد مصطفى علي الفرجاني

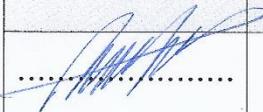
التاريخ: 2018/12/30

التوقيع: 

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها "النظام البرلماني في ظل مسودة الدستور الليبي

لسنة 2017 (دراسة مقارنة)" وأجيزت بتاريخ 2018/12/30

التوقيع	جهة العمل	الصفة	الاسم
	جامعة الشرق الأوسط	مشرفاً ورئيساً	د. محمد علي الشباطات
	جامعة الشرق الأوسط	عضواً داخلياً	د. أيمن يوسف الرفوع
	جامعة الاسراء الخاصة	عضواً خارجياً	أ.د. حمدي سليمان القبيلات

شكر وتقدير

تم بفضل من الله وعونه إنجاز هذا العمل البحثي، ولا يسعني في هذا المقام إلا أن اتقدم بخالص الشكر ووافر العرفان وعظيم الامتنان إلى استاذي المشرف على هذه الرسالة الدكتور محمد علي الشباطات الذي لم يبخل عليّ بأي شيء من علمه وخبرته ووقته أثناء إعداد هذه الرسالة، وكان لنصائحه القيمة الفضل الكبير في إنجازها، فله مني الشكر والامتنان.

وأقدم بالشكر الجزيل للأساتذة الكرام رئيس لجنة المناقشة وأعضائها الذين اقتطعوا من وقتهم الثمين الشيء الكثير في قراءة الرسالة ووضع ملاحظاتهم السديدة بشأنها ومناقشاتهم الحكيمة التي أثرت الدراسة.

الإهداء

أهدي هذه الدراسة إلى والديّ العزيزين اللذين ربّاني ورعياني وبفضل رضاهما

ودعائهما وفقنا الله في حياتنا صغيرها وكبيرها

وأهديها إلى ابنائي والي زوجتي الغالية التي تحملت معي مشقة السفر وعناء الغربة

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	العنوان
ب	التفويض
ج	قرار لجنة المناقشة
د	الشكر والتقدير
هـ	الاهداء
و	قائمة المحتويات
ط	الملخص بالعربية
ك	الملخص باللغة الإنجليزية
الفصل الأول: مشكلة الدراسة وأهميتها	
1	المقدمة
3	مشكلة الدراسة
4	أهداف الدراسة
4	أهمية الدراسة
5	حدود الدراسة
6	محددات الدراسة
6	مصطلحات الدراسة
6	الإطار النظري للدراسة
7	الدراسات السابقة
9	منهجية الدراسة

10

الفصل الثاني:

مفهوم النظام البرلماني

- المبحث الأول: ماهية ونشأة النظام البرلماني..... 13
- المطلب الأول: تعريف النظام البرلماني..... 13
- المطلب الثاني: نشأة النظام البرلماني 16
- المبحث الثاني: أركان النظام البرلماني 28
- المطلب الأول: ثنائية السلطة التنفيذية 29
- المطلب الثاني: الفصل المرن بين السلطات..... 42

50

الفصل الثالث

التنظيم الدستوري للسلطتين التنفيذية والتشريعية في المملكة الأردنية

الهاشمية و دولة ليبيا

- المبحث الأول: التنظيم الدستوري لسلطة التنفيذية في كلٍ من المملكة الأردنية الهاشمية و دولة ليبيا..... 53
- المطلب الأول- رأس الدولة في النظام الدستوري الأردني والليبي:..... 53
- المطلب الثاني- الحكومة كجزء من السلطة التنفيذية في النظام الملكي الأردني والنظام الليبي: 72
- المبحث الثاني: التنظيم الدستوري لسلطة التشريعية في المملكة الأردنية الهاشمية و دولة ليبيا..... 87
- المطلب الأول: تكوين البرلمان..... 87
- المطلب الثاني: ضمانات تشكيل مجلس النواب..... 89
- المطلب الثالث: ضمانات تشكيل مجلس الاعيان والشيوخ 91

الفصل الرابع

طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المملكة الأردنية

الهاشمية و دولة ليبيا

- 97المبحث الأول وسائل تأثير السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية.....
- 100المطلب الأول: التدخل في سير عمل السلطة التشريعية تشريعياً:.....
- 111المطلب الثاني- إجراء الانتخابات النيابية وتأجيلها وسلطة حل البرلمان:.....
- 117المطلب الثالث- الاشتراك في الوظيفة المالية والموازنة العامة:.....
- 121المبحث الثاني وسائل تأثير السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية.....
- 121المطلب الأول- السؤال والاستجواب البرلماني:
- 133المطلب الثاني- طرح موضوع عام للمناقشة:
- 136المطلب الثالث- التحقيق البرلماني:
- 140المطلب الرابع- منح وسحب الثقة عن الحكومة:

الفصل الخامس: الخاتمة والنتائج والتوصيات

- 148الخاتمة وأهم النتائج
- 151التوصيات
- 153قائمة المراجع:

النظام البرلماني في ظل مسودة الدستور الليبي لسنة 2017

(دراسة مقارنة)

إعداد الطالب

محمد مصطفى علي الفرجاني

إشراف

الدكتور محمد علي الشباطات

الملخص

هدفت الدراسة إلى التعرف على طبيعة النظام البرلماني في ظل مسودة الدستور الليبي لسنة 2017 ، والتي أقرتها الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور في 29 يوليو 2017 والتي صدر بشأنها قانون الاستفتاء رقم 6 لسنة 2018 من خلال دراسة مقارنة مع الدستور الأردني. وتمحورت الدراسة حول بيان مدى كفاية الوسائل الرقابية التي نصت عليها مسودة الدستور الليبي لسنة 2017، ومدى توافر أسس ومبادئ وخصائص وسمات النظام البرلماني الحقيقي والملائم في هذا النظام. ولتحقيق أغراضها، فقد استخدمت الدراسة المنهج التحليلي والمدخل الوصفي المقارن. وتوصلت الدراسة إلى عدد من النتائج أهمها: أن بعض المواد في التنظيم الدستوري الليبي بحاجة إلى المزيد من التوضيح والتحديد وخصوصاً فيما يتعلق بتعريف طبيعة النظام السياسي الليبي، وحدود واختصاصات رئيس الدولة، ومظاهر الرقابة الإدارية .

خلصت الدراسة إلى عدد من التوصيات منها: على المشرع الدستوري الليبي ان يكون واضحاً في بعض المواد الخاصة بتحديد طبيعة النظام السياسي الليبي، وبما أنه لم يفعل ذلك فقد أنتج نظاماً غريباً، فيكون النظام نيابياً في بعض الأحيان ورئاسياً في أحيان أخرى ومختلطاً في الثالثة ولا نظام

معرّوف في أحيان كثيرة ، وكذلك عليه ان يعالج مواضع القصور في تحديد بعض اختصاصات رئيس الجمهورية, كصلاحياته في العفو العام والية تعيين القائد الأعلى للجيش والمخابرات العامة.

كلمات مفتاحية : الدستور، النظام البرلماني ، المسودة .

The Parliamentary System Under The Libyan Constitution Draft 2017 (Comparative Study)

Prepared by:

Mohamed Mustafa Ali Al - Furjany

Supervised by:

Dr. Mohamed Ali Al-Shibatat

Summary

Abstract the study aimed at identifying the nature of the parliamentary system under the draft of the Libyan Constitution of 2017 through a comparative study with the Jordanian Constitution.

The study focused on the adequacy of the means of control stipulated in the draft Libyan constitution for 2017 and the availability of the principles, principles, characteristics and characteristics of the real and appropriate parliamentary system in this system. To achieve its purposes, the study used the analytical method and comparative descriptive approach.

The study reached a number of results: the most important of which is that some articles in the Libyan constitutional organization need further clarification and definition, especially with regard to the definition of the nature of the Libyan political system, the limits and terms of reference of the head of state and the manifestations of administrative control.

The study concluded with a number of recommendations, including:

The Libyan constitutional legislator should be clear and clear in some articles on determining the nature of the Libyan political system. Since he did not do so, he produced a strange system. The system is sometimes parliamentary and sometimes presidential and mixed. In a third and not known system often, and it must address the shortcomings in the definition of some of the functions of the President of the Republic, such as powers in the general amnesty and the appointment of the Supreme Commander of the Army and General Intelligence.

Keywords: constitution, parliamentary system, draft

الفصل الأول

مشكلة الدراسة وأهميتها

المقدمة

إن النظام البرلماني لا يتميز عن غيره من الأنظمة النيابية بوجود برلمان فيه أو بأنه النظام الذي يكون فيه للبرلمان أولوية وأفضلية على السلطة التنفيذية, بل هو نظام وسط بين النظام الرئاسي الذي يحصر السلطة بيد رئيس السلطة التنفيذية المنتخب من قبل الشعب في ظل فصل جامد أو شبه جامد بين السلطات, وبين نظام حكومة الجمعية الذي فيه تتركز السلطان التشريعية والتنفيذية بيد الهيئة النيابية المنتخبة من قبل الشعب, فالنظام البرلماني هو نظام وسط بين هذين النظامين من حيث أنه يستند إلى التوازن والمساواة والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل فصل مرن بين السلطات.

وتعد الحكومة البرلمانية الصورة الصحيحة والنموذج المعبر عن مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه المرن باعتبار أن مبدأ الفصل بين السلطات من أهم الأسس التي تقوم عليها الديمقراطية لكونه يقوم بتوزيع الوظائف الثلاث في الدولة (التشريعية, التنفيذية, القضائية) على ثلاث سلطات مستقلة عن بعضها البعض.

إن الفصل بين السلطات في ظل النظام البرلماني هو ليس فصلاً جامداً يصل إلى حد العزلة كما هو الحال في ظل النظام الرئاسي وإنما هذا الفصل يقوم على أساس وجود نوع من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة باعتبار أن الدستور أعطى لكل منهما مجموعة من الوسائل لمراقبة السلطة الأخرى لمنع توغلها ومن أجل الحفاظ على الغاية التي تتوخاها نصوص الدستور وهي بأن تكون كل سلطة على قدم المساواة في مواجهة السلطة الأخرى للمحافظة على أسس النظام

البرلماني الذي يقوم عليه الدستور , وعليه فإن الفصل في ظل النظام البرلماني هو نظام وسط يقوم على أساس التعاون والتوازن بين السلطات في الدولة.

ولا شك أن النظام البرلماني نشأ وتطور في أوروبا وفي خضم التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية لهذه الدول ومعلوم أن بريطانيا تأتي في مقدمة الدول التي ولد وترعرع فيها النظام البرلماني إلى أن وصل ما هو عليه الآن في ظل تلك الظروف والتطورات, وهكذا كانت لتلك الظروف والتطورات أثرها الواضح على الدول من الجانب السياسي والنظام البرلماني كشكل من أشكال النظام السياسي إلا أن هذا لا يعني تشابه الأنظمة السياسية البرلمانية إلى حد التطابق لأن ظروف هذه الدول وإن كانت متشابهة في إطارها العام فهذا لا يمنع من وجود اختلافات وفروق في التفاصيل والجزئيات التي تركت أثرها بالتأكيد في اختلاف صيغة النظام البرلماني بعضه عن الآخر ومع عدم الخروج عن الأسس والدعائم الأساسية الواجب توافرها في النظام البرلماني .

أما في ليبيا فقد ولد النظام البرلماني لأول مرة منذ تأسيس الدولة الليبية وفقاً لدستور 1952 ولغاية ثورة سبتمبر سنة 1969 حيث تم إيقاف العمل به إلا أنه نتيجة لتغيرات سياسية ودولية لم ترافقها تغيرات في الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي فقد ولد النظام البرلماني في ظل مسودة الدستور الليبي لسنة 2017, والتي تم اقرارها من الهيئة التأسيسية المنتخبة في 29 يوليو 2017 ,وبصدور قانون بالاستفتاء علي هذه المسودة, اصبح تطبيق النظام البرلماني في ليبيا نظام حكم جديد علي الشعب ,نتيجة لانقطع العمل بهذا النظام لقراءة سبعة وأربعين سنة , ومرور زمن عن الوقوف بالعمل بدستور 1952 والذي كان يجسد النظام البرلماني بكامل اركانه واسسه , الامر الذي جعل من النظام البرلماني تجربة حديثة في ظل الظروف المستجدة, ولاهمية الأمر الذي استحق من الباحث, البحث والتحليل والمقارنة بينه وبين النظام البرلماني الأردني وفقاً لدستور 1952 وذلك من خلال دراسة التنظيم الدستوري للسلطتين التشريعية والتنفيذية في كل من دولة ليبيا والمملكة الأردنية

الهاشمية والقائم على أساس الفصل المرن والتوازن بين السلطات وذلك من خلال بيان الوسائل التي تضمن تحقيق التوازن بينهما وفقاً لما نص عليه النظام الدستوري لكل من البلدين.

مشكلة الدراسة

تتمثل مشكلة الدراسة بأنها تسلط الضوء حول النظام البرلماني في ليبيا بغية تحديد طبيعة النظام السياسي الليبي وفقاً لمسودة الدستور الليبي 2017، وعلي اعتبار أن التجربة البرلمانية في ليبيا توقفت عند الوقوف بالعمل بالدستور الليبي لسنة 1952 وتحديداً في سنة 1969 والذي كان قائماً على أسس وخصائص جيدة، الأمر الذي دعي في هذه الدراسة الي توضيح مفهوم النظام البرلماني بأسهاب في فصل كمال، نتيجة حداثة الدراسة لهذه التجربة في ليبيا، وذلك من اجل للوصول الي الإجابة عن الأسئلة:

1. ما مفهوم النظام البرلماني؟
2. ما الشروط الواجب توافرها لكل وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية؟
3. ما وسائل الرقابة ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية؟
4. ما طبيعة النظام السياسي في دولة ليبيا وفق مسودة الدستور الليبي 2017؟
5. ما مدى كفاية الوسائل الرقابية التي نصت عليها مسودة الدستور الليبي لسنة 2017؟
6. هل النصوص الدستورية في ظل مسودة الدستور الليبي توفر أسس ومبادئ وخصائص وسميات النظام البرلماني الحقيقي والملائم أم أنها تحتاج إلى تعديلات وإضافات؟.

أهداف الدراسة

من خلال الإجابة على السؤال المطروح في إشكالية الدراسة يتحدد الهدف الأساسي من هذه الدراسة, وذلك من خلال الاجابة علي اسئلة مشكلة الدراسة ,بالإضافة إلى مجموعة أهداف تتفرع عن الهدف الأساسي نوردها على النحو الآتي:

1. بيان مفهوم النظام البرلماني من حيث التعريف بمفهومه ونشأته وأركانه.
2. معرفة الشروط الواجب توافرها لكل وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية.
3. بيان وسائل رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.
4. الوصول الي معرفة ما هي طبيعة النظام السياسي في دولة ليبيا وفق مسودة الدستور الليبي 2017.
5. بيان كفاية الوسائل الرقابية التي نصت عليها مسودة الدستور الليبي لسنة 2017.
6. تسليط الضوء على التنظيم الدستوري للسلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل مسودة الدستور الليبي لسنة 2017 لأهميته ببيان مدى توافر أسس وخصائص وسمات النظام البرلماني الحقيقي من منظور مقارن.

أهمية الدراسة

تتمثل أهمية الدراسة في بيان مفهوم النظام البرلماني ضمن إطاره العام وبيان التنظيم الدستوري للسلطتين التشريعية والتنفيذية في كل من دولة ليبيا والمملكة الأردنية الهاشمية وذلك من خلال بيان الوسائل التي تمتلكها كل من السلطتين تجاه السلطة الأخرى وآثار هذا التدخل ومدى

كفاية الوسائل الرقابية التي أعطهاها المشرع الدستوري لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية, فإن ذلك له أهمية كبيرة لدولة مثل ليبيا التي تبنت النظام البرلماني بعد عهد طويل من المركزية السياسية, باعتبار أن ذلك سيؤدي إلى تحقيق التوازن الفعلي بين السلطات إذا ما تم ممارسة هذه الوسائل بشكل صحيح وعلى أساس الفصل المرن والذي ستكون نتيجته بناء الدولة ونظامها القانوني وفقاً لتلك الأسس والمبادئ ووفقاً لتطبيقات الدول الآخذة بالنظام البرلماني.

وكذلك تبرز أهمية الدراسة من الناحية العملية للمهتمين بالدراسات القانونية في ما يتعلق بالنظام البرلماني للتعرف على ماهيته وطبيعته وكذلك لأهميته للباحثين في الشأن الليبي من خلال جعل هذه الدراسة نواة لدراسات أخرى مشابهة.

حدود الدراسة

1. المحدد المكاني: تتحصر هذه الدراسة في البحث في التنظيم الدستوري للنظام البرلماني لكل من دولة ليبيا والمملكة الأردنية الهاشمية والمتمثل في مسودة الدستور الليبي لسنة 2017 والدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.
2. المحدد الزمني: لموضوع الدراسة محدد زمني منذ اقتراح مسودة الدستور الليبي سنة 2017, والدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

محددات الدراسة

تتحدث هذه الدراسة عن النظام البرلماني وفقاً لمسودة الدستور الليبي والدستور الأردني.

مصطلحات الدراسة

النظام البرلماني: - نظام يهدف إلى إقامة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حتى لا تطغى

أو تسيطر إحداها على الأخرى⁽¹⁾.

المسودة: - ما يكتب كتابة أولى قصد المراجعة والتنقيح ثم التبييض⁽²⁾.

الدستور: - مجموعة القواعد الأساسية التي تُعنى ببيان شكل الدولة وتكوين السلطات العامة وتحديد

اختصاصاتها وعلاقتهم ببعضهم وكيفية تداول السلطة وتقرير حقوق الأفراد وحررياتهم

و ضماناتهم⁽³⁾.

الإطار النظري للدراسة

باعتبار أن موضوع الدراسة هو النظام البرلماني في ظل مسودة الدستور الليبي لسنة 2017

وبإتباع منهج البحث الوصفي التحليلي المقارن، فإن مضمون الإطار النظري للدراسة سيتم الاعتماد

فيه على تقسيم الدراسة إلى خمساً فصول على النحو الآتي:-

الفصل الأول: يتناول مشكلة الدراسة وأهميتها

(1) الطهراوي، هاني (2011) النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، ط3، ص248

(2) معجم المعاني www.almaany.com

(3) طماوي، سليمان (1988)، النظم السياسية والقانون الدستوري "دراسة مقارنة"، جامعة عين شمس،

الفصل الثاني: خصصناه لمفهوم النظام البرلماني مقسم إلى مبحثين حيث سيتم دراسة ماهية ونشأة

لنظام البرلماني في المبحث الأول وسيتم دراسة أركان النظام البرلماني في المبحث الثاني.

أما الفصل الثالث: فقد خصصناه للتنظيم الدستوري للسلطتين التشريعية في دولة ليبيا والمملكة

الأردنية الهاشمية وقسمناه إلى مبحثين بينا في المبحث الأول التنظيم الدستوري للسلطة التنفيذية في

كل من دولة ليبيا والمملكة الأردنية الهاشمية أما المبحث الثاني فخصصناه لدراسة التنظيم الدستوري

للسلطة التشريعية في دولة ليبيا والمملكة الأردنية الهاشمية وفي الفصل الرابع سيتم بيان طبيعة

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دولة ليبيا والمملكة الأردنية الهاشمية من خلال مبحثين

حيث بينا في المبحث الأول وسائل تأثير السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية وفي المبحث الثاني

وسائل تأثير السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية، وفي الفصل الخامس نختم دراستنا بذكر النتائج

المستخلصة وعرض بعض المقترحات والتوصيات.

الدراسات السابقة

1- زهاوي، سيروان (2015) **النظام البرلماني (دراسة مقارنة)**، ط1، بيروت: منشورات زين الحقوقية.

(اطروحة دكتوراه)

قامت الدراسة ببيان النظام النيابي البرلماني إذ تناولت في البداية مفهوم النظام النيابي من

خلال التحدث عن نشأته وتطوره وأركانه وصوره وبعد ذلك قام الباحث ببيان النظام البرلماني من

خلال التحدث عن ماهية النظام البرلماني ونشأته وتطوره وخصائصه ثم انتقلت الدراسة إلى بحث

التنظيم الدستوري للسلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق ومن منظور مقارن ومن ثم انتقل الباحث

لدراسة التنظيم الدستوري للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق من منظور مقارن

بحيث كان من بين الدول محل الدراسة الأردن ويشكل موضوع الدراسة جزءاً مهماً من دراستنا وما يميز دراستي عن الدراسة السابقة اختلافها في المحدد المكاني باعتبار دراستي دراسة مقارنة بين دولة ليبيا والمملكة الأردنية الهاشمية في حين أن الدراسة السابقة دراسة مقارنة ما بين العراق والمملكة الأردنية الهاشمية.

2- الطراونة,مهند صالح (2009) **العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)**, ط1, عمّان, دار الوراق للنشر والتوزيع. (اطروحة دكتوراه)

تناولت الدراسة نموذجين من نماذج النظام البرلماني وهم النظام الأردني والنظام البريطاني حيث قسمت هذه الدراسة إلى قسمين, تحدثت في القسم الأول عن ماهية مبدأ الفصل بين السلطات في كل من النظامين الأردني والبريطاني ومن ثم تكوين السلطة التنفيذية واختصاصاتها في النظامين الأردني والبريطاني وكذلك قامت بدراسة وسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظامين الأردني والبريطاني ومدى تأثير هذه الوسائل على العلاقة المتوازنة بين السلطتين, أما القسم الأخير من هذه الدراسة فقد تناول أهم الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية في كل من النظامين الأردني والبريطاني.

تختلف دراستي عن هذه الدراسة في كون دراستي تتحدث عن وسائل الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وليس على وسائل السلطة التنفيذية فحسب وكذلك من منظور مقارن مختلف تماماً من حيث المحدد المكاني.

3- الطراونة,سهى أحمد داوود (2017), **تقييم النظام النيابي البرلماني في الأردن في ظل التطورات الدستورية الأخيرة (دراسة مقارنة)**, (اطروحة دكتوراه), الجامعة الأردنية.

قامت الدراسة بدراسة النظام البرلماني في الدساتير الأردنية في فصل تمهيدي من خلال بيان النظام البرلماني وملامح النظام النيابي البرلماني و تم قسمت هذه الدراسة إلى فصلين دُرس فيها

في الفصل الأول التنظيم الدستوري للسلطتين التنفيذية والتشريعية في بريطانيا والأردن وفي الفصل الثاني بيان طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الأردن وبريطانيا وذلك ببيان وسائل التأثير ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

تعد هذه الدراسة من المراجع المهمة التي تناولت جزءاً هاماً من دراستنا. وما يميز دراستي عن الدراسة السابقة اختلافها في المحدد المكاني باعتبار دراستي دراسة مقارنة بين دولة ليبيا والمملكة الأردنية الهاشمية في حين أن الدراسة السابقة دراسة مقارنة ما بين بريطانيا والمملكة الأردنية الهاشمية.

منهجية الدراسة

سنتبع في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي المقارن على النحو التالي:

1. المنهج الوصفي:- وذلك من خلال وصف كافة المعلومات المتعلقة بموضوع الدراسة من خلال الرجوع إلى النصوص الدستورية والمراجع المختصة من كتب وأبحاث ورسائل عملية خاصة بالموضوع.
2. المنهج التحليلي:-تقوم الدراسة على تحليل المعلومات الخاصة بموضوع الدراسة ويراعى في التحليل تسليط الضوء على النصوص الدستورية والمراجع الخاصة بالنظام البرلماني من حيث تنظيم السلطات والعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.
3. المنهج المقارن:-سوف تستخدم هذه الدراسة المنهج المقارن لدراسة التنظيم الدستوري البرلماني في لكل من دولة ليبيا والمملكة الاردنية الهاشمية بلد الدراسة بقصد إبراز وتفسير أوجه الشبه والاختلاف بين الظواهر موضوع الدراسة.

الفصل الثاني

مفهوم النظام البرلماني

يعد النظام البرلماني من الأنظمة السياسية القائمة على مجموعة من الأسس والمبادئ التي التي تميزه عن غيره من الأنظمة السياسية الأخرى، فالنظام البرلماني يقوم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات خصوصاً السلطتين التنفيذية والتشريعية، مع وجود نوع من التعاون والتوازن بينهما⁽¹⁾، على عكس النظام الرئاسي الذي يقوم على مبدأ الفصل الجامد بين السلطات كما في الولايات المتحدة الأمريكية وكذلك الحال على عكس نظام حكومة الجمعية (وحدة السلطة) المطبق في سويسرا، والذي تطغى فيه السلطة التشريعية والتي تبتثق منها الهيئة التنفيذية⁽²⁾.

فالنظام البرلماني وباعتباره الصورة الصحيحة للحكومة البرلمانية يقوم على مبادئ أساسية تتمثل في ثنائية السلطة التنفيذية والمساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وكذلك التعاون بين هاتين السلطتين بالإضافة إلى وجود وسائل رادعة لكل من السلطتين على الأخرى، أي بوجود برلمان يتولى مهمة التشريع ووزارة تتولى التنفيذ وفي نفس الوقت يوجد هناك تعاون و توازن بين البرلمان والوزارة⁽³⁾.

(1) الطراونة، سهي (2017)، تقييم النظام البرلماني في الأردن في ضوء التطورات الدستورية الأخيرة، اطروحة دكتوراء، عمان، الأردن، دار الوراق للنشر والتوزيع، ص8.

(2) زهاوي، سيروين (2015) النظام البرلماني، دراسة مقارنة، ط1، بيروت، مكتبة زين الحقوقية، ص86.

(3) العنوم، مصطفى علي، ووحيد، منتصر مجيد، (1998) النظام النيابي الأردني، دائرة المكتبة الوطنية، عمان، (دط)، ص42.

ويلاحظ من التطبيق العملي لهذا النظام أن حسن سيرته تقتضي دائماً أن لا تطغى الحكومة أو البرلمان على الآخر بشكل يؤدي إلى الإخلال بالتوازن الذي يجب أن يبقى دائماً بينهما، وأن الرأي العام كذلك كفيل باستمرار هذا التوازن بفضل الرقابة التي يعبر عنها بمختلف الوسائل التي يملكها من صحف و راديو و جمعيات و نقابات إلخ، ومن هنا استحق هذا النظام اسم حكم ((الرأي العام)) الذي يعطاه⁽¹⁾.

فالنظام النيابي البرلماني وهو الصورة الواضحة لاشتراك الشعب في الحكم، هو أحد الأنظمة الديمقراطية التي استندت في ممارسة خصائص السيادة إلى الانتخاب الشعبي، وإذ كان النظام الديمقراطي يعني حكم الشعب للشعب إلا أن تطبيق هذا النظام قد تراوح بين ثلاثة أنظمة هي: الديمقراطية المباشرة وهي النموذج المثالي للحكم الديمقراطي وهي التي تسمح للشعب -بمعناه السياسي- بممارسة السلطة بنفسه دون برلمان أو مجلس نيابي، والديمقراطية شبه المباشرة التي تقع بين الديمقراطية المباشرة و الديمقراطية النيابية، إذا تفوض الأمة سلطاتها إلى هيئة منتخبة متمثلة في البرلمان مع احتفاظ الشعب ببعض الصلاحيات الهامة، إذ ينتخب الشعب مجلساً نيابياً، ولكنه يشارك هذا المجلس في المهام الموكلة له ويبقى تحت رقابته، وأخيراً الديمقراطية غير المباشرة والتي تقوم على فكرة أن الشعب لا يحكم نفسه بنفسه، كما هو الحال في الديمقراطية المباشرة، وإنما يقوم بانتخاب مجلس نيابي يتولى المهام الموكلة إليه باسم الشعب ونيابة عنه، لمدة معينة غالباً ما يحددها الدستور⁽²⁾.

(1) ذيب، بطرس (1961) النظام الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم، منشورات عويدات، بيروت، لبنان، ط1، ص 118.

(2) الكسواني، سالم، (1983) مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، عمان (دن)، ط1. ص 134-141.

نخلص إلى أن النظام البرلماني يقع ضمن إطار النظام الديمقراطي غير التقليدي (النظام النيابي)، فالنظام البرلماني لا يتميز عن غيره من الأنظمة النيابية بوجود برلمان فيه أو بأنه النظام الذي يكون فيه للبرلمان أولوية وأفضلية على السلطة التنفيذية، بل هو نظام وسط بين النظام الرئاسي الذي يحصر السلطة بيد رئيس السلطة التنفيذية المنتخب من قبل الشعب في ظل فصل جامد أو شبه جامد بين السلطات، وبين نظام حكومة الجمعية الذي تتركز السلطان التشريعية والتنفيذية بيد الهيئة المنتخبة من قبل الشعب، فالنظام البرلماني هو نظام وسط بين هذين النظامين من حيث أنه يستند إلى التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل فصل مرن بين السلطات⁽¹⁾.

ولحدثة تطبيق النظام البرلماني في دولة ليبيا، بسبب توقف العملية السياسية وتعثر الانتقال السلمي لسلطة طيلة العقد الماضي، الأمر الذي استوجب في هذه الدراسة تخصيص هذا الفصل لتعريف بالنظام البرلماني (بالتفصيل)، لتوضيح مبدأ الفصل المرن بين السلطات ووجه التعاون والتوازن بين سلطات الدولة وفقاً لهذا النظام و التي تميزه عن غيره من الأنظمة السياسية الأخرى، بحيث سنستعرض في هذا الفصل مبحثان نخصصهما للتعريف بالنظام البرلماني ومراحل التطور الذي مر بها والتحويلات التاريخية الكبيرة لتجارب الدول في للنظام البرلماني (انجلترا) والتي كان أثرها واضح على التجربة الليبية وتجربة المملكة الأردنية الهاشمية في مبحث أول لننتقل إلى مبحث ثاني ونبين فيه أركان النظام البرلماني بالتفصيل.

(1) زهاوي، سيروين، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص5.

المبحث الأول

ماهية ونشأة النظام البرلماني

سيستعرض الباحث في هذا المبحث دراسة ماهية ونشأة النظام البرلماني من خلال مطلبين، نخصص أولهما للتعريف بالنظام البرلماني كما ورد عن بعض فقهاء القانون الدستوري، ونبين في مطلب ثانٍ نشأة النظام البرلماني باستعراض التطور التاريخي الذي مر به النظام البرلماني إلى أن وصل إلى ما هو عليه الآن في الوقت الحالي.

المطلب الأول

تعريف النظام البرلماني

عرّف النظام البرلماني بعدة تعريفات متنوعة ومتعددة، وعلى الرغم من كل هذه التعريفات المتنوعة، وإن اختلفت في الألفاظ بتنوع الفقهاء في التعريف بالنظام البرلماني إلا أنها من حيث الموضوع متطابقاً تقريباً، باعتبار أن كل التعريفات اشتملت كافة العناصر التي يقوم عليها النظام البرلماني والتي تميز عن غيره من الأنظمة السياسية الأخرى.

حيث عرف النظام البرلماني على أنه "نظام يهدف إلى إقامة التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حتى لا تطغى وتسيطر إحدهما عن الأخرى"⁽¹⁾.

(¹) الطهراوي، هاني (2007)، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، ط1، ص248.

وأنة متى كان هناك تعاون وتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن نظام الحكم في هذه الحالة يطلق عليه النظام البرلماني، أي أنه النظام الذي لايعمل على ترجيح كفة إحدى هاتين السلطتين على الأخرى، ويكفل قيام هذا التوازن سلاحان: سلاح الحل في يد الحكومة، أي أن لها حق حل الهيئة النيابية وإجراء انتخابات لتحكيم الشعب في الخلاف الذي يثير هاتين السلطتين وسلاح الاقتراح بعدم الثقة بالوزارة اسقاطها وهذا بيد البرلمان⁽¹⁾.

والنظام البرلماني يقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية ذات الجهاز المزدوج⁽²⁾، بان تكون الوزارة مسؤولة عن تصرفات الملك الموقعة بتوقيع مجاور .

ويرى بعضهم أنه يجب توافر عناصر في نظام الحكم لكي يمكن وصفه بالنظام البرلماني، والمتمثلة في وجود رئيس دولة غير مسؤول سياسياً ووجود وزارة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان يعينها رئيس الدولة بيدها السلطة التنفيذية بالإضافة لوجود نوع من الفصل المرن بين السلطات لتحقيق التعاون و التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽³⁾.

ويعرف النظام البرلماني على أنه النظام الذي يقوم على قاعدة المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث يكون أمر التوجيه السياسي للشئون العامة للدول نتيجة تعاون كامل بين البرلمان ورئيس الدولة عن طريق الوزارة المسؤولة أمام ممثلي الشعب⁽⁴⁾.

(1) متولي، عبد الحميد (1985)، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية، الإسكندرية، دار المعارف، الإسكندرية، (ب.د.)، ص 43.

(2) الخطيب، نعمان أحمد، (2010). الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 375.

(3) الطماوي، سليمان محمد (1978). مبادئ القانون الدستوري (دراسة مقارنة)، ص136، القاهرة، دار الفكر العربي، ط1.

(4) الجرف، طعيمة (1964). نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، مكتبة القاهرة الحديثة، ص457.

بالإضافة إلى ما ورد من تعريفات للنظام البرلماني على يد فقهاء عرب، نورد بعض التعريفات لفقهاء غرب كان لهم أثر كبير في التعريف بالنظام البرلماني، حيث عرفه الفقيه DUVERGER بأنه النظام الذي يتميز بشفافية السلطة التنفيذية، أي وجود رئيس دولة و حكومة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان⁽¹⁾، أما الفقيه ESSMEIN فقد عرفه بأنه النظام الذي يقوم على المسؤولية الوزارية في أقصى نطاق لها وأن السلطة التنفيذية وإن كانت منفصلة عن السلطة التشريعية إلا أنها مكونة من وزارة منبثقة من أعضاء الهيئة النيابية و الخاضعة للمسؤولية أمامها عن كل ما يصدر عنها من تصرفات وأعمال متعلقة بشؤون الدولة⁽²⁾.

وقد عُرف النظام البرلماني هو ذلك النظام الذي يتميز بثنائية السلطة التنفيذية أي وجود رئيس دولة و حكومة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان⁽³⁾.

يرى الباحث من خلال التعريفات السابقة أن النظام البرلماني بالرغم من اختلاف الالمصطلحات التي استعملها الفقهاء إلا أنه يقوم على أسس وعناصر يجب توفرها لكي يمكن أن يوصف النظام بأنه نظام برلماني والمتمثلة في وجود رئيس دولة غير مسؤول، ووزارة مسؤولة أمام البرلمان يعينها رئيس الدولة ويدها السلطة التنفيذية (ثنائية السلطة التنفيذية)، بالإضافة إلى الفصل المرن بين السلطات والقائم على التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدولة لتحقيق المصلحة العامة.

⁽¹⁾ جورج سعيد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ط1، ص136 ترجمة عن دوفرجيه، موريس (1992) المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الأنظمة السياسية الكبرى)

⁽²⁾ شبر، رافع خضر (2012) فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ط1، ص23 .

⁽³⁾ ذنبيات، محمد جمال (2003)، النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح تحليلي عن الدستور الأردني، عمان، دار الثقافة، ص147.

المطلب الثاني

نشأة النظام البرلماني

من المعروف أن نشأة النظام البرلماني ومهده الأول كانت بريطانيا⁽¹⁾، وباعتبار أن بريطانيا تعد المختبر الدستوري الأساسي لنظام الحكومة البرلمانية وتحددت أسسه وخصائصه ومميزاته فيها، فالنظام البرلماني مر بتطورات كثيرة وفترة طويلة قبل أن يستقر على الشكل الذي عليه اليوم، حيث مر هذا النظام بعدة تطورات كانت متعاقبة مع التطور التاريخي لبريطانيا مروراً بالملكية المطلقة في العصور الوسطى إلى الملكية المقيدة منذ القرن الثالث عشر إلى أن أخذ صورته الكاملة والصحيحة في القرن التاسع عشر، ونتيجة لنجاح التجربة البريطانية وتطورها في النظام البرلماني واعتبارها شكل من أشكال الأنظمة السياسية الناجحة الموجودة بالعالم، دعى ذلك العديد من الدول الأوروبية - باستثناء سويسرا ذات النظام المجلسي - والآسيوية والإفريقية كبلجيكا وهولندا والهند ومصر والمغرب والأردن⁽²⁾، إلى الأخذ بهذا الشكل لأنظمتها السياسية، كما ان تطبيق هذا النموذج للدول يكون متفاوتاً بشكل واضح، ويرجع ان يكون ذلك نتيجة اختلاف البيئة الداخلية وتطور بنية المجتمعات ودرجة نموها ومدى قدرتها على النهوض بأعبائها، بالإضافة إلى البيئة الخارجية لهذه الدول والتي تشكل دوراً واضحاً في نجاح أو فشل هذه التجربة⁽³⁾.

لا يمكن القطع في التاريخ الذي بدأت منه هذه التجربة، ولكن يمكن القول، وبدون تجاوزات كبيرة، بأن عام 1215م يشكل البداية الفعلية لهذا النظام، ففي هذا العام صدرت وثيقة (العهد الأعظم

(1) زهاوي، سيروين، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص5.

(2) الطهراوي، هاني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص248.

(3) أبو خزام، إبراهيم (2010)، الوسيط في القانون الدستوري، ط3، دار اويا، طرابلس، ليبيا، ط3. ص274.

أو الماجنا كارتا) (magna carta) وهي وثيقة استطاع النبلاء و الاقطاعيين إجبار الملك على إصدارها تعترف لهم بحقوقهم في مشاركة الملك حكمه المطلق بالعودة إليهم ومشاورتهم في القوانين ذات الطابع المالي الصادرة عنه، تأسيساً على أنهم يتحملون أعباء هذه القوانين عن طريق ما يدفعونه من ضرائب، ومنذ تلك اللحظة بُذرت بذور المشاركة الشعبية في عملية التشريع عن طريق سلطة مختصة⁽¹⁾.

فالحكومة البرلمانية وإن كانت ليست مدينة في أساسها الفكري إلى فلسفة أو فكر بعينه، إلا أن ذلك لا ينكر دور فلاسفة فكر مدرسة العقد الإجتماعي وعلى الأخص (جون لوك) الذي أثرت كتاباته بالتجربة البريطانية في وقت متأخر واستطاعت أن تتطور في ضوء ما طرحه من أفكار، وكان لـ(جون ستورانت ميل) كذلك تأثير على التجربة البريطانية بفلسفته السياسية التي دبلجها في كتابه (بحث في الحرية) (الحكومات البرلمانية) والذي ساهم في تطوير الحكومة البرلمانية، بالإضافة إلى عمله تحت قبة مجلس العموم كونه عضواً في مجلس العموم البريطاني الذي كان سبب في إرساء التجربة البرلمانية وتطويرها⁽²⁾.

بريطانيا كانت قبل ظهور مجلس العموم البريطاني تعيش في ظل الحكم الملكي المطلق، حيث كان ملوك بريطانيا في المرحلة الأولى يحكمون البلاد مباشرة بأنفسهم ويقبضون على زمام الأمور بأيديهم، بمساعدة عدد من الموظفين، وبعض المجالس التي كانت تنحصر في المجلس العام، غير أن ضغوطاً مارسها سادة الإقطاع و رجال الدين أجبرت الملك على الاعتراف بحرياتهم الأساسية في وثيقة الماجنا كارتا في عام 1215، حيث طالبوا من الملك استشارتهم في بعض الموضوعات بما

(1) أبو خزام، ابراهيم ، الوسيط في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص299.

(2) أنظر: ميل، جون استوارت (2017) الحكومات البرلمانية، ط1، ترجمة وتحقيق: إميل الغوري، بيروت، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات.

لهم من نفوذ اقتصادي أو ديني وهكذا بدأ تشكيل مجلس استشاري من النبلاء ورجال الدين، حيث كان المجلس ذا طبيعة استشارية بحتة، غير أن حيوية الأشياء والمكانة المعنوية التي حظي بها المجلس الاستشاري وصراعات المجتمع وضغوطه قادت نحو الحصول على المزيد من الصلاحيات لهذا المجلس، وفي مراحل متأخرة ونظراً لحاجة الملك للمزيد من الأموال، مما اضطر الملك إلى ضم ممثلين من المقاطعات والمدن للحصول على موافقاتهم على الضرائب الجديدة، وهكذا تكون المجلس الأكبر الذي يضم الإقطاعيين ورجال الدين وممثلي المقاطعات والمدن⁽¹⁾، التي كانت نواة السلطة التشريعية الناشئة.

وبحكم تكوين المجلس من نوعين من الأعضاء هم الإقطاعيين ورجال الدين من جهة ونواب المقاطعات والمدن من جهة أخرى، فقد كان من الطبيعي أن تسيطر على المجلس اتجاهات متعارضة بحكم تعارض مصالح كل فئة من الفئات المكونة للمجلس، وهكذا رأي تقسيم المجلس إلى مجلسين، يمثل الأول الشعب ويتكون من ممثلي المقاطعات والمدن، أطلق عليه مجلس العموم لأنه يمثل عامة الشعب، وأصبح اختيار النواب فيه يتم من الشعب مباشرة. أما المجلس الآخر والذي يضم سادة الإقطاع ورجال الدين والنبلاء فسمي (مجلس اللوردات) بحكم تمثيله للمالكين وأصحاب النفوذ⁽²⁾، وبما أن هذا المجلس يمثل الملك فقد كانت القاعدة في اختيار أعضائه هي الوراثة أو التعيين من قبل الملك، إلا أن الصراع بين المصالح المتعارضة وقوة الضغط الشعبي في اتجاه الديمقراطية قاد إلى تغليب مجلس العموم الذي أصبح يحتكر إصدار القوانين ذات الطابع المالي ولم يعد لمجلس

(1) عبدالله، عبدالغني بسيوني (1995) سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني المؤسسة الجامعية، ط1، بيروت، ص 10. د. و عبد الوهاب، محمد رفعت و عثمان، (1999) حسين النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ص 275.

(2) أبو بوخزام، ابراهيم، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 300.

اللوردات دور يذكر فيه حتى وصل الأمر إلى المطالبة بإلغاء مجلس اللوردات أو اصلاحه حتى يتحول إلى مجلس منتخب وفعال.

وفي القرن الخامس عشر تطورت سلطة البرلمان البريطاني، فلم تعد تقتصر وظيفته على إعطاء الاستشارات للملك بل تعدتها إلى تنفيذ الوعود التي وردت في (الماجنا كارتا)، والتي احتفظت للملك ببعض الصلاحية، كفرض الضرائب مقابل إجراءات تشريعية يشارك البرلمان الملك فيها، حيث أصبح البرلمان يتقدم للملك بطلباً متضمناً رغبات ممثلي الشعب، بوضع قوانين محددة أو تعديل قوانين معمول بها، وكانت هذه الطلبات ترفع للملك بعد أن تجري مناقشة تفصيلها في المجلسين المكون منه البرلمان، وكانت ترفع بشكل قانوني، ولم يكن للملك سوى التوقيع عليها بحيث تصبح جزءاً من التشريع البريطاني⁽¹⁾.

أثناء حكم أسرة أورنج عام 1689م (william of orange-nassus) طغى مركز الوزارة على المجلس الخاص، وأصبح اختصاصها شاملاً للشؤون التنفيذية وإدارة المصالح العامة في الدولة، وتحت إشراف البرلمان، والذي حرصت الوزارة على نيل ثقته وتأييده لأعمالهم⁽²⁾، حيث شهدت تلك الفترة تقوية لسلطان البرلمان، نتيجة توقيع الملك على وثيقة الحقوق - قانون الحقوق (Bill of rights) التي أقرها البرلمان، وبقبول الملك على هذه الوثيقة والتي حدّت من امتيازات التاج، أصبح للبرلمان فقط صلاحية تشريع القوانين وتم تقييد صلاحية الملك في هذا المجال، حيث حظر على الملك سلطة إيقاف تنفيذ القوانين وسلطة الإعفاء من تطبيق القوانين أو فرض ضريبة بدون موافقة البرلمان وكما قيّد حق الملك في إصدار اللوائح العامة، ولإبعاد الملك من أموال الدولة، حرص البرلمان على تحديد

(1) زهاوي، سيروين، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 46.

(2) عبدالله، عبدالغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني المؤسسة الجامعية، مرجع سابق، ص 23.

النفقات للدولة والعرش وضع موازنة لسنة واحدة، لمراقبة عملية الإنفاق، ومن هذا التقليد نشأة قاعدة سنوية الموازنة. ومع ذلك احتفظ الملك بالسلطة الإجرائية بكاملها، إضافة إلى نقض القوانين، وصلاحيه مجلس العموم، الذي كان يجدد انتخابه كل ثلاث سنوات، فالنظام الذي قام في عام 1689 هو نظام الملكية المقيدة وهو أول نظام سياسي ليبرالي في العالم، لجأت إليه بريطانيا و دول الكومنولث وفي عام 1701 صدر قانون دستوري مهم عرف بإسم قانون الخلافة الملكية، تضمن القانون أحكام دستورية مقيدة للسلطة الملكية، أهمها اشتراط المذهب الإنكليكاني *، إلى جانب الاهتمام بتحديد قواعد الخلافة على العرش⁽¹⁾.

وفي بداية القرن الثامن عشر ظهرت دعائم النظام البرلماني نتيجة الظروف السياسية التي مرت بها بريطانيا في عهد جورج الأول الذي اضطر إلى ترك رئاسة الوزراء نظراً لعدم معرفته باللغة الإنجليزية، فكان اشتراكه في مداوات مجلس الوزارة رمزي، فاستقرت قاعدة (اجتماع الوزارة واتخاذ القرارات في غياب الملك أو دون أخذ رأيه)، كقواعد من قواعد الحياة الدستورية في بريطانيا، وكما أكدت الظروف الشخصية لأسرة هانوفر عن عجزهم لمواصلة السلطة، الأمر الذي أدى إلى بروز رئيس الوزراء وبروز الوزارة باعتبارها كياناً مستقلاً عن المجلس الخاص، واعتبر ذلك سبب تدعيم للنظام النيابي البرلماني، وفي عام 1760 تولى العرش الملك (جورج الثالث) وحاول السيطرة على البرلمان والاستئثار بالتشريع، غير أن سلطته سرعان ما انهارت بفعل السياسات التي مارسها، وجاءت ثورة الاستقلال في أمريكا عام 1782م، والهزيمة التي لحقت ببريطانيا، لتحمل البرلمان إلى الثورة على الملك، مما أدى إلى سقوط حكومة الكابنيت (حكومة ائتلافية) التي كانت خاصة للملك، ولأول مرة سقطت حكومة متضامنة ومنسجمة تحت تأثير البرلمان، وهكذا ولد أول نظام برلماني في العالم

(1) العرجا، زياد عطا (2016)، العون في القانون الدستوري والتنظيم السياسي والدستور الأردني، أمواج للنشر والتوزيع، عمان، ص 277.

من خلال تأسيس مسؤولية الحكومة السياسية الجماعية والمتضامنة بكاملها أمام البرلمان في عام 1782⁽¹⁾.

وبهذا تكون قد تطورت المسؤولية الوزارية من فردية إلى تضامنية ووضحت معالمها في أواخر القرن الثامن عشر، فتأكد مبدأ المسؤولية السياسية للوزارة، بمعنى أن الوزراء مسؤولون بالتضامن أمام البرلمان، باعتبارهم كتلة وهيئة واحدة ولا تستطع البقاء في الحكم إذا فقدت ثقة البرلمان⁽²⁾.

وفي عام 1782 استعاد مجلس الوزراء جزئياً صلاحية حل مجلس العموم، إذ أصبح حل مجلس العموم لا يتم إلا بناء على طلبه، إلا أن الملك احتفظ بحق رفض طلب الحكومة في حل مجلس العموم، وبقيت له سلطة حل مجلس العموم عندما يدخل في صراع مع مجلس اللوردات، وهذا ما حدث في عام 1910 عندما تمكن الملك (ادوارد السابع) ومن ثم (جورج الخامس) من حمل الحكومة على حل مجلس العموم مرتين في السنة نفسها بسبب خلاف بينه وبين مجلس اللوردات، على الرغم من أن الحكومة التي كانت مشكلة من حزب الأحرار كانت تحظى بدعم الأكثرية في مجلس العموم، وسبب الحل في كلتا الحالتين كان الصراع الذي نشب بين الحكومة ومجلس العموم من جهة ومجلس اللوردات من جهة ثانية، بسبب سعي الفريق الأول إلى تقليص صلاحيات مجلس اللوردات الذي كان له سلطة توازي سلطة مجلس العموم، وتحديدًا لصالح حزب الأحرار، وقد تم تقليص سلطة مجلس اللوردات بموافقة⁽³⁾، فمنذ صدور قانون البرلمان البريطاني عام 1911 لم يعد لمجلس

(1) زهاوي، سيروين، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 47.

(2) بدران، محمد محمد، (1997)، النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت ص 361.

* المذهب الانكليكاني: يروا في انفسهم انهم الاقرب من الكنيسة وهم الاولي بتولي بالحكم.

(3) سليمان، عصام (2010)، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، لبنان، بيروت، 2010، ص86، بيروت،، و زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص48.

اللوردات سوى سلطة محددة جداً، وخاصة في مجال قانون الموازنة العامة، ولم يعد باستطاعة الملك إرغام الحكومة على حل مجلس العموم.

وإزدادت حدة هذه المنافسة بين حزب الأحرار وحزب المحافظين في القرن التاسع عشر واستمرت إلى القرن العشرين، وكان لظهور الأحزاب السياسية آثار هامة على النظام السياسي البريطاني، وأصبح وجود النظام الحزبي متطلباً سابقاً لتأليف أي حكومة، إذ استقرت الأوضاع على أن يكون أعضاء الوزارة من الحزب الفائز في الانتخابات، حيث شكلت القواعد المذكورة وآلية العمل توازناً دقيقاً في بنيات الملكية الدستورية في النظام البرلماني البريطاني وعلى نحو يؤدي اختلال أي منها إلى افتقاد لهذا النظام لطبيعته ومحصلته الديمقراطية⁽¹⁾.

وهكذا أسفرت التطورات المتلاحقة خلال عدة قرون إلى ظهور النظام البرلماني النيابي وبرز أركانه في بريطانيا التي استقرت فيها قاعدة الشعب مصدر السلطات و قاعدة الفصل بين السلطة والملك وقاعدة تلازم السلطة والمسؤولية، و استقر مبدأ تداول السلطة على أساس نظام الحزب، تتناوب فيه الأحزاب على الحكم بحيث يشكل الوزارة حزب الأغلبية ويراقب أدائه حزب الأقلية كحزب المعارضة الذي يتمتع بكيان رسمي يؤلفه الحزب المعارض لمراقبة أعمال الحكومة الفعلية.

ساعدت الانتخابات كذلك على استقلال الوزارة استقلال كاملاً عن الملك واستحواذها على السلطة التنفيذية دون الملك، وفي المقابل مسئوليتها السياسية أمام البرلمان، ليكن نتيجة ذلك عدم مسؤولية الملك عن تصرفات الوزارة، فحيث تكون السلطة تكون المسؤولية، الأمر الذي أدى إلى تخلي

(1) الحموري، محمد (2015) المتطلبات الدستورية والقانونية لإصلاح سياسي حقيقي، لماذا وكيف؟، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، ط1، ص 42-43.

الملك وليم عام 1935 م، عن سلطة اختيار الوزراء، تاركاً الأمر لرئيس الوزراء بتولي حرية تكليف الوزارة من الأشخاص الذين يثق بهم (1).

وعلى هذا الأساس استقر مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة بصورة نهائية من الناحية السياسية أمام البرلمان، وكان مبدأ عدم المسؤولية الجنائية معمولاً به بصفة دائمة بناءً على أن الملك لا يخطئ وبهذا أصبح الملك لا يسأل مطلقاً لا سياسياً ولا جنائياً ولا مدنياً (2). لتنتهي في منتصف القرن التاسع عشر لاستقرار قواعد دستورية قوية تشكل أسس النظام البرلماني في بريطانيا.

وختاماً فقد صدر في بريطانيا عام 1992 مدونة بالقواعد الدستورية التي تجسد النظام النيابي البرلماني وقد جاءت هذه المدونة على شكل نصوص وضعها الفقه البريطاني، لتسهل على الباحثين المعرفة بأحكام الدستور البريطاني من خلال الرجوع إليها، لنخلص إلى أنه لعبت التقاليد والأعراف والظروف الخاصة ببريطانيا دوراً كبيراً، بارتكاز القواعد الدستورية على تقاليد عرفية ملزمة، اضطرت الفقهاء إلى ابتكار نظرية قانونية (نظرية الموافقات الدستورية) لتضفي على الأعراف الدستورية الصفة الإلزامية، الأمر الذي أدى إلى تطوير و تحقيق اصلاحات ديمقراطية عميقة للنظام البرلماني في القرنين الاخيرين (3).

فالدستور البريطاني العرفي والذي يضرب به المثل هو ليس دستوراً عرفياً غير مكتوب خالصاً وإنما يحتوي على وثائق عديدة مكتوبة تشكل الجانب المهم منه مثل الميثاق الأعظم الصادر عام 1215 والذي قيد سلطات الملك وإعلان الحقوق الصادر عام 1689 وقانون توريث العرش 1701

(1) أبو خزام، ابراهيم، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 304.

(2) عبدالله، بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة، ص 25، وارد في الطروانة، مرجع سابق، ص 13.

(3) عبد الله، بسيوني، المرجع السابق، ص 24.

وقانون البرلمان عام 1911 بالإضافة إلى السوابق القضائية المدونة المعتمدة على العرف التي تجعلها كالقواعد المكتوبة⁽¹⁾.

ووفقاً لما ورد في مدونة القواعد الدستورية التي تجسد النظام البرلماني في بريطانيا عام 1992، فإن هذه القواعد لا تخرج عن الأحكام الواردة في الدستور البلجيكي.

أخذت بلجيكا بالنظام البرلماني بعد أن استقلت عن هولندا سنة 1830 وأصدرت أول دستور برلماني مكتوب سنة 1831م، وهو عبارة عن تدوين للقواعد الدستورية التي تحكم النظام البرلماني البريطاني⁽²⁾ الأمر الذي لقي من بريطانيا تأييداً، وفقاً لما ورد في مدونة القواعد الدستورية عام 1992م، والتي نصت على أن هذه القواعد لا تخرج عن الأحكام الواردة في الدستور البلجيكي. وقد استقت الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني البريطاني نصوص دساتيرها من هذا الدستور⁽³⁾.

كان من الطبيعي على هذه الدول أن تتضمن دساتيرها القواعد الدستورية التي تجسد التجربة الإنجليزية، تأييداً لسعيها وحرصاً منها على تحقيق حياة سياسية ناجحة ونظام سياسي ديمقراطي يمثل إرادة شعوبها، وعلى اعتبار أن تجربة المملكة الأردنية الهاشمية تجربة برلمانية ناجحة وتعد مرجعاً عربياً في تطبيق وتطوير النظام البرلماني إذ استقت المملكة دستور عام 1952م من نسخة الدستور البلجيكي لعام 1931، الذي يعتبر مدونة للقواعد الدستورية لقواعد النظام البرلماني البريطاني، الأمر

(1) الشاعر، رمزي طه (1977)، القانون الدستوري، مطبعة عين شمس، ص 24 وما بعدها.

(2) الحموري، محمد (2011)، النظام البرلماني والدستور الأردني والملكية الدستورية، نشر بتاريخ 14-

3- 2011، موقع عمون، وتم استرجاعه بتاريخ 10-8-2018 على الرابط:

<http://www.ammonnews.net/article/82638>

(3) الطراونة، سهى داوود، تقييم النظام البرلماني في الأردن في ضوء التطورات الدستورية الأخيرة، مرجع

سابق، ص 15،

الذي يوجب في دراستي استعراض التطور الدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية وما مر به من تطورات، لنصل إلى مراحل النجاح الذي وصل إليه نظامها البرلماني الحالي.

بدأت ملامح النظام السياسي الأردني بالتشكل بداية تأسيس إمارة شرق الأردن عام 1921م، و صدور أول قانون أساسي لإمارة شرق الأردن عام 1928م، والذي استمر العمل به لمدة ثمانية عشر عاماً في ظل الانتداب البريطاني، ثم شهدت إمارة شرق الأردن عدة تطورات سياسية هامة مرت بها، يأتي في مقدمتها استقلال هذه الإمارة في 25 أيار 1946 وإعلان المملكة، والذي وضع على إثره دستور جديد تمت المصادقة عليه في تشرين الثاني 1946 ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 1 شباط 1947. وعلى إثر مغادرة القوات البريطانية لفلسطين بعد قرار إنهاء الانتداب وشن قوات العصابات اليهودية الحرب على مناطق شمالي فلسطين وساحلها ومناطق أخرى في الجنوب وما تبع ذلك من حرب 1948م، فقد عقد العديد من المؤتمرات منها مؤتمر فلسطين في عمان سنة 1948 ومؤتمر أريحا والذي قرر فيه توحيد الضفة الغربية مع المملكة الأردنية الهاشمية⁽¹⁾، وفي يوم 1948/12/9 قدمت الحكومة الأردنية إلى البرلمان مشروع قرار يوصي تطبيق مقترحات مؤتمر أريحا فصوت البرلمان الأردني مؤيداً⁽²⁾.

وعلى أثر قرار تقسيم فلسطين ومن ثم أحداث حرب عام 1948 اتجهت الدولة الأردنية نحو توحيد الضفتين حيث قامت بإجراء انتخابات برلمانية في 1950/4/11 لتشمل الضفتين. كما حل

(¹) الليمون، عوض (2015)، تطور النظام الدستوري الأردني (دراسة تحليلية) ط1، دار وائل للنشر، عمان، ص 63 .

(²) . الموسوعة الفلسطينية (2018) المؤتمر الفلسطيني في أريحا 1948، تم استرجاعه بتاريخ 2018/9/9 على الرابط: <http://cutt.us/tv7be>

مجلس الأعيان الأول ليتم تعيين أعضاء جدد يضم في عضويته أعضاء من الضفتين، وبعد ذلك صادق المجلس المنتخب الجديد على وحدة الضفتين رسمياً في 1950/4/24.

ونتيجة لهذه الظروف اقتضت الضرورة على الدولة الأردنية إصدار دستور جديد المعروف بدستور عام 1952 الذي جاء بمبادئ أهمها تقرير مبدأ سيادة الأمة واعتبارها مصدر السلطات والأخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطات القائم على التشارك والتكامل⁽¹⁾.

وفي 24 نيسان 1950 أقر المجلس في أولى جلساته وحدة الضفتين، ورفع القرار إلى الملك عبد الله الأول بن الحسين فصادق عليه، وطبقاً لذلك قرر مجلس الوزراء بتاريخ 11 أيار 1950 تأليف لجنة لدراسة الدستور الأردني وتقديم التوصيات والمقترحات بشأنه، وشكلت لجنة حكومة من عشرة أعضاء لوضع مشروع الدستور شهر أيلول 1951، وقدم هذا المشروع لمجلس الأمة بعد إجراء تعديلات عليه ووافق عليه المجلس ومن ثم صادق عليه الملك طلال الأول بن عبد الله وأمر بإصداره في الثامن من كانون الثاني عام 1952م⁽²⁾، وباستقراء طبيعة النظام الدستوري الأردني لعام 1952م نجده أنه أقام نظاماً نيابياً ملكياً متكاملًا كشكل من أشكال الحكم على خلاف ما كان عليه في ظل دستور 1928 ودستور 1946م، حيث نص صراحة في المادة الأولى من الدستور الأردني لعام 1952 على (المملكة الأردنية دولة عربية ذات سيادة..... ونظام الحكم فيها ملكي نيابي وراثي)⁽³⁾، وقد طرأت على هذا الدستور العديد من التعديلات المهمة على أحكامه ولعل أهمها، التعديلات التي طرأت عام 2011.

(1) موقع مجلس الأمة الأردني (2018) الحياة البرلمانية من عام (1946-1974)، تم استرجاعه بتاريخ

2018 /9/9 على الرابط: <http://www.parliament.jo/node/142>

(2) الليمون، عوض، تطور النظام الدستوري الأردني، المرجع السابق، ص64 وما بعدها (2) الدستور الأردني 1952.

(3) الدستور الاردني المادة 1

أما في دولة ليبيا فقد ولد النظام البرلماني لأول مرة بإعلان استقلال ليبيا و تأسيس المملكة الليبية الإتحادية وفقاً لدستور 1952م و الذي صدر تحت إشراف الأمم المتحدة تلك الفترة⁽¹⁾، فالنظام البرلماني جاء في مسودة الدستور الجديد منسجماً بتجاربه مع دول أخرى و التي تأخذ بالنظام البرلماني البريطاني في نصوص دساتيرها .

إلا أنه وقيام ثورة سبتمبر سنة 1969م، و إيقاف العمل بدستور 1952م، تحول النظام السياسي الليبي من نظام كان قائماً على الدستورية السياسية إلى نظام اعتمد الدستورية الثورية⁽²⁾، الأمر الذي أثر سلباً على التجربة البرلمانية في ليبيا، إلا أنه و نتيجة لتغيرات سياسية ودولية لم ترافقها تغيرات في الواقع الإقتصادي والإجتماعي والسياسي بعد سنة 2011م، ولد في ليبيا من جديد النظام البرلماني في ظل طرح هيئة صياغة الدستور لمسودة الدستور الليبي لسنة 2017 م، كنظام حكم سياسي جديد التطبيق في ليبيا، بعد أن كان متوقفاً عن العمل به لقرابة سبعة وأربعين عاماً، مما جعل تجربة النظام البرلماني الليبي تجربة حديثة في ظل الظروف المستجدة، الأمر الذي استحق منا البحث والتحليل والمقارنة بينه وبين النظام البرلماني الأردني وفقاً لدستور 1952.. وتعديلاته اللاحقة. نصل في النهاية إلى أن النظام السياسي للدول لا يمكن أن يكون وليد لحظة عابرة، وإنما هو نتيجة تطور تاريخي طويل وحصيلة تفاعلات مختلفة لظروف وأحداث متلابسة.

(1) المقرئف، يوسف محمد، ليبيا من الشرعية الدستورية إلى الشرعية الثورية، مرجع سابق، ص 98.
(2) المقرئف، يوسف محمد، ليبيا من الشرعية الدستورية إلى الشرعية الثورية، المرجع نفسه، ص 169-172 ومابعدها.

المبحث الثاني

أركان النظام البرلماني

النظام البرلماني يقوم على مجموعة من الأركان الأساسية التي تميزه عن غيره من الأنظمة النيابية الأخرى، فالنظام البرلماني في كل دولة تختلف مميزاته من دولة إلى أخرى، نتيجة تأثره بالعوامل والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لدولة ما، ولكن مع ذلك هناك مبادئ وخصائص معينة لابد من توافرها في أي نظام برلماني، باعتبارها الحد الأدنى الواجب توافرها في أي نظام لكي يعتبر نظاماً برلمانياً، فالنظام البرلماني يقوم على ركنين أساسيين هما: ثنائية السلطة التنفيذية أي أن السلطة التنفيذية في الدولة مقسمة بين رئيس الدولة والحكومة، والفصل المرن بين السلطات، بوجود نوع من التعاون والتوازن المتبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، أساس النظام البرلماني و أحد أركانه، بمعنى أن تتعاون كل سلطة من هاتين السلطتين مع الأخرى لتنظيم العلاقة بين الحكومة والبرلمان وفقاً لمفهوم مرن لمبدأ الفصل بين السلطات (السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية).

سأستعرض في هذا المبحث أركان النظام البرلماني في مطلبين لتوضيح الأسس التي يقوم عليه النظام البرلماني من خلال شرح كل ركن من أركان النظام البرلماني على النحو الآتي:

المطلب الأول

ثنائية السلطة التنفيذية

يقوم النظام البرلماني على أساس ثنائية الجهاز التنفيذي، فالسلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتكون من طرفين هما رئيس الدولة و الوزارة أي مجلس الوزراء و ثنائية السلطة التنفيذية كركن من أركان النظام البرلماني تكون نتيجتها عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً أمام البرلمان، وذلك لوجود هيئة تتحمل التبعات القانونية والسياسية عن أعمال الدولة، وبالمقابل تتحمل الوزارة المسؤولية سياسياً أمام البرلمان سواء كانت مسؤولية جماعية أو فردية، ولكل دولة أسلوب خاص في تحديد العلاقة بينهما و تحديد الاختصاصات التي يتمتع بها كل منهما مع وجود نوع من الاختلاف البين بينهما من حيث الصلاحيات والمسؤولية، وسنبين فيما يلي شرح لهذا الركن

الفرع الأول: رئيس دولة غير مسؤول سياسياً

رئيس الدولة في النظام البرلماني غير مسؤول سياسياً عن سياسة الحكومة، فرئيس الحكومة هو المسؤول الأول والمباشر عن إدارة شؤون الحكم⁽¹⁾، ففي ظل الحكومة البرلمانية يتحتم وجود رئيس للدولة وآخر للوزراء، فرئيس الدولة في نظام الحكومة البرلمانية وباعتباره الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية، ممكن أن يكون ملكاً في أنظمة الحكم الملكية التي يتبوأ سلطاته منها عن طريق الوراثة،

(1) العرجاء، العون في القانون الدستوري والتنظيم السياسي والدستور الأردني، مرجع سابق، ص218.

أو رئيس منتخباً كرئيس للجمهورية من قبل البرلمان في الأنظمة الجمهورية⁽¹⁾, بمعنى أن هذا النظام يمكن الأخذ به في النظامين الملكي و الجمهوري.

وفي كلتا الحالتين فإن رئيس الدولة لا يقوم إلا بوظائف شكلية, فسلطته الدستورية ضيقة جداً, ومع ذلك فإن رئيس الدولة قد يلعب بعض الأدوار السياسية سواءً على الصعيد الخارجي والداخلي متى كان قوي الشخصية ويحظى باحترام الشعب والقوى السياسية في المجتمع وذلك بما يوجهه من نصح للحكومة ورئيسها أو للأحزاب وزعمائها خاصة في فترة الاضطرابات والأزمات السياسية, كما أنه يستغل عادة وضعه المعنوي وعلاقاته الشخصية في الخارج والداخل من أجل مصلحة بلاده ودعم توجهات حكومتها, ولكن ذلك لا يتم دون الاستناد أو الإدعاء بسلطة دستورية⁽²⁾.

فرئيس الدولة سواء كان ملكاً أو رئيساً لا يعترف له دستورياً إلا بوظائف شكلية بحته ذات طابع مراسمي, فهو مجرد رمز للوحدة الوطنية, تتحصر اختصاصاته في تكليف زعيم الأغلبية الفائز بالانتخابات بتشكيل الوزارة, وبالطبع فإن هذا الإجراء المراسمي هو إجراء شكلي إلى حد بعيد, فرئيس الدولة ليس له خيار فهو لا يستطيع الامتناع عن تكليف رئيس الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية بتشكيل الحكومة, كما أنه يقبل استقالة الحكومة إذا فقدت هذه الأغلبية في البرلمان لأي سبب كان, كما يقوم رئيس الدولة باستقبال السفراء الأجانب, والقيام بوظائف ذات طابع إنساني أو اجتماعي, وباعتباره مجرداً من الصلاحيات الدستورية فإنه غير مسؤول عن أعمال الوزارة ولا يحاسب (فحيث لا سلطة لا مسؤولية) وتلك هي إحدى القواعد الدستورية لنظام المجلس النيابي, إن مركز الثقل

(1) رباط, مأمون (1971), الوسيط في القانون الدستوري العام جزء 2 دار العلم للملايين, بيروت, ص 363.

(2) أبوخزام, إبراهيم, الوسيط في القانون الدستوري, مرجع سابق, ص 294.

السياسي الحقيقي في هذا النظام هو رئيس الوزراء وحكومته وهي وزارة مسؤولة بشكل كامل أمام البرلمان⁽¹⁾.

مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة مستمد من النظام الإنجليزي، عندما كان الملك يمثل كل شيء في المملكة أي ان الملك لا يخطئ، و يعتمد على قاعدة أن الملك لا يخطئ وأن ذاته مصونة، وبما أن الملك لا يخطئ فهو دائماً غير مسؤول سياسياً أو جنائياً، ولكن أعمال الدول تحتم وجود شخص أو هيئة تتحمل المسؤولية، وبما أن الوزراء هم الذين يقومون بمهام التنفيذ ويساعدون الملك أو الرئيس في تصريف شؤون الدولة، فقد أصبحوا مع الأيام المسؤولين عن أعمال الرئيس أو الملك، ودرجة عدم المسؤولية تختلف باختلاف الأنظمة السياسية، ففي الأنظمة الملكية يتمتع الملك بعدم المسؤولية السياسية، أي بعدم مسؤوليته عن سياسة الحكومة، وبعدم المسؤولية الجنائية، أي بعدم مسؤوليته عما يرتكبه شخصياً من جرائم عن الجرائم التي يعاقب عليها القانون، أما رئيس الجمهورية فيعتبر غير مسؤول سياسياً، ولكنه مسؤول جنائياً عن الجرائم التي يرتكبها خارج حدود وظيفته⁽²⁾.

والدور الذي يمارسه رئيس الدولة في النظام البرلماني احتدم النقاش الفقهي بشأنه، ويرجع ذلك الخلاف إلى أن رئيس الدولة في هذا النمط من أنظمة الحكم مصون وغير مسؤول، وقد ظهر في الفقه الدستوري عدة اتجاهات تحدد الدور الذي يمارسه رئيس الدولة في النظام البرلماني، وكل من هذه الاتجاهات ارتكز على حجج وأسانيد معينة تؤيد وجهة نظره من الناحية القانونية والعملية.

(1) أبوخزام، ابراهيم، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع السابق، ص 95.

(2) العرجا، العون في القانون الدستوري والتنظيم السياسي و الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص 218.

الاتجاه الأول- دور رئيس الدولة في النظام البرلماني هو دور سلبي في الحكم.

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يملك أية سلطات فعلية أو حقيقية تتعلق بشؤون السلطة التنفيذية، أو الشؤون العامة، ولا يتعدى ولا يتجاوز وظيفة شرفية فقط ، أي ما يمكن تقديمه هو النصح والإرشاد إلى السلطات العامة وتوجيهها نحو تحقيق الصالح العام⁽¹⁾. وقد استند هذا الاتجاه الفقهي لتأييد رأيه على ما يلي:

1: إن المبدأ المسلّم به في النظام البرلماني هو عدم مسؤولية رئيس الدولة عن التصرفات الخاصة بشؤون الحكم، وتقرر هذه المسؤولية للوزارة وحدها، ولما كانت القاعدة أنه حين توجد المسؤولية توجد السلطة، فإن رئيس الدولة لا تكون له سلطات فعلية وإنما تقرر هذه السلطات للوزارة نتيجة تقرير مسؤوليتها⁽²⁾.

2: إن رئيس الدولة في بريطانيا وهي مهد النظام البرلماني يترك للوزارة الإدارة الفعلية في شؤون الحكم وهو لا يملك حرية في أمر من الأمور الهامة في الشؤون العامة، أو حتى المساس بها، انطلاقاً من قاعدة أن الملك يملك ولا يحكم ولكنه يحافظ على التوازن بين السلطات⁽³⁾ فهو لا يعدو كونه رمزاً وشعاراً لوحدة الدولة⁽⁴⁾.

يري الباحث ان رئيس الدولة لا يستطيع ان يمارس اختصاصاته الدستورية الا عن طريق الوزراء او بواسطتهم وليس له العمل بمفرده لكون سلطاته اسمية فقط.

(¹) ناصف، عبدالله (1981) مدى توازن السلطة السياسية مع مسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة، القاهرة، ص 149-150.

(²) زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 61.

(³) الطراونة، سهى، تقييم النظام البرلماني في الأردن في ضوء التطورات الدستورية الأخيرة، مرجع سابق، ص 1.

(⁴) ناصف، مدى توازن السلطة السياسية، مرجع سابق ص 151.

الاتجاه الثاني- دور رئيس الدولة في النظام البرلماني هو دور إيجابي في الحكم.

يذهب أصحاب هذا الاتجاه في تحديد المركز الحقيقي لرئيس الدولة في النظام البرلماني على عكس ما اتجه إليه أنصار الاتجاه الأول - الاتجاه السلبي - الذي يقدم دليلاً قوياً على عدم تدخل الملك بالشؤون العامة، ويرى أنصار هذا الاتجاه أن رئيس الدولة في ظل الأنظمة البرلمانية، يشترك مع الوزارة في شؤون الحكم، وأن ذلك لا يخل بمبدأ التوازن بين السلطات بشرط وجود وزارة مستعدة لتحمل مسؤولية تدخله في الحكم، لا يتنافى مع اشتراك رئيس الدولة اشتراكاً فعلياً في إدارة شؤون الحكم، وقد استند هذا الاتجاه الفقهي في تأييد وجهة نظره إلى القول (إن معظم الدساتير لم تمنح حق السلطة التنفيذية للوزارة فقط، وإنما تشترك رئيس الدولة في ممارستها، فهذا الاشتراك من شأنه التريث في إصدار القرارات وتصريف الأمور الهامة بعد التروي والدراسة)⁽¹⁾.

كما يستند هذا الاتجاه على حجة أخرى لتدعيم رأيه، مفادها أن أغلب الدساتير البرلمانية تمنح رئيس الدولة حق الاعتراض التوقيفي على مشروعات القوانين وردها إلى البرلمان وحق إقالة الوزراء، وتشكيل وزارة أخرى جديدة وبالإضافة إلى ممارسة حق حل البرلمان حلاً رئيسياً، وهذا كله يؤكد معه الدور الإيجابي والحقيقي لرئيس الدولة ويرى هذا الاتجاه ضرورة توافر شرطين أساسيين لاشتراك رئيس الدولة مع الوزارة في ممارسة السلطة التنفيذية وهما:

1. قدرة رئيس الدولة على تشكيل وزارة متجانسة من شأنها القدرة على تحمل المسؤولية أمام البرلمان، وأن تكون هذه الوزارة قادرة على حيازة ثقة البرلمان لاستمرارها في ممارسة وإدارة شؤون الحكم.

(1) شيا، إبراهيم عبد العزيز (2003)، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 252.

2. أن تعطي الوزارة نشاط رئيس الدولة، بمعنى أن لا تسمح الوزارة أن يكون شخص رئيس الدولة ونشاطاته موضوع مناقشة البرلمان⁽¹⁾، ولا تنسب أعمال الحكومة إلا للوزراء، وأنه على الوزراء أن يحيطوا تدخله بكل ما يستطاع من الكتمان والسرية⁽²⁾.

الاتجاه الثالث والأخير - دور رئيس الدولة هو دور وسطي في إدارة شؤون الدولة.

يسلك أنصار الاتجاه نهجاً وسطاً بين الاتجاهين الأول والثاني، فهم يرون أن دور رئيس الدولة في شؤون الحكم هو دور وسطي، فلا هو سلبي بحت - كما يرى أنصار الاتجاه الأول - بحيث لا يكون له إلا صلاحيات شرفية و اسمية دون الاختصاصات التنفيذية الفعلية، ولا هو دور الإيجابي بحت - كما يرى الاتجاه الثاني - إذ يرون أنه وإن كان رئيس الدولة يتمتع ببعض الصلاحيات والاختصاصات التي تجعله يشارك بإيجابية في مجريات الحكم، فإن ذلك لا بأي حال من الأحوال أن يؤدي إلي تقريب مركزه من مركز الوزارة أو أن يشاطرها في ممارسة شؤون الحكم، ذلك لأن الوزارة هي المحور الرئيسي والفعال في ميدان السلطة التنفيذية وهي وحدها مسؤولة عن أعمالها أمام البرلمان دون رئيس الدولة الذي هو مسؤول أساساً عن أعمال الحكومة، وإن شارك رئيساً نسبياً معها ووقع معها، وهذا ما يطلق عليه بالتوقيع المشترك من جانب رئيس الدولة و الوزارة أصحاب الشأن⁽³⁾.

وتأسيساً على ذلك يرى أنصار هذا الاتجاه أنه وإن كان رئيس الدولة أو الملك في النظام البرلماني يرأس ولا يحكم، فالصحيح أنه يمكن أن يحكم بالاشتراك مع وزراء حكومته، فإذا كانت الوزارة تتولى الدور الأساسي في ميدان السلطة التنفيذية وتحمل المسؤولية، إلا أن ذلك لا يسلب رئيس

(1) سيروين، زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 64

(2) الليمون، عوض، تطور النظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص 97.

(3) شيحا، ابراهيم عبدالعزيز، النظم الساسية والقانون الدستوري، مرجع سابق ص 294-295.

الدولة حقه في ممارسة بعض الاختصاصات التي قررها الدستور في الميدان التشريعي والتنفيذي بالتعاون والاشتراك مع الوزارة⁽¹⁾.

نرى بعد الاستعراض لآراء الفقهاء بشأن دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، أن ما ذهب عليه الاتجاه الثالث هو الرأي الأفضل، لنصل إلي أن مركز ودور رئيس الدولة في النظام البرلماني هو ما بين الاتجاهين، الأول -دور سلبي- والثاني -دور ايجابي-، عليه فإن مركز رئيس الدولة هو مركز وسط بين المفهومين بحيث يمكنه المشاركة مع الحكومة في إدارة شؤون الحكم بشرط أن تغطي الحكومة أعمال رئيس الدولة، وتكون لها المسؤولية الكاملة أمام المجلس النيابي، دون سلب رئيس الدولة حقه في ممارسة بعض الاختصاصات، التي تنص عليها بعض الدساتير.

وكما يمكننا القول كذلك بأن تحديد الدور الحقيقي لرئيس الدولة لا يكون عن طريق القطع بسلبية دوره أو إيجابيته، وإنما يكون بالنظر إلى طبيعة النظام البرلماني ذاته من حيث الأركان التي يقوم عليها، وكيفية توزيع السلطات فيها⁽²⁾، والقول بذلك يغير من جوهر النظام البرلماني ويقربه من النظام الرئاسي.

دور رئيس الدولة ينظر إليه من خلال تطور النظام البرلماني لكل دولة، ومدى إلتزامها بالنهج الديمقراطي⁽³⁾، على أساس أن الوزارة هي التي تتحمل المسؤولية فهي صاحبة الصلاحيات الفعلية، ومع ذلك يمكن أن يمارس رئيس الدولة بعض الصلاحيات باعتباره الموجه للسلطات الثلاث والحكم فيما بينها⁽⁴⁾.

(1) زهاوي، سيروان، النظام البرلماني، المرجع سابق، ص 65.

(2) الطهراوي، هاني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 256.

(3) الطراونة، سهى، مرجع سابق، ص 16.

(4) الطهراوي، هاني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 257.

إذاً مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يتساوى مع مركز الوزارة التي تمارس فعلياً شؤون الحكم، وإنما مركز الثقل السياسي الحقيقي في هذا النظام هو رئيس الوزراء وحكومته التي تحتل مكان الصدارة في السلطة التنفيذية بكونها مسؤولة مسؤولية كاملة أمام البرلمان، ودون سلب لبعض اختصاصات رئيس الدولة التي تنص عليها بعض الدساتير، إذاً عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، يقصد بها عدم المسؤولية السياسية والتي يترتب عليه عدة نتائج⁽¹⁾:

✓ أنه لا يجوز في المناقشات البرلمانية استغلال اسم رئيس الدولة أو استغلال سلطاته أو توجيه نقد أو لوم إليه أو مطالبته بعمل من الأعمال.

✓ أن أعمال الحكومة تعتبر من صنعها، وليس بإمكانها الاحتجاج بصدور أوامر من رئيس الدولة ليبعدوا عن أنفسهم المسؤولية.

✓ أن رئيس الدولة لا يملك العمل منفرداً، فجميع توقيعاته لا تصبح ملزمة إلا بعد أن يوقع عليها رئيس الوزراء والوزراء المختصون، وجميع تصرفاته لا تصبح قانونية إلا عندما توافق عليها الوزارة صراحة أو ضمناً.

الفرع الثاني: وزارة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان:

الوزارة ومن خلال الصلاحيات الخاصة بها في النظام البرلماني تعد الجزء الثاني المكون للسلطة التنفيذية بجانب رئيس الدولة، فالوزارة وباعتبارها أساس السلطة التنفيذية في النظام البرلماني وتمتعها بالسلطة الحقيقية في إدارة شؤون الحكم، يقع على عاتقها تحديد السياسة العامة للدولة نتيجة لاطلاعها على أعباء الحكم، الأمر الذي يلزم مسؤوليتها -نتيجة لعدم مسؤولية رئيس الدولة- السياسية

(1) العرجا، زياد، العون في القانون الدستوري والتنظيم السياسي و الدستور الأردني، مرجع سابق، ص

على جميع الآثار المترتبة على أعمال السلطة التنفيذية أمام البرلمان وهذا ما يميز النظام البرلماني عن غيره من الأنظمة السياسية الأخرى.

ففي النظام البرلماني تمتلك الوزارة سلطة التقرير في المجال التنفيذي، أي أن لها اختصاص رسم السياسة العامة للدولة، وإصدار ما يلزم من قرارات لتنفيذها⁽¹⁾.

والمقصود بالوزارة في النظام البرلماني هو وجود مجلس للوزراء يتكون من رئيس مجلس الوزراء يعاونه في شؤون الحكم تشكيلته الوزارية المكونة من الوزراء، فرئيس الوزراء أو الوزير الأول هو المكلف بتشكيل الوزارة، ويتحمل المسؤولية السياسية الكاملة بالتضامن مع وزرائه. والمسؤولية إما أن تكون تضامنية أي تشاركية، أو مسؤولية فردية تتعلق بالوزير بمفرده⁽²⁾. ورئيس الوزراء هو الذي يضمن وحدة العمل والتنفيذ في تصرفات الوزارة كلها⁽³⁾، الوزير في النظام البرلماني يجوز أن يكون وزيراً ونائباً في آن واحد، كما يجوز أن يكون الوزير خارج البرلمان، فالأصل إذاً هو أن يكون الوزير نائباً، ولكن القاعدة هذه ليست مطلقة⁽⁴⁾، أي أن النظام البرلماني يجيز أن لا يكون الوزير نائباً في الوقت نفسه، ومع ذلك يسمح بدخوله إلى المجلس النيابي.

ومركز رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي، ظهر هذا المنصب رسمياً في المملكة المتحدة البريطانية عام 1720م ومر بتطورات تدريجية ازدادت معه أهمية هذا المنصب والاختصاصات الممنوحة له، حيث كان التاج البريطاني يتدخل في تشكيل الوزارات حتى صدور قانون الإصلاح الانتخابي عام 1833م والذي بمقتضاه حد من تدخل الملك في تشكيل الوزارة، إلى أن استقرت هذه

(1) زهاوي، سيروين، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 78.

(2) الطهراوي، هاني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 257.

(3) العرجا، زياد، العون في القانون الدستوري والتنظيم السياسي و الدستوري الأردني، ص 220.

(4) زهاوي، سيروين، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 70-71.

القاعدة عام 1910 م، في زمن الملك جورج الخامس، اعتقاداً منه أن الواجب الدستوري -للتاج البريطاني- يوجبه عدم التدخل في هذا التعيين⁽¹⁾.

وفي الوقت الحاضر، يوجب العرف الدستوري في بريطانيا على الملك أو الملكة استدعاء زعيم حزب الأغلبية في مجلس العموم وتعيينه رئيساً للوزارة، الذي سيقوم باختيار غالبية أعضاء الوزارة من حزبه، إلا أن هناك بعض القيود التي تحد من حرية رئيس الوزراء في اختيار أعضاء وزارته، وأهمها ضرورة مراعاة تمثيل الأجندة الحزبية من داخل الحزب، وأعضاء الحزب البارزين الذين سبق لهم أن مارسوا الحياة السياسية في الوزارات السابقة للحزب.

واستثناءً على هذه القاعدة في آلية التشكيل الوزاري التي تظهر بصورة واضحة في مجلس العموم، في حال عدم توافر أغلبية برلمانية في حال تعذر فوز أحد الأحزاب بأغلبية واضحة في مجلس العموم، فإن الملكة تضطر لتشكيل حكومة إئتلافية من الأحزاب الرئيسية في مجلس العموم شريطة أن تحظى بثقة البرلمان⁽²⁾.

وقد عرف النظام الدستوري الأردني لأول مرة هذه الهيئة التي تعد بمثابة الوزارة في ظل القانون الأساسي لعام 1921 برئاسة رشيد طليح تحت مسمى المجلس التنفيذي وكان يطلق علي رئيس الوزراء (رئيس النظار) في تلك الفترة الي ان تحدث في سنة 1935 ذلك الي المسمي الي مجلس الوزراء⁽³⁾.

(1) الليمون، عوض، تطور النظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص 107.

(2) شيجا، إبراهيم (1995)، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة تحليلية لنظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، ص 414، والليمون، تطور النظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص 107.

(3) الليمون، عوض، تطور النظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص 108.

ومن حيث الواقع فإن عملية تأليف الوزارة وتشكيلها لا يتم دوماً بصورة سهلة بل تواجهها معوقات سياسية وحزبية، وخاصة إذا لم تحصل أي من الأحزاب المشاركة في الانتخابات النيابية على أغلبية مقاعد المجلس النيابي⁽¹⁾، الأمر الذي يجبر رئيس الدولة مضطراً على تكليف أكبر الأحزاب السياسية التي تحصلت على أكثر المقاعد أو زعيم الحزب الذي يرى فيه المقدره على تشكيل وزارة إئتلافية تتكون من أكثر من حزب واحد.

وبالرغم من أن رئيس الدولة هو من يقوم بتكليف زعيم الأغلبية لتشكيل الوزارة، فإن رئيس الوزراء في النظام النيابي يستأثر وحده باختيار الوزراء، ولا يشاركه في ذلك رئيس الدولة، ومن الطبيعي أن يقوم رئيس الوزراء باختيار وزراءه من بين أعضاء حزبه، إذا كان الحزب يستأثر بالأغلبية في المجلس النيابي، أما إذا كان المجلس النيابي يتكون من أحزاب متعددة، ولم يستطع إحداها أن يحصل على أغلبية المقاعد، فإن رئيس الوزراء عادة ما يختار أعضاء وزارته من بين عدد من الأحزاب لضمان دعمها لحكومته ونيل ثقة المجلس، سواء شكلت الأحزاب في ائتلاف، أم ضلت مستقلة عن بعضها البعض⁽²⁾.

إلا أن اختيار الحكومة في النظام النيابي البرلماني لا يعد نهائياً إلا إذا حظيت بثقة البرلمان في جلسة خاصة هي (جلسة الثقة)، وتتوفر الثقة عندما يوافق أغلبية أعضاء البرلمان على تشكيل الحكومة، وتستمر هذه الحكومة في العمل إلى حين انتهاء مدتها المحددة بالدستور، أو إلى حين يسحب منها أغلبية أعضاء البرلمان ثقتهم، أو إلى حين يتم إعمال نص دستوري لإجراء انتخابات (سابقة لأوانها) فيترتب على ذلك استقالة الحكومة وحل المجلس النيابي⁽³⁾.

(1) زهاوي، سيروين، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 71.

(2) زهاوي، سيروين، النظام البرلماني، المرجع سابق، ص 71.

(3) أبوخزام، ابراهيم، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 295.

فالمسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني تظهر خلال شكلي النظام البرلماني⁽¹⁾.

الشكل الأول: النظام النيابي البرلماني المزدوج أو الخالص، والذي يمارس فيه رئيس الدولة اختصاصات هامة تسمح له تسيير النظام السياسي، وخاصة سلطته في تعيين الوزراء وعزلهم، واعتبار الوزراء مسؤولون سياسياً أمام البرلمان، وكذلك أمام رئيس الدولة الذي يملك حل البرلمان دون الرجوع إلى الوزارة، وهو ما يطبق في أغلب الدول العربية.

أما الشكل الثاني: هو النظام الفردي للنظام البرلماني، والذي لا يلعب رئيس الدولة فيه إلا دوراً شرفياً و رمزياً، وتكون الوزارة فقط مسؤولة سياسياً فيه أمام البرلمان، وهذا النظام معمول به في بريطانيا ومعظم الدول الأوروبية والديمقراطية في العالم⁽²⁾.

والافتراض دائماً، هو أن الحكومة تعمل كوحدة متجانسة، والتي تتجسد في شخص رئيس الوزراء الذي يعود إليه تخطيط السياسة العامة للوزارة والدفاع عنها وتنسيق أعمال وزارته⁽³⁾، أي أن يكون الوزراء مسؤولين بالتضامن عن أعمالهم السياسية، وعلى جميع الوزراء الدفاع عن ساسية الحكومة أمام البرلمان، وأمام الرأي العام ولا يجوز لوزير أن يتحلل من مسؤوليته عن أعمال الحكومة، والقاعدة العامة هي أن يكون أعضاء الوزارة من حزب واحد في الحكومة البرلمانية، غير أنه كثيراً ما يحدث أن تتشكل الوزارة من أحزاب ائتلاف من هذه الفرضية، فإن على كل وزير أن يتضامن مع

(¹) الطراونة، سهى، تقييم النظام البرلماني في الأردن في ضوء التطورات الدستورية الأخيرة مرجع سابق، ص 20.

(²) الكعبي، ناصر راشد (2009)، النظام البرلماني في الأردن والبحرين (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير غي رمنشورة، الجامعة الأردنية، عمان الأردن، ص 27.

(³) عويدات، عودة (1961) النظم الدستورية في لبنان و البلاد العربية و العالم، بيروت، دار عويدات للنشر، ص 120.

أعضاء حكومته ما دام عضواً فيها⁽¹⁾، وعليه أن يقدم استقالته في حالة عدم توافقه مع سياسة الحكومة، التي هو عضواً فيها.

فالتجانس إذن أمر ضروري لاستقرار الحكومة في النظام البرلماني، لأن تشكيلها من أعضاء تتباين مذاهبهم وأفكارهم السياسية - لاختلاف انتماياتهم الحزبية - يجعلها غير قادرة على الثبات والاستقرار، وهو ما حدث فعلاً للحكومات في ظل الجمهورية الفرنسية الرابعة عام 1946-1958⁽²⁾. فالمسؤولية الوزارية وهي محور ارتكاز النظام البرلماني، هي مسؤولية تضامنية ما دام التصرف الموجه لها متعلقاً بسياسة الوزارة العامة، ومن ثم تكون نتيجتها منصبة على الوزارة بكامل هيئاتها، لأنها الهيئة التي تضع السياسة العامة، على أن هذه المسؤولية قد تكون فردية، لا تمس إلا وزيراً معيناً، وذلك عندما يكون التصرف الموجب لها خاصاً بأمر يتعلق بوزارة ذلك الوزير، أو مصلحة من المصالح التابعة لها، وكثيراً ما يبدو الصعوبة في تمييز الأعمال الموجبة للمسؤولية التضامنية، من الأعمال الموجبة للمسؤولية الفردية، إلا أن رئيس الوزراء يتدخل في أغلب الأوقات، ليحدد موقف وزارته⁽³⁾ وهذه المسؤولية بنوعيتها هي مسؤولية سياسية، ونتيجتها سياسية كذلك، بمعنى أن الوزارة التي لا تفوز بثقة البرلمان يجب أن ترحل وتتخلى عن الحكم.

نخلص إلى أن مسؤولية الوزارة أمام البرلمان هي إحدى ركائز و أركان النظام البرلماني، فالوزارة مسؤولة مسؤولية كاملة أمام البرلمان عن الأعمال التي تضع السياسة العامة، والتي تنشأ

(1) أبوخزام، ابراهيم، الوسيط في القانون الدستوري مرجع سابق، ص 296.

(2) زهاوي، سيروين، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 79.

(3) صبري، سيد (1953) حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا، القاهرة، المطبعة العالمية، طبعة سنة 1953. ص 25، والطروانة، سهى، مرجع سابق، ص 21.

المسؤولية عنها، وهذه المسؤولية تعطي للبرلمان حق سحب الثقة بالحكومة كما يملك توجيهها واستجوابها وسحب الثقة عنها، وهذه المسؤولية لا تشمل رئيس الدولة بأي حال.

فالتأثير البرلماني على الوزارة إذاً يتحقق بالرقابة التي يمتلكها البرلمان على الأعمال الوزارية، والتي تهدف إلى منع الوزارة من الانحراف عن الخطة السياسية التي قبلت بها البلاد وعبرت عنها بنتيجة الانتخاب العام، وجزاء الانحراف يقوم في المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان التي تخضع لها جميع الأعمال الحكومية من جماعية وفردية والتي توجب على الوزارة أو الوزير المختص الاستقالة إذا ما أظهر البرلمان عدم الثقة بها⁽¹⁾.

المطلب الثالث

الفصل المرن بين السلطات

الفصل المرن بين السلطات وهو أحد أركان النظام البرلماني يقصد به التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وكذلك الرقابة المتبادلة بين هاتين السلطتين إذ تعطي الدساتير لكل سلطة منها عدد من الوسائل لتمكين بواسطتها من مراقبة السلطة الأخرى، والذي بدوره يحقق التوازن بين هاتين السلطتين في السيادة، التي تعد أساس النظام البرلماني وأحد أركانه، والذي يميزه عن غيره من الأنظمة النيابية الأخرى، مثل النظام الرئاسي الذي يقوم على مبدأ الفصل الجامد بين السلطات، ونظام حكومة الجمعية (وحدة السلطة) الذي تظفي فيه السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية واعتبارها سلطة تابعة لها⁽²⁾.

(1) عويدات، عودة، النظم الدستورية في لبنان و البلاد العربية و العالم، مرجع سابق، ص 121.

(2) الطهراوي، هاني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 272.

وعلى الرغم من قيام النظام البرلماني على مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنه يعتمد على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، أي التعاون بين السلطات المختلفة، والرقابة المتبادلة، وخاصة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لتحقيق التوازن أساس وأهم أركان النظام البرلماني، باعتباره جوهر النظام البرلماني.

إن مبدأ الفصل بين السلطات، وبالرجوع إلى جذوره منذ الثورة الفرنسية يعد واحداً من أهم المبادئ الدستورية الأساسية التي تقوم عليها الديمقراطية الغربية بوجه عام، وهذا المبدأ لا يسود إلا في ظل النظام البرلماني، حيث تتضح فيه الضرورة إلى توزيع السلطات، وينسب أصل هذا المبدأ إلى فلاسفة القرن الثامن عشر، إذ ظهر في ذلك الوقت كسلاح من أسلحة الكفاح ضد الحكومة المطلقة - التي كانت تعتمد إلى تركيز جميع السلطات بين يديها - وكوسيلة أيضاً لتخلص من استبداد الحكام⁽¹⁾.

ومبدأ الفصل بين السلطات، وإن سبق أن تناولها الفقهاء مثل أفلاطون وأرسطو، إلا أنه ينسب الفقهاء مبدأ الفصل بين السلطات إلى الفقيه مونتيسكيو⁽²⁾، وذلك لما برزه من أهمية لهذا المبدأ، وما حدده له من صياغة وأسلوب في التوضيح، وذلك على النحو المبين في كتابة روح القانون⁽³⁾. أما مبدأ الفصل بين السلطات تلقى كذلك اهتماماً ظاهراً من الفقيه الإنجليزي جون لوك⁽⁴⁾، في مؤلفه عن الحكومة، حيث سعى جون لوك إلى محاربة نظام الحكم المطلق، ففتح بذلك الطريق أمام

(1) زهاوي، سيروين، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 81.

(2) فريجات، إيمان عزي(2016)، مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الأردنية المتعاقبة وتعديلاتها، 1928م-2011 (دراسة تاريخية)، دراسات العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 43 العدد 2، ص 773 - ص 803.

(3) العتيبي، مبارك، (2012) فصل السلطات في النظامين الكويتي والأردني (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير جامعه الشرق الأوسط، عمان الأردن، ص 1.

(4) السيد، صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص 2.

المبادئ الديمقراطية لمن خلفوه من المفكرين والساسة، و كان له تأثير على الفكر السياسي في القرن الثامن عشر، يدين كل من منتسكيو وروسو بالكثير من نظرياتهم لجون لوك، حيث كان لأفكار منتسكيو حول الفصل بين السلطات أثر بالغ وكبير، وتناوله ونادى به من بعده العديد من المفكرين والفقهاء.

مبدأ الفصل بين السلطات يقوم على فكرة رئيسية وهي توزيع وظائف الحكم الرئيسية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) على هيئات منفصلة ومتساوية⁽¹⁾، وتستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة وظيفتها حتى لا تتركز السلطة في يد واحدة فتسيء استعمالها وتستبد بالمحكومين استبداداً ينتهي بالقضاء على حقوق الأفراد⁽²⁾.

وإن كانت تلك الفكرة هي جوهر مبدأ الفصل بين السلطات، فإن هذا المبدأ ليس معناه إقامة سياج مادي يفصل فصلاً تاماً بين سلطات الحكم ويحول دون مباشرة كل منها لوظيفتها بحجة المساس بالأخرى، ومن ثم فإن مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات أن يكون بين السلطات الثلاث تعاون، وأن يكون لكل منها رقابة على الأخرى في نطاق اختصاصها بحيث يكون نظام الحكم قائماً على أساس أن كل سلطة من السلطات تحد وتوقف الأخرى وبالعكس، فيؤدي ذلك إلى تحقيق مبادئ العدالة وحماية حريات الأفراد وضمان حقوقهم واحترام القوانين وحسن تطبيقها تطبيقاً عادلاً وسليماً⁽³⁾.

كما أن مبدأ الفصل المرن بين السلطات في النظام البرلماني، لا يعني أن آلية العمل تعتمد مبدأ الفصل ما بين السلطات بالمفهوم الضيق، وإنما تعني وجود نوع من التعاون والتوازن بين

(1) العتيبي، مبارك، فصل السلطات في النظامين الكويتي والأردني (دراسة مقارنة) مرجع سابق ص 6 ، و الطراونة، سهى، مرجع سابق، ص 23.

(2) المساعيد، فرحان نزال (2006)، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني الأردني (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، جامعه عمان العربية، الأردن، ص 51.

(3) الطهراوي، هاني، النظم السياسية والقانون الدستوري، ص 244-247

السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ تمتلك السلطة التشريعية في هذا النظام حق التدخل في أعمال السلطة التنفيذية وتوجيهها والتأثير فيها بمحاسبتها واستجوابها وسحب الثقة منها، وفي ذات الوقت فإن السلطة التنفيذية تملك من الوسائل ما يتيح لها حق التدخل في أعمال السلطة التشريعية، وذلك باقتراح مشروعات القوانين على السلطة التشريعية، وأن تطلب من رئيس الدولة حل البرلمان حلاً رئاسياً⁽¹⁾، وإجراء انتخابات جديدة، متى أدركت الوزارة أنها لا تستطيع التعاون مع هذا المجلس. ففي النظام البرلماني يكون للبرلمان حق سحب الثقة من السلطة التنفيذية (الحكومة) وفي المقابل، يكون للحكومة الحق في حل البرلمان⁽²⁾. لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتحقيق التعاون الذي يتطلبه النظام البرلماني.

إن التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني يجسد مبدأ الفصل المرن بين السلطات جوهر النظام البرلماني.

ومظاهر التعاون والتداخل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على وجه التحديد يتجلى في حق السلطة التشريعية في التدخل في أعمال السلطة التنفيذية في إطار التعاون بينهما، ويكون ذلك في الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية وتعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في مجال الخدمة العامة والشؤون الخارجية، واشتراكها مع السلطة التنفيذية في وضع الموازنة العامة⁽³⁾، وكذلك عن طريق أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة والتي تتمثل في السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني وسحب الثقة والتي تترتب عليها تقرير المسؤولية السياسية للحكومة،

(1) صبري، سيد، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 618

(2) أبوخزام، ابراهيم، مرجع سابق، ص 296

(3) المحمدي، يحيى غازي، (2017)، النظام البرلماني العراقي في ضل دستور 2005 (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، ص20

ويتجلى التداخل بين السلطتين - ثانياً: في حق السلطة التنفيذية في التداخل في السلطة التشريعية في إطار التعاون بينهما، و ذلك من خلال حق الحكومة في تقديم مقترحات مشاريع القوانين وحقها في تصديق القوانين الصادرة من البرلمان أو الاعتراض عليها، وكذلك حقها في إمكانية الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان في الأنظمة التي تجيز دساتيرها الجمع بين عضوية الوزارة والبرلمان، وإشراف السلطة التنفيذية على انتخاب أعضاء السلطة التشريعية وحق السلطة التنفيذية في دعوة البرلمان للانعقاد أو فض جلساته وتمتع السلطة التنفيذية بحق حضور جلسات البرلمان ولجانته وكذلك حقها في ممارسة بعض الصلاحيات التشريعية في الظروف الاستثنائية⁽¹⁾.

نضيف إلى ذلك أن التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يعد أمر ضروري لتحقيق التعاون الذي يتطلبه النظام البرلماني، إذ أن هذا التوازن يمنع طغيان وهيمنة إحدى هاتين السلطتين على الأخرى، وباعتباره من أهم سمات النظام البرلماني، وبدونها لا يمكن أن يوصف أي نظام بأنه نظاماً برلمانياً، فإذا طغت أو هيمنت السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية كنا بصدد نظام نيابي مجلسي (حكومة الجمعية) كما في سويسرا، وإذا طغت أو هيمنت السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية كنا بصدد نظام نيابي رئاسي كما في الولايات المتحدة الأمريكية⁽²⁾.

ومعنى ذلك أنه لا بد من الاعتراف لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية على وجه التحديد بالقدرة على إنهاء الوجود القانوني للأخرى، ليكون هناك توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتجسيد لمبدأ الفصل المرن بين السلطات. فمجلس النواب يستطيع أن يجبر الوزارة على الإستقالة عن طريق التصويت بعدم الثقة بها أو سحب الثقة عنها، سواء بالطريقة المباشرة من خلال عملية استجواب أحد الوزراء، أو بطريقة غير مباشرة من خلال عدم تصويت المجلس النيابي على مشاريع

(1) زهاوي، سيروين، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 87

(2) زهاوي، سيروين، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 86

القوانين كالموازنة العامة، مما يعطل عمل الوزارة ويجبرها على الاستقالة⁽¹⁾، وتمتلك المجالس النيابية تشكيل لجان للتحقيق في أمور معينة تتعلق بعمل إحدى الوزارات أو الدوائر التابعة لها⁽²⁾.

وفي مقابل ذلك يكون للحكومة الحق في حل المجلس النيابي حلاً وزارياً بواسطة رئيس الدولة بناء على طلب الوزارة، كوسيلة لحل نزاع بين الوزارة ومجلس النواب، أو حلاً رئاسياً يتم بواسطة رئيس الدولة عند نشوب نزاع بين المجلس النيابي والوزارة، عندما تكون الوزارة مؤيدة من أغلبية المجلس النيابي⁽³⁾، بقصد تحكيم الناخبين في نزاع قائم بينهما وبين السلطة التشريعية⁽⁴⁾.

وباستطاعة الحكومة التي حجب المجلس النيابي الثقة عنها أن تحل المجلس بدلاً من أن تستقيل، وتحتكم إلى الشعب في انتخابات مبكرة، فللحكومة في هذه الحالة حق الخيار بين الاستقالة وحل المجلس النيابي، كما أنه يمكن للسلطة التنفيذية حل المجلس النيابي إذا كان هناك خوف من حجب الثقة عن الحكومة وبالتالي سقوطها، وهو ما نصت عليه وأكدت المادة (2/74) من الدستور الأردني، والتي قررت على الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها أن تستقيل خلال أسبوع من تاريخ الحل ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها، إذا فصل مجلس النواب كوسيلة لوضع حد للنزاع بين الحكومة والمجلس النيابي، إذا أيد الشعب نواب المجلس فإنه يعيدهم مرة أخرى إلى مقاعدهم، أما إذا كان الشعب مع الحكومة فيسقط النواب ويفقدون مقاعدهم، وهكذا يتحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إعطاء الأولى حق إسقاط الثانية، وفي إعطاء الثانية حق إسقاط

(1) المصالحة، محمد. (2000) م.ج1، د ط، عمان، دار الحامد للنشر والتوزيع، ص 22-39.

(2) الطراونة، سهى، تقييم النظام البرلماني في الأردن في ضوء التطورات الدستورية الأخيرة، مرجع سابق، ص

(3) العرجا، زياد، العون في القانون الدستوري والتنظيم السياسي والدستوري الأردني، مرجع سابق، ص 221.

(4) الطهراوي، هاني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 261.

الأولى، الأمر الذي يمنع وقوع خلافات بين السلطتين على حساب المصلحة العامة⁽¹⁾، وإعطاء كل سلطة من السلطتين حق إنهاء الأخرى لا يعني بالضرورة استعمالها لهذا الحق، فبمجرد التهديد باستعماله يحتمل السلطة الأخرى على التفاهم معها، وهو ما وصفه -جورج فيدل- بتوازن الرعب⁽²⁾، والذي يقود إلى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية مفتاح التوازن في النظام البرلماني.

ونجمل ماتم استخلاصه مما سبق، إلى أن النظام البرلماني بالرغم من اختلاف التعبيرات التي استعمالها الفقهاء للتعريف به، أنه يقوم على أسس وعناصر يجب توفرها والتمثلة في وجود رئيس دولة غير مسؤول، ووزارة (حكومة) مسؤولة أمام البرلمان يعينها رئيس الدولة ويدها السلطة التنفيذية (ثنائية السلطة التنفيذية)، وكذلك الفصل المرن بين السلطات وما يحققه من توازن بين هاتين السلطتين في السيادة.

فالنظام الدستوري الأردني لعام 1952م أقام نظاماً نيابياً ملكياً متكاملًا حيث نص في مادته الأولى على أن (المملكة الأردنية دولة عربية ذات سيادة ونظام الحكم فيها ملكي نيابي وراثي)) وهذه المادة وفرت مع التجربة والممارسة على تبلور النظام البرلماني، أما في دولة ليبيا فقد ولد النظام البرلماني لأول مرة بإعلان استقلال ليبيا وتأسيس المملكة الليبية الاتحادية وفقاً لدستور 1952م و الذي صدر تحت إشراف الأمم المتحدة تلك الفترة، إلا أنه وبقيام ثورة سبتمبر سنة 1969م، و إيقاف العمل بدستور 1952م، تحول النظام السياسي الليبي من نظام كان قائماً على الدستورية السياسية إلى نظام اعتمد الدستورية الثورية، الأمر الذي أثر سلباً على التجربة البرلمانية في ليبيا، إلا أنه و نتيجة لتغيرات سياسية ودولية لم ترافقها تغيرات في الواقع الإقتصادي والإجتماعي والسياسي بعد سنة

(1) زهاوي، سيروين، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 88.

(2) زهاوي، سيروين، النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 88.

2011م, ولد في ليبيا من جديد النظام البرلماني في ظل طرح هيئة صياغة الدستور لمسودة الدستور

الليبي لسنة 2017 م, كنظام حكم سياسي جديد التطبيق في ليبيا.

الفصل الثالث

التنظيم الدستوري للسلطتين التنفيذية والتشريعية في المملكة الأردنية

الهاشمية و دولة ليبيا

يقوم النظام البرلماني على تحقيق التوازن والتعاون المتبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في أداء عمل كل منهما، إذ تتساوى كل من السلطتين في عملهما ولا تتغول أو تسيطر إحداها على الأخرى⁽¹⁾، ويعد هذا النظام أنموذجاً للفصل المرن بين السلطات، كما يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية التي تتكون من رئيس دولة غير مسؤول ومصون من كل تبعية، ومن وزارة مسؤولة عن السياسة العامة للدولة أمام البرلمان، ويتواجد هذا النظام في الأنظمة الملكية والجمهورية على حد سواء، وهو النظام السائد في معظم دول العالم⁽²⁾.

ويقوم النظام السياسي الليبي على مبادئ التعددية السياسية والتداول السلمي للسلطة والفصل بين السلطات والتوازن والرقابة بينها على أساس الحكم الرشيد القائم على الشفافية والمراقبة والمساءلة، وهذا ما نصت عليه المادة (8) من مسودة مشروع الدستور الليبي.

ونظام الحكم في الأردن هو نيابي ملكي وراثي، وهذا ما نصت عليه المادة الأولى من الدستور الأردني التي لم تشر صراحة إلى الإخذ بالنظام البرلماني، ولكن بعد مراجعة مواد الدستور الأردني واستقراءها يتبين أن نظام الحكم فيها هو نظام برلماني⁽³⁾، حيث يقوم نظام الحكم على ثنائية

(1) خليل، محسين، وشيخا، إبراهيم عبد العزيز (1988)، النظم السياسية والقانون الدستوري، دون طبعة ودار نشر، ص 375.

(2) متولي، عبد الحميد (1971)، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 315.

(3) المشاقبة، أمين عواد (2002)، النظام السياسي الأردني والمسيرة الديمقراطية، مرجع سابق، ص 104.

السلطة التنفيذية التي تتكون من الملك والوزارة، لأن هذه السلطة تناط بالملك ويتولاها بواسطة وزراءه، والملك غير مسؤول في النظام الدستوري الأردني، وتحمل الوزارة المسؤولية بدلاً منه أمام مجلس النواب كونها تمارس اختصاصات فعلية بالاشتراك مع الملك.

وفي النظام الليبي فالسلطة التنفيذية منوطة برئيس الجمهورية والحكومة وفق أحكام الدستور، كما نصت عليه المادة (97) من مسودة مشروع الدستور الليبي، وعليه فهناك تقارب إلى حد ما في تولي السلطة التنفيذية في كل من دولة ليبيا والمملكة الأردنية الهاشمية، إلا أن الملك في النظام الأردني غير مسؤول ويتمتع بصلاحيات فردية، على العكس من رئيس الدولة في نظام الجمهورية الليبية، فرئيس الجمهورية مسؤول ويمارس اختصاصاته وتحدد مسؤولياته وفق أحكام الدستور كما جاء في نص المادة (98) من مسودة مشروع الدستور الليبي.

وقد أخذ الدستور الأردني بمبدأ الفصل بين السلطات من خلال علاقة التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وتبنى النظام النيابي القائم على مجلسين في السلطة التشريعية، هما مجلس النواب وهو مجلس منتخب من الشعب لمدة محدودة، ومجلس الأعيان يعين من قبل الملك⁽¹⁾، ويكون الدستور الأردني بذلك قد أخذ بشكل نظام الحكم النيابي البرلماني طبقاً لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية والفصل بين السلطات القائم على التعاون والتوازن بينهما⁽²⁾.

ويمارس الملك اختصاصاته بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين ويبيدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة وفقاً لما جاء في نص المادة (40) من الدستور الأردني، و كما له اختصاصات فعلية، بصورة شخصية، دون مشاركة الوزراء، كتعيين قائد

(¹) المواد: 30، 41، 41، 48، 49، 51، 26 من الدستور الأردني.

(²) العضالية، أمين (2010)، الوجيز في النظام الدستوري، مرجع سابق، ص 65.

الجيش ومدير المخابرات العامة ومدير الدرك وإقالتهم، وتعيين رئيس مجلس الأعيان وأعضائه ورئيس المجلس القضائي ورئيس وأعضاء المحكمة الدستورية وقبول استقالاتهم، وللملك تعيين رئيس الوزراء وإقالته أو يقبل استقالته، وكما له كذلك أن يعين الوزراء أو يقلهم ويقبل استقالتهم (مشروط) بناءً على تنسيب رئيس الوزراء وفق ما جاء في نص المادة (35) من الدستور، وله حقه كذلك بالرفض المطلق على تعديل الدستور والتصديق عليه، وحقه بالاعتراض التوقيفي على تصديق مشاريع القوانين وإصدارها.

الدستور الأردني قد أفرد مجموعة من الاختصاصات الفردية والشخصية التي يمارسها الملك بنفسه منفرداً وبشكل شخصي دون إعمال قاعدة التوقيع الوزاري المجاور، كما منحه الدستور كذلك اختصاصات تنفيذية أخرى يمارسها بالاشتراك مع الوزارة، مما جعل أحد الباحثين يطلق على النظام السياسي في الأردن بأنه نظام نيابي برلماني من نوع خاص⁽¹⁾، أما النظام الدستوري الليبي فقد بين مشروع مسودة الدستور الليبي لعام 2017 مفهوم وطبيعة السلطة التشريعية في المادة (67) منه حيث أشار إلى أن السلطة التشريعية تتكون من مجلس الشورى ويتكون من غرفتين: مجلس النواب ومجلس الشيوخ، وتناط السلطة التنفيذية برئيس الجمهورية والحكومة وفق أحكام الدستور كما جاء في نص المادة (97) منه.

لذا سنتناول في هذا الفصل التنظيم الدستوري للسلطين التنفيذية والتشريعية في كل من دولة ليبيا والمملكة الأردنية الهاشمية، حيث سيتم تقسيم الفصل إلى مبحثين: المبحث الأول- التنظيم

(1) الحيصة، علي (2014)، التعديلات الدستوري وأثرها على توازن السلطات العامة في الأردن، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، ص110.

الدستوري للسلطة التنفيذية في كل من دولة ليبيا والمملكة الأردنية الهاشمية، وفي المبحث الثاني - التنظيم الدستوري للسلطة التشريعية في كل من دولة ليبيا والمملكة الأردنية الهاشمية.

المبحث الأول

التنظيم الدستوري للسلطة التنفيذية في كل من المملكة الأردنية الهاشمية ودولة

ليبيا

تقوم السلطة التنفيذية في النظامين الليبي والأردني على ثنائية السلطة، حيث تتكون من رئيس الجمهورية والوزارة في دولة ليبيا، ومن الملك ومجلس الوزراء في المملكة الأردنية الهاشمية، وقد حدد الدستور الليبي و الأردنّي الشروط الواجب توافرها في الرئيس والملك لكي يتولى سلطاته الدستورية، وبين امتيازاته واختصاصاته المنفردة والمشاركة، كما نظم الدستورين شروط أعضاء الوزارة وآلية تشكيلها واختصاصاتها وحقوق الوزراء وواجباتهم والقيود والمحظورات الواردة على مناصبهم.

المطلب الأول - رئيس الدولة في النظام الدستوري الأردني والليبي:

في النظام الدستوري الأردني تناط السلطة التنفيذية كما وتم الإشارة لذلك مسبقاً بالملك ويتولاها من خلال الوزراء، وهو ما نصت عليه المادة (26) من الدستور الأردني والتي جاء نصها: "تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام الدستور".

وفي النظام الدستوري الليبي فقد نصت المادة (97) من مسودة مشروع الدستور الليبي لعام

2017 على أنه : تناط السلطة التنفيذية برئيس الجمهورية والحكومة وفق أحكام الدستور....".

الفرع الأول- الشروط الواجب توافرها بالملك ورئيس الجمهورية في الدستور الأردني والقانون الليبي:

حددت المادة (28) من الدستور الأردني الشروط الواجب توافرها في وريث العرش للمملكة الأردنية الهاشمية من الذكور، وبينت آلية وتسلسل انتقال ولاية الملك من صاحب العرش إلى أبنائه وإلى الأكبر الأبناء ذلك الابن الأكبر، وحددت المادة الشروط الواجب توافرها في الملك وهي كما يلي:

1- الإسلام: أن يكون معتقاً للدين الإسلامي الحنيف.

2- بلوغ سن الرشد:

أن يكون قد أتم سن ثماني عشرة سنة قمرية من عمره، فإذا انتقل له الملك قبل ذلك السن انتقلت صلاحياته إلى وصي أو مجلس وصاية يعين بإرادة ملكية سابقة من الملك الجالس على العرش، وفي حال وفاة الملك قبل تعيين الوصي أو مجلس الوصاية، يتولى مجلس الوزراء تعيين ذلك الوصي، وهذا ما حصل عندما نودي بالملك الراحل الحسين بن طلال ملكاً على الأردن حيث كان سنه حينها ست عشرة سنة، عندها قرر مجلس الوزراء تعيين مجلس وصاية على العرش برئاسة رئيس مجلس الوزراء آنذاك إبراهيم هاشم وعبد الرحمن إرشيدات وسليمان طوقان، وأقسم مجلس الوصاية القسم المنصوص عليه حسب الدستور⁽¹⁾.

والعبرة باشتراط الدستور السنة القمرية (الهجرية) وليس الشمسية (الميلادية) هو الاستعجال وإعطاء الأولوية لأن يتولى الملك سلطاته الدستورية على وجه السرعة لاستقرار الحكم وعدم الرغبة

(1) غزوي، محمد سليم (1994)، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الثانية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص100.

بإبقاء الدولة تحت حكم مجلس الوصاية، وذلك على عكس شرط السن للنائب والعين حيث اشترط الدستور في المادتين (64) و(70) السن الشمسية وليس القمرية لعدم وجود ما يبرر السرعة والاستعجال.

3- الأهلية العقلية:

أن يكون قادراً على ممارسة اختصاصاته ولا يعاني من أي أمراض عقلية أو نفسية أو جسدية تمنعه من ذلك، كما يشترط أيضاً استمرار تمتعه بالأهلية العقلية والقدرة الصحية على تولي عرشه وممارسة سلطته وإدارة البلاد، فإذا أصيب بمرض منعه من القيام بعمله وأصبح غير قادر على تولي سلطته، عندها تنتقل صلاحياته إلى نائبه أو هيئة نيابية يعينها الملك بإرادة ملكية سابقة، وإذا كان الملك غير قادر على إجراء هذا التعيين يتولى مجلس الوزراء هذه المهمة⁽¹⁾، أما إذا تعذر على الملك ممارسة الحكم بسبب مرض عقلي وثبت ذلك لمجلس الوزراء، عندها يدعو مجلس الوزراء مجلس الأمة إلى الاجتماع، وتتم المناقشة والمداولة في المجلس حول الوضع الصحي والعقلي للملك، فإذا ثبت مرضه ذلك بصورة قاطعة قرر مجلس الأمة ولاية حكمه وتنتقل ولاية الملك إلى ولي عهده أو صاحب الحق في تبوء العرش بعده وفقاً للتسلسل الوارد في الفقرات الثلاثة من المادة (28) من الدستور⁽²⁾.

(1) قرر مجلس الوزراء الأردني بتاريخ 1952/6/4 تعيين هيئة نيابية برئاسة رئيس مجلس الوزراء السيد إبراهيم هاشم تمارس صلاحيات واختصاصات الملك طلال بن عبد الله في حالة غيابه عن المملكة أو وجود انتكاسة وازدياد مرضه، غزوي، المرجع السابق، ص 99.

(2) كان قد اجتمع مجلس الأمة بناءً على دعوة مجلس الوزراء للنظر في قيام مرض عقلي للملك طلال بن عبد الله بصورة قاطعة وقرر مجلس الأمة بتاريخ 1952/8/11 إنهاء ولاية الملك طلال بسبب مرضه العقلي ونودي بولي عهده الأمير حسين بن طلال ملكاً للبلاد، غزوي، مرجع سابق، ص 98-103،

4- أن يكون مولوداً من زوجة شرعية وأبوين مسلمين:

يشترط أن يكون الملك مولوداً من زوجة شرعية بموجب عقد شرعي ومن أبوين مسلمين، أي يكون والده مسلماً وهو شرط بديهي، ومن والدة مسلمة بصرف النظر عن جنسيتها.

5- الجنس (الذكورة):

أن يكون الملك ذكراً من أولاد الظهور ومن الأصلاّب وليس من أنثى أو ذكراً من أولاد النساء أو ذكراً بالتبني، وقد اشترط الدستور الأردني هذا الشرط واستبعد النساء من تولي الحكم.

تعد مسألة الحكم والمُلك ليس بالأمر السهل كبقية المناصب أو الوظائف العامة في الدولة، وليس بمقدور المرأة تحمله وممارسته كالرجل، ويبدو أن الدستور الأردني سار على نهج الدين الإسلامي الحنيف في تحديد الشروط الواجب توافرها بالمرشح للخلافة لتولي الولاية والحكم في الدولة من خليفة المسلمين، ومنها شرط الذكورة لمن يترشح للخلافة وعدم جواز ترشح الأنثى لمنصب الخلافة في الدولة لصعوبة هذا المنصب ولوجود أعباء لا تتفق وطبيعة المرأة⁽¹⁾.

بالإضافة إلى أن المادة الثانية من الدستور الأردني تنص على أن الإسلام دين الدولة، وعليه فإن مبادئ الإسلام وأحكام الشريعة تنكر تولي النساء لخلافة شؤون الحكم⁽²⁾، كما يكمن السبب أيضاً في الحفاظ على العرش في المملكة الأردنية الهاشمية من سلالة الشريف حسين بن علي.

(1) الطماوي، سليمان (1986) السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ص 433.

(2) الحلو، ماجد راغب (1993)، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص 220.

6- النسب:

ويقصد به أن يكون المرشح للعرش من أسرة الملك أي ينحدر من سلالة الشريف حسين بن علي، وفي حال عدم وجود وارث للعرش على نحو الترتيب الوارد في الدستور، يختار مجلس الأمة ملكاً بشرط أن يكون من سلالة مؤسس النهضة العربية الكبرى الملك الحسين بن علي، وهذا نص تحوطي يقصد به المحافظة على العرش لسلالة الملك الحسين بن علي والأسرة الهاشمية.

7- أن لا يكون المرشح ممن استثنوا بإرادة ملكية من الوراثة بسبب عدم لياقتهم:

قد يصدر الملك إرادة ملكية تحرم أو يستثنى منها أحد أفراد العائلة المالكة من الوراثة بسبب سلوكه أو عدم لياقته الصحية أو العقلية على سبيل المثال وعندها يجب أن يوقع الإرادة في الحرمان أو الاستثناء رئيس الوزراء وأربعة وزراء على الأقل بينهم وزير الداخلية والعدل.

ومما سبق فإن معظم الشروط الواجب توافرها في الولي على عرش المملكة هي ذات الشروط الواجب توافرها بالمرشح للخلافة في الإسلام مما يعني أن المشرع الدستوري الأردني راعى الشروط الواجب توافرها في الخليفة في الإسلام وأفردها في الدستور الأردني⁽¹⁾.

ولطبيعة النظام الليبي بأنه نظام برلماني فان رئيس الجمهورية ينتخب من قبل الشعب، واشترط مشروع مسودة الدستور الليبي لعام 2017 شروطاً لمن ينوي الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية، وذلك في نص المادة (99) منها إذ نصت على أنه :

1. أن يكون ليبياً مسلماً لوالدين ليبيين مسلمين.

(1) الطماوي، سليمان (1986) النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 429.

2. ألا يكون قد سبق له الحصول على أي جنسية أخرى، ما لم يكن قد تنازل عنها قبل

خمس سنوات من تاريخ فتح باب الترشح.

3. ألا يكون زوجاً لأجنبي أو أجنبية.

4. أن يكون متحصلاً على مؤهل علمي جامعي أو ما يعادله.

5. ألا يقل عمره عن أربعين سنة ميلادية.

6. أن يكون متمتعاً بالحقوق المدنية والسياسية، وألا يكون قد حكم عليه في جناية عمدية

أو جنحة بالشرف أو بالأمانة ولو رد إليه اعتباره.

7. أن يكون قادراً على ممارسة مهامه.

نرى أنه هناك فرق في الشروط التي وردت فيمن يتولى مهام رئيس الدولة في المملكة الأردنية

الهاشمية والجمهورية الليبية، فشرط الذكورية لم يرد في مشروع مسودة الدستور الليبي لعام 2017

بل اعتبر أن بإمكان المرأة الترشح لتولي منصب رئيس الجمهورية عندما نص في الفقرة الثالثة من

المادة (99) منه على أنه: (3. أن لا يكون زوجاً لأجنبي أو أجنبية)، على العكس من الدستور

الأردني الذي نص صراحة على شرط الذكورة لتولي منصب من يتبوأ العرش الملكي، وكذلك بالنسبة

فيما يتعلق بالعمر فقد أقر الدستور الليبي في الفقرة الخامسة من المادة (101) المذكورة أعلاه (ألا

يقل عمره عن أربعين سنة ميلادية "شمسية")، على العكس من الدستور الأردني الذي نص على أن

يكون عمر من يتولى عرش المملكة 18 سنة قمرية وقد بينا سبب ذلك بالتوضيح مسبقاً.

ويلاحظ أن الدستور الأردني لم يشترط شرط الجنسية الأردنية وعدم ازدواجيتها للمرشح لتبوء

العرش، على اعتبار أنه افترض توافر الجنسية الأردنية للمرشح للملك، وعلى فرض أن الأمراء أو

أبناء الملك لا يحملون إلا الجنسية الأردنية، وبالتالي فإن الجنسية الأردنية مفترضة فيهم كون عرش المملكة الأردنية الهاشمية وراثي في أسرة الملك عبد الله الثاني بن الحسين.

وتعد الجنسية في الأنظمة البرلمانية الجمهورية من أهم الشروط الواجب توافرها فيمن يتولى رئاسة الجمهورية وذلك لأهمية وخطورة منصب رئيس الدولة، ولضمان ولائه وانتمائه للدولة، بل تشترط بعض الدساتير أن يتمتع رئيس الدولة بالجنسية الأصلية للدولة أي بالميلاد وليس عن طريق التجنس⁽¹⁾.

وهذا الشرط جاء متفقاً كذلك مع ما ورد في نص المادة (99) فق الفقرتين (1، 2) من مشروع مسودة الدستور الليبي، فقد نصت على أنه: "1. أن يكون مسلماً لوالدين ليبيين مسلمين، 2. ألا يكون قد سبق له الحصول على أي جنسية أخرى، ما لم يكن قد تنازل عنها قبل خمس سنوات من تاريخ فتح باب الترشح".

الفرع الثاني - المركز القانوني للملك ورئيس الجمهورية في الدستور الأردني والقانون الليبي:

لقد حدد الدستور الأردني ومشروع مسودة الدستور الليبي المركز القانوني للملك ورئيس الجمهورية وما يتضمنه من مهام تتعلق بالجلوس على العرش وتولي منصب رئيس الجمهورية وهو استحقاق دستوري لا بد منه، ومن المهام التي تبين المركز القانوني للملك في الدستوري الأردني ورئيس الجمهورية في مشروع مسودة الدستور الليبي كما يلي:

(1) الحلو، ماجد، القانون الدستوري (1993) الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ص 219.

أولاً: مهام تتعلق بالجلوس على العرش وتولي منصب رئيس الجمهورية:

نص الدستور الأردني على مجموعة من المهام التي يجب على الملك القيام بها أثناء حكمه

وأهمها:

1- أداء القسم القانوني: يجب على الملك حلف القسم القانوني بالصيغة الواردة والمحددة في

المادة (29) من الدستور الأردني بأن يحافظ على الدستور وأن يخلص للأمة، وذلك إثر

تسلمه السلطات الدستورية وتوليه العرش، ويشترط أن يتم أداء القسم أمام مجلس الأمة برئاسة

رئيس مجلس الأعيان، ويعتبر القسم هو أول إجراء يقوم به الملك بعد تبوئه العرش حتى

يكتسب الصفة الوظيفية لمنصبه ليتمكن من مباشرة اختصاصاته وصلاحياته الممنوحة له

بالدستور والتي لا يستطيع ممارستها دون قسم إلا إذا تعذر ذلك لأي سبب من الأسباب

كالمرض أو القوة القاهرة.

وأما في النظام السياسي الليبي فقد نصت المادة (102) من مشروع مسودة الدستور الليبي

لعام 2017 على أداء الرئيس للقسم على أنه: "يؤدي رئيس الجمهورية المنتخب القسم أمام مجلس

الشوري قبل مباشرة مهامه وفق الصيغة الآتية: (أقسم بالله العظيم أن أؤدي مهامي بإخلاص، وأن

أحترم الدستور والقانون، وأن أحافظ على استقلال البلاد ووحدةها، وأن أصون مصالح الشعب

والوطن)".

2- واجب تعيين نائب أو هيئة نيابية عن الملك: وهذا من الواجبات المفروضة على الملك

بموجب نص الفقرة (ط) من المادة (28) من الدستور التي ألزمت الملك حال مغادرته البلاد

تعيين نائباً له أو هيئة نيابية بموجب إرادة ملكية صادرة عنه وموقعة من رئيس الوزراء

والوزراء المختصين يمارس اختصاصاته طوال فترة غيابه، ويحدد في الإرادة الملكية

الاختصاصات التي يباشرها نائب الملك أثناء غيابه، وتبين الاختصاصات التي لا يستطيع نائب الملك ممارستها أو القيام بها.

أما في الدستور الليبي فإن نيابة رئيس الجمهورية تكون لصالح رئيس الوزراء وذلك كما ورد في نص المادة (105) منه : " في حال خلو المنصب لغياب الرئيس لقيام مانع مؤقت لمدة لا تتجاوز مائة وعشرين يوماً يحل محله رئيس الوزراء، وفي حال تجاوز هذه المدة يعتبر المنصب شاغراً".

وهنا نرى أن الدستور الأردني كان واضحاً وصريحاً بشكل مباشر في منح الملك صلاحية تعيين نائباً له، واشتمل على تحديد لفترة غياب الملك وحددها بأربعة أشهر (المادة 28 ط)، وحدد كذلك الصلاحيات التي تمنح لنائب الملك وفق نص الإرادة الملكية بحضور رئيس الوزراء والوزراء، في حين أن الدستور الليبي لم يبين صلاحيات نائب الرئيس أو آلية تعيين نائب الرئيس، فكان أولى بالمشروع الليبي أن ينص صراحة بنص قانوني يتضمن تعيين نائب الرئيس والجهة المخولة في التعيين حتى لا يكون هناك تعارض في صلاحيات البرلمان التشريعية والتنفيذية.

ثانياً: مسؤولية الملك ومسؤولية رئيس الجمهورية:

الملك في النظام البرلماني يمارس اختصاصاته كرئيساً للسلطة التنفيذية بواسطة وزرائه الذين يتحملون مسؤولية وتبعية تلك الاختصاصات، حيث يمارس صلاحياتها بإرادة ملكية موقعة منه ومن رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين، على عكس رئيس الجمهورية في النظام البرلماني، فهو غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان ولا يجوز سحب الثقة منه، ولا يجوز للبرلمان أن يطلب منه

الاستقالة من منصبه⁽¹⁾، ولكنه مسؤول جزائياً عن الجرائم التي يقترفها أثناء الوظيفة وخارجها مثل الخيانة العظمى، ويُسأل جنائياً عن الجرائم التي يرتكبها خارج إطار الوظيفة باعتباره أحد أفراد الشعب كأبي مواطن عادي ويتم محاكمته أمام محكمة خاصة⁽²⁾.

ولعل أهم الامتيازات التي يتمتع بها الملك في النظام البرلماني بشكل عام هو صيانتته من كل تبعية ومسؤولية بصورة مطلقة سواء كانت مسؤولية سياسية أو جزائية، فالملك غير مسؤول جزائياً عن أي فعل يمارسه أو يرتكبه داخل الوظيفة أو خارجها، وهذه ميزة شخصية مطلقة له، كما أنه غير مسؤول سياسياً عن صلاحيات أعمال الوزارة وسلطاتها التنفيذية لتنفيذ هذه الأعمال التي يتحملها وزرائه نيابة عنه أمام مجلس النواب، فأوامر الملك الشفهية والخطية لا تخلي الوزراء من المسؤولية حسب نص المادة (49) من الدستور الأردني والتي تنص على: "أوامر الملك الشفهية أو الخطية لا تخلي الوزراء من مسؤوليتهم".

ووفقاً لمشروع مسودة الدستور الليبي فان لرئيس الجمهورية مسؤوليات واختصاصات محددة يمارسها، فهو بذلك يكون مسؤولاً عن تلك المسؤوليات والاختصاصات أمام مجلس النواب، فقد نصت المادة (98) منه: ".... ويمارس اختصاصاته وتحدد مسؤولياته وفق أحكام الدستور".

وفيما يتعلق بالمسؤولية الجنائية أو الجزائية لرئيس الجمهورية في مشروع مسودة الدستور الليبي لعام 2017 فقد بينت ذلك نص المادة (110) منه والتي نصت: "لمجلس النواب أو مجلس

(1) بدوي، ثروت، (1964)، النظم السياسية، الجزء الأول، النظرية العامة للنظم السياسية، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 289.

(2) الجمل، يحيى (1985)، القانون الدستوري مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 213.

الشيوخ، بناء على طلب مسبب مقدم من الأغلبية العظمى المطلقة للأعضاء المنتخبين من أي من المجلسين، اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو الخرق الجسيم للدستور أو ارتكاب جناية عمدية، ويصدر قرار الاتهام بأغلبية ثلثي مجلس الشورى بعد تحقيق يجريه النائب العام، ويوقف الرئيس عن عمله بصدر قرار الاتهام إلى حين صدور الحكم في الدعوى، ويحاكم رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة مكونة من رئيس وأربعة أعضاء يرأسها رئيس المجلس الأعلى للقضاء، مع عدم الإخلال الجزاءات الأخرى، وفي غير ذلك لا يجوز اتخاذ إجراءات جنائية ماسة بحرية رئيس الجمهورية أو رفع الدعوى الجنائية في مواجهته إلا بعد انتهاء مدة ولايته، وتوقف في حقه كافة مدد التقادم".

وبخصوص المسؤولية المدنية في النظام الأردني، فيعتبر الملك مسؤولاً مدنياً عن كل إضرار بالغير بصورة المسؤولية التقصيرية، وهذا لا يتعارض مع مبدأ صيانة الملك من كل تبعية ومسؤولية السائد في الأنظمة البرلمانية⁽¹⁾، والمقنن دستورياً في نص المادة (30) من الدستور الأردني إلا أنه لا يمثل أمام المحاكم ولا ترفع الدعوى بإسمة أو ضده بل تقام على ناظر الخاصة الملكية بصفته مدعى عليه أو مدعي إذا كانت الدعوى للملك على الغير، ويتولى ناظر الخاصة الملكية تمثيل الملك في كافة الإجراءات في تلك الدعوى وله أن يوكل غيره من المحامين لتمثيله، ويمتتع على المحاكم الأردنية سماع أي دعوى حقوقية ضد الملك إلا بعد موافقة الملك الخطية على إقامة الدعوى، وقد نصت المواد (6) و (7) و (10) و (11) من قانون دعاوى الحكومة رقم 25 لسنة 1958 وتعديلاته الإجراءات السابقة ونظمت كيفية رفع الدعوى الحقوقية ضد الملك والذي تم تحديثه بقانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017.

(1) الغزوي، محمد سليم، الوجيز في التنظيم الدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص 108.

ولا بد من الإشارة بأن بعض الدساتير في الأنظمة البرلمانية المتطورة تنص على صيانة وعدم مسؤولية رئيس الدولة من قيام المسؤولية المدنية بحقه عما يقع منه من تصرفات وأخطاء، حيث تكون الدولة هي المسؤولة عن جبر تلك الأضرار وترفع الدعوى عليها، ومثال ذلك الدستور الفرنسي لسنة 1958، الذي حصن رئيس الجمهورية من كل مسؤولية أو دعوى ضده حسب نص المادة 67 منه.

وعليه فيرى الباحث أنه وفي ظل تطور التشريعات القانونية لا بد من أن يتم وجود قيد ملكي متمثل في الموافقة على إقامة الدعوى الحقوقية أو تنفيذها طالما أنها لا ترفع على ذات الملك بشكل مباشر ولا تمس من كيانه بل ترفع على ناظر الخاصة الملكية، لأن ذلك يعني بأنه في حال عدم الموافقة على إقامة الدعوى أو تنفيذها هو عدم سماعها من قبل المحاكم أو عدم تنفيذها وبقائها معلقة.

الفرع الثالث - الاختصاصات التنفيذية للملك ورئيس الجمهورية:

يعد رئيس الدولة في النظام البرلماني بأنه شخص مستقل عن رئيس الوزراء، إذ ينفصل عنه كلياً بشخصه واختصاصاته ومسؤولياته⁽¹⁾، وقد اختلف الفقه في تحديد دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، فمنهم من رأى سلبية هذا الدور لأن مركز رئيس الدولة هو مركز شرف ورمز لا أكثر ولا يملك التدخل في شؤون الحكم منفرداً إلا من خلال الوزارة، ولا يملك إلا النصح والإرشاد⁽²⁾، من مبدأ

(1) كما في الدستور المغربية في الفصل 88 حيث نص على (.. تعتبر الحكومة منصبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب ..).

(2) الخطيب، نعمان، (2006)، الوسيط في النظام السياسية والقانون الدستوري، ط1، الإصدار الثالث، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 376.

أن الملك (يسود ولا يحكم) وأن (الملك لا يعمل منفرداً) وأن (الملك لا يمكنه أن يخطئ) المتبع في النظام السياسي البريطاني منبع النظام البرلماني⁽¹⁾.

أما الرأي الثاني فقد اعترف بالدور الإيجابي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، فهو يشترك مع الوزارة في إدارة شؤون الحكم في الدولة وأداء مهام السلطة التنفيذية، وبرأيهم فإنه يشترك بالحكم بشرط وجود وزارة تتحمل مسؤولية وتبعية تدخله وممارسته لشؤون الحكم أمام البرلمان ولا تسمح بزج شخص رئيس الدولة بالمناقشات والنقد أمام البرلمان والعامّة، وأن تغطي الوزارة نشاطات وتدخل رئيس الدولة وتحيطها بالتكتم والسرية والنقد⁽²⁾.

وبقراءة الرأيين السابقين فإن الرأي الراجح هو إيجابية دور رئيس الدول واشتراكه الفعلي مع الوزارة في إدارة شؤون الدولة بشرط وجود قيود وشروط تحكم هذا التدخل وتنظمه لمنع تجاوزات رئيس الدولة واستبداده وظلمه، ومن تلك القيود توقيع الوزارة صاحبة السلطة الفعلية في الحكم على القرارات التي تتعلق بشؤون الحكم بالدولة وهذا ما يطلق عليه قاعدة التوقيع المشترك بين رئيس الدولة والوزراء المختصين⁽³⁾، كوّن الوزارة هي محور عمل السلطة التنفيذية وتتحمل المسؤولية لقاء عملها واختصاصاتها، ويشاطرها رئيس الدولة الاختصاصات المقررة له بالدستور، بشرط ممارستها بواسطة وزرائه الذين يجب عليهم تثبيت توقيعهم على القرارات بجانب رئيس الدولة وبذلك فإنه يحكم بالاشتراك مع الوزراء وليس منفرداً⁽⁴⁾.

(1) خليل، محسن، وشيخا، إبراهيم، مرجع سابق، ص 378.

(2) عصفور، سعد (1980)، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 254.

(3) متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والانظمة السياسية، مرجع سابق، ص 326.

(4) الخطيب، نعمان، الوسيط في النظام السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 377.

وقد اعترف الدستور الأردني بالدور الإيجابي لرئيس الدولة حيث منح الملك اختصاصات واسعة باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية، وبمقابل تلك الاختصاصات فقد صانه من كل مسؤولية، فالملك مُصان وغير مسؤول عن أفعاله وتصرفاته مهما بلغت، والملك في النظام الأردني يسود ويحكم ويملك اختصاصات تنفيذية واسعة ومتنوعة يمارسها إما بصورة فردية أو بصورة مشتركة وتضامنية بالاشتراك مع وزرائه، حيث حدد الدستور الأردني الاختصاصات الفردية للملك بنصوص صريحة واضحة، ولقد أدت التعديلات الدستورية للأعوام 2011، 2014، 2016، دوراً هاماً في توسيع دائرة الاختصاصات المنفردة للملك بصورة عززت مكانته و اختصاصاته بتركيز الاختصاص للملك منفرداً، وذلك لاعتبارات تتعلق بحساسية هذه الاختصاصات وعدم استقرار الأوضاع السياسية في المنطقة.

والأصل أن يمارس الملك اختصاصاته من خلال وزرائه بموجب إرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين وذلك من خلال إبداء موافقته وتثبيت توقعيه فوق التواقيع المذكورة عملاً بنص المادة 26، 40 و 48 من الدستور، وإذا كانت هذه القاعدة العامة، فإن الاستثناء عليها أن يمارس الملك بعض حقوقه واختصاصاته الشخصية البحتة منفرداً دون مشاركة أو تدخل من الوزارة وذلك لأسباب واعتبارات سياسية وقانونية⁽¹⁾.

(1) الحيارى، عادل، (1972)، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مطابع غانم عبده، عمان، ص 685.

ومن أهم اختصاصات الملك الفردية ما يلي:

أولاً- اختيار ولي العهد:

كان من أبرز التعديلات الدستورية لعام 2016 حصرها لجملة من الاختصاصات المنفردة للملك، حيث حملت هذه التعديلات مجموعة من الاختصاصات الشخصية يمارسها الملك لوحده بإرادة ملكية منفردة دون مشاركة من الوزارة بعد تعديل المادة (40) من الدستور، ومنها صلاحية الملك منفردة في اختيار ولي العهد، حيث يمارس الملك هذا الحق وفقاً لنص المادتين 2/40 و 28/أ من الدستور ويستطيع أن يختار أكبر أبناءه أو أحد إخوته الذكور ولياً للعهد حسب تقديره الشخصي لذلك، لأن الملك مقيد في اختيار ولي العهد بالنص الدستوري لمطلع الفقرات (أ) و (ب) و (ج) من المادة 28 من الدستور الأردني والتي تبين آلية انتقال ولاية العهد إلى الشخص الذي يلي الملك باعتبار ذلك استحقاقاً دستورياً وليس سلطة تقديرية للملك، باستثناء حقه في المفاضلة بين ابنه الأكبر أو أحد إخوته واختيار أحدهما بإرادة ملكية منفردة، بشرط ألا يكون ولي العهد ممن استثنوا من الوراثة بإرادة ملكية بسبب عدم ليقاتهم.

ثانياً- اختيار نائباً له:

كانت صلاحية الملك في تعيين نائبه هي صلاحية مشتركة مع رئيس الوزراء وفق نص المادتين 28/ط و 40 من الدستور وذلك لغاية عام 2016، وبعد التعديلات الدستورية في عام 2016 وتعديل نص المادة 40 من الدستور، فقد أصبح بموجبها هذا الاختصاص محصوراً بالملك يمارسه وحده بإرادة ملكية منفردة دون مشاركة من الوزارة ودون إعمال قاعدة التوقيع الوزاري المجاور.

والهدف في حصر هذا الاختصاص وكذلك اختصاص اختيار ولي العهد بالملك وحده هو رغبة المشرع الدستوري في حماية العرش واستقراره وإبعاده عن أي صراعات أو تيارات سياسية قد تتدخل أو تحاول العبث به.

وفي الدستور الليبي فإن نائب رئيس الجمهورية يكون رئيس الوزراء وذلك كما ورد في نص المادة (103) منه : "في حال خلو المنصب لغياب الرئيس لقيام مانع مؤقت لمدة لا تتجاوز مائة وعشرين يوماً يحل محله رئيس الوزراء، وفي حال تجاوز هذه المدة يعتبر المنصب شاغراً".

ثالثاً- تعيين رئيس الوزراء وإقالته وقبول استقالته:

ينفرد الرئيس في النظام البرلماني في تعيين رئيس الوزراء والوزراء، وفي النظام الأردني يعين الملك رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته بإرادة ملكية منفردة موقعة منه وحده، وهو اختصاص فردي وشخصي مقرر للملك وحده دون غيره، ولا يشاركه أو يقاسمه أحد باعتباره رأس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية، وهو اختصاص مطلق له بالدستور، حيث نصت المادة (35) من الدستور الأردني على أنه: "الملك يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته، ويعين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم بناءً على تتسبب من رئيس الوزراء".

وهذا الاختصاص المنفرد والمستقل للملك هو أمر منطقي لاستحالة تحقيقه بالاشتراك مع الوزارة، إذ لا يمكن تصور مشاركة الملك وزارة غير قائمة في أمر تعيين أو إقالة أو قبول استقالة رئيسها، فالملك يعين رئيس الوزراء عند غياب الوزارة وعدم وجودها، فلا يمكن تصور أن تشارك وزارة مستقلة الملك في هذا الاختصاص، وكذلك الأمر في حالة الإقالة، فليس من المعقول أن تشارك

الوزارة الملك في قرار إقالته⁽¹⁾. وهذا ما أكده المجلس العالي لتفسير الدستور السابق رقم (1) لسنة 1956 الملغي ، والذي جاء به: "... الإرادة الملكية بتعيين رئيس الوزراء وإقالته وقبول استقالته بإرادة ملكية موقعة من جلالته فقط هي أمر استثنائي لاستحالة اشتراك أي من الوزراء معه بسبب عدم وجود وزارة قائمة"⁽²⁾.

وما ينطبق على رئيس الوزراء لا ينطبق على تعيين وإقالة وقبول استقالة الوزراء، فالملك يعين الوزراء ويقيهم ويقبل استقالتهم، ويتم ذلك بالاشتراك مع رئيس الوزراء الذي ينسب ويقترح له أسماء الوزراء، لأن الملك حين يعين رئيس الوزراء، فإنه يعهد إليه بتشكيل حكومته ثم تصدر الإرادة الملكية بالموافقة على تعيين الوزراء، إذاً هو اختصاص مشترك بين الملك ورئيس الوزراء، يمارسه بإرادة ملكية موقعة منه ومن رئيس الوزراء⁽³⁾.

كما أن الملك غير ملزم بتنصيب رئيس الوزراء في التعيين، بل يملك حق تعيين الوزير مباشرة دون مشاركة أو تنصيب من رئيس الوزراء، وله أن لا يوافق على الطاقم الوزاري أو بعضهم، ويجري تعديل على الآخرين، وله إقالة الوزير من تلقاء نفسه وبصورة مستقلة ومطلقة⁽⁴⁾، وهذا أمر منطقي لأن الملك هو رئيس السلطة التنفيذية.

(1) العضالية، أمين، (2010)، الوجيز في النظام الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 83-84.

(2) قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم 1 لسنة 1956 المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 1255 على الصفحة 1149 الصادر بتاريخ 1956/1/4.

(3) الحياوي، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص 687.

(4) العضالية، أمين، الوجيز في النظام الدستوري، مرجع سابق، ص 117.

وفي النظام الليبي فإن تعيين رئيس الوزراء من اختصاص رئيس الجمهورية، فقد نصت المادة (104) فقرة 1 على أنه: "تعيين رئيس الوزراء واعتماد تشكيل الحكومة وإجراء التعديلات الوزارية".

رابعاً- تعيين قائد الجيش ومدير المخابرات العامة ومدير الدرك وإنهاء خدماتهم:

كان الملك يمارس صلاحية تعيين قائد الجيش ومدير المخابرات ومدير الدرك بناءً على تنسيب من رئيس الوزراء بصفته وزيراً للدفاع الذي يرشح الأسماء للملك ويتم الاستئناس برأي الجهات الأمنية بخصوص الترشيح وتبقى كلمة الفصل النهائي للملك بقبول التنسيب وإجراء التعيين من عدمه بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة، أي كان رئيس الوزراء يشارك في التعيين ويمارس الملك اختصاصه بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين⁽¹⁾، حيث يبدي الملك موافقته بتوقيعه فوق التواقيع المذكورة، وهذا يعني بأن صلاحية التعيين قبل التعديلات عام 2014 كانت اختصاصاً مشتركاً بين الملك ورئيس الوزراء ويقع ضمن منظومة التوقيع الوزراء المجاور.

وبعد التعديلات الدستورية عام 2016 فقد أصبح هذا الاختصاص من الاختصاصات الشخصية للملك وحده دون مشاركة أو تنسيب من أحد، وفق نص المادة (40) المعدلة من الدستور أي أن التعديلات ألغت التنسيب والترشيح من مجلس الوزراء، وحصرت صلاحية التعيين بالملك وحده دون مشاركة من مجلس الوزراء وخارج منظومة التوقيع المجاور، وله أن يستأنس أو يسترشد برأي بعض الجهات الأمنية.

(1) شطناوي، فيصل، (2003)، النظام الدستوري الأردني، ط1، مرجع سابق، ص 214.

والملك في النظام الدستوري الأردني هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الأردنية البرية والبحرية والجوية، وهذا ما نصت عليه المادة (32) من الدستور الأردني التي منحت امتيازاً وحقاً للملك في قيادة القوات المسلحة، وقد نصت أغلب الدساتير العربية على هذا الحق لرؤساء الدول على اعتبار أن من واجبات رئيس الدولة توفير الأمن والنظام والحماية للمواطنين داخل البلاد، ومنوط به الحفاظ على أمن وسلامة حدود الوطن من الاعتداءات الداخلية والخارجية، إلا أنه لا يوجد نص واضح في مشروع مسودة الدستور الليبي لعام 2017 فيما يتعلق بتعيين قائداً لجيش أو مدير المخابرات العامة، ولكن نصت المادة (106) على أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة.

خامساً- تعيين رئيس وأعضاء مجلس الأعيان وحله وقبول استقالاتهم أو إعفائهم من العضوية:

وهي من الاختصاصات المنفردة للملك المنصوص عليها بالمادة (40) من الدستور بموجب تعديلات عام 2016، حيث كان الملك يمارس صلاحية تعيين أعضاء مجلس الأعيان ورئيسه وحل المجلس وإعفاء أحد أعضائه بموجب إرادة ملكية مشتركة مع رئيس الوزراء وذلك حسب المواد 4/34 و 36، و 40 من الدستور الأردني قبل التعديلات الدستورية، أما بعد التعديلات الدستورية لعام 2016، فقد انحصرت هذه الصلاحية بالملك وحده دون مشاركة مع رئيس الوزراء، وذلك رغبة من المشرع الدستوري بتوسيع إطار الاختصاصات الشخصية للملك، وتعزيز ودعم سلطة الملك المنفردة في ممارسة حقوقه وزيادة دوره الإيجابي في الدولة.

وفي نص المادة (109) من مشروع مسودة الدستور الليبي فيما يتعلق بحل السلطة التشريعية فقد نصت تلك المادة: "لرئيس الجمهورية بناء على أسباب وجيهة تتعلق بعرقلة السياسة العامة للدولة أو خطة التنمية أو تعطيل الموازنة دون مبررات حقيقية أو مخالفة أحكام الدستور، عرض حل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ في استفتاء عام".

سادساً- تعيين رئيس المجلس القضائي الأعلى وقبول استقالته:

فقد نصت على ذلك البند هـ من الفقرة الثانية من المادة 40 المعدلة من الدستور لعام 2016، وهذا الاختصاص المنفرد للملك هو اختصاص دستوري جديد أوجدته التعديلات الدستورية لعام 2016 ولم يكن موجوداً في صلب الدستور سابقاً، بل هو اختصاص إضافي للملك يمارسه بإرادة ملكية منفردة دون مشاركة الوزارة، وهذا الاختصاص ورد صراحةً في المادة 1/12 من قانون استقلال القضاء رقم 29 لسنة 2014⁽¹⁾، ولكن المشرع الدستوري إرتأى دسترة هذا الاختصاص الشخصي للملك وإيراده في نصوص الدستور وذلك لتوكيد أهميته كنوع من تعزيز مكانة السلطة القضائية وهو تعديل إيجابي للمشرع الدستوري، والمشرع الليبي لم يشر إلى اختصاص رئيس الجمهورية في تعيين رئيس المحكمة أو المجلس القضائي بل أشار في نص المادة (104) إلى صلاحيات رئيس الجمهورية في تعيين أو إعفاء في رئاسة الدولة والمؤسسات العامة التابعة لها، وكذلك أي اختصاصات أخرى ينص عليها الدستور.

المطلب الثاني- الحكومة كجزء من السلطة التنفيذية في النظام الملكي الأردني والنظام

الليبي:

تعتبر الحكومة بأنها الطرف الثاني من السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية، وهي السلطة الرئيسية في الدولة وتشكل المحور الهام الأساسي في النظام البرلماني وأداة الرئيس أو الملك في الحكم، وتلعب دوراً هاماً بينه وبين البرلمان، فهي تمثل رئيس الدولة لدى البرلمان، وتمثل البرلمان

(1) المنشور في الجريدة الرسمية عدد 5308 صفحة 6001 بتاريخ 2014/10/16.

لديه⁽¹⁾، وتمارس السلطة الفعلية في شؤون الحكم وتدير سياسة الدولة وتقرح مشاريع القوانين وتحمل المسؤولية التضامنية او التشاركية عن ممارسة شؤون الحكم أمام البرلمان.

وبعض الدساتير العربية اطلقت عليها اسم الحكومة كالمغربي والكويتي والليبي، حيث أشار المشرع الليبي إلى ذلك في نص المادة (111)، والبعض الآخر استخدم مصطلح الوزارة وحده دون مصطلح الحكومة كال دستور المصري، في حين هناك بعض الدساتير مزجت بين المصطلحين واستخدمتهما معاً، أما المشرع الأردني فقد استخدم المصطلحين معاً بالإضافة إلى مصطلح مجلس الوزراء، ففي معظم مواد الدستور الأردني استعمل المشرع مصطلح الوزارة ومجلس الوزراء⁽²⁾، إلا أنه استخدم مصطلح الحكومة في البعض الآخر⁽³⁾.

فمصطلح الحكومة في القانون الدستوري قد يعني مجموع السلطات الحاكمة في الدولة، أي الهيئات التي تمارس السلطة وتتولى السياسة في الدولة بحيث يشمل جميع السلطات في الدولة التنفيذية والتشريعية والقضائية، وهذا المعنى الواسع لها⁽⁴⁾.

وقد يعني مصطلح الحكومة السلطة التنفيذية لوحدها، أي رئيس الدولة (رئيس الجمهورية، الملك) والأجهزة التنفيذية التي تسانده في الدولة مثل مجلس الوزراء على اعتبار أن هذه السلطة هي

(1) السيد، صبري (1953)، حكومة الوزارة، د.ط، المطبعة العالمية، القاهرة، ص 37.

(2) المواد: 35،84،53،54،43،42،41. من الدستور الأردني لعام 1952.

(3) المواد: 74، 112،111،95،88،85. من الدستور الأردني لعام 1952.

(4) الغالي، كمال، (1978)، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 278.

الأقوى أو السلطة الحقيقية في الدولة، كون هذه السلطة تتصل مع المواطنين في حياتهم وأنشطتهم اليومية أكثر من البرلمان وهي على تواصل مستمر معهم وتنفذ القوانين تجاههم⁽¹⁾.

وقد ينصرف معنى الحكومة إلى معنى ضيق وهو الوزارة فقط، أي رئيس الوزراء والوزراء باعتبارها المسؤولة سياسياً أمام البرلمان عن سياستها وإدارتها ويوجه إليها كل نقد وسؤال، وهو المعنى الشائع والمنتشر في أنظمة الحكم النيابية البرلمانية أو قد يقصد بها شكل أو صورة الحكم في الدولة، ملكي نيابي، أو جمهوري نيابي، وذلك للدلالة على نظام الحكم داخل الدولة وآلية عمل السلطات فيها⁽²⁾، وقد ينصرف إلى وسيلة إسناد السلطة في الدولة وإلى الكيفية والطريقة التي تتم بها، فلأوجود للحكومات الديمقراطية مثلاً إلا إذا كانت طريقة تشكيلها وسلطتها الانتخاب⁽³⁾.

ويرى البعض أن الدستور الأردني استعمل مصطلح الحكومة للدلالة على نظام الحكم وطبيعته في الدولة وكيفية عمل السلطات، وهو ما ورد في المادة الأولى من الدستوري الأردني التي أشارت بأن نظام الحكم نيابي ملكي وراثي، وأنه لم يستعمله للدلالة على معنى الوزارة باعتبارها الفرع الثاني من السلطة التنفيذية بل استخدم مصطلح الوزارة⁽⁴⁾.

لكن هذا الرأي نختلف معه لأن الدستور الأردني استعمل المصطلحين السابقين وخط بين المفهومين في المعنى، حيث أورد كلمة حكومة عندما قصد وأراد بذلك الوزارة باعتبارها الفرع الثاني من السلطة التنفيذية، وهذا جليّ وواضح من النصوص الدستورية التي سبق الإشارة إليها كالفقرة الثانية من المادة (74) التي تنص على (الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها تستقيل... ولا

(1) الجمل، يحيى، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 272.

(2) الغالي، كمال، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 278.

(3) عصفور، سعد، (1980)، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص

(4) الخطيب، نعمان، (2006)، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 196.

يجوز تكليف رئيسها بتكليف الحكومة التي تليها)، وهنا يقصد بالحكومة الوزارة، وكذلك باقي مواد الدستور الأردني المشار إليها بهذا الصدد.

الفرع الأول - تشكيل الحكومة: مصطلح الحكومة هو اشتقاق من كلمة (حكم)، التي تعني أسلوب ممارسة السلطة بواسطة المؤسسات التي تهض بالمسؤولية، فقد يطلق مصطلح الحكومة أو الوزارة وهو الشائع خاصة في استعمالات الإعلام⁽¹⁾.

وتتكون الحكومة في النظام الدستوري الأردني من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء غير معلوم عددهم لما تقتضيه الحاجة ومصالحه الدولة وذلك حسب نص المادة 41 من الدستور الأردني والتي لم تحدد عدد الوزراء في الأردن وأبقتة مجهولاً حسب الحاجة، وحسناً فعل المشرع الدستوري الأردني بعدم تحديد عدد الوزراء، ليبقى الأمر مرناً وحسب الحاجة والظروف.

وهو ما جاء في نص المادة (113) من مشروع مسودة الدستور الليبي فلم يحدد عدد الوزراء بل أشار إلى تكوين الحكومة (تتكون الحكومة من رئيس الوزراء والوزراء).

والملك في النظام الدستوري الأردني هو صاحب الاختصاص في اختيار وتعيين رئيس الوزراء وذلك حسب نص المادة (35) من الدستور بموجب إرادة ملكية شخصية ومنفردة مستتناة من قاعدة التوقيع الوزاري المجاور لعدم وجود وزارة قائمة تتحمل مسؤولية تغيب رئيس الوزراء الحالي .

وفي النظام الليبي فإن رئيس الجمهورية هو الذي يقوم بتعيين رئيس الوزراء والوزراء واعتماد تشكيل الحكومة وإجراء التعديلات الوزارية كما في نص المادة (104) من مشروع مسودة الدستور

(1) أبو خزام، إبراهيم (2012) الوسيط في القانون الدستوري، الكتاب الأول، الدساتير والدولة ونظم الحكم، دار الكتاب الجديدة المتحدة، ليبيا، ص259.

الليبي لعام 2017، وبموجب الدستور يقوم رئيس الوزراء والوزراء بأداء القسم أمام رئيس الجمهورية وهو ما نصت عليه المادة (114) بأداء القسم.

وتشكل الوزارة في النظام الدستوري الأردني بصدور الإرادة الملكية بموجب كتاب التكليف السامي لتشكيل الوزارة والذي يعبر عن رؤى وتطلعات الملك للمرحلة القادمة، ويحدد البرنامج والقواعد الواجب تنفيذها والسير على خطاها، ويعهد الملك لرئيس الوزراء المعين تشكيل الوزارة الجديدة، وبعد ذلك يختار رئيس الوزراء الطاقم الوزاري حسب ثقته في كفاءته وخبرته وحسن سمعته وقدرته على العمل في الوزارات وتولي مهامها، ومدى إمكانية التعاون والتفاهم بين الوزراء⁽¹⁾، وعادة فإن رئيس الوزراء يقوم باختيار أعضاء وزارته بعد المشاورات والحوارات التقليدية مع مختلف الأطياف والجماعات والأحزاب التي تتخذ طابع السرية في أغلب الأحيان، ويراعى في تشكيل الوزارة التمثيل الجغرافي والأقليات العرقية والدينية والسكانية والعشائرية والسياسية والتمثيل النسائي، وذلك لضمان أن يكون التشكل شامل لجميع الأطياف، ثم يرفع الأسماء المنسبين والمقترحين إلى الملك لتعيينهم بإرادة ملكية بموجب رد كتاب التكليف السامي⁽²⁾، مبيناً أهداف الوزارة الجديدة وبرامجها الذي ستطبقه ونهجها الذي ستسير عليه وخطة عملها المستقبلية.

وفي الدستور الليبي تتكون الحكومة من رئيس الوزراء والوزراء، وهذا ما نصت عليه المادة

(111)، من مسودة مشروع الدستور الليبي لعام (2017).

(1) شطناوي، فيصل، النظام الدستوري الاردني مرجع سابق، ص 183.

(2) الدبس، عصام، (2011)، النظم السياسية، الكتاب الرابع، السلطة التنفيذية المؤسسة الدستورية الثانية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 113.

ويعاون الوزراء في تأدية عملهم أمناء عاموا الوزارات، وهم موظفون عموميون من الفئة العليا حسب نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته سنة 2018، ويعينون من قبل مجلس الوزراء وصدور إرادة ملكية على ذلك، وهم أشخاص منفصلون عن الوزراء ومناصبهم إدارية وليست سياسية، ولهم أن ينوبوا عن الوزراء في حضور الجلسات المنعقدة في مجلس الأمة⁽¹⁾، وفق نص المادة (52) من الدستور الأردني والتي تنص (... وللوزراء أو من ينوب عنهم حق التقدم على سائر الأعضاء في مخاطبة المجلس ...).

وأجاز الدستور الأردني للوزير أن يدير مهام أكثر من وزارة بشرط تتضمن الإرادة الملكية الصادرة بالتعيين هذا الجمع حسب نص المادة (46) من الدستور والتي تنص على (يجوز أن يعهد إلى الوزير بمهام وزارة أو أكثر حسب ما يذكر في مرسوم التعيين)، كما يحق لرئيس الوزراء أن يجمع بين رئاسة الوزراء وأي وزارة أخرى وهي بالعادة وزارة الدفاع.

الفرع الثاني - شروط التعيين في الوزارة:

في الواقع لم يحدد الدستور الأردني شروط يجب توافرها في الوزير، واقتصر على ذكر شرط وحيد وهو توافر الجنسية الأردنية، حيث نصت المادة (42) المعدلة بموجب تعديلات 2016 على (لا يلي منصب الوزارة وما في حكمها إلا أردني) وكانت هذه المادة قد شملتها التعديلات الدستورية لعام 2011 ما يلي (لا يلي منصب الوزارة وما في حكمها إلا أردني لا يحمل جنسية أخرى)، في حين كان نصها الأصلي قبل التعديلات لعام 2011 ما يلي (لا يلي منصب الوزارة إلا أردني).

(¹) غزوي، محمد، مرجع سابق، ص 109.

فالنص بصيغته المعدلة عام 2011 جاء أكثر منطقياً وحكمةً لأن رئيس الوزراء والوزراء مكلفون بأداء القسم القانوني الوظيفي لضمان إخلاصهم وأمانتهم في خدمة الملك والوطن عملاً بأحكام المادة (43) من الدستور، فماذا سيكون الحال لو أن الوزير حلف ذات القسم في دولة أجنبية أخرى مما يثير الشك والريبة في نية ومصداقية أحد القسمين⁽¹⁾. إلا أنه وبمقتضى التعديل الدستوري في 5 أيار 2016، وبوجود هذا الشرط، أصبح ازدواج الجنسية يمنع الأردني من تولي الوزارة.

وكذلك في حال ارتكاب الوزير لأي جريمة جنائية مثلاً وكان من مزدوجي الجنسية المحلية والأجنبية، فمن الممكن أن يحتج بالجنسية الأجنبية لحمايته من التنصل من المسؤولية أو لأي سبب محتمل آخر، فازدواج الجنسية يؤثر على ولاء الوزير وانتمائه خاصة في حالة تعارض المصالح والعلاقات بين الدولتين التي يحمل جنسيتها أو تشوب خلافات وحروب وصراعات بينهما⁽²⁾.

وأما في النظام الدستوري الليبي فهناك شروط أخرى واضحة وجلية غير الجنسية لا بد من توافرها فيمن يريد أن يكون وزيراً أو من يكلف بمهام الوزارة، كالعمر والمؤهل الجامعي أو ما يعادله وتمتعته بالحقوق المدنية والسياسية وبألا يكون قد صدر ضده حكم قضائي بات في جنائية عمدية أو جنحة مخلة بالشرف أو بالأمانة ولو رد إليه اعتباره، وهذا ما جاء في نص المادة (113) من مشروع مسودة الدستور الليبي لعام 2017.

(1) نصرأوين، ليث كمال، (2013)، أثر التعديلات الدستورية لعام 2011 على السلطات العامة في الأردن، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد (40)، عدد (1)، ص 230.

(2) الحبيصة، علي دخيل، (2014)، التعديلات الدستورية وأثرها على توازن السلطات..، مرجع سابق، ص

ومن الملاحظ أن الدستور الأردني حدد الشروط الواجب توافرها في الوزير أو رئيس الوزراء ، بداية من اشتراط الجنسية و التي نصت عليه صراحة المادة (42) من الدستور الاردني، هذا لا يعني بأن شرط الجنسية هو الشرط الوحيد⁽¹⁾، فثمة شروط أخرى نصت عليها المادة (44) والتي توجب علي الوزير الامتناع عن القيام ببعض الأعمال، بالإضافة إلي وجوب توافر بعض الشروط في الوزير على غرار نص المادة (43) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته⁽²⁾، وهي شروط بديهية تتمثل في الاتي:

1. السن: أي بلوغ سن الرشد وهو إكمال الثامنة عشر من عمره حسب التقويم الشمسي، إذ لا يجوز تعيين من لم يبلغ هذا السن في منصب الوزارة، ولم يحدد الدستور الأردني سناً للوزير على خلاف ما اشترطه في عضو مجلسي النواب والأعيان حيث حدد سن العين بإتمام 40 سنة شمسية، و سن النائب 30 سنة شمسية⁽³⁾.

وبقراءة نص المادة (113) من مشروع مسودة الدستور الليبي لعام 2017 نجد أن النص الدستور قد حدد سن الوزير بأن لا يقل عن سن 30 سنة ولم يحدد طبيعة تلك السنة إن كانت شمسية أم قمرية.

وحسن فعل المشرع الليبي في ذلك وهنا لا بد على المشرع الدستوري الأردني النظر في تحديد سن الوزير على غرار تحديد سن عضو مجلسي النواب والأعيان.

(1) أنظر المادة (44) من الدستور الأردني.

(2) المنشور في الجريدة الرسمية عدد (5262) صفحة 5630، يوم 2013/12/29.

(3) المادتين، 64، و 70 من الدستور الأردني.

2. الأهلية: أي قادراً على تولي مهامه ومنصبه ولا يعاني من أي أمراض عقلية أو نفسية تعدمه الإدراك والتمييز، أي تجعل أهليته منعدمة كالمجنون والمعتوه أو ناقصة.

3. غير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة والآداب.

4. غير محكوم عليه بالإفلاس ولم يرد اعتباره وغير محجور عليه ولم يرفع الحجر عنه، لأن المفلس والمحجور عليه بحكم عديم الأهلية.

5. ألا يكون رئيس الوزراء أو الوزير من الأسرة المالكة: فلم يرد نص بالدستور يمنع تعيين أحد

أعضاء الأسرة الحاكمة المذكورين في قانون الأسرة المالكة لسنة 1937 رئيساً للوزراء أو أن

ينقلد منصباً وزارياً، إلا أنه لم يسبق في النظام الأردني أن تم تعيين أحد أعضاء الأسرة

المالكة في أي وزارة، مما يمكن معه القول بتشكل عرف دستوري بعدم تعيينهم في الوزارة

وذلك لصعوبة قيام المسؤولية الوزارية السياسية والجنائية الحقيقية بحقهم عن أعمال الوزارة،

لأن شخصية الأمير تندمج في شخصية الملك⁽¹⁾، بالإضافة لاحتمالية تولي الأمير الذي

تقلد منصباً وزارياً العرش والحكم مستقبلاً وتضعه في موقف محرج فيما لو تم استجوابه أو

سحب الثقة منه أثناء عمله في الوزارة⁽²⁾. إلا أن الواقع العملي يشير إلى عدم حدوث ذلك

إلا مرة أو مرتين ومن الأشراف وليس من الأمراء.

ومن الملاحظ أن النظامين الدستوريين الأردني والليبي لم يحددا شرط جنس الوزير؛ إن كان

ذكراً أم أنثى، وبذلك تحقق المساواة بين الرجل والمرأة في تولي منصب الوزارة، وإدخال العنصر

(1) الغزوي، محمد، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري، مرجع سابق، ص 107.

(2) العضالية، أمين، الوجيز في النظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص 115.

النسائي في الوزارات، إلا أن الدستور الأردني قد أغفل الدرجة العلمية والتخصص العلمي للوزير، وهذا عيب تشريعي فلا بد من تحديد الدرجة العلمية والتخصص العلمي الدقيق لكل وزير يتولى مهام وزارته.

الفرع الثالث - اختصاصات الوزارة:

تعد الوزارة (الحكومة) في النظام النيابي البرلماني الركيزة الهامة في الدولة باعتبارها السلطة الأقرب للجمهور في التعامل في حياتهم اليومية من خلال مراجعتهم لمرافق الدولة التي تديرها؛ لذا فقد منحت معظم الدساتير اختصاصات واسعة وكبيرة للسلطة التنفيذية ممثلة في الوزارة التي ترسم سياسة الدولة وتدير شؤونها الخارجية والداخلية باعتبارها الهيئة التنفيذية والإدارية العليا في الدولة⁽¹⁾. وتقوم بممارسة اختصاصات كثيرة في إدارة شؤون الدولة داخلياً وخارجياً وإدارة العلاقات الدولية والمحافظة على استمرارية الأجهزة، ويتولى كل من وزير تحديد السياسة العامة لوزارته ويقوم بتنفيذها في إطار السياسة العامة للدولة باعتبارها مسؤولاً عن وزارته وهو الرئيس الإداري الأعلى لها ويشرف عليها⁽²⁾، كما ويشترك مجلس الوزراء في إدارة شؤون الدولة، كون الوزارة عرضة للمساءلة السياسية المباشرة أمام البرلمان عن تلك السياسة وإساءة استعمالها، لأنها محور هام في السلطة التنفيذية، وتمثل مركز الصدارة في شؤون الدولة وتحمل المسؤولية بدلاً من رئيس الدولة⁽³⁾.

(1) الشرقاوي، ساعد، وناصف، عبد الله، (1984)، أسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي المصري، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 469.

(2) الجمل، يحيى، القانون الدستوري مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص 273.

(3) شيحا، إبراهيم، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 253.

والدستور الأردني والليبي لم يخرجوا عن باقي الأنظمة البرلمانية، فقد منحنا الوزارة (الحكومة) مجموعة واسعة من الاختصاصات تمارسها باعتبارها الركن الأساس في الدولة، وفي المقابل فقد جعل النظامان مسؤولية الحكومة أمام البرلمان عن أي تقصير وإهمال وإساءة استعمال اختصاصاتها، وبشكل غير مباشر أمام الملك ورئيس الدولة الذي يراقب عمل الوزارة (الحكومة) وله إقالتهم من مناصبهم إذا أهملوا أو قصرُوا في أداء واجباتهم وفقدوا ثقته.

فمنح الدستور الأردني كغيره من الدساتير صلاحيات واختصاصات للوزارة (للحكومة)، حيث نص الدستور الأردني على تلك الاختصاصات في المواد 40 ومن 45-48 منه، وهي اختصاصات ذات طابع تنفيذي تتعلق بإدارة المرافق العامة في الدولة وتنظيم عملها ورسم سياستها وتنفيذ القوانين باعتبارها صاحبة الولاية العامة في إدارة شؤون الدولة، وتعتبر الوزارة في النظام الأردني ذات مركز متميز لأنها تشارك الملك مباشرة بعض اختصاصاته من خلال قاعدة التوقيع الوزاري المجاور على الإرادة الملكية الصادرة بممارسة اختصاصاته التنفيذية، إذ أن الملك لا يستطيع ممارسة اختصاصاته كاملة منفرداً، مع وجود بعض الاستثناءات إلا من خلال وزرائه وبمشاركتهم وبشرط توقيعهم أو توقيع بعضهم على تلك القرارات حتى تكون نافذة وملزمة⁽¹⁾.

والنظام الدستوري الليبي منح مجلس الوزراء (الحكومة) في المادة (117) من مشروع مسودة

الدستوري الليبي لعام 2017 اختصاصات والتي بينها فيما يلي:

1. تنفيذ السياسة العامة.

2. المحافظة على أمن الوطن وحماية حقوق المواطنين وضمان احترام القوانين والأنظمة.

(1) يعقوب، محمد حسين، (2004)، الفصل والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظامين السياسيين الأردني واللبناني، ط1، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع، إربد، ص164.

3. اقتراح مشروعات القوانين.
 4. إعداد مشروع قانون الموازنة العامة.
 5. إعداد مشروع الخطة العامة للدولة.
 6. إنشاء وحل ودمج المرافق والمؤسسات والهيئات والمصالح والشركات العامة.
 7. تنظيم إدارات الدولة ومؤسساتها وأجهزتها والإشراف عليها ومتابعتها.
 8. تعيين وكلاء الوزارات والمناصب العليا في الحكومة على أساس مبادئ تكافؤ الفرص والاستحقاق والشفافية وفق ما يحدد القانون.
 9. تعيين السفراء وممثلي الدولة لدى المنظمات الدولية وفق معايير النزاهة والاستحقاق والجدارة وتحقيق المصالح العليا للدولة.
 10. أي اختصاصات أخرى ينص عليها القانون.
- مما سبق تبرز أهمية الوزارة (الحكومة) في النظام الدستوري الأردني والليبي ودورها في ممارسة الصلاحيات الممنوحة لها بموجب الدستور باعتبارها تمارس اختصاصات فعلية في الدولة بحكم أنها الجزء الثاني من السلطة التنفيذية، وهي تمثل هيئة إدارية وهيئة للحكم في الدولة⁽¹⁾، وتملك الوزارة اختصاصات تنفيذية منفردة ومستقلة يمارسها رئيس الوزراء والوزراء أثناء أداء عملهم في مجلس الوزراء، كما تملك اختصاصات تنفيذية مشتركة مع الملك.

ولكن التعديلات الدستورية لعام 2016 التي طالت المادة (40) من الدستور عملت على تضيق وتقليص عمل الوزارة (الحكومة) في رسم سياسة الدولة وإدارة شؤونها، وذلك بعد أن ألغت

(¹) المساعيد، فرحان نزال، (2006)، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 50.

هذه التعديلات دور الوزارة (الحكومة) في مشاركة الملك في اختصاصاته من خلال التوقيع المجاور على الإرادة الملكية، حيث وسعت التعديلات اختصاصات الملك الفردية وأصبح يمارسها لوحده دون مشاركة من الوزارة (الحكومة)، الأمر الذي أثر على اختصاص ومركز الوزارة في الدولة، وضيق من ولاية الوزارة العامة في العمل الأمر الذي يطرح سؤال؟ من يتحمل مسؤولية هذه الاختصاصات مع مبدأ عدم مسؤولية الملك؟.

وتمارس الوزارة (الحكومة) اختصاصاتها من خلال مجلس الوزراء، كما يمارس رئيس الوزراء صلاحياته المنفردة أو أي وزير شؤون وزارته وإدارتها حسب التشريعات المعمول بها، وتمارس الوزارة مجموعة من الاختصاصات التنفيذية الهامة ومنها تولي إدارة جميع شؤون الدولة على الصعيدين الداخلي والخارجي ورسم سياستها، وإصدار القرارات المتعلقة بشؤون الدولة ورفعها لرئيس الدولة أو الملك للمصادقة عليها إذا نصت التشريعات على ذلك.

وتعمل الوزارة (الحكومة) وفق النظام الدستوري الأردني على تنفيذ أحكام الدستور والقوانين وتصدر الأنظمة التنفيذية وكذلك تنفذ المعاهدات وتقرّر مشروعات القوانين وتقوم بإعدادها وصياغتها، وتقدم الموازنة العامة السنوية للدولة في أواخر كل سنة، وتقدم المشورة والنصح للملك، وتقوم بأعمال الإدارة العليا في مؤسسات الدولة، وتقرر سياسة الدولة وتشرف على مؤسساتها وأعمالها وتتابع أعمال الوزارات وتوجهها على تسيير المرافق العامة⁽¹⁾.

وكذلك تقوم الوزارة بممارسة اختصاصات مشتركة مع الملك يقترن صدورها بإرادة ملكية موقعة من الملك ومن رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصون، حيث يقوم الملك بتثيبت توقيعه

(1) المشاقبة، أمين عواد، (2002)، النظام السياسي الأردني والمسيرة الديمقراطية، مرجع سابق، ص 148.

فوق التواقيع المذكورة وفقاً لما يسمى قاعدة التوقيع الوزاري المجاور التي تبناها الدستور الأردني في المادة (40) منه وهي إدارة لتحويل المسؤولية السياسية من الملك إلى الطرف الثاني من السلطة التنفيذية وهي الوزارة، إذ يتحمل رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصون مسؤولية توقيعهم مع توقيع الملك على الإرادة الملكية، وذلك يرجع إلى طبيعة وموضوع القرار المشترك.

ومن اختصاصات الوزارة (مجلس الوزراء) في النظام الدستوري الأردني اقتراح مشاريع القوانين، فيقوم بإحالتها إلى دائرة فنية تابعة لرئاسة الوزراء وهي ديوان التشريع والرأي لدراسته وإعداده وصياغته في صيغة المواد القانونية⁽¹⁾، وبعد ذلك يرفع لمجلس النواب حسب الأصول ليتولى مناقشته ويقرر قبوله أو تعديله أو رفضه، ثم يعرض على مجلس الأعيان، فإذا أقره يعرض المشروع على الملك للمصادقة عليه، وأي تعديل على المشروع يجب أن ينحصر في حدود أحكام المشروع وفي نطاق أهدافه ولا يتناول التعديل أحكاماً جديدة لا علاقة لها بغايات ونواحي المشروع⁽²⁾.

وحسم الدستور الأردني هذه المسألة واعتبر أن مرحلة اقتراح القوانين وإعدادها وصياغتها ووضعها في صيغة مشاريع قوانين من المراحل التشريعية التي تضطلع بها السلطة التنفيذية استناداً لصلاحياتها التشريعية الممنوحة لها وفق نص المادة (91) من الدستور، وهذا ما أكدته كذلك المجلس العالي لتفسير الدستور حيث أقر بأن تقديم مشاريع القوانين هو جزء من العملية التشريعية، لأن

(1) كنعان، نواف، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية، بحث منشور في مجلة دراسات الجامعة الأردنية، مج 22، عدد 2، ص 168.

(2) قرار المجلس العالي لتفسير الدستور لسنة 1974 المنشور بالجريدة الرسمية عدد (2486) صفحة (575) بتاريخ 1974/3/25. وقرار المحكمة الدستورية التفسيرية رقم 1 لسنة 2014 المنشور بالجريدة الرسمية عدد (5287)، صفحة (2294)، بتاريخ 2014/3/7.

القانون هو ثمرة عمليات ثلاث مجتمعة هي تقديم المشروع من رئيس الوزراء إلى مجلس الأمة والموافقة عليه من المجلس، وتصديق الملك عليه.

وبالرغم من ثنائية السلطة التنفيذية في الدستور الأردني المنوطة بالملك والوزارة إلا أنه لم يمنح الدستور صلاحية اقتراح القوانين للملك، لكن بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية يمكنه أن يشترك مع الحكومة في اقتراح القوانين، على أن بعض الدساتير العربية اعترفت لرئيس الدولة بممارسة هذا الاقتراح، ومن الدساتير العربية التي أقرت لرئيس الدولة بذلك الاختصاص هو مشروع الدستور الليبي في المادة (104) فقرة (5) حيث نصت (... 05 إصدار القوانين والأمر بنشرها في الجريدة الرسمية وفق الدستور، والفقرة 6. اقتراح مشروعات القوانين).

المبحث الثاني

التنظيم الدستوري للسلطة التشريعية في المملكة الأردنية الهاشمية ودولة ليبيا.

تعد السلطة التشريعية الجهة المختصة دستورياً بالتشريع، وتختلف من دولة لأخرى، ويختلف تشكيلها من دولة لأخرى، ففي الأردن تسمى بمجلس الأمة وتتكون من مجلس النواب المنتخب مباشرة من قبل الشعب ومجلس الأعيان المعين من قبل الملك، وفي الجمهورية الليبية تسمى بمجلس الشورى وتتكون من مجلس النواب ومجلس الشيوخ المنتخبين بشكل مباشر من الشعب.

ويتمتع البرلمان بمجلسيه بنوع من الاستقلال والاستقرار في ممارسة وظائفه، حيث تتجلى هذه الاستقلالية في اختيار رئيس المجلس من قبل أعضاء المجلس، وتحديد مواعيد الجلسات، وتشكيل اللجان الداخلية، وحرية الاقتراح واستقلال كل مجلس بوضع الأنظمة الداخلية له، وحصانة أعضائه أثناء أداء عملهم ومنحهم الحرية الكاملة بالتحدث في كافة شؤون الدولة بما يكفل قيامهم بعملهم على أكمل وجه⁽¹⁾.

المطلب الأول - تكوين البرلمان:

يتكون البرلمان الأردني (مجلس الأمة) من مجلسين؛ النواب والأعيان، وهناك شروط حددها الدستور الأردني لا بدّ من توافرها في أعضاء المجلسين وصلاحيات كل مجلس وشروطه وآلية عمله وذلك في الفصل السادس منه خلال تقسيمه إلى ثلاثة أقسام خُصص القسم الأول لمجلس الأعيان، والقسم الثاني لمجلس النواب، أما القسم الثالث فجعله للمواضيع والأحكام المشتركة بين المجلسين،

(1) الذنيبات، محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح تحليلي عن الدستور الأردني، مرجع سابق، ص 269.

وبينت المادة الأولى من الدستور طبيعة نظام الحكم في الأردن، وهو نيابي ملكي وراثي، حيث انتهج الدستور الأردني النظام النيابي بصريح النص وهو نظام قائم على وجود مجلسين، أحدهما منتخب من الشعب لمدة محددة بأربع سنوات شمسية يمارس خلالها المجلس اختصاصاته الفعلية نيابة عن الناخبين، ويمثل النائب الأمة جميعها وليس أفراد دائرته الانتخابية فهو مستقل عن ناخبيه، ويمكن إعادة انتخابه بعد انتهاء مدة المجلس⁽¹⁾.

والمجلس الثاني هو مجلس الأعيان؛ حيث يتم تعيين أعضائه من قبل الملك لمدة أربع سنوات، وهو مجلس محدد المدة والأعضاء بحيث لا يتجاوز عدد أعضائه نصف عدد أعضاء مجلس النواب ويمارس صلاحياته وفقاً للدستور والنظام الداخلي للمجلس.

ومن جانب آخر فإن مجلس الشورى في النظام الليبي يتكون من مجلسين هما: مجلس النواب ومجلس الشيوخ، فقد نصت المادة (67) من مشروع مسودة الدستور الليبي على (يتكون مجلس الشورى من غرفتين: مجلس النواب ومجلس الشيوخ)، وبينت المادة (68) تشكيل مجلس النواب فنصت على (يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء ينتخبون بالاقتراع العام الحر السري المباشر على أساس السكان)، و نصت المادة (75) نصت على تشكيل مجلس الشيوخ (يتألف مجلس الشيوخ من ثمانية وسبعين عضواً (78) ينتخبون بالاقتراع العام الحر السري المباشر عن طريق الانتخاب الفردي).

يتضح مما سبق أن مجلسي النواب في النظامين الأردني والليبي ينتخبون من قبل الشعب ولكن النظام الليبي لم يحدد عدد أعضاء مجلس النواب، وأما بالنسبة لمجلسي الأعيان والشيوخ،

(1) شطناوي، علي خطار، (2013)، الأنظمة السياسية والقانون الدستوري الأردني والمقارن، الكتاب الأول، الأنظمة السياسية، ط1، دار وائل للنشر، عمان، ص 324.

فمجلس الأعيان في النظام الأردني يعين من قبل الملك على أن لا يزيد عدد أعضائه عن نصف عدد أعضاء مجلس النواب، أما مجلس الشيوخ الليبي فيتكون من 78 عضواً بالانتخاب المباشر.

والدستور الأردني حدد ضمانات لأعضاء مجلسي النواب والأعيان وآلية تشكيل كل منهما، والتعديلات الدستورية لعام 2011 لعبت دوراً في تفعيل وتعزيز تلك الضمانات.

المطلب الثاني- ضمانات تشكيل مجلس النواب:

فيما يتعلق بتشكيل مجلس النواب فقد بينت المواد (67-75) من الدستور الأردني آلية تشكيل المجلس والتي حددت شروط العضوية ومدة المجلس وانتهائه قبل أجله وغيرها من الشروط التي تخص المجلس، كما أحالت المادة 67 من الدستور إلى وضع قانون انتخاب وأسس تشكيل مجلس النواب ويبين آلية وإجراءات انتخاب أعضائه من شروط الترشح وتقسيم المملكة إلى دوائر انتخابية والإشراف عليها وفرز الأصوات وإعلان النتائج، ويتم إجراء الانتخابات بناء على إرادة ملكية بموجب تنسيب الوزارة وفق نص المادة (34) من الدستور.

وقبل تعديلات الدستور لسنة 2011 كانت السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة الداخلية تضطلع بدور هام في سير الانتخابات سناً لقوانين انتخاب مجلس النواب المتتالية، مما ينعكس على تشكيل المجلس، فكانت وزارة الداخلية تشرف مباشرة على إجراء الانتخابات النيابية ومراقبتها وتشكيل اللجان الرئيسية والفرعية في المحافظات للإشراف على الانتخابات وإدارتها، وتنظيم جداول بأسماء الناخبين،

وتقسيم مراكز الاقتراع والفرز، وكان للمحافظ أو المتصرف دور رئيس في تلك العملية، وبعد انتهاء الانتخابات كانت تتولى اللجان فرز الأصوات وإعلان النتائج⁽¹⁾.

وبعد التعديلات الدستورية لعامي 2011 و 2014 فقد سلبت هذه التعديلات صلاحية السلطة التنفيذية في إدارة ومراقبة العملية الانتخابية لمجلس النواب، حيث أنشئت بموجب المادة 67 المعدلة من الدستور في عام 2011 هيئة مستقلة لإدارة العملية الانتخابية والإشراف عليها في جميع مراحلها، فقد نصت المادة (2/67) المعدلة من الدستور الأردني عام 2011 على ما يلي (تنشأ بقانون هيئة مستقلة تشرف على العملية الانتخابية وتديرها في كل مراحلها، كما تشرف على أي انتخابات أخرى يقرها مجلس الوزراء).

وجرى تعديل آخر على نص الفقرة 2 من المادة 67 من الدستور في عام 2014 حيث أصبح نصها (تنشأ بقانون هيئة مستقلة تدير الانتخابات النيابية والبلدية وأي انتخابات عامة وفقاً لأحكام القانون، ولمجلس الوزراء تكليف الهيئة المستقلة بإدارة أي انتخابات أخرى أو الإشراف عليها بناءً على طلب الجهة المخولة قانوناً بإجراء تلك الانتخابات).

والهيئة المستقلة هي سلطة مستقلة بحد ذاتها تتسم بالشفافية والموضوعية والتجرد، ولها القدرة على ممارسة هذا الاختصاص بكل كفاءة وحرفية .

وفي النظام الدستوري الليبي فإن مجلس النواب كما سبق الإشارة يتم تشكيله بانتخاب أعضائه مباشرة بالاقتراع السري الحر المباشر على أساس السكان، كما جاء في نص المادة (68) مع مراعاة

(1) يعقوب، محمد حسن، الفصل والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظامين الأردني واللبناني، مرجع سابق، ص 238.

المعيار الجغرافي في ترسيم الدوائر الانتخابية الرئيسية والفرعية بما يضمن تمثيل المناطق قليلة السكان، وضمان تمثيل الحد الأدنى للمكونات الثقافية واللغوية وذلك كله وفق ما ينظمه القانون، على أن يكون للمرشح في تلك الدوائر شروطاً كما نصت على ذلك المادة (69): (يشترط في المترشح لعضوية مجلس النواب أن يكون لیبياً مسلماً، وألا يحمل أي جنسية أخرى، ومتمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وحاصلاً على مؤهل تعليمي، وألا تقل سنه يوم فتح باب الترشح عن خمس وعشرين سنة ميلادية، وأن يكون مقيماً في الدائرة الانتخابية) ،تحت اشراف المفوضية العليا للانتخابات.

المطلب الثالث - ضمانات تشكيل مجلسي الأعيان والشيوخ:

تلعب السلطة التنفيذية في النظام الأردني والمتمثلة في رأس السلطة وهو الملك دوراً هاماً في تعيين مجلس الأعيان، وتعيين رئيس المجلس من بين الأعيان، وهذا ما نصت عليه المادة (36) من الدستور الأردني، فهذا المجلس يتم تعيينه من قبل الملك بعدد أعضاء أقل من عدد أعضاء مجلس النواب.

هذا وقد وجهت إلى آلية تشكيل مجلس الأعيان بعض الانتقادات التي تدور حول مبدأ التعيين وتأثير هذا المجلس على العملية التشريعية، إلا أن رأياً آخر قد لا يجد مبرراً لهذا النقد بسبب انفصال كل مجلس عن الآخر في عمله، وحتى في حالة إصرار مجلس الأعيان على موقف معين مخالف لمجلس النواب، فإن الجلسة المشتركة للمجلسين تعطي مجلس النواب الأغلبية الكبيرة بسبب عدده الذي يساوي ضعف عدد أعضاء مجلس الأعيان .

أما بالنسبة لآلية تشكيل مجلس الشيوخ في النظام الليبي، فيتم تشكيل ذلك المجلس من خلال عملية الاقتراع المباشر وفق شروط محددة لمن تنطبق عليه تلك الشروط في الترشح لعضوية المجلس،

فالمادة (75) من مشروع مسودة الدستور الليبي لعام 2017 نصت على (يتألف مجلس الشيوخ من ثمانية وسبعين عضواً (78) ينتخبون بالاقتراع العام الحر السري المباشر عن طريق الانتخاب الفردي)، والمادة (76) من ذات القانون نصت على (يشترط في عضوية مجلس الشيوخ ما يشترط في عضوية مجلس النواب، على ألا يقل عمر المترشح عن أربعين سنة ميلادية يوم فتح باب الترشح)، وتوزع المقاعد بين المناطق الانتخابية الثلاث:

1. المنطقة الانتخابية الغربية (طرابلس) 32 عضواً.

2. المنطقة الانتخابية الشرقية (برقة) 26 عضواً.

3. المنطقة الانتخابية الجنوبية (فزان) 20 عضواً.

وهذه التقسيمة تلعب دوراً في صنع القرار في الدولة في الليبية حيث أن أكثر من ثلث أعضاء المجلس من العاصمة طرابلس، وبالتالي فتمركز أصحاب القرار وصناعه في العاصمة هذا يجعل من عملية التأثير في صنع القرار تنطلق من طرابلس، ومن المستغرب أنه لا يوجد ضمن التقسيمة أي حصة انتخابية للمنطقة الوسطي.

وحدد مشروع مسودة الدستور الليبي في المادة (79) الاختصاص التشريعي لمجلس الشيوخ بنصها: (يتولى مجلس الشيوخ مراجعة القوانين التي يتوجب إحالتها إليه من مجلس النواب لإقرارها أو التعديل في:

1. النظام المالي للدولة.

2. الحكم المحلي.

3. الجنسية والهجرة.

4. الانتخابات.

5. الثروات الطبيعية والبيئة.

6. مقترحات التعديلات الدستورية).

ويتبين مما سبق أن مجلس الشيوخ الليبي يختلف كلياً عن مجلس الأعيان الأردني من حيث التشكيل والصلاحيات وشروط العضوية، فهو مجلس منتخب لا معين، وصلاحياته تقارب صلاحيات مجلس النواب في التشريع ورسم سياسة الدولة العامة، فهو مجلس يتمتع بالاستقلالية وعدم التبعية كونه منتخب من قبل الشعب، الأمر الذي يخوله قوة التأثير في القرارات التشريعية وطرح القوانين والتعديلات الدستورية بما يتوافق مع صلاحيات السلطة التشريعية في الدولة.

الفصل الرابع

طبيعة العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في المملكة الأردنية الهاشمية

ودولة ليبيا

ترجع الجذور التاريخية الأولى لمبدأ الفصل بين السلطات إلى عهد الفيلسوف اليوناني "أفلاطون" ومن بعده تلميذه "أرسطو"، أما المفهوم المعاصر للمبدأ فيرجع إلى القرن 18م وتحديداً إلى الفيلسوف "جون لوك"، غير أنه غالباً ما ينسب إلى الفقيه الفرنسي "مونتسكيو" الذي يعود إليه الفضل في إبرازه وتطويره ووضع الأسس والمبادئ التي يقوم عليها⁽¹⁾.

وشهدت العلاقة بين السلطات المختلفة في الدول اهتمام الفقيه السياسي والدستوري جون لوك (1632-1704م) على الأقل لما لهذه العلاقة من آثار على مستقبل الحرية والمجتمعات، ومن هنا انبثقت نظرية الفصل بين السلطات، والتي تدعو لكفالة قدر مناسب من الاستقلالية لكل من سلطات الدولة الثلاث: التشريعية، التنفيذية، القضائية، وذلك حتى تتمكن من مباشرة الاختصاصات الممنوحة لها بعيداً عن الوصاية التي تمارسها إحدى السلطات على الأخرى دون أن يؤدي ذلك إلى العزل التام بينها، بل المقصود هو عدم تغول إحدى السلطات على الأخرى، أو الحيلولة دون تركيز وظائف الدولة أو تجميعها في يد سلطة واحدة دون أن يمنع هذا التوزيع أو الانفصال من تعاون أو رقابة كل سلطة على الأخرى.

(1) مدونة بحوث في القانون الدستوري (2016) "مبدأ الفصل بين السلطات/ أساس تقسيم الأنظمة"، تم استرجاعه بتاريخ 9-10-2018 على الرابط:

فعملية اتخاذ القرارات السياسية وإدارة شؤون البلاد في ظل التطور الدستوري لم تعد حكراً بيد الملك أو رئيس الدولة أو أمير البلاد، وذلك كما كان في ظل الملكيات السابقة، فقد أصبحت الديمقراطية تتجه نحو مبدأ سيادة الشعب؛ مما يعني تأكيد مبدأ الشراكة بين كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، بشكل لا يكون لأي منهما انفراداً بالسلطة، بل تتوزع بينهما وتكون إرادة كل منهما مكملة وملزمة للأخرى، حتى إن السيادة المطلقة لأي من تلك السلطتين يعد تهديداً للضمانات الدستورية التي يتمتع بها الأفراد⁽¹⁾.

وتركيز السلطة وتجميعها في يد سلطة واحدة قد يؤدي إلى استبداد هذه السلطة، ويترتب على ذلك الاعتداء على حقوق الأفراد والنيل منها، فطبيعة النفس البشرية تميل للاستبداد إذا سيطرت على سلطة ما، لذلك فإن توزيع السلطة بين جهات مختلفة يحول دون الاستبداد، إذ إن السلطة تُرشد السلطة الأخرى أو تضبط عملها من خلال ما تملك كل منها من وسائل تأثير ورقابة على الأخرى، وعليه يعد ذلك وسيلة لحماية حقوق الأفراد وضمانة أساسية ضد التعسف والاستبداد من أي سلطة على الأخرى أو على الشعب⁽²⁾.

إن تقسيم السلطات وفصلها في الدولة يترتب عليه أن تختص كل سلطة بالمهام الموكلة إليها؛ وينتج عن ذلك أن تؤدي كل سلطة عملها كما تتمكن من دورها في الرقابة على السلطة الأخرى، فالسلطة التشريعية مثلاً تختص بسن التشريعات والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، والسلطة التنفيذية تختص بتنفيذ هذه التشريعات وحمايتها، أما السلطة القضائية فالأصل أن تكون

(¹) الطبطائي، عادل (1986)، اختصاصات الحكومة المستقلة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، ص13.

(²) كشاكش، كريم يوسف (1978)، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 403.

مستقلة استقلالاً تاماً وذلك تحقيقاً لمبدأ العدالة، ويكون دورها أن تطبق القوانين على الأفراد والهيئات وكذلك السلطتين التنفيذية والتشريعية والفصل في المنازعات بينهم، ومما سبق فهذا يعني فصل قائم على التعاون بين السلطات بحيث تكون كل سلطة مكملة في عملها للأخرى⁽¹⁾.

إن الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية هي التي تميز النظام البرلماني عن غيره، إذ تتمتع السلطة التنفيذية بسلاح حل البرلمان وصلاحيه تحديد جلساته والتدخل فيها، مقابل تملك السلطة التشريعية المسؤولية السياسية تجاه الحكومة وسحب الثقة منها أو من أحد وزرائها وإسقاطها، وهما سلاحان متقابلان وعلى درجة من الأهمية وإن كان أخطرهما وأشدّهما جسامة هو سلاح حل البرلمان الذي تملكه السلطة التنفيذية مقابل سلاح المسؤولية الوزارية الممنوحة للسلطة التشريعية⁽²⁾.

وسنتناول في هذا الفصل العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فطبيعة العلاقة بينهما تكاد تكون تكاملية من الناحية النظرية، إلا أن كل سلطة لها وسائل تؤثر من خلالها على أعمال السلطة الأخرى، فالسلطة التنفيذية وسائل تقوم من خلالها بالتأثير على عمل السلطة التشريعية مثل: حل البرلمان، أو دعوة البرلمان للانعقاد، وطرح مشاريع القوانين، والمصادقة على القوانين، وغيرها، وللسلطة التشريعية أيضاً وسائل تؤثر بها على عمل السلطة التنفيذية مثل: منح أو حجب الثقة بالحكومة أو بأحد أعضائها، الرقابة، المساءلة والاستجواب البرلماني، طرح موضوع عام للمناقشة، التحقيق البرلماني، وكل ذلك لتحقيق التوازن والتعاون بين السلطات أساسه النظام البرلماني.

(¹) شيحا، إبراهيم، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 399.

(²) شيحا، إبراهيم، المرجع السابق، ص 302.

المبحث الأول

وسائل تأثير السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية

إن السلطة التنفيذية في مختلف النظم السياسية العربية تتمتع بصلاحيات على حساب السلطة التشريعية، بالإضافة إلى تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية من خلال مجموعة من النصوص الدستورية أو من خلال تجاهل بعض تلك النصوص، ونتيجة لذلك أصبحت السلطة التشريعية في العديد من النظم السياسية العربية عاجزة عن التجاوب مع آمال الشعوب وتطلعاتها.

فقد كشفت الدراسات المعاصرة المهتمة بنظم الحكم والسياسة المقارنة عن أهمية الجوانب المؤسسية وتحديد البرلمانات في التحول الديمقراطي، حتى رأى البعض أنها أحد المحددات الرئيسة والفاصلة بين النظام الديمقراطي وغيره، إلا أن الخلل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والذي يميل لصالح الأخيرة يعدّ سمة بارزة في النظم السياسية العربية، ومؤدى ذلك أن المبدأ المستقر في الفقه السياسي والدستوري والمعروف بمبدأ الفصل بين السلطات لا نكاد نجد له وجوداً حقيقياً في الكثير من هذه الدول، ولا شك أن بعضاً من الأسباب التي تقف وراء هذه الهيمنة إنما يعزى إلى السلطة التشريعية ذاتها؛ إذ يعزف أعضاؤها أحيانا عن ممارسة الصلاحيات الدستورية المخولة⁽¹⁾.

(¹) الرشيدى، أحمد وآخرون (1997)، المؤسسة التشريعية في العالم العربي، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، ص9.

ويبدو واضحاً بأن هناك نظرة نقدية وساخطة على أداء البرلمانات، بل وجدوها أصلاً في النظم السياسية العربية، فقد بين بعض المهتمين بالمؤسسة التشريعية في العالم العربي جملة من الإشكاليات منها⁽¹⁾:

- 1) تأسيس المجالس التشريعية (البرلمانات) بطريقة فوقية من خلال قرارات الحاكم.
 - 2) عدم وضوح الفهم الواعي لنظام البرلمان، ونظام الغرفة الواحدة والغرفتين.
 - 3) المركزية في دور القيادة السياسية، وهيمنة السلطة التنفيذية وعدم حصانة المجالس النيابية من الحل بواسطة طريق السلطة التنفيذية.
 - 4) محدودية حجم وفعالية المبادرات التشريعية للنواب، ومحدودية الوعي التشريعي بينهم.
 - 5) غياب التمايز الموضوعي بين التيارات السياسية للأعضاء، وهيمنة الانقسامات والاستقطاب الإيديولوجي والتحالفات الشخصية داخل البرلمان.
- وبالرغم من كل ما سبق إلا أن التحول الديمقراطي لا بد أن يشمل تدعيماً للحياة النيابية، والإشكال المطروح ليس جدوى البرلمان، وإنما كيفية إصلاحه وتفعيله ويؤكد هذا الرأي الذي أصبح مطروحاً "لابالومبارا" حينما يقول: "إن مجرد وجود مجالس وبرلمانات قد أصبح مظهرًا للتحديث السياسي و متطلباً لدعم شرعية نظم الحكم القائمة"⁽²⁾.

فمسألة التعاون والشراكة بين السلطتين هي مسألة بالغة الأهمية، وتعد تعزيزاً للعملية السياسية والديمقراطية والتشريع، فمهمة البرلمان أمر لا نقاش فيه، ومبدأ فصل السلطات أمر ثابت لا غبار

(1) الرشيدى، أحمد وآخرون، المؤسسة التشريعية في العالم العربي، مركز البحوث والدراسات السياسية، المرجع السابق، ص 10.

(2) حمدي، عبد الرحمن (2000)، التحول الديمقراطي في العالم العربي خلال التسعينيات، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن، ص 325.

عليه ولكن صناعة التشريع هي مهمة مشتركة بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية وهذه الشراكة لا بد منها مع بقاء مطرقة التشريع في يد صاحبها مجلس النواب، ويشمل نطاق التعاون بين السلطتين على أساس التوازن والذي يؤدي إلى رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، التي تجبرها على تطبيق القوانين وفق الدستور أي قانونياً ودستورياً⁽¹⁾.

وقد برزت السلطة التنفيذية للصدارة في معظم بلاد العالم، ومن جانب آخر فقد توارت البرلمانات والمجالس النيابية التي أصبحت عاجزة عن تفهم الكثير من مشروعات القوانين، وتضائل دورها تدريجياً، في حين أصبحت تقوم الحكومات بإعداد مشروعات القوانين لتقرها البرلمانات، والتي اكتفت بدور تبعي للسلطة التنفيذية، وأقرت بذلك معظم الدساتير في الوقت الحاضر، بإعداد الموازنة العامة للدولة على سبيل المثال أصبح عملاً خالصاً للسلطة التنفيذية لا يستطيع البرلمان سوى إقرارها من حيث المبدأ دون تدخل في تفاصيلها بالتعديل، ولم تتحرج بعض الدساتير إذ فرضت على البرلمانات قيوداً في المجال المالي، أو حرمانها من اقتراح قوانين مالية بصورة كلية أو جزئية⁽²⁾.

وكما هو معروف فإن السلطة التنفيذية تتكون من رئيس الدولة أو الملك والوزارة (الحكومة)، ولا تنحصر مهمة السلطة التنفيذية في تنفيذ القوانين فقط بل في تقديم اقتراحاتها أو تقديم اقتراحات بتغييرها كلياً أو تعديلها جزئياً، وتعمل السلطة التنفيذية على أن تكون رمزاً لوحدة الدولة، وتوفر

(1) الأحمر، وسيم حسام الدين (2010)، النظم الدستورية والسياسية في الدول العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، ص80.

(2) دسوقي، رأفت (2006)، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص33.

قيادات داخل النظام السياسي، ومن أبرز مهامها كذلك حقها في التدخل في أعمال السلطة التشريعية لإقامة نوع من التوازن في العلاقة بين السلطتين، ولضمان عدم سيطرة إحداهما على الأخرى⁽¹⁾.

وفي مقابل الحقوق التي أقرتها الدساتير ومنها دستور المملكة الأردنية الهاشمية ودولة ليبيا فقد جعل الدستور في كل من البلدين للسلطة التنفيذية وسائل تستطيع من خلالها أن تؤثر على عمل البرلمان وفي وجوده أحياناً، والتي يتحقق بها إيجاد نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وسنتناول في هذا المبحث وسائل التأثير للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في كل من الأردن وليبيا.

المطلب الأول: التدخل في سير عمل السلطة التشريعية تشريعياً:

كما أوضحنا مسبقاً فإن علاقة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تعد من أهم عناصر النظام البرلماني القائم على إيجاد نوع من التوازن والتأثير المتبادل بين السلطتين تمارسه كل منهما في شؤون وعمل الأخرى مع المحافظة على المساواة بينهما قدر المستطاع⁽²⁾.

فالهدف من الرقابة المتبادلة والتأثير يكمن في ضمان تطبيق الدستور لتحقيق المصلحة العليا للدولة على أن لا تستبد أية سلطة على الأخرى، بل أن يكون التداخل والتعاون والتأثير متساوياً متوازناً بينهما في حدود وجوانب معينة وليست مطلقة، وبصورة تنعكس إيجابياً على العلاقة بين

(1) تانسي، ستيفن، (2012) علم السياسة الأسس، ط1، ترجمة: رشا جمال، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، بيروت، ص 286، ودسوقي، مرجع سابق، ص 147.

(2) الحوراني، بسمة (2012) النظام البرلماني وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ص 390.

السلطتين وتعززها وتثريها، وليس بشكل سلبي يظهر القصور والاهتزاز والخلل بين منظومة التوازن والمساواة⁽¹⁾.

فالتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لا يصل إلى حد الاندماج فيما بينهما، وكذلك فإن الفصل بينهما لا يصل إلى حد الانعزال بل يكون مركزياً وسطياً يقود إلى تعاون معتدل ومقبول بينهما، وفي نفس الوقت لا يقصد بالرقابة هو أن تترصد السلطتين لبعضهما البعض واتخاذهما مواقف خصومة ونزاع تجاه بعضهما، بل يعني وجود تعاون بين السلطتين في ممارسة العمل.

والمشرع الدستوري الأردني والليبي انتهجا مساراً وسطاً بإقامة علاقة توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بأن أعطيا صراحة للسلطة التنفيذية مجموعة من الاختصاصات تقوم بممارستها تجاه السلطة التشريعية أعطتها سلطة التدخل والرقابة على أعمال السلطة التشريعية، وفي المقابل منح للسلطة التشريعية مجموعة من الصلاحيات ووسائل التأثير والرقابة تجاه السلطة التنفيذية لتحقيق قدر من التوازن والمساواة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فالمشرع الدستوري وازن بين وسائل التعاون والرقابة الممنوحة للسلطتين، ولم يرحح كفة ميزان السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية والعكس، وعليه فكلما ابتعدت العلاقة بين السلطتين عن دائرة المساواة في التعاون والرقابة، زاد الاختلال بينهما وتغولت إحداها على الأخرى، وابتعد بذلك نوع النظام النيابي لصورة أخرى من الأنظمة النيابية حسب رجحان وتغليب كفة سلطة على حساب سلطة أخرى.

ولقد منحت الدساتير الحق للسلطة التنفيذية التدخل بشكل مباشر في أعمال السلطة التشريعية، إذ منح المشرع الدستوري الأردني وكذلك الليبي السلطة التنفيذية مجموعة من

(1) الشاعر، رمزي طه (1972)، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطابع جامعة الكويت، الكويت، ص335.

الاختصاصات في التأثير على أعمال السلطة التشريعية كالمشاركة في التشريع من خلال اقتراح القوانين وإعدادها والتصديق عليها وإصدارها ونشرها، وحق إجراء الانتخابات وعدم تأخيرها، والمشاركة في الوظيفة المالية بإعداد الموازنة العامة، وتحديد عمر مجلس النواب وغيرها.

فعلى سبيل المثال لا الحصر أن مجلس الوزراء في الأردن يضطلع باختصاص مالي يتمثل بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة، وإعداد مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية وتقديم الحسابات الختامية فنصت المادة (1/112) المعدلة عام 2011 من الدستور الأردني على أن: "يقدم مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيهما وفق أحكام الدستور، وتسري عليهما نفس الأحكام المتعلقة بالموازنة في هذا الدستور، وتقدم الحكومة الحسابات الختامية في نهاية ستة شهور من انتهاء السنة المالية السابقة ..".

ومنح السلطة التنفيذية هذا الاختصاص يكمن في كونها على اطلاع تام بموازنة الدولة وإيراداتها ونفقاتها بأنواعها بحكم إدارتها للمرافق العامة ومعرفتها بحاجات المؤسسات العامة من نفقات رأسمالية وإيرادات ومصاريف متوقعة خلال سنة قادمة، إذ تقوم كل وزارة أو دائرة بالدولة بإبداء حاجاتها ومواردها ونفقاتها على حدا، وترفعها لمجلس الوزراء الذي ينصرف إلى إعداد وصياغة مشروع الموازنة العامة في صيغته النهائية، وكذلك مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية، ويقدمها رئيس الوزراء لمجلس النواب لدراستهما وإقرارهما وفق قنوات إصدار القوانين⁽¹⁾.

(1) الجمل، يحيى، القانون الدستوري مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص

وفي ذات السياق فإن مجلس الوزراء الليبي يتمتع بنفس الصلاحية ضمن الاختصاصات الموكلة له بموجب الدستور، فقد نصت المادة (4/117) من مسودة مشروع الدستور الليبي لعام 2017 على: "إعداد مشروع قانون الموازنة العامة". وفي نفس الموضوع أشارت نفس المادة من ضمن اختصاصات مجلس الوزراء "تنظيم إدارات الدولة ومؤسساتها وأجهزتها والإشراف عليها".

حيث جاءت التعديلات الدستورية على الدستور الأردني لعام 2011 وما بعدها لعام 2014 كمحاولة لتحقيق المزيد من المساواة والالتزان في العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بشكل يرسخ مفهوم مبدأ الفصل المرن بين السلطات، وهو ما جاء عليه مسودة مشروع الدستور الليبي لعام 2017.

فالنظام السياسي الليبي قائم على مبادئ التعددية السياسية والتداول السلمي للسلطة والفصل بين السلطات والتوازن والرقابة بينها على أساس الحكم الرشيد القائم على الشفافية والمراقبة والمساءلة، وهذا ما نصت عليه المادة (8) من مسودة مشروع الدستور الليبي.

ونظام الحكم في الأردن هو نيابي ملكي وراثي، وهذا ما نصت عليه المادة الأولى من الدستور الأردني التي لم تشر صراحة إلى تبني النظام البرلماني، ولكن بعد مراجعة مواد الدستور الأردني واستقرائها يتبين أن نظام الحكم فيها هو نظام برلماني⁽¹⁾، حيث يقوم نظام الحكم على ثنائية السلطة التنفيذية التي تتكون من الملك والوزارة، لأن هذه السلطة تناط بالملك ويتولاها بواسطة وزراءه، والملك غير مسؤول في النظام الدستور الأردني، وتحمل الوزارة المسؤولية بدلاً منه أمام مجلس النواب كونها تمارس اختصاصات فعلية بالاشتراك مع الملك.

(1) المشاقبة، أمين عواد (2002)، النظام السياسي الأردني والمسيرة الديمقراطية، مرجع سابق، ص 104.

فالسطة التنفيذية في النظام الليبي منوطه برئيس الجمهورية والحكومة وفق أحكام الدستور، كما نصت عليه المادة (99) من مسودة مشروع الدستور الليبي، وعليه فهناك تقارب إلى حد ما في تولي السلطة التنفيذية في كل من دولة ليبيا والمملكة الأردنية الهاشمية، على أن الملك في الدستور الأردني غير مسؤول ويتمتع بصلاحيات منفردة حسب المادة (30) التي نصت على "الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية"، على العكس من رئيس الدولة في الجمهورية الليبية فرئيس الجمهورية مسؤول ويمارس اختصاصاته وتحدد مسؤولياته وفق أحكام الدستور كما جاء في نص المادة (98) من مسودة مشروع الدستور الليبي. بينما نصت المادة (110) على "لمجلس النواب أو مجلس الشيوخ، بناء على طلب مسبب مقدم من الأغلبية المطلقة للأعضاء المنتخبين من أي من المجلسين، اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمي أو الخرق الجسيم للدستور أو ارتكاب جناية عمدية..."

وقد أخذ الدستور الأردني بمبدأ الفصل بين السلطات من خلال علاقة التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وتبنى النظام النيابي القائم على مجلسين في السلطة التشريعية، هما مجلس النواب وهو مجلس منتخب من الشعب لمدة محدودة، ومجلس الأعيان يعين من قبل الملك⁽¹⁾، ويكون الدستور الأردني بذلك قد أخذ بشكل نظام الحكم النيابي البرلماني طبقاً لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية والفصل بين السلطات القائم على التعاون والتوازن بينهما⁽²⁾.

وكما هو معروف فإن الوظيفة التشريعية من صلب اختصاص السلطة التشريعية، والتي تقوم بسن القوانين، ولها حق اقتراح القوانين أو اقتراح تعديل موادها أو مواد الدستور، فقد نصت المادة

(¹) المواد: 30، 41، 41، 48، 49، 51، 26 من الدستور الأردني.

(²) العضالية، أمين (2010)، الوجيز في النظام الدستوري، مرجع سابق، ص 65.

(1/95) من الدستور الأردني على: "1- يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون..."، وهو كذلك ما أشارت إليه المادة (72) من مسودة مشروع الدستور الليبي لعام 2017 بقولها: كما تحال مقترحات القوانين المقدمة من عشرة نواب على الأقل إلى اللجان النوعية للنظر فيها خلال مدة لا تتجاوز الستين يوماً".

إلا أن السلطة التنفيذية تلعب دوراً هاماً في مشاركة السلطة التشريعية هذا الاختصاص في اقتراح وصياغة القوانين، حيث تقوم باقتراح مشاريع القوانين الجديدة أو التعديلات على مواد القانون أو حتى مشاريع تعديل الدستور وتقديمها للبرلمان، عليه فإن حق اقتراح القوانين هو حق مشترك بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ولكن في الغالب الأعم تمارسه السلطة التنفيذية بسبب قربها من الجمهور واتصالها المباشر مع الأفراد ومعرفة رغباتهم وحاجاتهم بحكم إدارتها للمؤسسات العامة ومرافق الدولة.

إلا أن المشرع الدستوري الليبي أشار إلى أنه وبعد إقرار المجلس للقوانين المقترحة فإنها تحال إلى رئيس الجمهورية، ولا تحال للحكومة وهو ما جاء في نص المادة (73) من مسودة مشروع الدستور الليبي لعام 2017 بقولها: "إذا أقر مجلس النواب مشروع أو مقترح القانون يحال في مدة أقصاها سبعة أيام إلى رئيس الجمهورية لإصداره والأمر بنشره في الجريدة الرسمية خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ إقراره".

هذا يبين أن السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة له اختصاص إصدار القوانين والمصادقة عليها فلا يسري أي قانون إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية عليه لإصداره.

ومع ذلك فإن السلطة التنفيذية تلعب دوراً مهماً في مشاركة السلطة التشريعية في اقتراح القوانين أو صياغتها، حيث تقوم باقتراح مشاريع القوانين الجديدة أو التعديلات على مواد قانون قديم أو حتى مشاريع تعديل الدستور وتقديمها لمجلس النواب⁽¹⁾.

فحق الاقتراح قد يكون حقاً منفرداً للسلطة التشريعية وحدها أو للسلطة التنفيذية وحدها أو يكون حقاً مشتركاً تباشره كل من السلطة التشريعية والتنفيذية، وحق الاقتراح في الدستور و النظام البريطاني هو حق مشترك بين السلطة التشريعية والتنفيذية⁽²⁾.

في حين أن حق التصديق هو جزء من العملية التشريعية فهو العمل الذي يعطي به رئيس الدولة الإقرار الضروري الذي لا يمكن أن يصبح القانون واجب النفاذ بدونه وبذلك يعتبر التصديق عنصراً مهماً وأساسياً في العملية التشريعية.

وفيما يتعلق بحق الاعتراض على القوانين هو حق تنفيذي يمنح لرئيس السلطة التنفيذية ممثلاً بالملك أو الرئيس لكي يظهر للبرلمان المساوئ المترتبة على تنفيذ القانون المقترح⁽³⁾.

وفيما يتعلق بحق الإصدار يقصد به أنه بعد الاقتراح والتصويت على القانون وعدم الاعتراض عليه من رئيس الدولة يتحقق الإصدار، فالإصدار عمل يقوم به رئيس السلطة التنفيذية كالملك أو

(¹) يعقوب، محمد حسين (2004)، الفصل والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظامين الأردني واللبناني، مرجع سابق، ص 179.

(²) صبري، السيد (1940)، مبادئ القانون الدستوري، ط1، القاهرة. ص366.

(³) حلمي، محمد (1974)، دستور جمهورية مصر العربية والدساتير العربية المعاصرة، ط1، ص 148.

رئيس الجمهورية ليكلف أعضائها بتنفيذ القانون الذي أقره البرلمان وأصبح نهائياً بعدم الاعتراض عليه وأن القانون أصبح بناءً على ذلك واجب النفاذ ويأمر بالقيام به⁽¹⁾.

أما حق النشر ويقصد به نشره في الجريدة الرسمية لكل دولة، يقع في اختصاص السلطة التنفيذية والقصد من النشر هو إقرار القوانين المنشورة لتصبح سارية المفعول، ولا يغني النشر في وسائل الإعلام عن الجريدة الرسمية إذ المقصود هو النشر الرسمي في " الجريدة الرسمية "⁽²⁾.

والمشرع الدستوري الأردني وفقاً لنص المادة (91) من الدستور نص على: "يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب..."، وكذلك فعل المشرع الليبي فنص في المادة (3/119) ومن اختصاصات مجلس الوزراء: "اقتراح مشروعات القوانين". فاقترح القوانين هو حق مشترك بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ولكن في الغالب الأعم تمارسه السلطة التنفيذية بسبب قربها من الجمهور واتصالها المباشر مع أفراد المجتمع ومعرفة رغباتهم وحاجاتهم بحكم إدارتها للمرافق العامة.

وبالإضافة لذلك تقوم السلطة التنفيذية بإعداد مشاريع القوانين وصياغتها فنياً وقانونياً من خلال مختصين بذلك في ديوان التشريع والرأي في الحكومة بهدف ضمان جودة الصياغة التشريعية من الناحية الفنية، وهذا الحق مناط بها وذلك لما تملكه من خبرة فنية في هذا المجال، وتشترك السلطة التنفيذية كذلك السلطة التشريعية في حق التشريع من خلال المصادقة على مشاريع القوانين أو

(1) أبو زيد، مصطفى، (د.ت) الدستور المصري ومبادئ الانظمة الدستورية، ط1، دار الثقافة العربية، القاهرة، ص638.

(2) الجعدي، بدر محمد (2011)، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 246.

رفضها، وهو حق للملك في المملكة الأردنية الهاشمية، ولرئيس الجمهورية الليبي بصفته شريك الحكومة في السلطة التنفيذية، وله الحق في الاعتراض على مشروع القانون أو رفضه، وتعتبر مصادقته على مشروع القانون مرحلة ضرورية لا يكتمل القانون إلا بها، وبعد التصديق من قبله يتم إصدار القانون وينشر في الجريدة الرسمية ويصبح نافذاً وقابلاً للتطبيق.

ولرئيس الدولة اختصاص تشريعي في حالة غياب البرلمان؛ ويتمثل ذلك في حالتين الأولى هي الإصدار في حالة الضرورة والأخرى هي الإصدار في حالة تفويض مجلس الأمة إلا أنه اشترط توفر عدة شروط لحالة الضرورة تتمثل في:

1. غياب مجلس الأمة (البرلمان) حيث جعل من غيبة مجلس الأمة مبرراً لتطبيق حالة الضرورة⁽¹⁾، أي أن تقوم حالة توجب الإسراع في اتخاذ تدابير عاجلة لا تحمل التأخير⁽²⁾. وقد نصت المادة (94) من الدستور الأردني على ثلاثة حالات هي: 1. عندما يكون مجلس النواب منحللاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بيانها: 1. الكوارث العامة. 2. حالة الحرب والطوارئ. 3. الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتتمل التأجيل. أما في القانون الليبي فقد أعطت المادة (108) الحق لرئيس الجمهورية في حال عدم انعقاد المجلس، أو حل مجلس النواب، إصدار قرارات بقوة القانون في حالة الضرورة، والاستعجال، وفق ما ينظمه القانون، على أن يتم عرضها مسببة خلال سبعة أيام من تاريخ انعقاد الدورة التالية لمجلس النواب..."، ولم تحدد المادة طبيعة حالات الضرورة، بينما نصت المادة (92) على أن مجلس الشوري يجتمع اجتماعاً استثنائياً؛ بناءً على طلب رئيس الجمهورية، أو من يخلفه؛ وفق أحكام الدستور، أو بطلب من ثلث عدد أعضاء

(1) النجار، زكي محمد (1975)، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 420.

(2) الجمل، يحيى (د.ت) نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 140.

أي من المجلسين في الحالات الآتية: 1. الموافقة على إعلان حالة الحرب أو إنهائها. 2- إقرار حالة الطوارئ والأحكام العرفية. 3- الموافقة على إرسال قوات عسكرية خارج الدولة. 4- النظر في جدول أعمال محدد. " ويعد البند الرابع اقتراح المشاريع وسنها.

2. حدوث حالة تستوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لمواجهةها فحالة الضرورة كما هو معروف هي التي تمنح رئيس السلطة التنفيذية اصدار هذه المراسيم لذا يشترط أن تقوم حالة توجب الاسراع في اتخاذ تدابير عاجلة لا تحمل التأخير⁽¹⁾.

3. وجوب عرض المرسوم بقانون على مجلس البرلمان؛ فالسلطة التشريعية التي يملكها الملك أو الرئيس لم تخول له إلا من أجل مواجهة حالات الضرورة الذي تتعرض لها البلاد أثناء غياب البرلمان وكان من الضروري عرض ما قام به على البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع لكي يقول كلمته فيما صدر من قرارات أثناء غيابه⁽²⁾.

4. ألا يخالف المرسوم بقانون الدستور أو التقديرات الواردة في الميزانية؛ أي ينبغي على اللوائح الذي يصدرها أن لا تخالف الدستور ولا تخالف التقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية⁽³⁾.

وهناك اختصاص تشريعي لرئيس الدولة كذلك في حالة الضرورة الاستثنائية؛ حيث يقتصر في هذه الحالة على الأوضاع الاستثنائية الذي تفرض التدخل، ولعل النموذج الواضح والمثالي

(1) الجمل، يحيى (د.ت) نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 140.
 (2) حسن، فؤاد عبد النبي (د.ت)، رئيس الجمهوري في النظام الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 430.

(3) الطماوي، سليمان (1974) السلطات الثلاث في الدساتير العربية، مرجع سابق، ص 70.

للتفويض التشريعي في هذا القرن هو تفويض البرلمان التام في تنظيم الجيش واقامة محاكم عسكرية , وكذلك قوانين الجمارك ورسوم الانتاج⁽¹⁾.

فقد منح الدستور الأردني بالمادة 124-125 منه كغيره من الدساتير السلطة التنفيذية مكانة تشريعية استثنائية أخرى لإصدار القوانين المؤقتة في حالات الضرورة وذلك في ظل غياب مجلس النواب صاحبة الحق الأصيل في التشريع، ويكمن الهدف من ذلك من أجل تمكين السلطة التنفيذية لمواجهة حالات الطوارئ التي تهدد استقرار الدولة⁽²⁾، وذلك عن طريق وضع قواعد قانونية جديدة على وجه السرعة لتستوعب الحالات الطارئة والحاجة الملحة التي لا تعالجها القوانين العادية كنوع من درء المخاطر، أو تعديل النصوص القائمة لمواجهة الحالات غير المألوفة، وأطلق الدستور الأردني في جميع مراحلها على هذه القوانين أو التشريعات التي تصدر في ظل غياب البرلمان بالقوانين المؤقتة.

فقد نصت المادة (94) من الدستور الأردني وتعديلاته لعامي 2011 و 2014 على ما يلي: "عندما يكون مجلس النواب منحلًا 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 تحتمل التأجيل".

(1) موسى، محمد ربيع (1995)، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص 319.

(2) الطراونة، سهى، تقييم النظام النيابي البرلماني الاردني في ظل التطورات الدستورية الاخيرة مرجع سابق، ص 158.

نصت مسودة مشروع الدستور الليبي في المادة (108) و المادة (189) على حق السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ورئيس الوزراء بالتشاور مع مجلس الشيوخ والنواب باعلان حالة الطواري , علي ان يحدد اسباب اعلانها وغيرها من الضوابط التي نص عليها الدستور , واعطي الحق للسلطة التنفيذية بإصدار او وضع قوانين نافذة في حالة الطوارئ والاستعجال لتدارك هذا الوضع , كما ومنح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في ظل غياب البرلمان بغرفتيه حق وضع أو إصدار القوانين على أن تكون بصيغة مؤقتة وتعرض على البرلمان بعد انتهاء حالة الطوارئ لإقرارها والتصويت عليها إن كانت ذات مغزى هام وتحقق المصلحة العامة للدولة.

وتتمثل مظاهر التعاون والرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية بأعمال تتعلق بتكوين البرلمان بمجلسيه وتوجيه رأس الدولة لإجراء الانتخابات النيابية، وما يتعلق بمسائل وتنظيم الانتخابات برمتها، وكذلك بدعوة مجلس الأمة لانعقاد الدورات العادية والاستثنائية وكذلك للمساهمة في أمور التشريع وإلقاء الخطابات والبيانات لدى مجلس الأمة والجمع بين عضوية الوزارة والنيابة⁽¹⁾.

المطلب الثاني- إجراء الانتخابات النيابية أو تأجيلها وسلطة حل البرلمان:

تتمتع لسلطة التنفيذية باختصاص إصدار الأوامر بإجراء الانتخابات البرلمانية وفق أحكام الدستور وقانون الانتخاب، إذ كان للملك وبناءً على تنسيب مجلس الوزراء إصدار أوامره بإجراء الانتخابات العامة في البلاد لمجلس النواب، وهو ما نصت عليه المادة (34) من الدستور الاردني قبل

(1) الدبس، عصام (2011)، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 730.

التعديل والتي تنص على: "الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب فوق أحكام القانون".

دور السلطة التنفيذية يبدأ من مرحلة تحديد القاعدة الانتخابية ومن لهم حق الانتخاب والشروط المطلوبة في الناخب من حيث السن والجنسية والأهلية السياسية عن طريق أجهزة السلطة التنفيذية التي تتولى إعداد قوائم الناخبين وتعديلها أولاً بأول بإضافة من يستوفي شروط الانتخاب وحذف من يفقدون هذه الشروط، مروراً بمرحلة قبول أوراق المرشحين والتحقق من توافر شروط الترشيح، ثم الإشراف على سير العملية الانتخابية، وانتهاءً بفرز الأصوات وإعلان نتيجة الانتخابات⁽¹⁾.

إلا أنه وبعد التعديلات الدستورية للدستور الأردني لعامي 2011 و 2014 فإن هذه التعديلات قد سلبت صلاحية السلطة التنفيذية في إدارة ومراقبة العملية الانتخابية لمجلس النواب أو المجالس البلدية، حيث أنشأت بموجب المادة 67 المعدلة من الدستور في عام 2011 هيئة مستقلة لإدارة العملية الانتخابية والإشراف عليها في جميع مراحلها، حيث نصت المادة (2/67) المعدلة من الدستور في العام 2011 على: "تنشأ بالقانون هيئة مستقلة تشرف على العملية الانتخابية وتديرها في كل مراحلها، كما تشرف على أي انتخابات أخرى يقرها مجلس الوزراء".

وبناءً على هذا التعديل فقد نزع المشرع الدستوري صلاحية مجلس الوزراء في إشرافه ومراقبته وإدارته لعملية انتخاب مجلس النواب، ومنحها للهيئة المستقلة للانتخاب، وهي هيئة مستقلة تتولى هذه المهمة بكل نزاهة وحيادية، وتبعد أي شكوك تحوم حول موضوعية ومصداقية نتائج الانتخابات النيابية.

(1) دسوقي، رأفت، مرجع سابق، ص 148.

وقطعاً لأي جدل أو تفسير أو نقد فقد جرى تعديل آخر على نص الفقرة الثانية من المادة 67 من الدستور الأردني في العام 2014، إذ أصبح نصها كالاتي: "تتشأ بقانون هيئة مستقلة تدير الانتخابات النيابية والبلدية وأي انتخابات عامة وفقاً لأحكام القانون، ولمجلس الوزراء تكليف الهيئة المستقلة بإدارة أي انتخابات أخرى أو الإشراف عليها بناءً على طلب الجهة المخولة قانوناً بإجراء تلك الانتخابات".

ويترك الموضوع في تحديد يوم للاقتراع وإجراءاته وترتيبات الانتخابات من إعداد جداول الناخبين وكشوفات بأسمائهم وتحديد مراكز الاقتراع والفرز، وكل ما يتعلق بالعملية الانتخابية بيد الهيئة المستقلة للانتخاب والتي تتولى الإدارة والإشراف على الانتخابات النيابية والبلدية، وهذا الحق كان ممنوحاً للسلطة التنفيذية وتم منحه للهيئة المستقلة للانتخاب بعد التعديلات الدستورية لعام 2011 و 2014، وبذلك فإن دور السلطة التنفيذية يقتصر بالإعلان عن إجراء الانتخابات فقط.

وبالاطلاع على مسودة مشروع الدستور الليبي لعام 2017 لم نرى أن ذلك الاختصاص من صلاحيات السلطة التنفيذية إن كان للرئيس أو للحكومة، بل يوجد هناك ما يسمى بالمفوضية الوطنية العليا للانتخابات، حيث تُشكل هذه الهيئة بنص قانون من مسودة مشروع الدستور الليبي في المادة (157) والتي تنص على: "تتولى المفوضية الوطنية العليا للانتخابات دون غيرها إدارة وتنظيم الاستفتاءات العامة والانتخابات العامة والمحلية في جميع مراحلها بشفافية ومصداقية بما في ذلك إعلان النتائج النهائية".

كما أن الحق في تأجيل الانتخابات يعد تدخلاً واضحاً على اختصاصات السلطة التشريعية، فتعطيل الحياة البرلمانية يعني ضمناً غياب مبدأ فصل السلطات وتعطيله بسبب غياب السلطة

التشريعية وتركيز السلطتين التنفيذية والتشريعية في يد السلطة التنفيذية، وذلك بما يحتويه من اعتداء على الحقوق والحريات⁽¹⁾.

فقد كانت صلاحية إجراء أو تأجيل الانتخابات البرلمانية بيد السلطة التنفيذية بموجب المادة (73) من الدستور الأردني في حال حل مجلس النواب قبل انتخابه، حيث كانت الفقرة الرابعة من تلك المادة تنص على (بالرغم مما ورد في الفقرتين 1 و2 من هذه المادة للملك أن يؤجل إجراء الانتخابات العامة إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء الانتخابات متعذر..)، وهذا النص كان يعبر عن مضمون هيمنة السلطة التنفيذية بشكل واضح وجلي على السلطة التشريعية في تعطيل الحياة البرلمانية، حيث منحت الفقرة الرابعة من المادة (73) من الدستور قبل تعديلها هذا الحق للملك بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء، فيستطيع أن يؤجل الانتخاب العامة في البلاد بسبب ظروف قاهرة تمنع إجراء الانتخابات إلى أجل غير مسمى.

وفي الدستور الليبي: فقد نصت المادة (109) أن لرئيس الجمهورية بناء على أسباب وجيهة تتعلق بعرقلة السياسة العامة للدولة أو خطة التنمية أو تعطيل الموازنة دون مبررات حقيقية أو مخالفة الدستور عرض حل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ في استفتاء عام؛ وذلك وفق الآتي:

1. يتعين على رئيس الجمهورية إحالة الأسباب والمبررات للمحكمة الدستورية؛ لإعطاء رأيها

الاستشاري بشأن مدى جدية، وملاءمة الأسباب أو مخالفة الدستور.

(1) الغزوي، محمد، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص155.

2. إذا قدرت المحكمة بأن الأسباب جدية، أو أن هناك مخالفة لأحكام الدستور، ولجأ الرئيس للاستفتاء العام، وجاءت نتيجته بجل أحد المجلسين، يصدر الرئيس قراره بالحل، وإذا جاءت نتيجة الاستفتاء ب(لا) يؤلف الرئيس حكومة جديدة.

وفي جميع الأحوال، لا يجوز حل أي من المجلسين خلال السنة الأولى لانعقاده، أو خلال حالة الطوارئ، أو إعلان الأحكام العرفية، أو في الستة أشهر الأخيرة لولاية رئيس الجمهورية. ويعتبر حل البرلمان من أخطر وسائل التأثير التي تملكها السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية، حيث أنه بموجب هذا الحق للسلطة التنفيذية يحق لها إنهاء ولاية البرلمان قبل انتهاء مدة ولايته المحددة بموجب أحكام الدستور.

وقد ظهر مصطلح حل البرلمان تاريخياً في بريطانيا إذ كان ظهوره نتيجة للنزاع السياسي الذي حدث عندما خلف الملك (وليم بيت لوجن) اللورد (نورث) الذي أراد إخضاع الدولة لبرنامج إصلاحى مما تسبب بمقابلته بمعارضة مجلس العموم البريطاني، ونتيجة لذلك عندما شعر الملك بأن معظم أصوات الناخبين مؤيدة لأفكاره المطالبة بالإصلاح، تم الاحتكام للناخبين لحل النزاع القائم فيما بينه وبين البرلمان، عندها أصبحت غالبية البرلمانات الجديدة مناصرة له، وبعد ذلك تم استخدام حق حل البرلمان في بريطانيا وصولاً لحق حل البرلمان في المفهوم الحديث⁽¹⁾.

ويعرف حق الحل بأنه: "إنهاء ولاية البرلمان قبل انتهاء المدة المقررة له قانوناً بموجب أحكام القانون"، ويتبع ذلك الحل دعوة الناخبين إلى انتخاب المجلس الجديد، وتم تناول أحكام حق الحل في

(1) خليل، أحمد خليل (2002)، التوريث السياسي في الانظمة الجمهورية العربية المعاصرة، مرجع سابق، ص78.

الأنظمة البرلمانية دون الرئاسية، وذلك كون النظام البرلماني هو تجسيد لمبدأ التوازن بين السلطات، إذ يعتبر هذا الحل هو بمثابة حق مشابه للحق الذي منحه المشرع البرلماني بسحب الثقة من الوزارة، وينقسم الفقهاء إلى قسمين بخصوص حق الحل بين مؤيد ومعارض، فالرأي المؤيد يرى بأن من حق الرئيس أن يلجأ لحل البرلمان وذلك دفاعاً عن رأيه ومعتقداته في حال حدوث الخلاف بينه وبين البرلمان أو بينه وبين الوزارة المكونة من غالبية أعضاء البرلمان، أما الرأي المعارض فيرى أن إجراء الانتخابات بعد حل البرلمان قد يسفر عنها فوز الحزب ذاته الذي اختلف معه الرئيس، وبحسب النظام البرلماني فإن تشكيل الحكومة هنا يكون من أعضاء الحزب الفائز مما يؤدي إلى إعادة الحكومة التي طالب الرئيس بحلها، الأمر الذي قد يتسبب بحرج كبير له ويؤدي إلى تراجع عن قرار حله للبرلمان وبالتالي مخالفة رأيه السياسي⁽¹⁾.

وهناك العديد من المسوغات التي تستند السلطة التنفيذية إليها لحل البرلمان ومنها⁽²⁾:

1- حدوث خلاف بين الحكومة والبرلمان: إذ تعد حالة حدوث الخلاف بين كل من البرلمان

والحكومة أحد الأسباب الرئيسة التي قد تتسبب بحل البرلمان.

2- استفتاء الشعب بأمر معين: فقد ينشأ الخلاف بين سلطات الدولة حول مسألة معينة ولكي

تتمكن السلطة التنفيذية من حسم هذا الخلاف تقوم باللجوء إلى الشعب من أجل استفتاءه

ومعرفة موقفه من الجدل القائم، وفي حال كان موقف الشعب مخالف للبرلمان قد يدفع ذلك

الأمر بقيام السلطة التنفيذية بحل البرلمان؛ ومن الأمثلة التطبيقية على ذلك هو قيام مصر

(1) الزملي، حسين، والدارجي، محمد عود (2012) سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، دراسة مقارنة في

بعض الدساتير العربية، مجلة مركز الكوفة، العراق، العدد 25، 2012، ص 116-133 ص 117.

(2) النائلي، حسن جبار (2012)، القيود التي ترد على حق حل البرلمان، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 12،

العراق، ص 57-60.

بحل البرلمان عام 1979 بهدف استطلاع رأي الشعب بمعاهدة السلام بين مصر وإسرائيل⁽¹⁾.

3- حدوث ثورة أو انقلاب عسكري: ويكون حل البرلمان هنا نتيجة طبيعية للانقلاب أو الثورة الحاصلة بغية التخلص من أعضاء الحكم السابق.

ختاماً، يلاحظ أن مسألة حل البرلمان في معظم التشريعات تحاول أن تحقق التوازن بين السلطات لضمان عدم تغول واحدة على الأخرى، ولضمان عدم اختلال النظام السياسي أو الاجتماعي في ظروف معينة، غير أن هذه المسألة تبقى تحمل في طياتها محاذير قانونية وسياسية مما يتطلب الحذر الشديد في صياغة المواد التشريعية ذات العلاقة، وما يتطلب الحذر الشديد أيضاً في ممارسة هذا الحق.

المطلب الثالث - الاشتراك في الوظيفة المالية والموازنة العامة:

إن طبيعة التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تتمثل في مجال الوظيفة المالية في الدولة، إذ أن السلطة التنفيذية تمارس إعداد وتنظيم المسائل المالية في إطار مشاريع قوانين مالية، وتقوم السلطة التشريعية بدراسة واعتماد وإقرار تلك القوانين، وقد نظم كل من المشرع الدستوري الأردني والليبي طبيعة التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في هذا المجال، في الموازنة العامة، وعقود الامتياز والضرائب وغيرها.

ففي الأردن تضطلع الحكومة باختصاص مالي بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة، وكذلك إعداد مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية وتقديم الحسابات الختامية التي تم إضافتها بموجب

(1) مسلم، خالد مبارك (1997)، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ص 168.

التعديلات الدستورية لعام 2011، فقد نصت المادة (1/112) المعدلة من الدستور الأردني على: "يقدم مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيهما وفق أحكام الدستور، وتسري عليهما نفس الأحكام المتعلقة بالموازنة في هذا الدستور، وتقدم الحكومة الحسابات الختامية في نهاية ستة شهور من انتهاء السنة الميلادية السابقة..".

وأما في الجمهورية الليبية فإن الحكومة تقوم بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة وهو ما جاء في نص المادة (4/117) في حين يتولى مجلس الشيوخ مراجعة القانون لإقراره أو التعديل فيه كما ورد في المادة (1/79) من مسودة مشروع الدستور الليبي لعام 2017.

والعلة من هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية يكمن في أنها على اطلاع تام بموازنة الدولة وإيراداتها ونفقاتها بأنوعها بحكم إدارتها للمرافق العامة ومعرفتها بحاجات المؤسسات العامة من نفقات رأسمالية وإيرادات ومصاريف متوقعة خلال سنة قادمة، حيث تقوم كل دائرة أو وزارة في الدولة بإبداؤها ومواردها ونفقاتها على حدة، وترفع بعد ذلك إلى وحدة إدارة الموازنة في وزارة المالية والتي تقوم بتجميع النفقات والإيرادات وترفعها إلى مجلس الوزراء الذي ينصرف إلى إعداد وصياغة مشروع الموازنة العامة في صيغته النهائية⁽¹⁾.

وعند صدور قانون الموازنة العامة على السلطة التنفيذية الالتزام به وتنفيد بنصوصه، ولكن قد يحدث بعد الإصدار حالات أو حوادث توجب صرف مبالغ إضافية زائدة عما هو مقرر بالموازنة أو دفع نفقات لمواجهة حالة غير موجودة في قانون الموازنة، لذا تختص الوزارة كذلك في إعداد

(1) الجمل، يحيى، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 274.

مشاريع قوانين الاعتمادات سواء أكانت إضافية حال وجود متطلبات وحاجات ونفقات في الموازنة، وتبين بعد إقرار الموازنة بأنها غير كافية، أو اعتمادات استثنائية إذا كانت الحاجات والمتطلبات غير موجود أصلاً بقانون الموازنة العامة ثم ظهر حدث أو حاجة جديدة بحاجة إلى نفقات⁽¹⁾.

وفيما يتعلق بالتكييف القانوني لقانون الموازنة العامة فهو يختلف عن مشاريع القوانين العادية، فقوانين الموازنات العامة هي قوانين مؤقتة لمدة عام واحد، تعتبر من الناحية الشكلية فقط كونها تصدر عن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص بالتشريع وبذات الإجراءات والشكل التي تصدر بها القوانين العادية، أما من حيث الموضوع فهي عمل إداري لأنها لا تتضمن محتويات القانون العادي ولا ينطبق عليها التعريف المادي والموضوعي للقانون، فقانون الموازنة العامة هو جزء شكلي من الموضوع المهم وهو المتعلق بنقاط الموازنة والإيرادات والنفقات، وهذا ينطبق أيضاً على قانون إقرار اتفاقية القرض، فالقانون هو الجزء الشكلي والغطاء الظاهري للموضوع العام وهو القرض ومدته وفائدته وإنفاقه⁽²⁾.

وفي إطار تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في المجال المالي؛ تمارس الحكومة وضع مشاريع قانون الضريبة العامة والرسوم مراعية بذلك مبدأ التكلفة التصاعدي والمساواة الاجتماعية وقدرة المكلفين بخصوص الضريبة، كما أن لها - بموافقة الملك أو رئيس الدولة - وضع أنظمة مستقلة بمراقبة تخصيص الأموال العامة وسبل إنفاقها، وتنظيم اتفاقيات وعقود منح امتيازات الاستثمار والثروات الطبيعية أو المرافق العامة، والتي يتم مصادقتها بقانون صادر عن السلطة

(1) العضالية، أمين (2010)، الوجيز في النظام الدستوري، مرجع سابق، ص 229.

(2) العدوان، خالد (2007)، تطور المؤسسة النيابية في المملكة الأردنية الهاشمية بالتطبيق على فترة 1989-2005، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ص 182.

التشريعية، وكذلك إبرام اتفاقيات القروض العامة بين الدولة ودول أخرى أو البنوك الدولية الخارجية، وتنظيم كل اتفاقية يترتب عليها تحميل خزينة الدولة شيئاً من النفقات.

ومما سبق يتبين لنا أن السلطة التنفيذية في كل من الأردن أو الجمهورية الليبية لها صلاحيات واسعة , تأتي تلك الصلاحيات على حساب السلطة التشريعية واختصاصاتها، إلا أن تلك الصلاحيات الواسعة الممنوحة للسلطة التنفيذية تأتي مقننة مما جعل تلك السلطة تتمتع بقوة الصلاحيات وانفرادها في إدارة الصالح العام بمعزل عن التشارك مع السلطة التشريعية.

المبحث الثاني

وسائل تأثير السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية

للسلطة التشريعية (خصوصاً البرلمان) في النظام البرلماني العديد من الحقوق التي تمكنها من مواجهة السلطة التنفيذية وبشكل خاص الحكومة، ويتحقق ذلك باستعمال وسائل فعالة تمارسها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية للتأثير في أعمالها، وتتمثل هذه الوسائل في السؤال والاستجواب وإجراء التحقيق، وسحب الثقة من الحكومة، وهذه الوسائل تعرف جميعها بالمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، ولا نجزم بأن جميع الدساتير نصت على هذه الوسائل؛ إلا أن بعض الدساتير تناولتها بإيجاز والأخرى تناولتها بشكل مفصل في نصوص موادها.

وتتلخص مظاهر تدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية في ممارسة نوع من الرقابة التي يقررها الدستور على السلطة التنفيذية، وتقوم السلطة التشريعية في رقابتها للسلطة التنفيذية باستخدام أدوات ووسائل متعددة لتحريك المسؤولية الوزارية والتي تعتبر من أخطر الوسائل التي أعطاها المشرع للبرلمان في مراقبته للسلطة التنفيذية، يستطيع من خلالها إسقاط الوزارة بسحب الثقة عنها، وبجانبها كذلك بعض الوسائل الأخرى التي تقل عنها خطورة مثل حق إجراء السؤال وحق الاستجواب البرلماني وحق طرح موضوع عام للمناقشة وحق إجراء تحقيق برلماني، كما سبق الإشارة إليه بإيجاز، وكما سيوضح تفصيلاً كالاتي:

المطلب الأول - السؤال والاستجواب البرلماني:

من حق السلطة التشريعية ممثلةً في البرلمان الرقابة على السلطة التنفيذية بطريقة مباشرة وذلك من خلال توجيه الأسئلة أو الاستجابات، فالسؤال يمكّن أعضاء البرلمان من متابعة النشاط

الحكومي في كافة الأعمال بطريقة رسمية موثوقة، فهو استيضاح يوجهه أحد النواب لأحد الوزراء أو إلى رئيس الوزراء بقصد الاستفسار عن شيء معين، أما الاستجواب فهو على العكس، هو اتهام من أحد النواب لأحد الوزراء أو الحكومة مجتمعة⁽¹⁾.

وكذلك فإن السؤال يعني وجود علاقة ثنائية بين السائل والمسؤول وعليه فإنه لا يجوز لأي عضو من أعضاء البرلمان الآخرين الاشتراك في المناقشة، وأن السؤال لا يتضمن أي اتهام للوزير بل يكون لغرض الاستعلام عن أمر من الأمور يجهله عضو البرلمان⁽²⁾.

ويعد السؤال الوسيلة الأكثر اتباعاً وشيوعاً لمباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل البرلمان⁽³⁾، وهو حق لكل عضو من أعضاء البرلمان بمقتضاه يستطيع أن يوجه الأسئلة إلى من يشاء من الوزراء بكل ما يتعلق بأعمال ونشاطات وزارته.

ويعد السؤال البرلماني أو حق السؤال بأنه الوسيلة الأولى والرئيسية من وسائل التأثير والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، نظراً لحق أي عضو من أعضاء البرلمان في استخدامها، ويعرف حق السؤال بأنه: "الحق الذي يتمكن من خلاله أعضاء البرلمان الاستفسار عن بعض التصرفات القانونية لسلطة التنفيذية، أو لفت نظر الحكومة لموضوع معين"⁽⁴⁾، ويعرف كذلك بأنه: "الاستفهام من قبل

(1) الجمل، يحيى، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص 273.

(2) عفيفي، مصطفى (1984)، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الكتاب الأول، ط2، دن، القاهرة، ص 364.

(3) بطيخ، رمضان محمد (2002)، التطبيقات العلمية لضوابط الحصانة البرلمانية وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 71.

(4) الطماوي، سليمان، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 475.

أعضاء مجلس النواب (البرلمان) عن أمر يجهلوه أو من خلال التأكيد على رغبتهم في التأكد من حصول واقعة معينة والاستعلام عن هذه الواقعة من السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

ويتميز حق السؤال بسهولة، وهذا ما ساعد على انتشاره في العديد من الدساتير، ومن خلال استخدام هذا الحق ساعد أعضاء البرلمانات في مختلف الدول على استخدامه بكثرة، فتوجيه السؤال لأعضاء الحكومة من قبل النواب هو طريقة مستمدة من التقاليد البرلمانية الإنجليزية، إذ يلجأ النواب لتوجيه الأسئلة دون الاستجواب، إلى درجة أن مجلس العموم البريطاني قد خصص ثلاثة أرباع الساعة الأولى من كل جلسة له للأسئلة التي يجيب عنها الوزراء عادة بكلمة (نعم، لا، لا أعرف)⁽²⁾.

ويذكر بأن السؤال أصبح وسيلةً برلمانيةً للرقابة، قليل الأهمية بالمقارنة مع الوسائل الأخرى وبخاصة الاستجواب، أي أن السؤال يقتصر على طلب العلم بواقعة معينة وليس الحكم على هذه الواقعة⁽³⁾.

ومروراً بالتاريخ في ذلك الموضوع فقد بدأ العمل لأول مرة بحق السؤال في إنجلترا عام 1721 في مجلس اللوردات الإنكليزي وفي عام 1783 في مجلس العموم الإنكليزي⁽⁴⁾.

(1) البحري، حسن، الرقابة المتبادلة، مرجع سابق، ص 718.

(2) طربوش، قائد محمد (1995)، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري (تحليل قانوني مقارنة)، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ص 370.

(3) فراج، زين بدر (1991)، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص9.

(4) عبد السلام، عبد العظيم (2004)، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظم المختلطة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 59.

ونصت المادة (96) من الدستور الأردني لسنة 1952 على أنه: "يحق لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور العامة وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي الذي ينتمي إليه العضو".

وكذلك فعل المشرع الدستوري الليبي في مسودة مشروع الدستور الليبي لعام 2017 كما ورد في نص المادة (74) التي نصت على: "لكل عضو من أعضاء المجلس توجيه الأسئلة لرئيس الوزراء والوزراء، وطلب استجوابهم وفق ما يحدده النظام الداخلي للمجلس".

وكذلك نص المادة (182) من القانون رقم (4) لسنة 2014 المتعلق بشأن النظام الداخلي لمجلس النواب الليبي والتي نصت: 1- يحق لعضو أو أكثر توجيه الأسئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة بمجموعها، أو إلى أحد الوزراء. وبعد استنفاد البحث في الأسئلة الخطية الواردة في جدول الأعمال، يوجه السؤال الشفوي، 2- وللحكومة أن تجيب على السؤال فوراً، أو أن تطلب تأجيل الجواب. وفي هذه الحالة يحول كتاب مضمون السؤال كما ورد إلى الوزير ذي الاختصاص عن طريق مقرر المجلس، أما السؤال الخطي فيوجه عن طريق رئيس المجلس، وللحكومة أن تجيب عليه خطياً في مهلة أسبوع على الأكثر من تاريخ تسلمها السؤال".

وفي النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013 و كما جاء في المادة (125) منه فقد بين السؤال وحدد الجهات التي يوجه إليها كما جاء فيه: "استفهام العضو من رئيس الوزراء أو الوزراء عن أمر يجهله في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور".

ويتضح لنا فيما سبق بأن السؤال ما هو إلا علاقة بين السائل والمسؤول، وبالتالي يكون مدى نجاح هذه الوسيلة معتمد على طبيعة العلاقة بين الطرفين، أي بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، لأن قيام العلاقة بين السلطتين يساعد السلطة التشريعية في استعمال وسيلة كهذه كأداة تحذير للحكومة.

وهناك العديد من الشروط الواجب توافرها في السؤال البرلماني، وهي كما يلي⁽¹⁾:

- 1- أن يكون السؤال مكتوباً، وهذا الشرط يجب أن يتحقق سواء كان ذلك في الأسئلة المكتوبة أم الشفهية.
- 2- أن يتعلق بالأمر المراد الاستفسار والاستفهام عنها دون أن يكون هناك أي تعليق.
- 3- أن يتسم بالوضوح والإيجاز.
- 4- أن يتسم بالاحترام والوقار: أي أن يكون خالياً من أي عبارات غير لائقة أو تجريح أو ذم، ويجب على عضو البرلمان اتخاذ الحذر في انتقاء ألفاظه دون تجريح وزير أو رئيس الوزراء بشخصه، وانتقاد سياسته أو ذكر أسماء أشخاص أو المساس بشؤونهم الخاصة.
- 5- أن يوجه السؤال من عضو واحد من أعضاء البرلمان: وذلك حتى لا يتم التحايل بتحويل السؤال البرلماني إلى استجاب للحكومة أو وزير معين بهدف إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، ويذكر بأنه وباعتبار السؤال بمثابة حق شخصي لعضو البرلمان لا يعني ذلك عدم السماح لعضو آخر الاستفسار عن ذات الموضوع لأن ذلك يشكل مصادرةً وتعدياً على حرية أعضاء البرلمان الآخرين.

(1) البحري، حسن، الرقابة المتبادلة، مرجع سابق، ص 721.

6- أن يتعلق السؤال في المسائل ذات الاهتمام العام: وهنا يقصد أن يتناول السؤال موضوعات تعود بالنفع العام على الشعب بأكمله وليس على فئة معينة.

7- أن لا يكون للسؤال صفة شخصية أو يتناول مصلحة خاصة: فعضو البرلمان حتى وإن كان منتخباً من قبل دائرته الانتخابية هذا لا يعني أن يقوم بتقديم مصالح دائرته الانتخابية أو مصالحه الشخصية على المصلحة العامة للشعب، وعلاقة هذا الشرط في السؤال أن عضو البرلمان إذا قام بتوجيه السؤال فعليه أن لا يكون متعلقاً بفرد معين أو أشخاص معينين وإلا خرج السؤال عن وظيفته الرقابية⁽¹⁾.

ويمر توجيه السؤال في المملكة الأردنية الهاشمية بعدة خطوات، إذ يقوم العضو بتقديمه لرئيس المجلس مكتوباً وفقاً لنص المادة (126/125) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013، ويبلغ الرئيس السؤال إلى الوزير المختص خلال سبعة أيام من تاريخ تقديمه، إذا اكتملت شروطه، ويعني ذلك بمفهوم المخالفة أن للرئيس رفض السؤال أو استبعاده في حال عدم توافر شروطه، ولم يبين النظام الداخلي الإجراءات اللاحقة لرفضه.

ويتعين على الوزير الموجه له السؤال بعد تلقيه السؤال أن يبادر إلى الإجابة عليه خطياً خلال مدة لا تتجاوز أربعة عشر يوماً، وبعدها يقوم الرئيس بتبليغ إجابة الوزير إلى العضو مقدم السؤال خلال أربعة عشر يوماً من تاريخ وروده، ويدرج السؤال على جدول أعمال أول جلسة مخصصة للأسئلة والاستجابات والاقتراحات، وإذا لم تكن الإجابة المرسلة واضحة يحق للعضو موجه السؤال أن يطلب خطياً إدراج السؤال والجواب على جدول الأعمال، وهذا ما ورد في نص المادة (128) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013..

(1) العطار، فؤاد (1973)، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 293.

وفي نص المادة (129) من النظام نفسه يعطى النائب حق الكلام ثم يعطى الوزير حق الرد، فإذا اكتفى النائب بالرد يغلق بحث الموضوع وإلا فالنائب له حق الكلام مرة ثانية أو تحويل السؤال إلى استجواب وفق أحكام النظام، ولا يسمح لأي عضو آخر بالكلام حول السؤال إلا إذا كان الأمر يمس شخصه حيث يحق له حينئذ التعقيب بإيجاز .

ويستثنى مما تقدم ما جاء في نص المادة (130) من النظام ذاته بقولها: "لا تسري الشروط الخاصة بالأسئلة على الأسئلة التي توجه للوزراء أثناء النظر في الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية وفي مشروعات القوانين، إذ أن لكل عضو حق التدخل في كل سؤال يرد بشأنها والرد عليه".

بينما الاستجواب فهو حق يكون لمجلس النواب ومجلس الاعيان , اتهام الوزارة مجتمعة أو أحد الوزراء , على تصرف معين يتصل بالمسائل العامة، أي أن الاستجواب لا يقتصر على مجرد الاستيضاح عن أمر من الأمور بل يتضمن اتهاماً صريحاً، ويؤدي هذا الإجراء إلى إثارة مناقشات عامة داخل المجلس حول موضوع الاستجواب.

ويتشابه في الآتي مع طرح موضوع عام للمناقشة في هذه الجزئية وينتهي الاستجواب بأحد

الأمور الثلاثة⁽¹⁾:

• العمل على توجيه الشكر للوزارة إذا ما استطاعت تبرئة نفسها أمام البرلمان فيما ينسب إليها.

(1) فوزي، صلاح الدين (1998)، النظم السياسية وتطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص

• العمل على إقفال باب المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال في حالة عدم ثبوت ما جاء في الأدلة المقدمة التي تؤيد تقصير الوزارة.

• العمل على أن يحول الاستجواب إلى طرح الثقة بالوزارة أو الوزير وذلك في حالة ثبوت إدانة الحكومة أو الوزير بالأدلة الكافية على صحة ما جاء به الاستجواب.

وبقراءة تاريخ الاستجواب فإنه صناعة فرنسية بدأ تطبيقه في فرنسا بصور دستور عام

1791 ومنها انتقل إلى دساتير دول أخرى، إلا أن الدستور الفرنسي الحالي لم يأخذ به⁽¹⁾.

فالاستجواب هو أحد إجراءات تقصي الحقائق الذي يتسم بالإجراء الرقابي للسلطة التشريعية

على عمل السلطة التنفيذية، وهذا الإجراء يحمل في طياته توجه الاتهام للحكومة أو للوزير أو لسياسة

الحكومة بأكملها، ويكون طرح الثقة بالحكومة هو الإجراء الذي يعقب الاستجواب عادةً، ويقوم

الاستجواب على أساس تبادل الأسئلة والأجوبة ما بين مقدم الاستجواب والحكومة أو أحد الوزراء،

ويهدف إلى تحريك المسؤولية السياسية لمواجهة الحكومة⁽²⁾.

واعتبر المشرع الأردني أن الاستجواب هو بمثابة إنذار للوزير أو للحكومة، وهو بمثابة تجريح

بسياستها الأمر الذي من الممكن أن يتسبب بحجب الثقة عنها أو عن أحد وزراءها⁽³⁾.

ويعتبر الاستجواب من أخطر الحقوق الممنوحة للعضو البرلماني في مواجهة الحكومة، فإذا

كان السؤال يحمل في طياته استيضاحاً أو استفهاماً وطلباً للمعلومات من الحكومة؛ فإن الاستجواب

⁽¹⁾ الصباح، وفاء بدر (2011) الاستجواب البرلماني في النظام الدستوري الكويتي، دراسة مقارنة، مكتبة

دار الكتب، الكويت، ص 23

⁽²⁾ البحري، حسن، الرقابة المتبادلة، مرجع سابق، ص 799.

⁽³⁾ غزوي، محمد سليم (1985)، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري، مرجع سابق، ص 111.

يتضمن اتهام الحكومة أو أحد أعضائها، وقد يؤدي إلى طرح الثقة بتلك الحكومة، ولا يقتصر الاستجواب على نقد الحكومة أو تجريحها أو كشف مخالفتها، بل يتيح لعضو البرلمان ممارسة دوره الرقابي على السلطة التنفيذية وخاصة عندما ينتمي عضو البرلمان للمعارضة، حيث يرمي مقدم الاستجواب إلى كسب الرأي العام من خلال نشر الحقائق وإحراج الحكومة حتى ولو لم يستطع طرح الثقة بالحكومة⁽¹⁾.

ونظراً لخطورة الآثار الناتجة عن الاستجواب جرت الدساتير التي أخذت به إلى إحاطته بضمانات معينة لكفالة عدم إساءة استعماله⁽²⁾، والاستجواب كوسيلة رقابية على أعمال الحكومة بفتح باب المناقشة في موضوعية لمن يريد من أعضاء البرلمان فهو ليس مجرد علاقة بين طرفين كغيره من وسائل الرقابة وإنما يتعداها إلى مناقشات واسعة في المجلس تترتب عنها آثار خطيرة قد تنتهي إلى سحب الثقة من الحكومة أو أحد أعضائها، وأما أن تؤدي إلى تأكيد الثقة فيها وتدعيم مركزها⁽³⁾.

ووفقاً لنص المادة (133) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني فالاستجواب هو محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف له في شأن من الشؤون العامة.

والنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني يشترط لصحة الاستجواب أن تتوافر فيه الشروط الشكلية والموضوعية للسؤال البرلماني، كما جاء المادة (135/ب) من النظام.

(¹) كنعان، نواف (1995)، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة في ظل التجربة الديمقراطية ..، مرجع سابق، عدد 2، ص 780.

(²) الشاعر، رمزي، (1998)، الوجيز في القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري، مطبعة جامعة عين شمس، ص 127.

(³) نصار، جابر جاد (1999)، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 15

ووفق النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني في المادة (135) منه يقدم الاستجواب لرئيس المجلس الذي يقوم بإحالته إلى الوزير المختص الذي يتعين عليه أن يجيب عليه خلال مدة لا تتجاوز واحداً وعشرين يوماً، إلا إذا رأى الرئيس أن الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة، ولكن إذا كان الجواب يتطلب إجراء تحقيق أو جمع معلومات تحتاج لمدى أطول ففي هذه الحالة للوزير أن يطلب من المجلس التمديد لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً ويبلغ الطرفين بذلك، وبعدها يدرج الاستجواب والجواب على جدول أعمال أو جلسة مخصصة لذلك، كما يدرج الاستجواب على ذلك الجدول إذا لم يرد جواب الوزير خلال المدة المقررة، وبعد تلاوة الاستجواب والجواب أمام الأعضاء في الجلسة، أو توزيعه عليه يقوم المستجوب باستجواب الوزير مع منح كلا الطرفين حق الرد على الآخر لمرة واحدة، ثم يعطى الفرصة بعد ذلك لمن شاء من النواب التدخل في الاستجواب، وإذا أعلن المستجوب اقتناعه بالجواب يعلن الرئيس انتهاء البحث إلا إذا تبنى أحد النواب موضوع الاستجواب، وللمستجوب إذا لم يقتنع برد الوزير أن يبين أسباب عدم اقتناعه وله ولغيرهم من النواب طرح الثقة بالوزارة أو الوزير.

وأشارت المادتين (189/188) من القانون رقم (4) لسنة 2014 الليبي بشأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب على: "لكل عضو أو أكثر أن يطلب استجواب الحكومة بمجموعها أو أحد الوزراء في موضوع معين، يقدم طلب الاستجواب خطياً إلى رئيس المجلس، والذي يحيله بدوره إلى الحكومة للإجابة عنه" على الحكومة أن تجيب على طلب الاستجواب في مهلة أقصاها عشرة أيام من تاريخ تسلمها إياه، إلا إذا كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر معها تقديم الجواب في المهلة المذكورة. وفي هذه الحالة تطلب الحكومة أو الوزير المختص إلى مكتب رئاسة المجلس تمديد المهلة موضحاً أسباب طلب التمديد، وللمكتب أن يمدد المهلة بالقدر الذي يراه كافياً".

ونصوص المواد (191، 190، 192) : "فور ورود الجواب على الاستجواب، أو بعد انقضاء المهلة، إذا كانت الحكومة لم تجب عليه، يدرج موضوع الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة من الجلسات المخصصة للاستجواب، حسب تاريخ وروده. ويجب حصر المناقشة في موضوع الاستجواب. ولا يجوز تحويل الجلسة إلى جلسة لمناقشة سياسة الحكومة بوجه عام، إلا بموافقة المجلس، بناء على طلب من الحكومة، يوزع الاستجواب والجواب عليه على الأعضاء قبل موعد الجلسة بثلاثة أيام على الأقل، بعد تلاوة الاستجواب والجواب يعطى الكلام لصاحب الاستجواب ثم للحكومة، وبعد طرح جميع الاستجابات والجواب عليها، يعطى الكلام لمن شاء. ويمكن بعد ذلك سحب الثقة في الحكومة بالأغلبية المطلقة لأعضائه، وإذا أعلن المستجوب اقتناعه بجواب الحكومة، يعلن الرئيس انتهاء البحث، إلا إذا تبنى أحد الأعضاء موضوع الاستجواب، فتتبع الأصول المحددة في الفقرة أعلاه.

ويتبين مما سبق بأن الاستجواب يتسم بالصفات التالية⁽¹⁾:

(1) هو حق مقرر لكل عضو في البرلمان: يعني ذلك أنه يحق لكل عضو في البرلمان أن يتقدم به بمفرده، أي أنه لا يشترط وجود عدد معين من أعضاء البرلمان لتقديمه، وبالتالي يكون الاستجواب متفق مع السؤال البرلماني من ناحية ممارسته الفردية، ويختلف عن غيره من وسائل التأثير والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية التي تحتاج إلى عدد معين من الأفراد لممارستها.

(¹) ناصف، عبد الله (1981)، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة، ص 89.

(2) يتم توجيه الاستجواب لأعضاء الوزارة فقط: وهذا يعني أنه يتم توجيهه للوزراء أو رئيس

الحكومة ونوابه، ولا يجوز أن يوجه لأحد أعضاء البرلمان أو رئيس البرلمان أو رئيس الدولة.

(3) مناقشة الحكومة في سياساتها أو مناقشة أحد الوزراء بسياسة انتهجها: فالاستجواب

بالحقيقة عبارة عن اتهام سياسي لوزير معين أو للحكومة نتيجة اتباعه سياسة معينة.

(4) كشف مدى سلامة تصرف الوزير: فالهدف من الاستجواب بحث محل أعمال الوزير وبالتالي

يترتب على ذلك أن الأعمال الشخصية للوزير لا تكون داخلة بنطاق عمله الوزاري ولا يجوز

أن يتناولها الاستجواب.

(5) نتيجة الاستجواب تختلف نتيجة الاستجواب باختلاف عضوية متقدم الاستجواب كونه عضواً

برلمانياً او من عضواً لمجلس الاعيان ،فاذا كان مقدم الاستجواب عضواً في البرلمان فان

نتيجته ستكون طرح الثقة و استقالة الوزارة ادا كانت المسؤولية قررت علي رئيس الوزراء ،اما

الاستجواب المقدم من عضو مجلس الاعيان فان اعلي ما سيحققه هو تبليغ النتيجة النهائية

للاستجواب الي رئيس الوزراء

ومما سبق يتبين أن الاستجواب من أخطر الأدوات والوسائل الرقابية البرلمانية، ويتفوق على

السؤال في أهميته لما يترتب عليه من إثارة المسؤولية السياسية للوزارة وإمكانية سحب الثقة منها،

والمشروع الأردني والليبي قد اهتمما بتنظيم إجراءات الاستجواب والنتائج المترتبة على ممارسته، إلا أنه

يلاحظ خلو النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني من حق المستجوب في سحب استجوابه من

الجلسة وكذلك في الدستور الليبي.

المطلب الثاني - طرح موضوع عام للمناقشة:

تمنح هذه الوسيلة من جانب السلطة التشريعية الحق لعدد معين من أعضاء البرلمان يحدد عادة في الدستور بإثارة موضوع عام متعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية للدولة للمناقشة أمام البرلمان⁽¹⁾.

البعض يذهب الى أن طرح موضوع عام للمناقشة يعتبر نوعاً من السؤال المشترك أو السؤال العام الذي يتقدم به مجموعة من النواب؛ وإن كان يختلف عن السؤال الخاص محدد الموضوع، وكما أنه حق فردي لكل نائب على خلاف السؤال العام الذي يعد مشتركاً لعدد من النواب⁽²⁾.

ويقصد بالمناقشة العامة طرح موضوع يتسم بالعمومية للمناقشة داخل البرلمان يشترك فيها كافة الأعضاء بهدف استيضاح سياسة الحكومة الداخلية والخارجية حول موضوع معين، وتبادل الرأي في شأنه بعيداً عن اللوم والتجريح والنقد، ويشمل نطاقها كافة أعضاء المجلس، ولا تقتصر على مقدميها فهي مناقشة حرة قائمة على الحوار المتبادل بين الحكومة والبرلمان في شأن ما يهدف انتهاج أفضل سياسة تنتهج في هذا الأمر⁽³⁾.

ويجدر بالذكر أن البرلمان ومن خلال مناقشته مع الحكومة ستتكشف لديه العديد من الأمور والمسائل الغامضة، التي يجب أن تكون محل رقابته وإشرافه عليها، ومن المؤكد أن الموضوع الذي يكون محل رقابة أمام البرلمان، سيجعل الحكومة تسلك إزاءه سياسة تحفظ، بالإضافة إلى أنها وسيلة

(1) عفيفي، مصطفى، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 364.

(2) شيحا، إبراهيم عبد العزيز (2003)، تحليل النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص 399..

(3) بطيخ، رمضان، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص 184.

جدية للرقابة على تصرفات الحكومة، ومن جانب آخر تعد وسيلة من وسائل تحريك المسؤولية السياسية للحكومة⁽¹⁾.

والنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني في المادة (138) منه عرف المناقشة العامة بأنها عبارة عن تبادل الرأي والمشورة بين مجلس النواب والحكومة.

ويعد حق طلب المناقشة العامة بأنه ليس حق شخصي، فهو لا يقيم علاقة شخصية بين السائل والمسؤول إذ أنه يعد أوسع نطاقاً من السؤال ويشبه الاسجواب، بيد أن يترتب عليه المسؤولية السياسية، وهو بحاجة لمجموعة من التواقيع من أعضاء البرلمان، وبالتالي فهو لا يسقط بمجرد غياب أحد مقدميه أو جميعهم إذا تبناه العدد المطلوب وفقاً للنظام الداخلي للبرلمان، وكذلك الأمر في حالة استبعاده، فهو حق للمجلس إلا إذا لم يتمسك به العدد المطلوب في أي مرحلة من المراحل بعد تقديمه للمجلس⁽²⁾.

وفي العادة يقدم طلب المناقشة العامة خطياً إلى رئيس المجلس من عدد معين من الأعضاء، وكذلك فإن الحكومة تملك هذا الحق، فالمناقشة العامة لا يقصد بها توجيه الإتهام للحكومة، وليس لها أسبقية على الموضوعات الأخرى المدرجة على جدول الأعمال⁽³⁾، وإذ أن الحكومة تملك حق تقديم طلب المناقشة العامة من البرلمان مما يؤيد فكرة إمكانية عدم إمكانية سحب الثقة من الحكومة،

(1) خليل، عثمان (1956)، القانون الدستوري، الكتاب الثاني في النظام الدستوري المصري، القاهرة، ص 243.

(2) أبو يونس، محمد باهي (2002)، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص 94.

(3) الزيانت، محمد عبد السلام وآخرون (د.ت)، أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان، والسوابق البرلمانية في التطبيق، الطبعة الأولى، دن، د. بلد نشر، ص 321.

لأنه من غير المعقول أن تطلب الحكومة مناقشة موضوع عام وإبداء المشورة بشأنه وينتهي الأمر إلى سحب الثقة بها، وينبع حق الحكومة في طلب المناقشة العامة تكريساً لمبدأ المشورة والتعاون بين البرلمان والحكومة⁽¹⁾.

وطلب المناقشة العامة يتطلب عقد جلسة عامة، ولكن المشرع الأردني لم ينص على علنية الجلسات لأنها لا تحتاج إلى النص عليها ولا تكون سرية إلا إذا وجد مبرر قوي لذلك⁽²⁾، والمناقشة العامة وسيلة تكميلية للحصول على المعلومات حيث يفتح من خلالها باب الحوار بين الحكومة والبرلمان، ويستطيع النائب من خلالها أن يحصل على أكبر قدر ممكن من المعلومات تمكنه من مراقبة نشاط الحكومة والاستغناء عن السؤال أو الاستجواب أو التحقيق البرلماني⁽³⁾.

ولتقديم طلب المناقشة العامة كما في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني كما ورد في نص المادة (139) منه شروطاً كأن يقدم من عشرة أعضاء في البرلمان، ولا يقتصر على أعضاء مجلس الأمة بل يمكن للحكومة أن تطلب مناقشة موضوع عام مع مجلس النواب، ويتشترط قبول طلب المناقشة العامة احترام مبدأ الاختصاص حيث يجب أن يكون الموضوع المراد مناقشته داخل في اختصاص الحكومة، فلا يجوز طلب المناقشة العامة حول موضوع يتعلق بالقضاء أو أعمال السلطة التشريعية أو أعمال رئيس الدولة التي يجريها بشكل منفرد⁽⁴⁾.

(1) الزعبي، خالد سمارة (1987)، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، د. بلد نشر، ص 112.

(2) أبو يونس، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 99.

(3) العمري، عاصم علي (2000)، الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، المفرق، ص 65.

(4) أبو يونس، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 102.

ووفق النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني كما جاء في نص المادة (140) يقدم طلب المناقشة العامة لرئيس المجلس الذي يقوم بإدراجه في أول جلسة أعمال تالية، ويحدد موعداً لإجراء المناقشة العامة بحيث لا يتجاوز أربعة عشر يوماً إلا إذا رأى المجلس أن الموضوع غير صالح للنقاش فيقرر استبعاده.

ويحق لطالب المناقشة العامة وغيرهم طرح الثقة بالحكومة أو بالوزراء بعد انتهاء المناقشة العامة وذلك مع مراعاة أحكام المادة (54) من الدستور الأردني ، وهو ما أكدت عليه المادة (141) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

وفي القانون رقم (4) لسنة 2014 بشأن اعتماد النظام فقد نصت المادة (146) من النظام لمجلس النواب الليبي على أنه: "لكل عضو بعد موافقة عشرة أعضاء أن يقدم اقتراحاً برغبة تتعلق بمصلحة عامة أو أن يقدم اقتراحاً بقرار يطلب من المجلس إصداره على أن يقدم الاقتراح كتابة لرئيس المجلس مرفقاً به مذكرة إيضاحية، توضح موضوع الرغبة أو القرار واعتبارات المصلحة العامة لعرضه على المجلس".

ومما سبق فإنه وعلى الرغم من إدراج المناقشة العامة من ضمن الوسائل الرقابية إلا أن تلك الوسيلة تعد من وسائل التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، من أجل الوصول إلى اتخاذ قرارات سديدة تكون ثمرة مناقشات مشتركة وتصب في الصالح العام.

المطلب الثالث - التحقيق البرلماني:

يعد التحقيق البرلماني من أكثر الوسائل فعالية، حيث يتضمن هذا الإجراء في حقيقته الشك في صحة ما تقدمه الحكومة من بيانات ومعلومات، وحق التحقيق هو حق مقرر للبرلمانات في جميع

الدول، ويرجع مصدر هذا الحق الى المبادئ المترتبة على حقها في التشريع والرقابة، وتعود نشأة هذا الحق إلى إنجلترا 1689، وبموجب هذه الوسيلة يستطيع البرلمان الوقوف على حقيقة معينة عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة⁽¹⁾.

والتحقيق البرلماني هو نوع من أنواع الرقابة البرلمانية تقوم به لجان البرلمان الدائمة أو المؤقتة، ويتنوع التحقيق البرلماني بحسب موضوعه وقصده، فقد يكون تحقيقاً برلمانياً مالياً، أو إدارياً، أو اقتصادياً، أو اجتماعياً، أو تشريعياً⁽²⁾.

ويعرف التحقيق البرلماني بأنه: حق البرلمان بالوقوف بنفسه على حقيقة الأمر بشأن موضوع معين وذلك بتشكيل لجنة من بين أعضائه لجمع المعلومات بهذا الخصوص ورفع تقرير له بما انتهت عليه⁽³⁾.

وكذلك يعرف أنه: "وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة تمارسها عنه لجنة منه لتستظهر بنفسها ما قد يهيم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه، ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص، وتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه إلى البرلمان صاحب القرار النهائي"⁽⁴⁾.

(1) عبد العظيم، الدور التشريعي لرئيس الدولة، مرجع سابق، ص 56

(2) عمران، فارس محمد عبد الباقي (2004)، لجان تقصي الحقائق في مصر والولايات المتحدة الأمريكية ولمحة عنه في بعض الدول العربية والأجنبية الأخرى، دار الكت القانونية، المحلة الكبرى، مصر، ص 30.

(3) ليلة، محمد كامل (1978)، القانون الدستوري، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 578، و عبد

الباقي، فارس محمد (1999)، التحقيق البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 26

(4) عمران، مرجع سابق، ص 28.

ويُنظر إلى أن نطاق التحقيق البرلماني لا تحده قيود ما دام يجري في إطار أعمال الحكومة وبالتالي قد تعددت أهدافه، ويستهدف التحقيق البرلماني من تحقيقاتها إلى بحث مدى القصور المالي والإداري أو الاقتصادي أو السياسي⁽¹⁾، وهناك ثلاثة أنواع من التحقيق البرلماني هي السياسي والتشريعي والانتخابي⁽²⁾.

ويتميز التحقيق البرلماني عن غيره من الوسائل الأخرى كالسؤال والاستجواب في أنه لا يعتمد على ما يقدمه الوزراء من بيانات، وإنما يتحرى البرلمان بنفسه في هذه البيانات من مصادرها الأصلية، ويمكن للبرلمان من خلال هذه اللجان أن يحقق في أية مخالفة أو تجاوز للقوانين والأنظمة، وبالتالي حماية القانون من أي تجاوز أو تعدٍ على أحكامه وقواعده⁽³⁾.

وأجاز النظام الداخلي للبرلمان الأردني في نص المادة (62) منه لمجلس النواب تشكيل لجان مؤقتة يرى أن هناك ضرورة تستدعي تشكيلها، ويحدد عدد أعضائها وتنتهي مهمتها بانتهاء المدة الموكولة إليها.

وهذا أيضاً ما نص عليه قانون رقم (4) لسنة 2014 في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب الليبي في مادة (23) والتي تنص: "تشكل اللجان باتفاق بين أعضاء المجلس، مع مراعاة التخصص والرغبة قدر الإمكان. وفي حالة عدم التوصل إلى اتفاق بالخصوص يصار إلى الانتخاب بالأغلبية النسبية ويتولى العضوية فيها المتحصلون على الترتيب المتقدمة من عدد المقاعد المحددة

(1) عبد الباقي، فارس، التحقيق البرلماني المرجع السابق، ص 230.

(2) عبد الحميد، حسني درويش (2005)، رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابطها، مؤسسة الطوبجي للتجارة والطباعة والنشر، القاهرة، ص 143.

(3) شطناوي، فيصل (2003)، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 364.

للجنة طبقاً لهذا النظام فإن تساوت الأصوات كانت الأولوية للأكثر سناً ثم بالقرعة إن تساوا في السن، ولا يجوز لعضو المجلس أن يكون عضواً في أكثر من لجنتين من لجان المجلس الدائمة".

والأصل أن تمارس اللجنة أعمالها في أي مكان مناسب خاصة إذا استدعي الأمر البحث والتقصي عن وثائق ومستندات يتعذر إحضارها إلى مقر البرلمان، ومع ذلك فإن قرار إحداث اللجنة يجب أن يحدد أماكن انعقادها وصلاحياتها وسلطاتها بشكل دقيق⁽¹⁾.

واللجان في مجلس النواب الأردني كما جاء في المادة (169) من النظام الداخلي للمجلس، بأنه تتمتع صلاحية استدعاء الوزير صاحب الشأن بالموضوع، ومقدم الاقتراح الذي تتولى التحقيق فيه، كما أن لكل منهما حق طلب حضور جلسات اللجنة والاشتراك في مناقشاتها، وعلى اللجنة أن تبلغهما موعد الاجتماع، وإذا تعدد مقدموا الاقتراح فلهم أن ينيبوا عنهم أحدهم لحضور الاجتماعات، ويجوز للوزير أن يصطحب معه أو ينيب عنه أحد كبار موظفي وزارته، إلا إذا رأت اللجنة حضور الوزير شخصياً، كما يحق للجنة أن تطلب من الوزير أو أي مسؤول مختص تزويدها بالمستندات والوثائق والمعلومات التي تتطلبها بموضوع البحث، فإذا امتنع الوزير أو المسؤول المختص عن الحضور أو تزويدها بالمعلومات المطلوب أو تغيب دون عذر ترفع اللجنة الأمر إلى رئيس المجلس في أول جلسة تالية وإعطائه أولوية على سائر الأعمال.

وهذا أيضاً ما نص عليه قانون رقم (4) لسنة 2014 في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب الليبي في مادة (195) والتي نصت: "لمكتب رئاسة المجلس أن يقرر إجراء تحقيق نيابي في موضوع معين، بناء على اقتراح يقدم إليه للمناقشة، أو في معرض سؤال أو استجواب في موضوع

(1) بطيخ، رمضان، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، 208.

معين أو مشروع يعرض عليه عن طريق لجنة تحقيق نيابية ينتخبها المجلس بناء على طلب رئيس الدولة أو ثلث أعضائه، وتجري اللجنة تحقيقها وترفع تقريراً بنتيجة أعمالها إلى رئيس المجلس، الذي يعرضه على المجلس للبت في الموضوع".

ولجان التحقيق يمكن ان تكون نتائج اعمالها تقرير المسؤولية الجزائية للوزراء واحالتهم الي النيابة وهذا ما تم النص عليه في المادة 56 من الدستور الاردني بعد التعديل سنة 2011,دون ان يوتر احالة الوزير الي وقفه عن العمل الا بعد اتهام النيابة العان بقرار لهذا الوزير حسب قانون اصول المحاكمات الجزائية ,وذلك ما اكده موقف مجلس النواب الاردني في بعض القضايا المختلفة. وبعد ما تم عرضه يتبين أن تشكيل لجان التحقيق من شأنه منح البرلمان فرصة الوقوف على الحقائق، والاستعانة بالمعلومات التي تحتاجها وأصحاب الخبرة الفنية، من أجل تسديد عمل السلطة التنفيذية وإشعارها بالمراقبة والحد من تعسفها وجورها في أحيان كثيرة، وتعيدها على المصلحة العامة وإخلالها بضرورة احترام مبدأ الفصل بين السلطات.

المطلب الرابع- منح و سحب الثقة عن الحكومة:

يمارس البرلمان (السلطة التشريعية) عمله الرقابي السياسي على أعمال السلطة التنفيذية ويقيم تصرفاتها ويزن أعمالها وسياساتها، وكما له تقدير جميع تصرفات وممارسات الحكومة مشروعة كانت أم غير مشروعة، إيجابية أم سلبية، عمدية أم غير عمدية، بهدف فحص هذه الأعمال ومعرفة أي

خلل أو تقصير أو استغلال أو سوء تصرف منها والتأكد من سلامتها من الناحية القانونية، فهذه الرقابة للسلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية هي رقابة برلمانية كأصل عام⁽¹⁾.

وعلى ضوء ما تتمتع به تلك المجالس من سلطات وصلاحيات واسعة، فإن ممارستها لتلك السلطات والصلاحيات يعني ممارسة الشعب للحكم، أي قيام الشعب بحكم نفسه بنفسه، لتشمل صلاحيات المجالس التشريعية حق مراجعة السياسات العامة للدولة، ومراقبة أعمالها ومساءلة المسؤولين فيها، وسن القوانين والتأكد من تطبيقها، ومنح الثقة للحكومات وحجب الثقة عنها عند الضرورة.

في ظل النظام البرلماني، يقوم رئيس الدولة بتكليف رئيس الوزراء بتشكيل وزارته (الحكومة)، والتي في الأغلب تكون تضم التكتل الحزبي الأكثر نفوذاً في مجلس النواب أو أن تشمل بالتساوي كافة الأحزاب المكونة للبرلمان لتمنح الثقة، ومن ثم يقوم هذا الأخير بعرض برنامج حكومته على المجلس لمناقشته والحصول على موافقة الأغلبية البرلمانية، ويكون على المجلس بعد المناقشة إما بالموافقة على برنامج الحكومة المقترح وتمنحه الثقة أو تأمر بتعديله أو ترفضه⁽²⁾.

للسلطة التشريعية (البرلمان) في النظام البرلماني إذا يمتلك سلطة منح الثقة، و التي تعطي للسلطة التنفيذية (الحكومة) الأمر بمباشرة أعمالها وتنفيذ سياساتها المطروحة في الجلسة، وبالإضافة

⁽¹⁾ فوزي، صلاح الدين، النظم السياسية وتطبيقاتها المعاصرة، مرجع سابق، ص 114، وبدوي، ثروت، مرجع سابق، ص 289.

مادة 56 معدلة "لمجلس النواب حق إحالة الوزراء الي النيابة العامة مع ابداء الاسباب المبررة لذلك ولا يصدر قرار الاحالة الا باغلبية الاعضاء الذين يتالف منهم المجلس"

² - ربيع، محمد عبد العزيز (2018) الثقافة والديمقراطية: تأملات في الاشكالية الثقافية، عمان، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، ص 128.

إلي ذلك يكون للسلطة التشريعية (البرلمان خصوصاً) سلطة سحب تلك الثقة عن الحكومة بعد مباشرة أعمالها، علي أساس المسؤولية الوزارية، إذا سحب الثقة هي وسيلة رقابية تمتلكها السلطة التشريعية أثناء تنفيذ السلطة التنفيذية لسياستها، لضمان عدم انحراف الأخيرة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق المصلحة العامة، كما أن سحب الثقة تكون نتيجة طبيعية لخلق نوع من التوازن بين السلطتين، وذلك لمواجهة سلطة حل البرلمان الذي يمتلكه السلطة التنفيذية كوسيلة لمراقبة عمل السلطة التشريعية، ما يعد من أهم سمات ومميزات النظام البرلماني . وذلك كما سيتم توضيحه علي النحو التالي:

أولاً: منح الثقة للحكومة:

إن عملية منح الثقة للحكومة من قبل مجلس النواب المنتخب في النظم البرلمانية يعني أن الشعب هو أساس السلطات، فهو الذي يمنحها ويحجبها، ولتنظيم هذه المسألة، وتحقيق التوازن بين السلطات ولضمان عدم التعسف، فقد نصت بعض الدساتير على عدة إجراءات معينة، فوق الدستور الأردني فإن الملك يقوم بتكليف رئيس الوزراء بتشكيل فريق وزاري، ولا يستطيع هذا التشكيل الوزاري مباشرة أعماله قبل ، أداء القسم القانوني أمام الملك ، الأمر الذي يوجب علي الوزارة من بعد أداء القسم و قبل مدة الشهر بتقديم البيان الوزاري للحصول علي الثقة من البرلمان .

وحسب الفقرة الأولى من المادة (54) من الدستور الأردني تعقد جلسة الثقة بالوزارة أو بأي وزير منها إما بناءً على طلب رئيس الوزراء وإما بناءً على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب. بينما حددت الفقرة (3) من هذه المادة مدة شهر للوزارة للتقدم لطلب ثقة المجلس. حيث نصت على "يترتب على كل وزارة تولف أن تتقدم ببيانها الوزاري إلى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها إذا كان المجلس منعقداً وأن تطلب الثقة على ذلك البيان وإذا كان

المجلس غير منعقد أو منحلاً فيعتبر خطاب العرش بياناً وزارياً لأغراض هذه المادة"، ويلاحظ أن العبارة الأخيرة المتعلقة بالبيان الوزاري توحى بأن الثقة تمنح للبرنامج الوزاري وليس للأشخاص.

بالمقابل، فإن مسودة الدستور الليبي في مادته (115) اشترطت ضمناً حصول الحكومة على ثقة ثلثي أعضاء مجلس النواب المنتخب فيما يخص الثقة بالحكومة جملة وليس بالوزراء، بينما جعل شرط الحصول على قرار الأغلبية المطلقة إذا تعلقته الثقة بأحد الوزراء. والقانون الأساسي الليبي في هذا النص، ركز على عملية منع الثقة، ولم يحدد فترة تقدم الحكومة لطلب الثقة بعد تشكيلها. وكذلك لم يحدد إجراءات عملية المنح للثقة، بينما كان أكثر تفصيلاً في عملية حجب أو منع الثقة.

يلاحظ أن الثقة يمكن أن تجدد في بعض الحالات غير الحالة التي تتقدم فيها الوزارة للمجلس أول مرة، من ذلك حالات التعديل الوزاري، وفي الحالات التي قد يقرر المجلس أو بعض أعضائه حجب الثقة عن بعض أعضاء الوزارة، ويجدها للبعض الآخر.

ثانياً: سحب الثقة عن الحكومة (المسؤولية السياسية):

حق البرلمان وسلطته في توجيه الاتهام وطرح الثقة بالوزارة قد تم إقراره في الأساس، للتأكيد على مبدأ سيادة الشعب، وحقه في محاسبة الوزارة على أعمالها بواسطة نواب الشعب الممثلين في البرلمان، لذا تقرر مسؤولية الوزارة أمام نواب الشعب⁽¹⁾.

طرح الثقة عن الحكومة يكون على أساس المسؤولية السياسية، و تعد المسؤولية السياسية أهم نتائج الرقابة البرلمانية التي تمارسها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية، التي تتعلق بالسياسة

(1) علي، جمال سلامة (2007) النظام السياسي والحكومات الديمقراطية، دراسة تأصيلية للنظم البرلمانية والرئاسية، ط2، دار النهضة العربية، ص184.

العامّة للدولة، إذ تتولى السلطة التنفيذية ممثلة بالحكومة هذه السياسة وترسمها وتشرف عليها، وعند ارتكاب مخالفة سياسية جسيمة فإنها تواجه هذه المسؤولية، فقد تقع تلك المسؤولية مباشرة في حالة الخطأ الجسيم أو ارتكاب أفعال وتصرفات تتم عن خلل متعمد ومخالفة مقصودة للدستور أو القانون، أو قد تقع بشكل تدريجي في حال ارتكاب المخالفات والتجاوزات وتكرارها أثناء عمل الحكومة.

وتعد المسؤولية السياسية السلاح المقابل لوسيلة حل البرلمان الممنوحة للسلطة التنفيذية بشكل يسمح بقيام نوع من التوازن والتعاون بين السلطتين، وهي من السمات الهامة للنظام البرلماني، وتعد وسيلة تأثير فعالة ممنوحة للسلطة التشريعية تمارسها وقت الحاجة ضد السلطة التنفيذية، وتطال أعمال الوزارة السياسية والمالية لبيان مدى شرعيتها وتوافقها مع المصلحة العامة في الدولة سواء أكانت مسؤولية فردية أم جماعية، والشائع بأنها مسؤولية جماعية مشتركة تتعلق بالسياسة العامة للوزارة ككل أو بأعمال وممارسات رئيس الحكومة⁽¹⁾.

والمسؤولية السياسية قد تكون فردية، تنهض عندما يكون العمل الذي تحركت بسببه منسوباً إلى وزير معين بالذات وخاصة بسياسة وزارته، وبذلك تقتصر على الوزير ذاته ولا تمتد إلى غيره من الوزراء، أو أن تكون تضامنية فتشمل الوزراء جميعاً، وتثار حينما تتعلق بالسياسة العامة لمجلس الوزراء، أو أن العمل المسبب للمسؤولية صادر عن رئيس مجلس الوزراء، فإذا تم سحب الثقة من أحد الوزراء فعليه أن يستقيل، وإذا كان سحب الثقة موجهاً للوزارة بأكملها أو في مواجهة رئيس الوزراء فيتوجب على الوزارة الاستقالة⁽²⁾.

(1) فوزي، صلاح الدين، النظم السياسية وتطبيقاتها المعاصرة. مرجع سابق، ص 322.

(2) السيد، سيد رجب (1987) المسؤولية السياسية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، د.م، ص 56 وما بعدها.

فالمسؤولية السياسية الجماعية: "أن تكون الوزارة مسؤولة عن تصرفاتها المتعلقة بإدارة شؤون الدولة أمام البرلمان، وأنه عليها أن تكون حائزة على ثقة أغلبية أعضاء البرلمان بحيث يجب أن تقدم استقالتها إذا فقدت تلك الثقة"⁽¹⁾.

و تترتب على أعمال المسؤولية السياسية بحجب الثقة أو سحب الثقة الممنوحة للحكومة إسقاطها وإجبارها على الاستقالة كنوع من الجزاء السياسي، أما إذا تعلق الأمر بأحد الوزراء أو بعض الوزراء المحددين، فيترتب على تلك المسؤولية سحب الثقة من الوزير أو بعض الوزراء وإسقاطهم، وعليهم الاعتزال وتقديم الاستقالة بسبب أخطائهم الشخصية وهدم دون الحكومة، إلا إذا تضامنت الوزارة مع الوزير أو بعض الوزراء على اعتبار أن المساءلة للوزير تتعلق بسياسة الحكومة وليس بأفعال الوزير الشخصية، حينها تتحول المسؤولية من فردية إلى جماعية تضامنية بشرط أن يتم التضامن قبل التصويت وبشكل واضح وصريح أمام البرلمان ليتمكن من التصرف في ضوئه⁽²⁾.

وقد اعترف المشرعان الليبي والأردني بالمهمة الرقابية للسلطة التشريعية على الخلل والتقصير الذي يمكن أن يحصل من قبل الحكومة كأحد ضمانات مبدأ المشروعية في الدولة، وحصص المشرع الأردني حق ممارسة هذه المسؤولية بمجلس النواب المنتخب من الشعب دون مجلس الأعيان، حيث يمارس الرقابة السياسية على الوزارة نيابة عن الشعب من خلال عدم منح الثقة أو سحبها من الوزارة، وكل وزير مسؤول بشكل مستقل ومنفرد عن أعماله وسياسة وزارته، وهو مسؤول كذلك أمام الملك الذي يراقب أعماله وتصرفاته، وله أن يقيله إذ ثبت خطؤه أو سوء تصرفه كحق دستوري له، وهذا ما نصت عليه المواد (35.47.51) من الدستور الأردني.

(1) متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 319.

(2) فوزي، صلاح الدين، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 116.

وبمجرد سحب الثقة من رئيس الوزراء أو الوزارة يجب عليها تقديم استقالتها كأثر مباشر ونتيجة حتمية، وإذا تعلق سحب الثقة بأحد أعضاء الحكومة وجب عليه أن يعتزل منصبه فوراً أي عليه أن يستقيل، وهذا ما نصت عليه الفقرتين الثانية والثالثة من المادة (54) من الدستور الأردني، وترفع الاستقالة للملك، وهو صاحب الكلمة والقرار النهائي في تقدير مواعمة قبول الاستقالة من عدمها حسب تقديره لأحقية حجب الثقة من المجلس أو إساءة استعمال هذا الحق، فله قبول الاستقالة أو عدم قبولها واللجوء إلى حل البرلمان⁽¹⁾.

بالمقابل، لم يفرد القانون الليبي نصاً يفرق بين رئيس الوزراء والوزراء الآخرين، إذ جاء النص عاماً في المادة (115) الذي ينص على أنه "إذا قرر مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه المنتخبين عدم الثقة بالحكومة، وجب عليها الاستقالة" بينما ميز في نفس المادة سحب الثقة من أحد الوزراء، واشترط في ذلك "أن يكون القرار بالأغلبية المطلقة لأعضائه المنتخبين، إذا تعلق بأحد الوزراء، ويجب عليه في هذه الحالة اعتزال الوزارة". وهذا الأمر شبيه لحد كبير بما جاء في الدستور الأردني إذ نصت المادة (53) "إذا كانت عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه".

غير أنه يمكن الاستنتاج بأن وقوع رئيس مجلس الوزراء في هذا الظرف يعني استقالة أعضاء الفريق الوزاري جميعاً سواء بالنسبة للدستور الأردني أو للقانون الليبي، بينما تصبح عدم منح الثقة عن أحد أعضاء الفريق الوزاري أو مجموعة منهم قابلة للتعديل بخلاف رئيس الوزراء الذي يحال أمر تبديله إلى رأس الدولة الذي هو الملك أو رئيس الجمهورية. الذي منحه القانون الحق في تعيين رئيس الوزراء، واعتماد تأليف الحكومة وإرجاء التعديلات الوزارية.

(¹) كنعان، نواف، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص 252، العضائية، أمين، الوجيز في النظام الدستوري، مرجع سابق، ص 122.

ومما سبق يتضح أن أخطر صورة من الصور التي تباشر بها المجالس النيابية رقابتها وتأثيرها إزاء السلطة التنفيذية هي سلطة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء⁽¹⁾.

وحول المسؤولية الوزارية، نص الدستور الأردني بتعديلاته اللاحقة في المادة (51) "رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته". ونصت المادة (56) من الدستور الأردني أن "لمجلس النواب حق إحالة الوزراء الي النيابة العامة مع ابداء الاسباب المبررة لذلك ولا يصدر قرار الاحالة إلا باغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب ". ونصت المادة (55) "يحاكم الوزراء على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم امام المحاكم النظامية المختصة بالعاصمة وفقاً لاحكام القانون ". بالمقابل، فقد خلا التنظيم الدستوري الليبي من نصوص محددة وترك الأمر لمجلس النواب لوضع قانون خاص بهذا الأمر كما ورد في المادة (116) من مسودة الدستور الليبي على أن مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء تحدد بقانون اتهام رئيس الوزراء والوزراء فيما يقع منهم من جرائم في تأدية وظائفهم.

ويتضح مما سبق أن التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، يكمن في وسيلة الحل التي تملكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، وتقابلها في المقابل المسؤولية السياسية (الوزارية) التي تكون للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية لسحب الثقة عنها، ويتوافر هاتين الوسيلتين وما ينجم عنه من تأثير متبادل لا يؤثرعلى طبيعة العلاقة بينهما يُخلق نوع من التوازن (توازن السلطتين التنفيذية والتشريعية) هو أساس النظام البرلماني و أحد أركانه.

(1) الليمون، عوض، تطور النظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص494.

الفصل الخامس

الخاتمة والنتائج والتوصيات

خاتمة الدراسة وأهم النتائج:

إن النظام البرلماني هو نظام نيابي يمثل إرادة الشعب، لا يتميز عن غيره من الأنظمة النيابية الأخرى بوجود برلمان فيه أو بأنه النظام الذي تكون فيه للبرلمان أفضلية أو أولوية على السلطة التنفيذية، بل هو نظام وسط يحقق نوع من التوازن والتعاون ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، على أساس الفصل بالمفهوم المرن بين السلطات. وإن التطبيق العملي السليم للنظام البرلماني يرجع إلى البيئة الداخلية وتطور بنية المجتمعات ودرجة نموها ومدى قدرتها على النهوض بأعبائها، بالإضافة إلى البيئة الخارجية لهذه الدولة والتي تشكل دوراً واضحاً في نجاح أو فشل هذه التجربة.

وقد استخلصت الدراسة عدداً من النتائج أهمها ما يلي:

- 1- الملك وفق النظام الأردني غير مسؤول سياسياً وجنائياً، على عكس من رئيس الدولة في التنظيم الدستوري للجمهورية الليبية، الذي يكون مسؤول سياسياً و جنائياً و مدنياً.
- 2- في حالة غياب رئيس الدولة أو خلو منصبه لم ينص المشرع الليبي صراحة في مسودة الدستور الليبي 2017 (في مثل هذا الحال) عن آلية تعيين نائب الرئيس والجهة المخولة بالتعيين ولم يبين صلاحيات نائب الرئيس، على عكس التنظيم الدستوري الأردني الذي فصل الأمر في مثل هذه الحالة.

- 3- المشرع الدستوري الليبي لم يكن صريحاً وواضحاً في بعض المواد الخاصة بتحديد طبيعة النظام السياسي الليبي، وبما أنه لم يفعل ذلك فقد أنتج نظاماً غريباً، فيكون النظام نيابياً في بعض

الأحيان ورئاسياً في أحيان أخرى ومختلطاً في الثالثة ولا نظام معروف في أحيان كثيرة، وكذلك واجه قصوراً في تحديد اختصاصات رئيس الجمهورية، كصلاحياته في العفو العام وآلية تعيين القائد الأعلى للجيش والمخابرات العامة.

4- مجلس النواب في النظامين الليبي والأردني ينتخب من قبل الشعب، في حين أن مجلس الشيوخ الليبي يختلف كلياً عن مجلس الأعيان الأردني من حيث التشكيل والصلاحيات وشروط العضوية.

5- المادة (68) من مسودة الدستور الليبي لسنة 2017 نصت على أن (يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء ينتخبون بالاقتراع الحر السري المباشر على أساس السكان)، ويتم توزيع المقاعد في الانتخابات بين ثلاث مناطق انتخابية وفق المادة (78) من المسودة (شرقية -غربية - جنوبية) على أساس نسبة السكان، الأمر الذي يجعل من هذا التقسيم أن أكثر من ثلثي أعضاء المجلس من العاصمة طرابلس الأمر الذي يلعب الدور الكبير في صنع القرار في الدولة الليبية ويجعل من المنطقة الانتخابية الغربية مركزاً لصنع القرار.

6- مسودة مشروع الدستور الليبي 2017 لم تتضمن في حالة غياب مجلس الأمة بغرفتيه أي حق للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية أو الحكومة بإصدار قوانين مؤقتة نافذة لا في حالة الضرورة ولا غيرها.

7- يتبين وجود تشابه كبير بين الدستور الأردني ومسودة الدستور الليبي فيما يتعلق باختصاصات الحكومة وإجراءات طرح الثقة بالحكومة وحل البرلمان والاستجاب والسؤال وغيرها من مواضع التوافق، غير أن الدستور الليبي لا يتضمن نصاً صريحاً حول أسس تكليف رئيس الوزراء من قبل الرئيس ولا يتضمن نصوصاً صريحة حول برنامج الحكومة أو حول منح الثقة لها من قبل مجلس

النواب بعد أداء اليمين القانونية, في حين أنه تناول بالتفصيل في المادة (115) من مسودة الدستور آلية عدم الثقة للحكومة .

10- يتبين أن طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في كلا التنظيمين الدستوريين الليبي والأردني, بما تملكه كل من السلطتين من وسائل تأثير أثبتت فاعليتها في مواجهة السلطة الأخرى, إذ تحقق هذه العلاقة نوع من التوازن والتعاون بين السلطات (التنفيذية والتشريعية) في التنظيم الدستوري للبلدين وتجسد تنظيم مميز لأهم أركان النظام البرلماني.

11- إن مسودة الدستور الليبي قد أجازت النص ولم تكن شاملة لكل ما يتعلق بالموازنة العامة للدولة ولم تفصل بالنص كيفية وضع الموازنة العامة للدولة واختتام الحساب النهائي للميزانية لأهميتها لقيام المسؤولية السياسية بصورتها الفردية والجماعية , حيث اكتفت مسودة المشروع بالنص على من له اختصاص إعداد مشروع قانون الموازنة العامة وجعلته من اختصاص الحكومة وفقاً لما جاء في المادة 4\117 , كما أنها اختصت مجلس الشيوخ بمراجعة قانون الموازنة العامة لإقراره أو التعديل فيه, بنص المادة 67 بالنص على أن (يتولى مجلس الشورى بمجلسيه النواب والشيوخ إقرار قانون الموازنة العامة للدولة) دون أي تفصيل في نصوص أخرى عن الموازنة العامة للدولة, لأهمية هذه المسألة الدستورية, ولعلاقتها بطرق رسم سياسة وإدارة موارد الدولة.

التوصيات:

- 1- توصي الدراسة المشرع الدستوري الليبي النص صراحة على شروط تعيين نائب رئيس الدولة والإجراءات التي تتبعها الجهة المخولة بالتعيين وبيان وتحديد صلاحيات نائب رئيس الدولة، ما لحساسية مثل هذا المنصب (هرم السلطة التنفيذية)، وما ينتج عنه من قرارات تؤثر على السياسة العامة لدولة.
- 2- كما توصي الدراسة المشرع الدستوري الليبي أن يحدد طبيعة النظام عما إذا كان نيابياً أو رئاسياً أو مختلطاً، ويوصي الباحث المشرع الليبي بالآخذ بالنظام البرلماني في صوة المجلس الواحد .
- 3- على المشرع الليبي أن يأخذ بالاعتبار التناسب السكاني في مسألة انتخاب أعضاء مجلس النواب بما يحول دون تركيز صناعة القرار وإدارة الموارد في إقليم من أقاليم الدولة على حساب الأقاليم الأخرى.
- 4- توصي الدراسة المشرع الدستوري الليبي أن يتم التفصيل مفهوم حالة الضرورة للحيلولة دون نشوء خلاف في المستقبل حول هذا الظرف، وللحيلولة دون استخدامه تعسفياً من قبل الرئيس.
- 5- على المشرع الليبي أن يحدد أسس اختيار رئيس مجلس الوزراء من قبل رئيس الجمهورية وإجراءات منح الثقة للحكومة حال تشكيلها.
- 6- توصي الدراسة المشرع الدستوري الليبي بأن يتم تفصيل مسألة الموازنة العامة للدولة وتنظيمها بشكل دقيق وواضح، وبشكل يبين كيفية وضعها وضوابط تعديلها وإجراءات ومواعيد عرضها على السلطة التشريعية والحلول في حال عارضت السلطة التشريعية مشروع الموازنة العامة، وما تملكه الحكومة حال تعطل إقرار الموازنة العامة للدولة من قبل السلطة التشريعية، أسوةً بما جاء به التنظيم الدستوري الأردني وغيره من تنظيمات الدول الحديثة التي فصلت لمثل هذه المسألة.

7- كما توصي الدراسة المشرع الاردني اعادة النظر في تشكيل وشروط العضوية وصلاحيات مجلس

الاعيان , ومدي امكانية انتخاب المجلس بدل تعيينه علي غرار ما هو مقدم في دولة ليبيا .

قائمة المراجع

الداستير:

- الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته (2011) (2014) (2016).
- مسودة القانون الأساسي الليبي (2017).

الكتب العربية:

- أبو خزام، إبراهيم (2010). الوسيط في القانون الدستوري، ط3، طرابلس، ليبيا، دار أويا.
- أبو خزام، إبراهيم (2012). الوسيط في القانون الدستوري: الكتاب الأول، الداستير والدولة ونظم الحكم، ليبيا، دار الكتاب الجديدة المتحدة.
- أبو زيد، مصطفى (د.ت). الدستور المصري ومبادئ الأنظمة الدستورية، ط1، القاهرة، دار الثقافة العربية.
- أبو يونس، محمد باهي (2002). الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر.
- الأحمر، وسيم حسام الدين (2010). النظم الدستورية والسياسية في الدول العربية، ط1، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية.
- بدران، محمد محمد (1997). النظم السياسية المعاصرة، بيروت، دار النهضة العربية.
- بدوي، ثروت (1964). النظم السياسية، الجزء الأول، النظرية العامة للنظم السياسية، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- الجرف، طعيمة (1964). نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة.

- الجعيدي، بدر محمد (2011)، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، ط1، القاهرة، دار النهضة العربية.
- الجمل، يحيى (1985)، القانون الدستوري مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، دار النهضة العربية.
- الجمل، يحيى (د.ت) نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- حسن، فؤاد عبد النبي (د.ت)، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- حلمي، محمد (1974)، دستور جمهورية مصر العربية والسياسات العربية المعاصرة، ط1، القاهرة.
- الحلو، ماجد راغب (1993)، القانون الدستوري، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية.
- الحموري، محمد (2015) المتطلبات الدستورية والقانونية لإصلاح سياسي حقيقي لماذا وكيف؟، ط1، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع.
- الحياي، عادل، (1972)، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مطابع غانم عبده، عمان.
- خليل، أحمد خليل (2002)، التوريث السياسي في الأنظمة الجمهورية العربية المعاصرة، الطبعة الثانية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، مطبعة سيكو.
- خليل، محسن، وشيخا، إبراهيم عبد العزيز (1988)، النظم السياسية والقانون الدستوري، دون طبعة ودار نشر.
- خليل، عثمان (1956)، القانون الدستوري، الكتاب الثاني في النظام الدستوري المصري، القاهرة.

- الخطيب, نعمان أحمد, (2010). الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري, عمان, دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- الدبس, عصام (2011), النظم السياسية, الكتاب الرابع, السلطة التنفيذية المؤسسة الدستورية الثانية, الطبعة الأولى, عمان, دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- دسوقي, رأفت (2006), هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان, الاسكندرية, منشأة المعارف.
- دوفرجه, مورييس (1992) المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الأنظمة السياسية الكبرى), ط1, ترجمة جورج سعيد, بيروت, المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر.
- ذنبيات محمد جمال (2003), النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح تحليلي عن الدستور الأردني, عمان, دار الثقافة.
- ذيب, بطرس (1961) النظام الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم, ط1, بيروت, لبنان, منشورات عويدات.
- رباط, مأمون (1971), الوسيط في القانون الدستوري العام جزء 2, بيروت, دار العلم للملايين.
- ربيع, محمد عبد العزيز (2018) الثقافة والديمقراطية: تأملات في الإشكالية الثقافية, عمان, دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع.
- الرشيدى, أحمد وآخرون (1997), المؤسسة التشريعية في العالم العربي, مركز البحوث والدراسات السياسية, القاهرة.
- زهاوي, سيروان (2015) النظام البرلماني (دراسة مقارنة), ط1, بيروت, منشورات زين الحقوقية.

- الزيات، محمد عبد السلام وآخرون (د.ت)، أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان، والسوابق البرلمانية في التطبيق، ط1، دن، د. بلد نشر.
- سليمان، عصام (2010)، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، ط1، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية.
- السيد، سيد رجب (1987) المسؤولية السياسية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، د. م.
- الشاعر، رمزي طه (1972)، النظرية العامة للقانون الدستوري، الكويت، مطابع جامعة الكويت.
- الشاعر، رمزي، (1998)، الوجيز في القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس.
- شبر، رافع خضر (2012) فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط1، بغداد، مكتبة السنهوري.
- شطناوي، فيصل، (2003)، النظام الدستوري الأردني، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، مطابع الدستور التجارية.
- شطناوي، علي خطار، (2013)، الأنظمة السياسية والقانون الدستوري الأردني والمقارن، الكتاب الأول، الأنظمة السياسية، الطبعة الأولى، عمان، دار وائل للنشر.
- شيحا، إبراهيم عبد العزيز (2003)، تحليل النظام الدستوري المصري، الاسكندرية، منشأة المعارف.
- شيحا، إبراهيم (1995)، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة تحليلية لنظام الدستور اللبناني، بيروت، الدار الجامعية.

- الصباح، وفاء بدر (2011) الاستجواب البرلماني في النظام الدستوري الكويتي، دراسة مقارنة، الكويت، مكتبة دار الكتب.
- صبري، السيد (1940)، مبادئ القانون الدستوري، ط1، القاهرة.
- صبري، السيد (1953) حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا، القاهرة، المطبعة العالمية.
- الطبطبائي، عادل (1986)، اختصاصات الحكومة المستقلة، دراسة مقارنة، ط 1، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي.
- الطراونة، مهند صالح (2009) العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، ط1، عمان، دار الوراق للنشر والتوزيع.
- طربوش، قائد محمد (1995)، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري (تحليل قانوني مقارن)، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت.
- طماوي، سليمان (1988)، النظم السياسية والقانون الدستوري "دراسة مقارنة"، ط1، جامعة عين شمس، القاهرة.
- الطماوي، سليمان (1986) السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس.
- الطماوي، سليمان محمد (1978). مبادئ القانون الدستوري (دراسة مقارنة)، القاهرة، دار الفكر العربي.
- الطهراوي، هاني علي، (2011)، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط3، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- عبد الباقي، فارس محمد (1999)، التحقيق البرلماني، القاهرة، دار النهضة العربية.

- عبد الحميد، حسني درويش (2005)، رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابطها، القاهرة، مؤسسة الطوبجي للتجارة والطباعة والنشر.
- عبد السلام، عبد العظيم (2004)، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظم المختلفة، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني، (1991)، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط1، الاسكندرية، منشأة المعارف.
- العتوم، مصطفى علي، وحيد، منتصر مجيد، (1998) النظام النيابي الأردني، عمان، (دط) دائرة المكتبة الوطنية.
- عصفور، سعد، (1980)، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، دون طبعة، الاسكندرية، منشأة المعارف.
- العضيلة، أمين (2010)، الوجيز في النظام الدستوري، ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- العطار، فؤاد (1973)، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية.
- علي، جمال سلامة (2007) النظام السياسي والحكومات الديمقراطية، دراسة تأصيلية للنظم البرلمانية والرئاسية، ط2، القاهرة، دار النهضة العربية .
- عمران، فارس محمد عبد الباقي (2004) لجان تقصي الحقائق في مصر والولايات المتحدة الأمريكية ولمحة عنه في بعض الدول العربية والأجنبية الأخرى، القاهرة، المحلة الكبرى، دار الكتب القانونية.
- الغالي، كمال، (1978)، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط5، دار العروبة للطباعة والنشر، دمشق.

- الكسواني, سالم, (1983) مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني, ط1، عمان (د. ن).
- كشاكش، كريم يوسف (1978)، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، الإسكندرية منشأة المعارف.
- الليمون، عوض، (2016)، النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري ، مطابع الدستور ، عمان ، ط2.
- الليمون, عوض (2015)، تطور النظام الدستوري الأردني (دراسة تحليلية)، ط1, دار وائل للنشر , عمان.
- ليلة، محمد كامل (1978)، القانون الدستوري، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة.
- متولي, عبد الحميد (1985)، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية، الإسكندرية, دار المعارف, الإسكندرية، (ب.د).
- متولي، عبد الحميد (1971)، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط5، الاسكندرية، مطبعة الشاعر.
- المشاقبة، أمين عواد (2002)، النظام السياسي الأردني والمسيرة الديمقراطية، ط6، عمان الأردن، دار حامد للنشر والتوزيع.
- المصالحة, محمد. (2000) م.ج1, د ط, عمان , دار الحامد للنشر والتوزيع.
- معجم المعاني www.almaany.com
- المقريف, محمد يوسف (2014)، ليبيا من الشرعية الدستورية إلى الشرعية الثورية، ط2، بيروت، الفرات للنشر والتوزيع.

- نانسي، ستيفن، (2012) علم السياسة الأسس، ط1، ترجمة: رشا جمال، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، بيروت.
- النجار، زكي محمد (1975)، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- نصار، جابر جاد (1999)، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، القاهرة، دار النهضة العربية.
- بسيوني، عبدالغني عبدالله، (1995) سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني المؤسسة الجامعية، ط1، بيروت، د.د.
- عبد الوهاب، محمد رفعت، (1999) حسين النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية.
- بسيوني، عبدالغني عبدالله، (1991)، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- العرجا، زياد عطا (2016)، العون في القانون الدستوري والتنظيم السياسي والدستور الأردني، أمواج للنشر والتوزيع، عمان.
- عويدات، عودة (1961) النظم الدستورية في لبنان و البلاد العربية و العالم، بيروت، دار عويدات للنشر.
- عصفور، سعد، (1980)، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، دون طبعة، الاسكندرية، منشأة المعارف.
- عفيفي، مصطفى (1984)، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الكتاب الأول، ط2، القاهرة، دن.

- غزوي، محمد سليم (1994)، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الثانية، عمان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.

- فراج، زين بدر (1991)، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، القاهرة، دار النهضة العربية.

- فوزي، صلاح الدين (1998)، النظم السياسية وتطبيقاتها المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية.

- يعقوب، محمد حسين، (2004)، الفصل والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظامين السياسيين الأردني واللبناني، ط1، الأردن، اريد، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع.

الدراسات والبحوث:

- البحري، حسن (2006). "الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية " دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق بجامعة عين شمس، مصر.

- حمدي، عبد الرحمن (2000)، التحول الديمقراطي في العالم العربي خلال التسعينيات، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن.

- الحموري، محمد (2011)، النظام البرلماني والدستور الأردني والملكية الدستورية، نشر بتاريخ 14-3-2011 على موقع عمون، وتم استرجاعه بتاريخ 10-8-2018 على الرابط:

<http://www.ammonnews.net/article/82638>

- الحوراني، بسمة (2012) النظام البرلماني وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة.

- الحيصه، علي (2014)، التعديلات الدستورية وأثرها على توازن السلطات العامة في الأردن، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان.

- الزاملي، حسين، والدارجي، محمد عود (2012) سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية، مجلة مركز الكوفة، العراق، العدد 25، 2012، ص 116-133.

- الزعبي، خالد سمارة (1987)، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، د. بلد نشر.

- الطراونة، سهى أحمد داوود (2017)، تقييم النظام النيابي البرلماني في الأردن في ظل التطورات الدستورية الأخيرة (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، مكتبة الجامعة الأردنية، عمان.

- العمري، عاصم علي (2000)، الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، المفرق.

- الكعبي، ناصر راشد (2009)، النظام البرلماني في الأردن والبحرين (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان الأردن.

- كنعان، نواف (1995)، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية، بحث منشور في مجلة دراسات الجامعة الأردنية، المجلد الثاني والعشرين، عدد 2.

- الليمون، عوض، (2012) المركز الدستوري لرئيس الوزراء في النظام الدستوري الأردني: دراسة مقارنة، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 39، العدد 2.
- المحمدي، يحيى غازي، (2017)، النظام البرلماني العراقي في ظل دستور 2005 (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.
- المساعد، فرحان نزال (2006)، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني الأردني (دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه، جامعه عمان العربية.
- مسلم، خالد مبارك (1997)، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة.
- موسى، محمد ربيع (1995) السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
- النائلي، حسن جبار (2012)، القيود التي ترد على حق حل البرلمان، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 12، العراق.
- ناصف، عبد الله (1981)، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة.
- نصرأوين، ليث كمال، (2013)، أثر التعديلات الدستورية لعام 2011 على السلطات العامة في الأردن، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد (40)، عدد (1).
- العتيبي، مبارك (2012) فصل السلطات في النظامين الكويتي والأردني (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير جامعه الشرق الأوسط، عمان الأردن.

- العدوان، خالد (2007)، تطور المؤسسة النيابية في المملكة الأردنية الهاشمية بالتطبيق على فترة 1989-2005، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.

- فريحات، إيمان عزبي (2016)، مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الأردنية المتعاقبة وتعديلاتها، 1928م-2011 (دراسة تاريخية)، دراسات العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 43 العدد 2. ص 773 - 803.

مواقع إلكترونية:

- مدونة بحوث في القانون الدستوري (2016) "مبدأ الفصل بين السلطات/ أساس تقسيم الأنظمة"، تم استرجاعه بتاريخ 9-10-2018 على الرابط:

https://droi73.blogspot.com/2016/08/blog-post_34.html

- الموسوعة الفلسطينية (2018) المؤتمر الفلسطيني في أريحا 1948، تم استرجاعه بتاريخ 9/9/2018 على الرابط: <http://cutt.us/tv7be>

- موقع مجلس الأمة الأردني (2018) الحياة البرلمانية من عام (1946 - 1974)، تم استرجاعه بتاريخ 9/9/2018 على الرابط: <http://www.parliament.jo/node/142>