

الرقابة السياسية لمجلس الأمة الأردني على أعمال السلطة التنفيذية

**The Jordanian House of Senate Political Monitoring
over The Executive Authority Works**

إعداد

محمود فضل الحنيطي

إشراف

الدكتور محمد الشباطات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

أيار - 2018

تفويض

أنا محمود فضل الحنيطي أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً
والكترونياً للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية
عند طلبها.

الاسم: محمود فضل الحنيطي

التاريخ: 2018 /5/22

التوقيع:

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: " الرقابة السياسية لمجلس الأمة على أعمال

السلطة التنفيذية ". وأجيزت بتاريخ: 22 / 5 / 2018.

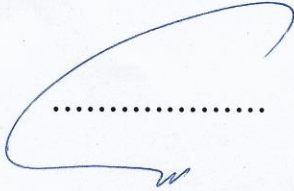
التوقيع

أعضاء لجنة المناقشة



رئيساً ومشرفاً

الدكتور محمد الشباطات



عضواً داخلياً

الدكتور أيمن الرفوع



عضواً خارجياً

الدكتور أسامة الحناينة

الشكر والتقدير

بسم الخالق الأوحد، خالق السموات بغير عمد، وأصلي على النبي الأكرم وعلى آله وصحبه أجمعين. أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى الدكتور محمد الشباطات- أستاذي ومعلمي لإشرافه على رسالتي، وسعة صدره معي إذ كان نعم العالم ونعم الموجّه.

كما أتقدم بوافر الشكر وعظيم الامتتان لأعضاء لجنة المناقشة أساتذتي الأستاذ الدكتور أيمن الرفوع ، والدكتور أسامة الحناينة اللذين شرفاني بقبول مناقشة الرسالة.

وأنتدم بالشكر الموصول إلى أساتذتي الأفاضل في كلية القانون في جامعة الشرق الأوسط على كل ما قدموه من جهود طيلة فترة الدراسة.

الإهداء

إلى

من علماني الصدق والحب والتسامح والإخلاص إلى أبي الغالي وإلى أمي الغالية

أطال الله في عمرها

إلى

من تكاتفت أيدينا دوماً لنكون جسداً واحداً.... إخوتي وأخواتي

إلى من شجعني وحفزني وساندني....

إلى زوجتي العزيزة أم طلال

وإلى ابني الغالي طلال

الباحث

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	العنوان.....
ب	التفويض.....
ج	قرار لجنة المناقشة.....
د	الشكر والتقدير.....
هـ	الإهداء.....
و	قائمة المحتويات.....
ح	الملخص باللغة العربية.....
ي	الملخص باللغة الانجليزية.....

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

2	أولاً: مقدمة.....
3	ثانياً: مشكلة الدراسة.....
4	ثالثاً: أهداف الدراسة.....
5	رابعاً: أهمية الدراسة.....
5	خامساً: حدود الدراسة.....
6	سادساً: محددات الدراسة.....
6	سابعاً: مصطلحات الدراسة.....
7	ثامناً: الإطار النظري والدراسات السابقة.....
14	تاسعاً: منهجية الدراسة.....

الفصل الثاني

ماهية مجلس الأمة في الأردن

21	المبحث الأول: نشأة وتطور مجلس الأمة في الأردن.....
23	المطلب الأول: التجربة البرلمانية منذ الاستقلال (1946- 1988).....
27	المطلب الثاني: عودة الحياة البرلمانية وتطورها (1989).....
32	المبحث الثاني: التنظيم الدستوري لمجلس الأمة.....

- 33المطلب الأول: تكوين مجلس الأعيان واختصاصاته.
- 36المطلب الثاني: تكوين مجلس النواب واختصاصاته.
- 40المطلب الثالث: الاختصاصات المشتركة لمجلسي الأعيان والنواب.

الفصل الثالث

ماهية الفصل بين السلطات

- 49المبحث الأول مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات.
- 50المطلب الأول العوامل التي دعت للفصل بين السلطات.
- 51المطلب الثاني أشكال ومظاهر الفصل بين السلطات.
- 53المبحث الثاني: التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.
- 58المطلب الأول تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في الأردن.
- 59المطلب الثاني آلية فصل السلطات.

الفصل الرابع

رقابة مجلس الأمة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية

- 65المبحث الأول: وسائل الرقابة السياسية.
- 68المبحث الثاني: وسائل الرقابة السياسية لمجلس الأمة الأردني.
- 76الخاتمة.
- 80قائمة المراجع.

الرقابة السياسية لمجلس الأمة الأردني على أعمال السلطة التنفيذية

إعداد

محمود فضل الحنيطي

إشراف

الدكتور محمد الشبطات

الملخص

هدفت هذه الدراسة إلى بيان رقابة مجلس الأمة الأردني السياسية على أعمال الحكومة من خلال التعريف بهذا المجلس ومقارنته بالأنظمة البرلمانية العالمية الأخرى.

تتعلق الدراسة من مشكلة بحثية تتمثل في الدور الرقابي الذي مارسته المجالس النيابية الرابع عشر والخامس عشر والسادس عشر والسابع عشر على أداء الحكومة في الأردن، وهذه المشكلة تدور حول سؤال أساسي وجوهري ومحوري مفاده : ما الرقابة السياسية لمجلس الأمة على أعمال السلطة التنفيذية؟

وقد خلصت الدراسة لجملة من التوصيات هي:

1. ضرورة وضع اطر قانونية مناسبة يمكن من خلال تفعيل أدوات الرقابة السياسية لمجلس الأمة على أعمال السلطة التنفيذية.
2. ضرورة إيجاد نصوص مواد يمكن من خلالها تحقيق التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.
3. ضرورة توفير قاعدة بيانات لأعمال السلطة التنفيذية بحيث يتم تفعيل أدوات الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية.

4. ضرورة توفير الدعم الفني لأعضاء مجلس الأمة وتوفير كل ما يلزمهم من معلومات حول

الأداء الحكومي وتنظيم علاقة مجلس الأمة مع باقي السلطات الأخرى.

5. إجراء مزيد من الدراسات التي تتقصى وسائل الرقابة السياسية التي يأخذ بها مجلس الأمة

في الرقابة على الأداء الحكومي.

الكلمات المفتاحية: الرقابة السياسية، مجلس أمة، سلطة تنفيذية.

The Jordanian House of Senate Political Monitoring over The Executive Authority Works

Prepared by

Mahmoud fadel Al-hneti

Supervisor

Dr.Mohamad Al-shabatat

Abstract

This study aimed at illustrating the Jordanian House of senate monitoring over the government's works through indentifying this senate and comparing it with the other global parlametary systems.

The study launches from research problem represents in the monitoring role practiced by the 14th, 15th, 16th and 17th parlemetary councils over t he performance of the government in Jordan.

This problem revolves around basic, essential and pivotal question which is: What is the Political monitoring of the house of senate over the executive authority.

The study reached a group of results, the most important:

- 1- The necessity for setting the relevant legal frames through which to activate the political monitoring instruments of the house of senate over the works of the executive authorely.
- 2- Necessity for establishing articles' texts to achieve the cooperation and balance between the two authorities.
- 3- The necessity for providing data base to the executive authority works to activate the poltical monitoring instruments over the executive authority.
- 4- The necessity for providing the technical supports to the members of the house of senate, and provide them with everything they need of

informationa bout the governmental performance and organizing the house of senate relation with the other authorities.

5- Conducting more studies to investigate the political monitoring means to be taken by the house of senate in monitoring the governmental performance.

Keywords: Political Monitoring, House of Senate, Executive Authorety.

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: مقدمة

انتهج الاردن النظام النيابي البرلماني حسب نص المادة الاولى من الدستور الاردني لعام 1952 المعدل، وهذا الشكل النيابي يتلخص في وجود المجلس النيابي والذي يتألف من مجلسين وفقاً للمادة(62) من الدستور وهما: مجلس الاعيان والمجلس النيابي، وينص الدستور الأردني في المادة (36) على أن الملك هو الذي يعين اعضاء مجلس الاعيان ويعين الرئيس ويقبل استقالاتهم، اما بالنسبة للمجلس النيابي فيتألف من اعضاء منتخبين، فلا يجوز وفقاً للمادة (76) من الدستور الاردني الجمع بين عضوية المجلسين.

يقوم النظام السياسي في الأردن على تعاون وتوازن السلطات الثلاث تقوم على الفصل ويعتمد هذا النظام وفق الدستور على ركنين أساسيين هما: سلطة تنفيذية متكونة من الملك والمجلس الوزاري وسلطة التشريع التي تتاط بمجلس الأمة والملك، ووجوب التعاون والتنسيق المتبادل بين السلطتين ، ومن مظاهر هذا التعاون أن السلطة التنفيذية تقوم بالأعمال المتعلقة بإجراءات الانتخاب العام للمجلس النيابي، كتحديد موعد الانتخابات العامة أو إعادة المجلس المنحل ودعوته للانعقاد...إلخ، كما تشارك السلطة التنفيذية في عمليات اقتراح القوانين ومناقشتها والتوقيع عليها وإصدارها، كما يملك رأس السلطة التنفيذية حق دعوة مجلس الأمة إلى الاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه، وكذلك حق حل مجلس الأمة وتعيين وإعفاء أحد أعضاء مجلس الأعيان وحله وفق أحكام الدستور، وتملك سلطة التشريع بعض الصلاحيات والأعمال في ميدان السلطة التنفيذية دلالة على التعاون والتنسيق بين هاتين السلطتين وتتمثل هذه الصلاحيات بالأعمال التشريعية والسياسية كطرح

الثقة بالوزراء والرقابية مثل توجيه الأسئلة للوزراء، والاستجابات في أي أمر من الأمور العامة واتهام الوزراء⁽¹⁾.

وعليه تأتي هذه الدراسة للتعرف على الرقابة السياسية لمجلس الأمة على أعمال السلطة التنفيذية.

ثانياً: مشكلة الدراسة:

تتعلق الدراسة من مشكلة بحثية تتمثل في الدور الرقابي الذي مارسه المجالس النيابية الرابع عشر والخامس عشر والسادس عشر والسابع عشر على أداء الحكومة في الأردن، وهذه المشكلة تدور حول سؤال أساسي وجوهري ومحوري مفاده : ما الرقابة السياسية لمجلس الأمة على أعمال السلطة التنفيذية؟

تأتي هذه الدراسة للإجابة عن الأسئلة التالية:

1. ما طبيعة مجلس الأمة الأردني (نشأته وتكوينه واختصاصاته) ؟
2. ما المقصود بالرقابة البرلمانية والسياسية على أداء الحكومة؟
3. ما هي الوظائف التي يجب على مجلس الأمة الأردني القيام بها ليتسنى له المشاركة في عملية الإصلاح السياسي في الأردن؟
4. ما دور الرقابة السياسية في تصويب أعمال الحكومات الأردنية المتعاقبة؟
5. ما دور الرقابة المالية في تحقيق العدالة ؟

(1) الشمري، فواز (2007)، حق الحل في النظام البرلماني الاردني والكويتي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عمان العربية، عمان، الاردن، ص10.

6. ما الادوات الرقابية التي استخدمها المجلس النيابي في المجالس المتعاقبة على اداء

الحكومة في الاردن؟

7. ما مدى نجاح المجلس النيابي الرابع عشر والخامس عشر والسادس عشر والسابع عشر

في تحقيق الدور الرقابي على الحكومات المتعاقبة؟

ثالثاً: أهداف الدراسة:

يتمثل الهدف الرئيس للدراسة في فحص الرقابة السياسية لمجلس الأمة على أعمال السلطة

التنفيذية.

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية:

1. التعريف بمجلس الأمة الأردني وتنظيمه واختصاصاته ومقارنته بالأنظمة البرلمانية العالمية

الأخرى.

2. بيان الدور الرقابي والسياسي المجلس النيابي وأهميته.

3. معرفة دور اللجان والكتل النيابية في تفعيل الدور الرقابي للمجالس النيابية الرابع عشر

والخامس عشر والسادس عشر والسابع عشر.

4. بيان الوسائل الرقابية والسياسية التي تم استخدامها في المجالس النيابية الرابع عشر

والخامس عشر والسادس عشر والسابع عشر.

5. ذكر العوامل التي تؤدي الى نجاح الدور الرقابي للمجلس النيابي على اداء الحكومة في

الاردن.

رابعاً: أهمية الدراسة:

تظهر أهمية الدراسة من ناحيتين:

الناحية النظرية:

تكمن أهمية الدراسة في انها من الدراسات النادرة في حدود علم الباحث والتي تتناول المجالس السابقة بالعرض والتحليل ومقارنة الاداء في ما بينها وابرار الرقابة السياسية لمجلس الأمة على أعمال السلطة التنفيذية.

من الناحية التطبيقية:

كما أنه من المؤمل أن يستفيد من الدراسة الفئات التالية:

- أعضاء السلطين التشريعية والتنفيذية وقيادات مؤسسات المجتمع المدني.
- الأكاديميون المهتمون بالأنظمة البرلمانية للتعرف على الرقابة البرلمانية في الاردن من خلال المجالس النيابية المختلفة على اداء الحكومة.
- الباحثون من خلال جعل الدراسة نواة لدراسات أخرى مشابهة أو تكميلية.

خامساً: حدود الدراسة:

تتمثل حدود الدراسة فيما يلي:

1. الحدود الزمانية: تغطي هذه الدراسة الفترة الزمنية الواقعة ما بين الأعوام التالية: (2003-2014)، وهي تمثل المجالس النيابية الرابع عشر والخامس عشر والسادس عشر والسابع عشر.

2. الحدود المكانية: تغطي هذه الدراسة الرقعة المكانية التي يسود فيها النظام السياسي الأردني بحدود المملكة السياسية المعروفة.

سادساً: محددات الدراسة:

1. صعوبة الحصول على الوثائق الخاصة بالدراسة.

2. خصوصية الموضوع.

سابعاً: مصطلحات الدراسة:

1- مجلس الأمة :-

ويعرف وفق الدستور بأنه عبارة عن هيئة ثنائية المجلس (الأعيان والنواب) يتم تعيين الأعيان من قبل الملك ويتم انتخاب أعضاء المجلس النيابي من قبل مواطني الدولة، ويقوم في الأساس بالوظيفة التشريعية لسن القوانين والرقابة على السلطة التنفيذية ومناقشة القضايا العامة وفق قواعد دستورية.

2- الرقابة السياسية: تلك التي تمارسها سلطة التشريع وفقاً لأساليب الرقابة البرلمانية المحدودة في الدساتير، أو الهيئات المركزية المعاونة من خلال اساليب التفتيش والمتابعة والتحقق بهدف التحقق من التزام الاجهزة الادارية بالقوانين والانظمة المالية، وكشف المخالفات المالية المرتكبة، وضبطها، والتي تعوق سير الادارة نحو تحقيق اهدافها وتنفيذ سياستها العامة⁽¹⁾.

3- السلطة التنفيذية: يقف على رأسها رئيس الدولة الذي يجب أن يكون غير مرتبط بالبرلمان بأي رابطة من روابط التبعية حتى لو كان تعيينه يتم من قبل البرلمان، وان لا يكون مسؤولاً امامه

(1) عبيدات، عماد وآخرون (د.ب) الدور الرقابي لمجلس الامة الاردني على اعمال السلطة التنفيذية، ورقة عمل مقدمة لمديرية الدراسات والمعلومات في مجلس الاعيان، عمان، الاردن، ص4.

لأنه يجسد هيبة الدولة ويمثلها، وتقف إلى جانبه الحكومة التي تكون مسؤولة عن جميع امور الدولة أمام البرلمان .

ثامناً: الإطار النظري والدراسات السابقة:

1- الإطار النظري:

تُعدّ الوظيفة التشريعية الوظيفة الأساسية لمجلس الأمة والتي تتمثل في اقتراح مشاريع القوانين وإقرارها بحيث لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة، لذلك نص الدستور الأردني على أن يتولى مجلس الأمة والملك سلطة التشريع، وهو ما قرره المادة (25) من الدستور بقولها: "تتأط سلطة التشريع بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب"⁽¹⁾.

حيث أعطى الدستور الأردني حق اقتراح مشاريع القوانين للمجلس النيابي، النواب والأعيان، وينص الدستور الأردني في (الفقرة الأولى من المادة 95) منه على أنه "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 لتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها" (المادة 66 من النظام الداخلي للمجلس النيابي، والمادة 20 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان)، وكل مشروع قانون اقترحه أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب وفق النص السابق ورفضه المجلس، لا يجوز إعادة تقديمه في الدورة نفسها، ولا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور ثلثي أعضاء المجلس، ويتخذ المجلس قراراته بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط

⁽¹⁾شرون، حسنية (2009). الحصانة البرلمانية، مجلة المفكر، العدد الخامس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، المغرب، ص150

فيها أغلبية خاصة، وعندما ينتهي أي من المجلسين من النظر في مشروع قانون معين يحال على المجلس الآخر، بمعنى أن مشروع القانون الذي يعرض على المجلس النيابي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك (المادة 91 من الدستور الأردني). أما في حالة خلافهما حول مشروع قانون معين، بمعنى إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلاً أو غير معدل يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المختلف عليها ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة آنفاً لا يقدم مرة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها. إن الهدف من الجلسة المشتركة هو إيجاد صيغة موحدة يوافق عليها المجلسان وبالإضافة إلى حق المجلسين في اقتراح القوانين وإقرارها على النحو السابق، فإن كل مشروع قانون أقره مجلسا الأعيان والنواب يرفع إلى الملك للتصديق عليه (المادة 93 من الدستور الأردني).⁽¹⁾

يتضح من النصوص الدستورية السابقة أن الدستور الأردني اعتبر صلاحية الملك بتصديق القوانين العادية هي صلاحية اعتراض توقيفي، بمعنى أنه حق يستخدمه الملك باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية (قرار المجلس العالي رقم (1) لسنة 1995 المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 1211 بتاريخ 1955/2/1).

أما بخصوص النصاب القانوني الذي يتعين توافره حتى تكون جلسات المجلس قانونية فإنه يتعين أن يحضر الجلسة ثلثا أعضاء المجلس المطلقة حاضرة فيها، وعند توافر النسبة القانونية لجلسات المجلس تبدأ مناقشة الأعضاء لمشروع القانون، وبعد الانتهاء من مناقشة مشروع القانون،

(1) التوجري، علي بن عبد المحسن (2009). الحصانة البرلمانية ومدى إمكانية تطبيقها على أعضاء مجلس الشورى السعودي، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ص 17.

يعلن رئيس المجلس قفل باب المناقشة، وتبدأ مرحلة التصويت أي أخذ رأي أعضاء المجلس في إقرار أو رفض مشروع القانون، ويتوجب لإقرار المجلس لمشروع القانون أن يوافق عليه أكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين وذلك كقاعدة عامة، إلا في الحالات التي يشترط فيها الدستور اغلبيه خاصة، وبعد موافقة مجلس الأمة على مشروعات القوانين فإنه يجب بعد أن يوافق عليها الملك إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية حتى يتم لها الوجود القانوني (نصت المادة 31 من الدستور على أن "الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها، ونصت الفقرة الثانية من المادة 93 من الدستور على أن "يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر" (1).

ان التعرف على تاريخ الحياة البرلمانية في الاردن، يساعدنا في معرفة مستقبل العمل البرلماني وآفاق تطوره فيها، مع العلم أن الحياة البرلمانية في الاردن شهدت تطورات عديدة منذ اول مجلس تم انشاؤه وحتى الوقت الحالي تطورات عديدة تؤكد مدى استجابة الحياة البرلمانية في الاردن للتطورات التي شهدتها البرلمانات في مختلف دول العالم (2).

ومن وظائف سلطة التشريع أيضاً الرقابة السياسية على أعمال الحكومة، وذلك من خلال متابعة شؤون سياسة الدولة الأردنية في الداخل والخارج، فالإصلاح السياسي في الاردن يعد من الموضوعات الهامة للارتباط بمسيب تطوير المسيرة السياسية ونمو اتجاهات ديمقراطية في مختلف

(1) بطيخ، رمضان (1994). الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ص80.
(2) النمري، جميل وابو علبة، عيلة وآخرون، 2012، مستقبل العمل البرلماني في الاردن، مركز البديل للدراسات والابحاث، عمان، الاردن، ص21.

دول العالم وكذلك في الاردن، فللمجلس النيابي الدور الأهم في تشكيل اتجاهات الرأي العام واتجاهات سياسية والأداء الحكومي بما يوجد توازناً سياسياً في الدولة.⁽¹⁾

ويمكن اعتبار ان الرقابة السياسية موضوعاً هاماً كونها تمس الكيان التنظيمي للدولة ، كما انها تعد الخطة للدولة في تسيير المرافق بشكل مناسب، وتعد ضرورةً حيث يتم الحفاظ على الأموال العامة وتحقيق استقرار الدولة السياسي والاقتصادي، وقد نشأت رقابة البرلمان حديثاً، وتطورت تبعاً لتطور اهداف الدولة ومجالات تدخلها في حياة الافراد⁽²⁾

كما تعددت التعريفات التي تناولت الرقابة البرلمانية ومن ذلك بأنها: "تلك التي تمارسها سلطة التشريع وفقاً لأساليب الرقابة البرلمانية المحدودة في الدساتير، او الهيئات المركزية المعاونة من خلال اساليب التفتيش والمتابعة والتحقق بهدف التحقق من التزام الاجهزة الادارية بالقوانين والانظمة المالية، وكشف المخالفات المالية المرتكبة، وضبطها، والتي تعوق سير الادارة نحو تحقيق اهدافها وتنفيذ سياستها العامة"⁽³⁾.

ويعرف الباحث الرقابة السياسية من حيث أنها الرقابة على أداء الحكومة وفق الأدوات البرلمانية المحددة في الدستور، وبمساعدة جهات رقابية عليا من أجل الحفاظ على مبدأ المشروعية والذي من خلاله يتم صيانة المال العام، والتأكد من سلامة نتائج التنفيذ للموازنة وكفايته وضمان توافقه مع نصوص الدستور والقواعد القانونية السائدة.

(1) أبو يونس، محمد باهي، (2002)، الرقابة البرلمانية على أحكام الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص30.

(2) الجبلي، نادية (2008)، الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة للدولة في الجمهورية اليمنية، مقارنة، اطروحة دكتوراه غير منشورة، عدن، اليمن، ص27

(3) عبيدات، عماد وآخرون (د.ب) الدور الرقابي لمجلس الامة الاردني على اعمال السلطة التنفيذية، ورقة عمل مقدمة لمديرية الدراسات والمعلومات في مجلس الاعيان، عمان، الاردن، ص4.

وتشمل هذه الدراسة بالعرض والتحليل المجالس النيابية في الفترة ما بين (2003-2014) وهي المجلس النيابي الرابع عشر والخامس عشر والسادس عشر والسابع عشر، وسيتم من خلال الدراسة تناول الأدوات الرقابية التي استخدمها المجلس النيابي في الرقابة على أداء الحكومة في هذه الفترة، وإستعراض إنجازات المجلس النيابي في الدورات العادية والاستثنائية وما بعد الاستثنائية.

كما سيتم تحليل خطاب العرش السامي في إفتتاح كل مجلس من هذه المجالس فيما يتعلق بالأداء البرلماني وأدوات الرقابة البرلمانية، وللتعرف على بعض أدوات الرقابة البرلمانية نتعرض لموضوع الأسئلة، فعلى سبيل المثال كان عدد الاسئلة التي وجهت في المجلس النيابي الرابع عشر (1552) سؤالاً وتم الإجابة على (504) أسئلة، أما المجلس الخامس عشر فكان مجموع الأسئلة (684) سؤالاً، وفي المجلس السادس عشر (879) سؤالاً، كما وجه النواب في المجلس السابع عشر (771) سؤالاً، أدرج منها (121) سؤالاً، ونوقش منها (21) سؤالاً، وهذا ينطبق على بقية الأدوات الرقابية التي استخدمها المجلس النيابي في المجالس المختلفة للرقابة على أداء الحكومات المتعاقبة، ولا بد من تحليل هذه الأدوات المستخدمة من قبل المجالس النيابية المختلفة للوقوف على الرقابة البرلماني والتي مارسها المجلس النيابي الأردني على أداء الحكومة منذ العام (2003-2014).

2- الدراسات السابقة:

هناك العديد من الدراسات التي تناولت مجلس الأمة الأردني والرقابة البرلمانية، منها ما هو قديم ومنها ما هو حديث ستمم الإشارة إلى أهمها تصاعدياً حسب السنوات، وهي:

(1) دراسة نعيمة الدويك (2007) ⁽¹⁾ بعنوان "الدور الرقابي للمجلس النيابي الرابع عشر واثره على الاداء الحكومي في الاردن (2003-2006)"

هدفت الدراسة التعرف على الدور الرقابي للمجلس النيابي الرابع عشر واثره على الاداء الحكومي في الاردن (2003-2006)، ومدى استجابة الحكومة له، ومعرفة دور اللجان والكتل البرلمانية في تفعيل دوره الرقابي، بالإضافة الى التعرف على الادوات الرقابية التي استخدمها، والمعوقات التي واجهت هذا المجلس وقد حلت الدراسة الوسائل الرقابية التي استخدمها المجلس من خلال جداول ترصد اعداد هذه الوسائل، ومن ثم مقارنة المجلس الثالث عشر بالمجلس الرابع عشر للنواب.

وقد انطلقت الدراسة من فرضية ان هناك علاقة ارتباطية بين الدور الرقابي لمجلس النواب الرابع عشر واداء الحكومة لأعمالها بما يتناسب مع احكام الدستور والقانون، وقد اعتمدت الدراسة منهج تحليل النظم والمنهج المؤسسي، وخلصت الدراسة الى ان الدور الرقابي للمجلس النيابي الرابع عشر كان ضعيفاً بسبب وجود معوقات كثيرة واجهت المجلس.

وتقترب الدراسة الحالية الى حد كبير من الدراسة السابقة.

(1) الدويك، نعيمة (2007) الدور الرقابي للمجلس النيابي الرابع عشر واثره على الاداء الحكومي في الاردن (2003-

2006)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة ال البيت، المفرق، الاردن.

(2) دراسة جابر جاد نصار (2007) ⁽¹⁾ بعنوان: الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت

هدفت هذه الدراسة إلى إبراز دور الاستجواب وسيلة للرقابة البرلمانية في مصر والكويت في ظل تناقضات الواقع العملي، وما يفرضه من ممارسات تجري في النصوص وتحريفها عن موضعها أحياناً، وتؤدي إلى تعطيلها أحياناً أخرى، وتوصلت الدراسة إلى نتيجة تتمحور حول أن البرلمان إذ ما حسن تشكيله وتوفر له الاستقلال عن السلطة التنفيذية، فإنه سوف يدافع عن حقه بمراقبة الحكومة ومحاسبتها في حدود الدستور والقانون، وفي هذه الحال يظل لوسائل الرقابة على أعمال الحكومة فاعليتها ومنها الاستجواب وهو الأمر الذي حدث في الكويت أكثر من مرة. وتتناول الدراسة السابقة إحدى مفردات الرقابة السياسية في مجلس النواب والتي يستخدمها ضد السلطة التنفيذية.

(3) دراسة سالم العجمي (2012) ⁽²⁾ بعنوان: "النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت"

جاءت هذه الدراسة لتوضح النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت على وجه الخصوص. إذ تعد الوزارة حجر الزاوية في النظام البرلماني الذي يتميز بالمركز الخاص للوزارة تجاه رئيس الدولة الذي يعينها ويقيلها ويقبل استقالتها من ناحية، وتجاه سلطة

(1) نصار، جاد (2007) الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.

(2) العجمي، سالم (2012) النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.

التشريع التي تسأل أمامها من ناحية أخرى، وهي الوسيط بين رئيس الدولة والبرلمان وهمزة الوصل بينهما. وتقديراً لأهمية الوزارة، فقد اهتم المشرع الدستوري الكويتي بها اهتماماً بالغاً، إذ نظم الدستور الوزارة في المواد (من 123-133).

وبعد دراسة النظام الدستوري الكويتي تبين أن هذا النظام لم يأخذ بمبادئ النظام البرلماني بشكل كامل فيما يتعلق بالوزارة وإنما مزج بين النظامين البرلماني والرئاسي في حدود معينة سنتناولها بالتفصيل فيما بعد. أما الفصل الخامس والأخير فيحتوي على الخاتمة والاستنتاجات وبعض التوصيات.

وتتميز الدراسة الحالية بأنها اختصت بالرقابة السياسية وهو ما لم تتناوله دراسة سابقة.

تاسعاً: منهجية الدراسة

إن هذه الدراسة ستأخذ بالمنهج القانوني أولاً من خلال تحليل وتفسير وإسناد النصوص الدستورية ونظامي مجلسي النواب والأعيان للأدوار والرقابة السياسية لمجلس الأمة الأردني، ثم المنهج الوصفي والتحليلي لكونه منهجاً يلائم هذه الدراسة مستنداً إلى الأساس وهو المنهج الوظيفي الذي يفسر ويحلل وظائف (أدوار) مجلس الأمة الأردني في الرقابة السياسية في الأردن خلال الفترة التاريخية تتجاوز العشرين عاماً وبالتالي لا يمنع من الأخذ بالمنهج التاريخي لكون الدراسة تأخذ بأداء مجلس الأمة منذ عام 2003، وهو العام الذي يعتبر بداية المجلس الرابع عشر، نهايةً إلى المجلس السابع عشر.

الفصل الثاني

ماهية مجلس الأمة في الأردن

الفصل الثاني

ماهية مجلس الأمة في الأردن

تمهيد:

يقوم النظام السياسي في الأردن على تعاون وتوازن السلطات الثلاثة: التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويعتمد هذا النظام وفق الدستور على ركنين أساسيين هما: السلطة التنفيذية والتي تتكون من الملك والمجلس الوزاري وسلطة التشريع التي تتاط بمجلس الأمة والملك، ووجوب التعاون والتنسيق المتبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومن مظاهر هذا التعاون أن السلطة التنفيذية تقوم بالأعمال المتعلقة بإجراءات الانتخاب العام للمجلس النيابي، مثل تحديد موعد الانتخابات العامة أو إعادة المجلس المنحل ودعوته للانعقاد...إلخ، كما تشارك السلطة التنفيذية في عمليات اقتراح القوانين ومناقشتها والتوقيع عليها وإصدارها، كما يملك رأس السلطة التنفيذية حق دعوة مجلس الأمة إلى الاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه، وكذلك حق حل مجلس الأمة وتعيين وإعفاء أحد أعضاء مجلس الأعيان وحلّه وفق أحكام الدستور، وتملك سلطة التشريع بعض الصلاحيات والأعمال في ميدان السلطة التنفيذية دلالة على التعاون والتنسيق بين هاتين السلطتين وتتمثل هذه الصلاحيات بالأعمال التشريعية والسياسية كطرح الثقة بالوزراء والرقابية مثل توجيه الأسئلة للوزراء، والاستجابات في أي أمر من الأمور العامة واتهام الوزراء...إلخ.

يمثل التغيير المتواصل في الحكومات الأردنية مثلبة في الانجاز والتطوير والبناء على

القديم. وعلى امتداد تاريخ الدولة، منذ نشأة الإمارة، شكلت عشرات الحكومات، تناوب على رئاستها

نحو 39 رئيساً. العام 2012 وحده تغيرت 3 حكومات بوزرائها الأمر الذي يؤشر إلى تغيرات فكرية وتخطيطية وتنظيمية لأركان الوزارات ما يعيقها عن تنفيذ الخطط بعيدة المدى في الدولة.⁽¹⁾

إن قوانين الانتخاب في الاردن جاءت ثمرة لحركة اصلاحية واسعة، ومع وجود قوانين الانتخاب، إلا أن مشكلات عديدة في مستوى التطبيق ظهرت في القوانين المختلفة، الأمر الذي انعكس على الحركة السياسية في الاردن، ووجدت هذه القوانين تناقضاً ملموساً بين رؤية جلالة الملك ورؤية الحكومات لتطورات الوضع السياسي في الاردن، الأمر الذي دفع جلالة الملك بإجراء عمليات واسعة للإصلاح السياسي، وظهر ذلك جلياً بالمشاركة الواسعة من كافة أطراف الطيف السياسي، في عمليات الإصلاح، ومن خلال نصوص دستورية وقانونية، وهنا برزت رؤية جلالة الملك بأن التنمية السياسية هي المسؤولية عن التنمية الاقتصادية، على عكس ما كان سائداً بأن التنمية الاقتصادية هي سبيل التنمية السياسية⁽²⁾.

ونرى أن عملية الإصلاح السياسي في الاردن كانت ثمرة لما حدث في الدول العربية من ثورات، فكان الإصلاح السياسي في الاردن ضرورة، بسبب جملة الظروف الداخلية والخارجية، والتي كانت تنطلق من رؤية جلالة الملك بضرورة القيام بالإصلاح السياسي الشامل في سبيل مواجهة العصر والتغيرات التي تحدث في جميع دول العالم.

وتفسيراً لذلك فإن سلطة التشريع تلعب دوراً أساسياً في تسيير أعمال الحكومات وذلك من خلال القوانين، وبشكل عام فإن الأجهزة التشريعية تعمل أساساً على انعكاس الخلافات الاجتماعية والسياسية، وتعكس كذلك النظام الشعبي تجاه الحكومات وسياستها. ويتألف هذا المجلس من مجلسي الأعيان والنواب.

(1) نفس المرجع، ص 67.

(2) الشاعر، رمزي طه (1996) النظرية العامة للقانون الدستوري، بدون ناشر، ص 28 وما بعدها.

ويبرز دور سلطة التشريع في الإصلاح السياسي من خلال تصويب أمور غير صحيحة تعيق التطور، والمحافظة على حريات المواطنين الأساسية واحترامها، أو كان متعلقاً بتغيير أنماط السلوك السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والتربوية للمواطنين، وإعادة صياغة علاقاتهم بالدولة صاحبة الشرعية كونها المسؤولة عن أمن المجتمع، وذلك عن طريق سن التشريعات الملزمة للجميع، وإتاحة الحرية للسلطة السياسية في الدولة لمشاركة كاملة في بناء الوطن، ومأسسة هذه المشاركة، إضافة إلى أن سلطة التشريع تقوم بعملية تصحيح المسار الرسمي للحكومات وذلك بموجب ما خول الدستور لهذه السلطة من صلاحيات في واحدة منها الرقابة على الحكومة ورصد الإخلالات التي تصدر عنها، وسحب الثقة من الحكومة عندما تتجاوز الخطوط التي رسمت لها من خلال بيانها الوزاري الذي على أساسه نالت الثقة⁽¹⁾.

الأردن وكما هو حال غالبية الدول العربية يملك زمام جميع الأمور رهن بيد أجهزة السلطة التنفيذية والملك، والإصلاح الحقيقي الذي يطلبه أي مجتمع هي العدالة الاجتماعية وتقسيم العمل وإعطاء كل سلطة عملاً مستقلاً عن السلطات الأخرى بحيث لا يكون هناك هيمنة لأي جهة على أخرى وإنما تواصل من أجل تيسير أعمال الدولة لما فيه مصلحة المجتمع.

والملاحظ لأعمال السلطات التشريعية والتنفيذية يلاحظ تجاوزاً على مواد الدستور الأردني فوردت كلمة نيابي في المادة (1) من الدستور الأردني المحدد لنظام الحكم حيث نص في المادة على نظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي ليكون الدور الأول لمجلس النواب وتعني الإنابة هي التفويض الذي تعطيه الأمة لممثليها لحفظ حقها في إدارة شؤونها.

(1) الكانوني، مسعود محمد (2002) مبدأ الفصل بين السلطات بين الفكر والممارسة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عدن، عدن، ص67.

مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ المهمة والتي أخذت حيزاً خاصاً في دراسات القانون ومنذ القدم وهناك آراء مختلفة حول هذا المبدأ ويعزي أصحاب المبدأ نشأته للفقيه الفرنسي مونتسكيو وذلك من أجل وضع حد للاستبداد والطغيان في الدول⁽¹⁾.

ويعتبر مبدأ فصل السلطات عند مونتسكيو أداة لتحقيق الحرية السياسية للمواطنين هذه الحرية التي تعني سلامة وأمن المواطنين والتي لا توجد إلا في الحكومات المعتدلة. إذ يقرر مونتسكيو إن السلطات الموجودة في الدولة هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، ولضمان أمن وحرية المواطنين يجب توزيع اختصاصات ومهام هذه السلطات التي تتمثل في سن القوانين، تطبيق القوانين والفصل في الخلافات على ضوء القانون على هيئات مختلفة. فالاختصاص الوظيفي للسلطة التشريعية يتمثل أساساً في سن التشريعات والقوانين التي تنظم العلاقات في المجتمع من أجل إقرار الأمن والنظام والعدالة. كذلك للسلطة التشريعية الرقابة السياسية على السلطة التنفيذية وذلك عن طريق الأسئلة والاستجابات التي توجه للوزارة. أما اختصاص السلطة التنفيذية فيتمثل في إدارة الشؤون العامة للدولة وتنفيذ القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، أيضاً اختصاصها في دعوة البرلمان وتأجيله. أما السلطة القضائية فإنها تختص في الفصل في النزاعات بين الأفراد وبين الأفراد والدولة⁽²⁾.

إن أصل كلمة برلمان تعود إلى اللغة الفرنسية Parliae وتعني يتحدث، وتعتبر البرلمانات من المؤسسات الرسمية الهامة في بناء الديمقراطية، وتجديد الحياة السياسية وتمييزها، فهي الممثلة لإرادة الشعب، والمعبرة عن مصالحه، والحارسة لحقوقه وحياته، وهي التي تُشرع القوانين التي من خلالها تتحدد السياسات العامة، ويرسم السلوك السياسي العام، كما وتسهم في

(1) الكانوني، مسعود محمد (2002) مبدأ الفصل بين السلطات بين الفكر والممارسة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عدن، عدن، ص67.

(2) الشرعة، محمد كنوش (1999). "التجربة الديمقراطية في الأردن، في الديمقراطية في الوطن العربي التحديات وأفاق المستقبل"، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان، ص50.

بناء الثقافة السياسية، وبالتالي فهي تشكل أحد ملامح التنمية السياسية، ويمكن للبرلمانات أن تلعب دوراً إيجابياً في عملية التنمية السياسية، إن هي كانت فاعلة في عملية المشاركة السياسية، وإلا فإن دورها يكون ضعيفاً، وهامشياً، وينعكس سلباً على التنمية السياسية برمتها⁽¹⁾. وقد عكف أبناء شرق الأردن على المطالبة بتطبيق الحكم البرلماني الديمقراطي في وقت مبكر من ظهور الإمارة ككيان سياسي، وتوالت اجتماعاتهم وعلت أصواتهم لتحقيق نظام حكم تمثيلي، وكانت مقاصده تنصب في جانب منها على مواجهة السلطة المركزية للحكومة في عمان، لكنها في الجانب الآخر كانت متجهة ضد الانتداب البريطاني وهيمنته على الشؤون السياسية والمالية والعسكرية للبلاد⁽²⁾.

يتفق غالبية الفقهاء على إن مبدأ الفصل بين السلطات يعرف بأنه هو: توزيع وظائف الدولة على هيئات منفصلة تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة وظائفها بحيث يكون هناك سلطة تشريعية تتمثل وظيفتها في وضع القوانين الناظمة للحياة في الدولة، والسلطة التنفيذية تقوم بتنفيذ هذه القوانين وتطبيقها. وسلطة قضائية تقوم بالفصل بين المنازعات والخصومات وهذا الفصل لا يعين الاستقلال التام بين السلطات فكل سلطة مكمله لعمل السلطة الأخرى لتحقيق الصالح العام وهذا لا يمنع من وجود رقابة من كل سلطة على السلطة الأخرى⁽³⁾.

ولمزيد من التوضيح سيتم تقسيم الفصل إلى المبحثين التاليين:

المبحث الأول: نشأة وتطور مجلس الأمة في الأردن.

المبحث الثاني: التنظيم الدستوري لمجلس الأمة.

(1) العزام، عبد المجيد (2003). "اتجاهات الأردنيين نحو الأحزاب السياسية"، مجلة دراسات، المجلد، العدد2، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ص20-12.

(2) مصالحة، محمد (2003). "الانتخابات آلية الديمقراطية الحالة الأردنية"، (ط1). دار الحامد للنشر، عمان، الأردن، ص51.

(3) محافظة، علي (2001). "الديمقراطية المقيدة حالة الأردن" (1989-1999)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ص9.

المبحث الأول

نشأة وتطور مجلس الأمة في الأردن

اتجهت النية بعد اعتراف بريطانيا باستقلال شرقي الأردن إلى استكمال العناصر الدستورية في مؤسسات الدولة وقد شرع الأمير عبد الله بن الشريف الحسين عام 1923 بتشكيل لجنة أهلية من زعماء البلاد لتقوم بوضع قانون للمجلس النيابي برئاسة سعيد خير وعضوية شخصين عن كل مقاطعة من المقاطعات الستة التي تقرر أن تتألف منها إمارة شرقي الأردن وهي (عمان - الكرك - مادبا - السلط - جرش - إربد) ، ينتخبها مجلس الإدارة والبلدية في المقاطعة، ووضعت هذه اللجنة قانوناً للانتخاب بتاريخ 9 كانون الأول 1923 على أساس التمثيل السياسي الصحيح، إلا أن الحكومة البريطانية أفسدت رغبة الحكومة والشعب على حد سواء برفضها القانون الذي وضعته اللجنة. وبقيت الإمارة الأردنية في حالة فراغ دستوري حتى عام 1928 حيث وقعت المعاهدة البريطانية الأردنية الأولى في يوم 20 شباط 1928 في مدينة القدس⁽¹⁾.

في عهد حكومة توفيق أبو الهدى صدر القانون الأساسي الجديد بتاريخ 16 نيسان عام 1928. ونشر هذا القانون من قبل حكومة الانتداب وكان مستمداً من منحة من الأمير عبد الله دون أن يكون لأهل البلاد رأي في وضعه⁽²⁾ ، وبتاريخ 17 حزيران 1928 نشرت قانوناً جديداً لانتخاب المجلس التشريعي على أن يكون عدد أعضائه ستة عشر عضواً ينتخبون انتخاباً على درجتين وقد روعي في هذا القانون تمثيل الشراسة والمسيحيين ولقد كانت فكرة بريطانيا من وراء ذلك إنشاء مجلس تشريعي صوري لا وظيفة له إلا تصديق القرارات التي يتخذها المجلس التنفيذي الذي

(1) الحضرمي، عمر (2001). "البرلمان ودوره في التوجه الديمقراطي في الأردن"، مجلة رسالة مجلس الأمة، العدد (42)، ص 30 .

(2) الدجاني، منذر سليمان (1993). "المدخل إلى النظام السياسي الأردني"، (ط1). بالمينوبرس، عمان، ص 221 .

يسيطرون عليه، وقد عارض المواطنون هذا القانون لأنه لا يحقق الحياة الديمقراطية الصحيحة وقامت المظاهرات تطالب بمقاطعة الانتخابات وعدم تسجيل أسماء الناخبين في الجداول الانتخابية. ورغم ذلك جرى انتخاب أول مجلس تشريعي في 2 نيسان عام 1929، وكانت المجالس التشريعية ما بين عام 1929 وعام 1947 خمسة مجالس فقط⁽¹⁾.

ولمزيد من التوضيح سيتم تناول هذا المبحث من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الأول: التجربة البرلمانية منذ الاستقلال (1946-1988).

المطلب الثاني: عودة الحياة البرلمانية وتطورها (1989-2011).

(1) مشاقبة، أمين عواد (1989). "التحديث والاستقرار السياسي في الأردن"، الدار العربية، عمان، ص 68-70 .

المطلب الأول

التجربة البرلمانية منذ الاستقلال (1946_1988)

اعترفت بريطانيا بعد توقيع المعاهدة الأردنية - البريطانية الثانية في عام 1946، بأن الأردن دولة مستقلة ذات سيادة، وبموجب هذه المعاهدة أنهيت فترة الانتداب مباشرة على الأردن، ومن ثم وضع دستور جديد عوضاً عن القانون الأساسي المعمول به منذ عام 1928، وعرف هذا الدستور الجديد بدستور عام (1946)، وجاء هذا الدستور مشابهاً كثيراً في نصوصه للقانون الأساسي، وتم تشكيل مجلس الأمة من مجلسين هما: مجلس الأعيان، والمجلس النيابي، وانتخب أول مجلس نيابي في الأردن عام (1947) وكان مكوناً من عشرين نائباً، منتخبتين مباشرة من الناخبين الذكور الذين بلغت أعمارهم سن الثامنة عشر سنة فما فوق، وحددت مدة المجلس بأربع سنوات، وقد كفل الدستور الجديد "حق الأقليات" في التمثيل النيابي، فخصص ثلاثة مقاعد للمسيحيين ولمدة ثماني سنوات، أما مجلس الأعيان الذي يعتبر "مجلس الملك" فكان عدد أعضائه مساوٍ لنصف عدد أعضاء المجلس النيابي (أي عشرة أعيان) وقد تم تشكيل أول مجلس أعيان بتاريخ 1947/10/24. (1) .

وقبل قرار الوحدة بين الضفتين، تم تعديل قانون انتخاب المجلس النيابي، الذي يحمل الرقم 55 لسنة 1949، وبموجب هذا القانون أصبحت هناك سبع دوائر انتخابية خصصت للضفة الغربية من أجل انتخاب عشرين نائباً عنها، ليصبح عدد أعضاء المجلس النيابي (40) عضواً

(1) أبو صوفة، محمد عبد اللطيف (1995). "خريطة الحياة النيابية في الأردن"، (د.ن). عمان، ص 59-61 .

يمثلون الضفتين الشرقية والغربية، وتم حل المجلس النيابي لإجراء انتخابات نيابية في الضفتين عام 1950⁽¹⁾.

تم تشكيل أول حكومة في شرقي الأردن في يوم 11/نيسان/1921 صدرت الإرادة السنية بإسناد منصب رئيس مجلس المشاورين للسيد رشيد طليح، وسمي (الكاتب الإداري) قدمت أول حكومة استقالتها في 23/حزيران/1921 لأسباب مالية وصدرت الإرادة يوم 5/تموز/1921 بتأليف مجلس المشاورين برئاسة رشيد طليح استمرت حتى منتصف آب /1921 تم تشكيل حكومة جديدة برئاسة السيد مظهر رسلان وسميت (مجلس المستشارين) بدل مجلس المشاورين استقالة حكومة مظهر رسلان في 10/آذار /1922 حيث صدرت الإرادة السامية بتأليف مجلس المستشارين برئاسة علي رضا الركابي عينت الحدود بين الأردن وفلسطين من قبل المندوب السامي البريطاني في 1/9/1922 علماً إن الحدود الشمالية مرسمه حسب الاتفاق الفرنسي البريطاني. استقالة حكومة علي الركابي وعهد إلى مظهر رسلان بتشكيل الحكومة في 1/2/1923 أعلن اعتراف بريطانيا باستقلال الأردن في 25/5/1923 قرر مجلس المستشارين بتاريخ 29/أيار/1923 بتبديل لقب رئيس المستشارين بلقب رئيس مجلس الوكلاء وصادق عليه الأمير 11/حزيران/1923 تقرر في شهر حزيران 1923 تقسيم منطقة شرق الأردن إلى ست مقاطعات هي: عمان - الكرك - مادبا - السلط - جرش - اربد.

وخلال الفترة الممتدة من عام 1947-1967، انتخب تسع مجالس نيابية، وهنا سيلقى الضوء على انتخابات المجلس الخامس تحديداً عام 1956، لأن انتخابات ذلك المجلس كانت حرة ونزيهةً أبرزت التعددية السياسية والحزبية في أوضح صورها، بحيث مثلت الأحزاب والجماعات

(1) الشريعة، محمد كنوش (1999). "التجربة الديمقراطية في الأردن، في الديمقراطية في الوطن العربي التحديات وآفاق المستقبل"، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان، ص 25.

السياسية داخل المجلس النيابي، كالحزب الوطني الاشتراكي، والحزب الشيوعي، وحركة القوميين العرب، وجماعة الأخوان المسلمين، وغيرها من الأحزاب السياسية، وقد حصل الحزبيون على 26 مقعداً من أصل 40 مقعداً، حيث فازت الأحزاب ذات التوجه القومي واليساري التي ناصبت العداء لبريطانيا (1).

شهد النصف الثاني من عقد الخمسينات بعض التوترات الشعبية وغياب الاستقرار السياسي عن الساحة الأردنية بسبب الحملات التي كانت تشنها إذاعتا القاهرة ودمشق إبان العهد الناصري والوحدة بين الدولتين سوريا ومصر، وجوهر هذه الحملات إثارة الشارع الأردني على نظام الحكم فيه لتقوم عدة محاولات انقلابية فاشلة وبعد نفاذ صبر جلالة الملك، مارس صلاحياته وأصدر إرادته الملكية السامية بحل الأحزاب السياسية بموجب قانون الدفاع لسنة 1957 والأنظمة والأوامر الصادرة بمقتضاه، وبقيت المملكة بدون أحزاب سياسية علنية حتى صدور قانون الأحزاب السياسية الأردنية لسنة 1992. أما المجلس الأخير في هذه الحقبة، وهو المجلس التاسع المنتخب قبيل حرب حزيران بشهرين فقد أكمل مدته الدستورية، وقد عمّر هذا المجلس قرابة سبع عشر سنة، وكان يُدعى بإرادة ملكية للاجتماع عند الحاجة الملحة لإجراء تعديلات دستورية ثم يحل المجلس، وسبب طول عمر هذا المجلس يعود إلى تعذر إجراء انتخابات نيابية بسبب الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية، ولأن إجراء انتخاب لمجلس نواب جديد غير المجلس التاسع، يُعدُّ إقراراً أردنياً بشرعية احتلال إسرائيل الضفة الغربية، وفي عام 1976 صدرت الإرادة الملكية بدعوة المجلس النيابي للانعقاد لإدخال بعض التعديلات على المادة (73) من الدستور، ثم حل المجلس في 7 شباط

(1) خير، هاني (1988). "تاريخ الحياة البرلمانية في الأردن (1920-1988)", مطبوعات مجلس الأمة الأردني، عمان ، ص 47 .

1976، وبقي حتى 9 كانون ثاني 1984 عندما دعي لدورة استثنائية لتعديل المادة (73) من الدستور للمرة الثانية⁽¹⁾.

من أجل سد الفراغ الدستوري، فقد صدرت الإرادة الملكية في 14 نيسان 1978 بتشكيل المجلس الوطني الاستشاري، ليكون صوت الشعب لدى السلطة التنفيذية وعوناً لها في رسم السياسات وتوجيهها بما "يخدم مصلحة الوطن والمواطن" على حد سواء، وكان عدد أعضاء المجلس الوطني الاستشاري الأول والثاني ستين عضواً، بينما أصبح عدد أعضاء المجلس الوطني الاستشاري الثالث 75 عضواً، مع العلم أن مدة المجلس الواحد سنتان، وفيما يتعلق بتركيبة هذه المجالس، فقد أخذت بعين الاعتبار التوزيع الجغرافي والعشائري، حيث ضمت رموزاً من مختلف أطياف القوى السياسية والتوجهات الفكرية في الأردن، واشتراك العنصر النسائي بشكل فاعل في المجالس الوطنية الاستشارية المتعددة .

وقد كان مجلس الأمة في ذلك الوقت منعقداً، حيث أصدر العديد من التشريعات والقوانين المؤقتة بالرغم من أن تلك الفترة كانت تشهد تطورات سياسية مختلفة الأمر الذي لم يؤدي إلى حل مجلس الأمة في ذلك الوقت.

(1) الكسواني، سالم (1983). "مبادئ القانون الدستوري - دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني"، مطبعة الكسواني، عمان، ص 266 .

المطلب الثاني

عودة الحياة البرلمانية وتطورها (1989-2015)

بعد فترة طويلة من غياب الحياة الديمقراطية النيابية والاكتفاء بوجود المجالس الاستشارية التي لم تكن تعبر بشكل كامل عن المفاهيم الأساسية للقيم الديمقراطية والتمثيل الشعبي، رأى الملك الحسين ضرورة عودة الحياة النيابية إلى البلاد واستئنافها انسجاماً مع التقاليد الديمقراطية وحفاظاً على سلامة البنية الدستورية وقدرة الشعب الأردني على مزاوله مختلف حقوقه العامة ، ونتيجة لذلك صدرت في 7 كانون الثاني 1984 الإرادة الملكية السامية بحل المجلس الوطني الاستشاري اعتباراً من 7 كانون الثاني 1984 كما صدرت الإرادة الملكية السامية أيضاً بدعوة مجلس الأمة التاسع إلى الاجتماع في دورة استثنائية اعتباراً من 9 كانون الثاني 1984 من اجل النظر في تعديل المادة (73) من الدستور حيث أقر المجلس التعديلات التي اقترحتها الحكومة وأهمها⁽¹⁾:

أ- يحق للملك بناءً على رؤية المجلس الوزاري أن يعيد المجلس المنحل ويدعوه للانعقاد بحيث يعتبر قائماً ويمارس كامل صلاحياته الدستورية.

ب- يحق للملك بناءً على رؤية المجلس الوزاري أن يأمر بإجراء الانتخابات العامة في نصف عدد الدوائر الانتخابية، بالرغم من استمرار الظروف القاهرة في النصف الآخر (احتلال الضفة الغربية).

ج- يتولى أعضاء المجلس النيابي انتخاب نواب لملء المقاعد الشاغرة في الدوائر التي تعذر إجراء الانتخابات فيها".

(1) خير، هاني، مرجع سابق، ص 92-83 .

بتاريخ 11 كانون الثاني 1984 صدرت الإرادة الملكية السامية بدعوة المجلس النيابي المنحل للانعقاد في دورة عادية اعتباراً من 16 كانون الثاني 1984 وذلك بإقرار التعديل على المادة (73) من الدستور في الدورة الاستثنائية المنعقدة بتاريخ 9 كانون الثاني 1984 الأنف ذكرها وقد سمي بالمجلس النيابي العاشر، واستمر هذا المجلس يمارس صلاحياته ونشاطاته حتى 31 تموز 1988 عندما أعلن جلاله المغفور له الملك حسين فك الارتباط الإداري والقانوني مع الضفة الغربية، وتم حل مجلس الأمة على إثرها، لأن نصف أعضائه كانوا من أبناء الضفة الغربية⁽¹⁾.

وبعد ذلك جرى التعديل للقانون الانتخابي ليناسب الوضع الجديد واقتصرت دوائر الانتخابي في الأردن على الدوائر في الضفة الشرقية، ثم أجريت الانتخابات العامة لمجلس الأمة الحادي عشر في 8 تشرين الثاني 1989. ولأول مرة منذ عام 1967 وفقاً للقانون الانتخابي الأردني رقم 22 لسنة 1986 وتعديلاته لعام 1989، وقد تألف هذا المجلس من 80 نائباً يمثلون مختلف محافظات الاردن وتمثلت فيه الفئات السياسية والحزبية والعقائدية كما صدرت الإرادة الملكية بتعيين أعضاء مجلس الأعيان البالغ عددهم أربعين عضواً⁽²⁾.

حل المجلس النيابي 11 في 1993/8/4، وجرت انتخابات اخرى في 1993/11/8 وفقاً للقانون الانتخابي المؤقت رقم (15) لسنة 1993 والمعدل الذي صدر في 1993/8/17، والذي نص على أن يكون لكل مواطن صوت واحد لمرشح واحد، بدلاً من القانون السابق رقم (22) لسنة 1986، الذي اتاح للناخبين انتخاب عدد من المرشحين يساوي لعدد النواب المخصصين لدائرته وقد جرت العملية الانتخابية في الموعد المحدد بكل نزاهة وحيادية ودون تدخل من الحكومة لأي

(1) مصالحة، محمد، مرجع سابق، ص 107-108 .

(2) الدعجة، هائل (1996). "المجلس النيابي الأردني بين الشعار والتطبيق (تجربة المجلس الحادي عشر)"، المطابع العسكرية، عمان، ص 40 .

جهة كانت، وقد جرت الانتخابات لهذا المجلس في ظل المشاركة للعمل الحزبي المرسي أركانه الدستور والقانون المتعلق بالأحزاب رقم (23) لسنة 1992.

ثم صدرت الإرادة الملكية السامية بحل المجلس النيابي 12 في 1997/9/1، وصدرت الإرادة الملكية السامية بإجراء الانتخابات العامة للمجلس النيابي 13 في 1997/11/4، وفقاً لقانون الانتخاب المؤقت رقم (24) الذي صدر في 1997/5/15، والذي تم بموجبه إجراء تعديل على النظم الانتخابية الملحقه بالقانون الأصلي والخاصة بتقسيم الدوائر الانتخابية، كما تضمن تعديلات على المادة (39) فأناط الصلاحية لتمديد الاقتراع لرئيس اللجنة المركزية إضافة إلى تعديل المادة (46) والمتعلقة بتصويت الأمي. ووفق الدستور صدرت الإرادة الملكية السامية بحل المجلس النيابي 13 في 16 حزيران 2001 .

وبعد غياب للحياة النيابية لأكثر من عامين جاءت انتخابات المجلس النيابي الرابع عشر 2003 لتكتسب أهمية خاصة حيث أنها جاءت في ظل مناخات سياسية محلية وعربية وإقليمية استثنائية. وهذه أول انتخابات تجرى في عهد جلالة الملك عبد الله الثاني، وقد بلغت نسبة الاقتراع 58.9% وهي نسبة اقتراع لا بأس بها إذا ما أخذ بعين الاعتبار الظروف الاستثنائية التي سبقتها ورافقتها وأحاطت بها⁽¹⁾.

ثم جاء المجلس النيابي رقم (15) للعام 2007 ليتم مسيرة الحياة النيابية، ثم أجريت الانتخابات النيابية في العام 2010 حيث تم انتخاب أعضاء المجلس النيابي رقم (16) بعضوية

(1) الزعبي، خالد موسى (2004). "التحديات التي تواجه المجلس النيابي الرابع عشر (القوانين المؤقتة)"، العدد (52). رسالة مجلس الأمة، مجلس الأمة، عمان، ص 81 .

130 نائب ونائبة يمثلون جميع أطراف ومحافظات المجتمع الأردني في مجلسي النواب السابع عشر ومن ثم المجلس النيابي الثامن عشر.

وخلاصة ما سبق ومن خلال استعراض مراحل تطور العمل السياسي منذ نشأة الإمارة توفرت الرغبة عند معظم الحكومات التي تعاقبت على إدارة شؤون الإمارة بإحداث تغييرات في الحياة السياسية الأردنية باتجاه زيادة المشاركة الشعبية في الحكم، إلا أن هذه الرغبة لم تتجسد على أرض الواقع خلال الفترة التي سبقت عام 1946 لظروف الانتداب البريطاني الذي شكل عائقاً أمام ممارسة الشعب لحقوقه السياسية وانحصرت هذه المشاركة في نطاق محدود جداً وبما يتلاءم مع أهداف السياسة البريطانية.

وشكل صدور دستور عام 1952 نقلة نوعية في الحياة السياسية الأردنية حيث أصبح الإطار العام الذي ينظم عمل سلطات الدولة الثلاث والمرجع الأساسي للشعب الأردني ومؤسسات الدولة، وجاءت انتخابات عام 1956 لتعكس هذا التطور في الممارسة الديمقراطية القائمة على التعددية الحزبية، إلا أن التجربة ما لبثت أن اصطدمت بالأفكار المتطرفة لبعض الأحزاب والتي حاولت استغلال مناخ الحرية السائد آنذاك لتحقيق أهداف مرتبطة بدول خارجية، ف جاء قرار حظر الأحزاب السياسية في الأردن عام 1957 ليقضي على التجربة الديمقراطية ويعيدها إلى نقطة الصفر.

عانى الأردن من غياب الحياة الديمقراطية حتى عام 1989، عندما أعلن استئناف الحياة البرلمانية، حيث تبني سلسلة من الإصلاحات السياسية والأمنية لضمان ديمومية التجربة الديمقراطية وتلافي أخطاء التجربة السابقة، وفي مقدمة هذه الإصلاحات كانت عملية إعادة تنظيم الواقع الحزبي بصدور قانون الأحزاب والتعددية السياسية وتم أيضاً وضع الميثاق الوطني والتأكيد

على حرية الصحافة، والالتزام بالتعددية وحقوق الإنسان تمهيداً لبناء الدولة الحديثة وبناء المجتمع المدني على أسس من الحداثة والاستقرار السياسي.

ورغم أن الاردن شهد منذ عام 1989 حتى عام 2011 6 انتخابات للبرلمان، إلا أن التجربة لازالت في المراحل التجريبية حيث لا زالت تعاني من أوجه القصور سواء من الجانب الحكومي أو الحزبي ومؤسسات المجتمع المدني وفعاليات شعبية مختلفة، ومن هنا تأتي أهمية بناء النموذج الشامل للتنمية السياسية لتنظيم عملية التطور للحياة الديمقراطية وضمان التحقيق الأهداف المرجوة من التحول والانفتاح السياسي الذي تشهده الاردن⁽¹⁾.

(1) الكانوني، مسعود محمد ، مبدأ الفصل بين السلطات بين الفكر والممارسة، مرجع سابق، ص90.

المبحث الثاني

التنظيم الدستوري لمجلس الأمة

خصص الدستور الأردني الصادر سنة 1952 وتعديلاته اللاحقة والمعمول به حالياً الفصل السادس للسلطة التشريعية تحت عنوان "سلطة التشريع . مجلس الأمة". وتنص المادة (62) على أن "يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الأعيان ومجلس النواب". فسلطة التشريع تتمثل في مجلس الأمة، إلا أن الدستور عمل على إيجاد نوع من التعاون والرقابة المتبادلة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية. بمعنى آخر إن مواد الدستور تقرر للسلطة التنفيذية بعض الاختصاصات التي تمكنها من المشاركة في عملية التشريع⁽¹⁾.

وتتاول الدستور الأردني الأحكام الخاصة بسلطة التشريع في المواد من (62) إلى (96) التي تبين كيفية تكوين مجلس الأمة وأدوار انعقاده والمركز القانوني لأعضائه واختصاصات مجلس الأمة (الأعيان والنواب). فقد نصت المادة (62) من الدستور على أن يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الأعيان والمجلس النيابي. ينتخب أعضاء المجلس النيابي على أساس الاقتراع العام المباشر، أما مجلس الأعيان فيعينون من قبل الملك (حيث نصت المادة 36 من الدستور الأردني على أن الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم).. ولمزيد من التوضيح سيتم تناول هذا المبحث من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: تكوين مجلس الأعيان واختصاصاته.

المطلب الثاني: تكوين المجلس النيابي واختصاصاته.

المطلب الثالث: الاختصاصات المشتركة لمجلسي الأعيان والنواب.

(1) محافظة، علي، مرجع سابق، ص 9 .

المطلب الأول

تكوين مجلس الأعيان واختصاصاته

أخذ دستور عام 1952 بنظام المجلسين، فلقد نصت المادة (62) من الدستور على أن "يتألف مجلس الأمة من مجلسين: مجلس الأعيان والمجلس النيابي".

ونصت المادة (63) من الدستور على أن "يتألف مجلس الأعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد أعضاء المجلس النيابي". وتطلب الدستور الأردني شروطاً عدة يجب توافرها في عضو مجلس الأعيان، فقد اشترط المشرع الدستوري وجوب انتماء أعضاء مجلس الأعيان إلى طبقات معينة، وطبقاً للمادة (64) من الدستور يشترط في عضو مجلس الأعيان أن يكون من إحدى الطبقات الآتية: "رؤساء الوزراء والوزراء الحاليون والسابقون ومن أشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء المجلس النيابي ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعداً والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتين ومن ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن".

كما اشترط المشرع الدستوري علاوة على شروط وجوب انتماء عضو مجلس الأعيان إلى إحدى الطبقات السالفة الذكر، وجوب أن يكون بالغاً من السن أربعين سنة شمسية من عمره، وهناك شروط أخرى نص عليها الدستور وتتمثل في أن يكون عضو مجلس الأعيان أردنياً، ولا

يكون محكوماً عليه بالإفلاس ولم يَسْتَعِدَّ اعتباره قانونياً، إضافة إلى ذلك أن لا يكون محجوراً عليه أو يكون محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه⁽¹⁾.

هذا وقد نصت الفقرة الثانية من المادة (75) من الدستور على جواز إسقاط عضوية أحد أعضاء مجلس الأعيان إذا حدثت أية حالة من حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في الفقرة (1) من نفس المادة أثناء عضويته، فإذا ما حدث ذلك تسقط عضويته بقرار من المجلس بأكثرية ثلثي أعضائه ويرفع القرار إلى جلالته الملك لإقراره.

وقد نصت المادة (76) من الدستور على أنه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان وتولي الوظائف العامة أعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات، ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة.

مدة العضوية في مجلس الأعيان:

نصت المادة (65) من الدستور على أن "مدة العضوية في مجلس الأعيان أربع سنوات ويتجدد تعيين الأعضاء كل أربع سنوات ويجوز إعادة تعيين من انتهت مدته منهم، ويتم تعيين أعضاء مجلس الأعيان ورئيس مجلس الأعيان من قبل الملك المادة (36) من الدستور. هذا وقد نصت نفس المادة على أن "تكون مدة رئيس مجلس الأعيان سنتان ويجوز إعادة تعيينه".

أما فيما يتعلق بأدوار الانعقاد فهي واحدة بالنسبة للمجلسين، أي يجتمع مجلس الأعيان عند اجتماع المجلس النيابي، وعندما يحل المجلس النيابي توقف جلسات مجلس الأعيان المادة (66) من الدستور.

(1) نص المادة 75 فقرة 1 من الدستور الأردني .

عمل مجلس الأعيان:

يتمتع أعضاء مجلس الأعيان بالحصانة البرلمانية، ولا يلاحقون عن الآراء والخطب التي يلقونها داخل مجلس الأعيان، وأثناء الجلسات المشتركة. ويعقد مجلس الأعيان جلساته عند اجتماع المجلس النيابي، وتكون أدوار الانعقاد واحدة، كما يجتمع مجلس الأعيان على انفراد لإدارة جلساته، وفي هذه الحالة يقوم رئيس المجلس بإعلام رئيس الوزراء والوزراء بموعد جلسة المجلس وجدول أعمالها، وتكون جلسات المجلس في أغلب الأحيان علنية⁽¹⁾.

فاللجان الدائمة تتمتع بسلطات واسعة في مجال التشريع، أما اللجان المؤقتة فهي تعين لدراسة بعض الأمور أو القضايا كـلجان التحقيق، وتجدر الإشارة إلى أن مشاريع القوانين تحظى بالقسم الأكبر من الدراسة والتدقيق على مستوى اللجان نظراً لما يتمتع به أعضاؤها من الخبرة والتخصص، ولهذا نادراً ما يعارض أعضاء مجلس الأعيان مشاريع القوانين التي تمت دراستها ومناقشتها أمام اللجان.

صلاحيات مجلس الأعيان:

في الدول التي تعمل بالنظام البرلماني والتي يوجد فيها مجلسان يمثلان سلطة التشريع كما هو الحال في الأردن، تكون الغلبة للمجلس النيابي، لأنه يمثل الإرادة الشعبية، كونه المجلس المنتخب من قبل الشعب، ولجدية المناقشات وتنظيمها. أما مجلس الأعيان الأردني فقد خصه الدستور بصلاحيات لا تقل أهمية عن صلاحيات المجلس النيابي، وأهم هذه الصلاحيات: الصلاحية الرئيسية لمجلس الأعيان هي التشريع الذي يمارسه المجلسان معاً، وإذا اختلف

(1) المادة 31 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان .

المجلسان في التصويت على مشروع قانون، فيجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان. هذا ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك⁽¹⁾.

كما كان لمجلس الأعيان الأردني دور فاعل في عملية الإصلاحات السياسية من خلال دراسة القوانين المؤقتة الواردة من مجلس الأمة والموافق عليها في إطار التسريع في عملية الإصلاح السياسي كما كان لمجلس الأعيان دور فاعل في الموافقة على قانون نقابة المعلمين.

المطلب الثاني

تكوين المجلس النيابي واختصاصاته

المجلس النيابي هو الهيئة النيابية الممثلة للشعب الأردني التي يتم اختيار جميع أعضائها عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، ويحق لكل مواطن، بلغ الثامنة عشرة من عمره، ذكراً أم أنثى الاشتراك فيه في الاقتراع وليس التشريع المادة 70..

وتجري الانتخابات على أساس تقسيم المملكة إلى دوائر انتخابية كبيرة، أي أن يكون لكل دائرة عدد من المقاعد، بحسب عدد سكانها، ويتم الفوز على أساس نظام الأغلبية البسيطة ذو الدور الواحد، بمعنى أن المرشح الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات في دائرته الانتخابية، بصرف النظر عن عدد الأصوات التي يحصل عليها باقي المرشحين يعتبر فائزاً. ويضم المجلس النيابي (130) نائباً مدة ولايتهم أربع سنوات، بمقتضى قانون الانتخاب لعام 2016، وينتخب المجلس النيابي كل عام رئيساً له، يدير جلساته وينظم مناقشاته⁽²⁾

(1) المادة 91 من الدستور الأردني.

(2) نصت الفقرة الأولى من المادة (69) من الدستور الأردني، على أن "ينتخب المجلس النيابي في بدء كل دورة عادية رئيساً له لمدة سنتين شمسيين ويجوز إعادة انتخابه".

أولاً: شروط عضوية المجلس النيابي: وقد نصت المادة (11) من قانون الانتخاب لعام 2016

لشروط من يترشح لعضوية المجلس النيابي وهي:

1. ان يكون أردنياً منذ (10) سنوات الى الأقل.
2. إتمام ثلاثين سنة شمسية من عمره من يوم الاقتراع.
3. أن لا يكون محكوماً عليه بإفلاس.
4. أن لا يكون محجوراً عليه ولم يُرفع الحجر عنه.
5. أن لا يكون محكوماً عليه بالسجن مدة لا تزيد عن سنة واحدة في إحدى الجرائم غير السياسية ولم يتم الإعفاء عنه.
6. أن لا يكون من المجانين أو المعانين.
7. أن لا يكون من أقارب الملك في الدرجة التي تُعين في القانون خاص.
8. أن لا يكون متعاقداً مع الحكومة أو المؤسسات الرسمية.

ثانياً: مدة العضوية في المجلس النيابي: نصت المادة (67) من الدستور أن "مدة المجلس النيابي

أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية وللملك أن يمدد

مدة المجلس بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على سنتين.

ثالثاً: أحوال عدم الجمع بالنسبة لعضوية المجلس النيابي: لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس

النيابي وعضوية المجالس البلدية، وعضوية المجلس النيابي وبين الوظائف العامة، كذلك لا يجوز

الجمع بين عضوية مجلس الأعيان والمجلس النيابي⁽¹⁾ ولا يسمح للموظفين في الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة الذين يتقاضون راتباً من خزينة الدولة أو الصناديق العامة التابعة لها أو الخاضعة لإشرافها، وكذلك موظفي الهيئات الدولية وأمين عمان ورؤساء المجالس البلدية والموظفين في أمانة عمان الكبرى والبلديات الأخرى أن يرشحوا أنفسهم لعضوية المجلس النيابي، إلا إذا قدموا استقالتهم قبل الموعد للترشيح وتم قبولها⁽²⁾.

إن الجمع بين عضوية المجلس النيابي والوظائف العامة يخالف النظم البرلمانية كما أن هذا الجمع مخالف لمبدأ الفصل بين السلطات حيث تستقل كل سلطة عن الأخرى، علاوة على ذلك يعد الجمع مخالفاً لمبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتي تتمثل في المهمة الرقابية للسلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية.

رابعاً: إسقاط العضوية من المجلس النيابي: إن فقدان سمعة النائب وحسن سلوكه أمر مسقط للعضوية من المجلس النيابي المنتخب أثناء فترة النيابة، فمن الطبيعي أن يكون الذي يرشح نفسه، أي النائب، حسن السيرة والسلوك قبل النيابة. كذلك خلال العملية الانتخابية وأثناء العضوية للمجلس النيابي. ولا يلزم لإثبات ذلك صدور الحكم بالإدانة بوقائع مسندة للمرشح أو للنائب بل يكفي توافر دلائل من الشكوك والريبة على الشخص المرشح، لذلك يتم إسقاط العضوية أثناء مدة نيابته إذا ارتكب عملاً شائناً شاب السمعة والسلوك أثناء العضوية.

خامساً: الفصل في صحة عضوية المجلس النيابي: حتى يتم الانتخاب بشكل صحيح، يجب أن تتوافر الشروط اللازمة والمطلوبة في المرشحين لعضوية المجلس النيابي التي نص عليها الدستور، كما يجب إعداد الجداول النهائية للناخبين بشكل سليم، وأن تخلوا هذه الجداول من

(1) المادة 76 من الدستور الأردني.

(2) المادة 9 من قانون الانتخاب رقم 34 لسنة 2001.

الأشخاص الذين لا يحق لهم ممارسة الحقوق السياسية. هذا وقد يثور الشك بعد أن تتم عملية الانتخابات، حول صحة عضوية بعض أعضاء المجلس النيابي، وذلك بسبب عدم سلامة الانتخابات أو عدم توافر شروط العضوية التي حددها الدستور والقانون، أو بسبب عدم نزاهة إجراءات الانتخابات ذاتها، ولذلك تحرص الدساتير على تنظيم كيفية الفصل في الطعون التي تقدم ضد صحة عضوية أعضاء المجلس النيابي، ويتم التحقيق والفصل في صحة نيابة أعضاء المجلس النيابي بصور مختلفة، فبعض الدساتير أعطت سلطة التحقيق والفصل في صحة نيابة أعضاء المجلس النيابي إلى المجلس النيابي نفسه التابع له العضو المطعون في صحة نيابته، ولا تتدخل في هذه الحالة السلطة القضائية.

أما الدستور الأردني فأعطى سلطة الفصل في صحة أعضاء المجلس النيابي أمام محاكم البداية والاعتراض يكون أمام محاكم الاستئناف⁽¹⁾..

إلا أن بعض الدساتير أعطت مهمة الفصل في صحة عضوية أعضاء المجلس النيابي إلى القضاء، وذلك بسبب أن الفصل في صحة العضوية عن طريق المجلس النيابي نفسه لا يمكن أن يتحقق لها ما يوفره القضاء من ضمانات الحياد والاستقلال والبعد عن التيارات السياسية والحزبية، ذلك أن المجالس النيابية قد تتعرض للتأثير وهي بصدد الفصل في صحة عضوية بعض أعضائها بالميل السياسية، والعلاقات الودية أو العداوة بين الأعضاء، ويتضح مما سبق أن الدستور الأردني قد جعل الاختصاص بالفصل النهائي في صحة العضوية أمام محكمة البداية والظعن امام محكمة الاستئناف تبعاً لنص المادة (71) من الدستور الأردني.

(1) نصت الفقرة الثانية من المادة 75 من الدستور على أنه "إذا حدثت أية حالة من حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في الفقرة السابقة لأي عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أثناء عضويته أو ظهرت بعد انتخابه تسقط عضويته ويصبح محله شاغراً بقرار من أكثرية ثلثي أعضاء مجلسه..".

المطلب الثالث

الاختصاصات المشتركة لمجلسي الأعيان والنواب

نصت مواد القسم الثالث من الفصل السادس على الاختصاصات المنوطة بمجلس الأمة،

وفيما يلي شرحاً لهذه الوظائف:

1) الوظيفة التشريعية:

تُعَدُّ الوظيفة التشريعية الوظيفة الأساسية لمجلس الأمة والتي تتمثل في اقتراح مشاريع القوانين وإقرارها بحيث لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة، وصادق عليه الملك، لذلك نص الدستور الأردني على أن يتولى مجلس الأمة والملك سلطة التشريع، وهو ما قرره المادة (25) من الدستور بقولها: "تتاط سلطة التشريع بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب".

حيث أعطى الدستور الأردني حق اقتراح القوانين لأعضاء مجلس الأمة، النواب والأعيان، وينص الدستور الأردني في (الفقرة الأولى من المادة 95) منه على أنه "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 لتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها" (المادة 66 من النظام الداخلي للمجلس النيابي، والمادة 20 من النظام الداخلي لمجلس الأعيان)، ولا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور ثلثي أعضاء المجلس، ويتخذ المجلس قراراته بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، وعندما ينتهي أي من

المجلسين من النظر في مشروع قانون معين يحال على المجلس الآخر، بمعنى أن مشروع القانون الذي يعرض على المجلس النيابي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك⁽¹⁾. أما في حالة خلافهما حول مشروع قانون معين، بمعنى إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلاً أو غير معدل يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المختلف عليها ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة آنفاً لا يقدم مرة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها. إن الهدف من الجلسة المشتركة هو إيجاد صيغة موحدة يوافق عليها المجلسان وبالإضافة إلى حق المجلسين في اقتراح القوانين وإقرارها على النحو السابق، فإن كل مشروع قانون أقره مجلسا الأعيان والنواب يرفع إلى الملك للتصديق عليه⁽²⁾.

وجاء (بالفقرة الثالثة من المادة 93) أنه إذا لم ير الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق، كما جاء في الفقرة الرابعة من نفس المادة المشار إليها، أنه إذا رد مشروع أي قانون خلال ستة أشهر وأقره مجلس الأعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين وجب عندئذ إصداره وفي حالة عدم إعادة القانون مصدقاً خلال ستة أشهر يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصدق.

(1) المادة 91 من الدستور الأردني .

(2) المادة 92 من الدستور الأردني.

يتضح من النصوص الدستورية السابقة أن الدستور الأردني اعتبر صلاحية الملك بتصديق القوانين العادية هي صلاحية اعتراض توقيفي، بمعنى أنه حق يستخدمه الملك باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية⁽¹⁾.

أما بخصوص النصاب القانوني الذي يتعين توافره حتى تكون جلسات المجلس قانونية فإنه يتعين أن يحضر الجلسة (50% + 1) من أعضاء المجلس المطلقة حاضرة فيها، وعند توافر النسبة القانونية لجلسات المجلس تبدأ مناقشة الأعضاء لمشروع القانون، وبعد الانتهاء من مناقشة مشروع القانون، يعلن رئيس المجلس قفل باب المناقشة، وتبدأ مرحلة التصويت أي أخذ رأي أعضاء المجلس في إقرار أو رفض مشروع القانون، ويتوجب لإقرار المجلس لمشروع القانون أن يوافق عليه أكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين وذلك كقاعدة عامة، إلا في الحالات التي يشترط فيها الدستور اغلبه خاصة، وبعد موافقة مجلس الأمة على مشروعات القوانين فإنه يجب بعد أن يوافق عليها الملك إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية حتى يتم لها الوجود القانوني⁽²⁾.

2- الاختصاصات المالية:

مجلس الأمة هو صاحب الحق الأصيل وعليه حق الرقابة على أموال الدولة، فسلطة التشريع في النظام البرلماني الأردني تملك حق الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية المالية، وتمثل هذه الرقابة في حق مجلس الأمة في إقرار الموازنة التي تتضمن تقديراً للنفقات والإيرادات العامة للدولة عن مدة قادمة محددة هي سنة عادة، ولقد أوجب الدستور الأردني ضرورة عرض مشروع

(1) قرار المجلس العالي رقم (1) لسنة 1995 المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 1211 بتاريخ 1955/2/1.
(2) نصت المادة 31 من الدستور على أن "الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها، ونصت الفقرة الثانية من المادة 93 من الدستور على أن "يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك وممرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر" .

الميزانية العامة للدولة على مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيه وفق أحكام الدستور، وذلك لبحثه واعتماده من قبل مجلس الأمة الذي يقر الميزانية فصلاً فصلاً، وتصدر الميزانية بقانون (المواد 112-113 من الدستور الأردني)، أما إذا لم يتم اعتماد الميزانية الجديدة قبل بدء السنة المالية الجديدة، فإنه يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 لكل شهر من موازنة السنة السابقة، (المادة 113) من الدستور، وقد توجد ظروف أثناء العمل بالموازنة تستلزم لمواجهتها مصروفات أخرى تزيد عن المصروفات الواردة بالميزانية مما يستلزم معه اعتماد أموال جديدة غير واردة بها أو يستلزم نقل اعتماد من فصل إلى فصل آخر منها ففي هذه الحالة أوجب المشرع الدستوري بعدم نقل أي مبلغ في قسم النفقات من الموازنة العامة من فصل إلى آخر إلا بقانون، وبالإضافة إلى هذه الرقابة السابقة يمارس مجلس الأمة رقابة لاحقة على أعمال الحكومة وتصرفاتها المالية حيث يلزم أن يعرض عليه الحساب الختامي لميزانية الدولة للتحقق من التزام الحكومة بحدود الميزانية التي أقرها مجلس الأمة.

وأخيراً فإن رقابة مجلس الأمة على التصرفات المالية للسلطة التنفيذية تتمثل في ضرورة موافقة مجلس الأمة على الضرائب والرسوم والقروض ومنح الالتزامات والتصرف في الأموال العامة، فقد نص الدستور الأردني على أن لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون وعلى الحكومة أن تأخذ في فرض الضرائب بمبدأ التكليف التصاعدي مع تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية⁽¹⁾

ولا يجوز إعفاء أحد من تأدية الضرائب والرسوم في غير الأحوال المبينة في القانون⁽²⁾، كما لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد الاتفاقات والمعاهدات التي يترتب عليها تحميل خزنة الدولة شيئاً من النفقات لا تكون نافذة إلا بموافقة مجلس الأمة المادة (33) من الدستور، كما يحدد

(1) المادة 111 من الدستور الأردني.

(2) المادة 118 من الدستور الأردني .

الدستور الإجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة والتي يجب أن يصدق عليها بقانون (المادة 117 من الدستور الأردني).

3) الرقابة السياسية:

من وظائف سلطة التشريع أيضاً الرقابة السياسية، وذلك من خلال متابعة شؤون السياسة الداخلية والخارجية في الأردن، حيث أنه من المعلوم أن موضوع التنمية السياسية يعد موضوعاً مهماً لارتباطه بمسيرة التطور السياسي ونمو الاتجاهات الديمقراطية في مختلف دول العالم وكذلك في المملكة الأردنية الهاشمية، حيث أن لمجلس الأمة دوراً هاماً في تشكيل اتجاهات الرأي العام والاتجاهات السياسية وأداء أجهزة الدولة بما يحقق التوازن السياسي في الدولة.

الفصل الثالث

ماهية الفصل بين السلطات

الفصل الثالث

ماهية الفصل بين السلطات

تلقى الفقيه مونتسكيو ولوك أفكارهما عن مبدأ الفصل بين السلطات ممن سبقوه من مفكرين وفلاسفة أمثال أفلاطون وأرسطو ثم صاغها صياغة جديدة حتى ارتبط المبدأ باسمه لكون أفكار اللذين سبقوه لم ترقى إلى مستوى النظرية فهو يرى أن الضمانات الأساسية لتحقيق الحرية هي الفصل بين السلطات وتتضمن نظريته مبدأين:

- 1- مبدأ التخصص: لقد نادى بضرورة فصل الوظائف الكبرى للدولة إلى وظيفة تشريعية ووظيفة تنفيذية ووظيفة قضائية تمارس من قبل ثلاث سلطات متميزة عن بعضها البعض.
- 2- مبدأ الاستقلالية: حيث تكون كل سلطة مستقلة عن السلطة الأخرى والأعضاء اللذين يؤلفونها لا يعززون أو يعينون من قبل السلطة الأخرى فلمبدأ الفصل بين السلطات بعدان الأول تنظيمي يتضمن الجانب الوظيفي والعضوي والأخر في جانب قانوني ينظم العلاقة بين السلطات⁽¹⁾.

أن مبدأ الفصل بين السلطات الذي أرسى قواعده العلامة والمفكر الفرنسي الشهير مونتسكيو Montesquieu في كتابه روح القوانين الذي صدر سنة 1948 يهدف إلى انتفاء الحكم الاستبدادي عن طريق توزيع السلطة وإلى توفير شروط المناخ الديمقراطي والحرية العامة، وذلك عن طريق عدم وضع السلطة بيد فرد واحد.

ويعتبر مبدأ فصل السلطات عند مونتسكيو أداة لتحقيق الحرية السياسية للمواطنين هذه الحرية التي تعني سلامة وأمن المواطنين والتي لا توجد إلا في الحكومات المعتدلة. إذ يقرر

تاريخ الزيارة 2108/4/30 الساعة <http://www.djelfa.info/vb/showthread.php?t=169994>⁽¹⁾
10 صباحاً

مونتسكيو إن السلطات الموجودة في الدولة هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، ولضمان أمن وحرية المواطنين يجب توزيع اختصاصات ومهام هذه السلطات التي تتمثل في سن القوانين، تطبيق القوانين والفصل في الخلافات على ضوء القانون على هيئات مختلفة. فالاختصاص الوظيفي للسلطة التشريعية يتمثل أساساً في سن التشريعات والقوانين التي تنظم العلاقات في المجتمع من أجل إقرار الأمن والنظام والعدالة. كذلك للسلطة التشريعية الرقابة السياسية على السلطة التنفيذية وذلك عن طريق الأسئلة والاستجابات التي توجه للوزارة. أما اختصاص السلطة التنفيذية فيتمثل في إدارة الشؤون العامة للدولة وتنفيذ القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، أيضاً اختصاصها في دعوة البرلمان وتأجيله. أما السلطة القضائية فإنها تختص في الفصل في النزاعات بين الأفراد وبين الأفراد والدولة.

إن المركز الدستوري لكل من السلطات الثلاث هو الذي يحدد ويحكم تحرك هذه السلطات دستورياً في إطار مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بشكل عام في الغالب⁽¹⁾.

يتفق غالبية الفقهاء على إن مبدأ الفصل بين السلطات يعرف بأنه هو: توزيع وظائف الدولة على هيئات منفصلة تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة وظائفها بحيث يكون هناك سلطة تشريعية تتمثل وظيفتها في وضع القوانين الناظمة للحياة في الدولة⁽²⁾.

(1) د. فيصل شطناوي، نظام الدستور الأردني، الجامعة الأردنية، ط1 2003م، ص 263 – 264.
 (2) الكانوني، مسعود محمد، مبدأ الفصل بين السلطات بين الفكر والممارسة، مرجع سابق، ص80.

والسلطة التنفيذية تقوم بتنفيذ هذه القوانين وتطبيقها. وسلطة قضائية تقوم بالفصل بين المنازعات والخصومات وهذا الفصل لا يعين الاستقلال التام بين السلطات فكل سلطة مكملة لعمل السلطة الأخرى لتحقيق الصالح العام وهذا لا يمنع من وجود رقابة من كل سلطة على السلطة الأخرى. (1).

للمزيد من التفاصيل سيتم تناول هذا الفصل خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات.

المبحث الثاني: التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

(1) الجليل، عدنان حمودي (1985) مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار مونتيسكيو ، مجلة العلوم الاجتماعية، السنة التاسعة، العدد الثاني، يونيو، ص101.

المبحث الأول

مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

تباينت الاتجاهات في الدول حول الفصل بين السلطة وهذا قد يعود لعدة اسباب في الغالب وهي:

أولاً: أنه فصل وظائف وليس فصل سلطات، فليس هناك تغليب سلطة على سلطة أخرى ثم عن هناك تخصص وظيفي لكل عضو في الدولة وظيفه معينة البرلمان يختص بالتشريع والتنفيذ تختص به الحكومة. والفصل في المنازعات تقوم به السلطة القضائية.

ثانياً: إن الدولة ذات وظائف متعددة والتعددية تتطلب فصل وظائف هيئات الدولة على أساس التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، من صور التعاون حق السلطة التنفيذية دعوة البرلمان للانعقاد، وتأجيل اجتماعات البرلمان.

ثالثاً: رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، بدأ بالسؤال من أعضاء برلمان الوزارة ثم الاستجواب..... وطرح الثقة

وعليه سيتم تقسيم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين:

المطلب الأول : العوامل التي دعت للفصل بين السلطات

المطلب الثاني: أشكال ومظاهر الفصل بين السلطات

المطلب الأول

العوامل التي دعت للفصل بين السلطات

إن مبدأ فصل السلطات هو رغبة عند المجتمعات في تنظيم وحسن سير مصالح الدولة بما يضمن الحريات للأفراد ويمنع التعسف والاستبداد من قبل مختلف السلطات وذلك من خلال توزيع وتقسيم الوظائف بين السلطات من خلال وجود مساواة وتوازن وتعاون بين هذه السلطات وعدم هيمنة أي منها على الأخرى وبما يحقق المصلحة العامة للمجتمع. ويختلف مبدأ فصل السلطات بين الدول وحسب دساتيرها وظروفها حيث عمل الدستور الأردني على تقسيم وظائف الدولة بين ثلاثة سلطات وأوجد تعاون بين هذه السلطات، فالسلطة التشريعية تقوم بتشريع القوانين والسلطة القضائية تختص بتطبيق القوانين والسلطة التنفيذية تقوم بتنفيذ تلك القوانين، ويعتبر فقهاء القانون أن الدستور الأردني لعام 1952 من أنضج الدساتير في العالم العربي وينسجم ويتفق مع المعايير الدولية، والدستور الأردني أقام علاقة متوازنة بين السلطات الثلاث وضمن استقلالية السلطة التشريعية التي تمثل الأمة ويرى غالبية الساسة والقانونيين إن التعديلات التي أجريت على الدستور جعلته منحاذا لصالح السلطة التنفيذية بما فيها القوانين المؤقتة التي أصدرتها الحكومات المتعاقبة والتي تغولت فيها على حق السلطة التشريعية وخرجت كذلك على مبدأ سمو الدستور (ويقصد بمبدأ سمو الدستور المكانة الخاصة التي يتمتع بها الدستور والتي تسمح له أن يعلو على بقية القواعد القانونية الأخرى بحيث تكون هذه الأخيرة خاضعة له من الناحيتين الشكلية والموضوعية والدستور لا يتصف بالسمو إلا إذا كان جامد)⁽¹⁾

(1) صبري، السيد النظم الدستورية في البلاد العربية، مرجع سابق، ص 55

المطلب الثاني

أشكال ومظاهر الفصل بين السلطات

أوجد الدستور الأردني رقابة متبادلة بين السلطات وذلك من خلال:

1- حق السلطة التنفيذية بتقديم مشاريع القوانين / وحق مجلس النواب بإقراره أو بتعديل المشروع أو برفضه.

2- حق السلطة التشريعية بطرح الثقة بالحكومة / حق السلطة التنفيذية حل مجلس النواب.

3- حق السلطة التنفيذية بدعوة المجلس للانعقاد وتأجيل دورات الانعقاد والدعوة لدورة استثنائية / وحق السلطة التشريعية بمسائلة السلطة التنفيذية من خلال السؤال والاستجواب.

4- حق الهيئة بأجراء الانتخابات النيابية / حق السلطة التشريعية بمنح الثقة أو حجبها أو الامتناع عنها.

والتطبيق العملي الذي يعيشه الأردن من استبدال من الحكومات المتعاقبة والالتفاف على أحكام الدستور وتخاذل من السلطة التشريعية وتخليها عن دورها الدستوري وتبعيتها لأجندة الحكومة جعل المواطن الأردني يشعر بعدم حصوله على حقوقه الدستورية وسلبت حريته وطالة الظلم ومثال على ذلك حريته في اختيار العضو الذي يمثله في مجلس الأمة حيث سلبت الحكومات المتعاقبة هذا الحق من خلال:-

1- تشكيل مجالس نيابية وفق قوانين انتخاب مؤقتة.

2- تزوير الانتخابات من خلال تلاعب في النتائج أو البطاقات المزورة أو التصويت لأكثر من مرة للشخص وبأماكن مختلفة أو عملية شراء وبيع الأصوات التي كانت علنية أو

تزوير أوراق الاقتراع أن يحصل الناخب على أوراق اقتراع من المرشح.

3- التحكم في مجلس النواب وحله في الكثير من الدورات قبل إنهاء مدته الدستورية.

ويمكن تعريف النظام البرلماني على أنه نظام الحكم الذي يقوم على قاعدة المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث يكون تحديد التوجيه السياسي للدولة نتيجة تعاون كامل بين البرلمان ورئيس الدولة عن طريق الوزارة المسؤولة أمام ممثلي الشعب، وتعتبر انجلترا الدولة الأم التي نشأ فيها النظام البرلماني نتيجة سلسلة من الأحداث بالرغم من ادعاء المجر أنها السابقة في الأخذ به⁽¹⁾

يرتكز هذا النظام على مبدأ دمج الوظائف من تشريعية وتنفيذية وقضائية في يد جهة واحدة، هذه الهيئة تكون منتخبة وممثلة للشعب (البرلمان).

وقد اختلفت الأنظمة السياسية العربية حول موقفها من مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقه، ويعود ذلك إلى الاتجاهات السياسية في تلك الدول، حيث نجد مثلاً أن نظام الحكم في الأردن قد أخذ بمبدأ الفصل المتوازن والمرن بين السلطات، كما توجد في الأردن ثلاث سلطات هي: التنفيذية والتشريعية والقضائية .

(1) الجرف، طعيمة، مرجع سابق، ص420.

المبحث الثاني

التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

ويقوم النظام البرلماني الحديث على التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، فلكل من السلطتين أدواتها التي تستطيع ممارستها تجاه السلطة الأخرى فسلطة التشريع تمارس أهم وظيفة وهي (سن القوانين) كما تمارس حق السؤال والاستجواب ولجان التحقيق البرلمانية كأدوات تستخدمها تجاه السلطة التنفيذية، وكذلك السلطة التنفيذية تستخدم حق حل البرلمان وغيرها من الأدوات التي تستخدمها تجاه سلطة التشريع .إن المنابع التاريخية والأصول الفكرية لتجربة الممارسة البرلمانية في الأردن ظهرت في التاريخ الحديث.

أن احترام أحكام الدستور المتوافق عليه من غالبية المجتمع هو الذي يحقق العدالة للمجتمع ويحقق الأمانى ويدعم الحريات ونجد أن دستور عام 1952 قد نظم العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية على أساس استقلالية كل سلطة عن الأخرى في الشكل والتعاون من الناحية الموضوعية في سبيل المصلحة العامة وأوجد توازن بين السلطتين في تحديد الاختصاصات.و لتحقيق المصلحة الوطنية بما يتوافق مع أحكام الدستور فإنه ينبغي أن يكون هناك:-

- 1- مجلس نواب منتخب وفق أحكام الدستور وذلك بقانون انتخاب عصري يحقق العدالة.
- 2- إجراء انتخابات حرة ونزيهة وشفافة تضمنها الحكومة.
- 3- تشكيل حكومة مسؤولة تمارس اختصاصات فعلية وفق أحكام الدستور.
- 4- التزام جميع السلطات بأحكام الدستور والقوانين النافذة حسب أحكام
- 5- الدستور وعدم الالتفاف على الدستور والقانون تحت أي ذريعة.

6- رقابة فعلية من مجلس النواب على أعمال الحكومة وفق أحكام الدستور .

7- وجود تعاون وعلاقة حقيقية بين السلطات بما يحقق المصلحة الوطنية دون مجاملة أو

محاباة أو شخصنة للأمر ووفق أحكام الدستور .

وإذا ما تم تطبيق الشروط السابقة فإن الاستقرار سيحل بالمجتمع عندما يشعر كل شخص

بأنه قد حصل على حقه الذي كفله الدستور وتلاعبت فيه الحكومات المتعاقبة ويحل الأمن في

المجتمع ويتحول ما يسمى الربيع العربي (هيجان المجتمعات بسبب الظلم الذي وقع عليها من

الحكومات) إلى ربيع حقيقي يحفظ كرامة المواطن وحرية ويحقق آماله وتطلعاته وتتحقق سيادة

الأمة مصدر السلطات. (1).

يتضح لنا بأن دستور عام 1952 وبدون التعديلات التي أجريت عليه خلال الأعوام

السابقة أنه يتلاءم والديمقراطيات الحديثة وهودستور متطور ومناسب رغم أنه شرع في البدايات

الأولى للدولة وهذا يدل على الرؤيا الثاقبة عند مشرع هذا الدستور المغفور له الملك طلال بن عبدا

الله، ولكن المشكلة في التعديلات والتطبيق والتي أخلت بالتوازن بين السلطات وسهلة على

الانتقاص من الحقوق والحريات، حيث عدلت الكثير من مواد الدستور وعند إجراء التعديلات

الأخيرة نرى أن أكثر المواد التي أجريت عليها التعديلات قد عادة إلى نص المادة في دستور

1952 ومنها المادة 94 فقرة أ بالرجوع للشروط الواردة في القانون قبل التعديل وكذلك المادة 74

والتي كانت عند تعديلها عام 1955 تشترط على الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها أن

(1) الحمصاني، عارف (1964) محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية (محاضرات أقيمت على طلبة سنة أولى جامعة حلب).

تستقيل خلال أسبوع من الحل وألغيت عام 1955 ثم أعاد صياغتها التعديل الجديد إلى ما كانت عليه عام 1955⁽¹⁾.

وانتهجت دول عدة في العصر الحديث نظم برلمانية لأنه يقوم على أساس توازن وتعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويوجبه تساوي كل سلطة من هاتين السلطتين مع الأخرى دون أدنى تبعية أو سيطرة لإحدهما على الأخرى، وهذا التساوي يعني ضرورة التعاون بينهما.

ويقرر النظام البرلماني عنصرين أساسيين هما:

- ثنائية الجهاز التنفيذي.

- التعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽²⁾.

ويمكن تعريف النظام البرلماني على أنه نظام الحكم الذي يقوم على قاعدة المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث يكون تحديد التوجه السياسي للدولة نتيجة تعاون كامل بين البرلمان ورئيس الدولة عن طريق وزارة مسؤولة أمام ممثلي الشعب⁽³⁾.

ويظهر أن تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يقوم على أساس التواصل والترابط بينهما مما يجعلها علاقة وحدة وتداخل أكثر منها علاقة تقسيم وفصل، ويمكن بيان الرؤية الانجليزية لتنظيم السلطات على النحو التالي:

(1) صبري، السيد مرجع سابق، ص 193.

(2) صبري، السيد مرجع سابق، ص 193.

(3) الحمصاني، عارف مرجع سابق، ص 366.

1. إن تنظيم العلاقة أمر تكمن أصوله في الأعراف الدستورية الانجليزية، فالوزارة تستمد وجودها وسلطتها من تأييد البرلمان لها، فإن فقدت الوزارة ثقة البرلمان فقد انتهى وجودها السياسي والقانوني.

2. وفقا للعرف الانجليزي، فإن رئيس الوزراء وأعضاء حكومته لا بد أن يكونوا أعضاء في البرلمان⁽¹⁾.

والانتخاب من الشعب هو الذي يحدد البرلمان والحكومة في آن واحد ويجسد الترابط بينهما وينظم العلاقة المتبادلة بينهما⁽²⁾.

3. يعدّ استقلال القضاء أحد الخصائص الأساسية للنظام الدستوري البريطاني، ومع ذلك فإن هذا الاستقلال لا يمكن أن يكون كاملا من الناحية العملية والواقعية وذلك لأن القضاء يمكن عزلهم من مناصبهم بقرار من أحد مجلسي البرلمان.⁽³⁾

أضف إلى ذلك أن القانون العام في إنجلترا هو من صنع القضاء الذي يستخلصه من العرف السائد لدى الشعب، ويواصل القضاء تطوير القانون المشترك من خلال قراراتهم وأحكامهم، ويكمل القضاء القوانين عن طريق تفسيرهم لها، وتطبيقها على الحالات المعروضة عليهم، وبهذه الوسيلة يمارس القضاء سلطة غير مباشرة في التشريع عن طريق وضع قواعد قانونية جديدة.

ونخلص مما سبق إلى أن الملك في النظام البرلماني يجمع في يده كافة وظائف الدولة من تشريعه وتنفيذية وقضائية، إلا أنه ومع التطور التاريخي أصبحت الملكية مقيدة، وانتقلت اختصاصاتها إلى سلطات الدولة العامة، وأصبح لها مجرد دور أدبي، وللملك بموجب النظام

(1) الشرقاوي، سعاد النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص456.

(2) الشرقاوي، سعاد مرجع سابق، ص435.

(3) الشاعر، رمزي طه مرجع سابق، ص28 وما بعدها.

الدستوري الإنجليزي حق حل مجلس العموم، كما أن له حق اختيار رئيس الوزراء وتعيين كبار موظفي الدولة، وفي دعوة البرلمان للانعقاد، وله أيضاً سلطة في بعض الأمور القضائية كالعفو الخاص.

أما بالنسبة للبرلمان، فإنه يتمثل بالملك ومجلس العموم (الهيئة النيابية التي تمثل الشعب) والذي يباشر الوظيفة التشريعية، مع مجلس اللوردات الذي يمثل الارستقراطية البريطانية. ويتكون هذا المجلس من أعضاء بالوراثة وأعضاء بالتعيين وآخرين بالانتخاب، أما فيما يتعلق بأثر الحركة الحزبية على الحياة السياسية في إنجلترا، فإن لها دوراً كبيراً على الوضع السياسي هناك؛ ذلك أن الحزب الذي يتمكن من إحراز الأغلبية داخل البرلمان هو الذي سيتمكن من الوصول إلى الحكم وممارسة شؤونه من تنفيذية وتشريعية⁽¹⁾.

وقد اختلفت الأنظمة السياسية العربية حول موقفها من مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقه، ويعود ذلك إلى الاتجاهات السياسية في تلك الدول، حيث نجد مثلاً أن نظام الحكم في الأردن قد أخذ بمبدأ الفصل المتوازن والمرن بين السلطات، كما توجد في الأردن ثلاث سلطات هي: التنفيذية والتشريعية والقضائية⁽²⁾.

أما الدستور المصري فقد أخذ بالنظام البرلماني كنظام سياسي، وبالنسبة لدولة الكويت فقد أخذت بالنظام البرلماني أيضاً حيث إن نظام الحكم فيها نظام ديمقراطي، والسيادة فيه للأمة مصدر السلطات جميعاً⁽³⁾..

(1) بييردو، جون (1959) القانون الدستوري والأنظمة السياسية، طبعة باريس، ص 127.
(2) الكسواني، سالم (1998) مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، د، ن، ص 44.
(3) صبري، السيد مرجع سابق، ص 199.

المطلب الأول

تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في الأردن

نص الدستور الأردني على فصل السلطات وذلك بوضع المواد الخاصة بكل سلطه في فصل مستقل عن السلطة الأخرى بين فيه كيفية التشكيل والأعمال التي يقوم بها الحقوق والواجبات والشروط التي تضمن عدم تدخل السلطات بعضها البعض (1).

ولكن هناك تجاوز على المبدأ وفي الواقع العملي يتضح عدم وجود سلطة تشريعية حقيقية في الأردن وإنما السلطة التنفيذية هي التي تعمل وتسيطر على السلطة التشريعية ذلك في:-

1- تدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية والتغول عليها من خلال:-

أ- وضع قوانين مؤقتة لا تنطبق عليها شروط الضرورة المستنتجة من المادة 94 من الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته.

ب- التهاون وعدم تطبيق القانون على الأشخاص الذين قاموا بشراء أو بيع الأصوات قبل انتخابات عام 2010 الأمر الذي أدى لفوز عدد كبير من أصحاب المال من المقاولون والتجار إلى مجلس النواب وهو ما أطلق عليه المال السياسي.

ج- عدم عرض قانون الانتخاب المؤقت على مجلس النواب الخامس عشر طيلة فترة انعقاده إذا سلمنا للرأي الضمني انه باستطاعة الحكومة وضع قوانين مؤقتة في غياب مجلس النواب، فإن عدم عرض القانون على مجلس الأمة عند الاجتماع هو مخالفة دستورية بحد ذاته.

د- حل المجالس النيابية قبل نهاية مدتها الدستورية دون ذكر الأسباب الموجبة للحل (2).

(1) الكسواني، سالم مرجع سابق، ص44.

(2) الشرقاوي، سعاد مرجع سابق، ص44.

وقد أخذت معظم نصوص الدستور الأردني من النظم البرلمانية والديمقراطيات المعاصرة كما أنه تأثر كثيراً بالدستور البلجيكي، فقد نص الدستور على أن الأمة مصدر السلطات⁽¹⁾، وبالتالي اعتبر السيادة للأمة، وهذا المبدأ يعدّ من ركائز الديمقراطية، وأخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطات، وأعطى سلطة التشريع حق الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وكذلك حق اقتراح القوانين، وأخذ بنظام المجلسين وغيرها من المبادئ التي تعدّ من ركائز النظام النيابي البرلماني⁽²⁾.
 مما سبق نجد أن الدستور الأردني قد أكد مبدأ الفصل المتوازن والمرن بين السلطات، كما أنه أعطى سلطة التشريع حق الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وأكد أيضاً على استقلالية القضاء، وهذا يؤكد حقيقة أن النظام الدستوري الأردني قد تأثر بالنظم البرلمانية والديمقراطيات المعاصرة في تعاملها مع مبدأ الفصل بين السلطات.

المطلب الثاني

آلية فصل السلطات

تقوم النظم في السياسة الحرة في التنظيم على مبدأ فصل السلطات، لذلك تضمنته الدساتير المنتمة للنظام باعتباره الوسيلة للمعارضة للسلطة المطلقة للقادة، والدليل على ذلك ما تضمنه إعلانات حقوق الإنسان والمواطنة، على أن كل المجتمعات لا توجد فيه الضمانات للحقوق ولا يوجد الفصل بين السلطات ليس له دستور، وهذا يعني الارتباط ووجود الدستور باعتماد الفصل بين السلطات، لأن وجود الدستور معناه تقييد السلطة السياسية، وأن الفصل بين السلطات هو وسيلة لتحقيق ذلك⁽³⁾..

(1) المادة (24) من الدستور المملكة الأردنية الهاشمية، عام 1952.

(2) المواد من (5-23) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية، عام 1952.

(3) صبري، السيد مرجع سابق، ص 196.

وقد أخذ دستور جمهورية مصر العربية والصادر عام 1971 بالنظام البرلماني في الحكم كنظام سياسي، فقد نص الدستور المصري على أن تكون الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارة العليا للدولة وتتكون الحكومة من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويشرف رئيس الوزراء على أعمال الحكومة⁽¹⁾.

فقد كان النظام البرلماني المصري يرى أن الرئيس هو مجرد رمز لا يشارك فعلياً في أعمال السلطة التنفيذية، إلا أن هذا النظام تطور وأصبح يملّي الاعتراف للرئيس بدور بارز في ممارسة السلطة فقد نص الدستور المصري على أن: "يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين في الدستور"⁽²⁾.

ونخلص إلى القول إن الدستور المصري قد أخذ في تشكيل السلطة التنفيذية بالنظام البرلماني الذي يفصل بين منصب رئيس الدولة ورئيس الوزراء، وينفذ المجلس السياسة العامة للدولة وتقع على عاتقه المسؤولية أمام سلطة التشريع⁽³⁾.

كما تم منح الرئيس حق تعيين عدد من أعضاء مجلس الشعب، ولعل هذا يعد من أهم الانتقادات على الدستور المصري في تشكيل سلطة التشريع لكون ذلك تدخلاً صارماً من السلطة التنفيذية في أعمال سلطة التشريع، ولكون الأعضاء الذين تم تعيينهم من الرئيس سوف تكون آراؤهم مرتبطة بما تملّيه عليهم سياسة السلطة التنفيذية التي قامت بتعيينهم . وأعطى الدستور المصري السلطة التنفيذية حق مراقبة أعمال سلطة التشريع؛ تحقيقاً لمبدأ الفصل المرن بين السلطات، ولمنع استبداد كل سلطة في المغالاة فيما تملكه من صلاحيات.

(1) المادة (153) من دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971.

(2) المادة (136) من دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971.

(3) الحسيني صابر الجندي، محمود (1998) الوجيز في القانون الدستوري المقارن، ط1، ص130-131.

الفصل الرابع

رقابة مجلس الأمة السياسية على أعمال

السلطة التنفيذية

الفصل الرابع

رقابة مجلس الأمة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية

تجد الوزارة جذورها الأولى في ظل النظام البرلماني الإنجليزي، الذي أرسى قواعد النظام البرلماني، بما في ذلك فكرة الوزارة عبر تطوّر تاريخي طويل ومهمّ كان للتقاليد والأعراف المكونة لهذا النظام دورها الأساسي في إرساء أصول الوزارة وتحديد مفهومها، ووضع الضوابط التي تحكمه ومن ثم فإن تطور النظام البرلماني في إنجلترا انعكس على تطور تاريخ نظام الوزارة، وتاريخ الوزارة في إنجلترا يبدأ من تاريخ "مجلس الملك الخاص"⁽¹⁾، فما مجلس الملك الخاص الذي نشأ وتطور حتى انتهى إلى ما يسمى بالوزارة أو المجلس الوزاري ؟

لقد كان ملوك إنجلترا فيما مضى هم الذين يسيرون الأمور في الدولة مباشرة يعاونهم في أداء هذه المهمة جماعة من الموظفين وعدد من المجالس المختلفة وظل هذا النظام سائداً عدة قرون⁽²⁾. وكانت المجالس التي تعاون الملك في مهمة الحكم أربعة، هي: المجلس العام وكان يسمى أيضاً بمحكمة البرلمان، والمجلس الكبير، وهو النواة التي تكوّن منها مجلس اللوردات، والمجلس الخاص أو مجلس القضاة، ومجلس القانون وكان أعضاؤه من القضاة.

ومع ذلك ففي خلال القرن الرابع عشر استطاع مجلس العموم أن ينشئ لنفسه حقاً مؤداه اتهام رجال الملك - أي وزرائه ومستشاريه - إلا أن هذا الاتهام كان لا بد أن ينصب على إسناد

(1) الباز، علي (1988)، "المفصل في النظام الدستوري الكويتي"، مطبوعات أكاديمية الشرطة، الكويت، ص154.
(2) دوفرجيه، موريس، (1992) "المؤسسات السياسية القانون الدستوري"، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، الطبعة الأولى.

جريمة للوزير، أي أنه كان اتهاماً جنائياً وليس سياسياً، وكان لا يؤدي إلى مسؤولية المتهم فلا تترتب عليه مسؤولية الوزارة بالتضامن مع زميلهم⁽¹⁾.

واستمر الوضع على هذا النحو حتى القرن السابع عشر، فمنذ هذا التاريخ بدأت مسؤولية الوزارة السياسية، وقد استطاع مجلس العموم أن يتخذ عن طريق الاتهام وسيلة لوقف الملك عند حده ومحاربة إرادته ونزعاته في المسائل ذات الأهمية الكبرى، حماية لمصالح البلاد⁽²⁾.

في أواخر الثمانينات وبداية التسعينات من القرن العشرين فإن كثيراً من دول العالم الثالث اتجهت نحو الانفتاح السياسي والتحول الديمقراطي، ويعود ذلك نتيجة التأثير عليها من قبل الدول الداعمة اقتصادياً والتي يتناسب مستوى هذا الدعم إيجابياً مع ما تحققه من إصلاحات سياسية وديمقراطية⁽³⁾.

أما الأسباب الداخلية فهي نتيجة الأوضاع الاقتصادية المتردية التي يعيشها البلد نتيجة الارتفاع الكبير في المديونية التي وصلت إلى ثمانية مليارات دولار، وزيادة نسبة البطالة إلى مستوى يتراوح ما بين 12% إلى 15% أدى ذلك إلى اهتزاز العملة الأردنية وانخفاض قيمة الدينار الأردني إلى النصف تقريباً مما أدى إلى انخفاض كبير في قدراتها الشرائية في أعقاب القرارات الخاطئة التي واكبت قرار فك الارتباط القانوني والإداري مع الضفة العربية المحتلة⁽⁴⁾.

بذل الأردن مجهوداً كبيراً في السنوات التي تلت التحول باتجاه الديمقراطية، وذلك في الفترة التي أعقبت عام 1989م، والتي تمثلت بانطلاقه العمل في مجلس الأمة وعودة الحياة

(1) خليل، محسن، (1982) "النظم الساسية والقانون الدستوري"، منشأة المعارف، الاسكندرية، طبعة ثانية، ص320.

(2) دوفرجيه، موريس، مرجع سابق، ص225.

(3) الباز، علي، "مرجع سابق، ص157.

(4) دوفروجيه، موريس، مرجع سابق، ص228.

البرلمانية والحزبية، ولتحقيق ذلك لا بد من الارتكاز على مؤسسات تقوم بتنفيذ هذه الآلية، وحتى يكون العمل مؤسسياً لا عشوائياً ارتأت الدولة الأردنية إنشاء وزارة التنمية السياسية لتعمل ضمن قواعد محددة وهي "بناء وتعزيز أسس التنمية السياسية في إطار من الشراكة الحقيقية بين مؤسسات الدولة وكافة فئات المجتمع وفعاليته، وإرساء الأردن، نموذجاً لمجتمع مدني معاصر، متسامح، منفتح، متماسك، يساعد على الشراكة في الحياة العامة وبفعل طاقات أبنائه يستثمرها لبناء أردن حديث ومتطور" (1).

(1) دوفروجيه، موريس، مرجع سابق ، ص230. شطناوي، فيصل، (2004)"دور لجان التحقيق البرلماني في فعالية الرقابة البرلمانية"، مجلة الحقوق، جامعة البحرين، المجلد الأول، العدد الثاني، ص186.

المبحث الأول

وسائل الرقابة السياسية

الرقابة السياسية هي رقابة وقائية سابقة على إصدار القانون، وتعتبر فرنسا هي الموطن الأم لنشأة هذا النوع من الرقابة، إلا أنها فشلت في بداية الأمر عام 1795م حتى عام 1958م، حيث عهد بالرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة تسمى (المجلس الدستوري)، وكان سبب فشل ذلك أنها قوبلت بالرفض خشية أن تغدو هذه السلطة سلطة فوق السلطات وتكون أداة سيطرة واستبداد.

فمنع إصدار القانون عند المنبع خير من أن ينتظر حتى يصدر ثم يلغى لنفس السبب، ثم ما دامت الرقابة السياسية تتمثل في هيئة ترأب دستورية القوانين فهي هيئة سياسية لذلك فالآثار التي تتمخض عن عملية الرقابة آثار سياسية أيضاً، فهذه الهيئة هي أعلى هيئة في الدولة ويكون لها السيادة الفعلية ما دامت تستطيع الحكم على القوانين ومعناه أنه لا يتم إصدار قانون في الدولة إلا بموافقتها. ولذا نجد أن هذه الهيئة يجب أن تكون ذات طبيعة سياسية.

إلا أن الرقابة السياسية وجه لها عيوب واعتراضات أذكر منها بشكل مختصر⁽¹⁾:

1. صعوبة تشكيل تلك الهيئة السياسية، فهي بحاجة إلى الاستقلال والخبرة والجدية في مواجهة جميع السلطات العامة، سواء أكانت تابعة للسلطة التنفيذية ولتنفيذ تعليماتها، فهذا يفقدها الاستقلال ووضع رقابتها على سلطة التشريع، فيؤدي ذلك إلى التصادم بين السلطتين وقد يؤدي إلى الاضطراب السياسي بدل تحقيق سيادة الدستور وكذلك الحال فيما لو شكلت عن طريق البرلمان أو الانتخاب الشعبي.

(1) خليل، محسن، ""، مرجع سابق، ص166.

2. إن وضع مهمة الرقابة في أيدي هيئة سياسية لا يقدم ضماناً ضد النزوات الاستبدادية والشهوات السياسية، لأنها قد تقف عند إحلال أهواء هذه الهيئة ونزواتها محل أهواء ونزوات الهيئات الأخرى وعلى رأسها سلطة التشريع.

3. أما الانتقاد الثالث على الرقابة السياسية هو أنه يجب أن يكون للقائمين على مهمة الرقابة السياسية التكوين القانوني اللازم للقيام بهذه المهمة، ولا يكون من العدل في شيء أن توضع هذه المهمة في أيدي هيئة سياسية قد لا تتوفر لدى أعضائها القدرة على فهم المشكلات القانونية.

عدا عن هذا كله فلو أن قانوناً صدر وبه مخالفة للدستور نصاً أو شكلاً أو سبباً أو غاية، فيكون سارياً وناظراً في مواجهة الكافة، ولا يجوز عندها للأفراد حق الطعن بعدم دستوريته بحجة أنه صدر مطابقاً للدستور وتحت رقابة الهيئة السياسية.

وتتدرج وسائل الرقابة السياسية في خطورتها، وهذه الوسائل هي⁽¹⁾:

1- إبداء الرغبات والآراء.

2- السؤال: السؤال هو استيضاح موجه من أحد النواب إلى أحد الوزراء أو إلى رئيس مجلسهم

بقصد الاستفسار عن نقطة معينة تتعلق بأمر من الأمور الداخلة في اختصاصه والمتعلقة

بأعمال وزارته.

3- طرح موضوع عام للمناقشة

(1) دوفروجيه، موريس، مرجع سابق، ص223.

4- تأليف لجان التحقيق التي يؤلفها المجلس من أعضائه المنتخبين تتيح له إمكانية مراقبة أعمال السلطة التنفيذية والتي تدخل في دائرة التحقيق.

5- الاستجواب: ويعد أكثر الوسائل خطورة، ذلك أنه يحقق رقابة أكيدة للمجلس في مواجهة السلطة التنفيذية ثانياً

ونخلص مما سبق إلى أن كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية تستخدم وسائل عدة للرقابة على أعمال كل منهما، مما يؤكد على وجود علاقة متبادلة بين كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية.

المبحث الثاني

وسائل الرقابة السياسية لمجلس الأمة الأردني

من وظائف سلطة التشريع أيضاً الرقابة السياسية، وذلك من خلال متابعة شؤون السياسة الداخلية والخارجية في الأردن، حيث أنه من المعلوم أن موضوع التنمية السياسية يعد موضوعاً مهماً لارتباطه بمسيرة التطور السياسي ونمو الاتجاهات الديمقراطية في مختلف دول العالم وكذلك في المملكة الأردنية الهاشمية، حيث أن لمجلس الأمة دوراً هاماً في تشكيل اتجاهات الرأي العام والاتجاهات السياسية وأداء أجهزة الدولة بما يحقق التوازن السياسي في الدولة.⁽¹⁾..

إن دراسة السؤال كأداة من أدوات تأثير مجلس الأمة على أعمال الوزارة ووسيلة من وسائل

الرقابة عليها يتطلب البحث في ما يلي:

الفرع الأول: حق السؤال

أولاً: التعريف بالسؤال وأهميته:

"السؤال من وسائل الرقابة البرلمانية يهدف من خلاله أحد أعضاء البرلمان الحصول على

معلومات معينة عن أمر ما أو التحقق من حدوث واقعة، أو معرفة ما تود الحكومة اتخاذه من

قرارات بشأن موضوعات معينة"⁽²⁾.

(1) أبو يونس، محمد باهي، (2002)، الرقابة البرلمانية على أحكام الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص30.

(2) الخطيب، نعمان، (2000) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الاولى، ص383.

وهو طلب يتقدم به عضو البرلمان إلى الوزارة أو بعض أعضائها للاستيضاح عن مسألة معينة يسودها الغموض أو عدم الوضوح، ولا يحمل السؤال في طياته الاتهام بالتقصير أو الإهمال⁽¹⁾.

أما شروط السؤال تنص الفقرة (ب) من المادة 115 على:

أن يكون السؤال موجزا منصبا على الوقائع المطلوب استيفائها وخاليا من التعليق و الجدل والآراء الخاصة. يعتبر هذا الشرط من الالتزامات المترتبة على عضو البرلمان والتي تعتبر احدى شروط صحة السؤال المراد توجيهه ويجب ان يعتمد العضو على دليل حقيقي يهدف هذا الشرط حتى يتمكن الوزير الموجه اليه السؤال الاجابة بدقة وان تكون اجابته شاملة لجميع جوانب السؤال. وهذا ايضا يلتزم عضو البرلمان بان لا يخرج في سؤاله عن هدفه وهو الاستفهام عن امر غامض وعليه فيمكن استخلاص ان السؤال الدقيق يجب ان يتم الاجابة عليه اجابة دقيقة تنص الفقرة (ج) من المادة 115 على لا يجوز ان يخالف السؤال احكام الدستور او يضر بالمصلحة العامة كما لا يجوز ان يشتمل على العبارات النابية او غير لائقة ويجب ان يخلو من ذكر اسماء الاشخاص أو المس بشؤونهم الخاصة

يستخدم في السؤال عبارات تشتمل على الأدب لان هذا يتفق مع طبيعة وظيفة عضو البرلمان الذي يعتبر ممثل الشعب وحيث يجب ان يتسم بالاخلاق الفاضلة والوقار حيث يجب أن يتضمن السؤال المصلحة العامة كأن يكون السؤال يتضمن لماذا تم التأخر في انجاز مشروع ما اكثر من المده المقرره له ؟

(1) شكري، علي يوسف، (2003) "الأنظمة السياسية المعاصرة"، اثيراك للنشر، القاهرة، الطبعة الأولى، ص136.

أما الحالات التي تجيز للوزير رفض الإجابة هي تخلف أحد الشروط الواجب توافرها في

السؤال وهي⁽¹⁾ .:

- إذا كان السؤال مخالفا لأحكام الدستور.
 - إذا تسبب السؤال بضرر للمصلحة الوطنية أو كان فيه مساس بالشؤون الخاصة.
 - إذا كان موضوع السؤال منظورا أمام المحاكم.
 - إذا لم يكن السؤال من اختصاص الوزير.
- بعد ورود إجابة الوزير المعني عن السؤال وإبلاغه لمقدمه، على رئيس مجلس الأمة إدراج السؤال والجواب على جدول أعمال أول جلسة مخصصة للأسئلة والاستجابات والاقتراحات برغبة.
- ولا شك أن إدراج السؤال والجواب على جدول أعمال المجلس في جلسة مخصصة لأعمال الرقابة يؤكد الأهمية الكبيرة لهذه الوسائل بما فيها السؤال وتأكيدا لفاعليتها بالتأثير على أعمال الوزارة.

الفرع الثاني: حق الاستجواب

يعدّ الاستجواب من أخطر وسائل رقابة مجلس الأمة على الوزارة فهو يحمل معنى الاتهام والمحاسبة لوزير أو للوزارة بمجملها، وهو من وسائل الرقابة الأكيدة الفاعلة التي تمارسها سلطة التشريع على أعمال الوزارة.

وهو أداة المساءلة السياسية الأكثر فاعلية، نظرا لخطورة استعمالها وما تحمله في ثناياها

من اتهام سياسي قد يكون مقدمة لطرح الثقة بالوزير أو الوزارة.

(1) صبري، السيد مرجع سابق، ص197.

تتبع أهمية الاستجواب لكونه من أكثر وسائل الرقابة خطورة لإمكانية تقديمه من قبل أكثر من نائب بحسب النظام الدستوري ، ولأنه يثير بحثاً جدياً ومناقشات حقيقية يحق لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة الاشتراك بها والاستمرار إلى نهايتها حتى في حال عدول مقدمه عنه بعده ليس حقاً شخصياً له⁽¹⁾.

وأهمية الاستجواب كذلك تأتي من خلال عدم حصر المواضيع التي يبحثها، فإمكانية عضو مجلس الأمة في البحث والتقصي واسعة وغير مقيدة باستثناء المواضيع التي لا تتوافر فيها الشروط القانونية أو المواضيع الماسة بالمصلحة العامة أو المخالفة لأحكام الدستور.

أما ما يمنح هذا الحق الأهمية الأكبر، فهي إمكانية تحريك المسؤولية الوزارية للوزير بمفرده عن الأعمال الوزارية التي تتصل بأعمال وزارته أو للوزارة بمجموعها والتي قد ينتج عنها طرح الثقة بالوزير أو الوزارة⁽²⁾.

ويشترط في الاستجواب ما يشترط في السؤال من حيث الشروط الشكلية والموضوعية. لذا فإنه يحظر أن يتضمن الاستجواب الموجه للوزير أسماء أحد الأشخاص، أو أن يشير الاستجواب إلى ما ينشر في الصحف، وهو ما يُعد تقييداً غير مبرر من نطاق الاستجواب من شأنه أن يحد من طبيعة الرقابة السياسية التي قررها الدستور الأردني لأعضاء مجلس النواب على السلطة التنفيذية. إن الأثر المترتب على عدم اقتناع النائب برد الوزير هو أن يطلب تحويل الاستجواب إلى طرح الثقة بالوزير المتخصص أو بالوزارة كاملة بعد أن يبين أسباب عدم اقتناعه، لكن مع مراعاة

(1) الطماوي، سليمان محمد (1979) ، "القانون الدستوري"، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، ص 631.

(2) نصار، جابر جاد ، (1996) "الوسيط في القانون الدستوري"، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 510.

أحكام المادة (53) من الدستور التي تشترط لعقد جلسة الثقة بالوزارة أو بأي وزير منها أن يقدم طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب.

الفرع الثالث: الاقتراحات برغبة والعرائض والشكاوى

فقد أعطى المشرع الدستوري الحق لأعضاء مجلس الأمة بتقديم اقتراحات للوزارة للقيام برغبات معينة في القضايا العامة، والسماح للمواطنين بتقديم عرائض وشكاوى لمجلس الأمة تحمل تظلمات معينة لغاية رفعها للوزارة أو الوزير المعني.

فالرغبات والاقتراحات غير ملزمة للوزارة من الناحية القانونية، إنما يقتصر إلزامها على الناحية الأدبية فقط، كونها تستمد قوتها من قوة مجلس الأمة، فإذا كان المجلس الذي يحرك المسؤولية الوزارية قوياً، يلاحظ أن الوزارة تدعن لرغبة المجلس؛ وذلك لخوفها من مساءلتها وطرح الثقة بها⁽¹⁾.

تمثل الاقتراحات برغبة الدعوات التي يوجهها أعضاء مجلس الأمة للوزير أو الوزارة للقيام بأعمال ذات أهمية، على أن تكون هذه الأعمال من الأعمال الداخلة في اختصاصات الوزارة، ولا بد أن يتعلق الاقتراح بالمواضيع المتعلقة بالشؤون العامة أو إدارة الخدمات والمرافق العامة، ووصف العمومية هنا يمثل مانعاً يحول دون تقديم اقتراحات برغبات خاصة لمقدميها، وذلك حتى لا تتخذ الأدوات الدستورية للرقابة سبيلاً للضغط على الوزارة لتحقيق أغراض وغايات خاصة بأعضاء البرلمان⁽²⁾. وتلتزم الوزارة بتنفيذ الاقتراحات برغبة إذ كانت مشروعة وتتفق مع المصالح

(1) الحياوي، عادل، (د.ت) " القانون الدستوري والنظام الدستوري"، دراسة مقارنة، دون دار النشر، ص 814.

(2) أبو يونس، محمد باهي، مرجع سابق، ص 30.

العامة للدولة من جهة، وتحكمها طبيعة العلاقة القائمة بين الوزارة ومجلس الأمة ودرجة قوة المجلس وحجيته من جهة أخرى.

الفرع الرابع: حق مجلس الأمة بالتحقيق البرلماني

يعد التحقيق البرلماني من الوسائل الرقابية المهمة التي يمارسها مجلس الأمة على أعمال الوزارة من خلال تشكيل لجان معينة، بهدف البحث عن الحقيقة وكشف المخالفات، وبحال ثبوتها، فإنها تدل على أن الوزير أو الوزارة ليست على مستوى المسؤولية، مما يستلزم تحريك المسؤولية الوزارية وطرح الثقة، وقد ينتهي التحقيق بتوصيات تتضمن الدعوة لتصويب الأوضاع المخالفة مما يعني رفع الضرر أو تلافي الأخطاء إذا تم تنفيذ التوصيات، وبهذا تكون الغاية من هذه الوسيلة الرقابية قد تحققت⁽¹⁾. يعد حق البرلمان في تشكيل لجان للتحقيق من أهم الحقوق التي كفلتها الدساتير للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، إذ تستطيع بهذه الوسيلة أن تفرض رقابة فعالة على أعمالها خصوصاً إذا ما تشككت بصحة المعلومات المقدمة إليها من الوزارة⁽²⁾. فعندما تكون البيانات والمعلومات التي تقدمها الوزارة للبرلمان غير كافية، حق للمجلس القيام بنفسه باستقاء المعلومات من مصادرها الرئيسية بحثاً عن الحقيقة، فالتحقيق البرلماني غير مقصور على طرفيه كالسؤال مثلاً، وإنما يتجاوز ذلك للبرلمان ككل، فالتحقيق يعكس رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه للمعلومات من خلال إجراء تحقيقات معينة بواسطة لجانه التي تقوم بجمع

(1) عبيدان، فاطمة، (2001) "لجان التحقيق البرلمانية"، دراسة أعدتها دائرة البحوث والدراسات لدى مجلس الأمة الكويتي، ص4.

(2) شطناوي، فيصل، مرجع سابق، ص188.

المعلومات وتقصي الحقائق وإعداد التقارير ورفعها للبرلمان الذي له أن يتصرف في حدود السلطات الممنوحة له بموجب التشريعات⁽¹⁾.

الفرع الخامس: حق المناقشة العامة

تعد المناقشة العامة من الحقوق الجماعية للبرلمان، وأهميتها تنبع من هذا الاعتبار بالإضافة للآثار المترتبة على ممارستها، وأهمها إمكانية طرح الثقة بالوزير أو الوزارة، وتعدّ المناقشة العامة من الوسائل الرقابية المهمة التي يتمكن بواسطتها أعضاء البرلمان إثارة مواضيع عامة للمناقشة من باب تبادل الرأي والمشورة مع الوزارة.

(1) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص634.

الخاتمة

الاستنتاجات والتوصيات

الخاتمة

تمارس سلطة التشريع في النظام البرلماني إلى جانب الوظيفة التشريعية وظيفية إقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، وظيفية مهمة أخرى هي الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، تحاسبها وتراقب تصرفاتها وأعمالها وقراراتها، والتحقق من مشروعية هذه التصرفات واستهدافها للمصالح العام. وتهدف الرقابة البرلمانية إلى الوصول - في نهاية الأمر إلى نوع من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. فهي لا تقوم على المواجهة بين البرلمان والحكومة، بل هي مظهر للتعاون بينهما، فمن خلال الرقابة البرلمانية تبدو مشكلات الشعب وتتخذ الأطر الممكنة لحلها، فيسهل على الحكومة أن تشق طريقها السليم بمعاونة البرلمان، وقوة البرلمان هي قوة . الحكومة، يعملان باسم الشعب ولصالح الشعب فالاثنتان معا وفي الأردن أقر الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته مبدأ إخضاع أعمال الإدارة العامة في الدولة للرقابة البرلمانية فعهد إلى مجلس الأمة بفرعيه (النواب والأعيان) بمهمة مراقبة هذه الأعمال، وأصبح لممارسة الرقابة البرلمانية من قبل مجلس الأمة مسوغ دستوري، وأن هذه الرقابة تتم وفق وسائل مستندة صراحة إلى الدستور والنظام الداخلي لمجلسي النواب والأعيان . ورقابة مجلس الأمة على أعمال الإدارة تتحقق من خلال وسائل متعددة حددتها دساتير الدول النيابية كما حددها الدستور الأردني والنظام الداخلي لمجلسي النواب والأعيان، وتشمل هذه الوسائل: الأسئلة البرلمانية، والاستجابات البرلمانية، والتحقيقات البرلمانية، وطلبات المناقشة العامة، وتقديم العرائض والشكاوى، والاقتراحات برغبة . وكلها وسائل رقابية تفتح المجال للحوار، سواء بين شخصين فقط كما هو الحال في السؤال البرلماني، أو بين عدد من الأشخاص كما هو

الحال في الاستجواب البرلماني، والتحقيق البرلماني، وطلبات المناقشة، والاقتراحات برغبة، أما ما عدا ذلك فلا يعد من وسائل الرقابة البرلمانية.

واستناداً لذلك خلصت الدراسة إلى الاستنتاجات التالية:

1. بذل الأردن ممثلاً بالنظام السياسي مجهوداً من أجل الوصول إلى تحقيق مستوى متقدم من التنمية والإصلاح السياسي وذلك من أجل مواكبة ما يحدث من تغيير في العديد من دول العالم، إضافة إلى ضغوطات خارجية من الولايات المتحدة الأمريكية ودول الإتحاد الأوروبي والدول المانحة التي تدعو أنظمة الشرق الأوسط بشكل عام إلى تطبيق الديمقراطية وأنصاف شعوبها، إضافة إلى ضغوطات الداخل نتيجة الأزمات الاقتصادية التي تعرض لها الأردن نتيجة فك الارتباط القانوني والإداري مع الضفة الغربية.
2. تقوم المؤسسة البرلمانية بإرساء وتهيئة الأرض القانونية والشرعية لمجموعة من الإصلاحات السياسية التي يمكن إدخالها على النظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وذلك من خلال الدور الرئيسي للمؤسسة البرلمانية وهو الدور التشريعي، - حيث تستطيع المؤسسة البرلمانية من خلال سن مجموعة الحزم القانونية التي تؤدي إذا ما طبقت إلى تحقيق إصلاحات سياسية مثل القوانين التي تنص على المساواة القانونية والسياسية بين جميع فئات المواطنين بغض النظر عن اختلافاتهم وفروقاتهم العرقية أو اللغوية أو الدينية بالإضافة إلى تشريعات تفرض احترام الرأي والتعبير وحرية التجمع والتنظيم السياسي والثقافي والحزبي.

3. كما تستطيع المؤسسة البرلمانية تهيئة فرص المشاركة السياسية للمواطنين في الحياة السياسية بشكل واسع، وذلك من خلال الانتخابات الدورية للمؤسسة التشريعية، فالانتخابات

هي آلية الديمقراطية في المجتمعات الإنسانية، كما أنها تعتبر إحدى المقومات الأساسية بل المتطلب الأساسي للتنمية السياسية في الدولة.

4. تقوم المؤسسة البرلمانية بتوسيع المشاركة الشعبية في السياق السياسي العام من خلال تمثيلها لمختلف الشرائح الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية في المجتمع، وذلك يعتبر أحد المتطلبات لتحقيق الوئام والتوافق بين مختلف فئات المواطنين ضمن مفهوم الدولة القومية الواحدة.

5. الرقابة السياسية هي رقابة وقائية سابقة على إصدار القانون

6. أن الرقابة السياسية وجه لها عيوب واعتراضات منها صعوبة تشكيل تلك الهيئة السياسية إن وضع مهمة الرقابة في أيدي هيئة سياسية لا يقدم ضماناً ضد النزوات الاستبدادية والشهوات السياسية وأنه يجب أن يكون للقائمين على مهمة الرقابة السياسية التكوين القانوني اللازم للقيام بهذه المهمة، ولا يكون من العدل في شيء أن توضع هذه المهمة في أيدي هيئة سياسية قد لا تتوافر لدى أعضائها القدرة على فهم المشكلات القانونية

7. وتندرج وسائل الرقابة السياسية في خطورتها، وهذه الوسائل هي:

- إبداء الرغبات والآراء.
- السؤال: السؤال هو استيضاح موجه من أحد النواب إلى أحد الوزراء أو إلى رئيس مجلسهم بقصد الاستفسار عن نقطة معينة تتعلق بأمر من الأمور الداخلة في اختصاصه والمتعلقة بأعمال وزارته.
- طرح موضوع عام للمناقشة

- تأليف لجان التحقيق التي يؤلفها المجلس من أعضائه المنتخبين تتيح له إمكانية مراقبة أعمال السلطة التنفيذية والتي تدخل في دائرة التحقيق.

- الاستجواب: ويعد أكثر الوسائل خطورة، ذلك أنه يحقق رقابة أكيدة للمجلس في مواجهة السلطة التنفيذية ثانياً

ثانياً: التوصيات:

في ضوء نتائج الدراسة السابقة فإن الباحث يوصي بما يلي:

1. ضرورة وضع اطر قانونية مناسبة يمكن من خلال تفعيل أدوات الرقابة السياسية لمجلس الأمة على اعمال السلطة التنفيذية.
2. ضرورة إيجاد نصوص مواد يمكن من خلالها تحقيق التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.
3. ضرورة توفير الدعم الفني لأعضاء مجلس الأمة وتوفير كل ما يلزمهم من معلومات حول الأداء الحكومي وتنظيم علاقة مجلس الأمة مع باقي السلطات الأخرى.
4. إجراء مزيد من الدراسات التي تتقصى وسائل الرقابة السياسية التي يأخذ بها مجلس الأمة في الرقابة على الأداء الحكومي.

المصادر والمراجع

أولاً: المصادر:

1. الدستور الأردني السابق لعام 1952.
2. النظام الداخلي للمجلس النيابي لسنة 2013.

ثانياً: المراجع:

(1) الكتب:

1. النمري، جميل وابو علبة، عبلة وآخرون، 2012، مستقبل العمل البرلماني في الاردن، مركز البديل للدراسات والابحاث، عمان، الاردن.
2. المصالحه، محمد (2000)، دراسات في البرلمانية الاردنية، الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الاردن.
3. الباز، علي (1988)، "المفصل في النظام الدستوري الكويتي"، مطبوعات أكاديمية الشرطة، الكويت.
4. دوفرجيه، موريس، (1992) "المؤسسات السياسية القانون الدستوري"، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، الطبعة الأولى.
5. خليل، محسن، (1982) "النظم الساسية والقانون الدستوري"، منشأة المعارف، الاسكندرية، طبعة ثانية.
6. الخطيب، نعمان، (2000) الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الاولى.

7. شكري، علي يوسف، (2003) "الأنظمة السياسية المعاصرة"، اتيراك للنشر، القاهرة، الطبعة الأولى.
8. الطماوي، سليمان محمد (1979) ، "القانون الدستوري"، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية.
9. نصار، جابر جاد ، (1996) "الوسيط في القانون الدستوري"، دار النهضة العربية، القاهرة.
10. الحيارى، عادل، (د.ت) " القانون الدستوري والنظام الدستوري"، دراسة مقارنة، دون دار النشر.
- 11.
12. بطيخ، رمضان (1994). الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة.
13. الشاعر، رمزي طه (1996) النظرية العامة للقانون الدستوري، بدون ناشر.
14. مصالحة، محمد (2003). "الانتخابات آلية الديمقراطية الحالة الأردنية"، (ط1). دار الحامد للنشر، عمان، الأردن.
15. الحسيني صابر والجندي، محمود (1998) الوجيز في القانون الدستوري المقارن، ط1.
16. بيبيردو، جون (1959) القانون الدستوري والأنظمة السياسية، طبعة باريس.
17. الكسواني، سالم (1998) مبادئ القانون الدستوري مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، د، ن.

18. الشرقاوي، سعاد النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.

19. الجرف، طعيمة (1973) نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية، الدار الجامعية، الإسكندرية.

20. الدجاني، منذر سليمان (1993). "المدخل إلى النظام السياسي الأردني"، (ط1). بالمينوبرس، عمان. .

21. مشاقبة، أمين عواد (1989). "التحديث والاستقرار السياسي في الأردن"، الدار العربية، عمان.

22. أبو صوفة، محمد عبد اللطيف (1995). "خريطة الحياة النيابية في الأردن"، (دن). عمان.

23. الكسواني، سالم (1983). "مبادئ القانون الدستوري - دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني"، مطبعة الكسواني، عمان.

(2) الرسائل والدوريات والمجلات:

1. نصار، جابر جاد، (2007) "الاستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر.

2. الشمري، فواز (2007)، حق الحل في النظام البرلماني الاردني والكويتي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عمان العربية، عمان، الاردن.

3. الجبلي، نادية (2008)، الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة للدولة في الجمهورية اليمنية، مقارنة، اطروحة دكتوراه غير منشورة، عدن، اليمن.

4. الدويك، نعيمة، 2007، الدور الرقابي للمجلس النيابي الرابع عشر وأثره على الاداء الحكومي في الاردن (2003-2006) رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة ال البيت، المفرق، الاردن.

5. اللوزي، مالك (2012) دور مجلس الأمة في الإصلاح السياسي في ظل التحول الديمقراطي في المملكة الأردنية الهاشمية (1989-2011)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.

6. العجمي، سالم (2012): "النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.

7. زين، أحمد (1996). "تطور العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية"، دراسات لبنانية، مجلة فصلية تصدر عن وزارة الإعلام اللبنانية، الحمراء - بيروت، العدد أ، ربيع 1996.

8. العطين، سلطان (2006). "التعددية السياسية في ظل قوانين الانتخابات النيابية في الأردن (1989-2005)"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن.

9. عبيدات، عماد وآخرون (د.ت) الدور الرقابي لمجلس الامة الاردني على اعمال السلطة التنفيذية، ورقة عمل مقدمة لمديرية الدراسات والمعلومات في مجلس الاعيان، عمان، الاردن.

10. أبو يونس، محمد باهي، (2002)، الرقابة البرلمانية على أحكام الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.

11. شرون، حسنية (2009). الحصانة البرلمانية، مجلة المفكر، العدد الخامس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، المغرب.
12. التوجري، علي بن عبد المحسن (2009). الحصانة البرلمانية ومدى إمكانية تطبيقها على أعضاء مجلس الشورى السعودي، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض.
13. الكانوني، مسعود محمد (2002) مبدأ الفصل بين السلطات بين الفكر والممارسة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عدن، عدن.
14. طبيشات، واصف (2005). "دور الإعلام في الإصلاح السياسي"، جريدة الرأي الأردنية، العدد 12558، الاثنين بتاريخ 7 شباط 2005..
15. الشريعة، محمد كنوش (1999). "التجربة الديمقراطية في الأردن، في الديمقراطية في الوطن العربي التحديات وآفاق المستقبل" ، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان.
16. العزام، عبد المجيد (2003). "اتجاهات الأردنيين نحو الأحزاب السياسية"، مجلة دراسات، المجلد، العدد2، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.
17. محافظة، علي (2001). "الديمقراطية المقيدة حالة الأردن" (1989-1999)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.
18. الحضرمي، عمر (2001). "البرلمان ودوره في التوجه الديمقراطي في الأردن"، مجلة رسالة مجلس الأمة، العدد (42).
19. الشريعة، محمد كنوش (1999). "التجربة الديمقراطية في الأردن، في الديمقراطية في الوطن العربي التحديات وآفاق المستقبل" ، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان .

20. خير، هاني (1988). "تاريخ الحياة البرلمانية في الأردن (1920-1988)", مطبوعات مجلس الأمة الأردني، عمان.
21. صبري، السيد (1956) النظم الدستورية في البلاد العربية، محاضرات ألقاها على طلبة قسم الدراسات القانونية في جامعة عين شمس.
22. الجليل، عدنان حمودي (1985) مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار مونتيسكيو ، مجلة العلوم الاجتماعية، السنة التاسعة، العدد الثاني، يونيو.
23. الحمصاني، عارف (1964) محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية (محاضرات أقيمت على طلبة سنة أولى جامعة حلب).
24. الدعجة، هايل (1996). "المجلس النيابي الأردني بين الشعار والتطبيق (تجربة المجلس الحادي عشر)", المطابع العسكرية، عمان.
25. الزعبي، خالد موسى (2004). "التحديات التي تواجه المجلس النيابي الرابع عشر (القوانين المؤقتة)", العدد(52). رسالة مجلس الأمة، مجلس الأمة، عمان..
26. شطناوي، فيصل، (2004) "دور لجان التحقيق البرلماني في فعالية الرقابة البرلمانية"، مجلة الحقوق، جامعة البحرين، المجلد الأول، العدد الثاني.
27. عبيدان، فاطمة، (2001) "لجان التحقيق البرلمانية"، دراسة أعدتها دائرة البحوث والدراسات لدى مجلس الأمة الكويتي.