

مطالعة قانونية حول

التعديل الدستوري لعام ٢٠١٦م

إبتداءً لا بد من الإشارة إلى أن نظام الحكم في الأردن هو نظام نيابي ملكي وراثي. وبالرغم من تعدد التعريفات الفقهية للنظام البرلماني، إلا أن هناك اتفاق على ضرورة توفر عنصرين رئيسيين لهذا النظام، أولهما: الفصل المرن والمتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وثانيهما يتمثل في ثنائية السلطة التنفيذية؛ أي أن السلطة التنفيذية تتكون من جهازين هما رئيس الدولة والوزارة والاحيرة يقع عليها عبء ممارسة السلطة الفعلية وتحمل المسؤولية تبعاً لذلك.

وقد حدد الدستور الأردني موقع الملك في هذا النظام في المادة (٣٠) والتي نصت على أن: "الملك رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية". فالملك إذاً هو رأس السلطات الدستورية الثلاث ومصون من كل تبعة ومسؤولية؛ وحيث أن القاعدة الشمولية تنص على مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية؛ فإن الملك يمارس الصلاحيات الممنوحة له دستورياً من خلال وجود وزارة مسؤولة أمام مجلس النواب. ويمارس الملك هذه الصلاحيات بموجب إرادة ملكية سامية، وهذه الإرادة يجب أن تكون موقعة من رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المعنيين، وموافقة الملك تكون برسم توقيعه فوق توقيعهم كما نصت على ذلك المادة (٤٠) من الدستور. ويترتب على مبدأ صون الملك من كل تبعة ومسؤولية عدم جواز مساءلته جنائياً وعدم مسؤولية الملك سياسياً. مع الأخذ بعين الاعتبار أن هناك بعض الاختصاصات يمارسها الملك بإرادة ملكية موقعة من قبله فقط مثل صلاحية تعيين رئيس الوزراء^١.

^١ تتمثل الاختصاصات التي يمارسها الملك حسب الدستور الأردني في الآتي: قيادة القوات المسلحة، تعيين مجلس الوزراء والوزراء وإقالتهم، تعيين أعضاء مجلس الاعيان وصلاحيات الملك بخصوص السلطة التشريعية، منح واسترداد

وقد أكد القرار التفسيري الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (١) لسنة ١٩٥٦ على هذا الامر والذي جاء فيه : "أن المادة (٣/٣٤) وان كانت قد انطقت حق حل مجلس النواب بجلالة الملك إلا أن المادة ٤٠ قد رسمت الطريق الذي يمارس الملك بواسطتها هذا الحق وأيا من الحقوق الاخرى المتصلة بالشؤون العامة فنصت على أن يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير او الوزراء المختصين. وأن هذه القاعدة مستمدة من المبدأ الاساسي الذي يرفع المسؤولية عن الملك ويقصرها على الوزراء؛ فمادام أن الوزارة في قيامها بالسلطة التنفيذية هي المسؤولة عن السياسة العامة فيجب ان تشترك في التوقيع على الإيرادات التي يمارس فيها الملك صلاحياته حتى تتحمل المسؤولية وفقا لقواعد المسؤولية الوزارية المنصوص عليها في الدستور..... أما حق الملك في تعيين رئيس الوزراء بإرادة ملكية موقعة من جلالتة فحسب أمر إستثنائي لاستحالة اشتراك أي من الوزراء معه بسبب عدم وجود أي وزارة قائمة آنذاك...".^٢

بناء على ما سبق وفي ظل الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني الأردني والتي تعد أصولا عامة وكلية لا يجوز تجاوزها، أورد الملاحظات الكلية والتفصيلية الآتية حول التعديلات الدستورية المقترحة التي تم إقرارها من قبل مجلس الوزراء لعام ٢٠١٦:

أولاً: إن المشرع الدستوري إلى ما قبل التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٤ كان يحرص على مكانة الملك الدستورية في ظل النظام البرلماني الأردني، كما كان يحرص على احترام مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية باعتبارها ركنا أساسيا في النظام الأردني؛ حيث تناط شؤون الدولة الداخلية والخارجية بالحكومة التي تتحمل مسؤولية تلك الأعمال أمام مجلس النواب والذي يمثل بالنتيجة إرادة الشعب وصوته .

ثانياً: يصنف الدستور الأردني على انه دستور جامد او كما يراه البعض شبه جامد؛ إذ أن إجراءات تعديله أكثر تعقيدا من اجراءات تعديل الدساتير المرنة؛ والغاية من ذلك هي ضمان

الرتب العسكرية والمدنية، تعيين رجال الحاشية والقصر، اعلان الحرب وعقد الصلح والمعاهدات، حقوق الملك كرئيس للأسرة المالكة، التصديق على القوانين. مع الاخذ بعين الاعتبار اختلاف هذه الاختصاصات عن بعضها البعض والمجال هنا لا يسمح بهذه التفاصيل.

^٢ قرار تفسيري رقم (١) لسنة ١٩٥٦ (قرار بالاجماع) بتاريخ ١٩٥٦/١/٤، المنشور على الصفحة ١١٤٩ من عدد الجريدة الرسمية رقم ١٢٥٥ بتاريخ ١٩٥٦/١/٥.

استقراره وثباته. و يلاحظ أن الدستور وخلال فترة تقارب من الخمسة أعوام تم تعديله أكثر من مرة وهذا يتنافى مع ضرورة ثبات القاعدة الدستورية باعتبارها القواعد الأسمى في الدولة.

علاوة على ذلك فإن التعديلات المقترحة لعام ٢٠١٦ لم تأت بتوافق ومطلب شعبي وإنما تم اقرارها على وجه السرعة دون وجود حاجة ملحة لذلك. ولم تعرض للنقاش العام لتتال شرعية شعبية على أقل تقدير، في حين أن قوانين عادية لا ترق لمستوى الدستور تطرح للنقاش بأكثر من طريقة.

ثالثاً: إن منح جلالة الملك صلاحيات تنفيذية منفردة بتعيين قائد الجيش ومدير المخابرات^٢ ومدير الدرك دون ان تتضمن إرادته توقيع الوزراء المعنيين بوظائفهم يشكل مخالفة لنص المادة ٢٦ من الدستور والتي تنص على أن تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام الدستور. وكما هو معلوم فإن كلا من المذكورين أعلاه يتبعون في عملهم للسلطة التنفيذية؛ مما يعني أن عملية تعيين أي منهم تقتضي ان تتم من خلال رأس هذه السلطة (التنفيذية) والذي سيتحمل بالنتيجة التبعية والمسؤولية وذلك تطبيقاً للقاعدة الشمولية الأساسية المنصوص عليها في المادة (٣٠) والتي تقضي بان الملك رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية. وانصياحاً لنص المادة (٤٩) من الدستور ذاته والتي أكدت على أن أوامر الملك الشفوية أو الخطية لا تخلي الوزراء من مسؤوليتهم. وإن القول بخلاف ذلك ومنح جلالة الملك صلاحيات تنفيذية منفردة سيثير اشكاليات حول من سيتحمل مسؤولية وتبعة هذه القرارات. أو سيؤدي ذلك الى تحصين القرارات من الرقابة الشعبية المتمثلة في مجلس النواب؛ بالنظر الى صدورها من جهة محصنة دستورياً أبتداءً من كل تبعة ومسؤولية.

رابعاً: فيما يتعلق بالتعديل المتعلق بمنح جلالة الملك صلاحية منفردة لتعيين رئيس المجلس القضائي ورئيس وأعضاء المحكمة الدستورية؛ فإن السلطة القضائية وفقاً لنص المادة (٢٧) مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها. كما تنص المادة (٩٧) بأن القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون.

^٢ ان تعيين مدير المخابرات وقائد الجيش جاء بناء على التعديلات الدستورية عام ٢٠١٤.

وعليه فإن منح الملك صلاحية تعيين رئيس السلطة القضائية ورئيس المحكمة الدستورية وأعضائها لا ينسجم والنصوص سالفه الذكر، وفي الوقت ذاته فإن تعيين هؤلاء بالتنسيب من مجلس الوزراء يبقي السلطة التنفيذية متوغلة على السلطة القضائية ويتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات. وعليه فإن الأولى بالمشروع الدستوري وضع آلية لتعيين رئيس المجلس القضائي ورئيس المحكمة الدستورية وأعضائها تحقق الاستقلالية لهذين الجهازين على أن يتكفل أي قرار بالإرادة الملكية السامية. وفيما يتعلق بالمجلس القضائي فإن الأولى والاجدى بأن يكون التنسيب برئيس السلطة القضائية من قبل المجلس ذاته ضمن آليات وشروط ومعايير يحددها الدستور والقانون.

خامساً: فيما يتعلق بالتعديل المقترح بتعيين رئيس وأعضاء مجلس الاعيان بصورة منفردة من قبل جلالة الملك؛ فإن هذا الصلاحية بالإضافة الى أنها تتعارض مع مبدأ تلازم السلطة مع المسؤولية المذكور أعلاه، فإن من شأنها أيضا المساس بمبدأ أن الأمة مصدر السلطات؛ ذلك أن رئيس الوزراء والوزراء لا يمارسون صلاحياتهم إلا بموافقة اغلبية النواب والذين يمثلون الشعب من خلال منح الثقة بالحكومة، والحكومة بدورها تقوم بالتنسيب للملك بتعيين رئيس وأعضاء مجلس الاعيان وبالتالي فإن المسؤولية تقع في عملية الاختيار على الحكومة وتحمل نتائجه وتحاسب بناء عليها (قاعدة تلازم المسؤولية والسلطة) .

مع التأكيد على ضرورة اعادة النظر اساسا بألية تعيين رئيس وأعضاء مجلس الاعيان بما يحقق الاستقلالية التامة لهم ويعكس رغبات وتطلعات الشعب .

سادساً: فيما يتعلق بالتعديل الذي سمح لمزدوجي الجنسية بتولي منصب الوزارة وما في حكمها، وكذلك السماح لهم بعضوية مجلسي النواب والاعيان؛^٤ فلا بد من الاشارة الى ان هذا التعديل تم ادخاله في التعديلات الدستورية عام ٢٠١١ والتي تم اقرارها بعد سلسلة مشاورات واسعة كانت احدى مخرجاتها التوصل الى ان ازدواج الجنسية قد يؤدي الى تضارب المصالح؛ وكما هو معلوم فإن فكرة تضارب المصالح فكرة قانونية قائمة في العديد من القوانين العادية.

^٤ لا بد من الاشارة في هذا السياق الى ان مسألة ازدواج الجنسية هي مسألة غير متفق عليها فقهيًا؛ فبعض الفقه المصري مثلا يرى أنه يتوجب المساواة بين الافراد في حق الترشح لمن يحمل جنسية الدولة بغض النظر عن حمله أية جنسية أخرى. في حين أن البعض الاخر يستند الى فكرة تضارب المصالح .

أما القول بأن بعض الكفاءات حرمت من تولي مناصب عامة بسبب هذا الشرط؛ فلا بد من التأكيد على ان القانون يأتي ليضع قواعد عامة مجردة ولا يضع قواعد تتناسب والحالات الفردية .

ومن جانب آخر فإن المشرع الدستوري لم يتبع نسقا واحدا في عملية التعديل وإنما انتهج منهجا انتقائيا؛ إذ أنه أبقى شرط عدم جواز ازدواج الجنسية في من يشغل منصب رئيس المحكمة الدستورية أو أحد أعضائها^٥.

سابقاً: فيما يتعلق بالتعديل المتمثل في استمرار الوزارة بعد وفاة رئيس الوزراء؛ فإن هذه المسألة لا ضير فيها؛ وذلك لغايات خلق نوع من الاستقرار والاستمرارية في إدارة شؤون الحكم.

وفي ضوء ما تقدم أعلاه فإن التعديلات المقترحة لا تتسجم مع الأسباب الموجبة للتعديل الدستوري والتي أوردتها الحكومة والمتمثلة في تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات وتعزيز استقلال المحكمة الدستورية والسلطة القضائية ولتطبيق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين الاردنيين في تولي الوظائف العامة، ولتعزيز حياد واستقلالية قوات الدرك وعدم تأثرها او تأثيرها في السياسة. إذ يجب أن تكون أية تعديلات مقترحة متوافقة ابتداء مع المبادئ التي يقوم عليها الدستور الأردني ومخالفة ومنسجمة مع النظام البرلماني الذي تقوم عليه الدولة.

إعداد

إدارة التشريعات

^٥ أنظر المادة (٦١) من الدستور الاردني.