

التعديلات الدستورية في الأردن: انقلاب على النظام البرلماني؟

عمر العطوط*

ملخص

تتناول هذه الورقة المحاور الرئيسية حول التحولات الدستورية في الأردن في أعقاب احتجاجات عام 2011 وذلك من خلال تحليل مدى مراعاة تلك التعديلات على الدستور لمبادئ الشرعية والمشاركة الشعبية، ومن ثم مدى تلبية الدستور الأردني بعد تلك التعديلات للتطلعات والمطالب الشعبية، وأخيراً تقييم تطبيق الدستور المعدل على أرض الواقع ولا سيما بعد التعديلات اللاحقة لتعديلات عام 2011.

تؤكد الورقة على أن الدستور الأردني قد أخذ بالنظام البرلماني والذي يركز على وجود رئيس دولة (الملك) غير مسؤول وبرلمان منتخب وحكومة مسؤولة أمام البرلمان، أي نظام الملكية الدستورية بحيث لا يُمارس الملك أية سلطات فعلية. كما تستعرض الورقة ما تعرض الدستور الأردني له منذ نهاية الخمسينيات من تعديلات هدفت إلى تشويه النظام النيابي وتركيز الصلاحيات بيد الملك ما أدى إلى مطالبات الناس بالعودة عن تلك التعديلات.

تتناول الورقة تحليلاً للتعديلات الدستورية التي جرت منذ عام 2011 ضمن قسمين رئيسيين: القسم الأول يغطي التعديلات الدستورية التي رافقت حركة الاحتجاجات في العام التي اجتاحت المنطقة - والأردن جزء منها، تلك التعديلات التي وإن بدت إيجابية وإصلاحية في بعض جوانبها، إلا أنها من ناحية عملية هدفت لامتصاص غضب الشارع، دون أي تغيير حقيقي في السلطة، وهو ما أدى إلى عدم تطبيق معظم تلك التعديلات من ناحية فعلية، ولا أي تغيير للواقع الذي أدى إلى الاحتجاجات، إذ استمر الاستئثار بالسلطة من قبل الملك وأجهزة السلطة التنفيذية.

أما القسم الثاني فيغطي التعديلات التي جرت على ثلاث مراحل زمنية في الأعوام 2014، 2016 و2022، والتي كانت بهدف تركيز الصلاحيات بيد الملك على حساب السلطات الدستورية، ولم يعد للحكومات أية صلاحية فعلية ولم

*محامي أردني.

تعد صاحبة الولاية لإدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية بل وتؤكد الورقة أن محصلة تلك التعديلات الدستورية تمثلت في الانقلاب على النظام والمبادئ التي كان الدستور الأردني يستند إليها وأهمها مبدأ النظام البرلماني برمته، كما يتم بيانه بشكل تفصيلي في هذه الورقة.

الكلمات المفتاحية: التعديلات الدستورية في الأردن، إنقلاب على النظام البرلماني، ملكية رئاسية، دستور الشخص الواحد، دستور فاقد الوصف والهوية، غياب تلازم السلطة والمسؤولية.

قائمة المحتويات

306	المقدمة.....
308	القسم الأول: التعديلات الدستورية لعام 2011.....
308	أولاً: تشكيل اللجنة الملكية لمراجعة النصوص الدستورية واقتراح التعديلات المطلوبة.....
309	ثانياً: مدى تلبية الدستور الأردني بعد تعديله عام 2011 للتطلعات والمطالب الشعبية.....
309	المحور الأول: العودة عن التعديلات الدستورية التي جرت في مرحلة الأحكام العرفية الممتدة منذ الأعوام 1958 ولغاية 1989.....
312	المحور الثاني: التعديلات المتعلقة بصلاحيات السلطة القضائية.....
314	المحور الثالث: التعديلات المتعلقة بالولاية العامة للحكومة وسلطة مجلس النواب في الرقابة من خلال آلية حجب الثقة.....
315	المحور الرابع: إنشاء سلطات دستورية جديدة بموجب التعديلات الدستورية لعام 2011.....
317	المحور الخامس: التعديلات المتعلقة بحقوق الأردنيين وحياتهم.....
318	القسم الثاني: التعديلات الدستورية التي جرت على ثلاث مراحل - 2014، 2016 و2022.....
319	أولاً: التوسع في صلاحيات الملك في التعديلات الدستورية عامي 2014 و2016.....
320	ثانياً: استكمال الانقلاب على النظام البرلماني في التعديلات الدستورية لعام 2022.....
325	الخاتمة.....
327	قائمة المراجع.....

المقدمة

شهدت المنطقة العربية منذ عام 2011 حركة احتجاجات شعبية واسعة للثورة على الطغيان والاستبداد والظلم وغياب العدالة الاجتماعية. وقد كانت الأردن من الدول التي اضطرت السلطة فيه إلى إجراء بعض التعديلات الدستورية لامتناس غضب الشارع، دون تغيير حقيقي كما سنبين من خلال هذه الورقة البحثية.

ستتناول هذه الورقة المحاور الرئيسية حول التحويلات الدستورية في الأردن في أعقاب احتجاجات عام 2011 وذلك من خلال تحليل مدى مراعاة تلك التعديلات على الدستور لمبادئ الشرعية والمشاركة الشعبية، ومن ثم مدى تلبية الدستور الأردني بعد تلك التعديلات للتطلعات والمطالب الشعبية، وأخيراً تقييم تطبيق الدستور المعدل على أرض الواقع ولا سيما بعد التعديلات اللاحقة لتعديلات عام 2011.

لا بد من بيان خصائص الدستور الأردني الذي صدر في العام 1952 باعتباره الدستور الساري لغاية الآن مع التعديلات التي جرت عليه. هذا الدستور كان قد صدر بطريقة التعاقد ما بين الملك عبد الله الأول ومجلس النواب الممثل عن الضفتين الغربية والشرقية والناج عن قرار وحدة الأجزاء العربية المتبقية من فلسطين بعد حرب 1948 والمملكة الأردنية الهاشمية.

وقد أخذ الدستور بالنظام البرلماني¹ والذي يركز على وجود رئيس دولة (الملك) غير مسؤول وبرلمان منتخب وحكومة مسؤولة أمام البرلمان.² فقد نصت المادة 1 من الدستور على أن "نظام الحكم نيابي ملكي وراثي"، ونصت المادة 24 على أن "الأمة هي مصدر السلطات" وهذا يعني أن الشعب هو مصدر السلطة ومجلس النواب يُجسد إرادة الشعب في ممارستها. أما الملك فيكون بالوراثة، ويكون الملك هو رأس الدولة، وتناط به السلطة التنفيذية التي يتولاها بواسطة وزرائه، لذلك هو مصون من كل تبعة ومسؤولية. وأوامره الخطية والشفوية لا تعفي رئيس الوزراء والوزراء من المسؤولية. ولأنه يملك ولا يحكم، فالملك لا يخطئ، والحال كذلك، فإن الملك يمارس صلاحياته حسب المادة 40 من الدستور بواسطة وزرائه من خلال إرادة ملكية يجب أن تكون موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المعنيين بالشأن التي صدرت فيه تلك الإرادة.³ ووفقاً لهذا النص فإن الإرادة الملكية هي قرار تتخذه الحكومة الحاصلة على ثقة مجلس النواب المجسد لإرادة الشعب مصدر السلطة.⁴ والحكومة هي المسؤولة عن إدارة كافة شؤون الدولة الداخلية والخارجية وتتبعها كافة أجهزة السلطة التنفيذية، ويكون رئيسها والوزراء فيها مسؤولون عن السياسة العامة للدولة وعن أعمال وزاراتهم أمام مجلس النواب المنتخب انتخاباً عاماً مباشراً. أما السلطة القضائية، فينص الدستور على أن قضاتها مستقلون، وأن لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون وتصدر الأحكام القضائية باسم الملك.

1 الدستور الأردني للعام 1952 مأخوذ عن الدستور البلجيكي والذي هو بدوره منسوخ عن القواعد غير المكتوبة للنظام الدستوري البريطاني.

2 علي الحباري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني (عمان: مطابع غانم عبده، 1972).

3 سفيان عبيدات، "التعديلات الدستورية الأردنية لعام 2016: عودة إلى ملكية مطلقة"، *ConstitutionNet* 27 أيار/مايو 2016.

4 محمد الحموري، المتطلبات الدستورية والقانونية لإصلاح سياسي حقيقي: لماذا وكيف (عمان: دار وائل للنشر، 2015).

تعرّض الدستور الأردني منذ نهاية الخمسينيات إلى مجموعة من التعديلات بدأت بعد الانقلاب الذي جرى من قبل القصر الملكي على التجربة الديمقراطية الوحيدة في تاريخ الأردن عندما تم تشكيل حكومة ائتلاف حزبي في العام 1956 حاولت أن تحكم وفقاً لنصوص الدستور كونها صاحبة الولاية العامة على شؤون البلاد الداخلية والخارجية. هذه التجربة كانت قد جوبهت بمقاومة شديدة من الملك الذي شعر بأنه ليس صاحب الكلمة الوحيدة مما حدا به إلى إقالة الحكومة وملاحقة العديد من أعضائها وحظر الأحزاب السياسية وإعلان الأحكام العرفية.⁵ ومن ثم بدأت سلسلة طويلة من التعديلات على الدستور الأردني لعام 1952 هدفت جميعها إلى تشويه النظام النيابي وتركيز الصلاحيات بيد الملك، حيث مارس الملك منذ خمسينيات القرن الماضي صلاحيات مطلقة في تعيين الحكومات وإقالتها، وفي الأمر بإجراء الانتخابات وتأجيلها وحل مجلس النواب وتعيين أعضاء مجلس الأعيان وإقالتهم، وعلى قدر مساوٍ من الأهمية، في تعيين قائد الجيش ومدير المخابرات العامة وإقالتهم وإتباعهما له خلافاً للدستور الأردني⁶ الذي يوجب أن تتبع جميع أجهزة الدولة الداخلية والخارجية إلى الحكومة.⁷

ضمن هذا السياق يمكن قراءة المطالبات التي رُفعت في المظاهرات وحركات الاحتجاج التي عرفتها البلاد في مطلع العام 2011، حيث كانت الشعارات التي رفعها المحتجون في ذلك تختلف عما جرى في الإقليم من حيث أنها لم تكن تدعو إلى إسقاط النظام بل تطالب بإصلاح النظام السياسي في البلاد. وكان من ضمن تلك المطالب الإصلاح الدستوري لمعالجة التشوهات التي أفرزتها التعديلات التي جرت على دستور 1952 طوال الفترات السابقة والتي شملت حوالي 20 مادة دستورية وأدت بالنتيجة إلى اختلال التوازن ما بين سلطات الدولة، وتركزها في يد الملك وانفراده بالحكم. وإضافة إلى وضوح المطالبة بالعودة عن تلك التعديلات، كان هناك مطالب بتعديلات إضافية تتضمن إنشاء محكمة دستورية ورد صلاحيات محاكمة الوزراء والفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب إلى القضاء النظامي، ومن ثم سن قانون انتخاب وقانون أحزاب يؤسس لمرحلة الحكومات البرلمانية.⁸

تالياً، سأقدم تحليلاً للتعديلات الدستورية التي جرت منذ عام 2011 ضمن قسمين رئيسيين: القسم الأول يغطي التعديلات الدستورية التي رافقت حركة الاحتجاجات في العام التي اجتاحت المنطقة - والأردن جزء منها، تلك التعديلات التي وإن بدت إيجابية وإصلاحية في بعض جوانبها، إلا أنها من ناحية عملية هدفت لامتصاص غضب الشارع، دون أي تغيير حقيقي في السلطة، وهو ما أدى إلى عدم تطبيق معظم تلك التعديلات من ناحية فعلية، ولا أي تغيير للواقع الذي أدى إلى الاحتجاجات، إذ استمر الاستئثار بالسلطة من قبل الملك وأجهزة السلطة التنفيذية.

5 حكومة الرئيس سليمان النابلسي كانت حكومة الائتلاف الحزبي الوحيدة في تاريخ الأردن جرى تشكيلها من ائتلاف الأحزاب التي فازت في الانتخابات في العام 1956 وتم تكليف زعيم حزب الاغلبية رغم أنه هو شخصياً لم ينجح في تلك الانتخابات.

6 المادة 45 من دستور الأردن (1952، المعدل 2011).

7 سفيان عبيدات، *قراءة في التعديلات الدستورية الأردنية 2016 مزيد من الاستئثار في السلطة* (الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016).

8 تشكلت الجبهة الوطنية للإصلاح في 21 أيار/مايو 2011 من مجموعة من الأحزاب الإسلامية واليسارية والقومية وقد تبنت في بيان تأسيسها مطالب المحتجين : <https://bit.ly/3t3DsCE>.

أما القسم الثاني فيغطي التعديلات التي جرت على ثلاث مراحل زمنية في الأعوام 2014، 2016 و2022، والتي عبرت عملياً وواقعياً عن حقيقة أن جميع التعديلات التي جرت على الدستور في العام 2011 لم تؤدّ إلى أي تغيير حقيقي بسبب غياب الإرادة لدى الملك عبد الله الثاني لإجراء تغيير جوهري في نمط الحكم وصنع القرار السياسي، ورفضه لفكرة التنازل ولو جزئياً عن السلطة التي يمارسها لصالح حكومة نيابية. وبالتالي جاءت التعديلات الدستورية اللاحقة بهدف تركيز الصلاحيات بيد الملك على حساب السلطات الدستورية، ولم يعد للحكومات أية صلاحية فعلية ولم تعد صاحبة الولاية لإدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية⁹ بل من الممكن القول أن محصلة تلك التعديلات الدستورية تمثلت في الانقلاب على النظام والمبادئ التي كان الدستور الأردني يستند إليها وأهمها مبدأ النظام البرلماني برمته، كما سأتناول بشكل تفصيلي في هذه الورقة.

القسم الأول: التعديلات الدستورية لعام 2011

أولاً: تشكيل اللجنة الملكية لمراجعة النصوص الدستورية واقتراح التعديلات المطلوبة

في نيسان/أبريل من العام 2011 وفي ذروة حركة الاحتجاجات في المدن الأردنية كافة ولا سيما العاصمة عمّان، قام الملك عبد الله الثاني بتشكيل لجنة لمراجعة النصوص الدستورية بهدف الوصول إلى تعديلات دستورية ملائمة لحاضر ومستقبل الأردن.¹⁰ وقد تشكلت اللجنة برئاسة رئيس سابق للوزراء وعضوية رئيس سابق آخر ووزراء سابقين ورئيس مجلس الأعيان ورئيس مجلس النواب ورئيس المجلس القضائي.

لم يراع تشكيل اللجنة مبادئ المشاركة الشعبية، كما لم يراع تشكيل اللجنة مدى تمثيلها لكافة مكونات المجتمع من حيث المواقف السياسية، ولم يكن هناك أي تمثيل للمرأة.¹¹ ولم يتضمن إجراء أية حوارات مجتمعية حقيقية أو حتى شكلية تسبق إحالة مقترحات تلك اللجنة من تعديلات على الدستور إلى مجلس الأمة. كما كانت مداوات اللجنة سرية. وبالرغم من أن بعض مؤسسات المجتمع المدني والأحزاب السياسية قد قدمت مقترحات إلى اللجنة،¹² إلا أنه لم تكن هنالك آلية مؤسسية للتشاور مع الأطراف المختلفة حول التعديلات الدستورية. كما أن طريقة تشكيل تلك اللجنة كانت مجرد تكرار لذات النهج السابق في الحكم الذي يقوم على سيطرة الملك وتقرّده بالقرارات في الدولة، فاللجنة تم اختيارها من ذات النخب التي تصدرت المشهد السياسي في السابق والتي كان - معظمها على الأقل - مسؤولة عن الظروف التي قامت الاحتجاجات الشعبية ضدها، وقد أكدت تلك الاحتجاجات رفض الناس للنهج الذي يقرر به الملك منفرداً تعيين الحكومات واللجان والمجالس من ناحية واقعية.

9 تتص الفقرة 1 من المادة 45 من الدستور الأردني: "يتولى مجلس الوزراء مسؤولية ادارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي قانون الى أي شخص أو هيئة أخرى".

10 كتاب الملك بتكليف رئيس اللجنة الرئيس أحمد اللوزي.

11 محمد النجار، "تشكيل لجنة لتعديل الدستور الأردني"، الجزيرة، 27 نيسان/أبريل 2001.

12 مذكرة مقدمة للجنة الملكية المكلفة بالنظر في تعديل الدستور (عمان: مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان، 2011).

أما كون اللجنة ضمت رؤساء مجلسي الأعيان والنواب ممثلي الأمة، فإن آلية اختيار أعضاء مجالس الأعيان من قبل الملك منفرداً وآلية انتخاب مجالس النواب لا تعكس أي تمثيل لإرادة الشعب وذلك بسبب العبث الممنهج في الانتخابات سواء بشكل مباشر أو من خلال إقرار قوانين انتخاب تضمن هذه النتائج. ويكفي للتدليل على هذه الحقيقة أن مجلس النواب في ذات العام كان قد منح الحكومة 110 صوت ثقة من أصل 130 ومع ذلك اضطر الملك إلى إقالتها بعد أيام قليلة بسبب مطالبات الشارع وضغوطه.¹³

أما طريقة إقرار مخرجات هذه اللجنة فيمكن استخلاصها من خلال خطاب ألقاه الملك خلال فعالية احتفالية بإنجاز عمل اللجنة وجّه فيه مجلس الأمة الى الانتهاء من إقرار هذه التعديلات الدستورية خلال شهر واحد، وهو ما التزم به مجلس الأمة فعلاً بما يؤكد إلى غياب الدور الفعلي لمجلس النواب في الأردن، والذي يفترض أن يكون السلطة المسؤولة عن إقرار التعديلات التشريعية أو رفضها، ويؤشر على الطريقة التي تم بموجبها إقرار تلك التعديلات الدستورية بغياب تام للمشاركة الشعبية. بمعنى أن طريقة إقرار التعديلات الدستورية في العام 2011 تمت بذات الأساليب التي كانت تتم بها التعديلات طوال فترة الأحكام العرفية بغياب أية مشاركة شعبية حقيقية.

ثانياً: مدى تلبية الدستور الأردني بعد تعديله عام 2011 للتطلعات والمطالب الشعبية

لقد جرى تعديل نحو 40 مادة دستورية شملت المحاور التالية:

المحور الأول: العودة عن التعديلات الدستورية التي جرت في مرحلة الأحكام العرفية الممتدة منذ الأعوام 1958 ولغاية 1989

فرضت تلك التعديلات هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في ممارسة صلاحياتها الدستورية من ناحيتين رئيسيتين هما: قدرة السلطة التنفيذية¹⁴ على تغييب مجلس النواب ممثل الشعب صاحب السلطة لفترات غير محددة من خلال صلاحية الملك بجل مجلس النواب، وتأجيل الانتخاب العام دون وجود ضوابط على هذه الإرادة. والناحية الثانية دور السلطة التنفيذية في إصدار القوانين المؤقتة.

وفي هذا السياق جرت التعديلات التالية:

1. جرى تقييد صلاحيات الملك والسلطة التنفيذية بتأجيل الانتخاب العام لمدد غير محددة،¹⁵ حيث بات ينبغي على الحكومة التي تتشكل بعد حل مجلس النواب أن تُجري انتخابات تشريعية خلال أربعة أشهر من تاريخ الحل وإلا عاد المجلس المنحل بحكم الدستور مستعيداً كامل سلطته الدستورية وكأن الحل لم يكن ويستمر بعمله إلى أن ينتخب المجلس الجديد.¹⁶

13 حكومة الرئيس سمير الرفاعي التي سقطت بمظاهرات شعبية بتاريخ 1 شباط/فبراير 2011 :

https://www.bbc.com/arabic/middleeast/2011/02/110201_jordan_govt

14 الملك من ناحية واقعية كما بينت أعلاه.

15 تعديل المادة 73 من الدستور بشطب الفقرات 4 و5 منها والتي كانت تعطي الملك صلاحية تأجيل الانتخاب العام لفترات غير محددة.

16 الفقرات 1 و2 من المادة 73 من الدستور الأردني (1952، المعدل 2011).

كما تم شطب الفقرة التي كانت تعطي الملك بناءً على تنسيب الحكومة الحق بإصدار القرار بإجراء الانتخاب العام في نصف عدد الدوائر الانتخابية في المملكة.¹⁷ وهذا النص كان قد تمت إضافته على إثر احتلال الضفة الغربية من المملكة الأردنية الهاشمية في العام 1967 حيث كان نصف عدد الدوائر الانتخابية لمجلس النواب الأردني يعود للضفة الغربية، وبعد قرار الملك حسين في العام 1988 بفك الارتباط القانوني والإداري مع الضفة الغربية لم يعد هناك حاجة إلى هذا النص.¹⁸

2. من الضمانات الأخرى التي أوجدتها تعديلات الدستور لعام 2011 في نطاق ما يظهر أنه تقييد لقدرة السلطة التنفيذية على حل مجلس النواب هو إلزام الحكومة التي يُحل مجلس النواب في عهدها على الاستقالة خلال أسبوع من تاريخ الحل.¹⁹ وذلك على اعتبار أن الحكومة هي من تنسب بالحل، وبالتالي عليها الاستقالة لتقوم حكومة أخرى بإجراء الانتخابات والاحتكام للشعب ليقرر من هي الجهة ذات الأغلبية التي يفوضها بالحكم في المرحلة التي تليها.²⁰ وبذات السياق جرى تعديل آخر تضمن عدم جواز تكليف رئيس الحكومة المستقيلة والتي نسبت بحل مجلس النواب بتشكيل الحكومة التي تليها؛ وعلى الرغم من أن الممارسات السليمة في الأنظمة البرلمانية تقوم على أن من الأسباب التي تدفع رئيس الدولة أو الملك لقرار الحل هو أنه يأتي في أعقاب إقالة وزارة الأغلبية وذلك لغايات الاحتكام إلى رأي الشعب وموقفه إزاء ذلك.²¹ وبالتالي فإن منع رئيس الحكومة التي يُحل المجلس في عهدها في تشكيل الحكومة التي تليها كان ناجماً فقط عن رغبة أعضاء البرلمان في تقييد تنسيب الحكومة في حل المجلس لكي يبقوا في مواقعهم.

وعلى الرغم من أن القارئ لهذا التعديل قد يرى فيه أسلوباً لمنع مجلس الوزراء من التنسيب للملك بحل مجلس النواب إلا لأسباب جدية، فإن هذا وإن كان صحيحاً من ناحية نظرية إلا أنه ومن ناحية واقعية فإن الحكومات الأردنية ليست حكومات أغلبية نيابية، بل هي معيّنة من قبل الملك وتخضع له وفقاً لمعايير خاصة به.

3. جرى تقييد دور السلطة التنفيذية في إصدار القوانين المؤقتة في حالة غياب مجلس النواب (منح الحكومة صلاحيات تشريعية) والتي كانت قبل التعديل تُجيز للحكومة إصدار تلك القوانين المؤقتة سواء كان مجلس النواب مُنحلاً أو غير مُنعقد (أي في إجازته)، حيث تم حصر هذه الصلاحية في حالة كون مجلس النواب مُنحلاً فقط.²² وفي هذا صواب حيث تستطيع الحكومة من خلال إرادة ملكية دعوة المجلس غير المنعقد لدورة أو دورات استثنائية

17 الفقرة 6 من المادة 73 من الدستور الأردني (1952، المعدل 2011).

18 قرار فك الارتباط الإداري والقانوني ما بين الضفة الغربية والمملكة الأردنية الهاشمية هو قرار سياسي أعلنه الملك حسين بخطاب متلفز في 13 تموز/يوليو 1988، وقد جاء هذا القرار بعد القمة العربية في الجزائر والتي أكدت دعم الانتفاضة الفلسطينية التي اندلعت أواخر العام 1987 في الضفة الغربية وأن منظمة التحرير هي الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني مع الإشارة إلى أن هذا القرار يُخالف الدستور الأردني والذي يمنع في مادته الأولى التنازل عن أي جزء من المملكة.

19 تم تعديل المادة 74، فقرة 2 من الدستور والتي أصبحت تلزم الحكومة التي يُحل مجلس النواب في عهدها أن تستقيل خلال أسبوع من تاريخ الحل.

20 لا يوجد في الأردن حياة حزبية أو قوانين انتخاب تسمح للوصول إلى مثل هذه النظريات الديمقراطية في الحكم.

21 محمد كامل ليلة، *النظم السياسية: الدولة والحكومة* (بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 1969).

22 تعديل المادة 94 من الدستور.

في أي وقت لغاية إقرار أي قانون، كما يستطيع أعضاء المجلس من خلال عريضة موقعة من الأغلبية المطلقة أن يطلبوا عقد دورة استثنائية يدعو إليها الملك في هذه الحالة.²³ وإذا أخذنا بعين الاعتبار التعديل الذي جرى على المادة 74 من الدستور والذي أشرت إليه سابقاً أصبح لا يمكن للحكومة إصدار قوانين مؤقتة إلا في فترة سقفاها أصبح 4 أشهر على اعتبار أنه لا يجوز أن يغيب مجلس النواب في حالة الحل أكثر من تلك المدة.

أما بخصوص الشروط الواجب توافرها لمنح الحكومة صلاحية إصدار قوانين مؤقتة إذا كان مجلس النواب مُنحلاً، فقد جرى عليها تعديل اشترط أن تكون هذه القوانين متعلقة حصراً في حالات الكوارث العامة وحالة الحرب والطوارئ والحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تتحمل التأخير، وذلك بعد أن كانت قبل التعديل تنص على أن تلك القوانين المؤقتة يجب أن تكون "لغايات تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل". وقد أبقى هذا التعديل على حالة من الغموض في العبارات قد تستخدمها الحكومات بتفسيرات مطاطة مثل "الحاجة الى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتتمل التأخير".

بكل الأحوال فإن هذه النصوص التي تعطي الحكومة صلاحية إصدار قوانين مؤقتة من وجهة نظرية تقوم على افتراض خاطئ في الأردن ناجم عن ممارسات السلطة التنفيذية تاريخياً بحل معظم مجالس النواب قبل انتهاء مدتها. بينما الأصل أن مجلس النواب باعتباره يمثل الركن الأول لنظام الحكم يجب أن لا يغيب، وإن حل المجلس هو استثناء عن القاعدة الأساسية والمنصوص عليها في المادة 68/2 من الدستور والتي توجب إجراء الانتخاب العام خلال مدة الأربع شهور التي تسبق انتهاء مدة المجلس القائم. فإذا لم يكن الانتخاب قد تم عند انتهاء مدة المجلس أو تأخر لسبب من الأسباب يبقى المجلس القديم قائماً حتى انتخاب المجلس الجديد²⁴، حيث أن هذا النص من صلب مرتكزات النظام البرلماني الذي يمنع غياب أي من السلطات المكونة له وعلى رأسها المجلس النيابي.

وأما ما تدّعيه الحكومات بعدم عدالة أن يُنافس النواب وهم في مواقعهم باقي المرشحين هو قول يقوم على أساس يعتبر مجلس النواب هو مجلس خدمات وبالتالي تكون قدرة المرشح النائب أكثر في خدمة ناخبيه وهذا قول يتناقض أساس النظام البرلماني الذي يقوم على أن مجلس النواب له وظيفة تشريعية وسياسية ومالية وليس مجلس خدمات محلية وأن النائب لا يمثل دائرته وحدها، وإنما يمثل الأمة كلها وهذه هي القاعدة في التنظيم الدستوري للدول الديمقراطية.²⁵

وللدلالة على أن حل مجلس النواب هو استثناء من القاعدة الأساسية بعدم جواز غياب المجلس يكفي أن نستعرض ما جاء في المادة 74 من الدستور والتي أوجبت أن يكون قرار حل مجلس النواب مسبباً حيث جاء النص: "إذا حُل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز حل المجلس الذي يليه للسبب نفسه". وهذا الإلزام الدستوري تم خرقه في معظم، إن لم يكن في جميع، قرارات حل مجالس النواب، حيث أن جميع قرارات حل مجالس النواب في الأردن صدرت دون تسبب.²⁶

23 الفقرات 1 و 2 من المادة 82 من الدستور الأردني (1952، المعدل 2011).

24 المادة 68 من الدستور الأردني (1952، المعدل 2011).

25 ليلة، النظم السياسية: الدولة والحكومة، ص 842-844.

26 قراري حل مجلس النواب عامي 2016 و 2020.

ومن التعديلات الأخرى في مجال صلاحية الحكومة بإصدار القوانين المؤقتة²⁷ وضع قيد زمني على مجلس الأمة لإقرار القوانين المؤقتة التي تعرضها الحكومة، وذلك بسقف زمني خلال دورتين عاديتين متتاليتين تحت طائلة بطلان تلك القوانين. وعلى الرغم من التعديلات الإيجابية السابقة، إلا أن المشرع الدستوري قد أبقى على مظهر أساسي من مظاهر هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في ما يتعلق بالقوانين المؤقتة، وذلك عندما علّق مصير القانون المؤقت الذي يرفضه مجلس الأمة، أو الذي لم يتم إقراره ضمن السقف الزمني المحدد بيد مجلس الوزراء والملك. فقد أبقى الدستور بعد التعديل على حكم النص السابق الذي كان يشترط لإعلان بطلان القانون المؤقت الذي يرفضه مجلس الأمة أن يقوم مجلس الوزراء بإعلان بطلان ذلك القانون المؤقت، وأن يوافق الملك على ذلك البطلان، بدلاً من أن يتقرر بطلانه من تاريخ رفضه من مجلس الأمة وذلك حتى لا يتعسف مجلس الوزراء بذلك من خلال عدم إعلان البطلان أو التأخر فيه.

المحور الثاني: التعديلات المتعلقة بصلاحيات السلطة القضائية

1. ردت التعديلات الدستورية صلاحية محاكمة الوزراء الى القضاء النظامي.²⁸ حيث كان الدستور الأردني قبل التعديل قد أوجد محكمة خاصة لمحاكمة الوزراء عن الجرائم التي يرتكبوها أثناء تأديتهم وظائفهم الوزارية هي المجلس العالي. وبالرغم من أن الدستور قد نص على أن يضم المجلس العالي في عضويته خمسة من قضاة محكمة التمييز بترتيب الأقدمية، إلا أن رئاسة المجلس العالي معقودة لرئيس مجلس الأعيان ويضم في عضويته ثلاثة منهم.²⁹ كما جرى تعديل آخر ألغيت بموجبه صفة مجلس النواب كنيابة عامة أمام المجلس العالي في القضايا التي يحاكم فيها الوزراء أمامه؛ وأصبح بدلاً من ذلك لمجلس النواب الحق في إحالة الوزراء الى النيابة العامة من خلال تصويت بأغلبية أعضاء المجلس. وفي حالة توجيه النيابة العامة اتهام لوزير أحاله مجلس النواب إليها، فإنه يجب وقفه عن العمل، وإذا قرر الوزير المُحال الاستقالة، فإن إجراءات محاكمته تظل قائمة وسارية.³⁰
2. جرى الغاء حق مجلس النواب في الفصل في صحة نيابة أعضائه، بحيث كان يتم تقديم أي طعن يتعلق بصحة نيابة أي نائب منتخب إلى مجلس النواب، ولا يتم إبطال صحة النيابة إلا بقرار يصدر بأكثرية ثلثي أعضاء مجلس النواب، بحيث جرى سحب هذا الاختصاص من المجلس وإعطائه إلى القضاء النظامي. وأصبحت محكمة الاستئناف التابعة لها الدائرة الانتخابية للنائب المطعون بصحة نيابته هي صاحبة الاختصاص وتكون قراراتها نهائية وغير قابلة للطعن.³¹

27 المادة 94 من الدستور الأردني (1952، المعدل 2011).

28 المادة 55 من الدستور الأردني (1952، المعدل 2011).

29 الدستور الأردني وقبل تعديله في عام 1958، كان يُعطي رئاسة المجلس العالي إلى رئيس أعلى محكمة نظامية في الأردن. ومن الجدير بالذكر أيضاً أن المجلس العالي وبموجب المادة 122 من الدستور يتولى تفسير أحكام الدستور بناء على طلب من مجلس الوزراء أو مجلس النواب أو مجلس الأعيان.

30 المادة 56 من الدستور الأردني (1952، المعدل 2011).

31 المادة 71 من الدستور الأردني (1952، المعدل 2011).

3. من أخطر التعديلات التي تم تسويقها - خلافاً للواقع - على أنها انتصار لحقوق الأردنيين وحريةاتهم التعديل الذي جاء في باب السلطة القضائية في الدستور. حيث جرى تعديل المادة 101 من الدستور بالنص على عدم جواز محاكمة أي شخص مدني في قضية جزائية لا يكون جميع قضاتها مدنيين، ويُستثنى من ذلك جرائم الخيانة والتجسس والإرهاب وجرائم المخدرات وتزيف العملة.

على الرغم من أن مثل هذا التعديل قد يُفهم منه أنه ضمانه لحقوق الأردنيين وحريةاتهم على اعتبار أن القاعدة العامة هي أن تتم محاكمة الأشخاص أمام القضاء المدني، إلا أنه ومن ناحية فعلية فقد جرى بموجب هذا النص دسترة محكمة أمن الدولة والتي هي محكمة عسكرية لا تتوفر لديها ضمانات المحاكمة العادلة، حتى لو تشكلت من قضاة مدنيين للأسباب التالية:

- ينص قانون محكمة أمن الدولة³² على حق رئيس الوزراء بتشكيل هذه المحكمة من هيئة أو أكثر من قضاة مدنيين أو عسكريين ويعيّن القضاة العسكريون بقرار من رئيس الوزراء بناء على تنسيب رئيس هيئة الأركان المشتركة ويسمي المجلس القضائي³³ القضاة المدنيين.³⁴
- النيابة العامة لدى محكمة أمن الدولة هي نيابة عسكرية في جميع الأحوال حتى في حالة محاكمة المدنيين، حيث ينص قانون المحكمة على قيام قائد الجيش بتعيين مدير القضاء العسكري أو أحد مساعديه من الحفوقيين العسكريين نائباً عاماً في المحكمة.³⁵
- تم منح المحكمة بموجب قانونها³⁶ اختصاصات واسعة تتجاوز جرائم الخيانة والتجسس والإرهاب والمخدرات وتزيف العملة منها الجرائم الواقعة على أمن الدولة الداخلي، وكذلك الجرائم الواقعة على السلامة العامة والجرائم الواقعة خلافاً لأحكام قانون حماية أسرار ووثائق الدولة.
- قانون منع الإرهاب³⁷ الذي أحال الدستور النظر في الجرائم المرتبطة به إلى محكمة أمن الدولة قد جاء بنصوص فضفاضة أدت بالنتيجة إلى محاكمة العشرات من المحتجين والمطالبين بالإصلاح السياسي والاقتصادي أمام تلك المحكمة العسكرية.³⁸

32 قانون محكمة أمن الدولة رقم 17 لسنة 1959 وتعديلاته.

33 عند حصول التعديل على المادة 101 من الدستور كان قانون محكمة أمن الدولة يعطي لرئيس الوزراء بتنسيب من وزير العدل تعيين القضاة المدنيين قبل تعديل القانون في مرحلة لاحقة.

34 المادة 2 من قانون محكمة أمن الدولة رقم 17 لسنة 1959 وتعديلاته.

35 المادة 7، فقرة 1 من قانون محكمة أمن الدولة رقم 17 لسنة 1959 وتعديلاته.

36 المادة 3 من ذات القانون السابق.

37 قانون منع الإرهاب رقم 55 لسنة 2006 وتعديلاته وقد جاءت صياغته فضفاضة في تعريف العمل الإرهابي بحيث تم وضع أفعال ليست معروفة في قانون العقوبات أو تحتمل تفسيرات متعددة مثل إحداث فتنة والإخلال في النظام العام أو إلحاق الضرر في البيئة.

38 تم محاكمة العديد من الأفراد والحزبيين بموجب قانون منع الإرهاب أمام محكمة أمن الدولة بتهمة فضفاضة مثل تعكير صفو العلاقات مع دولة أجنبية وذلك بسبب منشورات على مواقع التواصل الاجتماعي تُعبر عن آراء أصحابها حول سياسات بعض الدول الأخرى.

- منح قانون المحكمة رجال الضابطة العدلية (وهم أفراد الامن العام أو المخابرات العامة) صلاحيات واسعة تتجاوز ما هو معمول به في دعاوى الجزائية المنظورة من القضاء النظامي وفقاً لقانون اصول المحاكمات الجزائية؛³⁹ حيث جرى منح الضابطة العدلية (رجال الأمن والمخابرات) صلاحية الاحتفاظ بالمشتكى عليه مدة لا تتجاوز 7 أيام⁴⁰ بدلاً من 24 ساعة في قانون اصول المحاكمات الجزائية.

ولا يُعد رجال الضابطة العدلية من الموظفين ذوي الصفة القضائية المخولين باحتجاز الأفراد كما أن المادة 9 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تشترط تقديم المشتكى عليه سريعاً إلى أحد القضاة أو أحد الموظفين المخولين قانوناً مباشرة وظائف قضائية مثل النيابة العامة والتي تُعتبر في الأردن جزءاً من الجهاز القضائي.

- منح قانون المحكمة النيابة العامة العسكرية أيضاً صلاحيات توقيف المشتكى عليهم في الجرح مدة لا تتجاوز 15 يوماً قابلة للتجديد لمدة شهرين على الأكثر بدلاً من 7 أيام وتُجدد لمدة لا تتجاوز شهراً حسب قانون اصول المحاكمات الجزائية.⁴¹ وفي هذا تناقض مع المبدأ الدستوري والحقوقى بأن كل متهم بريء حتى تثبت إدانته.

المحور الثالث: التعديلات المتعلقة بالولاية العامة للحكومة وسلطة مجلس النواب في الرقابة من خلال آلية حجب الثقة

1. كان الدستور الأردني قبل التعديل ينص على تولي مجلس الوزراء صلاحية إدارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية في الدولة باستثناء ما قد عُهد أو يُعهد به من تلك الشؤون بموجب الدستور أو أي تشريع آخر إلى أي شخص أو هيئة أخرى.⁴² فجاء التعديل لحذف عبارة (أو أي تشريع آخر) من النص الدستوري القديم واستبدالها بعبارة (أو أي قانون آخر) بما يُفيد بعدم جواز سلب أي اختصاص لمجلس الوزراء إلا بموجب أحكام الدستور أو قانون يتم إقراره من مجلس الأمة وليس بموجب أي تشريع مما قد يشمل الأنظمة أيضاً والتي يمكن أن تصدر عن الحكومة.

2. تعديل آلية التصويت على البيان الوزاري لغايات حصول الحكومة على ثقة مجلس النواب بحيث كان الدستور يشترط صدور قرار من الأغلبية المطلقة من النواب بعدم الثقة بالوزارة لغايات الحجب، أما بعد التعديل فقد أصبح على الحكومة الجديدة أن تحصل على ثقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه. وهذا هو الأصوب بحيث لا يتم الاكتفاء بحصولها على ثقة أقل من الأغلبية المطلقة في حال كان هناك نواب ممتنعون عن التصويت مثلاً.⁴³

39 قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم 9 لسنة 1961 وتعديلاته.

40 المادة 7/ب/1 من قانون محكمة أمن الدولة رقم 17 لسنة 1959 وتعديلاته.

41 المادة 7/ب/2 من قانون محكمة أمن الدولة رقم 17 لسنة 1959 وتعديلاته.

42 المادة 45، فقرة 1 من الدستور الأردني (1952، المعدل 2011).

43 تعديل المادة 53 من الدستور.

المحور الرابع: إنشاء سلطات دستورية جديدة بموجب التعديلات الدستورية للعام 2011

أ. الهيئة المستقلة للانتخاب

قد تم إنشاء هيئة مستقلة للانتخاب تدير الانتخابات النيابية والبلدية وأي انتخابات عامة وفقاً لأحكام القانون كما تشرف على أي انتخابات أخرى يقرر مجلس الوزراء تكليفها بإدارتها أو الإشراف عليها.⁴⁴ جرى تسويق مبررات إنشاء الهيئة على اعتبار أن إدخال سلطة مستقلة محايدة لإدارة الانتخابات النيابية بدلاً من الحكومة وأجهزتها من شأنه تحقيق درجة مقبولة من النزاهة والحيادية لا سيما وأن الانتخابات النيابية في البلاد تاريخياً لم تكن ليغيب عنها التدخلات سواء من خلال قوانين الانتخاب أو العبث المباشر بصناديق الاقتراع. إلا أن هذا التعديل من ناحية واقعية لم يؤد إلى الغاية المعلنة له للأسباب التالية:

- عدم توافر ضمانات الاستقلالية وأهمها الاستقلالية في طريقة التعيين،⁴⁵ حيث يتم ترشيح أعضاء الهيئة من قبل لجنة يرأسها رئيس الوزراء وتضم في عضويتها رئيس مجلس الأعيان ورئيس مجلس النواب ورئيس المجلس القضائي وترفع هذه القائمة إلى الملك لإقرارها. وحيث أن الملك يُعين ثلاثة من أعضاء اللجنة بما فيهم رئيس المجلس القضائي تكون هذه الهيئة من ناحية واقعية مرتبطة بالسلطة التنفيذية وهي ذات السلطة التي كان يُعزى لها ولأجهزتها الأمنية بعمليات التزوير والتدخل في الانتخابات.⁴⁶
- وبما أن السبب الرئيسي المعلن لإنشاء هيئة مستقلة للإشراف على الانتخابات وإدارتها هو تجنب التزوير، فإن إنشاء هذه الهيئة في الأردن يبدو مفرغاً من مضمونه طالما لم يتم منح هذه الهيئة صلاحيات فعلية على الأجهزة الأمنية التي تشارك في حفظ أمن الانتخابات.
- في ظل استمرار سيطرة السلطة التنفيذية وأجهزتها على مفاصل القرارات في الدولة يُصبح من مجرد اللجوء إلى هيئات تُسمى مستقلة من قبيل إعطاء نوعاً من الغطاء، حتى لا نقول الشرعية، للجهة التي تخرق القانون، ويعطيها واجهة شكلية زائفة بهدف خلق وعي وهمي لدى الناس بالديمقراطية وحكم القانون. فمثلاً تقوم دائرة المخابرات العامة بإعطاء نفسها صلاحيات خارج قانونها مثل إصدار "شهادات حسن السلوك" للمواطنين لتقديمها لغايات معاملات تتعلق بالدراسة والعمل، وهذه عملياً عبارة عن شهادة حسن سلوك سياسي.⁴⁷ بالإضافة إلى التدخل في

44 اضافة فقرة على المادة 67 من الدستور تضمنت إنشاء الهيئة المستقلة للانتخاب.

45 تتشكل الهيئة من رئيس وأربعة مفوضين يتم اختيارهم من خلال قائمة ترشيحات تضعها لجنة برئاسة رئيس الوزراء وعضوية رئيس مجلس الأعيان ورئيس مجلس النواب ورئيس المجلس القضائي حسب المادة 6 من قانون الهيئة.

46 على ضوء التعديلات اللاحقة على الدستور في الأعوام 2016 و2022 أصبح الملك يعين هؤلاء الأعضاء بإرادة منفردة دون توقيع رئيس الحكومة والوزير المختص.

47 تقول المخابرات على موقعها الإلكتروني أن هذه الشهادة تصدر بناء على طلب من بعض السفارات والهيئات العربية والأجنبية في الأردن لغايات منح تأشيرات عمل وإقامة، وأنها، أي المخابرات، لا تُجبر أحد على استصدارها. إلا أن حقيقة الأمر أن صلاحية إصدار هذه الشهادة توفر وسيلة للضغط على الأفراد كونها تعني بأن المخابرات هي التي تقرر أن الفرد حسن السيرة والسلوك من الناحية السياسية، أي أن المخابرات تحتفظ للمواطنين بسجل عدلي سياسي.

سير الانتخابات النيابية ابتداءً من دعم بعض المرشحين ومحاربة البعض الآخر، ومروراً بالعبث بإرادة الناخبين قبل وأثناء عمليات الاقتراع، وانتهاءً بالتأثير في أداء النواب وتوجيههم في القضايا التي تسعى فيها المخابرات لمواقف برلمانية معينة خدمة لتوجه معين. هذا بالإضافة إلى الموافقات التي تصدرها المخابرات على التعيينات في وظائف حكومية وغير حكومية،⁴⁸ بما في ذلك تشكيل الهيئة المستقلة للانتخاب.

ب. المحكمة الدستورية⁴⁹

تم استحداث محكمة دستورية لأول مرة في الأردن، وذلك بدلاً من المجلس العالي الذي كان يتولى مهمة تفسير أحكام الدستور قبل التعديلات واعتُبرت هيئة قضائية مستقلة.⁵⁰

وقد حدد الدستور اختصاص هذه المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة،⁵¹ بالإضافة إلى تفسير نصوص الدستور إذا طُلب إليها ذلك بقرار صادر عن مجلس الوزراء أو بقرار يتخذه أحد مجلسي الأمة بالأغلبية، أي لم يُعط الدستور المحكمة صلاحية تفسير مشاريع القوانين والأنظمة بحيث لا يمكن عرض القانون أو النظام على المحكمة إلا بعد مروره في جميع مراحل التشريعية.

وعلى الرغم من اعتبار تشكيل المحكمة الدستورية تحقيقاً للمطالب الشعبية، وأنه يشكل اتجاهاً إيجابياً في تعزيز الرقابة الدستورية على القوانين، وتفسير أحكام الدستور، إلا أن تحقيق الغاية من وجود مثل هذه المحكمة كان يتطلب ما يلي:

- توافر شرط الاستقلالية وأهم مظاهر تلك الاستقلالية تكمن في سلطة التعيين والعزل وشروط العضوية، حيث نص الدستور على تعيين كامل أعضاء المحكمة بمن فيهم الرئيس من قبل الملك. وكذلك لم ينص الدستور على عدم جواز العزل وإنما أحال طريقة انتهاء العضوية من المحكمة إلى القانون⁵² والذي حدد تلك الحالات إما بانتهاء مدة الستة سنوات أو بالوفاة أو بالاستقالة بعد قبولها من الملك أو بإرادة ملكية بإنهاء خدمة أي عضو بناءً على توصية ستة أعضاء آخرين في حالات محددة حصراً.⁵³

48 سفيان عبيدات، الإصلاح الأمني في الأردن: من أين يبدأ؟ (بيروت: مبادرة الإصلاح العربي، 2009).

49 إن الرقابة على دستورية القوانين هي صلاحية موجودة في الأصل لكل قاض في الأردن قبل إنشاء المحكمة الدستورية، لكنها رقابة مشروعية تجبز للقاضي الامتناع عن تطبيق النص القانوني، وليست رقابة إلغاء تبيح إلغاء النص القانوني. ومن حق أي قاض في الأردن ينظر في أية قضية أن يحكم بعدم دستورية القانون أو النص المطلوب أن يطبقه على القضية المنظورة أمامه، وذلك بامتناعه عن تطبيق ذلك القانون أو النص استناداً إلى قاعدة المشروعية التي تقضي بأن النص الأدنى يجب ألا يخالف النص الأعلى، والنص الأعلى هنا هو الدستور الذي يسمو على كل القوانين. وعليه، فإن رقابة القضاء على دستورية القوانين موجودة في الأردن قبل هذا التعديل، إلا أن هذا التعديل قد أنهى رقابة المحاكم على دستورية القوانين، وحصرها في جهة واحدة، هي المحكمة الدستورية.

50 المادة 58 من الدستور تنص على ما يلي: "تتألف المحكمة الدستورية من تسعة أعضاء على الأقل من بينهم الرئيس، يقوم الملك بتعيينهم لمدة ستة سنوات غير قابلة للتجديد. وقد حدد الدستور شروط هذا التعيين بأن يكون العضو أردنياً لا يحمل جنسية أخرى وبلغ الخمسين من العمر، وأن يكون ممن خدموا كقضاة في محكمة التمييز والعدل العليا، أو من أساتذة القانون في الجامعات ومن المحامين الذين أمضوا مدة لا تقل عن 15 عاماً في العمل ومن المختصين الذين تنطبق عليهم شروط العضوية في مجلس الأعيان".

51 لم يمنح المشرع الدستوري المحكمة اختصاص النظر في مشاريع القوانين أو الأنظمة أسوة بما فعل المشرع الدستوري المغربي.

52 قانون المحكمة الدستورية رقم 15 لسنة 2012 وتعديلاته.

53 المادة 21 من قانون المحكمة الدستورية حددت حالات انتهاء العضوية بفقدان شروط العضوية أو العجز الصحي أو فقدان الأهلية المدنية أو إذن من الهيئة العامة للمحكمة بملاحقة العضو عن شكوى جزائية.

- حصر التعديل الجهات التي لها الحق بالطعن في دستورية القوانين والأنظمة في الجهات التي تصيغ هذه القوانين والأنظمة وتوافق عليها وهي مجلس الوزراء ومجلسي الأعيان والنواب. بالإضافة إلى أطراف أي دعوى منظورة أمام المحاكم، وذلك بإجراءات معقدة بحيث لا يكفي أن تقتنع المحكمة الناظرة في النزاع بجدية الدفع بعدم دستورية القانون أو النظام لتحيله مباشرة إلى المحكمة الدستورية، وإنما لا بد من إحالته أولاً إلى محكمة التمييز التي يجب أن توافق هي الأخرى على إحالة هذا الدفع إلى المحكمة الدستورية ما لم تكن القضية منظورة أمام المحكمة الإدارية العليا التي لها حق الإحالة مباشرة.⁵⁴

المحور الخامس: التعديلات المتعلقة بحقوق الأردنيين وحياتهم

جرت على الدستور الأردني في العام 2011 العديد من التعديلات التي اندرجت تحت باب حقوق الأردنيين وحياتهم، كانت في معظمها شكلية تعلق في مجملها بنصوص إنشائية فضاضة مثل الحفاظ على حقوق النشء وحماية القانون للأمموة والطفولة والشيخوخة وكفالة الدولة لحرية البحث العلمي، الدفاع عن الوطن، وأرضه، ووحدة شعبه، والحفاظ على السلم الاجتماعي واجب مقدس على كل أردني. وهي في مجملها قيم إنسانية عليا، لا حاجة للنص عليها في الدستور. وجرى إضافة فقرة في التعديل جرم بموجبه النص الاعتداء على حقوق وحيات وحرمة الحياة الخاصة للأردنيين.⁵⁵

كما تم إضافة نص يحظر منع الأردني من التنقل، وهي جميعها نصوص إيجابية، ولكن تبقى المعضلة في الفجوة الدائمة ما بين النص والتطبيق. فمثلاً يوجد نص في الدستور قائم منذ 1952 بمنع إبعاد الأردني عن دياره ومع ذلك هذا لم يمنع الحكومة في العام 1999 من ابعاد مواطنين أردنيين قسراً.⁵⁶

وكذلك جرى تعديل تم بموجبه إضافة مادة في الدستور تضمنت "أن القوانين الصادرة بموجب هذا الدستور لتنظيم الحقوق والحيات لا يجوز أن تؤثر على جوهر الحقوق أو تمس أساسياتها".⁵⁷ وعلى الرغم من ذلك ووفقاً للإجراءات المعقدة التي اشتراطها المشرع الدستوري على آلية الطعن بدستورية القوانين وفي ضوء عدم توافر الاستقلالية الحقيقية للمحكمة الدستورية كما بينت سابقاً، يصبح من الصعوبة تطبيق هذا النص من حيث تقرير مدى مساس العديد من القوانين الناظمة للحيات بأساس تلك الحريات.

54 تم تعديل هذه الإجراءات بموجب تعديلات دستور 2022 بحيث أصبح الدفع يحال مباشرة من قبل المحكمة ناظرة الدعوى: مادة 60/2 من الدستور الأردني (1952، المعدل 2022) بموجب التعديل المنشور في العدد 5770 تاريخ 2022/01/31 من الجريدة الرسمية؛ وقانون رقم (22) لسنة (2022) قانون معدل لقانون المحكمة الدستورية.

55 المادة 7 من الدستور الأردني (1952، المعدل 2011).

56 قامت حكومة الرئيس عبد الرؤوف الروابدة بإبعاد خالد مشعل رئيس المكتب السياسي لحركة حماس آنذاك وبعض قادة الحركة بوضعهم قسراً على طائرة قدمت من دولة قطر لترحيلهم على الرغم من كونهم يحملون الجنسية الأردنية. باسل رفاعية، "أزمة سياسية بين الأردن وقطر"، الجزيرة، 16 حزيران/يونيو 2001.

57 المادة 128 (1) من الدستور الأردني (1952، المعدل 2011).

كما لم تكن المرأة ممثلة في اللجنة الملكية لمراجعة الدستور، فإن تلك التعديلات أيضاً لم تعكس أي تطور في ما يتعلق بحقوق المرأة ومنع التمييز ضدها بنص صريح. تنص المادة 6 من الدستور الأردني منذ العام 1952 في فقرتها الأولى على كون الأردنيين أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين. وعلى الرغم من أن كلمة الأردنيين تعني الرجل والمرأة، إلا أن هناك العديد من التشريعات التي لا تزال تُمايز ما بين الرجل والمرأة مثل القوانين التي تُعنى بالضمان الاجتماعي والتقاعد والأحوال الشخصية والجنسية، مما حدا بالعديد من مؤسسات المجتمع المدني بالمطالبة بإضافة عبارة "وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين أو الجنس" للمادة 6 من الدستور. إلا أن هذا المطلب قد واجه معارضة شديدة من العديد من الجهات سواء داخل أو خارج اللجنة الملكية أو الحكومة ومجلس الأمة تحت ذريعة التخوف من أن يؤدي ذلك إلى تعديلات على قانون الأحوال الشخصية أو لكونه يمس بالتركيبة الديموغرافية في الأردن.⁵⁸

القسم الثاني: التعديلات الدستورية التي جرت على ثلاث مراحل – 2014، 2016 و2022

لقد قمت بإدراج هذه التعديلات الدستورية في قسم واحد على الرغم من أنها تمت على مدى ثمان سنوات لكونها في معظمها كان لها هدف واحد؛ تركيز الصلاحيات بشكل كامل بيد الملك منفرداً على حساب باقي السلطات ولا سيما السلطتين التنفيذية والتشريعية. وتجدر الإشارة أنه وحتى قبل تلك التعديلات، كان الملك - خلافاً لجوهر الدستور - يقوم بتعيين الحكومات وإقالتها وإجراء الانتخابات وتأجيلها وحل مجالس النواب من دون إبداء أسباب لذلك، بل والتعيينات للوظائف العليا في الدولة مثل مدير المخابرات وقائد الجيش ومدير الأمن العام ورئيس وأعضاء مجلس الأعيان إلى ما هنالك من مناصب حساسة في الدولة، كل هذا كان يتم بإرادته المنفردة، وينحصر دور كبار الموظفين برتب رؤساء حكومات ووزراء بالتوقيع بلا دور حقيقي في اتخاذ القرار. إلا أن الشكل الدستوري على الأقل بضرورة توقيع رئيس الوزراء والوزراء المختصين كان ضرورياً للحفاظ على نظام الحكم بصورته الشكلية كما يشكل تطبيقاً لقاعدة تلازم السلطة والمسؤولية، فلا يجوز لأي نظام في العالم أن يعفي من منحه الدستور صلاحية الأفراد في اتخاذ القرار من مسؤولية أعماله وقراراته.⁵⁹

ولكن ما أنتجته التعديلات الدستورية هو منح غطاء دستوري لتلك الصلاحيات بحيث نجم عنها نزع صلاحيات الحكومة بشكل كبير لصالح الملك الذي أصبح يمارس السلطة منفرداً وأصبحنا أمام نظام دستوري هجين. فلم يعد النظام الدستوري في الأردن نظاماً برلمانياً لأن هذا النظام يقوم على الفصل بين الملك والسلطة، الملك مصدره التوارث والسلطة مصدرها الشعب. ولأن الشعب في هذا النظام مصدر السلطة، ويمارسها من خلال مجلس نيابي يجسد إرادته في التشريع والرقابة، ويعطي الثقة لحكومة تمارس سلطة التنفيذ كصاحبة ولاية عامة، ليس للملك سلطة ينفرد بممارستها دستورياً في النظام البرلماني، سوى وقف تعديل الدستور.⁶⁰

58 هناك مخاوف لدى هذه الجهات من أن النص في الدستور على المساواة بين المرأة والرجل سوف يسمح لها بمنح الجنسية لأبنائها مما سوف يزيد نسبة الأردنيين من أصل فلسطيني في البلاد وكذلك سوف يؤدي إلى المطالبة بتعديل قانون الأحوال الشخصية.

59 المادة 30 من الدستور تنص أن الملك رأس الدولة ومصون من كل تبعة ومسؤولية.

60 العموري، المتطلبات الدستورية والقانونية لإصلاح سياسي حقيقي.

لذلك جاءت الحصانة التي تعفي الملك من كل تبعة ومسؤولية، وحماية تلك الحصانة بتجريم إطالة اللسان على الملك، إذ ما دام الملك لا يمارس سلطة، فلا يقع منه خطأ يستوجب مسؤولية، وذلك على أساس قاعدة ⁶¹the king can do no wrong. كل هذه المبادئ للنظام البرلماني تم انتهاكها من خلال هذه التعديلات الدستورية، كما أدت إلى تفويض نظام الحكم القائم على أساس النظام النيابي الملكي الوراثي وتحويله إلى نظام هجين غير مسبوق في الأنظمة الدستورية هو من ناحية فعلية عودة إلى ملكية مطلقة.

لقد هدفت جميع هذه التعديلات الدستورية الأخيرة إلى تركيز جميع السلطات الفعلية في الدولة بيد الملك، كما أوضح أدناه.

أولاً: التوسع في صلاحيات الملك في التعديلات الدستورية عامي 2014 و2016

لقد انصبت التعديلات الدستورية بشكل أساسي على تعديل المادة 40 من الدستور والتي كانت تنظم كيفية ممارسة الملك لصلاحياته، حيث كانت قبل العبث بها تنص على أن الملك يمارس صلاحياته بإرادة ملكية وتكون هذه الإرادة موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين وييدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة.

وهذا يعني أنه وحتى لو أصدر الملك أمراً لرئيس وزرائه أو وزير وقاموا بتنفيذه، ثم تبين أنه خطأ، فإن الملك يظل معفى من المسؤولية، لأن الرئيس يصبح هو المسؤول، وكان بمقدوره أن يتجنب هذه المسؤولية عن طريق ممارسة حقه في عدم تنفيذ الأمر.

وقد جرى في العام 2014 تعديل على المادة 40 من الدستور حيث تم إضافة فقرة تنص على أن الملك يمارس صلاحياته بإرادة ملكية دون توقيع رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين عند تعيين رئيس هيئة الأركان المشتركة (قائد الجيش) ومدير المخابرات العامة. وفي العام 2016 تم توسيع صلاحيات الملك المنفردة بإضافة فقرة جديدة للمادة 40 من الدستور منحت صلاحية تعيين كل من رئيس وأعضاء مجلس الأعيان ورئيس وأعضاء المحكمة الدستورية ورئيس المجلس القضائي ومدير الدرك دون توقيع رئيس الوزراء أو الوزراء المختصين.

كما شملت التعديلات مدة رئاسة مجلس النواب بحيث أصبحت عامين بدلاً من عام، وجرى تعديل على المادة 50 من الدستور يمنع اعتبار الحكومة مستقلة في حالة وفاة رئيسها، وهذا التعديل لا يوحي إلا بتوجه للتقليل من اعتبار وأهمية شخصية رئيس الوزراء الذي من المفترض أن يكون زعيم الأغلبية إن كانت الحكومة حكومة برلمانية فعلاً. فماذا لو كانت تلك الحكومة البرلمانية حكومة ائتلاف، وكان نائب الرئيس فيها أو الوزير الأقدم من حزب الأقلية المشاركة في ائتلاف حكومي أو غير حزبي أبداً، فهل يجوز أن يتراأس الحكومة البرلمانية وزير من الأقلية النيابية أو وزير تكنوقراطي في حال موت رئيسها؟⁶²

61 محمد الحموري، "وداعاً يا دستور 1952 يرحمك الله يا زينة الدساتير"، الأردن العربي، 25 نيسان/أبريل 2016.

62 عبيدات، قراءة في التعديلات الدستورية الأردنية 2016.

كما جرى العودة عن أحد التعديلات التي جرت على الدستور العام 2011 الذي منع حملة الجنسيات الأجنبية من تولي الوزارة وعضوية مجلس الأعيان والترشح للانتخابات النيابية، وأعاد السماح لهم بذلك.⁶³

ثانياً: استكمال الانقلاب على النظام البرلماني في التعديلات الدستورية لعام 2022

في منتصف العام 2021 شكل الملك عبد الله الثاني لجنة سمّاها لجنة تحديث المنظومة السياسية، وعهد برئاستها إلى رئيس الوزراء الأسبق سمير الرفاعي الذي أقيّل عام 2011 رضوخاً للحركات الشعبية المطالبة بالإصلاح آنذاك. وحدد الملك مهام تلك اللجنة بمراجعة قوانين الانتخاب والأحزاب السياسية والتعديلات الدستورية المتصلة حصراً بتلك القوانين. كما تضمنت مهام اللجنة التي تشكلت من 92 عضواً وشاركت بها بعض أطراف المعارضة بما فيهم الإسلاميون تقديم التوصيات لتطوير التشريعات النازمة للإدارة المحلية، وتوسيع قاعدة المشاركة في صنع القرار، وتهيئة البيئة التشريعية والسياسية الضامنة لدور الشباب والمرأة في الحياة العامة.⁶⁴ وبالرغم من أن عدد النساء كان يُعتبر مرتفعاً بالنسبة للجان الملكية السابقة (17 سيدة من أصل 92 عضو) إلا أن التمثيل كان فردياً، فغاب عن المشاركة منظمات المجتمع المدني النسائية، خاصة اتحاد المرأة الذي يمتد تاريخه إلى الأربعينات من القرن الماضي. كما غاب عن التشكيلة الاتحاد النسائي الأردني العام، وكذلك اللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة المشكلة بقرار من مجلس الوزراء منذ عام 1992، وتعتبر الآلية الرسمية للمرأة في الأردن، مما يعكس عدم جدية التعامل مع مفهوم المشاركة والتمثيل المؤسسي لمطالب المرأة ضمن اللجنة الملكية.

وترافق تشكيل اللجنة مع الترويج لفكرة أن تلك القوانين ستشجع الحياة الحزبية والنيابية بما يؤدي بالنتيجة إلى الوصول إلى الحكومات البرلمانية التي يُفترض أن تحكم من خلال الأحزاب أو التحالفات داخل مجلس النواب ويكون لها الولاية العامة على شؤون الدولة الداخلية والخارجية.

كل هذه الخطابات طبعاً ناقضتها الممارسات الفعلية للسلطة، بما فيها الإصرار على تكليف رئيس سبقت إقالته في سياق مطالب الناس بالإصلاح السياسي والاقتصادي.⁶⁵

بكل الأحوال، وحيث أن هذه الورقة لا تتعلق بمخرجات تلك اللجنة إلا أنني وجدت من الضروري التمهيد للظروف التي واكبت وجبة التعديلات الدستورية الأخيرة في العام 2022 والتي جاءت كنتيجة لأعمال اللجنة وضمانة الملك لمخرجاتها.

لقد سعت السلطة التنفيذية وأجهزتها إلى إظهار أن الطريقة التي صدرت بها التعديلات الدستورية عام 2022 وكأنها مختلفة عن جميع التعديلات الدستورية التي سبقتها، من حيث أنه قد جرى بحثها ودراستها من قبل لجنة تحديث المنظومة

63 المواد 42 و75 من الدستور بموجب تعديلات 2016.

64 "الملك يعهد للرفاعي برئاسة اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية"، الصفحة الرسمية للديوان الملكي، "الصفحة الرسمية للديوان الملكي"

الهاشمي، 21 حزيران/يونيو 2021.

65 "ملك الأردن يقبل حكومة الرفاعي"، الجزيرة، 1 شباط/فبراير 2011.

السياسية والتي ضمت العديد من ممثلي مؤسسات المجتمع المدني بما في ذلك بعض أحزاب المعارضة؛ مما يوحي بأن تلك التعديلات قد تمت من خلال مشاركة شعبية معقولة. إلا أن هذه الرواية لا تصمد أمام حقيقة أن جميع التعديلات المقترحة من تلك اللجنة قد انحصرت في الإقتراحات المتعلقة بما طرأ على قوانين الانتخاب والأحزاب من تعديلات، وكذلك في ما يتعلق بتعزيز مشاركة المرأة والشباب بنصوص فضفاضة لا ينتج عنها أحكام. كما أن تشكيلة اللجنة وإن بدت تعددية إلا أن أغلبية أعضائها كانوا من الفئات التي تتوافق مصالحها ومصالح السلطة التنفيذية، وهو ما انعكس لاحقاً على تعيين بعض أعضاء اللجنة الملكية وزراء وأعضاء في مجلس الأعيان. وبكل الأحوال وحيث أن توصيات اللجنة الملكية قد تم إقرارها من قبل الحكومة، وجرى إحالتها كحزمة واحدة مع التعديلات الدستورية المقترحة من الحكومة إلى مجلس الأمة، فإنني سوف أستعرض أهمها في فصلٍ واحد باعتبارها صدرت من ناحية دستورية عن جهة واحدة هي الحكومة.

في الوقت الذي تبنت به الحكومة جميع توصيات اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية، إلا أنها أضافت مجموعة من التعديلات الدستورية دون إجراء أية حوارات مجتمعية حقيقية أو حتى شكلية تسبق إحالة تلك التعديلات إلى مجلس الأمة. وقد جاء في الأسباب الموجبة لمجمل التعديلات الدستورية المقترحة (سواء توصيات لجنة تحديث المنظومة السياسية أو تعديلات الحكومة ذاتها):

”ترسيخ مبدأ سيادة القانون، وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات، وتعزيز استقلالية العمل البرلماني بما يضمن فعالية الكتل البرلمانية، ويكفل الدور الدستوري والرقابي لأعضاء مجلس الأمة وتطوير الأداء التشريعي وتعزيزه والنهوض به، ولتمكين المرأة والشباب وذوي الإعاقة وتعزيز دورهم ومكانتهم في المجتمع. كما تهدف التعديلات إلى تطوير آليات العمل النيابي لمواكبة التطورات السياسية والقانونية التي شهدتها النظام الدستوري منذ صدور الدستور عام 1952 بما يعزز منظومة العمل الحزبي والحياة السياسية بشكل عام، ولمنح أعضاء مجلس النواب الحق في اختيار رئيس المجلس وتقييم أدائه سنوياً ومنح ثلثي أعضاء المجلس حق إقالة رئيسه، فضلاً عن تحصين الأحزاب السياسية وحمايتها من أي تأثيرات سياسية وإناطة صلاحية الإشراف على تأسيسها ومتابعة شؤونها بالهيئة المستقلة كونها جهة محايدة ومستقلة عن الحكومة بما يعزز مبادئ العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص والنأي عن أي تأثيرات حكومية، وتوحيد الاجتهاد القضائي الصادر في الطعون المقدمة في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب، وتكريس مبدأ الشفافية وتكافؤ الفرص بين المترشحين للانتخابات النيابية، وتكريس قاعدة عدم تضارب المصالح وتشديد القيود على التصرفات والأعمال التي يحظر على أعضاء مجلسي الأعيان والنواب القيام بها أثناء عضويتهم. وينشأ مجلس الأمن الوطني والسياسة الخارجية ليتولى جميع القضايا المتعلقة بالدفاع عن المملكة والأمن الوطني والسياسة الخارجية“⁶⁶.

66 الأسباب الموجبة التي قدمتها الحكومة لتبرير التعديلات الدستورية: <https://bit.ly/3UdRBZU>

وقد شكلت هذه التعديلات كما تعديلات الأعوام 2014 و2016 عملية ممنهجة، الغاية منها هدم أركان النظام النيابي واستكمال تركيز كافة السلطات التنفيذية بيد الملك بدون أي دور ولو حتى شكلي للحكومة وبشكل أدى إلى إفراغ المادة 40 من الدستور من معناها. تلك المادة التي تعتبر من مرتكزات مفهوم الملكية الدستورية والتي كانت تنص بأن الملك لا يمارس صلاحياته إلا بتوقيعه لمرسوم مقرون بتوقيع رئيس الوزراء أو الوزراء المختصين بالشأن الذي يصدر فيه ذلك المرسوم بمعنى أن جميع القرارات التي يصدر بها إرادة ملكية هي من ناحية فعلية قرارات صادرة عن مجلس الوزراء وأن توقيع الملك عليها هو توقيع رمزي، حيث أن خلو هذه القرارات من التواقيع الوزارية يجعلها باطلة وغير سارية المفعول.⁶⁷ سوف أتناول هنا أهم تعديلات الدستور عام 2022 متضمنة ما يلي:

1. تم تعديل الفقرة 2 من المادة 40 من الدستور بإضافة نصوص جديدة تعطي الملك صلاحية تعيين كل من قاضي القضاة ورئيس المجلس القضائي وقبول استقالتيهما وإنهاء خدماتهما، وتعيين رئيس الديوان الملكي الهاشمي ووزير البلاط الملكي الهاشمي ومستشاري الملك وقبول استقالاتهم وإنهاء خدماتهم دون الحاجة إلى أن تقترن هذه الإرادة الملكية بتوقيع رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين.⁶⁸

2. منح الهيئة المستقلة للانتخاب صلاحية النظر والبت في طلبات تأسيس الأحزاب السياسية،⁶⁹ وتعديلات شكلية أخرى لا تؤسس لأية حقوق ولا ينتج عنها أحكام مثل تعديل عنوان الفصل الثاني من الدستور من "حقوق الأردنيين وواجباتهم" إلى عبارة "حقوق الأردنيين والأردنيات وواجباتهم" دون أن ينعكس على هذا التعديل أي حكم موضوعي. شملت التعديلات كذلك كفالة الدولة لتمكين المرأة ودعمها للقيام بدور فاعل في بناء المجتمع بما يضمن تكافؤ الفرص على أساس العدل والإنصاف وحمايتها من جميع أشكال العنف والتمييز، وكفالة الدولة لتعزيز قيم المواطنة والتسامح وسيادة القانون، وتمكين الشباب في المساهمة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ودعم قدراتهم ضمن حدود إمكانياتها.⁷⁰

67 سبق وأن صدر قرار عن المجلس العالي رقم 1 لسنة 1956 (قرار بالإجماع) بتاريخ 4 كانون الثاني/يناير 1956، والمنشور على الصفحة 1149 من عدد الجريدة الرسمية رقم 1255 بتاريخ 1956/1/5، حيث اجتمع المجلس العالي من أجل تفسير الفقرة الثالثة من المادة 34 من الدستور وبين ما إذا كانت هذه المادة تجيز حل مجلس النواب بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء وحده أم لا بد من أن يوقع - مع الملك - الوزير أو الوزراء المختصون علاوة على توقيع رئيس الوزراء، وهل أن الإرادة الملكية الصادرة بحل مجلس النواب التي لم توقع إلا من رئيس الوزراء مستوفية الشروط الدستورية أم لا. وقد أشار القرار إلى نص المادة 34 من الدستور التي تتعلق بصلاحيات الملك بحل مجلس النواب، وإلى المادة 40 من الدستور التي تنص على أن الملك يمارس صلاحياته بإرادة ملكية وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين بيدي الملك موافقة بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة، وإلى المادة 30 التي تنص على أن الملك هو رأس الدولة وأنه مصون من كل تبعة ومسؤولية، وإلى المادة 51 التي تشير إلى أن رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، وإلى المادة 49 التي تنص على أن أوامر الملك الشفوية أو الخطية لا تخلي الوزراء من مسؤوليتهم، وخلص القرار إلى أنه وإن كانت المادة 34 قد أنطقت حق حل مجلس النواب بالملك إلا أن المادة 40 قد رسمت الطريقة التي يمارس الملك بواسطتها هذا الحق أو أيًا من حقوقه الأخرى المتصلة بالشؤون العامة وذلك بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين، وأن هذه القاعدة مستمدة من المبدأ الأساسي الذي يرفع المسؤولية عن الملك ويقصرها على الوزراء، وما دام أن الوزارة في قيامها بالسلطة التنفيذية هي المسؤولة عن السياسة العامة فيجب أن تشتترك في التوقيع على القرارات التي يمارس فيها الملك صلاحياته حتى تتحمل المسؤولية وفقاً لقواعد المسؤولية الوزارية المنصوص عليها في الدستور.

68 هذا التعديل لم يكن من التعديلات المقترحة من قبل لجنة تحديث المنظومة السياسية وإنما من قبل الحكومة.

69 الفقرة 2/ب من المادة 67 من الدستور الأردني المعدل في 2022.

70 الفقرات 2، 5، 6، و7 من المادة 6 من الدستور الأردني المعدل في 2022.

3. تعديل المادة 52 من الدستور والتي كانت تنص على أن من حق رئيس الوزراء أو الوزير الذي يكون عضواً في أحد مجلسي الأعيان والنواب التصويت في مجلسه وحق الكلام في كلا المجلسين، كما كانت تمنع الوزير الذي يتقاضى راتب الوزارة أن يتقاضى في ذات الوقت مخصصات العضوية في أي من المجلسين. وأصبح لرئيس الوزراء أو الوزير أو من ينوب عنهما حق الكلام في مجلسي الأعيان والنواب ولهما حق التقدم على سائر الأعضاء في مخاطبة المجلسين.

إن الهدف من هذا التعديل هو انسجام المادة الدستورية مع التعديل الذي طرأ على المادة 76 من الدستور والذي منع الجمع ولأول مرة ما بين منصب الوزارة وعضوية مجلس الأعيان أو النواب.

وهذا التعديل يدخل أيضاً في إطار مزيد من هدر مبادئ النظام البرلماني والذي في الأساس يقوم على أن الحزب أو ائتلاف الأحزاب الذي يحقق الأغلبية في الانتخابات النيابية يكلف رئيسته بتشكيل الحكومة من خلال صلاحية كاملة في اختيار الأعضاء سواء من خلال البرلمان أو خارجه.

4. جرى تعديل على آلية الطعن لدى المحكمة الدستورية⁷¹ بحيث أصبحت المحاكم على إختلاف أنواعها ودرجاتها والناظرة في دعوى جرى من خلالها الطعن بدستورية قانون أو نظام يتعلق بتلك الدعوى، الحق بإحالته مباشرة إلى المحكمة الدستورية دون ضرورة أن تتم الإحالة من خلال محكمة التمييز كما كان النص السابق.

5. تعديل المادة 54 من الدستور لمنع تكليف رئيس الحكومة التي يحجب عنها مجلس النواب الثقة بتشكيل الحكومة التي تليها. وأرى أن هذا التعديل من لزوم ما لا يلزم حيث أن السلطة تبقى لمجلس النواب في الموافقة على تشكيل أية حكومة جديدة سواء بذات الرئيس أو بدونه من خلال التقدم بالبيان الوزاري للحصول على الثقة لأي حكومة لغايات ممارسة أعمالها.

6. جرى تخفيض سن العضوية في مجلس النواب من ثلاثين سنة إلى خمسة وعشرون سنة، وجرى استحداث حكم دستوري يتيح إضافة شروط للعضوية في مجلس النواب بموجب قانون الانتخاب لغايات السماح للأحزاب بالمشاركة في الانتخابات النيابية عبر قوائم تقتصر على الحزبيين.⁷² كما عادت مدة رئاسة مجلس النواب إلى سنة واحدة كما كانت في دستور 1952 بعد أن كان قد تم تعديله إلى سنتين في العام 2016،⁷³ بالإضافة إلى إعطاء ثلثي أعضاء مجلس النواب حق إقالة رئيس المجلس.⁷⁴ وجرى تعديل باعتبار استقالة النائب سارية من تاريخ تقديمها دون اشتراط قبولها من قبل المجلس أو رفضها.⁷⁵

71 المادة 60 من الدستور الأردني المعدل في 2022.

72 المادة 70 من الدستور الأردني المعدل في 2022.

73 الفقرة 1 من المادة 69 من الدستور الأردني المعدل في 2022.

74 الفقرة 3/ج من المادة 69 من الدستور الأردني المعدل في 2022.

75 المادة 72 من الدستور الأردني المعدل في 2022.

7. في سياق الدور الرقابي لمجلسي الأعيان والنواب على موازنة الحكومة وأجهزتها، جرى تعديل المادة 112(1) من الدستور بحيث أصبحت الحكومة ملزمة بتقديم مشروع الموازنة العامة إلى مجلس الأمة متضمناً موازنات الوحدات الحكومية بعد أن كان النص يوجب تقديم موازنات الوحدات الحكومية بمشروع قانون منفصل. كما تم تعديل المادة 119 من الدستور بحيث أصبح على مجلسي الأعيان والنواب مناقشة تقرير ديوان المحاسبة بسقف زمني لا يتجاوز الدورة التي يُقدّم فيها، أو الدورة التي تليها على الأكثر.⁷⁶

وتجدر الإشارة هنا أن الدور الرقابي المالي لمجلس الأمة لا يشمل من ناحية فعلية موازنة وزارة الدفاع/القوات المسلحة بما فيها موازنة المخابرات العامة لكونها تُدرج في الموازنة العامة كبنود مغلقة ولا يتم مناقشة أرقامها.⁷⁷ كما أن قانون المخابرات العامة ينص على أن يُطلع مدير المخابرات العامة رئيس الوزراء فقط على موازنة المصروفات السنوية المقدّرة وعلى التقرير السنوي لنتائج فحص الحسابات المالية السنوية للمخابرات، ويتم وضع موازنة المخابرات العامة في موازنة الدولة كبنود واحد فقط دون أي تفاصيل.⁷⁸

8. جرى بموجب هذه التعديلات تحسين القوانين الناظمة للانتخاب والأحزاب السياسية والقضاء والهيئة المستقلة وديوان المحاسبة والنزاهة ومكافحة الفساد والجنسية والأحوال الشخصية بحيث أصبحت الأغلبية المطلوبة لإقرار أو تعديل هذه القوانين هي أغلبية ثلثي أعضاء مجلسي الأعيان والنواب بدلاً من أكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين حسبما هو مطبّق لكافة قرارات المجلسين بالنسبة للقوانين الأخرى وفي هذا تقييد لدور أية أغلبية برلمانية قادمة.

9. أخطر التعديلات على الدستور عام 2022 تمثل في النص على إنشاء مجلس للأمن القومي يتكون من كل من رئيس الوزراء ووزير الدفاع ووزير الخارجية ووزير الداخلية وقائد الجيش ومدير المخابرات العامة ومدير الأمن العام وعضوين يعينهما الملك وفق أحكام الفقرة 2 من المادة 40 من الدستور (أي دون توقيع رئيس الحكومة والوزير المختص).⁷⁹ وقد تم منح هذا المجلس السلطات المتعلقة في الشؤون العليا المتعلقة بالأمن والدفاع والسياسة الخارجية، ويجتمع عند الضرورة بطلب من الملك بحضوره أو حضور من يفوضه، وتكون قراراته واجبة النفاذ حال مصادقة الملك عليها.⁸⁰

إن هذه السلطة التي تم إنشاؤها حوّلت نظام الحكم في المملكة الأردنية الهاشمية إلى نظام دستوري هجين، وأنهت مبدأ أن الأمة هي مصدر السلطة لأنه لم يعد هناك أية سلطة للشعب وتركزت هذه السلطات جميعها بيد الملك للأسباب التالية:⁸¹

76 تنص المادة 119 من الدستور على ما يلي: "يقدم ديوان المحاسبة تقريراً عاماً يتضمن المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وآراءه وملاحظاته وذلك في بدء كل دورة عادية وكلما طلب أحد المجلسين منه ذلك".

77 لم يسبق لأي من مجالس النواب السابقة أن قام بتشكيل لجنة للأمن والاستخبارات كما يحصل في الدول الديمقراطية المتقدمة.

78 المادة 10 من قانون المخابرات العامة رقم 24 لسنة 1964.

79 المادة 122 من الدستور الأردني المعدل في 2022.

80 التعديلات التي صدرت عن الحكومة كانت تنص على رئاسة الملك لهذا المجلس قبل تعديل مجلس النواب لها بحيث أصبح بصيغته الحالية.

81 هذا التعديل لم يكن من ضمن توصيات لجنة تحديث المنظومة السياسية وإنما جرى إضافته من قبل الحكومة.

- تم منح هذا المجلس الولاية العامة على شؤون الدولة الداخلية والخارجية وذلك من خلال منحه الاختصاصات المتعلقة بالأمن والدفاع والسياسة الخارجية. وهذا المجلس الحاكم فعلياً يمثل جهة غير منتخبة لا بطريقة مباشرة ولا غير مباشرة من قبل الشعب وبالتالي تم هدم المبادئ الدستورية التي يستند إليها النظام البرلماني وأهمها أن الأمة هي مصدر السلطات وأن مجلس النواب هو من يمارس السلطة باسم الشعب من خلال انتخابات عامة تجسّد إرادته.
 - لقد ألزم الدستور الدولة وجميع السلطات فيها بتنفيذ القرارات الصادرة عن هذا المجلس بمجرد موافقة الملك عليها، أي لم يعد البرلمان ولا الحكومة ولا القضاء يملكون أية سلطة بمواجهة قرارات هذا المجلس.⁸²
 - هذا المجلس غير المنتخب وغير المجسد لإرادة الشعب والذي تم منحه الولاية العامة على جميع شؤون الدولة لا يخضع للمساءلة لأن الملك هو من يعين أكثرية أعضائه وهم كل من مدير الأمن العام ومدير المخابرات العامة وقائد الجيش وعضوين يختارهما بإرادة ملكية دون توقيع رئيس الحكومة أو الوزراء المختصين وبالتالي فإن أعمال هؤلاء لا تخضع للمساءلة بسبب منع الدستور مساءلة الملك.
 - حتى لو افترضنا أن رئيس الوزراء ووزير الدفاع (والذي هو بالعادة ذات رئيس الوزراء)⁸³ ووزير الخارجية ووزير الداخلية يمثلون حكومة برلمانية حازت على أغلبية أعضاء مجلس النواب فإنهم يبقون أقلية في المجلس.
- وعليه، فإن نتيجة هذه التعديلات الدستورية هي أن من يمارس الحكم المطلق في جميع شؤون الدولة يمنع الدستور مساءلته. من المفارقة هنا أن جميع هذه التعديلات الدستورية هدفت إلى تسليم الحكومات المنتخبة التي طالب بها الشعب لعقود من الزمن مقاليد الإدارة دون صلاحيات حقيقية.

الخاتمة

خلال حقبة ما سمي بالربيع العربي، نشأ حراك شعبي أردني كانت له مجموعة من المطالب من بينها أن تكون الملكية في الأردن ملكية دستورية للحد من صلاحيات الملك، وأن تكون الحكومات ممثلة لأغلبية برلمانية تجسّد إرادة الناس من خلال قانون انتخاب عادل وعملية انتخاب نظيفة. وطالب المحتجون بإصلاحات أمنية وسياسية واجتماعية واقتصادية وتشكيل محكمة دستورية. ولتهدئة المشاعر الشعبية، قبل الملك بإجراء تعديلات دستورية لم تكف حتى أفرغت الأردننيين الأحداث الدامية في مصر وسوريا والتي وضعت حداً لحراكهم وهيئت لهم مشهداً ساهمت السلطة به وذلك بوضع الإصلاح بمقابل الأمن والاستقرار.⁸⁴ وبالتالي تم التراجع عن أية إصلاحات دستورية وسياسية كانت ممكنة وجرى إفراغ المبادئ التي كان الدستور الاردني قائماً عليها من مضامينها.

82 المادة 122 من الدستور والتي جرى إضافتها بموجب تعديلات 2022.

83 منذ العام 1972 وحتى الآن يحتفظ رئيس الوزراء بحقيبة وزارة الدفاع: <https://www.pm.gov.jo/ar/CustomPages/SearchGovernment>.

84 عبيدات، قراءة في التعديلات الدستورية الأردنية 2016.

أصبح الدستور الأردني فاقد الوصف والهوية في فقه الأنظمة السياسية التي يعرفها العالم. فلا يمكن اعتبار النظام الدستوري الأردني نظاماً برلمانياً، لأن هذا النظام يقوم على الفصل بين الملك والسلطة، الملك مصدره التوارث والسلطة مصدرها الشعب، وهذا ما تنص عليه المادة 24/1 من الدستور الأردني.⁸⁵

كما أن النظامين البرلماني والرئاسي في العالم قد قاما على أساس مبدأ جوهري يحقق التوازن فيهما وهو مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، ولكن التعديلات على الدستور الأردني منحت الملك سلطات ينفرد بها دون تحمل المسؤولية عن هذه الممارسة بنص الدستور ولم تعد الجهة التي تدير شؤون الدولة داخلياً وخارجياً تجسد إرادة الشعب باعتباره مصدر السلطة مما يُخرج الدستور من عائلة النظام البرلماني.

وفي غياب أي وصف فقهي للنظام الذي آل إليه الدستور الأردني، قد يكون من الممكن القول إن الأردن أصبحت تنتمي إلى دستور الشخص الواحد ودولة الشخص الواحد.

85 الحموري، "وداعاً يا دستور 1952".

قائمة المراجع

- "التعديلات الدستورية 2022 تدخل حيز التنفيذ بعد نشرها في الجريدة الرسمية." المملكة، 31 كانون الثاني/يناير 2022.
- "الملك يعهد للرفاعي برئاسة اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية." الصفحة الرسمية للديوان الملكي الهاشمي، 21 حزيران/يونيو 2021.
- "ملك الاردن يقيل حكومة الرفاعي ويكلف البخيت بتشكيل حكومة جديدة." بي بي سي، 2 شباط/فبراير 2011.
- "ملك الأردن يقيل حكومة الرفاعي." الجزيرة، 1 شباط/فبراير 2011.
- الجريدة الرسمية (2016)، العدد رقم 5400.
- الجريدة الرسمية (2020)، العدد رقم 5664.
- الحموري، محمد. المتطلبات الدستورية والقانونية لإصلاح سياسي حقيقي: لماذا وكيف. عمان: دار وائل للنشر، 2015.
- ———. "وداعاً يا دستور 1952 يرحمك الله يا زينة الدساتير." الأردن العربي، 25 نيسان/أبريل 2016.
- الحياوي، علي. القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني. عمان: مطابع غانم عبده، 1972.
- الدستور الأردني، 1952 وتعديلاته 2011، 2016، 2022.
- رفايعه، باسل. "أزمة سياسية بين الأردن وقطر." الجزيرة، 16 حزيران/يونيو 2001.
- عبيدات، سفيان. الإصلاح الأمني في الأردن: من أين يبدأ؟ بيروت: مبادرة الإصلاح العربي، 2009.
- ———. قراءة في التعديلات الدستورية الأردنية 2016 مزيد من الاستثثار في السلطة. الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016.
- ———. "التعديلات الدستورية الأردنية لعام 2016: عودة إلى ملكية مطلقة"، 27 ConstitutionNet، أيار/مايو 2016.
- كامل ليلة، محمد. النظم السياسية: الدولة والحكومة. بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 1969.
- مذكرة مقدمة للجنة الملكية المكلفة بالنظر في تعديل الدستور. عمان: مركز عمان لدراسات حقوق الانسان، 2011.
- النجار، محمد. "تشكيل لجنة لتعديل الدستور الأردني." الجزيرة، 27 نيسان/أبريل 2001.
- ———. "إشهار الجبهة الوطنية للإصلاح بالأردن." الجزيرة، 21 أيار/مايو 2011.