

## ازدواجية العملية التشريعية في النظام الدستوري الأردني (دراسة تحليلية نقدية)

د. سيف زياد الجنيدي (\*)

### مقدمة

يُراد بالعملية التشريعية تلك المراحل الدستورية اللازمة لإسباغ الصفة الوجوبية على النصوص المكتوبة، وإلزاميتها قانوناً نتيجة لهذه الصفة. مع الإشارة إلى أنّ الكتابة لا تُعدّ مرحلة من مراحل نشأة القانون، فتدوين النصوص القانونية هو امتدادٌ لمرحلة التقاليد العرفية، وظهر في القرن الثالث قبل الميلاد. تتباين صلاحية سنّ القواعد القانونية والجهة المختصة بها وفقاً للقواعد الدستورية النّاطمة لهذا الاختصاص تبعاً للمرتبة القانونية لها سواءً أكانت دستورية أم قوانين عادية أم أنظمة أم تعليمات.

ينعقد الاختصاص الأصيل في التشريع للبرلمان باعتباره الممثل الشرعي للشعب، إلا أنّ

العملية التشريعية تتضمن بحكم مبدأ الفصل المرن بين السلطات مزيجاً من الاختصاصات المشتركة بين السلّتين التشريعية والتنفيذية وفقاً لإجراءات دستورية مُحدّدة، كنسق أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة، ومنع احتكار السلّطة من إحداها. يتطلّب هذا النهج التشاركي وجود قواعد دستورية وقانونية تكفل الحفاظ على الاختصاص التشريعي للبرلمان، وضمان عدم تغوّل السلّطة التنفيذية على العملية التشريعية في مرحلتي الاقتراح التشريعي ومرحلة إقرار مشروعات القوانين.

تكمن أهمية الدراسة في تقويم صلاحية التشريع في الأردن، وذلك من خلال تحليل الصّلاحية الدستورية في التشريع وتبيان أوجه القصور ومواطن الخروج عن مقتضيات مبدأ

(\*) دكتوراه في القانون الدستوري والإداري، المركز الوطني لحقوق الإنسان / الأردن.

ملاحظة: البحث مستل من أطروحة الدكتوراه للطالب سيف زياد فاضل الجنيدي، والمعنونة بـ: "أصول التشريع في الأردن: الصّلاحية الدستورية والرقابة والقواعد النّاطمة"، من الجامعة اللبنانية. حيث منح الطالب درجة الدكتوراه اللبنانية بتاريخ ٢٠٢٠/٢/٢١.

الأول الصّلاحية المُشتركة في التّشريع، وذلك من خلال تحليل نطاق صلاحية الاقتراح التشريعيّ في مطلبٍ أول، ومرحلة إقرار مشروعات القوانين في مطلبٍ ثانٍ. أمّا المبحث الثاني، فخصّص لدراسة حالات تطبيقية لدور الملك في التّشريع، خُصّص المطلب الأول لتحليل سلطة تصديق مشروعات القوانين، والمطلب الثاني لتبيان سلطة إصدار القوانين ونشرها.

### أولاً: الصّلاحية المُشتركة في التّشريع

يتطلّب النهج التشريعيّ التشاركيّ بين السّلتتين التشريعيّة والتنفيذيّة وجود قواعد دستوريّة وقانونيّة تكفل الحفاظ على الاختصاص التشريعيّ للبرلمان من جهة<sup>(١)</sup>، وتضمن في الوقت ذاته إشراك السّلة التنفيذية في صلاحية المبادرة التشريعيّة تحقيقاً لمقتضيات الصّالح العام من جهةٍ أخرى.

يتناول هذا المبحث صلاحية السّلتتين التشريعيّة والتنفيذيّة في نطاق الاقتراح التشريعيّ وإقرار مشروعات التّعديل الدستوريّ ومشروعات القوانين من خلال حالات تطبيقية، وتقويم التّنظيم الدستوريّ والقانونيّ لهاتين المرحلتين، وذلك وفق التّالي: مرحلة الاقتراح التشريعيّ (المطلب الأول)، ومرحلة إقرار مشروعات القوانين (المطلب الثاني).

#### ١ - مرحلة الاقتراح التشريعيّ.

يُعتبر التّشريع سبيلاً لإشباع وتنظيم الحاجات البشريّة وتوجيهها، ووسيلةً لضمان حماية حقوق الأفراد وحرّياتهم، وتحقيق استقرار المُجتمعات المُتّسمة طبيعتها بالحركة الدّائمة نتيجة تطوّرها من النّواحي كلها

الفصل بين السّلتات، والتي أدّت إلى تحوّر العلاقة بين السّلتتين التشريعيّة والتنفيذيّة إلى الصّراع على النّفوذ بدلاً من الارتقاء بمعياريّة التّشريع، وتبيان أثر سُلطة الملك في التّشريع ودوره في المحافظة على المعيارية الحقوقية للتّشريع ومنع إنحرافه عن تحقيق الصّالح العام من خلال أمثلة تطبيقية.

أمّا التساؤلات الدراسية، فتمثّلت بطرح عدّة فرضيات، وهي: هل راعى الدستور الأردنيّ مبدأ الفصل بين السّلتات في نطاق تنظيمه للصلاحية التشريعيّة بصورةٍ كفلت تمتّع مجلس النّواب بصلاحية فعلية في التّشريع؟ وما هو دور الملك باعتباره الأمين على الأمة ومُستقبلها بمدلولاتها التاريخيّة المؤسّسة للدولة وغير المُقتصر على إرادة انتخابيّة مُتغيرة ومُقلّبة ورُبّما منقوصة التّمثيل في المجلس النيابيّ، والضّامن لسموّ الدستور، وعنصر التّوازن بين السّلتات الدستوريّة الثّلاث في منع انحراف التّشريع عن تحقيق الصّالح العام؟

وعلى صعيد إشكاليات الدّراسة، فتركز بقصور التّنظيم الدستوريّ لصلاحية التّشريع عن الأخذ بمبدأ الفصل بين السّلتات عند تنظيم صلاحية التّشريع بصورةٍ أدّت إلى عجز الإرادة التشريعيّة للمجلس التشريعيّ عن تمثيل ذاتها في مرحلتي المبادرة التشريعيّة وإقرار مشروعات القوانين.

وعن منهج الدّراسة، فيتمثّل في المنهج التحليليّ النقديّ لمراحل العملية التشريعيّة في النّظام الدستوريّ الأردنيّ، ودراسة حالات تطبيقية لدور الملك في معيارية التّشريع.

أمّا خطّة الدّراسة، فقد استدعت مُعالجة الإشكاليات والفرضيات التي تقدّمها الدّراسة تقسيمها إلى مبحثين اثنين، يتناول المبحث

Campbell, Tom, Separation of Power in Practice, Stanford University Press, 2004, p15.

(١)

صلاحية المبادرة التشريعية كمحرك رئيسي للعملية التشريعية، ذهب البعض إلى اعتبارها الحكم الفعلي<sup>(٣)</sup>، فمن خلالها تنبثق إمكانية البرلمان في فحص مشروعات القوانين المعروضة عليه وإقرارها، وبالتالي إبراز القواعد القانونية إلى حيّز الوجود القانوني<sup>(٤)</sup>.

لم يضع الدستور الأردني شروطاً خاصة لممارسة صلاحية الاقتراح التشريعي الخاص بتعديل الدستور عن تلك الاقتراحات المتعلقة بالتشريعات العادية، حيث تضمنت المادة ١٢٦ / ١ من الدستور الأردني النص الآتي: "تنطبق الأصول المبينة في هذا الدستور بشأن مشاريع القوانين على أي مشروع لتعديل هذا الدستور...".

منح الدستور الأردني صلاحية الاقتراح التشريعي الدستوري والعمومي لمجلس النواب والأعيان وللمجلس الوزراء على حدٍ سواء، وذلك بموجب المادة ٩٥ / ١، والتي تنص على: "يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين...". وكذلك بموجب المادة ٩١، والتي تنص على أن: "يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب...". يعود سبب منح الحكومة صلاحية الاقتراح التشريعي نظراً إلى احتكاكها المباشر واليومي مع المواطنين من خلال أذرعها الممتدة في الدولة، وقدرتها على تحديد ملامح الاحتياجات العامة وحسن تنظيمها<sup>(٥)</sup>، بالإضافة إلى تهيئة الظروف والأدوات اللازمة لتنفيذ القوانين.

السياسية منها والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وما يفرضه هذا على الدول بمؤسساتها الدستورية ضرورة إيجاد سبل لإشباع هذه الحاجات البشرية المتزايدة بموجب تنظيم قانوني قائم على العدالة والمساواة<sup>(٦)</sup>.

يُعدّ تقدير ضرورة التدخل التشريعي سواءً بإيجاد تنظيم قانوني لمسائل معينة أم بتعديل قواعد قانونية قائمة، هو أساس الصلاحية الدستورية في التشريع على اعتباره المحرك الرئيس للعملية التشريعية، والذي يرتبط به وضع التصور الأولي للتشريع المنتظر ميلاده.

نظراً إلى تبني الدستور الأردني نظام المجلسين التشريعيين لم يترك لمجلس النواب الانفراد بممارسة صلاحية إقرار مشروعات التعديل الدستوري ومشروعات القوانين، بل أشركت السلطة التنفيذية بشكل غير مباشر بذلك من خلال منح مجلس الأعيان الصلاحية التشريعية الكاملة بما فيها صلاحية الإقرار.

على الصعيد المقابل تتمثل ممارسة السلطة التنفيذية لصلاحية المبادرة التشريعية باقتراح مشروعات تعديل دستوري ومشروعات قوانين، بالإضافة إلى إعداد المشروعات لجميع الاقتراحات المقدمة إليها من أي المجلسين التشريعيين سواءً أكانت اقتراحات لتعديل الدستور أم اقتراحات بقانون.

يُعتبر الاقتراح التشريعي القوة المحركة للعملية التشريعية، فمن خلاله يتم وضع المعالم الأولية لما سيصبح تشريعاً. ونظراً إلى أهمية

(٢) جان جاك روسو، العقد الاجتماعي، عادل زعيتر، مكتبة الأنفذة، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٧٥.

(٣) أ.د. محمد سليم الغزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، منشورات الجامعة الأردنية، مطبعة رفيدبي، عمان، ١٩٨٥، ص ١٣١. أ.د. أمين العضالية، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص ١٨٥.

(٤) أ.د. محمد كامل ليلة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١، القانون الدستوري، ص ٣٥١.

(٥) د. مهند الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، مؤسسة الوراق للنشر، عمان، ٢٠٠٩، ص ٨٠.

وأثبتت الممارسة العملية عدم وعي أعضاء السلطة التشريعية إلى سلوك السبيل الدستوري للاقتراحات بقوانين واقتصار إبداء رغباتهم التشريعية بموجب مذكرات التماس تُقدّم للحكومة لإعداد مشروع قانون ما كما سيبيّن لاحقاً من خلال أمثلة تطبيقية<sup>(٦٠)</sup>.

أمّا في نطاق مساهمة مجلسي النواب والأعيان في اقتراح التعديلات الدستورية، شهد الدستور حتى يومنا هذا ثلاثة عشر تعديلاً، كانت جميعها نابعةً من مبادرات تشريعية حكومية. كما أنه لم يُسجّل في التاريخ الدستوري الأردني رفض السلطة التشريعية مشروع تعديل دستوريّ تقدّمت به الحكومة<sup>(٦١)</sup>.

يرى أحد شُرّاح القانون الدستوريّ أنّ صلاحية الاقتراح التشريعيّ الممنوحة لمجلس الوزراء في الأردن ليست مُطلقة وإنما مقيدةً بشرطين دستوريّين، هما: تقديم الاقتراح التشريعيّ بصورة مشروع قانون إلى مجلس النواب ابتداءً، وعدم جواز تقديم مشروع القانون المرفوض مرةً ثانيةً في الدورة نفسها<sup>(٦٢)</sup>.

نجد خلافاً لهذا التوجه، حيث أنّ ما أُشير

تُشير الدراسات البريطانية إلى أنّ نجاح مشروعات القوانين المُقدّمة من الحكومة أكثر بكثيرٍ من تلك التي يتقدّم بها البرلمان البريطانيّ بما نسبته ٨/١<sup>(٦٣)</sup>، بل وهناك من يُقرّ بضمور الدور التشريعيّ للبرلمان الإنجليزيّ، حيث غدت ٩٠٪ القوانين البريطانية بناءً على مشروعات قوانين حكومية في عام ١٩٨٩<sup>(٦٤)</sup>.

كذلك الحال عليه في الجمهورية الفرنسية، إذ يُشير أحدهم إلى أنّ نسبة القوانين الصادرة بموجب مبادراتٍ من الجمعية الوطنية في ظل دستور ١٩٥٨ تساوي ما نسبته خمس تلك القوانين الصادرة بناءً على مبادرات حكومية<sup>(٦٥)</sup>.

لم يكن الحال في العالم العربيّ أفضل من هذا، حيث جاء في وصف الفقيه Brown Than أن: "السلطة التشريعية ضعيفة، حيث أنّ السلطة التنفيذية هي التي تقترح مشروعات القوانين، وتقوم بتقديمها للبرلمان، والذي يقوم بدوره بإقرارها بصورة أوتوماتيكية"<sup>(٦٦)</sup>.

على الرّغم من الافتقار إلى مثل هذه الإحصائيات في الأردن، إلّا أنّه تبين بالأساس ضآلة نسبة الاقتراحات التشريعية المُقدّمة من قبل مجلس الأمة بشقيه: النواب والأعيان. بل

- (٦) د. حسن البحريّ، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلمانيّ البريطانيّ، المُجلّد ٢٤، العدد الأول، ٢٠٠٨، ص ٤١٧.
- (٧) بول سيلك، رودري والترز، كيف يعمل القانون، ١٨٨٩، ترجمة: علي الصاويّ، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٥.
- (٨) د. عبد الرضا الطعان، تركّز السلطة السياسيّة لصالح الهيئات التنفيذية في المجتمعات المُتقدّمة، منشورات جامعة قار يونس، بنغازي، ٢٠١١، ص ٣٩٧.
- (٩) ثان براون، الدساتير ومبادئ حقوق الإنسان في العالم العربيّ، مجلة السياسة الفلسطينية، العدد الرابع، شتاء ١٩٩٧، ص ١٥٤.
- (١٠) د. سيف الجندي، "التماس العفو العام: الاختبار الأمثل للصلاحية التشريعية"، موقع عمون الإخباري، www.ammonnews.com, 21/6/2018.
- (١١) د. حسين عثمان، النظم السياسيّة، منشورات الحلبيّ، بيروت، ٢٠٠٩، ص ١٨٢. د. محمد حسين يعقوب، الفصل والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظامين السياسيّين الأردنيّ واللبنانيّ، الطبعة الأولى، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع، إربد، ٢٠٠٤، ص ١٩٠.
- (١٢) أ.د. عادل الحياريّ، القانون الدستوريّ والنظام الدستوريّ الأردنيّ (دراسة مقارنة)، مطابع غانم عبده، عمّان، ١٩٧٢، ص ٧٧٢.

ويُعدّ تضييقاً يؤدي إلى إضعاف دور مجلسي الأمة في المبادرة التشريعية.

كان أولى بالمُشرع الدستوري الأردني أن يمنح كل عضو فردٍ من أيّ المجلسين صلاحية الاقتراح التشريعي، في نطاق الاقتراح بقانون دون اقتراح التعديل الدستوري. يرى الأستاذ راتب الوزني رئيس المجلس القضائي السابق، وعضو اللجنة الملكية لتعديل الدستور في عام ٢٠١١ أن هذا الشرط يتفق مع نسبة التمثيل في مجلس النواب مقارنةً بعدد المقاعد النيابية، حيث أن النص بصيغته السابقة للتعديل الدستوري لعام ١٩٨٥ كان يمنح العضو المنفرد هذه الصلاحية في ضوء اقتصار عدد أعضاء مجلس النواب حينها على أربعين نائباً<sup>(١٣)</sup>.

**القيد الثاني: إحالة الاقتراح التشريعي إلى اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي.**

يتضمّن هذا القيد وجوب إحالة اقتراحات التعديل الدستوري والاقتراحات بقانون إلى اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي الأولي، ويتّسع هذا النص لأن تُبدي اللجنة ملاحظاتها، واقتراح التعديل بالحذف أو الإضافة على الاقتراح المُقدّم إليها بصورةٍ قد تُسهم في إضفاء تعديلات ذات فعاليةٍ على الاقتراحات، ومُضاعفة فرص قبولها من المجلس التشريعي لاحقاً، وأبرز الأمثلة العملية على هذا، الدور الفاعل الذي قامت به لجنة الاقتصاد والاستثمار النيابية حول مشروع القانون المعدّل لقانون ضريبة الدخل لسنة ٢٠١٨، كما سيُبين في الفصل الثاني.

إليه أعلاه على اعتبارهما قيدين على صلاحية المبادرة التشريعية لمجلس الوزراء لا يعدوان أن يكونا سوى إجراءين تنظيميين، لا يُؤثران على جوهر صلاحية الاقتراح التشريعي الحكومية، وبالتالي إن الدستور الأردني لم يورد على ممارسة هذه الصلاحية من قبل مجلس الوزراء أية قيود دستورية.

على الصعيد المقابل المُتعلّق بنطاق صلاحية الاقتراح التشريعي لكلا المجلسين التشريعيين النواب والأعيان في ضوء الدستور الأردني، فإنّ هذه الصلاحية الواردة في نص المادة ٩٥ مقيّدة بشروطٍ بموجب المادة ذاتها، والتي جاء بها: "يجوز لعشرةٍ أو أكثر من أعضاء أيّ من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين ويُحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها".

يُمكن إيجاز القيود الدستورية الواردة على صلاحية الاقتراح التشريعي لمجلسي النواب والأعيان، وأوجه القصور التشريعي الواردة بها بالآتي:

**القيد الأول: وجوب تقديم الاقتراح التشريعي من قبل عشرة أعضاء على الأقل.**

قيّد المشرع الدستوري الأردني صلاحية المبادرة التشريعية لمجلسي النواب والأعيان، باشتراط تقديم الاقتراحات من قبل عشرة أعضاء كحدٍ أدنى. إن كان بالإمكان التسليم بهذا القيد حيال الاقتراحات المُتصلة بتعديل الدستور، إلّا أنّ هذا القيد يحدّ من قدرة أعضاء المجلسين على ممارسة صلاحيتهم حيال الاقتراح بقانون،

(١٣) راتب الوزني، رئيس المجلس القضائي الأردني السابق وعضو اللجنة الملكية لتعديل الدستور في عام ٢٠١١، مقابلة شخصية، عمان، ٢٠١٩/٣/١٧.

الأقل جدواها وفعاليتها، واقتصارها على كونها مجرد صلاحية أولية لتحريك مبادرات تشريعية تتطلب موافقة المجلس الذي ينتمي إليه الأعضاء مقدمو الاقتراح، بل وأسهم هذا القيد كما سيبيّن لاحقاً في الحدّ من القدرة التشريعية للمجلس النيابي.

#### القيد الرابع: إحالة الاقتراح التشريعي على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع تعديل دستوري أو مشروع قانون.

أقرّت المادة ٩٥ سالفه البيان بهذا القيد منهجاً عاماً تمثّل بمنح مجلس الوزراء صلاحية تمكّنه من السيطرة التامة على حرية المبادرة التشريعية لمجلسي النواب والأعيان، وذلك من خلال إلزاميتها بإحالة الاقتراحات المقدّمة من أعضاء المجلسين إلى الحكومة، من أجل وضعها في صيغة مشروعات تعديل دستورية أو مشروعات قانون واستكمال مراحل العملية التشريعية ابتداءً بإعادة عرضها على مجلس النواب.

اعتبر المجلس العالي لتفسير الدستور في قراره رقم ١ لسنة ١٩٥٥ أنّ منح مجلس الوزراء صلاحية إعداد مشروعات القوانين بصفة عامة سواءً أكانت المبادرة التشريعية منها، أم بموجب اقتراح بقانون ضماناً لحسن أداء الوظيفة التشريعية، نظراً إلى ما لدى الحكومة من موظفين فنيين قادرين على صياغة القوانين صياغة متقنة تتوافق مع متطلبات الصالح العام. وهناك من يرى بهذا القيد استفزازاً دستورياً يُضفي إلى سيطرة السلطة التنفيذية على مجال التشريع من خلال تقييد صلاحية مجلس الأمة بالرجوع إلى الحكومة، عند التّقدم باقتراحاتٍ بقانون من أجل وضعها في صيغة مشروعات قوانين<sup>(١٤)</sup>.

تجد هذه اللجان المتخصصة الصلاحيات الموكولة إليها في النظامين الداخليين للمجلسين، حيث نصّ النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ بموجب المادة ٤٠ على تشكيل اللجان الدائمة في المجلس، والبالغ عددها ٢٠ لجنة، وتتألف كل لجنة من عددٍ من الأعضاء وتختصّ كلاً منها بمواضيع محدّدة: كاللجنة القانونية، واللجنة المالية، ولجنة الصحة والبيئة، ولجنة الحريات العامة وحقوق الإنسان. كما نصّ النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة ٢٠١٤ بموجب المادة ١٥ على تشكيل اللجان الدائمة في المجلس، والبالغ عددها ١٦ لجنة على غرار مجلس النواب سالفه البيان.

#### القيد الثالث: موافقة المجلس على الاقتراح التشريعي.

اشترطت المادة ٩٥ سالفه البيان لاستكمال قبول اقتراح التعديل الدستوري والاقتراح بقانون موافقة المجلس الذي يتبع إليه الأعضاء مقدمو الاقتراح، ليُصار بعد هذا إحالته إلى الحكومة من أجل وضعه في صيغة مشروع قانون. يُعلّق هذا القيد ممارسة الاقتراح التشريعي من أيّ المجلسين التشريعيين على موافقة أكثرية الأعضاء الحاضرين للجلسة التشريعية المتضمنة التصويت على الاقتراح، وهي الأغلبية اللازمة لاتخاذ القرارات في المجلسين التشريعيين بموجب المادة ٢/٨٤ من الدستور، والتي جاء بها: "تصدر قرارات كل من المجلسين بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين....".

إن كان يُمكن التسليم بهذا القيد حيال الاقتراحات المتصلة بتعديل الدستور، إلّا أنّ هذا الشرط يُفقد صلاحية المبادرة التشريعية حيال الاقتراح بقوانين مُنطقة بعشرة أعضاء على

(١٤) د. بشّار عبد الهادي، مظاهر الازدواجية وآثارها في سنّ القوانين العادية ووضع الأنظمة المستقلة بين السلطتين التشريعية =

إلى القُصور المعرفي والثقافي لبعض أعضاء مجالس النواب المُتعاقبة حول صلاحياتهم التشريعية عاملاً مُشتركاً في اقتصار النشاط التشريعيّ النيابي على مُجرد إقرار مشروعات القوانين دون الحقّ في اقتراحها، وما يُؤكّد هذا الاستنتاج تلك العبارة التي يتداولها عددٌ كبيرٌ من أعضاء مجلس النواب الحاليين والسابقين، وهي: "الحكومة تقترح القوانين ونحن نُقرّها"، بالإضافة إلى عدم سلوك السبيل الدستوريّ للمبادرات التشريعية النيابية كما تمّ توضيحه سابقاً.

كان أولى بالمُشرّع الدستوريّ الأردنيّ أن يجعل إعداد الاقتراحات البرلمانية لتعديل الدستور والاقتراحات بقانون نابعةً مُتكاملةً من داخل المجلس التشريعيّ مُقدّم الاقتراح، بدون أدنى تدخل من جانب السُلطة التنفيذية، أو استحداث جهة مُستقلة يُنيط بها اختصاصات قانونية مُتعدّدة، ومنها صياغة الاقتراحات بقوانين بناءً على طلب أيّ من مجلسي النواب والأعيان، وصياغة مشروعات القوانين بناءً على طلب الحكومة، خلافاً للمعمول به في الأردن والمُتمثل بمنح هذه الصّلاحية للحكومة وممارستها عملياً من قبل ديوان التّشريع والرأي، الذي يُعتبر هيئة تابعة لرئيس الوزراء. تبني الميثاق الوطنيّ الأردنيّ لعام ١٩٩١ توصيةً في إطار تعزيز المُرتكزات الأساسية لدولة الحق، تمثلت بإنشاء هيئة مُستقلة بموجب قانون خاص لتحديث التّشريعات وتطويرها استناداً إلى الأبحاث والدراسات اللازمة لذلك،

يكمُن المثال حول قُصور المُبادرات التشريعية النيابية، وعدم سلوكها السبيل الدستوريّ للاقتراحات بقوانين في الطلب الشفهيّ المُقدّم إلى الملك من كتلة الإصلاح النيابية التي تمثّل المعارضة البرلمانية في الأردن، خلال اللقاء المُنعقد بتاريخ ١٦ نيسان ٢٠١٩، الذي طُرِحَ النَّائب صالح العرموطي أحد أعضاء الكُتلة ونقيب المحامين السابق، وتضمّن التماساً بتوجيه الحكومة حول ضرورة تعديل قانون تسليم المُجرمين الفارين لسنة ١٩٢٧، الذي ما زال نافذ المفعول على الرّغم من منحه صلاحية تسليم المُجرمين في منطقة شرقيّ الأردن إلى المندوب البريطانيّ بناءً على قرار الأمير، وبالتالي تعارضه مع سموّ الدستور الأردنيّ واستقلالية الدولة الأردنية<sup>(١٥)</sup>.

أشار النَّائب حسين القيسيّ رئيس اللجنة القانونية السابق في معرض لقائه بالمفوض العام لحقوق الإنسان لمناقشة آلية مواءمة التّشريعات الوطنية مع الالتزامات الدولية للأردن، إلى أثر وجوب إحالة المُبادرات التشريعية النيابية إلى الحكومة؛ من أجل وضعها في صيغته مشروع قانون في الحدّ من المُبادرات التشريعية النيابية، بل واعتبر هذا القيد سبباً في اقتصار صلاحية مجلس النواب التشريعية على إقرار مشروعات القوانين الحكومية بدون أن يكون له صلاحية فعلية في التّشريع<sup>(١٦)</sup>.

شكّل القُصور الدستوريّ لمنح المجلس النيابي صلاحية المبادرة التشريعية بالإضافة

= والتنفيذية في المملكة الأردنية الهاشمية (دراسة تحليلية نقدية)، مُجلد دراسات المُجلد ٢١/٢١ العدد ٢ لسنة ١٩٩٤، منشورات الجامعة الأردنية، عمّان، ص ٢٢٠٢.

(١٥) تفاصيل لقاء كتلة الإصلاح النيابية مع الملك المنشورة عبر الصّفحة الشخصية للنائب صالح العرموطي عبر موقع التّواصل الاجتماعيّ Facebook، 16/4/2019.

(١٦) محضر اجتماع لقاء المفوض العام لحقوق الإنسان باللجنة القانونية في مجلس النواب، ٢٠١٨/٨/٨.

إلى السلطة التنفيذية، وفي حال إن قُدّم لأيّ المجلسين وتبني الاقتراح عشرة من الأعضاء، فلا بُدّ من المرور بالأصول التشريعية المنصوص عليها في المادة ٩٥ من الدستور. أمّا إن قُدّم إلى الحكومة فلا بُدّ في حال قبوله من اتباع الأصول الواردة في نص المادة ٩١ من الدستور سالفه البيان.

تُشكّل مؤسسات المُجتمع المدني والأحزاب السياسية والنقابات الفاعلة قوى ضغط تُسهم في التّدخل التشريعي، سواءً بسنّ تشريعاتٍ جديدةٍ أم بتعديل التشريعات القائمة، ما يمكن اعتبارها بهذا شريكاً حقيقياً في العملية التشريعية، بل ذهب أحدهم إلى اعتبار برامج الأحزاب مصدراً رئيساً من مصادر الإلهام التشريعي<sup>(٢٢)</sup>.

على الصعيد المُتصل بصلاحيّة الاقتراح التشريعي من غير مجلسي النواب والأعيان والحكومة، لم ينص الدستور الأردني صراحةً على منح الملك سلطة الاقتراح التشريعي، إلّا أنّه مارس هذه السلطة عملياً عن طريق الحكومة. يتمثّل أسلوب ممارسة الملك لهذه السلطة بتقديمه الاقتراحات التشريعية عن طريق الحكومة التي يعمل من خلالها في ظل النظم البرلمانية، لتضعها في صيغة مشروعات قوانين، وتدفع بها إلى مجلس الأمة وفقاً للقنوات الدستورية اللازمة لسنّ التشريعات. مارس الملك هذه السلطة عملياً لأول مرّة

وتقدّمها إلى مجلس الأمة ومجلس الوزراء<sup>(١٧)</sup>. على غير صعيدٍ، لا يتمتّع الأفراد العاديون ومؤسسات المُجتمع المدني والأحزاب بصلاحيّة المبادرة التشريعية بشكلٍ مباشرٍ، وما هذا إلّا تطبيقاً للنظام النيابي الذي يقوم عليه النظام الدستوري الأردني، والذي يستلزم اقتصار ممارسة سلطة التشريع بالسلطة التشريعية دون مشاركة الناخبين<sup>(١٨)</sup>، وعلى الرغم من هذا يُمكن للأفراد ومؤسسات المُجتمع المدني والأحزاب تقديم مقترحات تشريعية إلى أيّ من مجلسي النواب والأعيان عبر التماس غير إلزامي بموجب الاقتراحات الشعبية التي نظّمها الدستور الأردني بموجب المادة ١٧، والتي نصّت على أن: "للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يُعيّنها القانون"<sup>(١٩)</sup>. يُمثّل هذا النهج الدستوري تطبيقاً لمفهوم النظام النيابي الحديث الذي يُؤكّد على ديمومة العلاقة بين الناخبين والنواب، خلافاً لمفهوم الوكالة العامة للنظام البرلماني الذي تصوّره رجال الثورة الفرنسية<sup>(٢٠)</sup>. كما أنّ تفعيل الدور الشعبي في المبادرات التشريعية وتجسيد إرادتهم يُشكّل ضماناً لاحترام حقوق الأقليات، ويُعتبر نموذجاً لتفعيل الإرادة الشعبية<sup>(٢١)</sup>.

الاقتراح المُقدّم من قبل أفراد الشعب إمّا أن يُقدّم لأحد مجلسي النواب أو الأعيان أو يُقدّم

(١٧) الميثاق الوطني الأردني لعام ١٩٩١، الفصل الثاني "دولة القانون والتعددية السياسية"، المنشور عبر الموقع الإلكتروني لرئاسة الوزراء، [www.pm.gov.jo](http://www.pm.gov.jo) تاريخ الاطلاع ٢٤/٩/٢٠١٧.

(١٨) أ.د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٥٣.

(١٩) أيد فكرة الاقتراح الشعبي هذه أحد شراح القانون الدستوري في الأردن، أنظر في ذلك: أ.د. عادل الحيارى، مرجع سابق، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني (دراسة مقارنة)، ص ٧٧٤.

(٢٠) أ.د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٢١٨.

(٢١) KImmerle, Heniz, Wimmer, Franz M., Philosophie et Democratie en Perspective Interculturelle, (Amsterdam, 1997, p.159.

(٢٢) د. منذر الشاوي، تأملات في فلسفة حكم البشر، الذّكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٠٤-١٠٥.

استرداد مشروعات القوانين المُقدّمة من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب خلافاً للنظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ١٩٩٦، الذي أتاح بموجب المادة ٦٥/ب لمجلس الوزراء استرداد أي مشروع قانون أحاله رئيس الوزراء إلى مجلس النواب قبل التصويت على إحالته للجنة المختصة، إلا أن المجلس العالي أصدر قراراً تفسيريّاً اعتبر بموجبه أن النصّ الوارد في النظام الداخلي أعلاه، أضاف حكماً موضوعياً لا يجوز تضمينه في النظام الداخلي للمجلس، وبالتالي قرّر المجلس استبعاد الحكم الوارد بمتنه، وإقرار صلاحية رئيس الوزراء المطلقة باسترداد مشروع قانون سبق له أن أحاله إلى مجلس النواب، سواءً أكان مجلس النواب مُنعقداً أم مُنحلاً على اعتبار أن هذه الصّلاحية عرفاً دستورياً مُكمّلاً<sup>(٢٣)</sup>. تضمّن قرار المجلس تجاوزاً لصلاحياته الدستورية المُقتصرة على تفسير النصوص الدستورية، وليس وقف العمل بالنصوص القانونية المُخالفة للدستور، علاوةً على تقنين القرار التفسيريّ حكماً جديداً مُستنداً إلى العرف الدستوريّ. ما حدا بمجلس النواب الخضوع لقرار المجلس بعدم تنظيم هذه المسألة بموجب النظام الداخلي للمجلس لسنة ٢٠١٣، وهو النظام النّافذ حالياً.

أدى غياب التّنظيم القانونيّ لمسألة سحب مشروعات القوانين إشكالية عملية تمثّلت باحتكار رئيس مجلس النواب قرار الموافقة على سحب مشروع القانون من عدمه، وقد سلكت الحكومة هذا الأسلوب مراتٍ عدّة، أبرزها استرداد الحكومة في نهاية عام ٢٠١٦ أربعة مشروعات قوانين كانت قد تقدّمت بها إلى مجلس النواب الأردنيّ: مشروع قانون الوساطة

في التّعديل الدستوريّ لسنة ٢٠١١، على إثر ما شهده العالم العربيّ في مطلع العقد الثاني من القرن الواحد والعشرين نهوض حركاتٍ شعبيةٍ تُطالب بالإصلاح في المجالات كافةً، ونتيجة تباين مواقف الأنظمة الحاكمة في التّعامل مع هذه المطالب الشعبية بين دولةٍ وأخرى، وتوجيه غايات بعض الحركات الشعبية من قبل القوى السياسيّة الوطنيّة والجهات الدوليّة، تنامت أهداف بعضها للمطالبة بتغيير الأنظمة السياسيّة القائمة آنذاك، وما ترتّب على هذا من أحداثٍ داميةٍ في بعض الدول.

استجاب جلاله الملك للمطالب الشعبيّة في نطاق الإصلاح القانونيّ خلال تلك الحقبة الزمنيّة، فأصدر إرادته الملكيّة في ٢٦ نيسان ٢٠١١ بتشكيل لجنةٍ خاصّةٍ لتقديم مقترحاتٍ لتعديل الدستور أطلق عليها "اللجنة الملكيّة لمراجعة الدستور". استطاع الملك بإصدار قرار تشكيل لجنةٍ ملكيّةٍ لتعديل الدستور مأسسة مفهوم الحوار الوطنيّ الذي جهلته الأحزاب والنقابات حينها، وقطع السبيل على الخطاب الشعبويّ وإنقاذ الأمة بتاريخها وحاضرها من غياهب بعض الطوائف السياسيّة، وبالنتيجة استطاع تجنب الأردن حراكاً شعبيّاً كان يمكن أن يؤدي إلى فوضى عارمة فاقدة للشرعية عبر توظيف التّشريع بهدف إنقاذ الكيان السياسيّ للدولة الأردنيّة.

وعلى صعيدٍ آخر، يُثار التّساؤل حول المرحلة الفاصلة لانعقاد اختصاص المجلس التشريعيّ لمباشرة مناقشة وإقرار مشروعات القوانين المُحالّة إليه من قبل الحكومة، ومدى إمكانية سحب مشروعات قوانين.

خلا الدستور الأردنيّ من تنظيم مسألة

(٢٣) قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم ١ لسنة ٢٠٠١، المنشور في الجريدة الرسميّة، عدد ٤٥٠٣، تاريخ ٨/٢٨/٢٠٠١.

ممارسة المجلس النيابي لاختصاصه التشريعي الأصلي، ومن خلالها تنبثق مشروعية إلزامية النصوص القانونية المقترحة تجاه الكافة. يستمد البرلمان شرعيته باعتباره الممثل الشرعي للأفراد، وبالتالي يتمتع في نطاق العملية التشريعية بصلاحيّة التقرير التشريعي وإسباغ صفة الأمر على مشروعات القوانين<sup>(٢٥)</sup>، بل واعتبار مرحلة الإقرار هذه ركناً وجوبياً لإصدارها.

منح مجلس الأعيان الصلاحيّة التشريعيّة الكاملة وفقاً للمادة ٩١ من الدستور، والتي جاء بها: "يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان ولا يصدر قانون إلا إذا أقرّه المجلسان وصدّق عليه الملك".

يتّضح من هذا النصّ الدستوري أنّ الدستور منح كلا المجلسين قوّة التقرير التشريعيّ ذاتها، ولم يقتصر منذ إصداره صلاحيّة النّظر في مشروعات القوانين الماليّة بالبرلمان وحده على غرار النظام الإنجليزي، الذي منح الاختصاص بنظر مثل هذه التّشريعات لمجلس العموم بدون مجلس الشيوخ "اللّوردات"<sup>(٢٦)</sup>، الذي فقد اختصاصه في الشّؤون الماليّة كافّة في عام ١٩١١<sup>(٢٧)</sup>.

تهدف مناقشة مشروعات القوانين إلى الكشف عن مضمونها، ومدى تحقيقها للصّالح العام والحاجات الفرديّة للمواطنين على حدٍ سواء، وإظهار أيّة شوائب تعترضها وإزالتها

لتسوية النزاعات المدنيّة لسنة ٢٠١٦، ومشروع قانون الكاتب العدل لسنة ٢٠١٥، ومشروع قانون معدّل لقانون العقوبات لسنة ٢٠١٦، ومشروع قانون معدّل لقانون التنفيذ لسنة ٢٠١٥. اعترض العديد من أعضاء مجلس النواب وفي مقدّمهم النائب مصطفى ياغي على موافقة رئيس المجلس المهندس عاطف الطراونة على طلب الحكومة سحب مشروع القانون المعدّل لقانون التقاعد المدني بتاريخ ١٦ نيسان ٢٠١٧ دون العودة إلى المجلس، واعتبر أنّ قرار الموافقة على السّحب يُعتبر مخالفاً للدستور، حيث أنّ مجلس الأمة قد أقرّ مشروع القانون وامتنع الملك عن تصديقه، وبالتالي يتوجّب دستورياً عقد جلسة تشريعيّة مُشتركة للنّظر في مشروع القانون بعد قرار الامتناع الملكي عن تصديقه ولا يجوز سحبه من المجلس. هنالك من يرى أنّ للحكومة استرداد مشروعات القوانين إذا لم يتّخذ المجلس قراراً بشأنه قبولاً أو رفضاً، أما المشروعات التي تقدّمها الحكومة ويكون مُستمدّاً ابتداءً من اقتراح بقانون بموجب المادة ٩٥ من الدستور الأردني، فلا يجوز للحكومة سحبها في أيّ حالٍ من الأحوال، كون المشروعات في هذه الحالة تمثّل إرادة ممثلي الشعب، ويقتصر دور الحكومة في مثل هذه الحالة بالإجراء الشكليّ المُتمثّل بالصياغة فقط<sup>(٢٤)</sup>.

## ٢ - مرحلة إقرار مشروعات القوانين.

تُجسّد مرحلة إقرار مشروعات القوانين

(٢٤) أ.د. كريم كشاكش، السّلطات الدستوريّة الثلاث، محاضرة لطلبة الماجستير في القانون الإداري، جامعة اليرموك، الأردن، ٢٠١٢/١٢/١.

(٢٥) أ.د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، القانون الدستوري، ص ٢٧٣.

(٢٦) د. حسين عثمان، مرجع سابق، النّظم السياسيّة، ص ٣١٩. د. محمد حسين يعقوب، مرجع سابق، الفصل والتوازن بين السّلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة في النظامين السياسيّين الأردنيّ واللبنانيّ، ص ١٩٠.

(٢٧) أ.د. محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدستوريّ اللبناني وأهم النّظم السياسيّة المعاصرة في العالم، الطبعة الخامسة، =

مناقشته والتصويت عليه لكل فصلٍ على حدة<sup>(٣٠)</sup>، وذلك بموجب المادة ١١٢/٢ من الدستور الأردني، والتي تنص: "يُقترح على الموازنة فصلاً فصلاً".

أما آلية التصويت فتتمثل برفع الأيدي أو عن طريق استخدام الوسائل التقنية، وذلك بموجب المادة ٨٨/ب من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠١٣، والتي جاء بها: "...يجري التصويت برفع الأيدي أو بالقيام أو باستخدام الوسائل التقنية وفقاً لما يُقرره الرئيس". علاوةً على المادة ٥٧/ب من النظام الداخلي لمجلس الأعيان التي تضمنت فحوى النص السابق ذاته.

ينطبق هذا المنهج العام على مناقشة مشروعات التعديلات الدستورية والتصويت عليها علاوةً على بعض من الخصوصية، حيث يتم التصويت على إقرار التعديلات الدستورية بالمُنادة وبصوتٍ عالٍ على أسماء الأعضاء، وذلك بموجب المادة ٨٤/٣ من الدستور الأردني، والتي نصّت على: "إذا كان التصويت مُتعلّقاً بالدستور... فيجب أن تُعطى الأصوات بالمُنادة على الأعضاء بأسمائهم وبصوتٍ عالٍ". أضاف النظام الداخلي لمجلس النواب إجراءً حيال التصويت على مشروعات التعديل الدستوري بموجب المادة ٨٨/أ/١ تمثّل بأن يتمّ التصويت باستخدام عباراتٍ خاصّةٍ إمّا الموافقة، أو المخالفة، أو الامتناع، حيث جاء بها: "أ. تعطى الأصوات بالمُنادة على الأعضاء

بصورةٍ تكفل حسن تطبيقها وتحقيق الغاية التشريعيّة المنشودة منها. لذا يتطلّب حُسن مُخرجات العملية التشريعيّة أن يتمتّع أعضاء المجالس التشريعيّة بالثقافة القانونيّة والسياسيّة اللاّزمة لإدراك فحوى النصوص القانونيّة المُقترحة ومدى مُلاءمتها للواقع، وقابليتها للتطبيق العمليّ بسهولةٍ ويُسرٍ بعد استكمالها المراحل الدستوريّة جميعها.

تُبيّن الدساتير الأصول العامّة لمرحلة إقرار القوانين: أدوار المُناقشة والنسب المشروطة لإقرارها، تاركّةً تنظيم التفاصيل الدقيقة تلك للأنظمة الداخليّة على اعتبارها مسائل أصوليّة يتوجّب عدم التّطرق لها في ثنايا الدساتير<sup>(٢٨)</sup>.

باستقراء نصوص الدستور الأردني والأحكام الواردة في النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠١٣، والنظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة ٢٠١٤ ذات العلاقة بمناقشة مشروعات القوانين وإقرارها، يتّضح تباينها مع الأصول الخاصّة بمشروعات تعديل الدستور.

أقرّت المادة ٨٩/أ من النظام الداخلي لمجلس النواب المبدأ العام لمناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها، المُتمثل بمناقشة كل مادةٍ والتصويت عليها على حدة<sup>(٢٩)</sup>، حيث جاء بها: "يجري التصويت على مشاريع القوانين والقوانين المؤقتة مادةً مادةً". علاوةً على المادة ٤٨/ج من النظام الداخلي لمجلس الأعيان، التي تضمنت فحوى النص السابق ذاته. يُستثنى من ذلك مشروع قانون الموازنة العامّة، الذي يتم

= منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص ١٣٦. د. محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الأولى، مطبعة دار نشر الثقافة، القاهرة، ١٩٨٣، ص ٧٤. حسين عثمان، مرجع سابق، النظم السياسيّة، ص ٣١٩.

(٢٨) د. نعمان الهيّتي، دراسة دستوريّة نقدية، الطبعة الأولى، دار رسائل، دمشق، ٢٠٠٧، ص ٦٧.

(٢٩) هذا ما أخذت به غالبية الأنظمة الداخليّة العربيّة: النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، المادتين ٨١ و ٨٤، والقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ الخاص باللأئحة الداخليّة لمجلس النواب المصري، المادة ١٦٧.

(٣٠) هذا ما أخذت به غالبية الأنظمة الداخليّة العربيّة: النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، المادة ٨٤، وكذلك القانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ الخاص باللأئحة الداخليّة لمجلس النواب المصري، المادة ١٥٤.

سالفه البيان عرض الاقتراحات بقانون على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، ليحال الاقتراح بعد ذلك إلى المجلس الذي يتبع له الأعضاء مقدّمي الاقتراح من أجل التصويت عليه، ويحق للمجلس في هذه الحالة رفض الاقتراح أو قبوله دون تعديله. في حال رفض الاقتراح من قبل المجلس فلا يجوز إعادة تقديمه في الدورة نفسها وفقاً لما جاءت به المادة ٢/٩٥ بأن: "كل اقتراح بقانون تقدّم به أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب وفق الفقرة السابقة ورفضه المجلس، لا يجوز تقديمه في الدورة نفسها".

أمّا في حال قبول الاقتراح بقانون فتتمّ إحالته إلى مجلس الوزراء لوضعه في صيغة مشروع قانون وعرضه على مجلس النواب. وهذا ما جاء به أيضاً النظام الداخلي لمجلسي النواب والأعيان، حيث نصّت المادة ٧٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣ على أن: "أ. يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء المجلس أن يقترحوا القوانين ويحال كل اقتراح مرفقاً بالأسباب الموجبة والمبادئ الأساسية على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس بعد الاستماع لرأي اللجنة قبول الاقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها. ب. كل اقتراح بقانون تقدّم به أعضاء المجلس وفق الفقرة السابقة ورفضه المجلس، لا يجوز إعادة تقديمه في الدورة نفسها". علاوة على المادة ٤٥ من النظام الداخلي لمجلس الأعيان التي تضمّنت فحوى النصّ السابق ذاته.

وفي ما يتعلّق بمشروعات القوانين التي تتقدّم بها الحكومة من تلقاء ذاتها أو تلك المشروعات التي تكون بناءً على اقتراحات بقوانين، فبعد إحالة رئيس الوزراء مشروعات

بأسمائهم، وبصوت عالٍ في الحالتين التاليتين: ١. إذا كان التصويت متعلقاً بالدستور يكون الجواب بإحدى الكلمات التالية: موافق، مخالف، مُمتنع". علاوة على المادة ٥٧/أ من النظام الداخلي لمجلس الأعيان التي تضمّنت فحوى النصّ السابق ذاته.

كقاعدة عامّة يتطلّب إقرار مشروعات القوانين الحصول على موافقة مجلسي النواب والأعيان بنسبة أغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، على أن يكون ذلك لكلّ مجلس على انفراد عند مناقشة مشروع القانون والتصويت عليه، وذلك بموجب المادة ٢/٨٤ من الدستور الأردني التي نصّت على أن: "تصدر قرارات كلّ من المجلسين بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين ما عدا الرئيس...".

أمّا إقرار مشروعات التعديل الدستوريّ تتطلب الحصول على أغلبية خاصّة، خلافاً لتلك الأغلبية اللازمة لإقرار القوانين العادية، حيث يشترط لتعديل الدستور لزوم تحقّق أكثرية الثلثين من أعضاء كلّ من مجلسي النواب والأعيان على أن يكون ذلك لكلّ مجلس على انفراد عند مناقشة المشروع المعدّل والتصويت عليه، وذلك بموجب المادة ١٢٦ من الدستور الأردني، والتي نصّت على أن: "...ويشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من أعضاء كلّ من مجلسي الأعيان والنواب...".

بين الدستور الأردني والنظاميين الداخليين لمجلسي النواب والأعيان الأصول العمليّة لمناقشة مشروعات القوانين ونطاق صلاحية تعديلها، ابتداءً بما يتعلّق منها بالاقتراحات التشريعيّة البرلمانيّة الدستوريّة والعاديّة "الاقتراحات بقانون" قبل إحالتها للحكومة لوضعها بصيغة مشروع قانون عن تلك المشروعات التي تتقدّم بها الحكومة من تلقاء ذاتها.

اشترطت المادة ٩٥ من الدستور الأردني

أصحاب الخبرة واستشاراتهم ليقرر إحالته إلى اللجنة المختصة في المجلس لبيان الرأي، وقد تكون اللجنة مشتركة أيضاً، ليتم تقديمه إلى رئاسة المجلس مُجدداً لغايات المناقشة والتصويت. من خلال تتبع الممارسة العملية لمجلس النواب يتضح اضطرار إحالة مشروعات القوانين إلى اللجان المعنية في المجلس لغايات دراستها وتقديم الاقتراحات حولها بموجب قرار يتخذه المجلس في جلسة القراءة الأولى لمشروع القانون. يجد هذا مثاله في إحالة مشروع قانون الملكية العقارية الذي أُحيل إلى اللجنة القانونية النيابية بتاريخ ٢ نيسان ٢٠١٧، ومشروع القانون المعدل لقانون ضريبة الدخل الذي أُحيل إلى لجنة الاقتصاد والاستثمار النيابية بتاريخ ٢٦ أيلول ٢٠١٨، ومشروع القانون المعدل لقانون خدمة الأفراد في القوات المسلحة لسنة ٢٠١٩ إلى لجنة مشتركة "اللجنة القانونية واللجنة الإدارية" بتاريخ ١٧ آذار ٢٠١٩.

بين النظام الداخلي لمجلس النواب والأعيان الأصول المتعلقة بمناقشة مشروع القانون بموجب المادة ٧٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، والتي جاء بها: "أ. لا يُوضع أي مشروع قانون قيد البحث والمذاكرة في المجلس ما لم تكن نسخة من المشروع والأسباب الموجبة لوضعه قد وُزعت على كل عضو قبل ثلاثة أيام على الأقل من البدء بالمذاكرة فيه. ب. إذا كانت هناك أسباب اضطرارية تستدعي النظر فيه بصفة الاستعجال فيجب على الرئيس أن يضع ذلك الأمر في الرأي، فإذا أقرته الأكثرية يُقرأ المشروع علناً ويُناقش أو يُحال إلى اللجنة المختصة بتلك الصفة". والمادة ٧٩ من النظام ذاته، والتي تنص على أن: "يقرأ أي مشروع قانون علناً في المجلس، إلا إذا رأى المجلس الاكتفاء بتوزيعه المسبق على الأعضاء، فإذا رأى المجلس أن

القانون مُرفقةً بالأسباب الموجبة إلى مجلس النواب ليقوم رئيس المجلس بعرضها على المجلس للبدء بمرحلة مناقشتها وإقرارها.

خلا النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني من تحديد مدة معينة توجب على رئيس المجلس خلالها عرض مشروعات القوانين المقترحة على المجلس. وتؤكد التجربة العملية أهمية وجود مثل هذا النص القانوني نظراً إلى وجود مشروعات قوانين في مجلس النواب لم يتم إدراجها على جدول أعمال المجلس منذ سنوات على الرغم من أهميتها، ومثال ذلك: القانون المؤقت رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٠ قانون مُعدل لقانون العمل الذي لم يُدرج على جدول أعمال المجلس سوى في مطلع عام ٢٠١٩، والقانون المؤقت رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٠ الذي لم يدرج على جدول أعمال المجلس سوى في مطلع عام ٢٠١٩، ومشروع قانون الأسلحة والذخائر لسنة ٢٠١٦ الذي ما زال في عهدة اللجنة القانونية منذ ٢٥ نيسان ٢٠١٦ وحتى الآن على الرغم من أهمية السير في القنوات الدستورية اللازمة لإقراره للحد من ظاهرة انتشار الأسلحة النارية.

يُقترح إدراج نص في النظام الداخلي لمجلس النواب يُلزم رئيس المجلس النواب بعرض مشروعات القوانين المقترحة على المجلس خلال مدة معينة من إحالتها من قبل رئيس الوزراء. يُمكن الإشارة بهذا الصدد إلى النص الوارد في النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي الذي ألزم بإحالة المشروع إلى اللجنة خلال خمسة عشر يوماً بموجب المادة ١٣٥، وجاء به: "على مكتب المجلس أن يُحيل مقترحات ومشاريع القوانين إلى اللجنة المختصة لدراستها في أجل خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعها...".

استكمالاً لمرحلة الإقرار، إذا وجد مجلس النواب أن مشروع القانون بحاجة إلى دراسة

مجلس الأعيان القانون مُعدلاً فتطبق الأحكام التالية: ١. يقتصر البحث في المواد المختلف عليها بين المجلسين. ٢. يُصوّت المجلس عند مناقشة قرار اللّجنة أو مشروع القانون على الإصرار على قرار مجلس النّواب السّابق أو الموافقة على قرار مجلس الأعيان".

إذا قرّر مجلس النّواب الموافقة على المشروع بالتّعديل الوارد من قبل مجلس الأعيان، أعاده مرة ثانيةً إلى مجلس الأعيان لمُصادقة الإقرار ورفعته إلى الملك للتّصديق عليه وإصداره وفقاً للمادة ٥٤ من النّظام الداخليّ لمجلس الأعيان، والتي جاء بها: "إذا قبل مجلس النّواب مشروع القانون كما ورد من مجلس الأعيان يُحيله الرّئيس إلى المجلس مباشرةً لتصديقه بمجموعه ثم يُقدّمه موقّعاً منه ومن الأمين العام إلى رئيس الوزراء لرفعه إلى الملك". أمّا في حال عدم موافقة مجلس النّواب على مشروع القانون بالصّيغة الواردة من مجلس الأعيان وأصرّ على قراره الأول، فيُحال المشروع إلى مجلس الأعيان، فإذا قبله المجلس الأخير كما ورد من مجلس النّواب يُرفع إلى الملك من أجل تصديقه، أمّا إذا أصرّ على عدم الموافقة فعندئذٍ يقوم رئيس مجلس الأعيان بصفته رئيساً لمجلس الأمّة بدعوة المجلسين التشريعيّين إلى جلسة مُشتركة لبحث المواد المُختلف عليها إعمالاً لنص المادة ٩٢ من الدستور.

خلافاً للقاعدة العامّة في الأغلبية اللازمة لإقرار مشروعات القوانين سألقة البيان اشترط الدستور الأردنيّ لإقرار مشروعات القوانين في حال اجتماع المجلسين معاً قبوله بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين ليرفع إلى الملك من أجل تصديقه، أمّا إذا رُفض بالصّورة السّابقة أيّ بأكثرية الثلثين الحاضرين من الأعضاء لا يُقدّم مرةً ثانيةً إلى المجلس في الدّورة نفسها وفقاً للمادة ٩٢ من الدستور، والتي جاء بها: "إذا رفض أحد المجلسين مشروع أيّ قانون مرّتين

هناك حاجةً لذلك القانون يضع الرّئيس في الرّأي أمر إحالته على اللّجنة المُختصة...".

أمّا إذا قرّر المجلس رفض مشروع القانون فيُحيله إلى مجلس الأعيان، وكذلك في حال قبول مشروع القانون كما ورد من الحكومة أو مُعدلاً فيُحال إلى مجلس الأعيان. أكّدت على ذلك المادة ٨٤/ب من النّظام الداخليّ لمجلس النّواب، والتي جاء بها: "ب. إذا قرّرت الأكثرية قبول المشروع أو رفضه يُرفع إلى مجلس الأعيان".

يحقّ لمجلس الأعيان قبول مشروع القانون أو رفضه أو تعديله، ففي حال إقرار مشروع القانون من قبل المجلس الأخير كما ورد من مجلس النّواب يُرفع المشروع إلى الملك لتصديقه وإصداره وفقاً لما جاءت به المادة ٩٣/١ من الدستور الأردنيّ، والتي تنص على: "كلّ مشروع قانون أقرّه مجلس الأعيان والنّواب يُرفع إلى الملك للتّصديق عليه".

وفي حال اختلاف المجلسين كأن يرفض مجلس الأعيان مشروع القانون الذي أقرّه مجلس النّواب، يُعاد المشروع إلى مجلس النّواب للتّصويت عليه، فإمّا أن يُقرّر الموافقة على قرار مجلس الأعيان، وإمّا الإصرار على قراره السّابق، وذلك بموجب المادة ٨٦/أ من النّظام الداخليّ لمجلس النّواب الأردنيّ، والذي جاء به: "إذا أعاد مجلس الأعيان مشروع القانون مرفوضاً فتجري المذاكرة به على نقطتين، فإمّا الموافقة على قرار مجلس الأعيان وإمّا الإصرار على قرار مجلس النّواب السّابق".

أمّا في حال ردّ مجلس الأعيان مشروع القانون مُعدلاً، فيبحث مجلس النّواب المواد المُختلف عليها في مشروع القانون، ويتم التّصويت على أمرين: إمّا الإصرار على قرار المجلس السّابق، أو الموافقة على قرار مجلس الأعيان، وذلك بموجب المادة ٨٦/ب من النّظام الداخليّ لمجلس النّواب، والتي جاء بها: "إذا أعاد

المادة السادسة من الدستور وإضافة كلمة الجنس إلى مبدأ المساواة بحجة اقتصار التعديل المقترح على الفقرة الثانية من المادة ذاتها، وذلك خلال جلسته التشريعية بتاريخ ١٤ أيلول ٢٠١١ المُقرّرة لمناقشة مشروع التعديل الدستوري لسنة ٢٠١١، ونعت النائب عبد الله النسور ورئيس الحكومة السابق حينها هذا القرار التفسيريّ أنّه قرار غير صائب ويحرم السلطة التشريعية من حقّها في التشريع<sup>(٣٢)</sup>.

على غير صعيد، على الرغم من وجوب اعتبار نطاق صلاحية التقرير التشريعيّ مُطلقةً غير قابلة للتقييد بأيّ قيد أو شرط، إلاّ أنّه بإمعان النظر في النصوص الدستورية وتلك النصوص الواردة في النظامين الداخليين لمجلسي النواب والأعيان الناظمة لمرحلة إقرار مشروعات التعديلات الدستورية ومشروعات القوانين يتبيّن تقييد صلاحية مجلس الأمة بشقيه النواب والأعيان في التعديل، وفق الآتي:

أورد الدستور الأردنيّ تنظيمًا خاصًا لمراحل سنّ مشروعات قوانين الموازنة العامة بموجب المادة ١١٢، والتي جاء بها: "٣. لا يجوز نقل أيّ مبلغ في قسم النفقات من الموازنة العامة من فصل إلى آخر إلاّ بقانون. ٤. لمجلس الأمة عند المناقشة في مشروع قانون الموازنة العامة أو في القوانين المؤقتة المتعلقة بها أن ينقص من النفقات في الفصول بحسب ما يراه موافقاً للمصلحة العامة وليس له أن يزيد في تلك النفقات لا بطريقة التعديل ولا بطريقة الاقتراح المُقدّم على حدة، على أنّه يجوز بعد انتهاء المناقشة أن يقترح وضع قوانين لإحداث نفقات

وقبله المجلس الآخر معدلاً أو غير معدل يجتمع المجلسان في جلسة مُشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المختلف فيها ويُشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المُشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة آنفاً لا يُقدّم مرّة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها".

أمّا إذا كان الأمر يتعلّق في مثل هذه الحالة بمشروع دستوريّ مُعدّل يُشترط بموجب المادة ١٢٦ من الدستور لإقراره لزوم تحقّق أكثرية الثلثين لكلّ من مجلسي النواب والأعيان، حيث جاء بها: "...وفي حال اجتماع المجلسين وفقاً للمادة ٩٢ من هذا الدستور يُشترط لإقرار التعديل أن تُجيزه أكثرية الثلثين من الأعضاء الذين يتألّف منهم كلّ مجلس...".

يرتبط جوهر صلاحية الإقرار التشريعيّ بنطاق صلاحية التعديل الممنوحة للمجلس التشريعيّ، على الرغم من إطلاق مدلول كلمة التعديل الوارد في متن المادة ٩١ الدستور الأردنيّ<sup>(٣١)</sup>، إلاّ أنّ المجلس العالي لتفسير الدستور بموجب قرار رقم ١ لسنة ١٩٥٥ حصر نطاق صلاحية المجلس التشريعيّ في تعديل مشروعات القوانين في حدود أحكام مشروع القانون وفي نطاق أهدافه ومراميه. قيد المجلس العالي لتفسير الدستور بموجب قراره هذا صلاحية البرلمان التشريعية في نطاق التعديل.

من الناحية التطبيقية شكّل هذا القيد عائقاً أمام مجلس النواب في تعديل الفقرة الأولى من

(٣١) الدستور الأردنيّ لسنة ١٩٥٢، المادة ٩١ وجاء بها: "يعرض رئيس الوزراء مشروع كلّ قانون على مجلس النواب الذي له حقّ قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات...".

(٣٢) محضر جلسة مجلس النواب الثالثة عشرة اليوم الأول، الدورة الاستثنائية للدورة العادية الأولى، بتاريخ ١٤/٩/٢٠١١، ص ٢٥.

نطاق إقرار مشروعات القوانين يحقّ لمجلس النواب والأعيان رفض مشروع قانون الموازنة العامة برمته، والذي يتجاوز مثل هذا الرّفص الشّأن التشريعيّ المحض، ويُدلّل على مؤشرات سياسيّة بعدم الموافقة على السّياسات الحكوميّة، ولم يُسجّل في تاريخ البرلمان الأردنيّ رفض مشروع قانون للموازنة العامة إلاّ مرّة واحدة في عام ١٩٣١ حيث رفض المجلس التشريعيّ الأول مشروع قانون مُلحق بقانون الموازنة العامة وعلى أعقاب ذلك تمّ حلّ المجلس<sup>(٣٣)</sup>.

يتمثّل وجه التّقيد الآخر لنطاق صلاحية المجلس التشريعيّ في إقرار مشروعات القوانين باقتصار صلاحية مجلس الأمة بقبول أو رفض مشروعات التّصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدوليّة دون تعديل، وذلك بموجب المادة ٨٥ من النّظام الداخليّ لمجلس النواب الأردنيّ، والتي جاء بها: "إذا عُرض على المجلس أيّ مشروع قانون بالموافقة على معاهدة أو اتفاق من أيّ نوع كان فله أن يقرّه أو يرفضه وليس له أن يدخل أيّ تعديلٍ على نصوص المعاهدة أو الاتفاق، على أنّه يجوز للمجلس تأجيل النظر في مشروع القانون مع توجيه نظر الحكومة إلى ما يوجد في المعاهدة أو الاتفاق من نقص". كما تضمّنّت المادة ٤٩ من النّظام الداخليّ لمجلس الأعيان المضمون ذاته.

في ما يتعلّق بنطاق صلاحية التّقير التشريعيّ حيال مشروعات التّعديل الدستوريّ، فلم يورد المُشرّع الدستوريّ الأردنيّ أيّة قيود على صلاحية المجلس التشريعيّ في تعديل مشروعات التّعديل الدستوريّ المعروضة عليه إلاّ أنّ قرارا المجلس العالي السابقين ضيقا

جديدة. ٥. لا يُقبل أثناء المناقشة في الموازنة العامة أي اقتراح يُقدّم لإلغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة جديدة أو تعديل الضرائب المقررة بزيادة أو نقصان يتناول ما أقرته القوانين الماليّة النافذة المفعول ولا يُقبل أيّ اقتراح بتعديل النّفقات أو الواردات المربوطة بعقود".

باستقراء النصّ أعلاه يتّضح تقييد المُشرّع الدستوريّ الأردنيّ صلاحية مجلس الأمة في تعديل مشروعات قانون الموازنة العامة، حيث لا يجوز نقل أيّ مبلغ في قسم النّفقات من الموازنة العامة من فصل إلى آخر إلاّ بقانون لاحق، وعدم جواز زيادة النّفقات إلاّ من خلال التّقدم باقتراح بقانون يستحدث نفقات جديدة، وعدم جواز فرض ضرائب جديدة أو إلغاء وتعديل ضرائب قائمة.

على الرّغم من تقييد الدساتير العربيّة صلاحية المجالس التشريعيّة في تعديل مشروعات قوانين الموازنة العامة، إلاّ أنّه يُشار بهذا الصّد إلى التّوجه الإيجابيّ الوارد في الدستورين المصريّ والكويتيّ. أخذ الدستور المصريّ بالقيود سالفه البيان الواردة في الدستور الأردنيّ، وبالوقت ذاته منح مجلس النواب صلاحية تعديل النّفقات بالزيادة والنقصان بموجب المادة ١٢٤، والتي تنص على أن: "... ويجوز للمجلس أن يُعدّل النّفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذاً لالتزام محدّد على الدولة. وإذا ترتّب على التّعديل زيادة في إجماليّ النّفقات، وجب أن يتّفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقّق إعادة التّوازن بينهما...".

إعمالاً لصلاحية المجلس التشريعيّ في

(٣٣) أ.د. إبراهيم الشوايكة، الرّقابة البرلمانيّة على الموازنة العامة للدولة في الأردن، أبحاث جامعة اليرموك (سلسلة العلوم الأساسيّة والاجتماعيّة)، المجلد الحادي والعشرون، العدد الثالث أ، الأردن، ٢٠٠٥، ص ٥٨٢ و ٥٨٩.

التّشريع وصلاحيته في إقرار المُوازنة العامّة للدولة والرّقابة على حُسن تنفيذها، والتّصديق على المُعاهدات والاتفاقيات الدوليّة<sup>(٣٦)</sup>.

منح الدستور الأردنيّ السّلطة التنفيذيّة صلاحية إصدار القوانين المؤقتة<sup>(٣٧)</sup>، والتي من خلالها يستطيع مجلس الوزراء بمُوافقة الملك سنّ القوانين دون الحاجة إلى إقرارها من مجلس الأُمّة لانعدام الوجود القانوني والماديّ لمجلس النّواب (إذا كان المجلس مُنحلاً)، وبأحوال استثنائيّة مُحدّدة، وهي: الكوارث العامّة، أو حالة الحرب والطوارئ، أو الحاجة إلى نفقات ضروريّة لا تحتلّ التّأجيل، وذلك بموجب المادة ١/٩٤. اشترط الدستور عرض هذه القوانين المؤقتة على مجلس الأُمّة فور انعقاده، وأوجب على المجلس البتّ فيها خلال دورتين عاديّتين مُتتاليتين من تاريخ إحالتها، والذي له -أي المجلس- إقرار هذه القوانين أو تعديلها أو رفضها، فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبتّ بها أوجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يُعلن بطلان نفاذها فوراً.

ضيّقت المادة ١/٩٤ بمضمونها الحالي من نطاق صلاحية السّلطة التنفيذيّة في إصدار القوانين المؤقتة عمّا كان عليه الحال في النّص الدستوريّ ما قبل التّعديلات الدستوريّة لسنة ٢٠١١، حيث كان النّص الأخير يُتيح للحكومة سنّ القوانين المؤقتة إذا كان مجلس النّواب غير مُنعقد، وبدون وجوب النّظر به من قبل مجلس الأُمّة خلال مدة زمنيّة مُحدّدة.

نطاق هذه الصّلاحية عند نظر مشروعات التّعديل الدستوريّ المُقترحة على اعتبار أنّ النّصوص النّازمة للعملية التشريعيّة ذاتها وفقاً لما جاءت به المادة ١٢٦ من الدستور الأردنيّ سالفه البيان.

كما أنّ الدستور الأردنيّ لم يأخذ بمبدأ التّحصين التشريعيّ لنصوصه إلاّ باستثناء واحدٍ مُحدّد موضوعاً ومُقترناً بظرفٍ زمنيّ، حيث حظر الدستور إدخال أيّ تعديلٍ للنّصوص النّازمة لوراثة المُلك خلال مدة قيام الوصاية على الملك فقط. يُراد بالوصاية على الملك وفقاً لمنطوق المادة ٢٨/ز انتقال ولاية الملك إلى من هو دون الثامنة عشر سنةً ميلاديّة من عمره، وعندها يُمارس صلاحية الملك الوصي أو مجلس الوصاية المُعيّن بموجب إرادة ملكيّة من الجالس على العرش السّابق أو بقرار من مجلس الوزراء إن تعذّر ذلك.

تستند شرعية النّصوص القانونيّة إلى إقرارها من قبل البرلمان الذي يُمثّل الشّعب<sup>(٣٤)</sup>، ومن هذا المنطلق تتمتع النّصوص القانونيّة بالقوّة الإلزاميّة بعد إقرارها من قبل المجلس التشريعيّ إلاّ أنّه استثناءً تُمنح السّلطة التنفيذيّة صلاحية التّشريع. على الرّغم من الإقرار بضرورة منح السّلطة التنفيذيّة صلاحية إصدار القوانين المؤقتة على اعتبارها الجهة المُخوّلة بإدارة الشّأن العام الداخليّ والخارجيّ، ولمُواجهة ما يُستجد من ظروف طارئة<sup>(٣٥)</sup>، إلاّ أنّ هذه الصّلاحية الاستثنائيّة يجب أن لا تنقلب لتُصبح قاعدةً عامّة تقلّص صلاحية البرلمان في

(٣٤) أ.د. ثروت بدويّ، مرجع سابق، النّظم السياسيّة، ص ١٩٥.

(٣٥) أ.د. نعمان الخطيب، الوسيط في النّظم السياسيّة والقانون الدستوريّ، دار الثقافة للنّشر والتّوزيع، عمّان، ٢٠١٠، ص ٣٨٠.

(٣٦) د. عبد الرّضا الطّعان، مرجع سابق، تركّز السّلطة السياسيّة لصالح الهيئات التنفيذيّة في المُجتمعات المُتقدّمة، ص ٩٣.

(٣٧) الدستور الأردنيّ، المادة ١/٩٤ وجاء بها: "عندما يكون مجلس النّواب منحلّاً يحقّ لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بيانها: ١. الكوارث العامّة. ٢. حالة الحرب والطوارئ. ٣. الحاجة إلى نفقات ضرورية ومُستعجلة لا تحتلّ التّأجيل...".

العمل الحزبي وتفتيت القواعد الانتخابية، وفق وصف الأستاذ أحمد عبيدات رئيس الوزراء السابق<sup>(٤٢)</sup>. يُضاف إلى ذلك استمرار العمل في القوانين المؤقتة لمدة زمنية طويلة بدون مراعاة الاشتراط الدستوري بعرضها على مجلس النواب، فالقانون المدني الأردني قد صدر بصفة مؤقتة في مطلع عام ١٩٧٧ واستمر العمل به بهذه الصفة المؤقتة حتى تم إقراره من قبل مجلس الأمة في عام ١٩٩٦<sup>(٤٣)</sup>.

كما يُشار إلى إصدار عدّة قوانين مؤقتة لتنظيم الموازنة العامة للدولة كقانون الموازنة العامة المؤقت للسنة المالية رقم ١ لسنة ٢٠١٣، وقانون الموازنة العامة المؤقت للسنة المالية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٩، قانون الموازنة العامة المؤقت للسنة المالية رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠٨.

على الرغم من التطور الإيجابي في تضيق الدستور الأردني على صلاحية السلطة التنفيذية في إصدار القوانين المؤقتة إلا أنه كان أولى بالمشروع الدستوري الأردني أن يستثني الموازنة العامة للدولة من إمكانية تنظيمها بموجب قانون مؤقت، لما يُشكّله هذا من اعتداء على الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية، بل حرمانها من ممارسة اختصاصها في الرقابة السابقة على سلامة الإنفاق الحكومي للأموال العامة. يُؤكد أحد الشراح على أنّ إمكانية تنظيم الموازنة العامة بموجب قانون مؤقت تحرم البرلمان من إحدى صور الرقابة المالية، والتي

شهد الواقع التشريعي الأردني في ظل سريان النص السابق للمادة ٩٤ من الدستور زخماً في إصدار القوانين المؤقتة، حيث أصدر ٢١٣ قانوناً مؤقتاً خلال الفترة الزمنية الممتدة من مطلع عام ٢٠٠١ وحتى عام ٢٠٠٣ في عهد حكومة واحدة<sup>(٣٨)</sup>، وكذلك إصدار ٤٨ قانوناً مؤقتاً خلال عام ٢٠١٠، وهو ما اعتبره المركز الوطني في تقريره السنوي السابع تعوّلاً من السلطة التنفيذية على دور السلطة التشريعية ومخالفة صريحة للدستور الأردني لعدم توفر شرطي الاستعجال والضرورة<sup>(٣٩)</sup>. اعتبر الأستاذ طاهر حكمت رئيس المحكمة الدستورية في الأردن كثرة إصدار القوانين المؤقتة بدون منحها الوقت الكافي من الدراسة والتدقيق، هو أحد أسباب إنشاء المحكمة الدستورية<sup>(٤٠)</sup>. شكّل اللجوء إلى القوانين المؤقتة تجاوزاً لغاية المشرع الدستوري من منح السلطة التنفيذية صلاحية التفويض التشريعي في حالات الضرورة، وشكّل تهديداً حقيقياً لمفهوم دولة الحق.

كما يكمن المثال الأبرز في استغلال الحكومة صلاحية إصدار القوانين المؤقتة بحل مجلس النواب الحادي عشر بتاريخ ٤ آب ١٩٩٣ بهدف إصدار قانون الانتخاب المؤقت لسنة ١٩٩٣، وهو القانون الذي تبنى مبدأ الصوت الواحد واستمر العمل به حتى ٢٠١٢<sup>(٤١)</sup>، وهو النظام الذي أدى إلى شردمة

(٣٨) محمد عرسان، عدّاد القوانين المؤقتة ومجلس النواب، الموقع صحفي، www.sahafi.jo تاريخ النشر ٢٠١٠/٥/٤، تاريخ الاطلاع ٢٠١٦/١٠/٦.

(٣٩) تقرير حالة حقوق الإنسان الرابع عشر، المركز الوطني لحقوق الإنسان، ٢٠١٧، ص٧.

(٤٠) الدستور الأردني، "حكمت: كثرة القوانين المؤقتة واستعجال إصدارها من نواعي إنشاء المحكمة الدستورية"، ٢٣/١٠/٢٠١٢، تاريخ الاطلاع ٢٠١٩/٥/٦.

(٤١) د. خالد العدوان، البعد السياسي لرقابة البرلمان الأردني على القوانين المؤقتة، مجلة حوليات الآداب والعلوم الاجتماعية، منشورات جامعة الكويت، الحولية السادسة والثلاثون، الرسالة ٣٣٤، ٢٠١٦، ص٩١.

(٤٢) أحمد عبيدات، محاضرة بعنوان: "رؤية في الإصلاحات الوطنية في الأردن"، منتدى كفرسوم الثقافي، إربد، ١٢/٧/٢٠١٢.

(٤٣) د. أيدي هلسة، أسس التشريع والنظام القضائي في المملكة الأردنية الهاشمية، مطابع الصفوة، عمان، ١٩٩٧، ص١٦.

مشروعات القوانين اعتبره رمزاً لوحده الأمة، والضامن لمستقبلها، والقائم على سمو الدستور وعلويته.

تُحوّل مرحلة التصديق الملك سلطة رفض مشروعات القوانين أو الموافقة عليها بعد إقرارها من قبل مجلس الأمة، ويضحي التشريع بإتمام التصديق بالموافقة عليه مُعلّق النفاذ والتنفيذ على إصداره ونشره في الجريدة الرسمية. التصديق هو جزء من العملية التشريعية وليس مجرد عمل تنفيذي وفقاً لما توصل إليه المجلس العالي بأحد قراراته، والذي جاء به: "جعل الدستور والقانون في المملكة الأردنية الهاشمية ثمرة عمليات ثلاث مجتمعة ومُتكاملة، وهي: تقديم المشروع من رئيس الوزراء إلى مجلس الأمة، وموافقة مجلس الأمة على هذا المشروع وتصديق الملك عليه، ولا يُمكن أن يُعتبر أي عمل من هذه الأعمال الثلاثة بمفردة هو التشريع، وإنما التشريع هو بالثلاثة معاً"<sup>(٤٥)</sup>. وذلك خلافاً لما يرى أحدهم<sup>(٤٦)</sup>.

يرى البعض أنّ الحكمة من منح الملك سلطة التصديق على اعتباره عنصراً تأسيسياً في تكوين النظام السياسي والقانوني، ويهدف نشاطه إلى تحقيق توازن القوى بين الحكومة والبرلمان، وللنأي بهاتين السلطتين عن إساءة استعمال السلطة بشكل عام، وبالتالي تمثّل سلطته بالتصديق وسيلةً للتحقق من مواءمة مشروعات القوانين المعروضة عليه للصالح العام للدولة ومواطنيها<sup>(٤٧)</sup>. بل هناك من يعتبر

تعتبر سمةً من سمات الديمقراطية النيابية<sup>(٤٤)</sup>.

## ثانياً: سلطات الملك التشريعية

تفرض طبيعة النظام الملكي الدستوري في الأردن منح الملك سلطة التصديق على مشروعات القوانين باعتباره رأس الدولة، والضامن لمستقبل الأمة بمدلولاتها التاريخية المؤسسة للدولة وغير المُقتصرة على إرادة انتخابية متغيرة ومُتقلبة وربّما منقوصة التمثيل في المجلس النيابي.

تنبثق إلزامية النصوص القانونية للكافة من مرحلة التصديق على مشروعات القوانين إلا أنّ هذه الإلزامية المُتكاملة للنصوص جراء التصديق يُعلّق نفاذها وتنفيذها على إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية.

يتناول هذا المبحث دور الملك في العملية التشريعية من خلال سلطته في التصديق على مشروعات القوانين وإصدارها، واستعراض حالات تطبيقية مُفصلة حول امتناع الملك عن التصديق ودورها في تحقيق الصالح العام. كما سيتم بيان التنظيم الخاص باختصاص مجلس الوزراء في نشر التشريعات في الجريدة الرسمية بعد استكمالها المراحل الدستورية، وذلك وفق الآتي: سلطة تصديق مشروعات القوانين (المطلب الأول)، وسلطة إصدار القوانين ونشرها (المطلب الثاني).

## ١ - سلطة تصديق مشروعات القوانين

تُجسّد سلطة الملك في التصديق على

(٤٤) د. أحمد سعيان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٣٦٧.

(٤٥) قرار المجلس العالي، رقم ١، لسنة ١٩٥٥، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد رقم ١٢١١، تاريخ ٤/١/١٩٥٥.

(٤٦) هناك من يرى عدم اعتبار التصديق مرحلة من مراحل العملية التشريعية، أنظر في ذلك: د. خليفة الحميدة، النظام الدستوري الكويتي، الطبعة الأولى، المطبعة غير معروفة، ٢٠١٠، ص ٢٠٩.

(٤٧) أ.د. نواف كنعان، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني (وفقاً للتعديلات الدستورية لعام ٢٠١١)، إثراء للنشر والتوزيع، ٢٠١١، ص ٢١٠.

تفرض طبيعة النظام الملكي الدستوري في الأردن منح الملك سلطة التصديق؛ كونه الأمين على مستقبل الأمة بمدلولاتها التاريخية المؤسسة للدولة وغير المقتصرة على إرادة انتخابية متغيرة ومتقلبة وربما منقوصة التمثيل في المجلس النيابي.

منح الدستور الأردني الملك سلطة التصديق على مشروعات التعديل الدستوري ومشروعات القوانين بعد إقرارها من مجلس الأمة وفقاً للمادة ٣١، والتي جاء بها: "الملك يُصدّق على القوانين ويُصدرها..."، وكذلك المادة ٩١، والتي نصت على أن: "...لا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدّق عليه الملك".

في ما يتعلّق بالمفهوم الذي اتّخذه المشرّع الدستوري الأردني حول سلطة الملك في التصديق على مشروعات القوانين، تجدر التفرقة بين التصديق على مشروعات التعديلات الدستورية وتلك المشروعات المتعلقة بمشروعات القوانين العادية. تُعتبر صلاحية التصديق المناطة بالملك حيال مشروعات التعديلات الدستورية بمثابة اعتراضٍ مطلق، أي أنّ التصديق الملكي على المشروعات الدستورية المعدلة شرطٌ لازمٌ لسنّها، وذلك بموجب المادة ١/١٢٦ من الدستور الأردني الخاصة بتعديل

هذه السلطة بمثابة رقابة سابقة على دستورية مشروعات القوانين<sup>(٤٨)</sup>. ومن منظورٍ آخر تُعتبر سلطة التصديق على مشروعات القوانين من امتيازات التّاج<sup>(٤٩)</sup>.

عدّلت دساتير كثيرة عن مفهوم التصديق الذي يُمثّل السلطة المطلقة لرئيس الدولة بقبول مشروع القانون أو رفضه، باعتبار أنّ هذا المفهوم التقليدي لصلاحية التصديق يعني نقل سلطة التّقرير إلى رئيس الدولة<sup>(٥٠)</sup>. استبدل مفهوم السلطة المطلقة للتصديق بمبدأ الاعتراض التوقيفي الذي يقتصر صلاحية رئيس الدولة بالموافقة المباشرة على مشروع القانون بعد إقراره من البرلمان، أو بمجرّد تأجيل صدره حتى تُعاد دراسته مرةً أخرى في ضوء اقتراحاته<sup>(٥١)</sup>، مع إدراج أسلوبٍ خاصٍ للتغلب على اعتراضه<sup>(٥٢)</sup>. يُمثّل النموذج البريطاني أبرز الأمثلة على التّحول في مفهوم صلاحية التصديق، حيث علّقت ممارسة صلاحية التّاج الملكي البريطاني بعدم التصديق على مشروعات القوانين منذ الحادي عشر آذار عام ١٧٠٨، احتراماً لمبدأ سيادة البرلمان في مجال التّشريع<sup>(٥٣)</sup>، ما شكّل مع هذه الممارسة عرفاً دستورياً معدّلاً بالحذف (المسقط)<sup>(٥٤)</sup>.

(٤٨) د. عبد الحق بلقيّة، القضاء الدستوري بالمغرب دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد رقم ٣٨/٣٧، السّنة ١٢، ٢٠٠٤، ص ٢٣. وبدوي، ثروت، مرجع سابق، النّظم السياسيّة، ص ٨٧.

(٤٩) د. محمود حلمي، مرجع سابق، موجز مبادئ القانون الدستوري، ص ٤٩.

(٥٠) أ.د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، القانون الدستوري، ص ٣٥٦.

(٥١) أ.د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق أعلاه، ص ٣٥٤. د. محمد حسين يعقوب، مرجع سابق، الفصل والتوازن بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة في النظامين السياسيّين الأردنيّ واللبنانيّ، ص ١٨٨.

(٥٢) د. فيصل شطناوي، النّظام الدستوريّ الأردنيّ، الطبعة الأولى، مطابع الدستور التجاريّة، عمّان، ٢٠٠٣، ص ٢٩٨.

(٥٣) د. حسن البحريّ، مرجع سابق، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعيّة في النظام البرلمانيّ البريطانيّ، ص ٤٢٢-٤٢٣. د. جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوريّ المُقارن، الطبعة الأولى، المؤسسة العالميّة للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٩٥.

(٥٤) أثار هذا العُرف خلافاً بين فقهاء القانون الدستوريّ، وتمثّل محلّ تباين الآراء حول قدرة هذا العُرف على إسقاط حقّ دستوريّ في حال عدم ممارسته. أنظر في ذلك: د. رمزي الشّاعر، الوجيز في القانون الدستوريّ، المطبوعة غير معروفة، ١٩٨٩، ص ٧٠. د. نعمان الخطيب، مرجع سابق، الوسيط في النّظم السياسيّة والقانون الدستوريّ، ص ٤٧٣-٤٧٥.

إعادة القانون مُصدّقاً في المدّة المُعيّنة في الفقرة الثالثة من هذه المادة يُعتبر نافذ المفعول وبِحُكم المُصدّق...".

يُمكن بيان الحالات التطبيقية لممارسة الملك سلطة الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين ومُبرراتها، ودورها في تحقيق الصّالح العام، وبيان نطاق التصديق على مشروعات القوانين العادية على اعتباره اعتراضاً مُطلقاً وفق الآتي:

**الحالة الأولى:** الامتناع عن تصديق مشروع القانون المُعدّل لقانون التقاعد المدني ٢٠١٤.

أقرّ مجلسا النّواب والأعيان في الجلسة المُشتركة المُنعقدة بتاريخ ١١ أيلول ٢٠١٤ مشروع القانون المُعدّل لقانون التقاعد المدني لسنة ٢٠١٤، والذي منح النّواب والأعيان بموجبه أنفسهم رواتب تقاعدية مدى الحياة مساوية لرواتب الوزراء، بل وأجازوا لأنفسهم الجمع بين الرّاتب التقاعدي والمُخصصات التي يتحصّلوا عليها أثناء عضويتهم في مجلس الأُمّة، علاوةً على إقرار هذه التّعديلات بأثر رجعيّ ليتسنى منح أعضاء مجلس الأُمّة السادس عشر امتياز الرّاتب التقاعديّ.

جوبه قرار مجلس الأُمّة هذا بالانتقاد الحادّ من قبل القوى السياسيّة والمُواطنين على حدٍ سواء. كما أكّد أحد المتخصصين في الشّأن التشريعيّ أنّ هذه الممارسة التشريعيّة لمجلس الأُمّة تُمثّل انحرافاً بالعمل التشريعيّ<sup>(٥٦)</sup>. لم يتوقّف الأمر عند النّقد بل تهيّأت على أرض الواقع القطاعات العماليّة والمهنيّة والعاطلون عن

الدستور، والتي تنص على أنّ: "... لا يُعتبر نافذ المفعول ما لم يُصدّق عليه الملك". على الصّعيد الآخر أجمع غالبية شُراح القانون الدستوريّ على أنّ سلطة الملك في التّصديق على مشروعات القوانين تنطوي على مفهوم الاعتراض التوقيفيّ دون الاعتراض المُطلق<sup>(٥٥)</sup>. يُمكن للوهلة الأولى من خلال مُطالعة النّصوص الدستوريّة المُتعلّقة بسلطة الملك في التّصديق على مشروعات القوانين اعتبار هذه السّلطة بمثابة الاعتراض التوقيفيّ، لكن بالاستقراء الفاحص لمنطوق الفقرتين الثّالثة والرّابعة من المادة ٩٣ من الدستور، والفقرة الأولى من نص المادة ٩٤، يتبيّن أنّ سلطة الملك في التّصديق على مشروعات القوانين بمثابة الاعتراض المُطلق أيضاً كما سيتمّ بيانه من خلال حالاتٍ تطبيقية.

أقرّت المادة ٩٣ من الدستور الأردنيّ الأحكام النّازمة لممارسة الملك سلطة الرّد أو الاعتراض على مشروعات القوانين العادية، واشترطت لإصدارها رغم امتناع الملك عن تصديقها إعادة إقراره من قبل كلّ من مجلسي النّواب والأعيان بأغلبية الثّلثين، حيث جاء بها: "٣. إذا لم يرَ الملك التّصديق على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التّصديق. ٤. إذا رُدّ مشروع أيّ قانون (ما عدا الدستور) خلال المدة المبينة في الفقرة السابقة وأقرّه مجلسا الأعيان والنّواب مرّة ثانيةً بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألّف منهم كلّ من المجلسين وجب عندئذٍ إصداره وفي حالة عدم

(٥٥) تبنى هذا الرّأي كلاً من: أ.د. عادل الحباري، مرجع سابق، القانون الدستوريّ والنّظام الدستوريّ الأردنيّ (دراسة مقارنة)، ص ٧٧٩، أ.د. أمين العضال، مرجع سابق، الوجيز في النّظام الدستوريّ، ص ٢١٠، أ.د. محمد الغزويّ، مرجع سابق، الوجيز في التّنظيم السياسيّ والدستوريّ للمملكة الأردنيّة الهاشميّة، ص ١٣٧.

(٥٦) أ.د. نوفان العجارمة، مجلس النّواب والانحراف بالسلطة التشريعيّة، موقع عمون الإخباريّ، 9/12/ www.ammonnews.com، 2018.

قانون اللامركزية لسنة ٢٠١٥<sup>(٥٩)</sup>، أجرى أحد النواب مُداخلةً اعتبر من خلالها أنّ مشروع القانون هذا مُخالف لنص المادة ١٢٠ من الدستور، التي خولت السُلطة التنفيذية صلاحية تقسيم الدوائر الانتخابية والتقسيمات الإدارية بموجب أنظمة وليس قوانين، وبالتالي عدم جواز تنظيم اللامركزية بموجب قانون وإنما يتوجب هذا بموجب أنظمة، وتقدم النائب نفسه بمقترح إلى المجلس تضمن توجيه طلب تفسيري للمادة ١٢٠ محل الخلاف إلى المحكمة الدستورية. استتبع اقتراح النائب مُداخلتين مؤيدتين للاقتراح السابق مع اقتراح إضافة المادة ١٢١ من الدستور للطلب التفسيري، وحصل المقترح على موافقة المجلس<sup>(٦٠)</sup>. كان الهدف الرئيس من الطلب التفسيري، هو بيان مدى دستورية تنظيم شؤون الإدارة الحكومية والمحلية بموجب قانون عادي وليس بنظام مستقل سندا إلى المادة ١٢٠ من الدستور.

بناءً على الطلب التفسيري المُقدم من مجلس النواب أصدرت المحكمة الدستورية قرارها التفسيري رقم ١ لسنة ٢٠١٥<sup>(٦١)</sup>، والذي أقرت المحكمة بموجبه دستورية مبدأ تنظيم اللامركزية الإدارية بموجب قانون وليس بموجب نظام، وألزمت منح مجالس المحافظات الشخصية الاعتبارية. تلا هذه الفتوى الدستورية إقرار مجلس النواب مشروع القانون هذا، وأحيل تبعاً لذلك إلى مجلس الأعيان وفقاً

العمل نحو تنفيذ وقفات احتجاجية بعدد من مناطق المملكة للتأكيد بقرار مجلس الأمة<sup>(٥٧)</sup>.

أعلن الملك قراره بعدم المصادقة على مشروع القانون هذا بتاريخ ٢٠١٤/٩/١٥ ليمنع استغلالاً مُقنناً لتحقيق المنافع الخاصة على حساب الصالح العام، ووجه رسالة إلى الدكتور عبد الله النسور رئيس الوزراء آنذاك أشار من خلالها إلى الأسباب الموجبة لعدم التصديق والمتمثلة بعدم مراعاة مشروع القانون تحقيق الصالح العام، وعدم أخذه بالاعتبار الظروف الاقتصادية الصعبة التي يعاني منها الأردن، علاوة على عدم تحقيقه العدالة الاقتصادية والاجتماعية بين المواطنين، بالإضافة إلى انطواء مشروع القانون بصيغته المُقررة من مجلس الأمة على شبهة دستورية<sup>(٥٨)</sup>.

أمّا مصير مشروع القانون بعد امتناع الملك عن تصديقه، فعاد إلى مجلس النواب ومكث في أراج المجلس إلى أن قرّرت الحكومة بموافقة مُنفردة من رئيس مجلس النواب سحبه بتاريخ ١٦ نيسان ٢٠١٧ وبدون أن يُعاد التصويت عليه في جلسة مُشتركة وفقاً لمقتضيات المادة ٩٣/٤ من الدستور.

**الحالة الثانية:** الامتناع عن تصديق مشروع قانون اللامركزية لسنة ٢٠١٥.

أثناء مداوات مجلس النواب في جلسته السابعة عشرة من الدورة العادية الثانية المُنعقدة بتاريخ ٢٠١٥/٣/١٧ حول مشروع

(٥٧) العربي الجديد، www.alaraby.co.uk "الأردن: مجلس الأمة الجشع والملك المُنفذ"، ٢٠١٤/٩/١٨.

(٥٨) الرأي الأردنية، "الملك يردّ قانون التقاعد المدني ويرفض التصديق عليه"، ٢٠١٤/٩/١٦.

(٥٩) الموقع الإلكتروني لمركز البرلمان الأردني، www.jpm.jo، تاريخ الإطلاع ٢٠١٧/٨/١١.

(٦٠) الغد الأردنية، "إحالة مشروع قانوني اللامركزية والبلديات للجنة نيابية مشتركة"، ٢٠١٥/٣/١٦، تاريخ الإطلاع ٢٠١٧/٨/١١.

(٦١) القرار التفسيري رقم ١ لسنة ٢٠١٥، الصادر عن المحكمة الدستورية الأردنية، الجريدة الرسمية عدد ٥٣٤٣، تاريخ ٢٠١٥/٦/١.

منح مجلس المحافظات الشخصية الاعتبارية، وإقراره مشروع القانون ومن دون أن يُعاد التصويت عليه في جلسة مشتركة وفقاً لمقتضيات المادة ٩٣/٤ من الدستور<sup>(٦٥)</sup>. تلا ذلك إقرار مجلس الأعيان مشروع القانون كما ورد من مجلس النواب<sup>(٦٦)</sup>، وصدور الإرادة الملكية بموجب المادة ٣١ من الدستور بتصديق مشروع القانون ونشره، وبالتالي صدر القانون ونشر في الجريدة الرسمية<sup>(٦٧)</sup>.

**الحالة الثالثة:** عدم الموافقة على بطلان القانون المؤقت رقم ١٠ لسنة ٢٠١٠ القانون المعدل لقانون التقاعد المدني.

سبق الإشارة إلى أن المُشرع الدستوري الأردني منح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار القوانين المؤقتة في حال انعدام الوجود القانوني والمادي لمجلس النواب -أي إذا كان المجلس مُنحلاً- شريطة عرض تلك القوانين المؤقتة على المجلس في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديّتين متتاليتين من تاريخ الإحالة، ويحق للمجلس الموافقة عليها أو تعديلها أو رفضها، ويتربّب على مجلس الوزراء في حال رفض القانون المؤقت، أو انقضاء المُدة السابقة دون البت بأمرها وجوب إعلان بطلان نفاذها فوراً شريطة موافقة الملك. يتّضح من هذا التّنينم الدستوري أنّ الموافقة الملكية شرطٌ لازمٌ لإعلان بطلان القوانين المؤقتة في حال رفضها من قبل

للقنات الدستورية<sup>(٦٢)</sup>، حيث قرّر مجلس الأعيان إجراء بعض التّعديلات على مشروع القانون كان من أبرزها إلغاء الفقرة التي تمنح مجالس المحافظات الاستقلالية المالية والإدارية، وبإعادة عرض المشروع على مجلس النواب مُجدداً لم يُوافق المجلس الأخير على التّعديل المُقترح من مجلس الأعيان، والمتمثّل بعدم منح مجالس المحافظات الاستقلالية المالية والإدارية لانطوائه من وجهة نظرهم على مُخالفة صريحة للقرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية<sup>(٦٣)</sup>. نتيجة إصرار مجلس الأعيان على عدم منح مجالس المحافظات الاستقلالية المالية والإدارية عقدت جلسة تشريعية مشتركة لحسم الخلاف بين مجلسي الأمة بتاريخ ٢٠/٩/٢٠١٥، حيث أقرّ مشروع القانون من دون منح مجالس المحافظات الاستقلال المالي والإداري<sup>(٦٤)</sup>. رُفع مشروع القانون من المجلسين إلى الملك لتصديقه، حيث قرّر الامتناع عن تصديق مشروع القانون مُعللاً قراره بعدم دستورية الفقرة أ من المادة ٦ من مشروع القانون مع المادة ١٢١ من الدستور، وفقاً للقرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية رقم ١ لسنة ٢٠١٥.

استتبع ذلك إعادة مناقشة مجلس النواب مشروع القانون والأسباب الملكية للامتناع عن التصديق خلال جلسته المنعقدة بتاريخ ٢١/١١/٢٠١٥، ليُجري المجلس تعديلاً يقتضي

(٦٢) الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢، المادة ٩١.

(٦٣) الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢، المادة ٩٢.

(٦٤) الدستور الأردني، "مجلس الأمة يقرّ قوانين اللامركزية والاستملاك وحظر الأسلحة الكيميائية والهيئة المستقلة للانتخاب"، ٢٠١٥/٣/٢١، تاريخ الاطلاع ٢٠١٧/٨/١١.

(٦٥) الرأي الأردني، "النواب يُزيل المُخالفة الدستورية في اللامركزية"، ٢٠١٥/١١/٢٣، تاريخ الاطلاع ٢٠١٧/٨/١١.

(٦٦) الرأي الأردني، "الأعيان يقرّ قانوني اللامركزية والزراعة كما وُراد من النواب"، ٢٠١٥/١١/٢٥، تاريخ الاطلاع ٢٠١٧/٨/١١.

(٦٧) قانون اللامركزية رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٥، الجريدة الرسمية، عدد ٥٣٧٣، تاريخ ٢٠١٥/١٢/٣١.

النسور رئيس الحكومة حينها بالحرص على تحقيق المصلحة العامة لأجيال الحاضر والمستقبل من خلال عدم تحميل خزينة الدولة أعباءً إضافية، خاصةً في ظل الظروف الاقتصادية الصعبة التي تمر على الدولة، بل ووجه الملك الحكومة إلى إجراء دراسة شاملة لموضوع التقاعد المدني بأبعاده المختلفة، بصورة تتوخى العدالة والشفافية والموضوعية<sup>(٦٨)</sup>. أثار القرار الملكي حفيظة النواب ولوح بعضهم بالطعن بالقرار الملكي أمام المحكمة الدستورية أو جهات القضاء الإداري، وفق وصفهم. وفي اجتهاد دستوري أبدى أحدهم أنّ مثل هذا الامتناع الملكي لا يمكن الطعن به أمام المحكمة الدستورية، ما يعني اعتبار هذه الصلاحية بمثابة الاعتراض المطلق<sup>(٦٩)</sup>.

## ٢ - سلطة إصدار القوانين ونشرها

يُعتبر الإصدار السلطوي الدستورية الممنوحة لرئيس الدولة بإنفاذ التشريعات بعد استيفائها الشروط الدستورية اللازمة لسنّها<sup>(٧٠)</sup>، فالإصدار هو عمل قانوني يقوم به رئيس الدولة ليعلن به عن مود قانون جديد<sup>(٧١)</sup>، ويحمل قرار الإصدار في طياته تكليفاً للسلطة التنفيذية بإنفاذ القانون وتنفيذه<sup>(٧٢)</sup>. وهناك من يُعتبر الإصدار بمثابة قرينة على خلو القانون من العيوب الدستورية بعد فحصها من قبل رئيس الدولة<sup>(٧٣)</sup>. منح الدستور الأردني الملك هذه السلطة

مجلس الأمة، وتبقى القوانين المؤقتة نافذة المفعول حتى بعد رفضها من المجلس النيابي ما لم يقترن الرفض بالإرادة الملكية لإبطالها.

تكمّن الحالة التطبيقية الوحيدة لامتناع الملك عن الموافقة على بطلان القوانين المؤقتة بعدم موافقته على قرار مجلس الأمة برفض القانون المؤقت المعدل لقانون التقاعد المدني رقم ١٠ لسنة ٢٠١٠ في منتصف تشرين الثاني ٢٠١٢. تكمن تفاصيل الحالة أنّ قانون التقاعد المدني رقم ٣٤ لسنة ١٩٥٩ وتعديلاته منح أعضاء مجلس الأمة راتباً تقاعدياً مدى الحياة. قرّرت الحكومة في عام ٢٠١٠ إلغاء هذا الامتياز لأعضاء مجلس الأمة بموجب القانون المؤقت المعدل لقانون التقاعد المدني رقم ١٠ لسنة ٢٠١٠، وإعمالاً للنص الدستوري بوجوب عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة في حال انعقاده عُرض هذا القانون المؤقت على المجلس بتاريخ ٢٤ نيسان ٢٠١٢، حيث رفض مجلس الأمة مجتمعاً هذا القانون المؤقت، ونتيجة هذا الرفض أعاد أعضاء مجلس الأمة لانفسهم امتياز الحصول على رواتب تقاعدية مدى الحياة، وقد خضعت الحكومة لقرار مجلس الأمة وأعلنت بتاريخ ١٥ أيار ٢٠١٢ بطلان القانون المؤقت إلا أنّ الملك أعلن بتاريخ ١٩ تشرين الثاني ٢٠١٢ عدم موافقته على إبطال القانون المؤقت وبقي ساري المفعول حتى يومنا هذا، وتمثّلت الأسباب الموجبة للقرار الملكي وفق رسالة الملك إلى الدكتور عبد الله

(٦٨) الرأي الأردني، "الملك يوجه الحكومة لإعداد دراسة شاملة لقانون التقاعد المدني"، ١٩/١١/٢٠١٢.

(٦٩) أ.د. ليث نصرأوين، قراءة دستورية في قرار الملك رفض القانون المؤقت للتقاعد المدني، www.sahafi.jo بتاريخ ٢٣/١١/٢٠١٢، تاريخ الاطلاع ٦/١٠/٢٠١٦.

(٧٠) د. عصام الدبس، النظم السياسية (الكتاب الثالث - السلطة التشريعية)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١١، ص ٦٦٩.

(٧١) أ.د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، القانون الدستوري، ص ٢٦٢-٢٦٣.

(٧٢) د. مهّد الطراونة، مرجع سابق، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، ص ٨٨.

(٧٣) د. عمر حلمي، القانون الدستوري المقارن، مطبوعات كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٠، ص ١٧٨.

مرحلة مُستقلة من مراحل العملية التشريعية. بالرجوع إلى مشروعات التعديلات الدستورية يتضح هذا التلازم، حيث تحتوي ديباجتها على العبارة التالية: "نحن عبد الله الثاني بن الحسين ملك المملكة الأردنية الهاشمية بمقتضى المادة ٣١ من الدستور وبناءً على ما قرّره مجلسا الأعيان والنواب، نُصادق على تعديل الدستور الأردني بشكله التالي ونأمر بإصداره".

كما تحتوي ديباجة القوانين على العبارة التالية: "نحن عبد الله الثاني بن الحسين ملك المملكة الأردنية الهاشمية بمقتضى المادة ٣١ من الدستور وبناءً على ما قرّره مجلسا الأعيان والنواب نُصادق على الآتي ونأمر بإصداره وإضافته إلى قوانين الدولة"، وكذلك الحال عليه في القوانين المؤقتة، التي تحتوي العبارة التالية: "نحن عبد الله الثاني بن الحسين، ملك المملكة الأردنية الهاشمية، بمقتضى الفقرة ١ من المادة ٩٤ وبناءً على ما قرّره مجلس الوزراء بتاريخ... نُصادق بمقتضى المادة ٣١ من الدستور على القانون المؤقت التالي... ونأمر بإصداره ووضعه موضع التنفيذ المؤقت وإضافته إلى قوانين الدولة على أساس عرضه على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده".

على الصعيد الآخر المتصل بنفاذ النصوص التشريعية وقابليتها للتنفيذ يُعتبر نشر التشريعات البرلمانية عملٌ ماديٌّ يترتب عليه ظهور القانون في الجريدة الرسمية<sup>(٧٧)</sup>، ويهدف

وفقاً لما جاءت به المادة ٣١، والتي تنص على أن: "الملك يُصدّق القوانين ويُصدرها..."، كما يتمتع الملك بسلطة إصدار التعديلات الدستورية وفقاً لمادة ١/١٢٦ من الدستور الأردني التي جاء بها: "تنطبق الأصول المُبيّنة في هذا الدستور بشأن مشاريع القوانين على أي مشروع لتعديل هذا الدستور...".

ذهب المجلس العالي في إحدى قراراته إلى اقتصار العملية التشريعية بثلاث مراحل، مُمثلة بتقديم مشروعات القوانين من قبل رئيس الوزراء إلى مجلس النواب، وإقرارها من قبل مجلس الأمة، وتصديقها من الملك<sup>(٧٤)</sup>. يُمكن الاستدلال خلافاً لهذا التوجه التفسيري الصادر عن المجلس العالي بدلالة الفقرة الثانية من نص المادة ٩٣ من الدستور الأردني، التي علقت سريان أثر القانون على إصداره من قبل الملك، حيث جاء بها: "يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك وممرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية..."<sup>(٧٥)</sup>. ويؤيد هذا القول توجه فقهي اعتبار الإصدار خطوة قانونية لا بد من أن يمر بها التشريع وإلا فقد مرحله الأخرى<sup>(٧٦)</sup>.

على الرغم من انفصال مرحلتي التصديق والإصدار عن بعضهما بموجب النص الدستوري المشار إليه أعلاه إلا أن العرف الجاري في الأردن يؤكد على تلازم الإصدار بالتصديق، وربما كان هذا التوجه العلمي ذا تأثير مباشر على قرار المجلس العالي المنكر لاعتبار الإصدار

(٧٤) قرار المجلس العالي رقم ١، لسنة ١٩٥٥، الجريدة الرسمية، عدد ١٢١١، تاريخ ١٩٥٥/١/٤.

(٧٥) تبنى هذه الفكرة أيضاً أ.د. محمد الغزوي، مرجع سابق، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، ص ١٣٧.

(٧٦) أ.د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، القانون الدستوري، ص ٣٦٤، أ.د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الثاني، الطبعة غير معروفة، ٢٠٠٦، ص ٧١٤، د. أحمد سعيان، مرجع سابق، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة)، ص ٤٩٥.

(٧٧) أ.د. محمد الغزوي، مرجع سابق، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، ص ١٣٨.

إدارياً سلبياً يطعن به من قبل أصحاب المصلحة أمام جهة القضاء الإداري ممثلة بالمحكمة الإدارية<sup>(٨١)</sup>.

### الخاتمة

تبيّن بعد تحليل مراحل العملية التشريعية أنّ مواطن القُصور الدستوريّ حالت دون صون الاختصاص التشريعيّ للبرلمان في مرحلتي المبادرة التشريعية وإقرار مشروعات القوانين.

اعتري القُصور مرحلة المبادرة التشريعية، حيث منح الدستور الأردنيّ هذه الصّلاحية للسلّطين التشريعية والتنفيذية على حدٍ سواء، في حين أنّ الدستور لم يضع أيّ قيدٍ على السّلطة التنفيذية عند ممارسة هذه الصّلاحية، بينما قيد ممارسة مجلس الأمة بشقيه النّواب والأعيان في الوقت نفسه لهذه الصّلاحية. تتمثّل أوجه تقييد صلاحية المبادرة التشريعية لمجلسي النّواب والأعيان باشتراط صدور الاقتراح بقانون من عشرة أعضاء من أيّ المجلسين، ووجوب قبوله من اللّجنة المعنية بموضوعه في المجلس، ومن ثمّ موافقة المجلس برمته على المقترح التشريعيّ.

أمّا القيد الأبرز اللاحق لتلك القيود، فهو وجوب إحالة الاقتراح بقانون على الحكومة من أجل وضعه في صيغة مشروع قانون ودفعه من جديد إلى مجلس النّواب، ومن دون أيّ جزاءٍ في حال امتناع الحكومة عن الوفاء بهذا الالتزام، أيّ اعتباره مُجرّد التزام أدبيّ مرتبط بمدّة زمنيّة،

إلى إعلام الكافة بالقانون، وبالتالي فهو عملٌ تنفيذي<sup>(٧٨)</sup>، أو إجراء إداري<sup>(٧٩)</sup>.

يترتّب على نشر التّشريعات البرلمانية في الجريدة الرسميةّ نشوء قاعدة قانونية أساسية تتمثّل بالعلم المُفترض بهذه التّشريعات، وعدم جواز الاعتداد بالجهل بها، ما يعني أنّ النّشر في الجريدة الرسميةّ حجية مطلقة للعلم، ووسيلة لمشروعية تطبيق القانون<sup>(٨٠)</sup>.

على الرّغم من أهمية النّشر وما يترتّب عليه من نتائج قانونية، إلّا أنّ النّشر لا يُعتبر مرحلة من المراحل الدستورية لسنّ التّشريعات، ولكنّه قد حظي بتنظيم دستوريّ جزئيّ بموجب المادة ٢/٩٣ من الدستور الأردنيّ، والتي جاء بها: "...يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومروور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسميةّ إلّا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر".

يؤكد الواقع العمليّ في الأردن بمبادرة الحكومة على نشر القوانين في الجريدة الرسميةّ بمجرد استكمالها مرحلتي التّصديق والإصدار، على اعتبارها أوامر ملكية تقوم مسؤوليّة الحكومة بناءً عليها وفقاً للمادة ٤٩ من الدستور الأردنيّ، والتي جاء فيها: "أوامر الملك الشفوية أو الخطية لا تخلي الوزراء من مسؤوليتهم".

أمّا عن التّكليف القانوني لقرار الحكومة بعدم نشر التّشريعات البرلمانية بعد استكمالها المراحل الدستورية اللازمة، فيُمكن اعتباره قراراً

(٧٨) أ.د. محمد المجذوب، مرجع سابق، الوسيط في القانون الدستوريّ اللبناني وأهم النّظم السياسيّة المعاصرة في العالم، ص٤٧٣، أ.د. أمين العضيلة، مرجع سابق، الوجيز في النظام الدستوريّ، ص٢١٢.

(٧٩) قرار مخالف، أنطوان مسرّه، قرار المجلس الدستوريّ اللبناني رقم ٥ لسنة ٢٠١٤، تاريخ ١٤/٦/٢٠١٤، مجموعة قرارات المجلس الدستوريّ اللبنانيّ، الجزء الأول ١٩٩٤-٢٠١٤، منشورات المجلس الدستوريّ اللبنانيّ، ص٣٥٠.

(٨٠) د. خليفة الحميدة، مرجع سابق، النّظام الدستوريّ الكويتيّ، ص٢١١، د. مهدي الطراونة، مرجع سابق، العلاقة بين السلّطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلمانيّ (دراسة مقارنة)، ص٩٣.

(٨١) يُؤيّد هذا القول أ.د. عادل الحياوي، مرجع سابق، القانون الدستوريّ والنّظام الدستوريّ الأردنيّ (دراسة مقارنة) ص٨٧٣.

وفيما يتعلّق بنطاق سلّطة الملك ومدلولها في التّصديق على مشروعات القوانين، فما زال الدستور الأردنيّ يتبنّى مفهوم التّصديق باعتباره اعتراضاً مُطلقاً حيال مشروعات التّعديل الدستوريّ ومشروعات القوانين العاديّة على حدّ سواء. تبين من خلال استعراض التّطبيقات العمليّة لسلّطة الملك في التّصديق إسهامها في ضمان انسجام التّشريعات مع الصّالح العام ومنع انحرافه وإساءة استعماله وفقدان معياريته الحقوقيّة.

في ضوء تحليل مراحل العملية التشريعيّة في النّظام الدستوريّ الأردنيّ، خلصت هذه الدّراسة إلى التّوصيات التّالية:

١. إعادة النّظر في التّنظيم الدستوريّ لمراحل العملية التشريعيّة، على أن يتبنّى التّعديل المُقترح الضّوابط المعياريّة التّالية مُجتمعاً:

- تعديل المادة (٩٥) من الدستور الأردنيّ بإزالة القيود المفروضة على حرّية المبادرة التشريعيّة النيابيّة عبر منح كلّ عضوٍ فردٍ من أيّ المجلسين صلاحية الاقتراح التشريعيّ، في نطاق الاقتراح بقانون دون اقتراح التّعديل الدستوريّ، وإلغاء الاشتراط الدستوريّ بموافقة أكثرية الأعضاء الحاضرين للجلسة التشريعيّة المُتضمّنة التّصويت على الاقتراح بقانون كشرط لازم لرفعه إلى الحكومة لغاية وضعه في صيغة مشروع قانون.

- إلغاء الاشتراط الدستوريّ بإحالة الاقتراح بقانون على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع تعديل دستوريّ أو مشروع قانون، ومنح المجلس التشريعيّ المكنة القانونيّة بإعداد الاقتراحات البرلمانيّة لتعديل الدستور والاقتراحات بقانون نابعاً مُتكاملةً من داخل المجلس التشريعيّ مُقدّم الاقتراح، بدون أدنى تدخّل من جانب السلّطة التنفيذية، أو استحداث جهة مُستقلة يُنيط بها اختصاصات قانونيّة

وبالتّالي عدم قُدرة مجلسيّ النّواب والأعيان على مُباشرة العملية التشريعيّة بدون العودة إلى الحكومة. أدّى هذا التّقييد الدستوريّ إلى الحدّ من النّشاط التشريعيّ لأعضاء المجلس النيابيّ، بل وعدم سلوكهم السّبيل الدستوريّ للاقتراحات بقوانين، واقتصار إبداء رغباتهم التشريعيّة بموجب مذكرات التماس ورجاء تُقدّم إلى الحكومة لإعداد مشروع قانون مُعيّن. تجدّ هذه الالتماسات النيابيّة أمثلة كثيرة، وأبرزها الالتماس النيابيّ المُقدّم من سبعين نائباً بتاريخ ٢٠ حزيران ٢٠١٨ لاستصدار مشروع قانون عفوٍ عام حيث أدّت هذه المُمارسة إلى الكشف عن القصور الدستوريّ في منح صلاحية المُبادرة التشريعيّة للمجلس النيابيّ.

على الصّعيد ذاته اعترى القصور الدستوريّ مرحلة إقرار مشروعات القوانين، حيث أنّ صلاحية مجلسي النّواب والأعيان في تعديل مشروعات القوانين مُقيّدة بموجب أهداف مشروع القانون ومراميه، وعليه لا يُمكن من النّاحية العمليّة لأيّ من المجلسين تعديل أيّ مادةٍ أو فقرةٍ في القانون الأصليّ ما لم تكن مطروحةً للتّعديل بموجب مشروع القانون. يأتي المثال الأبرز على هذا التّقييد من النّاحية التّطبيقية، عدم قُدرة مجلس النّواب على تعديل الفقرة الأولى من المادة السادسة من الدستور وإضافة كلمة الجنس إلى مبدأ المساواة بحجّة اقتصار التّعديل المُقترح على الفقرة الثانية من المادة ذاتها، وذلك خلال جلسته التشريعيّة بتاريخ ١٤ أيلول ٢٠١١ المُقرّرة لمناقشة مشروع التّعديل الدستوريّ لسنة ٢٠١١.

أمّا القيد الآخر على صلاحية التّعديل، فيتمثّل بحظر جواز تعديل مشروع قانون المُوازنة العامّة بنقل أيّ مبلغٍ في قسم النّفقات من المُوازنة العامّة من فصلٍ إلى آخر إلّا بموجب قانونٍ لاحق، وعدم جواز زيادة النّفقات إلّا من خلال التّقدم باقتراحٍ بقانونٍ يستحدث نفقاتٍ جديدة.

إحالته للجنة المختصة؛ تجنباً للإشكالية القانونية القائمة بسبب غياب التنظيم القانوني لمسألة سحب مشروعات القوانين المتمثلة باحتكار رئيس مجلس النواب قرار الموافقة على سحب مشروع القانون من عدمه.

– إدراج نص في النظام الداخلي لمجلس النواب يُلزم رئيس المجلس النواب بعرض مشروعات القوانين المقترحة على المجلس خلال مدة معينة من إحالتها من قبل رئيس الوزراء.

متعددة، ومنها صياغة الاقتراحات بقوانين بناءً على طلب أي من مجلسي النواب والأعيان، وصياغة مشروعات القوانين بناءً على طلب الحكومة.

٢. تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠١٣ وتعديلاته، وإدراج الأحكام التنظيمية التالية:

– النص صراحةً على صلاحية مجلس الوزراء استرداد أي مشروع قانون أحاله رئيس الوزراء على مجلس النواب قبل التصويت على

### قائمة المراجع

#### أولاً: باللغة العربية:

##### ١. المؤلفات:

- د. أحمد سعيغان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٣٦٧.
- د. أديب هلسة، أسس التشريع والنظام القضائي في المملكة الأردنية الهاشمية، مطابع الصفوة، عمان، ١٩٩٧، ص ١٦.
- أ.د. أمين العضالية، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠.
- بول سيلك، رودري والترز، كيف يعمل القانون، ١٨٨٩، ترجمة: علي الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- أ.د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥.
- جان جاك روسو، العقد الاجتماعي، ترجمة: زعيتر، عادل، مكتبة الأنفذة، القاهرة، ٢٠١٢.
- د. جوي تابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، الطبعة الأولى، المؤسسة العالمية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٨.
- د. حسين عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠٠٩.
- د. خليفة الحميدة، النظام الدستوري الكويتي، الطبعة الأولى، المطبعة غير معروفة، ٢٠١٠.
- أ.د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩.
- د. رمزي الشّاعر، الوجيز في القانون الدستوري، المطبعة غير معروفة، ١٩٨٩.
- أ.د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الاثني، الطبعة غير معروفة، ٢٠٠٦.
- أ.د. عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني (دراسة مقارنة)، مطابع غانم عبده، عمان، ١٩٧٢.
- د. عبد الرضا الطعان، تركّز السلطة السياسية لصالح الهيئات التنفيذية في المجتمعات المتقدمة، منشورات جامعة قار يونس، بنغازي، ٢٠١١.

- د. عصام الدبس، النظم السياسية (الكتاب الثالث - السلطة التشريعية)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١١.
- د. عمر حلمي، القانون الدستوري المقارن، مطبوعات كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٠، ص ١٧٨.
- د. فيصل شطناوي، النظام الدستوري الأردني، الطبعة الأولى، مطابع الدستور التجارية، عمان، ٢٠٠٣.
- د. محمد حسين يعقوب، الفصل والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظامين السياسيين الأردني واللبناني، الطبعة الأولى، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع، إربد، ٢٠٠٤.
- أ.د. محمد سليم الغزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، منشورات الجامعة الأردنية، مطبعة رفيدبي، عمان، ١٩٨٥.
- أ.د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧١.
- أ.د. محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية المعاصرة في العالم، الطبعة الخامسة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.
- د. محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الأولى، مطبعة دار نشر الثقافة، القاهرة، ١٩٨٣.
- د. منذر الشاوي، تأملات في فلسفة حكم البشر، الذكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٢.
- د. مهند الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، مؤسسة الوراق للنشر، عمان، ٢٠٠٩.
- أ.د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠.
- د. نعمان الهيتي، دراسة دستورية نقدية، الطبعة الأولى، دار رسلان، دمشق، ٢٠٠٧.
- أ.د. نواف كنعان، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني (وفقاً للتعدلات الدستورية لعام ٢٠١١)، إثراء للنشر والتوزيع، ٢٠١١.

## ٢. الأبحاث المحكمة:

- أ.د. إبراهيم الشوايكة، الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة للدولة في الأردن، أبحاث جامعة اليرموك (سلسلة العلوم الأساسية والاجتماعية)، المجلد الحادي والعشرون، العدد الثالث أ، الأردن، ٢٠٠٥.
- د. بشار عبد الهادي، مظاهر الازدواجية وأثارها في سن القوانين العادية ووضع الأنظمة المستقلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المملكة الأردنية الهاشمية (دراسة تحليلية نقدية)، مجلد دراسات المجلد ٢١/أ العدد ٢ لسنة ١٩٩٤، منشورات الجامعة الأردنية، عمان.
- ثان براون، الدساتير ومبادئ حقوق الإنسان في العالم العربي، مجلة السياسة الفلسطينية، العدد الرابع، شتاء ١٩٩٧.
- د. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٤، العدد الأول، ٢٠٠٨.
- د. خالد العدوان، البعد السياسي لرقابة البرلمان الأردني على القوانين المؤقتة، مجلة حوليات الآداب والعلوم الاجتماعية، منشورات جامعة الكويت، الحولية السادسة والثلاثون، الرسالة ٣٣٤، ٢٠١٦.
- د. عبد الحق بلقيّة، القضاء الدستوري بالمغرب دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد رقم ٣٨/٣٧، السنة ١٢، ٢٠٠٤.

## ٣. المقالات والتقارير والمحاضرات والمقابلات:

- أ.د. أحمد العويدي، "الاختصاص التشريعي لرئيس الوزراء في قانون الدفاع"، www.jordanword.com، ١٥/١٢/٢٠١٨.
- حاتم العبادي، التوجيه الملكي يُبني التردد الحكومي والنيابي بحتمية العفو العام، الرأي الأردني، ١٥/١٢/٢٠١٨.
- د.سيف الجندي، "التماس العفو العام: الاختبار الأمثل للصلاحيات التشريعية"، موقع عمون الإخباري، www.ammonnews.com
- محمد عرسان، عداء القوانين المؤقتة ومجلس النواب، الموقع صحفي، www.sahafi.jo تاريخ النشر ٤/٥/٢٠١٠.
- أ.د. نوفان العجارمة، مجلس النواب والانحراف بالسلطة التشريعية، موقع عمون الإخباري، www.ammonnews.com، ٩/١٢/٢٠١٨.
- أ.د. ليث نصرأوين، قراءة دستورية في قرار الملك رفض القانون المؤقت للتقاعد المدني، www.sahafi.jo بتاريخ ٢٣/١١/٢٠١٢،
- راتب الوزني، رئيس المجلس القضائي الأردني السابق وعضو اللجنة الملكية لتعديل الدستور في عام ٢٠١١، مقابلة شخصية، عمان، ١٧/٣/٢٠١٩.
- تفاصيل لقاء كتلة الإصلاح النيابية مع الملك المنشورة عبر الصفحة الشخصية للنائب صالح العرموطي عبر موقع التواصل الاجتماعي Facebook، ١٦/٤/٢٠١٩.
- أ.د. كريم كشاكش، السلطات الدستورية الثلاث، محاضرة لطلبة الماجستير في القانون الإداري، جامعة اليرموك، الأردن، ١/١٢/٢٠١٢.
- أحمد عبيدات، محاضرة بعنوان: "رؤية في الإصلاحات الوطنية في الأردن"، منتدى كفرسوم الثقافي، إربد، ٧/٢٠١٢/٢٠١٢.
- محضر اجتماع لقاء المفوض العام لحقوق الإنسان باللجنة القانونية في مجلس النواب، ٨/٨/٢٠١٨.
- تقرير حالة حقوق الإنسان الرابع عشر، المركز الوطني لحقوق الإنسان، ٢٠١٧.
- الرصد الميداني للوقفة الاحتجاجية المنفذة في المنطقة المحاذية لمقر رئاسة الوزراء، ١٣/١٢/٢٠١٨.

## ٤. قرارات القضاء الدستوري:

- قرار المجلس العالي، رقم ١، لسنة ١٩٥٥، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد رقم ١٢١١، تاريخ ٤/١/١٩٥٥.
- قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم ١ لسنة ٢٠٠١، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٤٥٠٣، تاريخ ٢٨/٨/٢٠٠١.
- القرار التفسيري رقم ١ لسنة ٢٠١٥، الصادر عن المحكمة الدستورية الأردنية، الجريدة الرسمية عدد ٥٣٤٣، تاريخ ١/٦/٢٠١٥.
- قرار مخالف، أنطوان مسره، قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم ٥ لسنة ٢٠١٤، تاريخ ١٤/٦/٢٠١٤، مجموعة قرارات المجلس الدستوري اللبناني، الجزء الأول ١٩٩٤-٢٠١٤، منشورات المجلس الدستوري اللبناني.

## ٥. التشريعات والمواثيق الوطنية:

- الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته.
- قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤، الجريدة الرسمية، العدد (٥٢٩٧)، ٢٢ تموز ٢٠١٧.

## دراسات

- قانون اللامركزية رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٥، الجريدة الرسمية، عدد ٥٣٧٣، تاريخ ٢٠١٥/١٢/٣١.
- الميثاق الوطني الأردني لعام ١٩٩١، الفصل الثاني "دولة القانون والتعددية السياسية"، المنشور عبر الموقع الإلكتروني لرئاسة الوزراء، [www.pm.gov.jo](http://www.pm.gov.jo).
- النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.
- القانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ الخاص باللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

### ثانياً: المراجع الأجنبية:

- Campbell, Tom, Separation of Power in Practice, Stanford University Press, 2004, p15.
- KImmerle, Heniz, Wimmer, Franz M., Philosophie et Democratie en Perspective Interculturelle, Amesterda, 1997.