

**دراسة تحليلية نقدية في دور مجلس الأعيان من حيث
التشكيل والاختصاصات التشريعية في ضوء نصوص الدستور
الأردني لعام 1952 وتعديلاته***

د. زياد علي الكايد**

* تاريخ التسليم: 2016/1/20م، تاريخ القبول: 2016/4/26م.
** أستاذ مساعد/ جامعة شقراء/ المملكة العربية السعودية.

representatives, The study ends up with providing some results and recommendations that the researcher see modest attempt to solve this problem.

ملخص:

مقدمة:

تنقسم السلطات في الدولة إلى ثلاث سلطات، سلطة تشريعية وظيفتها الأساسية تشريع ووضع القوانين الناظمة لحياة المجتمع، ثم السلطة التنفيذية ووظيفتها إدارة شؤون الدولة من خلال تنفيذ وتطبيق القوانين التي وضعتها السلطة التشريعية، والسلطة القضائية التي تعنى بالفصل في المنازعات بين الأفراد بعضهم البعض، أو ما بينهم وبين الدولة بهيئاتها ومؤسساتها المختلفة.

ويقتضي هذا التقسيم من حيث المبدأ أن تختص كل هيئة باختصاصاتها وصلاحياتها، وهو ما يطلق عليه مبدأ «الفصل بين السلطات»، إلا أن هذا المبدأ لم يطبق بالشكل المطلق له، إذ اقتضى الأمر أحياناً لا بل أحياناً كثيرة الخروج عنه، حيث تداخلت الصلاحيات والسلطات لأسباب كثيرة، فتقوم السلطة التنفيذية بالتشريع، وتقوم السلطة التشريعية بأعمال غير التشريع.

والحقيقة أننا قد نجد في الضرورة والاستعجال والظروف الاستثنائية مبرراً لمثل هذا التداخل، إلا أن الأمر الذي لا يمكن قبوله هو أن يصبح الأصل استثناءً والاستثناء أصلاً، وهو ما عكسته دساتير كثير من الدول، ومن بين هذه الدساتير الدستور الأردني الصادر عام 1952، والذي منح السلطة التنفيذية ممثلة بالملك ومجلس الوزراء، صلاحيات واختصاصات تشريعية نراها واسعة جداً، جعلت ما ذكرناه سابقاً صحيحاً، فالأصل بات استثناءً والاستثناء بات أصلاً.

وقد نصت م 25 من الدستور الأردني لعام 1952 على أن: «تتألف السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب»، ونشير هنا إلى مسألة هامة، وهو أن الدور الذي نتحدث عنه للمجلس المنتخب في القيام بدوره الرقابي والتشريعي يتأثر بعوامل عديدة، منها مدى تطور الحياة السياسية في الدولة، ومدى توفر الإرادة السياسية لتطويرها أو لوجودها أصلاً، وتوفر أو عدم توفر المناخ السياسي أو الفكري الذي ننظر فيه إلى مجلس النواب نظرة داعمة لا منفرة. والمتتبع لنصوص الدستور الأردني يلحظ بشكل واضح وجلي تلك السلطة التي يتمتع بها مجلس الأعيان المعين علي حساب المجلس المنتخب في تشكيله وفي التشريع. وعليه فإن الغرض من الدراسة هو بيان أهم مظاهر هذه السلطة أو «الهيمنة» إن جاز لنا التعبير من خلال دراسة نقدية، وفي بعض الأحيان مقارنة، محاولين الوقوف على أهم مواطن الخلل، ومحاولة تقديم الحلول والمقترحات التي تساهم في إعادة الحال لوضعه الطبيعي.

وسوف يتبع الباحث المنهج النقدي التحليلي، في تناول النصوص الدستورية الناظمة لتشكيل المجلس وصلاحياته، والمقارن في بعض الأحيان بدول أخرى مشابهة له أو غير مشابهة، معزراً ذلك بالعديد من الآراء الفقهية والدستورية لعديد من الفقهاء الذين تناولوا الموضوع بالدراسة.

يتناول هذا البحث بالدراسة بيان دور مجلس الأعيان من حيث التشكيل والاختصاصات، في ضوء نصوص الدستور الأردني الصادر عام 1952، والتعديلات التي طرأت عليه حتى يومنا هذا، بحيث يتناول مبررات الأخذ بنظام المجلسين في الأردن في مبحث تمهيدي، ثم يتناول بالتدقيق والتحليل والنقد نصوص الدستور الأردني، فيما يتعلق بالتشكيل في مبحث أول، والصلاحيات التشريعية الممنوحة لمجلس الأعيان في مبحث ثان. وقد خلص الباحث في هذه الدراسة إلى أنه وعلى الرغم من إيجابية العديد من النصوص الدستورية الواردة في الدستور الأردني محل البحث، إلا أن المشرع الدستوري لم يحالفه الصواب في الأحكام الخاصة بتشكيل المجلس، ثم في منح مجلس الأعيان المعين الكثير من الصلاحيات التشريعية التي جعلت منه صاحب اليد الطولى في العملية التشريعية في الأردن، وعليه فإننا لا زلنا بحاجة إلى تعديلات جوهرية على الدستور للحد من هذه الصلاحيات الواسعة في التشكيل والاختصاص التشريعي لمجلس الأعيان على حساب مجلس النواب المنتخب. وقد انتهت الدراسة بنتائج وبتوصيات نراها محاولة متواضعة لحل هذه المشكلة.

الكلمات المفتاحية: مجلس الأعيان، الصلاحيات التشريعية، مجلس النواب، الدستور الأردني.

Analytical and Critical Study of the role of the Senate in terms of composition and legislative terms of reference in the light of the provisions of the Jordanian Constitution of 1952 and its amendments

:Abstract

This study addresses the role of the Senate in terms of composition and terms of reference in the light of the provisions of the Jordanian Constitution of 1952 and modifications until this day, Then the study deals with the justification for the introduction of a system of Councils in Jordan in a preliminary research, then we check and analysis and critique texts of the Jordanian Constitution concerning the composition in his first, and the legislative powers granted to the Senate on the subject. In this study the researcher finds that despite these several positive constitutional provisions contained in the Jordanian Constitution, The constitutional legislator does not legislate successfully the provisions concerning the composition of the Board then in granting the Senate appointed a lot of legislative powers that made him his upper hand in the legislative process in Jordan, and we still need substantial amendments to the Constitution to curb the broad powers in the legislative jurisdiction of the Senate at the expense of the elected House of

خطة البحث:

تم تناول هذا الموضوع من خلال مبحث تمهيدي، ومبحثين رئيسيين:

- ◆ المبحث التمهيدي: مبررات الأخذ بنظام المجلسين.
- ◆ المبحث الأول: تشكيل مجلس الأعيان في ضوء النصوص الدستورية.
- ◆ المبحث الثاني: الاختصاصات التشريعية لمجلس الأعيان.

المبحث التمهيدي

مبررات الأخذ بنظام المجلسين

لا زال نظام المجلسين وحتى يومنا هذا، يثير خلافاً كبيراً لدى فقهاء القانون الدستوري، فنرى من يدافع عنه بشراسة بحجة أنه يعطي الفرصة للسلطة التشريعية بعدم التسرع في إصدار القانون، إذ يأخذ وقتاً أطول للفحص والتدقيق، على اعتبار أن التشريع في هذه الحالة يعرض على مجلسين لا مجلس واحد.

بالمقابل نجد أن جانباً آخر من الفقه الدستوري ينتقد وجود هذا المجلس المعين كركن أساسي من أركان السلطة التشريعية ويعتبره سبباً لإعاقة صدور التشريع، ومثيراً لخلافات عميقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، خاصة إذا كان هذا المجلس معيناً بالكامل من قبل رئيس الدولة أو الملك، وهو ما فعله المشرع الدستوري الأردني، حيث نصت المادة 36 من الدستور على أن «الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان، ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان، ويقبل استقالتهم».

لكن السؤال الذي يثار هنا، لماذا يدافع البعض عن هذا المجلس المعين؟ وما هي المبررات التي ساقها بعض الفقه لتبرير ذلك؟:

- أولاً: المبرر التاريخي: يرى بعض الفقه ضرورة أن يكون للطبقة الأرستقراطية في المجتمع تمثيل خاص بما يحفظ التوازن بين طبقات المجتمع.⁽¹⁾ ويمكن بسهولة الرد على هذا المبرر بما نصت عليه المادة الأولى والمادة الثانية من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الصادر عام 1948م، واللذان تنصان على المساواة بين جميع أفراد المجتمع، دون تمييز من أي نوع⁽²⁾، وهو ما أكدته المادة 6 من الدستور الأردني، حيث نصت الفقرة الأولى منه على أن «الأردنيون أمام القانون سواء، لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات، وإن اختلفوا في العرق، أو اللغة، أو الدين». وعليه، فلا مجال للحديث عن هذا المبرر التاريخي في وقتنا الحاضر، ولا يمكن القول به كمبرر لجعل أحد أهم أركان السلطة التشريعية معيناً من قبل السلطة التنفيذية.

- ثانياً: المبرر المهني «الاحترافي»: بمعنى أن وجود أشخاص معينون ذوو خبرة واختصاص في المجلس التشريعي، سوف يساعد على رفع مستوى كفاءة هذا المجلس التشريعي، فالنظام الانتخابي لا يفرق في هذه الناحية - عند فتح باب الترشيح لانتخاب أعضاء المجلس التشريعي - بين شخص كفؤ وشخص غير كفؤ، وفي العادة لا توجد قيود متعلقة بالكفاءة فيمن يرشح نفسه لانتخابات المجلس التشريعي، مما قد يفرز مجموعة أشخاص

تنقصهم الخبرة والكفاءة في إدارة الأمور التشريعية في الدولة، لا سيما في الدول التي تشكل «العشائرية» أو «الحزبية» دوراً جوهرياً في انتخاب أعضاء المجلس، ومنها بلاد الأردن. وإن كان في هذا الرأي جانب من الصحة، من حيث أن الدستور لا يضع قيوداً متعلقة بالخبرة والكفاءة فيمن يرشح نفسه لانتخابات المجلس التشريعي، ومن ذلك ما نصت عليه المادة 75 من الدستور الأردني، على أنه لا يكون عضواً في مجلسي الأعيان والنواب:

1. من لم يكن أردنياً.
2. من يحمل جنسية دولة أخرى.
3. من كان محكوماً عليه بالإفلاس، ولم يستعد اعتباره قانونياً.
4. من كان محجوراً عليه، ولم يرفع الحجر عنه.
5. من كان محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد عن سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه.
6. من كان مجنوناً أو معتوهاً.
7. من كان من أقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص.

إلا أنه يمكن القول بأن هذا المبرر بدأ ينحسر إلى حد بعيد، حيث نجد الآن في المجالس التشريعية المنتخبة الكثير من الكفاءات والخبرات العلمية والعملية التي تستطيع إدارة الشؤون التشريعية في المجلس، علاوة على ما تؤكد الأنظمة الداخلية من تفعيل دور اللجان القانونية في صياغة ووضع مشروعات القوانين، وتكون في العادة مثل هذه اللجان القانونية مكونة من أشخاص قانونيين ذوي خبرة وكفاءة قانونية عالية، كما أن مسألة «العشائرية» بدأت هي الأخرى تتضاءل بفعل الوعي الفكري الذي طال أفراد المجتمع على المستويات كافة.

- ثالثاً: المبرر الاقتصادي: يرى البعض أن للمسائل الاقتصادية أهمية قصوى في الدولة، ولذلك فقد لا يفرز المجلس الانتخابي نخباً اقتصادية خبيرة في المجلس، مما قد يعطل سير العمل التشريعي، لا سيما في مجال التشريعات الاقتصادية، ولذا فإن أحد المجلسين ينتخب من قبل الشعب بلا قيد ليمثل العامة، ويعين الثاني ليمثل فئات اقتصادية أو مهنية بشروط خاصة⁽³⁾. ولا نرى في المبرر الاقتصادي مبرراً أو ذريعة لإيجاد مجلس معين من قبل الهيئة التنفيذية ليكون شريكاً فاعلاً في سير العملية التشريعية في الدولة، ونرى أن المجلس المنتخب قد يفرز أعضاء اقتصاديين في الغالب الأعم من الأحوال، وكثيراً ما نرى ترشيح هؤلاء الأشخاص أنفسهم للانتخابات، لا بل إن حظوظ فوزهم نظراً لملاءتهم المالية تكون أقوى من غيرهم من المرشحين، وفي جميع الأحوال وعلى فرض احتمالية عدم وجود هذه الفئة داخل المجلس المنتخب، فيمكن حل هذه المشكلة من خلال تخصيص عدد محدود من المقاعد التي تمثل هذه الفئة.

- رابعاً: مبرر عدم التسرع في إصدار التشريعات: ذلك أن وجود مجلس ثانٍ إلى جانب المجلس المنتخب، سوف يحول دون التسرع في إصدار التشريعات، بمعنى أن يأخذ مشروع القانون كامل وقته، بما يضمن صدوره بشكل سليم خالٍ من العيوب

أن اقتصار البرلمان على مجلس واحد قد يجعله يمثل رأياً عابراً للناخبين، أثرت فيه أجهزة الدعاية، وشكلية شعارات لا تساعد الناخبين على الحكم بموضوعية على مدى كفاءة وصلاحيته بعض الأعضاء، ولذلك فإن وجود مجلس آخر يضم أعضاء من ذوي الخبرة والكفاءة البعيدين عن ضغوط الناخبين، يحد برأيهم من هذه المشكلة.⁽⁹⁾

وفي هذه المبررات جميعاً، نقول إن كل سلطة من السلطات الثلاثة في الدولة، تعبر عنها مجموعة مؤسسات ينبغي أن تقوم بوظائفها في إطار وحدود، يضبطها دستوراً يضمن توزيعاً وظيفياً عادلاً قائماً على التكامل، والانسجام، والتوازن بين السلطات، فلا تهيمن هيئة على حساب الهيئات الأخرى، فيختل التوازن، ويخرج الأصل عن أصله وعن حدوده الدستورية. وبالنسبة للدستور الأردني، وبغض النظر عن أية أوصاف، أو أنماط دستورية قد يجتهد الفقه الدستوري لإعطائها لهذا النظام الدستوري، فإننا لا نشك لحظة في القول إن النظام الدستوري الأردني تجسد بشكل كبير في السلطة التنفيذية كسلطة مهيمنة على كافة السلطات الأخرى، بحيث إن جميع هذه السلطات تم تقييد صلاحياتها بما يخدم السلطة التنفيذية، ولذلك فمهما صنفنا نظامنا الدستوري في الأردن، فإن مسألة وشكل وتقسيم السلطات، وشكل السلطة التنفيذية في الدستور، هو الذي حدّد في نهاية المطاف مسألة كيفية تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة في الدولة.

وتتبع أهمية ما نقول من أن هذه السلطات تجسد في مظاهرها الثلاثة سيادة الدولة، وهذه المظاهر المتميزة هي إصدار القواعد التشريعية الملزمة للجماعة، مما يطلق عليه التشريع وتلك مهمة السلطة التشريعية، والمحافظة على النظام العام في الدولة، وتقديم الخدمات للمواطنين وهذه مهمة السلطة التنفيذية، ثم حل المنازعات سلمياً بين المواطنين وهذه مهمة السلطة القضائية⁽¹⁰⁾ ولا بد من الإشارة هنا إلى أنه وإن كانت الديمقراطية النيابية قائمة على أساس انتخاب الشعب لعدد من النواب، يكونون البرلمان ويتولون ممارسة سلطة التشريع باسم الشعب ونيابة عنه، إلا أنه غالباً ما يعود أساس النظام النيابي إلى واقع الظروف السياسية والتطورات التاريخية أكثر مما يعود إلى نظريات أيديولوجية⁽¹¹⁾. ولذا، فإن مبررنا الوحيد الذي نراه لمنح مجلس الأعيان هذا الدور التشريعي الهام سندا لنصوص دستورية متعددة، هي تلك الظروف السياسية والتطورات التاريخية التي عصفت بمنطقتنا، مما جعل السلطة التنفيذية تتحوط لذلك بوضع كيان تشريعي تعينه ليكون شريكاً وعاوناً لها في صياغة التشريعات، تحسباً لأية عقبات أو مشكلات قد تواجهها هذه السلطة من قبل السلطة التي اختارها الشعب.

المبحث الأول

تشكيل مجلس الأعيان في ضوء النصوص الدستورية

المطلب الأول: تعيين أعضاء مجلس الأعيان:

نصت المادة 36 من الدستور الأردني على أن «الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان، ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم»، وتثور هنا مسألة المطالبة بانتخاب أعضاء مجلس الأعيان بدلاً من تعيينهم، لأن من يقوم بتعيينهم فعلياً هي

والثغرات القانونية، نظراً لتعدد الجهات واللجان المكلفة بإعداد وصياغة مشروع القانون، ثم عرضه على لجان التدقيق وغيرها من اللجان التي تقوم بتدقيق مشروع القانون ضماناً لسلامته القانونية، وخلوه من أي عيوب أو ثغرات.

وإذا كان ما ذكر سابقاً مقبولاً من الناحية النظرية، إلا أنه ومع الأسف - أخذ منحى سلبياً من الناحية العملية، إذ بات مجلس الأعيان في كثير من الأحيان معيقاً للعمل، وفارصاً لإرادة السلطة التنفيذية أكثر من كونه رقيباً أو مدققاً على العمل التشريعي، ساعده في ذلك قوة النصوص الدستورية التي تمنحه صلاحيات واسعة في الرقابة على مشروعات القوانين ورفضها، وكذلك ما نصت عليه هذه النصوص من اشتراط أغلبية معينة لإقرار القانون في حال الخلاف عليه بين المجلسين، وساعده أيضاً ضعف المجالس المنتخبة في كثير من الأحيان، الأمر الذي جعل هذه المجالس تتبع إدارة السلطة التنفيذية، لا بل وتدافع عنها أكثر منها.

وبالنتيجة، فإن وجود مجلس الأعيان جعل من مسألة إقرار القانون مسألة بطيئة، بسبب الإجراءات الطويلة التي يمر بها مشروع القانون، حيث يعرض على مجلس النواب، ثم يعرض على مجلس الأعيان، ثم في حال رفض مجلس الأعيان لبعض بنوده يعاد إلى مجلس النواب، وفي حال إصرار كل مجلس على تعديلاته يحال الأمر إلى جلسة مشتركة، وفي ذلك كله تأخير لا مبرر له لإقرار مشروع القانون، حتى أن بعض الفقه قال إن الأمر أشبه ما يكون بعربة يجرها جوادان في اتجاهين متضادين⁽⁴⁾. ولذا رأى بعض الفقه أن توزيع السلطة بين المجلسين يعقد الإجراءات، ويكرر المناقشات، مما يعني التقليل من سرعة الإنجاز وإطالة الوقت.⁽⁵⁾

- خامساً: مبرر التعسف في استعمال الحق: هنالك من يرى أن وجود مجلسين تشريعيين سيمنع الاستبداد، وسيساعد على وجود توازن بين السلطات العامة في الدولة⁽⁶⁾، بمعنى أنه يعمل على منع الاستبداد البرلماني، ويخفف من حدة الحماس البرلماني⁽⁷⁾، وترتكز وجهة النظر هذه حول أن السلطة إذا ما كانت بيد هيئة واحدة أو مجلس واحد فإن هذه الهيئة أو المجلس سوف يتعسف في استعمال سلطاته، وعليه يكون وجود مجلس مواز له مانعاً من احتمالية قيامه بهذا التعسف، والواقع أننا لا نتفق البتة مع هذا الطرح، لأن ما جرى عملياً في الأردن هو العكس تماماً، فعبر تاريخه الطويل لم يكن مجلس الأعيان يوماً إلا بجانب السلطة التنفيذية التي عينته، ولم يكن يوماً متوازناً أو مانعاً للمجلس المنتخب من الاستبداد والتسلط.

- سادساً: حل الخلافات بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية: ويرى أنصار هذا المبرر أن وجود مجلس ثانٍ يجعل منه قائماً بدور الوسيط لحل أي خلافات أو مشكلات قد تنشأ بين المجلس المنتخب وبين السلطة التنفيذية، وذلك من خلال قيام المجلس الثاني بمهمة التوفيق، والعمل على تقريب وجهات النظر تمهيداً لنزع فتيل الأزمة قبل تعاطفها⁽⁸⁾. ومرة أخرى نرفض هذا المبرر لذات الأسباب التي أوردناها في المبرر الخامس، لأن المنطقي والمعقول أن يقف المجلس المعين إلى جانب الهيئة التي تقوم بتعيينه، لا بل بالعكس لقد وقف مجلس الأعيان في الأردن سداً منيعاً في مواجهة مجلس النواب لتمرير كافة مشاريع القوانين كما أرادت الحكومة.

- سابعاً: الحكم على أعضاء المجلس التشريعي: يرى البعض

على الإطلاق عدم توافر الإرادة السياسية لدى صانعي القرار في ذلك، كما أنه لا يمكن القبول بتلك الصلاحيات الواسعة لهذا المجلس سواءً من حيث التشكيل، أو الاختصاصات. ونرى أن حل المشكلة يكمن فيما يأتي:

1. أن يتم نزع صلاحية الملك في حل مجلس الأعيان وعزل أعضائه، فيستقر الدور الدستوري للمجلس، ويتخلص العين من أية سيطرة محتملة من السلطة التنفيذية على مصيره في مجلس الأعيان، فيتحصن لكي يلعب دوره البرلماني كاملاً.⁽¹⁶⁾

2. أو أن يتم تعديل الدستور، لتجريد هذا المجلس من بعض صلاحياته التشريعية والتنظيمية، ومن أهمها دوره في إقرار القوانين، وتعديل الأغلبية المطلوبة لإقرار هذه القوانين في حال الخلاف عليها بينه وبين مجلس النواب.

3. أو أن يتم انتخاب جزء من أعضاء مجلس الأعيان، وتعيين جزء آخر، مع فرض بعض القيود والشروط في من يرغب بترشيح نفسه لهذا المجلس، بحيث تتعلق هذه الشروط بالكفاءة، والخبرة العلمية، والعملية، والسياسية، والقانونية، وغير ذلك من الشروط التي تكفل وصول أشخاص على سوية عالية من الخبرة والكفاءة، والتي تضمن أداء المجلس لعمله التشريعي والرقابي على أكمل وجه، وبذلك تتحقق الغاية الأساسية التي من أجلها وجد المجلس، كما تضمن إلى حد بعيد استقلالية المجلس، وفك قيد الهيمنة المسلط عليه من قبل السلطة التنفيذية.

ونشير هنا إلى المادة 24 من الدستور الفرنسي لعام 1958، والتي نصت على أن: "يتكون البرلمان من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. ينتخب نواب الجمعية الوطنية بالاقتراع المباشر، ولا يجوز أن يتجاوز عدد أعضائها خمسمائة وسبعة وسبعين عضواً. وينتخب مجلس الشيوخ بالاقتراع غير المباشر، ولا يجوز أن يتجاوز عدد أعضائه ثلاثمائة وثمانية وأربعين عضواً".⁽¹⁷⁾ حيث طبق مبدأ الاقتراع غير المباشر لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ.

كما ونشير هنا إلى ما هو مطبق في بريطانيا بخصوص تعيين أعضاء مجلس اللوردات، حيث يتولى أعضاؤه مقاعدهم فيه بشكل عام إما بالوراثة أو بالتعيين لمدى الحياة من قبل الملك، وبناءً على اقتراح الحكومة. ويتألف من فئتين: الفئة الأولى وتضم اللوردات الروحيين، وعددهم 26، ويمثلون رؤساء الكنيسة الإنكليكانية، ويستمررون في عضويتهم طالما استمروا في شغل مهامهم الكنسية. وأما الفئة الثانية فتضم اللوردات الزمنية، وتشتمل بدورها على أربعة أصناف:

1. اللوردات بالوراثة، وعددهم تقريباً 800.

2. اللوردات الذين يعينهم الملك من بين الشخصيات التي قدمت لبريطانيا خدمات جليلة أو أعمالاً قيمة في مختلف المجالات، ويبلغ عدد هؤلاء تقريباً نحو مائة لورد.

3. لوردات يمثلون مقاطعات اسكتلندا، وينتخبهم اللوردات الذين ينتمون إلى هذه المقاطعة، وعددهم 16، ويحتفظون بعضويتهم طوال مدة ولاية مجلس العموم.

4. لوردات الاستئناف العادي وعددهم تسعة، ويعينهم الملك لمدى الحياة للقيام بالصلاحيات القضائية لمجلس اللوردات.

الحكومة التي تنسب للملك بالأسماء أولاً، وثانياً لأنها المسؤولة وفق أحكام الدستور في المادتين 45/ 51. وإذا كان مبرر تعيين أعضاء هذا المجلس في عام 1952 هو عدم وجود كفاءات وخبرات عالية في تلك الفترة، أو وجودها وعدم توافر الفرصة لنجاحها في المجلس المنتخب، فإن هذه الحجة لم تعد قائمة في يومنا هذا قطعاً، إذ تزخر المملكة -والحمد لله- بالكفاءات والخبرات الكبيرة، وفي كافة المجالات السياسية، والاقتصادية، والقانونية وغيرها، كما لوحظ مؤخراً أن أساس تعيين أعضاء المجلس -وهو الكفاءة والخبرة- لم يعد مطبقاً في كثير من الحالات، وأصبح معيار الوساطة والمحسوبية والترصيات أكثر من البحث عن الكفاءات والخبرات، ففقد المجلس مبرر تعيينه.

ويرى البعض أنه إذا كانت الغاية النظرية من هكذا مجلس، عند صدور الدستور الأردني عام 1952، هي توفير كفاءات وخبرات لمجلس ثانٍ في سلطة التشريع، لسد النقص الذي قد تسفر عنه انتخابات مجلس النواب في هذا المجال، فإن الصيغة التي يمكن الاقتداء بها في دساتير النظام البرلماني بدلاً من الصيغة الحالية عندنا، هي أن يكون مجلس الأعيان منتخباً، ومولفاً من أعضاء يمثلون المحافظات بالتساوي ودون تفرقة بينها، على أن توضع مواصفات لعضوية هذا المجلس تضمن التأهيل المطلوب، من حيث السن، والمؤهلات، والخبرات التي ينبغي توافرها في من يرشح نفسه لعضوية مجلس الأعيان، وفي المقابل أن يتكون مجلس النواب من أعضاء منتخبين، بحيث يخصص لكل محافظة عدد من المقاعد التي تتناسب مع عدد سكانها. وسواء بالنسبة لمجلس النواب أو مجلس الأعيان، فإن المجلس هو الذي ينبغي في الحالتين أن ينتخب رئيسه⁽¹²⁾

بالمقابل نجد أن جانباً من الفقه يرى أن الهدف من إبعاد الأعيان عن صندوق الاقتراع، هو الحفاظ على استقلالية المجلس، وضمان الغاية الأساسية من إنشائه، وهي اعتباره المجلس الأعلى الذي يقوم بمراجعة الأعمال والقرارات الصادرة عن مجلس النواب الأدنى، فانتخاب أعضاء مجلس الأعيان لا يضمن أن يحقق الغاية من إنشاء المجلس كبيت خبرة، ومرجعية عليا في الأمور التشريعية⁽¹³⁾.

ويبرر البعض صعوبة انتخاب مجلس الأعيان في وقتنا الحاضر إلى الاختلاف حول التقسيمات الإدارية لانتخابات مجلس النواب، نظراً لعدم الاستقرار على نظام انتخابي معين، مما يجعل من الاتفاق على تقسيمات إدارية لانتخابات مجلس الأعيان أمراً في غاية الصعوبة، كما أن العوامل التي ستتحكم في اختيار الناخبين لمرشحيهم في انتخابات مجلس الأعيان ستكون مشابهة لتلك العوامل التي تتحكم بانتخابات مجلس النواب، والتي هي أبعد ما تكون عن عنصر الكفاءة والقدرة على العمل البرلماني العام، وهو ما من شأنه أن يؤثر سلباً على أية انتخابات لأعضاء مجلس الأعيان في الأردن.⁽¹⁴⁾ ولذا رأى البعض أن المشرع الدستوري قد أصاب في جعل تعيين أعضاء مجلس الأعيان سلطة خالصة للملك دون معقب عليها، ويدل على ذلك بأن الدولة الأردنية تصنف من الدول التي في بدايات طريقها نحو الديمقراطية.⁽¹⁵⁾

والواقع بأننا نرى بأن نقف موقفاً وسطاً بين الرأيين، فلا شك أن صعوبات كثيرة تواجه مقترح انتخاب مجلس الأعيان، أبرزها

أن مجلس النواب- وهو المجلس المنتخب- لا يملك بمفرده حق التقرير التشريعي إذا عارضه المجلس المعين، إلا إذا تكتل بصورة جماعية، وهو وضع لا مثيل له في الدساتير الديمقراطية، وأن تعيين بعض أعضاء البرلمان وإن كان لا يتماشى مع المبدأ الديمقراطي، إلا أننا لا ننكر فائدته لأنه يؤدي إلى إدخال عنصر معين من أصحاب الكفاءات، وهو الأمر الذي يؤدي إلى رفع مستوى الكفاءة في مجلس الأمة- وبخاصة في البلاد التي لم تنضج سياسياً- إلا أن الذي نكره هو أن يصل هذا العنصر المعين إلى حد إعاقه إرادة المجلس المنتخب، وهو المجلس الذي يجب أن يبقى للأغلبية فيه الكلمة النهائية، باعتباره الممثل الحقيقي للشعب، وهذا الشرط لا غنى عنه في كل نظام يدنو إلى الديمقراطية، ولذا لا بد من تحقيقه في الأردن عندما يصار إلى تعديل الدستور. (19).

وإن كان البعض⁽²⁰⁾ يقدم مبررات وحجج كثيرة للدفاع عن مسألة تحديد عدد أعضاء مجلس الأعيان، ودوره المؤثر جداً في عرقلة إرادة المجلس المنتخب، ففي ذلك نقول:

- إن الواقع العملي يؤكد بما لا يدع مجالاً للشك أن مجلس الأعيان هو مجلس الحكومة، وهو ممثلها الرسمي في المجلس التشريعي، وقد وقف في كثير من الحالات موقف المدافع الشرس عن الحكومة وعن آرائها.

- صحيح أن تحديد عدد أعضاء المجلس المعين يتماشى مع ما هو قائم في العديد من دول العالم، إلا أن الأمر غير المنطقي، والذي لا يتماشى مع ما هو موجود في دساتير تلك الدول، هو تلك الصلاحيات الواسعة التي منحها الدستور-علاوة على العدد-لهذا المجلس المعين، مما منحه قوة إضافية فوق قوته.

- ليس صحيحاً أن الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان بصفته رأس الدولة وفقاً لنص المادة 30 من الدستور، بل هو يمارس هذه الصلاحية كونه رئيساً للسلطة التنفيذية، وليس أدل على ذلك من ورود هذه الصلاحية في المادة 36 من الدستور، والتي تضمنها الفصل الرابع منه، والمعنون بـ "السلطة التنفيذية".

- إن الواقع العملي يشير إلى أن أعضاء مجلس الأعيان أو جلهم يتم تعيينهم من قبل الملك بناءً على ترشيح، أو توصية، أو تنسيب من رئيس الوزراء، مع بعض الاستثناءات الطفيفة على ذلك، وعليه فإن رابطة المحاباة والتحيز لا بد أن يكون موجوداً، ولا يمكن إغفاله في ظل هذه الآلية في التعيين.

- إن اشتراط المشرع الدستوري لهذه الأغلبية في إقرار القوانين في الجلسات المشتركة، يعكس وصاية شبه تامة من قبل مجلس الأعيان على ممثلي الشعب، فبعملية حسابية بسيطة يتضح لنا الوضع غير المتوازن لهذا القيد، فصوت عضو واحد فقط من أعضاء مجلس النواب المنتخب يذهب بإرادة هذا المجلس المنتخب أدرج الرياح، وتسمو إرادة المجلس المعين فوق إرادته، وهكذا أضحت قيمة هذا الصوت بقيمة باقي أعضاء المجلس الذين يمثلون إرادة الشعب الذي اختارهم، وهو أمر ينافي المنطق والعدالة، كما ينافي مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

- إن السلطة التنفيذية، وكشكل من أشكال حماية نفوذها وهيمنتها على السلطة التشريعية، دائماً ما تطبق النص الدستوري بحذافيره، فداوماً ما تقوم بتشكيل مجلس أعيان أعضائه نصف عدد

ويلاحظ أن صلاحية الملك في تعيين بعض أعضاء هذا المجلس هي صلاحية ليست مطلقة، فبعض الأعضاء يعينون بحكم الوراثة، وبعضهم الآخر بحكم مناصبهم الدينية أو الإقليمية.

المطلب الثاني: مدة المجلس وعدد أعضاء مجلس الأعيان:

نصت الفقرة الأولى من المادة 65 من الدستور على أن: «مدة العضوية في مجلس الأعيان أربع سنوات، ويتجدد تعيين الأعضاء كل أربع سنوات، ويجوز إعادة تعيين من انتهت مدته منهم». وهنا لا بد من الإشارة إلى نص المادة 68 من الدستور، والتي نصت على مدة مجلس النواب، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة 68 على أن: «مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية، تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية، وللملك أن يمدد مدة المجلس بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة، ولا تزيد عن سنتين». ويتضح من النصين السابقين أن المشرع الدستوري جعل التمديد مقصوراً على مجلس النواب دون مجلس الأعيان، مما ما يؤدي إلى مشكلة دستورية وقانونية فيما لو قرر الملك تمديد مدة مجلس النواب لمدة سنة أو سنتين، في حين أنه لا يملك حقاً دستورياً في أن يمدد مدة مجلس الأعيان لأكثر من أربع سنوات، ما يترتب عليه احتمالية أن يكون مجلس النواب منعقداً دون وجود مجلس الأعيان، الأمر الذي يتطلب تعديلاً دستورياً بهدف توحيد مدة انعقاد المجلسين، تلافياً لأية مشكلات قد تعيق مجلس النواب، وتمنعه من أداء دوره الرقابي والتشريعي.

كما نصت م 63 من الدستور الأردني على أن «يتألف مجلس الأعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب»، وتتجلى أهمية هذا النص الدستوري في الجلسات المشتركة التي تعقد في حالة الخلاف على مشاريع القوانين، حيث اشترط المشرع الدستوري لإقرار هذه القوانين في الجلسة المشتركة أن يصدر القرار بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين في الجلسة. ويرى البعض-وبحق- أن هذا الأمر يكرس هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، فإذا صمم أعضاء مجلس الأعيان على رفض مشروع قانون معين فإنه يسقط، إلا إذا تكتل مجلس النواب بصورة جماعية في مواجهة النسبة المرتفعة لأعضاء مجلس الأعيان. (18).

كما أننا نتفق تماماً مع من يرى أن تحديد عدد مجلس الأعيان المعين بعدد لا يتجاوز نصف عدد أعضاء مجلس النواب المنتخب، وبذلك فإن عدد أعضاء مجلس الأعيان المعين يساوي ثلث أعضاء مجلس الأمة، أي ثلث أعضاء المجلسين، فإن مجلس الأعيان المعين بقوته العددية يستطيع في معظم الحالات أن يعوق أي تشريع يقره مجلس النواب المنتخب، وأنه إذا صمم مجلس الأعيان على رفض مشروع قانون، فإنه يسقط، إلا إذا اقترح مجلس النواب بالإجماع بالموافقة عليه، وهو ما يكاد يكون من المتعذر تحقيقه، لأنه يبدو أن اتفاق أعضاء مجلس الأعيان بشأن مشروع قانون معين بالإمكان تحقيقه لوجود رابطة بينهم، وهي تعيينهم من قبل السلطة التنفيذية، وبالتالي من الجائز أن تقوم السلطة التنفيذية بالتأثير عليهم لجعلهم يتخذون موقفاً معيناً إزاء مشروع قانون ما، وبالعكس من ذلك يتعدى اتفاق جميع أعضاء مجلس النواب واتحادهم في موقف معين إزاء مشروع قانون ما، لعدم وجود الرابطة فيما بينهم في الميول والاتجاهات، وهذا الوضع يؤدي إلى إعاقه تمرير مشروع قانون مختلف عليه بين المجلسين. وهكذا نصل إلى نتيجة مفادها

بالمقابل، فإن بعض الفقه لا يتفق مع ذلك، حيث يرى أن المشرع الدستوري هدف إلى توسيع الفئات التي يختار منها أعضاء مجلس الأعيان، بحيث تشمل جميع طبقات الشعب وفئاتهم، وهذا يعطي مجلس الأعيان دوراً مهماً في أن يكون تمثيلاً واسعاً ومتنوعاً، بحيث يضم فئات اجتماعية، وسياسية، واقتصادية، وثقافية من شرائح عديدة من المجتمع الأردني. ويمكن للباحث أن يناقش هنا فكرة أنه قد تكون الفقرة السابعة من فئات الأشخاص الذين يحق لهم عضوية مجلس الأعيان كافية للدلالة على طبيعة الأشخاص الذين يصلحون لعضوية هذا المجلس، ولكن في تقدير الباحث أن القصد في تعدد الفئات من 1 - 6 هو تبيان أن أعضاء المجلس لا بد وأن يكون لديهم خبرات ومهارات إدارية، وقانونية، وسياسية، لكي يتمكن مجلس الأعيان من أداء دوره التشريعي والسياسي الذي حدد له بموجب الدستور في النظام السياسي الأردني.⁽²⁴⁾ ومع تقديرنا الكامل لوجهة النظر هذه إلا أن القصد الذي يذكره هذا الرأي متحقق تماماً في العبارة الأخيرة، وبالتالي فإن الحكمة متحققة وواضحة دون حاجة لمثل هذا التعداد الطويل الذي لا فائدة منه.

المبحث الثاني

الاختصاصات التشريعية لمجلس الأعيان

في ضوء النصوص الدستورية

قبل الحديث عن الاختصاصات التشريعية الواسعة التي حباها الدستور لمجلس الأعيان في مواجهة المجلس المنتخب، يرى الباحث الحديث أن هناك مسألتين غاية في الأهمية:

● **المسألة الأولى:** لأجل تقييم التجربة الأردنية بوجود مجلس الأعيان المعين، علينا أن نحدد إجابات واضحة لما يأتي:

- أولاً: ما هو الهدف الحقيقي من تشكيل مجلس الأعيان، وهل للتمثيل السكاني والجغرافي علاقة بذلك، بحيث نمكّن كافة فئات الشعب من المشاركة في التشريع، أم أن المسألة انتقائية لإرضاء فئة معينة على حساب فئات أخرى؟

- ثانياً: ما هي حدود تأثير المجلس من الناحية التشريعية في الدولة، وهل بالغ المشرع الدستوري في منح هذه الصلاحيات والاختصاصات، وهل يعتبر ذلك إفتتاتاً واعتداءً على صلاحيات المجلس المنتخب، وبالنتيجة هل نحن أمام برلمان حقيقي أم صوري، وهل للبرلمان ثقل ووزن مقارنة بباقي السلطات في الدولة؟

تساعدنا الإجابة على الأسئلة السابقة في تحديد مسار بوصلة الاتجاه الديمقراطي في الدولة وفي نظامها السياسي.⁽²⁵⁾ مع التأكيد على أن كافة المسائل التي ذكرناها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بواقع النظام السياسي في الدولة، وتطور القانون في تلك الدولة، ولا يمكن عزل الظروف السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، والتاريخية عن الواقع الذي نعيش.

● **المسألة الثانية:** لغرض تقييم التجربة الأردنية بوجود مجلس الأعيان المعين، علينا إيجاز خصائص الديمقراطية النيابية:

- أولاً: وجود هيئة نيابية منتخبة: أي أن يقوم الشعب، وهو مصدر السلطات، بانتخاب من يمثله في البرلمان، ويجب أن تتمتع هذه الهيئة النيابية بسلطات حقيقية في تسيير دفة الحكم في الدولة، وإلا تحولت إلى مجرد هيئة استشارية.⁽²⁶⁾ وبالنتيجة، هل مجلس

أعضاء مجلس النواب تماماً. وكما ذكرنا سابقاً فإن للعدد أهمية بالغة في التصويت على القرارات المتخذة في الجلسة المشتركة للمجلسين في حال الخلاف بينهما على إقرار مشروعات القوانين، ونرى أن ذلك خلل دستوري يتطلب علاجه من خلال تعديل الدستور، بحيث يخفّض من نسبة عدد أعضاء مجلس الأعيان مقارنة بعدد أعضاء مجلس النواب، أو على الأقل من خلال تغيير ما هو مطبق عملياً، فيتم تعيين عدد محدود من أعضاء مجلس الأعيان، بحيث لا يؤثر هذا العدد بشكل جوهري على إرادة الناخبين الممثلة بالمجلس المنتخب، خاصة وأن الدستور لا يشترط أن يكون أعضاء مجلس الأعيان دائماً نصف عدد أعضاء مجلس النواب، وذلك بصريح المادة (63) من الدستور التي اعتبرت أن مجلس الأعيان يتألف من عدد لا يتجاوز نصف عدد أعضاء مجلس النواب.

المطلب الثالث: الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس الأعيان:

نصت المادة 64 من الدستور على أن: "يشترط في عضو مجلس الأعيان زيادة على الشروط المعينة في المادة 75 من هذا الدستور، أن يكون قد أتم أربعين سنة شمسية من عمره، وأن يكون من إحدى الطبقات الآتية: رؤساء الوزراء، والوزراء الحاليين والسابقين، ومن أشغل سابقاً مناصب السفراء، والوزراء المفوضين، ورؤساء مجلس النواب، ورؤساء وقضاة محكمة التمييز، ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية، والضباط المتقاعدين من رتبة أمير لواء فصاعد، والنواب السابقين الذين انتخبوا للنيابة لا يقل عن مرتين، ومن مائل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن."⁽²¹⁾ كما نصت المادة 75 من الدستور، على أن لا يكون عضواً في مجلسي الأعيان والنواب:

1. من لم يكن أردنياً.
2. من يحمل جنسية دولة أخرى.
3. من كان محكوماً عليه بالإفلاس، ولم يستعد اعتباره قانونياً.
4. من كان محجوراً عليه، ولم يرفع الحجر عنه.
5. من كان محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد عن سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه.
6. من كان مجنوناً أو معتوهاً.
7. من كان من أقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص.
8. وبالنظر إلى صياغة المادة 64، والتي تضمنت "الطبقات" التي يجب أن يكون عضو مجلس الأعيان منها، فإننا نتفق تماماً مع من يرى أن العبارة الأخيرة التي وردت في هذه المادة كافية بحد ذاتها لتحديد الفئات التي يجب اختيار عضو مجلس الأعيان منها، وأن ذكر تعداد معين لهذه الطبقات هو من باب التزويد الذي لا نرى ضرورة له.⁽²²⁾ وأن المشرع الدستوري لم يكن موفقاً في صياغة هذه المادة في الشق المتعلق بالكيفية التي تحدد هذه الفئات، لأنه ليس من الضروري أن يصل البعض إلى حد المراتب التي ذكرتها هذه المادة.⁽²³⁾

لعملية انتخاب أعضاء السلطة التشريعية ثالثاً. ويتم البحث الآن في الصلاحيات والاختصاصات التشريعية التي نص عليها الدستور الأردني لمجلس الاع يان:

المطلب الأول: اقتراح مشروع القانون: (13)

أنط الدستور الأردني اختصاص التشريع بالسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، حيث اختصت السلطة التشريعية بسن القوانين، فيما تولت السلطة التنفيذية مهمة إصدار الأنظمة على اختلاف مسمياتها، وقد نص الدستور على طريقتين لاقتراح القوانين:

♦ أولاً: ما ورد في المادة 91 من الدستور، والتي تنص على أن «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 أقره المجلسان، وصدق عليه الملك». وهذا النص منتقد، من حيث أن المشرع ألزم مجلس النواب برفع مشروع القانون إلى مجلس الأعيان في جميع الحالات المتوقعة، بعد عرضه على المجلس حتى ولو رفضه مجلس النواب، ونرى في ذلك حصانة قوية لمشاريع القوانين التي تأتي من مجلس الوزراء، بحيث لا يملك مجلس النواب ردها ورفضها وإعادتها من حيث أتت، ففي جميع الحالات لا بد من عرضها على مجلس الأعيان الذي يملك الموافقة عليها، ومن ثم إعادتها إلى مجلس النواب. وإذا كان منطقياً رفع مشروع القانون إلى مجلس الأعيان في حال قبوله أو تعديله، إلا أننا نرى أنه كان ينبغي منح مجلس النواب الحق في رفض المشروع ورده إلى مجلس الوزراء، فيما لو أن الرفض كان للمشروع برمته، لا أن يلزم المجلس برفعه - مع الرفض - إلى مجلس الأعيان، وفي ذلك صورة واضحة لهيمنة السلطة التنفيذية من جهة، وحماية لكافة مشاريع القوانين الصادرة عن مجلس الوزراء من الرفض، وهي في ذلك تستند بقوة على ذراعها القوي في السلطة التشريعية ممثلاً بمجلس الأعيان، لتغيير إرادة مجلس النواب وتغيير رأيه في مشروع القانون المرفوض من قبله. ونرى ضرورة تعديل هذه المادة لتمنح مجلس النواب الحق في رفض مشروع القانون المعروض من مجلس الوزراء، دون إلزام المجلس برفع هذا المشروع إلى مجلس الأعيان.

ونشير هنا للقرار التفسيري رقم 1 لسنة 1955 الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور، والذي فسّر أحكام هذه المادة، خاصة فيما يتعلق بصلاحيات مجلس النواب في تعديل مشروع القانون القادم من مجلس الوزراء، وقد بين القرار المذكور أن المقصود من (التعديل) الذي نصت عليه م 91 هو التعديل الذي ينحصر في حدود أحكام مشروع القانون وفي نطاق أهدافه ومراميه، سواء أكان ذلك بالزيادة أو النقصان، ولهذا فلا يجوز أن يتناول التعديل أحكاماً جديدة لا صلة لها بالنواحي والغايات التي وضع المشروع من أجلها. وقد وضع هذا القرار التفسيري قيداً يضاف إلى القيود السابقة على مجلس النواب في مسألة النظر في مشروع القانون، فمثلاً لو تقدمت الحكومة بمشروع قانون تعديل حكم واحد من أحكام قانون ما فإن حق مجلس النواب ينحصر في تعديل المشروع من هذه الناحية فقط، وليس له أن يدخل تعديلاً أو أكثر على أية مواد أخرى في القانون.

♦ ثانياً: ما ورد في المادة 95 من الدستور والتي نصت على

1. أن يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي

الأعيان المعين يعبر أو يجسد مبدأ «الشعب مصدر السلطات»، لذلك عرف البعض - وبحق - السلطة التشريعية بأنها: السلطة التي تتولى وضع القوانين العامة والمجردة التي تنطبق على جميع الأفراد، وتستند هذه السلطة إلى هيئة منتخبة من الشعب، وهو البرلمان، وتمارس هذه الهيئة سلطة التشريع وفقاً للقواعد المحددة بالدستور الذي يعتبر القانون الأعلى والأسمي للدولة. (27)

- ثانياً: مجلس منتخب بصلاحيات واسعة: يجب على المجلس المنتخب من الشعب أن يتمتع بصلاحيات دستورية، تشريعية، ورقابية حقيقية لا صورية، بحيث تشمل هذه المهمات التشريعية والرقابة بكافة المجالات، فهل وظيفة المجلس رمزية أم حقيقية؟

- ثالثاً: مدة عضوية محددة: إذا كان انتخاب النواب من قبل الشعب يتم لكي يعبر هؤلاء النواب عن إرادته ويمثلونه في تصريف الشؤون العامة، فمن الطبيعي ألا تمتد هذه النيابة إلى أجل غير مسمى، وإنما يجب أن تكون محددة سلفاً. (28) بمعنى أن هذا المجلس المنتخب من قبل الشعب يتطلب تحديد مدة لانتهاء ولايته، وانتهاء عضوية أعضائه، وأن تكون الانتخابات دورية. وفي ذلك يقول أستاذنا الفاضل د. نعمان الخطيب «إن الانتخابات الدورية العامة للبرلمان وفي فترات زمنية معقولة، من شأنها أن توفّق بين استقلال البرلمان من ناحية، والاحتفاظ بسلطة الأمة من ناحية ثانية. (29)

إن تأقيت مدة النيابة تلعب دوراً بارزاً في اعتبارها وسيلة رقابية يملكها الشعب على أداء من انتخبه، كما أنه من ناحية أخرى يؤدي إلى شعور النائب بالمسؤولية، الأمر الذي يجعله حريصاً على أداء عمله المناط به بالشكل الصحيح.

- رابعاً: النائب يمثل الشعب ولا يمثل دائرته الخاصة: إن النظام الديمقراطي النيابي يقتضي أن يكون النائب ممثلاً لكافة أفراد الشعب، لا ممثلاً لدائرة معينة، أو لطائفة معينة، أو لحزب معين، ويؤكد هذا على مبدأ وحدة الأمة، متجنبين حدوث أي نزاعات أو انقسامات، لا سيما في الدول التي تتعدد بها الطوائف الدينية أو الأحزاب السياسية.

- خامساً: استقلال النائب عن الناخب: بمجرد نجاح النائب في الانتخابات أصبح له إرادته المستقلة عن ناخبه، فالأمر ليس كما كان قبل قيام الثورة الفرنسية، حيث كان المبدأ السائد في النظم النيابية أن النائب يمثل دائرته الانتخابية فقط، وبالتالي كان من حق الناخبين أن يصدروا تعليمات إلزامية للنائب، ولم يكن بمقدوره الخروج عن هذه التعليمات، وكان عليه أن يراعي مصالح الدائرة، وأن يقدم حسابات بأعماله، وكان من حق الناخبين عزل النائب (30) بناءً على كل ذلك، فإذا كنا نرى في المجلس المنتخب تطبيقاً حقيقياً للمبدأ الديمقراطي، فإن الحرص على سلامة هذا المبدأ وعدم المساس به تتسق بشكل واضح ووثيق بمدى ارتباط هذه المجالس بشعوبها، ومدى صدق السلطة التنفيذية في أن تكون لهذه المجالس إرادة واضحة لتعميق هذا الارتباط عند تشكيل المجلس المنتخب، والسبب في إقامتنا السلطة التنفيذية هنا هو أن هذه السلطة تتدخل بشكل فعال ومباشر في تكوين السلطة التشريعية؛ حينما تضع نظام الانتخاب أولاً، وتضع إجراءات الانتخاب الطويلة والمعقدة ثانياً، وتنصب نفسها وصياً، وقاضياً، ومشرفاً مباشراً

إلى الجلسات المشتركة لحل الخلاف التشريعي بينهما، وتكون تلك الجلسة المشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان.

والمسألة المثيرة للجدل هنا، تتمثل في عملية إقرار مشاريع القوانين في حال خلاف المجلسين على بعض مواد مشروع القانون، إذ إنه وإقرار أي مشروع قانون لا بد أن يوافق المجلسان عليه، وقد تضمنت م 92 من الدستور الأحكام الواجب اتباعها في حال وجود خلاف بين المجلسين على مواد مشروع القانون، وقد نصت المادة المذكورة على أن: «إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين، وقبله المجلس الآخر معدلاً أو غير معدّل، يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المختلف فيها، ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين، وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة آنفاً لا يقدم مرة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها»، وقبلها كانت الفقرة الثالثة من المادة 89 من الدستور تحدد الأغلبية المطلوبة لانهقاد الجلسات المشتركة، حيث نصت هذه الفقرة على أن: (لا تعتبر جلسات المجلسين مجتمعين قانونية إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين، وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين، ما عدا الرئيس الذي عليه أن يعطي صوت الترجيح عند تساوي الأصوات)، وتبرز العديد من الانتقادات لهذه النصوص المتناقضة:

♦ أولاً: لقد حدّد المشرع حصراً الحالات التي يجتمع فيها المجلسان في جلسة مشتركة، وهذه الحالات هي، الحالة الأولى: قيام الملك بأداء اليمين الدستورية عند انتقال ولاية العرش له كما نصت عليه المادة 29 من الدستور، والحالة الثانية: هي التي نصت عليها المادة 79 من الدستور، والمتعلقة بقيام الملك بافتتاح الدورة العادية لمجلس الأمة، وإلقائه خطاب العرش أمام المجلسين، والحالة الثالثة: هي ما نصت عليه المادة 89 من الدستور، وهي حالة اجتماع المجلسين بناءً على طلب من رئيس الوزراء.⁽³⁵⁾ أما الحالة الرابعة والأخيرة: فهي ما نصت عليه المادة 92 من الدستور، والمتعلقة بحالة رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين، وقبوله من المجلس الآخر معدلاً أو غير معدّل.

♦ ثانياً: رئاسة الجلسة المشتركة: حرص المشرع الدستوري على تأكيد أن تكون رئاسة الجلسات المشتركة بين المجلسين برئاسة رئيس مجلس الأعيان، ورغم أن المشرع قد نص في الفقرة الثانية من المادة 89 على أن: «عندما يجتمع المجلسان معا يتولى الرئاسة رئيس مجلس الأعيان»، إلا أنه عاد وأكد على ذلك صراحة في المادة 92، وفي ذلك دليل واضح على رغبة المشرع الدستوري في قطع أي مجال للتأويل والتفسير حول من يتولى رئاسة الجلسة المشتركة في عملية إقرار مشاريع القوانين المختلف عليها، وهو بهذا التأكيد يدين نفسه، لأنه يعلم تمام العلم أن الوظيفة التشريعية هي صميم عمل مجلس النواب، ويعلم تماماً أن الأصل أن تكون رئاسة الجلسة المشتركة لإقرار القوانين لصاحب الاختصاص الأصيل في التشريع وهو المجلس المنتخب، ولذلك وعلى الرغم من وضعه حكماً عاماً في المادة 89 على رئاسة رئيس مجلس الأعيان للجلسات المشتركة، إلا أنه عاد وأكد على ذلك في المادة 92 تجنباً لأية اجتهادات أو تأويلات بهذا الخصوص. ولا نتفق مطلقاً مع هذا الحكم القانوني، إذ لا ينبغي أبداً أن تكون الرئاسة لهذه الجلسات المشتركة إلا لرئيس

الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين، ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون، وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها.

2. كل اقتراح يقانون تقدّم به أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب وفق الفقرة السابقة لا يجوز تقديمه في الدورة نفسها.⁽³²⁾

ويلاحظ على هذه المادة أن المشرع ساوى بين المجلسين من حيث الاختصاص التشريعي، بحيث يمارس المجلسان الصلاحيات نفسها في هذه الوظيفة التشريعية، وبحيث يحق لكل عشرة أعضاء من أي من المجلسين حق اقتراح مشروعات القوانين، وفي هذه الحالة تجري الإجراءات نفسها في كلا المجلسين: حيث يقدم مشروع القانون المقترح إلى رئيس المجلس الذي ينتمي إليه العضو، وفي حال الموافقة على الاقتراح من قبل الأكثرية في المجلس يرفع إلى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون. وقد انتقد البعض - وبحق - تلك المسألة بالقول: إن هذا الوضع يتنافى مع الديمقراطية البرلمانية التي تركز على مبدأ أساسي وهو الاقتراح العام الذي يعطي الشعب حرية اختيار ممثليه في البرلمان، في حين أن أعضاء مجلس الأعيان المعيّنين من قبل السلطة التنفيذية سيقبّلون رهينة في يدها وإرادتها، لا سيما وأن اشتراك أعضاء مجلس الأعيان في العملية التشريعية كبير، وليس بالدرجة المعمول بها في بريطانيا والذي تم صياغة البرلمان الأردني على منواله، وهو مأخذ كبير على الحياة البرلمانية الأردنية.⁽³³⁾ ولعلنا هنا نشير إلى ما هو مطبق بهذا الصدد في بريطانيا وفرنسا، ففي بريطانيا لا يملك مجلس اللوردات أية صلاحيات إزاء القوانين ذات الصبغة المالية، أما بشأن مشروعات القوانين الأخرى، فإن مجلس اللوردات يملك تأجيل إصدار القانون لفترة أقصاها سنة، ولذلك فإن دور مجلس اللوردات في النظام البريطاني محدد، بمعنى أنه يحق له مباشرة حق الاعتراض التوقيفي تجاه مشروعات القوانين لمدة دورتين برلمائيتين فقط، وبحد أقصى عام واحد.⁽³⁴⁾ أما في فرنسا فيتقاسم مجلسي الشيوخ والجمعية الوطنية الصلاحيات، ولكنه تقاسم بصورة غير متساوية، وخلافاً لمجلسي الأعيان والنواب لدينا، فإن هذا التقاسم في فرنسا دائماً ما يميل لصالح الجمعية الوطنية على حساب مجلس الشيوخ، ووفقاً للمادة 45 من الدستور فالجمعية الوطنية هي صاحبة الكلمة الأخيرة في حال حدوث خلاف بين المجلسين على مشروع القانون، ولا يستطيع مجلس الشيوخ أن يستعمل حق النقض في وجه مشاريع القوانين.

المطلب الثاني: إقرار القوانين والخلاف بين المجلسين على مشروعات القوانين:

يُعتبر التشريع من أهم الوظائف التي يقوم بها مجلس الأعيان والنواب، بالإضافة إلى الوظائف الأخرى المتعلقة بالرقابة السياسية والمالية. وبالاطلاع على النصوص الدستورية بهذا الشأن فإن المجلسين يمارسان ذات الصلاحيات في هذه الوظيفة، حيث يحق للمجلسين قبول أيّاً من مشروعات القوانين التي غالباً ما تضعها الحكومة وتعرضها على المجلسين، أو رفضها أو تعديلها، وإذا اختلف موقف كلا من المجلسين حول مشروع القانون، سواء من حيث رفض أحد المجلسين للتعديلات التي أدخلها الآخر على مشروع القانون، أو رفض أي منهما لمشروع القانون، يتم اللجوء

عليها سابقاً، فللحكومة أن تطلب إلى الجمعية الوطنية أن تبت فيه بصفة نهائية، وللجمعية الوطنية أن توافق على النص الذي انتهت إليه اللجنة المشتركة، أو آخر نص وافقت عليه هي مع تعديل، إضافة إلى التعديلات التي أدخلها مجلس الشيوخ حسب الظروف. ويتضح من هذا النص الصلاحيات الحقيقية التي منحها المشرع الدستوري لصالح الجمعية الوطنية على حساب الحكومة، وعلى حساب مجلس الشيوخ المنتخب أصلاً ولكن بطريقة غير مباشرة، فجعل الجمعية الوطنية هي صاحبة القرار النهائي في الموافقة على مشروع القانون من عدمه.

كما نرى ضرورة الإشارة لقرار المحكمة الدستورية رقم (1) لسنة 2014، حيث اجتمعت المحكمة بناءً على طلب من مجلس النواب لتفسير المادة (92) من الدستور، على ضوء ما ورد في المادة (89) منه لبيان ما يأتي: - المقصود بعبارة (لبحث المواد المختلف فيها)، الواردة في المادة (92) من الدستور، وما إذا كانت تجيز لأعضاء مجلسي الأعيان والنواب في الجلسة المشتركة تبني مقترحات جديدة للمواد المختلف فيها، أم أن حق مجلس الأمة في الجلسة المشتركة مقصور فقط على التصويت على قرار مجلس النواب أو الأعيان بشأن هذه المواد - المقصود بالأغلبية المطلوبة لإقرار المواد المختلف فيها في الجلسة المشتركة لمجلس الأمة، وما إذا كانت - هذه - الأغلبية المطلوبة هي الأغلبية المطلقة، أم أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين، وقررت المحكمة ما يأتي:

- - إن صلاحية مجلس الأمة (الأعيان والنواب) في الجلسة المشتركة لبحث المواد المختلف فيها (وفقاً لأحكام المادة (92) من الدستور، ليست مقصورة فقط على التصويت على قرار مجلس النواب أو الأعيان بشأن هذه المواد، وإنما يجوز له مناقشة تلك المواد المختلف فيها، وتبني مقترحات جديدة لها في حدودها وفي نطاق أهدافها ومراميها، وبما ينسجم مع المواد المتفق عليها وضمن سياقها.

- - إن الأغلبية المطلوبة لإقرار المواد المختلف فيها في الجلسة المشتركة لمجلس الأمة وفقاً لأحكام المادة (92) من الدستور، هي أغلبية (أكثرية) ثلثي الأعضاء الحاضرين، على اعتبار أن الجلسة المشتركة لمجلس الأمة منعقدة بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء كل من مجلسي الأعيان والنواب.⁽³⁷⁾

وإذا كنا نتفق مع قرار المحكمة في الجزء الثاني من ناحيته القانونية، إذ لا اجتهاد في مورد النصوص الدستورية، إلا أننا لا نتفق مع المحكمة في الجزء الأول من القرار، والمتعلق بإمكانية بحث المواد المختلف عليها في الجلسة المشتركة، وأن الجلسة لا يجب أن تكون مقتصرة على التصويت، على أن يقيد ذلك بأن تكون المناقشات في حدود ونطاق أهداف المواد المختلف عليها، ونرى هنا أن المحكمة كان عليها توسيع صلاحيات النقاش، لتشمل كامل مواد وبنود مشروع القانون، وليس فقط المواد المختلف عليها، إذ إن الأمر لا يستوي إلا بذلك، فالمفروض أن مشروع القانون يجب أن يؤخذ بكامل مواده ككل، وأن النصوص يجب أن تقرأ مع بعضها البعض تلافياً لأية ثغرات قانونية قد تظهر فيما بعد نتيجة عدم قراءة النصوص وعدم اتساقها.

ونتفق تماماً مع الدكتور كامل السعيد في مخالفته لقرار المحكمة أعلاه في الشق الثاني من القرار، حيث يقول: «وعندما

مجلس النواب، وإذا كنا نجد أضراراً لطبيعة ونوع الجلسة في باقي الحالات التي يجتمع فيها المجلسان، فإننا لا نجد مثل هذه الأضرار متوافرة في الجلسة الخاصة بإقرار مشروعات القوانين؛ إذ إن طبيعة وأهمية هذه الجلسة وموضوعاتها تقتضي أن يكون رئيسها هو رئيس مجلس النواب لا الأعيان⁽³⁶⁾. يضاف إلى ذلك ما للرئيس من أهمية عند التصويت، حيث يعتبر صوته صوتاً مرجحاً عند تساوي الأصوات، وهو ما نصت عليه الفقرة 3 من المادة 89 من الدستور.

♦ ثالثاً: الأغلبية المطلوبة لانعقاد الجلسات، وإقرار مشروع القانون في الجلسة المشتركة:

من أهم الانتقادات التي يمكن الإشارة إليها بخصوص هذا النص الدستوري، هو تلك القيود المحكمة التي وضعت على النص، من حيث اشتراط المشرع الدستوري للأغلبية المطلقة لانعقاد الجلسات المشتركة من ناحية، وأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين لإقرار مشروعات القوانين من ناحية ثانية، ويمكن القول إن المشرع بذلك وضع العربة أمام الحصان، فأعاق دور مجلس النواب المنتخب على حساب تعظيم دور مجلس الأعيان المعين في هذا النص الهام والخطير، وبشكل مزدوج يخدم في جميع الحالات مجلس الأعيان ممثل الحكومة والمدافع عنها؛ فهو يشترط أغلبية مطلقة لانعقاد الجلسة، ويضع هذه الأغلبية لكي لا تستخدم كسلاح فعال بيد مجلس النواب صاحب العدد الأكبر من الأعضاء، بالمقابل فإنه يشترط أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين لإقرار مشروعات القوانين أيضاً لتجنب أية عقبات قد يتم وضعها بالنسبة لحضور النواب للجلسة.

وبحسبة رياضية بسيطة يكفي لانعقاد الجلسة حضور 114 عضو من المجلسين، ويكفي لإقرار مشروع القانون موافقة 76 عضواً فقط من أصل 225، بمعنى تكفي موافقة أعضاء مجلس الأعيان الحريصين على الحضور بكامل العدد، ويكفي موافقة نائب واحد فقط من أصل 150 نائب لإقرار مشروع القانون المختلف عليه بين المجلسين.

وكل هذا تجسيد واضح لمدى قوة وسيطرة السلطة التنفيذية وهيمنتها على السلطة التشريعية، لعلها الأكد بخطرورة مثل هذا النوع من الجلسات، التي غالباً ما تتضمن خلافات كبيرة بين المجلسين على مشروعات القوانين، ولذا فإن المشرع الدستوري لم يأل جهداً في وضع كل الضمانات التي تكفل صدور القانون بالشكل الذي ترتضيه السلطة التنفيذية على حساب مجلس الشعب، والذي لا شك فيه أن هذه النصوص بهذه الكيفية منتقدة، ومعيبة، وبحاجة لإصلاحات دستورية جذرية لمعالجة هذا الخلل الدستوري المعيب والواضح، والذي يكرس بشكل لا لبس فيه نفوذ السلطة التنفيذية، ونفوذ مجلس الأعيان على حساب المجلس الذي يمثل الشعب، والذي نرى فيه هدراً وخرقاً لمبدأ سيادة الأمة، وأن الأمة هي مصدر السلطات. ونشير هنا إلى م 45 من الدستور الفرنسي، والتي تشير إلى أنه في حال حدوث خلاف بين مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية على مشروع القانون، فللوزير الأول الحق في طلب عقد لجنة مشتركة من أعضاء المجلسين بالتساوي لاقتراح نص للأحكام التي ظلت محل الخلاف، ويجوز للحكومة أن تعرض النص الذي انتهت إليه اللجنة المشتركة على المجلسين للموافقة عليه، ولا يقبل أي تعديل فيه إلا بموافقة الحكومة، فإذا لم تصل اللجنة المشتركة إلى اتفاق على نص موحد، أو إذا لم تتم الموافقة على النص وفق الأوضاع المنصوص

دوراً مفصلياً في تحديد الأطر العامة لعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، والتي كان من أهم نتائجها ضعف مجلس النواب المنتخب لحساب الأجهزة التنفيذية في الدولة، والتي كان من تبعاتها ضعف دوره التشريعي والرقابي، وقبل ذلك ضعف تركيبة البرلمان بخلق كيان تشريعي معين من قبل السلطة التنفيذية، لا بل وأكثر من ذلك، بمنح هذا المجلس المعين صلاحيات وسلطات تفوق في قوتها وفعاليتها صلاحيات وسلطات المجلس المنتخب.

2. يواجه المجلس المنتخب صعوبات عديدة في أدائه لعمله، بالرغم من محدودية فعالية هذا العمل في كثير من الأحيان، فهناك صعوبات ذات طبيعة سياسية، لها علاقة بالنظام السياسي والدستوري في الدولة، متمثلة بالظروف السياسية التي حتمت شكلاً معيناً من علاقة يسودها الشك، وعدم الثقة في كثير من الأحيان بين المجلس والحكومة، وهناك صعوبات تشريعية عدة نرى أنها تتطلب في النهاية تعديلات جوهرية وجذرية للدستور القائم حالياً.

3. لم يوفق المشرع الدستوري الأردني في تطبيق نظام المجلسين بصورته الصحيحة، بل إنه شوّه هذه الصورة بتكريس هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة بذراعها القوي في البرلمان، وهو مجلس الأعيان، على حساب صلاحيات ضعيفة وليست ذات أثر قانوني فعال لصالح مجلس النواب.

4. لم تؤثر التعديلات الدستورية التي أجريت على الدستور الأردني في عام 2011م بشكل جوهري على الهيكل العام، أو الإطار العام الذي يميز سلطات الدولة في الدستور، فلا زال الدستور الأردني بصورته الحالية يحوي في ثناياه العديد من النصوص الدستورية التي تحتاج لإعادة نظر وإعادة صياغة، بحيث تعيد تكريس مبدأ "الفصل بين السلطات"، ومبدأ "الأمة مصدر السلطات"، لوضعها الطبيعي السليم والصحيح والذي يجب أن تكون عليه.

التوصيات:

بهدف تجاوز الانتقادات التي أوردناها في نتائج هذه الدراسة، فمن الضروري أخذ مجموعة من النقاط بعين الاعتبار، حتى يتسنى للمؤسسة التشريعية وتحديد مجلس النواب تخطي هذه الانتقادات التي أثرت وتؤثر بشكل كبير على العمل البرلماني، وعلى وظيفة مجلس النواب الأساسية التي حوتها بطون الكتاب، والتي تعلمناها من أساتذة القانون الدستوري، والتي نعلمها لأبنائنا وبناتنا، ونراها كواقع عملي وحقيقي في كثير من دول العالم، وفيما يأتي بعض التوصيات:

1. إن النصوص الدستورية التي نصت على تشكيل وصلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأردن، أحدثت اختلالاً بيناً بين السلطتين، ويظهر ذلك في عدم التوازن الواضح في الصلاحيات والسلطات، مما جعل العلاقة بينهما تعاني من مشكلات متعددة، ومن مشاعر عدم ثقة بينهما، مما نجم عنه ضعف وتبعية مفرطة من السلطة التشريعية - ولا سيما مجلس النواب - للسلطة التنفيذية، وعليه فإن للمشرع الدستوري مطالب بإعادة التوازن بين السلطتين، مطبقاً لمبدأ سيادة القانون، وصوناً لإرادة الشعب، وحتى لا يبقى البرلمان تحت رحمة السلطة التنفيذية بشقيها التنفيذي (الحكومة)، والتشريعي (مجلس الأعيان)، وأولى هذه المطالبات إعادة النظر بكافة النصوص الدستورية التي تبحث علاقة السلطات

يمارس مجلس الأمة في اجتماعه المشترك قبول مشروع القانون موضوع البحث أو رفضه أو تعديله، إنما يمارس اختصاصاً تشريعياً باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، بمقتضى نص م (25) من الدستور. وإذا كان صدور قرار بالقبول أو الرفض لا يشكل جدلاً، على العكس من ذلك قد يشكل التعديل في المواد المختلف فيها أو في بعضها الجدل، خاصة فيما يتعلق بطبيعة التعديل وتحديد نطاقه. وفي ضوء عدم ورود نص يقيد التعديلات المراد القيام بها توصلنا للاتفاق على صدور قرار مشترك يحظى بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين، فإنني أرى أن التعديل ينبسط نطاقه ليشمل كل التعديلات المقترحة، أياً كانت صورها، وسواءً كانت تعديلات في موضوع النصوص، أو في عباراتها، أو في صياغتها، إذا كان هو الأصل الذي يجب الحرص عليه دوماً، إلا أنه يجوز أن يتناول التعديل مواد أخرى وردت في القانون الأصلي، ولم يرد ذكرها في مشروع القانون المحال إليه تحت طائلة تخطي مجلس الأمة لحدوده الدستورية، واقتحاماً منه في منطقة حرّمها الدستور عليه، ذلك أن اختصاصه هو اختصاص حصري، بالإضافة إلى كونه تكملياً أو جزئياً، وبعبارة أخرى إن الاقتراح بتعديل قانون هو اقتراح بقانون صادر عن مجلس الوزراء، بمقتضى المادة (91) من الدستور، وغير جائز صدوره عن مجلس الأمة إلا في حالة حصرية ورد النص عليها في المادة (95/1) من الدستور، وعوداً على بدء أقول إنه إذا كان الأصل يقضي بعدم جواز أن تتناول التعديلات مواد أخرى لم يرد لها ذكر أصلاً في مشروع القانون، ما لم يكن تعديلها نتيجة ضمنية لازمة لتعديل المواد المحالة إليه. وبعبارة أكثر وضوحاً إذا كان من مقتضى التعديلات التي يلحقها مجلس الأمة بمشروع القانون في النطاق الذي تم إيضاحه في سياق ما تقدم، فإني أميل إلى القول بأن لمجلس الأمة الاضطلاع - استثناءً - بتعديل مواد ورد ذكرها في القانون الأصلي ولم يرد لها ذكر في مشروع القانون، باعتبار أن هذا التعديل لا يعدو أكثر من كونه أثراً حتمياً مباشراً للتعديلات التي يدخلها حتى تنسق النصوص مع بعضها البعض، وينسجم القانون مع ذاته، على أن يراعى أن يكون أعمال هذا التعديل بقدر وفي أضيق الحدود. وليس ما أقول به إلا تطبيقاً لدواعي الضرورة كمبدأ تفرقه الدساتير والقوانين كافة. (38)

وجاء ختام نص المادة 92 بالإشارة إلى حالة عدم تقديم مشروع القانون المرفوض بالصورة المبينة في هذه المادة مرة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها، ولا نعلم حكماً أو مبرراً لذلك، ولا نرى ما يمنع من تقديم المشروع مرة أخرى في ذات الدورة، وما هذا الحكم إلا عقبة أخرى من عقبات عدة وضعها المشرع الدستوري لإعاقة عمل المجلس.

خاتمة:

حاول الباحث من خلال هذه الدراسة التركيز على دور مجلس الأعيان في الحياة التشريعية في الأردن، سواء من حيث تشكيله أو من حيث اختصاصاته، في ضوء النصوص الدستورية التي نص عليها الدستور الأردني لعام 1952، وقد خلص الباحث إلى العديد من النتائج والتوصيات:

النتائج:

1. تلعب الظروف السياسية المعقدة التي مرّ ويمرُّ بها الأردن،

لإقرار مشروع القانون المختلف عليه بين المجلسين.
الهوامش:

1. د. زهدي يكن، القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت، مطابع جوزيف سليم صقيلي، الطبعة الأولى، 1955، ص 257.
2. تنص المادة الأولى من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على ان: "يولد جميع الناس أحراراً متساوين في الكرامة والحقوق، وقد وهبوا عقلاً وضميراً وعليهم أن يعامل بعضهم بعضاً بروح الإخاء."، كما نصت المادة الثانية على ان: "لكل كل إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الإعلان، دون أي تمييز، كالتمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو الميلاد أو أي وضع آخر، دون أية تفرقة بين الرجال والنساء. وفضلاً عما تقدم فلن يكون هناك أي تمييز أساسه الوضع السياسي أو القانوني أو الدولي لبلد أو البقعة التي ينتمي إليها الفرد سواء كان هذا البلد أو تلك البقعة مستقلاً أو تحت الوصاية أو غير متمتع بالحكم الذاتي أو كانت سيادته خاضعة لأي قيد من القيود."
3. د. السيد صبري، حكومة الوزارة، بيروت، المطبعة العالمية، 1953، ص 104.
4. د. زهدي يكن، المرجع السابق، ص 259.
5. د. ماجد الحلو، النظم السياسية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2007، ص 217.
6. د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية، الإسكندرية، الدار الجامعية، الطبعة الأولى، 1985، ص 249.
7. د. محمود البناء، النظم السياسية وأسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية، القاهرة، دار الفكر العربي، 1984، ص 339.
8. Georges Bardeau, Droit Constitutionnel, ET anstitutionnel Politiques – L.G.D.J- Pris, 1980, p 535
9. د. محمد محمود ربيع ود. إسماعيل صبري مقلد، موسوعة العلوم السياسية، الكويت، جامعة الكويت، 1994، ص 547.
10. د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، القاهرة، دار الفكر العربي، 1974، ص 266.
11. د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية، بيروت، الدار الجامعية، 1998، ص 212.
12. د. محمد الحموري، دراسة قانونية بعنوان "الإصلاحات الدستورية في الأردن"، منشورة على موقع عمون الإلكتروني، تاريخ 5/9/2011 م.
13. د. هاني الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، دار الثقافة، الطبعة الأولى، 2008، ص 219.
14. د. ليث نصرأوين، أثر التعديلات الدستورية لعام 2011 على السلطات العامة في الأردن، بحث منشور في مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، المجلد 40، العدد 1، 2013، ص 229.
15. د. عصام الدبس، النظم السياسية، السلطة التشريعية، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011، ص 96. ولا نعلم كيف يمكن لدولة أسست قانونها الأساسي الأول في عام 1928، وكيف يمكن لدولة وضعت دستوراً عصرياً لها في عام 1952، أي قبل استقلال عدد كبير من الدول

مع بعضها البعض، وتبحث تشكيل مجلس الأمة، وتبحث في صلاحيات الملك، وهي كلها مسائل اعتراها الخلل، والنقصن وسوء التوزيع.

2. تغليب المصلحة العامة عند قيام البرلمان بدوره الرقابي والسياسي، على حساب الانتماء الحكومي المطلق والطاعة العمياء لرأي الحكومة.
3. تبدو الضرورة ملحة لإعادة النظر في مسألة تعيين أعضاء مجلس الأعيان من قبل السلطة التنفيذية، وإن كانت مسألة انتخاب هذا المجلس تبدو صعبة في الوقت الحالي، فإننا نوصي بأخذ موقف وسط ما بين الانتخاب والتعيين، من خلال طرح حلول عدة، من أهمها: نزع صلاحية الملك في حل مجلس الأعيان، وبالتالي ضمان استقلالية عمل المجلس، أو تعديل الدستور لتجريد هذا المجلس من بعض صلاحياته التشريعية والتنظيمية، وأهمها: دوره في إقرار القوانين، أو أن يتم انتخاب جزء من أعضاء مجلس الأعيان، وتعيين جزء آخر مع فرض بعض القيود والشروط في من يرغب بترشيح نفسه لهذا المجلس، بحيث تتعلق هذه الشروط بالكفاءة والخبرة العلمية، والعملية، والسياسية، والقانونية، وغير ذلك من الشروط.
4. ضرورة تعديل عدد أعضاء مجلس الأعيان بتخفيض العدد مقارنة بعدد أعضاء مجلس النواب، وقد أظهرت الدراسة مدى أهمية «العدد» في مسألة إقرار مشروعات القوانين، لا سيما عند الخلاف بين مجلسي الأعيان والنواب على ما تضمنته هذه المشروعات من مواد قانونية.
5. نوصي بتعديل المادة 64 من الدستور، والتي حددت «الطبقات» أو الفئات التي يتم تعيين أعضاء مجلس الأعيان منها، وقد أظهرت الدراسة عدم لزوم مثل هذا التحديد وعدم جدواه، وأنه من باب التزيد الذي لا حاجة له.
6. نوصي بضرورة تعديل المادة 65 من الدستور، والتي حددت مدة عضوية أعضاء مجلس الأعيان، وذلك بمنح الملك صلاحية تمديد هذه المدة في حال قيام الملك بتمديد مدة مجلس النواب لأكثر من أربع سنوات.
7. تعديل المادة 91 من الدستور، والتي نصت على ضرورة إحالة مشروع القانون من مجلس النواب إلى مجلس الأعيان في كافة الحالات، ولو تم رفض مشروع القانون برمته من قبل مجلس النواب، إذ ينبغي منح مجلس النواب الحق في رفض المشروع وردّه إلى مجلس الوزراء فيما لو أن الرفض كان كلياً، لا أن يلزم المجلس برفعه -مع الرفض- إلى مجلس الأعيان.
8. تعديل النصوص الدستورية التي نصت على رئاسة رئيس مجلس الأعيان للجلسات المشتركة للمجلسين، بحيث تمنح الرئاسة لرئيس مجلس النواب ممثل الشعب، وقد بينت الدراسة أهمية هذه المسألة، لا سيما في حاله اجتماع المجلسين لإقرار مشروعات القوانين المختلف عليها بينهما.
9. تعديل المادة 89 و92 من الدستور، فيما يخص النصاب القانوني لانعقاد الجلسات المشتركة، والأغلبية المطلوبة لإقرار مشروعات القوانين، وقد أظهرت الدراسة سهولة فرض مجلس الأعيان لإرادته السياسية على حساب مجلس النواب بسبب تلك المسائل، حيث يكفي موافقة نائب واحد فقط من أصل 150 نائب

29. د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1999، ص 255.
30. د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني، 2004، ص 257 وما بعدها.
31. يشار هنا الى القرار التفسيري رقم (2) سنة 2008 صادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور، والذي لخص الصلاحيات التشريعية لمجلس النواب، حيث يقول "ومن استعراض النصوص الدستورية نجد انها اناطت بمجلس النواب الاختصاصات والصلاحيات التالية: أولاً: الاختصاص التشريعي: وهذا الاختصاص يتمثل في: أ- حق مجلس النواب في قبول مشروعات القوانين التي يعرضها عليه رئيس الوزراء او تعديلها او رفضها (المواد 19، 25، 93 من الدستور). ب- حق مجلس النواب بإقرار او تعديل أو رفض القوانين المؤقتة (المادة 94 من الدستور). ج- حق مجلس النواب باقتراح القوانين على الحكومة والطلب اليها صياغة مشروعات القوانين المقترحة وتقديمها لها حسبما جاء في المادة (95) من الدستور. د- صلاحية المجلس في وضع أنظمة داخلية لضبط وتنظيم اجراءاته على أن تعرض هذه الأنظمة على جلالته الملك للتصديق عليها (المادة 83 من الدستور).
32. كانت هذه المادة تنص قبل تعديلها في عام 1958 على انه يجوز لعضو او أكثر من أعضاء مجلسي الاعيان والنواب تقديم اقتراح القوانين، وقد تم تعديلها لتتفق مع احكام دستور الاتحاد مع العراق. انظر: د. عادل الحيارى، المرجع السابق، ص 773.
33. د. مصطفى صالح العماوي، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2011، ص 261-260.
34. د. صلاح الدين فوزي، البرلمان - دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، القاهرة، دار النهضة العربية، 1994، ص 10.
35. ينتقد البعض -وبحق- بشدة هذا الحق المطلق لرئيس الوزراء، وانه يشكل مظهراً من مظاهر هيمنة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وأنه كان الأجدر بالمشروع الدستوري أن يحدد على سبيل الحصر الحالات التي يملك بها رئيس الوزراء دعوة مجلس الامة لعقد جلسة مشتركة، وأن يعلق انعقاد الجلسة المشتركة على موافقة أعضاء المجلسين. أنظر حول ذلك د. ليث نصرأوين. مرجع سابق. ص 232.
36. انظر بهذا المعنى مقال د. فطين البداد بعنوان (من الاقوى مجلس الاعيان ام مجلس النواب ولماذا؟)، مقال منشور على موقع المدينة الاخبارية، (www.almadenahnews.com)، بتاريخ 27/10/2013.
37. قرار المحكمة الدستورية الاردنية رقم 1 لسنة 2014 منشور على الصفحة 2294 من عدد الجريدة الرسمية رقم 5278 تاريخ 1/4/2014 م.
38. قرار المخالفة بخصوص قرار المحكمة الدستورية الاردنية رقم 1 لسنة 2014 الصادر عن العضو الدكتور كامل السعيد. منشور على الصفحة 2294 من عدد الجريدة الرسمية رقم 5278 تاريخ 1/4/2014 م.
- المصادر والمراجع:**
- أولاً-المراجع العربية:**
1. البناء، محمود، النظم السياسية واسبس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية، دار الفكر العربي، 1984.
- المجاورة لها، وكيف يمكن لدولة أسست مجالسها النيابية منذ إنشائها على مبدأ الانتخاب السري والمباشر من قبل افراد الشعب، كيف يمكن بعد هذا كله نقول أن الدولة لا زالت في بدايات طريقها نحو الديمقراطية؟
16. د. ليث نصرأوين، المرجع السابق، ص 230.
17. نصت المادة 60 من الدستور المغربي لعام 2011 على ان: "يتكون البرلمان من مجلسين، مجلس النواب ومجلس المستشارين؛ ويستمد أعضاؤه نيابتهم من الأمة، وحقهم في التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه"، كما نصت المادة 63 على ان: " يتكون مجلس المستشارين من 90 عضواً على الأقل، و120 عضواً على الأكثر، ينتخبون بالاقتراع العام غير المباشر، لمدة ست سنوات، على أساس التوزيع التالي: -ثلاثة أخماس الأعضاء يمثلون جماعات الترابية، يتوزعون بين جهات المملكة بالتناسب مع عدد سكانها، ومع مراعاة الإنصاف بين الجهات. ينتخب المجلس الجهوي على مستوى كل جهة، من بين أعضائه، الثلث المخصص للجهة من هذا العدد. وينتخب الثلثان المتبقيان من قبل هيئة ناخبة تتكون على مستوى الجهة، من أعضاء المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم؛ وخمسان من الأعضاء تنتخبهم هيئات ناخبة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية، وفي المنظمات المهنية للمشغلين الأكثر تمثيلية، وأعضاء تنتخبهم على الصعيد الوطني، هيئة ناخبة مكونة من ممثلي المأجورين". ونشير هنا الى ان الدستور المصري لعام 1923 والدستور المصري لعام 1971 (بعد تعديله عام 1980) قد أخذوا بنظام الانتخاب والتعيين لمجلس الشورى. انظر تفاصيل أكثر: د. إبراهيم شيجا، الأنظمة السياسية، الدول، الحكومات، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1992م، ص 244. كذلك انظر: د. ثروت بدوي، النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1975م، ص 329.
18. د. ليث نصرأوين، المرجع السابق، ص 232.
19. د. عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردني، دراسة مقارنة، عمان، مطابع غانم عبده، الطبعة الاولى، 1972، ص 725.
20. د. عصام الدبس، المرجع السابق، ص 98 وما بعدها.
21. كانت المادة 36 من الدستور الأردني لعام 1947 تنص على ان "يتألف مجلس الاعيان من عدد لا يتجاوز نصف أعضاء مجلس النواب بما فيهم الرئيس يعينهم الملك من الحائزين على ثقة الجمهور واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للامة والوطن".
22. د. سالم الكسواني، القانون الدستوري الأردني، عمان، مطبعة الكسواني، 1985م، ص 269.
23. د. عادل الحيارى، مرجع سابق، ص 724.
24. د. فايز زريقات، مجلس الاعيان ودوره في النظام السياسي الأردني (دراسة تشريعية مقارنة)، بحث منشور في مجلة المنارة، جامعة آل البيت، المجلد 15، العدد 3، 2009، ص 163.
25. بهذا المعنى انظر: د. كمال المنوفي، نظريات النظم السياسية، بيروت، دار العلم، 1985، ص 11.
26. د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية، المرجع السابق، ص 209.
27. د. عصام الدبس، النظم السياسية، عمان، دار الثقافة، 2010، ص 282.
28. د. مصطفى قلوبش، النظم السياسية، القسم الأول، الدولة والحكومة، مكتبة دار السلام، الطبعة الثانية، 1984/1985، ص 102.

24. يكن، زهدي، القانون الدستوري والنظم السياسية، مطابع جوزيف سليم صقيلي، بيروت، الطبعة الأولى، 1955.

ثانياً المراجع الأجنبية:

1. *Georges Bardeau, Droit Constitutionnel, ET anstitutionnel politiques – L.G.D.J-Paris, 1980, P 535.*

ثالثاً. القوانين وقرارات المحاكم:

1. الدستور الأردني لعام 1952م.
2. الدستور الأردني لعام 1947م.
3. الدستور الأردني لعام 1928م.
4. الدستور المصري لعام 1971م.
5. الدستور المغربي لعام 2011م.
6. الدستور الفرنسي لعام 1958م.
7. الإعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر عام 1948م.
8. قرارات وأحكام المحكمة الدستورية الاردنية.
9. الجريدة الرسمية الاردنية.

رابعاً. المواقع الإلكترونية:

1. www.ammonnews.net
2. www.almadenahnews.com

2. البداد، فطين، مقال بعنوان (من الاقوى مجلس الاعيان ام مجلس النواب لملماذا؟)، مقال منشور على موقع المدينة الاخبارية، (www.almade.com) بتاريخ 27/10/2013.

3. الحلو، ماجد راغب، النظم السياسية، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2007.

4. الحباري، عادل، القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردني، دراسة مقارنة، عمان، الطبعة الاولى، مطابع غانم عبده، 1972.

5. الخطيب، نعمان، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1999.

6. الخطيب، نعمان، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني، 2004.

7. الدبس، عصام، النظم السياسية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010.

8. الدبس، عصام، النظم السياسية، الكتاب الثالث، السلطة التشريعية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، 2011.

9. الطماوي، سليمان، السلطات الثلاث، القاهرة، دار الفكر العربي، 1974.

10. الطهراوي، هاني، النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، دار الثقافة، الطبعة الأولى، 2008.

11. العمادي، مصطفى صالح، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2011.

12. الكسواني، سالم، القانون الدستوري الأردني، عمان، 1985م.

13. المنوفي، كمال، نظريات النظم السياسية، بيروت، دار العلم، 1985.

14. بدوي، ثروت، النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1975م.

15. ربيع، محمد محمود، وصبري مقلد، اسماعيل، موسوعة العلوم السياسية، الكويت، جامعة الكويت، 1994.

16. زريقات، فايز، مجلس الأعيان ودوره في النظام السياسي الأردني (دراسة تشريعية مقارنة)، مجلة المنارة، جامعة آل البيت، المجلد 15، العدد 3، 2009.

17. شيحا، ابراهيم، مبادئ الأنظمة السياسية - الدول - الحكومات، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1992م.

18. صبري، السيد، حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا، بيروت، المطبعة العالمية، 1953.

19. عبدالله، عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، الاسكندرية، دار الجامعية، الطبعة الأولى، 1985.

20. عبدالله، عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، بيروت، دار الجامعية، 1998.

21. فوزي، صلاح الدين، البرلمان - دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، القاهرة، دار النهضة العربية، 1994.

22. قلوب، مصطفى، النظم السياسية، القسم الأول، الدولة والحكومة، مكتبة دار السلام، الطبعة الثانية، 1984/1985.

23. نصرأوين، ليث، أثر التعديلات الدستورية لعام 2011 على السلطات العامة في الأردن، مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، المجلد 40، العدد 1، 2013.