المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية

اسم المقال: أحكام قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته (دراسة مقارنة)
اسم الكاتب: أ.د. أمين سلامة العضايلة
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8162
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 08:04 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية جامعة مؤتة ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

أحكام قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته (دراسة مقارنة)

أ.د أمين سلامة العضايلة *

تاريخ تقديم البحث: ١٢/١٦ /٢٠٢٠م. تاريخ القبول: ٢٩/ ٣/٢٠٢١م.

ملخص

تبنى الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المبدأ المقرر في النظم البرلمانية، بأن الملك مصون ولا يتحمل تبعة ومسؤولية، وبموجب أحكام الدستور يمارس الملك اختصاصات متعددة، فعرضنا في هذا البحث اختصاصات الملك الدستورية التي يمارسها بسلطة تقديرية واضحة وبتوقيع وزاري مجاور. ويتمتع الملك في هذا المجال بسلطة واسعة في تفسير النصوص الدستورية.

كما يمارس الملك اختصاصات بشكل مشترك مع السلطات الثلاث في الدولة في الظروف العادية أو الاستثنائية بإرادة ملكية وبتوقيع وزاري مجاور.

إلا أنه وبموجب نصوص الدستور فإن الملك يمارس سلطات بعضها معفاة بطبيعتها من قاعدة التوقيع الوزاري والبعض الآخر تم النص عليها بموجب التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٦، حيث أعفيت من قاعدة التوقيع الوزاري المجاور دون أن تحدد الجهات الرسمية التي تتحمل المسؤولية عنها. وهنا يمكن تلمس الآثار التي تترتب على تلك التعديلات التي أدت إلى تشويه مضمون المسؤولية الوزارية والرقابة المتبادلة بين السلطات الثلاث في الدولة.

* كلية الحقوق، جامعة مؤتة، الأردن.

حقوق النشر محفوظة لجامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

Provisions of the Adjoining Ministerial Signature Rule in the Jordanian Constitution of 1952 and its Amendments (A Comparative Study)

Prof. Ameen Salamah Al-Adaileh

Abstract

The Jordanian constitution of 1952 adopted the principle established in parliamentary systems that the king is inviolable and does not bear subordination and responsibility, and in accordance with the provisions of the constitution, the king exercises multiple competencies.

In this research, we presented the constitutional prerogatives of the king, which he exercises with clear discretionary power and with an adjacent ministerial signature. In this regard, the king wields broad authority to interpret constitutional texts. The king also exercises competencies jointly with the three authorities in the state, in normal or exceptional circumstances, by royal will and with an adjacent ministerial signature.

However, according to the provisions of the constitution, the king exercises powers, some of which are exempt by their nature from the ministerial signature rule, and others have been stipulated under the 2016 constitutional amendments, as they were exempted from the adjacent ministerial signature rule without specifying the official bodies that bear responsibility for it. Hence, the effects of these amendments becomes apparent, which led to distorting the content of ministerial responsibility and mutual oversight between the three authorities in the state.

المقدمة:

اتفقت أغلبية آراء الفقه الدستوري، مع بعض الاختلاف في الصياغة، حولَ تعريف النظام النيابي البرلماني، حيثُ استلزمت في مجملها توافر عنصرين رئيسيين في هذا النظام هما: الفصل المرن والمتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وثنائية السلطة التنفيذية.

بالنسبة للعنصر الأول: فهو يتطلب تساوي كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية دونَ تبعية إحداهما للأخرى، كما يعني التساوي من جهة ثانية ضرورة التعاون ما بين السلطتين، وذلك بتقرير علاقة متبادلة تربط ما بينهما. وفيما يتعلق بالعنصر الثاني: فإنّ السلطة التنفيذية تتكون في النظام البرلماني من جهازين متميزين عن بعضهما وهما: رئيس الدولة وهيئة الوزارة. فرئيس الدولة في هذا النظام غير شخص رئيس الوزراء، ويشغل كل منهما منصباً مختلفاً عن الآخر، حيث يتم اختيار رئيس الدولة في النظام الجمهوري عن طريق الانتخاب المباشر أو غير المباشر، أما في النظام الملكي فإن رئيس الدولة هو الملك ويتولى منصبه بطريق الوراثة ولمدة غير محدودة.

وبجانب رئيس الدولة في النظام البرلماني توجد الوزارة التي يقع عليها عبء ممارسة السلطة التنفيذية وتحمل المسؤولية عن أعمالها وأعمال رئيس الدولة أمام البرلمان، إلى جانب مسؤوليتها أمام رئيس الدولة في بعض النظم البرلمانية كما هو معمول به في الأردن.

وقد عرفت الأردن منذ تأسيسها في عام (١٩٢١) ثلاثة دساتير، كان آخرها دستور (١٩٥٢م)، وقد تبنت جميع هذه الدساتير شكل الحكومة الملكي واقتبست مجمل أحكامها من الدساتير الأوروبية، وبسبب أهمية منصب الملك وهيبته في الحكومات الملكية فقد أحيط هذا المنصب في كثير من الأحيان بالعديد من الدراسات عن عمل الملك وطبيعته، فهناك الأعمال القانونية المحددة بموجب الدستور، وهناك الأعمال السياسية حيث يتدخل الملك في الحياة العامة حسب ظروف الزمان والمكان, وهناك أيضاً الجانب الاجتماعي عندما يتواصل مع طبقات الشعب المختلفة حسب مواقعها[1].

وموضوعنا في هذا البحث هو الجانب القانوني من أعمال الملك، وقد بينت أحكام الدستور الأردني لعام (١٩٥٢) مركز رئيس الدولة في الأردن، حيثُ نصت المادة ٢٤ من الدستور على ما يلي "١- الأمة مصدر السلطات، ٢- تمارس الأمة سلطاتها على الوجه المبين في هذا الدستور" ثم بين الدستور الهيئات التي تمارس مظاهر السيادة نيابةً عن الأمة، فقد جاء في المادة ٢٥ من الدستور ما يلي "تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب".

(1) Francis Delepérée: La fonction du Roi, pouvoirs N. 78 Paris, 1996. P43.
Cadat-J- Institutions politiques et droit constitutionnel, paris 1990-P628.

وجاء في المادة ٢٦ من الدستور على أن "تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام هذا الدستور"، وجاء في المادة ٢٧ من الدستور ما يلي "السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر جميع الأحكام وفق القانون باسم الملك". وقد أوكل الدستور إلى الملك مهمةَ المحافظة على الدستور حيث جاء في المادة ٢٩ من الدستور ما يلي "يقسم الملك أثر تبوئه العرش أمام مجلس الأمة الذي يلتئم برئاسة رئيس مجلس الأعيان أن يحافظ على الدستور وأن يخلص للأمة" وجاءت نصوص دستورية متعددة منسجمةً مع هذا النص فأسندت للملك اختصاصات دستورية تتيح له المحافظة على الدستور والإخلاص للأمة.

واستناداً إلى منطوق نصوص دستور ١٩٥٢ وتعديلاته في عامي ٢٠١١, ٢٠١٦ أصبحَ الملك يمارس اختصاصات بعضها ذو صبغة إدارية وبعضها ذو صبغة سياسية، ويمارس تلك الاختصاصات باعتباره رئيساً للإدارة العامة ورئيساً للدولة ولكنه لا يتحمل أية مسؤولية حيث جاء في المادة ٣٠ من الدستور "الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية".

ويتولى الملك بعض اختصاصاته مباشرةً بموجب سلطة تقديرية ويحتاج إلى توقيع وزاري مجاور، في حين يتولى بعض الاختصاصات بشكل مشترك مع سلطات أخرى في الدولة، حيث تكون مشروطةً بصدور قرار من إحدى الجهات الرسمية، ويرفع القرار إلى الملك للتصديق عليه متى تطلب ذلك الدستور أو أي قانون أو نظام وضع بمقتضاه على وجوب ذلك. في عام ٢٠١٦ عدل الدستور الأردني وأصبح الملك يمارس بعض اختصاصاته بسلطة تقديرية ولا يحتاج ممارسة هذه الاختصاصات إلى توقيع وزاري مجاور.

سيعالج هذا البحث أحكام قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته المتعلقة بها في مبحث تمهيدي يتعلق بالتطور التاريخي لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور ومدى تبني هذه القاعدة في بعض الدساتير الأوروبية والدستور الأردني. والمبحث الأول: عن سلطات الملك المشتركة مع السلطات الثلاث والتي تتطلب توقيعاً وزارياً مجاوراً والمبحث الثاني: عن سلطات الملك المعفاة من قاعدة التوقيع الوزاري المجاور إما لطبيعتها أو بموجب أحكام الدستور.

المبحث التمهيدي: التطور التاريخي لقاعدة التوقيع الوزاري ومدى تبنيها في بعض الدساتير المعاصرة

نناقش في هذا المبحث التطور التاريخي لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور ومدى تبنيها من قبل بعض الدساتير الأوروبية، والدستور الأردني لعام (١٩٥٢م).

المطلب الأول: التطور التاريخي لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور

مرّ مفهوم قاعدة التوقيع الوزاري المجاور عبر التاريخ بعدة مراحل وبالذات في النظام النيابي البرلماني الذي منذ نشأته البطيئة في بريطانيا كان يسعى إلى نقل السلطة من رئيس الدولة إلى الحكومة.

كان الملوك في ظل الحكومات الملكية المطلقة في الشرق يديرون الدولة ويمارسون مظاهر السيادة بمفردهم، ولا تعلو على إرادتهم إرادة أخرى سواء من الشعب أو الهيئات النيابية، وكانوا يتخذون قراراتهم بشكل فردي ويشهد على ذلك التصرف مستشار الملك الذي كان يعين لهذه المهمة وهي تأكيد صدور القرار من قبل الملك. ثم انتقل هذا الأسلوب القديم في الشرق إلى الإمبراطوريات الغربية وإلى الملكيات الحديثة[١]، حيث أضيف إلى مستشاري الملك وزراء يعملون إلى جانب الملوك في أنظمة الحكم المطلق, وكانت مهمتهم مجرد أدوات تنفيذ لقرارات الملك, وليس لعملهم قيمة قانونية وإنما مجرّد تصرفات شكلية، فتوقيعهم إلى جانب الملك كان للتأكيد على أن القرار قد صدر عن الملك ولكن دون أن يكونوا طرفاً في وضعه.

ولكن مع مرور الزمن ما لبثت فكرة التوقيع الوزاري المجاور أن تطورت وأصبح السبب في توقيع المستشار أو الوزير إلى جانب توقيع الملك هو الرغبة في إبعاد الصفة التحكمية عند اتخاذ القرار وأنّه قد تمت الاستشارة بشأنه وأنه روجع ودقق بشكل سليم[٢]. وقد أدى هذا التطور إلى تبني قاعدة التوقيع الوزاري المجاور من قبل حكومات غير الحكومة النيابية البرلمانية لأنه أخذ يعطي صورة إيجابية للحكم[٣].

بعد ذلك ساد الأنظمة الملكية المطلقة اتجاه نحو التخلص من النتائج الناجمة عن مباشرة السلطة السياسية، فكانت قاعدة التوقيع الوزاري المجاور من العوامل الأساسية التي أدّتْ إلى الإسراع في تطور النظام النيابي البرلماني في بريطانيا، حيث أخذ الوزراء بالاستقلال عن الملك شيئاً فشيئاً واستخدموا تواقيعهم إلى جانب توقيع الملك كأداة مساومة وليس أداة مشاركة في الحكم وفي اتخاذ القرار، كما أن التطور السياسي في بريطانيا في ذلك الوقت أخذ يتجه إلى تقليص دور الملك السياسي، وبدأ البحث عن جهة تتحمل المسؤولية عن أعمال الملك, فنشأت المسؤولية الوزارية تمشياً مع المبدأ القائل: "حيث تكون المسؤولية تكون السلطة" وكانت المسؤولية الوزارية في البداية مسؤولية جزائية ثم ظهرتْ المسؤولية السياسية التي تتعلق بالممارسة الموضوعية للسلطة، ومن خلالها تم تقييد صلاحيات الملك لصالح

(1) Hauriou (M): Precis de droit coslitnitionnel. Paris 1929 P: 412.
(2) Hauriou. M, Ibid.
(3) Chanfbout. B: Droit constitutionnel. Et science politique. Paris. 1982. P-240 ef. s.

الجهة التي تتحمل عنه المسؤولية عند اتخاذ القرار، ثم السماح في نفس الوقت لهذه الجهة بأن تشارك في اتخاذ القرار.

وهكذا من خلال قاعدة التوقيع الوزاري المجاور تم تحويل المسؤولية السياسية عن رئيس الدولة إلى الجهة التي توقع إلى جانبه، كما حدث تغيير في طبيعة العلاقة بين رئيس الدولة وبين من يتحمل المسؤولية عنه. إذ بدأ دور الوزراء يتغير من مجرد شاهد على اتخاذ القرار إلى مشارك في اتخاذه، وليس مجرد خاضعين كلياً إلى إرادة الملك من خلال تعيينهم وتحديد اختصاصهم، إلى أن تخلى الملك لصالح البرلمان في مسؤولية الوزراء، فقد كانت مسؤولية الوزراء أحادية أمام الملك فقط(١).

ومن ثم أصبحتْ المسؤولية الوزارية ثنائية أمام الملك والبرلمان، ثم في النظام الحالي في بعض الدول أمام البرلمان فقط، إذ أصبح الملك ملزماً باختيار رئيس الوزراء والوزراء من الأشخاص الذين تنسجم مواقفهم ورغبات الأكثرية داخل البرلمان، وأصبح اتخاذ القرار بيد الحكومة يوقع عليه رئيس الدولة ولكن دون أن يشارك في اتخاذه بصورة حقيقية.

لقد حصل تحول كامل في مفهوم قاعدة التوقيع الوزاري المجاور مما دفع الفقيه الفرنسي (Cadart) إلى القول: أن الوزراء كانوا يوقعون بعد توقيع رئيس الدولة لتوثيقه، وفي النظام البرلماني أحادي المسؤولية أصبح توقيع رئيس الدولة لتوثيق توقيعات أعضاء الحكومة، لذلك يمكن القول أن قاعدة التوقيع المجاور أصبحتْ تنطبقُ على توقيع رئيس الدولة ولكننا لا نستطيع كتابة ذلك، لأن مفردات لغتنا تأبى أن تنطق بذلك(٢).

ولكن هذه المراحل التي مرت بها قاعدة التوقيع الوزاري المجاور رغم أنها سمحت للوزراء الاشتراك مع رئيس الدولة في اتخاذ القرار، وأن يتحمل الوزير والوزراء الذين يوقعون مع رئيس الدولة المسؤولية المترتبة على اتخاذ ذلك القرار، كذلك التطور الدستوري في بريطانيا الذي قلص دور رئيس الدولة إلى مجرّد مركز شرف، فإن ذلك لا يعني أن جميع الأنظمة النيابية سواء البرلمانية منها أو غير ذلك قد قلصت دور رئيس الدولة إلى مجرد مركز شرف، وأن ليس له دور في إدارة الشؤون السياسية لبلاده، فهناك دول يشترك فيها رئيس الدولة اشتراكاً فعلياً في إدارة شؤون البلاد السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وأن تكون له أفكار سياسية وانتماءات حزبية كما هو الحال في فرنسا، حيث يتم اختيار رئيس الدولة من قبل الشعب وبترشيح من حزب سياسي ينتمي إليه. ويملك رئيس الدولة بعد انتخابه

(١) نصّت المادة ٢/٢٨ من الدستور الأردني لعام ١٩٤٦ على أن "رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون تجاه الملك مسؤوليةً مشتركةً عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول تجاه الملك عن دائرته أو دوائره".

(2) cadart (J): Institutions politiques et droit constitutionnel Economica. Paris 1990. P. 628.

سلطة نقض قرارات الحكومة، ويملك الوزراء حق التوقيع المجاور لتوقيع الرئيس[١], وهذا ما سنلمسه في المطلب القادم في بعض دساتير الدول المعاصرة.

المطلب الثاني: قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في بعض الدساتير المعاصرة[٢]

تناولت العديد من دساتير دول العالم التي وضعت في القرن العشرين قاعدة التوقيع الوزاري المجاور، وإن اختلفت في الصياغة في بعض نصوصها إلا أنها كانت متقاربة في الهدف من تبني هذه القاعدة. وسنعرض بعض نصوص دساتير الدول المعاصرة.

أولاً- دستور فرنسا:

أثار موضوع قاعدة التوقيع الوزاري المجاور إشكالات متعددة في فرنسا في ظل الجمهورية الثالثة والجمهورية الرابعة، وذلك لغموض النصوص الدستورية في هذا المجال، فقد جاء في المادة الثالثة من الدستور الفرنسي الصادر بتاريخ (١٨٧٥/٢/٢٥) على أن قرارات رئيس الجمهورية توقع من قبل الوزير، ولم يحدد النص الدستوري من هو الوزير الذي سيوقع قرارات رئيس الجمهورية، لذلك فقد كان توقيع أي وزير بجانب توقيع رئيس الدولة كافياً لصحة القرار. بعد ذلك جاء دستور الجمهورية الرابعة الصادر في عام (١٩٤٦) وقد جاءت المادة ٤٧ منه أكثر تحديداً أو أقل غموضاً حيثُ نصّت على أن التوقيع الوزاري المجاور يكون من قبل الوزراء ذوي الشأن.

ولكن ورغم ذلك بقي النص غامضاً وغير محدد، ويثير إشكالات عديدة عند التنفيذ، إلى أن جاء دستور (١٩٥٨) فنص في المادة ١٩ منه على أن "توقع قرارات رئيس الجمهورية من الوزير الأول والوزراء المسؤولين"، وقد حدد مجلس الدولة الفرنسي مفهوم الوزير المسؤول بأنّه ذلك الذي يقع فيه نطاق اختصاصه بصفة أساسية إعداد القرار ومراقبة تنفيذه[٣].

ثانياً- دستور فنلندا:

عالجت أحكام الدستور الفنلندي لعام ١٩١٩ وتعديلاته اللاحقة موضوع التوقيع الوزاري المجاور بشكل موسع أكثر مما ذكرناه عن الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨. فقد جاء في المادة ٣٤ من الدستور الفنلندي بأنه تتخذ قرارات رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء بناءً على تقرير من الوزير الذي تقع الشؤون المتعلقة بالقرار باختصاصه. وحتى تصبح تلك القرارات نافذة يجب أن توقع من رئيس الدولة

(1) Hauriou. M. op. cit. P 409-413. Duverger. M = Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris. 1990. TII P. 237-329.
(2) Yves Mény: Textes constitutionnel et documents politiques paris 1985.
(3) CE, CASS, 9 – 11 – 1973 siestranck. Rec P. 625. C, E, SEC. 1981. Grimbichler, Rec, P, 257.

وبتوقيع مجاور من قبل الوزير المقرر. وإذا كان قرار رئيس الجمهورية يتعلق بمجلس الوزراء فإن القرار يوقع من المقرر المختص في مجلس الوزراء، ويتحمل من يوقع مع رئيس الجمهورية المسؤولية عن سلامة تنفيذ القرار الذي وقعه من الناحية القانونية. كذلك وبحسب المادة (٣٤) نفسها فإن هذه الأحكام لا تنطبق على المواضيع التي تنظمها كل من المادتين ٣٢ و٤٧ من الدستور.

وقد جاء في المادة ٣٢ من الدستور الفنلندي المستثناة أحكامها من التوقيع المجاور بأن رئيس الدولة يراقب سير إدارة الدولة، وله أن يطلب من أجل ذلك بعض المعلومات من رؤساء ومدراء الدوائر الإدارية والمؤسسات العامة ويطلب إجراء تفتيش في بعض الشؤون.

أما المادة ٤٧ من الدستور والمستثناة أحكامها أيضاً من التوقيع الوزاري المجاور فهي من أطول مواد الدستور الفنلندي، فهي تتعلق بالتصرفات غير القانونية من قبل مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أثناء تأديتهم لوظائفهم، وما يتوجب على مستشارية العدل أن تتخذه من إجراءات وإحاطة رئيس الجمهورية بذلك. كذلك تتعلق تلك المادة بأعمال رئيس الجمهورية إذا قام بها بطريقة غير قانونية، وماذا يتوجب على مستشارية العدل أن تتخذ من إجراءات. وإذا ما قام به رئيس الجمهورية يعد خيانةً عظمى فإنّه يتوجب إبلاغ مجلس النواب الذي عليه أن يتخذ قراراً بأغلبية ثلاثة أرباع أصوات الأعضاء لإحالة رئيس الجمهورية إلى المحكمة العليا.

وجاء في المادة ٣٥ من الدستور الفنلندي أنه إذا رأى أحد الوزراء بأن قرار رئيس الجمهورية يخالف القانون، فإن للوزير أن يبلغ مجلس الوزراء بذلك. ولمجلس الوزراء بموجب المادة ٤٥ من الدستور إذا توصل إلى أن قرار رئيس الجمهورية يشوبه عدم القانونية، وبعد استشارة مستشارية العدل، أن يطلب إلى رئيس الجمهورية بأن يسحبَ أو يعدل قراره، وإذا احتفظ رئيس الجمهورية بالقرار كما هو فإن لمجلس الوزراء أن يعلن عدم قابلية القرار للتنفيذ.

وجاء في الفقرة الأخيرة من المادة ٣٥ من الدستور بأنه إذا كان قرار رئيس الجمهورية يخالف القانون الأساسي فإن واجب الوزير المتعلق القرار باختصاصه أن يرفض التوقيع إلى جانب رئيس الجمهورية.

وهنا نلاحظُ أن أحكام الدستور الفنلندي المتعلقة بالتوقيع الوزاري المجاور تتمتع بالدقة والوضوح وصلاحيات لمجلس الوزراء تجاه رئيس الجمهورية في حالة إذا كان قرار رئيس الجمهورية مشوباً بعيب قانوني.

ثالثاً- دستور البرتغال:

عالج الدستور البرتغالي لعام ١٩٧٦ في المادة ١٤٣ منه موضوع التوقيع الوزاري المجاور. حيث جاء في هذه المادة ما يلي: "١- يتوجب توقيع أعمال رئيس الدولة من الحكومة بموجب أحكام الفقرات (H, J, L, M, P) من المادة ١٣٦ من الدستور والفقرات (B, C, E) من المادة ١٣٧ والدستور، والفقرات (A, B, C) من المادة ١٣٨ من الدستور، ٢- إن غياب التوقيع الوزاري المجاور يؤدي إلى عدم وجود لعمل رئيس الدولة".

وبالرجوع إلى فقرات المادة ١٣٦ من الدستور البرتغالي فقد جاء فيها بأن أعمال رئيس الدولة في مواجهة السلطات الأخرى هي: (H) يعين ويعزل أعضاء الحكومة بناءً على اقتراح رئيس الوزراء. (J): حق حلّ أعضاء المناطق المستقلة ذاتياً بناءً على قناعته أو بناءً على اقتراح الحكومة وذلك بعد أن يأخذ رأي جمعية الجمهورية ومجلس الدولة. (L): تعيين وعزل وزراء الجمهورية في الإدارات الذاتية بناءً على اقتراح الحكومة وأخذ رأي مجلس الدولة (M): تعيين وعزل رئيس ديوان المحاسبة والنائب العام للجمهورية وذلك بناءً على اقتراح من الحكومة (P): تعيين وعزل رئيس هيئة الأركان للقوات العسكرية ونائب رئيس هيئة الأركان إذا كان موجوداً ورئيس البحرية وسلاح الجو والأرضية وذلك بناءً على اقتراح الحكومة وفي الحالات الأخيرة يتوجبُ أخذ رأي رئيس هيئة أركان الجيش.

جاء في المادة ١٣٧ من الدستور الفقرات (B): رئيس الجمهورية ويصدر وينشر القوانين والمراسيم بقوانين ومراسيم الأنظمة ويوقع مراسيم الحكومة (G): يعلن رئيس الجمهورية الأحكام العرفية ويعلن حالة الطوارئ مع مراعاة أحكام المادتين ٩, ١٤١ من الدستور التي تتطلب أخذ رأي الحكومة وجمعية الجمهورية وجهات أخرى (E): يصدر رئيس الجمهورية العفو ويخفف العقوبة بناءً على رأي الحكومة.

وجاء في المادة ١٣٨ من الدستور بأنه في مجال العلاقات الدولية ما يلي: (A): يسمي رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الحكومة السفراء والمبعوثين الخاصين ويتقبل الممثلين الدبلوماسيين الأجانب (B): يصادق على المعاهدات الدولية (C): يعلن رئيس الجمهورية الحرب في حالة الاعتداء الفعال والواضح ويعلن السلام بناءً على اقتراح الحكومة وأخذ رأي مجلس الدولة وموافقة جمعية الجمهورية أو اللجان الدائمة في الجمعية في حالة عدم انعقادها، ويصعب دعوتها في اجتماع عاجل.

نلاحظ هنا أن أحكام الدستور البرتغالي المتعلقة بقاعدة التوقيع المجاور أحاطت أعمال رئيس الدولة بهذا التوقيع على القرارات المتخذة من قبله وبناء على اقتراح الحكومة التي هي في النهاية التي تتحمل المسؤولية المترتبة على اتخاذ هذه القرارات. كما أن الحكومة حسب نصوص الدستور هي صاحبة الاقتراح للعمل الرئاسي أو أخذ الموافقة مع جهات أخرى في الدولة.

رابعاً- دستور ألمانيا الاتحادية:

جاء في المادة ١/٥٨ من دستور ألمانيا لعام ١٩٤٩ بأنه: حتى تكون أوامر وقرارات رئيس الفيدرالية نافذةً لا بد أن توقع من قبل المستشارية الفيدرالية أو من قبل الوزير الفيدرالي المختص. وجاء في الفقرة الثانية من نفس المادة بأن التوقيع المجاور لا يطبق على قرارات رئيس الفيدرالية المتعلقة بتسمية وإقالة المستشارية الفيدرالية وحلّ مجلس البوندستاق المنصوص عليه في المادة ٦٣ من الدستور والطلبات المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة ٦٩ من الدستور.

وبالرجوع إلى نص المادة ٦٣ من الدستور فإنها تتعلق بتعيين المستشارية الألمانية من قبل مجلس البوندستاق بناءً على اقتراح رئيس الفيدرالية وبأكثرية أصوات أعضاء المجلس النيابي، وفي حالة عدم التوصل إلى الأغلبية المطلوبة، يعين الرئيس مستشاراً خلال سبعة أيام أو يحل مجلس البوندستاق.

أما أحكام المادة ٢/٦٩ فإنها تتعلق بانتهاء أعمال المستشارية الفدرالية والوزير الفيدرالي وذلك بانتهاء مدة مجلس البوندستاق، وإمكانية أن يستمر كل منهما في أعماله بناءً على طلب من رئيس الفيدرالية حتى يتم تعيين البديل.

وهنا نلاحظ أهمية الأعمال التي يقوم بها رئيس الفيدرالية دون أن تكون موقعة من قبل المستشارية الفيدرالية أو الوزير المختص، دون أن يتبين نصوص المواد المذكورة والذي يتحمل مسؤولية تلك الأعمال.

خامساً- دستور إيطالياً:

نظمت المادة ٨٩ من دستور إيطاليا لعام ١٩٤٧ موضوع التوقيع الوزاري المجاور حيثُ جاء فيها بأنه لا يمكن لأي من أعمال رئيس الدولة أن يكون مشروعاً إذا لم يكن موقعاً من قبل الوزراء الذين اقترحوه والذين يتحملون مسؤولية اتخاذه، كذلكَ نصت تلكَ المادة على أن الأعمال ذات القيمة التشريعية والأعمال الأخرى التي ينص عليها القانون توقع من قبل رئيس مجلس الوزراء.

أما عن المسؤولية التي يتحملها رئيس الدولة فقد جاءت في المادة ٩٠ من الدستور بأن رئيس الدولة لا يُسأل عن الأعمال التي يقوم بها أثناء تأدية وظيفته إلا إذا كانت خيانة عظمى أو اعتداء على الدستور.

وهنا نلاحظ الفارق بين دستوري ألمانيا الاتحادية وإيطاليا حيثُ قيّد دستور إيطاليا رئيس الدولة في جميع أعماله بقاعدة التوقيع الوزاري المجاور وفي المقابل هناك استثناءات على هذه القاعدة في الدستور الألماني مع أن الدولتين خرجتا من الحرب العالمية الثانية بهزيمة النازية في ألمانيا والفاشية في إيطاليا.

سادساً- دستورُ مملكة إسبانيا:

جاء في المادة ١/٥٦ من الدستور الإسباني لعام ١٩٧٨ وتعديلاته اللاحقة عام ٢٠١١ أن الملك هو رأس الدولة ورمز وحدتها والممثل الأعلى للدولة في المحافل الدولية ويمارس الاختصاصات التي يسندها له الدستور والقوانين، وجاء في الفقرة الثانية من نفس المادة أن الملك يمارس الألقاب الخاصة بعرش إسبانيا. وفي الفترة الثالثة من نفس المادة أيضاً أن الملك مصون ولا يتحمل أية مسؤولية، وأعماله توقع دائماً بموجب المادة ٦٤ من الدستور، وتفقد هذه الأعمال شرعيتها إذا أخلت من هذا التوقيع باستثناء ما نصّت عليه الفقرة الثانية من المادة ٦٥ من الدستور.

وقد بينت المادتين ٦٢, ٦٣ من الدستور اختصاصات الملك منها: تصديق القوانين وإصدارها ودعوة المجلس التشريعي للانعقاد وحلّه والدعوة لإجراء الاتفاقيات التشريعية وإجراء الاستفتاء العام حسبَ نص الدستور، وتوقيع قرارات مجلس الوزراء وإصدار العفو ويصادق على تعيين السفراء والممثلين الدبلوماسيين واستقبال الدبلوماسيين الأجانب، وموافقة الدولة على الالتزامات الدولية وإعلان الحرب والسلام بعد إذن مسبق من البرلمان. والحل المنصوص عليه في المادة ٩٩ من الدستور يوضح من قبل رئيس الكونجرس.

وجاء في المادة ٦٤ من الدستور الإسباني بأنه توقع أعمال الملك من قبل رئيس الحكومة وفي بعض الحالات من قبل الوزراء المختصين، كذلك اقتراح وتسمية رئيس الحكومة، وفي الفقرة الثانية من نفس المادة أن الأشخاص الذين يوقعون بجانب توقيع الملك يصبحون مسؤولين عن أعمال الملك. واستثنت المادة ٢/٦٥ بعض أعمال الملك من التوقيع حيثُ جاء فيها أن للملك أن يعين بحرية المدنيين والعسكريين الملحقين بالقصر الملكي وله أن يعفيهم من التزاماتهم.

سابعاً- دستور مملكة بلجيكا لعام ١٨٣١ وتعديلاته اللاحقة:

وضع الدستور البلجيكي في القرن التاسع عشر عام ١٨٣١ وأجريت عليه تعديلات كثيرة كان آخرها عام ٢٠١٢، واستلهمته كثيراً من دول العالم عند وضع دساتيرها منها الدستور العثماني عام ١٨٧٦ حتى دساتير القرن العشرين ومن بينها الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ كما سنرى في الفقرات القادمة.

جاء في المادة ٨٨ من الدستور البلجيكي أن شخص الملك مصون ووزراؤه مسؤولون، وجاء في المادة ١٠٢ من الدستور أنه في جميع الأحوال أوامر الملك الشفوية والخطية لا تعفي الوزراء من المسؤولية. فيما يتعلق باختصاصات الملك فقد جاء في المادة ١٠٥ من الدستور بأن الملك يمارس الاختصاصات التي يخوله إياها الدستور والقوانين الخاصة الصادرة بموجب الدستور.

أما أعمال الملك الخطية فقد جاء في المادة ١٠٦ من الدستور بأن جميع أعمال الملك ليس لها أثر إذا كانت غير موقعة من قبل الوزير والذي بموجب هذا التوقيع يتحمل المسؤولية.

نلاحظ أنه رغمَ دقّة بعض النصوص الدستورية إلا أنّ نصَّ المادة ١٠٦ اكتفى بتوقيع أي وزير وليس الوزير المختصّ بموضوع عمل الملك.

ثامناً- دستور المملكة الأردنية الهاشمية:

الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ من الدساتير العالمية التي تبنت النظام النيابي البرلماني، وأخذ كذلك بشكل الحكومة الملكي، ويؤكد ذلك ما جاء في المادة الأولى من الدستور بأن المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة ذات سيادة ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه، والشعب الأردني جزء من الأمة العربية ونظام الحكم فيها نيابي ملكي وراثي، وبذلك نبذ الدستور الأردني فكرة الملكية المطلقة، والملكية في الأردن بها بعض السمات والخصائص المشابهة لمثيلاتها في الدول الأوروبية.

استجابة لنص المادة الأولى من الدستور جاء في المادة ٢٤ من الدستور ما يلي: "١- الأمة مصدر السلطات ٢- تمارس الأمة سلطاتها على الوجه المبين في هذا الدستور". وقد جمعت أحكام دستور ١٩٥٢ العناصر الأساسية لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور حيثُ جاء في المادة ٢٦ من الدستور ما يلي: "تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام هذا الدستور، وبما أن الملك يتولى السلطة التنفيذية بواسطة الوزراء فقد جاء في المادة ١/٤٥ من الدستور بأنه "يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي قانون إلى أي شخص أو هيئة أخرى"، وتطبيقاً لهذا النص فقد قررت نصوص الدستور في المواد من ٣١ إلى ٣٩ إسناد اختصاصات مهمة للملك يمارسها بشكل مباشر.

وقد جعل الدستور ممارسة هذه الاختصاصات مقيدةً بتوقيع رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين عليها، ولكنه عاد في عام ٢٠١٦ واستثنى ممارسة بعض الاختصاصات من قاعدة التوقيع الوزاري المجاور حيث نصّت المادة ٤٠ من الدستور على ما يلي: (مع مراعاة أحكام الفقرة (٢) من هذه المادة): "١- يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية، وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين، يبدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة. ٢- يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية دونَ توقيع من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين في الحالات التالية: أ- اختيار ولي العهد ب- تعيين نائب الملك ج- تعيين رئيس مجلس الأعيان وأعضائه وحل المجلس وقبول استقالة أو أعفاء أي من أعضائه من العضوية د- تعيين رئيس المجلس القضائي وقبول استقالته هـ- تعيين رئيس المحكمة الدستورية وأعضائها وقبول استقالاتهم و-تعيين قائد الجيش ومدير المخابرات ومدير الدرك وإنهاء خدماتهم".

كذلك جاء في المادة ٤٨ من الدستور بأنه "يوقع رئيس الوزراء والوزراء قرارات مجلس الوزراء وترفع هذه القرارات إلى الملك للتصديق عليها في الأحوال التي ينص هذا الدستور أو أي قانون أو نظام وضع بمقتضاه على وجوب ذلك، وينفذ هذه القرارات رئيس الوزراء والوزراء كلٌ في حدود اختصاصه".

وقراءة النص الأخير تعني أن هناك بعض الاختصاصات لا يباشرها الملك بمفرده إنما تمارس عن طريق قرارات تصدر من مجلس الوزراء ويصادق عليها الملك، ويحق للملك أن يعترض على هذه القرارات ويطلب إعادة النظر بها لا بل يملك رفض التوقيع عليها، حيث لم يحدد الدستور مدة معينة للتصديق من قبل الملك على غرار ما جاء في المادة ٣/٩٣ من الدستور التي حددت مدة ستة أشهر للاعتراض على مشاريع التي وافق عليها البرلمان وترفع له للتصديق عليها وإذا مضت المدة دون اعتراض اعتبرت في حكم المصدقة.

على ضوء ما سبق نلاحظ أن للملك نوعين من الاختصاصات: بعضها تطبق عليها قاعدة التوقيع الوزاري المجاور، والبعض الآخر مستثناة من أحكام قاعدة التوقيع الوزاري.

المبحث الأول: الأعمال التي تخضع للتوقيع الوزاري المجاور في الدستور الأردني لعام ١٩٥٢

تختلف الأنظمة الدستورية في الدول ذات النظم النيابية البرلمانية حول تحديد الحالات التي تتطلب تطبيق قاعدة التوقيع الوزاري المجاور فيها، ففي الأنظمة النيابية البرلمانية التقليدية وعلى رأسها بريطانيا يقتصر دور رئيس الدولة على مجرد دور أدبي حيث أن توقيعه على القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء مجرد شكلية لأنه لا يملك من الناحية الدستورية رفض التوقيع عليها. وهناك أنظمة برلمانية لا تجعل من مركز رئيس الدولة مجرّد شرف إنما تسند إليه اختصاصات هامة ومؤثرة يشترك من خلالها مع الحكومة اشتراكاً فعلياً في إدارة شؤون الحكم.

أحكام الدستور الأردني في العام ١٩٥٢، أرست ملامح نظام برلماني يمارس فيه الملك اختصاصات بعضها ذو صبغة إدارية، والبعض الآخر ذو صبغة سياسية، ويمارس الملك هذه الاختصاصات باعتباره رئيساً للإدارة العامة، وكذلك باعتباره رئيساً للدولة، والقاعدة العامة أن يمارس الملك هذه الاختصاصات بواسطة وزرائه حسب منطوق المادة ٤٠ من الدستور، وذلك بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء أو الوزير أو الوزراء المختصين. وهذه الاختصاصات تارةً يمارسها الملك بموجب سلطة تقديرية وتارّةً أخرى بموجب سلطة تنفيذية بناءً على قرارات ترفع له من مجلس الوزراء للتصديق عليها.

كانت قاعدة التوقيع الوزاري تطبق في النظام النيابي البرلماني الأردني في جميع الحالات التي تتطلب تفاهُماً مشتركاً بين الملك ومجلس الوزراء، وبعد التعديلات الدستورية التي جرت في الأردن بعد عام ٢٠١١ بدأت هذه الحالات تتراجع في امتدادها وسنعالجها هنا في المجالات التي يمارس فيها الملك سلطاته الدستورية من حيثُ مجال الوظيفة التنفيذية وفي مجال الوظيفة التشريعية وفي مجال الوظيفة القضائية.

سندرس سلطات الملك التقديرية في مطلب أول وندرس سلطات الملك الدستورية المشتركة مع السلطات العامة في الدولة في مطلب ثانٍ.

المطلب الأول: حالات تطبيق قاعدة التوقيع الوزاري المجاور عند ممارسة الملك سلطاته الدستورية التقديرية

سنبحث في هذا المطلب سلطات الملك في مجال الوظيفة التنفيذية والوظيفة التشريعية والوظيفة القضائية.

أولاً: سلطات الملك التقديرية في مجال الوظيفة التنفيذية

يمارس الملك في الأردن في مجال الوظيفة التنفيذية سلطة تقديرية تتعلق بالأنظمة التنفيذية وتشكيل الحكومة وإقالتها وإعلان الحرب وعقد الصلح وإبرام المعاهدات والاتفاقات.

أ- الأنظمة التنفيذية: نشأ اختصاص رئيس الدولة في هذا المجال استناداً إلى عرف دستوري مفسر تولد في فرنسا في ظل دستور ١٨٧٥ الذي نص على أن يقع عبء تنفيذ القوانين على رئيس الجمهورية(١).

والأنظمة التنفيذية تأتي بالأحكام التفصيلية اللازمة لتيسير تنفيذ القوانين لأنه يكاد يكون من الصعب على السلطة التشريعية أن تقر التفصيلات المتشعبة في القانون. كما أن الأنظمة التنفيذية تلتزم حدود القانون الذي تفصله دون إلغاء أو تعديل أو أن تتضمن أحكاماً أصلية جديدة لم ينص عليها القانون الذي تستند إليه. وقد تقرر هذا الحق في الأردن للملك بموجب المادة ٣١ من الدستور التي تنصّ على ما يلي:" الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها" وتحكم قاعدة التوقيع الوزاري عملية إصدار الأنظمة التنفيذية في الأردن، بحيثُ تصدر إرادة ملكية تتضمن الأنظمة التنفيذية موقعة من الملك والوزير أو الوزراء المختصين.

(١) د. متولي عبد الحميد وآخرون، القانون الدستوري والنظم السياسية، الإسكندرية، ص٣٦.

ب- قيادة الجيش: تنصُّ المادة ٣٢ من الدستور الأردني على أنّ "الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية والجوية" هذا الاختصاص تنص عليه العديد من دساتير دول العالم, وذلك امتداداً لما كان معمولاً به في العصور القديمة والحديثة حيث كان رؤساء الدول هم قادة الجيش, ولكن تطور الفنون العسكرية, ووسائل الحرب الحديثة أدى إلى أن يستعين قادة الدول بوزراء مثل وزير الدفاع وبرؤساء للجيوش البرية والجوية والبحرية, وتتحمل الحكومة في النهاية نتائج القرارات التي تتحقق من قبل رئيس الدولة بحيثُ تخضع تلك القرارات للتوقيع من قبل رئيس الوزراء والوزير المختص وهو وزير الدفاع(١).

ج- إعلان الحرب وعقد الصلح وإبرام المعاهدات والاتفاقات: نصت المادة ٣٣ من الدستور الأردني على أن "الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقات" ويتفق نص هذه المادة مع المادة التي سبقتها التي جاء فيها أن الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية وللبحرية والجوية.

ومبرر ذلك أنه من يقود الجيش في البلاد هو الذي يقرر إمكانياته لخوض الحرب وعقد الصلح، وكون الملك هو رئيس السلطة التنفيذية المكلفة بالدفاع عن البلاد، فإنه يمارس هذا الحق عن طريق الوزارة التي تكون مسؤولةً أمام البرلمان. ونص المادة ٣٣ من الدستور لم يفرق بين الحرب الدفاعية والحرب الهجومية. وقد نصت المادة (٦٨) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ على أن" الأمير يعلن الحرب الدفاعية بمرسوم أما الحرب الهجومية فمحرمة". كذلك المادة ٤٦ من الدستور المصري لعام ١٩٢٣ نصت على أن "إعلان الحرب الهجومية يجب أن يتم بموافقة البرلمان". ومبرر المشرع الدستوري الأردني هو أن الحرب الهجومية من قبل الأردن مستبعدة، والحرب الدفاعية تتطلب التصرف الفوري، كذلك عقد الصلح فإنّه يتم من قبل الملك بمشاركة الحكومة.

أعطى النص الدستور للملك حق إبرام المعاهدات والاتفاقات، التي لا يترتب عليها تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة، لأنه إذا كانت المعاهدات أو الاتفاقات ترتب شيء من ذلك فهي بحاجة إلى تصديق من مجلس الأمة الأردني وذلك حسب الفقرة الثانية من المادة ٣٣ من الدستور.

تتولى عادةً الحكومة المفاوضات عند إبرام المعاهدات والاتفاقات والتوقيع بالأحرف الأولى، وهذا العمل على قدر كبير من الأهمية يمكن من خلاله تعريض مصالح الأمة للخطر، لذلك يصادق الملك على المعاهدات بتوقيع وزاري مجاور من قبل رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين.

(١) د. صبري، السيد، النظم الدستورية في الدول العربية، القاهرة، ١٩٥٦، ص٢٤٧.

وقد نصّ الدستور الإسباني والدستور البلجيكي ودستور لكسمبورغ على اختصاصات مماثلة لما نص عليه الدستور الأردني[1].

ثانياً- سلطات الملك التقديرية في مجال الوظيفة التشريعية:

وقد وردت اختصاصات الملك التقديرية في مجال الوظيفة التشريعية في المادة ٣٤ من دستور ١٩٥٢ حيثُ جاء فيها ما يلي: "١- الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق أحكام لقانون, ٢- الملك يدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه وفق أحكام الدستور، ٣- للمك أن يحل مجلس النواب، ٤- للملك أن يحل مجلس الأعيان أو يعفي أحد أعضائه من العقوبة".

ونلاحظ أن اختصاصات الملك هنا في مجالين رئيسيين، الأول: يتعلق بانتخاب أعضاء مجلس النواب ودعوة مجلس الأمة إلى الاجتماع وتأجيل جلساته وفضّ دوراته، والثاني: هو حل مجلس النواب والأعيان.

أ- انتخاب مجلس النواب، ودعوة مجلس الأمة إلى الاجتماع وافتتاح جلساته وتأجيلها وفض دوراته.

الملك هو الذي يقدر الظروف التي يمكن أن تجري الانتخابات النيابية خلالها، واستناداً إلى نصوص قانون الانتخاب فقد كان مجلس الوزراء هو الذي يحدد تاريخ الانتخاب ويعلنه في الجريدة الرسمية، أما الآن فإن هذا الأمر من صلاحيات الهيئة المستقلة للانتخابات وذلك بموجب المادة (١١) من قانون الهيئة المستقلة رقم (١١) لسنة ٢٠١٢.وفيما يتعلق بأمر إجراء الانتخابات فإنه يتم بإرادة ملكية موقعة من قبل الملك ورئيس الوزراء ووزير الداخلية.

وبعد إجراء الانتخابات وإعلان نتائجها فإن المجلس لا يجتمع إلا بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير المختص، ويكون الاجتماع إما بدورة عادية أو بدورة غير عادية التي تتم بعد حلّ البرلمان السابق وذلك بموجب المادتين ٧٣, ٧٨ من الدستور، وللملك الحق وبموجب تلك النصوص أن يرجئ أو يؤجل جلسات مجلس الأمة، إذا تبين أن جدول أعمال مجلس الأمة بحاجة إلى الإرجاء أو التأجيل وكل ذلك يتم بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير المختصّ.

(1) Francis. D = La Fonction du Roi, Pouvoirs, n. 78. Paris. 1996. P. 43.

ب- حلّ مجلسي النواب والأعيان: تعطي بعض الدساتير حق حل البرلمان إما لرئيس الدولة ويسمى حلاً رئاسياً، وإما للحكومة ويسمى حلاً حكومياً، أو يعطى هذا الحق للناخبين في ظل الديمقراطية شبه المباشرة، ويسمى حلاً شعبياً، وقد انقسم الفقه الدستوري حول هذا الحق بين مؤيد ومعارض(١).

وقد أعطى الدستور الأردني هذا الحق إلى الملك، حيث عالجت المادة ٧٣ من الدستور حل مجلس النواب من قبل الملك من حيث إجراء الانتخابات خلال أربعة أشهر من تاريخ الحل وإلا عاد المجلس المحلول. ويكون الحل بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء ووزير الداخلية، وقد قرر المجلس العالي لتفسير عام ١٩٥٥ بأن الإرادة التي صدرت بحل مجلس النواب كانت غير مستوفية شروطها الدستورية لخلوها من توقيع وزير الداخلية(٢)، كذلك أوجبت نصوص الدستور الأردني في المادة ٧٣ تسبب قرار الحل بحيث نصت المادة المذكورة على أنه "إذا حل مجلس النواب لسبب ما، فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه"، وذلك على اعتبار أنّ رئيس الدولة هو حكم بين السلطات، ولكن أحياناً يرجع رئيس الدولة إلى الحكم الأصلي وهو الشعب لإبداء رأيه في مجلس النواب الموجود فإذا قرر الشعب عن طريق صناديق الاقتراع، فإنه لا يجوز أن يحل المجلس الجديد لنفس السبب الذي حل من أجله المجلس السابق، وإلا أصبح الحل الجديد اعتداءً على قرار الشعب, وهذا ما احتاط إليه المشرع الدستوري الفرنسي حيث قرر أن لا يحل المجلس الجديد خلال سنة من تاريخ الانتخابات، كما أنه لا يجوز حل البرلمان في ظل الظروف الاستثنائية(٣).

ثالثاً- سلطات الملك التقديرية في مجال الوظيفة القضائية:

أعطي المشرع الدستوري الملك سلطة تقديرية في مجال الوظيفة القضائية متمثلاً بحق العفو الخاص، حيث جاء في المادة ٣٨ من الدستور ما يلي: "للملك حق العفو الخاص وتخفيض العقوبة، أما العفو العام فيقرر بقانون خاص".

والعفو بمفهومه الشامل هو نزول المجتمع عن حقه المترتب على الجريمة أو عن بعض هذا الحق، وجاء النص الدستوري متضمناً نوعين من العفو، خاص وعام، فالعفو الخاص يتمثل برفع العقوبة عن فرد معين أو أفراد معينين رفعاً كلياً أو جزئياً أو استبدال العقوبة بعقوبة أخف منها، ولكن العفو الخاص لا يزيل الصفة الجرمية عن الفعل المجرّم. أما العفو فلا يخص شخصاً معيناً أو أشخاص

(1) Matter, P: La dissolution des assemblées Parlementaires, thése, Paris 1898. P. 20. Lauvaux. Ph. La dissolution des assemblées parlement aires. Paris, 1983. P. 47 et s.

(٢) راجع قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (١) الجريدة الرسمية، عدد ١٢٥٥، تاريخ ١٩٥٦/١/٥.

(٣) راجع المادتين ١٢ و١٦ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

معينين ويسقط العقوبة ويسقط الجريمة نفسها أي يزيل الصفة الجرمية عن الفعل المجرم، وذلك لأن العفو العام لا يتم إلا بموجب قانون خاص بالعفو، ويصدر عن الجهة المختصة بتجريم الأفعال وهي البرلمان، فلا جريمة ولا عقوبة إلا بنصّ[1]، وهذا فحوى المادة ١/٨ من الدستور الأردني.

من هنا فإن للملك سلطة تقديرية في ممارسة حق العفو الخاص، ومثلما أحاط المشرع الدستوري العفو العام بصدوره بموجب قانون صادر عن البرلمان ممثل الشعب، فإن الملك يمارس العفو الخاص بإرادة ملكية موقعة من قبله ومن رئيس الوزراء والوزير المختصّ الذي يكون في العادة وزير العدل، وذلك من أجل إقامة توازن دستوري بين ما تصدره المحاكم من أحكام وما يسود المجتمع من قيم واعتبارات تنم عن رغبة الهيئة الاجتماعية بالتسامح أو تخفيف العقوبة عن أفعال معينة حيثُ إن العقوبة في حد ذاتها هي ردة فعل المجتمع على الفعل المجرم؟

المطلب الثاني: سلطات الملك الدستورية المشتركة مع السلطات العامة

يمارس الملك بموجب الدستور الأردني اختصاصات تختلف عن اختصاصاته التي يمارسها بموجب سلطاته التقديرية، يباشرها بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين، ولكن هذه الاختصاصات تتطلب صدور قرار صادر عن مجلس الوزراء والبرلمان، أو القضاء.

أولاً- اختصاصات الملك الدستورية المشتركة مع مجلس الوزراء

بيّنّا فيما سبق أن الملك يمارس بموجب المادتين ٢٦, ٤٥ من الدستور سلطات تقديرية في مجال الوظيفة التنفيذية، ولكن هناك قرارات تصدر من مجلس الوزراء ترفع للملك للتصديق عليها عندما يتطلب الأمر صدور إرادة ملكية بشأنها، وقد نصت على ذلك المادة ٤٨ من الدستور بقولها "يوقع رئيس الوزراء والوزراء قرارات مجلس الوزراء وترفع هذه القرارات إلى الملك للتصديق عليها. في الأحوال التي ينص هذا الدستور أو أي قانون أو نظام وضع بمقتضاه على وجوب ذلك، وينفذ هذه القرارات رئيس الوزراء والوزراء كل في حدود اختصاصه".

وقد بينت أحكام الدستور الأردني الاختصاصات التي يباشرها مجلس الوزراء وتتطلب صدور إرادة ملكية فيها وهي إصدار الأنظمة المستقلة في الظروف العادية وفي الظروف الاستثنائية: وهي عبارة

(1) Tedechi. G. Le contreseing ministeriel sous Les diverses constitutions Francais et étrangeres, K.D.P. Paris, 1945. Pp. 461 et s.

عن قرارات صادرة عن السلطة التنفيذية وتنشئ قواعد عامة مجردة، أي هي تعد عملاً تشريعياً من الناحية الموضوعية، ويطلق عليها تشريعاً فرعياً أو ثانوياً وتتبع أحكام التشريع العادي(١).

أ- أنظمة المصالح المستقلة: يستند حق السلطة التنفيذية في إصدار هذه الأنظمة إلى أحكام الدستور الأردني، فالمادة ٢/٤٥ منه تنص على أن "تعين صلاحيات رئيس الوزراء أو الوزراء ومجلس الوزراء بأنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصدق عليها الملك"، كذلك جاء في المادة ١١٤ من الدستور على أن "لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة من أجل مراقبة تخصيص الأموال العامة وإنفاقها وتنظيم مستودعات الحكومة" كذلك تنص المادة ١٢٠ من الدستور على أن "التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية، وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك".

يتضح من النصين السابقين أن الأنظمة تصدرُ في الأردن من أجل إنشاء المرافق العامة وتنظيمها وترتيبها، وبشكل مشترك بين الملك ومجلس الوزراء، بحيثُ يصدر النظام من قبل مجلس الوزراء ويصادق عليه الملك، الذي له الحق بأن يصادق على تلك الأنظمة أو يرفضها إذا كانت لا تهدف إلى تأمين خدمات ذات منفعة عامة. وإذا ارتأت الإدارة أن تلك المرافق غير متجاوبة مع المنفعة العامة فلها الحق بإجراء التعديل على تلك الأنظمة بالشكل الذي تراه مناسباً مع متطلبات المنفعة العامة(٢).

ب- أنظمة حالة الطوارئ: تلم بالدول ظروف استثنائية عارضة، تعجز التشريعات العادية عن مواجهة هذه الظروف، عندها تعطى للسلطة التنفيذية اختصاصات استثنائية واسعة لمواجهة هذه الظروف، ولكن أغلب دساتير الدول أخضعت اختصاصات السلطة التنفيذية الاستثنائية لمبدأ المشروعية، وأن تتدخل السلطة التنفيذية لمواجهة الظروف الاستثنائية عندما لا يستطيع البرلمان التدخل بشكل فعال لمواجهة تلك الظروف(٣).

(١) د. عادل الحياري، مرجع سابق، ص ٦٢٠ وما بعدها. كذلك راجع: د. خليل محسن، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية – بيروت، ١٩٧٥م، ص٨٥٥ وما بعدها.

(٢) صدرت في الأردن أنظمة خدمة مدنية عديدة تعدل بين فترة وأخرى عام ١٩٦٦- ١٩٨٢ -١٩٩٨ ... الخ وآخرها نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

(٣) راجع حقي إسماعيل بريوتي، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والأنجلوسكسوني – دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص٢١.

وقد احتاط المشرع الدستوري الأردني لهذه الاستثناءات فجعل قرارات مجلس الوزراء في الظروف الاستثنائية تخضع لتصديق الملك، وإن كانت لا تمنعرقابة البرلمان كرقابة سياسية ولكن الإجراء المتبع هو أن يصدر قرار مجلس الوزراء ويصدر به إرادة ملكية. وهذا ما نصت عليه المادتان ١٢٤, ١٢٥ من الدستور.

- إعلان العمل بقانون الدفاع: عالجت المادة ١٢٤ من الدستور موضوع إعلان العمل بقانون الدفاع بما يلي: "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناءً على قرار مجلس الوزراء".

يتطلب النص الدستوري لإعلان العمل بقانون الدفاع هو حدوث طوارئ، وأن يصدر قرار من مجلس الوزراء وصدور إرادة ملكية يصبح بموجبها قانون الدفاع نافذ المفعول. ويوضح النص الدستوري امتداد نطاق قاعدة التوقيع الوزاري المجاور حتى في حالة حدوث خلل في التوازن الدستوري عندما تؤدي الظروف الاستثنائية إلى توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية ولكن رغم ذلك يبقى مبدأ الشرعية قائماً، وتبقى السلطة التنفيذية مسؤولة عن أعمالها من الناحيتين السياسية والقضائية، وأن تلتزم بالهدف المحدد لها هو الدفاع عن الوطن. وفي ٢٠٢٠/٣/١٧ صدرت إرادة الملكية بتفعيل قانون الدفاع في الأردن لمواجهة وباء الكورونا.

- إعلان الأحكام العرفية: جاء في المادة (١٢٥) من الدستور ما يلي: "١-في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن التدابير والإجراءات بمقتضى المادة السابقة من هذا الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة فللملك بناءً على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بإرادة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو أي جزء منها، ٢- عند إعلان الأحكام العرفية للملك أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية تعليمات قد تقتضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به ويظل جميع الأشخاص القائمين بتلك التعليمات عرضةً للمسؤولية القانونية التي تترتب على أعمالهم إزاء أحكام القوانين إلى أن يعفوا من تلك المسؤولية بقانون خاص يوضع لهذه الغاية".

حددت الفقرة الأولى من المادة ١٢٥ من الدستور شروط تطبيق قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في ظل الأحكام العرفية، وتتمثل بصدور إرادة ملكية بإعلان الأحكام العرفية بناءً على قرار من مجلس الوزراء. وأجاز المشرع الدستوري في الفقرة الثانية من نفس المادة للملك أن يصدر تعليمات تقضي الضرورة بها للدفاع عن الوطن، بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به سواء كان الدستور أو

القوانين العادية أو الأنظمة، وهنا يتضح أنه على الرغم من أن الأحكام العرفية من طبيعة قانون الدفاع، من حيث تركيز الوظيفتين التشريعية والتنفيذية بيد السلطة التنفيذية، وما ينطوي عليه هذا التركيز من تحديد للحقوق والحريات وإبعاد القوانين والأنظمة المعمول بها في الظروف العادية، وهذا في ظل قانون الدفاع, ولكن في ظل الأحكام العرفية فإنه يجوز الخروج على جميع النصوص القانونية بما فيها الدستور، ولم يحدد المشرع الدستوري شروط شكلية لصدور التعليمات مثلاً أن تصدر بموجب قرار من مجلس الوزراء وإرادة ملكية وإنما بموجب سلطة تقديرية للملك، ولكن حفاظاً على مبدأ المشروعية، فقد جعل النّص الدستوري المسؤولية كاملة على الأشخاص القائمين بتلك التعليمات وما يترتب على أعمالهم من مسؤولية أثناء تنفيذ التعليمات الملكية، وأن يكون البرلمان هو صاحب الصلاحية في إعفاء هؤلاء القائمين مع تنفيذ التعليمات وبموجب قانون عفو عام يصدر بهذا الموضوع.

ثانياً- اختصاصات الملك الدستورية المشتركة مع مجلس الأمة

بينَّا سابقاً أنّ أحكام الدستور الأردني قد بينت في المادة (٢٥) من الدستور أن السلطة التشريعية سلطة مركبة، تتكون من الملك ومجلس الأمة الذي يتكون من مجلسي الأعيان والنواب. وبينت كذلك المادة (٣١) من الدستور أن دور الملك في العملية التشريعية يتمثل بالتصديق على القوانين وإصدارها، وبينت أحكام الدستور أن للملك وللأغلبية في مجلس النواب دعوة مجلس الأمة إلى الانعقاد في دورة استثنائية وهي كالآتي:

أ- حق التصديق على القوانين وإصدارها: يقصد بالتصديق موافقة رئيس الدولة على مشروع القانون، وهو مرحلة ضرورية ضمن مراحل العملية التشريعية وبممارسته يصبح مشروع القانون قانوناً قابلاً للتطبيق من قبل السلطة لقضائية والتنفيذ من قبل السلطة التنفيذية.

ولكن الاختلاف بين فقهاء القانون الدستوري هو حول قيمة حق رئيس الدولة في التصديق على القوانين سواء كانت عادية أم دستورية. فإذا كان حقاً مطلقاً يصبح رئيس الدولة شريكاً في العملية التشريعية مع البرلمان، وإذا كان حق التصديق يتمثل بالاعتراض التوقيفي من قبل رئيس الدولة، فإنه لا يصبح شريكاً في العملية التشريعية لأنّه يمكن التغلب على هذا الاعتراض بوسائل دستورية يقررها المشرّع الدستوري[١].

(١) د. العمرو، فهد عواد، دور رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية المعاصرة في حفظ التوازن بين السلطات "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس , ٢٠١٥م، ص٣٣٩ وما بعدها.

وقد أخذت أحكام الدستور الأردني بالاعتراض التوقيفي بالنسبة للقوانين العادية وبالاعتراض المطلق فيما يتعلق بتعديل الدستور، فقد نصّت المادة ٣١ من الدستور على أن "الملك يصدق على القوانين ويصدرها...".

كما نصّت المادة ٩١ من الدستور على ما يلي: "... ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدّق عليه الملك"، وقد بينت المادة ٩٣ من الدستور إجراءات عملية التصديق بقولها: ١- كل مشروع قانون أقرّه مجلسا الأعيان والنواب يرفع إلى الملك للتصديق عليه ٢-... ٣- إذا لم ير الملك التصديق على القانون فَلَه في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق ٤- وإذا رد مشروع أي قانون (ما عدا الدستور) خلال المدة المبينة في الفقرة السابقة وأقرّه مجلسا الأعيان والنواب مرّة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين وجب عندئذٍ إصداره وفي حالة عدم إعادة القانون مصدقاً في المدة المعينة في الفقرة الثالثة من هذه المادة يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصدق".

لقد أوضحت المادة ٩٣ حق الاعتراض التوقيفي إلى رئيس الدولة على القوانين العادية ولكن الفقرة الرابعة منها استثنت الدستور من أحكام هذه المادة وهذا ما نصت عليه المادة ١٢٦ من الدستور بقولها: ١- تطبق الأصول المبينة في هذا الدستور بشأن مشاريع القوانين على أي مشروع لتعديل هذا الدستور ويشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من أعضاء كل من مجلسي الأعيان والنواب وفي حالة اجتماع المجلسين وفقاً للمادة (٩٢) من هذا الدستور يشترط لإقرار التعديل أن تجيزه أكثرية الثلثين من الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس وفي كلتا الحالتين لا يعتبر نافذ المفعول ما لم يصدق عليه الملك".

من هنا يمكن القول أن للملك حقّ الاعتراض التوقيفي بموجب المادة ٩٣ من الدستور والذي يمكن التغلب عليه بالوسائل الدستورية إذا أجازته أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الأمة، وللملك حق الاعتراض المطلق فيما يتعلق بالدستور فالسلطة التي تختص بتعديل الدستور هي سلطة تأسيسية مؤسسة وليست أصلية، وهي رجع الصدى لديباجة الدستور التي تبين "نحن طلال الأول ملك المملكة الأردنية الهاشمية... وبناءً على ما قرره مجلسا الأعيان والنواب نصدق على الدستور... ونأمر بإصداره". كذلك يمكن القول أنه من الناحية العملية لا يمكن الحصول على أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الأمة لكسر الاعتراض التوقيفي لأن مجلس الأعيان يتضمن ثلث أعضاء مجلس الأمة ولن تحصل على إجماع كامل لأعضاء مجلس النواب لكسر اعتراض الملك. وبهذا فإن مشروع القانون في الأردن يبدأ بإرادة السلطة التنفيذية وينتهي بها. ويأتي حسب نص الدستور إصدار القانون من قبل الملك بعد تصديقه ولم يحدد الدستور مدّة محددة لعملية الإصدار.

ب- دعوة البرلمان في دورة استثنائية: يجتمع البرلمان في أغلب دول العالم في دورة عادية واحدة أو دورتين عاديتين في كل سنة، وتجيز بعض الدساتير ومنها الدستور الأردني لرئيس الدولة دعوة البرلمان في دورة استثنائية، مع إعطاء الأغلبية في المجلس المنتخب الحق بأن تطلب من رئيس الدولة دعوة البرلمان في دورة استثنائية[١]، وقد نصّت المادة ٨٢ من الدستور الأردني على ما يلي:

"للملك أن يدعو عند الضرورة مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورات استثنائية ولمدة غير محددة لكل دورة من أجل إقرار أمور معينة تبين في الإرادة الملكية عند صدور الدعوة وتفض الدورة الاستثنائية بإرادة. ٢- يدعو الملك مجلس الأمة للاجتماع في دورة استثنائية أيضاً متى طلبت ذلك الأغلبية المطلقة لمجلس النواب بعريضة موقعة منها تبين فيها الأمور التي يراد البحث فيها ٣- لا يجوز لمجلس الأمة أن يبحث في أية دورة استثنائية إلا في الأمور المعينة في الإرادة الملكية التي انعقدت تلك الدورة بمقتضاها".

يتضح من النص الدستوري أن مجلس الأمة يجتمع في دورة استثنائية إذا قدر الملك الأسباب التي تدعو إلى انعقاد هذه الدورة وهي ليست محددة المدة إنما محددة الموضوع ولا يناقش المجلس موضوعات غير التي أدرجت في الإرادة الملكية, كذلك أجازَ النص الدستوري للأغلبية المطلقة أن تطلب من الملك أن يدعو المجلس للاجتماع في دورة استثنائية وللملك السلطة التقديرية هنا ففي الاستجابة لهذا الطلب، أو عدم الاستجابة، فالنص الدستوري بهذا الشأن واضح في الفقرة الثانية يبدأ بكلمة: (يدعو) وليس الإلزام وهذا الحق لرئيس الدولة بعدم الاستجابة معمول به في دول أخرى[٢].

ثالثاً- اختصاصات الملك الدستورية المشتركة مع السلطة القضائية

بينا فيما سبق أن الدستور الأردني الحالي قد أخذ بمبدأ سيادة الأمة في المادة ٢٤ منه، وأخذ بمبدأ الفصل الضمني بين السلطات حيث نصت المادة ٢٥ فيه على أن تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ونصت المادة ٢٦ منه على أن تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام الدستور، ونصت المادة ٢٧ منه على أن السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر جميع الأحكام طبقاً للقانون وباسم الملك، والنص المتعلق بالسلطة القضائية بين أن هناك علاقة بين المحاكم التي تتولى السلطة القضائية والملك، وأن القضاة في المحاكم بمثابة وكلاء عن الملك بحيث تصدر الأحكام عنهم باسم الملك، فالملك يشارك في تعيين القضاة، ويصادق على أهم حكم يصدر عنهم وهو حكم الإعدام.

(1) Debbach ef autres: Droit eonstitutionnel et institutions poliliques paris 1986, P. 86, et. S.
(2) Ibid

أ- دور الملك في تعيين قضاة السلطة القضائية:

يرى الفقيه الألماني "جلنك" أن الملك هو العنصر القضائي الأول في الدولة وما القضاة إلا وكلاء أو ممثلو الملك(١).

وانسجاماً مع نص المادة ٢٧ من الدستور فإنه لا توجد طريقة أخرى يمكن اتباعها لتقلد القضاة مناصبهم في الأردن غير التعيين من قبل الملك، ويستمد الملك في الأردن اختصاصاته في هذا المجال من النصوص القانونية من أجل المحافظة على حسن تطبيق الدستور، فقد جاء في قانون استقلال القضاء رقم (٢٩) لعامة (٢٠١٤) وتعديلاته في المادة (١٣) منه: "أ- يجري التعيين في الوظائف القضائية بقرار من المجلس بناءً على تنسيب الرئيس على أن يقترن بالإرادة الملكية السامية..."، كما نصت المادة (١٤) من القانون على أن" أ- يُقسم القضاة عند تعيينهم وقبل مباشرتهم وظائفهم القسم التالي...، ب- يؤدي كل من الرئيس ورئيس المحكمة الإدارية العليا ورئيس النيابة العامة والمفتش الأول القسم أمام الملك"، ونصت المادة (١٨) من القانون على أنه: "يجري ترفيع القضاة من درجة إلى أعلى بإرادة ملكية" وجاء في المادة ٢٥ من القانون على أنه "لا يجوز عزل القاضي أو الاستغناء عن خدمته إلا تأديبياً وبقرار من المجلس وإرادة ملكية".

أمّا فيما يتعلق بالقضاة الشرعيين فقد صدر قانون تشكيل المحاكم الشرعية لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته اللاحقة وجاء فيه أن تعيين القضاة الشرعيين وتنقلاتهم وترقياتهم يتم بقرار من المجلس القضائي وإرادة ملكية.

ب- تصديق أحكام الإعدام من قبل الملك.

عقوبة الإعدام هي أشد العقوبات التي تقع على الإنسان، لأنها تقع على حقه في الحياة، وهي من أقدم العقوبات، وقد أثير حول هذه العقوبة الكثير من الجدل، لأنها -من وجهة نظر- البعض قاسية، ولم تحقق الردع العام، وأنها إذا تم إيقاعها بالخطأ فإنه لا يمكن تلافي هذا الخطأ، وقد استجابتْ بعض التشريعات لهذا الرأي وألغت تلك العقوبة، وأبقت تشريعات دول عديدة على هذه العقوبة(٢).

اهتمت المواثيق الدولية أيضاً بحق الإنسان في الحياة، فقد جاء في المادة الثالثة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بأن "لكل فرد الحق في الحياة والحرية الشخصية وسلامة شخصه" وبنفس المعنى جاءت الفقرة الأولى من المادة السادسة من الميثاق الدولي لحقوق الإنسان، وأورد الميثاق

(1) carré de Malberg: Contribution à La théorie général ele Ĺ et at Paris, 1962, T. II. P. 17.

(٢) راجع د. مصطفى محمود محمود، شرح قانون العقوبات، القسم العام، القاهرة، ١٩٧٤، ص٥٤٧ وما بعدها.

استثناءً يجيز للدولة بأن تقوم بإنهاء حياة شخص عقابياً على جريمة ارتكبها، وجاءت بالصيغة نفسها الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان(١).

اعترف المشرّع الأردني بحق الإنسان في الحياة في المادة السابعة من الدستور بأن الحرية الشخصية مصونةٌ، واعترف أيضاً ببعض الاستثناءات على ذلك بأن أقرّ بعقوبة الإعدام وعرفها في المادة ١/١٧ من قانون العقوبات لعام ١٩٦٠ بأنها شنق المحكوم عليه. وقرر المشرع الأردني إيقاع هذه العقوبة في بعض الجرائم الواقعة على أمن الدولة في المواد ١١٠ – ١١٣ – ١٣٥ – ١٣٨ الواقعة على الأشخاص في المادة ٣٢٨ منه(٢).

وقد أحاط المشرع الأردني حق الإنسان في الحياة بضمانات قانونية تتمثل بصدور حكم قضائي نهائي وحسب الإجراءات المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية في المواد ٣٥٧ – ٣٦٢(٣) منه بأنه لا يصدر حكم بالإعدام إلا بعد القيام بالإجراءات القانونية التي يتمتع المتهم أثنائها بجميع ضمانات الدفاع، وللمحكوم عليه بعقوبة الإعدام الحق بالاستفادة من طرق الطعن التي نص عليها القانون، والتماس العفو لدى جلالة الملك الذي يرفع له الحكم بالإعدام طبقاً لنص المادة ٣٩ من الدستور التي نصت بأن "لا ينفذ حكم الإعدام إلا بعدَ تصديق الملك وكل حكم من هذا القبيل يعرضه عليه مجلس الوزراء مشفوعاً ببيان رأيه فيه" ولا ينفذ حكم الإعدام إلا بعد أن يبت الملك في طلب العفو أو بممارسته لحقه الدستوري

المبحث الثاني: اختصاصات الملك المعفاة من قاعدة التوقيع الوزاري المجاور

تتضمن عادةً بعض النظم البرلمانية في العالم استثناءات من قاعدة التوقيع الوزاري المجاور ومن بينها النظام البرلماني في الأردن، وهذه الاستثناءات من القاعدة لا تتناقض مع طبيعة النظام البرلماني، ففي الأردن هناك استثناءات تتعلق بشخص الملك والأسرة الملكية، واستثناءات أخرى تتعلق بأمور الدولة، حيثُ تصدر من الملك بوصفه رئيساً للدولة ومع ذلك لا تخضع لأحكام قاعدة التوقيع الوزاري المجاور، وهناك استثناءات من القاعدة بموجب أحكام الدستور التي أدخلتْ فيه بموجب التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٦ وسندرسُ هذه الاستثناءات في مطلبين مستقلين.

(١) راجع د. الصباريني، غازي، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، مكتبة دار الثقافة، عمان، ١٩٩٤، ص٦٠٠ وما بعدها.

(٢) راجع قانون العقوبات الأردني لعام ١٩٦٠ وتعديلاته اللاحقة.

(٣) راجع قانون أصول المحاكمات الجزائية لعام ١٩٦١ وتعديلاته اللاحقة عام ٢٠٠٩, ٢٠١٠, الجريدة الرسمية رقم ٥٠٣٤ تاريخ ٢٠١٠/٦/١.

المطلبُ الأول: اختصاصات الملك المعفاة لطبيعتها من قاعدة التوقيع الوزاري المجاور

ذكرنا أن الاختصاصات المعفاة من قاعدة التوقيع يتعلق بعضها بشخص الملك والبعض الآخر يتعلق بأمور الدولة وسندرسُ كل من تلك الأمور في فرع مستقل.

أولاً- اختصاصات مستثناة تتعلق بشخص الملك والأسرة المالكة

أ- استثناءات تتعلق بشخص الملك: نظمت المادة ٢٨ من الدستور الأردني ولاية العرش في الأردن، وفرقت أحكام تلك المادة بين الملك كشخص طبيعي والعرش كمؤسسة قانونية ومقرّ للسلطات. والاستثناءات من قاعدة التوقيع والمتعلقة بشخص الملك بعضها في صميم حياته الخاصة مثل رغبته في الزواج، أو تتعلق بأمور الدولة، والتي جاءت في الفقرة "ز" من المادة (٢٨) من الدستور والتي تتعلق بتعين الوصي أو مجلس الوصاية من قبل الجالس على العرش وأن لم يقم بذلك يتولى مجلس الوزراء هذه المهمة. كذلك ما ورد في الفقرة "ح" من نفس المادة والمتعلقة بعدم قدرة الملك على تولي سلطاته بسبب المرض، فيعين الملك بإرادة ملكية نائب أو هيئة نيابية، وإن لم يستطع القيام بذلك يقوم بذلك مجلس الوزراء، كذلك ما ورد في الفقرة "ط" من نفس المادة حيث قررت بأنه إذا اعتزم الملك مغادرة البلاد فيعين قبل مغادرته بإرادة ملكية نائباً أو هيئة نيابية لممارسة صلاحياته مدة غيابه، وعلى النائب أو هيئة النيابة أن تراعي أية شروط تشتمل عليها تلك الإرادة[١].

ب- قانون الأسرة المالكة لعام ١٩٣٧[٢]: يعد الملك في الأردن بموجب أحكام قانون الأسرة المالكة رئيساً للأسرة المالكة، ولجلالة الملك حق المراقبة عليها ويساعده في ذلك مجلس مكون من خمسة أشخص، أما أعضاء الأسرة المالكة وفقاً لقانون الأسرة المالكة فهم كالتالي:

-فرعُ -حضرة صاحب الجلالة- الملك عبد الله بن الحسين، إلا أنه لا يشمل ذرية الإناث منهم اللواتي يتزوجن من غير أعضاء الأسرة المالكة.

-أولاد – صاحب الجلالة- الملك حسين بن علي ذكوراً وإناثاً، وعقب الذكور منهم المقيمين عادة في الأردن الذي أصدر جلالة الملك عبد الله إرادته السامية بقبولهم في الأسرة المالكة.

يطلق الملك لقب أميراً أو أميرة على أعضاء الأسرة المالكة، ويتوجب على أعضاء الأسرة المالكة الرجوع إلى رئيس الأسرة في حالات الزواج والطلاق، وتطبق عليهم القوانين الأردنية إلا ما نص على خلافه في قانون الأسرة المالكة، وتصرف للملك مخصصات من الدخل العام وتعين هذه المخصصات

(١) راجع الفقرات ز، ح، ط من المادة ٢٨ من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

(٢) راجع الجريدة الرسمية عدد ١٥٦٧ تموز ١٩٣٧.

في قانون الموازنة العامة، وهي ليست للملك وحده وإنّما تشمل استحقاقات أفراد الأسرة المالكة، والملك هو الذي يحدد لكل فرد الأسرة مقدار هذه الاستحقاقات وطريقة صرفها(١). وهنا نلاحظ أن التصرفات السابقة تصدر عن الملك ليس بوصفه رئيساً للدولة وإنما بصفته رئيساً للأسرة المالكة أو يتصل بشخصه ويباشرها بإرادة ملكية لا تتطلب توقيعاً وزارياً مجاوراً وإن كانت الوزارة مسؤولة عن تلك التصرفات لأنها تقع ضمن نطاق نص المادة ٤٩ من الدستور التي تقرر أن "أوامر الملك الشفوية أو الخطية لا تخلي الوزراء من مسؤولياتهم".

ثانياً- تعيين رئيس مجلس الوزراء وإقالته وقبول استقالته

تقرر في أغلب النظم البرلمانية أن قرار تعيين رئيس الوزراء الجديد لا يخضع لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور، ولا يحمل هذا القرار إلا توقيع رئيس الدولة، وذلك لأن توقيع رئيس الوزراء المستقيل أو المقال على قرار تعيين خلفه ليس له قيمة قانونية، وإن حصل فإنه مجرد شكل لا أكثر، طالما لا يمكنه تحمل المسؤولية المترتبة على هذا التوقيع وإن تطلب الدستور ذلك. فقد كان معمولاً به في فرنسا في ظلّ دستوري الجمهوريتين الثالثة والرابعة، وأنه يمكن أن يؤدي إلى طريق مسدود وذلك عندما يرفض رئيس الوزراء المستقيل أن يوقع على قرار إقالته، كذلك لا يستطيع رئيس الوزراء المعين الجديد أن يوقع على قرار تعيينه أو إقالة السابق لأنه عند لحظة صدور القرار لم يكن رئيساً للوزراء(٢).

فيما يتعلق بالوضع في الأردن فإن صلاحية الملك بتعيين رئيس الوزراء هي صلاحية شخصية ويمارسها بإرادة ملكية موقعة من قبله فقط، وقد نصت على ذلك المادة ٣٥ من الدستور بقولها "الملك يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته ويعين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم بناءً على تنسيب رئيس الوزراء".

إذن تعيين رئيس الوزراء في الأردن وإقالته يحكمها الوضع الدستوري، عند تعيين رئيس وزراء جديد، لا يوجد رئيس وزراء ووزراء حتى يوقعوا مع الملك على الإرادة التي يتم بموجبها التعيين، وبذلك فإن الإرادة تصدر من قبل الملك موقعة منه وحده. وقد أكد ذلك المجلس العالي لتفسير الدستور في أحد قراراته، الذي جاء فيه أن "حق الملك في تعيين رئيس الوزراء وإقالته وقبول استقالته بإرادة ملكية موقعة من جلالته فحسب فأمر استثنائي لاستحالة اشتراك أي من الوزراء معه بسبب عدم وجود وزارة قائمة آنذاك"(٣).

---

(١) راجع المواد من ٣ – ٧ المواد من قانون الأسرة المالكة لعام ١٩٣٧.

(2) Duverger (M), op. cit. p. 260.

(٣) راجع قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (١) الصادر بتاريخ ١٩٥٦/١/٤ الجريدة الرسمية عدد ١٢٥٥ تاريخ١٩٥٦/١/١٥.

ويجب التنويه أنه بحسب نص المادة ٣٥ من الدستور فإن تعيين الوزراء وإقالتهم وقبول استقالتهم يتم بإرادة ملكية بناءً على تنسيب من رئيس الوزراء وموقعه من قبله مع الملك.

ثالثاً- إنشاء ومنح الرتب والأوسمة

جاءَ في المادة ٣٧ من الدستور ما يلي: "الملك ينشئ ويمنح ويسترد الرتب المدنية والعسكرية والأوسمة وألقاب الشرف الأخرى وله أن يفوض هذه السلطة إلى غيره بقانون خاص".

جاء هذا النص الدستوري ضمن النصوص الدستورية المتعلقة باختصاصات الملك التي يمارسها بسلطة تقديرية، وبموجب المادة ٤٠ من الدستور يتوجب أن يوقع رئيس الوزراء والوزراء المختصين مع الملك عند ممارسة هذه الاختصاصات، ولكن قام خلاف فقهي حول تكييف اختصاص الملك بإنشاء ومنح الرتب والأوسمة وكيفية ممارسته من قبله. فهل يعتبر هذا التصرف أو هذا الاختصاص من الأمور المتصلة بأمور الدولة العامة وتستوجب توقيعاً وزارياً مجاوراً، أم أنه من الحقوق الشخصية التي يستطيع للملك أن يمارسها بمفرده؟ ذهب فريق من الفقهاء للقول بأن هذا التصرف من الاختصاصات التقديرية للملك التي ترتب المسؤولية على الحكومة أمام البرلمان ويجب أن تمارس بواسطة الوزراء وتحتاج إلى توقيع وزاري مجاور، وذهبَ فريقٌ آخر إلى أن ممارسة هذا الاختصاص من الحقوق الشخصية التي يمارسها الملك بمفرده، وقد جرى العمل في الأردن مؤيداً للرأي الثاني من الفقه. إذ تصدر الإرادة الملكية بإنشاء ومنح الرتب والأوسمة بدون توقيع وزاري مجاور، وأن دور الحكومة يقتصر على طلب أو تقديم التماس إلى الملك بمنح بعض الشخصيات المحلية أو العالمية التي قامت بدور إنساني أو قدمت خدمات للبلاد بمنحها أوسمة، ويبلغ رئيس الوزراء ذلك إلى جلالة الملك، وتتحمل الحكومة المسؤولية بحكم المادة ٤٩ من الدستور[١]، ولكن النص الدستوري استلزم العودة للبرلمان لإصدار قانون خاص يتضمن اسم الشخص الذي يفوضه الملك للقيام بهذا الاختصاص. وهنا نلاحظ أننا أمام مأزق دستوري، إذ يتطلب النص صدور قانون لشخص بذاته، وقد يرفض البرلمان إصدار القانون الذي يتضمن التفويض وهنا نصل إلى طريق مسدود، لذا يفضل تعديل نص الدستور بحيثُ يفوض الملك ولي العهد أو نائبه.

رابعاً- تعيين موظفي الديوان الملكي:

لم يرد على هذا الاختصاص نص في الدستور أو صدر قانون خاص ينظم طريقة ممارسته. وإنّما صدر للديوان الملكي نظام الخدمة المدنية للمناصب العليا في الديوان الملكي الهاشمي وتطبق أحكامه على شاغلي المناصب العليا: رئيس الديوان، المستشارين، كبير الأمناء، ناظر الملكية الخاصة، الطبيب

(١) راجع د. عادل الحياري، مرجع سابق، ص٦٨٨.

الخاص للملك، أمين عام الديوان، رئيس التشريفات. ويجري تعيينهم وتحديد المخصصات والرواتب وسائر الأمور المتعلقة بهم بإرادة ملكية معفاة من التوقيع الوزاري المجاور، ويتقاضون رواتبهم من الخزينة. كذلك لم يبين النظام أن الديوان شخصية معنوية وله ذمة مالية مستقلة [١]، وهذا ما دعا إلى الخلاف حول اختصاص الملك في هذا المجال حيث يرى البعض أنه اختصاص يخضع لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور ويرتب المسؤولية الوزارية، في حين يرى البعض أنّ تعيين رجال الحاشية والقصر هو من حقوق الملك الشخصية، ولكن هذا لا يمنع من أن تتحمل الوزارة تبعات هذا التعيين[٢].

المطلبُ الثاني: اختصاصات الملك المعفاة من قاعدة التوقيع الوزاري بحكم الدستور

لم يتضمن الدستور الأردني منذ وضعه عام ١٩٥٢ والتعديلات التي أجريت عليه حتى عام ٢٠١٦ أية أحكام تعفي الإرادة الملكية الصادرة عن الملك من قاعدة التوقيع الوزاري المجاور, ولكن في عام ٢٠١٦ أدخلت تعديلات على المادة ٤٠ من الدستور الأردني تناولت اختصاصات للملك تتعلق بالسلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وجعلتها مستثناةً من قاعدة التوقيع الوزاري المجاور, فأصبحَ نص المادة كما يلي: "مع مراعاة أحكام الفقرة (٢) من هذه المادة ١- يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير والوزراء المختصين يبدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوقَ التواقيع المذكورة ٢- يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية دون توقيع من رئيس الوزراء والوزير والوزراء والمختصين في الحالات التالية: أ- اختيار ولي العهد ب- تعيين نائب الملك جـ- تعيين رئيس مجلس الأعيان وأعضاؤه وحلّ المجلس وقبول استقالة أو إعفاء أي من أعضائه من العضوية، د- تعيين رئيس المجلس القضائي وقبول استقالته هـ- تعيين رئيس المحكمة الدستورية وأعضائها وقبول استقالاتهم، و- تعيين قائد الجيش ومدير المخابرات ومدير الدرك وإنهاء خدماتهم"، ونناقش هذه التعديلات في فروع مستقلة.

أولاً- اختيار ولي العهد: أحيط مركز ولي العهد في مؤسسة العرش في الأردن بضمانات دستورية نظّمتها المادة ٢٨ من الدستور الأردني في الفقرات (أ) المتعلقة بأبناء الجالس على العرش بحيثُ يتولّى أكبر الأبناء ولاية العهد ثم أكبر أبناء الابن الأكبر طبقة بعد طبقة، وعدل النص في عام (١٩٦٥) بحيث سمح للملك الجالس على العرش أن يختار أحد إخوته حتى في وجود الابن الأكبر, ثم نظمت الفقرة (ب) موضوع الإخوة في ولاية الملك حيث تنتقل إلى أكبر الإخوة وإلى أكبر أبناء الإخوة وإن لم يكن له ابن فإلى أكبر أبناء إخوته الآخرين، ثمّ نظّمت الفقرة (جـ): انتقال

(١) راجع النظام رقم ٣ الجريدة الرسمية عدد ٣٥٧٦ تاريخ ١٩٨٨/١٠/١.

(٢) د. عادل الحياري، مرجع سابق، ص٦٨٧.

ولاية الملك إلى الأعمام في حال فقدان الأبناء والإخوة حسب الترتيب السابق، ونظّمت الفقرة (د): غياب الأبناء والإخوة والأعمام وتركت المجال لمجلس الأمة اختيار خلف للملك المتوفى بدون وارث, ثم نظمت الفقرة (و): حالة استثناء من له حق ولاية العهد بسبب عدم لياقته بموجب إرادة ملكية من الجالس على العرش يوقع معه عليها رئيس الوزراء وأربعة وزراء على الأقل بينهم وزير الداخلية والعدل. ولكن النص الدستوري لم يقيد الجالس على العرش باختيار ولي العهد إلا بالقول بأن الاستثناء لا يشمل أعقاب الشخص المستثنى، فهل تطبق عليه أحكام الفقرات أ. ب. جـ. من حيث أكبر الأبناء أو الإخوة أو الأعمام، لم يبين النص ذلك، وكذلك ومنعاً للكيدية لم تقيد الإرادة بتعيين أعقاب المستثنى بتوقيع مشابه للاستثناء.

إنّ اختيار ولي العهد من الأمور التي تتصل بحياة الدولة العامة، فهو معرض في أي لحظة أن يجلس على العرش وعندها يكون ملزماً بموجب المادة ٢٩ من الدستور أن يقسم أمام مجلس الأمة الذي يلتئم برئاسة رئيس مجلس الأعيان بأن يحافظ على الدستور وأن يخلص للأمة. فإذا كان ليس محلاً للثقة من قبل المجلس فإنه قد لا يلتئم ولن يتمكن من مباشرة عمله. كما أن الاستثناء الوارد في المادة ٤٠ لا يمنع أن تتحمل الحكومة المسؤولية استناداً إلى نص المادة ٤٩ من الدستور التي جاء فيها: "أوامر الملك الشفوية أو الخطية لا تخلي الوزراء من مسؤوليتهم"، وهنا النصّ لم يذكر الحكومة بالكامل وإنما الوزراء مما يضعف من قوته القانونية.

ثانياً- تعيينُ نائب الملك:

كانت الصيغة المستعملة في الفرع السابق هو اختصاص الملك باختيار ولي العهد، أما هنا فإن اختصاص الملك هو تعيين نائب الملك، فالفرع الأول ذكر كلمة الاختيار منها كأن اختصاص الملك يتم ضمن خيارات متعددة ومحددة يكون هامش الحرية فيها ليس واسعاً كما في التعيين. كما أنّ إدخال تعيين الملك للنائب ضمنَ الاختصاصات المستثناة من التوقيع الوزاري، جاء تعوزه الدقّة، وذلك لأن هذا الاختصاص نصت عليه أحكام الدستور بشكل مشترك يمارسه الجالس على العرش ثم يمارسه مجلس الوزراء أو كما جاء في الفقرة (ح) من المادة ٢٨ من الدستور حيث نصت بأنه: "إذا أصبحَ الملك غير قادرٍ على تولي سلطته بسبب مرضه فيمارس صلاحياته نائبٌ أو هيئة نيابية ويعين النائب أو هيئة النيابة بإرادة ملكية. وعندما يكون الملك غير قادر على إجراء هذا التعيين يقوم به مجلس الوزراء", كما أن الفقرة (ي) من نفس المادة نصّت على أنه "قبل أن يتولى الوصي أو النائب أو هيئة النيابة عمله يقسم اليمين المنصوص عليها في المادة ٢٩ من هذا الدستور أمام مجس الوزراء"، وسبقَ أن ذكرنا أن فحوى المادة ٢٩ من الدستور هو الحفاظ على الدستور والإخلاص للأمة. وجاء في الفقرة (ط) من نفس المادة من الدستور بأنه على النائب أو هيئة النيابة أن تراعي أثناء غياب الملك أية شروط قد تشتمل

عليها الإرادة الصادرة بتعيين النائب أو هيئة النيابة، والمفهوم من النص أن يتم ذلك أثناء أداء القسم أمام مجلس الوزراء.

وما دام مجلس الوزراء يستطيع أن يعين نائباً أو هيئة نيابية في حالة عدم التعيين من قبل الجالس على العرش، وعلى هيئة النيابة أو النائب أن يقسم أمام مجلس الوزراء اليمين المنصوص عليه في المادة ٢٩ من الدستور ومراعاة الشروط المذكورة ف الإرادة، فإن إيراد هذا الاستثناء هنا هو تزيد ويتحمل مجلس الوزراء مسؤوليته السياسية عند ممارسة هذا الاختصاص من قبل الملك.

ثالثاً- الاستثناء المتعلق بالسلطة التشريعية:

أجازَ النّص الدستوري للملك أن يعين رئيس مجلس الأعيان وأعضاء المجلس وحل المجلس وقبول استقالة أو إعفاء أي من أعضائه من العضوية، وهذا الاستثناء يتعلق بثلث أعضاء مجلس الأمة حيث نصت المادة ٦٣ من الدستور بما يلي: "يتألف مجلس الأعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب"، وبينت المادة ٦٤ من الدستور شروط العضوية حيث نصت على أنه "يشترط في عضو مجلس الأعيان زيادة على الشروط المعينة في المادة (٧٥) من هذا الدستور أن يكون أتمّ أربعين سنةً شمسية من عمره وأن يكون من إحدى الطبقات الآتية: رؤساء الوزراء والوزراء الحاليون والسابقون ومن أشغل مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعداً والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتين ومن ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن". كما أعطت المادة ٤/٣٤ من الدستور الملك حق حل مجلس الأعيان حيث نصّتْ عل أنه "للملك أن يحل مجلس الأعيان أو يعفي أحد أعضائه من العضوية".

هنا نلاحظ التكرار في النصوص كما أن شروط العضوية في مجلس الأعيان تحتاج إلى دقة في الاختيار فلو جرى تزوير في تاريخ الميلاد، أو الشرط الأخير بأن العضو المعين من الشخصيات التي حازت على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن، ونحن نعرف أنّ في الأردن شعباً أردني وهو جزء من الأمة العربية فهل الشرط يتعلق بالأمة العربية والوطن العربي، ومن يتحمل مسؤولية الخطأ إن وقع الاختيار على شخص لا تنطبق عليه الشروط المذكورة، وهل هذه الشروط على سبيل الحصر أم على سبيل المثال؟ في حين يتكلم عن مجلس يمثل ثلث أعضاء مجلس الأمة، ويلعب دوراً فاعلاً حين يتطلب الدستور التصويت على الأمور المهمة مثل تعديل الدستور بأغلبية الثلثين.

رابعاً- الاستثناء المتعلق بتعيين القضاة:

تجمع دساتير العالم على الاعتراف بالسلطة القضائية كسلطة ثالثة في الدولة ومستقلةً عن السلطتين التشريعية والتنفيذية. وتحقيقاً لمبدأ سيادة القانون فإن كل من يمارس اختصاصاً يتعلق بالدولة يجب أن يخضع لرقابة القضاء. وقد أخذ الدستور بمبدأ سيادة الأمة في المادة ٢٤ منه على أن تمارس الأمة سلطاتها بواسطة السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس الأمة والملك (م٢٥) والسلطة التنفيذية منوطة بالملك يتولاها بواسطة وزرائه (م ٢٦)، والسلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر جميع الأحكام وفق القانون باسم الملك.

وقد أكد قانون استقلال القضاء لعام ٢٠١٤ وتعديلاته في عام ٢٠١٩ على استقلال القضاء فقررت المادة ١٢ منه على أن تعيين رئيس المجلس القضائي يتم بإرادة ملكية، وجاء في المادة ١٣ منه أنيتم تعيين القضاة بإرادة ملكية بناءً على تنسيب من رئيس المجلس القضائي(١).

من هنا نلاحظ أن الدستور قد نصّ على استقلال القضاء إلا أنّ تعيين رئيس المجلس القضائي والقضاة يتم تعيينهم بمشاركة الملك وبذلك هم في مركز أقل استقلالية من أعضاء البرلمان الذين يتقلد الجزء الأكبر منهم مواقعهم عن طريق الانتخاب، ومن حيث العمل فإن أحكام القضاة تصدر باسم الملك لذلك يرى الفقيه جلنك الألماني أن "الملك هو العضو القضائي الأول في الدولة" وما القضاة إلا وكلاء أو ممثلو الملك(٢).

وقد جاء التعديل الدستوري لعام ٢٠١٦ وجعل تعيين رئيس المجلس القضائي بإرادة ملكية معفاة من التوقيع الوزاري المجاور، وهذا زاد التأكيد على أنّ مركز السلطة القضائية أقل من السلطة التنفيذية، مع أن هذه السلطة القضائية تراقب السلطتين التنفيذية والتشريعية إن كانت مستقلةً فعلاً، كذلك جاء في الفقرة (هـ) من المادة ٢/٤٠ من الدستور بأنّ الملك يعين رئيس المحكمة الدستورية وأعضائها وقبول استقالاتهم بإرادة ملكية معفاة من التوقيع الوزاري المجاور، والمعروف في الفقه الدستوري أن القضاء الدستوري يحقق سيادة القانون بالرقابة على دستورية التشريع الأصلي والتشريع الفرعي. ولو أخذنا نماذج من الغرب نجد أن الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ قد نصّ في مادته ٩٤ على أن المحكمة الدستورية تتألف من قضاة اتحاديين وأعضاء آخرين، يتم انتخاب أعضاء المحكمة مناصفةً من قبل المجلس النيابي الاتحادي والمجلس الاتحادي، كذلك دستور إسبانيا لعام ١٩٧٨ نص على أن المحكمة الدستورية تتكون من ١٢ عضو يرشح مجلس النواب أربعة ويرشح مجلس الشيوخ أربعة واثنان من

(١) راجع قانون استقلال القضاء لعام ٢٠١٤ وتعديلاته عام ٢٠١٩.

(2) Carré de Malberg: contribution à la théorie générale de Ĺ Etat Paris, 1962, P. 109 et s.

السلطة التنفيذية، واثنان من قبل المجلس الأعلى للقضاء، كذلك جاء في القانون رقم ١٤ عام ١٩٧٣ على أن المحكمة الدستورية في الكويت تتكون من خمسة أعضاء يختارهم المجلس الأعلى للقضاء وعضوين احتياط.

هنا نلاحظ أنه في الأمثلة التي تم ذكرها يتم تعيين أعضاء المحاكم الدستورية من قبل جهات خاصة للمراقبة وليس من جهات تتمتع بسلطات مطلقة في تعيينهم.

خامساً- الاستثناء المتعلق بالجهات العسكرية والأمنية "تعيين قائد الجيش، مدير المخابرات، مدير الدرك وإنهاء خدماتهم":

لا يثير موضوع تعيين قائد الجيش بإرادة ملكية بدون توقيع مجاور إشكالات قانونية كثيرة، وذلك لأن المادة ٣٢ من الدستور نصت على أن "الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية والجوية"، ,هذا النص ينسجم مع تطور الأحداث التاريخية حيث كان رؤساء الدول هم قادة الجيوش في المعارك، وتكاد أغلب دساتير دول العالم تنص على أن رئيس الدولة هو القائد العام للجيش, لأنه هو المكلف باستتباب النظام والأمن في الدولة. ولكن التطور التكنولوجي للأسلحة جعل قيادة الجيش بحاجة إلى خبرات وتخصص دقيق في الشؤون العسكرية، وأصبحت قيادة الجيش لوزير الدفاع ورئيس هيئة الأركان وتتحمل الحكومة نتائج قرارات وزير الدفاع ورئيس هيئة الأركان. وجاء التعديل الدستوري وسمح بإصدار قرار تعيين رئيس هيئة الأركان في الأردن من اختصاص الملك وحده.

كذلك الأمر بالنسبة لمدير المخابرات العامة فهو جهاز عسكري فني سري يلعب دوراً مهماً أثناء السلم وأثناء الحرب الساخنة وأثناء الحرب الباردة فهو أقرب جهاز إلى رئيس الدولة وأصبح تعيينه من اختصاص الملك وحده.

أمّا قائد الدرك فهو ليس من كوادر الجيش وإنما أقرب لرجال الأمن العام وتم فصل قائد الدرك عن مديرية الأمن العام، وأصبح تعيينه يتم بإرادة ملكية منذ عام ٢٠١٦ وهذه الإرادة معفاة من توقيع وزاري مجاور، في حين بقي تعيين مدير الأمن العام يتم بإرادة ملكية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء. ولكن يوم ٢٠١٩/١٢/١٥ أصدر الملك إرادة ملكية بتعيين قائد الدرك مديراً للأمن العام وأتبع له قيادة الدرك والدفاع المدني، فعاد الدرك وأصبح جزءاً من الأمن العام، وتم تعيين مدير الأمن العام بإرادة ملكية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء وتوقيع الإرادة من قبل رئيس الوزراء ووزير الداخلية. وبقي نص المادة ٢/٤٠ فيما يتعلق بقائد الدرك غير معمول به.

النتائج والتوصيات:

بينا في هذا البحث أن الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ قد أقام نوعاً من ثنائية السلطة التنفيذية التي هي من خصائص النظام البرلماني. ونظمت أحكام هذا الدستور السلطة التنفيذية برأسيها فجعلت من الملك وكيلاً مباشراً لسيادة الأمة بالاشتراك مع السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، وهو مصون ولا يتحمل أي تبعة ومسؤولية (المواد ٢٤، ٢٥، ٢٦، ٢٧، ٣٠ من الدستور) ويمارس الملك اختصاصات تقديرية منها الشخصي ومنها المشترك مع رئيس الوزراء والوزير والوزراء المختصين، ويمارس مجلس الوزراء إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية إلا ما استثني منها بموجب الدستور أو أي قانون. وبعض قرارات مجلس الوزراء تعرض على الملك لتصديقها (المواد ٣١-٤٠، ٤٥، ٣٨ من الدستور). هذا الإزدواج في التوقيع سواء في إصدار الإرادة الملكية أو في قرارات مجلس الوزراء التي يصادق عليها الملك جاء نتيجة التعاون الضروري في اتخاذ القرار بين الملك ورئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين. وذلك لأن توقيع رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين ليس مجرد شكلية بسيطة الهدف منها العلم بالقرار الذي تم التوقيع عليه ولا يتم مناقشته في مجلس الوزراء، إنما هو وسيلة لنقل المسؤولية عن الملك إلى الجهة الموقعة عليه بجانب توقيعه كبديل لعدم المسؤولية وهذا ما أكد عليه المجلس العالي لتفسير الدستور في قراره رقم (١) تاريخ (١٩٥٦/١/٤) فيما قرر أن الإرادة الملكية الصادرة بحل مجلس النواب في ذلك الوقت غير مستوفية شروطها الدستورية لأنها كانت موقعة من رئيس الوزراء فقط وليس من قبل الوزير المختص وهو وزير الداخلية.

فالتوقيع المجاور يجد أساسه القانوني مبنياً على فكرة المسؤولية السياسية للوزير، فالوزير لا يمكن تحميله مسؤولية قرارات تتخذ دون أن يشارك في وضعها، وهذه الأهمية السياسية للتوقيع المجاور في النظام البرلماني تجعل منه اختصاصاً أساسياً وجوهرياً للوزير غير قابل للتفويض[1]، وأن غياب توقيع الوزير عندما يتطلب القانون ذلك لا يكون خطأ في الشكل إنما خطأ في الاختصاص، وقد استقر هذا النهج القانوني إلى حد ما في الأردن إلى أن حصل التعديل على الدستور في عام ٢٠١٦ حيث عدلت المادة ٤٠ من الدستور بأن أضيفت لها فقرة ثانية تم بموجبها إعفاء اختصاصات دستورية للملك من التوقيع الوزاري المجاور تتعلق هذه الاختصاصات بالسلطات الثلاث في الدولة دون أن يبين النص الدستوري الجهة التي تتحمل المسؤولية عن تلك القرارات.

(1) Prelot (M) et Boulouis (J): Institutions politiques et Droit constitutionnel Paris. 1990. P. 755.

الثابت في كل دول العالم أن رئيس الدولة لا يستطيع أن يلم بجميع شؤون البلاد فالخليفة في الإسلام يعين الولاة والغرب ابتدع منصب الوزير لكي يتحمل الوزر عن رئيس الدولة، ويقسم يميناً على الوفاء والإخلاص، ونحن بموجب التعديل الدستوري أبعدنا رئيس الوزراء والوزراء عن المشاركة في اتخاذ القرار، إذن الملك سيستعين بخبراء ومستشارين، ولكن المستشار لا يتحمل مسؤولية الخطأ في اتخاذ القرار، لذا يجوز اللجوء في هذه الحالة إلى المادة ٤٩ من الدستور التي لا تخلي الوزراء من مسؤوليتهم عن أوامر الملك الشفوية أو الخطية, ولكن نص هذه المادة يتكلم عن الوزراء كمسؤولية انفرادية وليس مع رئيس الوزراء، لذا يبقى الوضع غير مغطى من الناحية القانونية بشكل كامل.

وقد تمّ التراجع بعض الشيء عن هذه التعديلات في ٢٠١٩/١٢/١٥ حينما أصدر جلالة الملك إرادة ملكية أصبحت بموجبه قيادة الدرك دائرةً تابعةً لمديرية الأمن العام التي يعين مديرها بإرادة ملكية، موقعة من الملك ورئيس الوزراء والوزير المختص.

التوصيات:

١- تعديل نص المادة ٣٧ من الدستور التي تجيز للملك أن يفوض سلطته بمنح الأوسمة والرتب إلى غيره بقانون وتصبح "..... وله أن يفوض هذه السلطة إلى ولي العهد أو نائبه بقانون خاص" لأنه لا يجوز أن يصدر قانون إلى شخص محدد، لأن القانون يخاطب الأشخاص بصفاتهم وليس بذواتهم.

٢- تعديل المادة ٤٠ من الدستور بحذف الفقرة الثانية منها.

٣- تفعيل المادة ٢/٤٥ من الدستور بوضع أنظمة تبين اختصاص رئيس الوزراء ومجلس الوزراء والوزراء.

٤- تعديل نص المادة ٤٩ من الدستور بحيث تصبح "أوامر الملك الشفوية أو الخطية لا تخلي رئيس الوزراء والوزراء من مسؤوليتهم".

المراجع

د. الحياري، عادل، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني – عمان, ١٩٧٢.

الطبطبائي، عادل، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق عدد ٣ أيلول ١٩٨٥، كلية الحقوق، جامعة الكويت.

د. المرغني، محمد، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري المغربي، فاس, ١٩٧٩.

د. بريوني، حقي إسماعيل: الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والأنجلوسكسوني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١.

د. الحياري، عادل: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، عمان، ١٩٧٢.

د. متولي عبد الحميد، د. عصفور، سعد، د. خليل، محسن: القانون الدستوري والنظم السياسية، الإسكندرية.

د. متولي عبد الحميد: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٦.

د. مصطفى، محمود محمود: شرح قانون العقوبات، القسم العام، القاهرة، ١٩٧٤.

د. خليل، محسن: النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة، بيروت، ١٩٧٥.

د. صباريني، غازي: الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، مكتبة دار الثقافة، عمان، ١٩٩٤.

د. صبري، السيد: النظم الدستورية في البلاد العربية، القاهرة، ١٩٥٦.

العمرو، فهد عواد: دور رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية المعاصرة في حفظ التوازن بين السلطات "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس, ٢٠١٥, ٢٠.

د. الغزوي، محمد سليم: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للملكة الأردنية الهاشمية، الجامعة الأردنية.

Reference:

Cadart. J: Institutions Politiques et droit constitutionnel, Paris 1990.

Chantbout (B): Droit constitutionnel et science polotoques, Paris 1987.

Carré de Malberg- R: Contribution ā La théoriegénérale de L'etat, Paris, 1962.

Debbasch, ch. Bourdon, J. Pontier, J-M. Ricce, J-c: Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris, 1986.

Duverger, M: les Monarchies Requblicaines, Pouvoirs No 78 Paris, 1996.

Francis. D: La fonction du Roi, Pouvoirs, N 78 – 1996.

Hauriou (M) Precis de droit constitionnelparis 1929.

Lauvaux. Ph: La dissolution des assembléesparlementaires, Paris, 1983.

Prelot (M) et Boulouis (J): Institutions politiques et Droit Constitutionnelparis 1990.

Tedeschi, G: Le contreseingministeriel sous les d diverses constitutions francaises et etrangeres, R. D. P. Paris, 1945.

Yves Many: Textesconstitutionnel et documents politiques, Paris 1985.

Al Hiyari, Adel (1972). Constitutional Law and the Jordanian Constitutional System. Amman.

Al Tabtabai, Adel (1985). The rule of Ministerial endorsement in the parliament system. A comparative Study. Law Journal. Alkuwiat University.

Al Margani, Mohammad (1979). Al-Wajeez in political systems and Moroccan Constitutional Law. Fass.

Baruni, Ismaeel (1981). Overseeing Authorities under Emergency Law. A Comparative Study of Iraqi and Egyptian Systems. AngloSaxon, Dar Al-Nahatha, Cairo.

Metwally, Asfour, Saad, Kalil. Constitutional Law and Political systems, Alexandria.

Metwally, Abed Alhameed. (1976). Constitutional Law and Political systems, Almaaref, Alexandria.

Mustafa, Mahmoud Mahmoud (1974). Explanation of the Penal Code, General Section, Cairo University Press.

Khalil, Mohsin (1975). Political Systems and the Lebanese Constitution. Dar Al-Nahatha, Beirut.

Sabarini, Ghazi (1994). Al-Wajeez in Basic Human Rights and Freedoms. Daar Al-Thaqafa,. Amman.

Sabri, Al-Saiad (1956). Constitutional Systems in Arab Countries. Cairo.

Al-Amro, Fahid Awaad (2015). The Role of Country President in Current parliamentary Systems in maintaining balance between Authorities A comparative Study. PhD Thesis. Ain Shams University.

Al-Ghazwi, Mohmmad Saleem. Al-Wajeez in Political and Constitutional Organization in the Hashemite Kingdom of Jordan. Jordan University.