المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية

اسم المقال: المسؤولية السياسية في النظام السياسي الأردني (دراسة مقارنة لنيل الثقة وطرحها بعد تعديلات 2011)
اسم الكاتب: د. سالم حمود العضايلة
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8254
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 06:59 +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.

المسؤولية السياسية في النظام السياسي الأردني

(دراسة مقارنة لنيل الثقة وطرحها بعد تعديلات 2011)

د سالم حمود العضايلة [1]

تاريخ الاستلام: 2023/12/5م
تاريخ المراجعة: 2024/4/25م
تاريخ موافقة النشر: 2024/4/30م
تاريخ النشر:2024/06/30

الباحث المراسل:
hmoud@mutah.edu.jo

حقوق النشر محفوظة لجامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

جميع الحقوق محفوظة، فلا يسمح بإعادة طباعة هذه المادة أو النقل منها أو تخزينها، سواء أكان ذلك عن طريق النسخ، أم التصوير، أم التسجيل، أم غيره، وبأية وسيلة كانت: إلكترونية، أو ميكانيكية، إلا بإذن خطي من الناشر نفسه.

الملخّص:

يعد النظام النيابي البرلماني أحد الأنظمة الديمقراطية، وفي الحقيقة أن هذا النظام هو الذي يأخذ بمبدأ الفصل بمفهومه الصحيح والسليم والقائم على مبدأ التعاون والتوازن بين السلطات.

وفي الأردن فإن هذا النظام ظهر بأوضح تطبيق في دستور المملكة عام 1952 على خلاف الدستورين السابقين واللذين كان النظام النيابي البرلماني يوصف بأنه نظام ناقص، والسبب يعود لعدم نصهما على المسؤولية السياسية للوزارة أمام مجلس النواب المنتخب، حيث كانت هذه المسؤولية فيهما أمام الأمير عام 1928، وأمام الملك عام 1946.

وتأتي هذه الدراسة لتوضح ما جاءت به التعديلات الدستورية لعام 2011 بخصوص المسؤولية السياسية وخاصة بخصوص طرحها والذي تم تنظيم آلية التصويت على الثقة من خلالها بالفقرتين 1، 2 حيث جاء بهما بأن الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء يتم طرحها أمام مجلس النواب، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل. ويتضح من هذا أن التصويت سلبياً وليس إيجابياً أي أن التصويت هنا هو على عدم الثقة وليس بالثقة بالوزارة، وهو على عكس ما جاء بالفقرة السادسة من المادة المذكورة حيث إن التصويت يتم بصورة إيجابية لكي تنال الحكومة الثقة على البيان الوزاري.

وفي الدراسة سيتم تحليل ذلك وبيان أثره على الحكومة وعلى الوزير وما هو الجزاء المترتب على ذلك.

وفي نهاية الدراسة تم الخروج ببعض التوصيات والتي أهمها تعديل المادة (45) لتوحيد طرح الثقة وبيانها بآلية واحد حيث نصح بالتصويت الإيجابي الحقيقي وليس الصوري، كما أوصت الدراسة بأن يتم توحيد الجزاء المترتب على الحكومة وعلى الوزير بحيث يصبح جزاء الوزير (المسؤولية الفردية) هو الاستقالة كذلك.

الكلمات المفتاحية: المسؤولية السياسية، الثقة، البيان الوزاري.

[1] كلية الحقوق، جامعة مؤتة

The political liability in the Jordanian political system: A comparative study Gaining and Withdrawing Confidence after the 2011 amendments

dr Salem Al-Adailehss [2]

Received: 5/12/2023
Revised: 25/4/2024
Accepted: 30/4/2024
Published:30/06/2024

DOI:
https://doi.org/10.35682/jjlps.v16i2.825

Corresponding author:
hmoud@mutah.edu.jo

All Rights Resaved for Mutah University, Karak, Jordan.

All Rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means: electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

ABSTRACT

The parliamentary system is considered a democratic system. Indeed, it is based on the isolation principle, with its correct concept of cooperation and balance between authorities.

In Jordan, this system was more evident in the Constitution of the Kingdom in 1952, as compared to the two previous constitutions where the parliamentary system was described as incomplete due to not including the political liability of the ministry before the elected House of Representatives-the liability in those two constitutions was before the prince in 1928, and before the king in 1946.

This study aims to demonstrate the constitutional amendments in 2011 concerning political liability, particularly with regard to confirming it, where the mechanism of voting for trust was cited in sections 1 and 2, stating that trust in ministry or one of the ministers is performed before the House of Representatives. However, if the elected council did not vote for the trust of the majority of its members, those members should resign. This shows that voting is correct but not positive, as the members voted for no trust in the ministry. This contradicts the content of section 6 of the pre-mentioned article, where voting takes place positively so that the government has the trust for the ministerial statement.

This study analyzes this issue and show its effect on the government and the minister, as well as its consequences. The study concludes with some recommendations, including the necessity of amending article (45) to standardize and demonstrate giving trust based on one

College of Law, Mutah University [2]

mechanism, where the correct positive voting is recommended. The study also recommended standardizing the effects on the government and the minister, where the minister- as an individual liability- also resigns.

Keywords: political liability, trust, ministerial statement.

مقدمة

مما لا شك فيه أن الدول الحديثة تقوم الآن جميعها على فكرة المسؤولية، فالحكومة مسؤولة والأفراد مسؤولون والأحزاب السياسية مسؤولة، لكن مسؤولية كل منهم تختلف عن مسؤولية الآخر حيث يقتضي المنطق ذلك أولاً، ثم القانون ثانياً، فالمسؤولية تتناسب مع الأعمال والنشاطات والسلطات الممنوحة لكل منهم.ومع ذلك فإن المسؤولية الفردية هي الأساس الأول في المسؤولية التي تكون التزاماً ومحاسبةً وغايةً (حسن، 1990، ص278).

والمسؤولية السياسية والتي تقع على الوزراء إما أن تكون فردية تقع على عاتق كل وزير على حدة نتيجة أعماله التي يباشرها في حدود وزارته، أو مسؤولية جماعية تضامنية لهيئة الوزارة بأكملها تقرر نتيجة السياسة العامة للوزارة، أو لما يباشره رئيس الحكومة من أعمال باعتباره رئيساً للوزارة (البحري، 2006، ص816).

وتجدر الإشارة إلى أن المسؤولية الوزارية وإن كانت تتضمن كلا من المسؤولية المدنية والجنائية والسياسية، إلا أن العادة جرت على إطلاقها على المسؤولية السياسية فقط(البحري، 2006، ص817).ولذلك فإنه كثيراً ما يتطرق فقهاء القانون الدستوري عند بحثهم لخصائص النظام البرلماني لفكرة المسؤولية الوزارية أمام البرلمان، حيث يعتبرونها حجر الزاوية في هذا النظام (ليله، 1967، ص825)، وبأنها تشكل معياراً كافياً بحد ذاته للحكم على نظامٍ ما بأنه برلماني حتى وإن تخلفت عناصره الأخرى كثنائية السلطة التنفيذية أو حق حل البرلمان(ديفرجيه، ص127).

وقد قيل أنه يكفي أن يقرر الدستور المسؤولية السياسية ليكون النظام برلمانياً فبمجرد النص على تلك المسؤولية في صلب الدستور يجعل النظام السياسي الذي تمخض عنه برلمانياً(عمران، 1998، ص54).

مشكلة الدراسة:

من المعروف أن النظام السياسي الأردني يصنف بأنه نظام برلماني قائم على ثنائية السلطة التنفيذية، ومبدأ الفصل المرن بين السلطات.

ولذلك ولثنائية السلطة التنفيذية المكونة من الملك ومجلس الوزراء، ولأن الملك غير مسؤول سياسياً، فإن المسؤولية تقع على الوزارة وتكون أمام مجلس النواب، ويجب قبل أن تبدأ عملها أن تسلح بثقة المجلس وذلك بتقديمها بياناً وزارياً تنال عليه هذه الثقة، وكذلك فإنها أثناء عملها يجب أن تبقى مسلحة بالثقة حيث جاء بالمادة (53) يجوز لعدد لا يقل عن ربع المجلس أن يطلب عقد جلسة ثقة بالوزارة أو بوزير وحده، ولكن التعديلات ميزت بين نيل الثقة على البيان الوزاري حيث يكون بصورة إيجابية، وبين طرحها أثناء عمل الوزارة حيث يكون التصويت بصورة سلبية أي عدم ثقة وليس بطلب الثقة.

أهمية الموضوع:

تبرز أهمية هذه الدراسة من كونها ناقشت عدّة أمور خاصة بالمادتين (53) و (54) من الدستور وذلك فيما يخص المسؤولية السياسة التي تعتبر حجرَ الزاوية في النظام البرلماني والتي تشكّل الحق المقابل لحق الحل الذي أعطاه الدستور للسلطة التنفيذية، مما يعزّز التوازن بين سلطتي التشريع والتنفيذ.

ولذلك فقد تمثّلت أهمية هذه الدراسة من خلال مناقشة عملية نيل الثقة بالوزارة عند تشكلها من خلال مناقشة البيان الوزاري لها، حيث تكون الثقة الحقيقية هنا لأن الحكومة تأتي وهي غير متسلحة بالثقة في حين أن عملية طرح الثقة يكون بصيغة سلبية صورية. كما تم بيان أمور أخرى مهمة ذات صلة كالتميز في الجزاء المترتب على الثقة بالوزارة وهو الاستقالة والجزاء المترتب على الوزير وهو اعتزال منصبه.

أهداف الدراسة:

هدفت هذه الدراسة إلى ما يلي:

1-إطلاع القارئ على التعديلات الدستورية التي طالت منظومة المسؤولية السياسية في الدستور الأردني والتي طالت تعديل جزء منها فقط والخاص بمناقشة الثقة بالوزارة من خلال البيان الوزاري بحيث أصبحت إيجابية وأبقت على آلية الثقة الخاصة بالوزارة أو أي وزير منها أثناء عملها بصبغة سلبية، والذي يسمى بطرح الثقة وليس نيلها.

2-بيان معنى المسؤولية السياسية الجماعية والفردية و93501الجزاء المترتب عليهما.

3- معرفة الدور الذي أحدثته التعديلات الدستورية على المسؤولية السياسية في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

4-تتبع التطور التاريخي للمسؤولية السياسية وتحولها من جنائية إلى سياسية.

أسئلة الدراسة:

1- ما المقصود بالمسؤولية السياسية وتمييزها عن المسؤولية الجنائية والمدنية؟

2- ما المقصود بالمسؤولية السياسية الجماعية والفردية؟

3- كيف تطّورت المسؤولية السياسية تاريخياً وتحولت من مسؤولية جنائية إلى سياسية؟

4- ما التعديلات التي طالت آلية التصويت على الثقة للوزارة عند تشكيلها وتقديمها لبيانها الوزاري، وأثناء عملها وطرحها بطلبٍ من عدد لا يقل عن ربع مجلس النواب؟

5- ما الفرق بين نيل الثقة بناء على البيان الوزاري للحكومة وطرح الثقة بالوزارة أو أي وزير منها أثناء عملها؟

المبحث الأول: ماهية المسؤولية السياسية

حيثما تكون السلطة تكون المسؤولية مبدأً مهماً في الحكم، ويصاحب هذا المبدأ مبدأ آخر يتمثّل في أن الذين يُمارسون السلطة هم عُرضةً للمساءلة أمام محكوميهم، لأنّ من حق المحكومين المشاركة في إدارة الدولة. فهذا الحق ثابت في المواثيق الدولية، فهذا الإعلان العالمي لحقوق الإنسان يؤكد على ذلك (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، 1948) حيث يشير إلى أن من حق الشعب أن يخضع الحكام إلى سلطته للإشراف عليهم ومساءلتهم، ولا يتحقق ذلك الأمر إلاّ إذا أُعطي الحق للمحكومين في حرية الاختيار، كما أشارت المادة (67) من الدستور التي تنص على انتخاب مجلس النواب ليكون الممثل الحقيقي للشعب والذي من خلاله تتم مساءلة الحكومة سياسياً (عفيفي، 2002، ص4).

فالديمقراطية النيابية هي تجسيد يقوم على أساس انتخاب الشعب لأفراد ينوبون عنهم ويمثلونهم بحيث يتم إعطاؤهم الصلاحية المطلقة لمحاسبة الحكومة عن طريق ما يسمى بطرح الثقة فيها وبالتالي الحصول عليها من قبل البرلمان. وتبقى الحكومة قائمة ومشكلة ما لم تُسحب منها الثقة أو تفقدها، وبالتالي وجب عليها الاستقالة، وإذا طُرحت الثقة بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه (المادة 2/54، الدستور الأردني).

ومجمل هذه العملية الرقابية يطلق عليها مسمى المسؤولية السياسية أو الوزارية بحيث يتم بموجبها مساءلة الوزارة دون التعرض إلى رئيس الدولة ملكاً كان أو رئيس جمهورية، وسيتم تقسيم المبحث إلى المطالب التالية:

المطلب الأول: مفهوم المسؤولية الوزارية

ينصب الحديث حول المسؤولية الوزارية، وبما أنّ الملك أو رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً، ومصون من كل تبعية ومسؤولية(بدوي، 1975، ص273)، فالمسؤولية السياسية أو الوزارية تقع على عاتق الوزارة والتي تتكون من رئيس الوزراء رئيساً، ومن عدد من الوزراء حسب الحاجة والمصلحة، ويجتمعون في مجلس واحد متضامنين متجانسين يسمى بمجلس الوزراء، وتقع على عاتقه وضع السياسة العامة للحكومة، وفي النظم البرلمانية لابدّ للوزارة في سبيل توليها للسلطة واستمرارها فيها أن تكون محل ثقة البرلمان (المجلس المنتخب)، وهذا ما يعبر عنه بقدرتها على الفوز بالأغلبية المطلوبة لذلك وإلاّ طُرحت بها الثقة(الخطيب، 2021، ص332).

وقبل الدخول في تعريف المسؤولية السياسية أجد من المناسب أن أُبين المقصود بالوزارة وذلك بفرع مستقل.

الفرع الأول: مفهوم الوزارة

الوزارة اصطلاحاً: هي ذراعٌ حكومي مسؤول ومختص بتسيير أحد القطاعات وإدارتها بشكل يتماشى مع سياسات الحكومة، وتتبع إلى مجلس وزراء ورئيس وزراء وتقع تحت إدارة شخص يسمى وزيرا.

وتعني لغةً الوِزر كما ذهب بعض العلماء وهو الثقل لأن الوزير يحمل أعباء الدولة، حيث قال تعالى: (ولا تزر وازرة وِزر أخرى) ومنهم من قال بأنها مأخوذة من الملجأ، لأن الملك يلجأ إلى رأي وزيره وتدبيره(المنجد في اللغة والإعلام، 1998، ص898).

وعرفت لفظة وزير عبر التاريخ حيث مارس سيدنا يوسف عليه السلام مهام الوزارة تحت مسمى العزيز، وكذلك عرفت في صدر الإسلام، والدولة الأموية حيث أنهم أول من استخدم لفظ وزير بمعناه الحالي، وترسخت قواعدها (الوزارة) في العهد العباسي(مصطفى، 1981، ص82).

والوزارة من أهم النظم التنفيذية على الإطلاق نظراً لهيمنتها على جميع شؤون الدولة، فهي عصب كل دولة، ومصدر قوة الدفع في الدولة، وبهذا فالوزارة تمثل حجر الزاوية في أي نظامٍ سياسي.

ويشترك الوزراء في جميع الأنظمة في عناصر منها إبداء الرأي، وتنفيذ السياسات العامة للدولة، ويرى فيهم الفكر السياسي الحديث بأنهم حماة للحقوق والحريات (رسلان، 2000، ص7)، والوزير كما تعرفه بعض المعاجم "هو من يعينه الملك أو صاحب السلطة العليا في البلاد ليتولّى شؤون الدولة فيستعين برأيه وتدبيره"(رسلان، 2000، ص8).

الفرع الثاني: تعريف المسؤولية السياسية

تعتبر المسؤولية الوزارية حجر الزاوية بالنظام الديمقراطي، وأهم أركانه، وتقع على الوزارة باعتبارها صاحبة السلطة الفعلية المهيمنة مسؤولية إدارة شؤون البلاد(ليله، 1967، ص385).

ويقصد بالمسؤولية السياسية للوزراء، محاسبتهم على تصرف يتعلق بشؤون الحكم أمام البرلمان بمناسبة ممارستهم المهام الحكومية الموكلة إليهم، وتختلف بمعناها الفني عن مجرد الخلاف بين الوزارة والبرلمان بصدد أمرٍ معين، فإذا رفض المجلس قانوناً تقدمت به الحكومة، لا يعني ذلك ترتيب جزاء المسؤولية السياسية مادام الرفض غير قائم على معارضة المجلس لسياسة الوزارة العامة(المساعيد، 2011، ص272).

كما تُعني المسؤولية السياسية الوزارية من بين ما تُعنيه خضوع الوزراء أو الحكومة لمساءلة سياسية كاملة كلما قامت بكل ما من شأنه أن ينحرف عن السياسة العامة، ولا يتفق ومصالح الدولة، والتيً قد تسفر عن استقالة الحكومة برمتها متضامنةً، أو استقالة الوزير أو الوزراء بمفردهم تجسيداً لحق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها أو من أحد الوزراء(ليله، د.ت نشر، ص928).

ويعرفها هوريو "بأنها خسارة الحكم من جانب الوزارة التي خسرت ثقة البرلمان"(هوريو، 1977، ص218).

والمسؤولية السياسية تتميز عن المسؤولية القانونية والجنائية فالمسؤولية السياسية تفرق عن المسؤولية القانونية (المدنية) بأنّ السياسية تنعقد نتيجةً لارتكاب مخالفة، وتتقرر عن طريق هيئة سياسية هي المجلس المنتخب، بينما تتقرر المسؤولية المدنية عن طريق هيئة قضائية نتيجة لوقوع فعل ضار يترتب عليه جزاء قانوني (البحري، 2006، ص201).

ولذلك فإن مجال المسؤولية السياسية يعتبر مجالاً أوسع من المجال الذي تدور فيه المسؤولية المدنية، حيث يشمل مجال السياسية جميع الأعمال التي يأتيها الوزير أو أي من الموظفين التابعين له أثناء ممارستهم لمهامهم. والمسؤولية السياسية لا يخضع لها من الأشخاص إلا من يمارس سلطة سياسية تطبيقاً لقاعدة "حيث تكون السلطة تكون المسؤولية"(بدوي، 1970، ص333).

ويكون الجزاء المترتب على كل نوع من الأنواع الثلاثة مختلفا، حيث إن جزاء المسؤولية السياسية من نوعٍ سياسي يتمثّل في العزل أو الطرد من المنصب Dismissal، بينما الجزاء في المسؤولية المدنية يتمثل في التزام الوزراء بإصلاح الضرر الذي قد يلحق بأحد أو بعض الأفراد نتيجةً للأخطاء الشخصية التي يرتكبونها أثناء ممارستهم لوظائفهم، حيث يتم التعويض عن الضرر، أو إعادة الحال إلى ما كانت عليه(البحري، 2006، ص202).

وبالنسبة للمسؤولية الجنائية التي توجب محاكمة الوزراء عن الجرائم التي يرتكبونها وتوجب المحاكمة عليها أمام المحاكم الجزائية، سواء أكانت هذه الجرائم منصوصا عليها في قانون العقوبات العام، أو عن الجرائم الخاصة والناتجة عن استغلالهم لوظائفهم(المساعيد، 2011، ص273)، أو المنصوص عليها في قانون العقوبات الخاص بمحاكمة الوزراء، والذي يرى الباحث أنه يجب على المشرع أن يقوم بإجراء تعديل جذري عليه تبعاً لما حصل من تعديل على منظومة محاكمة الوزراء والتي أصبحت أمام القضاء العادي.

المطلب الثاني: صور المسؤولية الوزارية السياسية

لعل أفضل ما نمهد به للكلام عن صور المسؤولية الوزارية السياسية ما جاء على لسان رئيس الوزراء البريطاني تشرشل عام 1952 والذي ألقاه أمام مجلس العموم طارحاً به وجهة نظره عن المسؤولية الوزارية حيث قال "إن كل وزير يترأس وزارة معينة هو مسؤول أمام البرلمان عن سياسة وإدارة وزارته، وهذا المبدأ سياسي وحيوي بالنسبة للنظام البرلماني الذي نأخذ به –والكلام لتشرشل– وفي نفس الوقت فإن هناك مبدأً آخر لا يقل أهمية عن المبدأ السابق وهو أنّ الوزارة كهيئة واحدة مسؤولة بشكل جماعي عن سياسة الحكومة ككل. وهذا

يعني أن مسؤولية الوزير الشخصية عن سياسة إدارته يجب أن تمارس بالتوافق مع وجهات نظر زملائه"(Geoffrey, 1966, p.57).

ولذلك فإنه عندما تقرر الأخذ بالديمقراطية النيابية والتي بموجبها أصبح من الممكن إخضاع الحكام للمسؤولية والمحاسبة أمام من يمثلون الشعب، ولأن هذا النوع من الديمقراطية يقوم على عدم مسؤولية رئيس الدولة بصفة عامة، ولأن أعمال الدولة تستدعي وجود شخص أو هيئة مسؤولة عما ينجم عن أعمالها من آثار وفقاً للمبدأ القائل بضرورة "تلازم السلطة والمسؤولية"، أقول واستنادا لجميع ما ذكر آنفا فإن وجود وزارة للقيام بأعباء السلطة، ومهيمنة على سياسة الدولة من جميع جوانبها حتم وجود نظام للمساءلة أُطلق عليه المسؤولية السياسية أو الوزارية، والتي بدورها تنقسم إلى مسؤولية تضامنية جماعية على جميع الوزراء ورئيسهم (مجلس الوزراء) إذا تعلّق الأمر بعمل من أعمال السياسة العامة، وقد تكون مسؤولية فردية إذا تعلق الأمر بتصرف من تصرفات الوزير الخاصة بأعمال وزارته.

وفي هذا المطلب والذي سنقسمه إلى فرعين سنبحث صور المسؤولية السياسية.

الفرع الأول

المسؤولية الوزارية الجماعية

يذكر فقهاء القانون في بريطانيا أن عرف المسؤولية الوزارية الجماعية يمثل القلب بالنسبة لنظام الحكومة البريطانية حيث تطور ما بين 1780، 1832 تطوراً كبيراً أدى إلى استخدام مفهومِ الحكومة المسؤولة عام 1829(Simon, 1999, p.6).

ويقصد بالمسؤولية السياسية الجماعية أو التضامنية أن الوزارة تكون في مجموعها مسؤولةً عن السياسة العامة التي تعين على أساسها أمام البرلمان، ويجب الحصول على تأييده لها، وإذا اعترض على هذه السياسة ولم يوافق عليها، فإن هذا يعني سحب الثقة منها وإسقاطها(البحري، 2006، ص215).

والمسؤولية الوزارية الجماعية وحسب قواعد العرف الدستوري الذي قامت عليه في بريطانيا تعني أن أعضاء الحكومة مسؤولون جميعاً أمام مجلس العموم (النواب) عن جميع التصرفات والأعمال التي تتصل بالسياسة العامة التي تنتهجها لإدارة شؤون الدولة. وفي المقابل فإن جميع أعضاء الحكومة ملتزمون بالدفاع عن هذه السياسة وعن جميع القرارات التي تصدر من جانبها سواء داخل البرلمان أو خارجه (زكي، 1983، ص160)، والمسؤولية هنا وصفت بالجماعية (Collective) لأن منطق النظام البرلماني أن يكون الوزراء وحدة واحدة متجانسة يمثلها رئيس الوزراء. أما عن وصفها بالتضامنية (Solidary) فإنه انبثق نتيجة لاقتراع البرلمان على عدم الثقة بأحد الوزراء من أجل تصرف يتعلق بالسياسة العامة للوزارة.

وفي الدول التي يتم اختيار الوزارة فيها من حزب الأغلبية مثل بريطانيا، أو حتى التي تُختار من قبل الملك؛ فإن مجلس الوزراء يجب أن يسوده التضامن القائم على سرية العمل. وعند اقتراع عدم الثقة بأحد الوزراء

من أجل تصرف يتعلق بالسياسة العامة للوزارة، فإن ذلك الاقتراع ينسحب على الوزارة بأكملها، وبالتالي فعلى الجميع الاستقالة، حتى لو احتج أحد الوزراء بعدم الوفاق مع الوزراء الآخرين بهذا الشأن، أو ادعى أنه تم الإيقاع به أو مورس عليه الضغط للموافقة على هذه السياسة(البحري، 2006، ص222).

وتحمل جميع الوزراء المسؤولية عن القرار المتخذ بصفتهم وحدة واحدة، واعتبار القرارات المتّخذة عن مجلس الوزراء كأنها صدرت بالإجماع(متولي، 1974، ص316) ولا يستطيع أي وزير أن ينفرد بتصريحات مغايرة لسياسة الحكومة مما يعبر عن وجود التجانس الوزاري(درويش، 2002، ص404).

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أنه ولصعوبة وجود خط فاصل بين المسؤولية الفردية والجماعية فإنه يندر أن تثار المسؤولية الفردية حيث تتحمل الوزارة كلها المسؤولية حتى ولو كان تصرف عضو من أعضائها تصرفا خاطئا لا يتصل بالسياسة العامة للحكومة(متولي، 1974، ص317)، كما قد تتحول المسؤولية السياسية لأحد الوزراء إلى مسؤولية تضامنية وذلك عند محاولة رئيس الوزراء أو الوزارة كلها مساندة الوزير المطروح بحقه الثقة بشرط موافقة البرلمان على ذلك(أبو زيد فهمي، 1984، ص58).

الفرع الثاني

المسؤولية الفردية

إن مبدأ المسؤولية الفردية للوزراء هو أحد الخصائص التي تتميز بها الحكومة البرلمانية، حيث يعتبر هذا المبدأ الأساس الذي يقوم عليه حق ممثلي الشعب في البرلمان في الرقابة على أعمال الحكومة بمختلف صورها وأشكالها.

وكما هو مبدأ المسؤولية الجماعية للوزارة، فإنّ هذا المبدأ يقوم بصفة أساسية على التقاليد والأعراف الدستورية وذلك لأنّ الوزير يكون مسؤولاً بصفة فردية وشخصية أمام البرلمان عن الأعمال والتصرفات الخاصة بوزارته سواء صدرت عنه أو عن أحد الموظفين التابعين لوزارته(البحري، 2006، ص254).

ويؤكد هذا القول ما جاء على لسان الوزير الأول جلادستون والذي يرى بأنّ في كل دولة حرة يجب أن يكون فيها شخص مسؤول عن كل تصرف عام، وهذا الشخص كما يحدده الدستور هو الوزير (البحري، 2006، ص254).

ونشير هنا إلى أنّ الأعمال والتصرفات الخاصة بالوزير والتي لا تتعلق بتسيير الشؤون العامة للوزارة فإنها لا تكون محلاً للمسؤولية الفردية(ناصف، 1981، ص112)، حيث لا يملك المجلس المنتخب تحريكها، بل يملك فقط تحريك المسؤولية الناتجة عن الأعمال والتصرفات الخاصة بتصريف شؤون وزارته مما يؤدي إلى إقصائه عن الشؤون العامة(رجب، 1986، ص57).

وإدانة الوزير لا تعني إلاّ أن البرلمان لا يقره على السياسة التي ينتهجها في تصريف شؤون وزارته، ولذلك لا تمثّل الإدانة بأي حال المساس بشخص الوزير أو سمعته أو ما له حيث إن مجال كل ذلك هو المسؤولية الجنائية والمدنية في حال توافر شروطهما(العلواني، 2017، ص211).

وقبل أن نختم الحديث في المسؤولية الفردية، لابد أن نشير إلى نقطتين مهمتين هما هل يوجد مسؤولية فردية على رئيس مجلس الوزراء؟ والنقطة الثانية هل هناك مسؤولية على الوزير بالوكالة والذي يتسلم شؤون وزارة أحد زملائه في حال غيابه؟

بالنسبة لمسؤولية رئيس الوزراء الفردية، فإن هناك من يقر بأن مسؤوليته دائماً جماعية لأنه رمز الحكومة وعنوانها، والقرار الصادر بسحب الثقة منه يكون قراراً موجهاً إلى الوزارة في مجموعها، وهذا ينسحب على نائب رئيس الوزراء إذا تسلّم مهام رئيس الوزراء في حال غيابه. وبالرغم من ذلك فقد وجد جانب من الفقه من يرى تحقق مسؤولية رئيس مجلس الوزراء عن السياسة العامة أمام البرلمان بصورة فردية(الطبطبائي، 2008، ص478).

وبالنسبة للنقطة الثانية فإنه قد يحدث أثناء العمل الوزاري أن يغيب أحد الوزراء ولأي سبب عن وزارته فيكلّف أحد الوزراء بمهام الوزير الغائب، وحصل وأُثير استجواب له عن الأعمال التي قام بها خلال غياب الوزير الأصيل، وعاد زميلة والاستجواب مستمر فهل يستمر الاستجواب، أم ينتهي بعودة الوزير الأصلي.

للإجابة ذكر البعض من أن المسؤولية السياسية توجه للوزير بصرف النظر عن الحقيبة الوزارية التي يحملها أو يتقلدها لأن القول بغير ذلك يعني أنه لا يمكن توجيه المسؤولية السياسية لوزراء الدولة الذين لا يسند لهم أية حقائب وزارية، كما أن عدم مسؤولية الوزير بلا وزارة قول يناقض المنطق السياسي والدستوري والذي يقضي بمسؤولية الوزراء السياسية جميعاً بمن فيهم وزراء الدولة(الطبطبائي، 2008، ص478)، ولذلك فإن الاستمرار في الاستجواب أو حتى تقديمه بعد عودة الأصيل في حق الوزير بالوكالة عن أعمال تمت في عهده وأثناء غياب الوزير الأصيل جائز(الطبطبائي، 2008، ص484).

المبحث الثاني: المسؤولية السياسية بعد تعديلات 2011

مقدمة:

من المعروف أن السلطة التأسيسية وهي تضع الوثيقة الدستورية، تحرص أن تضمنها نصوصاً وأحكاماً قانونية تنظّم مختلف نشاطات الدولة. وتؤكد بنفس الوقت على خضوع السلطات العامة في الدولة لقواعد الدستور وأحكامه، وتحول دون الخروج على هذه القواعد، الأمر الذي يشكل ضمانةً قانونيةً تكفل احترام هذه القواعد وتمنحها السمو والعلو. والدستور الأردني وهو ينص على أن النظام السياسي الأردني نظام برلماني يأخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطات كما تظهر منظومة نصوصه بأنّ كلَّ سلطة من السلطات الثلاث ترتبط بالملك بصورةٍ أو بأخرى(المواد 25، 26، 27، من الدستور الأردني لعام 1952).

ويبين الهيكل التنظيمي للنظام السياسي الأردني بأنه نظام يقوم على التداخل بين سلطات الدولة وهيئاتها الدستورية، وهذا التداخل يقوم على ترتيب لا يتقاطع مع مظاهر الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث تم النص على الرقابة المتبادلة بين هاتين السلطتين وبما تملكه كل منها إزاء الأخرى من صلاحيات واختصاصات، بحيث تكفل إلى حد كبير عدم طُغيان إحداهما على الأُخرى، أو طغيان إحداهما على الحقوق والحريات، أو خرق قواعد الدستور بإصدار تشريعات أو قرارات تخالف أحكامه ونصوصه، مما يتيح المجال لهاتين السلطتين مراقبة بعضهما إن انحرفت إحداهما على أحكام الدستور.

ولعل من أهم الوسائل التي أُعطيت للسلطة التشريعية في مقابلة السلطة التنفيذية، المسؤولية السياسية الوزارية والتي اعتبرها فقهاء القانون الدستوري حجر الزاوية في النظام البرلماني وإحدى دعاماته وأركانه الجوهرية والذي في حال تخلف هذا الركن فإن وصف نظام حكم ما بأنه برلماني لا يصدق حينها(ناصف، 1981، ص94)، حتى أن الأمر وصل ببعض الفقهاء الدستوريين للقول بأن النظام البرلماني هو المسؤولية السياسية في أوسع مداها وأبعد مظاهرها (Wade and Bradley, 1985, p.63).وسيتم تقسيم هذا المبحث إلى المطالب التالية:

المطلب الأول: نشأة المسؤولية السياسية في النظام البرلماني البريطاني والأردني

الأمر الثابت أن البرلمان لم يكن يحظى بأيِ دورٍ في رقابة أعضائه ولا رجال التاج، حيث إن الملك له الحق المطلق في تعيين مستشاريه وأعضاء مجالسه، ولذلك بدأ البرلمان وخاصة مجلس العموم بالبحث عن طريقة يعطي من خلالها نفسه الحق بمراقبة رجال الملك ووزرائه، فبدأ مجلس العموم بتقرير المسؤولية الجنائية

جاعلاً إياها أمام المحاكم العادية حيث تقررت للسلطة التنفيذية عن أعمالها لتشمل مستشاري الملك ووزرائه وإبعاد الملك نهائياً عن المساءلة وفقاً لقاعدة أن الملك لا يخطئ(البحري، 2006، ص206).

ولكن ونتيجة لشعور الإنجليز بأن القضاة العاديين لن يكون لديهم الشجاعة الكافية في الحكم على الوزراء خاصةً في الجرائم المتعلقة بوظائفهم، فقد فكّروا في إيجاد محكمة خاصة وإجراءات خاصة لمحاكمة الوزراء.

ونتيجة لظهور مجلس التاج(عفيفي، 2000، ص171) الذيً صاحبً ظهور الوزارة البريطانية، ومن بعده ظهور ما يعرف بالمجالس الأربعة(السيد رجب، 1987، ص24 وما بعدها)، والتي من ضمنها المجلس الخاص[3] الذي يختص بالنظر في المسائل والشؤون المتعلقة بالدولة حيث يرجع نشأته إلى عهد الملك هنري السادس عام 1422.

وفي عام 1547 وتحديداً بعهد الملك إدوارد السادس انقسم المجلس الخاص إلى عدّة لجان منها لجنة الدولة والتي أسند لها النظر بأعمال الدولة ويتم تعيين أعضائها من قبل الملك، واعتبرت هَي الأصل التاريخي للوزارة، ولذلك ولطبيعة هذه اللجنة المسؤولية عن أعمال الدولة كان لابد من إيجاد نظام مساءلة لأعضائها فتقرر الأخذ بالمسؤولية الجنائية، وظهرت فكرة ال Impeachement ويعني اتهام الوزراء بواسطة مجلس النواب (البحري، 2006، ص205).

ونتيجة لعجز هذا النظام[4]، ظهرت المسؤولية الجنائية السياسية ومع بداية القرن الثامن عشر بدأت حيث قام البرلمان بتهديد روبرت وليول بمحاكمته جنائياً وذلك في محاولة من البرلمان الضغط عليه للاستقالة وتركه رئاسة الوزراء والذي دامت لأكثر من عشرين سنة، فاستقال فعلاً عندما شعر بأن المحاكمة الجنائية ستطاله لا محالة، فكان بعمله هذا أول وزير قرر مكرهاً مبدأ المسؤولية الوزارية السياسية أمام البرلمان(صبري، 1953، ص219)، وبعد هذه الاستقالة استلم زعيم المعارضة وليام بليني الحكم (الوزارة) وأوضح بأن هدفه ليس محاكمة الوزراء وإنما إبعادهم عن الحكم، وفي عام 1782 والذي تم فيه إسقاط وزارة نورث بالكامل واستقالتها ظهرت المسؤولية السياسية الجماعية (Jacques,1980, p.676).

وفي الأردن اختلفت الدساتير المتعاقبة ومنذ تأسيس الإمارة عام 1921 في نظرتها للمسؤولية السياسية (الوزارية) ففي القانون الأساسي للإمارة لعام 1928، جعل مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء عن السياسة العامة

([3]) أو كما يسمى مجلس شورى الملك (The Privy Council) والذي تطور حتى وصل إلى ما يسمى في الوقت الحاضر بالوزارة أو مجلس الوزراء، انظر السيد صبري، حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا، القاهرة، المطبعة العالمية، 1953، ص102.

([4]) حيث لم تكن نشأة هذا النظام على أساس قانوني وإنما كانت عن طريق تحريض اللوردات النواب على استعماله.

للدولة أمام الأمير حيث نص "بأنه يجوز لأي عضو من أعضاء المجلس أن يطرح على بساط البحث أية مسألة بشأن أي أمر له صلة بالإدارة العامة"(المادة 40/ القانون الأساسي 1928).

وفي الدستور الأول للمملكة عام 1946 بقيت المسؤولية الوزارية كما كانت عليه في القانون الأساسي، حيث أصبحت مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء أمام الملك سواء أكانت مسؤولية مشتركة لرئيس الوزراء والوزراء أم فردية لكل وزير على حدّة (المادة 28/أ، دستور 1946)، وبالتالي بقي النظام البرلماني ناقصا، حيث إن تحقق النظام البرلماني الكامل يكون بتقرير المسؤولية السياسية أمام المجلس المنتخب، وهذا ما تقرر في ظل دستور 1952 حينما قرر واضعوه جعل المسؤولية السياسية أمام المجلس المنتخب وهو مجلس النواب(المادة 51، دستور 1952).

المطلب الثاني: المسؤولية السياسية قبل تعديلات 2011 وبعدها

نتيجةً للشعور المشترك بين القيادة والشعب والذي ساد مع مطلع العام 2011 حول ضرورة إجراء مراجعة شاملة لمواد دستور 1952 من حيث تغول السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، فقد جاءت الإرادة الملكية بتشكيل لجنة لدراسة التعديلات الضرورية واللازمة لإعادة رسم العلاقة بين السلطات الثلاث في الأردن.

وبعد عمل استمر عدة أشهر لهذه اللجنة، تقدمت بتوصياتها لترسيخ التوازن بين السلطات من جهة والارتقاء بالعمل السياسي والنيابي من جهة أخرى وذلك بهدف الوصول الى صيغة دستورية ترسم لكل سلطة مسارها الذي يمكنها من أداء دورها بكفاءة واستقلالية.

والمتفحص لهذه التعديلات يرى أن مجموعة منها أنصبت على الحد من هيمنة السلطة التنفيذية خاصةً في حالة إصدار القوانين المؤقتة وحل مجلس النواب والمسؤولية السياسية الوزارية.

وفي هذا المطلب نبحث أثر التعديلات الدستورية التي طالت مسؤولية الوزارة السياسية. ولكن حتى نوضح هذا الأثر لابدّ أن نورد وباختصار ما كان يتم بخصوص هذه المسؤولية قبل التعديلات وذلك بفرع أول ثم نعرج على مسؤولية الوزارة السياسية وآلية التصويت على البيان الوزاري. ثم نبين آلية التصويت على طرح الثقة بالحكومة أو في أحد الوزراء بفرعٍ ثانٍ.

الفرع الأول: المسؤولية السياسية قبل تعديلات 2011

إن نظام الحكم في الأردن نيابي برلماني والذي يحتم أن تكون السلطة التنفيذية ثنائية ورئيس دولة غير مسؤول وبجانبه مجلس وزراء يتحمل المسؤولية، ورئيس الدولة لا يقوم بأي عمل إلاّ بمشاركة الوزراء بواسطة التوقيع الوزاري المجاور (المادة 1/40، الدستور الأردني لعام 1952).

والمسؤولية السياسية الجماعية أو الفردية تقوم أمام مجلس النواب فقط، حيث جاء في الماده1/53 من الدستور "أن الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء تطرح أمام مجلس النواب" هذا المجلس الذي ينتخب جميع أعضائه مباشرة من قبل الشعب.

أوجبت المادة 3/54 من الدستور على كل وزارة تتشكّل أن تتقدم ببيانها الوزاري إلى مجلس النواب خلال شهر واحد من تأليفها إذا كان المجلس منعقداً(المادة 3/53، الدستور الأردني 1952) لتطلب الثقة عليه.

وإذا كان المجلس غير منعقد أو منحلاً فإن خطاب العرش يعتبر بياناً وزارياً لطلب الثقة عليه، والحكومة هنا غير ملزمة بدعوة مجلس النواب إذا كان غير منعقد بل تمارس صلاحياتها الدستورية حتى ينعقد المجلس، وإذا كان منحلاً فتنتظر حتى تجري الانتخابات التشريعية، ويكون خطاب العرش الذي يلقيه الملك في الافتتاح بمثابة بيان وزاري. هذا الخطاب الذي يعد عملياً من قبل الحكومة حيث يتضمن ما قامت به خلال عام فائت، وما ستقوم به في المستقبل. وبعد مناقشة النواب للبيان الوزاري تجري عملية التصويت على الثقة وفقاً لما جاء بالمادة 53 فقره 2 وفقرة3 حيث نصتا على أنه "إذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل"(المادة 2/54، الدستور الأردني لعام 1952)،وفي الفقرة الثانية جاء النص ليقول "وإذا كان قرار عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه"(المادة 3/54، الدستور الأردني 1952).

وبنظرة سريعة وتحليل دقيق للنص الدستوري السابق، نجد أن تصويت مجلس النواب على البيان الوزاري يكون بعدم الثقة وليس بالثقة، وهذا معناه أن الحكومة غير ملزمة بأن تحوز على ثقة الأغلبية المطلقة من مجموع أعضاء مجلس النواب، فمن خلال النص يتبين أنه يتطلب أن يكون تصويت الأغلبية المطلقة بعدم الثقة حتى يتم إسقاط الحكومة، وهذا معناه بلا شك أن الحكومة تتقدم ببيانها الوزاري وهي متمتعة بثقة الملك المسبقة. وهذا في حقيقة الأمر يجعل الثقة التي حازت عليها من مجلس النواب هي أغلبية صورية وليس أغلبية حقيقية[5].

ولذلك وفقاً لهذا النص فإن الأعضاء الممتنعين أو الغائبين عن الجلسة يحسبون لصالح الحكومة. وفي النظم البرلمانية فإنه يتوجب كذلك على الحكومة ولكي تبقى في الحكم ألا تفقد الثقة طيلة فترة حكمها، وقد جاء في المادة(53) من الدستور الأردني ما يشير لذلك حيث جاء نص المادة ليشير إلى أن جلسة الثقة تعقد بالوزارة أو أي وزير فيها بناء على طلب رئيس الوزراء أو بناءعلى طلب موقع من عدد لا يقل عن ربع أعضاء مجلس النواب(المادة 1/53، الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته). وهذه المادة بينت أن طرح الثقة بالحكومة يتم

([5]) مثال على ذلك أنه إذا كان عدد مجلس النواب 130 نائباً، فلكي تفقد الحكومة الثقة لابد أن يصوت ضدها 66 نائباً، فإذا ما كان العدد الذي صوت ضدها هو 65 فإن الحكومة تبقى.

بناء على طلب من رئيس الوزراء أو بناء على طلب مقدم من ربع عدد أعضاء مجلس النواب على الأقل. وقد أورد المشرع عدداً من الشروط في حال تم الطلب من النواب لحماية الحكومة وهذا ما سنوضحه في الفرع الثاني خشية التكرار.

الفرع الثاني: المسؤولية السياسية بعد تعديلات 2011

نظراً للغموض الذي كان يحيط بالنصوص الدستورية الناظمة للمسؤولية السياسية سواء في اعتبار خطاب العرش بياناً وزارياً للحكومة تختبئ وراءه،أو عدم إلزام الحكومة دعوة مجلس الأمة للانعقاد خلال فترة شهرٍ من تشكيلها للحصول على الثقة.أو التشوه في آليه التصويت على البيان الوزاري وطرح الثقة بالحكومة أو بأحد وزرائها. حيث كانت الثقة أقرب إلى الصورية منها للحقيقة.أقول كل ذلك أدى إلى أن تقوم اللجنة بإجراء تعديلات جوهرية–وإن لم تكن كافية– على المسؤولية السياسية ونصوصها لتحقيق قدرٍأكبر من التوازن للسلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية. لمناقشة المسؤولية السياسية فيجب أن نعلم أنها أي المسؤولية السياسية أو كما تسمى الوزارية تتم من خلال طرح الثقة بالوزارة أو الوزير من خلال مجلس النواب وبالأكثرية المطلقة من مجموع أعضائه وفي أي وقت يشعر المجلس بعدم كفاءة الوزارة أو الوزير. كما يظهر من النصوص الدستورية(51، 53، 54) أن مجلس النواب يمارس رقابته السياسية على الوزارة من خلال طرح الثقة وهي الصورة الأولى لتحريك المسؤولية، ومنح الثقة وهي الصورة الثانية.

ولأن التعديلات الدستورية طالت عملية منح الثقة دون طرحها فإننا في هذا الفرع سنبدأ ببيانٍ لهذه التعديلات وأهميتها. فالأصول البرلمانية والنصوص الدستورية تحتّم على كل وزارة تؤلف أن تتقدم ببيانها لنيل الثقة عليه من مجلس النواب وذلك في فترة لا تتجاوز الشهر من تشكيلها.

يسجل للجنة الملكية إلغاؤها حكم اعتبار خطاب العرش(المادة 3/53، الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته)بياناًوزارياً للحكومة التي تتشكل في حال عدم انعقاد المجلس أو حلّه حيث أوجبت على الحكومة المشكلة في تلك الفترة التقدم ببيانها لمجلس النواب الذي جاء النص وأوجب على الحكومة دعوة مجلس الأمة للانعقاد بدورة استثنائية لمناقشة بيانهاالوزاري للحصول على ثقة مجلس النواب خلال شهر من تشكيلها وليس من انعقاد الدورة الاستثنائية(المادة 4/53، الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته).أما إذا كان مجلس النواب منحلا فعلى الوزارة التقدم ببيانها الوزاري خلال شهر من اجتماع المجلس الجديد لطلب الثقة عليه.

وفي الحقيقة فإن هذا التعديل جنب كلا من مجلس النواب والوزارة العديد من المشاكل التي قد تظهر نتيجة اعتبار خطاب العرش بياناً وزارياً للحكومة، خاصةً عندما يتم الشروع في مناقشة البيان الذي يحمل اسم

الملك عليه مما يؤثر سلباً على جدية المناقشات والتصويت فيما بعد من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن ذلك مخالف لأهم أركان النظام البرلماني بأن الملك غير مسؤول.

ولكن الإنجاز الأكبر للتعديلات الدستورية والذي جاء مبتوراً تمثّل بتعديل آلية التصويت على البيان الوزاري (منح الثقة) دون أن يطال التعديل آلية تصويت المجلس على طرح الثقة بالحكومة أو أحد وزرائها، وسيتضح ذلك من خلال استعراض نصوص المادة (53، 54) من الدستور المعدل عام 2011.

والبداية بالفقرات التي عدلت والتي أفرد فيها المشرع أحكاماً خاصة لعملية نيل الثقة حيث تجاوز الغموض الذي كان مصاحباً لعملية الامتناع عن التصويت، حيث جاءت التعديلات لتشترط بأن يحصل البيان الوزاري لأي وزارة جديدة على ثقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه وإلاّ فإن البيان يعتبر مرفوضاً ويتوجب على الحكومة الاستقالة، وبمقارنة بسيطة فإن هذا النص جاء على خلاف النص السابق قبل التعديلات والذي كان يشترط أن يحجب الثقة عن البيان الأغلبية المطلقة من النواب، وإلاّ فإن الحكومة تعتبر حائزة للثقة، فالمشرع ومن خلال النص المعدل(المادة 6/35، الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته) جعل التصويت على منح الثقة للبيان الوزاري، وليس كما النص قبل التعديل الذي كان يتم التصويت من خلاله على عدم حجب الثقة عن البيان الوزاري.

ولكن للأسف فإن المشرع الدستوري لم يشأ أن يكون الإنجاز كاملاً فأبقى آلية التصويت على طرح الثقة بالحكومة على ما هي عليه في الفقرتين (2، 3) من المادة (54) من الدستور حيث نصت المادة على أنه "إذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل"(المادة 2/54، الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته)، "وإذا كان قرار عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه"(المادة 3/54، الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته).

وحقيقةً لا أرى موجباً لموقف المشرع الدستوري الذي فرط في حقه بمحاسبة الحكومة أو أحد وزرائها بنفس الأسلوب والكيفية التي يراقب فيها على البيان الوزاري. فهذا التشدد في جعل التصويت على طرح الثقة بالحكومة أو أحد وزرائها يعتبر من باب هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، لا بل قد يصل إلى حد العقوبة لمجلس النواب الذي كان باستطاعته تعديل النص لمنحه بعضا من التوازن مع السلطة التنفيذية وإعطائه القدرة على ممارسة صلاحياته الدستورية في الرقابة السياسية على الحكومة ووزرائها، ورفض هذا المعيار القائم على حجب الثقة عن الحكومة لبقائها أو رحيلها، وليس على منح الثقة كما في حالة البيان الوزاري.

فالمعيار القائم على عدد النواب الذين يحجبون الثقة يعطي الحكومة أو أحد وزرائها فرصةً أكبر في البقاء في الحكم، حيث يعتبر النواب الممتنعون والمتغيبون عن التصويت بمثابة مانحي الثقة بحيث تستمر الحكومة بعملها حتى لو كان عدد حاجبي الثقة أكثر من مانحيها، وهنا تدق الحاجة الماسة لتعديل الفقرات المشار إليها سابقاً ليصبح التصويت بآلية موجبة وليس سلبية.

وأخيراً فإن الإشارة تجدر هنا إلى أن ثقة مجلس النواب بالوزارة لا يعني الثقة الدائمة وإنما هي مرحلة مؤقتة لمنحها الشرعية الدستورية لتمكينها من ممارسة أعمالها، حيث يمكن نزع هذه الثقة في أي وقت.

المطلب الثالث: آثار المسؤولية الوزارية السياسية

إن تحريك المسؤولية يمر عبر قاعدتين، فإما عبر قاعدة طلب التصويت بالثقة، حيث تتقدم به الحكومة إلى مجلس النواب للحصول على دعمه لها، وتعطي بذلك فرصة للمجلس للتعبير عن ثقته بها أو بسياستها المتبعة في مجال ما، ويقابل هذا المصطلح في فرنسا (Motion de Confiance) ، وفي إنجلترا (Vote of Confidence)، وطلب الثقة هذا هو تقنية برلمانية تقليدية معروفة تسير جنباً إلى جنب مع إجراء سحب الثقة، حيث إن طلب الثقة يتم بمبادرة من البرلمان، بينما طلب الثقة يتم بمبادرة من الحكومة، أما القاعدة الثانية لتحريك المسؤولية فهي قاعد عدم الثقة وهو إجراء يبادر به البرلمان كما أشرنا للتو، ويدعى في إنجلترا (Vote of no confidence) وهو إجراء يقوم به البرلمان لأجل حجب الثقة عن الحكومة، ويتم التصويت عليه من المجلس النيابي بالقبول أو الرفض فإذا قبله المجلس استقالت الحكومة أو الوزير(ذبيح، 2013، ص10).

وتجدر الإشارة هنا بأن طرح الثقة برئيس الوزراء يؤدي إلى اعتبار جميع الوزراء مقالين أو مستقلين، وذلك لأن مسؤولية رئيس الوزراء هي مسؤولية تضامنية للحكومة، وهذا يتفق مع دور مجلس الوزراء في النظام البرلماني حيث إن الحكومة وفقاً لهذه الصورة تتشكّل كتلة أو هيئة واحدة، ويحكم العلاقة بين أعضائها مبدأ التضامن الذي يرتب التزامات ينبغي أن يتقيد بالتصرف على أساسها والالتزام بتنفيذها جميع أعضاء الحكومة[6].

وفي الأردن فإن موادً دستور 1952 وتعديلاته رسمت لنا وبوضوحٍ النتيجة المترتبة على طرح الثقة بالحكومة أو بأحد وزرائها. فها هي المادة (54) جاءت لتوضح بأن الثقة تطرح أمام مجلس النواب وأن الأغلبية المطلوبة لاستمرار الوزارة بالحكم هي الأغلبية بالأكثرية (المطلقة) وإن لم تستطع الحكومة الحصول عليها فإن عليها الاستقالة وجوباً، كما جاء بنفس المادة بأن قرار الثقة إذا كان خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه.

ولذا يترتب على صدور قرار مجلس النواب بعدم الثقة بالوزارة وجوب تقديم استقالتها، وعند استقالة رئيس الوزراء أو إقالته يعتبر جميع الوزراء مستقلين أو مقالين(زكي، 1983، ص163)؛ وذلك لأن رئيس الحكومة هو رمزها، وهذا يتفق مع دور مجلس الوزراء في النظام البرلماني حيث إن مسؤولية رئيس الوزراء مسؤولية

(6) وفقاً لقاعدة الإجماع حيث يجب على جميع الوزراء أن يؤيدوا ويساندوا وبصورة علنية سياسة الحكومة خاصة في البرلمان وعند طرح الثقة.

تضامنية للحكومة، فالوزراء جميعهم ملتزمون بالاستقالة حتى لو وجد بينهم من يعارض السياسية التي أُدينت الوزارة بسببها، على اعتبار أن قرارات مجلس الوزراء تصدر وفقاً لقاعدة الإجماع(البحري، 2006، ص279).

ولكن السؤال الذي يثور هنا وكان وارداً في مشكلة الدراسة هو لماذا ميز المشرع بين طرح الثقة بالوزارة وجعل أثر ذلك الاستقالة، وبين طرح الثقة بالوزير وجعل أثر ذلك اعتزال منصبه؟ وهل جاءت كلمة اعتزال من العزل المعروف في مجال الوظيفة العامة، وهو أحد أساليب انتهاء العلاقة الوظيفية، بحيث يحرم الوزير من كل مخصصاته المالية ورواتبه ومكافآته باعتباره موظفاً. والإجابة في رأيي أن المشرع لم يعتبر الوزير كالموظف وإنما أراد أن يميز بينهما وأن يجعل الوزير يعتزل منصبه دون أن يرفع الأمر إلى الملك كما هو في الوزارة كما أن الوزارة تتشكل من رئيس وزراء وعدد من الوزراء بناء على تكليف من الملك بينما في حال الوزير هو موافقة الملك على تنسيب رئيس الوزراء.

الخاتمة:

تعرضت في هذا البحث إلى المسؤولية السياسية في النظام السياسي وذلك بمقارنتها قبل تعديلات 2011 وبعد التعديلات وبحثت تحولها من صورية إلى حقيقية حيث إن المشرع ميز بين نيل الحكومة للثقة عند تقديمها لبيان الثقة، حيث يجب أن تحصل على الثقة إذا صوت لصالحها الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب ولا يحسب الممتنعون والغائبون لصالحها، أما إذا كان الأمر يتعلق بطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء فإن الثقة تكون أقرب للصورية منها للحقيقية حيث تتقرر الثقة بحساب الغائبين والممتنعين لصالحها، كما بينت الأثر المترتب على طرح الثقة وتساءلت عن تمييز المشرع بين الأثر المترتب على المسؤولية الجماعية والمسؤولية الفردية.

النتائج:

وقد أظهرت الدراسة العديد من النتائج حيث تبين أن المشرع الدستوري وهو يعدل النصوص الناظمة للمسؤولية السياسية ميز دون أي مبرر بين منحها وطرحها. كما تبين من الدراسة أن الأثر المترتب على طرح الثقة في الوزارة وهي ما تعرف بالمسؤولية الجماعية تختلف في أثرها عن طرح المسؤولية بالوزير وهي المسؤولية الفردية، حيث يتمثل الجزاء بالنسبة للمسؤولية بالاستقالة الجماعية للوزارة، بما يتمثل الجزاء بالنسبة للمسؤولية الفردية باعتزال الوزير لمنصبه، وهذا أيضاً تمييز ليس له مبرر.

كما وتبين من الدراسة أنه في حال تم تكليف أحد الوزراء بوزارة أحد زملائه وحصل أن أخطأ، وعاد الوزير الأصيل فهل تطرح الثقة بالوزير الأصيل أم المكلّف؟

التوصيات:

وفي ضوء هذه النتائج فإن الدراسة توصي بما يلي:

1- نتمنى على المشرع الدستوري أن يعدل على أحكام آلية طرح الثقة بالوزارة أو بأحد أعضائها من خلال توحيد آلية التصويت المتبعة في طرح الثقة بالوزارة، وأن يجعلها كآلية التصويت على البيان الوزاري، أي تحصل الحكومة على ثقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة الصحيحة، وذلك بالتصويت بصورة إيجابية وليس سلبية، وذلك لعدم وجود أي مبرر لهذا الاختلاف.

2- نتمنى على المشرع الدستوري توحيد الجزاء المترتب على مسؤولية الحكومة وعدم حصولها على الثقة والمتمثل بالاستقالة، والخبراء المترتب على الثقة بالوزير والمتمثل باعتزاله لمنصبه.

3- نتمنى على المشرع الدستوري أن يعدل الفقرة الأولى من المادة (53) بحيث تصبح النسبة التي يحق لها طلب عقد جلسة للثقة بالحكومة أو الوزير لا تقل عن النصف وليس الربع حتى يكون الطلب أكثر جدية.

4- وبخصوص طرح الثقة بالوزير أو بهيئة الوزارة مجتمعة فإن الباحث يتمنى أن تصبح مدة التأجيل على الاقتراع أطول في حالة تم طلبها من الوزير أو رئيس الوزراء، كما ويتمني الباحث أنه في حال كان هناك وزير مكلّف بوزارةٍ ما وتم طرح الثقة أن يتم انتظار عودة الوزير الأصيل.

المراجع

الكتب والمؤلفات :

الكتب

بدوي، ثروت .(1970) .النظرية العامة للنظم السياسية (ج1). دار النهضة العربية، القاهرة.

بطيخ، محمد رمضان .(2001) .التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية (ط1). دار النهضة العربية، القاهرة.

الجرف، طعيمه .(1978) .نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم (دراسة مقارنة) (ط5). دار النهضة العربية، القاهرة.

درويش، محمد فهيم .(2002) .السلطة التشريعية، ماهيتها، تكوينها، واختصاصاتها .دون دار نشر.

ديفرجيه، موريس .(1992) .المنظمات السياسية والقانون الدستوري (ط1، ترجمة جورج سعد). المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت.

ذبيح، ميلود. (2013). المسؤولية السياسية في النظم المقارنة مقاربة تحليلية مقارنة .مجلة دراسات استراتيجية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، (ع18).

رسلان، صلاح الدين بسيوني .(2000) .الوزارة في الفكر السياسي .دار قباء للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة.

سلام، إيهاب زكي .(1983) .الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني .عالم الكتب للنشر والتوزيع.

صبري، السيد .(1953) .حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا .المطبعة العالمية، القاهرة.

الطماوي، سليمان .(1991) .النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة) (ط6). مطبعة جامعة عين شمس.

عبدالله، عبدالغني بسيوني .(1997) .الدولة والحكومة (الحقوق والحريات العامة) .الدار الجامعية، الإسكندرية.

عفيفي، كامل عفيفي .(2002) .الأنظمة النيابية الرئيسية "نشأتها، تطورها، تطبيقاتها" دراسة تحليلية مقارنة . منشأة المعارف، الإسكندرية.

فهمي، مصطفى أبو زيد .(1969) .النظام البرلماني في لبنان .الشرقية للنشر والتوزيع، بيروت.

ليله، محمد كامل .(1971) .النظم السياسية (الدولة والحكومة) .دار الفكر العربي، القاهرة.

متولي، عبدالحميد .(1993) . القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية .منشأة المعارف، الإسكندرية.

المساعيد، فرحان نزال .(2011) .الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني (ط1). دار وائل للنشر، عمان.

مصطفى، علي عبدالقادر .(1981) .الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة)ط1). دون دار نشر.

معلوف، لويس، وآخرون .(1998) .المنجد في اللغة العربية .المطبعة الكاثوليكية، بيروت.

هوريو، اندريه .(1977) .القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية)ط2، ترجمة: علي مقلّد، شفيق حداد، عيد الحسن سعد). الأصلية للنشر والتوزيع، بيروت.

رسائل الدكتوراه

السيد، سيد رجب .(1987) . المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي (ط1). رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.

عمران، فارس محمد عبدالباقي .(1998) .التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية) في مصر والولايات المتحدة الأميركية ولمحة عن بعض الدول العربية والأجنبية الأخرى .رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.

ناصف، عبدالله .(1981) .مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة .رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.

حسن، محمد قدري .(1987) .رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، دراسة مقارنة .رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.

البحري، حسن مصطفى .(2006) .الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة) .رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس.

التشريعات

الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته.

المذكرة الإيضاحية للقانون المدني الأردني لعام 1992.

المجلات

الطبطبائي، عادل. (مارس، 2008). المسؤولية السياسية للوزير بالإباحة .مجلة الحقوق، جامعة الكويت، 32.(1)

المراجع الأجنبية

Cadart, Jacques. (1970). Institutions Politiques et droit Constitutionnel (Tom2). LGDJ, Paris.

Wade, E. C. S., & Bradley, A. W. (1985). Constitutional and administrative Law (10th ed.).

James, Simon. (1999). British Cabinet Government (2nd ed.). Routledge, London.

Wilson, Geoffrey. (1966). Cases and Materials on Constitutional and administrative Law. Cambridge