

# دور البرلمان الأردني في السياسة الخارجية

(١٩٨٩-١٩٩٧)

عليه  
أخبر  
عبد  
الرحمن

إعداد

حيدر منصور تركي الزين

تعتمد كلية الدراسات العليا  
هذه النسخة من الرسالة  
التوقيع التاريخ

إشراف

الدكتور فيصل الرفوع

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة

الماجستير في العلوم السياسية

الجامعة الأردنية

كلية الدراسات العليا

٢٠٠٠ م

١٦/٢/٩٧

فوقشئت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ ٢٠٠٠/٥/١٧

التوقيع

أعضاء لجنة المناقشة

١/٤  
~~.....~~  
~~.....~~  
.....  
.....  
.....  
د. ربيع شائبه

رئيساً  
عضواً  
عضواً  
عضواً

الدكتور فيصل الرفوع  
الدكتور محمد فضه  
الدكتور ذياب مخادمة  
الدكتور أمين مشاقبه

## الأهداء

إلى من أحببت ... وبخلت ... وضعت ... وتجربحت مرارة  
 الاحتراق كي تمنعني ... وهبة الدفء ... وسط قساوة  
 الأيام ... إلى من رأيت في عيونها الأمل والمستقبل ...

إلى أمي ... وهي ..

## شكر وتقدير

أما وقد أعانني الله سبحانه وتعالى على اتمام هذه الدراسة، فإنه لي شرفني ان اتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان الى معالي استاذي الدكتور فيصل الرفوع الذي منحني من وقته وجهده الكثير، وكان لي خير مرشد ومسد حيث كانت لتوجيهاته وارشاداته وملاحظاته العون الكبير في اتمام هذا العمل.

كما لا يفوتني ان اتقدم بالشكر الى الدكتور محمد فضه والدكتور نياض مخادمة والدكتور أمين مشاقبه على تفضلهم بالاشتراك في لجنة المناقشة واصدار الحكم على هذه الرسالة، والشكر موصول أيضاً الى أساتذتي الذين تتلمذت على أيديهم الدكتور حسني الشيايب، الدكتور عبد الله نقرش، الدكتور رضوان الخصاونة، الدكتور محمد خير، والدكتور غازي ربابعة الدكتور محمد الهياجنة، الدكتور سعد أبو دية، الدكتور نظام بركات، الدكتور محمد مصالحة .

كما أتقدم بالشكر الجزيل الى الأعضاء الأستاذ ناهض حتر، هيثم حسان، عبد الحلیم العدوان، غازي الصباغ ، عاصم المناصير ، محمد الخريشه.

كما أنني أتقدم بالشكر للأخوة في مجلس الأمة على مساعدتهم في انجاز هذه الرسالة، وهم د. مصطفى العدوان، السيد محمد الرديني، والسيد عامر النثل، والاخت شاهة القضاة من مؤسسة الاذاعة والتلفزيون والاخت عبيد الزهير من مديرية المطبوعات والنشر، الذين قدموا كل عون ومساعدة لاعداد هذه الرسالة.

٥٢٥٠٥٦

## قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة
- قرار لجنة المناقشة .....	ب
- الاهداء .....	ج
- الشكر .....	د
- قائمة المحتويات .....	هـ
- الملخص باللغة العربية .....	ز
- المقدمة .....	ا
- الاطار النظري	
- اولا : اهداف الدراسة . .....	١
- ثانيا : أهمية الدراسة. ....	٢
- ثالثا : مشكلة الدراسة . ....	٣
- رابعا : فرضية الدراسة .....	٣
- خامسا :منهج الدراسة .....	٤
- سادسا: تعريف المفاهيم .....	٨
- سابعا : الدراسات السابقة .....	٨
- ثامنا : تقسيم الدراسة .....	١٠
الفصل الاول : التطور التاريخي للمؤسسة التشريعية الأردنية .....	١٢
المبحث الأول : المحاولات النيابية والمجالس التشريعية	
..... (١٩٢١-١٩٤٧م)	١٣
المبحث الثاني : المرحلة البرلمانية (مرحلة مجلس الامة) .....	٢٠
المبحث الثالث: عودة الحياة البرلمانية ١٩٨٩م .....	٣١

٣٨	الفصل الثاني : الإطار الدستوري والتنظيمي للبرلمان الأردني .....
٤٠	المبحث الأول : مقومات النظام النيابي وبنيته.....
٤٤	أولاً : مقومات النظام النيابي.....
٤٦	ثانياً : تكوين المجلس النيابي.....
٥٢	المبحث الثاني: البرلمان الأردني بنيته ونظامه .....
٥٤	أولاً : تكوين البرلمان الاردني.....
٦١	ثانياً : النظام الداخلي للبرلمان الاردني.....
٦٥	المبحث الثالث: اختصاصات البرلمان الأردني.....
	المبحث الرابع: العلاقة الدستورية لمجلس الأمة الأردني بالمؤسسات
٧٨	الأخرى.....
٧٨	أولاً : العلاقة الدستورية بين مجلس الأمة ومؤسسة العرش
٨١	ثانياً : العلاقة الدستورية بين مجلس الأمة والسلطة التنفيذية
	الفصل الثالث : دور البرلمان الأردني في السياسة الخارجية الأردنية
٩٧	(١٩٨٩-١٩٩٧م) .....
	المبحث الأول : موقع البرلمان الأردني وتأثيره في آليات صنع
٩٨	السياسة الخارجية.....
	المبحث الثاني: دور البرلمان الاردني في رسم السياسة الخارجية
١١٢	الاردنية خلال ١٩٨٩-١٩٩٧ (دراسة حالات) .
	المبحث الثالث : نشاطات البرلمان الأردني في مجال السياسة
١٣١	الخارجية الاردنية.....
	المبحث الرابع: دور البرلمان الأردني في اقرار الاتفاقات
١٤٤	والمعاهدات مع البلدان الأخرى.....
١٤٨	الخاتمة .....
١٥٢	الملاحق .....
١٦٣	المصادر والمراجع .....
١٧٤	ملخص باللغة الانجليزية .....

## ملخص

# دور البرلمان الأردني في السياسة الخارجية

(١٩٨٩-١٩٩٧م)

إعداد

حيدر منصور تركي الزين

إشراف

الدكتور : فيصل الرفوع

تناولت هذه الدراسة موضوع دور البرلمان الأردني في السياسة الخارجية من عام ١٩٨٩ وحتى عام ١٩٩٧م ، هادفة الى التعرف على النمط السلوكي للبرلمان الأردني في السياسة الخارجية خلال تلك المرحلة، وذلك بافتراض الباحث لفرضية محدودة دور البرلمان الأردني في السياسة الخارجية، التي اعتمدها الباحث في مقدمة دراسته، كما استند الباحث في توظيف كل معلوماته الى المنهج التاريخي التحليلي والمنهج المؤسسي (القانوني) .

وأمكن من خلال ذلك، التعرف الى التطور التاريخي للمؤسسة التشريعية الأردنية، والتعريف النظري بالنظم النيابية والدستورية للنظام النيابي الأردني وتحديد صلاحياته ومسؤولياته. ومن ثم التعرف الى دور المؤسسة البرلمانية الأردنية في الفترة ١٩٨٩-١٩٩٧ بشيء من التفصيل والتحليل، من خلال التعرف لمكانة البرلمان الأردني وتأثيره في آليات صنع السياسة الخارجية، وتم الاستناد للاستدلال على ذلك باستعراض حالات دراسية محددة اعتمدها الباحث لأسباب منهجية حيث اعتمد في مرحلة المجلس النيابي الحادي عشر أزمة الخليج العربي الثانية وأثرها في حالة التوافق التي بلغت حد التوافق بين صانع السياسة الخارجية الأردني والبرلمان الأردني. أما في مرحلة المجلس النيابي الثاني عشر فقد اعتمد الباحث على معاهدة التسوية الأردنية الاسرائيلية كدراسة حالة باعتبارها أجهضت حالة التوافق السابقة بينهما .

وانتهت هذه الدراسة الى عدة نتائج أوردها الباحث في خاتمة دراسته.

## مقدمة :

لم تعد السياسة حكراً على فئة محدودة العدد، تصنع تلك السياسة المتعلقة بمصلحة الدولة القومية، وإنما اتسعت دائرة ممارستها، وازداد حجم الاهتمام بها، لأنها أصبحت تمس حياة الانسان العادي ورفاهيته وأمنه، مما جعله أكثر تعاطياً مع الظاهرة السياسية وأكثر اهتماماً بها.

وقد طرحت الديمقراطية بأطيافها المتعددة نفسها كفضاء لذلك الاهتمام وذلك التعاطي بطرحها أفكار تشكل قاعدة الارتكاز والانتقاء بين النخبة السياسية والحالة الاجتماعية على اساس المصلحة العليا للوطن.

وقد أفرزت الديموقراطيات، ما يعرف بالهيئات التمثيلية للشعب، في استجابتها لمتطلبات وحاجات تلك الشعوب في الأمن والرفاه والتقدم.

وكان الإعلان عن عودة الحياة الديمقراطية في الأردن التي صادفت الذكرى المئوية الثانية للثورة الفرنسية، اعترافاً من صانع القرار بجل تلك الحقائق وقراءته لملاحها وتداعياتها.

وتأسيساً على ذلك ، تم تفعيل دور السلطة التشريعية وان كان ذلك لا ينفي وجودها، منذ تأسيس امارة شرق الأردن، وقيامها بدور بارز في الحياة السياسية الأردنية. وقد لا نجافي صواب القول، ان دور السلطة التشريعية في عام ١٩٨٩، قد استند على التراكم التاريخي للتجربة البرلمانية الأردنية منذ عام ١٩٢١، واذا كان ذلك قد جاء في ظل تحولات دولية وعالمية نحو الديمقراطية والتعددية السياسية واحترام حقوق الانسان...

## أولاً : أهداف الدراسة :

تتبع أهداف هذه الدراسة من عدة اعتبارات علمية وعملية:

### ١- الاعتبارات العلمية وأهمها :-

أ- تفرض هذه الدراسة الرجوع الى بدايات تأسيس المؤسسة التشريعية (البرلمان)، وتتبع هذه البدايات ودلالاتها للوقوف عند الدور التاريخي للمؤسسة التشريعية الأردنية.



ب - تهدف هذه الدراسة الى التعريف بمكانة المؤسسة التشريعية ودورها الدستوري - القانوني في الحياة السياسية الأردنية، بشكل عام، والسياسة الخارجية بشكل خاص.

ج- تهدف هذه الدراسة الى بحث النظرية العامة للمؤسسات التشريعية في إطارها النظري، والنظرية الدستورية الأردنية للمؤسسة التشريعية والتعريف بمدى التباين والتطابق بينهما.

## ٢ - الاعتبارات العملية وأهمها :

أ- تهدف هذه الدراسة إلى البحث في مدى التوافق بين النظرية الدستورية الأردنية للمؤسسة التشريعية، والممارسات السياسية لها .

ب- تهدف هذه الدراسة إلى إبراز العلاقة الجدلية بين دور السلطة التنفيذية في السياسة الخارجية ودور السلطة التشريعية فيها.

ج- تهدف هذه الدراسة إلى البحث في دور البرلمان الأردني في السياسة الخارجية في الفترة (١٩٨٩-١٩٩٧) ، والقاء الضوء على هذه المرحلة التاريخية.

## ثانياً- أهمية الدراسة :

لم يُعر الكثير من الباحثين، وخاصة المتخصصين في الدراسات السياسية، اهتماماً لدراسة البرلمان الأردني ودوره في السياسة الخارجية، أو التأثير عليها .

ويرى الباحث ان المكتبات العربية والأردنية بشكل خاص تفتقر الى موضوع هذه الدراسة ومضمونها، وهذا ما جعل الباحث يعمل على رفد تلك المكتبات بهذه الدراسة لتغطية جانب من جوانب ذلك الموضوع، وإرساء أساس جديد للباحثين لتناول هذا الموضوع فيما بعد.

من هنا جاءت أهمية هذه الدراسة كونها تقدم تحليلاً مطولاً لدور البرلمان الأردني في السياسة الخارجية الأردنية، وتلقي هذه الدراسة الضوء على مرحلة تاريخية هامة في الحياة السياسية الأردنية، وهي مرحلة الديمقراطية، وتعمل على دراسة أثر هذه المرحلة

السياسية، والتي كان البرلمان الأردني احد ابرز مظاهرها في السياسة الخارجية، وذلك من خلال عرض أهم الأحداث في هذه الفترة التاريخية الهامة.

### ثالثاً - مشكلة الدراسة :

واجهت هذه الدراسة العديد من التساؤلات يمكن إجمالها فيما يلي:

- قلة الدراسات المهمة بالسلطة التشريعية (البرلمان) في الأردن، وان وجدت مثل هذه الدراسات فإنها لا تتصف بالحيادية، وإنما هي متأثرة بالاعتبارات السياسية والمصالح.
- أهمية الفترة التي تعالجها الدراسة من عام ١٩٨٩-١٩٩٧ وهي فترة غنية بالمتغيرات المحلية والإقليمية والدولية.
- الأحداث والمتغيرات في تلك الفترة لم تكن متشابهة، وإنما تصل الى حد التناقض في مرحلة ما، بالنسبة للأردن وموقفه منها ، مثل أزمة الخليج الثانية وعملية السلام.

### رابعاً - فرضية الدراسة:

تفترض هذه الدراسة ، ان دور البرلمان الأردني في السياسة الخارجية الأردنية، دور محدود .

### خامساً: منهج الدراسة:

من المسلم به ان دراسة موضوع دور البرلمان الاردني في السياسة الخارجية، يمكن ان يتم تناوله من اكثر من زاوية، الأمر الذي يعني ان الحقول المعرفية السياسية المختلفة تستطيع أن تجعل من الموضوع محلاً لاهتمامها، خاصة حقول النظم السياسية، والعلاقات الدولية، والسياسة الخارجية.

وبناءً على ذلك، سوف يستفيد الباحث في تدعيم الفرضية من مقبولات المنهج التاريخي التحليلي، والمنهج المؤسسي (القانوني).

وفيما يتعلق بالمنهج التاريخي، وبناءً على الفصل الأول من الدراسة التي افترضت ان دور البرلمان الأردني في الحياة السياسية دوراً تاريخياً منذ تأسيس الإمارة.

وما يهمننا في هذه الدراسة استخدام الوقائع التاريخية في الاستدلال وتفسير الظاهرة التاريخية للمؤسسة التشريعية الأردنية، وذلك لغايات التحليل السياسي، والاستفادة من ذلك التراث التاريخي، في المرحلة - موضوع الدراسة - لأن المنهج التاريخي يعمل على المتابعة الزمنية، لدور البرلمان الأردني، مما يؤسس لمرحلة متقدمة، استفاد منها الباحث في الفترة التاريخية (١٩٨٩-١٩٩٧م).

أما المنهج المؤسسي، فقد استفاد منه الباحث في التعريف بمكانة، ودور البرلمان الأردني الدستورية والقانونية، وذلك لان المنهج المؤسسي يعرف نظام الدولة السياسي بما يوضحه دستور الدولة، سواء كان عرفياً أو مكتوباً، وهو المنهج الذي يقتصر على دراسة وتحليل وتفسير القواعد والنصوص القانونية والعرفية التي تهم مؤسسات وأجهزة الدولة وترتب واجباتها لتستطيع القيام بوظائفها.

وهذا المنهج يساعد في التعريف بالهدف من تكوين المؤسسة البرلمانية، وكيفية تجنيد الأعضاء في المؤسسة، وهيكل المؤسسة ذاتها، وعلاقة المؤسسة بغيرها من المؤسسات في المجتمع، واختصاصات المؤسسة، كما يحددها دستور الدولة او القانون المنشئ لها، وتوزيع الأدوار داخل المؤسسة وآليات التغيير المؤسسي.

وبالتالي فدراسة المنهج القانوني، وان كانت تعمل على دراسة المؤسسة بشكل جامد وثابت، إلا انه مكمل للواقع الحركي الذي تتحرك من خلاله، ولا يمكن فصل الجانبين عن بعضهما البعض.

وبقصد تبيان دور البرلمان الأردني لا بد من استخدام (المنهج الوظيفي) أو كما يسمى حالياً المنهج البنائي الوظيفي في شقه المؤسسي، وهو المنهج الذي يدرس وظائف كل مؤسسة أو جهاز للدولة على إنفراد وبالتالي جمعها للوصول إلى التعميم ودراسة وتقييم انكل.

### سادساً - تعريف المفاهيم :

هذه الدراسة معنية بالربط بين ثلاثة مفاهيم اساسية وهي الدور والبرلمان والسياسة الخارجية.

## أ. الدور :

ترتبط توجهات السياسة الخارجية ارتباطاً وثيقاً بأدوار السياسة الخارجية، فالأدوار تعكس استعدادات ومخاوف ومواقف الدولة تجاه العالم الخارجي، وهي أكثر تحديداً من التوجهات لأنها هي التي تقود إلى السلوك والأفعال، فالأدوار تتبع من التوجهات وتعمل على توجيه سلوك الدولة وتعكس أهدافها الخاصة والعامة.

ولا بد من الإشارة هنا إلى أن التوجهات السياسية الخارجية تتعامل مع مجموعة كبيرة من القضايا، مما يتطلب أن يكون لها توجهات وأدوار متباينة في قضايا مختلفة وفي آن واحد.<sup>(١)</sup>

وهذا يتطلب تعامل النظام الفرعي مع النسق السياسي العام وأنظمتها المختلفة، وان يحدد النظام لذاته وللآخرين طبيعة موقعه في هذا النسق والوظيفة (أو الوظائف) الرئيسة التي يؤديها في إطاره بشكل مستمر، وماهية العلاقات الرئيسة للنظام، وهو ما يعبر عنه بالدور، الذي يؤديه النظام في النسق السياسي العام، بهذا المعنى فإن لكل نظام دور في نسقه، يصبح أحد علاقات نشاطاته ومهامه، ويشمل ذلك الدور :

١- تصور صانع السياسة لمركز نظامه في النسق العام، ويقصد بذلك تصوره للمجالات الرئيسية التي يتمتع النظام فيها بنفوذ، ودرجة النفوذ الذي تتمتع به.

٢- تصور صانع السياسة للدوافع الرئيسية لسياسة ذلك النظام الفرعي، وتتفاوت تلك الدوافع بين دوافع تعاونية أو دوافع صراعية.

٣- توقعات صانع السياسة لحجم التغيير المحتمل في النسق العام للدولة نتيجة أداء وظيفة في النسق، فهناك أدوار تتضمن التغيير الكلي للنسق العام، وأدوار أخرى تنصرف إلى استمرار الوضع الراهن في هذا النسق، وذلك يتطلب ممارسة صانع السياسة لدوره وليس مجرد تصور ذلك الدور، كذلك يتطلب تصور صانع السياسة لأدوار الأنظمة الفرعية المنافسة، كذلك مما يجدر ذكره، ان النظام الفرعي (البرلمان) قد يلعب أكثر من دور في آن واحد بل ان هذا الوضع الأكثر شيوعاً.

كذلك قد يلعب النظام الفرعي دوراً معيناً على المستوى المحلي والاقليمي والدولي<sup>(٢)</sup>.

<sup>(١)</sup> المشاقبة، أمين : السياسة الخارجية الأردنية واقع وتطلعات ، دار الحامد للنشر ، الطبعة الأولى، ١٩٩٩ ، ورقة مازن غرايه، الدور في السياسة الخارجية، اطار تحليلي مقترح ، ص ٨٧ .

<sup>(٢)</sup> سليم، محمد السيد : تحليل السياسة الخارجية، مكتبة النهضة العربية المصرية، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٩٨، ص ٤٩-٥٠.

ويعرف هولستي الدور بأنه "تعريف صانع سياسة الخارجية للقرارات والالتزامات والتواعد والأفعال الملائمة لدولته، والسلوكيات التي يتوجب عليه انتهاجها في مختلف الظروف والأوضاع".

#### ب- السلطة التشريعية :

تختلف تقسيمات السلطة التشريعية باختلاف الأنظمة السياسية بين الدول، فهناك دول ذات مجلس واحد ودول ذات مجلسين، ومن وظائفها تمثيل الشعب والتشريع والرقابة على السلطة التنفيذية، وقرار الميزانية.

ومع التطور السريع للمجتمع الدولي، وتشابك المصالح بين الدول، وزيادة نشاطات السلطة التنفيذية في مجال السياسة الخارجية، وبصفة السلطة التشريعية من مهامها مراقبة السلطة التنفيذية، لذا تم تأسيس (لجنة للشؤون الخارجية والدفاع) في غالبية برلمانات العالم تشارك في صنع السياسة الخارجية للدول وتقوم في الوقت نفسه بمراقبة تنفيذها، ومهمتها متابعة السياسة الخارجية مع وزير الخارجية واستدعاؤه كلما دعت الحاجة لمناقشة بعض القرارات المتخذة في السياسات الخارجية أو الإطلاع منه على سير تنفيذها. وهذه الصلاحيات نسبية وتختلف من دولة إلى أخرى، بالإضافة إلى تأسيس اتحاد البرلمانات العالمي واتحادات اقليمية والتي أصبحت غالبية البرلمانات الوطنية تشارك في مؤتمراتها لتنسيق المواقف فيما بينها، كل ذلك أعطى صلاحيات للسلطة التشريعية في الشؤون الخارجية. (١)

ويعرف ادوارد سميث السلطة التشريعية بأنها "مجموعة من الأشخاص منحوا القدرة على سن وتعديل وإلغاء التشريعات وأي قوانين أخرى". (٢)

كما عرفها عبد الوهاب الكيالي في موسوعته السياسية بأنها "السلطة التي تمتلك حق سن القوانين ومناقشتها ومراقبة تنفيذها وسلامتها" (٣).

(١) المشاقبة، أمين : السياسة الخارجية الاردنية واقع ونظلمات، دار الحامد للنشر ، الطبعة الأولى، ١٩٩٩ ، ندوة السياسة الخارجية

الأردنية واقع ونظلمات ، ورقة محمود خلف، مؤسسات وأجهزة الدبلوماسية الأردنية. ابريل ١٩٩٨، ص ١٣١ .

(٢) Smith, Edward c.l Arnold J.Zurcher, (Dictionary of American politics), p219

(٣) الكيالي ، عبد الوهاب: موسوعة للسياسة ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت ، الجزء الثالث ، ١٩٨٥ ، ص ٢١٦ .

ويطلق على السلطة التشريعية تسميات عديدة ولكنها لمذلول واحد منها البرلمان، ومنها الجمعية الوطنية ، ومنها الكونغرس ...

### ج- السياسة الخارجية :

اختلف أهل الاختصاص فيما بينهم في تعريف وتحديد طبيعة السياسة الخارجية، وذلك لسبب أساسي مفاده أنها تعكس معاني مختلفة لأشخاص يختلفون فلسفياً وأكاديمياً عن بعض.<sup>(١)</sup>

عرف روي مكريديس السياسة الخارجية لأي دولة بأنها "ميدان أفعالها تجاه دول أخرى، وهي برنامج يُعد لتحقيق أفضل موقع ممكن للدولة بالطرق السلمية أو بأي طريقة أخرى دون اللجوء للحرب"<sup>(٢)</sup>.

كما عرف هوبكنز السياسة الخارجية بأنها "نتاج عملية صنع القرار من قبل الأشخاص المعنيين"<sup>(٣)</sup>.

ويعرف مازن الرمضاني السياسة الخارجية بأنها "هي انماط السلوك السياسي الخارجي الهادفة والمؤثرة والتي تتحرك من خلالها الدولة حيال الوحدات الدولية الأخرى، منفردة أو مجتمعة"<sup>(٤)</sup>.

وقد عرف عبد المجيد العزام السياسة الخارجية بأنها "مجموعة القرارات والأفعال التي تتخذها دولة ما تجاه دولة أخرى، وقد تتخذ الدولة هذه الأفعال والقرارات من أجل الحفاظ على سيادتها وكرامتها وتحقيق أهدافها ولتعزيز مصالحها القومية وتوسيعها، ويمكن للقرارات والأفعال ان تؤخذ من قبل دولة أو دول أخرى"<sup>(٥)</sup>.

<sup>(١)</sup> المشاقبة، أمين : النظام السياسي الأردني والمسيرة الديمقراطية، دار الخاسد للنشر، عمان ، الطبعة الرابعة، ١٩٩٩ ، ص ٢٩٣.

<sup>(٢)</sup> Roy C. Macridis, "How foreign ploicy is made", foreign policy in world politics , ed, Roy c.macridis

(princeton , N.J:printice hall, 1958 , p.12 .

<sup>(٣)</sup> Raymaond F.Hopkins and Richard w.monsbach, Structure and process in International plitics (New york: Harper and Row, 1973, p156)

<sup>(٤)</sup> الرمضاني، مازن اسماعيل : السياسة الخارجية ، دراسة نظرية ، جامعة بغداد ، مطبعة الحكمة، ١٩٩١، ص ٢٣-٣٣

<sup>(٥)</sup> العزام ، عبد المجيد : عملية صنع السياسة الخارجية الأردنية ، وزارة الثقافة ، الطبعة الأولى، ١٩٩٨ ، ص ٩

وعرفها محمد السيد سليم بالقول: "هي برنامج العمل المعطن الذي يختاره الممثلون الرسميون للوحدة الدولية من بين مجموعات البدائل المتاحة من أجل تحقيق أهداف محددة في المحيط الدولي".<sup>(١)</sup>

وعرفها محمود خيرى، وبطرس غالي بأنها "تنظيم نشاط الدولة في علاقاتها مع غيرها من الدول".<sup>(٢)</sup>

ويرى محمد فضة في السياسة الخارجية بأنها "مجموعة القرارات والاجراءات المتعلقة بها والتي تتخذها الدولة في ممارسة علاقاتها مع الدول الأخرى من أجل تحقيق أهدافها وحماية مصالحها".<sup>(٣)</sup>

### سابعاً - الدراسات السابقة :

في حدود علم الباحث، لا توجد دراسات تختص بدور البرلمان الأردني في السياسة الخارجية، ورغم ذلك فإن هناك العديد من الدراسات التي اقتصت بشؤون النظام السياسي الأردني، والسياسة الخارجية الأردنية، والبرلمان الأردني.

ومن خلال مراجعة الدراسات السابقة التي بحثت في السلطة التشريعية الأردنية، فقد وجد الباحث دراسات عديدة جاءت الأولى في بحث منشور للدكتور كامل أبو جابر بعنوان: *"The legislative of H.K.J: A study in political Development"*

نشرت عام ١٩٦٩ شرح من خلالها تطور الحياة السياسية في الأردن مركزاً على السلطة التشريعية، تطورها والمراحل التي مرت بها منذ حكم العثمانيين الى عام ١٩٦٩، تطرق في هذه الدراسة الى بعض المتغيرات وهي الانتماء الحزبي والعقائدي، ومستوى التعليم لدى اعضاء بعض المجالس البرلمانية، دون ربطها بعملية صنع القرار أو أثرها على مواقف نواب المجالس خلال تلك الفترة.

(١) سليم ، السيد محمد : تحليل السياسة الخارجية، مرجع سابق، ص ٥١ .

(٢) عيسى، محمود خيرى ، بطرس غالي : المدخل في علم السياسة ، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، الطبعة السابعة، ١٩٧٩، ص ٣٠٩.

(٣) فضة، محمد : السياسة الخارجية للدول الكبرى في الشرق الأوسط ، أزمة السويس ومشكلة الاعتداء الثلاثي، الجامعة الأردنية، الطبعة

الأولى، ١٩٧٨، ص ٥.

أما الدراسة الثانية فقد كانت بعنوان "موجز تاريخ الحياة البرلمانية في الأردن، ١٩٢٠-١٩٨٨" لهاني خير، وهي دراسة تاريخية تعرض لمسيرة الحياة البرلمانية من بداية تأسيس الدولة مروراً بمراحلها التاريخية وحتى عام ١٩٨٨م، الذي شهدت قرار فك الارتباط بين الضفتين، أما الدراسة الأخرى لنفس المؤلف والتي جاءت بعنوان الحياة النيابية في الأردن من عام ١٩٢٠ وحتى عام ١٩٩٣، وهي تزيد عن سابقتها في التعرض لقرار عودة الحياة النيابية في الأردن وبعث الحياة الديمقراطية من جديد.

أما الدراسة الثالثة فهي بعنوان "النظام السياسي الأردني والمسيرة الديمقراطية" لأمين مشاقبه وهي دراسة حديثة تناولت النظام البرلماني والخصائص الدستورية بدأ من القانون الأساسي (١٩٢٨) وحتى دستور عام (١٩٥٢م) وتطرق إلى تكوين مجلس الأعيان والنواب، وشروط العضوية والقرارات، إضافة إلى تناول هذه الدراسة لموضوع السياسة الخارجية ومركزاتها وهيكل صنعها.

أما الدراسة الرابعة رسالة ماجستير بعنوان "دور النخبة التشريعية في صنع انقرار السياسي الأردني ١٩٨٩-١٩٩٥" للباحث فريدون سعيد حرتوقة مقدمة عام ١٩٩٧ في قسم العلوم السياسية في جامعة آل البيت، تناولت الدراسة بعد المقدمة موقع السلطة التشريعية في النظام السياسي الأردني، من حيث تطورها ودورها في ذلك النظام والعلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، ودور السلطة التشريعية في صنع القرار السياسي في الأردن.

وتناولت الدراسة في فصلها الثاني العوامل المؤثرة على دور النخبة التشريعية في صنع القرار كما تناولت الخصائص الاجتماعية وصنع القرار من حيث القوانين الداخلية والخارجية للأعيان والنواب، وانتماءاتهم الحزبية والعقائدية وتجنيدهم السياسي، وكانت الخاتمة بمثابة ملخص عام للرسالة.

أما الدراسة الخامسة وهي رسالة ماجستير أيضاً بعنوان "مدى التزام مجلس النواب بالبرامج الانتخابية" مقدمة من الباحث هائل ودعان عام ١٩٩٤ من قسم العلوم السياسية في الجامعة الأردنية فقد تناولت قضية التزام النواب المنتخبين بشعاراتهم الانتخابية ومدى تطبيقهم لها خلال فترة نيابتهم.

أما الدراسة السادسة وهي رسالة ماجستير بعنوان "الاختصاصان التشريعي والسياسي للمجلس الوطني العراقي ومجلس الأمة الأردني" للباحث عامر عياش قدمت عام ١٩٩٠، وهي دراسة تناولت الجانب الدستوري للقانونيين للمجلسين واختصاصاتهما السياسية والتشريعية.



ومن خلال مراجعة هذه الدراسات السابقة التي سوف يستفيد منها الباحث، ويبنى عليها، يلاحظ ان الدراسات التي تناولت السلطة التشريعية الأردنية لم تبحث أي منها دور المؤسسة التشريعية الأردنية (البرلمان) في السياسة الخارجية، والذي يجعل هذه الدراسة مختلفة الى حد كبير عن الدراسات الأخرى حول الموضوع.

ثامناً : تقسيم الدراسة :

### الفصل الأول : التطور التاريخي للمؤسسة التشريعية الأردنية

المبحث الأول : المرحلة النيابية.

المبحث الثاني : المرحلة البرلمانية.

المبحث الثالث : عودة الحياة البرلمانية.

### الفصل الثاني : الإطار الدستوري والتنظيمي للبرلمان الأردني

المبحث الأول : مقومات النظام النيابي وبنيته.

المبحث الثاني : البرلمان الأردني بنيته ونظامه.

المبحث الثالث : اختصاصات البرلمان الأردني

المبحث الرابع : العلاقة الدستورية للبرلمان الأردني بالمؤسسات الأخرى

### الفصل الثالث : دور البرلمان الأردني في السياسة الخارجية الأردنية (١٩٨٩-١٩٩٧م)

المبحث الأول : موقع البرلمان الأردني وتأثيره في آليات صنع السياسة الخارجية؟

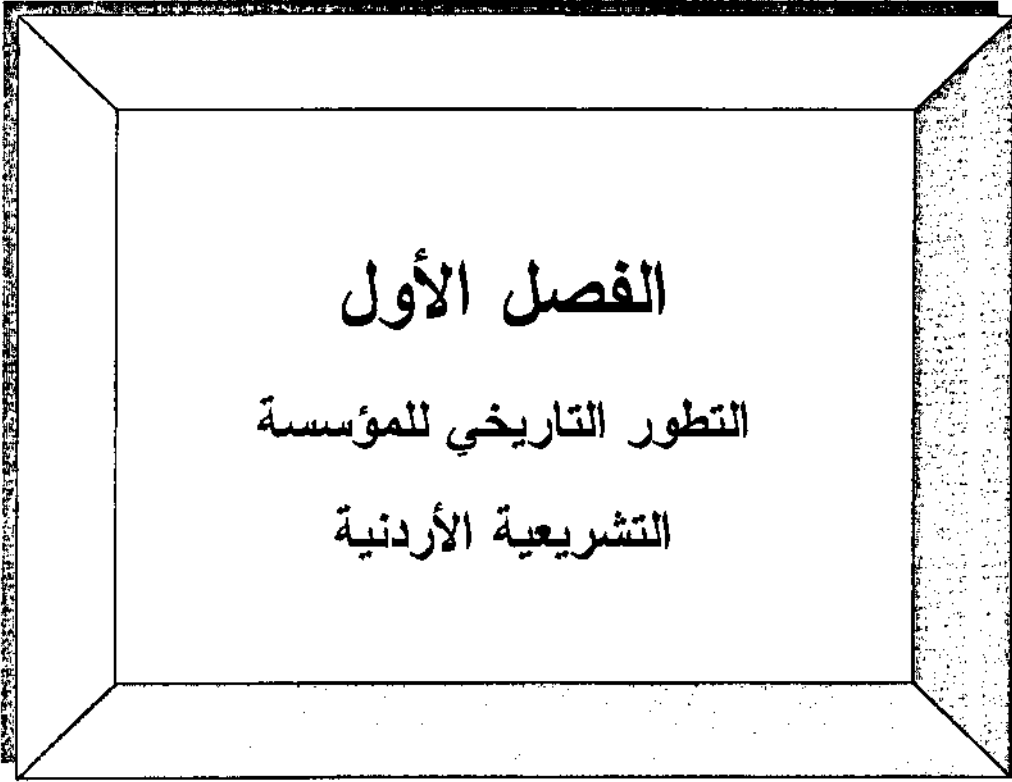
المبحث الثاني : دور البرلمان الأردني في رسم السياسة الخارجية (١٩٨٩-١٩٩٧م)

المبحث الثالث : مبادرات البرلمان الأردني في مجال السياسة الخارجية.

المبحث الرابع : دور البرلمان الأردني في إقرار الاتفاقات والمعاهدات مع البلدان

الأخرى.

ومن ثم كانت الخاتمة.



## الفصل الأول

### التطور التاريخي للمؤسسة التشريعية الأردنية

يقوم هذا الفصل بإعطاء صورة عامة عن التطور الذي أصاب المؤسسة التشريعية الأردنية، منذ مطلع هذا القرن وحتى عام ١٩٩٧ .

ففي المبحث الأول من هذا الفصل تبين الدراسة مرحلة المحاولات النيابية والمجالس التشريعية وهي المرحلة النيابية التي كانت تقوم عموماً على مجلس واحد هو المجلس التشريعي، وقد استمرت حتى سنة ١٩٤٧ .

المبحث الثاني يتحدث عن المرحلة البرلمانية أو مرحلة مجلس الأمة، المكون من مجلسين، وهما مجلس النواب ومجلس الأعيان، وقد بدأت هذه المرحلة سنة ١٩٤٧ .

المبحث الثالث من هذا الفصل يتناول عودة الحياة النيابية إلى البلاد اعتباراً من العام ١٩٨٩ .

يهدف هذا الفصل إلى إعطاء صورة عامة عن تطور المؤسسة التشريعية الأردنية، لا سيما ما يتعلق بدستور ١٩٥٢، المعمول به حالياً. لكي نعرف طبيعة الوظائف الممنوحة للسلطة التشريعية من قبل هذا الدستور، بالتالي تحديد دور السلطة التشريعية في صنع القرار بالإضافة إلى معرفة طبيعة العلاقة الموجودة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأردن للتعرف على دور السلطة التشريعية في السياسة الخارجية.

## المبحث الأول : المحاولات النيابية والمجالس التشريعية (١٩٢١ - ١٩٤٧)

ويقصد بها الباحث المرحلة التي كانت تقوم عموماً على مجلس واحد والتي استمرت حتى عام ١٩٤٧ م .

وقد شاركت منطقة شرق الأردن في أول انتخابات تشريعية للمجلس التشريعي العثماني في أواخر عام ١٩٠٨م وبذلك مثل الأردن ضمن المجلس العمومي لولاية سوريا<sup>(١)</sup>. وفي حزيران عام ١٩١٩م شاركت منطقة شرق الأردن في المؤتمر السوري العام الذي انتخب ثمانية نواب عن منطقة شرق الأردن<sup>(٢)</sup>، وفيما يجدر قوله أن مشاركة منطقة شرق الأردن في تلك الانتخابات قد كانت قبيل مجيء الأمير عبدالله وإنشاء الدولة الأردنية.

لقد كان للتطورات السياسية التي سبقت مجيء الأمير عبدالله بن الحسين، وتأسيسه لإمارة شرق الأردن، وتشكيله لحكومة أردنية برئاسة رشيد طليح، وإدراك الأمير بحكم عضويته السابقة في مجلس المبعوثان (مجلس النواب العثماني)، لمعنى الحياة النيابية وضرورتها لإضفاء السمة الشرعية على حكومته.

كما أن قادة حزب الاستقلال العربي الذين ساهموا في تأسيس الإدارة الأولى في شرق الأردن يطمحون إلى إنشاء حكومة نيابية دستورية، قد الحوا على الأمير عبدالله لتحقيق هذه الرغبة. كانت من العوامل التي أدت في مجملها نحو بدء الحياة النيابية في وقت مبكر.

فأعلن الأمير عبدالله بعد مرور ثمانية أشهر على إنشاء الإمارة في رسالة وجهها إلى الحكومة البريطانية عن عزمه على تشكيل حكومة دستورية خاضعة لرقابة مجلس نيابي منتخب، إلا أن بريطانيا لم تدعم هذا الاتجاه.

وفي أول نيسان سنة ١٩٢٣م، ألفت الحكومة مجلساً عرف باسم (مجلس الشورى)، دون إجراء انتخابات عامة، إذ استمرت هذه اللجنة في عملها لمدة أربع سنوات، والتي كانت برئاسة قاضي القضاة وعدد من الموظفين الحكوميين، فلم يكن من

<sup>(١)</sup> الماضي، منيب، الموسى، سليمان : تاريخ الأردن في القرن العشرين من ١٩٥٨-١٩٩٥م، مكتبة الختسب، عمان، الطبعة الثانية ١٩٨٨، ص ٣.

<sup>(٢)</sup> الموسى، سليمان : تأسيس الإمارة الأردنية ١٩٢٥-١٩٢١م، عمان، الطبعة الأولى، ١٩٧١، ص ١١.

بينهم أي ممثل للشعب الأردني، ولأنه يتكون من موظفين بحكم وظائفهم بلا أي حصانه لهذا المجلس.

وقد قام هذا المجلس بالعملية التشريعية، فتمثلت وظيفته في سن القوانين والأنظمة وتفسيرها والنظر في قرارات المجالس الإدارية المرفوعة إليه، إلا أنه لم يملك سلطة محاسبة الحكومة ومراقبتها أو النظر في إقرار الموازنة.

وخلال فترة هذا المجلس وفي أوائل تموز سنة ١٩٢٣م، صدرت إرادة أميرية بشأن تشكيل لجنة أهلية منتخبة لوضع قانون خاص للمجلس النيابي برئاسة وكيل العدالة، وعضوية شخصين تم انتخابهم عن كل مقاطعة من المقاطعات الست ينتخبهم مجلس الإدارة والبلدية تلك المقاطعة وليس الأهالي.<sup>(١)</sup>

وقد قامت اللجنة بوضع قانون لانتخاب المجلس النيابي<sup>(٢)</sup>، وصدرت إرادة أميرية بالموافقة على القانون، وتم نشره في الجريدة الرسمية.<sup>(٣)</sup>

إلا أن بريطانيا رفضت القانون بحجة قيام المشرعين البريطانيين بوضع قانون أفضل منه، لهذا لم يتم العمل بمقتضى هذا القانون. أما المحاولة الأخيرة فقد تمت في ١٣ تشرين الثاني سنة ١٩٢٦م، إذ ألغت الحكومة لجنة تحضيرية، وذلك من أجل وضع وصياغة مشروع قانون انتخابي جديد للمجلس النيابي، وتم إقرار القانون السابق بعد اضافة بعض التعديلات الطفيفة، إلا أنه أيضاً لم يرى النور لأسباب ارتأتها سلطات الانتداب.

ثم عادت أحياء فكرة انشاء مجلس تشريعي من جديد، ولكن هذه المرة برغبة الحكومة البريطانية وذلك من أجل عصبية الأمم المتحدة في ذلك الحين لإظهار أن سلطات الانتداب قد حققت للبلاد بعض من التقدم، ولكنها أرادت من المجلس النيابي المراد انشاءه بلا صلاحيات، التصديق على قرارات المجلس التنفيذي.

وبموجب المعاهدة الأردنية - البريطانية الموقعة في مدينة القدس في ٢٠ شباط ١٩٢٨، والتي جعلت شرق الأردن في يد بريطانيا، فقد نصت على أن تتحمل شرق الأردن نفقات المعتمد البريطاني، وموظفيه، وأن يكون تعيين الموظفين في خارج شرق الأردن خاضعاً لموافقة حكومة جلالتهم البريطانية، وأن تخضع جميع القوانين والأنظمة في

(١) عزراوي، إبراهيم حمدان: حق حل البرلمان في الأردن، مطابع الأز، عمان، ١٩٩٩، ص ٣٨.

(٢) عمير، هاني: كتيب عن تاريخ الحياة النيابية في الأردن ١٩٢٠، مطبوعات مجلس الأمة الأردني، عمان، ١٩٨٧، ص ٨.

(٣) محافظة، علي: الفكر السياسي في الأردن، الجزء الأول، عمان، ١٩٩٠، ص ٧١ وما بعدها.

شرق الأردن لموافقة صاحب الجلالة البريطانية لكي يتمكن من "القيام بالتزاماته وتبعاته الدولية"، وأن يسترشد سمو الأمير بنصيحة بريطانيا في جميع الأمور بصلات شرق الأردن الخارجية.

وأن اتفاقيات تسليم المجرمين المرتبطة بها بريطانيا تكون سنارية على شرق الأردن، ويتعهد سموه بالموافقة على مراقبة بريطانيا المالية، وأن تكون ميزانية شرق الأردن خاضعة للمشورة البريطانية، وأن يحتفظ صاحب الجلالة بقوات مسلحة بريطانية في البلاد وتتحمل خزينة شرق الأردن سدس تكاليف قوة الحدود<sup>(١)</sup>.

فأصبح بعد التوقيع على هذه المعاهدة، ضرورة وجود مجلس تشريعي للتصديق على المعاهدة، لأن عصبية الأمم لا تعترف بهذه المعاهدة إذا لم يصدق عليها من قبل مجلس منتخب من قبل الشعب.<sup>(٢)</sup>

ونظراً لهذه الحاجة الملحة والحتمية والسريعة قامت الحكومة بإلغاء قانون الانتخاب السابق نشره، ونشرت قانوناً جديداً في ١٧ حزيران سنة ١٩٢٨، إذ تم نشر هذا القانون في ١٦/٤/١٩٢٨ من قبل حكومة الانتداب والذي استمدته من المعاهدة.

وفي أعقاب صدور القانون الأساسي للإمارة، والذي تضمن ٧٢ مادة<sup>(٣)</sup>، فقد نصت المادة ٢٥ على إنشاء مجلس تشريعي، يتألف من ١٦ عضواً، يشكلون مناصفة مع أعضاء المجلس التنفيذي، والأعضاء الآخرين المنتخبين على درجتين، يرأسه رئيس المجلس التنفيذي، ومدته ثلاث سنوات<sup>(٤)</sup>. ولما كانت المعاهدة الأردنية - البريطانية والقانون الأساسي للإمارة وقانون الانتخاب لم تحقق مطالب البلاد الشرعية في الحرية والاستقلال، فقامت في البلاد موجة من السخط، فسادت المظاهرات المدن، ولقي هذا القانون معارضة عنيفة حتى أن محافظة معان امتنعت بالإجماع عن التسجيل في القوائم الانتخابية.

<sup>(١)</sup> الماضي، الماضي، والموسى، سليمان: تاريخ الأردن في القرن العشرين، مرجع سابق، ص ٢٧٩ وما بعدها.

<sup>(٢)</sup> محافظة، علي: الفكر السياسي في الأردن، مرجع سابق، ص ٧١.

<sup>(٣)</sup> لقد عالج المواد الـ ٧٢ في الفصل الأول حقوق الشعب - وفي الفصل الثاني للأمير وحقوقه في المواد، ١-٢٤، وفي الفصل الثالث للسلطة التشريعية في المواد ٢٥-٤١، وفي الفصل الرابع خصص للقضاء وللإدارة ونفاذ القوانين ومواد شتى. - أنظر القانون الأساسي الصادر بتاريخ ١٦/٤/١٩٢٨.

<sup>(٤)</sup> البطانية، فيصل: ملف الحياة التشريعية في الأردن، منذ تأسيس الدولة، مطبعة الفجر، الإمارات العربية المتحدة، ص ١٥.

وتوالى تقديم اعتراض تقيام الأمير والحكومة البريطانية وعصبة الأمم، وفي إحدى العرائض بين الأهالي أشارت إلى أن درجة استقلالهم في عهد الاتراك أفضل منها في عهد الانتداب البريطاني الذي يعاملهم معاملة "المستعمر".

وكانت المعارضة الشديدة لهذا القانون تتصب على جعل طريقة الانتخاب على درجتين وعدم إعطاء المجلس النيابي سلطة لمحاسبة الحكومة، وتقسيم الدوائر الانتخابية، كذلك عدم تصديق المعاهدة مع بريطانيا.

وقد تنادى الوطنيون لعقد مؤتمر يمثل البلاد كلها، فعقد شيوخ البلاد ورجالها ومفكروها، أول مؤتمر وطني لهم في ٢٥ تموز ١٩٢٨م والذي اعتبر آنذاك ممثلاً شرعياً للشعب الأردني.

فأصدر أول وثيقة سياسية وطنية ذات برامج محددة، إذ أقر المؤتمر في المجال النيابي والتشريعي أن كل انتخاب للنياحة العامة يقع في إمارة شرق الأردن على غير قواعد التمثيل الصحيح وعلى أساس عدم مسؤولية الحكومة أمام المجلس النيابي، لا يعتبر انتخاباً ممثلاً لإرادة الأمة وسيادتها القومية ضمن القواعد الدستورية، بل يعتبر انتخاباً مصطنعاً لا قيمة تمثيلية صحيحة له، والأعضاء الذين ينتخبون على أساسه إذا فصلوا في حق سياسي أو مالي أو تشريعي ضار بحقوق إمارة شرق الأردن الأساسية لا يكون لفصلهم قوة الحق الذي يعترف به الشعب بل يكون جزءاً من تصرف سلطة الانتداب وعلى مسؤوليتها. (١)

ولقد رد المعتمد البريطاني على الميثاق بكتاب رفعه للأمير يتضمن عتاباً للمؤتمر، الذي لم يقدر المنجزات التي قامت بها بريطانيا في البلاد.

ورغم ذلك فقد قامت الحكومة البريطانية في ذلك الوقت بإجراء تعديلات على قانون الانتخابات أدت إلى فسخه، حيث أجري التعديل المنشور في العدد ٢٠٢ من الجريدة الرسمية، الذي يحرم العشائر غير الرجل من حق التسجيل الإفرادي ويحصر هذا الحق بشيوخ العشائر والمخاتير، كما أجرت التعديل المنشور بالجريدة الرسمية في العدد ٢٠٨ بتخفيض الدوائر الانتخابية من أربع دوائر إلى ثلاث بعد أن امتنعت معان عن التسجيل. (٢)

(١) البطانية، فيصل: ملف الحياة التشريعية في الأردن، مرجع سابق، ص

(٢) الموسى، سليمان: تأسيس الإمارة الأردنية ١٩٢١-١٩٢٥

وبالرغم من كل المعارضة، أجريت الانتخابات التشريعية وانعقد المجلس التشريعي الأول في ٢ نيسان سنة ١٩٢٩ .

وفي نفس الإطار استمرت الحكومات الأردنية المتعاقبة في مساعيها لتحقيق وانتهاء الانتداب، وبعثت في العقدين الثالث والرابع العديد من المذكرات للحكومة البريطانية مطالبة بالاستقلال، غير أن بريطانيا لم تعط اهتماماً لتلك المذكرات، مدعية انشغالها بالحرب العالمية الثانية، ولا تستطيع اجراء مفاوضات من هذا القبيل الا بعد انتهاء الحرب.

عند انتهاء الحرب في أوروبا ولم يبقى لبريطانيا عذراً تحتج به، بعثت الحكومة الأردنية مذكرة بتاريخ ١٩٤٥/٤/٢٧ للحكومة البريطانية مشيرة فيها إلى انتهاء الحرب، وأن الوقت حان لكي توفي بريطانيا بوعودها، وعلى أثر هذه المذكرة وجهت بريطانيا دعوة لسمو الأمير لزيارة بريطانيا للقيام بمباحثات تتعلق بمستقبل شرقي الأردن.

وفي ١٩٤٦/٢/٢٠ قام سمو الأمير بزيارة بريطانيا، حيث أجرى مفاوضات مع الحكومة البريطانية انتهت بالغاء الانتداب عن شرق الأردن والاعتراف باستقلالها، وعقد صداقة وتحالف بين الحكومتين، وجرى التوقيع بلندن بتاريخ ١٩٤٦/٣/٢٢، من قبل رئيس الوزراء في شرق الأردن، والمستر أرنست بيفن وزير الخارجية البريطانية.<sup>(١)</sup>

وجاء في البلاغ الرسمي الذي أذاعته الحكومة البريطانية على أثر توقيع المعاهدة "إن المعاهدة هي إشارة انتهاء عهد الانتداب البريطاني عن شرق الأردن وظهوره كدولة مستقلة ذات سيادة".

لقد تعاقب على منطقة شرقي الأردن خمسة مجالس تشريعية خلال عهد الإمارة عبر الحقبة الزمنية ١٩٢٩/٤/٢م - ١٩٤٧/١٠/٢٠م.

وسوف نتناول بإيجاز ما تحقق في هذه المجالس من أمور هامة وخاصة فيما يتعلق بالأمور الخارجية موضوع بحثنا.

ففي عهد المجلس التشريعي الأول والممتدة ولايته من ١٩٢٩/٤/٢م وحتى ١٩٣١/٢/٩م بحثت أمور في غاية الأهمية أهمها، المطالبة بتحويل المجلس التشريعي الى مجلس نيابي، والخلاف بين السلطين التنفيذية والمنتخبة على من سيقوم بمشروع القانون،

<sup>(١)</sup> الماضي والموسى : تاريخ الأردن في القرن العشرين: مرجع سابق، ص ٤٠٤ وما بعدها.



كذلك بحث في المعاهدة البريطانية - الأردنية وتصديقها والتحفظات والانسحاب من الجلسات، كذلك بحث مبدأ فصل السلطات، وطلب الحصانة والحصول عليها حتى يومنا هذا، ولم يكمل المجلس مدته الدستورية.

أما المجلس التشريعي الثاني والممتدة ولايته من ١٩٣١/٦/٦ ولغاية تاريخ ١٩٣٤/٦/١٠، فقد طالب بتعديل المعاهدة، والتنبيه للخطر الصهيوني، والذي على أثر ذلك التنبيه المقدم من أحد أعضائه، قامت الحكومة التي يرأسها (عبدالله سراج) بوضع قانون منع بيع الأراضي للأجانب أو استئجارها، إلا بعد الحصول على موافقة الحكومة، وكان القصد من ذلك منع دخول اليهود إلى الأردن.<sup>(١)</sup>

أما المجلس التشريعي الثالث الذي جرى انتخابه في ١٦/تشرين أول/ ١٩٣٤ وحتى ١٩٣٧ في جو ملبد بالغيوم ولأول مرة تتدخل الحكومة في الانتخابات، إذ تعرض هذا المجلس لضجة من خلال الصحافة التي أشارت إلى هذا المجلس بأنه وليد القوة، وأن الحكومة هي التي أنت بأعضائه.

وقام المجلس التشريعي الثالث بالموافقة بالإجماع على صدور قانون الدفاع بتاريخ ١٩٣٠/١/١٧<sup>(٢)</sup>، فجاءت أعمال هذا المجلس مخيبة لأمال الناس باعتباره أداة طيعة لطلبات الحكومة ورغباتها<sup>(٣)</sup>، ولم يكن للمعارضة دور يذكر في حياة هذا المجلس، فأكمل مدته الدستورية.

أما المجلس التشريعي الرابع والممتدة ولايته من ١٩٣٧/١١/١ م - ١٩٤٢/١٠/١١، فقد اشتدت المعارضة للحكومة خارجه، وحدثت مشاكل داخلية في البلاد<sup>(٤)</sup>. واستمر المجلس في عمله حتى أكمل مدته الدستورية، كما مدد لهذا المجلس عامين آخرين.

أما المجلس التشريعي الخامس فقد أجريت انتخاباته في ٢٠/تشرين أول/ ١٩٤٢، وأكمل مدته الدستورية سنة ١٩٤٥ ثم مدد له عامين آخرين.

(١) الفايز، صالح: صحيفة الميثاق، العدد ٤، عمان، ١٩٩٧، ص ١٤.

(٢) البطاينة، فيصل: ملف الحياة التشريعية والنيابية في الأردن، مرجع سابق، ص

(٣) الماضي، منيب والموسى، سليمان: تاريخ الأردن في القرن العشرين، مرجع سابق، ص ٣٥٥.

(٤) عايش، حسني: الحياة البرلمانية في الأردن، رسالة مجلس الأمة، عمان، المجلد الأول، العدد الثاني، ١٩٩٠، ص ٧.

من مميزات المجلس التشريعي الخامس أنه يعتبر من المجالس التشريعية التي لم يصاحب نتائجها الضجة الشعبية المعهودة التي صاحبت المجلس التشريعي الثالث والرابع. ففي عهد المجلس التشريعي الخامس تم إلغاء المعاهدة الأردنية البريطانية بتاريخ ١٩٤٦/٣/٢٢. وجميع الاتفاقيات الملحقة بها، فحصلت البلاد على استقلالها استقلالاً تاماً على أساس النظام الملكي النيابي. ويبرز الجدول الوارد في الملحق (١) المسيرة التاريخية لتطور المجالس التشريعية (المرحلة النيابية) لإمارة شرق الأردن.

## المبحث الثاني : المرحلة البرلمانية أو مرحلة مجلس الأمة

ويقصد بها الباحث المرحلة التي بدأت بنظام المجلسين المتكاملين وهما مجلس النواب ومجلس الأعيان والتي بدأت منذ عام ١٩٤٧م ولا تزال مستمرة حتى إعداد هذه الأوراق.

كان لا بد بعد أن حصلت شرق الأردن على الاستقلال وأصبحت المملكة الأردنية الهاشمية، من وضع أسس الحكم في المملكة، ومصدر السلطات، والعلاقة بين السلطات، ووضع دستور جديد.

وسوف نتناول تطور الحياة النيابية أو مرحلة مجلس الأمة موضوع الدراسة.

ففي تاريخ ١٩٤٦/٥/٢٣ تقدمت الحكومة بمشروع تعديل القانون الأساسي "الدستور"<sup>(١)</sup> الذي صادق عليه المجلس التشريعي الخامس، حيث يعتبر من أهم المجالس التشريعية فسي المرحلة النيابية.

ولعل أهم ما جاء في الدستور الجديد، ١٩٤٦، مبدأ الفصل بين السلطات، كما طور الحياة النيابية بصورة أفضل مما كانت عليه سواء من حيث العضوية أو التكوين، حيث ينص على وجود هيئات تمثل الأمة بجانب الملك.

وأناط الدستور الجديد السلطة التشريعية، بمجلس الأمة والملك، ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب، ويتكون مجلس النواب من ممثلين منتخبين، كما تم التأكيد على التمييز بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بصفة رسمية من خلال النصوص التي تضمنها دستور ١٩٤٦، ألا أنه لم يكن كاملاً، حيث أنه لم يمنح ممثلي الأمة حق عقد المعاهدات، كما أنه لم يقرر المسؤولية الوزارية التي تعتبر حجر الزاوية في النظام النيابي البرلماني،<sup>(٢)</sup> حيث أنه رجح كفة السلطة التنفيذية على التشريعية عندما جعل الوزراء مجتمعين ومنفردين مسؤولين أمام الملك لا أمام مجلس النواب.

أثبتت الوقائع والأحداث التي تلت الدستور الجديد أنه بحاجة إلى تعديلات جوهرية والاف فإنه لم يصمد في وجه الضغوط الشعبية من أجل مشاركتها في السلطة، وكذلك بعد الاحتلال الاسرائيلي إلى فلسطين في أعقاب الحرب العربية اليهودية سنة ١٩٤٨، والسير في اتجاه توحيد الضفتين.<sup>(٣)</sup>

<sup>(١)</sup> لقد استعيض عن التسمية القديمة (القانون الأساسي) بتسمية جديدة (الدستور) ونصت في هذا الصدد المادة الأولى من دستور ١٩٤٦.

<sup>(٢)</sup> يكن ، زهدي : القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٥٧، ص ٣٠٢ .

<sup>(٣)</sup> عايش ، حسني : الحياة البرلمانية في الأردن، مرجع سابق، ص ٨ .

إن لصدور دستور ١٩٥٢ النافذ حالياً، علاقة مباشرة بوحدة الضفتين الشرقية والغربية لنهر الأردن (الأراضي الشرقية من فلسطين مع المملكة الأردنية الهاشمية)، فعندما أعلنت بريطانيا عن نيتها في إنهاء الانتداب على فلسطين والانسحاب منها في يوم ١٤ أيار ١٩٤٨<sup>(١)</sup>، فإنه في ذات اليوم أعلن عن تأسيس الكيان اليهودي، ونتيجة لهذا القرار اندلعت الحرب العربية الاسرائيلية الأولى سنة ١٩٤٨، وأنقذ الجيش العربي جزءاً من فلسطين، أصبح يعرف باسم الضفة الغربية.

وبعد توقف الحرب فضل بعض الفلسطينيين تأسيس دولة فلسطينية مستقلة، إلا أن مؤتمراً انعقد في مدينة "أريحا" في الضفة الغربية، اتخذ المؤتمر فيه عدة قرارات<sup>(٢)</sup>، والتي كان من ضمنها القول بالوحدة الأردنية الفلسطينية وإنه لا يمكن للبلاد العربية أن تقاوم الأخطار التي تجاوبها فلسطين إلا بالوحدة الشاملة، ويجب توحيد فلسطين مع الأردن كمقدمة لوحدة عربية شاملة، كما أن المؤتمر يبايع جلالة الملك عبدالله ملكاً على فلسطين، ويقترح المؤتمر على جلالتهم بوضع نظام لانتخاب ممثلين شرعيين عن عرب فلسطين، ولقد عرضت هذه القرارات فيما بعد على مجلس الأمة الأردني ومجلس الوزراء.<sup>(٣)</sup>

ومن الخطوات العملية التي قامت بها المملكة الأردنية الهاشمية تنفيذاً لعملية الوحدة، استقالة الوزارة الأردنية القائمة، وتأليفها من جديد لتضم في عضويتها ثلاثة من الوزراء الفلسطينيين<sup>(٤)</sup>، وكذلك عدل قانون الانتخاب فضوعف عدد أعضاء مجلس النواب ومجلس الأعيان، وحل مجلس النواب من قبل الملك، وعين يوم ١١ نيسان ١٩٥٠ موعداً لانتخاب أعضاء المجلس النيابي الجديد مناصفة بين الضفتين، وجرت الانتخابات حسب الأصول وبناءً على التغيير الذي طرأ على البلاد نتيجة الوحدة بين ضفتي نهر الأردن، ومنذ ذلك التاريخ أصبحت تعرف المناطق الداخلة في هذه الحدود باسم المملكة الأردنية الهاشمية.<sup>(٥)</sup>

<sup>(١)</sup> بعد أن قامت بريطانيا بتنفيذ الوعد الذي قطعه على نفسه وزير خارجيتها في ذلك الوقت بلفور، والقاضي بإيجاد وطن قومي لليهود بفلسطين وسمي هذا الوعد "بوعد بلفور".

<sup>(٢)</sup> علي المحافظة : العلاقات الأردنية البريطانية، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٧٣، ص ١٨٩ .

<sup>(٣)</sup> إن الخطوات العملية للوحدة الأردنية الفلسطينية من أول تشرين الأول ١٩٤٨، وذلك بعقد مؤتمر ممهدين بعمان، حضرة حشد من اللاجئين الفلسطينيين، وعدد من الشخصيات الأردنية، وأحد موظفي القصر الملكي كمنسوب عن جلالة الملك، ودعا هذا المؤتمر مثل هذه الوحدة، وأقر بعض القرارات الأخرى.

- عبد الهادي ، مهدي : المسألة الفلسطينية ومشاريع الحلول السياسية، صيدا ، ١٩٧٥ ، ص ١٧٣ .

<sup>(٤)</sup> سرحان ، أحمد: النظم السياسية والدستورية في لبنان والنزول العربية، الطبعة الأولى، بيروت، ١٩٨٠، ص ٢٨٩ .

<sup>(٥)</sup> إنشائه، أمين : التحديث والاستقرار السياسي في الأردن، الدار العربية، عمان، الطبعة الأولى، ١٩٨٩، ص ٧١ .

وفي يوم ٢٤ نيسان ١٩٥٠ عقد مجلس الأمة الجديد جلسته الأولى، وأفتتحه جلالة الملك عبدالله، وألقى رئيس الوزراء خطبة العرش نيابة عن جلالته، والذي أعلن فيها تعديل الدستور على أساس المسؤولية الوزارية البرلمانية، مع حفظ التوازن بين السلطات الثلاث. (١)

وطبقاً لما جاء في خطاب العرش بشأن تعديل الدستور، فقد قامت الحكومة بتأليف لجنة لوضع مشروع دستور جديد، حيث قامت اللجنة المعينة بدراسة الدستور الأردني لعام ١٩٤٦م، وبعد ذلك قدمت الحكومة الدستور الجديد المقترح من طرفها مراعية فيه الوضع الجديد للبلاد وما جاء في خطاب العرش، مع بعض التعديلات التي تقترح إدخالها على الدستور الجديد، وتقدمت الحكومة في المشروع لأعضاء مجلس الأمة الذي أجرى عليه بعض التعديلات، ومن ثم وافق عليه ورفع إلى جلالة الملك للتصديق عليه، وصادق عليه جلالة الملك طلال الذي خلف والده على العرش، وأمر بإصداره بتاريخ ٨ كانون الثاني ١٩٥٢.

فقد نص الدستور الحالي على العديد من المبادئ المتطورة جداً، ومن أهم هذه المبادئ، تقرير مبدأ سيادة الأمة، وذلك ما نصت عليه المادة ٢٤ منه على أن "الأمة مصدر السلطات وتمارس سلطاتها على الوجه المبين في هذا الدستور"، وهذه هي المرأة الأولى التي يظهر فيها هذا المبدأ في تاريخ الأردن الدستوري ومهما يكن من أمر فإن النتيجة السياسية التي يفترض أن يترتب على هذا المبدأ هي الأخذ بالنظام الديموقراطي، وإذا كان المبدأ لا يذهب إلى حد إقامة الديمقراطية المباشرة، فإنه ينتهي إلى رجحان كفة الهيئات النيابية على غيرها من الهيئات، وإذا كانت الهيئة النيابية بالأردن مؤلفة من مجلسين أحدهما منتخب والآخر معين<sup>(٢)</sup>. فإن المبدأ يقضي بأن يكون الرجحان في كفة المجلس المنتخب، لأن الشعب يرى في هذا المجلس المنتخب (مجلس النواب) الهيئة الممثلة له تمثيلاً حقيقياً. (٣)

(١) الملك عبدالله بن الحسين : الآثار الكاملة، حقة من تاريخ الأردن، الدار المتحدة للنشر، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٧٤، ص ٢٤٦ .

(٢) كامل نيله، محمد : القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٣٢٣ .

(٣) الحيارى، عادل : القانون الدستوري والنظام السياسي الأردني، عمان، الطبعة الأولى، ١٩٧٢ مرجع سابق، ص ٥٧٧ .

كما قام دستور الحالي على أساس النظام النيابي البرلماني الذي يركز على وجود رئيس دولة غير مسؤول و برلمان منتخب ووزارة مسؤولة أمام البرلمان، ولكنه لإحداث توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإنه لا بد من تقرير حق حل البرلمان للسلطة التنفيذية كسلاح ترد به على المسؤولية الوزارية، وحق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة وإسقاطها عندما يكون هناك ضرورة لذلك وعلى الوجه المبين في الدستور.

ومن مبادئ الدستور النافذ حالياً الأخذ بنظام المجلسين في تكوين البرلمان، حيث أناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتولاهما بموجب أحكام المادة ٢٥ منه، ويتألف مجلس الأمة من :

١- مجلس الأعيان : والذي يتألف بموجب أحكام القسم الأول والقسم الثالث من الفصل الخامس من الدستور الأردني، وعدد أعضائه (٤٠) عضواً يعينهم جلالة الملك ومدة العضوية فيه أربع سنوات قابلة للتجديد، ويتمتع المجلس بنظام داخلي خاص به، ومنظم لشؤون المجلس وأعماله الإدارية والهيكلية والتنظيمية والمالية. ويبرز الجدول الوارد في الملحق (٢) المسيرة التاريخية لتطور مجالس الأعيان الأردنية منذ تاريخ ١٩٤٧/١٠/٢٠ - ١٩٩٧/١١/٢٣ .

٢- مجلس النواب: الذي يتألف بموجب أحكام القسم الثاني والقسم الثالث من الفصل الخامس من الدستور - الأردني الصادر عام ١٩٥٢، وعدد أعضائه ٨٠ عضواً ينتخبهم الشعب عبر انتخابات حرة وسرية ومباشرة، تجري بموجب أحكام القانون الانتخابي المؤقت لعام ١٩٩٣م، ومدته أربع سنوات، ويتمتع المجلس النيابي بنظام داخلي خاص به منظم لشؤون عمله وهيكلية الإدارية والتنظيمية والمالية. ويبرز الجدول الوارد في الملحق (٣) المسيرة التاريخية لتطور المجالس النيابية منذ تاريخ ١٩٤٧/١٠/٢٠ - ١٩٩٧/١١/٢٣ .

وسوف نتناول المجالس النيابية التي تعاقبت على البلاد في المرحلة البرلمانية أو مرحلة مجلس الأمة.

### أ : المجلس النيابي الأول (١٩٤٧-١٩٥٠)

قسّمت المملكة بموجب قانون الانتخاب الجديد الى تسع دوائر انتخابية، وتم انتخاب أول مجلس نيابي في ٢٠ تشرين أول ١٩٤٧.<sup>(١)</sup>

شهد هذا المجلس تعديل قانون الانتخاب ليشمل الضفة الغربية في إشارة لاجراءات توحيد الضفتين، حيث تم حل المجلس النيابي الأول اعتباراً من ١ كانون ثاني ١٩٥٠، وذلك من أجل اجراء انتخابات جديدة تشمل الضفتين.<sup>(٢)</sup>

### ب : المجلس النيابي الثاني (١٩٥٠ - ١٩٥١) :

لقد جاء انتخاب هذا المجلس بعد تعديل الدستور اثر الوحدة التي تمت بين الضفتين، حيث أقر المجلس مشروع الوحدة التامة بين ضفتي الأردن الشرقية والغربية.<sup>(٣)</sup> لم يكمل المجلس الثاني مدته الدستورية بسبب عدم موافقته على مشروع الموازنة العامة، حيث حل في ٣ أيار ١٩٥١، وكان من أهم مطالب هذا المجلس تعديل الدستور على أساس المسؤولية الوزارية البرلمانية مع حفظ التوازن بين السلطات، وإعطاء الشعب سلطته الدستورية في التشريع، بالإضافة إلى المطالبة بتحقيق العدالة القانونية.

### ج : المجلس النيابي الثالث (١٩٥١ - ١٩٥٤) :

بعد اغتيال الملك عبدالله بن الحسين جرت انتخابات المجلس النيابي الثالث، والذي استمر في العمل من ١ أيلول ١٩٥١ ولغاية ٢٢ حزيران ١٩٥٤، ولكنه لم يكمل مدته الدستورية، فحل لمعارضة سياسة الحكومة وعدم تعاونه معها.

وفي عهد هذا المجلس صدر دستور ١٩٥٢ النافذ حالياً، حيث أمر جلالة المغفور له الملك طلال بإصدار هذا الدستور، والذي يعتبر من أكثر الدساتير تقدماً وتمشياً مع

<sup>(١)</sup> الماضي ، منيب والموسى، سليمان : تاريخ الأردن في القرن الحديث، مرجع سابق، ص ٤١٦ .

<sup>(٢)</sup> درويش ، سائد : المرحلة الديمقراطية الجديد في الأردن، الطبعة الأولى، عمان، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٩٠، ص ٦٦ .

<sup>(٣)</sup> عايش، حسني: الحياة البرلمانية في الأردن، رسالة مجلس الأمة، (عمان - مجلس الأمة)، المجلد الأول، العدد الثاني، نيسان، ١٩٩٠، ص ٩

التطورات العظيمة التي طرأت على البلاد، وفي المجلس النيابي الثالث تسلم جلالة الملك حسين بن طلال سلطاته الدستورية.<sup>(١)</sup>

#### د : المجلس النيابي الرابع (١٩٥٤ - ١٩٥٧) :

جرت انتخابات هذا المجلس في ١٦ تشرين أول ١٩٥٤م، وقد شعرت بعض القوائم الانتخابية أن الانتخابات لم تكن نزيهة، وأن الحكومة قامت بتزويرها الأمر الذي أدى إلى قيام المظاهرات في مناطق متعددة من المملكة.

شهد هذا المجلس صراعاً بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لظهور محاولة فرض حلف بغداد على البلاد، وعندما حاولت حكومة (هزاع المجالي) التوقيع على الحلف، برزت معارضة شديدة لهذه الخطوة، مما اضطر الحكومة للاستقالة، وقد حل هذا المجلس في ٢٦ حزيران ١٩٥٦.<sup>(٢)</sup>

#### هـ : المجلس النيابي الخامس (١٩٥٦ - ١٩٦١) :

في ١ تشرين أول ١٩٥٦ تم تأليف وزارة انتقالية برئاسة (إبراهيم هاشم) مهمتها إجراء الانتخابات النيابية، فجرت الانتخابات بتاريخ ٢١/١٠/١٩٥٦ في جو من النزاهة والحرية<sup>(٣)</sup>، ونجح فيها ممثلو الأحزاب والتنظيمات السياسية، لكن هذه الأحزاب حلت بقرار من مجلس الوزراء في ٢٥ نيسان ١٩٥٧ .

شهد هذا المجلس الغاء المعاهدة الأردنية - البريطانية في ٤ آذار ١٩٥٧، كما أقر دستور الاتحاد العربي بين الأردن والعراق. أكمل هذا المجلس مدته الدستورية، ومدد لهذا المجلس سنة واحدة حتى ٢١ تشرين أول ١٩٦١م.<sup>(٤)</sup>

(١) عايش ، حسني : الحياة البرلمانية في الأردن ، مرجع سابق، ص ١٠ .

(٢) خير ، هاني : موجز تاريخ الحياة البرلمانية في الأردن ١٩٢٠-١٩٨٨، عمان، مجلس الأمة، ١٩٨٧، ص ٤٧ .

(٣) أبو غنيم، أحمد زياد: ملامح الحياة السياسية في الأردن ، جمعية عمال المطابع التعاونية ، عمان ، الطبعة الأولى، ١٩٩٨، ص ١٣٨

(٤) خير ، هاني : موجز تاريخ الحياة البرلمانية في الأردن، ١٩٢٠-١٩٨٨، مرجع السابق، ص ٤٧-٤٩ .



و - المجلس النيابي السادس (١٩٦١ - ١٩٦٢) :

جرت انتخابات هذا المجلس في ٢٢ تشرين أول ١٩٦١، لم يكمل المجلس مدته الدستورية، وقد حل بتاريخ ١ تشرين أول ١٩٦٢ من قبل الحكومة لانعدام التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.<sup>(١)</sup>

ز - المجلس النيابي السابع (١٩٦٢ - ١٩٦٣) :

لم يكمل هذا المجلس مدته الدستورية، حيث أن كل وزارة تتقدم لمجلس النواب ببيانها الوزاري للحصول على الثقة، ففي عام ١٩٦٣، عند مناقشة البيان الوزاري الذي تقدمت به حكومة (سمير الرفاعي)، تحدث في هذه الجلسة أربعون نائباً بعضهم ناقداً والبعض الآخر حاجباً للثقة، وعندما لاحظ رئيس الوزراء بأن أكثرية المجلس تميل إلى حجب الثقة عن وزارته، ومن دون أن يجري أي تصويت على منح الثقة، فقد قدم استقالته على الفور لجلالة الملك، وغير ذلك لم يحصل أن حجب المجلس الثقة عن الوزارة<sup>(٢)</sup>، لذلك تم حل مجلس النواب لهذا السبب بتاريخ ٢١ نيسان ١٩٦٣.<sup>(٣)</sup>

ح - المجلس النيابي الثامن (١٩٦٣ - ١٩٦٦) :

استمر عمل هذا المجلس من ٨ تموز ١٩٦٣ ولغاية ٢٣ كانون أول ١٩٦٦، وقد حل من قبل الحكومة بسبب فقدان وانعدام التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلم يكمل مدته الدستورية، وهكذا أصدر مرسوم حل مجلس النواب في ٢٣ كانون أول سنة ١٩٦٦.

<sup>(١)</sup> عايش، حسن: الحياة البرلمانية في الأردن، مرجع سابق، ص ١٥ .

<sup>(٢)</sup> الغزوي، محمد سليم: الوحي في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، عمان، ١٩٧٥، ص ٢٠-٢١.

<sup>(٣)</sup> عمير، هاني: موجز تاريخ الحياة البرلمانية في الأردن، ١٩٢٠-١٩٨٨، مرجع سابق، ص ٥٠ .

ط - المجلس النيابي التاسع (١٩٦٧ - ١٩٧٦) :

جرت انتخابات هذا المجلس في ١٥ نيسان ١٩٦٧، أي قبل فترة قصيرة من حرب حزيران، وبسبب ظروف الاحتلال الصهيوني للضفة الغربية، لم تجر انتخابات جديدة، لانتخاب مجلس جديد بعد انتهاء مدة المجلس التي انتهت في ١٩٧١، فقد جرى تمديد مدة المجلس التاسع لمدة سنتين تنتهي بتاريخ ١٨/٤/١٩٧٣ م.

وقبل انتهاء هذه المدة بفترة قصيرة دعي المجلس للانعقاد، تم فيها تعديل المادة (٨٨) من الدستور في جلسة استثنائية عقدت في ٤/٤/١٩٧٤، إذ أصبحت كما يلي :

إذا شغل محل أحد أعضاء مجلس النواب لأي سبب من الأسباب، وكانت هناك ظروف قاهرة يرى فيها مجلس الوزراء أن إجراء انتخابات فرعية لملء ذلك المحل أمر متعذر يقوم مجلس النواب بأكثرية اعضائه المطلقة وخلال شهر من تاريخ إشعاره بذلك بانتخاب عضو لملء المحل من بين أبناء تلك الدائرة الانتخابية ممن تنطبق عليه أحكام الدستور، وذلك بالطريقة التي يراها المجلس مناسبة.

وتطبيقاً لذلك، عقد مجلس النواب بتاريخ ٢/٥/١٩٧٣ جلسة سرية، تم فيها انتخاب اربعة نواب شغرت مقاعدهم النيابية، إذ كانوا هؤلاء النواب الأربعة من أبناء وأقارب النواب السابقين.<sup>(١)</sup>

وقد مددت ولاية المجلس التاسع سنتين، وأعيدت دعوته بعد ذلك للانعقاد عدة مرات عادية واستثنائية، إلى أن تم حله في ٢٣ تشرين ثاني عام ١٩٧٤، وفي ١ كانون ثاني ١٩٧٤، صدرت الإرادة الملكية بتشكيل مجلس الأعيان، ثم صدرت الإرادة الملكية بدعوة مجلس النواب للانعقاد في دورة استثنائية في ٥ شباط ١٩٧٦ لإدخال تعديلات على الدستور، إذ جرى تعديل المادة (٧٣) من الدستور للمرة الثانية، إذ أزيل من الفقرة الرابعة منها عبارة (لمدة لا تزيد عن سنة واحدة) وأصبحت كما يلي :

للملك أن يؤجل إجراء الانتخابات العامة إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء الانتخاب أمر متعذر.

(١) عنزاوي ، إبراهيم: حق حل البرلمان في الأردن، مطابع الأزرق، عمان، الطبعة الأولى، ١٩٩٨، ص ١٠٨ .

وبعد إجراء هذا التعديل صدرت الإرادة الملكية بحل مجلس النواب اعتباراً من ٧ شباط ١٩٧٦، ولم يحل مجلس الأعيان، وبقي قائماً مع توقف جلساته عملاً بأحكام الفقرة الثانية من المادة (٦٦) من الدستور.

وبتاريخ ١/٧/١٩٨٤، صدرت الإرادة الملكية بدعوة مجلس الأمة للانعقاد في دورة استثنائية من أجل النظر في تعديل المادة (٧٣) من الدستور للمرة الثالثة والتي تتعلق في حق الملك أن يؤجل إجراء الانتخاب العام لمدة لا تزيد عن سنة واحدة، إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء الانتخاب أمر متعذر.

نتيجة للاحتلال الصهيوني للضفة الغربية التي تمثل نصف أعضاء مجلس النواب كما ذكر سابقاً، فقد تعذر إجراء الانتخابات النيابية لمجلس نواب جديد.

وفي ٢٦ تشرين أول ١٩٧٤ انعقد مؤتمر القمة العربي السابع في الرباط، وقرر الاعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية كمثل شرعي للشعب الفلسطيني والموافقة على قيام حكم فلسطيني في الضفة الغربية بعد انتهاء الاحتلال الاسرائيلي، مما فرض على الحكومة الأردنية - تلبية لقرار مؤتمر القمة المذكور - تجميد الحياة البرلمانية ودفعتها للبحث عن صيغة جديدة لسد الفراغ الدستوري، واثاحة الفرصة للمشاركة الشعبية وتحمل المسؤولية في صنع القرار، فكان أن أمر جلالة الملك حسين في شهر نيسان من عام ١٩٧٨م بتشكيل المجلس الوطني الاستشاري كصيغة تأخذ في الاعتبار معطيات الأوضاع الاستثنائية التي مرت بها المملكة، ولتحل احلالاً مؤقتاً محل مجلس النواب. (١)

وقد أكنت الرسالة الملكية الموجهة إلى رئيس الوزراء في حينه إن انشاء المجلس الوطني الاستشاري ليس بديلاً عن أي من المؤسسات الدستورية، كما أنه ليس بديلاً للحياة البرلمانية الانتخابية الكاملة التي سنعود إليها حين تسمح الظروف الواقعية للأردن.

وقد حددت الرسالة الملكية أيضاً مهمة المجلس الوطني الاستشاري بإسداء الرأي، والمشورة للسلطة التنفيذية، والنظر في جميع التشريعات والقوانين التي تسنها الحكومة، ومناقشة السياسة العامة للدولة في إطار من التعاون مع الحكومة وبروح المصلحة العامة. (٢)

(١) الكسوان، سالم: مبادئ القانون الدستوري، مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، مطبعة الكسوان، عمان، ١٩٨٣، ص ٢٦٧.

(٢) الكسوان، سالم: مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٨٣.

فقد امتدت هذه المرحلة الاستثنائية من تاريخ ١٩٧٨/٣/٢٠ واستمرت لغاية ١٩٨٤/١/٧، والذي يبرز الجدول الوارد في الملحق (٤) المسيرة التاريخية لتطور المجالس الوطنية الاستشارية.

جاء استئناف الحياة البرلمانية في الأردن بعد أن تجاوزت البلاد محن الواقع السياسي، والخلافات الجانبية العربية أثر مؤتمر الرباط، وبعد غياب استمر ثماني سنوات، تأكيداً من الدولة بسلامة البيئة الدستورية ورسوخ التقاليد البرلمانية، وانطلاقاً من هذه المعاني وجه جلالة الملك حسين بتاريخ ١٩٨٤/١/٥ رسالة إلى رئيس المجلس الوطني الاستشاري تتضمن إعلان العودة إلى الحياة البرلمانية.<sup>(١)</sup>

وفي ١٩٨٤/١/٧ صدرت الإرادة الملكية بحل المجلس الوطني الاستشاري (اعتباراً من تاريخه، كما صدرت الإرادة الملكية أيضاً بدعوة مجلس الأمة التاسع إلى الاجتماع في دورة استثنائية اعتباراً من تاريخ ١٩٨٤/١/٩ من أجل النظر في تعديل المادة (٧٣) من الدستور، وقد جرى تعديل المادة (٧٣) من الدستور.

وبتاريخ ١٩٨٤/١/١١ صدرت الإرادة الملكية بإعادة مجلس النواب المنحل للانعقاد في دورة عادية اعتباراً من تاريخ ١٩٨٤/١/١٦، وذلك بعد إقرار التعديل على المادة (٧٣) من الدستور في الدورة الاستثنائية المنعقدة بتاريخ ١٩٨٤/١/٩.

ولقد استمر هذا المجلس في عمله الدستوري وسمي بالمجلس العاشر<sup>(٢)</sup>، حتى تاريخ ١٩٨٨/٧/٣٠، حيث جرت انتخابات فرعية لمجلس النواب للمقاعد الشاغرة في الضفة الشرقية. أما المقاعد الشاغرة بالضفة الغربية فتم انتخاب لملء المقاعد الشاغرة من قبل أعضاء مجلس النواب.

(١) الشاعر، جمال: التجربة الديمقراطية في الأردن، المستقبل العربي، العدد ٦٤، يونيو ١٩٨٤، ص ١١.

(٢) ان تسمية المجلس النيابي التاسع بالمجلس العاشر كان قراراً مخالفاً للدستور ولأحكام المادة (٣٤) والمتعلقة بإجراء الانتخابات ودعوة المجلس المنتخب الى الاجتماع بعد انتهاء الانتخابات، لأن هذا المجلس كان قد انتخب في ١٥ نيسان ١٩٦٧، وكان ذلك قبيل العدوان الصهيوني على الضفة الغربية واحتلالها، حيث بدأ عمله بتاريخ ١٨/٤/١٩٦٧، وانتهت مدته ١٨/٤/١٩٧١. وبسبب ظروف الاحتلال، لم تجرى انتخابات نيابية بعد انتهاء مدته، بقي المجلس قائماً وعقد عدة جلسات لاتخاذ قرارات هامة أو تعديل نصوص الدستور التي بلغت أكثر من ٢٦ تعديلاً خلال الفترة الزمنية من عام ١٩٦٧ حتى عام ١٩٧٦. ولهذا الأسباب فإن التسمية الجديدة للمجلس النيابي التاسع بالمجلس العاشر، يجب أن تأتي نتيجة انتخابات جديدة لمجلس جديد، وليس مجلس سبق انتخابه منذ سبعة عشر عاماً وهو المجلس التاسع.

بعد صدور قرار فك الارتباط<sup>(١)</sup> بين الضفة الشرقية والغربية بتاريخ ١٩٨٨/٧/٣١م صدرت الإرادة المنكية بحل مجلس النواب بنفس التاريخ.

ويمكن القول أن قوة المؤسسة البرلمانية خلال الفترة الممتدة منذ عهد الاستقلال وحتى نهاية الثمانينات، ومن خلال ما مرت به، قد تذبذبت بشكل كبير ما بين صعود وهبوط<sup>(٢)</sup>، وتعتبر "الفترة خصوصاً ما بين ١٩٦٧-١٩٨٩ وقتاً ضائعاً كان بالإمكان تقوية الحياة البرلمانية.

فقد ظهرت العديد من التطورات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي أدت إلى حاجة الأردن لمزيد من المشاركة السياسية، وذلك لكي يتمكن الشعب من التعبير والمشاركة في المسؤوليات السياسية<sup>(٣)</sup>.

---

(١) ان قرار فك الارتباط الصادر عن مجلس الوزراء الأردني بتاريخه لم يكن دستورياً نصاً وروحاً إذ أن مجلس الوزراء لا يملك هذا الحق وإصدار مثل هذا القرار لمخالفته للدستور. لأن وحدة الضفتين قدمت بموجب قرار جماعي من مجلس الأمة الأردني نواب وأعيان النضتين المعقد بتاريخ ١٩٥٠/٤/٢٤، ولا يجوز فسخ هذه الوحدة وفك ارتباطها إلا بقرار مماثل يصدر عن مجلس الأمة الأردني الذي هو صاحب الصلاحية في الموافقة على التوحيد وفك هذا التوحيد.

- حيو، هاني : الحياة النيابية في الأردن ١٩٢٠-١٩٩٣، مرجع سابق، ص ٩٤.

<sup>(٢)</sup> Rath, Kathrine, (The Procces of Democratization), Middle East Studies, P 530.

<sup>(٣)</sup> Al-Fayez, Nayef, (The Jordanian Parliament's Reaction to Government Decision made During the Gulf Crisis of 1990 -1991), MA, Thesis, Brighan Young University, Pres, 1993, p 18.

### المبحث الثالث : عودة الحياة البرلمانية.

عادت الحياة البرلمانية الديمقراطية في الأردن سنة ١٩٨٩ عشر حيث تعرضت الدولة أثناء مسيرتها السياسية، والتاريخية للعديد من المواقف والأحداث الداخلية والخارجية، والتي كانت بمثابة امتحان هدف إلى كشف مدى قدرتها على اجتيازه، لذلك فإن المنطق السياسي، والتاريخي حتم على صانع القرار ضرورة التفاعل مع المتغيرات، والمستجدات المحيطة، وذلك لتلافي الوقوع في معضلات، وأزمات، فالدولة لا تستطيع العيش، والاستمرار في ظل وجود فوضى داخلية، كما لا يمكنها العيش بمعزل عن العالم الخارجي، وأن الواقع السياسي والبيئة السياسية المحيطة، وما تشتمل عليه من عوامل، وظروف مختلفة، تنعكس على طبيعة المرحلة التاريخية التي تمر بها الدولة، فتحدد أهم معالمها، وملامحها، باعتبارها تشكل الإطار أو الآلية التي تتحكم بالاتجاهات، والأفكار المطروحة، فالتغير الذي شهده الأردن في سنة ١٩٨٩، كان بمثابة ترجمة وانعكاس للظروف والأحوال المحلية، والدولية.

لا شك أن الأردن قد حقق إنجازات مهمة منذ منتصف عقد السبعينات، حيث استكمل معظم البنى الأساسية في المملكة، وحقق الاقتصاد معدلات نمو عالية، وتمت إقامة عدد من المشاريع الإنتاجية، إضافة إلى أنه استطاع أن يحقق نقله نوعية في مجال التعليم شملت معظم مناطق المملكة.<sup>(١)</sup>

غير أن هذه الانجازات، والتحويلات لم يواكبها تطور سياسي بالمستوى نفسه وكان لغياب المشاركة الشعبية، والإنفراد في اتخاذ القرار السياسي، والاقتصادي من قبل السلطة التنفيذية، أثر كبير في تراجع الأداء العام في السنوات الأخيرة، وفقدان الثقة بين المواطنين ومؤسسات الدولة.

ومنذ منتصف الثمانينات بدأ التراجع الاقتصادي في الأردن، وبسبب غياب الرقابة المؤسسية، والقانونية، دخلت أزمة الأردن الاقتصادية مرحلة حرجة، واتسمت هذه المرحلة ب بروز عدد من المشكلات الاقتصادية والمالية، من بطالة، ومديونية، وارتفاع في الأسعار، وانتشار ظاهرة الفساد المالي، والإداري، بالإضافة إلى إنهيار أسعار صرف الدينار الأردني، واحتدام الاختلالات الهيكلية.

<sup>(١)</sup> الميثاق الوطني الأردني، مديرية المطابع العسكرية، عمان، ١٩٩٠.

تقد عرض النيبان الوزاري لحكومة (مضر بدران) المقدم لمجلس النواب الحادي عشر، أهم المشاكل التي عانى منها الأردن خلال السنوات الخمس الأخيرة، والتي من أهمها "... تباطؤ في معدلات النمو، وتراجع في حجم الاستثمار مع استمرار معدل نمو السكان بنسبة عالية، الأمر الذي أدى إلى انخفاض مستوى المعيشة، ومعدل دخل الفرد، وقد عمدت الحكومة خلال تلك الفترة إلى زيادة الانفاق بالتوسع في الاقتراض الداخلي، والخارجي، مما أدى إلى تراكم العجز في موازنة العامة، واستفاد احتياطي المملكة من العملات الأجنبية، وتوسع حجم المديونية، والاختلال الاقتصادي الداخلي والخارجي، وقد نتجت عن ذلك أزمة مالية حادة، أدت إلى تعويم الدينار عام ١٩٨٨م، والتوقف عن تسديد الديون الخارجية، كما أدت إلى زيادة معدلات البطالة، واتساع جيوب الفقر .." (١) .

وتعبيراً عن احتدام الأزمة المالية والاقتصادية وقعت أحداث الجنوب في نيسان ١٩٨٩، وهي الأحداث التي أكدت على أن الأطر السياسية التي كانت سائدة لا تحقق مشاركة فعلية للمواطن في حكم نفسه، وأنه لا بد من اشاعة الديمقراطية في مختلف أوجه الحياة السياسية، والاقتصادية والاجتماعية، لكي يتمكن المجتمع بك طبقاته، وفئاته من ممارسة إرادته السياسية، وهو ما أكدته جلالته الملك عندما قال: "... إذ كان فك العلاقة القانونية، والإدارية مع الضفة الغربية هو الذي فتح الباب الموصد أمام الانتخابات العامة فإن حوادث نيسان هي التي أوحى بضرورة تجديد العقد الاجتماعي". (٢)

على الصعيد العربي ارتبط قرار استئناف الحياة الديمقراطية في الأردن بالقضية الفلسطينية، وهكذا جاء قرار استئناف الحياة البرلمانية في الأردن تكريساً قانونياً لقرار فك الارتباط، وهو ما أكدته جلالته الملك، عندما قال :

" ... اتخذنا قرار فك العلاقة القانونية، والإدارية مع الضفة الغربية في ٣١ تموز ١٩٨٨، وكان من نتائج هذا القرار على الأردن أن زال العائق الذي كان يمنع إجراء انتخابات نيابية عامة". (٣)

لقد أكد الملك حسين في خطابه بمناسبة استئناف الحياة البرلمانية على أهمية المرحلة المقبلة، وبين الأسس التي يجب أن تقوم عليها :

(١) البيان الوزاري لحكومة مضر بدران ، ١٩/كانون أول/١٩٨٩ .

(٢) خطابات جلالته الملك حسين بمناسبة عودة الحياة البرلمانية، ٧ تشرين الأول، ١٩٨٩ .

(٣) خطابات جلالته الملك حسين أمام أعضاء اللجنة الملكية لصبغة الشياق الوطني، ١٥ نيسان ١٩٩٠ .

"... فنجعل المرحلة القادمة مثمرة وفاعلة، من خلال ديمقراطية برلمانية تؤمن المشاركة انحة الواعية، وتستمد قوتها من الحوار الهادف المسؤول ... ، ان هذه القدرة على التمييز هي الضمانة لاختيار مجلس نواب قادر على انجاح الديمقراطية المستندة إلى مبدأ المشاركة المؤسسية، ولنتذكر أن الوطن بحاجة إلى من يعالج مشكلاته وقضاياها التي على الأرض بعقلانية وواقعية وخلق واتزان، لا من يحمله على أجنحة الخيال في عالم الوهم والشعار".<sup>(١)</sup>

وأمر الملك حسين بإجراء الانتخابات النيابية العامة في البلاد وفقاً لنص المادة (١/٣٤) من الدستور - بالثامن من تشرين الثاني ١٩٨٩ .

حيث تم تعديل قانون الانتخاب في نيسان ١٩٨٩ م ، بإلغاء مقاعد الضفة الغربية، وقصر التمثيل على الضفة الشرقية، فكان لقرار فك الارتباط مغزى التحول، والانعطاف الكبير الذي مثلته انتخابات ١٩٨٩ م، في سياسة الأردن نزاء القضية الفلسطينية وخاصة الضفة الغربية، وبدور منظمة التحرير الفلسطينية كمثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني<sup>(٢)</sup>.

تم إجراء الانتخابات في ١٩٨٩/١١/٨ بمشاركة ٦٤٩، مرشحاً منهم اثنتا عشرة امرأة، وقد بلغ عدد المصوتين ٥١٠ ألف شخص بنسبة ٦١% من مجموع الذين حصلوا على بطاقتهم الانتخابية، وتعتبر هذه النسبة عالية مقارنة بنسبة المشاركة في دول العالم الثالث<sup>(٣)</sup>.

ومن الجدير بالذكر أن نتائج الانتخابات قد جاءت مفاجئة لجميع المراقبين والمحليين والنقاد، فقد توقعوا أن الانتخابات النيابية العامة الأردنية سوف تؤدي إلى عودة للمرشحين التقليديين مع عدد قليل من نواب المعارضة كافية لتوفير دعم قوي وصريح للحكومة<sup>(٤)</sup>.

فقد جاء مجلس النواب الحادي عشر قوياً إلى حد ما في تكوينه وفي مظاهر التعددية فيه، والتي اشتملت على سائر الألوان السياسية وبحضور فاعل للتيارات الاسلامية والقومية واليسارية، أدى إلى وصف العديد من المراقبين الدوليين والأردنيين هذه الانتخابات بأنها نزيهة وحرّة، فلم تتدخل الحكومة في نتائج الانتخابات كما هو حاصل في معظم دول العالم الثالث.

<sup>(١)</sup> خطاب الملك حسين بمناسبة بدء استئناف الحياة البرلمانية، ١٩٨٩، ص ٨ .

<sup>(٢)</sup> أبو رمان، حسين : قراءة أولية في انتخابات الأردن النيابية لعام ١٩٨٩ ، مجلة الأردن الجديد، العددان ١٥/١٦ ، عمان، ١٩٨٩ .

<sup>(٣)</sup> أبو الحسن ، زرد أحمد : (الانتخابات البرلمانية الأردنية)، السياسة الدولية، ١٩٩٠، ص ١٩١ .

<sup>(٤)</sup> Robins, Philip, (Jordan's election) , Middle East Report, p 55 .



وهنا لا بد للباحث من توضيح نقطة مهمة وهي أن الأحزاب لم تشارك في الانتخابات لعام ١٩٨٩ ، بصفتها الحزبية، بسبب الحظر المفروض عليها منذ عام ١٩٥٧ .

من هنا أدركت القيادة السياسية أن البناء الديمقراطي يتطلب تواجد الأحزاب والتعددية التي تقدم المرشحين إلى البرلمان، لذلك بدأت القيادة السياسية الأردنية بتوفير الأجواء المناسبة لعودة الأحزاب السياسية.

فهذا الغرض تم إنشاء لجنة ملكية لوضع الميثاق الوطني الذي سيكون بجانب الدستور لتنظيم الحياة الحزبية، وأكد ذلك الملك حسين في خطابه عند افتتاح المؤتمر الوطني الأردني للميثاق : " ... ومن أجل تنظيم التعددية السياسية وحمايتها وبالتالي حماية الديمقراطية، كان لا بد من وضع ميثاق يكون بمثابة الوثيقة الفكرية المرجعية للعمل السياسي الأردني"<sup>(١)</sup>.

وربما ينبغي القول أن لجنة الميثاق الوطني تشكلت من قيادات مختلف الاتجاهات السياسية: الوسطيون، رجال الدين، القوميون العرب، البدو، اليساريون، الفلسطينيون، الأصوليون، القوميون الأردنيون، اليمينيون، وذلك لضمان مشاركة الجميع ليتحملوا مسؤولية الديمقراطية وتبعاتها.

وفي هذا المناخ فقد صدر قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٢، ليكون الأردن قد دخل معترك الحياة الحزبية، وعاد ليستأنف ممارسة العمل الحزبي بعد توقف طويل استمر من عام ١٩٥٧، عندما صدر قرار يقضي بتعطيل العمل بقانون الأحزاب السابق رقم (١٥) لسنة ١٩٥٥ م.<sup>(٢)</sup>

ومن أجل اكتمال الصورة عن المؤسسة التشريعية التي رافقت انتخابات ١٩٨٩ ، لا بد للباحث من الحديث عن مجلس الأعيان، الشق الثاني لمجلس الأمة الأردني، فبعد أن تم انتخاب مجلس النواب الحادي عشر قام جلالة الملك حسين بتشكيل مجلس الأعيان، حيث يقوم الملك بتعيين أعضاء مجلس الأعيان كحق ضمنه له الدستور وفق نص المادة (٣٢) منه، إذ عين جلالة الملك أعضاء مجلس الأعيان من مختلف القطاعات والهيئات المدنية والعسكرية، كما أنه عين امرأة<sup>(٣)</sup>، ولأول مرة في تاريخ مجلس الأعيان، كذلك تم تعيين

<sup>(١)</sup> خطاب جلالة الملك حسين بن طلال في افتتاح المؤتمر الوطني للميثاق بتاريخ ١٩٩١/٦/٩ .

<sup>(٢)</sup> الدفعة، هائل مفلح : مجلس النواب الأردني بين الشعارات الانتخابية والتطمين، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، ص ١٩٦ .

<sup>(٣)</sup> السيدة ليلي شرف وزيرة سابقة للاعلام .

عضوين من ذوي الانتماءات السياسية<sup>(١)</sup> في ذلك المجلس، وهذا يدل على أن جلالة الملك رغم هيمنته على تعيين أعضاء مجلس الأعيان، إلا أنه يراعي تمثيل الاتجاهات السياسية داخل المجلس لتوسيع قاعدة المشاركة السياسية.

ومن أبرز أعمال مجلس النواب الحادي عشر إصدار تشريعات جديدة ليبرالية أو ديمقراطية الطابع، ولا سيما للأحزاب، والمطبوعات والنشر ومحكمة العدل العليا، وتم في عهد هذا المجلس إلغاء القوانين الاستثنائية وفي مقدمتها الأحكام العرفية، وقانون الدفاع لسنة ١٩٣٣، وقانون مكافحة الشيوعية وغيرها، كما حقق في عدد واسع من ملفات الفساد، مما أثار عليه حفيظة بعض مراكز القوى التي اعتبرت أنه تجاوز الخطوط الحمراء.<sup>(٢)</sup>

وهكذا ونتيجة لقوة مجلس النواب الحادي عشر، وتمكنه من تكريس استقلاليته أزاء السلطة التنفيذية، وممارسته للرقابة على الأداء الحكومي بكل ما تتضمنه من مساءلة ومناقشة للسياسات، وتجاوزه لما اصطلح على تسميته بالخطوط الحمراء من بعض مراكز القوى، أدى إلى البحث عن آليات فرعية لأضعاف دور البرلمان القادم، وعدم تكرار التجربة، وبدأ البحث عن بديل لقانون الانتخاب ساري المفعول في حينه هذا على الصعيد الداخلي، أما على الصعيد الخارجي، فقد شكلت معاهدة السلام الأردنية الإسرائيلية، ومتطلبات إقرارها والالتزام بمضامينها عنصراً مقبداً للسير في طريق الديمقراطية.<sup>(٣)</sup>

وبعد حل مجلس النواب في ٤/٨/١٩٩٣، أصدرت السلطة التنفيذية قانون مؤقت يقضي بتعديل قانون الانتخاب الذي أعتمد مبدأ الصوت الواحد للناخب الواحد، والتي جرت على أساسه انتخابات المجلس الثاني عشر.

وهكذا صدر القانون الجديد للانتخاب في غياب مجلس الأمة بتاريخ ١٧/٨/١٩٩٣، أي بعد أقل من أسبوعين على تاريخ حل المجلس، وذلك لتعطي السلطة التنفيذية لنفسها المبرر الدستوري في إصدار القانون على شكل قانون مؤقت، وسيتناول الباحث ذلك بشيء من التفصيل في الفصل الثالث المبحث الثاني.

جرت الانتخابات النيابية للمجلس الثاني عشر في ٨/١١/١٩٩٣ في ظروف داخلية وإقليمية ودولية.

٥٢٥٠٥٦

<sup>(١)</sup> أمين شقير وهو من مؤسسي حزب البعث، واسحاق الفرحان من جماعة الإخوان المسلمين.

<sup>(٢)</sup> المصري، طاهر : محاضرة بعنوان واقع وآفاق تطور العملية الديمقراطية في الأردن، عمان، ١٩٩٩، ص ٥ .

<sup>(٣)</sup> المصري ، طاهر : محاضرة بعنوان واقع وآفاق تطور العملية الديمقراطية في الأردن، مرجع سابق، ص ٥ .

فعلى الصعيد الداخلي، فلقد جاءت الانتخابات في أجواء إحباط وتشاؤم، وتدني مستوى التوقعات من المجلس النيابي، وذلك بسبب خيبة الأمل التي نتجت عن المجلس النيابي السابق، ففي انتخابات المجلس الحادي عشر، كان التفاؤل والتوقعات كبيرة في معالجة الأزمة الاقتصادية، والمديونية الكبيرة، ومكافحة الفساد، والفقير والبطالة، وتصحيح الأوضاع السياسية والاقتصادية، ... الخ، إلا أن ذلك المجلس لم يستطع تحقيق غالبية هذه التوقعات الكبيرة مما أضفى جواً من التشاؤم على انتخابات ١٩٩٣ هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى إجراءات السلطة التنفيذية من فرض نظام الصوت الواحد للناخب بقانون مؤقت صدر من وراء ظهر مجلس النواب، وإغلاق أبواب الحوار الوطني، وفي تقييد الحريات العامة ولا سيما حريات الرأي والتعبير والاجتماع .

أما على الصعيد الإقليمي، تمت الانتخابات بعد حرب الخليج الثانية وما خلفته من آثار سلبية على العلاقات الأردنية-العربية وما نتج عنه من توقف المساعدات العربية والغربية كنتيجة للموقف الذي اتخذته الأردن وخاصة المؤسسة التشريعية الأردنية والتي ستعالجه الدراسة.

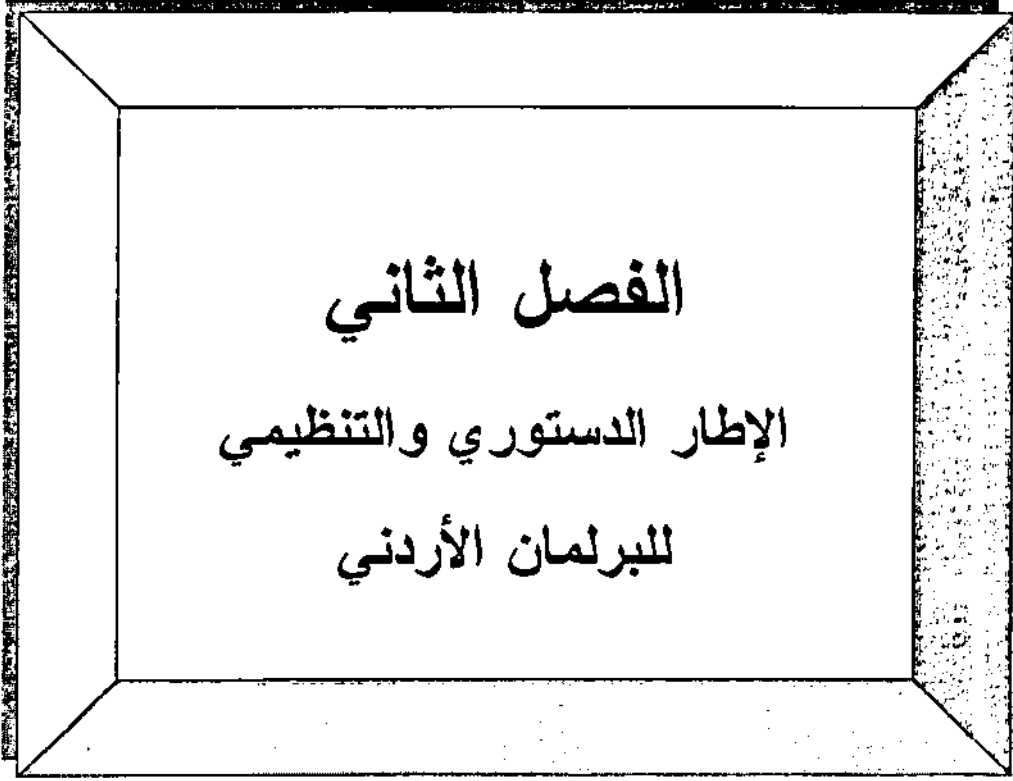
أما على الصعيد الدولي، فإن إتهام الاتحاد السوفياتي، وانتهاء الحرب الباردة، وتحول النظام الدولي من نظام ثنائي القطبية إلى نظام أحادي القطبية تديره الأمبريالية الغربية، بزعامة الولايات المتحدة الأمريكية، الأمر الذي أدى إلى الإسراع بعملية التسوية لصراع العربي-الإسرائيلي.

على ضوء ذلك، فقد تأثر السلوك الانتخابي للمجتمع الأردني، بالإحباط والتشويش وعدم معرفة المستقبل السياسي مع عدم وضوح الرؤية للوضع الأردني العربي والعربي - الإسرائيلي أدى إلى تغير تطلعات الفرد وتحول أهدافه.

هذا جعل مجلس النواب الثاني عشر يكتسب أهمية خاصة عن سابقة كونه المجلس الذي شهد عملية التسوية بين الأردن والكيان الإسرائيلي، كما أنه المجلس الذي سيقوم بتحمل تبعات هذه التسوية بشكل عام، هذا بالإضافة إلى أهمية المرحلة الاقتصادية الحالية لا سيما مع تطبيق برنامج التصحيح الاقتصادي، وما ينتج عنه من قوانين مختلفسة لمواكبة هذا البرنامج.

يتضح مما سبق ذكره، أن النظام السياسي الأردني تطور من نظام سياسي بسيط قائم على فكرة الراعي والرعية في عهد الملك عبد الله من عام ١٩٢١ وحتى عام ١٩٥١، إلى نظام سياسي متطور ديمقراطي بدأ من عام ١٩٥٢، إلا أن الظروف المحلية والإقليمية لم تسمح لهذا النظام السياسي باستكمال مسيرته الديمقراطية وكان أكبر أثرها على السلطة التشريعية رغم محاولة القيادة السياسية الحفاظ على وجود نوع من المشاركة الشعبية حتى لو كانت بطريقة التعيين، وذلك للإبقاء على قنوات الاتصال مستمرة.

بعد عودة الحياة التشريعية الطبيعية منذ عام ١٩٨٩ واكتمل عام ١٩٩٣ بعودة الأحزاب، قد أغنت النظام السياسي الأردني ليصل إلى درجة متطورة من الأداء السياسي في مختلف سلطاته ومؤسساته الدستورية والسياسية.



## الفصل الثاني الإطار الدستوري والتنظيمي للبرلمان الأردني

يقوم هذا الفصل في استعراض المبادئ العامة للنظام النيابي، مبيناً للأسس النظرية المشتركة للأنظمة النيابية في العالم، ففي المبحث الأول تبين الدراسة، مقومات النظام النيابي.

المبحث الثاني يتناول المؤسسة التشريعية الأردنية، ولم تطلق عليها السلطة التشريعية، ذلك لأن السلطة التشريعية تتألف من جلالة الملك ومجلس الأمة، وكان هذا المبحث تفصيلاً في نظام المجلسين من حيث تكوين البرلمان الأردني، والنظام الداخلي له. أما المبحث الثالث من هذا الفصل يتحدث عن اختصاصات وسلطات البرلمان الأردني، وتتاول المبحث الرابع العلاقة الدستورية للبرلمان الأردني بالمؤسسات الأخرى، وإبراز الضمانات الخاصة لحماية النائب، أثناء تأدية مهامه التمثيلية، وقيامه بوظائفه التشريعية والسياسية والمالية.

## البحث الأول : مقومات النظام النيابي وبنيتة.

يرتكز النظام النيابي على أسس الديمقراطية غير المباشرة أو الديمقراطية النيابية وهي التي يقوم فيها الشعب بانتخاب نوابه اللذين يقومون بالنيابة عنه، لأن هؤلاء النواب هم الأقدر على تعاطي وحل الأمور السياسية والاقتصادية ، والتي أصبحت معقدة في هذا العصر، بحيث لا يستطيع العامة من الشعب معالجتها، وبالتالي تحتاج إلى ذوي الاختصاص والكفاءة والمقدرة للتعامل معها، وهذا يميز الديمقراطية النيابية على الديمقراطية المباشرة.

والديمقراطية النيابية تعني أن نواب الأمة أو ممثليهم (هيئة الناخبين) يشتركون في ممارسة السلطات في الدولة، وذلك لمدة زمنية يحددها الدستور، ويتم الفصل بين سلطات الدولة العامة، بحيث يتولى البرلمان السلطة التشريعية وتتولى الحكومة السلطة التنفيذية وتتولى المحاكم وهيئات النظام القضائي السلطة القضائية.

وقد نشأ النظام النيابي أول ما ظهر في إنجلترا، وقد جاء بسبب الظلم السائد أثناء القرون الوسطى نتيجة الحكم المطلق في ذلك الزمن، وتحت تأثير الضغوطات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، حيث تصاعدت الثورات والنظالم الشعبي لرفع المظالم، مما أدى إلى تطور الحس السياسي، حتى تبلور في النهاية على شكل النظام الديمقراطي النيابي، ثم انتقل تطبيق هذا النظام إلى فرنسا، بعد انتصار ثورتها الشهيرة، ومنها إلى باقي بلدان العالم.

هذا ومن الواضح أن الديمقراطية النيابية واسعة الانتشار في معظم البلدان التي تطبق الديمقراطية.<sup>(١)</sup>

أن أهم ما يميز النظام النيابي هو أن الشعب يقوم بانتخاب برلمان يمثله لمدة زمنية محددة، ويمارس السلطات العامة بالنيابة عنه، سواء تكون البرلمان من مجلس أو مجلسين إثنيين.

لقد اختلف علماء السياسة اختلافاً واضحاً في المرجعية القانونية التي تربط النظم النيابي بالمبدأ الديمقراطي، بما يختص بالعلاقة بين النواب والناخبين والتي تحدد أصلاً في

<sup>(١)</sup> عبد الوهاب، عماد رفعت : النظم السياسية، دار المنظومات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٣، ص ١٦٣ .

القانون العام، فيما استند بعضهم إلى نظريات بمفاهيم القانون الخاص في تنظيم تلك العلاقة.

إن العلاقة بين الشعب والبرلمان كما يرى معظم العلماء، يجب أن تحدد حسب الظروف السياسية والاعتبارات العملية التي تفسر الأوجه الدستورية بينما لا تستطيع النظريات القانونية إلى ذلك السبيل.

إن العلاقة بين الشعب والبرلمان حددت في نظريتين، وفيما يلي شرح موجز للنظريتين، النظرية النيابية والنظرية العضوية.

١- النظرية النيابية : إن مبدأ هذه النظرية هو أن العلاقة بين جهتين تنظمها رابطة قانونية، أي أن العلاقة بين البرلمان والشعب هي العلاقة بين النائب والمنيب التي تسند إلى مفهوم النيابة بين الوكيل والموكل، وبالتالي فإن النائب هو الوكيل والأمة هي الموكل.

لقد بدأت قواعد نظرية النيابة مع الثورة الفرنسية بواسطة الفقهاء الفرنسيين، الذين طلب منهم تحديد عدم تعارض مبدأ النظام النيابي مع مبدأ السيادة الشعبية.<sup>(١)</sup>

من هنا نرى أن هذه النظرية قائمة على فلسفة إزدواج الشخصية، أي أن ما يقرره البرلمان كأن الشعب هو الذي يقرره ويتصرف به، وهو يريد ما يريده النواب، وهو تماماً ما يحدث في القانون الخاص، فعندما يتصرف الوكيل فإنه يفعل ذلك باسم موكله، والموكل هو الذي يتأثر بتصرفات وكيله، وكذلك الحال من البرلمان فإنه يعبر عن إرادة الشعب ويشرع القوانين باسمه وله.<sup>(٢)</sup>

وكباقي النظريات فإن لهذه النظرية مأخذها على أساس أن السيادة لا تتجزأ، لذلك فلا يمكن إعارتها، لأن السيادة يجب أن تصدر عن ذاتها والإرادة العامة هي مصدر السيادة وليست إرادة النائب، والعييب في ذلك أنه لا يوجد نيابة في الإرادة، أي أن الإرادة لا يمكن تفويضها، أي أنه لا يمكن الجمع بين ما يريده الإنسان بنفسه وبين ما لا يريده لنفسه، ذلك أن الإرادة العامة أي إرادة الأمة لا يمكن أن يمثلها إلا الشعب نفسه، فهذه الإرادة توجد بنفسها أو لا توجد أبداً ولا يمكن إيجاد حل وسط بين الحالتين.

(١) البنا، عاطف : النظم السياسية (أسس التنظيم السياسي وصوره)، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، ١٩٧٩، ص ٢٥١ .

(٢) عثمان، حسين : النظم السياسية، والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٨، ص ٢٠٦ .



والنتيجة أن نظرية النيابة لا تجدي من حيث ربط النظام النيابي بالمبدأ الديمقراطي، وذلك حسب الأساس الفلسفي له.<sup>(١)</sup>

## ٢ - نظرية العضو :

إن مبدأ هذه النظرية هو أن مجموع شخصيات الأفراد تشكل الشخص الجمعي المنظم أو الشخص الجماعي، لذلك لا يوجد شخص أو شخصية دون ذلك، أي لا يوجد إرادة خاصة، ونتيجة لذلك فإن مجموع إرادات الأفراد تشكل الأداة للتعبير عن إرادة الشخص الجماعي، الذي يعبر بدوره عن إرادته من خلال أعضائه السلطات العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية، أي أن البرلمان يشبه العين واللسان والأذن بالنسبة لجسم الإنسان، فلا نستطيع فصل اسمع عن الأذن ولا النظر عن العين، أي أنه لا إرادة مستقلة للعضو عن باقي الجسم.

والنتيجة أن نظرية العضو أخذت بوحدة الشخصية على العكس من نظرية النيابة التي أسندت إلى فلسفة ازدواج الشخصية، وهذا المفهوم لنظرية العضو يؤيده الفقهاء الألمان في التوافق بين النظام النيابي والمبدأ الديمقراطي.<sup>(٢)</sup>

ونظرية العضو كسابقتها لم تخل من العيوب، وعلتها الجوهرية أن الفقهاء أقروا بأن الشخص المعنوي يتجسد في الدولة، وأن أحد أعضاء الدولة هو الشعب، وأن السلطات العامة تنشأ منها الدولة، وتكون من أعضائه، مع أن كل الأعضاء مجتمعة تنشأ الدولة، كما أن نظرية العضو اعتمدت المجاز والخيال مثلها مثل النظرية النيابية.

ولم تعتمد على الأسس المقبولة التي درجت عليها المقارنة فافترضت القياس لغرض اقرار تصور مبني على استنتاجات عاجلها منطق البحث العلمي، فلم تأخذ الاعتراضات التي تنشئ عن الأفكار المطروحة.<sup>(٣)</sup>

فالنظام النيابي يبدو أنه هو الخيار الوحيد في هذا العصر، حيث يقوم الشعب بانتخاب نواب يمثلونه، وبذلك يعهد لهم بمزاولة سلطات الشعب، وتعد إرادة هؤلاء النواب معبرة عن إرادة الشعب، ويقوم النظام البرلماني على برلمان منتخب من قبل الناخبين،

(١) ليلة، محمد كامل: النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص ٨٣٤ .

(٢) العطار، فؤاد: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٧٤، ص ٣٧٠ .

(٣) ليلة، محمد كامل: النظم السياسية (الدولة والحكومة)، مرجع سابق، ص ٨٣٥ .

وأُن كل نائب في هذا البرلمان يمثل الأمة كلها، وأن يكون البرلمان بعد انتخابه صاحب السلطة القانونية، ولا يستطيع الشعب التدخل في أعماله، أي أن تكون الهيئة النيابية مستقلة عن الناخبين، وكذلك وجود مدة محددة للعضوية في الهيئة النيابية.<sup>(١)</sup>

وسيتعرض الباحث لمقومات النظام النيابي أولاً، وتكوين المجلس النيابي ثانياً.

---

<sup>(١)</sup> عبدالله، عبد الغني بسيوني : القانون الدستوري، الدار الجامعية، الطبعة الأولى، ١٩٨٧، ص ٢٤٣ .

## أولاً : مقومات النظام النيابي

أ - وجود هيئة نيابية منتخبة ذات سلطة فعلية.

إن جوهر النظام النيابي وأساسه يقوم على الانتخاب، والذي يترتب على ذلك اعتبار المجالس المعينة كلها، أو معظمها بواسطة الحكومة، مجالس لا تتمتع بالصفة النيابية، ولا يذهب بنا الظن إلى أن النظام النيابي يستلزم أسلوب طريقة الانتخاب لاختيار كل أعضاء الدولة، وإنما يتم تعيين نخبة من بينهم بغير طريقة الانتخاب، فرئيس الدولة والوزراء وبعض الموظفين مثلاً على ذلك، فقد يكون رئيس الدولة ملكاً وراثياً، وكذلك الوزراء يعينون من قبل رئيس الدولة، كما هو الحال في الاختصاصات الدستورية للأنظمة الديمقراطية البرلمانية سواء أكانت ملكية أم جمهورية، ومن هنا أجازت الدساتير لرئيس الدولة تعيين عدد من الأعضاء في مجلس البرلمان<sup>(١)</sup>، كما يجب أن يتمتع البرلمان المنتخب في النظام النيابي بسلطات حقيقية واشتراك عملي في مجرى شؤون الدولة، وخصوصاً في الوظيفة التشريعية، وإذا لم يكن كذلك وأنه مجرد مجلس له رأي استشاري فلا يعتبر النظام نظاماً نيابياً، كما يجب أن يكون له وظائف مالية وسياسية كما هو الحال في الهيئات النيابية في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، ولا ضير إن كان البرلمان مؤلف من مجلس واحد أو مجلسين.<sup>(٢)</sup>

ب - النائب يمثل الأمة بأكملها.

النائب بعد فوزه في الانتخابات فإنه يعتبر ممثلاً للأمة كلها في البرلمان، وليس كما كانت مهمة النائب في فرنسا قبل ثورتها الشهيرة وفي إنجلترا قديماً، حيث كان يمثل إرادة ناخبي دائرته ورغباتهم، غير أن الدساتير الحديثة وفي أعقاب الثورة الفرنسية أرسدت القواعد الأساسية للنظام النيابي، إذ أصبح النائب يمثل الأمة كلها وليس دائرة معينة أو حزب معين، وهذا يتطلب من النائب أن يقف مع القضايا الكبيرة القومية التي تهم الأمة بأكملها.

<sup>(١)</sup> العنوم، مصطفى ومجد، منتصر : النظام النيابي الأردني، الأصول الفقهية العامة، دائرة المكتبة الوطنية، الطعة الأولى، عمان، ١٩٩٧،

ص ١٤ .

<sup>(٢)</sup> عبد الوهاب، عماد رفعت : النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٦١ .

### ج - استقلال الهيئة النيابية عن الناخبين.

تقتصر مهمة الناخبين في النظام النيابي على عملية انتخاب أعضاء البرلمان، وبعد انتهاء عملية الانتخاب، يصبح البرلمان صاحب السلطة القانونية، ولا يستطيع الناخبين التدخل في مباشرة اختصاصاته، من جهة، ومن جهة أخرى يستقل النواب بإرادتهم عن إرادة ناخبهم طيلة مدة نيابتهم، بحيث لا يخضعون لأي آراء أو توجهات تصدر عن الناخبين، وبهذا يستقل البرلمان لمباشرة وظائفه التشريعية والرقابية<sup>(١)</sup> أثناء مدة نيابته عن الشعب.

### د - مدة العضوية النيابية.

الركن الرابع الذي يعتمد عليه قيام النظام النيابي هو أن يكون انتخاب البرلمان لمدة زمنية محددة، حيث أن البرلمان المنتخب هو الذي يمارس السلطة نيابة عن الشعب، وبالتالي هو الذي يمثّل الإرادة العامة للشعب، ومن الضروري أن يكون من حق الناخبين إعادة انتخاب البرلمان على فترات دورية، حتى تضمن للشعب صاحب السلطة الأصلية حق رقابة نوابه.

ولا يعني استمرار الأعضاء نواباً مدى الحياة عن الشعب يعني استقلال البرلمان، بل سيؤدي إلى الاستبداد ويضعف بمرور الزمن فكرة التمثيل الأمة<sup>(٢)</sup>، ولكن لا بد من الرجوع من وقت لآخر إلى الشعب ليعيد انتخاب البرلمان ويحقق رقابته على ممثليه.

وتقدير مدة البرلمان مسألة اعتبارية تختلف من دولة إلى أخرى، واتفق على أنه يجب ألا يكون مدة النيابة طويلة لدرجة أن تضعف الرقابة الشعبية، ولا تكون قصيرة لدرجة أن تخضع النواب إلى الناخبين، ويفقد البرلمان استقلاله، والحل المقبول أن تكون المدة بين أربع إلى خمس سنوات.<sup>(٣)</sup>

(١) بسيون، عبد الغني: القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٤٥.

(٢) ليلة، محمد كامل: النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٨٤٦.

(٣) العنوم، مصطفى ومجد، منتصر: النظام النيابي الأردني، مرجع سابق، ص ١٨.

## ثانياً : تكوين المجلس النيابي

من الملاحظ بشكل عام وتأثراً بإنجلترا مهد النظام النيابي أن يتكون البرلمان من مجلسين، الذي كان سائداً في القرن التاسع عشر، حيث يتكون البرلمان الإنجليزي من مجلس العموم ومجلس اللوردات وحتى وقتنا الحاضر، ولكن مع بداية القرن العشرين أصبحت الدول تتجه نحو نظام المجلس الفردي في تكوين برلمانها. (١)

كما هو الشأن في بعض الدول العربية التي أخذت بتشكيل برلمانها بنظام المجلس الواحد وبمسميات مختلفة، بينما البعض الآخر أخذ بنظام المجلسين.

يتكون نظام المجلسين من عنصرين أولهما مجدد والثاني محافظ، فالعنصر المجدد يتمثل بأعضاء مجلس النواب المنتخب شعبياً، بينما تختلف طرق تشكيل المجلس الثاني أو المجلس الأعلى، فإنما يكون أعضائه معينين تعييناً من قبل الملك أو رئيس الدولة، أو تكون مقاعده وراثية، وأحياناً أخرى يكون المجلس الثاني مختلفاً أي بعضه معين وبعضه ينتخب انتخاباً. (٢)

وعلى أي حال فإن معظم الدساتير التي أخذت بنظام المجلسين وضعت شروطاً خاصة لأعضاء المجلسين، وذلك من خلال الشروط الواجب توافرها في أعضاء المجلس المحافظ من حيث العمر، ومدة المجلس، وتجديد ولاية أعضائه، وكذلك اشتراطها على عضو مجلس النواب أن يكون منتخباً من قبل الشعب، وأنه بلغ ثلاثين سنة. (٣)

وبطبيعة الحال فلكل من النظامين أنصاره ومؤيدوه على المستوى النظري، وذلك من خلال استخلاص مزايا كل نظام في ضوء تطبيقه على بعض الدول.

أن أنصار الأخذ بنظام المجلسين يرون أن لهذا النظام المزايا التالية :

أولاً : إن نظام المجلسين يسمح بتحقيق الإجابة في صنع التشريعات، وهي وظيفته الأساسية وأساس وجوده، وذلك من خلال عدم التسرع في سن القوانين، لأن أي قانون يريد تشريعه يجب أن يناقش في المجلسين، ويوافق عليه كلاً منهما، حيث يؤدي ذلك إلى التمحيص والترتيب في التشريع، وهذا لا يحققه نظام المجلس الواحد.

(١) رفعت، عمدة: النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٦٨ .

(٢) العطار، فؤاد : النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٧٢ .

(٣) بكار، أحمد موسى : الديمقراطية حاضراً ومستقبلاً، وزارة الثقافة، الطبعة الأولى، عمان، ١٩٧٠، ص ١٢٣ .

ثانيا : نظام المجلسين يتدارك نقص الكفاءات الفنية في المجلس النيابي على اعتبار أن مجلس الشعب منتخبا بالانتخاب العام المباشر، ومن المرجح وصول أعضاء الى البرلمان لهم قواعد شعبية، لكن تنقصهم الكفاية العلمية والفنية والخبرة، وتتطلب مصلحة الأمة عند ذلك بتعيين أصحاب الكفاءات أعضاء في المجلس الآخر، لذلك فإن نظام المجلسين في رأي أنصاره يسمح بتمثيل ذوي الخبرة والكفاية العلمية والفنية.

ثالثا : نظام المجلسين في نظر مؤيدوه في الدول الفدرالية، وذلك لضرورة وجود مجلس يمثل الولايات على مستوى البرلمان الاتحادي بجانب المجلس المنتخب من الشعب مباشرة، وذلك لتحقيق مبدأ المساواة بين الولايات.

رابعا : يرى أيضا مؤيدوا نظام المجلسين أنه يقوم بمنع استبداد المجلس الواحد بسلطته التشريعية، وتوسيع وظيفته على السلطات الأخرى، ألا أن وجود نظام المجلسين يحقق الرقابة المتبادلة، وإيقاف كلا منهما للآخر عند حدود وظيفته وصلاحياته، الذي يؤدي في نهاية الأمر إلى عدم استبداد المجالس التشريعية والتزامها في سلطاتها الدستورية.

خامسا : وأخيرا يرى أنصار نظام المجلسين، أن هذا النظام يحول دون اصطدام الحكومة مع البرلمان، فعندما يتفق المجلسان على رأي واحد ضد الحكومة، فإن الحكومة ستعمل في هذه الحالة إلى مراجعته موقفها والتصالح مع البرلمان بدلا من التصادم.<sup>(١)</sup>

وعند الحديث عن نظام المجلسين يتبادر لذهن أي المجلسين له الحق في تحريك المسؤولية الوزارية بالحكومة؟

وفي اعتقدا أن الديمقراطية الحديثة تجعل من الأمة مصدر لسلطاتها، لذلك فإن المجلس المنتخب انتخابا عاما مباشرا من قبل الشعب هو صاحب الحق في ذلك.

وفيما يفند أنصار نظام المجلس الواحد رأي دعاة نظام المجلسين فإنهم يرون أن نظام المجلس الواحد تتحقق فيه المزايا التالية :

أولا : إن نظام المجلس الواحد يتميز بالسرعة والإنجاز في سن التشريعات، وهذا لا يتحقق في نظام المجلسين، الذي يؤدي إلى التباطؤ والتأخير، خصوصا فسي القضايا الملحة.

<sup>(١)</sup> عبد الوهاب ، محمد رفعت : النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٧٥ .

ثانياً : أن تعيين بعض الأعضاء بحجة كفاءتها، وخبرتها في نظام المجلسين سيجعل هؤلاء الأعضاء أكثر ولاءً للجهة المعنية لهم، والتي قد تتعارض مصالحها في مرحلة ما مع مصالح الإرادة الشعبية العامة.

ثالثاً : أن أنصار نظام المجلسين لم يتطرقوا إلى الدول غير الفدرالية. ونصّب اهتمامهم على الدول الفدرالية دون غيرها.

رابعاً : أن استبدال نظام المجلس الواحد بسلطته التشريعية لا يبرره وجود مجلسين، فقد يتفق المجلسان على الاستبدال بسلطتهما التشريعية ووظيفتهما على السلطات والهيئات الأخرى.

خامساً : وأخيراً إن نظام المجلسين قد يؤدي إلى احتدام حدة الصراع على الساحة السياسية بينهما، وذلك بسبب اختلافهما في التوليفة والمهام الموكلة لكل منهما، وذلك بعكس ما ذهب إليه أنصار نظام المجلسين، لأن التحكيم ودور الوسيط لصراعات بين المجالس التشريعية والحكومة، تكون عادة لرئيس الدولة أو السلطة المختصة بمثل تلك الصراعات.

ومن خلال ذلك يمكن القول أنه لا يمكن الوصول إلى نقاط اتفاق بين أنصار المدرستين، والحقيقة أن المفاضلة بين النظامين صعبة، والأمر يتوقف في النهاية على ظروف كل دولة كما هو الشأن في كافة أنظمة الحكم والمسائل الدستورية.<sup>(١)</sup>

ويمكن القول أن انتخاب البرلمان من قبل الشعب، واختصاصاته هي المعيار الحقيقي للمجالس النيابية، وأن لا تكون اختصاصاته استشارية، أما إذا كانت كذلك فنحن لسنا بصدد نظام نيابي.<sup>(٢)</sup>

ولا شك أن نواب الشعب تواجههم مهام أساسية للقيام بواجباتهم نيابة عن الشعب، مما حدى بالنظم النيابية إلى إقرار العديد من التشريعات لضمان حماية النائب خلال قيامه بواجباته هي :

<sup>(١)</sup> العتوم، مصطفى، متصر مجيد : النظام النيابي الأردني، مرجع سابق، ص ٢٦.

<sup>(٢)</sup> محنوظ، عبد المعمر : مبادئ النظم السياسية، دار الفرقان، الطبعة الأولى، عمان، ١٩٨٧، ص ١٩٨.

## ١ - الحصانة البرلمانية :

يذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن مصطلح الحصانة من المصطلحات التي تستعمل في لغة القانون دون أن تؤدي إلى معنى محدد، ففي معناها الجاري تشير فكرة تحمل عبء أو واجب، فلقد كان لهذه الكلمة معنى ضيقاً ومحدوداً يقتصر على إلغاء الضرائب المقررة على بعض الأشخاص الذين يمارسون مهنة معينة أو يقدمون خدمة معينة، ثم اتسع هذا المعنى ليشمل الحصانة الشخصية التي تعفي من واجب محدد كالخدمة العسكرية والحصانة العينية التي تمس الثروة كالملكية.<sup>(١)</sup>

وبعد ذلك أخذ مصطلح "الحصانة" يظهر في الوثائق الدستورية كضمانة من ضمانات العمل البرلماني على الرغم من أن معظم هذه الوثائق لم تشر إلى مصطلح "الحصانة البرلمانية" وأن تضمنت جوهر ومضمون هذا المصطلح.<sup>(٢)</sup>

وبالرغم من زيوع وانتشار مضمون وجوهر موضوع الحصانة البرلمانية، إلا أننا نجد أن التشريعات الدستورية والجزائية والشروح الفقهية لم تتفق على إطلاق اصطلاح واحد للدلالة على موضوع الحصانة البرلمانية.

إلا أن من أسلم التوجهات ما طرقة الفقه المصري عندما استعمل الحصانة البرلمانية، ليشير إلى عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عن آرائهم وأفكارهم التي يبديونها عند قيامهم بعملهم البرلماني والتي عدم جواز اتخاذ إجراءات جزائية ضد أعضاء البرلمان إلا بأذن المجلس التابعين له، وذلك لعموم هذا التعبير وشموله وشيوعه في الدساتير والقوانين والأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية.<sup>(٣)</sup>

ومن هذا فالحصانة البرلمانية ما هي إلا عبارة عن مجموعة من القواعد الخاصة المقررة كاستثناء للبرلمان لتأمين استقلالته عن السلطات الأخرى، ولتمكينه من القيام بواجباته الدستورية، وتتمثل هذه القواعد بعدم مؤاخذة أعضاء البرلمان عما يبديونه من آراء وأفكار بمناسبة قيامهم بعملهم البرلماني وعدم جواز اتخاذ إجراءات جزائية ضد أحد أعضاء البرلمان أثناء انعقاد المجلس النيابي، إلا بأذن المجلس التابعين له، كما لا تشمل

<sup>(١)</sup> مقابلة ، عقل : الحصانات القانونية في المسائل الجنائية، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، ١٩٨٧، ص ٩٨ .

<sup>(٢)</sup> الشوابكة، إبراهيم : الحصانة البرلمانية، مطابع الأركان، الطبعة الأولى، عمان، ١٩٩٧، ص ١٧ .

<sup>(٣)</sup> الشوابكة، إبراهيم : الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٢٠ .



الحصانة حائنة التنبس بارتكاب الجريمة، فالحصانة البرلمانية تتعلق بالنظام العام بحيث لا يجوز التنازل عنها.

ولا بد من الإشارة إلى أن الحصانة البرلمانية لا تتضمن ما يحدث من جرائم في الفترات الواقعة بين دورات انعقاد المجلس، كفترة حل المجلس أو عطلته.

أعطى الدستور الأردني مجموعة من الحصانات لأعضاء مجلس الأمة الأردني بشقيه الأعيان والنواب وذلك من أجل أن يمارسوا أعمالهم المتعلقة بالصالح العام داخل المجلس بكل حرية ودون أدنى خوف أو تأثير من قبل السلطة التنفيذية أو غيرها، وتمثل هذه الحصانة بعدم إيقاف أو محاكمة أعضاء مجلس الأمة الأردني أثناء مدة اجتماع المجلس دون أن يصدر قرار من المجلس المنتسب إليه ذلك العضو ولا يجوز إيقافه أو محاكمته ما لم يقبض عليه متلبساً بجريمة جنائية<sup>(١)</sup>

## ٢ - المكافأة البرلمانية :

أشار التاريخ السياسي إلى أن أعضاء المجالس النيابية في بعض الدول، يأخذون بنظام العضوية النيابية المجانية، والذي يعني بأن يباشر النائب مهامه من غير بدل يتقاضاه، وذلك لأن النيابية ليست حرفة تستحق الأجر، بل هي أرفع مرتبة وأسمى مكانة. إلا أن فكرة العضوية المجانية تعارض المبدأ الديمقراطي، إذ يترتب على ذلك، أن تقتصر العضوية النيابية على الأغنياء، لأن القيام بهذه العضوية تقتضي بأن يذهب وقت النائب وجهده في أدائها، مما يؤثر على مكاسبه المادية، وهذا ما لا يستطيع عليه إلا أصحاب الأموال.

ومن هنا نجد أن الديمقراطيات الحديثة أقرت بأن تخصص مكافآت مالية لأعضاء البرلمان من المال العام، وتكون هذه المكافآت شهرية أو فصلية، أو دورية ولا تنحصر هذه المكافآت في المبلغ الذي تخصصه الخزنة العامة للنائب، ولكنها تشمل أيضاً الخدمات الصحية والاجتماعية والرحلات التي يقوم بها، والإضافات المالية التي تقرها الجهة المختصة بالنفقات البرلمانية. كما أقرت بتوفير الاستشارات القانونية والسياسية على مختلف أنواعها من أجل اتخاذ القرارات المناسبة.

(١) المشافهة، أمين : النظام السياسي الأردني والسياسة الديمقراطية، دار الحامد للنشر، الطبعة الرابعة، عمان، ١٩٩٩ .

### ٣ - عدم المسؤولية البرلمانية :

لا بد للنائب أن يتمتع بقدر كبير من الحرية والطمأنينة وهو يقف على منبر المجلس النيابي، ولو حوسب على كلامه كما يحاسب الشخص العادي للقي في ذلك عنلءا كبيرا.

فالنائب تصل إلى سمعة انتقادات توجه الا الإدارة العامة والذي قد يرى نقصا هنا وخطا هناك ويجد نفسه مطالباً باسم الأمة التي تبعث به إلى المجلس أن يثير كل ذلك في اقرب وقت، فلو أننا حاسبناه على جرائم السب والتقذف والإهانة وجعلناه يوماً يمثل أمام محكمة الجنح وفي اليوم التالي أمام محكمة الجنائيات فإنه لن يستطيع القيام بواجبات وظيفية على الوجه الأكمل.<sup>(١)</sup>

وقد استقر الفقه الدستوري على ضرورة تقرير قاعدة عدم المسؤولية ورأي فيها ضمانة أساسية لا يستقيم العمل البرلماني بغيرها.<sup>(٢)</sup>

<sup>(١)</sup> المتوم، مصطفى، مجيد، منتصر : النظام النيابي الأردني، مرجع سابق، ص ٤١ .

<sup>(٢)</sup> شبحا، إبراهيم عبد العزيز : مبادئ النظم السياسية، الدول والحكومات، الدار الجامعية للطباعة، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٨٢،

## المبحث الثاني : البرلمان الأردني بنيته ونظامه .

توطئة :

يعد البرلمان من بين المؤسسات الدستورية الرئيسية التي تشكل التجديد العميق في الحياة السياسية للدولة، وهي التي تعطي لنظام الحكم في الدولة طابع الديمقراطية، باعتبار أن البرلمان ينبثق عن الشعب الذي يعتبر مصدر السلطات.

وقد جرى الفقه الحديث على تقسيم الوظائف القانونية للدولة، إلى وظيفة تشريعية، ووظيفة تنفيذية، ووظيفة قضائية، وأناط كل من هذه الوظائف بجهة مختصة بها، وهذا التقسيم مرتبط بمبدأ فصل السلطات.

ذلك المبدأ الذي ارتبط باسم الفيلسوف الفرنسي "مونتسكيو" واقترن به، والذي عالجه في كتابه الشهير "روح القوانين" - المنشور سنة ١٧٤٨ - أثر حديثه عن الدستور الإنجليزي.

ويراد بهذا المبدأ (مبدأ الفصل بين السلطات)، عدم تركيز وظائف الدولة الثلاث في يد واحدة، وإنما يجب توزيعها على هيئات منفصلة عضواً عن الهيئات الأخرى، بحيث تباشر السلطة التشريعية أمور التشريع، وتباشر السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القوانين، وتقوم السلطة القضائية بتطبيق القانون على كل ما يطرح أمامها من منازعات.<sup>(١)</sup>

وفي هذا الصدد يقول مونتسكيو في الفصل السادس من الباب السابع من كتابه "روح القوانين": "إذ اجتمعت في قبضة يد واحدة أو هيئة واحدة السلطات التشريعية والتنفيذية انعدمت الحرية".

لقد اتخذ مبدأ فصل السلطات عدة صور في التطبيق، والنظام البرلماني موضوع دارستنا هو إحدى تلك الصور، والذي يقوم على الأركان التالية:

أولاً : برلمان منتخب من قبل الشعب، يمارس الوظيفة التشريعية كما يمارس وظيفة مالية وهي اعتماد الميزانية.<sup>(٢)</sup>

<sup>(١)</sup> يكن ، زهدي : القانون الدستوري والنظم السياسية، مطابع جوزيف سليم، الطبعة الأولى، بيروت، ١٩٥٧، ص ٢٨٥.

<sup>(٢)</sup> الجمل ، يحيى : الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، ١٩٦٧، ص ١٩٣ .

ثانياً : رئيس دولة غير مسؤول لا يمارس اختصاصات فعلية وإنما تعتبر اختصاصاته أسمية فقط يباشرها بواسطة وزرائه، ومن هنا نشأت الوزارة في النظام البرلماني.

ثالثاً : وزارة تكون مسؤولة سياسياً أمام البرلمان، وهي تمارس سلطات رئيس الدولة، إن جعل الوزارة مسؤولة مباشرة أمام مجلس منتخب من قبل الشعب يعني في الحقيقة مسؤوليتها بصورة غير مباشرة تجاه الشعب، فإن فقدان الوزارة ثقة البرلمان يمكن تحديتها وإحلال غيرها محلها في الحكم من أشخاص يتمتعون بثقة هذا البرلمان، وإذا رأيت أن الرأي العام يؤيدها يمكنها حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة، مما يعطي الفرصة لأفراد الشعب للحكم على الوزارة وسياستها. (١)

رابعاً : قيام علاقة تعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع وجود رقابة متبادلة بين السلطتين، إذ أنه من حق البرلمان محاسبة ومساءلة الوزارة عن تصرفاتها، كما أنه من حق السلطة التنفيذية حل البرلمان.

لقد كانت الأردن في مقدمة الدول العربية التي انتبعت لضرورة الديمقراطية، وكان أن بدأنا نلاحظ هذا الاتجاه حين عادت الحياة للمؤسسات الديمقراطية بعد غياب طويل.

ولقد شهدت السلطة التشريعية بالأردن تطوراً مهماً منذ نشأتها ولغاية صدور الدستور القائم حالياً، كما تم الإشارة لها في الفصل الأول من الدراسة، وبعد أن كانت السلطة التشريعية بالأردن في بداية تأسيس الدولة (الإمارة)، تمارس من قبل جهاز واحد (الأمير)، في الحدود المخولة اليه من طرف سلطات الانتداب البريطانية، تطور الأمر مع صدور القانون الأساسي (الدستور الأول) لسنة ١٩٢٦، الذي نص على قيام المجلس التشريعي كسلطة تشريعية تؤلف من أعضاء منتخبين وأعضاء الحكومة، وقد كانت هذه الأخيرة في هذا المجلس من حيث رئاسته وصلاحياته، إلا أن هذه المؤسسة عرفت تطوراً

(١) ويفسد محل البرلمان أثناء نيابة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي، وقد يشمل الحل أحد المجلسين إذا ما قام البرلمان على ازدواج المجلسين، وقد تقرر هذا الحق في النظام البرلماني لتسكين الحكومة من الرجوع إلى الناخبين في حالات متعددة، ويعتبر هذا الحق أهم حق يفرزه الدستور في الأنظمة الدستورية البرلمانية للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، ففي هذا الحق يتمثل أخطر أنواع رقابة السلطة التنفيذية على البرلمان إذ يعتبر السلاح المقابل للمسؤولية الوزارية المقررة أمام المجلس النيابي. وحق الحل قد يكون حلاً رئاسياً بناء على طلب رئيس الدولة واقتراحه، وقد يكون وزارياً أي بناء على طلب الوزارة، وفي الحالتين لا يتم الحل إلا بمرسوم صادر عن رئيس الدولة ويحمل التوقيع المتطلبه دستورياً.

- انظر د. عنزلاوي، ابراهيم حمدان : حق حل البرلمان في الأردن، مرجع سابق، ص ١٣ .

كبيراً مع استقلال البلاد عن الانتداب البريطاني، وزاد من ترسيخ الحياة البرلمانية صدور دستور ١٩٤٦ (الدستور الثاني)، الذي أخذ بنظام المجلسين في تكوين الهيئة النيابية، حيث نصت المادة ٣٣ منه على ذلك، ولقد كرس دستور ١٩٥٢ (الدستور الثالث)، هذا النظام حيث نصت المادة ٢٥ منه على أن تتاط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب.

من هنا نلاحظ بأن السلطة التشريعية أصبحت سلطة عامة يشارك فيها كل من البرلمان والملك والحكومة، لأن الملك يباشر صلاحياته الدستورية عن طريق وزرائه، ولكننا لسنا معنيين في هذه الدراسة بالتعرض لكل من الملك والحكومة. وسوف نقصر دراستنا على المؤسسة البرلمانية (مجلس الأمة) موضوع بحثنا، مبيناً تشكيل المؤسسة البرلمانية أولاً، وتنظيم أسلوب العمل فيها ثانياً.

#### أولاً : تكوين البرلمان الأردني.

يتكون مجلس الأمة الأردني طبقاً للدستور من مجلسين (الأعيان والنواب) المادة ٦٢ من الدستور، وبالإضافة لذلك فقد أخذ الدستور بالمغايرة من حيث طريقة تشكيل المجلسين، فإذا جعل المجلس الأدنى (مجلس النواب) منتخباً انتخاباً عاماً، فقد جعل المجلس الأعلى (الأعيان) معيناً من طرف السلطة التنفيذية بكامل أعضائه بما فيهم الرئيس.

#### أ - مجلس الأعيان.

لقد نصت المادة ٣٦ من الدستور على نظام التعيين لقولها "الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان، ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان، ويقبل استقالتهم".

أما الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس الأعيان، فقد نصت عليها المادة ٦٤ من الدستور بقولها "يشترط في عضو مجلس الأعيان زيادة على الشروط المعينة في

المادة ٧٥ من هذا الدستور أن يكون قد أتم أربعين سنة شمسية من عمره، وأن<sup>(١)</sup> يكون من إحدى الطبقات الآتية :

رؤساء الوزراء والوزراء الحاليون والسابقون: ومن أشغل سابقا مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط والمتقاعدين من رتبة أمير لواء فصاعدا والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتين ومن ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن".

وإذا كان مبدأ التعيين الذي اتبعه الدستور الأردني، هو في حد ذاته أمر متعارف عليه في كثير من الدول التي أخذت بنظام المجلسين ويرجع ذلك لتدارك تقلبات الانتخاب أو لتفادي النقص في الكفاءات، لأنه في بعض الحالات يتواجد أشخاص ذوي خبرة وكفاءة لا يرغبون في الدخول في معارك انتخابية أو يدخلون ولا يحالفهم الحظ بالنجاح، فنقوم مصلحة الأمة بتعيينهم أعضاء في البرلمان، بالإضافة لذلك فإن النظام المجلسين يقتضي التغيرات في تشكيلها، أن اتباع الطريقة نفسها في تشكيلها قد تؤدي إلى وجود أعضاء في المجلس لهم نفس الميول والاتجاهات العقلية.<sup>(٢)</sup>

إلا أن النص على التفصيلات الواردة فيما يخص الشروط المتعلقة بالطبقات التي يمكن لها أن تلج المجلس من خلال تعيينها فيه، فهذا التحديد الوارد غير ضروري، لأنه قد يصل في بعض الأحيان أحد هؤلاء المذكورين إلى إحدى المراتب المذكورة أعلاه، ولكنه لا يجوز على ثقة الشعب، في حين قد لا يصل البعض لإحدى هذه المراتب، ولكنه في الوقت نفسه يحوز على ثقة مجتمعه، وكان من الأفضل أن يستعاض عن هذه التفصيلات الواردة بالمادة المذكورة بعبارة أخرى.

ويباشر جلالة الملك صلاحية التعيين بإرادة ملكية يوقع عليها رئيس الوزراء ووزير الداخلية باعتباره الوزير المختص.

<sup>(١)</sup> سوف تعرض لهذه الشروط الواردة في المادة ٧٥ من الدستور، عندما نتطرق لتكوين مجلس النواب، لأن هذه الشروط يجب توافرها في أعضاء المجلسين معا (الأعيان والنواب).

<sup>(٢)</sup> قلوب، مصطفى: القانون الدستوري والنظم السياسية المبادئ الدستورية العامة، الجزء الأول، مطبعة دار السلام، الطبعة الثالثة، ص ١٦٤ وما بعدها.

إلا أن الدستور لم يحدد عدداً معيناً لأعضاء هذا المجلس وكل ما اشترطه جاء في نص المادة ٦٣ منه، "يتألف مجلس الأعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب".<sup>(١)</sup>

إلا أن هذه النسبة تعتبر مرتفعة مقارنة بعدد أعضاء مجلس النواب المنتخب، وهو ما يجعل من مجلس الأعيان عقبة في الحالات التي يتطلب الدستور فيها أغلبية خاصة (الثلاثين مثلاً) لمباشرة بعض الاختصاصات فإذا استطاعت السلطة التنفيذية التي تقوم بتعيين مجلس الأعيان، التأثير عليه والتي تبلغ نسبته ثلث مجلس الأمة (المجلسين مجتمعين)، فإنها تستطيع بهذه الوسيلة أن تعرقل عمل مجلس النواب المنتخب والممثل الحقيقي للأمة، فإذا صمم مجلس الأعيان على رفض مشروع قانون فإنه يسقط، اللهم إلا إذا اقترح النواب بالإجماع بالموافقة على ذلك المشروع، وهذا من المتعذر تحقيقه.<sup>(٢)</sup>

ومدة العضوية في هذا المجلس أربع سنوات وتجاوز إعادة تعيين من انتهت مدته منهم (الفقرة الأولى من المادة ٦٥) ، ومدة رئيس المجلس سنتان ويجوز إعادة تعيينه (الفقرة الثانية المادة ٦٥).

وإذا شغل محل أحد الأعضاء، فيملا عن طريق التعيين في خلال شهرين من تاريخ اشعار الحكومة بذلك، وتقوم عضوية العضو الجديد إلى نهاية مدة سلطته (المادة ٨٨ من الدستور).

ويجتمع مجلس الأعيان عند اجتماع مجلس النواب وتكون أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين وإذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الأعيان (المادة ٦٦ من الدستور)، وللملك أن يحل مجلس الأعيان أو يعفي أحد أعضائه من العضوية (المادة ٣٤ الفقرة الرابعة)، ويقبل استقالتهم بصفة جماعية أو فردية (المادة ٣٦، ٨٨ من الدستور).

<sup>(١)</sup> أن الدستور لم يحدد عدد أعضاء مجلس النواب، بل أحال ذلك لقانون الانتخاب، ووفقاً للمادة الثالثة من قانون الانتخاب بالسنة ١٩٦٠، وبعد أن قسمت المملكة لدوائر انتخابية، حدد أعضاء المجلس بـ (٦٠) نائب وهذا يكون عدد أعضاء مجلس الأعيان (٣٠) عضواً، إلا أن قانون الانتخاب لسنة ١٩٨٦ قد رفع عدد أعضاء مجلس النواب من ٦٠ إلى ٨٠ وفقاً للمادة (٣١) من قانون الانتخاب لهذه السنة، وذلك بحكم النمو السكاني المتسارع وازدياد عدد الدوائر الانتخابية عندما قسمت المملكة لدوائر، وهذا يصحح عدد أعضاء مجلس الأعيان (٤٠) عضواً. راجع قانون الانتخاب رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٦ - مطابع الدستور الأردني ١٩٨٧. وانظر الدجاني، علي :

الانتخابات البرلمانية الأردنية، جريدة الشرق الأوسط، عدد ٣٩٧٢ بتاريخ ١٣/١٠/١٩٥٦

<sup>(٢)</sup> صبري، السيد : النظم السياسية في البلاد العربية، من منشورات معهد الدراسات العربية العالية، ١٩٨٥، ص ٢٠٤ .

## ب - مجلس النواب.

لقد عالجت المادة ٦٧ من الدستور تكوين مجلس النواب بقولها:

"يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً مباشراً وسرياً وفاقاً لقانون الانتخاب، يكفل المبادئ التالية :

١- سلامة الانتخاب ٢- حق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية

٣- عقاب العابثين بإرادة الناخبين".

وبالرجوع إلى قانون الانتخاب رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٦، وجد الباحث أنه ينص في المادة الثالثة منه على أن لكل أردني حق انتخاب أعضاء مجلس النواب إذا أكمل تسع عشرة سنة شمسية من عمره، وإذا كان أسمه مسجلاً في أحد الجداول الانتخابية النهائية، ومن هنا يتبين أن حق الانتخاب بالأردن حق عام دون أن يعني إطلاق هذا الحق على جميع السكان، كما أنه لا يقتصر على الرجال، وإنما يشمل النساء بعد تعديل قانون الانتخاب عام ١٩٧٤، أما لفظته (كل أردني)، فإريد منها أن تكون قيداً على الأجانب لأن الحقوق السياسية حقوق وطنية محلية<sup>(١)</sup>، ومن حيث (بلوغ من التاسعة عشرة من عموه)، فقد إريد منها جعل الصلاحية للانتخاب أعلى من سن الرشد الذي حدته الفقرة الأولى من المادة ٤٣ من القانون المدني بـ ١٨ سنة<sup>(٢)</sup>.

أما عن الشروط الواجب توافرها للمرشح للنيابة، فقد اشترط الدستور بعض الشروط كما نص قانون الانتخاب على بعض منها. لهذا فقد نصت المادة ٧٠ من الدستور على أنه "يشترط في عضو مجلس النواب زيادة على الشروط المعينة في المادة ٧٥ من هذا الدستور أن يكون قد أتم ثلاثين سنة شمسية من عمره".

وقد نصت المادة ٧٥ على ما يلي " لا يكون عضواً في مجلس الأعيان والنواب:

(١) وعرفت المادة الثانية من قانون الانتخاب لسنة ١٩٨٦، الأردني بقولها "كل شخص ذكر أو أنثى يحمل الجنسية الأردنية بمقتضى أحكام قانون الجنسية".

(٢) يرى البعض أنه كلما كان الدستور رجعياً كلما كان سن البلوغ السياسي مرتفعاً، وعلى العكس ميل الدساتير الديمقراطية عادة إلى تخفيض سن الانتخاب وسن النيابة، أي العضوية في البرلمان. الدكتوران وحيد رأفت وأبنت ابراهيم: المرجع السابق، ص ٢٥٢-٣١٤ وما بعدها، ويرى البعض الآخر ضرورة جعل سن الرشد السياسي أعلى من سن الرشد المدني لأن المسائل السياسية أدق وأكثر تعقيداً من المسائل المدنية، من ذلك مثلاً قول النائب الفرنسي BAIRBIE انه في سن الحادية والعشرين لا يصوت الناخب بوحى من القلب بل بتأثر العواطف الموحى وعدم التجارب. خليل، عثمان والطماوي، سليمان: القانون الدستوري، الطبعة الثانية، القاهرة ١٩٥٠، ص ٣٠٨



- أ - من لم يكن اردنياً ب - من يدعي جنسية أو حماية أجنبية.
- ج - من كان محكوماً عليه بالافلاس ولم يسترد اعتباره قانونياً.
- د - من كان محجوراً عليه ولم يرفع الحجر عنه.
- هـ - من كان محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه.
- و - من كانت له منفعة مادية لدى إحدى دوائر الحكومة بسبب عقد غير عقود استئجار الأراضي والأماكن ولا ينطبق ذلك على من كان مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة اشخاص.
- ز - من كان مجنوناً أو معتوهاً.
- ح - من كان من أقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص، كما نصت المادة ١٨ من قانون الانتخاب على هذه الشروط.<sup>(١)</sup>

وهذه الشروط يجب أن تبقى متوفرة في العضو طيلة مدة نيابته فإذا تخلف منها شرط تسقط عنه العضوية (الفقرة الثانية من المادة ٧٥)، وإذا كان الإسقاط رهوناً بفقدان العضو شرطاً من شروط العضوية، فإن سقوط العضوية يتحقق بالجمع بينهما وبين إحدى الوظائف المحظورة على العضو.

وإذا شغل محل أحد أعضاء مجلس النواب بالوفاة أو الاستقالة أو غير ذلك فيملا محلة بالانتخاب الفرعي في مدة شهرين من تاريخ اشعار المجلس للحكومة وتدوم عضوية النائب الجديد إلى نهاية سلفه (المادة ٨٨ من الدستور والمادة ١٢٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب). ونصت المادة ٦٨ من الدستور على أن تجري الانتخابات خلال الشهر الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس.

أما من حيث عدد أعضاء مجلس النواب، فالدستور لم يصرح بذلك بل أحال ذلك إلى قانون الانتخاب، الذي قسم المملكة إلى دوائر انتخابية، وحدد لكل دائرة عدداً من المقاعد (المادة ٣١ من قانون الانتخاب)، ويستدل من خلال جمع للدوائر الانتخابية والمقاعد التي خصصت لكل دائرة منها بأن عدد أعضاء مجلس النواب (٨٠) عضواً

<sup>(١)</sup> انظر نص المادة ١٨ من قانون الانتخاب رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٦ .

وهذا يختلف عما كان عليه اوضاع في ظل قانون الانتخاب السابق لسنة ١٩٦٠، ولقد جرت الانتخابات اللاحقة بناء على هذا العدد. (١)

ومدة مجلس النواب هي أربع سنوات تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب وللملك أن يمدد مدة المجلس بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن سنتين ، (الفقرة الأولى من المادة ٦٨ من الدستور). وهذا الحق يمارسه الملك بصورة مطلقة، بمعنى أنه غير ملزم بتسيب التمديد، ومدة رئيس المجلس سنة واحدة، ينتخبه المجلس في بدء كل دورة عادية وتجوز إعادة انتخابه (الفقرة الأولى من المادة ٦٩ من الدستور).

ولقد عرف الدستور الأردني مبدأ تمثيل الأقليات منذ نشوء دولة الأردن الحديثة، فلقد نص الدستوران ١٩٢٨، ١٩٤٦ بصليبيهما على مبدأ تمثيل الأقليات، ألا أن الدستور الحالي جاء خال من الإشارة لذلك. (٢)

أما فيما يتعلق بالأسلوب أو طريقة الانتخاب المأخوذ بها، فإن الدستور لم يصرح بها، وإنما أحال ذلك لقانون الانتخاب، ومن خلال استعراض قانون الانتخاب وخاصة المادة ٣١ التي عالجت موضوع الدوائر الانتخابية والمقاعد النيابية، يتضح لنا بأن هذا القانون قد أخذ بطريقة الانتخاب بالقائمة (٣)، وذلك عندما قام بتقسيم البلاد الى دوائر انتخابية واسعة على أن يقوم كل ناخب فيها بالتصويت لعدد معين من المرشحين بحيث يمثل كل دائرة عدد معين من النواب في البرلمان، وقد صدر تعديل قانوني بقانون الانتخاب وأخذ القانون الانتخابي بتعديل طريقة الانتخاب إلى الفردي. المادة الثانية الفقرة "ب" على الناخب أن يكتب اسم المرشح الذي يرغب في انتخابه على ورقة الاقتراع (٤).

وفي هذا المجال لا بد من بيان وسائل تأثير الحكومة على البرلمان من خلال تدخلها في تشكيل مجلس النواب.

(١) راجع نص المادة ٣١ من قانون الانتخاب لسنة ١٩٨٦.

(٢) لقد نصت المادة ٢٥ من دستور ١٩٢٨ والمادة ٣٣ من دستور ١٩٤٦ على وجوب تمثيل الأقليات بقولها "يتألف المجلس من ممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخاب الذي ينبغي فيه أن يراعى التمثيل العادل للأقليات". والدستور الحالي لم يشر لذلك، إلا أن قانون الانتخاب يراعى ذلك ويخصص مقاعد خاصة للأقليات في الدوائر التي يتواجدون بها.

(٣) يكن، زهدي : القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٧٠.

(٤) بتاريخ ١٧/٨/١٩٩٣ صدر قانون مؤتم رقم (١٥) قانون معدل لقانون الانتخاب لمجلس النواب أخذ بطريقة الانتخاب الفردي بدلا من الانتخاب بالقائمة.

إن الحكومة هي التي تشرف على العملية الانتخابية من أجل انتخاب أعضاء مجلس النواب الأردني، وذلك ابتداءً من إعداد الجداول الانتخابية والتأكد من الشروط التي لا تتنافى مع مبدأ عمومية الانتخاب، والشروط الواجب توفرها في المرشح للنيابة وإلى أن يتم التصويت، ومن ثم فرز الأصوات وإعلان أسماء الفائزين بعضوية المجلس.

فهذه العملية برمتها تتولاها الحكومة، إذ أن الحكومة بما تملك من أجهزة هي التي تشرف على سير الانتخابات، بما يتخللها من دعاية واتصال بين المرشحين وبين الناخبين، ويزيد من دور الحكومة في هذا المجال سيطرتها على أجهزة الإعلام من صحافة وإذاعة وتلفزيون، وإذا لم تقم الحكومة بدورها السليم، فإن ذلك سوف ينعكس على نتيجة الانتخابات<sup>(١)</sup> وفي هذه الحالة ينبثق عن الانتخابات برلمان لا حول له ولا قوة، ولا يستطيع العمل الا في الاتجاه الذي ترسمه الحكومة، وعلى هذا فإن الحديث عن وسائل التأثير من قبل مجلس النواب على الحكومة لا يمكن أن يتم الا حينما يكون مجلس النواب قد انبثق عن انتخابات حرة ونزيهة، أما في الحالة العكسية فإن الحديث عند التأثير سيكون من قبيل اللغو<sup>(٢)</sup>.

كما أن لأعضاء الحكومة الحق في الجمع بين منصب الوزارة والعضوية في مجلسي البرلمان (الأعيان والنواب)، كما لهم الحق في حضور جلسات المجلسين واللجان المتفرعة عنهما، أو الاستعانة بمندوبين يعينون من طرفهم (المادة ٥٢ من الدستور)، وهذا بطبيعة الحال يسمح لأعضاء الحكومة بالدفاع عن وجهات نظرها وتوجهاتها وسياساتها العامة.

ولرئيس الوزراء أو الوزير الذي يكون عضواً في البرلمان حق التصويت في جلسة وحق الكلام والتقدم على سائر الأعضاء ومن ينوب عنهم في مخاطبة المجلسين، أما الوزراء الذين ليسوا من أعضاء أحد المجلسين فلهم أن يتكلموا فيهما من دون أن

<sup>(١)</sup> الضحاوي، سليمان محمد : السلطان الثالث في الدساتير العربية والفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الفكر، القاهرة، ١٩٥٠- ص ٥٠٣ .

<sup>(٢)</sup> فلوش، مصطفى : النظام الدستوري المغربي، الطبعة الثانية، مكتبة دار السلام، الرباط، ١٩٨٧-١٩٨٨، ص ١٢٠ .

يكون لهم حق التصويت، إلا أن الوزير الذي يتقاضى راتب الوزارة لا يتقاضى في الوقت نفسه مخصصات العضوية في أي من المجلسين (المادة ٥٢)<sup>(١)</sup>.

### ثانياً : النظام الداخلي للبرلمان الأردني.

إن تنظيم سير العمل داخل مجلس الأمة محدد في إطار الدستور، والأنظمة الداخلية لكلا المجلسين (الأعيان والنواب) المصوت عليها من طرفيهما، وتدفع للملك من أجل المصادقة على هذه الأنظمة (المادة ٨٣ من الدستور).

لهذا فإن مجلس الأمة لا يستطيع أن يمارس وظيفته طيلة الولاية البرلمانية والتي تستغرق المدة المقررة دستورياً - أربع سنوات - فيباشر ما له من اختصاصات خلال فترات محدودة تسمى بأدوار الإنعقاد (الدورات البرلمانية).

ولقد نص الدستور الأردني على ثلاث أنواع من الدورات لمجلس الأمة.

هذا ويعقد مجلس الأمة دورة عادية واحدة في غضون كل سنة (المادة ٧٧ من الدستور)، ولا يجوز أن تتجاوز هذه الدورة أربعة شهور، وللملك أن يمدد هذه الدورة لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر، وتنص هذه الدورة وأي تمديد طرأ عليها بإرادة ملكية صادرة من الملك (المادة ٧٨)، والملك هو الذي يوجه الدعوة لاجتماع المجلس في هذه الدورة في اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل سنة، وإذا كان اليوم المذكور عطلة رسمية ففي اليوم الذي يليه (الفقرة الأولى من المادة ٧٨ من الدستور)، ويفتح الملك الدورة العادية وله أن ينيب عنه رئيس الوزراء أو أحد الوزراء<sup>(٢)</sup>، للقيام بمراسيم الافتتاح والقاء خطبة العرش (المادة ٧٩) كما أن للوزارة أن تطلب من مجلس النواب اعتبار خطبة العرش بياناً وزارياً. كما أن خطاب العرش يعتبر بياناً وزارياً بحكم الضرورة إذا كانت الوزارة جديدة

(١) الزيات، محمد عبد السلام وخير، هان: أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق البرلمانية في التطبيق، الطبعة الأولى، مطبعة القوات المسلحة الأردنية، ١٩٧١، ص ٤٢٥

(٢) ولقد جرى التقليد في عهد المنصور له الملك عبدالله بن الحسين، على أن يقوم رئيس الوزراء بالقاء خطبة العرش نيابة عن جلالة، أما في عهد المنصور له جلالة الملك حسين بن طلال، فقد جرى التقليد على أن يقوم بالفتح الدورة والقاء خطبة العرش بنفسه.

في الحكم، وكان المجلس وقت تأليفها غير منعقد أو منحلًا (المادة ٥٤ من الدستور)، وأن تطلب الثقة على أساسه<sup>(١)</sup>.

وللملك أن يرجئ الدورة العادية لمجلس الأمة (الفقرة الأولى من المادة ٧٨) وذلك كأن تصدر الإرادة الملكية قبل بدء الدورة العادية - في أو تشرين الأول - لمجلس الأمة بإرجاء الدورة وأن لا يتجاوز هذا الإرجاء شهرين، كما له أن يؤجل بإرادة ملكية جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات، وإذا كان قد أرجأ الدورة بموجب الفقرة السابقة فمرتين فقط، وأن لا تزيد مدة التأجيلات في غضون أية دورة عن شهرين بما فيها مدة الإرجاء، ولا تحسب من مدة الدورة (المادة ٨١)، كما أن لمجلس الأمة أن يؤجل جلساته من حين لآخر وفق نظامه الداخلي (الفقرة الثانية من المادة ٨١ من الدستور).

وإذا لم تصدر الإرادة الملكية بإرجاء اجتماع المجلس قبل بدء دورته العادية، ولم توجه الدعوة إليه بالانعقاد بناءً على المادة ٧٨ الفقرة الأولى فيجتمع المجلس من تلقاء نفسه - وهذا الحق مخول للملك - فقد نصت الفقرة الثانية من المادة ٧٨ "إذا لم يدع مجلس الأمة الى الاجتماع.. فيجتمع من تلقاء نفسه كما لو كان قد دعي بموجبها".

كما يجوز لمجلس الأمة الأردني عقد دورات استثنائية من أجل دراسة القضايا التي تتصف بصفة الأهمية، أو التي تكتسي صبغة الاستعجال، وذلك إما بناء على دعوة الملك لمجلس الأمة لعقد دورة استثنائية (الفقرة الأولى من المادة ٨٢)، وأما بناء على طلب الأغلبية المطلقة لمجلس النواب بعريضة موقعة للملك (الفقرة الثانية من المادة ٨٢). وفي كلا الحالتين الذي يوجه الدعوة لمجلس الأمة لعقد مثل هذه الدورات، بإرادة ملكية سواء كان الطلب منه أو من الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب (المادة ٨٢).

وإذا انعقد مجلس الأمة في دورة استثنائية في كلا الحالتين فإنه لا يجوز له أن يبحث في الدورة الاستثنائية الا في الأمور المحددة بالإرادة، ولا ينظر في أمور خارجة

<sup>(١)</sup> الا أنه من خلال الوزارات المتعاقبة على دفة الحكم بالأردن يتبين لنا بأن هناك عدد من الوزارات قد طلبت اعتبار خطاب العرش بمثابة بيانها الوزاري وطلبت الثقة على أساسه، ومن هذه الوزارات :

وزارة توفيق ابو الهدى ١٩٥٤، وزارة ابراهيم هاشم ١٩٥٧، ووزارة مهدي التلهوني الأولى ١٩٦٠ والثانية والرابعة، ووزارة انشريف حسين بن ناصر ١٩٦٣، ووزارة أحمد عبيدات.

راجع حير، هاني : دراسات تشريعية لمجلس الأمة الأردني، في تفسير أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، الجزء الأول، ١٩٨٧- عمان، ٢١٠ وما بعدها.

عما هو وارد بالإرادة الملكية (الفقرة الثالثة من المادة ٨٢، وعند انتهاء الدورة الاستثنائية تفض الدورة بإرادة ملكية في كلا الحالتين.

كما أن هنالك بعض الأسباب المحددة دستورياً، تدعو مجلس الأمة لعقد جلسة استثنائية وهي محددة على سبيل الحصر. وذلك ما نصت عليه المادة ٢٨ في الفقرتين "ط" و "م".

فقد نصت الفقرة "ط" على أنه في حالة غياب الملك خارج المملكة أكثر من أربعة اشهر، ولم يكن مجلس الأمة مجتمعاً فيدعى حالاً للاجتماع لينظر في الأمر.

كما أنه اذا تعذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلي، فعلى مجلس الوزراء بعد التأكد من ذلك أن يدعو مجلس الأمة حالاً للاجتماع، فإذا ثبت قيام المرض بصورة قاطعة يقرر المجلس انتهاء ولاية ملكه وتنتقل إلى صاحب الحق بعده (الفقرة "م" من المادة ٢٨).

هذا ولم يحدد الدستور المدة التي تستغرقها الدورة الاستثنائية. وبالإضافة للدورات العادية والاستثنائية فهناك الدورات غير العادية، ولقد أطلق عليها تسمية الدورات غير العادية، لأن انعقاد هذه الدورات يكون في غير ميعادها، وتتعدد في حالة خاصة. وفي هذا الصدد نصت الفقرة الأولى من المادة ٧٣ على ما يلي :

"إذا حل مجلس النواب فيجب اجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر.."، ولا يجوز لهذه الدورة ان تتجاوز آخر شهر أيلول وتفض في هذا التاريخ، لأن المجلس يريد أن يتمكن من عقد دورته العادية (أول تشرين الأول)، أما إذا عقدت هذه الدورة في شهري تشرين الأول وتشرين الثاني، فتعتبر أول دورة عادية لمجلس النواب (الفقرة الثالثة من المادة ٧٣).

هذا وبما أن الأنظمة الداخلية لكلا المجلسين، تمنع أي مجلس من النظر في أمر من الأمور المعروضة عليه قبل أن تبحثه إحدى اللجان المتخصصة، فقد نصت هذه الأنظمة على تكوين مجموعة لجان دائمة ورئيسية في كل مجلس من هذين المجلسين<sup>(١)</sup>

ويتمتع أعضاء مجلس الأمة بضمانات لاستقلالهم، فقد نصت المادة ٨٧ من الدستور على عدم مسؤولية أعضاء مجلس الأعيان والنواب، عما يصدر عنهم من الخطب

(١) لقد نصت المواد ١١ من النظام الداخلي لمجلس الأعيان، والمادة ٣٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

والأقوال والآراء في أثناء جلسات المجلس الذي ينتمون إليه سواء كانت علنية أو سرية أو في لجان المجلس الدائمة والفرعية أو المؤقتة، وكذلك الأقوال والآراء التي يبديها عضو البرلمان خارج المجلس بمناسبة قيامه بعمل برلماني، كان يكون مثلاً منتخبا في لجنة تحقيق برلمانية مندوبة للعمل خارج المجلس.

أما الأفعال والأقوال التي تصدر عن العضو في غير ذلك، وكذلك تصرفاته خارج المجلس فلا تشملها عدم المسؤولية ويؤاخذ عليها<sup>(١)</sup>. بالإضافة لذلك يتمتع أعضاء البرلمان بالحصانة البرلمانية فهم لا يعتقلون ولا يتابعون خلال الدورات البرلمانية، ما لم يصدر عن المجلس اندي ينتمي إليه عضو ما قرار بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كاف لتوقيفه، أو ما لم يقبض عليه في حالة تلبس بالجريمة، وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فوراً (المادة ٨٦ من الدستور)، وإذا أوقف عضو ما خارج دورات مجلس الأمة، فيجب على رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس المنتسب إليه العضو عند اجتماع المجلس الاجراءات المتخذة في حقه (الفقرة الثانية من المادة ٨٦).<sup>(٢)</sup>

(١) راجع نص المادة ٨٧ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ .

(٢) راجع نص المادة ٨٦ من الدستور الأردني.

## المبحث الثالث: اختصاصات البرلمان الأردني

بعد أن تعرضنا لتكوين مجلس الأمة، وتنظيم أسلوب العمل داخله، فإننا سنتناول في هذا المبحث اختصاصات مجلس الأمة الأردني.

إن لمجلس الأمة في الأردن اختصاصات عديدة ومتشعبة، فهو يقوم بوظيفة تشريعية، وسياسية ومالية، والوظيفة التشريعية تتعلق بالقوانين، من حيث الاقتراح بالمشاركة مع الحكومة، ومناقشة هذه القوانين والتصويت عليها، وبيادر وظيفة مالية، وهذه الوظيفة تسبق من حيث نشأتها الوظيفة التشريعية، بل أن البرلمان تكونت في بداية الأمر للموافقة على الضرائب التي يحتاجها الحكام ولما قويت شوكة البرلمان وتوطدت مع التطور، بسطت سلطاتها على مالية الدولة. (١)

ومن أهم المسائل المالية التي يقوم بها مجلس الأمة، المصادقة على ميزانية الدولة (الموازنة العامة) والتي تشمل على المداخيل والنفقات، والموافقة على الضرائب وكذلك القروض العمومية التي تلجأ الدولة إلى طلبها.

وظيفة سياسية، وهي على جانب كبير من الأهمية والخطورة، وهي مراقبة أعمال الحكومة ومحاسبتها على جميع تصرفاتها ومراقبة مختلف أعمالها ومناقشة سياستها العامة، وإسقاط الحكومة عندما هنالك داع لذلك، بالإضافة لذلك فإن لمجلس الأمة وظيفة في المجال التأسيسي. وهناك بعض الصلاحيات الأخرى.

وبما أن المادة ٢٥ من الدستور قد أناطت السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، والملك بما أنه غير مسؤول ومصون من كل تبعة، فإنه لا يمارس صلاحياته بنفسه بل عن طريق وزرائه (المادة ٣٠)، لهذا سوف نعرض اختصاصات مجلس الأمة التي يباشرها بمفرده في هذا المبحث وتداخلاتها مع المؤسسات الأخرى في الدولة (المؤسسة الملكية والحكومة) في المبحث الرابع.

نعرض من خلال هذا المبحث لوظيفة المجلس التشريعية من حيث اقتراح القوانين ومناقشتها والتصويت عليها، وللوظيفة المالية والتأسيسية، أما فيما يتعلق بالوظيفة السياسية فسوف نعرض لها عندما نتطرق لاختصاصات المجلس في إطار علاقته بالحكومة والتأثير عليها. وسيكون بيان ذلك وفق الترتيب التالي:

(١) لينة، محمد كامل: النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٦١٥، وما بعدها.



## الفرع الأول: الوظيفة التشريعية

تعتبر الوظيفة التشريعية، الوظيفة الأولى للبرلمان بل وأهمها، إلا أن بعض التطورات الملحوظة قد غيرت إلى حد كبير من الصورة التقليدية لوظيفة البرلمان في هذا المجال وبدأت تظهر في بعض الدساتير. ذلك أن القاعدة التقليدية، التي استمرت بعد الثورة الفرنسية، هي أن سلطة البرلمانات هي الاصل، وعمل السلطة التنفيذية هو عمل تبعي، إلا أن هذه القاعدة بدأت ترد عليها بعض القيود، بل بدأت تجعل بعض الدساتير، من مجال القانون مجالاً محدوداً على سبيل الحصر، وما عداه يندرج في مجال اللائحة<sup>(١)</sup>، وهذا التطور أتبعه الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ والذي يعتبر خروجاً عن جميع المبادئ التقليدية، وذلك بتحديد مجالاً معيناً للقانون وما عداه يندرج في اختصاص اللائحة<sup>(٢)</sup>.

إلا أن الدستور الأردني لم يتبع هذه التطورات والتغييرات التي طرأت على وظيفة البرلمان التشريعية، بل انتهج الأسلوب التقليدي فيما يتعلق بوظيفة البرلمان التشريعية، وقد أعطى لمجلس الأمة أن يشرع بجميع الأمور والموضوعات، أي بأنه جعل مجال القانون هو الأصل، ومجال اللائحة هو الاستثناء، ولم يتبع التطورات التي طرأت على القاعدة التقليدية لوظائف البرلمان، والتي جعلت مجال القانون مجالاً محدداً على سبيل الحصر، وما عدا ذلك يندرج في مجال اللائحة.

وهذا المبدأ تقرر بناء على قرار المجلس العالي لتفسير الدستور، وهو بصدد بحث قانون الخدمة المدنية رقم ٤٨ لسنة ١٩٦٣، ولقد جاء في هذا التفسير، بأن

(١) الطماوي، سليمان محمد: السلطات الثلاث، (المرجع السابق)، ص ١٤٩ وبعدها.

(٢) حيث نصت المادة ٣٤ منه على ذلك، بحيث أصبح اختصاص البرلمان التشريعي محدداً على سبيل الحصر في مسائل وأمور عدتها هذه المادة وما عداه يندرج في مجال اللائحة ونصت المادة ٣٧ الفقرة الأولى من دستور ١٩٥٨ الفرنسي، بأن المسائل التي لا تدخل في نطاق القانون تكون من اختصاص اللائحة. وهذا النهج الذي أتبعه الدستور الفرنسي، تأثرت به الدول التي أخذت في دساتيرها عن هذا الدستور، كالدستور المغربي لسنة ١٩٧٢ في الفصلين (٤٥، ٤٦). انظر قنوش، مصطفى: النظام الدستوري المغربي (المرجع السابق)، ص ٧١، والقادري، عبد الرحمن: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ١٥٥ وما بعدها.

البرلمان يملك حق التشريع في جميع الأمور والموضوعات، باستثناء المسائل التي أنيط حق التشريع فيها إلى سلطة أخرى بمقتضى نص دستوري<sup>(١)</sup>.

وتقد بحث المجلس العالي، نظام الخدمة المدنية ومدى تماثيه مع أحكام المادة ١٢٠ من الدستور التي تنص على أن "التقسيمات الإدارية ... وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها واسماؤها ومنهاج إدارتها .. تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك". وكذلك الأمر بالنسبة للمادة ١١٤ من الدستور التي نصت على ما يلي "لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة من أجل مراقبة وتخصيص وإنفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الدولة"، لذلك فقد أنيط بالسلطة التنفيذية حق التشريع في الأمور الواردة في هاتين المادتين، ولا يجوز للسلطة التشريعية، أن تتدخل وتشرع في أمور تدخل في إطار تلك الموضوعات، وإذا صدر قانون من السلطة التشريعية يتعلق بالأمور التي تدخل ضمن هاتين المادتين، فإنه يعتبر مخالفاً لأحكام الدستور. ومن هذا القبيل ما قرره محكمة العدل العليا " بأن النص الوارد في المادة الثالثة من قانون مجلس الأعمار على تحديد مدة تعيين نائب رئيس مجلس الأعمار لخمس سنوات قابلة للتجديد، هو نص يتعلق بكيفية تعيينه، وكان يقتضي بحسب نص المادة ١٢٠ من الدستور، أن يتم ذلك بموجب نظام صادر عن السلطة التنفيذية، وليس بموجب قانون، وبالتالي يكون النص مخالفاً للدستور ولا يعمل به"<sup>(٢)</sup>.

وبعد أن تعرضنا للنهج الذي اتبعه الدستور الأردني وتخويله مجلس الأمة في تشريع جميع الأمور والموضوعات باستثناء ما اسند منها لسلطة الأخرى وجعل من سلطته الأصل فيما يتعلق بالتشريع وعمل السلطة التنفيذية هو استثناء. نتعرض الآن لصلاحياته في إطار الوظيفة التشريعية، من حيث الاقتراح والمناقشة والتصويت على القوانين، والتي يتبعها مراحل التصديق والإصدار والنشر.

(١) قرار المجلس العالي لتفسير الدستور قرار رقم (١) لسنة ١٩٦٥.

- الزيات ، محمد عبد السلام وخير ، هاني: أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق البرلمانية في التطبيق، مرجع سابق، ص ٧٣١.

(٢) حكم صادر عن محكمة العدل العليا رقم ٦٨/٢٧، منشور في العدد الرابع من السنة السادسة عشرة من

مجلة نقابة المحامين النظاميين، ص ٢١٧.

## ١- اقتراح القوانين:

لقد جعل الدستور الأردني، حق اقتراح القوانين حقاً مشتركاً لنسلطتين التنفيذية والتشريعية على حد سواء. وبما أن دراستنا متعلقة بالبرلمان، نقتصر على بيان الاقتراح المقدم من طرف أعضاء مجلس الأمة.

وفي هذا الصدد نصت الفقرة الأولى من المادة ٩٥ من الدستور على أنه "يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي...".

فأول ما يتبادر لنا من خلال الاقتراح المقدم من طرف أعضاء مجلس الأمة، نلاحظ بأن الدستور الأردني قد ساوى بين أعضاء المجلسين (الأعيان) المعين من قبل السلطة التنفيذية (والنواب) المنتخب من قبل الشعب والممثل الحقيقي لهم، وأجاز لعشرة أعضاء أو أكثر من أي المجلسين بأن يتقدموا باقتراح قوانين. إلا أنه أوجب إحالة كل اقتراح من هذا القبيل على اللجنة المختصة في المجلس الذي ينتمون إليه. وفي حالة قبول اقتراحهم من طرف اللجنة والمجلس، يحال للحكومة لتضعه في صيغة قانون، وتقدمه للمجلس في الدورة ذاتها أو الدورة التي تليها (الفقرة الأولى من المادة ٩٥).

أما في حالة رفض الاقتراح المقدم من طرف أعضاء أي من المجلسين من المجلس المنتمين إليه، فلا يجوز تقديمه في الدورة نفسها، بل لهم أن يقدموا اقتراحاً في دورة تالية (الفقرة الثانية من المادة ٩٥ من الدستور).

ومن الملاحظ في هذا الصدد أن الدستور الأردني، قد ساوى بين اقتراحات القوانين المقدمة من طرف الحكومة والاقتراحات التي يتقدم بها أعضاء المجلس الأمة<sup>(١)</sup>، بمعنى أن الاقتراحات سواء كانت حكومية أو من أعضاء البرلمان إذا رفضت، فلا ضير في أن تتقدم بها مرة واحدة، إلا أن بعض الدساتير قد ميزت بين الحالتين

(١) نص المادة ٩١ من الدستور الأردني.

وجعلت الاقتراحات المقدمة من طرف أعضاء البرلمان إذا رفضت لا تقدم مرة أخرى<sup>(١)</sup>.

## ٢- إقرار القوانين (المناقشة والتصويت).

وهي مرحلة أساسية تدخل في اختصاص البرلمان، فجميع مشاريع ومقترحات القوانين توضع ابتداءً في مكتب مجلس النواب، وهذا ما نصت عليه المادة ٩١ "يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب..."، ونص عجز هذه المادة على ما يلي "... ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك". والحق في المناقشة والتصويت يشمل جميع القوانين سواء كانت ذات مصدر حكومي (مشاريع) أو ذات مصدر برلماني (إقتراحات)، وهذا ما نصت عليه المادة ٩١ من الدستور.

وبعد أن يتوصل مجلس النواب بالمشروع أو بالمقترح من طرف رئيس الوزراء، فيحال بعد ذلك إلى اللجنة المختصة في مجلس النواب للنظر فيه، (المادة ٦٥ الفقرة "أ" من النظام الداخلي لمجلس النواب).

وجعلت المادة ١٩ من النظام الداخلي لمجلس الأعيان للرئيس أن يحيل مشروعات القوانين التي ترد من مجلس النواب على اللجنة المختصة.

وبعد انتهاء اللجان المختصة من أعمالهم تقوم بإحالة المشروع على أنظار المجلس مصحوباً بتقرير اللجنة وكذلك التعديلات المقترحة من طرفها، وتطبع تقارير اللجنة وتوزع على الأعضاء مع نصوص مشروعات القوانين وتعديلاتها قبل بدء المناقشة بأربع وعشرين ساعة على الأقل لمجلس الأعيان، وثلاثة أيام على الأقل بالنسبة لمجلس النواب على أنه إذا كانت هناك أسباب اضطرارية، يستوضح الرئيس رأي الأكثرية وإذا أقرته ينظر فيه حالاً ولا ينتظر مرور المدة المذكورة (المادة ٣٩ من نظام مجلس النواب).

أما المناقشة، فتجري ببحث المشروع إجمالاً، فإذا قرر المجلس قبوله من حيث المبدأ، فينتقل إلى مناقشة مواده فمادة ثم يؤخذ الرأي على كل مادة في قبول التعديل

(١) الطماوي، سليمان محمد: السلطات الثلاث، (المرجع السابق)، ص ١٧٨، ١٧٩. من هذه النماذج، دستور الكويت المادة ١٠٩ ودستور جمهورية مصر العربية المادة ١١١، ودستور جمهورية اليمن الديمقراطية.

من مجلس النواب أو على تعديلها (المادة ٤٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب) على أنه بعد مرور المدة المعينة في المادة السابقة -٣٩- يقرأ مشروع القانون علناً في المجلس ثم تجري المذاكرة، وإذا رأى المجلس بأن هناك حاجة لمثل هذا القانون فعلى الرئيس أن يضع أمر إحالته على اللجنة المختصة في الرأي وإذا قرر أن لا حاجة لمثل هذا القانون فيحيله إلى مجلس الأعيان (المادة ٤٠ من النظام الداخلي للنواب). وفي جميع الحالات - انقبول أو الرفض أو التعديل- يحال لمجلس الأعيان من أجل ابداء الرأي في المشروع أو المقترح، وهذا ما نصت عليه المادة ٩١ من الدستور من أن صلاحية مجلس النواب تنحصر في ثلاثة أمور عندما يحال إليه المشروع من أجل المناقشة والتصويت عليه، وهي قبول المشروع كما ورد من الحكومة أو رفضه أو تعديله وفي جميع الحالات يرفع إلى مجلس الأعيان، ولا يجوز أن يحفظ المشروع لديه نون ابداء أحد هذه الأمور الثلاثة. وإذا كان كل من الرفض أو القبول واضحاً ولا يختلف في تفسيرهما فإن الخلاف قام حول تفسير المقصود بحق التعديل، وفي هذا المجال تدخل المجلس العالي لتفسير الدستور وفسر ما هو المقصود بحق التعديل. وبعد أن قام المجلس العالي باستعراض المادتين (٩١، ٩٥) من الدستور قرر قوله "وعلى ضوء هذه القاعدة نرى أن المقصود من التعديل الذي نصت عليه المادة ٩١ هو التعديل الذي ينحصر في حدود أحكام مشروع القانون وفي نطاق أهدافه ومراميه سواء أكان بالزيادة أو النقصان ولهذا لا يجوز أن يتناول التعديل أحكاماً جديدة لأصله لها بالنواحي والغايات التي وضع المشروع من أجلها..."<sup>(١)</sup>.

ويصدر مجلس النواب قراراته بأكثرية الأصوات للأعضاء الحاضرين ما عدا الرئيس، إلا في حالة التساوي في الأصوات، وذلك عدا الحالات المنصوص عليها في الدستور (المادة ٤٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب).

وبعد إحالة المشروع أو المقترح لمجلس الأعيان، وذلك بعد عرضه على اللجنة المختصة وتوزيعه على الأعضاء والتعديلات المقترحة عليه وبعد المناقشة فيه -كما ورد في الإجراءات التي تتبع في مجلس النواب- ومن حقه قبول المشروع أو رفضه أو تعديله، فإذا قبل المشروع كما ورد إليه من مجلس النواب، يرفع المشروع للملك

(١) الزيات ، محمد عبد السلام وخير، هاني: أحكام الدستور والنظام الداخلي (مرجع سابق)، ص ٧١٥-٧١٦.

لتصديقه وإصداره، وإذا رفض مجلس الأعيان مشروع القانون الذي كان قد رفضه مجلس النواب، يمنع على الحكومة تقديم المشروع للمناقشة مرة ثانية للمجلس في الدورة التي رفض فيها، ويجوز لها أن تقدمه في دورة قادمة.

أما إذا اختلف المجلسان في ذلك كأن يكون الأول قد قبل المشروع أو المقترح ورفضه الثاني أو العكس، فالحل لذلك قد أوضحه الدستور بالنص عليه المادة ٩٢، حيث قررت "إذا رفض أحد المجلسان مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلاً أو غير معدل، يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المختلف فيها، ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين، وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة آنفاً لا يقدم مرة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها".

### ٣ - التصديق على القوانين :

التصديق على القوانين هو أحد العناصر الرئيسية في عملية التشريع، ويعرف التصديق بأنه أخذ موافقة رئيس الدولة (الملك) المقر من قبل السلطة التشريعية، وفي هذا الصدد نصت المادة (٣١) من الدستور "الملك يصدق على القانون"، وأنه "لا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك" المادة "٩١" من الدستور.

ويتضح من منطوق المادة "٩٣" بأن الملك يملك حق التصديق على مشروعات القوانين وكل مشروع قانون تم إقراره من قبل مجلس الأمة يرفع للملك للتصديق عليه وإذا لم يصدق الملك عليه في مدة ستة أشهر يعاد مشروع ذلك القانون إلى مجلس الأمة موضحاً فيه أسباب عدم التصديق.

### ٤ - إصدار القوانين ونشرها :

عملية الإصدار تعني إعلان قانون جديد تم إقراره من قبل مجلس الأمة بعد مروره بالمراحل الرئيسية لكي يصبح قانوناً، والملك هو الذي يصدر القوانين ويكلف السلطة التنفيذية بتنفيذ أحكام القانون الجديد، وقد نصت المادة (٣١) من الدستور على

أن "الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشروط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها".

ومن الملاحظ أن عملية الإصدار مرتبطة بعملية النشر، والإصدار من قبل الملك وذلك بعد التصديق ثم عملية نشر القانون من خلال الجريدة الرسمية أي أعلام المواطنين بوجود قانون جديد من أجل الإطلاع عليه ومعرفة، وعملية النشر لا تعتبر عنصراً أساسياً من عناصر التشريع.<sup>(١)</sup>

من خلال ما تقدم يتبين لنا بأن الدستور الأردني قد ساوى بين المجلسين الأعيان والنواب، من حيث الوظيفة التشريعية، وجعل المجلس المعين من قبل السلطة التنفيذية يشترك مع المجلس المنتخب من الشعب بهذه الوظيفة، وهذا ما يجعل من المجلس المعين أن يعرقل في بعض الحالات عمل المجلس المنتخب، وذلك إذا استطاعت السلطة التنفيذية التي تقوم بتعيينه، أن تؤثر عليه، ذلك أن الدستور استلزم في بعض الحالات أغلبية معينة (الثلاثين مثلاً) لمباشرة بعض الصلاحيات، ومجلس الأعيان تبلغ نسبته ثلث مجلس الأمة (المجلسين مجتمعين)، وفي حالة الاختلاف بين المجلسين حول مشروع أو مقترح قانون فتعقد جلسة مشتركة بينهما وفي هذه الحالة يتطلب موافقة الثلاثين، فإذا صمم مجلس الأعيان على رفض مشروع أي قانون فإنه يسقط، اللهم إلا إذا اقترح مجلس النواب بالإجماع بالموافقة على ذلك المشروع وهذا ما يكاد يكون من المنعذر تحقيقه (المادة ٩٢ من الدستور الأردني).

أما مشاركة الحكومة في العمل التشريعي وهي وسيلة من وسائل تأثير الحكومة على البرلمان، وهو عندما تتدخل الحكومة بالمجال الخاص بالبرلمان، ألا وهو مجال التشريع، ويظهر هذا التأثير سواء عندما تشارك البرلمان في ممارسة هذا العمل، أو عندما تمارسه بصفة منفردة.

إن حق الاقتراح في إعداد القاعدة القانونية في الدستور الأردني حقاً مشتركاً، للحكومة والبرلمان، وإذا كان الأسلوب المشترك في اقتراح القوانين يعتبر من أحسن الأساليب وأنجعها، فقد نصت المادة ٢٥ من الدستور، على أن تتاط السلطة التشريعية

(١) المشاقبة، أمين النظام السياسي الأردني، مرجع سابق، ص ٢٠١.

بمجلس الأمة والملك، والملك بناءً على المادة ٢٦ من الدستور يباشر سلطاته المخولة إليه دستورياً عن طريق وزرائه لأنه مصون وغير مسؤول (المادة ٣٠)، بل الوزارة هي التي تتحمل هذه المسؤولية أمام مجلس النواب (المادة ٥١).

لذا نجد أن حق المبادرة في إعداد القاعدة القانونية المعترف به للحكومة تأخذ به غالبية الدول سواء كان الوزراء أعضاء في البرلمان أم من خارجه، وتتبع أهمية الاقتراح في أنه أول الأعمال الأساسية في التشريع، فقبل الاقتراح لا يكون لمشروع قانون أي وجود قانوني على الإطلاق. (١)

وفي هذا الصدد نص الدستور الأردني على المبادرة الحكومية فيما يتعلق باقتراح القانون بقوله "يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو رفضه أو تعديله وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك" (المادة ٩١ من الدستور).

والدستور الأردني في هذا الصدد تمشي مع المفاهيم البرلمانية، لأن الصلاحيات الأساسية لاقتراح مشروعات القوانين في الأنظمة البرلمانية تعود إلى الوزارة، ويرجع السبب في ذلك إلى أن الوزارة في ظل هذا النظام مسؤولة عن السياسة الداخلية والخارجية في الدولة وعن تنفيذ البرامج وهي لن تتمكن من القيام بذلك إلا عن طريق القوانين، وبالتالي لا بد أن تعطى حق اقتراح القوانين، لأنها من أدرى الجهات التي تعلم عن احتياجات المواطنين الحقيقية.

ونقد قيل أن ما تقترحه الحكومة هو خير القوانين، لأن لديها من الوسائل الفنية ما يمكنها من القيام بهذه الوظيفة خيراً من أعضاء البرلمان، وعضو البرلمان قد لا ينظر في اقتراحه للقانون إلا لمصلحة دائرته أو فئة معينة من الناس بعكس الحكومة، فهي عندما تقترح مشروع قانون فإنها تراعي عادة المصلحة العامة، أي مصلحة جميع السكان (٢).

(١) الغزوي، محمد سليم : التنظيم السياسي والدستوري للمملكة، (مرجع سابق)، ص ١٣١.

(٢) إبراهيم ، وايت ورافت ، وحيد: القانون الدستوري، الطبعة الأولى، القاهرة، ص ٣٨٦، ١٩٣٧.



والدستور الأردني لم يتطلب موافقة الملك على مشروع القانون قبل عرضه على مجلس النواب، بل تكفي موافقة مجلس الوزراء عليه، ولكن هذا لا يعني أن الملك ليست لديه صلاحية اقتراح القوانين، بل له أن يقوم بذلك باعتباره رئيس السلطة التنفيذية ويتولاها عن طريق وزرائه<sup>(١)</sup>.

ونقد قيد الدستور حق الاقتراح الحكومي بقيدتين، الأول هو وجوب تقديم القانون المقترح لمجلس النواب ابتداءً (المادة ٩١)، وثانياً هو عدم جواز تقديم مشروع القانون الذي رفضه المجلسان مرة ثانية في الدورة نفسها، إلا أنه يجوز تقديمه في دورة قادمة (المادة ٩٢ من الدستور).

من هنا نلاحظ بأن أول الأعمال الأساسية في التشريع، هو الاقتراح، قد جعله الدستور الأردني حقاً مشتركاً للسلطين التنفيذية والتشريعية (المادة ٩١، ٩٥) ..

ذلك الدستور الأردني حول السلطة التنفيذية برئاسة الملك وضع أنظمة ذات صفة تشريعية أطلق عليها اسم "القوانين المؤقتة" لمعالجة ما يستجد من أمور في غيبة البرلمان سواء في حالة عدم انعقاد أو الحل، وأن تكون هذه الأمور لا تحتمل التأخير، أو لاتخاذ تدابير ضرورية.

لقد نصت المادة ٩٤ من الدستور الحالي على هذه القوانين المؤقتة بقولها: "عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحللاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام هذا الدستور قوة القانون على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها، أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء وبموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة".

ونصت الفقرة الثانية من هذه المادة على أن "يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم الفقرة الثانية من المادة ٩٣" من هذا الدستور.

(١) انحيازي، عادل : القانون الدستوري، (المرجع السابق)، ص ٧٧٢.

من خلال هذه النصوص المتقدمة، فإن للحكومة بموافقة الملك أن تباشر سلطتها في التشريع بواسطة قوانين مؤقتة.

ويرى الباحث أنه من المفيد مناقشة المادة (٩٤)، والتي تستند إليها السلطة التنفيذية، من أجل إصدار قوانين مؤقتة، ومخالفة لفلسفة الحياة البرلمانية، ولروح المادة نفسها.

فعند استعراضنا لهذه القوانين، فإننا لم نجد بينها ما يمكن أن تطبق عليه هذه المادة، إلا في حالات نادرة وفي ظروف استثنائية جداً، فعلى سبيل المثال لا الحصر، قانون الصوت الواحد في دائرة فيها أكثر من مقعد نيابي، الذي أصدرته الحكومة بتاريخ ١٧/٨/١٩٩٣، والذي كان موضع استغراب وخلاف، وذلك بعد خمسة وأربعين عاماً من ممارسة حق انتخاب المواطن لجميع المقاعد النيابية المخصصة لدائرة واحدة، فما هو وجه الاستعجال والتدابير الضرورية التي لا تحتل التأخير أو التأجيل، لبحث هذا التعديل في جلسة عادية أو استثنائية لمجلس الأمة، وعندما طالب أكثرية النواب والعديد من المواطنين بعقد جلسة استثنائية، لبحث هذا التعديل، لجأت السلطة التنفيذية إلى حل المجلس النيابي لكي تعطي لنفسها المبرر الدستوري لإصدار قانون الصوت الواحد على شكل قانون مؤقت بعد أقل من أسبوعين على تاريخ حل المجلس مستندة على المادة (٩٤) من الدستور.

وعندما عرض التعديل على مجلس النواب المنتخب على أساسه في عام ١٩٩٣م، لم يكن غريباً أن يوافق عليه بسبب رئيس أنه مجلس منتخب على أساس هذا التعديل وبقانون مؤقت بمعنى أن تشكيلة المجلس النيابي قد خلقت من رحم هذا القانون المؤقت وبالحمية الموضوعية يتم الموافقة عليه.

ويرى الباحث أنه من المناسب إلغاء المادة (٩٤)، ووضع مادة بديلة عنها بدعوة مجلس الأمة للانعقاد بدورة استثنائية للنظر بقانون مستعجل إذا كان المجلس غير منعقد أو منحلاً من باب تعزيز الحياة الديمقراطية.

#### الفرع الثاني: الوظيفة المالية

إن الوظيفة المالية تسبق في نشأتها التاريخية الوظيفة التنفيذية، ذلك أن البرلمانات تكونت في بداية الأمر للموافقة على الضرائب التي يحتاجها الحكام، ولما

قويت البرنمانات وتوطدت بسطت سنطاتها على امالية العامة للدولة، وأصبح لها حق الرقابة التامة على الشؤون المالية والمواقفة على ميزانية الدولة (الإيرادات والمصرفات). وبالإضافة لذلك فإن الحساب الختامي السنوي للإدارة المالية التي تقدمه الحكومة يتيح الفرصة للبرلمان للتأكد من سلامة تصرفات الحكومة المالية، وهناك وظيفة الموافقة على الضرائب وكذلك القروض العمومية التي تلجأ إلى طلبها الدولة والتعهدات المالية التي يترتب عليها إنفاق مبالغ من الخزينة العامة في سنة أو سنوات مقبلة<sup>(١)</sup>.

لهذا تخول الدساتير للبرلمان سلطة مراقبة الشؤون المالية للدولة، وذلك باعتبار أن أموال الدولة هي أموال الشعب، والمبدأ الديمقراطي يقضي بإشراك الشعب أو ممثليه في نهاية المطاف.

وفي هذا الصدد قرر الدستور الأردني هذا الاختصاص لمجلس الأمة في المادة (١١١) وما بعدها.

إلا أن أعضاء مجلس الأمة فيما يتعلق بالقانون المالي، لا يملكون حق التقدم باقتراح لإلغاء ضريبة أو فرض ضريبة جديدة، أو تعديل الضرائب المقررة بزيادة أو نقصان، ولا يقبل منهم أي اقتراح بتعديل النفقات أو الواردات المربوطة بعقود، فحق الاقتراح في هذه الأمور جميعها يعود للحكومة وهو مجال محفوظ لها، ولا يملك أعضاء البرلمان الاقتراح في هذه الأمور (الفقرة الخامسة من المادة ١١٢) وكل عمل من هذا القبيل يعتبر تعدياً على المجال المحفوظ للحكومة ومخالفاً للدستور.

لقد أخذ الدستور الأردني بمبدأ سنوية الميزانية، وهذا ما نصت عليه الفقرة السادسة من المادة ١١٢ "يصدق على واردات الدولة ونفقاتها المقدرة لكل سنة مالية بقانون الموازنة العامة..." إلا أن هذه الفقرة أجازت تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة واحدة، لأن بعض المشروعات الطويلة الأجل وخطط التنمية قد تحتاج إلى مخصصات لأكثر من سنة واحدة<sup>(٢)</sup>.

(١) ليله، محمد كامل : النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٦٧، ص ٦١٤ وما بعدها.

(٢) الحباري، عادل : القانون الدستوري والنظام السياسي الأردني، مرجع سابق، ص ٦٩٨.

وانمدة التي يتوفر عليها مجلسي الأعيان والنواب من أجل البت في قانون الميزانية هي شهر واحد، وعلى أن يتداول فيه المجلسان، لأن الدستور خول لها نفس الاختصاص في البت بهذا القانون.

وفي كلا الحالات، إذا لم يتم التصويت من قبل مجلس الأمة على قانون الموازنة العامة في الوقت المحدد لها، أي قبل ابتداء السنة المالية الجديدة، فإن الحكومة تتدخل في هذه الحالة، لأن الدساتير دائماً تراعي حالة التأخير في التصويت على الميزانية من قبل البرلمان تقوم الحكومة الأردنية في حالة عدم البت في القانون المالي من قبل البرلمان، بالإتفاق باعتمادات شهرية بنسبة ١٢/١ لكل شهر من موازنة السنة السابقة (المادة ١١٣ من الدستور).

هذا من حيث المناقشة والتصويت على قانون موازنة السنة والسلطة المخولة لكل من المجلسين بهذا الخصوص. بالإضافة لذلك، فإن المعاهدات والاتفاقات الدولية التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيء من النفقات لا تكون نافذة المفعول ما لم يوافق عليها مجلس الأمة، ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية (الفقرة الثانية من المادة ٣٣ من الدستور).

### الفرع الثالث: الوظيفة التأسيسية (تعديل الدستور)

إن ادخال تعديلات على الأحكام الواردة في صلب الدستور، قد أجازها الدستور وجعلها حقاً مشتركاً لكل من الحكومة ومجلس الأمة (الأعيان والنواب) وذلك عندما نص في المادة ١٢٦ منه على أن "تطبق الأصول المبينة في هذا الدستور بشأن مشاريع القوانين على أي مشروع لتعديل الدستور...". وإذا رجعنا للأصول المتبعة بشأن مشاريع القوانين، فإن الحكومة حسب نص المادة ٩١ هي التي تعرض كل مشروع قانون على مجلس النواب، ونصت المادة ٩٥ بأن لكل من مجلس الأعيان ومجلس النواب حق اقتراح القوانين. ومن هنا نلاحظ بأن حق التقدم بمقترح يرمي إلى تعديل الدستور هو حق "مشترك" للحكومة والبرلمان، إلا أن المادة ١٢٦ اشترطت لقبول التعديل أن يجيزه ثلثا الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس حتى يعتد بهذا التعديل.

يتضح لنا مما تقدم ومن خلال الوظيفتين المالية والتأسيسية، بأن الدستور أيضاً أخذ بمبدأ المساواة بين المجلسين المعين والمنتخب. وهذا يعتبر أمراً منتقداً للغاية، لأن معظم الدول التي تتألف برلماناتها من مجلسين، تجعل الغلبة للمجلس المنتخب فيما يتعلق بالمسائل المالية، وهناك من الدول من تقتصر هذا الاختصاص المالي على المجلس المنتخب وتجرد منه المجلس المعين من قبل السلطة التنفيذية<sup>(١)</sup>.

والدستور الأردني فيما يتعلق بهذه الوظيفة لم يسلك أحد الاتجاهين بل ساوى بين المجلسين في هذه الوظيفة. ولو أن الدستور قد خص مجلس النواب المنتخب ببعض الاختصاصات دون مجلس الأعيان المعين، إلا أن هذه الصلاحيات تعتبر قليلة جداً علماً بأن الأول يعتبر الممثل الحقيقي للشعب<sup>(٢)</sup>.

هذا من حيث اختصاصات مجلس الأمة التي يباشرها لوحده، وانطلاقاً من هذا، وإدراك كافة صلاحيات مجلس الأمة الأردني، لا بد للباحث من التعرض لاختصاصات المجلس في إطار علاقته مع المؤسسات الدستورية الأخرى، المؤسسة الملكية، والسلطة التنفيذية في المبحث الرابع.

(١) ليله، محمد كامل : النظم السياسية، (المرجع السابق)، ص ٦١٦.

(٢) ومن هذه المسائل التي خص الدستور بها مجلس النواب دون مجلس الأعيان أربع صلاحيات:

أ- طرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء لا يكون إلا أمام مجلس النواب (المادة ٥٣).

ب- اتهام الوزراء لا يكون إلا أمام مجلس النواب (المادة ٥٦).

ج- للأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب حق دعوة مجلس الأمة للاجتماع في دورة استثنائية

(المادة ٨٢).

د- يرتبط ديوان المحاسبة بمجلس النواب (المادة ١١٩).

## المبحث الرابع: العلاقة الدستورية لمجلس الأمة الأردني بالمؤسسات الدستورية الأخرى.

سنقوم ببيان هذه الصلاحيات من خلال علاقة مجلس الأمة مع الملك من حيث التغلب على الاعتراض التوقيفي (التصديق) المخول لرئيس الدولة، وتدخّل مجلس الأمة في حالة خلو العرش دون وارث، وبعض الصلاحيات الأخرى، وثانياً من خلال علاقته بالحكومة وتأثيره عليها من حيث وظيفته السياسية وهي مراقبة أعمال الحكومة ومحاسبتها ومناقشتها في سياستها العامة وإسقاطها إن كان هناك داع لذلك.

أولاً: العلاقة الدستورية بين مجلس الأمة ومؤسسة العرش.

وهنا تجدر الإشارة إلى علاقة جلالة الملك بمجلس الأمة الدستورية، فهو يمارس تأثيراً فعالاً، ويبتدئ هذا التأثير من خلال تأليف مجلس الأمة، فهو الذي يقوم بتعيين أعضاء مجلس الأعيان (المجلس الأعلى)، الذي يؤلف مع مجلس النواب مجلس الأمة الأردني، ويصدر الأمر بإجراء الانتخابات لاختيار أعضاء مجلس النواب، ويقوم بدعوة المجلس للانعقاد (الأدوار العادية والاستثنائية)، ومشاركة مجلس الأمة عضو التشريع الأصلي في تأليف السلطة التشريعية (المادة ٢٥ من الدستور) وممارسة الوظيفة التشريعية، وفي حالة غياب مجلس الأمة (عدم الانعقاد أو الحل)، فتمارس الوظيفة التشريعية برمتها بواسطة القوانين المؤقتة أو الأنظمة التي تصدر بموافقة الملك، بالإضافة إلى سلطة الملك في المجال التأسيسي (المراجعة الدستورية)، وإنهاء حياة المجلسين (النواب والأعيان) من طرف جلالة الملك بالحل قبل نهاية الولاية التشريعية.

أما صلاحيات مجلس الأمة في علاقته مع المؤسسة الملكية فهي:

### ١- التغلب على الاعتراض التوقيفي (التصديق)

حق التصديق بالأردن مخول لجلالة الملك (المادة ١٣) من الدستور، ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدقّه الملك (المادة ٩١)، وكل مشروع قانون يرفع للملك من أجل التصديق (الفقرة الأولى من المادة ٩٣)، ونصت الفقرة الثالثة من المادة نفسها

على أنه "إذا لم ير الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده للمجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق. ولكن في حالة إقرار هذا القانون الذي رد للمجلس مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين يجب عندئذ إصداره، وفي حالة عدم إعادة القانون مصدقاً خلال هذه المدة - ستة أشهر - يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصدق (الفقرة الرابعة من المادة ٩٣).

ومن هنا يتضح لنا بأن الدستور الأردني، اعتبر صلاحية الملك بالتصديق على القوانين العادية هي صلاحية (اعتراض توقيفي) ولم يقصد بها التصديق بمعناه الفني<sup>(١)</sup>، وحق الاعتراض، هو مجرد حق تنفيذي يستخدمه الملك باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية، وكل ما يترتب عليه ينحصر في تأجيل صدور القانون ريثما تعاد قراءته مرة ثانية على ضوء ملاحظات واعتراضات الملك، ويمكن للبرلمان إذا أصر على رأيه أن يصدر القانون ولكن بموافقة أغلبية الثلثين للأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس.

لكن أغلبية الثلثين التي نص عليها الدستور في هذه الحالة أمر صعب للغاية، فإذا كان من الممكن التوفر عليها في مجلس النواب المنتخب، فإننا لم نكن مبالغين إذا قلنا بأنه يصعب التوفر عليها في مجلس الأعيان إذا أرادت السلطة التنفيذية عدم صدور هذا القانون من خلال تأثيرها على المجلس المعين من طرفها.

ومن هنا يتبين لنا تصديق الملك على القوانين يعتبر من قبيل الاعتراض التوقيفي، وبالتالي فهو عمل تنفيذي وليس اشتراكاً حقيقياً في التشريع، وبذلك يكون نص المادة ٢٥ التي أناطت السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، غير صحيح من ناحية التطبيق العلمي، لأن الوظيفة التشريعية ليست في الحقيقة شراكة بين الملك والبرلمان، وإنما يستأثر البرلمان بحق التقرير التشريعي والهيمنة في نطاق سن القوانين العادية - باستثناء القوانين المتعلقة بالتشريعات الدستورية - وإسباغ صفة الأمر عليها وإعطائها القوة الملزمة مما يجعل البرلمان هو العضو التشريعي الوحيد ويكون دور الملك ثانوياً في العملية التشريعية. ودورة لا يعتبر أساسياً إلا فيما يتعلق بالقوانين الدستورية الهادفة

(١) ويقول محمد كامل ليلة للفرقة بين التصديق والاعتراض التوقيفي، بأن الأول عبارة عن سلطة مطلقة لأنه حق تقرير، أما الاعتراض فهو عبارة عن سلطة محدودة لأنه يتيح للسلطة التنفيذية فرصة وقف اندفاع البرلمان وتبنيه إلى الأخطار التي يقع فيها.

ليه، محمد كامل : القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٣٣٥.

لمراجعة الدستور لأن الدستور أعطى للملك حق التصديق على هذا النوع من التشريعات بمعناه الفني بحيث إذا لم يوافق الملك عليها فيمتنع إصدارها نهائياً<sup>(١)</sup>.

## ٢- صلاحيات مجلس الأمة الأخرى

- نصت المادة ٧٣ الفقرة الأولى من الدستور، بأنه في حالة حل مجلس النواب يجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر، وإذا لم يتم الانتخاب خلال الشهور الأربعة يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته (الفقرة الثانية من المادة ٧٣)، والملك هو الذي يصدر الأمر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب (المادة ٣٤ الفقرة الأولى).
  - الملك هو الذي يدعو مجلس الأمة للاجتماع في دروته العادية (الفقرة الأولى من المادة ٧٨)، وإذا لم يدع مجلس الأمة للاجتماع فيجتمع المجلس من تلقاء نفسه في موعده المحدد (الفقرة الثانية من المادة ٧٨).
  - كما أن لمجلس الأمة أن يتدخل فيما يتعلق بالقواعد المنظمة لتولي العرش، وذلك في حالة ما إذا توفي آخر ملك بدون وارث، فيرجع الأمر في هذه الحالة لمجلس الأمة بمن يختار من سلالة مؤسس النهضة العربية المغفور له الملك حسين بن علي (الفقرة "د" من المادة ٢٨).
  - وفي حالة غياب الملك خارج المملكة لأكثر من أربعة أشهر ولم يكن مجلس الأمة مجتمعاً يدعى في الحال إلى الاجتماع لينظر في الأمر (الفقرة "ط" من المادة ٢٨).
- وبالإضافة لذلك، فإذا تعذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلي فعلى مجلس الوزراء بعد التثبت من ذلك أن يدعو مجلس الأمة في الحال للاجتماع،

(١) الحيارى، عادل : القانون الدستوري والأنظمة السياسية، (مرجع سابق)، ص ٧٨٠.



وإذا ثبت قيام المرض بصورة قاطعة قرر مجلس الأمة انتهاء ولاية الملك، وتنقل إلى صاحب الحق بعدة (الفقرة "م" من المادة ٢٨)<sup>(١)</sup>.

- يقسم الملك إثر تبوئه العرش أمام مجلس الأمة (المادة ٢٩).

هذه هي صلاحيات مجلس الأمة في إطار علاقته بالملك، إلا أنه لإدراك مختلف صلاحيات هذا المجلس لا بد من التعرض لعلاقته مع الحكومة من خلال وسائل تأثيره عليها.

### ثانياً: العلاقة الدستورية بين مجلس الأمة والسلطة التنفيذية

تتجسد وسائل التأثير هذه في مظاهر غدت معرفة في معالم النظام البرلماني، ودرجت اندساتير ذات النهج البرلماني على النص عليها، وهي حق تحريك المسؤولية الوزارية والثقة بالحكومة والسؤال والاستجواب وإجراء التحقيق البرلماني وطرح مومنوع عام للمناقشة.<sup>(٢)</sup>

والدستور الأردني أو الأنظمة الداخلية لكلا المجلسين لم تشذ عن هذه القاعدة، ونقد أخذت بهذه الوسائل جميعها سواء بالدستور أو النظام الداخلي لكلا المجلسين، وقررت بالإضافة لهذه الوسائل المقررة، سماع العرائض، وهي التي يقدمها المواطنون للبرلمان (المادة ١٧ من الدستور).

وفيما يلي نتناول هذه الوسائل المقررة للبرلمان من أجل مراقبة الحكومة ومحاسبتها، ومناقشة سياستها وإسقاطها عند الضرورة على الوجه التالي:-

#### أ- المسؤولية الوزارية

تعتبر المسؤولية الوزارية حجر الزاوية في النظام البرلماني، وإحدى دعائمه وأركانه الجوهرية والأساسية، بحيث إذا تخلف هذا الركن، لا يمكن أن يوصف نظام

(١) بعد ما ثبت لمجلس الأمة على لسان الحكومة بتاريخ ١٩٥٢/٨/١١ تعذر الحكم على جلالة الملك طلال بسبب مرضه العقلي، اتخذ قراراً بالاجماع إنهاء ولاية جلالتة منادياً بولي عهده الأمير حسين ملكاً دستورياً على المملكة الأردنية الهاشمية بتاريخ ١٩٥٢/٨/١١.

الغزوي، محمد سليم : التنظيم السياسي والدستوري للمملكة، (المرجع السابق)، ص ١٠٠.

(٢) الزيات، محمد عبد السلام وخير، هاني : أحكام الدستور، (المرجع السابق)، ص ٢٥٨.

الحكم بانه برلماني، ولهذا فإن طرح الثقة يعتبر من أكثر سلطات البرلمان خطورة على الحكومة، لأن حجب الثقة عن الحكومة يؤدي إلى استقالته، وهذه المسؤولية الوزارية يقابلها ما تملكه السلطة التنفيذية من حق حل المجلس النيابي. ونظراً لخطورة هذه المسؤولية فإنها تحاط بعض الضمانات وتنص على الإجراءات التي يجب اتباعها حتى يتاح لأعضاء البرلمان ابداء الرأي في جو لا يسوده التوتر وتكون القرارات صادرة بعد رؤية وتفكير<sup>(١)</sup>.

وتتفرع المسؤولية الوزارية إلى ثلاثة أنواع: مدنية وجنائية وسياسية. أما المسؤولية المدنية، فهي لا تتصل بالبحث البرلماني، وغاية ما يقال في هذا الصدد أن الوزراء مسؤولون أمام المحاكم العادية في أعمالهم الخاصة، وتعويض الضرر الناتج عن تصرفاتهم. وهي بالتالي لا تعتبر من مظاهر رقابة البرلمان على الحكومة، وبالتالي فإن الوظيفة السياسية تقتصر على المسؤولية الجنائية والسياسية. لهذا سوف نقسم هذا الفرع إلى قسمين، نتعرض في الأول للمسؤولية السياسية، وفي الثاني للمسؤولية الجنائية في فقرتين مستقلتين.

#### الفقرة الأولى: المسؤولية السياسية

إذا كان جزاء المسؤولية المدنية الحكم بتعويض مدني، وتكون المسؤولية الجنائية عقابها بصيب الوزير في شخصه أو ماله، فإن المسؤولية السياسية على خلاف ذلك لا يترتب عليها إلا جزاء سياسي هو الاستقالة، كما أنها إذا ما طبقت كان معنسى ذلك عدم موافقة البرلمان على السياسة التي سارت عليها الوزارة أو التي انتهجها الوزير، لهذا سميت بالمسؤولية السياسية<sup>(٢)</sup>.

والمسؤولية السياسية في النظام البرلماني تكون تضامنية -مشاركة- بين جميع المشتركين في الوزارة، ما دام التصرف الموجب لها متعلقاً بالسياسة العامة للوزارة، ومن ثم تكون نتيجتها منصبة على الوزارة كلها بكامل هيئتها لأنها هي الهيئة التي تضع السياسة العامة للدولة.

(١) الحيارى، عادل : اثنان الدستور والأنظمة السياسية (المرجع السابق)، ص ٧١٣-٧١٤.

(٢) الزيات، محمد عبد السلام وخير، هاني : أحكام الدستور (المرجع السابق)، ص ٣٦٠.

وقد تكون المسؤولية السياسية فردية لا تمس إلى وزيراً معيناً وذلك عندما يكون التصرف الموجب لها خاصاً بأمر يتعلق بوزارة ذلك الوزير أو بدائرة من الدوائر التابعة لها.

هذا وقد نص الدستور الأردني على المسؤولية بنوعيتها، حيث قررت المادة ٥١ من الدستور على أن "رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته"<sup>(١)</sup>.

وعن كيفية طرح الثقة بالوزارة أمام مجلس النواب<sup>(٢)</sup>، فقد أوجب الدستور على كل وزارة تولف أن تتقدم ببرنامجهما الوزاري في مدة ثلاثين يوماً من تأليفها وتطلب الثقة على أساسه، وعلى هذا نصت الفقرة الثالثة من المادة ٥٤ من الدستور "يترتب على كل وزارة تولف أن تقدم بيانها الوزاري إلى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها إذا كان المجلس منعقداً، وأن تطلب الثقة على ذلك البيان، وإذا كان المجلس غير منعقد أو منحللاً فيعتبر خطاب العرش بياناً وزارياً لأغراض هذه المادة".

ومعنى ذلك، إذا تشكلت وزارة، وكان المجلس غير منعقد، أو منحللاً، فإن الوزارة غير مكلفة بدعوة المجلس للانعقاد من أجل طلب الثقة دستورياً، فهي تمارس صلاحياتها الدستورية دون أن تحصل على الثقة مقدماً لحين انعقاد المجلس - أو انتخاب المجلس الجديد في حالة الحل - وعندما ينعقد المجلس فهي لا تقوم بتقديم بيان وزاري، بل تطلب الثقة على أساس خطاب العرش الذي يلقيه الملك في افتتاح الدورة العادية للمجلس الذي يلي تأليفها، وحسب المادة ٥٣ من الدستور، إذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب على الوزارة أن تستقيل.

(١) إن المسؤولية المشتركة للوزارة أمام مجلس النواب، لم يعرفها إلا الدستور الحالي ١٩٥٢. وبعد التعديل الذي جرى على القانون الأساسي لسنة ١٩٢٨ أصبحت الوزارة مسؤولة أمام الأمير، وكذلك الشأن في ظل دستور ١٩٤٦ فقد نصت المادة ٢٨ على مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء أمام الملك مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول تجاه الملك عن دائرته.

(٢) لقد خص الدستور الأردني مجلس النواب المنتخب من الشعب ببعض المسائل وحرّم منها مجلس الأعيان المعين من قبل السلطة التنفيذية.

وفي هذا الصدد يعتبر الممتنعون عن التصويت أو الغائبون بحكم المصوتين بجانب الحكومة، لأن النص ورد على حجب الثقة يكون بالأكثرية المطلقة من مجموع أعضاء مجلس النواب، وليس حصول الحكومة على الاكثرية المطلقة لتحوز على الثقة. وإذا كان هذا الكلام السانف للذكر يتعلق بحصول الوزارة على الثقة عندما يتم تأليفها أي في مطلع حياتها السياسية، ولكن يجب على الوزارة حتى تبقى في الحكم أن تحوز على ثقة مجلس النواب طوال مدة حكمها، وعليه يجوز لمجلس النواب الأردني في أي وقت أن يحجب الثقة عن الوزارة بسبب أي مسألة من المسائل، وعندئذ يجب عليها تقديم استقالته<sup>(١)</sup>.

ويعقد مجلس النواب جلسته لطرح الثقة في إحدى الحالتين: الأولى، عندما يطلب ذلك رئيس الوزراء، والثانية عندما يتقدم عدد من أعضاء النواب لا يقل عن عشرة أعضاء بطلب موقع من طرفهم (المادة ٥٤ الفقرة الأولى من الدستور).

ولقد أجاز الدستور تأجيل جلسة الثقة بالوزارة لمرة واحدة لا تتجاوز عشرة أيام، وإذا طلب ذلك الوزير المختص أو هيئة الوزارة، ولا يحل مجلس النواب خلال هذه المدة التي تم فيها التأجيل (المادة ٥٤ الفقرة الثانية من الدستور).

وعن طريقة أخذ الرأي في حالة التصويت على الثقة، فإن الأصوات تعطى بالناداء على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال (الفقرة الثانية من المادة ٨٤ من الدستور) كما يراجع (المادة ٧٧ الفقرة الثانية من النظام الداخلي لمجلس النواب).

---

(١) لكن من الملاحظ أن التقليد قد جرى بالأردن بأن كل وزارة تتقدم لمجلس النواب لنيل الثقة الا وحصلت عليها، ولم نلاحظ بأن الفقرة الثانية من المادة ٥٣ من الدستور وضعت موضع التطبيق، ففي عام ١٩٦٣، عند مناقشة البيان الوزاري الذي تقدمت به حكومة السيد سمير الرفاعي رئيس الوزراء آنذاك، تحدث في هذه الجلسة أربعون نائباً بعضهم ناقداً والبعض الآخر بحجب الثقة، وعندما لاحظ رئيس الوزراء أكثرية المجلس تميل إلى حجب الثقة عن وزارته، ومن دون أن يجري أي تصويت على منح الثقة، قدم استقالته على الفور لجلالة الملك. ومما قاله رئيس الوزراء الأردني في هذه الجلسة ".... وبما أن ظهر بوضوح أن اتجاه أكثرية المجلس تميل إلى جانب حجب الثقة عن الوزارة فقد أصبح هذا الأمر عديم الأهمية، لقد أقسمنا يمينا بالمحافظة على الدستور فاحتراما للدستور ونزولاً عند رغبتكم أعلن أن الوزارة ستترفع استقالته هذه الليلة إلى جلالة الملك المعظم نيرى رأيه انصائب فيها"، وغير ذلك لم يحصل أن حجب المجلس الثقة عن الوزارة. الغزوي، محمد سليم: التنظيم السياسي والدستوري للمملكة، مرجع سابق، ص ١١٢.

ما تقدم من كلام بتعليق بمسؤولية الوزارة التضامنية -المشتركة- أما بخصوص المسؤولية الفردية، فقد نصت المادة ٤٧ من الدستور الأردني على أن "الوزير مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته وعليه أن يعرض على رئيس الوزراء كل مسألة خارجة عن اختصاصه"، فهو بالتالي رئيس الدائرة أو السلطة العليا في وزارته والمنفذ للسياسة العامة للدولة في نطاق دائرته أو دوائره، فالوزير إذا مسؤول أمام مجلس النواب، ويجوز للمجلس أن يحجب الثقة عن أحد الوزراء، فإذا حجب المجلس ثقة عن أحد الوزراء، فيجب عليه أن يعتزل منصبه (الفقرة الثالثة من المادة ٥٣ من الدستور).

إلا أنه بجانب هذه المسؤولية السياسية للوزراء، سواء كانت تضامينة أو فردية، فتوجد هناك مسؤولية جنائية لهؤلاء الوزراء عما يرتكبون أو ينسب إليهم من جرائم أثناء تأديتهم لوظائفهم.

#### الفقرة الثانية: المسؤولية الجنائية

لقد نص الدستور الأردني، على الجهة التي تقوم بمحاكمة الوزراء على ما ينسب إليهم من الجرائم أثناء تأديتهم لوظائفهم، والقانون الواجب تطبيقه في هذه المحاكمات، والأصول الواجب اتباعها أثناء المحاكمة، ولقد جاء النص صريحا ليبيح محاكمة الوزراء في المادة ٥٥ وما بعدها، ولما كان اتهام الوزراء ومحاكمتهم على ما يقع منهم ذا صبغة سياسية فقد وجب أن لا يخضعوا للقضاء العادي، وإنما لهيئة خاصة أطلق عليها في الأردن (مجلس عال)، يحاكم الوزراء أمام مجلس عال على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم (المادة ٥٥ من الدستور) وسواء كانت هذه الجرائم منصوص عليها في قانون العقوبات أم غير منصوص عليها (المادة ٥٨ من الدستور).

ونصت المادة ٥٧ من الدستور على أن "يؤلف المجلس العالي مسن رئيس مجلس الأعيان رئيسا ومن ثمانية أعضاء، ثلاثة منهم يعينهم مجلس الأعيان من أعضائه بالاقتراع، وخمسة أعضاء من قضاة أعلى محكمة نظامية بترتيب الأقدمية وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها بترتيب الأقدمية أيضا.

ويلاحظ أن تشكيل المجلس لم يكن له من رجال السياسة. ونصت المادة ٥٦ من الدستور على الجهة التي تقوم باتهام الوزراء بما يلي: "لمجلس النواب حق اتهام الوزراء ولا

يصدر قرار الاتهام إلا باكثريّة ثلثي أصوات الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب وعلى المجلس أن يعين من أعضائه من يتولى تقديم الاتهام وتأييده أمام المجلس العالي، وهذه الضمانة مقصودة فقط على ما يرتكبونه من جرائم تقع منهم أثناء تأدية وظائفهم، أما الجرائم العادية أو جرائم القانون العام، فإن القضاء العادي هو المختص فيها<sup>(١)</sup>.

ومن هذه النصوص السالفة الذكر، نلاحظ بأن الدستور أعطى للمجلسين هذا الاختصاص في محاكمة الوزراء، إلا أنه ميز في هذا الصدد بين مجلس النواب والأعيان، فحصر حق الاتهام بمجلس النواب في هذا النوع من الجرائم، لأن مسؤولية الوزارة السياسية تكون أمام هذا المجلس، ومن هنا جاءت الجهة التي تقوم بمحاكمة الوزراء من عناصر ليسوا من أعضاء مجلس النواب، لأنه لا يجوز أن تقوم الجهة نفسها بدور الاتهام والقاضي في الوقت نفسه، بل أعطى لمجلس الأعيان الحق في هذه المحاكمة مع القضاة المعيّنين من أعلى المحاكم النظامية بالأردن، ولمجلس النواب في حالة صدور قرار الاتهام بأحد الوزراء، أن يقوم بتعيين شخص أو لجنة من أعضائه لتقوم بمهام تقديم الاتهام أمام المجلس العالي، ويتولى هذا الشخص أو اللجنة مهمة النيابة العامة في إثبات التهمة الموجهة للوزير<sup>(٢)</sup>.

وهنا يطبق المجلس العالي وفقاً لنص المادة ٥٨ قانون العقوبات المعمول به في الجرائم المنصوص عليها فيه وتعين بقانون خاص الجرائم التي تترتب عليها مسؤولية الوزراء في الأحوال التي يتناولها قانون العقوبات.

وقد صدر قانون محاكمة الوزراء في عام ١٩٥٢ رقم ٣٥ وجاء فسي المادة الثالثة منه: "يحاكم الوزراء أمام المجلس العالي إذا ارتكبوا إحدى الجرائم الآتية الناتجة عن تأدية وظائفهم".

١ - (الخيانة العظمى، وتتضمن الجرائم التي تقع على أمن الدولة الداخلي أو الخارجي كما هي محددة في قانون العقوبات، ومخالفة أحكام الفقرة الثانية من المادة ٣٣ من الدستور)<sup>(٣)</sup>.

(١) الغزوي، محمد سليم : التنظيم المياسي والدستوري للمملكة الأردنية (المرجع السابق)، ص ١١٣.

(٢) الحيارى، عادل : القانون الدستوري والنظام السياسي الأردني، (مرجع سابق) ص ٧١٩.

(٣) نصت الفقرة الثانية من المادة ٣٣ على أن "المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزائن الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة المفعول إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة، ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط المسرية في معاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية".

٢- إساءة الاستعمال السلطة، وهي جرائم الرشوة المنصوص عليها في قانون العقوبات، جرائم الاختلاس واستثمار الوظيفة المنصوص عليها في قانون العقوبات، جرائم إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجب الوظيفة المنصوص عليها في قانون العقوبات.

٣- الإخلال بواجب الوظيفة، كأن يشتري أحد الوزراء أثناء توليه الحكم أو يستأجر شيئاً من أملاك الدولة ولو بالمزاد العلني وكذلك إذا دخل فسي تعهدات أو مناقصات تعقدتها أية إدارة عامة أو أية مؤسسة تابعة لإدارة عامة أو خاضعة لمراقبتها، وكذلك إذا كان عضواً في مجلس إدارة شركة أو وكيلاً عنها أو تعاطي التجارة.

هذا ولم يحدد الدستور الأردني، الأصول التي يمكن أن تتبع في سير محاكمة الوزراء، وإنما أحال ذلك إلى المجلس العالي نفسه، ليقوم بتنظيم سير المحاكمة، فقد قررت المادة ٨٠ من الدستور قولها "ينظم المجلس العالي بنفسه طريقة السير في محاكمة الوزراء وذلك إلى أن يصدر قانون خاص لهذه الغاية".

والوزير الذي يتهمه مجلس النواب يوقف عن العمل إلى أن يفصل المجلس العلي نفسه في قضيته، ولا تمنع استقالته من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار في محاكمته (المادة ٦١ من الدستور).

#### ب- السؤال

يعرف الفقه الدستوري السؤال بأنه "الفعل الذي بمقتضاه يطلب نائب من وزير ايضاحات حول نقطة معينة، وهذا الفعل يكون مصحوباً بجزء سياسي فوري، مما يميزه عن الأنماط الأخرى للمراقبة، والتي تستهدف هي الأخرى الحصول على استفسارات من الحكومة ولكنها تنتهي بجزء في شكل تصويت تثار فيه المسؤولية السياسية"<sup>(١)</sup>.

(١) معتصم، محمد: تأملات في ممارسة برلمان ١٩٧٧-١٩٨٣، للأسئلة كأداة لمراقبة الحكومة، التجربة البرلمانية في المغرب، الندوة التي نظمت في كلية الحقوق في الرباط ١٩٨٤، دار توبقال للنشر، الطبعة الأولى ١٩٨٥، ص ٢٩.

والسؤال هو علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول، ومن ثم فإن السائل وحده هو الذي يستطيع أن يعقب على رد الحكومة<sup>(١)</sup>، ولا يصح لشخص ثالث التدخل في الموضوع، ولا يترتب على السؤال أية مناقشة واسعة الأطراف، ولا يؤدي لطرح مسألة الثقة بالحكومة، وإنما هو مجرد استفهام عن شأن من الشؤون التي لا يعرفها عضو البرلمان السائل ويريد التثبت منها، وهو ما يشكل نوعاً من الرقابة بطريق غير مباشرة<sup>(٢)</sup>.

وفي هذا الصدد نصت المادة ٩٦ من الدستور الأردني على أن "لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة... حول أي أمر من الأمور العامة وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو...".

وفي الأنظمة الداخلية نصت على هذا الحق (٧٦ وما بعدها من النظام الداخلي لمجلس الأعيان والمادة ١١٥ وما بعدها من النظام الداخلي لمجلس النواب). والسؤال كما عرفته المادة ١١٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب، هو استفهام العضو من رئيس الوزراء أو الوزراء عن أمر يجهله في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور.

ويجب أن يكون السؤال منصبا على الوقائع المطلوب استيضاحها خالياً من التعليق والجدل والآراء الخاصة، كما يجب ألا يكون السؤال ضاراً بالمصلحة أو مخالفاً لأحكام الدستور (المادة ١١٥ من نظام النواب) وبما أن السؤال حق شخصي، يجوز للسائل أن يتنازل عنه، ولا يوجد ما يمنع من تحويل السؤال إلى مناقشة في جلسة أخرى، إذا رغب المجلس في ذلك<sup>(٣)</sup>.

وإذا كان هذا الحق عبارة عن استفسار عن الأمور التي يجهلها الأعضاء أو لفت نظرو الحكومة إلى موضوع معين، فإن هذه الوسيلة لا تؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية بشكل

(١) الطماوي، سليمان محمد: السلطات الثلاث (المرجع السابق)، ص ٤٧٣.

(٢) قلووش، مصطفى: النظام الدستوري المغربي، (المرجع السابق) ص ١٠٧.

(٣) خير، هاني: دراسات تشريعية (المرجع السابق)، ص ١٦٦-١٧٨.



فوري للحكومة، إلا أن البرلمان يتوفر على بعض الوسائل التي تكون أقوى من حق السؤال، ويترتب عليها عادة طرح الثقة بالحكومة، وهذا الحق هو الاستجواب.

### ج- الاستجواب

يعد الالتجاء إلى طريقة الاستجواب من أهم وأخطر حقوق البرلمان في علاقته بالحكومة، ويراد بالاستجواب محاسبة الوزارة كوحدة أو أحد الوزراء عن تصرف معين مما يتصل بالمسائل العامة، وهو ينطوي على تجريح ولوم ونقد شديد لمن وجه إليه الاستجواب<sup>(١)</sup>.

ولا يعتبر الاستجواب مجرد علاقة بين العضو والوزير، كما هو الشأن بالنسبة للسؤال وإنما يؤدي الاستجواب إلى مناقشات عامة تنتهي باتخاذ المجلس قرارا في موضوع الاستجواب، ويكون القرار في صالح الوزارة أو ضدها، ومعنى ذلك أن الاستجواب يترتب عليه غالبا إثارة مسألة الثقة بالوزارة، وقد يصل الأمر نتيجة الاستجواب إلى سحب الثقة منها.

وفي هذا الصدد نصت المادة ٩٦ من الدستور على حق الاستجواب بقولها " لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء ... استجوابات حول أي أمر من الأمور العامة وفاقا لما هو منصوص عليه في النظام للمجلس الذي ينتمي إليه العضو، ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله للوزير إلا إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة".

والاستجواب وفقا لنص هذه المادة، هو حق مطلق لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب كما أنه جائز في كل شأن من شؤون الحكومة مع مراعاة أحكام الفقرة "ب" من المادة ١٢٣ من نظام مجلس النواب، أي ألا يكون الاستجواب ضارا بالمصلحة العامة أو مخالفا لأحكام الدستور، أو يشتمل على عبارات نابية أو ذكر أسماء أشخاص أو المساس بهم فيما يتعلق بشؤونهم الخاصة أو يكون الموضوع متعلقا بشخص العضو أو مصلحة خاصة وموكل أمرها إليه.

وعلى العضو الذي يريد استجواب وزير أو أكثر أن يقدمه إلى الرئيس مكتوبا (المادة ٨٢ من نظام مجلس الأعيان والمادة ١٢٣ الفقرة أ من نظام مجلس النواب).

(١) ليلة ، محمد كامل: النظم السياسية (المرجع السابق)، ص ٦٢٠.

ولكل عضو أن يطلب من الحكومة اطلاعه على أوراق أو بيانات متعلقة بالاستجابات المعروض على المجلس ويقدم هذا الطلب كتابة إلى رئاسة المجلس (المادة ١٢٥ من نظام النواب)، ويجوز للمستجوب أن يسترد استجوابه وتقبل المناقشة فيه، إلا إذا تمسك غيره من الأعضاء (المادة ٨٦ من نظام مجلس الأعيان والمادة ١٢٤ الفقرة هـ من نظام مجلس النواب) ولا تدرج الاستجابات المقدمة في دورة سابقة في جدول أعمال دورة لاحقة إلا إذا صرح مقدموها بتمسكهم بها بتقدير كتابي يقدمونه إلى الرئيس (المادة ١٢٦ من نظام مجلس النواب).

ولا يناقش استجواب ما قبل مضي ثمانية أيام على وصوله إلى الوزير، إذا كانت الحالة مستعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة (المادة ٩٦ من الدستور والمادة ١٢٤ الفقرة أ من نظام مجلس النواب)، وللإستجابات أسبقية على سائر المواد المدرجة في جدول الأعمال ما عدا الأسئلة (المادة ١١٧ من نظام مجلس النواب). ويمكن جمع الإستجابات الخاصة بموضوع أو وقائع واحدة وتشرح معادون اعتبار ترتيب تقديمها إذا وافق المجلس على ذلك.

وفي الموعد المحدد للمناقشة يشرح المستجوب موضوع استجوابه وبعد إجابة الوزير يجوز للأعضاء الاشتراك في المناقشة، وللعضو المستجوب ولغيره من الأعضاء إذا لم يقتنعوا بإجابة الوزير وبالبيانات والمستندات التي قدمها، أن يطرحوا ويعرضوا مسألة الثقة بالوزارة مع مراعاة أحكام المادة ٥٤ من الدستور<sup>(١)</sup>، وتؤخذ الأصوات على هذا الموضوع، وقد يسفر الاقتراع عن سحب الثقة فتضطر حينئذ للإستقالة (المادة ١٢٤ الفقرة "و" من نظام النواب).

هذا ومن الممكن توجيه استجابات بخصوص أي عمل هام من أعمال السلطة التنفيذية بشرط ألا يتجاوز الحدود الدستورية، ومع مراعاة الإجراءات والقيود المنصوص عليها في الأنظمة الداخلية لمجلسي الأعيان والنواب.

(١) فقد نصت المادة ٥٤ من الدستور على أن تُعقد جلسة الثقة بالوزارة أو بأي وزير منها إما بناء على طلب رئيس الوزراء وإما بناء على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة من أعضاء من مجلس النواب.

وفي هذا المجال، فالسؤال والاستجواب<sup>(١)</sup> هي أخطر الأدوات البرلمانية في ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية.

#### د- التحقيق البرلماني

يراد بالتحقيق البرلماني، حق البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى ما يريد معرفته من الحقائق والبيانات والمعلومات غير المتوفرة لديه، وهو إجراء يلجأ إليه البرلمان بقصد معرفة الأوضاع في الجهاز الحكومي، وهذا التحقيق غير قاصر على ناحية معينة، بل يشمل أي موضوع يتعلق بأي وزارة من الوزارات، ولا يعتمد البرلمان على ما يقدمه الوزراء إليه من بيانات ومعلومات، بل يقوم بنفسه ويستقي المعلومات من مصادرها الأصلية، وله حق الإطلاع على الأوراق الحكومية، ويستطيع الاتصال بالأفراد والموظفين للحصول على المعلومات بخصوص موضوع البحث<sup>(٢)</sup>.

وللبرلمان أن يقوم بكامل هيئته بإجراء التحقيق، إلا أن العادة جرت على أن يعهد البرلمان إلى إحدى لجانته للقيام بهذه المهمة وقد يشكل لجنة خاصة للقيام بها.

وإذا كان الدستور الأردني لم يتضمن النص على مثل هذا الحق في تعيين لجان تحقيق من طرف البرلمان بعكس بعض الدساتير الأخرى<sup>(٣)</sup>، بل نصت الأنظمة الداخلية لكل المجالسين الأعيان والنواب على هذه الصلاحية وأوكلت إلى اللجنة الإدارية فيهما مهمة إجراء التحقيق.

حيث نصت الفقرة "و" من المادة ١١ والفقرة الثالثة من المادة ٣٩ من النظميين الداخليين لمجلسي الأعيان والنواب، على اللجنة الإدارية، ووظيفتها النظر في الشكايات والبيانات والبحث في الأمور التي لها صلة بالإدارة العامة وكل ما يطلب إليها البحث فيه.

(١) فلا يجوز مثلا أن يقدم استجواب يتعلق بأعمال الملك الشخصية البحتة التي يمارسها بنفسه دون تدخل الوزارة، فمثلا لا يصح أن يكون تعيين رئيس الوزراء محلا للاستجواب، لأن هذا التعيين مستقل به الملك، والاستجواب في هذه الحالة سيكون موجها للملك وهو غير مسؤول.

- ليلة، محمد كامل : القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٨٣ .

- الحيارى، عادل : القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٨١١ .

(٢) الطماوي ، سليمان: السلطات الثلاث، (المرجع السابق)، ص ٤٧٧.

(٣) ومن هذه الدساتير المادة ١٣١ من دستور جمهورية مصر العربية والمادة ١١٤ من الدستور الكويتي والمادة ٧٣ من دستور سوريا، والمادة ٨١ من دستور جمهورية اليمن الديمقراطية، والمادة ١٥٣ من دستور السودان.

## هـ- طرح موضوع هام للمناقشة

وبموجب هذا الحق يجوز لعدد من الأعضاء إثارة موضوع هام فيما يتعلق بالسياسة الخارجية للمناقشة في البرلمان، ويكون هذا الموضوع محلاً لمناقشة مفتوحة أمام جميع أعضاء البرلمان، وهو أوسع من نطاق حق السؤال الذي يعتبر حق شخصي بين السائل والمسؤول - كما رأينا سابقاً - ولكنه يشترك معه في أنه أمر استفساري<sup>(١)</sup>.

إلا أن نطاق هذا الحق أوسع من حق السؤال، ذلك أن طلب طرح موضوع عام للمناقشة ليس حقاً فردياً وإنما هو مقرر لفريق من أعضاء البرلمان، ويحق لطالبي المناقشة العامة وغيرهم طرح الثقة بالوزارة أو بالوزراء بعد انتهاء المناقشة العامة وذلك مع مراعاة أحكام المادة (٥٤) من الدستور (المادة ١٣٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب).

وإذا كان الدستور لم ينص على هذا الحق، فقد عالجت الأنظمة الداخلية هذه المسألة بالنص عليها، وذلك ما نصت عليه المادة ١٢٩ من نظام مجلس النواب على أن لكل عضو إذا أيدته عشرة أعضاء على الأقل وكذلك للحكومة الحق أن تطلب من المجلس طرح موضوع عام للمناقشة لتبادل الرأي بين الحكومة والمجلس.

ويقدم الطلب كتابة إلى رئيس المجلس، والذي يعرضه بدوره على المجلس في أول جلسة لتحديد موعد هذه المناقشة. ويحدد ميعاداً لذلك بحيث لا يتجاوز أربعة عشر يوماً إلا إذا رأى المجلس أن الموضوع غير صالح للنقاش، فيقرر استبعاده (المادة ١٢٩ الفقرة "ب" من النظام الداخلي لمجلس النواب). ولا يجوز لطالبي المناقشة أن يسحب طلبه قبل الجلسة المحددة لذلك، فإذا سحبه فكل عضو أن يطلب استمرار النظر فيه.

ويعتقد الباحث أنه لا بد للمناقشة البرلمانية من إعداد كافي لها، لأنها ستفضي إلى قتل موضوع المناقشة وإخلاء طرف السلطة التنفيذية بغير مبرر، إذ لم تكن مستندة إلى أسباب حقيقية.

(١) العلماوي، سليمان: السلطات الثلاثة (المرجع السابق)، ص ٤٧٦.

## و- الاقتراحات برغبات

من حق البرلمان في رقابة أعمال الحكومة وقيام المسؤولية الوزارية، ينتج حتما وبلا حاجة لنص في الدستور، حق كل مجلس في تكليف الحكومة بالقيام بعمل معين أو اتخاذ خطة معينة، والدساتير التي تأخذ بالنظام البرلماني -كالدستور الأردني- تؤيد حق الأعضاء في تقديم اقتراحات للقيام برغبات معينة، لأنها تقرر للمجلس حق الإشراف على شؤون الدولة ومراقبة سياسة الحكومة<sup>(١)</sup>.

وإذا كان الدستور الأردني لم يتضمن نص يجيز للبرلمان إصدار قرار بدعوة الحكومة للقيام بعمل معين ضمن اختصاص السلطة التنفيذية، باستثناء اقتراح القوانين وباستثناء ما ورد في نص الفقرة الرابعة من المادة (١١٢) من الدستور التي أجازت لأي من المجلسين بعد انتهاء مناقشة الميزانية اقتراح وضع قوانين جديدة لأحداث نفقات جديدة، إلا أن الرأي قد استقر على أن حق المجلس في ابداء رغباته هو حق مستمد من طبيعة النظام البرلماني نفسه. وقد نص على ذلك النظام الداخلي لمجلس النواب، على الإجراءات الواجب اتباعها في حالة تقديم اقتراح برغبة، ولم يحدد النظام الداخلي لمجلس الأعيان هذه الإجراءات.

وقد بينت المادة ١٣٢ وما بعدها من نظام مجلس النواب هذه الإجراءات، فكل اقتراح برغبة لأحد الأعضاء يجب أن يقدم كتابة إلى رئيس المجلس، وعلى رئيس المجلس إحالته على اللجنة المختصة، وعلى اللجنة أن تقدم في مدى خمسة عشر يوما تقريرا مختصرا على الاقتراحات التي تحال عليها بجواز النظر فيها أو رفضها، فإذا وافق المجلس على قبوله أبلغه الرئيس إلى رئيس الوزراء (المادة ١٣٣ من النظام الداخلي للنواب)، ويخبر رئيس الوزراء المجلس بما يتم في الاقتراحات برغبات التي أحيلت عليهم في مدة لا تتجاوز شهرا، إلا إذا قرر المجلس أجلا أقصر (المادة ١٣٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب).

وإذا قدم اقتراح برغبة ووافق عليه المجلس، فهذا القرار لا يلزم الحكومة دستوريا بإجابة الرغبة البرلمانية، إلا أن الرغبة تستمد قوتها من قوة البرلمان، فإذا كان

(١) الحيارى، عادل : القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٨١٣ .

المجلس الذي يحرك المسؤولية الوزارية قويا، يلاحظ أن الوزارة تدعن للرغبة البرلمانية لخوفها أن يقوم المجلس بحجب الثقة عنها والعكس صحيح<sup>(١)</sup>.

وتجدر الإشارة بنا إلى الحديث عن وسائل تأثير الحكومة في علاقتها بالبرلمان.

إذ يقوم النظام البرلماني عن أساس مبدأ الفصل بين السلطات، غير أن هذا الفصل لا يكون فصلا تاما، وإنما هو فصل مشرب بروح التعاون المتبادل بين السلطات مع قيام نوع من المراقبة المتبادلة بين هذه السلطات، إذ تباشر كل سلطة تجاه الأخرى بعض الأعمال تأكيدا لتعاون، وإجراء المراقبة بين هذه السلطات داخل الدولة<sup>(٢)</sup>.

والدستور الأردني لم يشذ عن هذا المبدأ فعلى الرغم من أخذه بمبدأ الفصل بين السلطات إلا أنه لم يأخذ به بصورة مطلقة، بل أوجد نوعا من التعاضد والتعاون بين هذه السلطات داخل الدولة<sup>(٣)</sup>.

وإذا كانت الحكومة تمارس عدة صلاحيات تشريعية طبقا للنصوص الدستورية، فالحكومة هي التي تشرف على العملية الانتخابية من أجل انتخاب أعضاء مجلس النواب، وذلك ابتداء من أعداد الجداول الانتخابية والتأكد من الشروط التي لا تتنافى مع مبدأ عمومية الانتخاب، والشروط الواجب توفرها في المرشح للنيابة، وإلى أن يتم التصويت، ومن ثم فرز الأصوات وإعلان أسماء الفائزين بعضوية المجلس، فهذه العملية برمتها تنوّلها الحكومة، إذ أن الحكومة بما تملكه من أجهزة هي التي تشرف على سير الانتخابات، ويزيد من دور الحكومة إذا كانت تسيطر على أجهزة الإعلام من صحافة وإذاعة وتلفزيون، وإذا لم تقم الحكومة بدورها السليم، فإن ذلك سوف ينعكس على نتيجة الانتخابات.

وفي هذه الحالة ينبثق عن الانتخابات برلمان لا حول له ولا قوة، ولا يستطيع العمل إلا في الاتجاه الذي ترسمه الحكومة.

كما أن لأعضاء الحكومة الحق في الجمع بين منصب الوزارة والعضوية في مجلسي البرلمان (الأعيان والنواب)، وهذا بطبيعة الحال يسمح لأعضاء الحكومة

(١) خير، هاني : دراسات تشريعية، (المرجع السابق)، ص ١٨٠.

(٢) شبيحا، إبراهيم عبد العزيز: مبادئ النظم السياسية، الدول والحكومات، مرجع سابق، ص ٢٤٧.

(٣) الوخيان، صالح ، التوازن بين السلطات في الدستور الأردني، مرجع سابق، ص ١٥٦.

المعينون من قبلها بالدفاع عن وجهات نظرها وتوجهاتها وسياستها العامة، لأن للوزراء الذين يكونون أعضاء في البرلمان حق التصويت في مجلسه وحق الكلام والتقدم على سائر الأعضاء في مخاطبة المجلسين.

كما أن للحكومة المشاركة في العمل التشريعي، فحق الاقتراح في إعداد القاعدة القانونية في الدستور الأردني حقا مشتركا، للحكومة والبرلمان، وإذا كان الأسلوب المشترك في اقتراح القوانين يعتبر من أحسن الأساليب وأنجعها، فقد نصت المادة ٢٥ من الدستور، على أن تتنازل السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، والملك بناء على المادة ٢٦ من الدستور يباشر سلطاته المخولة إليه دستوريا عن طريق وزرائه لأنه مصون وغير مسؤول (المادة ٣٠)، بل الوزارة هي التي تتحمل هذه المسؤولية أمام مجلس النواب (المادة ٥١ من الدستور).

لذا تجد أن حق المبادرة في إعداد القاعدة القانونية المعترف به للحكومة يتماشى مع المفاهيم البرلمانية، والذي تأخذ به غالبية الدول سواء كان الوزراء أعضاء في البرلمان أم من خارجه، لأن الصلاحية الأساسية لاقتراح مشروعات القوانين في الانظمة البرلمانية تعود إلى الوزارة، ويرجع السبب في ذلك إلى أن الوزارة في ظل هذا النظام مسؤولة عن السياسة الداخلية والخارجية في الدولة، وعن تنفيذ البرامج وهي لن تتمكن من القيام بذلك إلا عن طريق القوانين، وهي أدري الجهات التي تعلم عن احتياجات المواطنين الحقيقية.

وتتبع أهمية الاقتراح في أنه أول الأعمال الأساسية في التشريع، فقبل الاقتراح لا يكون لمشروع القانون أي وجود قانوني على الإطلاق.<sup>(١)</sup>

ولقد قيل أن ما تقترحه الحكومة هو خير القوانين، لأن لديها من الوسائل الفنية ما يمكنها من القيام بهذه الوظيفة أفضل من أعضاء البرلمان، فعضو البرلمان قد لا ينظر في اقتراحه للقانون إلا لمصلحة دائرته أو فئة معينة من الناس بعكس الحكومة، فهي عندما تقترح مشروع قانون فإنها تراعي عادة المصلحة العامة، أي مصلحة جميع السكان.<sup>(٢)</sup>

(١) الغزوي، محمد سليم : التنظيم السياسي والدستوري للمملكة، مرجع سابق، ص ١٣١ .

(٢) إبراهيم، آيت ورأفت، وحيد: القانون الدستوري، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٣٧، ص ٣٨٦ وما بعدها.

كما أنه عندما تواجه الحكومة أمورا مستعجلة لا تحتل التأخير في وقت لا تكون فيه السلطة التشريعية منعقدة، ولا تكفي القوانين القائمة لمعالجة الوضع الجديد، فقد نصت الدساتير الحديثة على هذه الصلاحية للسلطة التنفيذية لسن أنظمة ذات صفة تشريعية تتلاءم مع الوضع الجديد.<sup>(١)</sup>

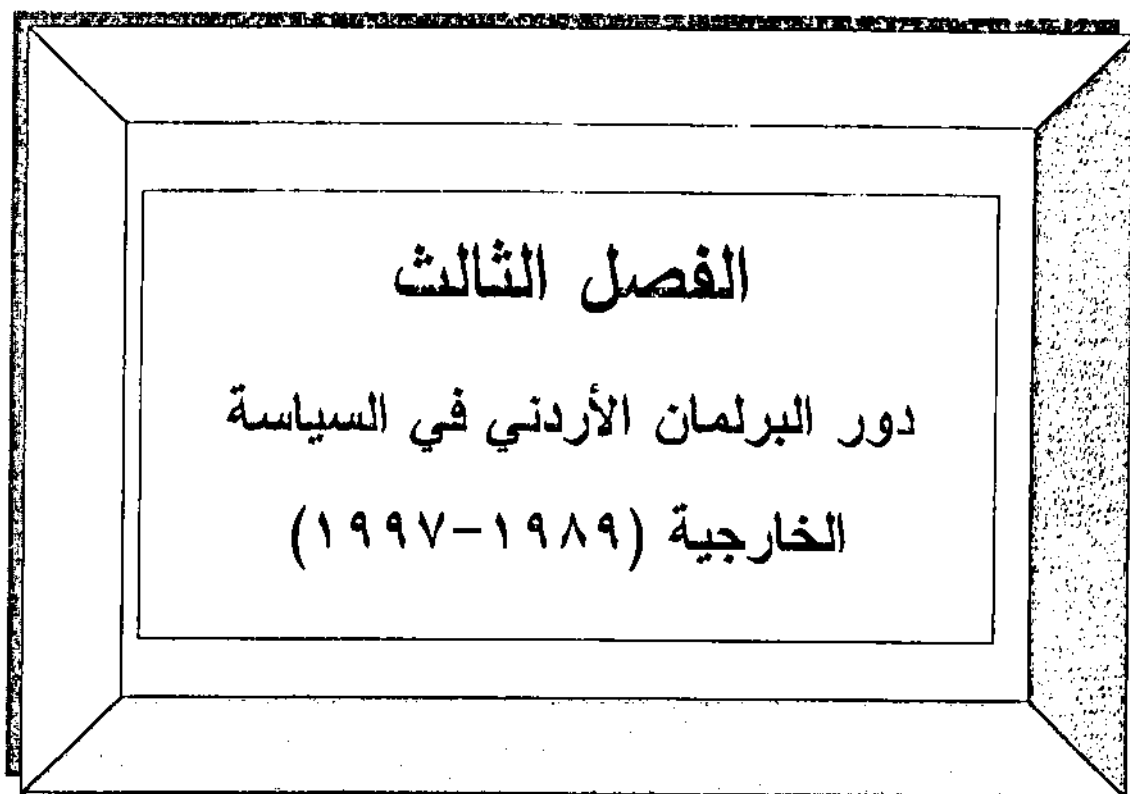
والدستور الأردني لم يشذ عن هذه القاعدة، فحول السلطة التنفيذية برئاسة الملك، وضع أنظمة ذات صفة تشريعية، أطلق عليها اسم "القوانين المؤقتة" لمعالجة ما يستجد من أمور في غيبة البرلمان، سواء في حالة عدم الانعقاد أو الحل، وأن تكون هذه الأمور لا تحتل التأخير، أو لاتخاذ تدابير ضرورية. (المادة ٩٤ من الدستور)

وفي هذا المجال فقد تعرض الباحث لهذه المادة بشيء من التفصيل في المبحث الثالث من الفصل الثاني، واستناد السلطة التنفيذية إليها تاريخيا، بإصدار مجموعة من القوانين المؤقتة، وقوانين الدفاع، التي أدت إلى تغييب مجلس النواب فترات طويلة، عن طريق الحل، وكذلك الفترات القصيرة لانعقاده، أدت بمجمها إلى ضعف المؤسسة البرلمانية.

هذه هي مختلف صلاحيات البرلمان سواء في علاقته بالمؤسسة الملكية أو من خلال علاقته بالحكومة، وهذه تعتبر اختصاصات جدا مهمة في حالة عدم تدخل السلطة التنفيذية، في وسائلها التي تملكها والتي تم شرحها، هذا بالإضافة لتأثيرها على المجلس المعين من قبلها (مجلس الأعيان)، فإذا اردت الحكومة أن تتحكم في عمل البرلمان، وأن لا يصدر أي قانون من طرف مجلس الأمة إلا في حالة رغبتها بذلك، فسيكون لها هذا، عن طريق المجلس المعين من طرفها، ذلك لأن الدستور ساوى بين المجلسين المنتخب والمعين من حيث الصلاحيات، باستثناء البعض عنها التي حبا فيها مجلس النواب المنتخب الا أنها تبقى مع ذلك قليلة جدا.

(١) صبري، السيد : النظم السياسية في البلاد العربية، مرجع سابق، ص ٢٤٣ .





## الفصل الثالث

### دور البرلمان الأردني في السياسة الخارجية (١٩٨٩-١٩٩٧)

#### المبحث الأول : موقع البرلمان الأردني وتأثيره في آليات صنع السياسية الخارجية

قبل الحديث عن دور البرلمان الأردني وتأثيره في السياسة الخارجية الأردنية، لا بد من التعرض لماهية السياسة الخارجية الأردنية، من حيث التعريف بعواملها ومحدداتها، وأهدافها ومرتكزاتها، وهيكل صنعها وآلياتها.

أولاً : محددات السياسة الخارجية الأردنية :

ونقصد بمحددات السياسة الخارجية تلك العوامل المؤثرة في صنع السياسة الخارجية، والتي لا يمكن لصانع القرار إغفال دور أي منها، وذلك لكونها تعد عناصر أولية يعمل صانع القرار على أخذها بعين الاعتبار وفق رؤيته.. ويمكن إجمالها فيما يلي:

- المحدد الجغرافي :

تقع المملكة الأردنية الهاشمية في بقعة متوسطة بين أقطار آسيا العربية أو تحيط بها كل من الجمهورية العربية السورية شمالاً، وجمهورية العراق، والمملكة العربية السعودية شرقاً، والمملكة العربية السعودية، وخليج العقبة جنوباً، وفلسطين المحتلة غرباً "دولة إسرائيل"<sup>(١)</sup>.

وهو يقع على خط مواجهة مع إسرائيل كان بطول (٦٥٠) كم حتى سنة ١٩٦٧م، ثم صار خط المواجهة بعد احتلال إسرائيل للضفة الغربية في حرب تلك السنة بطول (٢٢٨) كم ، بالإضافة إلى (٩٧) كليومتر مع الضفة الغربية تسيطر عليها إسرائيل عسكرياً<sup>(٢)</sup>.

(١) الرفوع، فيصل : ملامح عامة في السياسة الخارجية الأردنية ، وزارة الشباب ، ١٩٩٥ ، الطبعة الأولى ، ص ١٨ .

(٢) الطويل، فالح ؛ الأردن في محيطة الإقليمي ، ندوة السياسة الخارجية الأردنية واقع وتطلعات - ٢٨ - ١٩٩٨/٤/٢٩ ، جامعة العلوم التطبيقية.

وتبلغ مساحة الأردن ٩٥,٥١٣ ألف كيلومتر مربع، وهو بهذه المساحة يعتبر من الأقطار العربية الصغيرة الحجم بالقياس إلى مساحة الدول المجاورة، (العراق، سوريا، السعودية) مما يعني افتقار الأردن للعمق الاستراتيجي في الحالات غير الطبيعية مع تلك الدول، ومعظم أراضي الأردن صحراوية تعتمد على مياه الأمطار وهي قليلة الموارد الطبيعية، وهذا ما ينعكس على صانع القرار السياسي الخارجي الأردني خصوصاً وأن في الغرب "دولة إسرائيل" (١).

ومن المعروف تاريخياً، أن نشوء دولة الأردن بحدودها الحالية، جاء ضمن النتائج التي ترتبت على التفاعلات السياسية الدولية والإقليمية، التي حدثت في بدايات القرن (٢).

ورجوة النظر الاستعمارية في هذا (بريطانيا بالذات) ترى في الموقع الجغرافي للأردن، وكأنها جاءت لتؤدي مجموعة من الوظائف الكيانية، فهي تعتبر منطقة عازلة بين فلسطين، كنطقة استهدافها المشروع الصهيوني الاستيطاني وبين مراكز الثقل السكاني العربية المحيطة بمنطقة المشروع، وهي العراق وسوريا والجزيرة العربية من جهة، ومن جهة ثانية منطقة إيواء للمهاجرين بفعل تنفيذ المشروع الصهيوني في فلسطين (٣).

من هنا يتضح لنا بأن الموقع الجغرافي الأردني، يشكل مرتكزاً مفصلياً وأساسياً هاماً للسياسة الخارجية الأردنية (٤).

- المحدد العسكري :

اهتم الأردن على مر تاريخه بالقوة العسكرية، واعتبرها عاملاً مسانداً لحفظ استقراره السياسي ومنع أو ردع الاعتداءات الخارجية على الأراضي الأردنية (٥).

(١) النهار، غازي، القرار السياسي الخارجي الأردني تجاه أزمة الخليج، دار مجدلاوي، الطبعة الأولى، عمان، ١٩٩٢، ص ٤٨ .

(٢) نقرش، عبدالله : الموقف السياسي الرسمي الأردني من أزمة الخليج العربي، مجلة دراسات، المجلد (٢١)، العدد (٤)، ١٩٩٤، ص ٣٢٥.

(٣) نقرش، عبدالله : الموقف السياسي الرسمي الأردني من أزمة الخليج العربي، مرجع سابق، ص ٣٢٦ .

(٤) الرفوع، فيصل : ملامح عامة في السياسة الخارجية الأردنية، مرجع سابق، ص ٢٠ .

(٥) خضيرات، عمر ياسين: العامل الاقتصادي وعملية صنع القرار الأردني في أزمة الخليج، رسالة ماجستير، عمان، ١٩٩٧، ص ٥٦ .

ولقد احتلت نفقات الأردن في مجال الدفاع نسبة كبيرة من مصروفاته، ومع حاجة الأردن إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية، تقلصت تلك النفقات، وبقيت العبء الكبرى التي تعترض تطور القوة المسلحة العسكرية الأردنية، هي اعتماد الجيش الأردني على المساعدات العسكرية الخارجية، ورغبة الدول الكبرى في السماح أو عدم السماح بالحصول على متطلباته.<sup>(١)</sup>

إن ضغط المشكلة الأمنية والقومية أدى إلى اقتطاع جزء كبير من موارد الأردن والمساعدات التي يتلقاها لتغطية الاحتياجات العسكرية التي ليست خياراً بل حتمية.<sup>(٢)</sup>

من هنا، فإننا نخلص إلى القول بأن الصفات التي تتصف بها القوات المسلحة الأردنية من ضعف في الكم والنوع والتسليح وضعف الإمكانيات الاقتصادية الأردنية، واعتماد هذه القوات على المساعدات العسكرية الخارجية، وعدم قدرة الاقتصاد الأردني على تحمل أعباء النفقات الخارجية، مما يتقل كاهل الأردن اقتصادياً ويزيد من أعبائه ومسؤولياته، هذه العوامل مجتمعة تعتبر عوامل ضغط على حرية القرار الخارجي الأردني.<sup>(٣)</sup>

— المحدد الاقتصادي :

وجد الأردن وهو يعاني من أزمة اقتصادية، لم يستطع تجاوزها لآن، وإن حققت مستويات مرتفعة من الدخل، وظهر أنه يعيش في بحبوحة اقتصادية، خلال فترات من مسيرته، إلا أن الأصل في المشكلة هو أن الأردن كدولة، لا يملك موضوعياً شروطاً اقتصادية تمكنه من ضمان أمنه الاقتصادي مستقبلاً.<sup>(٤)</sup>

ولا يزال الأردن يفتقد إلى أهم مورد طبيعي من الموارد المساهمة في إجمالي الناتج المحلي أو الدخل القومي، ذلك هو النفط.<sup>(٥)</sup> أما أهم الموارد، والمعادن في الأردن فهي الفوسفات الذي يعد أهم الموارد المعدنية في الأردن، بالإضافة إلى البوتاس الذي يعتبر الأردن ثالث مصدر له في العالم.<sup>(٦)</sup>

(١) سعيد، فؤاد فائق : السياسة الخارجية الأردنية، دراسة في المتغيرات المؤثرة وصناعة القرار، رسالة ماجستير، معهد الدراسات القومية والاشتراكية، بغداد، ١٩٨٨، ص ٢١ .

(٢) نقرش، عبدالله: الموقف السياسي الرسمي الأردني من أزمة الخليج العربي، مرجع سابق، ص ٣٣١ .

(٣) النهار، غازي : الموقف السياسي الرسمي الأردني من أزمة الخليج العربي، مرجع سابق، ص ٧٥ .

(٤) نقرش، عبدالله: الموقف السياسي الرسمي الأردني من أزمة الخليج العربي، مرجع سابق، ص ٣٣٠-٣٣١ .

(٥) سعيد، فؤاد فائق : السياسة الخارجية الأردنية، دراسة في المتغيرات المؤثرة وصناعة القرار، رسالة ماجستير، مرجع سابق، ص ٣١ .

(٦) سعيد، فؤاد فائق : السياسة الخارجية الأردنية، المرجع السابق، ص ٣٣ .

وبالنتيجة كان على المسيرة الاقتصادية الأردنية، أن تخضع إلى ضرورة قبول شروط الدين الخارجي، وشروط المساعدات الخارجية، والاعتماد على الاقتصاديات الأخرى، وحتى يمكن تحقيق التكامل مع البيئة الاقتصادية كحل للأزمة الاقتصادية الأردنية، لا بد من تحسين العلاقات السياسية مع الدول المجاورة، بالإضافة إلى إجراء تحسينات اقتصادية.<sup>(١)</sup>

ولذلك اعتمد الاقتصاد الأردني تاريخياً على المساعدات البريطانية، ثم العربية ثم الأمريكية.<sup>(٢)</sup>

إذن منذ البداية كان العامل الاقتصادي يضغط على السياسة الخارجية الأردنية باتجاه معين من أجل التعامل مع الأزمة المزمنة، وذلك في ظل ضغط المشكلة الأمنية والقنسية القومية، التي أدت إلى اقتطاع جزء كبير من موارد البلاد والمساعدات التي تتلقاها انعطية الاحتياجات العسكرية التي ليست خياراً بل حتمية.<sup>(٣)</sup>

#### - المحدد الاجتماعي :

تعد من أبرز الحقائق الداخلية التي تؤثر على صنع السياسة الخارجية وخاصة في الأردن، ويزيد عدد سكان الأردن عن أربعة ملايين نسمة، ويتوزعون على أربعة متغيرات.

• الشرق أردنيون ، وهم أبناء الأرض الأصليين، وقد كان يسيطر عليهم النظام القبلي أما نشاطهم السياسي فكان محصوراً في شيوخ القبائل والعشائر المؤيدين والداعمين لنظام الحكم، وقد أخذ المجتمع البدوي بالحدأة حتى وصل إلى (٥٠%) من إجمالي عدد السكان في البلاد.<sup>(٤)</sup>

• الفلسطينيون ، وقد كان هذا المكون السكاني، وهو الذي انتزعت منه بلاده في خدعة دولية، وأصبح شتاتاً في كل بقاع الأرض<sup>(٥)</sup>، ويشكل الفلسطينيون ما يقارب (٤٥%) من مجموع سكان الأردن، وقد أتوا إلى الأردن عبر عدة هجرات متتالية

(١) نقرش، عبدالله : الموقف السياسي الرسمي الأردني من أزمة الخليج العربي، مرجع سابق، ص ٣٣١ .

(٢) العزام، عبدالمجيد: عملية صنع السياسة الخارجية الأردنية، وزارة الثقافة، الطبعة الأولى، عمان، ١٩٩٧، ص ٥٤ .

(٣) نقرش، عبدالله: الموقف السياسي الرسمي الأردني من أزمة الخليج العربي ، مرجع سابق، ص ٣٣١ .

(٤) العزام، عبد المجيد : عملية صنع السياسة الخارجية الأردنية، مرجع سابق، ص ٤٧ .

(٥) اللويل، فالج : الأردن في محيطه العربي، مرجع سابق .

بسبب الصراع العربي - الإسرائيلي<sup>(١)</sup>، وهم يتميزون بميولهم الاقتصادية ومهارتهم التجارية، ووعيهم السياسي، وذلك بحكم قضيتهم واحتكاكهم المباشر بالاستعمار البريطاني<sup>(٢)</sup>، ولذلك هم يشكلون أداة ضغط كبيرة وتاريخية على صانع القرار السياسي الخارجي الأردني، خاصة وأنهم عملوا على تشكيل العديد من الأحزاب السياسية في الأردن.<sup>(٣)</sup>

- الشركس ، استقرت هذه المجموعة من الناس في الأردن بدعم من الدولة العثمانية وذلك بين سنة ١٨٧٠ و سنة ١٨٨٠ ، وجاؤوا في الأصل من القفقاس وكانت لهم صلات قوية مع الحكومة العثمانية المسلمة السنة، ولا يتجاوز عددهم في الأردن الآن العشرين ألفاً، وهذه الأقلية شديدة الولاء للأسرة الهاشمية، وتعرف مجموعة العائلات التي يتكون منها الشركاسة في الأردن بالأديغا، وتتكون الأديغا من كثير من الأسر الكبيرة كالتقربطاي والزودوج والأزاح، وهناك مجموعة أخرى متصله بهم وهم الشيشان، وعلى العموم فمعظم الشركاسة هم من أصحاب الأملاك في الأراضي الزراعية وفي المدن، كما يعمل بعضهم في وظائف حكومية عالية ويشغلون مناصب رفيعة في الجيش والسلاح الجو، وولائهم للنظام السياسي.<sup>(٤)</sup>
- المسيحيون ، يعودون في جذورهم إلى العهد البيزنطي، ويتكلمون اللغة العربية ويعدون أنفسهم عرباً، ويمثل المسيحيون في الأردن مجلس النواب بتسعة أعضاء من ثمانين أو ١١% من مجموع المقاعد<sup>(٥)</sup>. وهم ممثلين في مجلس الوزراء دائماً، وبأكثر من حقيبة وزارية غالباً ، وهم كالشركس يتمتعون بقوة اقتصادية ومالية كبيرة، وقد انضم عدد كبير منهم إلى المعارضة السياسية في الأردن بخلاف الشركس.

(١) العزام، عبد المجيد : عملية صنع السياسة الخارجية الأردنية، مرجع سابق، ص ٤٩ .

(٢) سعيد، فؤاد فائق : السياسة الخارجية الأردنية، دراسة في المتغيرات المؤثرة في صناعة القرار، مرجع سابق، ص ٨١ .

(٣) سعيد، فؤاد فائق : المرجع السابق، ص ٨١ .

(٤) المشاقبه، أمين : النظام السياسي الأردني، مرجع سابق ، ص ٧٥ .

(٥) المشاقبه، أمين : النظام السياسي الأردني، مرجع سابق ، ص ٧٤ .

ومما يلاحظ أن تشتت الولاء بين العشيرة والدولة في المكون الأردني من السكان، وتشتته في المكون الفلسطيني بين الأردن والقضية الفلسطينية، ساهم في إضعاف الجبهة الداخلية الأردنية، في مواجهة التحديات المفروضة واختلاف الرؤى فيما يخص خطرهما، مما أثر على قرار السياسة الخارجية الأردنية بصورة جرت ويلات كان يمكن تجنبها، لو كانت علاقة الناس بالحكم غير ذلك<sup>(١)</sup>.

- **المحدد الشخصي** : ويعد من أكثر المتغيرات تأثيراً في السياسات الخارجية، وذلك لأن عملية صنع السياسة الخارجية، تمر عبر إدراكات وتصورات، ومعتقدات القائد السياسي.

هذا ينطبق على صانع القرار السياسي الخارجي الأردني (الملك حسين)، الذي يملك صلاحيات كبيرة، في صنع السياسة الخارجية الأردنية، وذلك لأن الملك هو رأس الدولة، المصون من كل تبعة ومسؤولية، كما نصت عليه المادة (٣٠) من الدستور الأردني، كذلك فقد منح الدستور الملك العديد من السلطات في السياسة الخارجية، كإعلان الحرب، وعقد الصلح، وإبرام الاتفاقيات والمعاهدات، وتعيين مجلس الوزراء، وإقالته، وحل مجلس النواب، وتعيين مجلس الأعيان ورئيسه، وإعفائهم من مناصبهم، كما يتمتع الملك بسلطة إصدار الإرادة الملكية التي من خلالها يستطيع أن يحكم، وأن أي سياسة تصدر بموجب إرادة ملكية لا تحتاج إلى مناقشة أو موافقة البرلمان<sup>(٢)</sup>. وعن تلك الصلاحيات يقول الملك حسين منذ عام ١٩٦٦، أمسكت شخصياً إدارة الحكومة الأردنية بيدي، وكنت أنا ولا أحد سواي<sup>(٣)</sup>.

ومن هنا ندرك الدور الكبير للملك حسين في توجيه السياسة الخارجية ومتابعة تنفيذها، وتصحيح نهجها في أحيان كثيرة<sup>(٤)</sup>.

- **المحدد الخارجي** : تلعب البيئة الخارجية في بعض الأوقات دوراً هاماً في كبح وتقييد أفعال ونشاطات صانع السياسة الخارجية الأردنية، إلا أنها في أوقات أخرى تكون عوامل معززة لقدراته في اتخاذ قرارات صعبة ومصيرية<sup>(٥)</sup>.

(١) الطويل، فالح : الأردن في محيطه الإقليمي، مرجع سابق.

(٢) العزام، عبد المجيد : عملية صنع السياسة الخارجية الأردنية، مرجع سابق، ص ١٠٥.

(٣) سعيد، فؤاد فائق : السياسة الخارجية الأردنية، دراسة في المتغيرات المؤثرة في صناعة القرار، مرجع سابق، ص ١٦٢.

(٤) الرفوع، فيصل : ملامح عامة في السياسة الخارجية الأردنية، مرجع سابق، ص ٢٤.

(٥) العزام، عبد المجيد : عملية صنع السياسة الخارجية الأردنية، مرجع سابق، ص ١١٤.

وذلك لأن الأردن جزء من عالم متفاعل ومتأثر بمتغيراته وتطوراته ففي مرحلة الحرب الباردة، كان يقف الأردن في موقف المناهض للمعسكر الشرقي، والرافض للشيوعية، وفي مرحلة ما بعد الحرب الباردة، وظهور القطب الواحد عمل الأردن على استرضاء ذلك القطب، وعدم الوقوف أمام حركته الدولية، ومحاولات سيطرته على العالم، خاصة أن الولايات المتحدة، تعد الداعم العسكري الأساسي للأردن منذ عام ١٩٥٧.

وقد برز تأثير الولايات المتحدة الأمريكية على السياسة الخارجية الأردنية في موافقة الحكومة الأردنية على الذهاب إلى مؤتمر مدريد لسلام، وذلك بعد تدمير القدرة العسكرية العراقية، والعزلة العربية والدولية التي فرضت على الأردن بسبب موقفه في أزمة الخليج.

كما أن المتغير الإقليمي قد لعب دوراً تاريخياً في التأثير على قرارات صانع السياسة الخارجية الأردنية، وكان أبرز تلك المراحل التاريخية في الأعوام ١٩٥٨، ١٩٧٠، ١٩٩٠ م<sup>(١)</sup>.

وفي نفس الاتجاه فإن من أبرز المتغيرات الإقليمية التي كان لها دور كبير في التأثير على السياسة الخارجية الأردنية، الصراع العربي - الإسرائيلي، الذي لعب دوراً مقيداً لقدرات صانع القرار في الأردن، وحدد إمكاناته ووضع عراقيل في طريق سياسته الخارجية<sup>(٢)</sup>، ويرى الدكتور عبدالله نقرش، أنه منذ تأسيس الدولة الأردنية تداخلت الحركة السياسية للأردن داخلياً وخارجياً بالقضية الفلسطينية، وتجسد هذا التداخل بحقائق موضوعية، مادية تمثلت بدعم النضال الفلسطيني لمقاومة المشروع الصهيوني<sup>(٣)</sup>.

ولهذا يمكن القول أن الأردن كان محكوماً بخياراته السياسية للتطورات التي تحدث في هذه المنطقة من العالم لمصلحة النظام العربي أولاً، ولمصلحة الدولة الأردنية ثانياً<sup>(٤)</sup>.

(١) الطويل، فالح : الأردن في محيطه الإقليمي ، مصدر سابق.

(٢) العزام، عبد المجيد: عملية صنع السياسة الخارجية الأردنية، مصدر سابق، ص ١٤ .

(٣) نقرش، عبدالله : الموقف السياسي الرسمي الأردني من أزمة الخليج العربي، مرجع سابق، ص ٣٣٤ .

(٤) نقرش، عبدالله : المرجع السابق، ص ٣٥٥ .



## ثانياً : أهداف السياسة الخارجية الأردنية :

كانت الأهداف الوطنية والقومية للقيادة الأردنية هي نفس أهداف الثورة العربية الكبرى، القائمة في وحدة البلاد العربية، وفي الهلال الخصيب على الأقل، وتحرر هذه البلاد وازدهارها.<sup>(١)</sup>

ولعل أبرز أهداف السياسة الخارجية الأردنية تكمن في ما يلي :

\* **الحفاظ على الأمن الوطني، وضمان استمرارية الدولة، وذلك من خلال حفظ استقلال الكيان السياسي الأردني وحماية سيادته ووحدة أراضيه، والعمل على توظيف إمكانيات، وموارد الدولة ومقدراتها الوطنية والقومية، ويعتمد الأردن بالدرجة الأولى على نموذج التشاور الممزوج بالمشاركة، ورصد الحس العام.**<sup>(٢)</sup>

وقد تجلّى دور مجلس الأمة الأردني في هذا المجال من خلال رفضه المستمر لأي تدخل خارجي في الشؤون الداخلية الأردنية والدعوة إلى الحد من إثارة الفتن وزعزعة الأمن الوطني بما يؤثر على الوحدة الوطنية.

**العمل على تعزيز الأمن القومي العربي، وذلك من خلال الالتزام بمشاركة أردنية على الصعيد القومي، وهو إحدى مرتكزات السياسة الخارجية الأردنية، القائم على مفاهيم الثورة العربية، والتأكيد على شرعية الدولة كجزء من مشروع أعم وأشمل بوحدة الأمة العربية، وكذلك احترام ميثاق جامعة الدول العربية والتمسك بالتضامن العربي، والعمل على توثيق العلاقات العربية العربية.**<sup>(٣)</sup>

وقد تبنى البرلمان الأردني جزءاً مما تحملته الدولة الأردنية بشأن قضية فلسطين، وكذلك دعم البرلمان الأردني كل التوجهات الوحدوية بين الدول العربية ورفض الاعتداءات وسياسة الحصار التي تتعرض لها الدول العربية، بل أن مجلس الأمة الأردني كان سباقاً في اتخاذ زمام المبادرة في هذا المجال.

<sup>(١)</sup> الطويل، فالح : الأردن في محيطه الإقليمي ، مرجع سابق .

<sup>(٢)</sup> الرمضاني، مازن اسماعيل : السياسة الخارجية ، مرجع سابق، ص ٣١٧-٣٢١ .

<sup>(٣)</sup> الملك عبدالله بن الحسين : الآثار الكاملة (حقة من تاريخ الأردن) ، دار المتحدة للنشر، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٧٣، ص ٢٥ .

الحفاظ على الأمن والسلام الدوليين، وذلك من خلال تدعيم أهداف الأمم المتحدة، ويتجلى ذلك من خلال الدعوة إلى حل الخلافات الدولية بالطرق السلمية، وعدم اللجوء إلى القوة لحل الخلافات بين الدول، وعدم قبول احتلال أراضي الغير أو إجراء أي تغييرات سكانية أو سياسية بفعل الحرب في أي مكان بالعالم، ويتضح ذلك من مساندة مجلس الأمة الأردني لكل الجهود الداعية<sup>(١)</sup> لحل الخلافات بالوسائل الدبلوماسية وشجب استخدام القوة في حل النزاعات بين الدول، ومن خلال دعم مشاركة القسوات المسلحة الأردنية في قوات حفظ السلام الدولية، إذ ساهمت في حفظ السلام الدولي في العديد من الأماكن والبلدان.<sup>(٢)</sup>

العمل على تحقيق الرفاهية الاقتصادية، وذلك عن طريق الحصول على الموارد المادية الخارجية، كضمان تدفق المواد البترولية، وتدعيم العلاقات التجارية مع الدول الأخرى.

ويتجلى دور البرلمان الأردني في هذا الإطار من خلال الدعوة إلى تحقيق المزيد من التقارب في المجال التجاري والاقتصادي مع جميع الدول وخاصة الدول العربية والإسلامية، وذلك من خلال إصدار التشريعات المناسبة، والمصادقة على الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية التي تجريها الحكومة وتدخل ضمن اختصاصات البرلمان وبما يحقق النفع للاقتصاد الأردني .

### ثالثاً : هيكل صنع السياسة الخارجية الأردنية :

السياسة الخارجية هي نتاج القرارات التي تضعها القيادات نيابة عن الدول، فالدول ليس لها سلوك، ولا تصنع قرارات ، ولذلك فلا بد من دراسته ومعرفة صانعي القرار السياسي الخارجي<sup>(٣)</sup>.

وفي الأردن هناك العديد من مستويات صنع القرار السياسي الخارجي بغض النظر عن دورها وأهميتها .

<sup>(١)</sup> نقرش ، عبدالله : الموقف السياسي الرسمي الأردني من أزمة الخليج، مرجع سابق، ص ٢٢٣ .

<sup>(٢)</sup> خطاب العرش في افتتاح مجلس الأمة الأردني بتاريخ ١١/٢١/١٩٩٧ .

<sup>(٣)</sup> المزوم، عبد المجيد : عملية صنع السياسة الخارجية الأردنية ، مرجع سابق، ص ١١ .

ويتفق جميع الدارسين على أن الملك هو صانع القرارات الهامة في السياسة الخارجية الأردنية، وأن باقي أجهزة الدولة في هيكل صناعة القرار كانت تقوم على تنفيذ التوجهات الملكية في علاقات الأردن العربية والعالمية<sup>(١)</sup>.

فالمالك من الناحية الدستورية، ذا دور حقيقي ورئيسي في صناعة القرار السياسي الخارجي، وقد منحه الدستور رغم برلمانية النظام السياسي الأردني، فهو رئيس السلطة التنفيذية، وهو الذي يصدق على القوانين ويصدرها، ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يعلن الحرب، ويعقد الصلح، ويبرم المعاهدات والاتفاقيات، وهو الذي يأمر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب، وهو الذي يحل مجلس النواب، ويعين مجلس الأعيان ورئيسه واعفائهم من مناصبهم، ولذلك يقول الملك حسين عن نفسه: "وإنني ما زلت أتولى شخصياً تخطيط سياسة الأردن وتنفيذها"<sup>(٢)</sup>.

أما دور رئيس الوزراء في صنع السياسة الخارجية الأردنية، فيكمن في إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية، وفعلياً يعتبر رئيس الوزراء الأردني صاحب المكانة الأولى في داخل المؤسسة الأردنية في صنع القرار بعد الملك<sup>(٣)</sup>.

ودور رئيس الوزراء محدود في رسم السياسة الخارجية ولا يتعدى تقديم المشورة غير الملزمة للملك<sup>(٤)</sup>.

وتقوم وزارة الخارجية، المؤسسة المختصة بشكل رئيسي في شؤون السياسة الخارجية، فيمكن بتجميع المعلومات وتقديمها وتحليلها إلى رئيس الوزراء، وبناءً على ذلك فإن دور وزير الخارجية، هو دور تنفيذي بحث منحة إياه صانع القرار الأصلي الملك أو رئيس الوزراء<sup>(٥)</sup>.

ويتفق الباحث مع رؤية عبد المجيد العزام حول دور المؤسسة العسكرية في عملية صنع السياسة الخارجية الأردنية، وعدم إنكار أهميتها لبقاء نظام الحكم في الأردن، إلا أن ذلك لا ينفي محدودية تدخلها وتأثيرها على السياسة الخارجية الأردنية، وذلك يعود إلى طبيعة ولاء القوات

(١) الطويل، فالج : الأردن في محيطه الإقليمي ، مرجع سابق .

(٢) أبو ديه، سعد : عملية اتخاذ القرار في سياسة الأردن الخارجية ، عمان ، ص ١٦٣ .

(٣) أبو ديه، سعد : المرجع السابق، ص ١٦٦ .

(٤) المشاقبه، أمين : النظام السياسي الأردني والمسيرة الديمقراطية، مرجع سابق، ص ٨٢ .

(٥) العزام، عبد المجيد : حماية صنع السياسة الخارجية الأردنية، مرجع سابق، ص ٢٨ .

المسلحة للملك وإلى نمطه القيادي.<sup>(١)</sup> والمؤسسة العسكرية إحدى أدوات الخارجية وتختص في مجال التنفيذ، فالملك باعتباره القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة جعل دور وزير الدفاع دوراً تنفيذياً وعليه تقديم المشورة في شؤون القرارات، التي تتطلب قيام الجيش بدور تنفيذي لتلك القرارات، أو تتطلب جهداً عسكرياً ثانوياً والملك يستشير كما يستشير مدير الأمن العام والمخابرات العامة.<sup>(٢)</sup>

أما دور البرلمان الأردني في صنع السياسة الخارجية، من الناحية الدستورية فقد منح الدستور الأردني السلطة التشريعية اختصاصات دستورية هامة في السياسة العامة للدولة، فقد نصت المادة الأولى من الدستور على أن نظام الحكم، نيابي ملكي وراثي، ومن هذا النص نجد أن هناك مؤسستين أساسيتين يشكلان نظام الحكم الأردني، هما المؤسسة النيابية والمؤسسة الملكية، وهما العمودين الأساسيين في سلطات الدولة، وغياب إحدى هاتين المؤسستين يفقد النظام شرعيته الشعبية.

ويضطلع مجلس الأمة الأردني بشقيه الأعيان والنواب، وبموجب الدستور والنظام الداخلي لكل مجلس بوظائف سياسية وتشريعية ومالية، من شأنها توجيه سياسة الحكومة الخارجية، وتعتبر الوظيفة السياسية من أهم وأخطر وظائف المؤسسة التشريعية، التي يمارسها البرلمان، فيما إذا تخلص عن هذه الوظيفة وترك الحكومة دون رقابة وتوجيه، فإن ذلك يعد نهاية الديمقراطية داخل أي نظام برلماني.<sup>(٣)</sup>

فقد منح الدستور الأردني البرلمان موقعا مؤثرا في آليات صنع الاتجاه العام للسياسة الخارجية، إذ يتضح لنا القوة التي يتمتع بها مجلس الأمة الأردني "وخاصة مجلس النواب"، وذلك بموجب أحكام الدستور، والنظام الداخلي لكل منهما فيما يتعلق بتوجيه السياسة الخارجية الأردنية.

فنصت المادة (٥٣) الفقرة الأولى من الدستور على أن "تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب"، كما نصت المادة (٥١) من الدستور "رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته".

(١) العزام، عبد المجيد : عملية صنع السياسة الخارجية الأردنية ، مرجع سابق، ص ٢١ .

(٢) المشاقبه، أمين : النظام السياسي الأردني ، مرجع سابق ، ص ٨٣

(٣) ليله، محمد كامل : القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص ٦٢٣ .

كما أن "لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور وفقاً لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه ذلك العضو"، المادة (٦٩) من الدستور.

كذلك منح الدستور بموجب المادة (٨٧) أن "لكل من أعضاء مجلس الأعيان والنواب ملء الحرية في التكلم وإبداء الرأي في حدود النظام الداخلي للمجلس الذي هو منتسب إليه، ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس".

من هنا يتبين لنا بأن مجلس النواب يمتلك القدرة لتأثير في الاتجاه العام للسياسة الخارجية، وذلك من خلال طرح الثقة بالحكومة التي تعتبر من أكثر سلطات البرلمان خطورة على الحكومات.<sup>(١)</sup>

وهذا يعني بأن مجلس النواب يملك وسيلة رقابية فاعلة سوى كانت رقابة سابقة أو لاحقة، في التأثير على السياسة الخارجية التي تتبناها الدولة، وقد حدث هذا التأثير فعلاً عندما أعلن وزير الخارجية الأردني موقف حكومته الراض لمشروع إيزنهاور، بعد وقت قصير من تبني مجلس النواب لاقتراح يرفض مشروع إيزنهاور الهادف لمقاومة الشيوعية، إذ أن مجلس النواب قد ناقش الاقتراح، وتبناه قبل أن يناقش ذلك الموضوع بمجلس الوزراء.<sup>(٢)</sup>

ومما يجدر ذكره أنه يجب على الوزارة حتى تبقى في الحكم، أن تحوز على ثقة مجلس النواب طوال مدة حكمها، وعليه يجوز لمجلس النواب في أي وقت أن يحجب الثقة عن الوزارة بسبب أي مسألة من المسائل، وعندئذ يجب عليها تقديم استقالتها، إلا أن الدستور وضع قيوداً على مجلس النواب، وهو اشتراطه لذلك بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس، المادة (٥٣) الفقرة الثانية من الدستور، إذ تنص "إذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزراء بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل".

وبالرغم من القوة التي يتمتع بها البرلمان الأردني وصلاحياته الدستورية فالنظام الأردني برلماني إلا أنه يعاني من بعض مواطن الضعف، فقد منح بموجب أحكام المادة

<sup>(١)</sup> الزيات، محمد عبد السلام وخير، هاني: أحكام الدستور "النظام الداخلي للبرلمان، مطبعة القوات المسلحة، الطبعة الأولى، عمان، ١٩٧١، ص ٢٥٨.

<sup>(٢)</sup> العزام، عبد المجيد: عملية صنع السياسة الخارجية الأردنية، مرجع سابق، ص ٢٥.

(٣٤) من الدستور، الملك صلاحية حق حل مجلس الأمة (النواب والأعيان)، والملك يمارس سلطاته الدستورية من خلال وزرائه، الخاضعين لثقة مجلس النواب، إذ لا تعفيهم أوامر الملك الشفوية أو الخفية من المسؤولية أمام المجلس، المادة (٤٩) من الدستور، وبذلك فإن السلطة التنفيذية تستطيع منع مجلس الأمة من مناقشة سياسات الحكومة أو مراجعتها أو رفضها.

كما نص الدستور الأردني، إن المؤسسة التشريعية اختصاصات دستورية في مجال السياسة الخارجية، مثل التصديق على المعاهدات والاتفاقيات التي تمس حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة، وأنها لا تكون نافذة إلا إذا وافق مجلس الأمة، المادة (٣٣) الفقرة الثانية من الدستور .

وفي هذا الاتجاه ، تم في كل من مجلس الأعيان ومجلس النواب، إنشاء لجنة تعنى في أمور السياسة الخارجية، إذ نصت المادة (١١) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان "ينتخب مجلس الأعيان لمدة سنتين أعضاء اللجان التالية .. ومنها لجنة الشؤون الخارجية"، كما نصت المادة (٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب "ينتخب المجلس في بدء كل دورة عادية أعضاء اللجان التالية ... ومن ذلك لجنة لشؤون العربية والدولية" .

هذا هو الأساس الدستوري والقانوني لوظيفة السياسة الخارجية لمجلس الأمة الأردني، والوسائل التي يملكها مجلس الأمة الأردني للضغط على الحكومة والتسي من خلالها يستطيع توجيه السياسة الخارجية للدولة بموجب أحكام الدستور الأردني، والنظام الداخلي لكل منهما .

أما دور المؤسسة التشريعية الأردنية في السياسة الخارجية تاريخياً، فهو ما سيتعرض له الباحث بشيء من الإيجاز .

ففي المرحلة النيابية الأولى تركزت جهود المؤسسة التشريعية الأردنية على الشؤون الداخلية إلى حد كبير، وإن كان ذلك لا ينفي دورها في المطالبة بالاستقلال، وإنهاء الانتداب البريطاني ودورها في المساهمة الفاعلة في السياسة الخارجية.

إلا أن التطور النوعي على دور المؤسسة التشريعية الأردنية في عهد الملك طلال، وإعلان دستور عام ١٩٥٢م، الذي أقر بأن الأمة مصدر السلطات، والأخذ بمبدأ فصل السلطات الدستورية الثلاث.

وتاريخياً بقيت الغلبة في العلاقة الجدلية بين السلطة التنفيذية والمؤسسة التشريعية للسلطة التنفيذية، وذلك بحكم هيمنة صانع القرار السياسي الخارجي الأردني على السلطتين، وتحكمه في موازين القوى بينهما، وتمتعه بصلاحيات دستورية واسعة.<sup>(١)</sup>

ويمكن القول أن الحالة الاستثنائية التاريخية الوحيدة في تاريخ الأردن والتي تمتع فيها البرلمان الأردني بدور كبير وهام في السياسة الخارجية، هي عندما تم الاستناد إلى مبدأ الوزارة الحزبية<sup>(٢)</sup> الوحيدة في تاريخ الأردن، أبان حكومة سليمان النابلسي التي حظيت بأغلبية نيابية حزبية في مجلس النواب، وفي هذه المرحلة لعبت المؤسسة التشريعية الأردنية دوراً بارزاً في السياسة الخارجية، على عكس العديد من الحكومات الأخرى، التي شهدت ظاهرة عدم التعاون والتنسيق بين البرلمان الأردني والسلطة التنفيذية، وذلك بسبب استعداد السلطة التنفيذية المسبق لحل البرلمان في حالة مخالفتها لسياساتها.

(١) أبو دية، سعد : عملية اتخاذ القرار في سياسة الأردن الخارجية ، مرجع سابق، ص ١٧٢ .

(٢) أبو غنيمه ، أحمد زياد : ملامح الحياة السياسية في الأردن ، جمعية عمال المطابع التعاونية، الطبعة الأولى، عمان ، ١٩٩٨ ، ص ١٣٨ .

## المبحث الثاني: دور البرلمان الأردني في رسم السياسة الخارجية الأردنية:

### (دراسة حالات خلال مرحلة ١٩٨٩-١٩٩٧)

شكّلت انطلاقة التحول الديمقراطي تعبيراً موضوعياً عن طموحات التغيير عند الشعب، وتجاوب الحكم معها، فلقد ناضلت الحركة الشعبية على امتداد الثمانينات من أجل التغيير الديمقراطي، وكثفت بعد أحداث نيسان ١٩٨٩، في تناغم منقطع النظير من حركتها المطالبة السياسية من أجل الإصلاح السياسي والاقتصادي.

وفي هذا الاتجاه، فإن الحكم بما توافرت لديه من تجربة ومرونة، استشرّف آفاقه الموجه الديمقراطية التي اجتاحت العالم، فأخذ بخيار التلاقي مع المطالب الشعبية، باعتباره أقصر الطرق لتجاوز حالة الاحتقان الاجتماعي، والأزمة الاقتصادية التي كانت قد شهدت ذروتها مع نهاية عام ١٩٨٩، فكانت هذه المحطة مناسبة لإعادة هيكلة جزئية للنظام السياسي وتجديد الشرعية الشعبية للحكم.<sup>(١)</sup>

وهكذا تشكل مرحلة (١٩٨٩ - ١٩٩٣) المرحلة الأهم والأكثر اشراقاً في عملية الانفراج الديمقراطي، إذ جاء مجلس النواب الحادي عشر قوياً إلى حد ما في تكوينه، وفي مظاهر التعددية فيه، والتي اشتملت على سائر الألوان السياسية، وبحضور فاعل للتيارات الإسلامية، والقومية واليسارية.

ولهذا تمكن مجلس النواب الحادي عشر في القسم الأكبر من ولايته من تكريس استقلاليته، إزاء السلطة التنفيذية ومارس الرقابة على الأداء الحكومي بكل ما تتضمنه من مساءلة ومناقشة للسياسات وشارك بفاعلية في صنع القرار، خاصة فيما يتعلق بالسياسات الداخلية، وفي إصدار تشريعات جديدة ليبرالية أو ديمقراطية الطابع، ولا سيما للأحزاب، والمطبوعات والنشر، ومحكمة العدل العليا والدفاع، وتم في عهده إلغاء القوانين الاستثنائية وفي مقدمتها الأحكام العرفية، وقانون الدفاع لسنة ١٩٣٥، وقانون مكافحة الشيوعية وغيرها.

(١) المصري، طاهر : محاضرة واقع وآفاق تطور العملية الديمقراطية في الأردن، مركز الأردن الحديث للدراسات ١٩٩٩، ص ٢.



كما قام المجلس الحادي عشر بالتحقيق في عدد واسع من ملفات الفساد مما أثار عايبه حفيظة بعض مراكز القوى، التي اعتبرت أنه تجاوز الخطوط الحمراء، وهذا الموقف شكل في نتيجته عنصر ضغط على العملية الديمقراطية، وبدا البحث عن بديل لقانون الانتخاب ساري المفعول في حينه.

أما مرحلة (١٩٩٣ - ١٩٩٧)<sup>(١)</sup> مرحلة التراجع، فقد شهدت العملية الديمقراطية منذ النصف الثاني من عام ١٩٩٣، نكسة حقيقية تجلت مظاهرها المباشرة، في فرض نظام الصوت الواحد، بعد أن قامت السلطة التنفيذية بحل المجلس السابق، والذي سيتعرض له الباحث بشئ من التفصيل في مكان آخر من هذا المبحث.

وهكذا عملت السلطة التنفيذية على إصدار القانون المؤقت بتعديل قانون الانتخاب بتاريخ ١٧/٨/١٩٩٣، في غياب المجلس النيابي، مما أدى إلى إغلاق الحوار الوطني، وتقيد الحريات العامة، ولا سيما حريات الرأي والتعبير والاجتماع.

لقد أدى تعديل قانون الانتخاب إلى خفض مستوى الاقبال على الترشيح مقارنة في الانتخابات التي سبقت، وأصبحت الحملة الانتخابية تعتمد بالدرجة الأولى على المطالب المحلية والجمهورية والتعبئة العشائرية والعائلية، كما عززت رجحان قوة المال والنفوذ الاجتماعي، وأضعفت الانتماء السياسي والتوجهات الفكرية والايديولوجية.

وبالرغم من محاولات الحفاظ على الحد الأدنى من استقلالية مجلس النواب الثاني عشر المنتخب في عام ١٩٩٣، ازاء السلطة التنفيذية، إلا أن المجلس فشل في صياغة هذه الاستقلالية، وتكريسها بالشكل المطلوب، وهكذا تم تحويل العملية الديمقراطية إلى مجرد قشرة خارجية خالية من الروح والمضمون الديمقراطي، صحيح أن الانتخابات النيابية الدورية تواصلت، وكان هناك مجلس نواب منتخب، وتعددية سياسية وحزبية قائمة، إلا أن قوة الدفع الوطنية للتحويل الديمقراطي شلت تماما، وافتعلت المعارك الجانبية مع مؤسسات المجتمع المدني وبخاصة الأحزاب، والنقابات المهنية والصحافة، وتقلصت مساحة الشورى والمشاركة، وبلغ هذا المنحنى ذروته بصدر قانون المطبوعات والنشر المؤقت

(١) المصري، طاهر : محاضرة واقع وآفاق وتطور العملية الديمقراطية في الأردن، المرجع السابق، ص ٢.

لسنة ١٩٩٧، والذي جاء بمثابة انقلاب على الحريات الصدفية إلى درجة مصادرة حرية التفكير، ونسب باغلاق ١٣ صحيفة اسبوعية دفعة واحدة.<sup>(١)</sup>

وبناء على ذلك، سنقوم في هذا المبحث بمحاولة التعرف على دور المؤسسة التشريعية في رسم السياسات الخارجية الأردنية، وذلك من خلال الربط بين متغيرات الدراسة، وبعض الحالات التي يتم اقرارها أو حدوثها في مجلس الأمة الحادي عشر والثاني عشر بشقيه الأعيان والنواب، وذلك لمعرفة دور المؤسسة التشريعية في صنع القرار السياسي الخارجي الأردني، من خلال عرض أبرز القضايا في تلك المرحلة (١٩٨٩ - ١٩٩٧).

#### • الحالة الأولى: دور البرلمان الأردني في أزمة الخليج العربي.

لم يكن الأردن طرفا مباشرا في أزمة الخليج العربي، ورغم ذلك فقد وجد نفسه في خضم أزمة لم تكن من صنعه.<sup>(٢)</sup>

ورغم ذلك فقد كان الأردن، ثالث الأطراف المتأثرة بنتائج أزمة الخليج بعد العراق والكويت من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، أما من الناحية الجيو سياسية، فقد بقي الأردن وحيدا بالنظر إلى موقعه بين الدول المجاورة.<sup>(٣)</sup>

وقد عملت السياسة الخارجية الأردنية في اطارها العام على منع الأزمة قبل حدوثها، وعندما وقعت عمل على إبقائها في إطارها العربي، وعندما فشل ذلك التوجه عمل الأردن على حلها بالطرق السلمية ضمن الاطار الدولي الذي وصلت إليه، ومنع تجنب حدوث حرب لا يعوف العالم مداها، وعندما وقعت الحرب عملت السياسة الخارجية الأردنية على إيقافها بالسرعة الممكنة كي لا تتحول إلى حرب اقليمية طويلة الأمد، ورغم ذلك فقد كان موقف الأردن مثارا للاستغراب والدهشة والتساؤل<sup>(٤)</sup>، وزاد من هذه الحالة، عدد من العوامل احدها العلاقات الوثيقة بين الأردن والعراق عبر السنوات العشر الماضية قبل الأزمة، والتي حملت في هذه الأزمة ابعادا أكثر مما تحتمل، واستعملت لعدم فهم الموقف الأردني، واعتبار الأردن

(١) المصري، طاهر : محاضرة واقع وأفاق ، مرجع سابق، ص ٤ .

(٢) جمعية الشؤون الدولية: الأردن وأزمة الخليج في عام ٩٩٥، مجلة الندوة، المجلد الثاني، العدد الثالث، تشرين أول، ١٩٩٥، ص ٣ .

(٣) الطويل، فالح : الأردن في محيطه، مرجع سابق، ص ١٧ .

(٤) نقرش ، عبدالله : الموقف السياسي الرسمي تجاه أزمة الخليج، مرجع سابق، ص ٣٢٠ .

شريكا في الأزمة، إلى جانب العراق كما كان لعامل الديمقراطية ودور المؤسسة التشريعية والكتل النيابية أثر كبير لعدم فهم الموقف الرسمي الأردني. (١)

ويعود ذلك الاستغراب إلى التصور المسبق بأن الأردن سيجد موقفه انطلاقاً من علاقة تقايدية مع دول الخليج أو مع الغرب، ووفقاً لإجراءات شراء المواقف، أما الدهشة فقد يكون مبعثها الفهم غير الدقيق للموقف السياسي الأردني العام أو عدم القدرة على استيعاب الفكر السياسي الأردني مع عدم ادراك معنى التحولات الديمقراطية التي حدثت في الأردن خلال السنوات الأخيرة، أما التساؤلات فيمكن ردها إلى التصورات التي ارتبطت بالسياق التاريخي للسلوك السياسي الأردني بشكل عام، وفي مجال السياسة الخارجية بشكل خاص، التي عرف منها تقليدياً ميلها إلى الاعتدال في حين بدا للبعض أن الموقف الرسمي الأردني من أزمة الخليج لم يكن ممثلاً لهذه الحال. (٢)

ولتأطير ذلك لابد من الحديث عن الموقف السياسي الرسمي الأردني تجاه أزمة الخليج الذي انطلق من هواجس قومية خطيرة، وفي طليعة هذه الهواجس عودة التدخل الأجنبي المباشر في الشؤون العربية في وقت أصبح العالم بقطب واحد لا توازيه أي قوة عظمى أخرى، ويعزز هذا الهاجس في ذهن صانع القرار السياسي الأردني، تاريخ العلاقات العربية مع الغرب، وما حملته من سلبيات، وبذور المعضلات السياسة والقومية التي يجد العرب أنفسهم ضحيتها اليوم سواء في ذلك قضية فلسطين أو الوحدة العربية. (٣)

ومن تلك الهواجس انبثق الموقف السياسي الرسمي الأردني، تجاه أزمة الخليج العربي، وطرحه لحاها وفقاً لقناعة صانع القرار السياسي الأردني المطلقة، بعدم جواز احتلال أراضي الغير بالقوة، وهذه قناعة أخلاقية ومبدئية بالنسبة للأردن، وهو ما تجلّى في الدعوة للانسحاب العراقي الفوري من الكويت، وعدم الاعتراف بقرار ضمها إلى العراق، و الإبقاء على اعترافه بالحكم الأميري فيها. (٤)

(١) النهار، غازي: القرار السياسي الخارجي الأردني تجاه أزمة الخليج، مرجع سابق، ص ٨٨.

(٢) نقرش، عبد الله: الموقف السياسي الرسمي الأردني تجاه أزمة الخليج، مرجع سابق، ص ٣٢٠.

(٣) شرف، ليلى: موقف الأردن من أحداث الخليج، مجلة المستقبل العرب مركز دراسات الوحدة العربية بيروت العدد ١٤٨ حزيران ١٩٩١، ص ١٢٢.

(٤) نقرش، عبد الله: الموقف السياسي الرسمي الأردني من أزمة الخليج، مرجع سابق، ص ٣٢٣.

بالإضافة إلى موقف صانع القرار السياسي الأردني المتصلب تجاه أي تدخلات أجنبية في شؤون النظام العربي، لأن ذلك يشل الدور العربي في احتواء الأزمة، ويشكل ذريعة لوجود أجنبي أكثر استمراراً، كما أنه يزيد من أطراف الأزمة، مما يعقد امكانية وصول الأطراف إلى حل.<sup>(١)</sup>

وقد كان سياسته الخارجية الأردنية دوراً كبيراً في هذه الأزمة ابتداءً قبل انفجارها، ولم ينتهي حتى وضعت أوزارها، ممثلاً بجلالة الملك، وسمو ولي العهد، ورئيس الوزراء، ووزير الخارجية، والبرلمان الأردني.

### - جلالته الملك :

وقد تمثل دور جلالته في تلك الأزمة بعدة أنماط سلوكية متعددة، أبرزها القيام برحلات تنقلية بين عمان وعدة عواصم عربية ودولية، حيث قام جلالته بزيارة كل من بغداد، والكويت، والاسكندرية، وواشنطن، وصنعاء، والخرطوم، وطرابلس، وتونس، والجزائر، والرباط، ونواكشوط، ومدريد، ولندن، وباريس، وروما، ولوكسمبورغ، كما قام جلالته بتوجيه العديد من الخطب الرسمية والمقابلات الصحفية، حيث يحتفظ الكتاب الأبيض ب (٩) وثائق لجلالته، كما أن جلالته أجرى العديد من المقابلات والمؤتمرات الصحفية عاملاً على إبراز موقف الأردن من الأزمة، وداعياً إلى ضرورة التوصل إلى حل سلمي لها، كما قام جلالته بإبداء توجيهاته السياسية للسلطة التنفيذية والتشريعية في الأردن خاصة فيما يتعلق بالأمن الوطني والحالة الاقتصادية.<sup>(٢)</sup>

### - ولي العهد :

وقد كان لسموه دور كبير في إبراز توضيح موقف الأردن من أزمة الخليج الأخيرة على المستوى العالمي، ولقد نقل مواقفه من الأزمة من خلال ثمانية وثلاثين تصريحاً وحديثاً ومقابلة صحفية، وأربع مقالات، ومحاضرة واحدة ألقاها في جامعة أكسفورد، ومما يلاحظ

<sup>(١)</sup> نقرش، عبد الله : الموقف السياسي الرسمي الأردني من أزمة الخليج، المرجع السابق/ص ٣٢٤.

<sup>(٢)</sup> النهار، غازي : القرار السياسي الخارجي الأردني تجاه أزمة الخليج، مرجع سابق، ص ٩١.

من خلال الخطاب السياسي لسموه، تركيزه على الناحية الاقتصادية للأزمة، إلى جانب التنبيه إلى المأساة الانسانية الناجمة عن تدفق الوافدين إلى الأردن.<sup>(١)</sup>

#### - رئيس الوزراء:

ويعد من الهياكل المساعدة في عملية صنع السياسة الخارجية، وقد برز ذلك بصورة كبيرة في أزمة الخليج، وكان ذو دور وظيفي واضح أبانها، إذ انصب دور رئيس الوزراء على نقل مواقف الحكومة من الأزمة إلى الرأي العام الأردني بالدرجة الأولى، حيث ظهر موقفه متفقا أحيانا مع موقف الشعب الأردني، إلا أن المواقف التي نقلها لمجلس النواب، باعتباره منتخبا من قبل الشعب وممثلا له، تختلف عن المواقف التي نقلها إلى مجلس الأعيان، وإلى وسائل الاتصال الخارجية، وقد برز ذلك من خلال مقابلاته وتصريحاته للإعلام والتي كان<sup>(٢)</sup> بمثابة إعادة قراءة لأفكار جلالة الملك و طروحاته في الأزمة.

#### - وزير الخارجية :

وقد لعبت وزارة الخارجية الأردنية دورا، أبان الأزمة وأن كان تعاقب على ادارتها وزيرين مختلفين هما السيد مروان القاسم والسيد طاهر المصري.

والمنتبع لتصريحات كلا الوزيرين يلحظ أن هناك بعض التباين نظرا لكون الثاني من أحد أعضاء مجلس النواب، بينما لم يكن الأول كذلك، فالسيد المصري، وفي أحد تصريحاته شن هجوما على الدول المتحالفة ضد العراق، وتعرض لمحاولاتها تعطيل الحل السلمي، بينما لم يقم السيد القاسم بذلك، وقام القاسم بالتركيز بدلا من ذلك على حياد الأردن في الأزمة، وعمل على اظهار نوع من التباين بين الموقف الرسمي والموقف الشعبي من الأزمة أمام مجلس النواب بينما لم يتطرف السيد المصري لهذا.<sup>(٣)</sup>

(١) أبو عبيد، نبيل : الاتصال كأداة لسياسة الخارجية الأردنية، الأردن وأزمة الخليج، رسالة ماجستير، عمان الجامعة الأردنية، ١٩٩٣، ص ١٢١.

(٢) أبو عبيد، نبيل : الاتصال كأداة للسياسة الخارجية الأردنية: وأزمة الخليج، مرجع سابق ص ١٢٤.

(٣) الكتاب الأبيض : الأردن وأزمة الخليج ، مرجع سابق، ص ٧٥ .

## - البرلمان :

نظرا لدور البرلمان في الحياة السياسية الأردنية، ودوره في السلطة التشريعية فأحدى أهم سلطات الدولة الديمقراطية، فد لعب هذا البرلمان دورا مؤثرا في السياسة الخارجية الأردنية، وبأزمة الخليج على وجه التحديد، خاصة مجلس النواب المنتخب من قبل الشعب.

يعتقد الباحث أن المجلس النيابي الحادي عشر ، قد تمتع بهيبة سياسية غير مسبوقة، وذلك بفضل توازن القوى السياسي في البلاد الناجم عن إحداث نيسان ١٩٨٩، والمد الشعبي الديمقراطي الذي تلاه .

فقد تشكل المجلس النيابي الحادي عشر من شخصيات وطنية لها وزنها التمثيلي، بينما احتلت المعارضة بألوانها وخصوصاً الإسلامية بعدد كبير من مقاعد المجلس، وكانت حكومة السيد مضر بدران بامتصاص الغضبة الشعبية، وإعادة ترتيب الأوراق السياسية في البلاد، قد أقامت صلات وثيقة مع المجلس النيابي الحادي عشر عموماً ومع النواب الإسلاميين خصوصاً .

فقد عملت حكومة بدران بروح التعاون الوثيق مع البرلمان، وتم اتخاذ سلسلة من الإجراءات لتفكيك قيود الأحكام العرفية التي تم الغاؤها، وكانت الحكومة محتاجة إلى تأييد البرلمان وتصغي لقراراته ولرغبات أعضائه، وقد أعطى ذلك كله للبرلمان شعبية كبيرة.

وهكذا، فما أن انفجرت أزمة الخليج بدخول العراق إلى الكويت في ٢/٨/١٩٩٠، حتى كانت المؤسسة البرلمانية في عز قوتها، وحدثت لحنلة سياسية فريدة في تاريخ البرلمان الأردني، إذ بدا أن هناك تفاهماً سياسياً كاملاً بين الحركة الشعبية المساندة للعراق والتي عبرت عن نفسها بالمسيرات الحاشدة والاجتماعات والبيانات والمقالات الصحفية والبرلمان الذي اتجه تحت قيادة التيارات الإسلامية والقومية واليسارية إلى التعبير عن حركة الشارع، الذي دعى معظم نوابه إلى تنظيم المظاهرات وضرب المصالح الأمريكية في الداخل والخارج، وطلبوا من الحكومة رفض قرارات مجلس الأمن الدولي وقطع العلاقات الدبلوماسية مع دول التحالف، وحكومة السيد بدران ذات الميول العراقية أصلاً، والقصر الذي كان يأمل من خلال اتخاذ موقف محايد ميال إلى العراق، تجاوز الأزمة مع

الاحتفاظ بعلاقاته الاستراتيجية مع بغداد، وهي علاقات تطورت طوال حقبة الثمانينات والحرب العراقية الإيرانية .

ولم يكن سهلاً، إبان الأزمة، التمييز بين المواقف بدقة، طالما أن كل القوى كانت تستطيع أن تعبر عن نفسها في إطار الإجماع الوطني المرغوب، خصوصاً تحت وطأة الشعور بالأخطار المحدقة، ولكن ما بدا في الظاهر، نوعاً من التوازن والتفاهم بين مؤسسة العرش والحكومة من جهة والمؤسسة البرلمانية من جهة أخرى، في تقرير السياسة الخارجية للدولة، كان محددًا في الحقيقة، في إطار الخط المرسوم من قبل مؤسسة العرش، فبالرغم من هدير الأصوات البرلمانية، وما بدا من تمتعها بحرية التعبير الإعلامي، فإن الموقف السياسي الفعلي بقي في يد السلطة التنفيذية التي استخدمت المؤسسة البرلمانية، من أجل ضبط إيقاع الحركة الشعبية في إطار السياسة الرسمية، وكان من الضروري لقيام المؤسسة البرلمانية بهذا الدور أن تتعزز مصداقيتها، وأن يتاح لأعضائها حرية الحركة والتعبير، وقد توقف ذلك، بالطبع، عندما خرج العراق من الكويت في شباط ١٩٩١، مما أدى إلى تراجع الحركة الشعبية.

لقد ساهمت نتائج حرب الخليج الثانية، واليأس الشعبي الناجم عنها، ومجيء (٣٠٠) ألف وافد من فلسطيني الكويت ذوي الميول الرجعية، إلى اختلال ميزان القوى السياسي في البلاد، مرة أخرى، لصالح السلطة التنفيذية، وبدأت على التو تراجع سياستها اتجاه الحريات العامة شيئاً فشيئاً.

فقد صدر في البداية، قرار حكومي بمنع المسيرات والمظاهرات والتجمعات، وجرى ضغط على الصحفيين وقادة الرأي العام واعتقال النائب ليث شبيلات، مما اعتبر وقتها إرهاباً للمجلس الحادي عشر كله، خصوصاً وأن الظروف الإقليمية كانت مواتية لكي تتجه السلطة التنفيذية نحو تحقيق معاهدة التروية مع إسرائيل.

## • الحالة الثانية : معاهدة التسوية الأردنية - الإسرائيلية.

شهد العالم متغيرات وتحولات هائلة، عقب انتهاء الحرب الباردة وانهيار الاتحاد السوفيتي والكتلة الشرقية وتراجع دورها في المنطقة العربية وورثة الولايات المتحدة لهذه المناطق من أجل تحقيق أهدافها الاستراتيجية في المنطقة دون منازع، وبعد أن انتهت حرب الخليج، وتم القضاء على قوة العراق العسكرية، وتدويل النزاع العراقي الكويتي، وتهميش دور الجامعة العربية أصبح التوجه دولياً، إذ أصبح التوجه الأساسي هو إطفاء بؤر التوتر التي كانت لفترات قريبة تشكل مركز استقطاب دولي.

ووسط هذه المتغيرات جاءت بداية التسعينات لتشهد تحركاً واسعاً في تسوية الصراع العربي - الاسرائيلي، خاصة فيما يتعلق بإمكانية الحل السلمي للقضية الفلسطينية؛ ففي السادس من آذار عام ١٩٩١ أعلن الرئيس الأمريكي السابق جورج بوش في خطاب له أمام اجتماع الكونغرس الأمريكي عن عزمه على إنهاء النزاع العربي الاسرائيلي حيث قال: أن السلام الشامل يجب أن يقوم على أساس قراري مجلس الأمن في الأمم المتحدة ٢٤٢، ٣٣٨، وعلى مبدأ الأرض مقابل السلام، وهذا المبدأ يجب أن يتطور لكي يوفر أمن اسرائيل والاعتراف بها، ويوفر في نفس الوقت الحقوق الفلسطينية السياسية المشروعة حيث أن الأوان لانتهاء النزاع العربي الاسرائيلي.<sup>(١)</sup>

وقد رحب الأردن بمبادرة الرئيس الأمريكي جورج بوش، منذ انطلاقتها في السادس من آذار، لاستنادها إلى قرارات الشرعية الدولية، وتعاون الأردن كذلك مع وزير خارجية الولايات المتحدة الأمريكية السابق جيمس بيكر، وعلان الأردن تأييده للسلام المتحقق عن مفاوضات مقبولة مستندة إلى المبادئ الدولية.

وهكذا أعلن الأردن على لسان جلالة الملك حسين عن موافقة الأردن لحضور مؤتمر - ريد للسلام، حيث قال: "....وعليه فنحن في الأردن وعلى خلفية وعينا الكامل للحقائق والموازن الدولية والاقليمية، وعلى ضوء المعاناة الكبيرة للشعب الفلسطيني في الأرض المحتلة، وما يتعرض له من سياسات قمعية وتهديد متصاعد لوجوده على أرضه نتيجة الهجرة والاستيطان وتأثر الأردن المباشر بكل ما يجري هناك سنشارك في مؤتمر

(١) العاص، طارق : دبلوماسية السلام الأردنية، المطابع العسكرية، الطبعة الأولى، عمان، ١٩٩٧، ص ١٩١.



السلام حماية لأنفسنا واناقتاداً لوطننا وابنائنا وتحقيقنا لانخراطنا في حياة طبيعية عادية...".<sup>(١)</sup>

وفي هذا المجال زار الأردن وزير خارجية الولايات المتحدة الأمريكية جيمس بيكر، وذلك لدعوة الأردن لحضور مؤتمر السلام للشرق الأوسط المنوي عقده في مدريد، وقد أصدر مجلس النواب الأردني بياناً في صدر هذه الزيارة، يرفض المشاركة في المؤتمر المنوي عقده ويطالب الحكومة الأردنية بأن لا تذهب إلى المؤتمر.

قد أصدر المجلس البيان التالي الذي جاء فيه " أن وزير الخارجية الأمريكي في زيارته<sup>(٢)</sup> إلى أردن الحشد والرباط التي يعمل في سياقها إلى فرض الاستسلام على الأمة العربية وفي مقدمتها الأردن تمهيدا لتصفية القضية الفلسطينية لصالح منهج التوسع الاسرائيلي، وأكد المجلس ادانته للسياسة الأمريكية المنحازة في كل المواقف لاسرائيل ليؤكد الثوابت التالية:

١- رفض مؤتمر السلام الذي من شأنه تكريس الاحتلال الاسرائيلي لفلسطين، ورفض أي مؤتمر اقليمي أو دولي من شأنه التعامل مع قرارات هيئة الأمم بمكيالين واستبعاد منظمة التحرير.

٢- رفض محاولة تفتيت قضية النزاع العربي الاسرائيلي تمهيدا لفرض الصلح وفق الأطماع المشتركة الأمريكية الاسرائيلية.

٣- رفض العمل على استفراد السياسة الأمريكية وحليفتها اسرائيل بالشعب العربي الفلسطيني.

٤- رفض العمل على الغاء المقاطعة العربية لاسرائيل.

٥- رفض محاولة التطبيع مع اسرائيل في مختلف المجالات.

٦- استنكار التدخل الأجنبي في شؤون العراق الداخلية.

٧- استنكار الحصار الاقتصادي الظالم على العراق.

(١) خطاب الملك حسين أمام المؤتمر الوطني الأردني العام بتاريخ ١٢/١٠/١٩٩١.

(٢) محضر الجلسة السادسة لمجلس النواب الأردني للدورة العادية الثالثة ، بتاريخ ٢٢/٨/١٩٩١

إن مجلس النواب الأردني إذ يستنكر المحاولات الأمريكية والسعي الامبريالي المحموم لفرض الحصار وجر المنطقة إلى مزيد من الهيمنة تحت مظلة النظام الدولي الجديد، ليهيب بال جماهير العربية وفي مقدمتها الأردن وشعبه أن يكونوا على درجة من اليقظة والحذر ضد المؤامرات التي تحاك ضد تقدمهم.

وفي تلك الأثناء دار في الأردن جدلا واسعا بين القائلين بالذهاب إلى مؤتمر السلام وبين المعارضين له، وعلى اثر ذلك تقدم حوالي خمسين نائبا بعريضة موقعه منهم، تطالب الحكومة بالاستقالة لموافقتها على الدخول في المفاوضات وموافقتها على حضور المؤتمر. (١)

وقد اعترف السيد طاهر المصري رئيس الوزراء آنذاك، بأن مجلس النواب الحادي عشر قد أكرهه على تقديم استقالة حكومته. (٢)

وفي نفس الوقت وافقت منظمة التحرير الفلسطينية على الاشتراك في مؤتمر السلام، من خلال وفد أردني فلسطيني مشترك في الثالث عشر من تشرين الأول عام ١٩٩١، بعد أن أكد جلالة الملك حسين مشاركة الأردن في مؤتمر السلام، في خطابا قوميا أمام المؤتمر الوطني العام بتاريخ الثاني عشر من تشرين أول عام ١٩٩١.

وهكذا وجهت الولايات المتحدة الأمريكية، البطاقات لحضور مؤتمر مدريد للسلام في الشرق الأوسط، إلى أطراف هذا النزاع للمفاوضات المباشرة، وأرسلت البطاقات من الراعيين الكبارين، الولايات المتحدة وروسيا لكل من مصر وسوريا والأردن ولبنان، وفلسطين في الوفد الأردني - الفلسطيني المشترك، محددة يوم ٣٠ تشرين أول عام ١٩٩١، لانعقاد المؤتمر. (٣)

(١) قموار، فخري : مقالة بعنوان حوار العمر وغلطة العمر، زاوية شئ ماء، الرأي الأردنية، العدد/١٠٤٤٤، ١٩٩٩/٤/١٣.

(٢) المصري، طاهر : برنامج تلفزيوني، حوار العمر في محطة LBC بتاريخ ١٩٩٩/٤/١.

(٣) العاص، طارق : دبلوماسية السلام الأردنية، مرجع سابق، ص ١٩٤.

وقد انفردت الولايات المتحدة الأمريكية تماما بمرحلة الاعداد لمفاوضات السلام العربية الاسرائيلية والتي سبقت انعقاد مؤتمر مدريد، وذلك عبر جولات مكوكية ثمان لوزير خارجيتها جيمس بيكر لدى الأطراف المعنية في ذلك الصراع.<sup>(١)</sup>

وبتاريخ ٤/١١/١٩٩١، تم اللقاء الأول للمفاوضات الأردنية-ال فلسطينية- الاسرائيلية في قصر بارسين بالعاصمة الاسبانية مدريد، واستمرت المفاوضات إلى أن وقع الأردن جدول الأعمال على المسار الأردني الاسرائيلي في اليوم التالي من توقيع اعلان المبادئ الفلسطيني، الاسرائيلي في الثالث عشر من أيلول عام ١٩٩١، إذ استمرت المفاوضات على المسار الأردني الاسرائيلي ثلاث سنوات.

وبتاريخ ٢٩/٥/١٩٩٣، تشكلت حكومة جديدة بدأت تبحث عن وسيلة قانونية تمكنها من تقليص دور المعارضة لمعاهدة السلام مع اسرائيل، وخاصة من قبل نواب المعارضة في المجلس الحادي عشر، وإيجاد آليات فرعية تؤدي إلى ضعف دور البرلمان القادم.

وفي تلك الفترة عقد اجتماع في مجلس النواب مساء يوم الأربعاء الموافق ٩/٦/٩٩٣، بناء على طلب أكثرية النواب، وبدعوة من رئيس المجلس وقد حضر الاجتماع ٦١ نائبا، تداولوا فيه موضوع قانون الانتخاب، وما يشاع حول نية الحكومة لتعديله بقانون مؤقت وفي نهاية الاجتماع اتفق النواب المجتمعون الممثلون لجميع الكتل النيابية، والاتجاهات السياسية على أن أي قانون للانتخابات أو تعديل له يجب أن يمر من خلال السلطة التشريعية سندا لأحكام الدستور، والتزاما بمصادقية التعاون بين السلطات دون تجاوز احداها للأخرى أو تجاهلها، وقد صدر بيان بذلك.<sup>(٢)</sup>

وفي تلك المرحلة لم تستجيب الحكومة لبيان النواب السابق ذكره، بل ذهبت إلى أكثر من ذلك، إذ قامت باصدار ارادة ملكية تقضي بحل مجلس النواب الحادي عشر بتاريخ ٤/٨/١٩٩٣، وذلك من أجل اعطاء نفسها المبرر الدستوري، لاصدار نظام الصوت الواحد، على شكل قانون مؤقت في غياب مجلس الأمة، إذ اصدرت قانون لتعديل

<sup>(١)</sup> العاص ، طارق : دبلوماسية السلام الأردنية، مرجع سابق، ص ١٩٣.

<sup>(٢)</sup> عنزاوي، ابراهيم : حق حل البرلمان في الأردن مرجع سابق، ص ١١٥.

قانون الانتخاب الذي اعتمد مبدأ الصوت الواحد للناخب الواحد بتاريخ ١٧/٨/١٩٩٣، أي بعد اسبوعين من حل مجلس النواب.

وقد أجريت الانتخابات النيابية للمجلس الثاني عشر على أساس هذا القانون، بتاريخ ٨/١١/١٩٩٣.

وبعد انتهاء الانتخابات واجتماع المجلس الجديد (الثاني عشر) وبدء مناقشة البيان الوزاري للحكومة تطبيقاً للمادة (٥٤) الفقرة الثالثة من الدستور. تعرض العديد من النواب للوزارة بالنقد الشديد، لقيامها بحل المجلس السابق، واعتماد القانون المؤقت لتعديل قانون الانتخاب بنظام الصوت الواحد على الرغم من وصولهم لمراكزهم النيابية من خلاله.<sup>(١)</sup>

وقال النائب عبد الرؤوف الروابدة، أن هذا التعديل مطعون بشرعيته الدستورية والسياسية، علاوة على أنه أسلوب فريد لا مثيل له في الدنيا كلها، إذ يخالف التعديل أحكام الفقرة الأولى من المادة (٩٤) من الدستور، التي تشترط لإصدار أي قانون مؤقت، أن يتوفر فيه أحد شرطين: أولهما أن يكون القانون في أمور تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير كالحروب مثلاً، وثانيهما أن يكون القانون في أمور تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل كمواجهة وباء، وأن قانون الانتخاب لا ينظم أموراً تستدعي مثل تلك التدابير، ولا صرف مثل تلك النفقات، ويفتقر التعديل إلى الشرعية السياسية، لأن القانون المؤقت يعبر عن رأي السلطة التنفيذية في أسلوب تشكيل السلطة التشريعية، ويفترض في السلطة التشريعية أن تمثل الشعب وتكون عينه الرقابية على السلطة التنفيذية، أن إصدار أهم قانون تنظيم الحياة الديمقراطية، ويصوغ تشكيلة السلطة التشريعية، خارج إطار الصلاحية الدستورية ومن قبل السلطة التنفيذية اعتداء صارخ على النظام النيابي، وأن الأمة مصدر السلطات وفقاً لأحكام الدستور.<sup>(٢)</sup>

وقال النائب عبد العزيز جبر... أن حكومة دولة السيد عبد السلام المجالي، جاءت من أجل هذا الموضوع، أقول كان هذا الهدف منطقياً بالنسبة لهذه الحكومة التي تتبنى خط المسألة مع الكيان اليهودي، وكان جديراً بها ما دامت تسعى إلى هذا الهدف أن

<sup>(١)</sup> محضر الجلسة الرابعة من الدورة العادية الأولى المنعقدة ٥ - ٨/١٢/١٩٩٣.

<sup>(٢)</sup> محضر الجلسة من الدورة العادية الأولى المنعقدة بتاريخ ٧/١٢/١٩٩٣، ص ١٨.

تصل إلى إيراد صيغة معينة لإيجاد برلمان، يختلف عن البرلمان السابق يوافقها على ما تريد لأن احتمالات توقيع معاهدة سلام، تفرض أن تكون الأغلبية في البرلمان مؤيدة لسلام، لذلك طرحت الحكومة مقولات مثل تعديل قانون الانتخاب لتحجيم التيار الرفض لسلام، وضمان أغلبية برلمانية مؤيدة له.

لقد شطبت الحكومة آراء ستين نائبا اجتمعوا في قاعة الصور وقرروا أن أي تعديل لقانون الانتخاب لا بد أن يمر من خلال القنوات الدستورية، ثم عمدت إلى التخلص من هذا المجلس قبل انتهاء مدته الدستورية، حتى لا يرتفع بعد ذلك صوت معارض، وأصدرت بعد حله قانون الصوت الواحد، الذي فصل تفصيلا وطبخ في مطابخ بعيدة عن بلدنا، لقد أرادت هذه الحكومة بإصدار القانون المؤقت أن تطمئن إلى إخراج مجلس نواب يوافق على توجهاتها السياسية ويمرر لها كل ما يملى عليها من ضغوطات خارجية في الجوانب السياسية أو الاقتصادية.

وقال النائب عبد الله العكايلة.

" لقد قامت هذه الحكومة بحل مجلس النواب، الذي قل مثيله في منطقتنا العربية، بحجة أنه لا يجوز بقاء المجلس قائما خلال الحملة الانتخابية ليتساوى المرشحون جميعا، ولكنها في الحقيقة فعلت ذلك لتسلبه حقه التشريعي فتصدر القانون المؤقت المعدل لقانون الانتخابات، الذي لم يعد خافيا على أحد الدور الأمريكي في الدعوة إليه، كما جاء على لسان جورجيان مساعد وزير الخارجية الأمريكي وروس الوسيط الأمريكي في المفاوضات "

لقد ضاقت الحكومة بحل المجلس الحادي عشر، لأنها لم تكن قادرة على هضم معارضته ومواقفه الجريئة، ولم يعد خافيا على أحد أن اللعبة الديمقراطية في دول العالم الثالث، لا تتاسبها الجرعات الكبيرة ولا الإرادة السرة النزوية.

وأضاف النائب عبد الله العكايلة، نعم لقد هيأت الحكومة بقدرة وكفاءة عاليتين، كل أسباب النجاح للحيلولة دون وصول أغلبية معارضة لمشروع الاستسلام للمشروع الصهيوني الأمريكي القادم الذي يزحف للهيمنة على المنطقة بأسرها. (١)

(١) محضر الجلسة الرابعة من الدورة العادية المنعقدة في ١٢/٧/١٩٩٣، ص ١١٨ .

وفي السادس والعشرين من تشرين أول عام ١٩٩٤، تم توقيع معاهدة السلام الأردنية، الاسرائيلية<sup>(١)</sup>، في وادي عربة على بعد (١٣) كيلومتر شمال مدينة العقبة الأردنية، وبعد التوقيع على المعاهدة أحالت الحكومة الأردنية مشروع قانون تصديق المعاهدة إلى مجلس الأمة، لمناقشته وطلب الموافقة عليه بكتاب دولة رئيس الوزراء رقم (١١٠٨١) في السابع والعشرين من تشرين أول عام ١٩٩٤، والمتضمن مشروع قانون تصديق معاهدة السلام المعقودة بين حكومة المملكة الأردنية الهاشمية، وحكومة دولة اسرائيل لسنة ١٩٩٤، مع اعطائه صفة الاستعجال<sup>(٢)</sup>، سندا للمادة (٣٣). الفقرة الثانية من الدستور الأردني، والتي تنص على أن المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئا من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة، ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية.

وبناء على ذلك، تمت مناقشته جميع بنود المعاهدة، والتي تتكون من مقدمة، وثلاثين مادة وخمسة ملاحق، إذ ناقشت لجنة الشؤون الخارجية بمجلس النواب الأردني برئاسة السيد عبد الكريم الكباريتي، وعقدت عدة إجتماعات متتالية صباحا ومساء أيام الاثنين والثلاثاء والأربعاء، ٣١ - ١٠/٢/١٩٩٤.

وأوصت بالموافقة على مشروع قانون المعاهدة الأردنية الاسرائيلية، وفي السادس من تشرين الثاني عام ١٩٩٤، صادق مجلس النواب الأردني الثاني عشر على المعاهدة بأغلبية (٥٥) عضوا صوتوا لصالح المعاهدة، و(٢٣) عضوا صوتوا ضد المعاهدة ولم يدل نائبان بصوتيهما وهما النائب طاهر المصري بسبب تواجده خارج البلاد والنائب سعد هائل السرور، والذي لم يصوت بصفته رئيسا لمجلس النواب.<sup>(٣)</sup>

وبعد أن صادق مجلس النواب الأردني الثاني عشر على معاهدة السلام، أحيل مشروع قانون المعاهدة إلى مجلس الأعيان الذي صادق على معاهدة السلام بين المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة دولة اسرائيل في التاسع من تشرين الثاني عام ١٩٩٤.

<sup>(١)</sup> ملحق جريدة الدستور الخاص بالسلام، عمان، العدد ٩٧٦٢، ٢٦ تشرين أول ١٩٩٤ م.

<sup>(٢)</sup> محضر الجلسة الثالثة من الدورة العادية الثانية المنعقدة في ١٠/٢٩/١٩٩٤ م.

<sup>(٣)</sup> محضر الجلسة الرابعة الدورة العادية الثابتة المنعقدة في ١١/٦/١٩٩٤ م.

ونتيجة لحاله السلام التي أصبحت قائمة بين الأردن وإسرائيل وتنفذا لمعاهدة السلام بين الدولتين<sup>(١)</sup>، التي نصت في مادتها السابعة على أهمية تعزيز التعاون الاقتصادي بينهما، وتحقيق ذلك لا بد من إزالة كافة أوجه التمييز التي تعتبر حواجز ضد تحقيق علاقات اقتصادية لذلك أقر مجلس النواب الثاني عشر قانون المقاطعة الاقتصادية وحظر التعامل مع العدو، والغاء القوانين الثلاثة السابقة التي تمنع التعامل مع إسرائيل وهي قانون منع الاتجار مع إسرائيل رقم (٦٦) لسنة ١٩٥٣، والقانون الموحد لمقاطعة إسرائيل رقم (١٠) لسنة ١٩٥٨، وقانون منع بيع العقار للعدو رقم (١٠) لسنة ١٩٧٣<sup>(٢)</sup>.

ومما يجدر ذكره هنا ، أن الكنيست الإسرائيلي، صادق على معاهدة السلام الأردنية الإسرائيلية في الخامس عشر من تشرين أول عام ١٩٩٤، بأغلبية (١٠٥) أصوات مقابل (٣) أصوات ضد المعاهدة مع امتناع (٦) أعضاء عن التصويت، وغياب (٦) أعضاء عن الجلسة، أي أن الحكومة الإسرائيلية عرضت المعاهدة على الكنيست الإسرائيلي، قبل التوقيع عليها في وادي عربة في السادس والعشرين من تشرين أول عام ١٩٩٤ م<sup>(٣)</sup>.

ويرى الباحث أنه بينما كانت السلطة التنفيذية تنتظر زيارة وزير الخارجية الأميركية، جيمس بيكر صيف عام ١٩٩١، لتتسلم الدعوة إلى مؤتمر مدريد للسلام، أصدر مجلس النواب الأردني الحادي عشر، بالاجماع بيانا ندد فيه بالخضوع العربي للإرادة الأميركية - الإسرائيلية ، وقرر مقاطعة الأردن لمؤتمر مدريد<sup>(٤)</sup>.

وبالرغم من أن هذا المجلس كان يتمتع بتقل سياسي فريد، وكان قد أسدى على مدار العام الفائت ، كما رأينا في الحالة السابقة (أزمة الخليج)، خدمات سياسية كبرى للسلطة التنفيذية عن طريق استخدام نفوذه لدى الشارع من أجل ضبط الايقاع السياسي للحركة الشعبية المتفجرة المساندة للعراق، فإن السلطة التنفيذية تجاهلت البيان النيابي، واستمرت في اتصالاتها للمشاركة في مؤتمر مدريد .

(١) وقائع تصديق مجلس الأمة على معاهدة السلام، العدد ١٢ ، ص ٦٩ .

(٢) الوقائع والوثائق الأردنية، وزارة الاعلام ، دائرة المطبوعات والنشر ، ١٩٩٤، ص ١٩ .

(٣) العاص، طارق : دبلوماسية السلام الأردنية، مرجع سابق، ١٩ .

(٤) بيان مجلس النواب الأردني الحادي عشر بمناسبة زيارة جيمس بيكر ، ١٩٩١ .

وفي سابقة، ستتكرر كثيرا فيما بعد ، استجاب العديد من النواب، فرادى للضغوط من قبل السلطة التنفيذية، بينما بدا النواب الذين وقعوا على بيان المقاطعة في لحظة عاطفية، غير جادين في الإصرار على موقفهم، ولكي تتجاوز السلطة التنفيذية النقاشات البرلمانية المعارضة، فقد بادرت إلى الدعوة إلى "مؤتمر وطني" حضره الفنان من الشخصيات غير المسيسة ولكن الممثلة على العموم لأوساط اجتماعية متنوعة، وكان شكل انعقاد المؤتمر مضبوطا بحيث يؤدي إلى نتيجة معروفة مسبقا، إذ خطب جلالة الملك خطابا وطنيا مطولا، قوطع بالتصفيق غير مرة، ثم حضى المؤتمر بمصافحته، مما اعتبر اجماعا وطنيا على المشاركة في مؤتمر مدريد، والسير في العملية السلمية<sup>(١)</sup>.

كان "المؤتمر الوطني" الذي لم يتح بطبيعة تركيبته وترتيباته أية مناقشة من أي نوع، ضربة لدور البرلمان، وتجاوزا له، مما اربكة، وأظهر قوة السلطة التنفيذية التي استطاعت أن تستعيد بسرعة وبجهود متواضعة ، تأييد الأغلبية البرلمانية.

إن وجود تيار قوي نسبيا من معارضي العملية السلمية في المجلس النيابي الحادي عشر، حدا بالسلطة التنفيذية الى اتخاذ اجراءات حاسمة لمنع تكرار التركيبة البرلمانية لعام ١٩٨٩، من خلال آليات فرعية ، فأصدرت السلطة التنفيذية بعد حل مجلس النواب الحادي عشر، قانون انتخابات مؤقت من شأنه تحجيم وجود المسييسين في البرلمان، وهو ما حصل فعلا، إذ كانت حصيلة الانتخابات البرلمانية للعام ١٩٩٣، التي تم اجراؤها على أساس قانون "الصوت الواحد" ، ضربة موجعة للتيارات الإسلامية والقومية واليسارية.

وبالرغم من أن المؤسسة البرلمانية لم تكن قد فقدت وهجها، فإن السنة الأولى من عمر المجلس النيابي الثاني عشر، أعطت الانطباع بأن الآمال التي عقدها الأردنيون حول دور أكبر للمؤسسة البرلمانية في اتخاذ القرار السياسي، قد تلاشت.

وقد أسهم ذلك بالإضافة إلى توفر أغلبية للحكومة في البرلمان، الى تراجع جديد في دور البرلمان وثقله في الشارع، ومع ذلك، فإن المعارضة في المجلس النيابي الثاني عشر، كانت تمثل خطورة من نوع ما على اتجاه السلطة التنفيذية إلى عقد معاهدة التسوية

(١) خطاب جلالة الملك حسين بن طلال ، للمؤتمر الوطني العام للسلام ، ١٢ تشرين أول ١٩٩٨، عمان.



مع اسرائيل ، طالما أنه، لاعتبارات عديدة، كانت تحتاج إلى إقرار تلك المعاهدة من قبل أغلبية برلمانية لضمان التأكيد على أن المعاهدة في النهاية، استكملت شروطها الدستورية، وأنها حظيت بموافقة ممثلي الشعب .

ولقد سعت السلطة التنفيذية، في تلك الفترة ، إلى تفعيل الصلاّات مع النواب على مستوى فردي ، وتأمين موافقتهم مسبقا بالترغيب، بينما استخدمت سياسة الترهيب للمجلس ككل.

وفي جلسة المجلس التي تم فيها إقرار المعاهدة، أحاطت قوى الأمن والجيش بالبرلمان، وفرض نوع من حظر التجول المشوب بالتوتر الأمني العالي في المنطقة المحيطة به.<sup>(١)</sup>

وفي إطار الحملة الأمنية والاعلامية، المطبوعة والتلفزيونية، تم تهميش البرلمان ككل، والمعارضة البرلمانية بصورة خاصة، إلى أن تم إقرار المعاهدة من البرلمان الأردني، حيث بدأ النفخ مجدداً بالمجلس النيابي الذي أقر المعاهدة في مواجهة أحزاب المعارضة، باعتبار أن الإقرار البرلماني للمعاهدة، أعطاها شرعية دستورية وسياسية في مواجهة "الأقايمة" المعارضة.

لم يشارك مجلس النواب الأردني بأي صورة من الصور، في اتخاذ القرارات التي أدت إلى المعاهدة الأردنية - الاسرائيلية للعام ١٩٩٤، بينما تم استخدام المؤسسة البرلمانية لإعطاء القرار المتخذ من قبل السلطة التنفيذية بصورة مطلقة الشرعية الدستورية.

(١) محضر الجلسة الرابعة من الدورة العادية الثانية لمجلس الأمة الثاني عشر المنعقدة بتاريخ ١١/٦/١٩٩٤ .

ومن هنا يمكن القول أن السلطة التشريعية لا تمارس دورا ذا شأن في هذا المجال الا اعطاء المشروعات والقرارات التي اتخذت فعلا صفة المشروعية.<sup>(١)</sup>

وفي هذا المجال، فان جلالة الملك حسين، قد قرر دخول المفاوضات مع اسرائيل، والتوقيع على معاهدة سلام بين حكومة المملكة الاردنية الهاشمية ودولة اسرائيل، وانهاء حالة الحرب<sup>(٢)</sup>.

---

<sup>(١)</sup>Abu Jaber, Kamel : The legislature of the Hashemite Kingdom of Jordan : A study in Political Development, 1969, pp 230

<sup>(٢)</sup> الحموري، يحيى : صنع القرار السياسي في الأردن، رسالة مجلس الأمة، العدد (٢٠) ص ٨٠.

## المبحث الثالث: نشاطات البرلمان الاردني في مجال السياسة الخارجية

تعكس المجالس التشريعية رغبات واماني ومواقف الشعب في عملية صنع القرار، وقرار القوانين من خلال ممثليه في المؤسسة التشريعية، لذلك فإن من أهم اولويات المجالس التشريعية توجيه السياسة الحكومية بما يحقق تلك الرغبات، لهذا تضطلع المجالس الشعبية والممثلة الشرعية لإرادة الشعب بوظائف عديدة، من أهمها الرقابة والتوجيه في السياسة الخارجية والداخلية

ان السياسة الخارجية تصنع من قبل مجموعة صغيرة من الأفراد وعادة ما تكون محصورة برئيس الدولة ونائبه، ورئيس الوزراء، وزير الخارجية والمستشارين السياسيين الذين تناط بهم مهام ووظائف خارجية، وتخضع السياسة الخارجية، لتأثير الكثير من العوامل الداخلية والخارجية، اذ تؤثر هذه العوامل على سلوك صانع القرار، ومن أهم العوامل الداخلية التي تؤثر في عملية صنع قرار السياسة الخارجية المجالس التشريعية، اذ ان السياسة العامة للدولة تكون تحت رقابة وتوجيه المجالس التشريعية ومن ضمنها السياسة الخارجية .

ويجدر بنا هنا ان نورد الملاحظة التالية، والتي خلاصتها انه اذا كان البرلمان يمارس الوظيفة التشريعية بصورة مباشرة، فإنها آيست كذلك بالنسبة لوظيفة السياسة الخارجية، إذ أن البرلمان في هذه الحالة يمارس وظيفته عن طريق الرقابة والتوجيه لأداء الحكومة، فإذا لم تستجب الحكومة فيستطيع مجلس الأمة ممارسة صلاحيته الدستورية لتوجيه السياسة الخارجية للحكومة كتوجيه الاسئلة والاستجابات او طرح موضوع عام للمناقشة، واذا ام يقتنع مجلس النواب ( المنتخب ) بالتوجهات السياسية للحكومة سواء الخارجية او الداخلية يستطيع طرح الثقة بالحكومة.

فالمجالس التشريعية (البرلمان) لا تستطيع اتخاذ قرارات في مجال السياسة الخارجية، فعلى سبيل المثال لا يستطيع البرلمان اقامة علاقات دبلوماسية مع الدول او قطع هذه العلاقات، او يعترف بدولة ما او يرفض الاعتراف بها، بل ان دوره في هذا المجال ينحصر بالتوجيه والضغط على الحكومة للقيام باتخاذ القرار الذي يتواءم مع توجهات المجلس في مجال السياسة الخارجية، وقد حدث مثل هذا التأثير عند مناقشة مجلس النواب الاردني لمشروع ايزنهاور عام ١٩٥٦ الهادف لمقاومة الشيوعية من خلال تقديم المساعدات العسكرية والاقتصادية لكل من يطلبها من دول الشرق الأوسط، وعلى

أثر ذلك أعلن وزير الخارجية الاردني موقف الحكومة الراض لمشروع ايزنهاور متأثرا بتوجيه مجلس النواب آنذاك.<sup>(١)</sup>

ان عدم ممارسة المجالس التشريعية (البرلمان) لوظيفة السياسة الخارجية بصورة مباشرة، لا يعني ان المجالس لا يمكن لها ان تمارس أي دور في مجال السياسة الخارجية بصورة مباشرة، فقد ظهر حديثا ما يسمى بالدبلوماسية البرلمانية والتي لا تختلف في اهدافها عن الدبلوماسية العادية التي تمارسها النخبة الحاكمة في تحقيق اهداف السياسة الخارجية للدولة، وفي هذا المجال تتصف الدبلوماسية البرلمانية بانها دبلوماسية هادئة وطويلة النفس مما يفرض على القائمين عليها متابعة مستمرة وصبرا لا تتطلبه الدبلوماسية العادية، ويعود ذلك الى أن الدبلوماسية العادية تتعاطى مع سلطات القرار المباشر، أي وزارة الخارجية والحكومات، لذلك فان نجاح الدبلوماسية العادية يتوقف على سرعتها، اما الدبلوماسية هذا من جانب ومن جانب آخر فإن الدبلوماسية العادية والدبلوماسية البرلمانية فانها تتعاطى مع سلطة التشريع المتمثلة بالمجالس التشريعية التي تمارس سلطة الضغط على الحكومات لتسييرها في اتجاه محدد ونحو مواقف ومقررات معينة، وهذا الأمر يحتاج الى وقت ومتابعات، لهذا فان النتائج التي تحققها الدبلوماسية البرلمانية لا تكون سريعة ويحتاج رصدها الى متابعة سياسة الدول التي تقوم معها تلك الدبلوماسية البرلمانية ليستا نقيضتين، فهما مكملتين لبعضهما البعض في اطار السياسة والمفاهيم العامة للدولة.

وتعتمد الدبلوماسية البرلمانية على اطلاق المبادرات، لحل النزاعات، والزيارات البرلمانية، والمشاركة في المؤتمرات البرلمانية، وعلى كافة المستويات اقليميا ودوليا، وانشاء جمعيات الصداقة البرلمانية.

وينعكس نشاط وفعالية الحكومة في مجال السياسة الخارجية اضعاف المصادقية على مكانة الدولة، وهذا يدفع الدول الغنية في التنافس على اقامة علاقات مع هذه الدولة ومنها كافة انواع المساعدات وخاصة الاقتصادية، كما أن السياسة الخارجية تعطي الدولة مكانة على الساحة الدولية تتناسب مع تفاعلها مع مجريات الاوضاع في العالم، ومن هذا المنطلق تبرز اهمية التعاون والتنسيق بين الحكومات والبرلمان في مجال تحديد مرتكزات السياسة الخارجية، وذلك من اجل تحديد المرتكزات والثوابت والمواقف في هذا المجال

<sup>(١)</sup> أبو غيمة، أحمد زباد : ملاح الحياة السياسية في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، الطبعة الأولى، عمان، ١٩٩٨ ص ١٢٧.

بدلا من سياسة المناكفة وعرقلة كل طرف لعمل الطرف الآخر، مما يؤثر بالتالي على صورة ومصداقية الدولة خارجيا.

أما بالنسبة للوسائل التي يسلكها البرلمان الاردني لممارسة وظيفة السياسة الخارجي، وبيان توجهاته في هذا المجال، وبالتالي نفت نظر الحكومة نحو التوجه السياسي الواجب اتباعه فيتجلى ذلك من خلال عدة نشاطات يقوم بها مجلس الأمة الاردني:

- اصدار البيانات السياسية التي توضح موقف ممثلي الشعب من القضايا والمستجدات السياسية، وعلى كافة المستويات وتعتبر البيانات الصادرة عن المجلس بمثابة تلويح عن موقف او توجه معين من قبل مجلس الأمة للحكومة، بضرورة أخذه بعين الاعتبار في سياستها الخارجية، ولربما تكون البيانات الصادرة عن البرلمان الاردني في مجملها تتعلق بأمور سياسية، حيث ان مجلس النواب الاردني اصدر العديد من البيانات سواء في المجلس الحادي عشر او المجلس الثاني عشر، والتي تتطوي على العديد من القضايا سواء فيما يتعلق بالاحداث السحاية او العربية او العالمية والمتعلقة في مجال السياسة الخارجية موضحا موقف المجلس من الاحداث والمستجدات والذي يعبر فيه المجلس عن ارادة الشعب، وموقفه ازاء العديد من القضايا العربية والدولية وفيما يلي أهم ما جاء في هذه البيانات:

أصدر مجلس النواب الاردني بيانا حول الاراضي المحتلة، يؤكد فيه رفضه المطلق للاجراءات الاسرائيلية، ومعلنا مواقفنا الثابتة من كل ما يمس الارض والانسان والوجود العربي في القدس وكافة الاراضي الفلسطينية العربية المحتلة، ومطالبنا باعادة القدس الى السيادة الفلسطينية لتكون عاصمة الدولة الفلسطينية، معلنا ان الممارسات الاستيطانية هي عائق في وجه السلام العادل والدائم في المنطقة.<sup>(١)</sup>

وفي هذا المجال فقد اصدر مجلس النواب الاردني العديد من البيانات بخصوص الاراضي العربية المحتلة والانتفاضة الفلسطينية المباركة، والقدس الشريف، والاستيطان الصهيوني.

<sup>(١)</sup> عاضر مجلس الأمة الأردن للدورات العادية والاستثنائية لمرحلة الدراسة .

كما أصدر مجلس النواب الاردني بيانا بخصوص قرار الأمم المتحدة بالغاء مساواة الصهيونية بالعنصرية، معتبرا هذا القرار صدمة كبيرة للأمة العربية.<sup>(١)</sup>

كما أصدر مجلس النواب بيانا يستنكر ويشجب قرار سلطات الاحتلال الاسرائيلي ابعاد ما يزيد على اربعمائة مواطن فلسطيني من ديارهم، ويرى المجلس ان هذه جريمة وحشية تشكل تحديا صارخا للضمير العالمي وللقوانين والمواثيق الدولية وخرقاً فاضحاً لاتفاقية جنيف الرابعة لعام ١٩٤٩.<sup>(٢)</sup>

كما اصدر مجلس النواب بيانا حول قيام اسرائيل بمصادرة أراضي عربية في القدس، اذ قطع المجلس عطائه البرلمانية وعقد لقاء غير عادي نتيجة للتطورات الخطيرة التي استجدت في الموقف الاسرائيلي حيال القدس من مصادرة للأراضي واستمرار في الحفريات التي تهدف الى تصديق الاماكن المقدسة.<sup>(٣)</sup>

وقد عبر نواب الشعب الاردني عن غضبهم وادانتهم لهذه الاجراءات التي تمثل انتقاصا اسرائيليا على امباديء مؤتمر مدريد للسلام، وام مجلس النواب ليؤكد تكرار ان القدس الشريف مسرى نبيه محمد عليه السلام واولى القبالتين وثالث الحرمين هي عربية و اسلامية، وهذا الاجراء الاسرائيلي يشكل استهتارا بثمانية عشر قرارا صدرت عن الأمم المتحدة بخصوص القدس، كما وجه المجلس اللوم الشديد الى الكونغرس الامريكي بشأن تمرير مشروع قانون لنقل السفارة الامريكية الى القدس، واشاد مجلس النواب بالموقف المشرف للاتحاد الاوروبي.

كما اصدر مجلس النواب الاردني بياناً حول عدوان امريكا وحلفائها على الشعب العراقي الشقيق، واعتبر مجلس النواب الاردني في بيانه العدوان الوحشي على الشعب العراقي الشقيق انما هو عدوان على كل الشعوب العربية والاسلامية، وحمل الولايات المتحدة وحلفائها كل فطرة دم تسفك<sup>(٤)</sup>.

(١) محضر الجلسة الحادية عشر للدورة العادية الثالثة لمجلس النواب الحادي عشر .

(٢) محضر الجلسة الثامنة للدورة العادية الرابعة بتاريخ ١٩٩٢/١٢/٢٠ .

(٣) محضر الجلسة الثانية عشر من الدورة العادية الرابعة بتاريخ ١٩٩٧/٣/١٢

(٤) محضر الجلسة الرابعة من الدورة العادية الثالثة بتاريخ ١٩٩٢/١٢/١٣

كذلك فقد اصدر مجلس النواب بيانا بخصوص القمة الاسلامية في دكار، واعلن المجلس استنكاره للقرار الصادر عن القمة الاسلامية باستمرارية الحصار على الشعب العراقي الشقيق<sup>(١)</sup>.

واصدر مجلس النواب بيانا بخصوص احداث الجزائر، مؤكدا حرصه على مستقبل الديمقراطية في الجزائر الشقيق ليناشد المسؤولين في الجزائر الشقيق احترام ارادة الشعب الجزائري، واكمال اجراءات الانتخابات البرلمانية، والدعوة الى عدم الالتفاف على الدستور الجزائري لما فيه من عودة الى الدكتاتورية العسكرية.<sup>(٢)</sup>

كذلك فقد اصدر المجلس بيانا بخصوص السودان الشقيق، اعلن فيه مجلس النواب عن ادانته واستنكاره للعدوان الامريكي السافر على سيادة السودان الشقيق ارضه ووحدته وأمنه واستقراره، ودعوة المعارضة السودانية ان تقف إلى جانب الشعب السوداني الشقيق في صد هذا العدوان، ويطالب المجلس الحكومة بترجمة موقفها دعما للسودان في جامعة الدول العربية وهيئة الأمم ومع الدول الشقيقة والصديقة<sup>(٣)</sup>.

كما اصدر مجلس النواب العديد من البيانات والمتعلقة بالاحداث الدموية في البوسنة والهرسك، ومحاولة اغتيال د. حسن الترابي في كندا، والمسلمون في بورما، والحصار الامريكي المفروض على كوبا، والاحداث المؤسفة في اليمن الشقيق.

ومما يجدر قوله أن عملية إصدار البيانات النيابية لا تعدو أن تكون تعبيراً عن آراء أعضاء مجلس الأمة ووجهات نظرهم، وهي لا تحمل في ذاتها أية صفة قانونية ذات طبيعة ملزمة للحكومة، لكن ذلك لا يعني أن لا تأخذ الحكومة بوجهات النظر تلك أو أن تهملها، إذ تقوم الأخيرة بتبنيها أحيانا إذا كانت في حالة مساومة على الثقة (منحها أو نزعها)، إضافة إلى أنها قد تتبنى تلك الآراء، لإرضاء توجهات الرأي العام وعدم استنثاره ضدها.

(١) محضر الجلسة السادسة من الدورة العادية الثالثة بتاريخ ١٩٩٥/١/٢٣

(٢) محضر الجلسة الثانية من الدورة العادية الثالثة بتاريخ ١٩٩٣/٢/١٢.

(٣) محضر الجلسة السابعة عشرة من الدورة العادية الرابعة بتاريخ ١٩٩٧/١/٢٠.

## - المشاركة في المؤتمرات البرلمانية :

ان تفعيل دور الدبلوماسية البرلمانية الاردنية في بيان مرتكزات السياسة الخارجية الاردنية، يعتمد على المبادرات التي يتخذها البرلمان الاردني من خلال المشاركة في المؤتمرات العربية و الاقليمية و الدولية، و الزيارات التي يقوم بها.

والملاحظ في المشاركات البرلمانية الاردنية التعاون والتنسيق بين مجلس الاعيان ومجلس النواب في هذه المؤتمرات من خلال المشاركة بوفود مشتركة من المجلسين.

ومن الجدير بالذكر فان المشاركات الدعائية الاردنية قد شملت جميع أعمال المؤتمرات العربية و الاقليمية و الدولية، وذلك من خلال ارسال الوفود الرسمية المشتركة من مجلس الاعيان ومجلس النواب.

فقد شارك البرلمان الاردني في جميع أعمال المؤتمرات لمجلس الاتحاد البرلماني العربي المطارئة منها و العادية، التي عقدت خلال فترة الدراسة.

وقد تناولت المؤتمرات لمجلس الاتحاد البرلماني العربي، دور البرلمانين العرب في احياء التضامن العربي وتعزيزه، ووحدة الصف، باعتبار ان القوة تنمو مع الوحدة، وتضعف بقدر ما تتصدع الصفوف، كما تناولت المؤتمرات عملية السلام ومناقشة تطوراتها في المنطقة، ودعم صمود الشعب الفلسطيني، والتركيز على وضع القدس، حيث تم تشكيل لجنة خاصة لمتابعة وضع القدس، وتنشيط عمل الاتحاد البرلماني العربي على الصعيد العربي والدولي.

وفي المجال الاقليمي شارك مجلس الأمة الأردني في اعمال المؤتمرات البرلمانية للحوار العربي الافريقي، الذي تناولت مختلف القضايا التي تهم جامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الافريقية، وخاصة مطالبتها بتدمير وحظر الاسلحة النووية، وكافة اسلحة الدمار الشامل، وضرورة التعاون والتنسيق في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية بين هذه الدول.<sup>(١)</sup>

<sup>(١)</sup> وقائع الأمانة العامة لمجلس الأمة الأردني.



كما شارك مجلس الأمة الأردني في المؤتمرات العالمية لبرلمانات الدول الاسلامية، ومؤتمرات الحوار لدول البحر الأبيض المتوسط، وأعمال المؤتمرات العربية الاوروبية، ومشاركة الأمم المتحدة في عيدها الخمسين<sup>(٢)</sup>

وشارك مجلس الأمة الاردني أيضا، الاتحاد البرلماني الدولي في جميع مؤتمراته، التي تناولت مناقشة الوضع السياسي والاقتصادي في العالم، ومناقشة حقوق الانسان الاساسية مع التركيز على موضوع حقوق الانسان للأطفال والنساء.

وفي هذا المجال، فقد انعقدت في المملكة الاردنية الهاشمية عدة دورات طارئة لمجلس الاتحاد البرلماني العربي، بدعوة من الشعبة البرلمانية، فقد عقد في عمان يوم الاربعاء الموافق ٢٩ كانون الأول لعام ١٩٩٢، دورة طارئة لمجلس الاتحاد البرلماني العربي، تناولت دور البرلمانيين العرب في مساندة الاشقاء الفلسطينيين المبعدين الى الاراضي<sup>(١)</sup> اللبنانية، وتأكيد التضامن مع الشعب العربي الفلسطيني، كما عقدت دورة استثنائية لمجلس الاتحاد البرلماني العربي لتدارس قرار الكونغرس الامريكي بنقل السفارة الامريكية من تل أبيب الى القدس، بتاريخ ١١ كانون ثاني لعام ١٩٩٦ في عمان<sup>(٢)</sup>.

وقد تميزت مشاركات مجلس الأمة الاردني في هذا المجال بالفاعلية والديمومية واستمرارية المشاركة في المؤتمرات البرلمانية الخارجية، لما لهذه المؤتمرات من أهمية في تعميق العلاقات مع البرلمانات على المستوى العالمي، وكذلك لأهمية المواضيع التي تناقش من خلال هذه المؤتمرات، مثل موضوع الحصار المفروض على بعض الدول العربية ومواضيع الارهاب، والاستثمارات الخارجية، والبيئة، وتوضيح صورة الاسلام المشوهة لدى الغرب، والديموقراطية، والعولمة، وكذلك تبرز أهمية مشاركة مجلس الأمة الاردني في مثل هذه المؤتمرات في الدفاع من خلالهما عن القضايا العربية الاسلامية والقضايا العادلة للشعوب.

<sup>(٢)</sup> وقائع الأمانة العامة لمجلس الأمة الأردني.

<sup>(١)</sup> محضر الجلسة الطارئة للاتحاد البرلماني العربي، الأمانة العامة لمجلس النواب الأردني، ١٩٩٢ .

<sup>(٢)</sup> محضر الجلسة الطارئة للاتحاد البرلماني العربي، الأمانة العامة لمجلس النواب الأردني، ١٩٩٦ .

## - الوفود البرلمانية الاردنية للخارج بزيارات ومهام خاصة

ويهدف هذا النوع من الزيارات الى تعميق وتطوير علاقات مجلس الأمة الاردني من البرلمانات الأخرى، بما ينعكس بالتالي على مجمل العلاقات بين الاردن والدول الأخرى على المستويات الرسمية، لأن من شأن هذه اللقاءات من تقريب وجهات النظر وتوطيد العلاقات وتوحيد المواقف، والاطلاع على آخر المستجدات السياسية على أرض الواقع في تلك الدول، هذا عدا عن أهمية الموضوعات والقضايا التي تطرح خلال هذه الزيارات وابداء مجلس الأمة الأردني موقفه منها.

كذلك لم يقتصر نشاط البرلمان الاردني على ذلك، بل قام باستضافة ودعوة البرلمانيين من الدول الأخرى، واستقبال المسؤولين الرسميين والدبلوماسيين والمعتمدين لدى الاردن وفي هذا المجال فقد زار مجلس الأمة الاردني كم هائل من الوفود البرلمانية والرسمية الخارجية من الدول العربية والاسلامية والدول الصديقة حيث التقت هذه الوفود مع كل من رئيس مجلس الاعيان ورئيس مجلس النواب.

وتكمن أهمية هذه اللقاءات في التقاء رئيسي مجلسي الاعيان والنواب مع مهندسي السياسة الخارجية للوفود الرسمية الزائرة، مما يتيح للبرلمان الاردني الاطلاع على آخر تطورات ومستجدات الاوضاع السياسية في كثير من دول العالم، ويعد ذلك اعترافا بدور البرلمان الاردني ومحوريته وأهمية الدور الاردني في التأثير على مجريات الاوضاع السياسية على الساحة العربية والدولية.

كما ان اتاحة الفرصة للممثلين الدبلوماسيين المعتمدين لدى الاردن بالتواصل الدائم والمستمر مع رئيس مجلس الاعيان ورئيس مجلس النواب ولجنة الشؤون الخارجية في كل من المجلسين، سيتيح الوقوف على آخر المستجدات والأوضاع السياسية للدول التي ينتمي اليها ممثلي تلك الدول والاطلاع على مواقف تلك الدول من قضاياها.

- تلقي المخاطبات والتقارير السياسية من الدوائر المختصة بشؤون السياسة الخارجية ويتضح لنا من خلال التمعن في هذا النشاط الذي يقوم به عدم اقتصر نشاطات المجلس على توجيه الاسئلة والاستجابات وطلب المناقشة العامة والمشاركة في المؤتمرات البرلمانية الخارجية وتبادل الزيارات البرلمانية مع للبرلمانات الأخرى،

والالتقاء مع الحكومة واصدار البيانات للاحاطة بأخر التطورات السياسية في العالم، بل ان هناك روافد اخرى تزود مجلس الأمة الأردني بأخر التطورات السياسية في العالم، وأهم هذه الروافد السفارات الاردنية في الخارج، وذلك عن طريق وزارة الخارجية الاردنية، اذ تقوم هذه السفارات بدور بارز في تزويد مجلس الامة الاردني بتقارير منتظمة عن الاوضاع السياسية والبرلمانية في العالم.

- انشاء جمعيات الصداقة البرلمانية لتقوية أواصر العلاقات مع الدول الاخرى بما يخدم السياسة العامة للمملكة الاردنية الهاشمية، وذلك من خلال الزيارات المتبادلة التي تقوم بها الوفود البرلمانية بين الدول.

من هنا يتضح لنا ان كل من مجلس الاعيان ومجلس النواب يملك الكثير من الوسائل التي من شأنها التأثير على سياسة الدولة الخارجية وبالتالي توجيه السياسة الخارجية للحكومة، على الرغم من ان هذه الوسائل سالفه الذكر ليست ملزمة للحكومة، الا أن كل منهما يملك من الوسائل ما يجعله قادرا على التأثير على الطرف الآخر ويتأثر بتوجهاته في السياسة الخارجية.

فمجلس الأمة الأردني بشقيه الاعيان والنواب يضطلع بموجب الدستور والنظام الداخلي لكل منهما بوظائف متنوعة تشريعية وسياسية ومالية من شأنها توجيه السياسة العامة للدولة، والوظيفة السياسية من أخطر وأهم وظائف المؤسسة التشريعية التي يمارسها مجلس الأمة الأردني.

وسيتناول الباحث الوسائل التي يملكها مجلس الأمة الأردني لتأثير على الحكومة، والتي من خلالها يستطيع توجيه سياستها الخارجية، بموجب احكام الدستور الاردني والنظام الداخلي لكل من مجلس الاعيان ومجلس النواب.

فالمادة (٩٦) من الدستور تنص على ان " لكل عضو من اعضاء مجلس الاعيان والنواب ان يوجه الى الوزراء اسئلة واستجابات حول أي أمر من الأمور وفقا لما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي اليه ذلك العضو " ، وبالتالي فالسؤال والاستجابات تُعد من أبرز الادوات الاساسية التي تملكها المؤسسة التشريعية لمواجهة السلطة التنفيذية.

كما نصت المادة (٧٦) من النظام الداخلي لمجلس الاعيان ان لكل عضو ان يوجه اسئلة واستجوابات لو احد او اكثر من الوزراء حول أي أمر من الأمور العامة".

وعند استعراض الباحث لنشاط مجلس الاعيان الاردني واستخداماته لهذه الصلاحيات الدستورية خلال فترة الدراسة، لم يجد الباحث ان المجلس قد قام بتوجيه أي سؤال او استجواب الى الحكومة، فيما يتعلق بالسياسة الخارجية للحكومة، وذلك لفقدان القيمة القانونية لتلك الاسئلة والاستجوابات بموجب الدستور، وعدم امتلاكه لحق طرح الثقة على الحكومات.

أما مجلس النواب الاردني فهو يملك وسيلة رقابية فاعلة في الضغط والتأثير على الحكومة في توجيه سياستها الخارجية، لما يتوافق مع توجهات المجلس.

ووجد الباحث ان المادة (٥٣) من الدستور الاردني تنص على ان " تطرح الثقة بالوزارة او بأحد الوزراء امام مجلس النواب"، وأن " رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون امام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول امام مجلس النواب عن أعمال وزارته"<sup>(١)</sup>.

كما نصت المادة (١٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب أن " الاستجواب هو محاسبة الوزراء أو احدهم على تصرف له في شأن من الشؤون العامة"، كذلك " يحق للطالبي المناقشة العامة وغيرهم طرح الثقة بالوزارة او الوزراء بعد انتهاء المناقشة فسي أي أمر من الامور والقضايا العامة"<sup>(٢)</sup>.

وعند استعراض الباحث لمحاضر جلسات مجلس النواب الاردني الحادي عشر والثاني عشر، وجد أن مجلس النواب في شأن الاحصاء العام للأسئلة النيابية الموجهة الى الجهات المختصة عبر مجلس النواب الحادي عشر والثاني عشر بلغ مجموعهما (١١٣٥) سؤالاً<sup>(٣)</sup>، وأن ما يتعلق بالسياسة الخارجية منها احدى وثلاثون سؤالاً فقط، ومواضيعها ليست بتحديد او توجيه سياسة الحكومة الخارجية، وإنما تصب في مواضع باعتبارها سياسة خارجية ولكن انعكاساتها سياسية داخلية.

<sup>(١)</sup> انظر الدستور الاردني المادة (٥١).

<sup>(٢)</sup> النظام الداخلي لمجلس النواب المادة (١٣٠).

<sup>(٣)</sup> راجع محاضر مجلس الأمة الأردني مرحلة الدراسة.

وفي هذا المجال فإن هذه المواضيع تتعلق بالافراج عن الرعايا الاردنيين الذين اعتقلتهم سلطات الأمن المصرية، وما هو الجهد المبذول من قبل الحكومة الاردنية، وتصريح معالي وزير الاعلام الذي ادلى به حول مقتل الجندي الاسرائيلي من حرس الحدود، وقيمة الكلفة المالية لمحادثات السلام الاردنية - الاسرائيلية، وأسماء المواطنين الاردنيين الاسرى والمعتقلين في السجون الاسرائيلية، وما هي اجراءات الحكومة المتخذة لضمان الافراج عنهم، وحول الاتفاقية التي تسمح بتسليم المواطنين الاردنيين الى القضاء الامريكي، ومطالبة الحكومة بالتدخل للافراج عن المعتقلين السياسيين في السجون السورية<sup>(٤)</sup>.

أما بشأن الإحصاء العام للاستجوابات النيابية الموجهة الى الجهات المختصة عبر مجلس النواب الحادي عشر والثاني عشر، وجد الباحث استجوابات<sup>(١)</sup> في المجلس الحادي عشر، واستجواب واحد فقط في المجلس الثاني عشر، اما ما يتعلق في السياسة الخارجية، ففي المجلس الحادي عشر استجواب واحد، وموضوعة التصريح الذي ادلى به مندوب الاردن الدائم لدى هيئة الأمم المتحدة والمتعلق بحاضر ومستقبل مدينة القدس، الأمر الذي يؤثر على السياسة الاردنية الرسمية والمتناقض مع الموقف الرسمي للحكومة، والذي استند في استجوابه الى المادة (٩٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

وفي المجلس الثاني عشر، قدم استجواب واحد فقط بتاريخ ١٩٩٤/١/٦ وهو يطلب استجواب معالي وزير المالية لحجة خطاب النوايا المرسل من قبل الحكومة الى صندوق النقد الدولي، وتجدر الملاحظة بأنه تم سحب الاستجواب قبل عرضه على مجلس النواب<sup>(٢)</sup>.

أما فيما يتعلق بشأن الإحصاء العام لطلبات المناقشة النيابية المقدمة من قبل أعضاء مجلس النواب الاردني الحادي عشر والثاني عشر، فقد بلغ اجمالي التعداد العام لطلبات المناقشة النيابية (٢٤) طلبا نيابيا للمناقشة<sup>(٣)</sup>.

<sup>(٤)</sup> محضر الجلسة الثانية عشرة من الدورة العادية الثانية ١٩٩٤/١٢/١٤ م.

<sup>(١)</sup> راجع محاضر مجلس الأمة الأردني مرحلة الدراسة.

<sup>(٢)</sup> محضر الجلسة العاشرة من الدورة العادية الثانية ١٩٩٤/١/٦.

<sup>(٣)</sup> راجع محاضر مجلس الأمة الأردني مرحلة الدراسة.

فقد حظيت السياسة الخارجية من اجمالي تعداد طلبات المناقشة النيابية، من قبل اعضاء مجلس النواب الاردني الحادي عشر والثاني عشر (٩) طلبات مناقشة نيابية.

ففي مجلس النواب الحادي عشر تقدم المجلس بطلب مناقشة حجم المساعدات والقروض المالية التي وصلت للاردن وسبل انفاقها، ومقدار المديونية الخارجية، وبيان سياسة الحكومة لسداد هذه المديونية، وفوائدها وكيفية جدولتها بالاتفاق مع نادي باريس وناي لندن وصندوق النقد الدولي<sup>(١)</sup>، وطلب مناقشة بشأن تقديم الحكومة لبيانات مستفيضة حول السياسة الخارجية، وطلب مناقشة بشأن قانون عدم جواز مقاطعة او حصار الاردن لأي دولة عربية، ورفع الحصار المفروض على العراق، موقع من ٤١ نائبا، وعند عرضه على المجلس لم يكتب له النجاح بحصوله على ٣٨ صوتا<sup>(٢)</sup>، وطلب المناقشة بشأن وضع قانون لحظر الماسونية في الاردن، وطلب المناقشة في الجلسة السابعة للدورة العادية الاولى لمجلس النواب الثاني عشر بشأن أمور المفاوضات السلمية والسياسة الاردنية، وطلب المناقشة في الجلسة العشرين للدورة العادية الرابعة لمجلس النواب الاردني الثاني عشر بشأن تهويد القدس وما يجري من حركة استيطانية فيها، وعقدت جلسة سرية خصصت لمناقشة تصريحات شامير التوسعية والهجرة اليهودية الى فلسطين<sup>(٣)</sup>.

من خلال ذلك، يصل الباحث بفرضيته المتقدمة والتي قامت على اساس محدودة دور البرلمان الاردني في السياسة الخارجية الاردنية الى حدود القاعدة، وذلك لاعتبارات عدة اوردها الباحث في ثنايا دراسته، يمكن الوقوف عليها بشكل مختزل.

فابتداء السياسة الخارجية بطبيعتها النظرية تعد احتكارا أن لم تكن امتيازاً للسلطة التنفيذية، على الرغم من القيود الدستورية عليها في هذا الشأن، وهذا ما تتفق عليه جميع النظم الدستورية في العالم على اختلافها، وذلك لأن السياسة الخارجية ما هي الا موقف رسمي موحد، ولا يمكن الاعتداد بوجهات نظر متباينة لأعضاء المؤسسات التشريعية هذا بالاضافة الى ان السياسة الخارجية تحتاج بطبيعتها الى ميزة السرعة في اتخاذ القرارات، وهي ميزة تفتقر اليها المؤسسات التشريعية.

<sup>(١)</sup> محضر الجلسة السادسة من الدورة العادية الثالثة بتاريخ ١٨/١٢/١٩٩١.

<sup>(٢)</sup> محضر الجلسة الرابعة من الدورة العادية الثالثة بتاريخ ٢٤/١٢/١٩٩٢.

<sup>(٣)</sup> جلسة سرية لمجلس النواب الحادي عشر بتاريخ ٣/٣/١٩٩٠.

والبرلمان الاردني لا شك معنياً بتلك الحالة النظرية العامة وهو ما يعني تحديداً  
لدور البرلمان الاردني في شؤون السياسة الخارجية.

بالاضافة الى العديد من الشروط الموضوعية التي جعلت من دور البرلمان  
الاردني في السياسة الخارجية أقرب الى سمات ونشاطات الجماعة الضاغطة منه الى  
صانع قرار في السياسة الخارجية.

وهذا ما تؤكدته الاعتبارات الدستورية والقانونية في نصوص الدستور الاردني،  
التي منحت السلطة التنفيذية العديد من الحقوق انطلاقاً من تشكيل البرلمان حسب المادة  
(١٢٠) من الدستور وانتهاءً بحق حل البرلمان حسب المادة (٣٤) من الدستور، وهو ما  
يعني عدم تمتع البرلمان الأردني بميزة الاستقلالية الدستورية والمالية، وخاصة فيما يتعلق  
بالموارد المالية لمجلس الأمة، ناهيك عن قصر فترات انعقاد الدورات البرلمانية العادية.

وكل ذلك لا يعني عدم توافر الشروط الذاتية التي تقوي الاستناد الى افتراضنا  
بمحدودية دور البرلمان الاردني في السياسة الخارجية، وهذا يعني الحديث عن طبيعة  
البرلمان الاردني، سواء في تركيبته التكوينية، او مرونته الحركية، فالبرلمان الاردني يكاد  
يخلو من التركيبة الحزبية المهيمنة ذات البرامج المحددة، والنمط التنظيمي الموحد في  
ذاته، والمنافس لتنظيمات الأخرى، اضافة الى غياب الدراسات المعلوماتية عن واقع  
اعضاء مجلس النواب العلمي.

فمن حيث التركيبة التكوينية يشكل مجلس الأعيان المعين من قبل السلطة التنفيذية  
٣/١ أعضاء مجلس الأمة، وذلك بسبب استنفاد السلطة التنفيذية الحد الأقصى لنص  
الدستور في تعيين مجلس الأعيان، وهو ما يؤدي الى اضعاف مجلس النواب في حالة رد  
مشروع القانون وفقاً للمادة (٩٢) من الدستور.

ويرى الباحث ان هناك مفارقة يجدر التأمل فيها، وهي أنه رغم محدودية عدد  
اعضاء مجلس الأعيان بالنسبة لعدد أعضاء مجلس النواب، فإن رئيس مجلس الأعيان هو  
رئيس مجلس الأمة.

## المبحث الرابع : دور البرلمان الأردني في إقرار الاتفاقيات والمعاهدات

ينص الدستور الأردني في المادة (٣٣) الفقرة الأولى على أن الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقيات كما نصت الفقرة الثانية من المادة نفسها على أن المعاهدات والاتفاقيات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة، لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة، ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية.<sup>(١)</sup>

وعلى ضوء ذلك نجد أن المادة (٣٣) الفقرة الأولى والثانية تشير إلى أن الملك هو صاحب الصلاحية في إبرام المعاهدات دون الرجوع إلى مجلس الأمة الا في حالتين، والتي يترتب عليهما تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات ومساس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة.

فإذا لم تتوافر أي من الحالتين، تكون المعاهدة نافذة دون الحاجة إلى عرضها على مجلس الأمة، وهذا يعني أن الرقابة السابقة لمجلس الأمة على السياسة الخارجية، والتي تنحصر في ميدان المعاهدات والاتفاقيات الدولية غير موجودة، الا إذا توفرت إحدى الحالتين المشار إليهما في المادة (٣٣) الفقرة الثانية من الدستور.

أي إن مجلس الأمة لا يملك صلاحية النظر في أي معاهدة يبرمها الملك ما دامت تلك المعاهدة لم تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات، أو لم يترتب على إبرامها أي مساس بحقوق الأردنيين العامة أو الخاصة، على عكس ما هو حاصل في ميدان السياسة الداخلية، إذ يملك مجلس الأمة رقابة سابقة يتمكن ملاحظتها في الوظيفة التشريعية التي يملكها المجلس، والتي ورد النص عليها في المادة (٩١) من الدستور، والوظيفة المالية التي يملكها المجلس والتي ورد النص عليها في المادة (١١٢) من الدستور.

أما عن الرقابة اللاحقة لمجلس الأمة فالوسائل الممنوحة للمجلس في ميدان المعاهدات والاتفاقيات الدولية، تكون من خلال توجيه الأسئلة والاستجابات أو طرح موضوع عام للمناقشة، أو طرح الثقة، أو تقديم الاقتراحات وفي هذا الصدد تكاد لا تذكر مقارنة مع استخدام هذه الوسائل في السياسة الداخلية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى دور

(١) الدستور الأردني .



لجنة الشؤون الخارجية المشكلتة بواسطة النظام الداخلي لكل من المجلسين والتي تناولت اختصاص لجنة الشؤون الخارجية، إذ حصرت وظيفة اللجنة في النظر في المعاهدات والاتفاقات فيما يخص السياسة الخارجية، في الوقت الذي نجد فيه أن المادة (١٣) من النظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٨<sup>(١)</sup>، والتي تناولت اختصاص لجنة الشؤون الخارجية قد توسعت فيها، وشملت مهام لجنة الشؤون الخارجية ما يحال إليها من المجلس من الأمور المتعلقة بالسياسة الخارجية للدولة، والنظر في المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وفي اللوائح القانونية المختصة بها.

هذا إذ علمنا أن المجلس الوطني الاستشاري مجلس مؤلف من أعضاء معينين بإرادة ملكية ومجلس النواب مجلس مؤلف من أعضاء منتخبين من الشعب، والمنطق الديمقراطي يفرض إعطاء ممثلي الشعب صلاحيات أوسع في ميدان السياسة العامة الخارجية والداخلية، وهذا غير حاصل على أرض الواقع في مجالس السياسة الخارجية .

وفي مجال اختصاص البرلمان الأردني وممارسته لوظيفة السياسة الخارجية، فقد تم إنشاء لجان دائمة، تعنى بالشؤون الخارجية في كل من مجلس الأعيان ومجلس النواب. فبموجب المادة (١١) فقرة / ج من النظام الداخلي لمجلس الأعيان تختص لجنة الشؤون الخارجية بالأمور التالية<sup>(٢)</sup> :

- أ - النظر في المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ودراسة مشروعات القوانين المتعلقة بها.
- ب - النظر في كل ما له صلة بالسياسة الخارجية والشؤون الخارجية. وبموجب نص المادة (٣٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، فقد شكلت لجنة الشؤون العربية والدولية التي تختص بالمهام التالية<sup>(٣)</sup> :
- أ - النظر في كل الأمور والاقتراحات التي لها بالسياسة الخارجية والعلاقات العربية والإسلامية والدولية.
- ب - دراسة المعاهدات والاتفاقيات التي تختص بالسياسة الخارجية.
- ج - تنظيم العلاقات مع البرلمانات الأخرى والاتحادات البرلمانية.

(١) النظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري .

(٢) النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة ١٩٩٨ .

(٣) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ١٩٩٦ .

د - إعداد مشاريع البيانات السياسية التي يصدرها المجلس.

هذا بالإضافة إلى العديد من النشاطات التي تقوم بها اللجنة المعنية بالشؤون الخارجية في كل من مجلس الأعيان ومجلس النواب، ولعل أبرز تلك النشاطات، الالتقاء بالسلطة التنفيذية، وبخاصة وزير الخارجية للوقوف على آخر المستجدات والتطورات السياسية الإقليمية والدولية، هذا بالإضافة إلى اللقاءات المتعددة مع الوفود البرلمانية، ووزراء الخارجية الزائرين لدار مجلس الأمة، والسفراء الممثلين لدولهم في الأردن، والوفود الرسمية من الدول العربية الشقيقة، والدول الصديقة.

وقد كان المحور الرئيسي لنشاط السياسي للجنة المعنية، دعم القضايا العربية والإسلامية، ودعم الجهود المبذولة لحل النزاعات بالطرق السلمية.

وهنا لا بد من الإشارة أن تلك اللقاءات والزيارات كثيرا ما كانت تتوج ببيانات سياسية تعبر عن مواقف البرلمان الأردني حيال التطورات والأزمات السياسية في العالم.

ويرى الباحث أن مجلس الأعيان الأردني لم يمنح لجنة الشؤون الخارجية الحق في إصدار بيانات تصدر باسمه، في حين منح النظام الداخلي لمجلس النواب للجنة المعنية في أمور السياسة الخارجية حق إعداد البيانات السياسية التي تصدر باسم مجلس النواب، وقد يعود ذلك إلى أن رئيس مجلس الأعيان هو رئيس جميع اللجان الدائمة في مجلس الأعيان وذلك استنادا إلى نص المادة (١٤) فقرة / أ من النظام الداخلي لمجلس الأعيان، أما مجلس النواب فإن رئيس لجنة الشؤون العربية والدولية<sup>(١)</sup>، ومقرها يتم انتخابها من ضمن أعضاء اللجنة المنتخبة من قبل مجلس النواب، وذلك استنادا إلى أحكام المادة (٥٤) الفقرة / أ من النظام الداخلي لمجلس النواب<sup>(٢)</sup>.

وكما هو معروف، فإن اللجنة القانونية في كل من مجلس الأعيان ومجلس النواب وحسب النظام الداخلي لهما تقوم بتدارس مشروعات القوانين، قبل عرضها على المجلس التابعة له، وقبل تنفيذها من الحكومة، وكما تقوم اللجنة المالية بتدارس مشروع الموازنة العامة قبل عرضه على مجلس النواب وتنفيذه من الحكومة.

(١) النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني لسنة ١٩٩٨ .

(٢) النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ١٩٩٦ .

وفي هذا المناخ يعتقد الباحث أنه من الأولى أن تقوم السلطة التنفيذية بإحالة جميع الأمور المتعلقة بالسياسة الخارجية للدولة قبل المباشرة بتنفيذها إلى المجلس الذي يتولى بدوره إحالتها إلى لجنة الشؤون الخارجية، حتى تقوم بدراستها، وإبداء الرأي فيها، إذ أن السياسة الخارجية تماماً كالسياسة الداخلية، تؤثر في الشعب ومجلس النواب، ولجنة الشؤون الخارجية فيه، يمثلان مصالح الشعب في الشؤون الخارجية، لكن هل تسمح السلطة التنفيذية بذلك !

وبالرجوع إلى قراءة نص المادة (٣٣) من الدستور الأردني نجد أن البند الأول فيها ينص على أن الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقيات، وعبارة الملك هنا تعني السلطة التنفيذية، لأن الملك يمارس صلاحياته بواسطة وزرائه، وذلك حسب المادة (٢٦) من الدستور، ولذلك تقوم السلطة التنفيذية بإبرام الاتفاقيات والمعاهدات.

ويأتي البند الثاني يتحدث عن المعاهدات والاتفاقيات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الإدارتين العامة أو الخاصة، لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها البرلمان الأردني، ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في المعاهدة أو اتفاق ما مناقضه للشروط العلنية.

بمعنى أن المبادئ العامة الدستورية تلزم السلطة التنفيذية بتقديم المعاهدات والاتفاقيات إلى البرلمان الأردني عند توقيعها بالأحرف الأولى كمسودة، ثم يجري توقيعها بالصيغة النهائية بعد موافقة البرلمان الأردني عليها .

ومن خلال إطلاع الباحث على الاتفاقيات والمعاهدات التي أبرمتها السلطة التنفيذية مع الدول والهيئات الأخرى<sup>(١)</sup>، وجد أن السلطة التنفيذية قد أبرمت العديد من الاتفاقيات والمعاهدات، وبعد توقيعها بالصيغة النهائية، تقوم السلطة التنفيذية بعرضها على المؤسسة التشريعية لقبولها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى هناك العديد من الاتفاقيات والمعاهدات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الإردنيين العامة أو الخاصة، تم توقيعها بصيغتها النهائية ولم يتم عرضها على البرلمان بشكل مطلق لتكون نافذة، وهو ما يُعد مخالفة دستورية من قبل السلطة التنفيذية، مما يؤثر على دور البرلمان الأردني في السياسة الخارجية ومحدودية الحركة.

(١) الاتفاقيات الدولية، انظر وثائق وزارة الخارجية، المحقق رقم (٥) .

## الخاتمة :

على امتداد الصفحات السابقة حاول الباحث إثبات فرضيته التي تقوم على محدودية دور البرلمان الأردني في السياسة الخارجية، وتم بناءً على ذلك تبويب وتصنيف محتويات الدراسة بما يتلائم وتلك الفرضية.

ففي الفصل الأول عرض الباحث لمراحل تطور المؤسسة التشريعية الأردنية مروراً بالمرحلة النيابية ذات المجلس الواحد والمرحلة البرلمانية ذات المجلسين، ومن ثم تعرض الباحث لعودة الحياة البرلمانية في عام ١٩٨٩، بعد قراءة المتغيرات والتطورات الدولية والإقليمية والمحلية.

وقد وجد الباحث أن المرحلة النيابية ذات المجلس الواحد، قد لعبت دوراً وأن كان محدوداً في حصول شرق الأردن على الاستقلال عن الانتداب البريطاني، كذلك في إصدار تشريعات، تمنع بيع الأراضي لليهود.

وفي المرحلة البرلمانية ذات المجلسين التي لم تدم طويلاً لعبت المؤسسة التشريعية الأردنية دوراً متبايناً بين القوة والمحدودية، وإن كانت تنتهي الأمور إلى هذه الأخيرة، ولعل أكثر مراحل المؤسسة التشريعية الأردنية بروزاً في السياسة الخارجية هي مرحلة الحكومة البرلمانية الوحيدة والأخيرة (حكومة سليمان النابلسي)، وهو ما أسهب الباحث في شرحه في ثنايا دراسته .

وعن عودة الحياة البرلمانية، وجد الباحث أنها كانت صدىً للمتغيرات الدولية والإقليمية، ومناسبةً لإعادة هيكلة جزئية للنظام السياسي وتجديد الشرعية الشعبية للحكم من خلال الأخذ بخيار التلاقي مع المطالب الشعبية، باعتباره أقصر الطرق لتجاوز حالة الاحتقان الاجتماعي، والأزمة الاقتصادية التي بلغت ذروتها مع نهاية عام ١٩٨٩م.

وقد جاء الفصل الثاني في إطاره العام كمحاولة للمقاربة بين النظم النيابية في إطارها النظري العام والنظام البرلماني الأردني كحالة دراسية، وقد وجد الباحث أن تكوين البرلمان الأردني يخالف التقاليد البرلمانية، من حيث تعيين الملك الذي يمثل السلطة التنفيذية لرئيس وأعضاء مجلس الأعيان، الذي يتولى بالاشتراك مع مجلس النواب الوظيفة التشريعية والمالية، كما أن سلطة مجلس الأعيان المعين تساوي سلطة مجلس

النواب المنتخب وهذا بخلاف التقاليد البرلمانية التي تضع مهمة التشريع في يد المجلس المنتخب.

ووجد الباحث ان المادة (٩١) من الدستور الأردني تجعل الوظيفة التشريعية إحدى وظائف الحكومة التي لها حق اقتراح القوانين، وهو ما يشمل تقديم المعاهدات والاتفاقيات، ومجمل القوانين المتعلقة بالسياسة الخارجية.

كما تعرض الباحث بشيء من التفصيل لعلاقة المؤسسة التشريعية مع المؤسسات والسلطات الأخرى، وما تتميز به هذه العلاقة الجدلية من مد وجزر، ومدى تأثير هذه العلاقات على دور البرلمان الأردني في السياسة الخارجية.

وفي الفصل الأخير حاول الباحث التركيز على دور البرلمان الأردني في السياسة الخارجية منذ عام ١٩٨٩ وحتى عام ١٩٩٧م.

ورأى الباحث ضرورة تحديد دور المؤسسة التشريعية باعتبارها إحدى آليات (ميكانيزمات) صنع السياسة الخارجية، وإحدى المؤسسات التي لا يمكن تجاوزها، خاصة في المراحل البارزة والمؤثرة على الحياة السياسية للدولة ودورها في المستقبل.

وفي المبحث الثاني من الفصل الأخير عمل الباحث على دراسة حالتين مركبتين في الحياة السياسية الأردنية بشكل عام والسياسة الخارجية الأردنية بشكل خاص، وقد انتخب الباحث هاتين الحالتين، وفقاً لمبررات موضوعية وشروط أكاديمية متعددة، إضافة إلى طغيان هاتين الحالتين على نشاطات المجلسين، وفقاً لذلك - وباعتبارها إن الحالتين منفصلتين، وقد جاءت كل واحدة منهما، إبان مرحلة برلمانية مختلفة - فقد عمل الباحث على قياس ودراسة مدى دور البرلمان الحادي عشر والثاني عشر في السياسة الخارجية، مع الأخذ بعين الاعتبار جل الظروف الموضوعية والذاتية المحيطة بالمجلسين.

وقد توصل الباحث إلى إن المجلس الحادي عشر قد لعب دوراً بارزاً في السياسة الخارجية، التي صنعت على عين وبموافقة السلطة التنفيذية، التي راق لها إعطاء البرلمان دوراً كبيراً في تلك المرحلة والوصول بمرحلة الأنفراج الديمقراطي إلى أعلى مستوى، وبذلك كانت هناك حالة أقرب إلى التوافق إن لم يكن التطابق بين المؤسسة التشريعية والسلطة التنفيذية.

ولكن بسبب ما آتت إليه الأوضاع بعد إنتهاء حرب الخليج الثانية، سواء على المستوى الاقتصادي أو الجيوستراتيجي أو السياسي بضرب حالة العزلة السياسية على الأردن من قبل دول التحالف والدول الإقليمية، وتدمير البنية العسكرية العراقية وبالتالي إنهيار السند والظهير للأردن ولصانع القرار الأردني، كان لا بد من ضبط الدور المتصاعد للمؤسسة التشريعية الأردنية بل وتحجيمها قدر الإمكان لفك حالة العزلة الإقليمية عن الأردن وإعادة المصداقية التي افتقدتها بوقوفه ضد حرب الخليج ودول التحالف والتي كان البرلمان الأردني دورا بارزا في ضبط إيقاع الشارع الأردني المسند للعراق إبان تلك المرحلة.

فبعد حل البرلمان الأردني بأقل من اسبوعين (١٣) يوم ٤/٨/١٩٩٣، قامت السلطة التنفيذية بإصدار قانون مؤقت للانتخاب بتاريخ ١٧/٨/١٩٩٣ يستند إلى مبدأ الصوت الواحد بعد (٤٥) عام من اعتماد القانون الملغي الذي يستند على تعدد الأصوات للناخبين.

وبقانون الصوت الواحد ثلاثت محاولات الحفاظ على الحد الأدنى من استقلالية البرلمان (مجلس النواب الثاني عشر) إزاء السلطة التنفيذية، وفشل المجلس في صيانة هذه الاستقلالية وتكريسها بالشكل المطلوب، وبذلك شلت قوة الدفع الوطنية للتحول الديمقراطي، وجمدت العديد من مشاريع القوانين المتقدمة، وتمت إعادة النظر في العديد من التشريعات الليبرالية.

ويرى الباحث أن متطلبات وشروط إقرار معاهدة تسوية مع الكيان الصهيوني كان يقتضي اخفاق النزعة الديمقراطية المتعالية وتحجيم دور المؤسسة التشريعية والقوى السياسية، وتضييق حلقة صناعة القرار أكثر فأكثر.

وبالتالي يرى الباحث إن هناك إشكالية في العلاقة بين التوجه الديمقراطي من جهة والتوجه نحو التسوية من جهة أخرى، عمل صانع القرار على تحقيق نوع من التوازن الدقيق، وعدم التضحية بأيهما دون الآخر.

كما تعرض الباحث لأنشطة المؤسسة التشريعية الأردنية في السياسة الخارجية من خلال لقاء الضوء على البيانات التي أصدرها، والمؤتمرات التي شارك بها على الصعيد الدولي والإقليمي والزيارات التي قام بها، بالإضافة إلى استخدامه لصلاحياته

الدستورية والقانونية من خلال توجيه الأسئلة والاستجابات وطلبات المناقشة للسلطة التنفيذية فيما يتعلق بالشؤون الخارجية.

وفي المبحث الأخير من الفصل الأخير عرض الباحث لدور البرلمان الأردني فيما يخص المعاهدات والاتفاقات مع الدول والهيئات الأخرى ، وخلص الباحث الى أن هنالك العديد من المعاهدات والاتفاقات التي أبرمتها السلطة التنفيذية من وراء ظهر المؤسسة التشريعية، التي كانت في حالة غياب عن تلك الاتفاقات وظروف إبرامها، خاصة وإن تلك المعاهدات والاتفاقات تمس حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة وتحمل خزانة الدولة شيء من النفقات وإلا (وهنا يتساءل الباحث) عن مبررات وشروط إبرام تلك المعاهدات أن لم تكن تمس حقوق الأردنيين؟ وهذا ما لا يراه الباحث، وبالتالي فإن السلطة التنفيذية تقوم بخرق علني للدستور الأردني في مادته (٣٣) الفقرة الثانية.

ومن هنا لا بد من افراد بعض التوصيات التي يرى الباحث ضرورة عرضها، وذلك لمنح البرلمان الاردني دورا ذا اهمية في السياسة الخارجية:

١- ضرورة تفعيل دور مجلس الامة في السياسة الخارجية وان لا يقتصر دور مجلس الامة على مجرد مطالبة الحكومة بتوجهات سياسية محددة بل يجب على مجلس الامة أن يكون اكثر فاعلية في مجال توجهات الحكومة في السياسة الخارجية بما يملكه من وسائل ضغط على الحكومة فعلى سبيل المثال لا الحصر فإن ما من كلمة من كلمات الزواب إلا وطالبت الحكومة بالعمل على رفع الحصار المفروض على الدول العربية، ولكن لم نجد أي متابعة من مجلس الامة لهاذ الموضوع ولم يجري أي تقييم لأداء وعمل الحكومة وجهودها في هذا المجال.

٢- إذا كانت النخبة المعنية بصناعة القرار السياسي هم المسؤولين والموجهين المباشرين للسياسة الخارجية، فيجب أن تكون مواقف وقرارات وتوجهات هذه النخبة في مجال الشؤون الخارجية مستمدة من توجهات ممثلي الشعب بما يتلائم مع المؤثرات السياسية الخارجية والداخلية مع مراعاة الثوابت الوطنية والقومية أو على الأقل أحداث توازن بين مؤثرات السياسة الخارجية وموقف ممثلي الشعب والثوابت الوطنية والقومية وبذلك تكون مرتكزات السياسة الخارجية للحكومة ممثلة لإرادة الشعب والصادقة، وبالتالي يعد كل ما تتبناه الحكومة في مجال السياسة الخارجية خيارا شعبيا.

٣- تفعيل دور الدبلوماسية البرلمانية الاردنية للمساهمة في بيان مرتكزات السياسة الخارجية الاردنية والمساهمة الفاعلة في حل القضايا العربية من خلال المبادرات التي يتخذها مجلس الامة الاردني والمشاركة في المؤتمرات البرلمانية العربية والاقليمية والدولية والزيارات البرلمانية التي يقوم بها مجلس الامة الاردني.

٤- تشديد الرقابة من قبل مجلس الامة على اداء الحكومة في مجال توجهاتها الخارجية ومراقبة تنفيذها لمرتكزات خطاب العرش وان لا تتخذ مرتكزات البيان الوزاري وسيلة لكسب ثقة النواب وان تصيغ بيانها الوزاري على اسس موضوعية وواقعية متماشية طموحات الشعب والمتغيرات والظروف الدولية وأن يتم تقييم اداء الحكومة من قبل مجلس الامة في كافة المجالات وخاصة السياسة الخارجية والتلويح بطرح الثقة بالحكومة فيما إذ خرجت عن توجهات المجلس.

٥- التنسيق والتعاون بين الحكومة ومجلس الامة في شؤون السياسة الخارجية ولسو اقتضى الامر عقد جلسات سرية لتجسير المواقف وتوحيد الرؤى في مجال السياسة الخارجية بدلا من وقوف كل منها على اهبة الاستعداد لاسقاط الاخر بما يؤثر على مصداقية وصورة الاردن خارجيا.

٦- من المعلومات ان السياسة الخارجية لاي بلد تتأثر بعوامل داخلية وخارجية وعلى مجلس الامة مراعاة المتغيرات الدولية المؤثرة على سياسة البلد الخارجية دون المساس بالنوابت الاردنية وان لا يتخذ اعضاء مجلس الامة مواقف في مجال السياسة الخارجية بعيدة عن هذه المؤثرات الدولية والاقليمية لتحقيق مكاسب شعبية وانتخابية هذا من جانب، ومن جانب آخر على الحكومة بيان مواقفها بصورة واضحة وجلية لممثلي الشعب ليقف مجلس الامة على حقيقة الموقف الحكومي من قضايا الساعة وأن كانت السياسة تقضي السرية أحيانا.

٧- تفعيل عمل اللجنة المعنية في السياسة الخارجية في كل من مجلس الاعيان والنواب (وهي لجنة الشؤون الخارجية في مجلس الاعيان، ولجنة الشؤون العربية والدولية في مجالس النواب) وتوسيع اختصاصاتها وتزويدهما بالخبراء والمختصين في شؤون السياسة الخارجية، وضرورة اطلاعها من قبل رئاسة المجلس التابعة له والحكومة والدوائر السياسية باخر التطورات والمستجدات السياسية، وتفعيل دورها في مجال



الزيارات البرلمانية الخارجية والمشاركة في المؤتمرات البرلمانية العربية والاقليمية و الدواية.

٨- تفعيل دور وزير الدولة للشؤون البرلمانية كحلقة وصل بين الحكومة ومجلس الامة وتزويده بكوادر مختصة وبصلاحيات واختصاصات يستطيع من خلالها تقييم المواقف وتجسير الهوة بين الحكومة ومجلس الامة او من خلال طرح المبادرات التوفيقية بين الطرفين واطلاع كل منهما على مستجدات ومواقف الطرف الآخر، وبالتالي الوصول الى قرار سياسي مشترك وبما ينعكس بالتالي على صورة الدولة خارجيا، ودون ادنى شك فإن اختيار وزير الدولة للشؤون البرلمانية للقيام بمثل هذا الدور يقتضي اختيار شخصية سياسية تحظى بثقة ممثلي الشعب من جهة ويكون مزودا بكل الصلاحيات التي تتيح له عقد الصفقات التوفيقية بين مجلس الامة والحكومة، وهي مهمة حساسة وبالغة الدقة لانها تقتضي ان يكون للحل الذي يطرحه وزير الدولة للشؤون البرلمانية موقف ايجابي من قبل مجلس الامة والحكومة دون ان يجور أي من السلطين على الآخر او يهمل دوره في مجال السياسة الخارجية، وهذا ليس بالامر اليسير.

٩- تعزيز وترسيخ المبادئ الديمقراطية والتعددية الحزبية للوصول الى المرحلة التي يكون للأحزاب في البرلمان دورا في توجيه السياسة الخارجية، وذلك مسن خلال تشكيل الحزب الذي يملك الاغلبية الحكومية من اجل تخفيف حدة الصدامات بين الحكومة والبرلمان، وعلى هذه الاحزاب فيما إذا وصلت الى المرحلة التي تكلف فيها بتشكيل الحكومة أن تأخذ بعين الاعتبار الظروف الاقليمية والمتغيرات الدولية وطبيعة المرحلة التي تمر بها الدولة والاضاع الداخلية والتحديات التي تواجه الدولة والمصلحة الوطنية والقومية بعيدا عن الشعارات النظرية التي تطرح قبيل الانتخابات.

١٠- اتاحة الفرصة للممثلين الدبلوماسيين المعتمدين لدى الاردن بالتواصل الدائم مع مجلس الامة الاردني (ممثلا برئاسة كل من مجلس الاعيان والنواب واللجنة المعنية بالسياسة الخارجية في كل من المجلسين) حتى يضع هؤلاء الممثلين مجلس الامة الاردني بصورة الاوضاع والتطورات السياسية في بلدانهم، واصدار تقارير عن نتائج هذه اللقاءات ليطلع عاينها اعضاء كل من المجلسين للوقوف على حقيقة مواقف تلك الدول من قضايانا العادلة.

١١- إنشاء مركز للدراسات والمعلومات السياسية في مجلس الأمة مزودا بخبرات سياسية كفوءة ومختصة في مجال السياسة يزود اعضاء مجلس الأمة بكل ما يحتاجونه من معلومات وعلى هذا المركز تزويد المجلس بأخر التطورات والمستجات على الساحة الداخلية والعربية والدولية.

ملحق رقم (١)

التطور التاريخي للمرحلة النيابية (المجالس التشريعية) لإمارة شرق الأردن  
خلال الفترة (١٩٢٩ - ١٩٤٧)

عدد أعضائه	رئيسه	مصير المجلس	تاريخ بدايته ونهايته	مرتبة المجلس التشريعي
١٦	حسن أبو الهدى	الحل	١٩٣١/٢/٩-١٩٢٩/٤/٢	الأول
١٦	عبدالله سراج	أكمل مدته	١٩٣٤/٦/١٠-١٩٣١/٦/١٠	الثاني
١٦	إبراهيم هاشم	أكمل مدته	١٩٣٧/١٠/١٦-١٩٣٤/١٠/١٦	الثالث
١٦	ابراهيم هاشم	أكمل مدته ومدد لعامين اضافيين	١٩٤٠/١٠/١٦-١٩٣٧/١٠/١٦ ١٩٤٢/١٠/١٦-١٩٤٠/١٠/١٦	الرابع
١٦	توفيق أبو الهدى	أكمل مدته ومدد لعامين اضافيين	١٩٤٥/١٠/٢٠-١٩٤٢/١٠/٢٠ ١٩٤٧/١٠/٢٠-١٩٤٥/١٠/٢٠	الخامس

ملحق رقم (٢)

التطور التاريخي للمرحلة البرلمانية (مجلس الأعيان) في المملكة الأردنية الهاشمية

منذ (١٩٤٧/١٠/٢٠ - ١٩٩٧/١١/٢٣)

عدد أعضائه	رئيسه	مصير المجلس	تاريخ بدايته ونهايته	مرتبة مجلس الأعيان
١٠	توفيق أبو الهدى	الحل	١٩٥٠/٤/٢٠ - ١٩٤٧/١٠/٢٠	الأول
٢٠	توفيق أبو الهدى	الحل	١٩٥١/٥/٣ - ١٩٥٠/٤/٢٠	الثاني
	ابراهيم هاشم	الحل	١٩٥١/١٠/٣١ - ١٩٥١/٩/١	الثالث
	ابراهيم هاشم	أكمل مدته	١٩٥٥/١٠/٣١ - ١٩٥١/١١/١	الرابع
٢٥	ابراهيم هاشم سعيد المفتي	أكمل مدته	١٩٥٩/١٠/٣١ - ١٩٥٥/١١/١	الخامس
٣٠	سمير الرفاعي سعيد المفتي	استقالة جماعية	١٩٦٢/١١/٢٩ - ١٩٥٩/١١/١	السادس
٣٠	سعيد المفتي	أكمل مدته	١٩٦٣/١٠/٣١ - ١٩٦٢/١١/٢٩	اعادة تشكيل المجلس السادس
٣٠	سعيد المفتي	أكمل مدته	١٩٦٧/١٠/٣٠ - ١٩٦٣/١١/١	السابع
٣٠	سعيد المفتي	أكمل مدته	١٩٧١/١١/١ - ١٩٦٧/١١/١	الثامن
٣٠	سعيد المفتي	استقالة ثلثي أعضائه	١٩٧٣/٨/٢٠ - ١٩٧١/١١/١	التاسع
٣٠	سعيد المفتي	الحل	١٩٧٤/١١/٢٣ - ١٩٧٣/٨/٢١	العاشر
٣٠	بهجت التلهوني	أكمل مدته	١٩٧٩/١/٢٠ - ١٩٧٤/١٢/١	الحادي عشر
٣٠	بهجت التلهوني	أكمل مدته	١٩٧٩/١/٢٠ - ١٩٧٤/١/٢٠	الثاني عشر
٣٠	أحمد الطراونة	الحل	١٩٨٤/١/١٠ - ١٩٨٣/١/٣٠	الثالث عشر
٣٠	أحمد اللوزي	أكمل مدته	١٩٨٨/١/١٢ - ١٩٨٤/١/١٢	الرابع عشر
٣٠	أحمد اللوزي	الحل	١٩٨٩/١١/٢٣ - ١٩٨٨/١/١٢	الخامس عشر
٤٠	أحمد اللوزي	الحل	١٩٩٣/٨/٤ - ١٩٨٩/١١/٢٣	السادس عشر
٤٠	أحمد اللوزي زيد الرفاعي	أكمل مدته	١٩٩٧/١١/٢٣ - ١٩٩٣/١١/٢٣	السابع عشر

ملحق رقم (٣)

التطور التاريخي للمرحلة البرلمانية (مجلس النواب) في المملكة الأردنية الهاشمية منذ

(١٩٤٧/١٠/٢٠-١٩٩٧/٩/١)

مرتبة مجلس النواب	تاريخ بدايته ونهايته	مصير المجلس	رئيسه	عدد أعضائه
الأول	١٩٥٠/١/١-١٩٤٧/١٠/٢٠	الحل	هاشم خير عبد القادر التل	٢٠
الثاني	١٩٥١/٥/٣-١٩٥٠/٤/٢٠	الحل	عمر مطر سعيد المفتي	٤٠
الثالث	١٩٥٤/٦/٢٢-١٩٥١/٩/١	الحل	عبدالله الكليب حكمت المصري عبد الحلیم النمر	٤٠
الرابع	١٩٥٦/٦/٢٦-١٩٥٤/١٠/١٧	الحل	احمد الطراونة	٤٠
الخامس	١٩٦١/١٠/٢١-١٩٥٦/١٠/٢١	أكمل مدته	حكمت المصري مصطفى خليفة	٤٠
السادس	١٩٦٢/١٠/١٧-١٩٦١/١٠/٢٢	الحل	مصطفى خليفة	٦٠
السابع	١٩٦٣/٤/٢١-١٩٦٢/١١/٢٧	الحل	صلاح طوقان	٦٠
الثامن	١٩٦٦/١٢/٢٣-١٩٦٣/٧/٨	الحل	عاكف الفايز	٦٠
التاسع	١٩٧١/٤/١٨-١٩٦٧/٤/١٨	أكمل مدته	قاسم الريماوي كامل عريقات	٦٠
العاشر	١٩٨٨/٧/٣٠-١٩٨٤/١/١٦	الحل	عاكف الفايز	٦٠
الحادي عشر	١٩٩٣/٨/٤-١٩٨٩/١١/٢٧	الحل	سليمان عرار عبد اللطيف عربيات	٨٠
الثاني عشر	١٩٩٧/٩/١-١٩٩٣/١١/٢٣	الحل	طاهر المصري سعد السرور	٨٠

ملحق رقم (٤)

التطور التاريخي للمجالس الوطنية الاستشارية الأردنية منذ (١٩٧٨/٤/٢٠-

(١٩٨٤/١/٧

عدد أعضائه	رئيسه	مصير المجلس	تاريخ بدايته ونهايته	مرتبة المجلس التشريعي
٦٠	أحمد اللوزي أحمد الطراونة	أكمل مدته	١٩٨٠/٤/٢٠-١٩٧٨/٤/٢٢	الأول
٦٠	أحمد الطراونة	أكمل مدته	١٩٨٢/٤/٢٠-١٩٨٠/٤/٢٠	الثاني
٦٠	سليمان عرار	الحل	١٩٨٤/١/٧-١٩٨٢/٤/٢٠	الثالث

ملحق رقم (٥)

الاتفاقيات الدولية الموقعة بن المملكة الأردنية الهاشمية والدول والهيئات الأخرى

اسم الدولة	رقم الوثيقة	عنوانها	تاريخها
اليونان	١	اتفاقية البرنامج التنفيذي للتعاون العلمي والثقافي.	١٩٩٦-١٩٩٨م
اليونان	١١٥٧	اتفاقية حول حماية وتشجيع الاستثمار	١٩٩٦م
اليونان	١١٦٠	اتفاقية نقل بحري	١٩٩٦م
قطر	٨٣٠	اتفاقية التعاون في مجال النقل البري والتجاري والموانئ	-
كندا	٧١	اتفاقية التعاون مع المنظمة الكندية للتضامن والتنمية.	١٩٩٤م
كندا	٧٢	اتفاقية النقل الجوي	١٩٩٠/٥/١٠م
كندا	١١٦٩	اتفاقية تجنب الإزدواج الضريبي ومنع التهريب من ضرائب الدخل.	١٩٩٩م
أندونيسيا	٧٩	اتفاقية النقل الجوي	١٩٩١/١١/١٤م
أندونيسيا	٨٢	اتفاقية تعاون ثقافي وعلمي	١٩٨٩م
أندونيسيا	٨٩	اتفاقية تعاون تجاري واقتصادي	١٩٩٣م
ليبيا	٤٩	اتفاق تجاري	١٩٩٢/١/٢٠
ليبيا	٩٧	اتفاقية التعاون في مجال التكنولوجيا والتدريب المهني.	١٩٩٢/١/٢٠م
ليبيا	١٠٨	اتفاقية تسليم المجرمين	١٩٩٨م
ليبيا	١٠٩	اتفاقية تعاون في مجال التبادل التجاري	١٩٩٨م
ليبيا	١١٠	اتفاقية العمل والتنقل والتملك والإقامة	١٩٩٨م

١٩٩١م	اتفاقية تعاون صحي	١١١	ليبيا
١٩٩٢/١/٢٠م	اتفاقية التعاون العلمي والتكنولوجي والتدريب المهني.	١٢٢	ليبيا
١٩٩٢/١/٢٠م	اتفاقية النقل البحري التجاري	١٢٣	ليبيا
١٩٩٢/١/٢٠م	اتفاقية التعاون السياحي	١٢٤	ليبيا
١٩٩٨م	اتفاقية تسليم المجرمين	١٣٢	ليبيا
١٩٩٨م	اتفاقية تعاون أمني	١٣٣	ليبيا
١٩٩٨م	اتفاقية تعاون في مجال التبادل التجاري	١٣٤	ليبيا
١٩٩٨م	اتفاقية العمل والتنقل والإقامة	١٣٥	ليبيا
١٩٩٧م	اتفاقية مشتركة حول تنقل الأيدي العاملة.	١٨٢	مصر
١٩٩٨م	اتفاقية تعاون زراعي	١٨٣	مصر
١٩٩٧م	اتفاقية حول تبادل الحوالات البريدية الدولية	١٨٤	مصر
١٩٩٦م	اتفاقية تجنب الإزدواج الضريبي ومنع التهرب من الضرائب بالنسبة للضرائب على الدخل ورأس المال.	١٨٧	مصر
١٩٩٢م	اتفاقية التبادل التجاري بين البلدين	١١٩٣	مصر
١٩٩٩م	اتفاقية تعاون مشترك - مراقبة ومكافحة التصحر في البادية الأردنية	٢٢٢	سوريا
١٩٩١/٨/٢٣م	اتفاق التعاون الرياضي	٢٢٦	سوريا
١٩٩٦/١٠/٣٠م	اتفاقية ثنائية للاعلام	٢٦٠	السعودية
١٩٨٩م	اتفاقية اعادة جدولة وإعادة تحويل بعض الديون المديون بها أو المؤمنة من الحكومة الأردنية أو إحدى وكالاتها.	١٠٧١	الولايات المتحدة الإماراتية



١٩٩٣	مشروع اتفاقية مع البنك الدولي للانشاء والتعمير وشركة سكة العقبة.	١٠٩٠	-
١٩٩٥	اتفاقية تسليم مجرمين (نصوص الاتفاقية غير موجودة)	١٠٩٤	-
١٩٨٩م	اتفاقية النقل البري للأشخاص والبضائع	٨٩٨	العراق
١٩٩٧/٥/٢٠م	اتفاقية النقل مع العراق	٧٩٨	-
-	اتفاقية تشجيع وحماية الاستثمار	١٢٦٤	التشيك
-	اتفاقية تجارية	١٢٦٧	التشيك
١٩٩٧/٩/٢٠	اتفاقية تتعلق بالخدمات الجوية	١٢٦٩	التشيك
	اتفاقية تجارية	١٢٧٠	-
١٩٩٥/٨/٢٨	اتفاقية التعاون في حقل الصحة والطب	٣٧١	اسرائيل
١٩٩٥م	اتفاقية زراعية	٢٧٢	-
١٩٩٦م	اتفاقية التبادل العلمي والثقافي	٣٧٣	-
١٩٩٤/١٠/٢٦م	معاهدة السلام الأردنية - الإسرائيلية	٣٧٦	-
١٩٩٦م	اتفاقية النقل	٣٧٩	-
١٩٩٥م	اتفاقية التعاون لمحاربة الجريمة والمخدرات غير المشروعة.	٣٨٠	-
١٩٩٥م	الاتفاقية السياحية	٣٨١	-
١٩٩٥م	اتفاقية تبادل البريد	٣٩٠	-
١٩٩٥م	اتفاقية تعاون لحماية البيئة والمحافظة على الطبيعة	١٢١٢	-
١٩٩٥م	اتفاقية حول السياسة	١٢٠٦	-
١٩٩٦م	اتفاقية حول التبادل العلمي والثقافي	١٢١٤	-

١٩٩٦م	اتفاقية الخدمات الجوية	١٢٠٧	-
١٩٩٦م	اتفاقية النقل بين الأردن واسرائيل	١٢٠٨	-
١٩٩٦م	اتفاقية حول الترتيبات الخاصة للمقبة وايلات	١٢١٠	-
١٩٩٦م	اتفاقية مع منظمة الامم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم.	٣٩٣	فرنسا
١٩٩٢/٥/٢٠م	اتفاقية لتعديل اتفاقية جدولة الديون الأردنية	٤٠٠	-
١٩٩٨/٥/١٨م	اتفاقية عادي جدولة الديون	٤٢١	-
١٩٩٥/٦/١٩م	اتفاقية التعاون الثقافي العلمي والتقني	٤٢٢	-
١٩٩٧م	اتفاقية التعاون السياحي	١٢٣٨	-
١٩٩٤	اتفاقية قرض بين الأردن والبنك الاسلامي للتنمية	٥٣٤	الجامعة العربية
١٩٩٥/٢/١٥	الاتفاقية العربية لدفتر المرور العربي الموحد	١٣٠١	-
١٩٩٤/١٠/٣٠م	اتفاقية تجارية	٥٦٨	المغرب
١٩٩٧م	اتفاقية تنظيم خدمة الحوالات البريدية	٥٧٦	-
١٩٩٦م	اتفاقية القرض الياباني لتمويل السلع والخدمات	٥٩٥	اليابان
١٩٩٥/١/٢٦م	اتفاقية التعاون في مجال الشؤون الإدارية	٦٠٠	السلطة الوطنية الفلسطينية
١٩٩٥/١/٢٦م	اتفاقية تعاون في مجال التربية والتعليم العالي	٦٠١	-
١٩٩٥/١/٢٦م	اتفاقية تعاون في مجال الثقافة والاعلام	٦٠٢	-
١٩٩٥/١/٢٦م	اتفاقية التعاون التجارية	٦٠٣	-
١٩٩٥/١/٢٦م	الاتفاقية العامة للتعاون والتنسيق	٦٠٥	-
١٩٩٥/١/٢٦م	اتفاقية التعاون في مجال النقل والمواصلات	٦٠٦	-

١٩٩٥/١/٢٦م	اتفاقية التعاون في مجال النقد والمصارف	٦٠٧	-
١٩٩٧م	اتفاقية تعاون سياحي	٦٠٩	-
١٩٩٨م	اتفاقية تعاون في مجال الطب الشرعي	٦١٣	-
١٩٩٥م	اتفاقية تعاون في المجال البريدي والاتصالات	٦١٤	-
١٩٩٥م	اتفاقية تعاون في مجال التربية والتعليم	٦١٦	-
١٩٩٣م	اتفاقية التعاون في مجال ترويج وحماية الاستثمار	٦٥٥	تركيا
١٩٩٢/٧/٢م	اتفاقية حول حماية وتشجيع الاستثمار	٦٩١	رومانيا
١٩٩٥م	اتفاقية تجارية	١٩٩٤	-
١٩٩٣م	اتفاقية مقارن مشترك بين وكالتي الانباء الأردنية (بترا) والرومانية (روموس)	١٢٤٢	-
١٩٨٩/١٠/٣١م	اتفاقية قرض توسيع ميناء العقبة	٧٢٦	المانيا
١٩٨٩م	اتفاقية قرض	٧٢٩	-
١٩٩٢م	اتفاقية حول تبادل الحوالات البريدية	٧٥٠	الامارات
١٩٩٨م	اتفاقية تبادل الخدمات الجوية	٧٥٥	-
-	اتفاقية الخدمات الجوية بين الأقاليم	١٤٢٣	-
١٩٩٥م	اتفاقية النقل الجوي	٧٥٩	البحرين
١٩٩٥م	اتفاقية تشجيع الاستثمار	٧٨٢	تونس
١٩٩٨م	اتفاقية بين وزارة الشؤون البلدية والشؤون البلدية والقروية والبيئة التونسية	٧٨٥	-
١٩٩٦م	اتفاق تعاون اعلامي	٧٩٥	الجزائر
١٩٩٧	اتفاقية تعاون اقتصادي وتجاري	١١١٧	اوزبكستان

١٩٩٨م	اتفاق استثمار زراعي خاص	٢٧١	السودان
١٩٨٩/١٠/٢٣م	اتفاقية حول الديون المالية	٢٨٤	الدنمارك
١٩٩٢/٣/٣٠م	اتفاقية حول الديون الأردنية EKN	٢٨٨	السويد
١٩٨٩	اتفاقية النقل الجوي	٣٦٤	اسبانيا
١٩٩٤م	اتفاقية تعاون اقتصادي وتكنولوجي	٣٠٠	كوبا
١٩٩٤	اتفاقية بين الاردن وماليزيا لتجنب الازدواج الربوي	١٢٠٤	ماليزيا
١٩٩٦/٩/٢٠م	اتفاقية التعاون في مكافحة الارهاب والتخريب للعقابر المحضورة والجريمة	١٤٧٧	هنجاري
١٩٩٧م	اتفاقية التعاون في مجال النقل البحري والتجاري والموانيء	١٤٩٥	لبنان
١٩٩٢م	اتفاقية خدمات جوية	١١٣١	سيرلانكا
١٩٩٦م	اتفاقية تعاون في المجال الفني والثقافي	١١٢٠	جنوب أفريقيا
١٩٩٥م	اتفاقية سياحية، الأردن، قبرص، فلسطين، تركيا، المغرب، مصر، اسرائيل، تونس	٢٩٦	قبرص
١٩٩٥-١٩٩٣م	اتفاقية تعاون ثقافي	١١٦٢	ايطاليا
١٩٩٧/٤/١٠م	اتفاقية لحرية وتشجيع الاستثمارات المتبادلة	١٢٧٩	بولندا
١٩٩١م	اتفاقية بشأن تمييز المتفجرات البلاستيكية لغرض كشفها.	١٠٣٣	الامم المتحدة
١٩٩٩م	اتفاقية قرض بين الأردن والبنك الدولي للأنشاء والتعمير	١٠٣٤	-
	اتفاقية تعاون مشترك في مجال مكافحة التصحر في البادية الأردنية مع المركز	١٣٤٧	-

	العربي لدراسات المناطق الجافة.		
١٩٩٩/٨/٢٦	اتفاقية التعاون بين برنامج بحث وتطوير البادية والمجلس الدولي للعلوم والتكنولوجيا	١٣٥٥	=
١٩٩٣م	اتفاقية الأردن والصندوق اسكاني للأمم المتحدة	١٣٥٧	=
١٩٩٥/٤/٢٤م	اتفاقية بين الأردن وجامعة الأمم المتحدة لإنشاء أكاديمية القيادة الفردية	١٣٥٨	-
١٩٩٦م	اتفاقية مع منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة	١٣٦٤	=
١٩٨٩/٦/٢٣	اتفاقية بازل في التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود.	١١٩	دولية
١٩٨٩/٨/٢٩	اتفاقية فينا لحماية طبقة الأوزون	٢٢٢	دولية
١٩٨٩/٨/٢٩	بروتوكول منتريال بشأن المواد المستنفذة لطبقة الأوزون	٢٢٣	دولية

## المصادر والمراجع

أ- الكتب .

- ١- ابراهيم ، وايت، وحيد رافت: القانون الدستوري، القاهرة، الطبعة الأولى ، ١٩٧٣ .
- ٢- أبو دية، سعد : عملية اتخاذ القرار في سياسة الأردن الخارجية، دار الثقافة والفنون، عمان ، الطبعة الأولى ، ١٩٨٣ .
- ٣- البطاينة ، فيصل: ملف الحياة التشريعية والنيابية ، منذ تأسيس لأمارة، مطبعة الفجر، الامارات العربية المتحدة، الجزء الأول، ١٩٩٠ .
- ٤- بكار، احمد موسى: الديمقراطية حاضراً ومستقبلاً، وزارة الثقافة، عمان، الطبعة الأولى، ١٩٧٠ .
- ٥- البناء، عاطف: النظم السياسية أسس التنظيم السياسي وصوره، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى ، ١٩٧٩ .
- ٦- الجمل، يحيى: الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية ، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٦٧ .
- ٧- الحسين ، الملك عبد الله بن الحسين: الآثار الكاملة ، حقبة من تاريخ الأردن، الدار المتحدة للنشر، بيروت ، الطبعة الأولى ، ١٩٧٤ .
- ٨- الحيارى، عادل : القانون الدستوري والنظام السياسي الأردني، عمان ، الطبعة الأولى، ١٩٧٢ .
- ٩- خايل عثمان وسليمان الطماوي: القانون الدستوري، القاهرة ، الطبعة الأولى ، ١٩٥٠ .
- ١٠- خير، هاني: دراسات تشريعية لمجلس الأمة الأردني، الجزء الأول، مجلس الأمة، عمان ، ١٩٧١ .
- ١١- خير، هاني : موجز تاريخ الحياة البرلمانية في الاردن ١٩٢٠-١٩٨٨، عمان، مجلس الأمة، ١٩٨٧ .
- ١٢- خير ، هاني : الحياة النيابية في الأردن ١٩٢٠-١٩٩٣، عمان ، مجلس الأمة، الطبعة الأولى ، ١٩٩٣ .

- ١٣- درويش، سائد: المرحلة الديمقراطية الجديدة في الأردن، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، عمان ، الطبعة الأولى، ١٩٩٠ .
- ١٤- الدعجة ، هائل: مجلس النواب الأردني بين الشعارات الانتخابية والتطبيق، وزارة الثقافة، المطابع العسكرية ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٦ .
- ١٥- الرفوع ، فيصل: ملامح عامة في السياسة الخارجية الأردنية، وزارة الثقافة، عمان، الطبعة الأولى، ١٩٩٥ .
- ١٦- الرمضاني ، مازن اسماعيل: السياسة الخارجية، دراسة مقارنة ، مطبعة الحكمة، بغداد، الطبعة الأولى، ١٩٩١ .
- ١٧- الزيات، محمد عبد السلام وهاني خير: احكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق البرلمانية في التطبيق، مطبعة القوات المسلحة، عمان س، ١٩٧١ .
- ١٨- سرحال، احمد : النظم السياسية والدستورية في لبنان والدول العربية، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٨٠ .
- ١٩- سليم ، محمد السيد: تحليل السياسة الخارجية مكتبة النهضة العربية المصرية، القاهرة الطبعة الأولى، ١٩٩٨ .
- ٢٠- الشوابكة، ابراهيم: الحصانة البرلمانية ، دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، مطابع الإيمان، عمان، الطبعة الأولى، ١٩٩٧ .
- ٢١- شيحا ، ابراهيم عبد العزيز: مبادئ النظم السياسية للدول، الحكومات، الدار الجامعية للطباعة، بيروت، ١٩٨٢ .
- ٢٢- صبري ، السيد: النظم السياسية في البلاد العربية من منشورات معهد الدراسات العربية العالية، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٥٦ .
- ٢٣- الطماوي، سليمان محمد : السلطات الثلاث في الدساتير العربية والفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة ، ١٩٧٤ .
- ٢٤- الطماوي ، سليمان محمد : النظرية العامة للقرارات، الطبعة الثالثة، القاهرة، ١٩٦١ .
- ٢٥- العابدي، محمود : الأردن الحديث، المديرية العامة للمطبوعات للإعلام والنشر، عمان ، ١٩٨٥ .

- ٢٦- العاص، طارق: دبلوماسية السلام الأردنية، المطابع العسكرية، عمان الطبعة الأولى، ١٩٩٧ .
- ٢٧- عثمان ، حسين: النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية ، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٨٨ .
- ٢٨- العتوم ، مصطفى ومنتصر مجيد: النظام النيابي الأردني، الأصول الفقهية العامة، دار المكتبة الوطنية، عمان، الطبعة الأولى، ١٩٩٧ .
- ٢٩- عبد الله ، عبد الغني بسيوني: القانون الدستوري، الدار الجامعية، القاهرة، الطبعة الأولى ، ١٩٨٧ م .
- ٣٠- عبد الهادي، مهدي : المسألة الفلسطينية ومشاريع الحلول السياسية، صيدا، الطبعة الأولى، ١٩٧٥ م .
- ٣١- العزام، عبد المجيد : عملية صنع السياسة الخارجية الاردنية، وزارة الثقافة، عمان، الطبعة الأولى، ١٩٩٨ م .
- ٣٢- العزاوي، ابراهيم مهدي: حق حل البرلمان في الاردن، مطابع الارز، عمان، الطبعة الأولى ، ١٩٩٩ م .
- ٣٣- العطار، فؤاد: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، بيروت، الطبعة الأولى ، ١٩٧٤ م .
- ٣٤- عبد الوهاب، محمد رفعت: النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية ، الطابعة الأولى، ١٩٩٣ م.
- ٣٥- الغزوي، محمد سليم: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للملكة الأردنية الهاشمية عمان، الطبعة الأولى، ١٩٨٥ م .
- ٣٦- فضه، محمد: السياسة الخارجية للدول الكبرى في الشرق الأوسط، أزمة السويس ومشكلة الاعتداء الثلاثي، الجامعة الأردنية، دون طبعة، عمان، ١٩٧٤ .
- ٣٧- قلوب، مصطفى: القانون الدستوري والنظم السياسية المبادئ الدستورية العامة، الجزء الأول، مطبعة دار السلام، الرباط ، الطبعة الثالثة، ١٩٨٣ م .
- ٣٨- قلوب مصطفى: النظم الدستوري المغربي، مكتبة دار السلام، الرباط، الطبعة الثانية، ١٩٨٧ م .



- ٣٩- الكسواني، سالم: مبادئ القانوني الدستوري، مع دراسة تحليلية لنظام الدستوري الأردني، مطبعة الكسواني، عمان، الطبعة الأولى، ١٩٨٣م .
- ٤٠- ليلة ، محمد كامل: النظم السياسية (الدولة والحكومة) ، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٦٧م .
- ٤١- ليلة ، محمد كامل: التنفيذ المباشر في القانون، دراسة مقارنة للتشريع والفقهاء والقضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٦٢م .
- ٤٢- الماضي، منيب وسليمان الموسى: تاريخ الأردن في القرن العشرين من ١٩٥٩-١٩٩٠، مكتبة المحتسب، عمان ، الطبعة الثانية ، ١٩٨٨م .
- ٤٣- متولي، عبد الحميد: القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، الإسكندرية، الطبعة الخامسة، ١٩٧٤م .
- ٤٤- محافظة، علي: الفكر السياسي في الأردن، الجزء الأول، عمان ، الطبعة الأولى ١٩٩٠م.
- ٤٥- محافظة، علي: العلاقات الأردنية البريطانية، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٧٣م.
- ٤٦- محفوظ ، عبد المنعم: مبادئ النظام السياسية، دار الفرقان، عمان، الطبعة الأولى ١٩٨٧م .
- ٤٧- معتصم ، محدد : تأملات في ممارسة برلمان ١٩٧٧-١٩٩٣م، لاسئلة كأداة لمراقبة الحكومة التجربة البرلمانية في المغرب، دار توبقال للنشر، الرباط، الطبعة الأولى، ١٩٨٤م.
- ٤٨- مشاقبه، أمين : النظام السياسي الأردني والمسيرة الديمقراطية، دار ومكتبة الحامد للنشر، الطبعة الرابعة، عمان، ١٩٩٩ .
- ٤٩- مهنا ، أمين عواد: التحديث والاستقرار السياسي في الاردن، الدار العربية بيروت، الطبعة الأولى ، ١٩٨٩م .
- ٥٠- مشاقبه، امين السياسية الخارجية الأردنية واقع وتطلعات، دار الحامد للنشر، الطبعة الأولى، عمان، ١٩٩٩ .
- ٥١- الموسى، سليمان: تأسيس الأمانة الأردنية ١٩٢١-١٩٢٥، عمان، الطبعة الأولى، ١٩٧١م .

٥٢- النهار، غازي: القرار السياسي الخارجي الأردني تجاه أزمة الخليج، (أب ١٩٩٠- آذار ١٩٩١) دار مجدلاوي، عمان ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٢م .

٥٣- يكن ، زهدي: القانون الدستوري والنظم السياسية، مطابع جوزيف سليم، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٥٧م .

ب- الرسائل الجامعية :

- ١- أبو عبيد، نبيل: الاتصال كأداة للسياسة الخارجية الأردنية : الأردن وأزمة الخليج، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٣ م .
- ٢-الحجاج، خليل: التطور للحياة التشريعية والنيابية في الأردن، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٨٩ م .
- ٣-خضيرات، عمر سعيد: العامل الاقتصادي وعملية صنع القرار الأردني في أزمة الخليج، رسالة ماجستير ، عمان ، ١٩٩٧ م .
- ٤-سعيد، فؤاد فائق:السياسة الخارجية الأردنية، دراسة في المتغيرات المؤثرة في صناعة القرار، رسالة ماجستير، معهد الدراسات القومية والاشتراكية، بغداد، ١٩٨٨ م .
- ٥-مقابلة، عقل : الحصانات القانونية في المسائل الجنائية ، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٧ م .
- ٦- الوخيان، صالح : التوازن بين السلطات في النظام الدستوري الاردني، رسالة ماجستير ، المغرب ، ١٩٨٥ م .

ج - المجلات والدوريات :

- ١ - أبو الحسن، زرد أحمد : الانتخابات البرلمانية ، السياسية الدولية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، العدد (٩٠) ، ١٩٩٠ .
- ٢ - أبو رمان، حسين : قراءة أولية في انتخابات الأردن النيابية، مجلة الأردن الجديد، العددان (١٥) ، (١٦) ، عمان ، ١٩٨٩ م .
- ٣ - الحموري ، يحيى : صنع القرار السياسي في الأردن ، رسالة مجلس الأمة، العددان (١٩) ، (٢٠) ، المجلد الخامس ، ١٩٩٦ .
- ٤ - الشاعر ، جمال : تجربة الديمقراطية في الأردن ، المستقبل العربي، العدد (٦٤)، بيروت، ١٩٨٤ .
- ٥ - عايش ، حسني : الحياة البرلمانية في الأردن ، رسالة مجلس الأمة ، المجلد الأول ، عمان، العدد الثاني ، ١٩٩٠ .
- ٦ - شرف ، لؤلى : موقف الأردن من أحداث الخليج، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، العدد (١٤٨) ، ١٩٩١ .
- ٧ - مجلة نقابة المحامين : حكم صادر عن محكمة العدل العليا ، رقم ٦٨/٢٧ ، العدد الرابع .
- ٨ - نقرش ، عبدالله : الموقف السياسي الرسمي الأردني من أزمة الخليج العربي ، مجلة دراسات الجامعة الأردنية ، المجلد ٢ ، العدد (٤) ، عمان ، ١٩٩٤ .
- ٩ - وقائع تصديق مجلس الأمة على معاهدة السلام ، رسالة مجلس الأمة ، العدد (١٢) ، (١٩٩٤)

د . الوثائق الأردنية :

- ١- خطاب جلالة الملك الحسين بمناسبة عودة الحياة البرلمانية، ٧/١٠/١٩٨٩ م .
- ٢- خطاب جلالة الملك الحسين بمناسبة بدء استئناف الحياة البرلمانية، ٢/١١/١٩٨٩ م .
- ٣- خطاب جلالة الملك الحسين أمام أعضاء اللجنة الملكية لصياغة الميثاق الوطني، ٥/٤/١٩٩٠ م .
- ٤- خطاب جلالة الملك الحسين بمناسبة افتتاح المؤتمر الوطني للميثاق، ٩/٦/١٩٩١ م .
- ٥- خطاب جلالة الملك الحسين أمام المؤتمر الوطني العام ، ١٢/١٠/١٩٩١ م .

- ٦- خطاب العرش السامي في افتتاح مجلس الأمة الأردني، ٢١/١١/١٩٩٧م .
- ٧- البيان الوزاري لحكومة مضر بدران ، ١٩/١٢/١٩٨٩ .
- ٨- قانون الانتخاب الأردني ، رقم (٢٢) لسنة ١٩٨٦ وتعديلاته .
- ٩- الدستور الأردني.
- ١٠- قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (١) لعام ١٩٦٥ .
- ١١- الكتاب الأبيض، الأردن وأزمة الخليج، آب ١٩٩٠ - آذار ١٩٩١، المملكة الأردنية الهاشمية، عمان ، ١٩٩١م .
- ١٢- محاضر جلسات مجلس الأعيان الأردني ، الدورات :
  - أ - الدورة العادية الأولى ١-٨ من ٢٧/١١/٨٩ إلى ١٤/٣/١٩٩٠م ، مجلد ٢٧ (عدد خاص)، محضر الجلسة السادسة من الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة الحادي عشر المنعقد يوم الثلاثاء ١٠/١٠/١٤١٠هـ ، الموافق ٦/٢/١٩٩٠م ميلادية.
  - ب - الدورة الاستثنائية الأولى للدورة العادية الثالثة ١-٨ من ٤/٧/١٩٩٢م إلى ٢٠/٨/١٩٩٢م مجلد ٢٩ ، عدد ٥ ، محضر الجلسة الخامسة من الدورة الاستثنائية الأولى للدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة الحادي عشر المنعقد صباح يوم الخميس الواقع في ٢٣/٢٣/محرم ، الموافق ٢٣/٧/١٩٩٢م .
  - ج - الدورة العادية الرابعة ١-١٣/ من ١/١٢/١٩٩٢ إلى ٨/٣/١٩٩٣م، مجلد ٣٠ عدد (١٠) محضر الجلسة العاشرة من الدورة العادية الرابعة لمجلس الأمة الحادي عشر المنعقد في تمام الساعة العاشرة والنصف من صباح يوم الثلاثاء الواقع في ٢/ رمضان ١٤١٣هـ ، الموافق ٢٣/ شباط ١٩٩٣م .
  - د - الدورة الاستثنائية الأولى للدورة العادية الأولى ١-١١ ، من ١٧/٤/١٩٩٤ إلى ١٥/٦/١٩٩٤م مجلد ٣١ ، عدد ٦ ، محضر الجلسة السادسة من الدورة الاستثنائية الأولى للدورة العادية الأولى لمجلس الأمة الثاني عشر المنعقد في تمام الساعة العاشرة والنصف من صباح يوم السبت الواقع في ٣ ذو القعدة ١٤١٤هـ ، الموافق ١٤/٥/١٩٩٤م .

١٣ - محاضر جلسات مجلس النواب الأردني الدورات :

أ - الدورة العادية الأولى ١-١١ ، من ١٢/٢٧/١٩٨٩م إلى ١/٢٠/١٩٩٠م ، مجلس ٢٧ (عدد خاص) ، محضر الجلسة الحادية عشرة من الدورة العادية الأولى لمجلس الأمة الحادي عشر المنعقدة في صباح يوم السبت ٢٣/ جمادى الآخرة، ١٤١٠هـ الموافق ١/٢٠/١٩٩٠م .

ب - الدورة الاستثنائية الأولى للدورة العادية الثالثة ١-٣ من ٢١/٦/١٩٩٢ إلى ٢٤/٨/١٩٩٢م ، العدد ٥ ، محضر الجلسة الخامسة عن الدورة الاستثنائية الأولى من الدورة العادية الثالثة لمجلس الأمة الحادي عشر المنعقدة في ٤ محرم ١٤١٣هـ الموافق ٥/٧/١٩٩٢م ميلادية .

ج - الدورة العادية الرابعة ١-١٤ من ١/١٢/١٩٩٢ إلى ٣١/١/١٩٩٣م ، مجلد ٣٠ ، العدد ٧ ، محضر الجلسة السابعة من الدورة العادية الرابعة لمجلس الأمة الحادي عشر المنعقد في ٣/ رجب ١٤١٣هـ ، الموافق ٢٧/١٢/١٩٩٢م .

د - الدورة الاستثنائية الأولى للدورة العادية الأولى ١-١٦ من ٢٠/٤/١٩٩٤م إلى ١٦/٦/١٩٩٤م ، العدد ٦ ، محضر الجلسة السادسة من الدورة الاستثنائية الأولى للدورة العادية الأولى لمجلس الأمة الثاني عشر المنعقدة في ٢٧/ ذو القعدة ١٤١٤هـ الموافق ٨/٥/١٩٩٤م .

- ١٤ - الميثاق الوطني الأردني ، مديرية المطابع العسكرية، عمان، كانون أول، ١٩٩٠م.
- ١٥ - النظام الداخلي لمجلس الأعيان ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٨م .
- ١٦ - النظام الداخلي لمجلس النواب ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٦م .
- ١٧ - الوقائع والوثائق الأردنية ، وزارة الإعلام ، دائرة المطبوعات والنشر ، ١٩٩٤م .

#### هـ - الصحف :

١ - الدجاني ، علي : الانتخابات البرلمانية الأردنية، جريدة الشرق الأوسط ، العدد ٣٩٧٣ ، ١٣ أكتوبر ١٩٨٩م .

٢ - الفايز ، صالح : جريدة الميثاق ، العدد الرابع ، عمان، ١٦/٤/١٩٩٧م .

- ٣ - قموار ، فخري : مقالة بعنوان حوار العمر وغلطة العمر ، زاوية شيء ما ، الرأي الأردنية، العدد ١٠٤٤٤ ، ١٣/٤/١٩٩٩ م .
- ٤ - المصري، طاهر : برنامج تلفزيوني، حوار العمر في محطة L . B . C ، بيروت، بتاريخ ١١/٤/١٩٩٩ م .
- ٥ - جريدة الدستور ، ملحق خاص بالسلام ، عمان ، العدد ٩٧٦٢ ، ١٩٩٤ .

و - أوراق غير منشورة :

- ١ - الطويل ، فالج : الأردن في محيطه الإقليمي ، ندوة السياسة الخارجية الأردنية واقع وتطلعات، جامعة العلوم التطبيقية ، عمان ، ٢٨-٢٩/٤/١٩٩٨ .
- ٢ - المصري ، طاهر : محاضرة بعنوان واقع وآفاق تطور العملية الديمقراطية في الأردن، عمان ، ١٩٩٩ .
- ٣ - ندة ، حنا : محاضرات في القانون الدستوري ، كلية الاقتصاد والتجارة ، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٦٧ .

ز - المصادر بالإنجليزية :

- 1 - Abu Jaber, Kamel : "The legislature of the Hashemite Kingdom of Jordan : A study in Political Development" , 1969 .
- 2 - Al - Fayes , Nayef, (The Jordanian Parliament's Reaction to Government Decision made During the Gulf Crisis of 1990-1991), MA, thesis , Briyhan young university , Briyham, 1993, P, 18.
- 3 - Cabser, Peter, (Jordan and Hussein) , Middle East Policy , p 119 .
- 4 - Dahla , Robert, Modern Political Analysis , Prentice Hall, INC, Engle wood Ciffs, New Jersey, 1964 .
- 5 - Hopkins, Raymond and Richard W. mansbach, Structure and Porcess in International Politics (New York: Harper and Row) 1973, p 156 .

- 6 - Macridis, Roy, How Foreign policy is made, Foreign policy in world politics, ed. Roy C. macridis (Princeton, N. J : Prentice - Hall, 1958 , p. 12.
- 7 - Rath, Kathrine, The Process of Democratization, Middle East Studies, p 530.
- 8 - Robins, Philip Jordan's Election , Middle East Report, p. 55 .
- 9 - Smith , Edward G. L Arnold J. Zurcher, Dictionary of American Politics, p 219



## **Abstract**

### ***The Role of the Jordanian Parliament in the External Politics (1989-1997)***

*Prepared by*

**Hayder Mansour Turki Al-Zaben**

*Supervision*

**Dr. Faissal Al-Rufoue**

This study discussed the role of the Jordanian Parliament in the external politics from the year 1989 til 1997 . The objective of the study is to identify the attitude of the Jordanian parliament towards the external politics during the above mentioned period, with the assumption that the role of parliament is limited as mentioned in the introduction.

All the information were collected using a historical analytical and legal approach. From the study, the historical development in the legislation foundation, and the theoretical identification of parliamentary and constitutional systems of the Jordanian Parliament together with its authorities and responsibilities were presented.

The role of the parliamentary foundation in Jordan during the period 1989-1997 was also discussed and analyzed, by presenting the position of the Jordanian Parliament and its effect on the mechanism of decisions-making regarding external politics. Special parliamentary phases and cases were considered , e.g. the Eleventh. Parliament Council during the Arab Gulf Crisis and the effect of its attitude on external politics, which was

almost identical to the attitude of external politics makers. On the other hand the attitude of the Twelfth Parliament Council during the Jordanian-Israeli peace negotiations was discussed because it was the opposite to the external politics markers' attitude, so it destroyed the previous consistent state of attitudes .

The results of the study are presented in the epilogue.