

تكوين السلطة التشريعية كوجه من أوجه العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الأردني

الدكتور مهند صالح الطراونة
أستاذ القانون الإداري والدستوري المساعد
مملكة البحرين - جامعة المملكة
كلية الحقوق

الملخص

يعتمد النظام الدستوري الأردني في مبادئه على قواعد النظام البرلماني التي تقوم على دعامتين أساسيتين، أولها ثنائية السلطة التنفيذية المكونة من الملك غير المسؤول سياسياً والذي يمارس صلاحياته من خلال الوزراء ، ومن الوزارة المسؤولة سياسياً أمام البرلمان ، والدعامة الثانية هي طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث تمتاز هذه العلاقة بالتعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وفي التطبيق والممارسة لدى النظام الدستوري الأردني يلاحظ ان هناك فجوة بين النظرية والتطبيق تتجسد في رجحان دور السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية مما سبب خلل في التوازن بين السلطات ، ولعل من أهم الأسباب التي أدت إلى رجحان كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية إمتلاك السلطة التنفيذية بعض الوسائل الدستورية المباشرة وغير المباشرة والتي لعبت من خلالها السلطة التنفيذية الدور الكبير في تكوين السلطة التشريعية بشقيها مجلس النواب والأعيان ، وقد تعاضم هذا الدور من خلال طبيعة قوانين الانتخاب المتعاقبة ونظم تقسيم الدوائر الانتخابية، وكذلك الآلية التي يتم من خلالها تكوين مجلس الأعيان الشق الثاني للسلطة التشريعية، وعليه تحاول دراستنا تسليط الضوء على هذه الوسائل وبيان دورها في تكوين السلطة التشريعية بشقيها مجلسي الأعيان والنواب وكيف أدت هذه الوسائل إلى إحداث خلل في منظومة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية .

المصطلحات الدالة : السلطة التشريعية ، السلطة التنفيذية ، مجلس النواب ، مجلس الأعيان.

The composition of the legislative authority as one of the aspects of the relationship between the executive and legislative authorities in the Jordanian system

Dr .Mohannad Saleh Altarawneh

Abstract

Jordan's constitutional system is based on principles of the parliamentary system, the rules of which are based on two main pillars, the first of a bilateral executive branch consisting of the King is in charge politically and who exercises his powers through his ministers, and the ministry responsible politically before the Parliament, and the second pillar is the relationship between the authorities of the State in particular trait the relationship between the executive and the legislature, where the relationship characterized by cooperation and balance between the executive and the legislature, and in practice, and practice the Jordanian constitutional order notes that there is a gap between theory and practice is reflected in the preponderance of the role of the executive branch to the legislative branch account, causing an imbalance in the balance of powers, and perhaps of the main reasons that led to the preponderance of the executive branch to the legislative branch account of having the executive branch some of the direct and indirect means, which played in which the executive branch in the composition of the legislature, both the House of Representatives and the Senate, has been growing this role through the nature of the election laws of the successive systems districting election, as well as the mechanism by which the composition of the Senate second part of the legislative authority, and it is trying our study highlight the means and the statement and its role in the formation of the legislature, both Senate and the House of Representatives and how these methods have led to an imbalance in the relationship between the executive and legislative branches system.

Technical Terms : the legislature, the executive branch, the House of Representatives and the Senate

مقدمة

إن البحث في العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وخاصة في النظام البرلماني يعتمد بشكل أساسي على مبدأ الفصل بين السلطات القائم على أساس توزيع وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف تشريعية وتنفيذية وقضائية، مع وجود نوع من التوازن والتعاون محدودي العلاقة بين السلطات في الدولة، وبصفة خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ولذلك إن الناظر لشكل النظام البرلماني يجد أن السمة الأبرز في هذا النظام هو توزيع السلطات وتوازنها.

ولقد بين الفقه الدستوري ضرورة توزيع وظائف الدولة إلى عدة هيئات مستقلة مع ضرورة الفصل بينهما أثناء ممارسة اختصاصاتهما مع توفير قدر من الرقابة لكل سلطة من هذه السلطات تمارسها تجاه الأخرى للحد من إساءة استعمال السلطة، بمعنى أن تختص كل سلطة بممارسة وظيفة معينة دون تدخل من السلطة الأخرى.

غير أن هذه التوازنات سرعان ما أصابها الخلل فقد شهد الفكر المعاصر تدخلاً للسلطة التنفيذية في المجال التشريعي بشكل كبير، إذ أصبحت تلك السلطة تمارس الوظيفة التشريعية إلى جانب وظيفتها التنفيذية، وهذا الأمر شكل اختلالاً واضحاً في العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، كان هذا الخلل لصالح السلطة التنفيذية.

ولما كان النظام الأردني هو أحد أنواع الأنظمة البرلماني فنجد أنه يعتمد في تكوينه على ركزتين أساسيتين، الأولى وهي ثنائية السلطة التنفيذية المكونة من الملك غير المسنول سياسياً والذي يمارس صلاحياته من خلال الوزراء، ومن الوزارة المسنولة سياسياً أمام البرلمان، وأما الركيزة الثانية فهي العلاقة بين السلطات في الدولة وخاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والتي تعتمد على التعاون والتوازن في الصلاحيات، إلا أنه في الممارسة وفي التطبيق العملي نجد أن هنالك تغولاً من قبل السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الكثير من الجوانب منها آلية تكوين السلطة التشريعية بشقيها مجلس النواب ومجلس الأعيان، ولذلك سوف تحاول هذه الدراسة التحليلية تسليط الضوء على بعض النصوص الدستورية الخاصة بهذه العلاقة وبيان تطبيقها على أرض الواقع نوبيان أهم المثالب والحقائق التي تشوب العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وخاصة في الجوانب المتعلقة في تكوين السلطة التشريعية.

ومن أهم الحقائق التي سنتناولها الدراسة والتي من خلالها سنحاول إثبات الدور الكبير الذي تمارسه السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية في النظام البرلماني الأردني ، من خلال قيام الأولى بالدعوة لإجراء الانتخابات النيابية أو حل البرلمان ، وتكوين مجلس الأعيان ، لذلك فإن دراستنا ستتوزع على النحو الآتي :

المبحث الأول : دور السلطة التنفيذية في تكوين البرلمان .

المبحث الثاني : دور السلطة التنفيذية في تكوين مجلس الأعيان .

المبحث الأول

دور السلطة التنفيذية في إجراءات تكوين البرلمان

يعتبر البرلمان الجهاز التشريعي الأصيل وفقاً للمبدأ الديمقراطي، لكن من الملاحظ به أن دساتير الدول تختلف فيما بينها بشأن تكوين هذا البرلمان، فبعضها يأخذ بنظام المجلسين النيابيين وبعضها الآخر يفضل نظام المجلس النيابي الواحد، ولا يرجع هذا الاختلاف بين الدول إلى أسس نظرية بحتة، وإنما يرجع إلى تقاليد الدول وسوابقها الدستورية.^١

وتأخذ المملكة الأردنية الهاشمية بنظام المجلسين، حيث يتكون البرلمان الأردني، من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الأعيان.

وتلعب السلطة التنفيذية في المملكة الأردنية الهاشمية دوراً مهماً في تشكيل البرلمان الأردني، ويتجلى ذلك من خلال قيامها بتعيين أعضاء مجلس الأعيان، وقيامها بدور فاعل ومؤثر في عملية الانتخابات العامة التي تجري لانتخاب مجلس النواب.

ولمزيد من التفصيل سنتناول في هذا المطلب دور السلطة التنفيذية في الأردن في تكوين البرلمان بمجلسيه النواب والأعيان، وذلك من خلال فرعين رئيسيين وهما:

الفرع الأول : الأحكام الدستورية العامة في تشكيل مجلسي النواب .
الفرع الثاني : تأثير السلطة التنفيذية على إجراءات العملية الانتخابية لمجلس النواب .

:

يعتمد النظام النيابي على أساس قيام هيئة نيابية عن طريق الانتخاب ليمثل الرأي العام ومباشرة قيام السلطة عن الشعب، فالانتخاب هو الوسيلة التي يتم بها اختيار الهيئة التشريعية ولقد عُرف الفقيه (جان جاك روسو) حق الانتخاب (بأنه الحق الذي لا يستطيع أي شخص أن ينزعه من بين يدي المواطنين" ويجيء تأكيداً على المبدأ الديمقراطي المنتشر بين دول العالم.^٢

وعالجت مسألة تكوين مجلس النواب بعض مواد الدستور الاردني ، وأحالت أيضاً إلى قانون الانتخاب .ففي نص المادة (٧٥) من الدستور " ١- أ- لا يكون عضواً في مجلسي الاعيان والنواب: بمن لم يكن اردنيا، ج- من كان محكوماً عليه بالإفلاس

^١ الطماوي، سليمان ، (١٩٧٨) السلطات الثلاث في الدساتير العربية في الفكر السياسي الإسلامي، القاهرة : دار الفكر العربي، صفحة(٩٨) .

^٢ كشاكش، كريم ، نحو قانون انتخاب أردني ديمقراطي متطور ، إربد، مطبوعات جامعة اليرموك، الطبعة الأولى ، صفحة (١٠٨) . الدستور الأردني المعدل ٢٠١١م

ولم يستعد اعتباره قانونياً، د- من كان محجوراً عليه ولم يرفع الحجر عنه، ه- من كان محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه، و- من كان مجنوناً او معتوهاً، ز- من كان من اقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص. ٢- يمتنع على كل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أثناء مدة عضويته التعاقد مع الحكومة أو المؤسسات الرسمية العامة أو الشركات التي تملكها أو تسيطر عليها الحكومة أو أي مؤسسة رسمية عامة سواء كان هذا التعاقد بطريقة مباشرة أو غير مباشرة باستثناء ما كان من عقود استئجار الأراضي والأملك ومن كان مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص. "

وكذلك نصت المادة (٦٧) من الدستور "١- يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون للانتخاب يكفل الأمور والمبادئ التالية: أ- حق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية ب- عقاب العابثين بإرادة الناخبين، ج- سلامة العملية الانتخابية في مراحلها كافة، ٢- تنشأ بقانون هيئة مستقلة تشرف على العملية الانتخابية النيابية وتديرها في كل مراحلها، كما تشرف على أي انتخابات أخرى يقرها مجلس الوزراء. "

وبالرجوع لقانون الانتخاب في النظام الأردني لسنة (٢٠١٢م) المادة الثالثة " أ- لكل أردني أكمل ثماني عشرة سنة شمسية من عمره في التاريخ المحدد وفق احكام الفقرة (ب) من هذه المادة الحق في انتخاب اعضاء مجلس النواب اذا كان مسجلاً في احد الجداول النهائية للناخبين، ب- لغايات احتساب عمر الناخب: -يعتمد التاريخ الواقع قبل اربعة اشهر من التاريخ المحدد لانتهاء مدة مجلس النواب او من تاريخ حله اذا لم يكمل المجلس مدته حسب مقتضى الحال.

٢- على الرغم مما ورد في البند (١) من هذه الفقرة ، يعتمد تاريخ نفاذ احكام هذا القانون لاحتساب عمر الناخب لغايات الانتخابات النيابية التي ستجرى لأول مرة بعد نفاذ احكامه وللهيئة اعتماد تاريخ لاحق لذلك، ج- يوقف استعمال حق الانتخاب لمنتمي للقوات المسلحة والمخابرات العامة والأمن العام وقوات الدرك والدفاع المدني أثناء وجودهم في الخدمة الفعلية، د- يحرم من ممارسة حق الانتخاب:- المحكوم عليه بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانونياً، المجنون او المعتوه او المحجور عليه لأي سبب آخر، ه- لا تقوم الدائرة بإعداد بطاقة الانتخاب لمن يوقف استعمال حقه في الانتخاب او يحرم منه وفق احكام الفقرتين (ج) و (د) من هذه المادة. "

:

:

وبناء على ما تقدم يتبين أن حق الانتخاب في النظام الأردني حق عام دون أن يعني إطلاق هذا الحق لجميع السكان، كما أنه لا يقتصر على الرجال، وإنما يشمل النساء خصوصاً بعد تعديل عام ١٩٧٤م الذي أدخل على قانون الانتخاب، فورود لفظ " كل أردني" أريد منها أن تكون قيماً على الأجانب، لأن الحقوق السياسية حقوق وطنية محلية، أما بلوغ سن العشرين فقد أريد منها جعل الصلاحية للانتخاب على من سن

الرشد الذي حددته الفقرة الثانية من المادة (٤٥) من القانون المدني الأردني " ثماني عشرة سنة" ^٣.

وعلى الرغم من تعميم حق الانتخاب فإن ذلك لا يعني إطلاق هذا الحق دون قيود أو شروط، فمهما بولغ في التوسع في تقرير حق الانتخاب فإنه لا يمكن أن يكون حقاً عاماً لجميع السكان، فهناك بعض الشروط التي لا تتنافى ومبدأ الإقتراع العام، ومن الجدير بالذكر إستعراض هذه الشروط بإيجاز :

: شروط الجنسية، حيث يقتصر التعيين أو الانتخاب في أية هيئة نيابية على المواطنين الذين يتمتعون بجنسية الدولة "الوطني الأصل" ويعود السبب في ذلك إلى أن حق الانتخاب أو حق الترشيح لا يمكن الاعتراف بهما إلا لمن يرتبط بالبلد الذي يعيش فيه ارتباطاً وثيقاً يجعله حريصاً على مصلحته معنياً بأمره ^٤. ولعل من حسن الطالع الإشارة إلى أن الفقه قد إنقسم إلى فريقين حول من يحق لهم الاشتراك بالحقوق السياسية من الوطنيين الأصليين والوطنيين بالتجنس ، فرأى الفريق الأول أن لا يحق للوطنيين بالتجنس مباشرة حقوقهم السياسية إلا بعد انقضاء مدة معينة على اكتسابهم للجنسية وذلك حتى يثبت ولاؤهم للدولة، في حين أن الفريق الثاني نادى بعدم التفريق بين الوطنيين الأصليين والوطنيين بالتجنس من حيث مباشرة حق الانتخاب أو مرور فترة زمنية معينة حتى يستطيع المتجنس ممارسة حقوقه السياسية، وقد أخذ النظام الإنتخابي الأردني بالرأي الثاني حيث يحق للمتجنس حال تجنسه أن يمارس حقه السياسي بالانتخاب بشرط أن يكون منذ ١٠ سنوات وذلك وفقاً لنص المادة (٣) فقرة (أ) من قانون الانتخاب لمجلس النواب فإن حق الانتخاب مقرر " لكل أردني أكمل ثماني عشرة سنة شمسية" ^٥.

: شرط الجنس، وفي ذلك رأى بعض الفقهاء أن قصر الانتخاب على الرجال دون النساء لا يتعارض مع مبدأ عمومية الانتخاب، والحقيقة أن هذا الشرط إذا لم يكن يتعارض في العصر القديم مع مبدأ الإقتراع العام، فإنه يتعارض معه في العصر الحديث، وخاصة أن المرأة أصبحت تسهم في كل ميادين الحياة، وفي الأردن لقد منح قانون الانتخاب الأردني بمادته الثالثة النساء حق الاشتراك في العملية الانتخابية بقولها " لكل أردني أكمل.. الحق في انتخاب أعضاء مجلس النواب إذا كان مسجلاً في أحد الجداول الانتخابية النهائية"، وتعني كلمة(أردني) كل شخص ذكراً كان أم أنثى الحق في الانتخاب ^٦.

^٣ الغزوي، محمد، الوجيز في التنظيم السياسي الدستوري ، مرجع سابق ، صفحة (١١٨-١١٩) .

^٤ الغزوي ، ، الوجيز في التنظيم السياسي، مرجع سابق، صفحة (١١٨) .

^٥ كشاكش، كريم، نحو قانون انتخاب أردني ديمقراطي ومتطور ، مرجع سابق، صفة (١٠٩-١١٠).

^٦ الغزوي، محمد، الوجيز في نظام الانتخاب الأردني، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع الوجيز في نظام الانتخاب الأردني، صفحة (٢٦).

: شرط السن أي تحديد سن معينة، وقد حدده قانون الانتخاب الأردني بسن (الثماني عشرة سنة شمسية)، ورابعاً: شرط عدم الحرمان من ممارسة حق الانتخاب إلا ما نص القانون حرمانهم من هذا الحق، فقد نص قانون الانتخاب الأردني في المادة (٣) الفقرة (ج) على حرمان بعض الفئات من ممارسة حق الانتخاب (يوقف استعمال حق الانتخاب لمنتسبي القوات المسلحة والمخابرات العامة والأمن العام وقوات الدرك والدفاع المدني أثناء وجودهم في الخدمة الفعلية، د- يحرم من ممارسة حق الانتخاب:- المحكوم عليه بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانونياً، المجنون او المعتوه او المحجور عليه لأي سبب آخر).

وفي إطار هذا الموضوع نتفق مع الرأي الذي يقضي بأن إيقاف حق الانتخاب والترشيح لبعض الفئات مثل العاملين في القوات المسلحة والأمن العام والمخابرات العامة طيلة وجودهم في الخدمة الفعلية، و إجمام هذه الفئات -والتي تشكل قطاعاً ليس بالهين وفيهم أشخاص على قدر من الكفاءة والعلم -قيد على مبدأ عمومية الانتخاب، وعليه إن من الضرورة إشراكهم في العملية الانتخابية ، ذلك أن الاشتراك في العملية السياسية داخل الدولة أمرٌ لا يتنافى مع الواجب العسكري، ولا بد من التفرقة بين الطاعة العسكرية وممارسة حق الانتخاب كأحد الحقوق الشخصية الطبيعية للفرد^٧، وعليه نهيب بالمشروع عند تعديل نص قانون الانتخاب الحالي لسنة ٢٠١٦ م تضمين نص يقضي بمشاركة افراد الأجهزة الأمنية بالعملية الانتخابية طالما أن ذلك لا يتعارض مع واجبهم الوظيفي .

وبناء على ما تقدم نرى أن الشروط اللازم توافرها في الناخبين عديدة ومتنوعة، ولا يمكن التحقق من توافرها في كل ناخب على حده، ولتسهيل ذلك نشأ نظام يسمى بنظام (الجدول الانتخابية)، وهي عبارة عن قوائم مرتبة أبجدياً بصورة رسمية لكافة المواطنين الذين تتوافر فيهم عند لحظة تحديدها الشروط الخاصة بعضوية هيئة الناخبين وممارسة الحق في التصويت^٨

وحتى تتم العملية الانتخابية يستلزم أن تسبقها بعض الإجراءات التمهيدية تبدأ هذه م الإجراءات من إعداد الجداول الانتخابية، وتحديد الدوائر الانتخابية، وإعداد اللجان الانتخابية، أما إعداد الجداول الانتخابية فإذا توافرت في الناخب الشروط المنصوص عليها في المادة الثالثة في قانون الانتخاب الأردني الحالي لسنة (٢٠١٦)، كان له أن يتمتع بحقوقه السياسية ومنها حق الانتخاب غير أن ممارسة هذا الحق يتطلب أن يكون اسم الناخب مسجلاً في أحد الجداول الانتخابية التي ينتمي إليها، ومعنى ذلك أن التسجيل في جداول الانتخاب يعد شرطاً لممارسة الحق وليس شرطاً لاكتساب هذا الحق، ففي كل دائرة من دوائر الدولة يوجد جداول انتخابية تشمل

^٧ العواملة، منصور، الوسيط في النظم السياسية، الكتاب الثاني، في النظام الأساسي " الدستور الأردني القائم عام (١٩٥٢)، وما طرأ عليه من تعديلات (دراسة تحليلية) الصفحات (٧٥-٧٦-٨١).

^٨ الغزوي، سليم، الوجيز في نظام الانتخاب الأردني، المرجع السابق، صفحة (٢٦) وما بعدها.

على أسماء من لهم حق ممارسة الحقوق السياسية، والقاعدة أن يكون لكل من أدرج اسمه في جداول الانتخاب الحق في مباشرة حق الانتخاب^٩. وتتضح الأهمية البالغة لإعداد جداول الانتخابات وتأثيرها المباشر على حسن أداء العملية الانتخابية وتحقيقها لأهدافها من كونها أساساً للنظام الديمقراطي النيابي السليم ومن ثم ركيزة صحة التمثيل النيابي في البرلمانات وتعبير النواب عن الإرادة الحقيقية للامة، فإذا تسرب الخلل أو العبث إلى تلك الجداول كانت النتيجة الحتمية لذلك هو عدم التعبير الصحيح عن إرادة الأمة، ومن هنا جاءت الأهمية البالغة لدور الإدارة في العملية الانتخابية باعتبارها الأمانة على سلامة القيد في الجداول لكل من انطبقت عليه شروط أعضاء هيئة الناخبين^{١٠}.

ومن الجدير بالذكر أن النظام الأردني قد استحدث الهيئة المستقلة للانتخاب، والتي تأسست بموجب القانون رقم (١١) لعام (٢٠١٢)، وهي هيئة مستقلة تتمتع بشخصية اعتبارية ذات باستقلال مالي وإداري، مهمتها الاشراف على العملية الانتخابية النيابية وإدارتها في كل مراحلها، وعلى أي انتخابات أخرى يقرها مجلس الوزراء، وعلى الهيئة ان تتخذ القرارات والإجراءات اللازمة لتمكينها من إدارة وتنفيذ انتخابات نزيهة، حيادية وشفافة تستند على مبادئ العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص وسيادة القانون.

و المادة (٥) من قانون الانتخاب الأردني لعام ٢٠١٦ م ، ضرورة التسجيل في الجداول، حيث تتولى الدائرة إعداد جداول بأسماء المقيمين في كل دائرة انتخابية ممن يحق لهم الانتخاب والحاصلين على البطاقة الشخصية باستخدام الحاسوب على أساس الرقم الوطني لكل منهم ولا يجوز تسجيل الناخب في أكثر من جدول واحد.

١١

ومن ناحية أخرى نجد أن قانون الانتخاب الأردني وضح لنا بالتفصيل آلية تنظيم عمل هذه الجداول، حيث وضع لكل دائرة انتخابية ثلاث نسخ يوقع عليها لجنة تنظيم جدول الناخبين التي تتألف من رئيس وعضوين جميعهم من موظفي الحكومة ويعينهم الحاكم الإداري، وتقدم هذه النسخ إلى الحاكم الإداري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تأليف اللجنة، يوقع الحاكم الإداري على النسخ ويحتفظ بواحدة منها لديه، ولا يجوز تعديل أي نسخة من هذه النسخ إلا ما كان يتعلق بالتصحيح طبقاً للقراءة التي تصدر وفق أحكام القانون، أما النسختان الباقيتان فتعرضان خلال سبعة أيام من تاريخ تقديم نسخ الجداول إليه واحدة منها في مكان ظاهر في مركز الحاكم الإداري، والنسخة الثالثة تكون في مكان بارز يعينه الحاكم الإداري، هذا وتكون مدة العرض عشرة أيام وعلى المختار أو الجهة المكلفة بالعرض أن يقدم ورقة ضبط

^٩ الشطناوي، فيصل، النظام الدستوري الأردني، صفحة (٢٣٣) .

^{١٠} كشاكش، كريم، المرجع السابق، صفحة (١٢٣) .

موقعة منه ومن أعضاء الهيئة الاختيارية تثبت عرض الجدول بالصورة المذكورة.^{١١}

أما عن تقسيم الدوائر الانتخابية- وفي هذا الإجراء يكمن تأثير السلطة التنفيذية غير المباشر على تكوين مجلس النواب- فهناك قاعدة عامة متبعة في معظم الدول هي تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية متعددة، تنتخب كل منها نائباً أو أكثر ممثلاً

^{١١} الغزوي، سليم، الوجيز في نظام الانتخاب الأردني، مرجع سابق ، صفحة (٧٧-٧٨)

-وهذا ماتضمنته المادة الخامسة من قانون الانتخاب الجديد المقدم من قبل السلطة التنفيذية عام ٢٠١٥م حيث قضت أن (المادة ٥- أ- تقوم الهيئة بعرض الجداول الأولية للناخبين وجداول المعترضين على --الموقع الإلكتروني الخاص بها وبأي وسيلة أخرى تراها الهيئة مناسبة وبتزويد كل رئيس انتخاب بالجدول الأولية للناخبين في دائرته وجدول المعترضين في تلك الدائرة، وعلى رئيس الانتخاب عرضها لمدة سبعة ايام في المكان الذي يتم تحديده بمقتضى التعليمات التنفيذية، ويعلن عن مكان عرضها في صحيفتين محليتين يوميتين.

ب- لكل ناخب أو شخص ورد اسمه في جداول المعترضين المنصوص عليها في البند (٢) من الفقرة (ي) من المادة (٤) من هذا القانون الطعن بقرار رفض الهيئة لطلبه لدى محكمة البداية التي تقع الدائرة الانتخابية ضمن اختصاصها وذلك خلال مدة لا تتجاوز عشرة ايام من تاريخ عرض رئيس الانتخاب للجدول وفق أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة.

ج- ١- لكل ناخب ورد اسمه في الجداول الأولية للناخبين أن يعترض لدى الهيئة وفق الإجراءات التي تحددها التعليمات التنفيذية على تسجيل غيره في الجداول الأولية للناخبين وذلك خلال مدة لا تتجاوز سبعة ايام من تاريخ عرض رؤساء الانتخاب للجدول وفق أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة وعلى أن يعزز اعتراضه بالبيانات اللازمة لذلك.

٢- على الهيئة أن تفصل في الاعتراضات المقدمة إليها وفق أحكام البند (١) من هذه الفقرة خلال سبعة ايام من تاريخ ورودها، وان تقوم بإعداد جدول خاص بنتيجة تلك الاعتراضات سواء يقبولها أو رفضها وعلى ان يتم عرض هذه الجداول لمدة سبعة ايام من خلال رؤساء الانتخاب وفق الاجراءات التي تحددها التعليمات التنفيذية.

٣- تكون قرارات الهيئة الصادرة وفق أحكام البند (٢) من هذه الفقرة قابلة للطعن من اي شخص ذي علاقة لدى محكمة البداية التي تقع الدائرة الانتخابية ضمن اختصاصها وذلك خلال مدة لا تتجاوز سبعة ايام من تاريخ عرضها.

د- تفصل محاكم البداية في الطعون المقدمة إليها وفق أحكام الفقرة (ب) والبند (٣) من الفقرة (ج) من هذه المادة خلال سبعة ايام من تاريخ ورودها لقم المحكمة ، على أن تقوم المحكمة بتزويد الهيئة بنسخ من القرارات الصادرة عنها خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدورها وتقوم الهيئة فوراً بإرسال نسخ من تلك القرارات إلى الدائرة لاتخاذ ما يلزم من اجراءات لتصويب الجداول الأولية للناخبين وبطاقات الانتخاب خلال سبعة ايام من تاريخ تسلمها وفق التعليمات التنفيذية الصادرة لهذه الغاية.

هـ- بعد انتهاء الاجراءات والمواعيد المنصوص عليها في هذه المادة وتصويب الأوضاع على ضوء ما صدر من قرارات، تقوم الدائرة بإرسال جداول الناخبين إلى الهيئة

للأمة جمعاء، فالنائب لا يمثل دائرته الانتخابية فقط وإنما يمثل الأمة جمعاء، وهذا يعد ركناً أساسياً من أركان النظام الأردني، ولو رجعنا إلى الدستور الأردني لوجدنا أنه لم يتعرض لمسألة تحديد الدوائر الانتخابية بين أحكامه حيث ورد في نص المادة ٦٧ من الدستور الأردني (يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون للانتخاب) وتعتبر مسألة تقسيم الدوائر الانتخابية برأينا من أهم المواضيع التي يجب أن يتولاها قانون الانتخاب وفقاً لما ورد في نص المادة (٦٧) من الدستور الأردني وليس إلى نظام كما تضمنه قوانين الإنتخاب المتعاقبة وهذه مخالفة دستورية نراها في القانون الإنتخاب السابق الصادر عام ٢٠١٢ م ومسودة قانون الإنتخاب الصادرة عام ٢٠١٦ ، حيث تضمنت (٥٢)، من قانون الانتخاب الأردني الصادر عام ٢٠١٢ م على أن " تقسم المملكة إلى عدد من الدوائر الانتخابية وتحدد المقاعد النيابية المخصصة لكل منها بموجب نظام يصدر لهذه الغاية"، وكذلك نص المادة ٨ -أ قانون الإنتخاب الأردني الجديد الصادرة عام ٢٠١٥ م (تقسم المملكة إلى دوائر انتخابية يخصص لها مائة وثلاثون مقعداً نيابياً وفقاً لنظام خاص يصدر لهذه الغاية ، بلغايات هذا القانون تعامل كل دائرة من دوائر البادية الثلاث (الشمالية والوسطى والجنوبية) معاملة المحافظة ، ج- يخصص للنساء مقعداً واحداً على الأقل من المقاعد النيابية المخصصة لكل محافظة^{١٢} .

هذا وقد نصت المادة ٨ من قانون الإنتخاب رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٢ م على آلية تقسيم الدوائر الانتخابية في المملكة بحيث يعطى لمحافظة العاصمة سبع دوائر انتخابية ، ومحافظة إربد تسع دوائر، ومحافظة البلقاء أربع دوائر، ومحافظة الكرك ست دوائر، ومحافظة معان ثلاث دوائر، ومحافظة الزرقاء أربع دوائر، ومحافظة المفرق دائرة واحدة، ومحافظة الطفيلة دائرتين، ومحافظة مادبا دائرتين، ومحافظة جرش دائرة واحدة ومحافظة عجلون دائرتين، ومحافظة العقبة دائرة واحدة، إضافة إلى البادية وقد قسمت لثلاث دوائر، بدو الشمال، وبدو الوسط، وبدو الجنوب .
ورجع قانون الإنتخاب الأردني الحالي الصادر عام ٢٠١٥ م بعض الأحكام الخاصة بهذه التقسيمة حيث بينت المادة الرابعة منه أنه إذا كان في المحافظة أكثر من دائرة انتخابية وتم تخصيص مقعد للشركس والشيشان أو مقعد للمسيحيين في دائرة انتخابية أو أكثر من دوائر تلك المحافظة، فيحق لأي ناخب شركسي أو شيشاني أو مسيحي إذا كان مقيماً في دائرة انتخابية لا يوجد فيها ذلك المقعد الطلب خطياً من الدائرة تسجيل اسمه في الجدول الأولي الخاص بأي دائرة انتخابية مخصص لها ذلك المقعد ضمن المحافظة نفسها إذا لم يكن في المحافظة التي يقيم فيها الشركسي أو الشيشاني أو المسيحي دائرة انتخابية مخصص لها مقعد للشركس والشيشان أو للمسيحيين، فله حسب مقتضى الحال، الطلب خطياً من الدائرة تسجيل اسمه في

^{١٢} -ونرى أن هنالك مخالفة دستورية في قانون الانتخاب الأردني الصادر عام ٢٠١٥ م

الجدول الأولي الخاص باي دائرة انتخابية في محافظة اخرى مخصص لها ذلك المقعد^{١٣}.

وبناء على ما تقدم نلاحظ أن عدد الدوائر الانتخابية في المملكة الأردنية الهاشمية (٤٥) دائرة، وعدد المقاعد النيابية لكل دائرة يتراوح بين مقعد إلى خمسة مقاعد ، ومن الجدير بالذكر هنا نرى أن نظام تقسيم الدوائر الانتخابية لم يأخذ عدد السكان بعين الاعتبار، والدليل على ذلك أننا نلاحظ جود تفاوت في عدد السكان بين الدوائر الانتخابية، بحيث لم يكن هنالك تناسب بين عدد المقاعد النيابية المخصصة لكل دائرة مع عدد السكان في تلك الدائرة، والتي يجب أن تتناسب طردياً بحيث كلما زاد عدد السكان في تلك الدائرة زاد عدد المقاعد النيابية المخصصة لها تحقيقاً للعدالة وانسجاماً مع المبادئ الديمقراطية في الدولة، إضافة إلى أن النظام لم يلتزم بأساس أحد في توزيع الدوائر الانتخابية داخل المملكة، فتارة نجده يوزع الدوائر على أساس الرقعة الجغرافية وتارة نجده يوزعها على أساس رباطة الدم، وهذا أمر يثير التساؤل عن مدى الحاجة لمثل هذا النوع من التقسيمات، ونرى أنه أن الأوان لإعادة النظر في هذه التقسيم حتى نصل إلى تناسب بين الدوائر الانتخابية والتوزيع الديموجرافي بين السكان في مختلف المحافظات .

ولعلنا نتفق مع الكثيرين الذين اعتبروا أن القواعد التي إعتد عليها نظام تقسيم الدوائر الانتخابية في تقسيم الدوائر جاءت مفترقة إلى معناها ومضمونها الحقيقي إذ لم يعتمد النظام في تقسيمه معياراً واحداً يطبق في كافة الدوائر الانتخابية على قدم المساواة أمام القانون بين الناخبين في ممارسة حقوقهم الانتخابية الدستورية، حيث أن الدائرة المخصصة لها خمسة مقاعد يكون للناخب فيها صوت واحد، بينما الدائرة المخصصة لها مقعد واحد للناخب صوت واحد أيضاً^{١٤}.

ومن الجدير بالذكر الإشارة هنا إلى نص المادة (٦٧) من الدستور الاردني والتي تنص على أن: "يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب". ووفقاً لهذا النص فإن عبارة "قانون الانتخاب" لا تترك جانباً يرتبط بالانتخابات النيابية يفلت من التنظيم بموجب قانون، وعلى وجه الخصوص تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية وتحديد عدد المقاعد النيابية لكل دائرة. وهنا نجد أنه على خلاف هذه القاعدة، فإن المادة (٨/١) قانون الانتخاب تنص على "تقسيم المملكة إلى دوائر انتخابية يخصص لها مائة وثلاثون مقعداً نيابياً وفقاً لنظام خاص يصدر لهذه الغاية". ونرى أن هذه المادة شكلت خروجاً صريح على المطلوب في قانون الانتخاب المسمى الوارد في المادة (٦٧) من الدستور وتفرغه من مضمونه ومحتواه، وذلك لأن النظام الذي تصدره الحكومات وفقاً للدستور الأردني، إما أن يكون نظاماً مستقلاً يتم إصداره استناداً إلى الدستور مباشرة، كما

^{١٣} لمزيد من التفصيل المادة الثانية الجدول المرفق معها من نظام تقسيم الدوائر الانتخابية رقم (٤٢) لسنة (٢٠٠١)، والمقاعد المخصصة لكل منها.

^{١٤} الشطناوي، فيصل، النظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، صفحة (٢٣٦).

هو الحال في الأنظمة المحصورة في المواد (١٢٠، ١١٤، ٢/٤٥) من الدستور، وإما أن يكون نظاماً تنفيذياً وظيفته مجرد تفصيل ما أجمله القانون، دون إضافة أي حكم إليه، وذلك وفقاً للمادة (٣١) من الدستور. وتقسيم الدوائر وتحديد عدد المقاعد لكل دائرة بموجب نظام، لا يدخل تحت أي من هذين النوعين من الأنظمة.

ومن جانب آخر نرى أن إمتلاك السلطة التنفيذية مكنة إصدار نظام تقسيم الدوائر الانتخابية يشكل وسيلة تأثير غير مباشرة على العملية الانتخابية تمارسها السلطة التنفيذية، فعندما نص قانون الانتخاب الأردني على أن يكون تقسيم الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المخصصة لها بموجب نظام صادر من قبل السلطة التنفيذية، وهذا وفقاً للمنظور الدستوري يعني أن السلطة التشريعية تفوض للسلطة التنفيذية مكنة إصدار قواعد عامة ومجردة تمس حقوق الأفراد في الدولة وحررياتهم بموجب نظام. على الرغم من أن إصدار التشريع الذي يحكم تلك الحقوق والحرريات هو اختصاص أصيل للسلطة التشريعية وليس للسلطة التنفيذية وغير قابل للتفويض، إضافة إلى أن الدستور الأردني لا يعرف النظام التفويضي الذي تفوض السلطة التشريعية بمقتضاه السلطة التنفيذية إصدار أنظمة لها قوة القانون. حيث اكتفى الدستور الأردني بإعطاء السلطة التنفيذية صلاحية إصدار قوانين مؤقتة لها قوة القانون وفقاً للشروط الدستورية.

وعليه فإنه يتضح لنا و بشكل جلي تأثير السلطة التنفيذية على تكوين مجلس النواب - في هذه الجزئية بالذات- فمن ناحية نرى أن تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية وتحديد عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة، ليس موضوعاً إدارياً يترك أمره للسلطة التنفيذية لكي تنظمه بموجب نظام تصدره، وإنما هو موضوع يرتبط بشكل مباشر بحقوق وحرريات دستورية لمواطنين، ولتجمعات ووحدات بشرية لها توجهاتها السياسية والاجتماعية، ولها مصالحها المتنوعة، وعليه لا يجوز تنظيمه أو تناوله عن طريق نظام صادر من قبل السلطة التنفيذية سيما وأن ذلك فيه مخالفة دستورية لمنطوق نص المادة ٦٧ من الدستور الأردني (يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب) وفي هذا تغول من السلطة التنفيذية على الإختصاص التشريعي الذي يعتبر إختصاصاً أصيلاً للسلطة التشريعية، ومن ناحية أخرى نلاحظ إن فرصة إستغلال السلطة التنفيذية لصلاحيتها في توزيع الدوائر الانتخابية قد تكون كبيرة في إختيار من تشاء من أعضاء البرلمان .

وأخيراً تنتهي الإجراءات التمهيدية للعملية الانتخابية في تشكيل اللجان النيابية، حيث تشكل بقرار من وزير الداخلية لجنة مركزية يكون رئيسها المحافظ وعضوية رئيس محكمة البداية في المحافظة أو أحد قضاة الصلح يسميه وزير العدل في حال عدم وجود محكمة بداية، ورئيس الأحوال المدنية الجوازات العامة في المحافظة، وذلك للقيام بالمهام المنصوص عليها قانوناً.^{١٥}

^{١٥} قانون الانتخاب الأردني نص المادة ٢٤/أ.

هذا وتبدأ العملية الانتخابية بالاقتراع وفقاً لنص المادة (٢٧) " يبدأ الاقتراع في اليوم المحدد للانتخابات النيابية العامة، أو الفرعية من الساعة صباحاً، ويجوز بقرار من رئيس اللجنة المركزية تحديد مدة الاقتراع بما لا يزيد على ساعتين إذا تبين له ضرورة لذلك ، ويجري الاقتراع على الانتخاب العام بشكل سري ومباشر وذلك بالأغلبية النسبية وبالقائمة المفتوحة، مع تمثيل بعض الفئات الاجتماعية وبعض الأقليات وبالتالي فإنه يتم على درجة واحدة بحيث يكفل قانون الانتخاب سلامة الانتخاب وحق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية وعقاب العابثين بإرادة الناخبين حيث نصت المادة (٦٧) من الدستور "يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب ...". والعمومية في الانتخاب تعني أن يجري الانتخاب لمجلس النواب بالأغلبية النسبية لقطاعات الشعب من يحق لهم الانتخاب دون استثناء على أن يشمل ذلك كافة الفئات الاجتماعية بما في ذلك الأقليات ، والسرية بقصد تحقيق الضمانات الأساسية لنزاهة العملية الانتخابية.^{١٦}

، أما آلية الإقتراع فتتم من خلال حضور الناخب أمام هيئة الاقتراع المدرج اسمه في جدول الناخبين الموجود في ذلك المركز، وبعد أن يتحقق رئيس الهيئة من وجود اسمه في ذلك الجدول ومن شخصيته بموجب بطاقته الشخصية، يضع على قيده في الجدول إشارة تدل على حضوره وتسليمه ورقة الاقتراع ، بعد أن يطلب منه التوجه إلى المعزل، ليستعمل حقه في الاقتراع ، وبعد أن تنتهي هذه العملية تنظم هيئة الاقتراع محضراً توقعه مع من يرغب من المرشحين الحاضرين أو المندوبين عنهم، يتضمن المحضر عدد الناخبين في مركز الاقتراع، وعدد الناخبين الذين مارسوا حق الاقتراع وعدد الأوراق ويوضع المحضر على الجزء العلوي من صندوق الاقتراع.^{١٧}

ثم تبدأ بعد ذلك مرحلة فرز أصوات المقترعين وذلك بإشراف لجنة مركزية، حيث يفتح الصندوق من قبل لجنة الإقتراع والفرز أمام الحضور وتُحصى اللجنة الأوراق الموجودة بداخله والأصوات التي نالها كل مرشح وتسجلها على لوحة ظاهرة أمام الحضور، وتنظم اللجنة محضراً على نسختين وفق النموذج الذي يعتمد من قبل الوزير إلى الدائرة الانتخابية.^{١٨}

ويتم الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات بعد أن تجري عملية جمع الأصوات التي نالها كل مرشح في الدائرة الانتخابية من قبل اللجنة المركزية بصورة علنية، ويعتبر المرشح فائزاً في الانتخابات إذ نال على أعلى أصوات المقترعين لكل مقعد نيابي، وإذا تساوت الأصوات بين اثنين أو أكثر من المرشحين لمقعد واحد يعاد

^{١٦} الزعبي، تيسير، قانون الانتخاب الأردني، عمان: دار الثقافة، صفحة (١٠١)

^{١٧} الغزوي، محمد سليم، الوجيز في قانون الانتخاب الأردن، مرجع سابق، صفحة (١٠٨-١٠٩).

^{١٨} لمزيد من التفصيل نص المادة (٣٩) وما بعدها من قانون الانتخاب الأردني لعام ٢٠١٢م

الانتخاب بينهما حسب مقتضى الحال في اليوم الذي يحدده الوزير على أن لا يتجاوز هذا الموعد سبعة أيام من تاريخ إجراء الانتخاب العام.^{١٩} وبناء على ما تقدم وبصرف النظر عن تفاصيل الدقيقة للعملية الانتخابية والتي تشرف عليها الهيئة المستقلة للانتخاب المعينة من قبل السلطة التنفيذية، نرى إن السلطة التنفيذية تملك وسائل مختلفة تؤثر فيها على سير العملية الانتخابية ونتائجها، تتمثل بعدم المساواة الفعلية في التمثيل عن طريق حيث كان لها دور بارز من خلال امتلاكها المكنة القانونية في إصدار نظام تقسيم الدوائر الانتخابية الذي أدى تقطيع الدوائر أو تجميعها وفقاً للترتيبات التي تراها السلطة التنفيذية مناسبة لها .

ويمكن لنا أن نخلص في القول أن للسلطة التنفيذية دور بارز في تكوين البرلمان من خلال ما تملكه من مكنة تشريعية مكنتها في تحديد بعض إجراءات لعملية الانتخابية أو تقسيم الدوائر الانتخابية والتي كما نعتها الكثيرين جاءت لا تتسجم مع روح الدستور، سواء أكانت قوانين انتخاب المتعاقبة ، أم أنظمة صدرت بموجب قانون الانتخاب، وبأن هذه الترتيبات لم تحقق الانسجام الحقيقي والتوازن الديمقراطي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بقدر ما تؤدي إلى الاختلال بينهما.^{٢٠}

^{١٩} نص المادة (١/٤٥) من قانون الانتخاب الأردني لعام ٢٠١٢م
^{٢٠} يعقوب، حسين، الفصل والتوازن بين السلطتين التنفيذية التشريعية في النظامين السياسي الأردني واللبناني، مرجع سابق، صفحة (٢٣٨).

- ولعل من حسن الطالع الإشارة هنا ونحن بصدد الحديث عن الدور المتنامي للسلطة التنفيذية في تكوين البرلمان والذي ظهر بشكل جلي في تشكيل البرلمانات الأردنية السابقة ما قبل ٢٠١٢م وبالذات في نصوص قوانين الإلتخاب عندما وضعت السلطة التنفيذية ودون أي مشاركة من السلطة التشريعية على شكل قوانين مؤقتة ، و كان آخرها صدور الإرادة الملكية بتاريخ ٢٣/٧/٢٠٠١ بالموافقة على قانون الانتخاب المؤقت رقم (٣٤) لسنة (٢٠٠١)، الصادر استناداً لنص المادة (٩٤) من الدستور والتي تم تعديلها في الدستور الأردني عام ٢٠١١م ، وقرار مجلس الوزراء في الموافقة على " نظام تقسيم الدوائر الانتخابية والمقاعد المخصصة لكل منها وهو نظام رقم (٤٢) لسنة (٢٠٠١)، وبهذا فإن التشريعات المتعلقة في تكوين مجلس النواب الأردني الذي تم انتخابه في صيف عام (٢٠٠٣)، قد تم وضعها من قبل السلطة التنفيذية، وحسب الترتيب الذي تراه مناسباً دون أن يكون للسلطة التشريعية ، أي دور في إقرار هذه التشريعات ولا بد من التركيز على عدم دستورية قانون الانتخاب المؤقت ونظام تقسيم الدوائر الانتخابية، فقانون الانتخاب يدخل من باب قوانين الحريات والحقوق العامة ، لأنه ينظم حرية الناخبين والمرشحين وحقوقهم العامة في مجال الانتخاب للمجلس النيابي، حيث إن هذه الانتخابات هي الخطوة الأولى لممارسة الحقوق والحريات التي لا تقوم الديمقراطية بغيرها، الأمر الذي لا يجوز معه أن يصدر قانون الانتخاب كقانون مؤقت، وهذا ما يؤكد الفهم السليم لنصوص الدستور، وبناء على ذلك، فإن القانون الذي ينظم الانتخاب لمجلس النواب، وكذلك النظام الصادر في تقسيم الدوائر الانتخابية يدخلان من باب الحريات الأساسية للمواطن الأردني، ولا بد أن تصدر كقانون عادي من مجلس الأمة، وليس كقانون مؤقت من الحكومة، ومما يؤكد ذلك أن المادة (٦٧) من

الدستور تنص على أن " يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب" فعبارة" وفقاً لقانون انتخاب"، تعني التحريم الدستوري لتنظيم الانتخابات عن طريق قانون مؤقت^{٢٠}.

ويضاف إلى ذلك أن قانون الانتخاب من القوانين المسماة في الدستور الأردني، والذي لا يجوز أن يأخذ اسماً أو وصفاً آخر حتى ولو كان اسماً أو وصفاً مؤقتاً، وهنالك أربعة قوانين مسماة في الدستور الأردني تستوجب صدورها بهذا الاسم، لتصدر من مجلس الأمة صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع، وهي قانون العقوبات الأردني الذي ورد ذكره في المادة (٥٨) من الدستور، وقانون الانتخاب الي ورد ذكره في نص المادة (٦٧)، من الدستور، وقانون الدفاع الذي ورد ذكره في نص المادة (١٢٤)، من الدستور وأخيراً قانون الموازنة الذي ورد اسمه في المادتين (١١٢-١١٣)، وهذا النوع يجوز إصداره كقانون مؤقت بترخيص من المادة (١١٢) من الدستور، ولذلك فإن قانون الانتخاب، كقانون مسمى، ومطلوب لذاته من أجل إجراء الانتخابات بناء عليه، ومن ثم فإن أي قانون للانتخابات لا يصدر عن مجلس الأمة من أجل أن تكون قوته كامنة فيه، أو وفقاً لنص المادة (٦٧) يكون تشريعاً غير دستوري، ويضاف إلى ما سبق أن قانون الانتخاب بطبيعته من القوانين التي لا تستدعيها حالة الضرورة والاستعجال.

المطلب الثاني

دور السلطة التنفيذية في تكوين مجلس الأعيان

الفرع الأول: الأحكام الدستورية العامة في تشكيل مجلس الأعيان الأردني
أخذ الدستور الأردني فيما يتعلق بشكل السلطة التشريعية بنظام المجلسين حيث تتكون السلطة التشريعية فيه إلى شقين وهما مجلس النواب ومجلس الأعيان ، ولعله من الأهمية بمكان التعريف بصور الهيئات النيابية في العالم وتقييم النظام الأردني بين هذه الأنظمة ، فكما هو معلوم لدينا أن هذه الصور تنوعت وتبعها تنوع في أنواع البرلمانات النيابية وآلية عملها وذلك بتعدد وإختلاف الأنظمة الدستورية التي تنشئها وتبين آلية تكوينها وعملها ، وإن من أهم هذه الصور التي تناولها الفقه الدستوري نظامين الأول يسمى بنظام المجلس الواحد والثاني يسمى بنظام المجلسين .

وإن النظام الأول وهو نظام المجلس الواحد أو كما نعتة البعض بنظام المجلس الفردي الذي تناط فيه السلطة التشريعية بمجلس واحد أيا كان الإسم الذي سمي به المجلس ، ومن الملاحظ به أن جميع الدول العربية البسيطة أخذت في نظام المجلس الواحد باستثناء المملكة الأردنية الهاشمية ومملكة البحرين اللتان أخذتا بنظام المجلسين . في حين أن أغلب الدساتير جعلت تشكيل المجلس الواحد بالإنخاب ليعبر عن الحياة النيابية الصحيحة ، إلا أن بعضها جعله بالتعيين كالدستور القطري على سبيل المثال ، وبعضها بالإنخاب والتعيين كالدستور المصري ، ومن هنا تكن أهمية فكرة التعيين في المجلس الواحد عند البعض ، حيث أن التعيين أحيانا يتيح المجال لبعض الكفاءات من دخول البرلمانات والإستفادة من مؤهلاتهم وخبراتهم ، إضافة إلى سد النقص في تحقيق المساواة بالتمثيل بين مختلف فئات الشعب بحيث يمكن لبعض الأقليات أن يكون لهم ممثلون في البرلمان المكون من مجلس واحد ، ولكن هذا الرأي يشترط دائما أن يبقى عدد المنتخبين من أعضاء المجلس الواحد من أكثر الأعضاء المعينين للحفاظ على صفة المجلس النيابية .

وأما النظام الثاني فيسمى بنظام المجلسين والذي تناط فيه السلطة التشريعية بمجلسين يشتركان في تولى المكنة التشريعية بصفته إختصاصاً أصيلاً للمجلسين ، ونشأ هذا النظام نتيجة لتطور تاريخي في إنجلترا حيث بدأ في مجلس اللوردات ثم أعقبه مجلس العموم بعد فترة زمنية طويلة ، وذلك نتيجة لإنتشار الديمقراطية وحدوث إصلاحات حددت بعض المسائل الهامة في الدولة كالمسائل الخاصة المالية ، والعلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية ، ومن الملاحظ به أن أغلب الدساتير العالمية في الوقت الراهن قد تبنت هذا النظام وأعطته أسماء مختلفة تبعا لإختلاف الظروف في كل منها ، فعلى سبيل المثال البرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية الذي يتكون من مجلسين هما مجلس الشيوخ ومجلس النواب ، وكذلك في فرنسا يتكون البرلمان فيها من مجلس الشيوخ الجمعية الوطنية ، في حين ان الدساتير

العربية لم تتجه إلى الأخذ بنظام المجلسين باستثناء المملكة الأردنية الهاشمية ومملكة البحرين .

وقد عالجت المادة ٧٥ من الدستور الأردني في صورتها المعدلة لعام ٢٠١٦م الملامح الأساسية لمن يتولى عضوية مجلس الأعيان وهذه ذاتها السمات التي اشترطها الدستور الأردني في عضو مجلس النواب وهي أحكام شاملة للمجلسين منها أن لا يكون عضواً في مجلسي الأعيان والنواب، وأن لا يكون اردنياً، أو محكوماً عليه بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانونياً، أو محجوراً عليه ولم يرفع الحجر عنه، أو محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه، أو مجنوناً او معتوهاً، أو أن يكون من اقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص وكذلك بين الدستور أنه يمتنع على كل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أثناء مدة عضويته التعاقد مع الحكومة أو المؤسسات الرسمية العامة أو الشركات التي تملكها أو تسيطر عليها الحكومة أو أي مؤسسة رسمية عامة سواء كان هذا التعاقد بطريقة مباشرة أو غير مباشرة باستثناء ما كان من عقود استئجار الأراضي والأملاك ومن كان مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص." .

ولقد أخذ الدستور الأردني بنظام ازدواج مجلس الأمة ، حيث نصت المادة (٦٢) من الدستور أن يتألف مجلس الأمة من مجلسين : مجلس الأعيان ومجلس النواب ، كما تبنى الدستور نظام تعيين أعضاء مجلس الأعيان وكان ذلك بناء على منطوق نص المادة (٣٦) من الدستور والتي نصت على أن " الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم " ويمارس الملك صلاحية بتعيين أعضاء مجلس الأعيان بإرادة ملكية يوقع عليها رئيس الوزراء ووزير الداخلية باعتباره الوزير المختص، ولم يحدد الدستور الأردني عدداً معيناً لهذا المجلس وكل ما اشترطه من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب. كما قررت ذلك المادة (٦٣) من الدستور " يتألف مجلس الأعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب".

وفيما يتعلق بتركيبة مجلس الأعيان فلقد جرى أن المجلس يتألف من عدد لا يتجاوز نصف عدد أعضاء مجلس النواب تماماً وهو الحد الأقصى المسموح به في الدستور، وإن هذا الترتيب يفيد بأن السلطة التنفيذية تملك صلاحية تعيين (٣/١)، أعضاء مجلس الأمة وهي تمارس هذه الصلاحية فعلياً منذ نشأة مجلس الأمة، وهذه وسيلة فعالة، حاسمة تملكها السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية، ويتبين تأثير هذه الوسيلة على أكثر من صعيد. وخاصة في الجلسات المشتركة بين مجلسي الأعيان والنواب.

ومن الملاحظ به أن الدستور الأردني اشترط وجوب انتماء أعضاء مجلس الأعيان إلى طبقات معينة وذلك وفقاً للمادة (٦٤) من الدستور" يشترط في عضو مجلس

الأعيان أن يكون من إحدى الطبقات التالية رؤساء الوزراء و الوزراء السابقون ، ومن أشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب، ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة أمر لواء فصاعداً، والنواب السابقون الذين انتخبوا للنياحة لا أقل من مرتين ومن مائل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب اعتماداً بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن.

كما اشترط الدستور الأردني في الفقرة الأولى من المادة (٧٥) علاوة على الشروط السابقة وجوب إنتماء عضو مجلس الأعيان إلى إحدى الطبقات السابقة الذكر، وجوب أن يكون بالغاً من السن أربعين سنة شمسية من عمره، وهناك شروط أخرى نص عليها الدستور تتمثل بأن يكون مجلس الأعيان أردنياً وأن لا يدعي بجنسية حماية أجنبية ولا يكون محكوماً عليه بالإفلاس ولم يستعد إعتباره قانونياً، إضافة إلى ذلك أن لا يكون محجوزاً عليه أو أن يكون محكوماً عليه بالسجن مدة لا تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه.

ويلاحظ أن النص الدستوري قد حدد طبقات سبع يتم إختيار أعضاء مجلس الأعيان من بينهم، ثم جاء بطبقة ثامنة حدد لها مواصفات توجب من يتم إختياره من هذه الطبقة مماثلاً لشخصيات الطبقات السبع ، ونرى في هذا الشأن ضرورة تعزيز الرقابة السياسية والقضائية بمدى توافر هذه الشروط في العين، وضرورة وجود وسائل قانونية يمكن اللجوء إليها للطعن، سيما وأن المشرع الاردني قد أغفل مثل هذه الأمور.

واما نص الفقرة الثانية من المادة (٧٥) من الدستور الأردني على جواز إسقاط عضوية أحد أعضاء مجلس الأعيان إذا حدثت أية حالة من حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في المادة (٧٥) من الدستور أثناء عضويته ، فإذا ما حدث ذلك تسقط عضويته بقرار من المجلس بأكثرية ثلثي أعضائه ويرفع القرار إلى جلالة الملك لإقراره .

وهناك شروط أخرى تتمثل بأن يكون العين أردنياً -وقبل تعديل النص الدستوري كان يشترط في العين عدم حمله جنسية دولة أخرى _ وأن لا يكون محكوماً عليه بالإفلاس ولم يفقد إعتباره، إضافة إلى ذلك أن لا يكون محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه^{٢١}.

^{٢١} - تنص المادة (١٤) من قانون الجنسية الأردنية رقم (٦) لسنة ١٩٥٤م ، يعتبر الشخص الذي إكتسب الجنسية الأردنية بالتجنس أردنياً من جميع الوجوه على أنه لايجوز لـخ تولي المناصب السياسية ، والدبلوماسية ، والوظائف العامة التي يحددها مجلس الوزراء ، أو أن يكون عضواً ، في مجلس الأمة إلا بعد مضي عشر سنوات على الأقل على إكتساب جنسيته الأردنية ، كما لا يحق له الترشيح للمجالس البلدية والقروية والنقابات المهنية إلا بعد إنقضاء خمس سنوات على الأقل على إكتسابها .

-وكذلك أنظر: الشطناوي، فيصل، النظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، صفة (٢٤٨-٢٤٩).

وفي إطار هذا الموضوع لا تفوتنا الإشارة إلى مسألة في غاية الأهمية وهي تعيين أعضاء المجلس النيابي حيث نجد أن غالبية الفقهاء قد وقفوا موقفاً مناهضاً من مسألة تعيين أعضاء المجلس النيابي مستندين بذلك أن العضو الذي يتم تعيينه سيدين بالولاء لمن يعينه، ومن ثم فإن العضو الذي تم تعيينه سيتحول من عضو نيابي ينوب عن الأمة إلى أداة تأثير مباشرة لصالح السلطة التنفيذية داخل البرلمان، وبالتالي لا يستطيع عضو البرلمان ممارسة دوره الرقابي كمثل ونائب عن الشعب تجاه تلك السلطة، كما أن هذا الحق المقرر للسلطة التنفيذية لا يستقيم مع التنظيم السياسي الواحد فإنه لا يستقيم مع نظام تعدد الأحزاب^{٢٢}.

في حين نجد رأي آخر يعتبر أن تعيين بعض أعضاء المجلس النيابي فيه إتاحة الفرصة للسلطة التنفيذية لتدارك تقلبات الانتخابات أو لتفادي النقص في الكفاءات، فقد يتوافر في بعض الأفراد المؤهلات والكفاءات لكنهم لا يستطيعون الوصول لعضوية المجالس المنتخبة أو يرغبون بذلك^{٢٣}.

ونرى في هذا الشأن أن تعيين بعض أعضاء المجلس التشريعي أمر يتنافى مع المبادئ الديمقراطية التي تقتضي الأخذ بمبدأ الانتخاب الكامل في تشكيل المجالس التشريعية بكافة صورها، ونتفق مع ما ذهب إليه بعض الفقهاء من أن العضو الذي تم تعيينه سيدين بالولاء لمن يعينه، ومن ثم فإن العضو الذي تم تعيينه سيتحول من عضو نيابي ينوب عن الأمة إلى أداة تأثير مباشرة لصالح السلطة التنفيذية.

الفرع الثاني : دور مجلس الأعيان في العملية التشريعية وأثر ذلك على العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية .

ومن صلاحيات مجلس الأعيان في النظام الأردني والذي إعتد في قواعده على قواعد النظام البرلماني وفيه كما تقدم الذكر مجلسان يمثلان السلطة التشريعية ، وتكون فيه الغلبة لمجلس النواب لأنه يمثل الإرادة الشعبية كونه المجلس المنتخب من قبل الشعب ، وللجدية المناقشات وتنظيمها ، أما مجلس الأعيان فقد خصه الدستور الأردني بصلاحيات لا تقل أهمية عن صلاحيات مجلس النواب ومن هنا يكمن تأثير مجلس الأعيان على العملية التشريعية في الدولة حيث أن أهم الصلاحيات المناطة به صلاحية التشريع الذي يشترك فيها كل من المجلسين معا .

وعن الإختصاص التشريعي لمجلس الأعيان نجد أن الدستور الأردني أعطى حق إقتراح مشاريع القوانين لأعضاء مجلس الأمة، النواب والأعيان، وينص الدستور الأردني في المادة ٩٥ على أنه يجوز لعشرة أعضاء من أي من مجلسي النواب والأعيان أن يقترحوا القوانين على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس قبول الإقتراح ، وكل مشروع قانون إقترحه أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب ورفضه المجلس لا يجوز إعادة تقديمه في الدورة نفسها ، ولا

^{٢٢} شريف، أيمن ، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الأنظمة السياسية المعاصرة، المرجع سابق، صفحة (٢١٣) .

^{٢٣} العواملة، منصور، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، صفحة (٦٧) وما بعدها.

يكون إنعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور ثلثي أعضاء المجلس، ويتخذ المجلس قراراته بالأغلبية المطلقة للحاضرين .

وأما في حالة خلاف كل من مجلسي الأعيان والنواب حول مشروع قانون معين أي بمعنى إذا رفض أحد المجلسين مشروع قانون مرتين وقبله المجلس الآخر ، معدلاً أو غير معدل ففي مثل هذه الحالة يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المختلف بشأنها ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين ، وعندما يرفض المشروع في الصورة المقدمة آنفاً لايقدم مرة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها ، وإن الهدف من الجلسة المشتركة هو إيجاد صيغة موحدة يتفق عليها كل من المجلسين . ، ومن صلاحيات مجلس الأعيان أيضاً الصلاحية المالية والتي يشارك فيها مجلس النواب ، وذلك بواسطة الإشراف على أمر الإنفاق ، أي أن المجلسين معا هما اللذان يوافقان على الاعتمادات المطلوبة من الحكومة .^(٢٤)

وبناء على ما تقدم نرى أن بالرغم من أن الصلاحيات التشريعية المناطة لمجلس الأعيان تشكل أحياناً وسيلة ضغط على السلطة التنفيذية تجبرها على أن تتبع سياسة تساهم في رسمها السلطة التشريعية ، وفي ضبط العملية التشريعية أحياناً ، إلا أن الواقع أثبت على خلاف ذلك حيث أن أعضاء مجلس الأعيان هم في أغلبهم من أصل حكومي ولهم ميل للسلطة التنفيذية حيث أن أغلبهم لهم باع طويل في العمل الحكومي والسلطة التنفيذية ، ولذلك يعتبروا الذراع السلطة التنفيذية داخل السلطة التشريعية ، وأثبتت التجارب مشروع قانون الموازنة وغيره من مشاريع القوانين المختلفة ، ومن هنا يكمن تأثير السلطة التنفيذية على الاختصاص التشريعي.

^{٢٤} أنصر الدكتور محمد حسين يعقوب، الفصل والتوازن بين السلطتين التنفيذية التشريعية، في النظامين الأردني، واللبناني، مرجع سابق، صفحة (٢٣٧).

-ومن الجدير بالذكر هنا أن مجلس الأعيان سابقاً في ظل الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢م في صورته غير المعدلة كان يتولى إختصاصاً قضائياً والتي تتمثل في قدرة المجلس العالي المشكل باسم مجلس الأعيان على محاكمة الوزراء والمشاركة في محاكمتهم على أثر إتهامهم من قبل مجلس النواب ، حيث ورد في الدستور السابق ان يحاكم الوزراء أمام مجلس عال على ماينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم ، ويؤلف المجلس العالي من رئيس مجلس الأعيان رئيساً ومن ثلاثة أعضاء من مجلس الأعيان يعينوا بالإقتراع وخمسة قضاة من أعلى محكمة نظامية .

هذا وقد أحسن المشرع الدستوري الأردني صنعا عندما قام بتعديل هذا النص الدستوري وجعل من محاكمة الوزراء على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم أمام المحاكم النظامية المختصة في العاصمة، وفقاً لأحكام القانون، في حين أن لمجلس النواب حق إحالة الوزراء إلى النيابة العامة مع إبداء الأسباب المبررة لذلك ولا يصدر قرار الإحالة إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم -مجلس النواب، وإن في تعديل هذا النص إرجاع الإختصاص القضائي للسلطة القضائية صاحبة الإختصاص الأصيل في القضاء بمختلف أنواعه

ومن جانب آخر نرى أن هنالك ضعف في التبرير الذي يُعطى فيه للسلطة التنفيذية حق تعيين بعض أعضاء المجلس النيابي استناداً إلى تعيين الكفاءات داخل المجلس النيابي إذ ينبغي ترك هذا الأمر لممثلي الشعب، ومع التسليم جداً بصحة هذا التبرير، فيجب أن يكون تشكيل المجلس كله أو على الأقل أغلبيته بالتعيين حتى يتفق مع هذا التبرير، فتعيين عدد محدود من أعضاء المجلس النيابي بقرار من السلطة التنفيذية لن يجدي من ناحية التأثير على اتجاهات المجلس.

الخاتمة

بعد أن أنهينا دراسة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الأردني تكوين السلطة التشريعية أنموذجاً، فإنه يجدر بنا عرض أهم النتائج والتوصيات التي تم التوصل إليها.

لقد توصلت الدراسة في العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الأردني والتي ركزت في محورها الرئيسي عن جانب هام من هذه العلاقة وهو تكوين السلطة التشريعية إلى نتيجة رئيسية مفادها أن هذه العلاقة يعترتها عدم التوازن، ففي الممارسة والتطبيق للقواعد الدستورية الخاصة في هذه العلاقة نجد أن السلطة التنفيذية قد تنامي دورها في تكوين السلطة التشريعية بشقيها مجلس النواب والأعيان وذلك من خلال قانون الانتخاب وإجراءات العملية الانتخابية وتشكيل مجلس الأعيان:

: كشفت لنا الدراسة أن إجراءات العملية الانتخابية والتي تمتلك السلطة التنفيذية فيها زمام المبادرة والإشراف والمتابعة أو من خلال إصدارها للتشريعات النازمة للعملية الانتخابية كنظام تقسيم الدوائر الانتخابية جاءت لا تتسجم مع روح الدستور، سواء أكانت قوانين انتخاب المتعاقبة، أم أنظمة صدرت بموجب قانون الانتخاب، وبأن هذه الترتيبات لم تحقق الانسجام الحقيقي والتوازن الديمقراطي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بقدر ما تؤدي إلى الاختلال بينهما.

: كشفت هذه الدراسة أن السلطة التنفيذية في النظام الأردني وعلى صعيد علاقتها بالسلطة التشريعية وخاصة في الجانب المتعلق بدورها في تشكيل هذه الأخيرة أصبح لها مكان الصدارة، ومعنا ذلك أن التوازن الذي كان قائماً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية قد أصابه خلل، وأن هذا الخلل إنما تم لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية الممثل الحقيقي للشعب والمعبر عن إرادته. ومن المؤكد أن اختلال التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في كل من النظامين السابقين له آثار سلبية على الديمقراطية وما تهدف إليه من حماية لحقوق الأفراد وحرابهم.

ثالثاً : بينت لنا الدراسة أن السلطة التنفيذية لعبت دوراً بارزاً ومهماً في تكوين البرلمان الأردني بمجلسيه الأعيان والنواب، فعن دور السلطة التنفيذية بتكوين مجلس النواب كشفت هذه الدراسة أن السلطة التنفيذية تملك من الوسائل غير المباشرة التي أثرت من خلالها على تكوين هذا المجلس، من هذه الوسائل قواعد قوانين الانتخاب المتعاقبة وكان آخرها قانون الانتخاب الأردني لعام ٢٠١٦م، وكذلك تقسيم نظام تقسيم الدوائر الانتخابية والتي جاءت مفتقرة لمعناها ومضمونها الحقيقي حيث أنها لم تعتمد على معيار واحد يطبق في كافة الدوائر الانتخابية .

: إن موضوع تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية وتحديد عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة، ليس موضوعاً إدارياً يُترك أمره للسلطة التنفيذية لكي تنظمه بموجب نظام تصدره، وإنما هو موضوع يرتبط بشكل مباشر بحقوق وحرية دستورية لمواطنين، ولتجمعات ووحدات بشرية لها توجهاتها السياسية والاجتماعية، ولها مصالحها المتنوعة، وعليه

خلصت دراستنا إلى عدم جوازية تنظيمه أو تناوله عن طريق نظام صادر من قبل السلطة التنفيذية سيما وأن ذلك فيه مخالفة دستورية لمنطوق نص المادة ٦٧ من الدستور الأردني (بتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب) وفي هذا نرى تغولا واضحا من السلطة التنفيذية على الإختصاص التشريعي و الذي يعتبر إختصاصا أصيلا للسلطة التشريعية ،ومن ناحية أخرى نلاحظ إن فرصة إستغلال السلطة التنفيذية لصلاحيتها في توزيع الدوائر الانتخابية قد تكون كبيرة في إختيار من تشاء من أعضاء البرلمان .

: وفي معرض حديثنا عن دور السلطة التنفيذية في تشكيل مجلس النواب كشفت هذه الدراسة أن للسلطة التنفيذية دور كبير في تشكيل المجلس وذلك من خلال إمتلاكها وسائل مختلفة تؤثر فيها على سير العملية الانتخابية ونتائجها، في توزيع المقاعد الانتخابية في الدوائر المختلفة حيث كشفت الدراسة أن السلطة التنفيذية رتبت هذه الدوائر وفقاً للترتيب الذي تراه مناسبة لها . من نجد أن دورها برز بشكل مباشر من إعتماها قانون الانتخاب السابق الذي إعتد على نظام الصوت الواحد وكان آخرها انتخابات عام ٢٠١٢م ولو أن القانون اعتمد على قوائم وطنية غير قائمة المحافظة إلا أن الطابع العام للقانون السابق كان نظام الصوت الواحد ، وعليه خلصت دراستنا إشراف السلطة التنفيذية على إجراءات تشكيل مجلس النواب السابق لا تتسجم مع روح الدستور، سواء أكانت قوانين على شكل قوانين انتخاب أو أنظمة صدرت بموجب قانون الانتخاب، وبأن هذه الترتيبات لم تحقق الانسجام الحقيقي والتوازن الديمقراطي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بقدر ما تؤدي إلى الاختلال بينهما.

: فيما يتعلق بأثر السلطة التنفيذية على عمل وتشكيل مجلس الأعيان كشفت لنا

هذه الدراسة أن هنالك فجوة بين النظرية والتطبيق أو الغاية التي من أجلها أعطي مجلس الأعيان جزء من المكنة التشريعية وفقاً للدستور، ففي النظرية نجد أن الأصل في منح مجلس الأعيان هذه الصلاحية هو ضبط التشريع وإحكامه بالإضافة إلى أن هذه الوسيلة تشكل أداة ضغط على السلطة التنفيذية تجبرها على أن تتبع سياسة معينة تخدم الصالح العام ،إلا أن الواقع أثبت على خلاف ذلك حيث أن أعضاء مجلس الأعيان هم في أغلبهم من أصل حكومي ولهم ميل للسلطة التنفيذية حيث أن أغلبهم لهم باع طويل في العمل الحكومي والسلطة التنفيذية ، ولذلك يعتبروا الذراع السلطة التنفيذية داخل السلطة التشريعية ،وأثبتت التجارب أن مجلس الأعيان في معظم المشاريع المقدمة قد تبني الاتجاه الحكومي في مشاريع قوانين مختلفة ، ومن هنا يكمن تأثير السلطة التنفيذية الكبير على الإختصاص التشريعي .

: توصي الدراسة بضرورة إعادة النظر في الوسائل المباشرة وغير المباشرة التي تمتلكها السلطة التنفيذية والتي أثرت من خلالها على تكوين هذا المجلس، منها إعادة النظر في بعض قواعد قانون الانتخاب الأردني لعام ٢٠١٦م ومن أهم القواعد التي يجب مراعاتها في هذا القانون إفساح القانون المجال للأحزاب السياسية للتكتل وتوسيع قاعد الانتخاب وذلك من خلال الانتقال من قواعد نظام الكتل المغلقة إلى نظام الكتل الانتخابية المفتوحة ، إضافة إلى إعادة النظر في نظام الكوتا للنساء أو دوائر البدو لما في ذلك من إشكاليات دستورية وتأثير غير مباشر من السلطة التنفيذية على تشكيلة مجلس النواب ، و نظام تقسيم الدوائر الانتخابية بحيث يراعى فيها مسألة التوازن السكاني ومعياري واحد في توزيع هذه الدوائر وعليه نرى أنه أن الأوان إعادة النظر في التقسيمات الإدارية للدوائر الانتخابية في الدولة حتى نصل إلى تناسب بين الدوائر الانتخابية والتوزيع الديموجرافي بين السكان في مختلف المحافظات .

: في معرض الحديث عن دور السلطة التنفيذية في تشكيل مجلس الأعيان ودور هذا المجلس في العملية التشريعية توصي الدراسة بأنه وعلى الرغم من أهمية وجود مجلس الأعيان ضمن منظومة السلطة التشريعية لكن ذلك لا يحول دون مراجعة النصوص الدستورية الخاصة بتشكيله وتقليص عدد أعضاؤه وحصر التشريع بمجلس النواب ، حيث خلصت الدراسة ان تعيين عضو الهيئة التشريعية أمر يتنافى مع المبادئ الديمقراطية التي تقتضي الأخذ بمبدأ الانتخاب الكامل في تشكيل المجالس التشريعية بكافة صورها، وأن عضو السلطة التشريعية الذي تم تعيينه سيدين بالولاء لمن يعينه سيما وإمن منح مكنة قانونية خاصة في التشريع ، ومن ثم فإن العضو الذي تم تعيينه سيتحول من عضو نيابي ينوب عن الأمة إلى أداة تأثير مباشرة لصالح السلطة التنفيذية.

: في معرض حديثنا عن تشكيلة مجلس الأعيان نلاحظ ان الدستور الأردني قد حدد سبع طبقات يتم إختيار أعضاء مجلس الأعيان من بينهم ، ثم جاء ببطقة ثامنة حدد لها مواصفات معينة توصي دراستنا في هذا الشأن ضرورة تعزيز الرقابة السياسية والقضائية بمدى توافر هذه الشروط في العين، وضرورة وجود وسائل قانونية يمكن اللجوء إليها للطعن لكل شخص ذي مصلحة للطعن بمدى عدم تطابق هذه الشروط وأن يتم تضمين ذلك في الدستور الأردني .

: توصي الدراسة أن يتم تضمين نص دستوري يقضي بأن تكون مسألة تقسيم الدوائر الانتخابية من إختصاص السلطة التشريعية وليس السلطة التنفيذية ،

قائمة المراجع

- ١ . الطماوي، سليمان ، (١٩٧٨) السلطات الثلاث في الدساتير العربية في الفكر السياسي الإسلامي، القاهرة : دار الفكر العربي .
- ٢ . كشاكش، كريم ، نحو قانون انتخاب أردني ديمقراطي متطور ، إربد، مطبوعات جامعة اليرموك، الطبعة الأولى. الدستور الأردني المعدل ٢٠١١م.
- ٣ . الغزوي، محمد، الوجيز في التنظيم السياسي الدستوري .
- ٤ . الغزوي، محمد ، الوجيز في نظام الانتخاب الأردني، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع الوجيز في نظام الانتخاب الأردني
- ٥ . العواملة، منصور، الوسيط في النظم السياسية، الكتاب الثاني، في النظام الأساسي " الدستور الأردني القائم عام (١٩٥٢)، وما طرأ عليه من تعديلات (دراسة تحليلية)
- ٦ . الحموري ، محمد (٢٠٠٥)، دفاعاً عن الديمقراطية وأحكام الدستور، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع
٧. يعقوب حسين، الفصل والتوازن بين السلطتين التنفيذية التشريعية في النظامين السياسي الأردني واللبناني
٨. شريف، أيمن ، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الأنظمة السياسية المعاصرة
٩. راجع الشطناوي، فيصل ، (٢٠٠٢)، النظام الدستوري الأردني، عمان: دار اليمامة
١٠. عبد الهادي ، بشار (١٩٩٤)، مظاهر الازدواجية وآثارها في سن القوانين العادية ووضع الأنظمة المستقلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان: دراسات الجامعة الأردنية، عدد (٢١)
١١. عبد الهادي، بشار، مظاهر الازدواجية في سن القوانين العادية ووضع الأنظمة المستقلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المملكة الأردنية الهاشمية (دراسة تحليلية وحلول مقترحة)، مجلة دراسات، العدد (٢١) لسنة (١٩٩٤)
١٢. فهمي، مصطفى أبو زيد ، ١٩٦٥، الدستور المصري فقهاً وقضاً، الاسكندرية: منشأة المعارف
١٣. حلمي، عمر (١٩٩٣) الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، القاهرة: دار النهضة العربية
- * التشريعات.
- ١ . الدستور الأردني بصورته المعدلة عام ٢٠١٦ م .
- ٢ . الدستور الأردني لسنة ٢٠١٢ م .
- ٣ . الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢
- ٤ . قانون الانتخاب الأردني رقم ٥٣٦٢ لسنة ٢٠١٦ م
- ٥ . قانون الانتخاب الأردني رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٢ م
- ٦ . قانون الهيئة المستقلة للانتخاب رقم (١١) لعام (٢٠١٢).