

أثر الإطار الدستوري على تطور المؤسسة التشريعية في المملكة الأردنية الهاشمية

خالد العدوان ومحمد المومني*

ملخص

يرمي هذا البحث إلى اكتشاف وتعميق فهم أثر الإطار الدستوري على تطور المؤسسة البرلمانية الأردنية المنتخبة المتمثلة بمجلس النواب، مع التركيز على تحديد وتحليل الأبعاد الدستورية المرتبطة بإمكانية "حل" مجلس النواب كأحد أهم وسائل الضغط الدستورية بيد السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، وهذا هو البعد السياسي من الدراسة، مع تقديم نظرة مقارنة من دساتير عربية وأجنبية لمركز حل البرلمان فيها، والضمانات الدستورية لضبط استخدام حق الحل. الدراسة تطرقت أيضا إلى التطبيقات القانونية لموضوع الحل، وكيفية تأثير ذلك على استمرارية البرلمان، وتحقيق حالة من التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية. وقد خلص الباحثان إلى أن الدستور الأردني وفر الضمانات القانونية والدستورية الكافية لاستمرار البرلمان وتحصينه من الانقطاع والحل، وقد اتضح هذا من النصوص الدستورية والمبادئ العليا المستترة في ثناياها، وذلك على الرغم من التعديلات العديدة التي طالت بعض هذه الضمانات. وقد أوصى البحث بضرورة إخضاع قرارات حل البرلمان إلى رقابة محكمة العدل العليا للتحقق من دستورية هذه القرارات. المنهجية العلمية التي اتبعت في إعداد هذا البحث هي الوصفية التحليلية والتحليل القانوني.

الكلمات الدالة : حل البرلمان، الإطار الدستوري للحل، تطور المؤسسة التشريعية، السلطة التنفيذية.

© جميع الحقوق محفوظة لجمعية كليات الآداب في الجامعات الأعضاء في اتحاد الجامعات العربية 2013.

* قسم العلوم السياسية - جامعة اليرموك، إربد - الأردن.

مدخل

" البرلمان هو المؤسسة المركزية للديمقراطية التي تجسد إرادة الشعب عند الحكومة، وتعبّر عن جميع توقعاته في استجابة الديمقراطية فعلياً لاحتياجاته، وتساعد في حل أكثر مشكلاته اليومية إلحاحاً"¹.

" فالبرلمان حجر الزاوية في الأنظمة الديمقراطية، فمن خلاله تتحقق المشاركة في السلطة، ويُناط به الدور الأساسي في ضبط أداؤها الإجرائي عبر ممارسة الرقابة الفاعلة على الحكومة، بهدف ترشيد هذا الأداء، والحفاظ على المال العام، ومنع الفساد، ورسم السياسات العامة"²

وفي إطار القيمة الديمقراطية للمؤسسة التشريعية وأهمية استمرار حضورها على الساحة السياسية، تبلورت فكرة البحث انطلاقاً من حقيقة متانة العلاقة العضوية بين المؤسسة التشريعية والديمقراطية، فالحديث عن البرلمان هو بالضرورة حديث عن الديمقراطية، ومن ثمّ تصبّح المشكلات التي قد تواجه البرلمان من الممكن إلى حد بعيد أن تلقي بظلالها المختلفة على مدى تجذّر الديمقراطية، والمحاولات المتنوعة لتسريع وتيرة الإصلاح السياسي، وفي ضوء تعميق دراسة تطور البرلمان الأردني، لرصد العديد من العوامل التي تؤثر وبتجاهات عديدة على تطوره وعلى قوته السياسية بالمقارنة مع السلطات الأخرى، يمكن القول ابتداءً إنّ موضوع "حل" مجلس النواب يحتل موقع الصدارة من بين العوامل الأخرى التي من الممكن أن تؤثر عليه، للأثار السلبية التي أحدثها على تطور البرلمان والممتدة حتى اليوم، فقد اتسم تطور المؤسسة البرلمانية بظاهرة الحل النيابي، ويكفي للتدليل على ذلك بالقول إنّ عدد مرات حل المؤسسة التشريعية في الأردن منذ العام 1929 وحتى العام 2013 بلغ (13) مرة، كان آخرها حل مجلس النواب السادس عشر في العام 2011، الأمر الذي ينهض معه تناول حل البرلمان في سياق أثر البنية الدستورية لسلطة الحل النيابي، والضمانات الناظمة لممارسة هذا السلاح السياسي، بغية حماية البرلمان من انحراف وتعسف السلطة التنفيذية في استخدامه، والمدى الذي في إطاره وفر الضمانات اللازمة لتحسين البرلمان من الانقطاع. وانطلاقاً من أن تطور البرلمان في المملكة الأردنية الهاشمية من الممكن أن تعيقه كثافة استخدام سلاح الحل النيابي والذي تملكه السلطة التنفيذية، فإن ذلك يحتم دراسة الإطار الدستوري الناظم لعملية حل البرلمان والأثر المباشر لذلك على تطور المؤسسة النيابية.

أهمية البحث

تكمن أهمية الدراسة في أنها تلقي الضوء على النصوص الدستورية الناظمة لحق السلطة التنفيذية في حل مجلس الأمة (مجلس النواب ومجلس الأعيان)، وتوفير المعرفة اللازمة في هذا

الجانِب من أجل تحديد المساحة الدستورية التي يتوجب في إطارها على الحكومة أن تتحرك في سياق منضبط ومتسق مع الأحكام والمبادئ الدستورية العليا، وذلك تجنباً لانحراف وتعسف السلطة التنفيذية في استخدام هذا السلاح الدستوري، والذي يؤثر بشكل كبير على الحالة الوجودية للبرلمان. ومن ثم بالضرورة على تطور المؤسسة النيابية، وتعزيز وزنها السياسي مع السلطة التنفيذية، للوصول إلى نقطة التوازن الغائب والمنشود في العلاقة بين السلطتين. انطلاقاً من فهمنا لما يمثله التعسف والانحراف في استخدام هذا السلاح الدستوري من آثار سلبية عميقة على البرلمان وإمكانيات تطوره.

مشكلة البحث

اتساقاً مع أهمية البحث، فقد تمحورت إشكالية الدراسة في التساؤل التالي:

" إلى أي مدى لعب الإطار الدستوري دوراً في توفير الضمانات التي من شأنها تكريس الحالة الوجودية للبرلمان وتحصينه من التغييب والانقطاع ". .

أهداف البحث

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق الأغراض التالية:

- إعادة قراءة النصوص الدستورية من منظور سياسي، في ضوء إظهار الأثر الذي يتركه البناء الدستوري على الحالة الوجودية للبرلمان.
- محاولة تعميق فهم الترتيبات الدستورية النازمة والضابطة لحق استخدام الحل النيابي، بالإضافة إلى إظهار المبادئ الدستورية العليا المستترة وراء الأحكام الدستورية، والتي حرص واضعو الدستور من خلالها على البقاء الوجودي للمؤسسة النيابية، وحمايتها من الانقطاع.
- بيان أثر التعديلات الدستورية التي أصابت النصوص الخاصة بحل البرلمان، على مجمل مصفوفة الضمانات الدستورية الحامية للمؤسسة النيابية من الانقطاع والتغييب، في ضوء النص الدستوري المعدل والأثر السياسي على البرلمان.
- إمكانية استكشاف العوامل التي من شأنها تهديد الضمانات الدستورية الخاصة بحل البرلمان، والخروج بمجموعة من التوصيات والاقتراحات في هذا السياق، والتي من الممكن في حال تنفيذها أن تسهم في تطوير المؤسسة النيابية.

منهجية البحث

يوظف هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي والتحليل القانوني، الذي يعتمد على استعراض دقيق وواضح للنصوص الدستورية الخاصة بحل البرلمان، والتعديلات الطارئة على هذه النصوص،

ومن ثم تقديم تحليل قانوني لها، يتبعه تحليل سياسي للإطار القانوني، لبيان مدى قدرتها على الإسهام في التأثير على استمرارية مجلس الأمة.

تنقسم هذه الدراسة إلى عدد من الأقسام والتي تشمل المقدمة التي ستعرض هدف البحث ومنهجية وأهمية ومشكلته. كما ستشمل مبحثين رئيسيين مقسمين إلى عدد من العناوين الفرعية، أولها سيتناول موضوع "حل البرلمان في الدستور الأردني بالمقارنة مع عدد من دساتير الأنظمة السياسية العربية والأجنبية"، أما المبحث الثاني فسيتناول "التطورات (التعديلات) الدستورية وقرارات المجلس العالي لتفسير الدستور ومحكمة العدل العليا، وأثرها على حالة حل البرلمان"، وستنتهي الدراسة بخاتمة تتضمن النتائج والتوصيات.

المبحث الأول

حل البرلمان في الدستور الأردني بالمقارنة مع دساتير أنظمة سياسية عربية وأجنبية

يرتبط مبدأ وجودية المؤسسة النيابية - من منظور محدد الاستمرارية، والتي تؤثر بالضرورة على تطور المؤسسة التشريعية - بمسألة حل البرلمان الأردني. وقد رفع الدستور البنية المؤسسية البرلمانية عندما وصف النظام السياسي الأردني بأنه "نيابي، ملكي، وراثي".

ويمكن القول "إن حل البرلمان هو أفضل الشواهد للطابع التبادلي للرقابة في النظم البرلمانية، حيث يكون أهم اختصاص يمارسه رئيس الدولة هو حق حل المجلس النيابي رئاسياً، فالوزارة صاحبة السلطة الحقيقية في النظام البرلماني، وهي المسؤولة عن ممارسة اختصاصاتها أمام البرلمان، ولكنها أيضاً تستطيع المبادرة بطلب ممارسة الرئيس لاختصاصه في حل البرلمان، بهذا يكفل حق الحل التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وبدونه تصبح الحكومة خاضعة لسيطرة البرلمان"³.

وفي إطار فقه الدراسات البرلمانية، فإن مفهوم الحل يستخدم للتعبير عما يلي - وفقاً لتحليل الباحثين المستمد من التجارب البرلمانية المعاصرة -:

- 1- سياسياً هو سلاح السلطة التنفيذية في موازنة حق البرلمان في تحريك المسؤولية الوزارية، ويسهم في خلق التوازن السياسي المنشود بين السلطتين في النظام البرلماني، وإلا خضعت الحكومة لهيمنة البرلمان.
- 2- دستورياً هو إنهاء حياة المجلس قبل انتهاء المدة المحددة له في الدستور، ومجموعة الضمانات التي رتبها الدستور لحماية البرلمان من إساءة استخدام هذا السلاح من السلطة التنفيذية.
- 3- ديمقراطياً يعني العودة إلى الشعب ليفصل في المسائل الجوهرية التي تتسبب في النزاع بين السلطتين.

وعلى الرغم من أن حق الحل قد تقرر في النظام البرلماني لتمكين الحكومة من الرجوع إلى الناخبين في حالات متعددة، وأن هذا الحق يعدّ أهم حق يقرره الدستور في الأنظمة الدستورية البرلمانية للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية..... ومع الإقرار بضرورة وجود حق الحل في الأنظمة البرلمانية ليقابل المسؤولية الوزارية، إلا أنه تعرض لكثير من أوجه النقد:

1. فقد قيل إنه مناف لمبدأ سيادة الأمة؛ لأن المجلس المنتخب هو الممثل لسيادة الأمة، وليس للسلطة التنفيذية حق الاعتداء عليها.
2. وقيل أيضاً إن حق الحل يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات؛ حيث يقوّي مركز السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية.
3. وقيل أخيراً إنه يتعارض مع النظام النيابي الذي تقتصر مهمة الشعب فيه على انتخاب نواب يمارسون السلطة بدلاً منه.

إلا أنه يمكن الرد على هذه الاعتراضات كما يلي :

1. أن مجلس الأمة ليس هو صاحب السيادة الحقيقي، بل هو نائب عن صاحبها الحقيقي الذي هو الأمة، ولذا فإن حق الحل تدعيم لمبدأ سيادة الأمة.
2. لا شك في وجهة الاعتراض الثاني من حيث كون حق الحل يؤدي إلى تقوية مركز السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، إلا أنه يمكن تخفيف ذلك بوضع قيود على استعماله، بحيث لا يضطر البرلمان للخضوع دائماً للحكومة كلما هدرته بالحل.
3. وحتى لا تتعسف الحكومات في استعمال هذا الحق لإضعاف السلطة التشريعية في مواجهتها، فقد حرصت الدساتير على إحاطته ببعض الضمانات التي تقلل قدر الإمكان - ولا تمنع - من إساءة استعمال السلطة التنفيذية لهذا الحق⁴.

وأمام حجج المؤيدين والمعارضين لحق حل البرلمان ومركزه في الفقه البرلماني، فيمكن الاستعانة بطرح الفقيه الدستوري يحيى الجمل حول مسألة " حل البرلمان "؛ حيث يقول: " جدير بالملاحظة أن حق الحل يعد أهم سلاح رقابي تملكه السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، وهو يقابل حق البرلمان في المساءلة السياسية للوزارة التي تؤدي إلى سقوطها في حال ثبوتها. وجدير بالإشارة إلى أن الفقه الدستوري يرى - بحق - أن حق الوزارة في حل البرلمان وما يقابله من مسؤولية سياسية للوزارة أمام البرلمان من أبرز وأهم مميزات وخصائص النظام البرلماني، حتى إن بعض الكُتّاب عند بحثهم عن خصائص هذا النظام يكتفون بذكر هاتين الخاصيتين دون غيرها من الخواص، باعتبار أن قيام النظام البرلماني مرتبط بهما " ⁵.

ولقد توافق خبراء القانون الدستوري على عدد من الأسباب أو الأطر الدستورية لحل مجلس النواب، وفيما يلي بعض من هذه الأطر:

- " تنص الغالبية العظمى من الدساتير على تنظيم المسؤولية، وإزاء ذلك كان لا بد - لكي نحافظ على التوازن بين السلطات - في النظام البرلماني - أن تعطى الوزارة سلاحاً مقابلاً لسلاح المسؤولية الوزارية والاقتراع بعدم الثقة وهذا السلاح المقابل هو حق الحل " ⁶.
- " ولكي تتمكن كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية من إيقاف تجاوزات الأخرى وانحرافها، يعترف النظام البرلماني لكل منهما بنوع من التأثير في الأخرى على سبيل التكافؤ والمساواة؛ فللسلطة التنفيذية حق حل البرلمان... وللبرلمان سحب الثقة من الحكومة ليجبرها على الاستقالة " ⁷.
- " وفي مجال العلاقة القائمة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يمكن القول إنه توجد ميزتان أساسيتان لتوفر النظام البرلماني الكلاسيكي مسؤولية الحكومة السياسية أمام البرلمان وحق السلطة التنفيذية بحل البرلمان " ⁸.
- " إن الذي يكفل المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة البرلمانية هو تمتع كل منهما بحق أو سلاح تستعمله تجاه السلطة الأخرى، فالسلطة التشريعية تملك سحب الثقة والحكومة تملك بالمقابل حق حل السلطة التشريعية " ⁹.
- " ويعتبر حق الحل أحد سبل الموازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو الحق الضابط للنظام البرلماني، وفيه كل التأييد لسلطة الأمة، يُرجع إليها لتتخب من النواب من ترى أنهم موضع ثقتها وأهل لإظهار رأيها " ¹⁰.
- " إن المميز الجوهري للنظام البرلماني هو التأثير المتبادل بين البرلمان والحكومة، ويبدو تأثير هذه الأخيرة في وسائل عدة أهمها حل المجلس النيابي " ¹¹.
- " ويجمع الفقه على أن حق الحل له ثلاثة مواضع:
 1. عند قيام نزاع بين الوزارة ومجلس النواب.
 2. حدوث خلاف بين المجلس التشريعي والرأي العام في مسائل حيوية تتعلق بمصالح البلاد، يتدخل رئيس الدولة المهيم على مصالح البلاد فيقوم بحل المجلس.
 3. حدوث تغيير جوهري في الأنظمة الانتخابية أو القانون الأساسي للبلاد أو مسألة سياسية تمس المصالح الحيوية العليا للبلاد " ¹².
- ويمكن أن يكون حل البرلمان بسبب من الأسباب التالية: ¹³
 1. عدم حصول أي حزب على أغلبية برلمانية، وفشل تشكيل حكومة ائتلافية.
 2. عدم حصول الأقلية على ثقة البرلمان.
 3. عدم الرضى عن شخص زعيم الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية.

ويمكننا التعليق هنا، بالقول إن حق حل البرلمان الذي تتمتع به السلطة التنفيذية، ليس حقاً مطلقاً تستخدمه هذه السلطة كلما أرادت ذلك - على الأقل من الناحية النظرية- ولكن لا بد من توافر الأسباب التي حددها الدستور، لضبط وتنظيم كيفية ممارسة هذا السلاح السياسي المهم على صعيد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذه الضمانات منها ما ورد النص عليه في الدساتير، ومنها ما أوجدته الظروف العملية التي تتعلق بمطلق السلطة التقديرية للحكومة، ومن الأسباب:

- الخلاف بين الوزارة والبرلمان
- الخلاف بين مجلسي البرلمان.
- الرغبة في استطلاع رأي الشعب في مسألة معينة.
- الحل بسبب قرب انتهاء مدة إنابة المجلس، لتجنب البلاد مخاطر الأعمال التي قد يقوم بها البرلمان في الفترة السابقة على انتهاء مدته، كالعطب بالتشريع لصالح في غير الصالح العام.
- دعم الأغلبية النيابية.
- وجود حالة من الضرورة أو ما يسمى أيضاً بالظرف القاهر والأحوال الاستثنائية.
- هدف الدولة إلى إجراء تغييرات على النظام الانتخابي.¹⁴

وفي ضوء ما سبق، يمكننا القول إن مسألة حل البرلمان جوهرية لضمان التوازن مع السلطة التشريعية، والتي يملك حق تحريك المسؤولية الوزارية، مع ضرورة الأخذ في الاعتبار أن هذا الحق للسلطة التنفيذية ليس مطلقاً تمارسه كيفما تشاء، بل حرصت معظم الدساتير على إحاطة هذا الحق بالعديد من الضوابط والضمانات، بما يكفل عدم انحراف وتعسف السلطة التنفيذية عند ممارستها لسلاح حل البرلمان. ومتى التزمت الحكومات بالضوابط الدستورية الناظمة لحق الحل، وراعت الترتيبات الدستورية التي أحاطت به، كانت صلاحيتها في الحل مقيدة، وهذا من الناحية النظرية الدستورية على الأقل.

ومن الناحية التطبيقية فالأمر يرتكز على المدى الذي تحترم فيه السلطة التنفيذية مبدأ المشروعية الدستورية، ويصبح بالتالي حق الحل رهناً بالسلوك الواقعي للحكومات أكثر منه بالتقيّد بالضوابط الدستورية، والبحث بالسلوك الفعلي للسلطة التنفيذية لا يدخل في حدود إطار دراستنا لأن بؤرة تركيز البحث تتمحور حول ضمانات تقييد هذا الحق من الناحية الدستورية، والذي يترك بالضرورة أثراً سياسية على المؤسسة التشريعية؛ لأنه يتعلق بمسألة حماية البرلمان من إساءة استعمال الحكومات لهذا الحق والذي يسمى انحراف السلطة.

أولاً- التطور الدستوري لحل البرلمان في الأردن

يمكن تناول التطور الدستوري الذي شهدته المملكة الأردنية الهاشمية من خلال القانون الأساسي لسنة 1928 (الدستور الأول) ودستور 1946 (الصادر في 1947) ودستور 1952 وتعديل الدستور الأردني لسنة 2011 والذي أصبح نافذاً بتاريخ 2011/10/1، وعلى النحو التالي :

1. الحل في القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن لسنة 1928 (الدستور الأول):

في إطار تدقيق نصوص القانون الأساسي يتبين أن المادة التاسعة عشرة، الفقرة الثالثة منه تناولت مسألة حل البرلمان؛ حيث نصت على أن:¹⁵

"الأمير هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات للمجلس التشريعي، ويدعو المجلس للاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه ويحلّه وفقاً لأحكام القانون".

وفي ضوء هذا النص الدستوري، فإن حق الحل مناط بالأمير، وثمة ضمانتان لضبط ممارسة حق الحل:

الأولى: يمكن فهمها في ضوء الإطار الكيفي لممارسة الأمير لسلطاته الدستورية والتي نصت عليها المادة 24 من القانون الأساسي المعدل؛ حيث يمارس الأمير (وفي عام 1946 أصبح الملك) سلطاته بإرادات تصدر بناءً على تنسيب الوزير أو الوزراء المسؤولين بموافقة رئيس الوزراء، ويوقع عليها من قبلهم، ويبيدي الأمير موافقته بتثيبت توقيعه فوق التواقيع الأخرى.

الثانية: وجوب إجراء الانتخابات خلال أربعة أشهر من تاريخ الحل كحد أقصى، وفقاً للمادة (30) من القانون الأساسي والتي تنص على أنه "إذا حل المجلس التشريعي، فيجري انتخاب عام، ويجتمع المجلس التشريعي الجديد في الدورة فوق العادة، بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر".

2. حل البرلمان في دستور 1946 (والذي أصبح نافذاً عام 1947):

تضمن دستور 1946 مسألة حل البرلمان؛ حيث نصت المادة (26) فقرة (ج) على أن:

"الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء انتخابات لمجلس النواب، ويدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه ويحلّه وفقاً لأحكام القانون".

وبتعميق تحليل النصوص الدستورية، نجد أن ضمانات ممارسة حق الحل هي:

1- ضمانات مبدأ التوقيع المجاور المنصوص عليها في المادة (32) من الدستور، الناظمة للكيفية التي يمارس في إطارها الملك صلاحياته باستخدام حق الحل؛ والذي يتضمن تنسيب وتوقيع رئيس الوزراء والوزراء المسؤولين، مع تثيبت توقيعه فوق التواقيع ذات العلاقة بموضوع

الإرادة، حيث تنص هذه المادة على أن "يمارس الملك صلاحياته بإرادات، ويصدر الإرادات بناءً على تنسيب من الوزير أو الوزراء المسؤولين بموافقة رئيس الوزراء ويوقعونها، ويبيدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة". وعلى الرغم من شكلية هذه الضمانة إلا أنها جوهرية من حيث تحديدها للكيفية التي يمارس الملك في إطارها ليس صلاحية حل البرلمان فحسب، بل كل سلطاته وصلاحياته الدستورية.

2- ضمانة زمنية تتعلق بوجود إجراء الانتخابات خلال مدة أربعة أشهر من تاريخ الحل، لضمان استمرار وجود المؤسسة البرلمانية؛ حيث نصت المادة (41) من الدستور على أنه: "إذا حل مجلس النواب، فيجري انتخاب عام، ويجتمع المجلس الجديد في دورة فوق العادة، بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر.....".

3. مركز الحل النيابي في دستور 1952 النافذ حالياً: 16

بإخضاع النصوص الدستورية للفحص تبين أن المادة (34) منه قد حددت الجهة التي تملك حق الحل، فنصت على أنه "يجوز للملك أن يحل مجلس النواب"، ويشير ظاهر النص الدستوري مسألة حدود صلاحية الملك في هذا الموضوع من حيث إنها مقيدة أم مطلقة، ويمكن القول إن "الدستور الأردني قد بيّن أن سلطة الملك في حل مجلس النواب ليست مطلقة"¹⁷؛ ونرى وفي ضوء تعميق النظر في النصوص الدستورية أن واضعي دستور 1952 - إلى جانب التعديلات التي طرأت عليه حتى آخر تعديل أجري عام 2011 - قد صاغوا العديد من الضمانات لممارسة سلطة حل البرلمان، سيتم تناولها بعد استعراض التجارب العربية والدولية في هذا الإطار، ومقاربتها بالضمانات التي أحاطتها دساتيرها بحق ممارسة السلطة التنفيذية لحل البرلمان.

وعلى الوجه المقابل " وحتى لا تتعسف السلطة التنفيذية في استعمال هذا الحق لإضعاف السلطة التشريعية، فقد حرصت الدساتير على إحاطته ببعض الضمانات التي تقلل قدر الإمكان (ولا تمنع) من إساءة استعمال السلطة التنفيذية لهذا الحق؛ فبعض الأنظمة السياسية مثلاً تشترط أن يكون مرسوم الحل مسيباً، وقد يشتمل على دعوة الناخبين لانتخاب مجلس جديد خلال فترة قصيرة نسبياً، ولا تجيز حل المجلس مرة ثانية لنفس السبب الأول وهو بلا شك قيد منطقي لأن المقصود من الحل هو التعرف على رأي الأمة في موضوع معين، فإذا كشفت الأمة عن رأيها في ذلك الموضوع بصورة واضحة، لم يعد هنالك أي معنى لحل المجلس من جديد، وإلا كان ذلك تحدياً لإرادة الأمة. وتتطلب بعض الأنظمة استقالة الوزارة التي توقع مرسوم الحل؛ لكي تقوم بعملية الانتخابات ووزارة انتقالية محايدة، ضماناً لنزاهة الانتخابات، كما يتطلب البعض الآخر استقالة الوزير أو الموظف الذي يريد ترشيح نفسه للانتخابات، قبل فترة محددة من تاريخ الانتخابات.

وقد تشترط بعض الأنظمة عدم إمكانية حل المجلس المنتخب قبل مُضي فترة معينة على انتخابه. كما يتطلب البعض الآخر عدم إمكانية حل المجلس المنتخب قبل الفصل في صحة نيابة أعضائه وتكوين مكتبه. وقد تشترط بعض الأنظمة أن يحاول رئيس الدولة إيجاد وزارة بديلة للوزارة التي طلبت الحل قبل إقرار الحل نهائياً، كما تشترط بعض الأنظمة أن يقوم رئيس الدولة باستشارة جهة معينة قبل إقرار حل البرلمان؛ سواء كانت هذه الاستشارة ملزمة أو غير ملزمة. وهذه بعض الضمانات التي حاولت الأنظمة السياسية تقييد السلطة التنفيذية بها، لمنعها من إساءة استعمال هذا الحق.¹⁸

ثانياً- مقارنة حل البرلمان في الحالات العربية والأجنبية بالحالة الأردنية

يلاحظ من تتبع التجارب البرلمانية العربية خصوصاً ظاهرة كثافة استخدام سلاح حل البرلمان في العلاقة مع السلطة التنفيذية، بالمقارنة مع ضعف و/أو غياب استخدام سلاح تحريك المسؤولية الوزارية في مواجهتها، الأمر الذي يعني عمق الفجوة التوازنية في ممارسة الأسلحة بين الحكومة والبرلمان من ناحية، والأثر السلبي على التوازن السياسي المنشود بينهما من ناحية أخرى. وعلى الرغم من الضمانات الدستورية لحماية البرلمان من تعسف وانحراف الحكومات في ممارسة سلطة الحل على المستوى النظري على الأقل، إلا إن ثمة مضامين سياسية تقف خلف ممارسة صلاحية الحل على المستوى الديناميكي. ومن ثم نخلص إلى القول إن الحل النيابي يرتبط بمسألة توسيع فجوة القوة السياسية في طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

وسنعالج مركز حل البرلمان في بعض الأنظمة العربية والأجنبية ومحاولة مقاربتها مع الحالة الأردنية وعلى النحو الآتي :

1- الأنظمة السياسية العربية وحل البرلمان 19

في إطار تعميق النظر بالذاتير والتجارب البرلمانية العربية، نجد أن غالبيتها قد أقرت حق الحل، ونظمت الأحكام الأساسية التي يُمارس في حدودها، وأظهرت حرصها على الضمانات الدستورية الناظمة لاستخدام هذا الحق، وعلى النحو التالي:

في المغرب، أناط الدستور المغربي حق الحل للملك لكلا المجلسين أو أحدهما، ولكن أحاطه ببعض الضمانات وهي : إن للملك بعد استشارة رئيسي مجلسي البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري أن يحل مجلس الأمة، وإذا وقع حل للمجلس، فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخاب المجلس الجديد.

وفي الجزائر، تقرر الحق وفق الدستور لرئيس الجمهورية في أن يحل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها. وقد أحاط الدستور هذا الحق بأن يتم بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة. والضمانة الأخرى

تكمن بان تجري الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر. وكذلك نص الدستور الجزائري على انه لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء أو حل المجلس الوطني الشعبي.

وفي البحرين، للملك وفق الدستور أن يحل مجلس النواب بمرسوم، وذلك بعد أخذ رأي رئيسي مجلسي الشورى والنواب ورئيس المحكمة الدستورية²⁰، ومن الضمانات على هذا الحق، أن يصدر مرسوم مبيناً فيه أسباب الحل، ولا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى، ووجوب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد، في ميعاد لا يجاوز أربعة أشهر على الأكثر من تاريخ الحل. فإن لم تجر الانتخابات في تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطاته الدستورية ويجتمع فوراً وكان الحل لم يكن.

وفي اليمن، نص الدستور على أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية وفق الدستور حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبعد استفتاء الشعب في الأسباب التي يبني عليها الحل، ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل أصدر رئيس الجمهورية قراراً به، ويجب أن يشمل القرار على دعوة الناخبين وإجراء انتخابات جديدة لمجلس النواب في ميعاد لا يتجاوز ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، فإذا لم يشمل قرار الحل الدعوة المشار إليها، أو لم تجر الانتخابات اعتبر باطلاً، كما يجتمع المجلس بقوة الدستور إذا لم يجر الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً أو لم يحز على الأغلبية المطلوبة، فإذا جرت الانتخابات يجتمع المجلس الجديد خلال العشرة الأيام التالية لإتمام الانتخابات، فإذا لم يُدع للانعقاد اجتمع بحكم الدستور في نهاية الأيام العشرة المشار إليها، وإذا حل المجلس فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه مرة أخرى، وفي جميع الأحوال لا يجوز حل المجلس في دورة انعقاده الأولى.

وفي حالة الطوارئ، التي يعلنها رئيس الجمهورية بقرار جمهوري، يجب دعوة مجلس النواب لعرض هذا الإعلان عليه خلال السبعة الأيام التالية للإعلان، فإذا كان مجلس النواب منحلًا ينعقد المجلس القديم بحكم الدستور، فإذا لم يُدع المجلس للانعقاد، أو لم تعرض عليه في حالة انعقاده، على النحو السابق، زالت حالة الطوارئ بحكم الدستور.

في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية، أو عجزه الدائم عن العمل، يتولى مهام الرئاسة مؤقتاً نائب الرئيس لمدة لا تزيد عن ستين يوماً من تاريخ خلو منصب الرئيس، يتم خلالها إجراء انتخابات جديدة للرئيس، وفي حالة خلو منصب رئيس الجمهورية ونائب الرئيس معاً، يتولى مهام الرئاسة مؤقتاً رئاسة مجلس النواب، وإذا كان مجلس النواب منحلًا حلت الحكومة محل رئاسة مجلس النواب لممارسة مهام الرئاسة مؤقتاً.

وفي حالة حل المجلس تأتي اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمنى تنص على أنه، في حالة حل المجلس أو انتهاء مدته يستمر الأمين العام في ممارسة مهامه، لتيسير الأعمال العادية للأمانة العامة، دون أن يكون به حق توظيف أو ترقية أو عزل أي موظف.

وإذا ما حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس النواب، أو في فترة حله، ما يوجب الإسراع في اتخاذ قرارات لا تحتمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يتخذ في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون؛ على ألا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات الواردة في قانون ميزانية الدولة.

وفي مصر وبموجب الدستور لسنة 1971، نجد أنه، لا يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرار بحل مجلس الشعب أو مجلس الشورى إلا عند الضرورة، وإذا حل المجلس في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد للأمر ذاته، ويجب أن يشمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل.

والأمر نفسه ينطبق على مجلس الشورى، إذ لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشورى إلا عند الضرورة، ويجب أن يشمل قرار الحل دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشورى في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل، ويجتمع المجلس خلال الأيام العشرة التالية لإجراء الانتخابات.

وقد نصت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أن يباشر رئيس مجلس الوزراء جميع السلطات الإدارية والمالية المخولة لمكتب المجلس ورئيسه، وذلك عند حل المجلس وحتى إعلان انتخاب مكتب المجلس.

ولرئيس الجمهورية إذا قام خطر حال وجسيم، يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلسي الشعب والشورى، ويوجه بيانا إلى الشعب، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها، حيث لا يجوز حل مجلسي الشعب والشورى في أثناء ممارسة هذه السلطات.

ولا يجوز أيضاً لمن ينوب عن رئيس الجمهورية حل مجلس الشعب أو مجلس الشورى، وفي حالة خلو منصب رئيس الجمهورية، أو عجزه الدائم عن العمل يتولى الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الشعب، وإذا كان المجلس منحلًا حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا.

وإذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته... ومن بين الأمور الضرورية "إعلان رئيس الجمهورية لحالة الطوارئ"، حيث يجب عرض الإعلان على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً

التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا كان المجلس منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له.

و بموجب الدستور المصري الجديد لسنة 2012 (بعد ثورة 25 يناير 2011)²¹ والذي تم عرضه على الاستفتاء العام في شهر كانون أول عام 2012، وحصل على موافقة أغلبية المشاركين في التصويت وبنسبة 63.8% وذلك بموجب الإعلان الرسمي الصادر عن اللجنة العليا للانتخابات بتاريخ 2012/12/25، وقام رئيس الجمهورية بالتوقيع على مرسوم إنفاذ الدستور المصري الجديد²²، وفي ضوء هذا الدستور فتمت صوابط جديدة أحاطت بالحل، أهمها ضمانات تسبب قرار الحل، وأن يقوم رئيس الجمهورية باستفتاء الشعب على حل المجلس؛ فقد نصت المادة 127 منه على أنه " لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا بقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب. ولا يجوز حل المجلس خلال دور انعقاده السنوي الأول، ولا للسبب الذي حل من أجله المجلس السابق. ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة على الحل أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات مبكرة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية، وإذا لم توافق هذه الأغلبية على الحل، يتعين على رئيس الجمهورية أن يستقيل من منصبه. وإذا لم يتم إجراء الاستفتاء أو الانتخابات في الميعاد المحدد، يعود المجلس إلى الانعقاد من تلقاء نفسه في اليوم التالي لانقضاء الميعاد".

ونصت المادة 139 منه على أن " يختار رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء، ويكلفه بتشكيل الحكومة وعرض برنامجها على مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر؛ فإذا لم تحصل على الثقة يكلف رئيس الجمهورية رئيساً آخر لمجلس الوزراء من الحزب الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب؛ فإذا لم تحصل حكومته على الثقة خلال مدة مماثلة، يختار مجلس النواب رئيساً لمجلس الوزراء ويكلفه رئيس الجمهورية بتشكيل الحكومة. على أن تحصل على الثقة خلال مدة أخرى مماثلة، وإلا يحل رئيس الجمهورية مجلس النواب، ويدعو لانتخاب مجلس جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل، وفي جميع الأحوال يجب ألا يزيد مجموع المدد المنصوص عليها في هذه المادة على تسعين يوماً"، وفي آخر المادة 148 من الدستور نصت على أنه " لا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ".

وفي الكويت، نص الدستور على أنه للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى. وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل. فإذا لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية، ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن،

ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد، وتنص اللائحة الداخلية للمجلس على أن تلحق الأمانة العامة للمجلس برئاسة مجلس الوزراء وذلك في حالة الحل.

وإذا رأى مجلس الأمة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة، وفي حالة الحل، إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء الباقي، اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة.

وإذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة، أو في فترة حله، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية، ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك، أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب من أثارها بوجه آخر.

وفي لبنان، يعود لرئيس الجمهورية، في الحالات المنصوص عنها في المادتين 65 و77 من هذا الدستور (المادة 65 هي حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية إذا امتنع مجلس النواب، لغير أسباب قاهرة عن الاجتماع طوال عقد عادي، أو طوال عقدين استثنائيين متوالين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر، أو في حال رد الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل. ولا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى.

ومجرد أن يقرر مجلس الوزراء حل مجلس النواب، يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل، وفي هذه الحالة تجتمع الهيئات الانتخابية وفقاً لأحكام الدستور، ويدعى المجلس الجديد للاجتماع في خلال الأيام الخمسة عشر التي تلي إعلان الانتخاب، وتستمر هيئة مكتب المجلس في تصريف الأعمال حتى انتخاب مجلس جديد. وفي حال عدم إجراء الانتخابات ضمن المهلة المنصوص عليها يعتبر مرسوم الحل باطلاً وكأنه لم يكن، ويستمر مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقاً لأحكام الدستور. حيث إنه إذا حل مجلس النواب وجب أن يشتمل قرار الحل على دعوة لإجراء انتخابات جديدة، وهذه الانتخابات تجرى وفق أحكام الدستور، وتنتهي في مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر.

وحول اقتراح مجلس النواب بإعادة النظر في الدستور، إذا لم توافق الحكومة المجلس على اقتراحه فعليها أن تعيده إلى المجلس ليدرسه ثانية، فإذا أصر المجلس عليه بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً، فلرئيس الجمهورية حينئذ إما إجابة المجلس إلى رغبته وإما الطلب من مجلس الوزراء بحله وإجراء انتخابات جديدة في خلال ثلاثة أشهر، فإذا أصر المجلس الجديد على وجوب التعديل، وجب على الحكومة الانصياع وطرح مشروع التعديل في مدة أربعة أشهر.

وإذا خلت سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس أو استقالته أو سبب آخر، فلحين انتخاب الخلف يجتمع مجلس النواب فوراً بحكم القانون، وإذا اتفق حصول خلاء الرئاسة حال وجود مجلس النواب منحلّاً تدعى الهيئات الانتخابية دون إبطاء، ويجتمع المجلس بحكم القانون حال الفراغ من الأعمال الانتخابية.

ونخلص إلى القول في الحالة اللبنانية، وفيما يتعلق بمسألة حل المجلس النيابي لقد أعطى الدستور الجديد صلاحية حل المجلس للحكومة بناء على طلب رئيس الدولة في حالات ثلاث: هي تخلف المجلس عن الانعقاد، ورد المجلس الموازنة، والخلاف في تعديل الدستور.

وفي العراق، نص الدستور على أن يُحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل مجلس النواب في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء. ويدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء مستقيلاً ويواصل تصريف الأمور اليومية.

وفي سوريا، نص الدستور على أنه لرئيس الجمهورية أن يحل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه، وتجري الانتخابات خلال تسعين يوماً من تاريخ الحل، ولا يجوز حل مجلس الشعب أكثر من مرة لسبب واحد.

وفي تونس، نص الدستور على أنه يمكن لرئيس الجمهورية إذا صادق مجلس النواب على لائحة لوم ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه أثناء نفس المدة النيابية أن يقبل استقالة الحكومة أو أن يحل مجلس النواب، ويتحتم أن ينص الأمر المتخذ لحل مجلس النواب على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في مدة لا تتجاوز الثلاثين يوماً. ويجتمع المجلس الجديد وجوباً في ظرف ثمانية أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع. ولرئيس الجمهورية الجديد أن يحل مجلس النواب ويدعو لانتخابات تشريعية سابقة ووفق الشروط المذكورة أعلاه.

وثمة ضمانات إضافية على حق الحل في الحالة التونسية، ومنها:

لرئيس الجمهورية في حالة حدوث خطر داهم مهدد لكيان الجمهورية وأمن البلاد واستقلالها، بحيث يتعذر السير العادي لدواليب الدولة، اتخاذ ما تحتمه الظروف من تدابير استثنائية بعد

استشارة الوزير الأول ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين، ويوجه في ذلك بياناً إلى الشعب. وفي هذه الحالة لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب، كما لا يجوز تقديم لائحة لوم ضد الحكومة. وتزول هذه التدابير بزوال أسبابها، ويوجه رئيس الجمهورية بياناً في ذلك إلى مجلس النواب ومجلس المستشارين.

ولرئيس الجمهورية إذا تعذر عليه القيام بمهامه بصفة وقتية أن يفوض أمر سلطاته إلى الوزير الأول، ما عدا حق حل مجلس النواب، وفي أثناء شغور منصب رئيس الجمهورية يمارس القائم بمهام رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة المهام الرئاسية، على أنه لا يحق له أن يلجأ إلى الاستفتاء أو أن ينهي مهام الحكومة، أو أن يحل مجلس النواب، أو أن يتخذ التدابير الاستثنائية.

وفي الإمارات العربية المتحدة، نجد أنه يجوز بمرسوم يصدره رئيس الإتحاد بموافقة المجلس الأعلى للإتحاد حل المجلس الوطني الاتحادي، على أن يتضمن مرسوم الحل دعوة المجلس الجديد للانعقاد في أجل لا يتجاوز ستين يوماً من تاريخ مرسوم الحل، ولا يجوز حل المجلس مدة أخرى لنفس الأسباب، وفي حالة حل المجلس تلحق الأمانة العامة برئاسة مجلس الوزراء.

وفي المملكة العربية السعودية، يكون للملك حل مجلس الشورى وإعادة تكوينه.

وفي جمهورية السودان، نجد أن الأمر يختلف نوعاً ما؛ حيث يوجد نظام الولايات، فإذا تمت إعادة انتخاب الوالي الذي حُجبت عنه الثقة، يعتبر المجلس التشريعي للولاية المعنية منحلّاً، وتجري انتخابات خلال ثلاثة أشهر لتكوين مجلس تشريعي جديد لتكملة الفترة المتبقية للمجلس المنحل.

ونجد أن لرئيس الجمهورية في حالة الطوارئ، حل أو تعليق أي من أجهزة الولايات، أو تعليق أي سلطات ممنوحة للولايات بموجب دستور الجمهورية، ويتولى رئيس الجمهورية بموافقة النائب الأول، تصريف مهام تلك الأجهزة، ويمارس السلطات أو يقرر الطريقة التي يتم بها تدبير شؤون الولاية المعنية.

وفي دولة قطر، للأمير أن يحل مجلس الشورى بمرسوم يبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى، وإذا حل المجلس وجب إجراء انتخابات المجلس الجديد في موعد لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ الحل. وإلى أن يجري انتخاب المجلس الجديد يتولى الأمير بمعاونة مجلس الوزراء سلطة التشريع. ويمثل "حل المجلس" سبباً من أسباب انتهاء العضوية في مجلس الشورى.

وفي موريتانيا، نجد أنه لرئيس الجمهورية الموريتانية بعد استشارة الوزير الأول ورؤساء الغرفتين أن يحل الجمعية الوطنية، على أن تتم الانتخابات العامة خلال ثلاثين يوماً على الأقل، وستين يوماً على الأكثر من تاريخ حل الجمعية الوطنية. ولا يجوز اللجوء إلى حل الجمعية الوطنية من جديد طيلة الاثني عشر شهراً التي تلي هذه الانتخابات، ولا تحل الجمعية الوطنية

خلال ممارسة السلطات الاستثنائية، ولا يجوز للرئيس بالنيابة أن يقوم بحل الجمعية الوطنية. ويصبح قانون التأهيل لاغياً إذا حلت الجمعية الوطنية.

وإذا حدث تغييران للحكومة الموريتانية في أقل من 36 شهراً على إثر تصويت مناوئ أو ملتصق رقابة، يكون لرئيس الجمهورية بعد استشارة رئيس الجمعية الوطنية أن يحل الجمعية الوطنية. وفي هذه الحالة، تنظم انتخابات جديدة في فترة لا تتجاوز الأربعين يوماً، على أن تجتمع الجمعية الوطنية وجوباً خلال ثلاثة أسابيع بعد انتخابها.

وفي فلسطين لا يوجد نص واحد يعطى رئيس السلطة أو الحكومة حل المجلس التشريعي، وكل ما ورد في هذا الشأن هو المادة ١١٣ من القانون الفلسطيني النافذ حالياً والتي نصت على أنه، "لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ".

2- الأنظمة السياسية الأجنبية وحل البرلمان

بعد إلقاء نظرة على التجارب العربية في هذا المضمار، يمكن لنا تناول مكانة حل البرلمان في العديد من الأنظمة السياسية الأجنبية، بهدف توسيع نطاق فهم حالات الحل، بالمقارنة مع حالات لأنظمة عربية وأخرى أجنبية، مرتكزين على حل البرلمان كوحدة أساسية للمقارنة. ومن التجارب الدولية في حل البرلمان، نجد مثلاً في بريطانيا²³: تدل السوابق على أن رئيس الوزراء لا يتخذ قرار الحل بمفرده، بل يجب أن يصدر به قرار من مجلس الوزراء قبل الإشارة على رئيس الدولة باتخاذها، ومع تطور الممارسة البرلمانية فإن استشارة رئيس الوزراء لمجلس الوزراء ليست إجبارية، وقد يمارسه رئيس الوزراء كونه رئيس حزب الأغلبية. و في كل الأحوال يجب أن يصدر قرار حل البرلمان بناء على طلب من رئيس الوزراء للملك وقد يتضمن تنسيقاً مع الوزارة، ونلاحظ أن التجربة البرلمانية البريطانية تؤكد أن الملك لا يخالف طلب رئيس الوزراء، ولا يمكن له على أرض الواقع إعاقة طلب رئيس حزب الأغلبية في حل البرلمان، انطلاقاً من الدور التشرifi للملك وأن السلطة الفعلية يمارسها رئيس الحكومة المؤيد من الأغلبية البرلمانية.

وفي دستور الجمهورية الفرنسية الصادر في 1946 فإن حق الحل ممنوح لرئيس الجمهورية بشروط هي: بناءً على طلب رئيس الوزراء، و استناداً إلى قرار متخذ في مجلس الوزراء، والضمانة الأخرى استشارة رئيسي مجلس الشيوخ والنواب، وهي استشارة غير ملزمة، ولكنها متطلب دستوري، وأخيراً ألا يتم الحل إلا بعد انقضاء 18 شهراً على الأقل على مدة مجلس النواب. وفي دستور 1958 منح الحق لرئيس الجمهورية، ولكن عليه استشارة الوزير الأول ورئيس مجلس الشيوخ ورئيس مجلس النواب قبل إقدامه على هذا الحق. إلا أنه ليس ملزماً باتباع مشورتهم، وأيضاً اشترط الدستور عدم جواز حل المجلس خلال العام التالي على هذه الانتخابات، وأيضاً حرم الدستور استعماله خلال ممارسة الرئيس لسلطاته الدستورية الاستثنائية المقررة في

الدستور. وحدد الدستور مدة واضحة يجري خلالها الانتخابات الجديدة، حيث أوجب أن تجري الانتخابات بعد عشرين يوماً من صدور مرسوم الحل وأربعين يوماً على الأكثر.

وفي البرتغال يمكن حل البرلمان من قبل رئيس الجمهورية، إلا أنه يحظر الحل في ثلاث حالات: خلال الست شهور الأولى من ولاية البرلمان، خلال الست شهور الأخيرة من ولاية رئيس الجمهورية، خلال الظروف الاستثنائية.

وفي أستراليا، يمكن للحاكم العام حل أحد مجلسي البرلمان أو كليهما إذا أخفق في التوصل إلى اتفاق بينهما على أحد مشروعات القوانين خلال ثلاثة أشهر من تقديم مشروع القانون بشرط أن تزيد المدة المتبقية من ولاية البرلمان على ستة أشهر.

وفي ألمانيا الاتحادية يمكن لرئيس الجمهورية حل البرلمان إذا أخفق " البندستاغ :البرلمان الألماني" في انتخاب مستشار الاتحاد(رئيس الحكومة) أو في حال طلب الحكومة الثقة ولم يمنحها البرلمان، ولم يستطع في المقابل انتخاب مستشار جديد، ويلاحظ في الحالة الألمانية أن قرار الحل مرتبط عضوياً بقدرة مجلس النواب الاتحادي على انتخاب مستشار جديد، ويظهر هذا الارتباط أيضاً في حال قيام مجلس النواب بتحريك طرح الثقة بالحكومة، إذ إن الحكومة تستمر ويسقط طلب طرح الثقة طالما لم يستطع مجلس النواب انتخاب مستشار آخر.

والحالة الأخرى في التجارب البرلمانية الدولية فهي أن البرلمان يحل نفسه بقرار يصدر عنه ومن الدول التي أخذت بهذا الأسلوب، قبرص، هنغاريا، بلغاريا، ألمانيا الديمقراطية (سابقاً)، وإسرائيل.

أما الحالة الفريدة من نوعها ولم تطبق إلى الآن فهي في الاتحاد السويسري، حيث لا يحل أي من مجلسي البرلمان إلا في حالة واحدة فقط وهي حالة تغيير الدستور بصورة كاملة.

ويتوسع نطاق مراجعة العديد من الدساتير الأجنبية لتعميق فهم ماهية الحل، وجد الباحثان في إسبانيا وبمراجعة الدستور النافذ حالياً، أن الملك يعقد ويحل المجلس النيابي، ولكن هذا الحل ليس مطلقاً ويخضع للضمانات التالية وهي: أنه يمكن لرئيس الحكومة بعد مداوات مجلس الوزراء وتحت مسؤوليته الخاصة اقتراح حل مجلس النواب والمجلس الاستشاري، وذلك بمرسوم ملكي، ولا يمكن تقديم اقتراح حل المجلس أثناء مناقشة لائحة نزع الثقة، ولا يمكن حل المجلس من جديد قبل انقضاء سنة واحدة عن الحل السابق باستثناء حالة واحدة، وهي عدم حصول أي مرشح لرئاسة الحكومة على ثقة المجلس ضمن المدد الدستورية المنصوص عليها، فبعد مهلة شهر ابتداء من التصويت الأول إذا لم ينل أي مرشح ثقة المجلس النيابي، يحل الملك المجلس ويدعو إلى إجراء انتخابات جديدة بمصادقة رئيس المجلس.

وفي تركيا، يعطي الدستور حق الحل لرئيس الجمهورية بطلب من رئيس الوزراء واستشارة رئيس كل من المجلسين. وإذا سقطت الوزارة خلال ١٨ شهراً مرتين بسبب عدم منحها الثقة، ولم تحز

على الثقة مرة ثالثة، يجوز لرئيس الوزراء أن يطلب من رئيس الجمهورية إجراء انتخابات جديدة لمجلس الأمة، وبناء على ذلك يجوز لرئيس الجمهورية أن يقرر إجراء انتخابات جديدة بعد استشارة رئيس كل من المجلسين، ويجوز لمجلس الأمة أن يقرر إجراء انتخابات جديدة قبل نهاية ولايته ٤ سنوات.

وفي اليابان، من صلاحيات الإمبراطور حل مجلس النواب. وإذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ، ولكن يجوز للوزارة أن تدعو مجلس الشيوخ لاجتماع عاجل إذا اقتضت ذلك مصلحة الدولة.

وفي إسرائيل، فالكنيست وحده هو صاحب السلطة الدستورية في الحل، ويحل الكنيست إذا فشلت المساعي المبذولة لتشكيل حكومة جديدة، ويحل نفسه بموافقة ٦١ عضواً من أصل ١٢٠ عضواً، وذلك بإصدار قانون خاص بحل الكنيست. ويستمر الكنيست في عمله إلى حين انتخاب كنيست جديد.

وفي بلجيكا، نجد أن حق حل مجلس النواب للملك وحده إذا حجب مجلس النواب بالأغلبية المطلقة الثقة عن الحكومة، ولم يقدم إلى الملك خلال ثلاثة أيام ترشيح خليفة لرئيس الوزراء، أو إذا تبنى مجلس النواب اقتراحاً بعدم استحسان الحكومة الفيدرالية، ولم يقدم إلى الملك في نفس الوقت ترشيح خليفة لرئيس الوزراء. وللملك أيضاً في حالة استقالة الحكومة الفدرالية حل مجلس النواب بعد تسلمه موافقته بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه. وحل مجلس النواب يستلزم حل مجلس الشيوخ.

وفي استونيا، يعلن رئيس الجمهورية عن إجراء انتخابات استثنائية وحل البرلمان في عدة حالات هي:

- 1- الفشل في تشكيل حكومة جديدة.
- 2- حجب الثقة عن الحكومة.
- 3- عدم حصول الاستفتاء العام على الأغلبية في أي موضوع يعرض لاستفتاء الشعب.
- 4- عدم إقرار موازنة الدولة بعد مضي شهرين على بدء السنة المالية.

وأمام هذه اللوحة المتنوعة للتجارب العربية والأجنبية في نطاق حل البرلمان، يمكننا القول إن موضوع حل البرلمان يتمتع بأهمية خاصة ومركز مهم ليس على الصعيد الدستوري فحسب، بل على الصعيد السياسي أيضاً؛ لأنه يتعلق بمسألة محورية في العلاقة بين البرلمان والحكومة ومكون توازنها الرئيس، ومن ثم، تظهر الأهمية السياسية على صعيد الأنظمة السياسية المعاصرة، فهي تشكل حجر الزاوية في تمييز النظام البرلماني عن غيره من النظم الديمقراطية، وما تنظيم المشرع الدستوري لاستخدام هذا الحق، وضبط سلوك الحكومة في هذا المجال إلا لتشكيل صمام أمان سياسي لحماية الديمقراطية من خلال الحرص على التوازن السياسي بين السلطتين

وعدم السماح - ولو نظرياً - بظهور حالة الطغيان التي يمكن لسلطة أن تمارسها على السلطات الأخرى. ومن المحتمل في نظرنا أن هذا المعنى العميق الكامن وراء ضبط ممارسة سلاح الحل النيابي هو القيمة السياسية العليا المستترة وراء مفهوم ضمانات حل البرلمان بشكل رئيس على الرغم من الشكل الدستوري لهذا المفهوم.

3- إسقاط المقاربات العربية والغربية على الواقع السياسي والدستوري الأردني في ضوء التجارب العربية والدولية، وبالمقاربة مع الواقع الأردني، يمكن تناول الضمانات الضابطة لحق الحل النيابي على النحو التالي:

أولاً، الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته حتى العام 1984:24

- 1- إن الدستور الأردني قد وضع بعض الضمانات ومن أهم هذه الضمانات أن تكون الإرادة الملكية شارحة لأسباب الحل؛ ويمكن فهم هذا من منطوق الفقرة الأولى من المادة 74 من الدستور والتي تنص على أنه: " إذا حل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل السبب نفسه". والمفروض في كل قرار أن يصدر بناءً على تنسيب، فتسبب قرار الحل واجب دستوري لتستوفي الإرادة الملكية أشكالها الدستورية المقررة.
 - 2- عدم جواز حل مجلس النواب للسبب نفسه الذي من أجله حل المجلس القديم - بموجب الفقرة الثانية من المادة 74 من الدستور-، والسبب في ذلك واضح، فإذا كان القصد من الحل استفتاء هيئة الناخبين في موضوع معين، فلا معنى لإعادة استفتاءه في ذلك الموضوع مرة أخرى.
 - 3- وجوب إجراء انتخابات، بحيث يجتمع المجلس المقصود الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأقل، والمعنى من ذلك هو أنه إذا كان المقصود من الحل هو عرض أمر على هيئة الناخبين، فيجب عرض هذا الأمر بالسرعة الممكنة، ولا يجوز إرجاء الانتخابات إلى أمد بعيد لكيلا تتصرف فيه السلطة التنفيذية دون رقابة مجلس الأمة. وذلك بموجب المادة الأولى من الفقرة (73). وإذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء مدة الأربعة أشهر، يستعيد المجلس المنحل سلطاته الدستورية، ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن يُنتخب مجلس جديد بموجب الفقرة الثانية من المادة 73 من الدستور.
 - 4- على الوزير الذي ينوي ترشيح نفسه للانتخابات أن يستقيل قبل ابتداء الترشيح بمدة ستين يوماً على الأقل.
- وثمة ضمانات أخرى في إطار تدقيق الباحثين للنصوص الدستورية بالإضافة إلى ما ذكر أعلاه وهي:

- حماية مجلس النواب وتحصينه من الحل أثناء طلب الوزارة تأجيل طلب الاقتراع على الثقة بالحكومة، وذلك بموجب الفقرة الثانية من المادة 52 من الدستور، حيث نصت على أن "يؤجل الاقتراع على الثقة لمرة واحدة لا تتجاوز مدتها عشرة أيام، إذا طلب ذلك الوزير المختص أو هيئة الوزارة، ولا يُحل المجلس خلال هذه المدة".
- مبدأ التوقيع المجاور: إذ إن الدستور نظم الكيفية التي في إطارها يمارس الملك سلطاته الدستورية والمحكومة بوجوب توقيع رئيس الوزراء و/ أو الوزير - الوزراء المختصين إلى جوار توقيعه بموجب المادة 40 من الدستور، وهذه الضمانة الشكلية حيوية في تقييد وعدم إطلاق سلطة الملك في ممارسة صلاحياته الدستورية، ومنها مسألة حل مجلس النواب، بالإضافة إلى أن هذه الضمانة لا تتعلق في إحدى جوانبها بمسألة العلاقة مع البرلمان فحسب، بل تمتد لتشمل توضيح مركز الملك في الدولة، وأيضاً توطر العلاقة بين الملك والحكومة في النظام السياسي ككل.

ثانياً، الدستور الأردني المعدل لسنة 2011:25

- بتحليل النصوص الدستورية الواردة في تعديل الدستور لسنة 2011 يتبين أن عدد التعديلات الدستورية 42 مادة، ومن المواد التي أصابها التعديل وتتعلق بحل البرلمان هي تعديل المادتين 73 و 74 من الدستور والتي أرسدت إطاراً يوضح ضمانات حل مجلس النواب وكما يلي:
- أولاً، شهدت المادة 74 من الدستور تعديلاً جوهرياً باتجاهين :
1. استقالة الحكومة التي يُحل مجلس النواب في عهدها خلال أسبوع من تاريخ الحل، ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها.
 2. استقالة الوزير الذي ينوي ترشيح نفسه للانتخابات قبل ستين يوماً على الأقل من تاريخ الانتخاب.

وهذه النصوص المعدلة في الدستور لعام 2011 أوجدت ضمانة إضافية على حق السلطة التنفيذية في ممارسة سلطة حل مجلس النواب، وعمقت من التوازن النظري بين البرلمان والحكومة، وساهمت في تحسين البعد الديمقراطي لمسألة الحل ؛ إذ إن حل مجلس النواب واستقالة الحكومة يعني العودة إلى الشعب ليقول كلمته في النزاع الدائر بين السلطتين، ويكون ذلك إما بإعادة انتخاب أعضاء مجلس النواب مرة أخرى، وإما بانتخاب أعضاء جدد، ويكون بالتالي المواطنون - مصدر الشرعية الأصيل - هم " الحكم " الديمقراطي بين السلطتين.

ثانياً، تعديل المادة 73 من الدستور: والذي عزز من متانة التعديلات الدستورية الضامنة لحق الحل، لأن التعديلات التي أجريت بعد عام 1952 على الدستور الأصلي أضعفت من ضمانات الحل، في ضوء إضافة الفقرة الرابعة إلى المادة 73 والتي كانت تعطي للملك ومجلس الوزراء سلطة دستورية بتأجيل الانتخابات إلى أجل غير مسمى، في حال رأت أن هناك ظرفاً قاهراً يتعذر

معها إجراء الانتخاب، وتعديل الدستور لسنة 2011 تم إلغاء هذه الفقرة الرابعة، وهذا التعديل إيجابي ومهم على صعيد تعزيز مصفوفة الضمانات الدستورية وتحسين المؤسسة البرلمانية من الغياب.

ونظراً لحساسية ومكانة التعديلات التي طرأت على المادتين 73 و74 من الدستور وأهميتهما على واقع حل البرلمان، فسوف تستعرض الدراسة هذه التعديلات بالمقارنة بين النصوص السابقة والنصوص المعدلة لها لإظهار أهمية التعديلات في الدستور المعدل لسنة 2011، وعلى النحو الآتي:

1- التعديلات التي أصابت المادة 73 من الدستور:

تضمنت المادة 73 من الدستور فقرات ثلاثاً بموجب النص الأصلي لدستور 1952 تناولت الأولى القيد الزمني لإجراء الانتخابات بعد حل مجلس النواب، أما الثانية فقد أوجبت عودة مجلس النواب المنحل إلى الانعقاد في حال لم تجرِ الانتخابات في الموعد المحدد في الفقرة الأولى منها. والثالثة منها تعلّقت بالموعد الدستوري للدورة البرلمانية للمجلس الجديد.

وفي إطار التعديلات الدستورية، أُضيفت ثلاث فقرات أخرى إليها أُخِلت تماماً بالضمانات الدستورية التي نظمت مسألة حل مجلس النواب وأسهمت في إضعاف الوزن السياسي للمؤسسة البرلمانية؛ حيث إنَّها مكَّنت السلطة التنفيذية من تأجيل الانتخابات إلى مدد زمنية غير مقيّدة، ويمكن تتبع ذلك على النحو الآتي:

أولاً- إضافة الفقرة الرابعة إليها، والتي تضمنت أن يؤجل الملك إجراء الانتخاب العام لمدة لا تزيد على سنة واحدة، يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء الانتخاب أمر متعذر، إذا كانت هناك ظروف قاهرة.²⁶

ثانياً- أما بموجب التعديل الثاني²⁷، فقد جرى إلغاء عبارة " لمدة لا تزيد على سنة واحدة " الواردة في الفقرة الرابعة من المادة 73؛ وهذا يعني حذف القيد الزمني الضابط لإجراء الانتخابات النيابية، وقد ترك هذا التعديل أثراً سلبية على واقع المؤسسة التشريعية الأردنية، لأنه وسَّع من سلطة الحكومات المتعاقبة في تأجيل الانتخابات البرلمانية بذريعة الظروف القاهرة. وأكثر الأمثلة التطبيقية وضوحاً على ذلك هو تأجيل الانتخابات بعد حل مجلس النواب التاسع عام 1974 حتى العام 1984.

ثالثاً- أما التعديل الثالث²⁸، فقد أجاز للسلطة التنفيذية إعادة مجلس النواب المنحل إلى الانعقاد من جديد في حال استمرت الظروف القاهرة، وذلك بإضافة المادة الخامسة إلى المادة 73 من الدستور. وتم أيضاً إضافة الفقرة السادسة إليها، والتي حددت الأبعاد الإجرائية لآلية انتخاب أعضاء جدر بدلاً من الذين فقدوا عضويتهم عند دعوة المجلس المنحل إلى الانعقاد.

رابعاً- أما التعديل الرابع وهو تعديل الدستور الأردني لسنة 2011، والذي يُعتبر من أهم التعديلات التي طرأت على دستور 1952، لأنه أُلغى التعديلات التي أُجريت على المادة 73، وذلك بإلغاء الفقرات الرابعة والخامسة والسادسة منها، والإبقاء على الفقرة الأولى والثانية والثالثة منها فقط، والأهمية السياسية للتعديل تكمن في تقليص صلاحيات السلطة التنفيذية؛ حيث لم يعد لها أية سلطة في تأجيل الانتخابات أكثر من أربعة أشهر، وأصبحت هذه المادة بواقعها الحالي وفق التعديل الأخير متماسكة وذات قيمة سياسية، ومن شأن هذا التعديل أن يعزز من الضمانات الدستورية الناظمة لحق حل البرلمان، وأن يُحسن ميزان القوة السياسية بين مجلس النواب والحكومة، ويزيد من التحصين السياسي للمؤسسة النيابية برمتها.

2- التعديلات التي أصابت المادة 74 من الدستور

يمكن تناول التعديلات الدستورية التي أصابت المادة 74 على النحو الآتي مع التنويه إلى أن النص الأصلي لهذه المادة كما وردت في دستور 1952 كان ينص على أنه " إذا حل مجلس النواب، فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه".

أولاً- تعديل الدستور لعام 1954

أضاف هذا التعديل الذي لم يدم طويلاً فقرة جديدة تحمل رقم (2) على النص الأصلي، وقدم ضمانتين تتعلق الأولى: بوجوب استقالة الحكومة التي يتم حل مجلس النواب في عهدها خلال أسبوع من تاريخ الحل، وتقوم بإجراء الانتخابات حكومة انتقالية والثانية: بأنه لا يجوز لأي وزير فيها أن يرشح نفسه لهذه الانتخابات.²⁹

ولتوضيح هذا التعديل قام الباحث بإجراء مقابلة مع أحد الخبراء الدستوريين، لتعميق فهم الموضوع حيث أفاد بأن الحكومة التي تستصدر قرار مجلس النواب في عهدها ينبغي عليها الاستقالة؛ لإحداث التوازن المنشود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك حتى يتسنى اللجوء إلى الشعب مصدر السلطة والشرعية، فالحكومة التي تحل مجلس النواب يجب ألا تبقى، وفي هذه الحالة يقوم على إجراء الانتخابات حكومة انتقالية لضمان نزاهة الانتخابات من ناحية، وحتى يكون الشعب هو الحكم والفيصل في الخلاف الحاصل بين الوزارة ومجلس النواب من ناحية أخرى. فإذا عاد أعضاء مجلس النواب مرة أخرى، فهذا مؤشر على عدم الرضى عن موقف الحكومة، وهو تأييد في المقابل لممثلي الشعب، وإن قام الناخبون بانتخاب أعضاء جد في مجلس النواب، فهذا مؤشر على عدم الرضى عن موقف مجلس النواب وتأييد لموقف الحكومة، الأمر الذي من المحتمل أن يترتب عليه إمكانية عودة رئيس الحكومة المستقيل.³⁰

ثانياً- الدستور المعدل لسنة 1958: 31

يمكن تناول أثر هذا التعديل في اتجاهين:

الأول- أضاف هذا التعديل ضمانات جديدة لتحسين المؤسسة النيابية، وهي استقالة الوزير قبل 15 من تاريخ الترشيح للانتخابات لضمان عدم التدخل في الانتخابات النيابية.

الثاني- نزع التعديل الدستوري ضمانات مهمة عندما أُلغى ضمانات استقالة الحكومة التي تستصدر حل مجلس النواب في عهدها، وهي الضمانات التي أوجدها التعديل الدستوري لسنة 1954.

ثالثاً- تعديل الدستور لسنة 2011 والمادة 74 منه

من أهم التعديلات الدستورية التي تناولها التعديل كانت المادة 74 منه، لأهميته في منظومة ضمانات حل البرلمان، والناظمة لكيفية ممارسة حق الحل، وبتحليل نصوص التعديل الجديد، نجد أنه قدّم ضمانتان جديدتان، الأولى وجوب استقالة الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها، وعدم جواز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها، على أن تجري الانتخابات حكومة جديدة، والثانية أن على الوزير الذي ينوي ترشيح نفسه للانتخابات أن يستقيل قبل ستين يوماً على الأقل من تاريخ الانتخاب.

ويمكن القول إن التعديل الدستوري من شأنه تكريس مبدأ تحسين المؤسسة النيابية، على الرغم من الجدل الذي أثير حول الفقرة الثانية من المادة 74 والخاصة باستقالة الحكومة التي تحل البرلمان في عهدها؛ حيث كان الجدل حول طريقة صياغة هذه الفقرة، وفي هذا السياق يمكن الإشارة إلى تحليل لأحد الخبراء الدستوريين حيث يقول:

" أخذ الأردن بموجب تعديل دخل إلى دستورنا بتاريخ 1954/4/17 ليُشكّل الفقرة الثانية من المادة "74"، ينص على ما يلي: الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها تستقيل من الحكم خلال أسبوع من تاريخ الحل، على أن تجري الانتخابات النيابية حكومة انتقالية". وعلى الرغم من أن الحكم الذي جاء به النص، أخذ بأفضل ما استقر عليه الفكر الدستوري، لعلاج ظروف الواقع الأردني، وفرض التوازن بين الحكومة ومجلس النواب، عن طريق تحديد الكيفية الدستورية التي يتم فيها الخروج من مأزق الخلاف الذي يمكن أن يحدث بين الجهتين، من خلال اللجوء إلى الشعب مصدر السلطة، إلا أن هذا الحكم أُلغى من الدستور الأردني، بموجب تعديل جرى على المادة "74" من هذا الدستور، بتاريخ 1958/5/4 أي أن حكم هذا النص عاش عندنا أربع سنوات و"17" يوماً فقط، واستمر الحال على هذا النحو منذ عام 1958، حتى هذا العام "2011".

وعندما دخلنا موسم الإصلاح، تفاوتت اقتراحات التعديل على المادة "74" بين نص يعوزه النضج والسلامة في تحقيق المطلوب، من شأنه أن يلغي دلالة تحديد موقف الشعب في الانتخابات الجديدة من إمكانية عودة رئيس الحكومة، الذي تم حل المجلس في عهده إلى الحكم أو عدمه، وبين نص فج يفتقد إلى اللياقة وإدراك الدلالات التي تحرص الدساتير على عدم الخروج عليها، ونتبين ذلك من الفقرة اللاحقة.

وعندما ناقش مجلس النواب الاقتراح الوارد من الحكومة، أبقى المجلس على الحكم الذي يقضي بضرورة استقالة الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها، لكن لم ينص على تشكيل حكومة انتقالية لإجراء الانتخابات، ووضع بدلاً من ذلك حكماً يجافي اللياقة الدستورية التي تعرفها دساتير النظام البرلماني، فجاء النص كالتالي:

" الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها تستقيل من الحكم خلال أسبوع من تاريخ الحل، ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها." واضح هنا، أنه ما دام أنه سيعقب حل مجلس النواب انتخابات جديدة بحكم اللزوم الدستوري، فإن المجلس وضع النص على النحو السابق، حتى لا يقوم الرئيس المستقيل بتشكيل الحكومة التي سوف تجري الانتخابات، لكن مجلس النواب وضع عبارة مسيئة نصت على أنه " لا يجوز تكليف رئيسها... ". ذلك أن الذي يقوم بالتكليف هو الملك، ومن ثم فإن العبارة تخاطب الملك وتقول له، لا يجوز لك أن تكلف، بأسلوب ينطوي على المنع والتحریم، وعلى نحو يخرج عن اللياقة والسلامة التي تنتهجها الدول في صياغة دساتيرها، عندما تخاطب رئيس الدولة.

في حدود إطلاعي ومعرفتي، فإنني لم أجد دستوراً يخاطب رئيس الدولة على هذا النحو. لقد كان المجلس النيابي بالصياغة التي وضعها يستهدف إبعاد رئيس الحكومة المستقيل عن تشكيل حكومة تجري الانتخابات، لأنه طرف في الخلاف مع المجلس المنحل، وبالتالي تحقيق الحيادية، وكان بمقدوره استعادة نص عام "1954"، وهو نص موزون، ويتحدث بطريقة لائقة عن إجراء الانتخابات من قبل حكومة انتقالية، ويحقق الغاية المطلوبة، أما استخدام صياغات فجّة وغير لائقة على النحو الذي جاءت به صيغة النص المستحدث، فإنه، وإن لم يكن من وضعه أو صاغه يقصد أي إساءة".³²

ومن الضروري التنويه هنا، إلى أن ما ينطبق على مجلس النواب من حيث ضمانات قاعدة مبدأ التوقيع المجاور والتي تبين آلية ممارسة الملك صلاحياته بواسطة وزرائه، ينطبق على مجلس الأعيان أيضاً، سنداً إلى أحكام المادة (34) فقرة (4) من الدستور لسنة 1952 وتعديلاته، والتي تنص على أن "للملك أن يحل مجلس الأعيان، أو يعفي أحد أعضائه من العضوية" وتشكل ضمانات على حل مجلس الأعيان. أما باقي الضمانات فقد تناولت مجلس النواب دون مجلس الأعيان.

وعلى مستوى مجلس الأعيان في الأردن، يمكن القول أن دستور 1952 الأصلي النافذ بتاريخ 8-1-1952 وقبل التعديلات التي طرأت عليه لم يكن يمنح السلطة التنفيذية حق حل المجلس المُعيّن، الأمر الذي أوجد اختلالاً وعطياً واضحاً في النظام الدستوري الأردني؛ والقائم على فكرة تمكين المجلس المُعيّن بسلطات وصلاحيات دستورية مساوية للمجلس المنتخب على الصعيدين التشريعي والمالي، لا يقابلها قدرة السلطة التنفيذية على حله، بالمقارنة مع صلاحية

الحكومة في حل المجلس المنتخب. وتعديل الدستور لسنة 1974 النافذ في 10-11-1974، تم إضافة الفقرة الرابعة إلى المادة 34 والتي نصت على أنه " للملك حق حل مجلس الأعيان أو إعفاء أحد أعضائه من العضوية". ومن ثم، فقد أسهم هذا التعديل في إزالة التشوّه الذي وسم الحياة الدستورية والسياسية في الأردن لفترة من الزمن، من حيث عدم قدرة الحكومة على حل المجلس المعين.

4- حل البرلمان و القوانين (المراسيم) المؤقتة والعلاقة بين البرلمان والحكومة:

يمكن القول إن من أهم القضايا - التي من الممكن أن تثير إشكاليات سياسية في العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على نطاق النظام السياسي - المترتبة على الحل هي صلاحية السلطة التنفيذية بإصدار القوانين - المراسيم المؤقتة عندما يكون مجلس النواب منحلًا. ويكاد يجمع الفقه على أن القوانين المؤقتة: " هي تشريعات استثنائية تصدرها السلطة التنفيذية فيما بين أدوار انعقاد البرلمان أو خلال فترة حلة وذلك لاتخاذ تدابير سريعة في ظروف لا تحتمل التأخير على أن تعرض على البرلمان في أول اجتماع"³³.

إن سلاح حل البرلمان قد يتخذ وسيلة كي تتمكن السلطة التنفيذية من إصدار القوانين (القرارات، المراسيم) المؤقتة والتي لها قوة القانون العادي وتتوسع في ممارسة صلاحياتها التقديرية، الأمر الذي يعني أن غاية إصدار القوانين المؤقتة هي التي من الممكن أن تدفع إلى حل البرلمان، وهذا هو مجال انحراف السلطة التنفيذية في استخدام حق الحل. وقد تشكلت هذه الحالة بسبب العلاقة العضوية بين حل البرلمان وإصدار القوانين المؤقتة؛ فلا يمكن للحكومة أن تصدر أية قوانين مؤقتة إلا عندما يكون مجلس النواب منحلًا، وهي الفترة الزمنية الوحيدة التي حصرها الدستور واستوجب تحققها لإصدار القوانين المؤقتة.

ويمكن القول أيضاً إن مسألة القوانين المؤقتة لا تزال متغير انكسار في العلاقة السياسية التوازنية بين البرلمان والحكومة في الحالة الأردنية - حتى سنة 2011 وهي الفترة التي شهدت التعديلات الدستورية - عند النظر إليها من زاوية المشروعية الدستورية من ناحية، والغاية السياسة من إصدار هذا النوع من التشريعات من ناحية أخرى. وللتدليل على ذلك وعلى سبيل المثال في هذا الموضوع نشير إلى أن حكومة المهندس علي أبو الراغب وبمتابعة ورصد الباحثين للقوانين المؤقتة التي صدرت في عهد حكومته، وجدا أنها قامت بإصدار أكثر من مئتي قانون مؤقت بعد حل مجلس النواب الثالث عشر(2001)، علماً أنه استمر بالعمل بهذه القوانين ذات الطبيعة الاستثنائية المؤقتة طيلة غياب المؤسسة التشريعية، حتى الانتخابات التي جرت لمجلس النواب الرابع عشر في حزيران لعام 2003، وهذا مؤشر واضح على التطبيق الفعلي لقيام الحكومة بإصدار القوانين المؤقتة بعد حل مجلس النواب.

ومن الضروري أن نلفت الانتباه هنا إلى تطور مهم على صعيد المادة 94 من الدستور لسنة 1952 وتعديلاته والخاصة بالقوانين المؤقتة وعلاقته بحل مجلس النواب، وذلك بموجب التعديلات الدستورية لسنة 2011، ويتضح هذا التطور من خلال استعراض النص السابق ومقارنته بالنص المعدل. فقد نصت المادة السابقة على أنه " عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلًا 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 ألا تخالف أحكام 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 بموافقة الملك أن يعلن عن بطلانها فوراً. ومن تاريخ الإعلان يزول مفعولها..... ". وبموجب التعديل الدستوري لسنة 2011 أصبحت المادة على النحو الآتي:

"1- عندما يكون مجلس النواب منحلًا يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بيانها :

أ- الكوارث العامة.

ب- حالة الحرب والطوارئ.

ج- الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل.

ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب ألا تخالف أحكام الدستور قوة القانون، على أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماعه يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديّتين متتاليتين من تاريخ إحالتها، وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها، فإذا رفضت أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة.

2- يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم المادة 93 من هذا الدستور. "

إن هذا الإصلاح الدستوري - بالمقارنة بين النصين- له آثاراً سياسية على صعيد العلاقة بين البرلمان والحكومة، لأنه يتعلق بمتغيري حل البرلمان وسلطة إصدار القوانين المؤقتة؛ إذ إنه استحدث مزيداً من الضمانات الضابطة لإصدار القوانين المؤقتة وهي: حصر الحالات التي تستوجب إصدار هذا النوع من القوانين وتمثل في الظروف القاهرة، وتحديد الفترة الزمنية التي تمارس فيها هذه السلطة وهي فترة حل مجلس النواب فقط، ومن ثم لا يجوز إصدار هذا النوع من القوانين أثناء فترة عدم انعقاد المجلس كما كان النص السابق، بالإضافة إلى تقييد السلطة التشريعية بحد زمني للبت في القانون المؤقت وهو دورتان عاديّتان على الأكثر. ومن ثم، نجد أن

التعديل الدستوري أضاف ضمانات جديدة لإصدار القوانين المؤقتة كبلت السلطة التنفيذية من الانحراف بممارسة هذا الحق، وفي ذات الوقت ولتحسين الأداء النيابي والتأكيد على الحق الأصل للمؤسسة النيابية في التشريع، فقد ألزم البرلمان البت في هذه القوانين في إطار زمني محدد.

ولا يجوز للبرلمان التقاعس السياسي والتشريعي عن التأخير في البت في التشريع المؤقت الذي أصدرته الحكومة، حتى لا تتمكن الحكومات المتعاقبة من الاستقواء على المؤسسة التشريعية وسلبها عنوة صلاحية التشريع الأصلية لها، من خلال وجود الكثير من التشريعات المؤقتة القائمة حتى بعد عودة البرلمان للانعقاد. بالإضافة إلى الآثار السياسية السلبية التي من المحتمل أن تترتب على مستوى الوزن السياسي للمؤسسة التشريعية في حال الانكفاء عن ممارسة دورها الرقابي والتشريعي على هذا الصعيد.

إن هذا التطور الايجابي على الصعيد الدستوري له بالضرورة آثارٌ سياسية محتملة؛ حيث من شأنه تقييد حق السلطة التنفيذية في إصدار القوانين المؤقتة، بالتوازي مع احتمالية تحسين الأداء التشريعي للبرلمان في ضوء تحديد إطار زمني للبت في هذه القوانين، ووقف الزحف السياسي غير المبرر للحكومات على سلطة، وهو الأمر الذي من شأنه أن يسهم في تحسين العلاقة التوازنية السياسية بين الحكومة والبرلمان من منظور "مسألة القوانين المؤقتة" والتي كانت إلى حد بعيد من أبرز العلامات السلبية الفارقة في الحالة الأردنية، في نطاق الفجوة التوازنية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وينوه الباحثان إلى أن الإشكالية الدستورية التي واجهت البرلمان والحكومة على السواء بعد نفاذ أحكام التعديل الدستوري بتاريخ 2011/10/1 هو كيفية التعامل مع القوانين المؤقتة الموجودة لدى البرلمان قبل نفاذ الدستور الجديد؛ حيث تم اللجوء إلى المجلس العالي لتفسير الدستور لبيان ما إذا كانت مهلة الدورتين العاديتين المتتاليتين للبت في القوانين المؤقتة تنطبق على القوانين المؤقتة التي أُحيلت إلى مجلس الأمة قبل نفاذ التعديل الدستوري لسنة 2011 أم لا، وقد أصدر المجلس العالي قراراً رقم 2 لسنة 2012 يفيد بأن التعديل الدستوري الذي شمل المادة 94 من الدستور ينطبق فقط على ما يُحال من قوانين مؤقتة على مجلس الأمة بعد نفاذ هذه التعديلات الدستورية.³⁴

المبحث الثاني

قرارات المجلس العالي لتفسير الدستور ومحكمة العدل العليا وأثرها على حالة حل

البرلمان

أولاً، المجلس العالي لتفسير الدستور:

" أنشأ الدستور الأردني الحالي لعام 1952 جهة قضائية أطلق عليها وصف "المجلس العالي" أسند إليها حصراً الاختصاص بمحاكمة الوزراء عن الجرائم الناتجة عن تأدية وظائفهم، وتفسير أحكام الدستور بناء على طلب من مجلس الوزراء أو أحد مجلسي الأمة : الأعيان أو النواب، وأخذ بالتشكيل المختلط لذلك المجلس من عناصر قضائية وسياسية، إلا أنه غاب عن المشرع الأردني إنشاء جهة مركزية تتولى الرقابة على دستورية القوانين أو إسناد ذلك الاختصاص للمجلس العالي، إذ التزم الصمت حيال إنشاء محكمة دستورية في الأردن انتهت إلى رأي مفاده عدم الحاجة إلى إنشاء تلك المحكمة لقيام المجلس العالي بتلك الرقابة " ³⁵ وهذا التحليل استمر مقبولاً دستورياً حتى صدور قانون المحكمة الدستورية في الأردن في الجريدة الرسمية بتاريخ 2012/6/7.

وترتيباً على ما سبق، يمكن القول إن المجلس العالي المشار إليها في أعلاه، والصلاحيات المنوطة به كانت موجودة في الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته، ولكن في ضوء الإصلاح الدستوري في تعديل الدستور الأردني لسنة 2011 والنافذ بتاريخ 2011/10/1، تم النص على تشكيل المحكمة الدستورية، ولكي لا يحصل فراغ دستوري وضع الدستور المعدل 2011 ترتيباً دستورياً أبقى بموجبه على المجلس العالي، وربط وجوده إلى حين صدور قانون المحكمة الدستورية ودخوله حيز التنفيذ.

ويمكن توضيح ذلك من خلال تحليل التعديلات الدستورية لسنة 2011 وعلى النحو الآتي:

1- نص التعديل على إلغاء المادة 122 من الدستور، والتي كانت تنص على تشكيلة المجلس العالي وصلاحياته بتفسير الدستور؛ وربط سريان هذا الإلغاء في حال وضع قانون المحكمة الدستورية موضع التنفيذ. دستورياً سيدخل قانون المحكمة الدستورية موضع التنفيذ بعد مرور مائة وعشرين يوماً من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية وهو تاريخ 2012/6/7؛ حيث نص قانون المحكمة الدستورية لسنة 2012 وفي المادة الأولى منه على أن " يسمى هذا القانون (قانون المحكمة الدستورية لسنة 2012) ويعمل بهذا القانون بعد مرور مائة وعشرين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية " ³⁶ وبتاريخ 2012/10/6 صدرت الإرادة الملكية بتعيين أعضاء المحكمة الدستورية والتي بدأت بمباشرة سلطاتها الدستورية فعلياً. ³⁷ ومن ثم، ومع هذا التاريخ، لم يعد للمجلس العالي وجوداً في النظام الدستوري والسياسي الأردني.

2- تعديل المادة 55 من الدستور والتي كانت قد أنطقت بالمجلس العالي صلاحية محاكمة الوزراء، وإسناد سلطة محاكمة الوزراء إلى المحاكم النظامية المختصة في عمان.

3- إضافة فصل جديد إلى الدستور الأردني يبدأ بالمواد من 58 - 61 والذي يُنظم إنشاء المحكمة الدستورية، وأنط الدستور بها حق الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة وحق تفسير النصوص الدستورية.

وعلى الرغم مما سبق، فهذا لا يعني مطلقاً أن القرارات التي أصدرها المجلس العالي - والذي استمر وجوده أكثر من ستين عاماً - قبل تاريخ مباشرة المحكمة الدستورية لسلطاتها لم تعد قائمة، ولذا فإن ثمة قرارات أصدرها المجلس لا تزال مهمة ومنها ما هو على صعيد مسألة حل البرلمان، ويغدو من الضروري في هذا السياق تقديم توضيح دستوري مفاده أن القيمة الدستورية للمجلس العالي، من ناحية تفسير النصوص الدستورية، ظلت مستمرة حتى وضع قانون المحكمة الدستورية موضع التنفيذ. ودستوريا لا تفقد قرارات المجلس العالي السابقة قوتها الدستورية؛ لأن هذه القرارات التي أصدرها المجلس العالي قبل إنشاء المحكمة الدستورية تبقى سارية، وتتمتع بالقوة الدستورية اتساقاً مع مبدأ الاستقرار التشريعي، إلا إذا قامت المحكمة الدستورية بإصدار قرارات تفسيرية جديدة لنصوص دستورية مغايرة لتفسير المجلس العالي.

وعلى الرغم من انتهاء وجود المجلس العالي حكماً في العام 2012، إلا أن ذلك لا يمنع من تناول القرارات التي لها أثر على حالة حل البرلمان والتي لا تزال لها حجية القوة الدستورية في الوقت الحاضر على الأقل إلى أن تقوم المحكمة الدستورية بإصدار قرارات تفسيرية جديدة؛ حيث انبثقت أهمية تناول قرارات المجلس العالي لأثرها المباشر على الحدود الدستورية للسلطتين التشريعية والتنفيذية اتساعاً أو تضييقاً أو توازناً.³⁸

واتساقاً مع ما سبق، تتناول الدراسة القرار رقم 1 لسنة 1956 الذي عزز مصفوفة الضمانات الدستورية لتنظيم حق الحل؛ حيث صدرت الإرادة الملكية بحل مجلس النواب الرابع (1954-1956)، ولم تحمل إلا توقيع الملك ورئيس الوزراء فقط، وقد قام السيد إبراهيم هاشم بتأليف حكومة انتقالية، بعد استقالة رئيس الوزراء هزاع المجالي حكماً، لوجود نص دستوري في حينه يوجب على الحكومة التي تستصدر إرادة حل مجلس النواب بالاستقالة ويتبعها حكومة انتقالية، وبعد أن تشكلت الوزارة الجديدة، قام عدد من النواب بتقديم عريضة إلى الملك، فحوها أن حل مجلس النواب صدر بطريقة لم تراخ الشروط الدستورية؛ لأن الإرادة الملكية كانت خالية من توقيع الوزير و/أو الوزراء المختصين إلى جانب توقيع رئيس الوزراء، وهو ما يتنافى مع مبدأ التوقيع المباشر الذي نظم آلية ممارسة الملك لسلطاته الدستورية، وقد تطلب الموضوع تفسير المادة (40) من الدستور الناظمة لكيفية ممارسة الملك لسلطاته الدستورية.³⁹

وفي حدود ما يهم دراستنا نتناول جانباً من القرار الذي أصدره المجلس العالي لتفسير الدستور هذا نصه:

" إن أي إرادة ملكية يباشر فيها جلالة الملك إحدى صلاحياته المتصلة بحياة الدولة العامة، لا تكون مستوفية شروطها الدستورية بموجب المادة (40)، إلا إذا وقعها مع الملك كل من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين. وهذه القاعدة مستمدة من المبدأ الأساسي الذي يرفع المسؤولية عن الملك ويقصرها على الوزراء..... إن الإرادة الملكية بحل مجلس النواب لم تكن

مستوفية شروطها الدستورية إلا إذا وقعها الوزير أو الوزراء المختصون، علاوة على توقيع رئيس الوزراء⁴⁰.

ونرى هنا، أن قرار المجلس العالي لتفسير الدستور يتضمن أهمية سياسية بالإضافة إلى الأهمية الدستورية؛ حيث يمكن للباحثين تقديم تحليل سياسي لهذا القرار وأثره على مستوى النظام السياسي الأردني وكالاتي:

- 1- أظهر القيمة السياسية للمادة 40 من الدستور في ضوء الاعتبارين الآتيين:
 - حدّد القرار المركز السياسي للوزارة في الأردن في أنها صاحبة الولاية العامة؛ إذ إنها المسؤولة الوحيدة سياسياً أمام مجلس النواب، وتحمل المسؤولية كاملة عن الملك.
 - يُجسّد القرار المبدأ البرلماني القائل بأن الملك لا يمارس السلطة مباشرة بل يمارسها بواسطة وزرائه، وهو الأمر الذي يكرّس الملكية الدستورية ويُدعم هذا الترتيب الدستوري لرفع المسؤولية بالمطلق عن الملك، وهذا يتفق مع تيار من الفقه البرلماني المساند لدور الملك في النظام السياسي وفق شروط محددة، وأهمها أن يمارس السلطة بواسطة وزرائه؛ أي وجود من يتحمل المسؤولية عنه وفي حالتنا هذه الوزارة.
- 2- كرّس مبدأ إجرائي غاية في الأهمية السياسية وهو التوقيع المجاور، والذي يتسق مع نص المادة 30 (الملك مصون من كل تبعة ومسؤولية) والمادة 49 (أوامر الملك الشفوية أو الخطية لا تخلي الوزراء من مسؤوليتهم) والمادة 51 (رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كم أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته) والتي ترفع المسؤولية عن الملك، وتجعل من رئيس الوزراء والوزراء هم المسؤولين.
- 3- أسهم في تقوية ضمانات حق حل مجلس النواب في ضوء تقييد السلطة التنفيذية، وعدم جعل سلطة الملك مطلقة بالحل النيابي.

ثالثاً: محكمة العدل العليا والمبادئ القانونية المتعلقة بقرار حل مجلس النواب

من البداية يمكننا القول، إن محكمة العدل العليا قد صاغت عدة مبادئ قانونية، كرّست في إطارها الحسم القضائي الخاص بالطعن في قرار حل مجلس النواب؛ من حيث إن قرار الحل لا يخضع للمراجعة القضائية، وهو ما كان واضحاً في قرارات محكمة العدل العليا ومنها:

- أولاً: القرار رقم 2001/114 والذي من الممكن أن نشير إلى أهم ما ورد فيه على النحو الآتي:

- إن أعمال السيادة هي تلك الأعمال أو الإجراءات التي تصدر عن الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارية، تباشرها بمقتضى هذه السلطة العليا لتنظيم علاقاتها بالسلطات العامة الأخرى، بصفتها ممثلة لمصالح الدولة الرئيسية لتحقيق مصلحة الجماعة السياسية كلها.
- إن الأعمال الحكومية السياسية والمتعلقة بتنفيذ القوانين الأساسية الدستورية وحركة السلطات الأخرى العامة وروابط الحكومة بالمجالس النيابية، وكذلك روابط الدولة مع الدول الأجنبية وكيفية تنفيذ مواد الاتفاقيات والمعاهدات بين الدول، تعد من الأعمال السياسية التي لها مساس بالسيادة العامة للدولة وهذه الأعمال بطبيعتها تخرج عن رقابة السلطة القضائية.
- استقر الفقه والقضاء على بيان نطاق ومدى أعمال السيادة ومنها: مجموعة الأعمال المتعلقة بعلاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان.

- **ثانياً: القرار رقم 97/340** والصادر عن المحكمة، والذي صدر في سياق رد دعوى الطعن بقرار حل مجلس النواب الأردني الثاني عشر (1993-1997) وذلك لعدم الاختصاص. ويمكن تناول المبادئ القانونية التالية والتي تتعلق بمسألة حل مجلس النواب من القرار وعلى النحو الآتي:⁴¹

- إن حل البرلمان يعتبر عملاً سياسياً لا قراراً إدارياً لأنه يتعلق بأمر يتصل بممارسة سلطة الحكم، ولأن شروط وإجراءات العمل السياسي هي جزء من تكوينه وركن من طبيعته، فلا يمكن عزلها عنه ولا إخضاعها للرقابة القضائية.
 - إن مبررات حل مجلس النواب لا تخضع لرقابة القضاء باعتبارها عملاً سياسياً.
 - إن الملك يترخص في تقدير الأسباب التي تدعو إلى حل المجلس، وعليه فلا تختص محكمة العدل العليا في النظر بالطعن في الإرادة الملكية بحل مجلس النواب".
- وتعليقنا في هذا السياق⁴²، هو أنه مع التسليم الكامل بالقرار القضائي، والذي يسميه القانونيون " عين الحقيقة " ونزلنا عند أحكامه، ولأنه من المنظور القانوني واجب التطبيق والتنفيذ على الكافة - سواء اتفقنا أو اختلفنا مع القرار-، إلا أننا وعلى صعيد الآثار التي من الممكن أن يتركها هذا القرار على مصفوفة حل البرلمان، يمكننا القول إن القرار من الممكن أن يؤثر سلباً على الضوابط الدستورية الناظمة لحق الحل؛ حيث إن قرار حل البرلمان باستبعاد إخضاعه للرقابة الدستورية والقضائية على الأقل، يدفع بالضرورة باتجاه التساؤل عن الجهة التي ستبحث في مشروعية قرار حل مجلس النواب، والتأكد من سلامة مراعاة الضمانات الدستورية عند صدوره، في ضوء امتناع القضاء النظامي عن بسط رقابته على هذا النوع من القرارات. وللتأكد أيضاً من التزام الحكومات المتعاقبة بالضوابط والترتيبات الدستورية، التي أحاطت بممارسة

هذا الحق، لمنع انحراف وتعسف السلطة التنفيذية عند ممارستها صلاحية حل مجلس النواب. ومن ثم، يرى الباحثان أن هذا القرار لم يساعد في تعزيز ضمانات حل مجلس النواب. وأخيراً وليس آخراً، نرى أن طبيعة العلاقة بين المؤسسة البرلمانية والحكومات المتعاقبة في النظام السياسي الأردني، وحدود وزن المؤسسة السياسية النيابية من منظور التعريف العملياتي للحكومات الأردنية، هي المحدد الأهم في تفعيل النصوص الدستورية الناظمة للحالة الوجودية للبرلمان.

النتائج والتوصيات

حاولت الدراسة أن تلقي الضوء على مسألة مهمة وتؤثر على صعيد العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ومن ثم على العملية الديمقراطية ككل، وهي فحص نطاق الحرص الدستوري على الحالة الوجودية والاستمرارية السياسية للبرلمان، لأهمية ذلك على تطور المؤسسة النيابية، بالإضافة إلى تناول قرارات المحاكم والمجلس العالي لتفسير الدستور، والتي تناولت الحل النيابي وإظهار أثرها على البرلمان. وفي نهاية هذا البحث، وبدراسة وفحص مركز الحل النيابي في الدستور الأردني فقد توصلنا إلى النتائج التالية:

1- إن قرار حل مجلس النواب ليس مطلقاً تمارسه السلطة التنفيذية كيفما تشاء بدون ضوابط، فقد وفر الدستور الأردني مصفوفة من المحددات الضامنة التي أحاطته. وهذه الضمانات ثنائية الأبعاد: إجرائية، مثل: الآلية المحددة لاستصدار قرار الحل، والشكل الذي يظهر في إطاره القرار على أساس مبدأ التوقيع المجاور، وتحديد موعد عقد انتخابات مجلس النواب الجديد، وإجراءات عودة المجلس المنحل في حال عدم إجراء الانتخابات في موعدها الدستوري. موضوعية، مثل: تسبب قرار الحل، وعدم حل المجلس الجديد لذات السبب الذي حل المجلس السابق من أجله، واستقالة الحكومة التي تستصدر قرار الحل، واستقالة الوزير الذي يرغب بالترشح خلال مدة محددة. وبالإضافة إلى استنتاج الباحثين في ضوء تدقيق النصوص الدستورية أن المبادئ الدستورية العليا المستترة في ثنايا الدستور الأردني تؤكد على حماية البرلمان من التغييب والإنقطاع.

2- إن التعديلات التي أجريت على الدستور الأردني ما بين 1952-1984، لم تكن جميعها في اتجاه واحد: فمنها من عزز ضمانات حل مجلس النواب من ناحية، ومنها على الصعيد الآخر من أفقد هذه الضمانات بعضاً من متانتها من ناحية أخرى، فقد وجدت الدراسة أن من هذه التعديلات السلبية: إلغاء ضمانة استقالة الحكومة التي تستصدر قرار الحل، وتمكين السلطة التنفيذية من تأجيل إجراء الانتخابات النيابية دون ضابط زمني. أما من ناحية التعديلات الإيجابية فوجدت الدراسة ضمانة منع حل مجلس النواب في فترة تأجيل الاقتراع على الثقة بالحكومة.

3- مع تعديل الدستور الأردني لسنة 2011، تعمقت الضمانات الدستورية بحق الحل ؛ حيث تم إلغاء صلاحية الملك بتأجيل الانتخابات النيابية إلى أجل غير مسمى، وهذا الإلغاء له أهمية سياسية كبيرة على صعيد العلاقة بين البرلمان والحكومة في إطار النظام السياسي الأردني، ويتعلق عضوياً بالحالة الوجودية للمؤسسة النيابية. وضمانة أخرى تمثلت في أن الحكومة التي يُحل مجلس النواب في عهدها يتوجب عليها أن تستقيل حكماً خلال أسبوع واحد من تاريخ الحل، ولا يجوز إعادة تكليف رئيس وزرائها بتشكيل الحكومة الجديدة. بالإضافة إلى وجوب استقالة الوزير خلال ستين يوماً قبل بدأ الترشح. وهذه الضمانات الجديدة التي أوردها تعديل الدستور الأردني لسنة 2011 من شأنه تعزيز صلاية الضمانات الدستورية التي أحاطت حل مجلس النواب.

4- وجدت الدراسة وجود علاقة ارتباطية سالبة بين القوانين المؤقتة وحل مجلس النواب، إذ إن الحالة الوحيدة التي تمكن السلطة التنفيذية من ممارسة حق إصدار القوانين المؤقتة يكمن في حل مجلس النواب. وهو الأمر الذي ينبئ باحتمال تعرض المؤسسة التشريعية لخطر التغيب والانقطاع، ويمثل دافعاً لدى الحكومة لاستصدار قرار الحل.

5- في ضوء تعميق فهم حل البرلمان في الحالة الأردنية والتصميم الدستوري الناظم له، يرى الباحثان أنه من الممكن إعاقة الضمانات الدستورية للحل ويمكن تلخيص ذلك بما يلي:

- 1) حدود وأهمية ومعنى المؤسسة البرلمانية في الدولة الأردنية.
- 2) السلوك الفعلي للسلطة التنفيذية، والفجوة بين النص الدستوري والممارسة الفعلية.
- 3) حجب القضاء الإداري (محكمة العدل العليا) نفسه عن أعمال رقابته على قرار حل مجلس النواب.

وتؤكد هذه الدراسة وفي إطار توصياتها على ضرورة أن تراعي السلطة التنفيذية الضوابط الدستورية عند لجوئها إلى حل مجلس النواب، وان تحرص على وجود المؤسسة النيابية قدر المستطاع، انسجاماً مع المبادئ الدستورية العليا للمملكة الأردنية الهاشمية، والداعية إلى وجود البرلمان وعدم انقطاعه. وأيضاً ضرورة التقيّد بضمانات وضوابط إصدار القوانين المؤقتة؛ بحيث لا تقوم الحكومات المتعاقبة بإصدار القوانين المؤقتة عندما يكون مجلس النواب منحللاً، إلا في حالات الضرورة المحددة حصراً في الدستور وفي أضيق الحدود. ومن ناحية أخرى توصي الدراسة بأن تعود محكمة العدل العليا عن اجتهادها القاضي بأن قرار حل مجلس النواب يخرج عن الرقابة القضائية، وأن المحكمة تنأى وتحجب نفسها عن بسط رقابتها على قرار الحل، لأنه عمل من أعمال السيادة؛ حيث إن باب الاجتهاد القضائي مفتوح ومؤشر تطور وتغيير.

والتوصية الأهم تكمن في تعزيز وتكريس مناخ ثقافي يدور حول أهمية البرلمان ووجوده الفاعل في النظام السياسي الأردني على مستوى الحكومات والمجتمع المدني والصحافة؛ لأنّ إضعاف و/أو استضعاف هذه المؤسسة، وتبديد الثقة بها، من شأنه إعاقة أي تطور ديمقراطي وإصلاح سياسي تهدف إليه الدولة، انطلاقاً من فهمنا القائل بأن مفتاح الإصلاح السياسي وتعميق عملية الديمقراطية في الأردن والارتفاع بمستوى العملية السياسية وجودتها، تبدأ بالمؤسسة البرلمانية، والتي هي ضامن الجودة السياسية في الحياة السياسية الأردنية.

The Impact of the Constitution on the Development of the legislative institution in Jordan

Khalid I. Al Odwan and Mohammad H. Al-Momany, *Department of Political Science, Yarmouk University, Irbid, Jordan.*

Abstract

This study discusses the constitutional provisions and guarantees that assure continuity and immunity of the Jordanian House of Representatives through analyzing the perspective of the Executive Branch's constitutional right to dissolve the Parliament and this is the political dimension of the study. The assumption is that the existence of the right of dissolving the parliament might affect the presence and development of Parliament itself, impeding it from performing its political role properly. The researchers noted that at least from a theoretical point of view the Jordanian constitution provided guarantees and assurances that preserve continuity of the parliament for longest periods and contributes to protecting it from misuse of power by the Executive Branch. The researchers suggest that dissolving the Parliament should be monitored and reviewed by the high court of justice. The research adopted the descriptive analytical approach of scientific inquiry in addition to legal analysis.

Key words: the Dissolution of Parliament, the Constitutional Framework of Dissolution, the Development of Legislative Institution, Executive Power.

قدم البحث للنشر في 2011/2/2 وقبل في 2011/7/27

- (1) ديفيد بيثام، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين، ترجمة مكتب صبرة للترجمة، القاهرة، الاتحاد البرلماني الدولي، 2006، ص 1
- (2) د.علي الصاوي، نحو ديمقراطية تفاعلية في مصر، أوراق للحوار (مجلس الوزراء - مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار)، إصدار دوري، الإصدار الثاني، 2011، ص 6
- (3) د.علي الصاوي، من يراقب من: محاولة لتأصيل نظرية الرقابة البرلمانية، القاهرة، المؤلف، 2003، ص 19.
- (4) د. إبراهيم عنزاوي، حق حل البرلمان في الأردن: دراسة مقارنة، (عمان: المؤلف، ط1، 1999)، ص 8-9
- (5) د.يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1974، ص 176
- (6) د.مصطفى أبو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستورية، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 2006، ص 217
- (7) د.ماجد الحلوة، النظم السياسية، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 2006، ص 246
- (8) د.أحمد سعيقان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، بيروت، منشورات الحلبي، 2008، ص 225
- (9) د.سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2005، ص 311
- (10) د.محمد سليم غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للملكة الأردنية الهاشمية، عمان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1996، ص 104
- (11) د.محمد عبد الحميد أبو زيد، حل المجلس النيابي دراسة مقارنة (القاهرة: دار النهضة العربية، 1988) ص 30
- (12) د.عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2002، ص 190
- (13) محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، رسالة دكتوراة غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1988، ص 35.
- (14) خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص 154 - 179.
- (15) القانون الأساسي وتعديلاته لسنة 1928 المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (188) تاريخ 1928/4/19.
- (16) الدستور الأردني لسنة 1952 المنشور على الجريدة الرسمية عدد (1093) تاريخ 1952/1/8.

- (17) د. محمد سليم غزوي، **الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للملكة الأردنية الهاشمية**، مرجع سابق، ص 104
- (18) د. إبراهيم عنزاوي، **حق حل البرلمان في الأردن**، مرجع سبق ذكره، ص ص 17-18.
- (19) ينوه الباحثان إلى أن الدراسة المقارنة اعتمدت على دساتير الدول محل المقارنة النافذة حالياً ؛ حيث تم الرجوع إلى هذه الدساتير واستخلاص مركز حل البرلمان فيها.
- (20) بموجب تعديلات دستور مملكة البحرين الصادرة سنة 2012 والمنشورة في عدد الجريدة الرسمية رقم ملحق 3050 تاريخ 3 مايو 2012.
- (21) مع التنويه إلى أن هذا الدستور تم تعليق العمل به بسبب ثورة 30 يونيو 2013 والتي أدت إلى عزل رئيس الجمهورية، وتشكيل لجنة تأسيسية لإعداد دستور جديد لمصر.
- (22) نقلاً عن الموقع الرسمي للجمعية التأسيسية للدستور المصري: <http://www.dostour.eg>
- (23) د. إبراهيم عنزاوي، **حق حل البرلمان في الأردن**، مرجع سبق ذكره، ص ص 20 - 35
- (24) هاني خير، **الدستور الأردني منذ 1923**، (عمان، المؤلف، 2002) ص (493 - 494).
- (25) تعديل الدستور الأردني لسنة 2011 والصادر في عدد الجريدة الرسمية رقم 5117 بتاريخ 2011/10/1
- (26) بموجب تعديل الدستور الأردني لسنة 1974 المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (2523) تاريخ 1974/11/10
- (27) بموجب تعديل الدستور لسنة 1976 المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (2605) تاريخ 1976/2/7
- (28) بموجب تعديل الدستور لسنة 1984 والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 3201 تاريخ 1984/1/9
- (29) بموجب الدستور المعدل لسنة 1954 المنشور في الجريدة الرسمية عدد (1179) تاريخ 1954/4/17
- (30) مقابلة الباحث مع د. محمد الحموري، (وزير أسبق، وعميد كلية الحقوق في الجامعة الأردنية الأسبق)، بتاريخ 2008/10/30.
- (31) بموجب تعديل الدستور لسنة 1958 المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (1380) تاريخ 1958/5/4
- (32) د. محمد الحموري، المادة (74) من الدستور والمبدأ الذي يحكم حل مجلس النواب، صحيفة العرب اليوم الصادرة بتاريخ 2011/11/16
- (33) د. محمد سامي ملحم، مدى التزام الحكومة بدستورية القوانين المؤقتة، صحيفة الرأي، 2010/5/15
- (34) قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم 2 لسنة 2012 والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 5156 تاريخ 2012/5/1

- (35) إبراهيم الهندي، سعد اللوزي، مدى مشروعية رقابة المجلس العالي على دستورية القوانين في الاردن، مجلة المنارة، جامعة آل البيت، المجلد 15، العدد الثاني، 2009، ص ص 80 - 81
- (36) أنظر عدد الجريدة الرسمية رقم 5161 تاريخ 2012/6/7 والخاص بقانون المحكمة الدستورية.
- (37) أنظر الرسالة الملكية بتاريخ 6-10-2012 والتي تتضمن أسماء رئيس وأعضاء المحكمة الدستورية.
- (38) د. خالد العدوان، دور القضاء والمجلس العالي لتفسير الدستور في العلاقة بين البرلمان والحكومة في الأردن، مجلة النهضة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، المجلد الحادي عشر، العدد الثاني، ابريل، 2010، ص88.
- (39) د. خالد العدوان، صلاحيات وسلطات مجلس النواب من المنظور الدستوري والسياسي، عمان، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2009، ص 58
- (40) أنظر القرار التفسيري (قرار بالإجماع)، تاريخ 1956/1/4 المنشور على الصفحة رقم (1149)، من عدد الجريدة الرسمية رقم (1255)، تاريخ 1956/1/5.
- (41) قرار عدل عليا رقم (1997/340) الصادر بتاريخ 1997/10/29، المجلة القضائية (المعهد القضائي الأردني)، المجلد الأول، العدد رقم(4)، تاريخ تشرين أول 1997، ص561
- (42) يقتضي التنويه هنا إلى أن التعليق على قرارات القضاء لا تعني مطلقاً الاعتراض عليها، فالدراسة تؤكد على الإحترام الكامل لقرارات القضاء وصدوع الكافة لها. والتعليق هو من باب التحليل العلمي لآثارها على موضوع الدراسة وهو حل البرلمان والضمانات الدستورية التي أحاطتها.

المراجع

- بيثام، ديفيد، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين، ترجمة مكتب صبرة للترجمة، القاهرة، الاتحاد البرلماني الدولي، 2006
- د. جمال الدين، سامي، النظم السياسية والقانون الدستوري، (الإسكندرية، منشأة المعارف، 2005)
- د. الحلو، ماجد، النظم السياسية، (الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 2006)
- د. الحموري، محمد، دفاعاً عن الديمقراطية وأحكام الدستور، (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ط1، 2005).
- د. الحباري، عادل، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني: دراسة مقارنة، (عمان، الجامعة الأردنية، ط1، 1972).
- خير، هاني، الدستور الأردني منذ 1923، (عمان، المؤلف، 2002).
- د. أبو زيد، محمد، حل المجلس النيابي: دراسة مقارنة، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1988).
- د. أبو زيد، مصطفى فهمي، النظم السياسية والقانون الدستورية، (الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 2006)
- د. سعيان، أحمد، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، (بيروت، منشورات الحلبي، 2008)

- د. الصاوي، علي، من يراقب من، محاولة لتأصيل نظرية الرقابة البرلمانية، القاهرة، المؤلف، 2003.
- د. العدوان، خالد، صلاحيات وسلطات مجلس النواب من المنظور الدستوري والسياسي، (عمان، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، 2009
- د. عفيفي، عفيفي كامل، الأنظمة النيابية الرئيسية، (الإسكندرية، منشأة المعارف، 2002)
- د. عنزاوي، إبراهيم، حق حل البرلمان في الأردن: دراسة مقارنة، (عمان: المؤلف، ط1، 1999).
- د. غزوي، محمد سليم، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للملكة الأردنية الهاشمية، عمان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1996.
- د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، (القاهرة، دار النهضة العربية، 1974)

ثانياً: الدوريات والمجلات والأوراق البحثية

- الهندي، إبراهيم، اللوزي، سعد، مدى مشروعية رقابة المجلس العالي على دستورية القوانين في الأردن، مجلة المنارة، جامعة آل البيت، المجلد 15، العدد الثاني، 2009.
- د. العدوان، خالد، دور القضاء والمجلس العالي لتفسير الدستور في العلاقة بين البرلمان والحكومة في الأردن، مجلة النهضة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، المجلد الحادي عشر، العدد الثاني، ابريل، 2010.
- د. الصاوي، علي، نحو ديمقراطية تفاعلية في مصر، أوراق للحوار (مجلس الوزراء - مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار)، الإصدار الثاني، 2011
- المجلة القضائية (الصادرة عن المعهد القضائي الأردني)، المجلد الأول، العدد رقم(4)، تاريخ تشرين أول 1997.

ثالثاً: الرسائل الجامعية

- حسن، محمد قدري، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1988.
- مسلم، خالد عباس، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1997.

رابعاً: المصادر والوثائق الرسمية

- الدساتير الأردنية:

أولاً : الدستور الأردني لسنة 1952 المنشور على الجريدة الرسمية عدد (1093) تاريخ 1952/1/8،
والتعديلات التي طرأت عليه، وهي:
تعديل الدستور الأردني لسنة 2011 والصادر في عدد الجريدة الرسمية رقم 5117 بتاريخ 2011/10/1
تعديل الدستور لسنة 1976 المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (2605) تاريخ 1976/2/7.
تعديل الدستور الأردني لسنة 1974 المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (2523) تاريخ
1974/11/10.
تعديل الدستور لسنة 1958 المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (1380) تاريخ 1958/5/4.
الدستور المعدل لسنة 1954 المنشور في الجريدة الرسمية عدد (1179) تاريخ 1954/4/17.
ثانياً: الدستور الأردني لسنة 1947 والنافذ بتاريخ 1947/3/1
ثالثاً: القانون الأساسي وتعديلاته لسنة 1928 المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (188) تاريخ
1928/4/19.

- قرارات المحاكم:

- قرار محكمة العدل العليا رقم 1997/340.
- قرار محكمة العدل العليا رقم 2001/114.
- قرارات المجلس العالي لتفسير الدستور:
- قرار رقم (1) لسنة 1956 صادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور، المنشور على الصفحة رقم
(1149) من عدد الجريدة الرسمية رقم (1255) تاريخ 1956/1/5.
- قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم 2 لسنة 2012 والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم
5156 تاريخ 2012-5-1.

خامساً: المقابلات الشخصية

- مقابلة مع الأستاذ الدكتور محمد الحموري، (وزير التعليم العالي الأسبق، وعميد كلية الحقوق في
الجامعة الأردنية الأسبق)، أجريت بتاريخ 2008/10/30.

سادساً: الأرشيف الصحفي

- الحموري، محمد " المادة (74) من الدستور والمبدأ الذي يحكم حل مجلس النواب "، صحيفة العرب
اليوم الصادرة بتاريخ 2011/11/16
- د. ملحم، محمد سامي، مدى التزام الحكومة بدستورية القوانين المؤقتة، صحيفة الرأي، تاريخ
2010/5/15