

# تفعيل التعديلات الدستورية في الأردن

عزف منفرد للحكومة ودور مهّم للمجتمع المدني

أيمن هلسا

مقالمفكرة القانونية

  
مبادرة المساحة المشتركة  
لتبادل المعرفة وبناء التوافق

## ايمن هلسا

محام واستاذ القانون المشارك بجامعة الاسراء في عمان-الأردن، حيث شغل مناصب رئيس القسم العام ومساعد العميد ومدير مكتب الاعتماد وضمان الجودة. لديه مجموعة من الدراسات المعنية بحقوق الانسان والقانون الدولي العام، ونشر عددا من المقالات في المفكرة القانونية-لبنان. شغل في السابق منصب مسؤول الحماية الدولية في المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في كل من الأردن وتركيا والخليج العربي، ومنصب مستشار لرئيس ديوان المظالم الأردني، ومنصب مساعد للبحث والتدريس في الجامعة الأمريكية بالقاهرة. كما كان عضوا في لجنة الانتخابات البرلمانية للبادية الوسطى في عام ٢٠١٢، وشارك في إعادة صياغة المشروع المعدل للاتفاقية العربية الخاصة باللجوء.

## المفكرة القانونية

هي جمعية غير حكومية لا تتبغى الربح، حائزة على بيان علم وخبر رقم ٢٣٦٠ بتاريخ ٢٢-١٢-٢٠٠٩، مقرها في بيروت. تهدف الى نزع الفواصل بين القانون والمجتمع في لبنان خاصة والمنطقة العربية عامة فلا يعود صوغ القانون حكراً على أعيان السلطة ويتاح فهمه ونقده للمواطن العادي ولا يقتصر على القانونيين وحدهم.

## مبادرة المساحة المشتركة

تعمل مبادرة المساحة المشتركة على تعزيز ثقافة الحوار المبني على تعزيز ثقافة الحوار المبني على المعرفة عبر تمكين صانعي السياسات العامة والمعنيين والخبراء في لبنان وعلى الصعيدين الاقليمي والدولي، من التوصل الى تقاهمات مشتركة حول المسائل الوطنية الرئيسية.

## جدول المحتويات

٣	توطئة
٤	تقديم
٥	١. الآليات المتبعة لإقرار التعديلات الدستورية
	١.١ لجنة الحوار الوطني
	١.٢ اللجنة الملكية لتعديل الدستور
	١.٣ مناقشة التعديلات الدستورية في البرلمان
	١.٤ التعديل الدستوري لعام ٢٠١٤
١٠	٢. حصر القوانين المخالفة للتعديلات الدستورية
١٢	٣. مدى كفاية القوانين التي عُدلت تفعيلاً للتعديلات الدستورية
	٣.١ تفعيل التعديلات التي طرأت على الفصل الثاني من الدستور (حقوق الأدرنيين وواجباتهم)
	٣.٢ تفعيل التعديلات التي طرأت على الفصلين الثالث والسابع (السلطة القضائية)
	٣.٣ تفعيل التعديلات التي طرأت على الفصل الخامس (المحكمة الدستورية)
	٣.٤ تفعيل التعديلات التي طرأت على الفصل الرابع (السلطة التنفيذية)
	٣.٥ تفعيل التعديلات التي طرأت على الفصل السادس (التشريعية)
٢٩	٤. النتائج

## توطئة

تقوم مبادرة المساحة المشتركة، منذ العام ٢٠١٣، وبالتعاون مع المفكرة القانونية وشركاء إقليميين ودوليين، بدعم حلقات نقاش وبحث بين خبراء وفاعلين من بلدان عربية مختلفة حول "تحولات الدولة العربية؟" وتداعيتها المختلفة. ويركّز هذا العمل التعاوني، من جهة أولى، على التداعيات الحاصلة على المستوى الوطني في سبيل فهم عمليات الإصلاح السياسي والدستوري والقضائي القائمة ومعرفة هوية القوى والأطراف المشاركة والمؤثرة في هذه العمليات وأدوارها. ويتم التركيز، من جهة ثانية، على التداعيات الحاصلة على المستوى الإقليمي لدراسة طبيعة الانقسامات والقوى الفاعلة وميادين المواجهة (عقائدية، سياسية، اقتصادية، مذهبية...) وموازين القوى الجديدة. يهدف هذا الدعم – من خلال تبادل الباحثين والأطراف والفئات المعنية الخبرات والمعرفة – إلى التوصل إلى فهم أعمق لمختلف مسارات التغيير، الداخلية والخارجية، وإلى تطوير الأساليب المعرفية والأدوات والمنهجيات المعتمدة، كما وتنسيق العمل في ما بينها على المستويين الوطني والإقليمي.

أعدت هذه الدراسة حول (تطبيق الدستور/ قانون الإرهاب) في (الأردن/تونس/مصر/المغرب) في سياق حلقات النقاش والبحث حول تطبيق الإصلاحات الدستورية التي نتجت عن التحركات العربية والمسارات التشريعية التي أتبعته في اعتماد قوانين جديدة، وتحديدًا قوانين مكافحة الإرهاب.

## تقديم

تهدف هذه الورقة إلى تناول القوانين التي عُدلت أو أُقرت لغايات تفعيل التعديلات الدستورية التي أُجريت في الأردن في عامي ٢٠١١ و٢٠١٤، وإلى النظر في الآلية التي اتبعت لغايات حصر هذه القوانين، وتقييم دورها الإصلاحي، وموقف القوى السياسية والاجتماعية منها، وبيان ما إذا خدمت الأهداف التي من أجلها أقرت التعديلات الدستورية.

## ١. الآليات المتبعة لإقرار التعديلات الدستورية

إنّ الحديث عن تفعيل التعديلات الدستورية من خلال إقرار قوانين جديدة أو تعديل ما هو موجود منها، يستتبع بالضرورة إعطاء لمحة سريعة عن الآليات التي أتت لإقرار تلك التعديلات الدستورية.

### ١,١ لجنة الحوار الوطني

كان تشكيل رئيس الوزراء في آذار عام ٢٠١١ لجنة الحوار الوطني، بالاعتماد على خطاب التكليف السامي، شكلاً من أشكال الاستجابة للحراك الشعبي الذي بدأ في الأردن في العام ٢٠١٠ مطالباً بإصلاح النظام في أرجاء المملكة كافة. وتشكلت اللجنة من ٥٣ عضواً برئاسة رئيس مجلس الأعيان في حينه، طاهر المصري، وشملت عدداً من الوزراء السابقين وممثلي القوى والفعاليات السياسية والاجتماعية والاقتصادية. ولم تبيّن الحكومة الأسس التي اختير أعضاء اللجنة على أساسها، إلا أن هذه اللجنة لاقت قبولاً شعبياً على اعتبار ان الأحزاب السياسية المعارضة وجماعة الإخوان المسلمين تمّ تمثيلهم فيها.

وفي ١٤ آذار ٢٠١١، وجّه الملك عبد الله الثاني رسالة إلى رئيس اللجنة وأعضائها تمّني فيها لهم النجاح في وضع الأطر لقيادة عملية حوار سياسي والوصول إلى صيغة قانون انتخاب ديمقراطي يقود إلى انتخاب مجلس نيابي يمثل كل الأردنيين ويهدف إلى تكريس العدالة والنزاهة والشفافية وسيادة القانون، وكذلك التوصل إلى تشريع يثري التعددية السياسية والحزبية القائمة ويكرسها نهجاً راسخاً، ويمكن القوى السياسية الفاعلة كافة من المشاركة في العملية الديمقراطية وصناعة القرار عبر أحزاب ذات برامج تعبّر عن طموحات المواطنين وتستجيب لتطلعاتهم، لا سيما فئة الشباب منهم، في فترة ثلاثة أشهر.

وفي ٢٤ أيار ٢٠١١، جرى التوافق على الوثائق النهائية لأعمال لجنة الحوار الوطني<sup>١</sup> التي حددت المبادئ العامة للإصلاح السياسي مثل احترام حقوق الإنسان وترسيخ مفهوم المواطنة والعدالة الاجتماعية وتعزيز منظومة النزاهة الوطنية واعتماد مبدأ الحوكمة الرشيدة والمساءلة والشفافية. واعتماداً على ما تقدّم، فإن التعديلات الدستورية التي اقترحتها لجنة الحوار الوطني تقتصر فقط على العملية الانتخابية، لكن تقارير اللجنة أكدت في أكثر من موقع على ضرورة مراجعة التشريعات النازمة للحقوق والحريات.

### ١,٢ اللجنة الملكية لتعديل الدستور

في ٢٧ نيسان ٢٠١١، عهد الملك عبدالله الثاني إلى رئيس الوزراء الأسبق، أحمد اللوزي، برئاسة لجنة ملكية مكلفة بمراجعة نصوص الدستور للنظر في أي تعديلات دستورية ملائمة لحاضر الأردن ومستقبله من خلال العمل على ما من شأنه النهوض بالحياة السياسية في السياق الدستوري، على أن تأخذ اللجنة بالاعتبار ما سيصدر عن لجنة الحوار الوطني من توصيات متعلقة بالتعديلات الدستورية المرتبطة بقانونيّ الانتخاب والأحزاب. وعيّن الملك تسعة أعضاء في اللجنة، منهم رئيس مجلس الأعيان ورئيس مجلس النواب ورئيس المجلس القضائي ووزراء سابقين من ضمنهم أعضاء في مجلس الأعيان.

<sup>١</sup> النص الكامل لمخرجات الحوار الوطني متوفر على موقع دليل الحياة السياسية في الأردن [http://www.jordanpolitics.org] ، ٢ تموز ٢٠١٥.

والجدير ذكره أن اللجنة الملكية تهيمن عليها السلطة التنفيذية، خلافاً لما كان عليه الحال في لجنة الحوار الوطني، لا سيما إذا أخذنا بعين الاعتبار أن رئيس مجلس الأعيان ورئيس المجلس القضائي يعيّنان بإرادة ملكية. ومن ناحية أخرى فإنّ منظمات المجتمع المدني والقوى الحزبية لم تُمثّل، ما دعا "الشبكة اليورو- متوسطة لحقوق الإنسان"، ومنظمة "هيومن رايتس ووتش"، و"الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان"، إلى مناشدة اللجنة الملكية للقيام بعملها وفق أسلوب يشمل الجميع، بما في ذلك استشارة المجتمع المدني بشأن جميع القضايا المطروحة، وتعزيز حقوق الإنسان، وتشجيع القضاة والمدّعين العامين وضباط إنفاذ القانون والمحامين أن يشيروا في الإجراءات القضائية إلى مواد القانون الدولي، وتوسيع انطباق أحكام الدستور على جميع الأشخاص الخاضعين للولاية القضائية الأردنية، بما في ذلك غير الأردنيين. ومن شأن وضع مادة دستورية تكسّر عدم التمييز كمبدأ في القانون المحلي أن يخدم النساء، ومنهنّ بصفة خاصة اللاتي يعانين من وضع دولي بموجب القوانين الأردنية الحالية، ومن هذه القوانين، على سبيل المثال، قانون الأحوال الشخصية وتمير الجنسية من الأمهات إلى أطفالهن<sup>٢</sup>.

لم يمنع تعيين اللجنة بالطريقة السابقة بعض المنظمات غير الحكومية من تقديم اقتراحاتها إليها كما هو الحال بالنسبة للتحالف الذي ضم إحدى عشرة منظمة حقوقية<sup>٣</sup>. وقامت اللجنة بعملها بمعزل عن التشاور مع أي جهات مدنية أو سياسية، إلا أن رئيس مجلس الأعيان، عضو اللجنة الملكية، قال في أحد التصريحات الصحفية أن "اللجنة استأنست بالعديد من الآراء والنماذج والمقارنات التي قُدّمت إليها". وقدمت اللجنة مشروع التعديلات الدستورية للملك<sup>٤</sup> في شهر آب من عام ٢٠١١ وسط انتقادات قوى سياسية وفعاليات شعبية<sup>٥</sup>، وذلك بسبب عدم تطرقها إلى الأمور التالية:

- انتخاب مجلس الأعيان،
- عدم النص على علو الاتفاقيات الدولية على القوانين الوطنية،
- تكليف الملك لممثل الأغلبية البرلمانية بتشكيل حكومة وبالتالي لا يوجد ما يضمن مبدأ تداول السلطة،
- حظر التمييز على أساس الجنس.

وبدورها قامت اللجنة بالدفاع عن مقترحاتها بالقول أن مخرجاتها مجرد توصيات ويمكن للحكومة أن تضيف أي تعديلات تراها ضرورية، وأضافت "إن الهياكل الحزبية في البلاد ليست مؤهلة بعد لانتخاب رئيس الوزراء أو مجلس الأعيان ولم نصل مرحلة متقدمة بسبب هذه الهياكل التي لم تتبلور بشكل كامل". كما أوضحت "أن التعديلات التي اقترحت تناسب المرحلة الحالية وعند تطور الحياة السياسية في البلاد في السنوات المقبلة يُصار إلى تعديلات دستورية أوسع وأشمل". وفي ما يتعلق بالمساواة بين المرأة والرجل، أفادت اللجنة أن كلمة الأردنيين بكل المعايير تشمل بموجب المفاهيم الدستورية الرجل والمرأة، لذلك لم يكن هناك مبرر لإضافة كلمة الجنس. وبالنسبة لموضوع

<sup>٢</sup> النص الكامل للرسالة متوفر على موقع منظمة "هيومن رايتس واتش" [www.hrw.org]، ٢٠١٥ / ٧ / ٢.

<sup>٣</sup> المنظمات التي اعتمدت هذا الاقتراح هي (بحسب الترتيب الهجائي) اتحاد المرأة الأردنية؛ المنظمة العربية لحقوق الإنسان في الأردن؛ جمعية الحقوقيين الأردنية؛ جمعية مندى عمان لحقوق الإنسان؛ جمعية النساء العربيات؛ مرصد الإنسان والبيئة؛ مركز الجذور لتنمية حقوق الإنسان؛ مركز الجسر العربي للتنمية وحقوق الإنسان؛ مركز عدالة لدراسات حقوق الإنسان؛ مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان؛ منظمة العفو الدولية/ مجموعة الأردن.

<sup>٤</sup> النص الكامل للتعديلات متوفر على موقع مجلس الأمة [http://www.parliament.jo/]، ٢٠١٥ / ٧ / ٢.

<sup>٥</sup> أنظر على سبيل المثال جريدة الأخبار، أحزاب المعارضة الأردنية: التعديلات الدستورية المقترحة لا تحقق مبدأ تداول السلطة، ٢٠١١/٨/٨

المعايير والمواثيق الدولية، وجدت اللجنة أن في ذلك جوانب خطيرة لأن المعايير الدولية لا تنسجم مع المجتمع الأردني، لذلك تقرر أن تبقى القوانين الأردنية والدستور هي الأعلى<sup>٦</sup> علمًا أن هذا التصريح يتناقض مع ما استقر عليه القضاء الأردني وهو أن الاتفاقيات الدولية تعلق على القوانين الوطنية في حال تعارضها بالرغم من أن الدستور لم ينص على قيمتها القانونية.

وفي سياق متصل، أعربت ثمان عشرة (١٨) منظمة حقوقية أردنية<sup>٧</sup> عن عدم رضاها عن التعديلات الدستورية المقترحة لأنها تجاهلت جوهر التعديلات التي رُفعت والمتعلقة بفصل السلطات واستقلاليتها واحترام حقوق الإنسان والعهود والمواثيق الدولية التي صادق عليها الأردن ونُشرت في الجريدة الرسمية. واقترحت هذه المنظمات في مذكرة أرسلتها إلى أعضاء مجلسي النواب والأعيان عددًا من التعديلات التي سبق أن أرسلت إلى اللجنة الملكية عندما باشرت هذه الأخيرة عملها<sup>٨</sup>.

وبالرغم من أن تدخّل نقابة المحامين كان متأخرًا، إلا أنها أرسلت مقترحاتها حول التعديلات الدستورية لأعضاء مجلسي الأعيان والنواب، أي عندما بوشرت مناقشتها في البرلمان<sup>٩</sup>. وقد يكون سبب تأخر النقابة في تقديم اقتراحاتها هو انتخاب مجلس نقابي جديد في منتصف عام ٢٠١١ ومن ثم الانشغال بتعيين المناصب الداخلية للمجلس. وتوافقت المقترحات التي تقدمت بها نقابة المحامين إلى حد كبير مع مطالب المنظمات الحقوقية، لكنها أضافت أن النص على المساواة بين الرجل والمرأة لا يتعارض مع الشريعة الإسلامية وطالبت بالنص صراحة على الاستقلال المالي والإداري للمجلس القضائي<sup>١٠</sup>.

وأرسلت الحكومة بدورها مشروع تعديل الدستور إلى البرلمان بعد أن أجرت بعض التعديلات البسيطة والمتمثلة بتعديل آلية الطعن أمام المحكمة الدستورية حتى يتمكن المواطن العادي من الطعن أمام هذه المحكمة بطريقة غير مباشرة.

### ١,٣ مناقشة التعديلات الدستورية في البرلمان

سندًا لقرارين سابقين صدرًا عن المجلس العالي لتفسير الدستور<sup>١١</sup>، لا يملك مجلس النواب الحق في تعديل أي مادة أو فقرة لم ترد في مشروع القانون المعدّل الوارد من الحكومة. لذلك، اعتُبرت محاولات مجلس النواب لتعديل المادة ٦ التي نصّت على المساواة بين الأردنيين بإضافة

<sup>٦</sup> "سي إن إن" العربية، الأردن: تكليف الملك لممثل الأغلبية البرلمانية تشكيل حكومة "غير متاح"، ٢٠١١/٩/١٦.  
<sup>٧</sup> المنظمات الموقعة (بحسب الترتيب الأبجدي): ١. إتحاد المرأة الأردنية ٢. الملتقى الإنساني لحقوق المرأة ٣. المنظمة العربية لحقوق الإنسان في الأردن ٤. جمعية الحقوقيين الأردنية ٥. جمعية النساء العربيات ٦. جمعية منتدى عمان لحقوق الإنسان ٧. شبكة مساواة ٨. لجنة الحريات العامة وحقوق الإنسان في نقابة المحامين ٩. لجنة حقوق المرأة في نقابة المحامين ١٠. مركز الإعلاميات العربيات ١١. مرصد الإنسان والبيئة ١٢. مركز تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان ١٣. مركز الجذور لتنمية حقوق الإنسان ١٤. مركز الجسر العربي للتنمية وحقوق الإنسان ١٥. مركز حماية وحرية الصحفيين ١٦. مركز عدالة لدراسات حقوق الإنسان ١٧. مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان ١٨. منظمة العفو الدولية/مجموعة الأردن  
<sup>٨</sup> مرايا نيوز، 18 منظمة حقوقية أردنية تنتقد التعديلات الدستورية المقترحة، ٢٠١١/٨/٢٩.

<sup>٩</sup> الدستور الأردنية، (المحامين) ترسل مقترحاتها حول التعديلات الدستورية إلى الحكومة والنواب، ٢٠١١/٨/٢٥.  
<sup>١٠</sup> النص الكامل لمقترح نقابة المحامين متوفر على موقع عمان نت الإخباري [http://ar.ammannet.net/], ٢٠١٥ / ٧ / ٢٢.  
<sup>١١</sup> قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم ١ لسنة ١٩٥٥ حيث جاء في هذا القرار: "وعلى ضوء هذه القاعدة نرى أن المقصود من التعديل الذي نصت عليه المادة ٩١ هو التعديل الذي ينحصر في حدود أحكام مشروع القانون وفي نطاق أهدافه ومراميه سواء كان ذلك بالزيادة أو النقصان ولهذا فلا يجوز أن يتناول التعديل أحكامًا جديدة لا صلة لها بالنواحي والغايات التي وُضع المشروع من أجلها، وإلا فإننا إذا أجزنا لمجلس النواب وضع مثل هذه الأحكام الجديدة عن طريق استعمال حقه في تعديل المشروع نكون قد أفقدنا القانون إحدى مراحل الدستورية وتجاوزنا حق السلطة التنفيذية في وضع مشروع قانون بهذه الأحكام الجديدة وتقديمه للمجلس طبق نص المادتين ٩١ و ٩٥ المذكورتين". أنظر كذلك قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم ١ لسنة ١٩٧٤ الذي جاء فيه أيضًا أن "التعديل الذي يملك مجلس النواب إدخاله على أي قانون تعرضه الحكومة عليه يجب أن ينحصر في حدود أحكام المشروع وفي نطاق غاياته ومراميه".



الجنس كسبب من أسباب عدم التمييز ومحاولات فاشلة على اعتبار أنها غير دستورية طالما أن مشروع الحكومة لم يُعدّل هذه المادة<sup>١٢</sup>. وترتّب على ذلك أن اللجنة الملكية والحكومة يحقّ لهما اختيار مواد الدستور التي يمكن تعديلها بينما يُحظر ذلك على مجلس النواب المنتخب.

حاول مجلس النواب وضع ضوابط على سلطة الملك لجهة صلاحيته بحل البرلمان، لكن انتهى الأمر أنه في حال الحل، يتعين على الحكومة أن تقدم استقالته خلال أسبوع ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها ويعود البرلمان المنحل إلى الانعقاد إذا لم تُجر انتخابات خلال أربعة أشهر. كما استطاع المجلس أن يرفع سن الترشح لمجلس النواب إلى سن ثلاثين بعد أن اقترحت اللجنة الملكية أن يكون سن الترشح خمسًا وعشرين سنة. أمّا بقية التعديلات التي أجراها البرلمان فكانت شكلية وتنصّب على صياغة المادة دون تغيير مضمونها كما هو الحال عند إقرار المادة ٣٩ من مشروع التعديل بعد استبدال كلمة (تنال) بكلمة (تؤثّر) وكلمة (من) بكلمة "على" فأصبح نص المادة على النحو الآتي "لا يجوز أن تؤثّر القوانين التي تصدر بموجب هذا الدستور لتنظيم الحقوق والحريات على جوهر هذه الحقوق أو تمس أساسياتها." وبدوره أقرّ مجلس الأعيان التعديلات كما وردت من قبل مجلس النواب. وفي ٣٠ أيلول ٢٠١١، صدرت الإرادة الملكية بالموافقة على التعديلات الدستورية بالشكل الذي أقرّه مجلس الأعيان والنواب<sup>١٣</sup>.

#### ١,٤ التعديل الدستوري للعام ٢٠١٤

في آب ٢٠١٤، قرر مجلس الوزراء الموافقة على مشروع معدل للدستور وإحالته إلى مجلس النواب بحسب أصول الدستور. ويستهدف مشروع القانون تعديل مادتين، وهما:

- المادة ٦٧، والمتعلقة بالهيئة المستقلة للانتخابات من خلال إجراء تعديل على اختصاصها بمنحها صلاحية الإشراف على الانتخابات البلدية وأي انتخابات عامة وفقًا لأحكام القانون، ومجلس الوزراء تكليف الهيئة المستقلة بإدارة أي انتخابات أخرى أو الإشراف عليها بناءً على طلب الجهة المخوّلة قانونًا بإجراء تلك الانتخابات.
- المادة ١٢٧، من خلال النص صراحةً على أن تعيين قائد الجيش ومدير دائرة المخابرات العامة يتم بقرار من الملك.

وجاء في المشروع الذي قدّمته الحكومة أن الأسباب الموجبة لهذا التعديل هي توسيع صلاحيات الهيئة المستقلة للانتخاب وتمكينها من إدارة أي انتخابات عامة بما في ذلك الانتخابات البلدية والنيابية ومنح مجلس الوزراء صلاحية تكليف الهيئة بإدارة أي انتخابات أخرى أو الإشراف عليها بناءً على طلب الجهة المعنية وتعزيز حياد القوات المسلحة والمخابرات العامة واستقلاليتها وعدم تأثرهما أو تأثيرهما في السياسة.

أقرّت التعديلات الدستورية بأغلبية الأصوات في مجلس النواب، أمّا في ما يتعلق بتعديل المادة ١٢٧ فقد صوّت ١١٨ نائبًا لصالح التعديل وامتنع ثلاثة نواب عن التصويت وخالف التعديل ثمانية نواب. وبرر النواب الثمانية مخالفتهم للشق الثاني من التعديل بضرورة إبعاد الملك

<sup>١٢</sup> عمان نت، النواب يُمنعون من تعديل المادة ٦ من الدستور وإضافة كلمة الجنس، ٢٠١١/٩/١٤.

<sup>١٣</sup> النص النهائي للتعديلات الدستورية متوفر على موقع الملك عبدالله الثاني بن الحسين [http://kingabdullah.jo] ، ٢٠١٥/٧/٢٠.

عن أي مسألة انسجامًا مع الدستور ولتعزيز الولاية العامة للحكومة مؤكدين في الوقت عينه أن الملك هو من يعيّن حاليًا قائد الجيش ومدير المخابرات، وبالتالي فإن هذا التعديل غير مبرّر<sup>١٤</sup>. أمّا مجلس الأعيان فوافق على هذه التعديلات دون معارضة تُذكر، وبالنتيجة صدرت الإرادة الملكية بالموافقة على التعديلات الدستورية في ٢ أيلول ٢٠١٤.

وجاء مشروع تعديل الدستور للعام ٢٠١٤ مفاجئًا ودون سابق إنذار، مع العلم أنه لم تبرز أي أحداث معيّنة تبرر مثل هذا التعديل. كما أنه لا يوجد ما يمنع من تكليف الهيئة المستقلة من الإشراف على انتخابات أخرى غير الانتخابات البرلمانية ودونما حاجة إلى تعديل دستوري.

## ٢. حصر القوانين المخالفة للتعديلات الدستورية

---

<sup>١٤</sup> وكالة الأنباء الأردنية (بترا)، مجلس النواب يقرّ التعديلات الدستورية، ٢٤/٨/٢٠١٤.

يتكوّن الدستور الأردني من ١٣١ مادة مقسّمة إلى عشرة فصول على النحو التالي: الفصل الأول الدولة ونظام الحكم، الفصل الثاني حقوق الأردنيين وواجباتهم، الفصل الثالث أحكام عامة، الفصل الرابع السلطة التنفيذية، الفصل الخامس المحكمة الدستورية، الفصل السادس السلطة التشريعية، الفصل السابع السلطة القضائية، الفصل الثامن الشؤون المالية، الفصل التاسع مواد عامة، الفصل العاشر نفاذ القوانين والإلغاءات.

شملت التعديلات الدستورية جميع فصول الدستور باستثناء الفصل الأول، وهو ما يفترض وجود عدد كبير من القوانين التي تحتاج للتعديل حتى تتواءم مع التعديلات الدستورية. إلا أن اللجنة الملكية لتعديل الدستور لم تحدد أو تشير إلى القوانين المفترض تعديلها إذا ما تمت الموافقة على التعديلات الدستورية لكن اكتفى رئيس المجلس القضائي، عضو اللجنة الملكية، في أحد التصريحات الصحفية بالقول بأن هناك الكثير من القوانين التي تحتاج للتعديل دون أن يدخل بأي تفاصيل بهذا الخصوص<sup>١٥</sup>.

لم تقدّم الحكومة خطة عمل أو إستراتيجية لمراجعة القوانين أو لبيان ماهية القوانين التي تحتاج للتعديل، كما لم تنشط مؤسسات المجتمع المدني بهذا الخصوص ولم تُعدّ أي دراسات متخصصة تشير إلى هذا الموضوع من قريب أو بعيد.

واللافت للنظر أن الحراك والمطالبات الشعبية التي كانت فاعلة ومؤثرة في عامي ٢٠١٠ و ٢٠١١ والتي طالبت بالتعديلات الدستورية وانتقدت مخرجات اللجنة الملكية لتعديل الدستور، لم تنشط في بيان القوانين التي تحتاج للتعديل أو تحديدها.

والتحرك الوحيد الذي حصل بهذا الصدد هو استفسار تقدّم به النائب محمود الخرابشة إلى الحكومة في آذار ٢٠١٤ عن القوانين التي يجب أن تُعدّل أو تُسن أو تُلغى كنتيجة للتعديلات الدستورية لا سيما أن الفقرة ٢ من المادة ١٢٨ من الدستور المعدّل تنص على "أن جميع القوانين والأنظمة وسائر الأعمال التشريعية المعمول بها في المملكة الأردنية الهاشمية عند نفاذ هذا الدستور تبقى نافذة إلى أن تُلغى أو تُعدّل بتشريع يصدر بمقتضاه وذلك خلال مدة أقصاها ثلاث سنوات"، مذكراً أن هذه المهلة تنتهي في تشرين الأول ٢٠١٤.

و أحالت الحكومة بدورها الموضوع إلى ديوان التشريع والرأي الذي أجاب أن عدد القوانين التي تخالف أحكام الدستور مخالفةً مباشرة هي اثنا عشر قانوناً، وهي: "قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠، وقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (١٧) لسنة ٢٠٠١، وقانون وظائف الوزراء رقم (٢١) لسنة ١٩٣٩، وقانون محاكمة الوزراء رقم (٣٥) لسنة ١٩٥٢، وقانون الاتصالات رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥، وقانون تشكيل المحاكم العسكرية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٦، وقانون الجيش الشعبي رقم (٣٩) لسنة ١٩٨٥، وقانون خدمة العلم والخدمة الاحتياطية رقم (٢٣) لسنة ١٩٨٦، وقانون مجالس الطوائف الدينية غير المسلمة رقم (٢٢) لسنة ١٩٣٨، وقانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، وقانون استقلال القضاء رقم (١٥) لسنة ٢٠٠١، والمادة (٥) من قانون القوات المسلحة الأردنية رقم (٣) لسنة ٢٠٠٧.

<sup>١٥</sup> جريدة الدستور، المصري: التعديلات الدستورية تستجيب لمقتضيات التطور واستحقاقات العصر وإرادة الشعب، ٢٠١١/٨/١٧.

انتقد النائب محمود الخرابشة الرد الحكومي، وأشار إلى وجود قوانين أخرى يجب تعديلها واعتبر أن الحكومة مُقَصَّرة لعدم معرفتها وإلمامها. لكن تصريحات الخرابشة كانت مقتضبة ولم تُشير إلى نصوص قانونية بعينها تحتاج إلى تعديل أو إلى أوجه تعارضها مع أحكام الدستور الجديد.

### ٣. مدى كفاية القوانين التي عُدلت تفعيلاً للتعديلات الدستورية

ولغايات توحّي الدقة في حصر هذه القوانين، سُتسردّ التعديلات الدستورية بحسب فصول الدستور ومن ثمّ سَتُبَيّن القوانين التي عُدلت مع الظروف المحيطة بهذه التعديلات، وذلك بحسب التقسيم التالي:

#### ٣،١ تفعيل التعديلات التي طرأت على الفصل الثاني من الدستور (حقوق الأردنيين وواجباتهم):

طالت التعديلات الدستورية ثماني مواد من الفصل الثاني، جاء أغلبها استجابةً لمطالب المنظمات الحقوقية التي تقدمت بها إلى اللجنة الملكية لتعديل الدستور. ومن أهم هذه التعديلات اعتبار الدفاع عن الوطن والحفاظ على السلم الاجتماعي واجباً مقدساً، واعتبار الأسرة أساس المجتمع يحفظ القانون كيانها الشرعي، وحماية الأمومة والطفولة والشيخوخة وذوي الإعاقات من الاستغلال<sup>١٦</sup>، وكذلك النص صراحةً على أن كل اعتداء على الحقوق والحريات العامة أو حرمة الحياة الخاصة للأردنيين جريمة يعاقب عليها القانون<sup>١٧</sup>، وعدم جواز القبض على أحد أو إيقافه أو حبسه أو تقييد حريته إلا وفق أحكام القانون، ومعاملة كل من يُقبض عليه أو يُوقَف أو يُجس أو يُقيد حريته بما يحفظ كرامة الإنسان، وعدم جواز تعذيبه، بأي شكل من الأشكال، أو إيذائه بدنياً أو معنوياً، وعدم جواز حجزه في غير الأماكن التي تجيزها القوانين، وعدم الاعتداد بأي قول يصدر عن أي شخص تحت وطأة أي تعذيب أو إيذاء أو تهديد<sup>١٨</sup>، وعدم جواز تعطيل الصحف ووسائل الإعلام ولا إلغاء ترخيصها إلا بأمر قضائي وفق أحكام القانون<sup>١٩</sup>، وعدم إخضاع وسائل الاتصال للمراقبة إلا بأمر قضائي<sup>٢٠</sup>.

عُدلت المادة (١٦) من الدستور بإضافة عبارة (والنقابات) بعد كلمة (الجمعيات) الواردة في الفقرتين (٢) و(٣) منها<sup>٢١</sup>، ويكون الدستور بذلك قد اعتبر الحق بإنشاء النقابات من الحقوق السياسية، مع العلم أنه نص على هذا الحق في المادة ٢/٢٣ التي جاء فيها ما يلي: "تحمي الدولة العمل وتضع له تشريعاً يقوم على المبادئ الآتية: ... - تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون"، أي أنه تمّ النص على هذا الحق في إطار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كذلك. وللإزدواجية السابقة ما يبررها بسبب الأحداث المختلفة التي مرّت بها الأردن مثل حرب عام ١٩٦٧ التي أسفر عنها إعلان الأحكام العرفية في الأردن وتعطيل الحياة البرلمانية وحظر الأحزاب السياسية. لذلك تحولت النقابات إلى مكان لتفريغ طاقة الأحزاب المختلفة بطرق مباشرة وغير مباشرة، واكتست بالتالي الطابع السياسي وتحولت إلى مكان لنشر مبادئ الأحزاب المختلفة ووسيلة لإظهار شعبيتها.

<sup>١٦</sup> المادة ١ من التعديل الدستوري لسنة ٢٠١١.

<sup>١٧</sup> المادة ٢ من التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٤.

<sup>١٨</sup> المادة ٣ من التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٤.

<sup>١٩</sup> المادة ٥ من التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٤.

<sup>٢٠</sup> المادة ٧ من التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٤.

<sup>٢١</sup> المادة ٦ من التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٤، وتنص المادة ١٦ من الدستور على أنه ١- للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون. ٢-

للأردنيين حق تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور. ٣- ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها.

وقد أخضعت المحكمة الدستورية الحقّ بإنشاء النقابات للتفسير بقرارها التفسيري رقم ٦ لسنة ٢٠١٣ الذي جاء فيه ما يلي: "يجوز للموظفين في أي وزارة أو دائرة أو هيئة أو مؤسسة حكومية أن ينشئوا نقابة خاصة لهم حتى وإن كانوا من الموظفين التابعين لنظام الخدمة المدنية وبغضّ النظر عما إذا كان لهم مثل في القطاع الخاص خارج إطار الحكومة أم لا، على أن يتمّ ذلك بموجب تشريع أو تشريعات تصدر لهذه الغاية وفقاً لما تراه السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع". لاقى قرار المحكمة الدستورية قبولاً من منظمات المجتمع المدني، لكنه في الواقع يُشكل خطورة على الحقّ بإنشاء النقابات، إذ ربط وجودها بضرورة وجود قانون برلماني، وكأنا نقول بضرورة صدور قانون عن البرلمان لإنشاء حزب سياسي أو جمعية غير حكومية<sup>22</sup>.

وتضمنت القائمة التي أعدها ديوان التشريع والرأي حول القوانين التي تحتاج للتعديل نتيجةً للتعديلات الدستورية الواردة على الفصل الثاني، قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠، وقانون الجيش الشعبي رقم (٣٩) لسنة ١٩٨٥، وقانون خدمة العلم والخدمة الاحتياطية رقم (٢٣) لسنة ١٩٨٦. وبالفعل، تم تعديل هذه القوانين على النحو التالي:

أ- صدر قانون معدل لقانون العقوبات رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ الذي عدّل مادة واحدة فقط وهي المادة ٢٠٨ المتعلقة بجريمة التعذيب وذلك<sup>٢٣</sup> بإلغاء عبارة (التي لا يجيزها القانون) الواردة في الفقرة (١) منها، وكذلك بإلغاء عبارة (كان أم عقلياً) الواردة في الفقرة (٢) منها والاستعاضة عنها بعبارة (أو معنوياً). ويبدو أن هذا التعديل جاء استجابة لنص المادة ٨ من الدستور بعد التعديل<sup>٢٤</sup>.

ب- تعديل قانون الجيش الشعبي بموجب القانون المعدل رقم ١٠ لسنة ٢٠١٤ من خلال تعديل المادة ١٧ المتعلقة بمعاينة كل ملتزم امتنع أو تخلف دون عذر مشروع عن تلبية الدعوة الصادرة إليه وفق أحكام هذا القانون لأغراض ممارسة تدابير النفي العام أو الخاص أو في حالة الحرب أو الطوارئ وتعديل القانون الأصلي بإلغاء عبارة (القائد العام) حيثما وردت فيه والاستعاضة عنها بعبارة (رئيس هيئة الأركان المشتركة).

ج- تعديل قانون خدمة العلم والخدمة الاحتياطية بموجب القانون المعدل رقم ٨ لسنة ٢٠١٤ وذلك من خلال تعديل المادة (٥٠) من القانون الأصلي على النحو التالي: أولاً: بإلغاء نص الفقرة (أ) منها والاستعاضة عنه بالنص التالي: أ- تجري محاكمة كل مكلف أو احتياطي على الجرائم المنصوص عليها في المواد من (٣٦) إلى (٤٩) من هذا القانون والتي يرتكبها طيلة مدة خدمته الفعلية في القوات

22 للمزيد حول هذا الموضوع، أنظر أيمن هلسا، المحكمة الدستورية الأردنية تفسر الدستور الجديد من دون النظر في نصه: الحرية النقابية للموظفين العامّين تحت سقف البرلمان، المفكرة القانونية، ٣٠ تموز ٢٠١٣.

23 نصت المادة ٢٠٨ من قانون العقوبات قبل التعديل على ما يلي: "1- من ساء شخصاً أي نوع من أنواع التعذيب التي لا يجيزها القانون بقصد الحصول على إقرار بجريمة أو على معلومات بشأنها عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات. 2- لغايات هذه المادة يُقصد بالتعذيب أي عمل ينتج عنه ألم أو عذاب شديد جسدياً كان أم عقلياً يلحق عمداً بشخص ما بقصد الحصول منه أو من شخص آخر على معلومات أو على اعتراف أو معاقبته على عمل ارتكبه أو يُشتبه في أنه ارتكبه هو أو غيره أو تخويف هذا الشخص أو إرغامه هو أو غيره، أو عندما يلحق بالشخص مثل هذا الألم أو العذاب لأي سبب يقوم على التمييز أيّاً كان نوعه، أو يحرض عليه أو يوافق عليه أو يسكت عنه موظف رسمي أو أي شخص يتصرف بصفته الرسمية.

24 تنص المادة ٨ من الدستور على ما يلي: "١- لا يجوز أن يُقبض على أحد أو يوقف أو يُحبس أو تُقيد حريته إلا وفق أحكام القانون. ٢- كل من يُقبض عليه أو يوقف أو يُحبس أو تُقيد حريته تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الإنسان، ولا يجوز تعذيبه، بأي شكل من الأشكال، أو إيذاؤه بدنياً أو معنوياً، كما لا يجوز حجزه في غير الأماكن التي تجيزها القوانين، وكل قول يصدر عن أي شخص تحت وطأة أي تعذيب أو إيذاء أو تهديد لا يُعتدّ به.

المسلحة أمام المحاكم العسكرية؛ وثانيًا: بإلغاء عبارة (فللمجلس العسكري) الواردة في الفقرة (ب) منها والاستعاضة عنها بعبارة (فلمحاكم العسكرية).

ويلاحظ أن التعديلات السابقة لا ترقى للاستجابة للتعديلات الدستورية على المواد المتعلقة بالحقوق والحريات، فقد نصّت المادة ٢/٧ أن كل اعتداء على الحقوق والحريات العامة أو حرمة الحياة الخاصة للأردنيين جريمة يعاقب عليها القانون ويستتبع ذلك بالضرورة القيام بدراسة متأنية لقانون العقوبات وغيره من التشريعات الجزائية للتأكد من تجريم أي اعتداء على الحقوق والحريات الواردة في الدستور، فعلى سبيل المثال، ما زال العمل القسري غير مجرّم بل اكتفى قانون العمل باعتباره مخالفة عمالية، في حين حظرت المادة ١٣ العمل الإلزامي إلا في حالات محددة على سبيل الحصر<sup>٢٥</sup>. كما يتطلب الأمر إعادة النظر بنصوص قانون العمل المتعلقة بحق إنشاء النقابات المهنية، إذ أعطت التعديلات الدستورية الحق للأردنيين بإنشاء النقابات، لكن وزارة العمل تسيطر سيطرة كاملة على النقابات المهنية وتحدد المهن والصناعات التي يجوز فيها تأسيس نقابات، وهو ما حرم العديد من العمال من حق تشكيل النقابات العمالية. إلا أن المطالبات الشعبية بالإصلاح شجعت العمال على الاحتجاج على القانون الحالي من خلال تشكيل اتحاد النقابات العمالية المستقلة واعتمد هؤلاء بذلك على نصوص الدستور الأردني والمعاهدات الدولية التي صادق عليها الأردن، ومبادئ حرية التنظيم النقابي المعترف بها عالميًا<sup>٢٦</sup>. وأخيرًا، توجد قوانين تشهد أحكام المحاكم بأنها تُشكل اعتداءً على الحقوق والحريات مثل قانون منع الجرائم الذي كان يُفترض إعادة النظر فيه، أضف إلى ذلك أن التعديلات الدستورية أشارت إلى حقوق الأسرة والأمومة والطفولة وذوي الإعاقة الخاصة والمحرومين من حريتهم، وهو ما يستدعي بالضرورة إعادة النظر بالتشريعات المعنية مثل قانون حقوق الأشخاص المعوقين وقانون الحماية من العنف الأسري وقانون مراكز الإصلاح والتأهيل وقانون أصول المحاكمات الجزائية.

أما التعديلات المتعلقة بقانوني الجيش الشعبي وخدمة العلم فقد انصبت على تغليظ العقوبة على من يفرّ من الخدمة على اعتبار أن التعديلات الدستورية اعتبرت الدفاع عن الوطن واجبًا مقدّسًا.

ولا يحتاج الموضوع لدراسة متخصصة للقول بأن القوانين التي عُدلت غير كافية للتعديلات الدستورية ولا تتلاءم معها؛ إذ إن إلغاء كلمة "عقلي" واستخدام مصطلح "معنوي" لوصف شكل من أشكال التعذيب غير كافٍ لاستيعاب تعديل ثماني مواد دستورية في الفصل المخصص لحقوق وحريات الأردنيين.

وما يجدر ذكره هو أن قانون المطبوعات والنشر تمّ تعديله في العام ٢٠١٢، غير أن هذا التعديل لم تكن له علاقة بالتعديلات الدستورية بل بتنظيم المواقع الإخبارية الإلكترونية. وأدى هذا التعديل إلى حجب دائرة المطبوعات والنشر العديد من المواقع الإلكترونية<sup>٢٧</sup>. وقد

<sup>٢٥</sup> نصت المادة ١٣ من الدستور على ما يلي: "لا يُفرض التشغيل الإلزامي على أحد غير أنه يجوز بمقتضى القانون فرض شغل أو خدمة على أي شخص:

١- في حالة اضطرارية كحالة الحرب، أو عند وقوع خطر عام، أو حريق، أو طوفان، أو مجاعة، أو زلزال أو مرض وبائي شديد للإنسان أو الحيوان، أو آفات حيوانية أو حشرية أو نباتية أو أية آفة أخرى مثلها أو في أية ظروف أخرى قد تعرّض سلامة جميع السكان أو بعضهم إلى خطر. ٢- بنتيجة الحكم عليه من محكمة، على أن يؤدي ذلك العمل أو الخدمة تحت إشراف سلطة رسمية وأن لا يؤجّر الشخص المحكوم عليه إلى أشخاص أو شركات أو جمعيات أو أية هيئة عامة أو يوضع تحت تصرفها.

<sup>٢٦</sup> للمزيد حول هذا الموضوع أنظر مركز القدس للدراسات السياسية، دراسة تحليلية حول واقع النقابات المستقلة في الأردن، عمّان، ٢٠١٣.

<sup>٢٧</sup> حول هذا الموضوع، أنظر أيمن هلسا، قانون المطبوعات ٢٠١٢ يدشن حكمه في الأردن: حجب ٢٦٣ موقعًا إلكترونيًا، ٢٠١٣/٦/١٤.

حاول أحد المحامين الطعن بدستورية هذا القانون على اعتبار أن الحجب لم يصدر بناءً على أمر قضائي كما ينص الدستور في المادة ١٥ بل أصدرته دائرة حكومية، إلا أن محكمة العدل العليا (المحكمة الإدارية) رفضت إحالة الطلب إلى المحكمة الدستورية.

### ٣,٢ تفعيل التعديلات التي طرأت على الفصلين الثالث والسابع (السلطة القضائية)

عُدلت مادة واحدة من الفصل الثالث الذي حمل عنوان "الأحكام العامة"، وهي المادة ٢٧ المتعلقة بالسلطة القضائية، بإضافة كلمة (مستقلة) بعد عبارة (السلطة القضائية) الواردة فيها لتصبح "السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر جميع الأحكام وفق القانون باسم الملك". أما الفصل السابع الذي حمل عنوان "السلطة القضائية"، فقد طرأت عليه أربعة تعديلات تتعلق بالمجلس القضائي والقضاء الإداري والمحاكم الخاصة والمحاكم الدينية. وفي ما يلي عرضٌ لهذه التعديلات مع القوانين التي صدرت تفعيلاً لها.

### أولاً: استقلال القضاء

أضيفت فقرتان إلى المادة ٢٨٩٨ وهما:

الفقرة الثانية: يُنشأ بقانون مجلسٌ قضائي يتولى جميع الشؤون المتعلقة بالقضاة النظاميين.

الفقرة الثالثة: مع مراعاة الفقرة (١) من هذه المادة يكون للمجلس القضائي وحده حق تعيين القضاة النظاميين وفق أحكام القانون.

وفي عام ٢٠١٣، تقدمت الحكومة بمشروع معدّل لقانون استقلال القضاء رقم ٥١ لسنة ٢٠٠١ استجابةً للتعديلات الدستورية. ونصّ مشروع القانون على إلغاء دور السلطة التنفيذية في التنسيب بتعيين القضاة، بنقل صلاحية تنسيبهم من وزير العدل إلى رئيس المجلس القضائي، كما نصّ على أن "يتولى المجلس القضائي جميع الشؤون المتعلقة بالقضاة والتفتيش القضائي والمعهد القضائي الأردني"، علمًا أن التفتيش القضائي والمعهد القضائي يتبعان لوزارة العدل بحسب قانون ٢٠٠١. وبحسب وزير العدل في حينه، أحمد الزيادات، فإن القانون المعدل يرسخ مبدأ استقلال السلطة القضائية تبعاً للتعديل الدستوري الحاصل في عام ٢٠١١، وبشكل خاص لأحكام المادة (٩٨) من الدستور. وبالنتيجة، قرر مجلس النواب رد مشروع القانون بسبب عدم النص على تعيين رئيس المجلس القضائي من قِبَل المجلس نفسه، ومن ثم المصادقة على القرار بإعادة ملكية، إذ لا يمكن القول بوجود استقلال للسلطة القضائية دون هذا النص بحسب ما أدلى به بعض النواب<sup>٢٩</sup>. وتجدر الإشارة إلى أنه سندًا للقانون رقم ٥١ لسنة ٢٠٠١، يتم تعيين رئيس المجلس القضائي بإرادة ملكية بتنسيب من السلطة التنفيذية المتمثلة بوزير العدل. وقد طالب بعض النواب الحكومة بتقديم مشروع قانون متكامل لاستقلال القضاء وعدم الاكتفاء بالتعديل على القانون الحالي.

<sup>٢٨</sup> المادة ٢٩ من الدستور المعدل لسنة ٢٠١١، علمًا أن الفقرة الأولى من المادة ٩٨ تنص على ما يلي: "يعيّن قضاة المحاكم النظامية والشرعية ويعزّلون بإرادة ملكية وفق أحكام القوانين".

<sup>٢٩</sup> جريدة الغد، النواب يرّد مشروع قانون استقلال القضاء، ٢٠١٣/٦/٥.



وقبل رد القانون، شهدت أروقة مجلس النواب حراكاً من مجموعة من القضاة لم يتجاوز عددهم العشرين، تقدموا بمذكرة إلى بعض النواب يطالبون بتعديل تشكيل المجلس القضائي ليصبح مكوناً من اثنين وعشرين عضواً مع الرئيس، على أن يكون عشرة منهم من قضاة محاكم الدرجة الأولى ينتخبهم عموم القضاة لمدة أربع سنوات. كما طالب هؤلاء في مذكرتهم وضع قيود موضوعية على المجلس القضائي عند إحالة القاضي على التقاعد أو عند الاستياداع أو عند إنهاء خدماته، حيث يعطي النص الحالي المجلس صلاحيات تقديرية بهذا الخصوص بناءً على تنسيب رئيس المجلس ودون بيان الأسباب. ونصّ المقترح على أمور أخرى مثل إنشاء نادٍ للقضاة ووضع شروط لتنظيم عملية نقل وانتداب القضاة وتحسين التأمين الصحي وإنشاء سكن خاص للقضاة وأعاون القضاة<sup>٣٠</sup>. وهذه هي المرة الأولى التي ينشط فيها القضاة للمطالبة بتعديل قانون استقلال القضاء.

وفي آذار ٢٠١٤، أقرت الحكومة مشروع قانون جديد لاستقلال القضاء. وشهد مجلس النواب مناقشات حادة، فبعد أن قرر مجلس النواب مبدأ انتخاب بعض أعضاء المجلس القضائي، سرعان ما بدأت الدعوات لفتح هذا الموضوع للنقاش مجدداً والتصويت للتراجع عن مبدأ الانتخاب والاكْتفاء بالتعيين. وما دفع بعض النواب للتراجع عن فكرة الانتخاب هو رغبة رئيس المجلس القضائي، هشام التل، ووزير العدل، بسام التلهوني، بذلك. فقد أبدى رئيس المجلس القضائي معارضته لفكرة انتخاب جزء من أعضاء المجلس القضائي، وذلك خلال لقاءه مع اللجنة القانونية في مجلس النواب خلال مناقشتها لمشروع القانون بحضور وزير العدل، وعلل موقفه قائلاً إن "إدخال أجواء الانتخابات والدعاية الانتخابية وغيرها من هذه الأمور ليس في مصلحة الجهاز القضائي وهيبته"، وأضاف قائلاً إن العديد من الدول التي اعتمدت انتخاب جزء من مجلسها القضائي بدأت بالتراجع عن ذلك، لأن مهمة المجلس هي التعيين والتنقلات والإحالات على التقاعد<sup>٣١</sup>. وصرحت النائب هند الفايز قائلة أن اللجنة القانونية رفضت مقابلة نحو ٣٥٠ محامياً وقاضياً حاولوا التواصل مع اللجنة القانونية لمناقشة القانون، فردّ رئيس اللجنة القانونية على تصريحات النائب الفايز قائلاً إن الممثل للجسم القضائي هو المجلس القضائي، مبيّناً أن مجلس النواب خاطب المجلس القضائي لمناقشة مشروع قانون استقلال القضاء. وبيّن رئيس اللجنة القانونية أن المجلس القضائي شكّل لجنة لحضور مناقشات اللجنة القانونية في مجلس النواب حول مشروع قانون استقلال القضاء<sup>٣٢</sup>.

وفي نهاية المطاف، أقرّ القانون دون تلبية مطالب الحراك القضائي، ولعل أبرزها تعديل المادة ١٧ التي تجيز للمجلس القضائي، وبتنسيب من رئيس المجلس وبناءً على توصية لجنة مشكّلة من أقدم خمسة قضاة في محكمة التمييز، إحالة أي قاضٍ أمضى مدة خدمة لا تقل عن عشرين سنة على التقاعد، وعلى الاستياداع إذا أمضى مدة خدمة لا تقل عن خمسة عشر عاماً، أو إنهاء خدمته إن لم يكن مستكماً مدة الخدمة اللازمة لإحالاته على الاستياداع أو التقاعد. وكانت مطالب القضاة تهدف إلى أن يكون القرار الصادر بهذا الخصوص معللاً، وان تُقيّد المادة بشروط وضوابط معيّنة تحدّ من إمكانية الانحراف أو إساءة استعمال السلطة وتتماشى مع المعايير الدولية لاستقلال

<sup>٣٠</sup> أخبار البلد، أكثر من ٢٠ قاضياً يرفعون مذكرة للنواب لتعديل قانون استقلال القضاء، ٢٨/٥/٢٠١٣.

<sup>٣١</sup> حول هذا الموضوع أنظر حمدي قبيلات، مشروع قانون استقلال القضاء يثير زوبعة داخل مجلس النواب الأردني: هل يتراجع النواب عن مبدأ انتخاب عدد من أعضاء المجلس القضائي؟، المفكرة القانونية، ١٠/٩/٢٠١٤.

<sup>٣٢</sup> موقع سوالييف، ولعت بين الفايز والعودات، ٩/٩/٢٠١٤.

السلطة القضائية. أما في ما يتعلق بتعيين رئيس المجلس القضائي، فبحسب المادة ١٢/ب يتم ذلك من خلال إرادة ملكية دون تنسيب من جهة أخرى<sup>٣٣</sup>.

وقد نص القانون على استقلال القضاء تفعيلاً للتعديل الذي طرأ على المادة ٢٧ من الدستور، ووضع جهاز التفتيش القضائي والمعهد القضائي تحت إدارة المجلس القضائي بخلاف القانون السابق.

ومن أبرز الأمور الجديدة التي جاء بها القانون إنشاء **نادٍ اجتماعي وثقافي للقضاة**، وصندوق التكافل الاجتماعي للقضاة وموظفي وزارة العدل، ولجنة قواعد السلوك القضائي، ومكتباً لشؤون القضاة العاملين والمتقاعدين في محكمتي التمييز والاستئناف يتولى مهمة تسهيل إنجاز المعاملات الخاصة بهم.

وإن كان القضاء لم يعبروا عن خيبة أملهم بالقانون الجديد -لعدم تمكنهم من التحدث إلى وسائل الإعلام- ولم تتوسع وسائل الإعلام من جهتها في هذا الموضوع - لأن ذلك قد يفسر على أنه تدخّل في الشأن القضائي- فإن السكوت ليس بالضرورة علامة الرضى.

### ثانياً: القضاء الإداري

عُدّلت المادة ١٠٠ من الدستور بإلغاء عبارة (محكمة عدل عليا) الواردة فيها والاستعاضة عنها بعبارة (قضاء إداري على درجتين)<sup>٣٤</sup>.

وفي آذار ٢٠١٤، أقرّ مجلس الوزراء مشروع قانون القضاء الإداري وتمّ إرساله إلى مجلس النواب حسب الأصول الدستورية. وكان الهدف الأساسي من هذا القانون تفعيل التعديل الذي حصل على المادة ١٠٠ من الدستور وجعل القضاء الإداري على درجتين بعد أن كان على درجة واحدة من خلال محكمة العدل العليا. وقد أقرّ البرلمان القانون دون أي عائق.

وقد سبق أن وجه مجلس الوزراء استفساراً إلى المحكمة الدستورية قبل صياغة مشروع القانون حول المحاكم الإدارية وما إن كانت تُعد جزءاً من المحاكم النظامية أم أنها تُعتبر من المحاكم الخاصة، وأجابت المحكمة بقولها أن المحاكم الإدارية جزء لا يتجزء من المحاكم النظامية<sup>٣٥</sup>.

ويلاحظ أن الحكومة هي من أعدت مشروع القانون ودون أن يتم التفاوض أو التشاور على بنوده مع أيّ جهة كانت. وقد لقي القانون ترحيباً بشكل عام، لكنه تعرّض في الوقت نفسه للانتقاد من قِبل الأكاديميين والمتخصصين بالقضاء الإداري. ومن أبرز هذه الانتقادات، عدم إنشاء محاكم إدارية في الأقاليم الثلاثة على الأقل (الوسط والجنوب والشمال) حتى يتم تفعيل اللجوء إلى القضاء الإداري. كذلك، لم يُمنح القضاء الإداري في الأردن الولاية العامة للنظر في جميع المنازعات الإدارية كما هو الحال في مصر وفرنسا وغيرها من الدول، ولم توضع آلية لتأهيل قضاة متخصصين للنظر في المنازعات الإدارية. كما ضيق القانون اختصاص القضاء الإداري من حيث النظر في دعاوى التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية غير المشروعة. فبعد أن كان القانون السابق يعطي محكمة العدل العليا الاختصاص بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات التي تختص المحكمة بإلغائها سواءً رُفعت دعوى التعويض بصورة

<sup>٣٣</sup> حمدي قبيلات، المرجع السابق.

<sup>٣٤</sup> المادة ٣٠ من الدستور المعدل لسنة ٢٠١١ التي تنص على تعيين أنواع جميع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين.

<sup>٣٥</sup> قرار المحكمة الدستورية رقم ١٠ لسنة ٢٠١٣.

تبعية (مع دعوى الإلغاء) أو بصورة أصلية (بشكل مستقل)، جعل القانون الحالي المحكمة الإدارية تختص بهذا الأمر فقط عندما تُرفع دعوى التعويض تبعاً لدعوى الإلغاء وبصورة تبعية لها<sup>36</sup>.

### ثالثاً: محكمة أمن الدولة

ألغيت المادة ٣٧١٠١ من الدستور واستُعيضَ عنها بالنص التالي:

١- المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها.

٢- لا يجوز محاكمة أي شخص مدني في قضية جزائية لا يكون جميع قضاةها مدنيين، ويستثنى من ذلك جرائم الخيانة والتجسس والإرهاب والجرائم المخدرات وتزيف العملة.

٣- جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة أن تكون سرية مراعاةً للنظام العام أو محافظةً على الآداب، وفي جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علنية.

٤- المتهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قطعي.

ولعل من أبرز مطالب الحراك الشعبي في الأردن هو إلغاء محكمة أمن الدولة، وهي محكمة خاصة أنشئت بقانون بعد سنتين من إعلان الأحكام العرفية سنة ١٩٥٧. وفي عام ١٩٩١ أُلغيت الأحكام العرفية إلا أن المحكمة ما تزال باقية. وتكمن خطورة المحكمة في أنها محكمة عسكرية تُنشأ بقرار من رئيس الوزراء وتحاكم المدنيين والعسكريين، ولا تراعي معايير المحاكمة العادلة وهي غير خاضعة للسلطة القضائية، وهو ما يُشكك بنزاهتها وحيادها.

وفي آب ٢٠١٢، أقر مجلس الوزراء مشروع قانون معدل لقانون محكمة أمن الدولة رقم ١٧ لسنة ١٩٥٩، وأشار المجلس إلى أن مشروع القانون جاء انسجاماً مع التعديلات الدستورية لسنة ٢٠١١. وهدف التعديل إلى تأليف هيئات مدنية في محكمة أمن الدولة تتولى النظر في جميع الجرائم المنصوص عليها في قانون المحكمة، باستثناء جرائم الخيانة والتجسس والإرهاب والمخدرات وتزيف العملة، حيث تنص المادة ١٠١ من الدستور "بعد التعديل" على ما يلي: "لا يجوز محاكمة أي شخص مدني في قضية جزائية لا يكون جميع قضاةها مدنيين، ويُستثنى من ذلك جرائم الخيانة والتجسس والإرهاب والجرائم المخدرات وتزيف العملة".

عبرت نقابة المحامين عن معارضتها لهذا المشروع ووصفته بأنه مخالف للدستور وذلك من خلال رسالة وجهها نقيب المحامين إلى مجلس النواب أثناء مناقشة مشروع القانون المعدل أشار فيها أن المادة ٢/١٠١ من الدستور أوجبت عدم "محاكمة أي شخص مدني في قضية جزائية لا يكون جميع قضاةها مدنيين"، واستثنت المادة من ذلك جرائم الخيانة والتجسس والإرهاب والمخدرات وتزيف العملة. وحيث أنه لا يجوز إصدار قانون بالاستناد إلى استثناء وفقاً للقواعد الدستورية، "فإن هذا القانون بُني على استثناء وحرّي بالرد". وأكد كذلك

<sup>36</sup> أنظر بهذا الخصوص محمد الخلايلة، ملاحظات على قانون القضاء الإداري في الأردن، موقع عمون الإخباري، ٢٠١٤/٤/١٥.  
<sup>٣٧</sup> المادة ٣١ من الدستور المعدل لسنة ٢٠١١.

على ضرورة انسجام التعديلات مع مواد الدستور وروحه، ومع الإصلاحات التشريعية التي أُنجزت في المملكة ومع التزامات الأردن الدولية المتمثلة في مصادقتها على موثيق حقوق الإنسان وضمنان المحاكمة العادلة المتفقة مع المعايير الدولية للمحاكمة العادلة<sup>٣٨</sup>.

بالإضافة إلى نقابة المحامين، أظهرت صفحات نشاط على مواقع (فيسبوك) و(تويتر) وجود حالة سخط على مشروع القانون، لا سيما أن تعديله يستثني أكثر من تسعين ناشطاً سياسياً يمثلون أمام محكمة أمن الدولة، على اعتبار أن هذا التعديل لا يسري بأثر رجعي<sup>٣٩</sup>. ورأى النشطاء أن هذه التعديلات "شكلية"، خصوصاً أن "تهمة الإرهاب التي تختص بها محكمة أمن الدولة تقع ضمن الجرائم المتخصصة بها وفقاً للتعديل"، وتشمل بحسب قراءتهم حق التعبير عن الرأي، مستشهدين بتهمة "تقويض نظام الحكم التي تُسند لنشطاء سياسيين واندراجها في باب تهمة الإرهاب"<sup>٤٠</sup>.

في المقابل، لم تُقم أيُّ احتجاجات شعبية على مشروع القانون المعدل، بالرغم من أن مطالب الحراك والمنظمات الحقوقية تشمل إلغاء جميع المحاكم الخاصة، إلا أن اللجنة الملكية لتعديل الدستور لم تأخذ بهذه المطالب.

لم يكن إقرار البرلمان للقانون بالمسألة الصعبة، لكن الأمر استلزم عقد جلسة مشتركة للأعيان والنواب انتهت بموافقة البرلمان على قرار "الأعيان" بشطب الفقرة التي أضافها "النواب" والتي تستثني مقاومة الاحتلال من الجرائم المنظورة أمام محكمة الدولة، بعد أن أخفق ٢٨ نائباً في "مقترحهم، ليقرّ بذلك قانون محكمة أمن الدولة". وقال رئيس مجلس الأعيان، عبد الرؤوف الروابدة، "نرجو ألا يساء الفهم، فنحن لا نريد تجريم مقاومة الاحتلال بأن ننص عليها في الجرائم المنظورة أمام محكمة أمن الدولة، ارحموا هذا الوطن، فنحن لا ننفذ ضد المقاومة"، مضيفاً "إننا جميعاً نواباً وأعياناً نجزم الاحتلال ونعتبر مقاومته حقاً وواجباً، والموضوع ليس تجريم مقاومة الاحتلال"<sup>٤١</sup>.

وفي نهاية الأمر تمّ تعديل مادتين من قانون محكمة أمن الدولة على النحو التالي:

- إلغاء نص المادة ٢ من القانون الأصلي والاستعاضة عنه بنص يقضي بتشكيل هيئات قضائية من مدنيين أو عسكريين، أو مدنيين وعسكريين على أن يسمى المجلس القضائي القضاة المدنيين<sup>٤٢</sup>.
- تعديل الفقرة أ من المادة (٣) من القانون الأصلي لحصر اختصاص محكمة أمن الدولة بجرائم الإرهاب والخيانة والتجسس والمخدرات وتزيف العملة<sup>٤٣</sup>.

<sup>٣٨</sup> جريدة الغد، "المحاميين": معدل قانون محكمة أمن الدولة" مخالف لمسيرة الإصلاح، ٢٠١٣/١٢/٩.

<sup>٣٩</sup> نصت المادة ٣/ج من قانون محكمة أمن الدولة على ما يلي: "تستمر محكمة أمن الدولة في النظر في جميع الجرائم غير المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة المحالة إليها من قبيل نيابة أمن الدولة قبل العمل بهذا القانون المعدل على أن يتم ذلك من هيئة جميع قضاتها مدنيون، بما في ذلك النظر في التسويات التي تمت بالاستناد إلى قانون الجرائم الاقتصادية".

<sup>٤٠</sup> جريدة الغد، تجدد المطالبات القانونية والحراكية "برد معدل أمن الدولة"، ٢٠١٣/١٢/٢٤.

<sup>٤١</sup> جريدة الغد، "مشتركة الأمة" تقرر مشروع قانون محكمة أمن الدولة، ٢٠١٤/٤/١٧.

<sup>٤٢</sup> تنص المادة ٢ من قانون محكمة أمن الدولة بعد التعديل على ما يلي: "في أحوال خاصة تقتضيها المصلحة العامة يحق لرئيس الوزراء أن يقرر تشكيل محكمة خاصة تسمى محكمة أمن الدولة تتألف من هيئة أو أكثر من قضاة مدنيين أو عسكريين أو مدنيين وعسكريين على أن يعيّن القضاة العسكريون بقرار من رئيس الوزراء بناءً على تنسيب رئيس هيئة الأركان المشتركة. ويسمى المجلس القضائي القضاة المدنيين وينشر القرار في الجريدة الرسمية".

<sup>٤٣</sup> تنص الفقرة (أ) من المادة ٣ بعد التعديل على ما يلي: "على الرغم مما ورد في أي قانون آخر تختص محكمة أمن الدولة بالنظر في الجرائم المبيّنة أدناه التي تقع خلافاً لأحكام القوانين التالية أو ما يطرأ عليها من تعديل يتعلق بهذه الجرائم أو ما يحل محلها من قوانين: ١- جرائم الخيانة المنصوص عليها في المواد من (١١٠) إلى (١١٧) من قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته 2- جرائم التجسس الواقعة خلافاً لأحكام المواد (١٤)

- إضافة الفقرة (ج) إلى نص المادة ٣ التي تسمح لمحكمة أمن الدولة بالاستمرار في النظر في القضايا المنظورة أمامها والتي يُفترض أن تخرج من اختصاصها بسبب التعديل على أن تتم المحاكمة من قِبَل قضاة مدنيين<sup>٤٤</sup>.

#### رابعًا: مجلس الطوائف

تناولت التعديلات الدستورية اختصاص مجلس الطوائف غير المسلمة من خلال تعديل الفقرة الثانية من المادة ١٠٩ التي جاء فيها "المجلس الطوائف الدينية الحقّ في تطبيق الأصول والأحكام المتعلقة بمسائل الأحوال الشخصية التي لا تُعتبر من مسائل الأحوال الشخصية للمسلمين الداخلة في اختصاص المحاكم الشرعية، على أن تنظم تشريعات هذه المجالس شروط تعيين قضاة وأصول المحاكمات أمامها"، علمًا أن النص قبل التعديل ضمّن مسائل الأحوال الشخصية للطوائف غير المسلمة في مسائل الأحوال الشخصية للمسلمين والتي تدخل في اختصاص المحاكم الشرعية، بمعنى أن الاختصاص النوعي لها يتطابق مع الاختصاص النوعي للمحاكم الشرعية. علمًا أن المادة ١٠٨ من الدستور تنص على أن "مجالس الطوائف الدينية هي مجالس الطوائف الدينية غير المسلمة التي اعترفت أو تعترف الحكومة بأنها مؤسسة في المملكة الأردنية الهاشمية".

واعتمادًا على تعديل المادة ١٠٩، كان من الطبيعي تعديل قانون الطوائف الدينية غير المسلمة لسنة ١٩٣٨، وهو بالمناسبة لا يقتصر على الطوائف الدينية المسيحية فحسب، ولكنه ينطبق على أي طائفة دينية موجودة في الأردن، ولكن الممارسة جرت على تطبيقه على الطوائف المسيحية التي تحظى بالاعتراف الرسمي من جانب الحكومة، وهو ما جعل من أصحاب الديانات الأخرى خارج نطاق تطبيق هذا القانون وألحق بهم أضرارًا كبيرة في ما يخص المسائل ذات الصلة بأحوالهم الشخصية، بما في ذلك الإرث<sup>٤٥</sup>.

وفي نيسان ٢٠١٤، أقرّت الحكومة مشروع قانون مجالس الطوائف الدينية غير المسلمة وأحالاته إلى مجلس النواب. كانت الاعتراضات الشعبية على مشروع القانون محدودة، واقتصرت على رئيس المحكمة الكنسية اللاتينية الذي اعترض على مادتين، هما:

- المادة ٧ من المشروع التي تنص على أن محكمة البداية النظامية تختص بالنظر في جميع المسائل المنصوص عليها في هذا القانون والفصل فيها إذا لم يكن لأفراد طائفة دينية غير مسلمة محكمة [...] لأن ذلك يعني أن كل الطوائف التي ليس لديها محكمة يجب أن تُحال جميع مشاكل الأحوال الشخصية لأبنائها إلى المحكمة النظامية. هذا يعني عمليًا أن الموازنة والكلدان والأرمن الكاثوليك والسريان الكاثوليك والأقباط الكاثوليك والأشوريين وعدد من الطوائف الأخرى التي ليس لديها محاكم كنسية، سيتوجه أبنائها إلى المحاكم النظامية لطلب بطلان الزواج وطلب الطلاق وكل الأمور الأخرى الناجمة عن الزواج، كطلب

و(١٥) و(١٦) من قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (٥٠) لسنة ١٩٧١. ٣-جرام الإرهاب المنصوص عليها في المواد من (١٤٧) إلى (١٤٩) من قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته وجرام الإرهاب الواقعة خلافًا لأحكام قانون منع الإرهاب رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٦ وقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته ٤-جرام المخدرات الواقعة خلافًا لأحكام قانون المخدرات والمؤثرات العقلية رقم (١١) لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته ٥٠-جرام تزيف العملة وتشمل جرائم تزوير البنكنوت والجرام المتصلة بالمسكوكات والمنصوص عليها في المواد من (٢٣٩) إلى (٢٥٢) من قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة 1960 وتعديلاته.

<sup>٤٤</sup> تنص الفقرة ج من المادة ٣ على ما يلي: "تستمر محكمة أمن الدولة في النظر في جميع الجرائم غير المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة المحالة إليها من قِبَل نيابة أمن الدولة قبل العمل بهذا القانون المعدل على أن يتم ذلك من هيئة جميع قضاتها مدنيون، بما في ذلك النظر في التسويات التي تمّت بالاستناد إلى قانون الجرائم الاقتصادية.

<sup>٤٥</sup> حول الإشكاليات التي تواجه الأقليات الدينية غير المعترف بها أنظر: نحو مواطنة كاملة، أثر الانتماء الديني على ممارسة الحقوق المدنية والحريات الدينية، دراسة استطلاعية، شبكة الإعلام المجتمعي، عمان ٢٠١٢.

التفسيح من زواج غير مكتمل، بدل أن يتوجهوا إلى قداسة البابا الذي يشكل السلطة الوحيدة في الكنيسة التي لديها اتخاذ القرار في هذه الأمور جميعاً، بائياً حكمه على الأسباب التي وضعتها الكنيسة.

- المادة ٣١/أ التي تمنح مجلس الوزراء صلاحية إصدار أنظمة لتنفيذ أصول التقاضي والإجراءات لدى المحكمة الكنسية، وهو ما يخالف النص الدستوري للبند الثاني من المادة ١٠٩ من الدستور، ومن الممكن أن تؤدي إلى إلزام المحاكم الكنسية بتطبيق قانون أصول للمحاكمات مختلف عن أصول محاكماتها الكنسية، وهذا يعني أن القوانين التي تسير عليها الكنيسة منذ ألفي سنة في العالم كله ويتبعها حالياً مليار و ٢٠٠ مليون كاثوليكي أصبحت في مهب الريح تتلاعب بها الحكومة كما تريد، وهذا غير مقبول على الإطلاق<sup>٤٦</sup>.

ومن الجدير ذكره أن اللجنة القانونية النيابية اجتمعت مع عدد من رؤساء الكنائس المسيحية وعدد من المحامين لمعرفة وجهة نظرهم بشأن مشروع قانون مجالس الطوائف الدينية غير المسلمة.

وأثناء مناقشة القانون<sup>٤٧</sup>، قرر مجلس النواب تعديل اسم القانون من الطوائف غير المسلمة إلى الطوائف المسيحية على اعتبار أنه لا توجد غيرها طوائف غير مسلمة في الأردن، ولم تصدر أي احتجاجات بهذا الخصوص، بل باركت الحكومة هذا التعديل، مع العلم أن في الأردن أقليات دينية أخرى مثل الدرروز والبهائيين وشهود يهوى والمورمون، أضف إلى ذلك أن مسألة تغيير اسم القانون بحذ ذاتها مخالفة للدستور لأن المصطلح المستخدم في الدستور هو "الطوائف الدينية غير المسلمة".

لم يأخذ مجلس النواب بعين الاعتبار المقترحات التي تقدمت بها الكنيسة اللاتينية، كما شطب طائفة الأدفنتست السبتيين الإنجيلية، وكنيسة العنصرة الدولية المتحدة من ملحق الطوائف المعترف بها. وبقيت تسع طوائف مسيحية<sup>٤٨</sup> معترف بها في المملكة<sup>٤٩</sup>، علماً أن هناك مجموعة من الطوائف المسيحية غير المعترف بها، مثل الطائفة الإنجيلية، التي تضم تحت كنفها خمس كنائس، وهي كنيسة الاتحاد المسيحي والكنيسة الإنجيلية الحرة وكنيسة جماعات الله والكنيسة المعمدانية وكنيسة الناصري الإنجيلية.

وفي تموز ٢٠١٤، أقر مجلس الأعيان مشروع القانون كما ورد من مجلس النواب. وكان من المأمول أن يتلافى القانون الجديد العيوب السابقة ويكفل حق الاعتراف بالطوائف غير المسلمة طالما أنها تمارس شعائرها بما لا يخالف النظام العام والدستور<sup>٥٠</sup>. ورغم أنه من المفترض أن يكون قانون الطوائف الجديد من ضمن التشريعات الإصلاحية، إلا أنه لم يأت بجديد ولا بحلول للإشكاليات التي تواجه أبناء الطوائف غير المعترف بها أمثال الطائفتين الدرزية والبهائية، ولعل أبرزها عدم إمكانية إدراج الديانة في الوثائق الرسمية وصعوبة تسجيل

<sup>٤٦</sup> جريدة العرب اليوم، المحكمة الكنسية اللاتينية تطالب بتعديل مادتين في قانون مجالس الطوائف الدينية المسيحية، ٢٠١٤/٧/٧.

<sup>٤٧</sup> للمزيد حول النقاش الذي دار في مجلس النواب بخصوص مناقشة مشروع القانون، أنظر حمدي قبيلات، مجلس الأمة يقر مشروع قانون لمجالس الطوائف المسيحية في الأردن: إصلاحات واعتراضات، ٢٠١٤/٨/١٤.

<sup>٤٨</sup> الطوائف المسيحية المعترف بها في الأردن هي: الروم الأرثوذكس، الروم الكاثوليك، الأرمن، اللاتين، البروتستانت الأنجليكانية التي أصبحت في ما بعد تحمل اسم الطائفة الإنجيلية الأسقفية العربية، الأقباط الأرثوذكس، المارونية، الإنجيلية اللوثرية العربية، السريان الأرثوذكس.

<sup>٤٩</sup> تنص المادة ٢ من قانون مجالس الطوائف المسيحية على ما يلي: "أ- للطوائف المسيحية في المملكة والمدرجة في الجدول الملحق بهذا القانون أن تؤسس محاكم تسمى (مجالس الطوائف المسيحية) تتولى صلاحية النظر في القضايا الداخلة في اختصاصها . ب- لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير الداخلية الاعتراف بأي طائفة مسيحية، وفي هذه الحالة تضاف إلى الجدول الملحق بهذا القانون بعد نشر قرار مجلس الوزراء في الجريدة الرسمية"

<sup>٥٠</sup> تنص المادة ١٤ من الدستور على ما يلي: "تحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في المملكة ما لم تكن مخلة بالنظام العام أو منافية للأداب."

عقود الزواج وعدم القدرة على إنشاء دُور مخصصة للعبادة. وأضاف إلى ماسبق ذكره أن القانون الجديد يخلّ بمبدأ المساواة بين الأردنيين الذي كفله الدستور حيث حظر التمييز على أساس الدين من خلال المادة ٦/أ.

### ٣,٣ تفعيل التعديلات التي طرأت على الفصل الخامس (المحكمة الدستورية)

من أهم التعديلات الدستورية للعام ٢٠١١، إلغاء المجلس العالي لتفسير الدستور وإنشاء المحكمة الدستورية. وقد جاء في المادة ١٨ من الدستور المعدل أن المحكمة الدستورية تُعتبر هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها، وتؤلّف من تسعة أعضاء على الأقل، من بينهم الرئيس، يعيّنهم الملك، وتكون مدة عضويتهم ست سنوات غير قابلة للتجديد. وتختص المحكمة الدستورية وفق المادة ٥٩ من الدستور المعدل بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وتصدر أحكامها باسم الملك، وتكون أحكامها نهائية وملزمة لجميع السلطات وللکافة، كما تكون أحكامها نافذة بأثر مباشر ما لم يحدد الحكم تاريخاً آخر لنفاذه. ولها كذلك حق تفسير نصوص الدستور إذا طُلب إليها ذلك بقرار صادر عن مجلس الوزراء أو بقرار يتخذه أحد مجلسي الأمة بالأغلبية. وحصرت المادة ٦٠ من الدستور المعدل الجهات التي لها تقديم طعون مباشرة في دستورية القوانين والأنظمة النافذة لدى المحكمة الدستورية بمجلس الأعيان ومجلس النواب ومجلس الوزراء. كما أجازت في الدعوى المنظورة أمام المحاكم لأي من أطراف الدعوى إثارة الدفع بعدم الدستورية، فتحيله المحكمة المعنية إلى المحكمة التي يحددها القانون لغايات البت في أمر إحالته إلى المحكمة الدستورية، إن وجدت أنه جدي.

واشترطت المادة ٦١ من الدستور المعدل أن يكون عضو المحكمة الدستورية أردنيًا ولا يحمل جنسية دولة أخرى، وأن يكون قد بلغ الخمسين من العمر، ويكون ممّن خدموا كقضاة في محكمتي التمييز والعدل العليا، أو أن يكون من أساتذة القانون في الجامعات الذين يحملون رتبة الأستاذية، أو من المحامين الذين أمضوا مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة في المحاماة ومن أحد المختصين الذين تنطبق عليهم شروط العضوية في مجلس الأعيان.

وقد ترك الدستور المعدل للمشرّع أن يحدد بقانون طريقة عمل المحكمة وإدارتها وكيفية الطعن أمامها وجميع الشؤون المتعلقة بها وإجراءاتها وبأحكامها وقراراتها، وأن يبيّن حقوق أعضائها وحصانتهم، على أن تباشر أعمالها بعد وضع القانون المتعلق بها موضع التنفيذ.

وفي شباط ٢٠١٢، أقرّت الحكومة مشروع قانون المحكمة الدستورية تنفيذاً للتعديلات الدستورية وأحالته إلى مجلس النواب. وكما هي الحال مع غيره من مشاريع القوانين، انفردت الحكومة بوضع نصوصه. وناقشت اللجنة القانونية بمجلس النواب مشروع القانون مع مجموعة من رجال القانون والقضاة والأساتذة والمختصين بهدف الخروج بصيغة حضارية لمحكمة دستورية تختص بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وتفسير نصوص الدستور<sup>٥١</sup>. لم تُدخّل تعديلات جوهرية على مشروع القانون، كما امتاز إقراره بسرعة غير مسبوقة مقارنة مع غيره من القوانين، إذ وافق المجلس على أغلب نصوصه في أقل من ساعتين<sup>٥٢</sup>، كما وافق مجلس الأعيان عليه كما ورد من مجلس النواب.

<sup>٥١</sup> مرايا نيوز، «النواب» يناقش «المحكمة الدستورية» اليوم ومخالفتان نيابيتان على القانون، ٢٠١٢/٥/١٣.

<sup>٥٢</sup> سائل نيوز، النواب يقر ١٦ مادة من قانون المحكمة الدستورية خلال ساعتين، ٢٠١٢/٥/١٧.

صدر قانون المحكمة الدستورية رقم ١٥ لسنة ٢٠١٢ في حزيران ٢٠١٢. وفي الشهر ذاته، صدرت الإرادة الملكية بتعيين رئيس وثمانية أعضاء في المحكمة الدستورية. وفي أيلول ٢٠١٤، صدرت الإرادة الملكية بتعيين ثلاثة أعضاء آخرين<sup>٥٣</sup>.

تعرض قانون المحكمة الدستورية للانتقاد بسبب صعوبة لجوء المواطن العادي إليها. فلمجلس الأعيان ومجلس النواب و مجلس الوزراء على سبيل الحصر حق الطعن مباشرة لدى المحكمة في دستورية القوانين والأنظمة النافذة<sup>٥٤</sup> أو طلب تفسير أحكام الدستور<sup>٥٥</sup>. وقد علّق رئيس المحكمة الدستورية على هذه الانتقادات بقوله: "البعض ممن يثيرون ضجة حول هذا الموضوع غير مطلّعين على ما يحدث في العالم بخصوص هذه المسألة. فمن النادر أن تجد محكمة في العالم تسمح للمواطن العادي باللجوء إلى المحكمة الدستورية مباشرة. إذن لا بد من تنظيم هذا الموضوع وإلا ستكون المحكمة الدستورية في الأردن أمام آلاف الدعاوى؛ وخصوصاً أن البعض ما زال لا يدرك عمل المحكمة الدستورية وسيلجأون إليها في أي قضية أو احتجاج على الجهات الرسمية. كما أن جميع كتب الفقه الدستوري مستقرة على أن لا تترك للمواطن العادي حق اللجوء المباشر إلى المحكمة الدستورية ويجب أن تمر بمحلة التأكد من جدية الدعوى<sup>٥٦</sup>".

وقد أصدرت المحكمة حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة ١٣ قرارًا تفسيريًا و ١٢ حكمًا في قضايا الدفع بعدم الدستورية. وفي ما يلي عرض للقرارات الصادرة عن المحكمة بخصوص الدفع بعدم الدستورية المقدم من أطراف الدعوى بواسطة المحاكم النظامية:

- الحكم رقم (٧) لسنة ٢٠١٣ "قانون الأسماء التجارية"، النتيجة إعلان عدم دستورية الفقرة ج من المادة ١١ من قانون الأسماء التجارية بسبب عدم اختصاص محكمة العدل العليا في حالة رفض طلب شطب اسم تجاري ولكنها مختصة بحالة شطب الاسم التجاري، الأمر الذي يُشكل مخالفة لمبدأ المساواة بين الأردنيين.
- الحكم رقم (٦) لسنة ٢٠١٣ "قانون البلديات رقم ١٣ لسنة ٢٠١١"، النتيجة رد الدعوى شكلاً لعدم دفع رسوم الطعن بعدم الدستورية.
- الحكم رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ "قانون الانتخاب رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٢"، النتيجة رد الدعوى لعدم وجود مخالفة دستورية.
- الحكم رقم (٤) لسنة ٢٠١٣ "نظام أصول المحاكمات في القضايا الضريبية الحقوقية رقم ٣ لسنة ٢٠١٠"، النتيجة رد الدعوى لعدم وجود مخالفة دستورية بالنسبة للنظام، رد الدعوى في ما يتعلق بقانون التحكيم لسبق صدور قرار بموضوع القضية وردّ الدعوى في ما يتعلق بالتعليمات لعدم الاختصاص.

<sup>٥٣</sup> تنص المادة ٥ من قانون المحكمة على ما يلي:

أ- يعيّن الملك الرئيس والأعضاء لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد مع مراعاة ما يلي :

١- عند نفاذ أحكام هذا القانون يعيّن في المحكمة تسعة أعضاء بمن فيهم الرئيس

٢- يعيّن ثلاثة أعضاء في المحكمة كل سنتين من تاريخ تعيين الأعضاء المنصوص عليهم في البند (١) من هذه الفقرة

ب- إذا غاب الرئيس بنوب عنه العضو الأقدم خدمة في المحكمة وعند التساوي في أقدمية الخدمة بنوب العضو الأكبر سنًا

ج- لا يجوز انتداب العضو أو إعارته أو تكليفه بالعمل لدى أي جهة طيلة مدة عضويته في المحكمة.

<sup>٥٤</sup> المادة ٩ من قانون المحكمة الدستورية.

<sup>٥٥</sup> المادة ١٧ من قانون المحكمة الدستورية.

<sup>٥٦</sup> مقابلة مع رئيس المحكمة الدستورية مع موقع عمان نت، ٢٠١٢/١١/١.



- الحكم رقم (٢) لسنة ٢٠١٣ "قانون التحكيم المادة (٥١)"، النتيجة عدم دستورية المادة ٥١ من قانون التحكيم<sup>٥٧</sup> رقم ٣١ لسنة ٢٠٠١ على اعتبار أنها تمسّ روح الدستور ومبادئه بعدم مساواتها بين الخصوم ومنح أحدهم درجة تقاضي إضافية ومنعها عن الطرف الآخر، وبهذا تكون مخالفة لأحكام المادة ١/٦ من الدستور التي تنص على ما يلي: "الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا بالعرق أو اللغة أو الدين" إضافة إلى ذلك فإنها مخالفة للمادة ١/٢٨ من الدستور التي تنص على ما يلي: "لا يجوز أن تؤثر القوانين التي تصدر بموجب هذا الدستور لتنظيم الحقوق والحريات على جوهر هذه الحقوق أو تمس أساسياتها".
- الحكم رقم (١) لسنة ٢٠١٣ "قانون المالكين والمستأجرين" رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١، النتيجة الحكم بعدم دستورية نص المادة (٥) القاضي بقطعية الحكم القاضي بأجر المثل وعدم دستورية المادة (٧) التي تنظم اعتماد أجر المثل.
- الحكم رقم ١ لسنة ٢٠١٤، الطعن بدستورية قانون الانتخاب، النتيجة رد الدعوى شكلاً لأن النصوص المطعون فيها غير واجبة التطبيق على الدعوى الأصلية.
- الحكم رقم (٢) لسنة ٢٠١٤، المادة (٥) البند (١،٢) قانون المالكين والمستأجرين، النتيجة رد الدعوى شكلاً لأن وكالة المحامي الخاصة لم تعطه الحق في الطعن بعدم الدستورية.
- الحكم رقم (٣) لسنة ٢٠١٤، المادة ١٣١/أ من نظام الخدمه المدنية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧، النتيجة رد الطعن لعدم وجود مخالفة دستورية.
- الحكم رقم (٤) لسنة ٢٠١٤ الدفع بعدم دستورية المادة ١٤ الفقرة (ب) من نظام وكالة الأنباء الأردنية، النتيجة اعتبار المادة ١٤/ب من نظام وكالة الأنباء الأردنية بسبب الإخلال بالحق في المساواة وذلك للتمييز بين المشمولين بأحكام قانون التعاقد المدني رغم احتلالهم مركزاً قانونياً واحداً.
- الحكم رقم (٥) لسنة ٢٠١٤ الدفع بعدم دستورية قانون المالكين والمستأجرين لسنة ٢٠١٤، النتيجة رد الدعوى لعدم وجود مخالفة دستورية لأن المادة ٥/ب المطعون بدستوريتها لم تمس أية حقوق للطاعن.

ويلاحظ من القرارات السابقة أن أغلب القضايا التي طُرحت على المحكمة الدستورية متعلقة بالقوانين الاقتصادية مثل قانون التحكيم والضريبة والعطاءات والأسماء التجارية والمالكين والمستأجرين. وقد اعتمدت المحكمة على المادتين ٦ و١٢٨ بشكل أساسي لإعلان عدم دستورية القوانين المعنية. ولم يكن هناك طعون على القوانين التي طالما نادى المنظمات الحقوقية بعدم دستورتها مثل قانون الجنسية الذي يميّز بين الأردني والأردنية وقانون منع الجرائم. وبحسب ما هو متاح من معلومات، لم تكن هناك محاولات للطعن بهذه القوانين، باستثناء محاولة الطعن بدستورية قانون المطبوعات والنشر إلا أن محكمة العدل العليا رفضت إحالة الطعن إلى المحكمة الدستورية.

<sup>٥٧</sup> تنص المادة ٥١ من قانون التحكيم على أنه إذا قضت المحكمة المختصة بتأييد حكم التحكيم وجب عليها أن تأمر بتنفيذه، ويكون قرارها في ذلك قطعياً. وإذا قضت ببطالان حكم التحكيم فيكون قرارها قابلاً للتمييز خلال ثلاثين يوماً من اليوم التالي للتبليغ، ويترتب على القرار القطعي ببطالان حكم التحكيم سقوط اتفاق التحكيم.

وقد سبق للمحكمة الدستورية أن أشارت إلى الاتفاقيات الدولية في أحد قراراتها التفسيرية الخاصة بالحقّ في إنشاء النقابات<sup>٥٨</sup>، حيث خصصت فقرتين للإشارة إلى الاتفاقيات الدولية التي تناولت الحقّ بتشكيل النقابات، فأشارت إلى المادة ٢٣/٤ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة ٨/ب من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وبالرغم من أن منظمات المجتمع المدني رحّبت بهذه الإشارة، إلا أننا نجد لها محل تساؤل واستغراب؛ فدور المحكمة الدستورية هو تفسير نصوص الدستور أو الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة سنّداً لأحكام المادة ٥٩ من الدستور. كما استند القرار إلى الاتفاقية رقم ٨٧ بشأن حماية حق التنظيم النقابي وكذلك الاتفاقية رقم ٨٩ بشأن حق التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية من اتفاقيات منظمة العمل الدولية، لكن الأردن لم يوقع هاتين الاتفاقيتين.

### ٣,٤ تفعيل التعديلات التي طرأت على الفصل الرابع (السلطة التنفيذية)

أجريت ستة تعديلات على الفصل الرابع الخاص بالسلطة التنفيذية، وأغلبها لا تحتاج إلى تعديل أي قوانين لأنها تنكبّ على تنظيم العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، كتقديم الوزارة لبيائها الوزاري وحصولها على الثقة من مجلس النواب<sup>٥٩</sup>، والأثر المترتب على استقالة رئيس الوزراء أو إقالته أو وفاته<sup>٦٠</sup> واشترط في من يتولى الوزارة أن لا يحمل جنسية دولة أخرى<sup>٦١</sup>.

لكن التعديلات المتعلقة بمحاكمة الوزراء فرضت محاکمتهم بما يُنسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم أمام المحاكم النظامية المختصة في العاصمة<sup>٦٢</sup>، بدلاً من محاكمتهم أمام المجلس العالي الذي كان يتألف من رئيس مجلس الأعيان وثمانية أعضاء، ثلاثة منهم يعيّنهم مجلس الأعيان من أعضائه بالافتراء، وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية، وهو ما استدعى إجراء تعديل لقانون محاكمة الوزراء رقم ٣٥ لسنة ١٩٥٢.

لذلك صدر القانون المعدل لقانون محاكمة الوزراء رقم ٧ لسنة ٢٠١٤ الذي ألغى عبارة "المجلس العالي" واستعاض عنها بعبارة "المحاكم النظامية المختصة في العاصمة"<sup>٦٣</sup>. وما يجدر ذكره أن المجلس العالي لم يحاكم أي وزير أردني إلا مرة واحدة، وكان ذلك في العام ١٩٩٢ حين وُجّهت تهمّة إساءة استخدام السلطة وتبديد المال العام لأحد الوزراء، وبعد نظر المجلس في القضية تمّت تبرئة الوزير المعني.

<sup>٥٨</sup> قرار المحكمة الدستورية التفسيري رقم ٦ لسنة ٢٠١٣.

<sup>٥٩</sup> تنص المادة ١٣ من التعديل الدستوري لسنة ٢٠١١ على ما يلي: تعدل المادة (٥٤) من الدستور على النحو التالي: أولاً: بإلغاء عبارة (وإذا كان المجلس غير منعقد أو منحللاً فيعتبر خطاب العرش بياناً وزارياً لأغراض هذه المادة) الواردة في الفقرة (٣) منها. ثانياً: بإضافة كل من الفقرات (٤) و(٥) و(٦) إليها بالنص التالي: ٤- إذا كان مجلس النواب غير منعقد يُدعى للانعقاد لدورة استثنائية وعلى الوزارة أن تتقدم ببيانها الوزاري وأن تطلب الثقة على ذلك البيان خلال شهر من تاريخ تأليفها. ٥- إذا كان مجلس النواب منحللاً فعلى الوزارة أن تتقدم ببيانها الوزاري وأن تطلب الثقة على ذلك البيان خلال شهر من تاريخ اجتماع المجلس الجديد. ٦- لأغراض الفقرات (٣) و(٤) و(٥) من هذه المادة تحصل الوزارة على الثقة إذا صوتت لصالحها الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب.

<sup>٦٠</sup> تنص المادة ١٢ من التعديل الدستوري لسنة ٢٠١١ على ما يلي: يُلغى نص المادة (٥٠) من الدستور ويُستعاض عنه بالنص التالي: المادة ٥٠: عند استقالة رئيس الوزراء أو إقالته أو وفاته يعتبر جميع الوزراء مستقبليين حكماً.

<sup>٦١</sup> تنص المادة ١٠ من التعديل الدستوري لسنة ٢٠١١ على ما يلي: يُلغى نص المادة (٤٢) من الدستور ويُستعاض عنه بالنص التالي: المادة ٤٢: لا يلي منصب الوزارة وما في حكمها إلا أردني لا يحمل جنسية دولة أخرى.

<sup>٦٢</sup> تنص المادة ١٤ من التعديل الدستوري لسنة ٢٠١١ المادة (١٤) على ما يلي: يُلغى نص المادة (٥٥) من الدستور ويُستعاض عنه بالنص التالي: المادة ٥٥: يحاكم الوزراء على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم أمام المحاكم النظامية المختصة في العاصمة، وفقاً لأحكام القانون.

<sup>٦٣</sup> المادة ٣ من القانون المعدل رقم ٧ لسنة ٢٠١٤.

وفي العام ٢٠١٣ ألغي قانون وظائف الوزراء لسنة ١٩٣٩ على اعتبار أن الفقرة الثانية من المادة ٤٥ من الدستور نصت على أن صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء تُعيّن بأنظمة يضعها مجلس الوزراء ولا تُعيّن بموجب قانون. وكما ذكرنا سابقاً، فإن هذا القانون كان ضمن القوانين التي وُضعت على قائمة الحكومة كأحد القوانين التي لها علاقة بالتعديلات الدستورية مع العلم أن المادة ٤٥ لم يطرأ عليها أي تعديل إذ كان ينبغي إلغاء هذا القانون مع إقرار الدستور الحالي في العام ١٩٥٢.

### ٣,٥ تفعيل التعديلات التي طرأت على الفصل السادس (التشريعية)

عُدّل الفصل السادس الخاص بالسلطة التشريعية، ومن أهم التعديلات التي أُدخلت عليه تلك المتعلقة بإنشاء الهيئة المستقلة للانتخابات، حيث جعل الفصل في صحة نيابة أعضاء مجلس النواب من اختصاص القضاء بدلاً من مجلس النواب، وتقييد سلطة السلطة التنفيذية في إصدار قوانين مؤقتة ووضع ضوابط لحل مجلس النواب. وفي ما يلي عرض لأهم القوانين والقرارات التفسيرية التي صدرت بهذا الخصوص.

#### أولاً: إنشاء الهيئة المستقلة للانتخابات

أضيفت فقرة ثانية إلى نص المادة ٦٧ تنص على ما يلي: "تُنشأ بقانون هيئةٌ مستقلة تشرف على العملية الانتخابية النيابية وتديرها في كل مراحلها، كما تشرف على أي انتخابات أخرى يقرها مجلس الوزراء"<sup>٦٤</sup>. و اعتماداً على ما تقدم، أقر مجلس الوزراء مشروع قانون الهيئة المستقلة للانتخابات في كانون الأول ٢٠١١. وكان ذلك أول مشروع قانون تم إقراره تفعيلاً للتعديلات الدستورية. والجدير ذكره أن مشروع القانون وضعته الحكومة ولم يكن هناك مشاركة في إعداد نصوصه. ولكن قبل إقرار هذا القانون، نظّم المركز الوطني لحقوق الإنسان، وبالتعاون مع التحالف الوطني لإصلاح الإطار القانوني للعملية الانتخابية، ورشة عمل بعنوان "المبادئ العامة لإنشاء هيئة مستقلة للانتخاب" بتاريخ ٨-٩ تشرين الأول/أكتوبر، ٢٠١١، بمشاركة وحضور عدد من الأعيان والنواب وممثلين عن الأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني وبعض المؤسسات الرسمية ذات العلاقة، وبحضور خبيرين أحدهما من نيوزيلندا والثاني من دولة فلسطين. وتوصلت ورشة العمل إلى مجموعة من التوصيات تهدف إلى ضمان استقلالية الهيئة وتبني آليات لضمان الشفافية في عملها والمساءلة المهنية واختيار أعضائها واتخاذ القرار وغيرها من الأمور. كما توافق المشاركون على رفع هذه التوصيات إلى المؤسسات والجهات الرسمية ذات العلاقة كافة للاستئناس والاسترشاد برأيها عند الشروع في صياغة قانون الهيئة المستقلة للإشراف على الانتخابات<sup>٦٥</sup>. ويبدو أن مشروع الحكومة تأثر بتوصيات ورشة عمل المركز الوطني لحقوق الإنسان.

وفي أثناء مناقشة المشروع في مجلس النواب، قدّم حزب الاتحاد الوطني مذكرة شملت مجموعة من التعديلات على قانون الهيئة المستقلة سُلّمت لرئيس اللجنة القانونية بمجلس النواب، ويمكن تلخيص أهم هذه الاقتراحات<sup>٦٦</sup> على النحو التالي:

- إلغاء بند التجديد لأعضاء الهيئة المستقلة للانتخابات، إذ إنّ إتاحة مبدأ التمديد لأعضائها من شأنه المساس بنزاهة أعضاء الهيئة.

<sup>٦٤</sup> المادة ١٩ من التعديل الدستوري لسنة ٢٠١١.

<sup>٦٥</sup> المركز الوطني لحقوق الإنسان، أهم النتائج والتوصيات الخاصة بالمبادئ العامة لإنشاء هيئة مستقلة للانتخابات، تشرين الأول، ٢٠١١.

<sup>٦٦</sup> موقع زاد الأردن الإخباري، "الاتحاد الوطني" يوصي بتعديل مشروع قانون الهيئة المستقلة للانتخابات، ٢٤/١/٢٠١٢.

- إضافة مادة إلى مشروع القانون تنص على أن المخالفات والجرائم التي تُرتكب خلافاً لهذا القانون والقوانين الناظمة للعمليات الانتخابية لا تسقط بمرور الزمن، وكذلك العقوبات الصادرة بخصوصها، سواء بالنسبة للفاعلين أو الشوكاء أو المحرضين أو المتدخلين.
- منح الهيئة حق الإشراف على جميع الانتخابات العامة في المملكة، وذلك بدلاً من حصر اختصاصها بالانتخابات النيابية.
- اقتراح مادة تنص على أن يكون للهيئة موازنة مستقلة، يقرها المجلس، وترُفع إلى مجلس النواب لإقرارها، ثم إلى مجلس الوزراء لإدراجها في الموازنة العامة للدولة.

أخذ مجلس النواب باقتراحين من الاقتراحات السابقة، وهما القرارين المتعلقين بعدم التمديد لأعضاء الهيئة وآلية إقرار الموازنة. وقد أقر مجلس الأعيان مشروع القانون كما ورد من مجلس النواب، وبالنتيجة صدر قانون الهيئة المستقلة رقم ١١ لسنة ٢٠١٢ في نيسان ٢٠١٢. وفي أيلول ٢٠١٤، عُدلت الفقرة الثانية من المادة ٦٧ الخاصة بالهيئة نتيجة للتعديلات الدستورية التي أُجريت في العام ٢٠١٤<sup>٦٧</sup> لتصبح كما يلي: "تُنشأ بقانون هيئة مستقلة تدير الانتخابات النيابية والبلدية وأي انتخابات عامة وفقاً لأحكام القانون، ومجلس الوزراء تكليف الهيئة المستقلة بإدارة أي انتخابات أخرى أو الإشراف عليها بناءً على طلب الجهة المخولة قانوناً بإجراء تلك الانتخابات"<sup>٦٨</sup>.

#### ثانياً: قرار المجلس العالي لتفسير الدستور الخاص بالقوانين المؤقتة

من ضمن التعديلات الدستورية المهمة التعديل الذي أُدخل على المادة ٩٤ الخاصة بالقوانين المؤقتة والذي وضع ضوابط على السلطة التنفيذية في تمرير القوانين عند غياب مجلس النواب بحيث أصبحت تنص على ما يلي: "عندما يكون مجلس النواب غير منعقد 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 أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تُعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها وله أن يقر هذه القوانين أو يعدّها أو يرفضها، فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبتّ 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".

وفي آذار ٢٠١٢، وجّه مجلس النواب سؤالاً للمجلس العالي لتفسير الدستور - باعتبار أن المحكمة الدستورية لم تكن أنشئت بعد- للاستفسار حول ما إذا كانت مهلة الدورتين العاديتين المتتاليتين للبتّ في القوانين المؤقتة تنطبق على القوانين المؤقتة التي أُحيلت إلى مجلس الأمة قبل نفاذ تعديل الدستور لسنة (٢٠١١) أم أنها تقتصر على القوانين المؤقتة المحالة للمجلس بعد نفاذ التعديل الدستوري. وقد قرر المجلس العالي أنه "إعمالاً للقواعد الفقهية الدستورية القائلة أن النصوص الدستورية تفسّر بالنظر إليها باعتبارها وحدة واحدة يكمل بعضها بعضاً، وبعدم رجعية النصوص الدستورية، والأثر المباشر للقاعدة القانونية، يقرر أن القوانين المؤقتة التي أُحيلت على

<sup>٦٧</sup> حول ملايسات التعديل الدستوري للعام ٢٠١٤، أنظر الجزء ١-٤ من هذه الدراسة.

<sup>٦٨</sup> المادة ١ من التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٤.

مجلس الأمة قبل نفاذ هذه التعديلات الدستورية التي نفذت في ٢٠١١/١٠/١ مستثناة من تطبيق أحكام الفقرة (١) من المادة (٩٤) من الدستور بصيغتها المعدلة".

#### ٤ . النتائج

يتبين مما سبق عرضه أن السلطة التنفيذية لم تهيمن على التعديلات الدستورية وحسب، بل امتدت هيمنتها لتشمل حصر القوانين التي تحتاج إلى تعديل سنداً للتعديلات الدستورية، وإعداد مشاريع هذه القوانين بشكل منفرد، واختيار توقيت إرسالها للبرلمان لغايات البت فيها.

لم تعلن الحكومة عن خطة واضحة لمراجعة القوانين بهدف تفعيل التعديلات الدستورية، بل اكتفت بتحديد ١٢ قانوناً على سبيل الحصر دون بيان الأسس التي قام عليها هذا التحديد. كما لم يكن هناك أي دور فعال لمنظمات المجتمع المدني أو القوى السياسية بهذا الشأن، فقد انحصر دورها بتوجيه رسائل أو مذكرات إلى مجلسي الأعيان والنواب لتعديل بعض المواد في مشاريع القوانين قيد المناقشة، إلا أن البرلمان لم يأخذ بأغلب هذه التوصيات.

ويلاحظ أن الحكومة بدأت بإعداد مشاريع القوانين الخاصة بإنشاء هيئات جديدة نص عليها الدستور مثل المحكمة الدستورية والهيئة المستقلة للانتخابات، ثم قامت بتقديم مشاريع لإجراء تعديلات شكلية على القوانين كنتيجة مباشرة للتعديلات. ويظهر ذلك بشكل واضح بتعامل الحكومة مع تعديل ثنائي مواد من الفصل الثاني الخاص بالحقوق والحريات، إذ قدمت مشروعاً معدلاً لقانون العقوبات يتلخص باستبدال كلمة "عقلي" بـ "معنوي" عند النص على جريمة التعذيب لأن الدستور استخدم الكلمة الأخيرة.

كما تقدمت الحكومة بمشروعين جديدين "لاستقلال القضاء" و "مجلس الطوائف" لم يحققا طموح الفئات المعنية، بل اعتُبر قانون مجلس الطوائف تحديداً انتكاسة بسبب إقصائه العديد من الطوائف غير المسلمة في الأردن.

وقد اختُصر دور البرلمان بمناقشة مشاريع القوانين المعدلة، وحصراً في المواد التي تنوي الحكومة تعديلها وذلك بحسب اجتهاد المجلس العالي لتفسير الدستور، وهو ما يعزز هيمنة الحكومة في انتقاء المواد المنوي تعديلها في القوانين السارية. كما لم يمارس البرلمان صلاحياته بموجب المادة ٩٥ من الدستور التي جاء فيها "يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء أيٍّ من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها".

ومن الجدير الإشارة إلى أن قانون الاتصالات رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥ هو القانون الوحيد الذي ورد على قائمة الحكومة كقانون بحاجة للتعديل بسبب التعديلات الدستورية، لكنه لم يُعدّل حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة.

وتنص الفقرة الثانية من المادة ١٢٨ من الدستور المعدل على أن "جميع القوانين والأنظمة وسائر الأعمال التشريعية المعمول بها في المملكة الأردنية الهاشمية عند نفاذ هذا الدستور تبقى نافذة إلى أن تُلغى أو تُعدّل بتشريع يصدر بمقتضاه وذلك خلال مدة أقصاها ثلاث سنوات". علماً أن هذه المهلة انتهت في تشرين الأول ٢٠١٤. وبالرغم من وجود بعض الآراء التي تقول ببطلان التشريعات التي لا تتواءم مع الدستور<sup>٦٩</sup>، إلا أن الرأي الراجح هو أن المدة المذكورة في المادة ١٢٨ هي لغايات تنظيمية لم يرتب المشرع الدستوري جزاءً على

<sup>٦٩</sup> السفير نيوز، الحرحشي يفند آراء ياغي والعجارمة في المادة ١٢٨ من الدستور، ٢٢/١٠/٢٠١٤.

مخالفتها. وأعدت الحكومة مشروعاً معدلاً لقانون الاتصالات تعرّض لانتقاد واسع من المواقع الإلكترونية والنشطاء عبر وسائل التواصل الاجتماعي على اعتبار أنه يقيد الحريات، فالمشروع يعطي مجلس الوزراء صلاحية "النفاز" إلى المواقع المخالفة لأحكام القانون عبر شبكات الاتصالات العامة، وفقاً لنظام يصدره مجلس الوزراء لهذه الغاية، وهو يعطي وزارة الاتصالات صلاحيات ليست من اختصاصها، فهي معنية بتنظيم قطاع الاتصالات وحماية حقوق المستهلكين الخدمة، وليس لها صلاحية التدخل بالمحتوى على الإنترنت أو حجب المواقع<sup>٧٠</sup>. وبدورها لم تبيّن الحكومة كيف يخدم مشروع القانون هذه التعديلات الدستورية أو على أي أساس اعتُبر القانون الحالي مخالفاً للدستور.

وفي النهاية، يمكن القول أن تفعيل التعديلات الدستورية لم يلبّ الطموح، وامتازت التعديلات بسيطرة الحكومة عليها، وتناولت هذه الأخيرة الطابع الشكلي دون التطرق إلى الشق الموضوعي منها، لا سيما في مجال الحقوق والحريات. وفي الوقت نفسه، لم تُتَّح الفرصة للمحكمة الدستورية للنظر في دستورية القوانين التي تنتهك الحقوق والحريات بحسب تقارير المنظمات الحقوقية الدولية والوطنية مثل قوانين الجنسية والجرائم والجمعيات والعمل.

---

<sup>٧٠</sup> عمان نت، تعديلات قانون الاتصالات: تقييد جديد لحرية الانترنت، ٢٠١٣/٣/٦.