صلاحيات السلطتين التنفيذية

والتشريعية في الأردن من خلال القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ ودستور عام ١٩٤٧

مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية

.....

د .سُها سلُيمان علي – جامعةُ تكريت –كلية التربية للعلوم الإنسانية

قسم التاريخ.

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

تميز شرق الاردن على حداثة بروزه ككيان سياسي جديد في المنطقة بعد عام ١٩٢١ بتطور المؤسسات فيه ، ومن هذه المؤسسات السلطتين التنفيذية والتشريعية اللتان أصبحتا من الملفات المهمة في تأريخ الأردن الحديث المعاصر ، لا سيما بعد اقرار القانون الأساسي لعام ١٩١٨ ، الذي أعطى لتلك المؤسسات البداية الاولية في رسم وقيادة الدولة الاردنية الحديثة ، وقد ارتاد هذا الدور مع استقلال الاردن وإقرار دستور ١٩٤٨ إذ اصبحت السلطتين التنفيذية والتشريعية للدور الفعال في رسم السياسة الاردنية الجديدة من خلال الصلاحيات والامتيازات التي تمتعت بها هذه السلطات ، ومن منطلق حرص الباحث على ابراز محتوى السلطتين التنفيذية والتشريعية والصلاحيات التي منحت لهما من خلال النظام الدستوري الاردني لعام ١٩٢٨ و ١٩٤٧ ،جاءت هذه الدراسة في ثلاث مباحث اشتمل المبحث الاول على التطور التاريخي للحياة التنفيذية والتشريعية في الاردن ، اما المبحث الثاني فقد تم توضيح مراحل صدور القانون الأساسي وعملية تنظيم السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلاله . وجاء صدور دستور ١٩٤٧ وتطور الحياة التنفيذية والتشريعية في المبحث الثالث . اما الخاتمة فقد تناولت أهم نتائج البحث .

Abstract

The development of political life in Jordan, especially the executive and legislative branches, came from the stability of political life in Jordan, especially after the declaration of the 1947 constitution, which granted the executive and legislative powers that had an effective role in shaping the new political life of Jordan. The executive authority has issued and implemented the decisions and issued regulations that define the terms of reference of its authority and determine the general policy of the state, but it still contains some gaps in its texts. And the legislative authority had jurisdiction not more than the license projects to the laws provided by the executive authority cannot propose laws and cannot be able to issue any law whatever the need.

The Constitution of 1947 gave the powers of ownership imposed on the work of the executive and legislative powers. The king became the head of the supreme state and created a parliamentary system elected by the people. The first is the establishment of the legislative authority and the second control and accountability of the executive authority.

المبحث الاول

التطور التاريخي للحياة التنفيذية والتشريعية في الاردن منذ تأسيس الإمارة حتى صدور القانون الاساسي لعام ١٩٢٨ .

بعد فرض الانتداب البريطاني على الاردن. وعملا بنص صك الانتداب القاضي بإيصال البلاد المنتدبة الى درجة تستطيع قيادة نفسها . ولتنفيذ السياسة البريطانية على هذه المنطقة من جهة اخرى . اخذت الحكومة البريطانية على عاتقها إنشاء كيان سياسي جديد محمل معه إنشاء نواة لمؤسسات دستورية جديدة مرت بمراحل يمكن توضيحها بما يأتي :

١ –تأسيس الإمارة في شرق الاردن

جاء الامير عبد الله[١] . الى شرق الاردن بعد أن تلقى والده الشريف حسين بن علي رسائل عدة من اعيان ووجهاء منطقة شرقي الاردن ، وكذلك من قبل أعضاء حزب الاستقلال الذين جاءوا الى المنطقة بعد خروج الأمير فيصل[٢].من سوريا على أثر معركة ميسلون في تموز عام ١٩٢٠ . وقد عد وصول الامير عبد الله الى شرق الأردن هو بداية تأسيس الإمارة [٣] .

وعند وصول الأمير عبد الله الى معان في ٢١ تشرين الثاني عام ١٩٢٠ توجه الى عمان التي وصلها في ٢ اذار عام ١٩٢١ ، وبعد ذلك تلقى الامير عبدالله في ٥ أذار من نفس العام برقية من والده الشريف حسين يخبره أن وزير المستعمرات البريطاني ونستون تشرشل winston Churchill[٤] .على أهبة السفر الى الشرق الاوسط وانه سيقابله ويفاوضه [٥]

بعد وصول تشرشل لحضور مؤتمر القاهرة ، بعث الامير عبدالله في ١٦ آذار عام ١٩٢١ سكرتيره عوني عبد الهادي الى القاهرة ليبين لتشرشل حسن نوايا الأمير تجاه السياسة البريطانية . وبعد انتهاء المؤتمر تلقى الامير مذكرة من المندوب السامي البريطاني في فلسطين هربرت صموئيل Herbert Samuel يدعوه فيها لزيارة القدس لمقابلة تشرشل ، وفي عام ٢١ اذار١٩٢١ وصل موكب الامير الى القدس وعقد اجتماع في ٢٣ اذار بين الامير عبدالله

وتشرشل . وقد وضعت في هذا الاجتماع المبادئ الاساسية التي تقوم عليها امارة شرق الأردن[٦].

٢- تشكيل اول حكومة اردنية (سلطة تنفيذية) :

لما وضعت المبادئ الاساسية لإمارة شرق الاردن من قبل الأمير عبد الله وتشرشل والتي من أهمها تأمين حكومة وطنية في شرق الاردن برئاسة الأمير عبد الله ، بحيث تكون مستقلة استقلالا إداريا تاما[٧]. تباحث الأمير مع السيد (رشيد طليع) من أجل إنشاء أول حكومة في شرق الاردن تأخذ على عاتقها كل الامور الإدارية بإنشاء مجلس المشاورين واسناد رئاسته الى (رشيد طليع) الذي منح لقب الكاتب الإداري لأمارة شرق اردن [٨] .

قرر المجلس في ٢٧ نيسان ١٩٢١ ان يكون أسمه (الهيئة المركزية) وأصدر قانونا بين فيه صلاحيات واختصاصات اعضائه وفيما يلي نص هذا القانون :

١- الكاتب الاداري هو الواسطة لتنفيذ أوامر الأمير السامية وهو مرجع المشاورين فيما يتعلق بوظائفهم .
٢- المشاور الملكي يقوم بتأمين الإدارة الملكية الداخلية ، وامور العدلية والمعارف والسلطة .
٣- مشاور المالية والاشغال العامة والبرق والبريد ، يقوم معين بسير الامور المالية والبرق والبريد وله صلاحياته في هذه الدوائر .
٤- الكاتب الاداري والمشاورين هم هيئة يرأسها الكاتب الإداري وهم مكلفون بتدقيق الميزانيات واجراء التشكيلات وانتخاب حكام المقاطعات [٩] .

يبدو أن هذا القانون الذي بين صلاحيات واختصاصات هذه الحكومة كان اول قانون مكتوب ورسمي وتم العمل به خصوصا بعد أن قرر مجلس المشاورين تقسيم شرق الاردن الى ثلاثة ألوية هي : لواء السلط ولواء الكرك ولواء اربد . بعد ذلك تمكنت إمارة شرق الأردن من الحصول على إشراف الحكومة البريطانية باستقلالها من خلال البيان الرسمي الذي ادلى به المندوب السامي البريطاني هربرت صموئيل في عمان يوم ٢٥ آيار ١٩٢٣ م ، إذ جاء البيان بالصورة التالية : ((تعترف حكومة جلالة الملك بوجود حكومة مستقلة في إمارة شرقي

الاردن برئاسة صاحب السمو الأمير عبد الله بشرط أن توافق عصبة الأمم المتحدة على ذلك، وأن تكون حكومة شرق الأردن دستورية تمكن الحكومة البريطانية من القيام بتعهداتها الدولية))[١٠].

وفي ٢٩ آيار ١٩٢٣م نتيجة لهذا التطور السياسي الكبير الذي شهدته إمارة شرق الاردن ، فقد قرر مجلس المستشارين تبديل لقب رئيس المستشارين بلقب رئيس مجلس الوكلاء المستشارين الذي سمي فيما بعد بلقب رئيس مجلس الوكلاء ، وذلك للصفة التي اكتسبتها إمارة شرق الاردن بمناسبة اعلان الاعتراف بها كذلك تقرر أن تكون إمارة شرق الاردن من ست مقاطعات هي : ((عمان ، الكرك ، مأدبا ، جرش ، أربد ، السلط))[١٠].

بعد ذلك تم إبدال لقب مجلس الوكلاء (السلطة التنفيذية) بمجلس النظار وذلك في ١٥ أيلول ١٩٢٣ ، وقد استمرت الحكومة في حمل هذا اللقب الى ١٦ حزيران ١٩٢٦ اذ تم استبداله بلقب (المجلس التنفيذي) الذي تضمن إقرار وظيفة مستر كبرابد(Mr Cbrid.). مستشارا للمالية والمستر سيتون (Mr . Seton) مستشارا للعدلية ، وكذلك تقرر الاعتراف بحق هؤلاء المستشارين في حضور اجتماعات المجلس التنفيذي في الامور التي تتعلق بدائرتهما أو تمكينها من تأدية المشورة دون أن يشتركا في التصويت [١١] .

على الرغم من كل هذه المسميات والالقاب التي حملتها الحكومة الاردنية منذ تأسيس الامارة وصولا إلى القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ ظلت صلاحياتها ضعيفة ونظامها الداخلي هزيل وذلك بسبب سيطرة ونفوذ سلطة الانتداب البريطاني المتمثلة بسلطة المعتمد السامي والمستشارين والموجودين داخل هذه الحكومة .

٣- محاولة لإنشاء أول سلطة تشريعية في البلاد:

كان من المنتظر ان تبدأ الحياة التشريعية في إمارة شرقي الاردن في وقت مبكر من تأسيسها، وذلك لاشتراط الحكومة البريطانية على الامير عبدالله تشكيل حكومة دستورية للأمارة إذا أراد الحصول على الاعتراف البريطاني بحكومته وهو الأمر الذي أيده المندوب السامي البريطاني في الخطاب الذي ألقاه في عمان يوم ٢٥أيار ١٩٢٣ [١٢].

كذلك اشترط صك الانتداب على الدول المنتدبة ضرورة العمل على ترقية أنظمة الحكم الذاتي وضمان الحقوق المدنية والدينية في الدول المنتدب عليها على أن يتم ذلك خلال خمس سنوات من تاريخ الانتداب [١٣].

ظهرت ظروف عدة سواء محلية أو دولية حالت دون ظهور الحياة التشريعية في إمارة شرقي الأردن الى بعد عام ١٩٢٨ لذلك رافق تلك الظروف محاولات عدة من اجل إظهار المؤسسة النيابية (السلطة التشريعية) إلى حيز الواقع كما من أهمها [١٤].

١- المحاولة الأولى:

كانت أولى المحاولات التي شهدتها الامارة تلك المبادرة المبكرة التي قام بها الامير عبدالله بعد مرور ثمانية اشهر من تأسيس إمارة شرقي الاردن أي في أوائل شهر تشرين أول عام ١٩٢١. إذ وجه رسالة الحكومة البريطانية أوضح فيها تشكل الحكومة التي سيتم تشكيلها في الامارة وأوضح انه يعهد بالسلطة التنفيذية الى مجلس مستشارين أو حكومة إدارية لبلاده، إذ يكون هذا المجلس خاضع لرقابة مجلس نواب ، اعضاؤه من قبل الشعب ، على أن تكون مهمته في هذه المدة استشارية فقط، إلا أن هذه المحاولة لم تلقى الترحيب الكافي من الحكومة البريطانية وانتهت دون نتيجة تذكر [١٥].

٢- المحاولة الثانية :

برزت المحاولة في الأول من نيسان عام ١٩٢٣ حين قرر الأمير عبد الله إنشاء مجلس سمي بـ (مجلس الشورى) برئاسة قاضي القضاة وعضوية كل من مدير الواردات ومدير الاستئناف ومدير المعارف ومدير المحاسبة ومدير التسجيل ومدير الزراعة ومدير البرق والبريد وقد أخذ هذا المجلس على عاتقه النظر في إصدار القرارات ومحاكمة الموظفين وسن صيغ القوانين والأنظمة وتفسيرها والنظر استئنافا في قرارات المجالس الادارية ، وسن صيغ القوانين والأنظمة ورفعها الى المجلس التنفيذي للموافقة عليها وإقرارها من قبل الأمير وقد استمر العمل بهذا المجلس لمدة أربع سنوات ابتداءً من ١ نيسان ١٩٢٣ وحتى ١ نيسان ١٩٢٧[١٦].

٣- المحاولة الثالثة :

اتجهت حكومة شرقي الاردن بعد حصولها على الاعتراف البريطاني باستقلال الإمارة الى استكمال العناصر الدستورية ، لذلك صدرت إرادة سامية في أوائل تموز عام ١٩٢٣ بتأليف (لجنة أهلية) برئاسة وكيل العدلية إبراهيم هاشم وعضوية شخصين من كل مقاطعة من المقاطعات الست ينتخبها مجلس الادارة البلدية في كل مقاطعة [١٧] .

بعد ذلك اجتمعت تلك اللجنة في ١٢ تموز عام ١٩٢٣ في مبنى دار البلدية بعمان وأصدرت قانون انتخاب متكامل وقعت عليه الحكومة الادارية ، إلا ان الحكومة البريطانية رفضته وأمرت بإيقافه [١٨] .

مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية

المبحث الثاني

صدور القانون الاساسي عام ١٩٢٨ وتنظيم السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلاله

على الرغم من استمرار المحاولات الرامية الى انشاء مجلس نيابي في امارة شرق الاردن . ففي ١٣ تشرين اول عام ١٩٢٦ قررت الحكومة انتخاب لجنة تحضيرية لاتخاذ التدابير اللازمة لأنشاء مجلس نواب ، وقد أقرت تلك اللجنة العمل بقانون ١٩٢٣م مع بعض التعديلات عليه ، إلا أن العمل بهذا القانون أوقف في ٢٠ شباط ١٩٢٨ بسبب التوصل الى عقد معاهدة عرفت باسم المعاهدة الاردنية البريطانية لعام ١٩٢٨ [١٩] .

اشتملت تلك المعاهدة على (٢١) مادة كان من اهم ما جاء في المادة الثانية التي نصت على:((أن سلطتي التشريع والادارة المؤتمن عليها صاحب الجلالة البريطانية يتولاها عنه في شرق الاردن صاحب السمو الامير عبد الله عن طريق حكومة دستورية من خلال قانون شرقي الاردن الاساسي)) [٢١]. لذلك تم وضع القانون الاساسي والدستور لعام ١٩٢٨ والذي تم نشره في ١٦ نيسان من العام نفسه من قبل حكومة الانتداب ، وقد اشتق هذا القانون من روح المعاهدة دون أن يكون لأهل البلاد راي في وضعه [٢٢] . كذلك اشتمل هذا القانون على اثنين وسبعون مادة موزعة على سبعة فصول[٢٣]. وبهذا التطور السياسي الكبير دخلت المؤسسة التنفيذية والتشريعية في مرحلة التنظيم الجديد التي يمكن توضيحها من خلال ما يأتي :

اولا : تركيبة السلطة التنفيذية وصلاحياتها :

قرر الدستور تأليف مجلس تنفيذي مكون من رئيس وزراء واعضاء لا يتجاوز عددهم الخمسة ، والأمير هو الذي يعين رئيس الوزراء ، ويقيله او يقبل استقالته كما أنه هو الذي يعين أعضاء المجلس التنفيذي بناءً على ترشيح مجلس الوزراء ،ويجب ان يكون المجلس التنفيذي اما من الموظفين الرئيسيين في الادارة او من نواب المجلس[٢٤].

اما صلاحيات المجلس التنفيذي فقد كانت ابداء المشورة الى الامير ، وادارة شؤون شرق الاردن. ويتضح من خلال هذه الصلاحيات إن الاختصاص الاساس للسلطة التنفيذية

بموجب هذا الدستور تنحصر في ادارة شؤون شرق الاردن[٢٥]. أما في الامور الخارجة من اختصاص الامير .كذلك ان المجلس التنفيذي لم يكن مسؤولا اطلاقا امام مجلس الشعب او اي جهة اخرى سواء السلطة التنفيذية في ادارة شرق الاردن التي كانت مركزة بيد الامير[٢٦]. فضلا على ذلك فقد اعطت مادة من الدستور لرئيس الوزراء الحق في ترأس المجلس التشريعي اثناء حضوره اجتماعات المجلس وفي غضون تغيبه يرأسها الذي يعينه رئيس الوزراء بموجب هذه الصلاحيات[٢٧] .

ثانيا: تركيبة السلطة التشريعية وصلاحياتها :

باشرت الحكومة الاردنية بتنفيذ ما جاء في مواد القانون الاساسي خصوصا في فصله الثالث الذي تضمن العمل على انشاء المجلس التشريعي ،لذلك نشرت الحكومة في ١٧ حزيران عام ١٩٢٨ قانونا جديدا لانتخاب اعضاء المجلس ، فقد انبعاث السلطة التشريعية بموجب المادة(١٦) بالمجلس التشريعي والامر على أن يتألف المجلس المذكور. من نوعين من الاعضاء .النوع الاول هم الاعضاء المنتخبون طبقا لقانون الانتخاب والثاني هم اعضاء الحكومة ورئيسهم[٢٨].

اما فيما يخص صلاحيات المجلس التشريعية (السلطة التشريعية) فلم يضع المجلس التشريعي صلاحية اقتراح القوانين ،لأن هذه الصلاحية قد منحت لرئيس الوزراء ورئيس المصلحة بحسب ما نصت عليه المادة من القانون الاساسي كذلك لم يسمح للمجلس صلاحيات نيابية عامة بحسب ما نصت عليه المادة (٤٠) من القانون الاساسي اذ ورد فيها انه لا يجوز لأي عضو من اعضاء المجلس أن يطرح على بساط البحث أيّة مسالة بشأن اي صلة بالإدارة العامة[٢٩]. فضلا على ذلك لم يعط للمجلس التشريعي الحق في النظر او التحقيق او الرقابة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية. لكن منح هذا المجلس بعض الصلاحيات منها حقه في اجازة مشروعات القوانين التي يعرضها رئيس الوزراء وبعض الصلاحيات المالية كعدم فرض الضريبة إلا بموافقة المجلس وإقرار قانون الموازنة السنوية[٣٠].

اتسم هذا المجلس بالضعف وعدم القدرة على اطفاء الطابع التشريعي الحقيقي على السلطة التشريعية في الأردن طبقا للقانون الأساسي لعام1928 [٣١].

ثالثا: صلاحيات الامير قياساً بالسلطتين:

أصبح الأمير بموجب القانون الأساسي لعام 1928هو صاحب السلطات الفعلية فقد تركزت بيده السلطات التشريعية والإدارية فهو الذي يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته كما انه يعين الوزراء بناءً على توصية رئيس الوزراء[٣٢] .ويعين الموظفين ويعزلهم[٣٣]. كما أنه هو يعقد المعاهدات ويلغيها[٣٤]. وهو الذي يصدر اوامر بأجراء الانتخابات للمجلس التشريعي ويدعوه الى الاجتماع ويفتحه ويؤجله ويحله[٣٥]. وللأمير ايضا الحق في اصدار الأحكام العرفية دون الرجوع الى رأي السلطات التنفيذية والتشريعية بموجب المادة (٦٩)[٣٦] . وله الحق كذلك في اصدار القوانين المؤقتة دون الرجوع إلى المجلس التشريعي على أن تعرض على الأخير فيما بعد[٣٧].

يبدو أن هيمنة الامير على السلطتين التنفيذية والتشريعية في الأردن لم تعطِ لهما اي انفصال او انفرادية في تمثيل وقيادة نفسها حتى عام ١٩٤٧ حين اعلنت قيام المملكة الأردنية الهاشمية وإصدار دستور عام ١٩٤٧.

المبحث الثالث

تطور السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال دستور عام ١٩٤٧

كان الدور الذي امتازت به امارة شرقي الاردن واخرها في الحرب العالمية الثانية الى جانب بريطانيا اثره الكبير في تغير السياسة البريطانية اتجاه هذه المنطقة وخصوصا فيما يتعلق باستقلال تلك البلاد لذلك سافر الامير عبدالله الى لندن ودارت مفاوضات مع الجانب البريطاني انتهت بتوقيع معاهدة التحالف والصداقة الاردنية – البريطانية في ٢٢اذار عام ١٩٤٦ احتوت المعاهدة على(١٤) مادة وملحق إضافي ،اعترفت الحكومة البريطانية وفي المادة الاولى منها بشرق الأردن دولة كاملة الاستقلال وبالأمير عبدالله ملكا عليها[٣٨]. بعد

ذلك اجتمع المجلس التشريعي الاردني في جلسته الثالثة في ٢٥ ايار عام ١٩٤٦ واصدر قرارا أعلن فيه استقلال البلاد استقلالا تاما وحكومة وراثية ملكية نيابية [٣٩].

نتيجة التطورات النيابية اصبح لزاماً على الحكومة الأردنية وضع دستور جديد للبلاد وهو الأمر الذي تحقق فعلا من خلال مصادقة المجلس التشريعي وفي ٢٨ تشرين الثاني ١٩٤٦م اعلن مشروع قانون أساسي جديد للبلاد الذي عرف فيما بعد بدستور ١٩٤٧ الذي احتوى على ٧٩ مادة موزعة على ثمانية فصول[٤٠] .

وبهذا التطور الدستوري الجديد انتقلت السلطتين التنفيذية والتشريعية الى مرحلة اكثر تطورا من المرحلة السابقة بحيث اصبحت بالشكل التالي:

اولا: تركيبة السلطة التنفيذية وصلاحياتها :

نصت الفقرة الاولى من المادة٢٧ على أن يؤلف مجلس الوزراء من رئيس مجلس الوزراء رئيسا ، ومن عدد من الوزراء حسب مقتضيات الحاجة والمصلحة العامة[٤١]. والملك هو الذي يعين رئيس الوزراء والوزراء بناءً على تنسيب رئيس الوزراء .أما صلاحيات السلطة التنفيذية فقد نصت الفقرة(ج) من المادة المشار إليها على أن تعين الصلاحيات المختصة برئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء بأنظمة يضعها المجلس المشار إليه ويصدق عليها الملك اذ أنيطت برئيس الوزراء إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجة باستثناء ما كان قد عهد به من تلك الشؤون بموجب هذا القانون إلى اي شخص اخر او هيئة اخرى[٤٢]. فضلا على ذلك فإن قرارات مجلس الوزراء ترفع الى الملك للمصادقة عليها، ويقوم بتنفيذ هذه القرارات رئيس الوزراء والوزراء كلا حسب حدود اختصاصه[٤٣]. فضلا على ذلك فإن رئيس الوزراء والوزراء مسؤولين تجاه الملك عن دائرته او دوائره[٤٤].

بهذا الصلاحيات الدستورية فقد أصبح من حق السلطة التنفيذية اتخاذ القرارات وتنفيذها وحق إصدار الانظمة التي تحدد اختصاصات سلطتها وتقرير السياسة العامة للدولة، لكن على الرغم من الأفضلية الجديدة التي تمتعت بها السلطة التنفيذية فقد بقيت تحتوي على

ثغرات في نصوص منها . الا أن السلطة الفعلية تركزت بيد الملك ولم تكن الوزارة مسؤولة أمام مجلس منتخب(٤٥).

ثانيا: تركيبة السلطة التشريعية وصلاحياتها:

أناط دستور ١٩٤٧ السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتألف مجلس الأمة من مجلس الأعيان والنواب ،ويتألف مجلس النواب من ممثلين منتخبين على درجة واحدة(٤٦).

أما مجلس الأعيان فيتألف من عدد لا يتجاوز نصف أعضاء مجلس النواب البالغ عددهم عشرين عضواً من بينهم الرئيس، يعينهم الملك من الحائزين على ثقة الجمهور واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن(٤٧).

اما بالنسبة لافتتاح مجلس الامة فيكون من خلال الملك او من ينوب عنه(٤٨).

اما صلاحيات مجلس الامة (السلطة التشريعية) فقد عدل الوضع في هذا الدستور ، فبعد أن كان القانون الاساسي السابق لا يعطي اي حق للمجلس التشريعي في اية رقابة نيابية او ادارية على افعال السلطة التنفيذية اذ نصت المادة ٥٢ من الدستور على أنه يجوز لأي عضو من اعضاء المجلس ان يطرح على بساط البحث اية مشكلة اي امر له سلطة بالإدارة(٤٩).

منح دستور ١٩٤٧ مجلس الامة مجموعة من الصلاحيات التي تتعلق بالأمور المالية خصوصا بالأمور المتعلقة بالميزانية العامة وتخصص الاموال للأغراض العامة ومخصصات الملك(٥٠). لكن لم يعطِ دستور ١٩٤٧ لهذا المجلس الحق في اقتراح القوانين فقد نصت الفقرة الاولى من المادة ٤٨ على أن يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب و مجلس الاعيان ولا تعتبر المشاريع قوانين ما لم يوافق عليها المجلسان ويصادقها الملك .فضلا على ذلك يمنح مجلس الامة حق النظر او التصديق او الرقابة على المعاهدات والاتفاقات الدولية(٥١) .

مما سبق يتضح أن اختصاصات مجلس الامة من الناحية التشريعية لا تزيد على الحق في اجازة المشروعات للقوانين التي تقدمها السلطة التنفيذية وهو لا يستطيع اقتراح القوانين ولا يقوى على اصدار اي قانون مهما كانت الحاجة له .

ثالثا : صلاحيات الملك قياسا بالسلطتين التنفيذية والتشريعية .

اعطى دستور ١٩٤٧ صلاحيات ملكية فرضت نفسها على عمل السلطتين التنفيذية والتشريعية ،فقد اصبح الملك هو رأس الدولة الاعلى .وتناط به السلطة التنفيذية ،كما يصادق على القوانين جميعها ويصدرها ويراقب تنفيذها القائد الاعلى للقوات البرية والبحرية والجوية ،وهو الذي يعلن الحرب ويبرم المعاهدات بعد موافقة مجلس الوزراء فضلا على ذلك فهو الذي يعين رئيس الوزراء والوزراء ،وقرارات مجلس الوزراء لا تعتبر نافذة الا بعد مصادقة الملك عليها[٥٢]. ورئيس الوزراء مسؤول اتجاه الملك مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة. والملك هو الذي يقيل رئيس الوزراء ويقبل استقالته .ويقيل الوزراء ويقبل استقالتهم بناءً على تنسيب رئيس الوزراء .

وفيما يتعلق بالسلطة التشريعية ،فالملك هو الذي يصدر الاوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب ، ويدعوا مجلس الامة الى الاجتماع ويفتحه ويؤجله ويفضه ويحله وفقا لأحكام القانون ،وهو الذي يعين رئيس مجلس الاعيان واعضاءه ويقبل استقالتهم .وهو الذي يشرع القوانين المؤقتة عند الضرورة بدون الرجوع الى مجلس الامة[٥٤].

فضلا على سلطات اخرى خولت الملك بموجب الدستور الجديد بحيث اصبحت على حساب السلطتين التنفيذية والتشريعية منها العفو العام والخاص والتصرف بالأراضي التي تكون عائدة الى حق تصرف الحكومة ومجلس الامة[٥٥].

الخاتمة

اتسمت الحياة السياسية في امارة شرق الاردن بعد اعلان استقلال امارة شرق الاردن عام ١٩٢٢ وصولاً الى توقيع الاتفاقية الاردنية – البريطانية عام ١٩٢٨ بتطورات دستورية مهمة تمثلت بإصدار القانون الاساسي لعام ١٩٢٨ واستمر العمل به حتى عام ١٩٤٧ حين صدر دستور ١٩٤٧ .اذ اتسمت السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلالهما بعدة سمات تمثلت فيما يأتي :

١- إن القانون الاساسي عام ١٩٢٨ كان من الناحية الشكلية ما هو الا منحه لأن السلطة كانت مركزة بيد حكومة الانتداب وبيد الامير اذ تنازلت السلطتين التنفيذية والتشريعية و لم تعطِ الكثير من الامتيازات .

٢- إن القانون الاساسي عام ١٩٢٨ وضع لغاية سياسية وهو اضفاء طابع الشرعية على المعاهدة التي عقدت عام ١٩١٨ والتي انبثق عنها هذا الدستور بحيث لم يعطِ حكومة دستورية اوجدت سلطة تنفيذية وتشريعية حقيقية.

٣- لم يعلن القانون الاساسي عام ١٩٢٨ مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية ولم يعطِ للسلطة التشريعية الحق في متابعة فرض الرقابة الدستورية بين السلطات الثلاث .

٤- جاء دستور عام ١٩٤٧ ليكون اكثر تطورا من سابقه اذ عمل على الفصل بين السلطات الثلاث .واوجد نظام برلماني على اساس وجود مجلس منتخب من الشعب إذ يكون له وظيفتين الاولى قيام السلطة التشريعية والثانية رقابة السلطة التنفيذية ومحاسبتها . ويكون هذا النظام قائم على اساس وجود مجلسين هما النواب والاعيان.

٥- جعل الدستور عام ١٩٤٧ السلطة التنفيذية بيد مجلس الوزراء والملك واعطى بعض الصلاحيات الدستورية لمجلس الوزراء ، مثل اصدار القوانين المؤقتة والنظر في السياسة الخارجية والمشاركة في رسمها.

المصادر

١- عبد الله بن الحسين، الأثار الكاملة ، بيروت ، ط٢ ، ١٩٧٩ ، ص ١٥٦ ، خليل ابراهيم الحجاج ، التطور التاريخي للحياة التشريعية والنيابية في الأردن ١٩٢٠ - ١٩٥٢ عمان ، ١٩٨٩ ، ص٢٨.

٢- ونستون تشرشل. ولد في ١٨٧٤ في مارلبورو في انجلترا والده اللورد راندولف تشرشل، ووالدته جيني جيروم عضوة في البرلمان البريطاني . في الثامنة من عمره ارسل الى مدرسة داخلية وفي عمر ١٢ عام تم قبوله في مدرسة هارو المرموقة . وهناك درس التكتيكات العسكرية . ثم بعدها قبل في الكلية العسكرية الملكية (ساند هيرست) وتخرج منها عام ١٨٩٣ واصبح ضابط في سلاح الفرسان . سافر الى جنوب افريقيا عام ١٨٩٩ عندما اندلعت حرب البوير ، واسر هناك الا انه تمكن من الهرب .استقال على اثرها وعمل في السياسة . في عام ١٩٠٦ اصبح نائب لوزير المستعمرات ثم وزيرا للتجارة عام ١٩١٠ ثم وزيرا للداخلية ١٩١٠ -١٩١١. واصبح وزيرا للبحرية عام ١٩٤٠ واشرف على المجهود الحربي ١٩٤٠-١٩٤٥ . توفي ١٩٦٥ . The Encyclopedia Britannica,Vol.4,1974,pp.595-600;حارث عبدالرحمن الطيف التطورات السياسية والاقتصادية في بريطانيا١٩٢٩-١٩٣٣، اطروحة دكتوراه (غير منشورة) جامعة تكريت، كلية التربية، ٢٠١١، ص١٩-٢٠.

٣- سليمان موسى ومنيب ماضي ، تأريخ الأردن في القرن العشرين ١٩٠٠ -١٩٥٩ عمان ، ١٩٨٨ ، ص١٤٢ -١٤٦.

٤- خير الدين الزركلي ، عامان في عمان ، القاهرة ، ١٩٢٥ ، ص ٤٤- ص٤٥ الحمود حرب اللصاصمه ، الحياة النيابية في المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٢٩ -١٩٦٧ المعهد العالي للدراسات العربية ، بغداد ، ١٩٨٧ ، ص١٥ -١٦.

٥- موسى وماضي ، المصدر السابق، ص١٤٨ .

٦- عبدالله بن الحسين ،المصدر السابق، ص ١٦٦ – ١٦٧؛ جمال الشاعر سياسي يتذكر تجربة في العمل السياسي ، London ، ص ١٦٩.

٧- موسى وماضي ، المصدر السابق ، ص١٥٢ -١٥٣ ؛ وأنظر أيضا في الأمير عبد الله ، الأمالي السياسية ، عمان ، ١٩٣٦ ، ص ١٦ -١٧ ، يذكر الأمير عبد الله : (مست الحاجة الى تأليف حكومة وطنية ولم نستطع ايجاد العدد اللازم من أبناء البلاد ، مما اضطررنا الى الاستعانة بعدد من أبناء الاقطار الشقيقة الذين انتسبوا الى الأردن العزيز) .

٨- سليمان موسى ، إمارة شرقي الاردن ، نشأتها وتطورها في ربع قرن ١٩٢١ -١٩٤٦ عمان ، ط٢ ، ١٩٩٠ ، ص١٥٤؛ علي المحافظة ، العلاقات الأردنية البريطانية ١٩٢١ – ١٩٥٧ ، بيروت ، ١٩٧٣ ، ص٤٧.

٩- سليمان موسى وماضي ، تاريخ الأردن ، ص٢٠٨؛ اللصاصمة، المصدر السابق ص١٨.

١٠- موسى وماضي ،المصدر السابق ، ص١٤ .

١١- عبدالله بن الحسين ، المصدر السابق، ص٧٠؛علي المحافظة ، المصدر السابق ص٤٧؛ خليل ابراهيم الحجاج، المصدر السابق، ص٣٦.

١٢- علي المحافظة ، تاريخ الاردن المعاصر، عهد الإمارة الأردنية ٢٦ كانون الثاني ١٩٤٦ عمان ، ط١ ، ١٩٧٣ ، ص٢٨ -٣١؛ خليل ابراهيم الحجاج ، المصدر السابق ص٣٦ محمد الصلاح ، الإدارة في إمارة شرقي الأردن (١٩٢١ -١٩٤٦) ، أربد ، (د .ت) ص٥٢؛ خليل ابراهيم الحجاج، المصدر السابق، ص٣٩ .

١٣- صحيفة الشرق العربي ، العدد ١٧ ، في ١٧ ايلول ١٩٢٣ ،محمد الصلاح، المصدر السابق، ص٢٤٣؛ خليل ابراهيم الحجاج، المصدر السابق، ص٤٠ .

١٤- خليل ابراهيم الحجاج، المصدر نفسه ، ص٣٩؛ وأنظر بنود قانون الانتخاب ، ملحق صحيفة الشرق العربي ، العدد ٥٢٤ ، في ٩ شباط ١٩٢٣ .

١٥- محمد عبد اللطيف ابو صوفه ، الحياة النيابية في الاردن ١٩٢٩ -١٩٩٣ ، عمان ١٩٩٥ ، ص١١٨ -١١٩؛ سليمان موسى ،امارة شرق الاردن ، ص١٩٢.

١٦- علي المحافظة ، العلاقات الاردنية البريطانية ١٩٢١-١٩٥٧، ص٧٣ -٧٤.

١٧- موسى وماضي ، تاريخ الاردن ، ص٢٨١ .

١٨- صحيفة الشرق العربي ، العدد ١٨٨ ، في ١٩ نيسان ١٩٢٨ .

١٩- القانون الأساسي الأردني لعام ١٩٢٨ ، المادة ٢١ .

٢٠- المصدر نفسه المادة ٣٢.

٢١- عادل الحياري ، القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردني ، عمان ، ١٩٧٢ ص٥٢٣ .

٢٢- محمد المصالحة ، دراسات في الحياة البرلمانية الاردنية ، ج ١ ، عمان ، ٢٠٠٠ ص٥٣؛ سليمان موسى ، إمارة شرق الاردن ، ص١٦٩ .

٢٣- عادل الحياري ، المصدر السابق، ص٥٢٦ .

٢٤- دحام فرحان عبد الحمد ، موقف مجلس النواب الأردني من القضايا السياسية العربية ١٩٤٧ - ١٩٥٨ ، الأردن ، جامعة آل البيت ، ٢٠١٠ ، ص١٦ .

٢٥- القانون الأساسي الاردني ، المادة ١٦ .

٢٦- المصدر نفسه ، المادة ٢٠.

٢٧- المصدر نفسه ، المادة ١٩ .

٢٨- المصدر نفسه، المادة ١٩.

٢٩- المصدر نفسه ، المادة ٦٩.

٣٠- المصدر نفسه ، المادة ٤١.

٣١- علي المحافظة ، العلاقات ، ص١٣١؛ وأنظر بنود هذه المعاهدة في الصحيفة الرسمية العدد ٨٦٥ ، في ١٧ حزيران ١٩٤٦ .

٣٢- الوثائق الهاشمية ، أوراق عبد الله بن الحسين ، مج ١ ، منشورات لجامعة آل البيت ١٩٩٣ ، ص٤ -٥ .

٣٣- الصحيفة الرسمية ، عدد ٨٨٦ ، في ١ شباط ١٩٤٧ .

٣٤- الدستور الاردني لعام ١٩٤٧ ، المادة ٢٧ .

٣٥- المصدر نفسه ، المادة ٢٧ ، الفقرة ج .

٣٦- المصدر نفسه ، الفقره هـ .

٣٧- المصدر نفسه ، المادة ٢٨ ، الفقرة أ .

٣٨- الحياري ، القانون الدستوري ، ص٥٥٩ .

٣٩- الدستور الأردني لعام ١٩٤٧ ، المادتين ٣٣ و ٣٤ .

٤٠- المصدر نفسه ، المواد ٣٦ و ٣٧ و٣٨ .

٤١- المصدر نفسه ، المادة ٣٤ .

٤٢- المصدر نفسه ، المادة ٥٢ .

٤٣- المصدر نفسه ، المواد ٧٢ و ٧٣ و ٧٤ .

٤٤- المصدر نفسه ، المادة ٤٨ ، الفقرة الاولى .

٤٥- المصدر نفسه ، المادة ٢٦ ، الفقرة ب .

٤٦- هاني خير ، الحياة النيابية في الاردن ١٩٢٠ - ١٩٩٣ ، عمان ، ١٩٩٢ ، ص٥٦

٤٧- الدستور الاردني لعام ١٩٤٧ ، المواد ٢٢ و ٢٤ و ٢٥ و ٢٥ و ٢٦ و ٢٧ .

٤٨- المصدر نفسه ، المادة ٢٨ بجميع فقراتها .

٤٩- المصدر نفسه ، المواد ٢٦ و ٢٩ و ٤٣ .

٥٠- المصدر نفسه ، المواد ٣٠ و ٣١ و ٥٣ و ٥٧ و ٧٦ و ٧٨ .

٥١- المصدر نفسه ، ٣٠ و ٣١ و ٥٣ و ٥٧ و ٧٦ و ٧٨ .

٥٢- المصدر نفسه، المواد، ٥٣، ٥٧، ٧٦.

الهوامش:

١) الامير عبدالله. ولد الامير عبدالله في٤ نيسان ١٨٨٢ في مكة وتعلم فيها، وواصل دراسته في اسطنبول، ثم عاد الى الحجاز وانتخب نائب عن مكة في مجلس المبعوثان النواب) العثماني، قائد قوات الجيش الشرقي عند انطلاق الثورة العربية. ارسله والدة الشريف حسين الى مشارف سوريا فوصلها في ٢١تشرين ثاني ١٩٢٠ بعد ان استولى عليها الفرنسيون في ٢اذار ١٩٢١ وصل عمان تلبية لنداء اهل عمان، بعدها دعاة ونستون تشرشل الوزير البريطاني للالتقاء به في القدس فلبى الدعوة، وتم الاتفاق على ان تعترف بريطانيا بأمارة مستقلة في شرق الاردن تحت الانتداب. سار الامير على سياسة البناء والتنمية فشهدت البلاد نهضة شاملة ونال الاستقلال في ٢٥ايار ١٩٤٦ ونودي ملكاً. اشترك في حرب ١٨٤٨ وحافظ على القدس القديمة والجانب الشرقي من المدينة الحديثة. اغتيل في المسجد الاقصى في ٢٠تموز ١٩٥١، محمد عماد رديف طالب، الملك حسين طلال ودوره السياسي في الاردن ١٩٥٣-١٩٦٧، العراق، بغداد، دار الابداع للطباعة والنشر، ط١ ٢٠١٧، ص١٧-٢٠؛خيرالدين الزركلي، الاعلام: تراجم، بيروت، دار العلم للاميين،ط٤ ١٩٧٩، ج٢، ص٢٤٩.

٢) الامير فيصل الاول . ولد بمدينة الطائف عام ١٨٨٣ ، والتحق بالدراسة في اسطنبول إلا انه لم يوفق بالدراسة ، فالتحق بعالم السياسة ، وكان ساعد والدة اليمين ، شارك في الثورة العربية الكبرى عام ١٩١٦ ضد الحكم العثماني الا ان الفرنسيين أزاحوه من السلطة بعد معركة ميسلون عام ١٩٢٠. رشحه مؤتمر القاهرة ليكون ملكا على عرش العراق ، فتوج ملكا بإرشاد البريطانيين على العراق ١٩٢١ ، وفي عهده عقد معاهدة مع بريطانيا اقرت الاخيرة بموجبها استقلال العراق وانهاء الانتداب ،وفي عام ١٩٣٣ سافر الى سويسرا للعلاج الا انه توفي في ٨ ايلول ١٩٣٣ اثر ازمة قلبية . للتفاصيل ينظر :-عبد المجيد كامل عبد اللطيف دور الملك فيصل في تأسيس الدولة العراقية ١٩٢١ -١٩٣٣ ، مطبعة جامعة تكريت تكريت ، ٢٠٠٦ ، ص١٥ -٤٥.

٣) عبد الله بن الحسين، الأثار الكاملة ، بيروت ، ط٢ ، ١٩٧٩ ، ص ١٥٦ ، خليل ابراهيم الحجاج ، التطور التاريخي للحياة التشريعية والنيابية في الأردن ١٩٢٠ - ١٩٥٢ عمان ، ١٩٨٩ ، ص٢٨.

٤) ونستون تشرشل. ولد في ١٨٧٤ في مارلبورو في انجلترا والده اللورد راندولف تشرشل ووالدته جيني جيروم عضوة في البرلمان البريطاني . في الثامنة من عمره ارسل الى مدرسة داخلية وفي عمر ١٢ عام تم قبوله في مدرسة هارو المرموقة . وهناك درس التكتيكات العسكرية . ثم بعدها قبل في الكلية العسكرية الملكية (ساند هيرست) وتخرج منها عام ١٨٩٣ واصبح ضابط في سلاح الفرسان . سافر الى جنوب افريقيا عام ١٨٩٩ عندما اندلعت حرب البوير ، واسر هناك الا انه تمكن من الهرب .استقال على اثرها وعمل في السياسة . في عام ١٩٠٦ اصبح نائب لوزير المستعمرات ثم وزيرا للتجارة عام ١٩١٠ ثم وزيرا للداخلية ١٩١٠ -١٩١١. واصبح وزيرا للبحرية عام ١٩٤٠ واشرف على المجهود الحربي ١٩٤٠-١٩٤٥ . توفي ١٩٦٥ . The Encyclopedia Britannica,Vol.4,1974,pp.595-600;حارث عبدالرحمن الطيف، التطورات السياسية والاقتصادية في بريطانيا١٩٢٩-١٩٣٣، اطروحة دكتوراه (غير منشورة) جامعة تكريت، كلية التربية، ٢٠١١، ص١٩-٢٠.

٥) سليمان موسى ومنيب ماضي ، تأريخ الأردن في القرن العشرين ١٩٠٠ -١٩٥٩ عمان ، ١٩٨٨ ، ص١٤٢ -١٤٦.

٦) خير الدين الزركلي ، عامان في عمان ، القاهرة ، ١٩٢٥ ، ص ٤٤- ص٤٥؛ الحمود حرب اللصاصمه ، الحياة النيابية في المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٢٩ -١٩٦٧ ، المعهد العالي للدراسات العربية ، بغداد ، ١٩٨٧ ، ص١٥ -١٦.

٧) موسى وماضي ، المصدر السابق، ص١٤٨ .

٨) عبدالله بن الحسين ،المصدر السابق، ص ١٦٦ – ١٦٧؛ جمال الشاعر سياسي يتذكر تجربة في العمل السياسي ، London ، ص ١٦٩.

٩) موسى وماضي ، المصدر السابق ، ص١٥٢ -١٥٣ ؛ وأنظر أيضا في الأمير عبد الله الأمالي السياسية ، عمان ، ١٩٣٦ ، ص ١٦ -١٧ ، يذكر الأمير عبد الله : (مست الحاجة الى تأليف حكومة وطنية ولم نستطع ايجاد العدد اللازم من أبناء البلاد ، مما اضطررنا الى الاستعانة بعدد من أبناء الاقطار الشقيقة الذين انتسبوا الى الأردن العزيز) .

١٠) سليمان موسى وماضي ، تاريخ الأردن ، ص٢٠٨؛ اللصاصمه، المصدر السابق ص١٨ .

١١) موسى وماضي ،المصدر السابق ، ص١٤ .

١٢) عبدالله بن الحسين ، المصدر السابق، ص٧٠؛علي المحافظة ، المصدر السابق ص٤٧ خليل ابراهيم الحجاج، المصدر السابق، ص٣٦.

١٣) علي المحافظة ، تاريخ الاردن المعاصر، عهد الإمارة الأردنية ٢٦ كانون الثاني ١٩٤٦ عمان ، ط١ ، ١٩٧٣ ، ص٢٨ -٣١؛ خليل ابراهيم الحجاج ، المصدر السابق، ص٣٦

١٤) محمد الصلاح ، الإدارة في إمارة شرقي الأردن (١٩٢١ -١٩٤٦) ، أربد ، (د .ت) ص٥٢؛ خليل ابراهيم الحجاج، المصدر السابق، ص٣٩ .

١٥) صحيفة الشرق العربي ، العدد ١٧ ، في ١٧ ايلول ١٩٢٣ ،محمد الصلاح، المصدر السابق، ص٢٤٣؛ خليل ابراهيم الحجاج، المصدر السابق، ص٤٠ .

١٦) خليل ابراهيم الحجاج، المصدر نفسه ، ص٣٩؛ وأنظر بنود قانون الانتخاب ، ملحق صحيفة الشرق العربي ، العدد ٥٢٤ ، في ٩ شباط ١٩٢٣ .

١٧) محمد عبد اللطيف ابو صوفه ، الحياة النيابية في الاردن ١٩٢٩ -١٩٩٣ ، عمان ١٩٩٥ ص١١٨ -١١٩؛ سليمان موسى ،امارة شرق الاردن ، ص١٩٢.

١٨) علي المحافظة ، العلاقات الاردنية البريطانية ١٩٢١-١٩٥٧، ص٧٣ -٧٤.

١٩) موسى وماضي ، تاريخ الاردن ، ص٢٨١ .

مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية