



تقييم حالة

قراءة في التعديلات الدستورية الأردنية 2016: مزيد من الاستئثار بالسلطة

سفيان عبيدات | يونيو 2016

قراءة في التعديلات الدستورية الأردنية 2016: مزيدٌ من الاستئثار بالسلطة

سلسلة: تقييم حالة

سفيان عبيدات | يونيو 2016

جميع الحقوق محفوظة للمركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات © 2016

المركز العربيّ للأبحاث ودراسة السياسات مؤسّسة بحثيّة عربيّة للعلوم الاجتماعيّة والعلوم الاجتماعيّة التطبيقية والتّاريخ الإقليميّ والقضايا الجيوستراتيجية. وإضافة إلى كونه مركز أبحاثٍ فهو يولي اهتمامًا لدراسة السياسات ونقدها وتقديم البدائل، سواء كانت سياسات عربيّة أو سياسات دوليّة تجاه المنطقة العربيّة، وسواء كانت سياسات حكوميّة، أو سياسات مؤسّسات وأحزاب وهيئات.

يعالج المركز قضايا المجتمعات والدول العربيّة بأدوات العلوم الاجتماعيّة والاقتصاديّة والتاريخيّة، وبمقاربات ومنهجيّات تكامليةّ عابرة للتّخصصات. وينطلق من افتراض وجود أمن قوميّ وإنسانيّ عربيّ، ومن وجود سماتٍ ومصالح مشتركة، وإمكانية تطوير اقتصاد عربيّ، ويعمل على صوغ هذه الخطط وتحقيقها، كما يطرحها كبرامجٍ وخططٍ من خلال عمله البحثيّ ومجمل إنتاجه.

المركز العربيّ للأبحاث ودراسة السياسات

شارع رقم: 826 - منطقة 66

الدفنة

ص.ب: 10277

الدوحة، قطر

هاتف: +974 44199777 | فاكس: +974 44831651

www.dohainstitute.org

| | |
|----|--------------------------------------|
| 1 | مقدمة |
| 1 | نظام دستوري هجين |
| 2 | من أين أتت التعديلات الدستورية 2016؟ |
| 4 | تهجين المهجن |
| 6 | أسباب غير موجبة |
| 8 | ما هي الأسباب الموجبة؟ |
| 11 | دلالات ونتائج |

مقدمة

في النصف الثاني من نيسان/ أبريل 2016، فاجأت حكومة الدكتور عبد الله النسر الأردنيين بمشروع دستور مُعدّل غير وجه نظام الحكم النيابي الملكي الوراثة. وفي ظلّ غياب أيّ مشاركة شعبية في إعداد ذلك المشروع، أعلنت الحكومة أسباباً موجبة له كانت غايةً في الاقتضاب والغموض، وقدمت مشروع الدستور المُعدّل إلى مجلس الأمة الذي أقره بشقيه، النواب والأعيان، في وقت قياسي وبأغلبية ساحقة.

تسلط هذه الورقة الضوء على التعديلات الدستورية الأخيرة في الأردن، وتحاول الإجابة عن مجموعة تساؤلات تتصل بأسبابها، ومن يقف وراءها، وما هي تداعياتها على الحالة الدستورية والسياسة الأردنية؟¹

نظام دستوري هجين

قليلون الذين يُركن إليهم في فقه القانون الدستوري الأردني، وهؤلاء يرون أنّ الدستور الأردني الصادر عام 1952 قد أخذ أحكامه من الدستور البلجيكي الذي اجترح أحكامه من الأعراف والتقاليد الدستورية الإنكليزية العريقة التي تُعتبر أساس الدساتير القائمة على النظام البرلماني المرتكز على فكرة أنّ الشعب هو مصدر السلطة التي يمارسها من خلال ممثلين له ويحكمون بالنيابة عنه². وبناءً على ذلك، فإنّ وصف الدستور الأردني لنظام الحكم بأنه نيابي ملكي وراثي، يعني أنّ نظام الحكم أريد له أن يكون نظاماً برلمانياً يملك فيه الملك ولكنه لا يحكم، وذلك مقابل أن يكون الملك محصناً من أيّ تبعة أو مسؤولية كونه لا يمارس الحكم، وهي الحالة التي تُعبّر عنها مجموعة من النصوص الدستورية المتساندة التي تقرأ مع بعضها.

¹ برأي كاتب هذه الورقة، فإنّ صانع القرار الفعلي في الأردن هو الملك وحده، وأيّ إشارة في هذه الورقة إلى الحكم أو النظام، فهي إشارة تشمل الملك. وبما أنّ الملك محصّن من المساءلة القانونية والسياسية من الناخبين الدستورية والواقعية، وبما أنه أمر الجيش والأجهزة الأمنية، فإنّ شأن الملك والشؤون الأمنية والعسكرية لا تُناقش بالحرية الكافية في السياقات الأكاديمية والإعلامية والسياسية الأردنية. ولذا، فإنّ هذه الورقة تتضمن كما من المعلومات التي لا يمكن إسنادها وتوثيقها بالطرق المتعارف عليها علمياً، ولكنها برأي الكاتب مشروعة وضرورية لتقييم الحالة الأردنية اليوم.

² محمد الحموري، الحقوق والحريات بين أهواء السياسة وموجبات الدستور، حالة الأردن (عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2010)، ص 192 و193.

منذ عام 1954، عدّل الدستور الأردني ثلاثة عشر تعديلاً أدت إلى تشويه النظام النيابي وساهمت في تركيز السلطة في يد الملك الذي مارس الحكم منذ خمسينيات القرن الماضي بشكل شبه مطلق في تعيين الحكومات وإقالتها، وفي الأمر بإجراء الانتخابات وتأجيلها وحل مجالس النواب وتعيين أعضاء مجلس الأعيان وإقالتهم، وعلى قدر مساوٍ في الأهمية، في تعيين قائد الجيش ومدير المخابرات العامة وإقالتهم وإتباعهما له مباشرة بما يخالف القانون الذي يُتبعهما إلى وزير الدفاع ورئيس الوزراء. وعلى الرغم من ذلك، وبموجب الدستور، ظلت الحكومات المتعاقبة هي التي تتحمل المسؤولية السياسية والقانونية عن إدارة شؤون الدولة الأردنية نيابة عن الملك.

إلا أنّ كل تلك التعديلات لم تصل إلى حروف النصوص الدستورية التي تُجسّد أهم سمات النظام النيابي الملكي والتي تُقرن السلطة بالمسؤولية، فبقيت النصوص التي قضت بأنّ الشعب هو مصدر السلطات، وأنّ الملك الذي يتولى السلطة التنفيذية من خلال وزرائه مصون من أي تبعه أو مسؤولية، وأنه يمارس صلاحياته من خلال وضع توقيعه فوق توقيع رئيس الوزراء والوزراء على ما يصدر عنه من مراسيم ملكية، وأن أوامره الخطية والشفوية لوزرائه لا تعفيهم من مسؤولياتهم عن أعمالهم الوزارية، وأنّ مجلس الوزراء هو المسؤول أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة.

وبذلك، أصبح يَصُدّق الوصف على حالة النظام الدستوري الأردني أنه نظام دستوري هجين؛ نظام ينص على مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، لكنه عملياً ليس بالنظام النيابي، بل هو أقرب ما يكون إلى نظام ملكي رئاسي، لكن الملك الرئيس فيه غير مسؤول عن أعماله، بل الحكومة هي التي تتحمل المسؤولية السياسية والقانونية نيابة عنه.

من أين أتت التعديلات الدستورية 2016؟

عندما خرج الأردنيون إلى الشارع في ربيع عام 2011 مُلهَمين بانقلابات مصر وتونس، رفعت الحركات السياسية والشعبية المختلفة في المدن الأردنية شعارات وهتفت بمطالبات غير مسبوقه صدمت الحكم الذي بدا كأنّ توازنه قد اختل وفقد الثقة، ولو مؤقتاً، في قدرته التاريخية على استيعاب المعارضة. فقد ارتفع سقف الشعارات إلى المطالبة بملكية دستورية وتحديد صلاحيات الملك، وتولية الحكم إلى حكومات منتخبة وإنهاء

التسلط الأمني وتزوير الانتخابات، وإنشاء محكمة دستورية، وإعادة أراضٍ إلى خزينة الدولة كانت نقلت ملكيتها إلى الملك شخصياً، وهي المطالب التي تعاملت معها السلطة بشيء من الشدة في بعض الأحيان، وفي أحيان أخرى بشيء من اللين.

وكأسلوب ليين في التعامل مع المطالب، شكل الملك عبد الله الثاني في ربيع عام 2011 لجنة ملكية صاغت مشروع دستور مُعدّل تضمن تعديلات معظمها شكلي، وأشاد بها الملك في احتفالية خاصة بأنها تعديلات إصلاحية³. وفي غضون ذلك، اختل توازن الحراك الذي انقسم على نفسه لأسباب أهمها الموقف من الانتفاضات التي حدثت في مصر وسورية، وعلى وجه التحديد الدماء التي أريقت في سورية والتي لم يكن لدى الأردنيين رغبة السير في الطريق نفسها، ما مكّن الحكم بالنتيجة من استعادة توازنه ورسم مشهد في مخيلة الأردنيين يضع الإصلاح كنفيز للأمن والاستقرار.

ثمة نصّ في الدستور الأردني لم تمسه تعديلات الربيع العربي ولا ما سبقها من تعديلات، وهو نص يعتبر من مرتكزات مفهوم الملكية الدستورية، ويُقرأ مع النصوص الأخرى التي تجسّد سمات النظام النيابي الملكي التي تقرن السلطة بالمسؤولية. ويقضي هذا النص بأن الملك لا يمارس صلاحياته إلا بتوقيعه لمرسوم مقرون بتوقيع رئيس الوزراء أو الوزراء المختصين بالشأن الذي يصدر فيه ذلك المرسوم، وهو ما يسميه الدستور الأردني بالإرادة الملكية، وأن توقيع الملك على الإرادة الملكية هو عبارة عن موافقة منه على مضمونها⁴. ويعني ذلك أنّ القرارات التي يوقّع عليها الملك ممارساً صلاحياته تكون بالأصل متخذة من مجلس الوزراء، أو رئيس الوزراء، والوزراء المختصين، ثم يوقّعها الملك بالموافقة عليها، وأنّ خلو هذه القرارات من التواقيع الوزارية يجعلها مخالفةً للدستور وفاقدةً لقيمتها حتى لو وقّع الملك عليها منفرداً⁵.

³ الموقع الإلكتروني للملك عبد الله الثاني، شوهد في 2016/6/11، في:

http://kingabdullah.jo/index.php/ar_JO/speeches/view/id/483/videoDisplay/0.html

⁴ المادة 40 من الدستور الأردني، وكانت تنص قبل تعديلها في عام 2016: "يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين بيدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة".

⁵ محمد الحموري، "كيفية العودة للملكية الدستورية التي حولتها الحكومة الخفية لسلطة مطلقة"، موقع عمون الإخباري، 2011/7/25، شوهد في 2016/6/11، في: <http://www.ammonnews.net/article.aspx?articleno=93115>

في صيف عام 2014، خرقت الحكومة الصمت الذي ساد بعد تعديلات الربيع العربي، وقدمت من دون مقدمات إلى مجلس النواب مشروع دستور مُعدّل أحدث تعديلاً جزئياً غير مباشر على الكيفية التي يمارس فيها الملك صلاحياته، وذلك من خلال تعديل المادة التي تعالج شؤون الجيش والأجهزة الأمنية بحيث أصبحت الإرادة الملكية بتعيين قائد الجيش ومدير المخابرات وإقالتها لا تحتاج توقيعاً من رئيس الوزراء أو وزير الدفاع، بل يوقعها الملك منفرداً⁶.

وفي غياب آلية للتصويت ومحاضر معلنّة لجلسات مجلس الوزراء، بدأ أنّ الوزراء لم يُبلغوا بالأسباب الموجبة لتعديل كهذا يخل بأهم مرتكزات الدستور، ولم يبدُ أيضاً أنّ أحدهم قد اعترض عليه، فلم يُعرف أنّ منهم من قدم/ت استقالته/ احتجاجاً كما يجدر بوزير أن يفعل إذا كان له/ رأي مخالف في مسألة جوهرية كهذه. وخلال جلستين خاطفتين، صدّق مجلسا النواب والأعيان على هذا التعديل كما أتاها من مجلس الوزراء.

تهجين المهجن

بعد سنّ قانون جديد للانتخابات النيابية في آذار/ مارس الماضي، بدأت التكهّنات عن اقتراب حلّ مجلس النواب وما يستتبع ذلك من تشكيل حكومة جديدة وإجراء انتخابات نيابية. وهي فعلاً تكهّنات، لأنّ ممارسة الملك صلاحياته الدستورية تاريخياً في تعيين الحكومات وإقالتها وإجراء الانتخابات وتأجيلها وحل مجالس النواب من دون إبداء الأسباب، حالت دون استقرار أعراف دستورية تحكم تطور العملية السياسية من خلال إجراء انتخابات منتظمة تفرز حكومات ضمن استحقاقات وأطر زمنية منظورة. وفي خضم ذلك، ودون أي مقدمات أو تسريبات، أعلنت وسائل الإعلام في 18 نيسان/ أبريل أنّ مجلس الوزراء قام، في صباح اليوم ذاته، بعقد جلسة أقر خلالها مشروع تعديلات دستورية تتعلق بشكل رئيس بصلاحيات الملك⁷. وبعد ظهر

⁶ عدلت المادة 127 من الدستور بحيث أصبحت تنص الفقرة 3 منها: "على الرغم مما ورد في المادة 40 من الدستور، يعين الملك قائد الجيش ومدير المخابرات ويقبلهما ويقبل استقالتهما".

⁷ "الحكومة تقرر التعديلات الدستورية"، موقع عمون الإخباري، 2016/4/18، شوهد في 2016/6/11، في:

<http://www.ammonnews.net/article.aspx?articulo=266112>

اليوم ذاته، استُدعيّ الوزراء إلى جلسة أخرى أعلنت وسائل الإعلام عقبها أنّ الحكومة أقرت تعديلاً دستورياً إضافياً يسمح بازدواجية الجنسية للنواب والأعيان والوزراء⁸.

في التعديلات الدستورية التي أقرت صباحاً، انصب التعديل بشكل رئيس على المادة 40 من الدستور التي تبين كيفية ممارسة الملك صلاحياته، فوضع التعديل حالات استثنائية يمارس فيها الملك صلاحياته منفرداً من دون حاجة لتوقيع رئيس الوزراء أو الوزراء المختصين، وهي: تعيين ولي العهد ونائب الملك ورئيس وأعضاء مجلس الأعيان ورئيس وأعضاء المحكمة الدستورية ورئيس المجلس القضائي وقائد الجيش ومدير المخابرات ومدير الدرك. وفي شأن متصل بدا للناظر أنه أقل أهمية، عدلت المادة التي كانت تعتبر وفاة رئيس الوزراء من الحالات التي تعتبر الحكومة فيها مستقلة برمتها، وأصبحت تنص أنه في حال وفاة الرئيس يتراأس حكومته نائبه أو الوزير الأقدم لحين تشكيل وزارة جديدة. وفي شأن آخر لم يتساءل أحدٌ عن ماهيته، عدلت مدة رئاسة رئيس مجلس النواب الذي كان يُنتخب في مطلع كل دورة عادية للمجلس لمدة سنة فأصبحت سنتين. أما في تعديلات ما بعد الظهر، رجع مجلس الوزراء عن أحد تعديلات الربيع العربي الذي منع حملة الجنسيات الأجنبية من تولي الوزارة وعضوية مجلس الأعيان والترشح للانتخابات النيابية، وأعاد السماح لهم بذلك.

وفي هذه المرة أيضاً، بدا أنّ الوزراء لم يُبلغوا بماهية الأسباب الموجبة للتعديل، ولم يعترض منهم أحد أو قدم/ت استقالته/ا. وبذلك، وإقرار مجلسي النواب والأعيان للتعديلات وتصديق الملك عليها وإصدارها، أصبح نظام الحكم في الأردن، الذي كان نيابياً ملكياً وراثياً بموجب النص الدستوري، وملكياً وراثياً بحكم تطبيقه، أصبح نظاماً هجيناً لا تعرفه نظريات النظم السياسية الموجودة في الكتب الدراسية، فهو اليوم نظام يعطي الملك صلاحيات حكم فردية مطلقة، ولكنه يحصنه من المسؤولية السياسية والقانونية ويلقي بها على عاتق حكومة معينة من مجموعة من النساء والرجال لا قول لهم في ممارسة تلك الصلاحيات.

⁸ "تعديل دستوري جديد يسمح لمزدوجي الجنسية بالوزارة والنيابة"، موقع عمون الإخباري، 2016/4/18، شوهد في 2016/6/11، في: <http://www.ammonnews.net/article.aspx?articulo=266163>

أسباب غير موجبة

لم يكن أبداً مفهوم الأسباب الموجبة لسن التشريعات جزءاً من الثقافة القانونية والدستورية للأردنيين. وفيما عدا تعديلات الربيع العربي التي أُقرت عام 2011، لم تكن التعديلات الدستورية مطلباً شعبياً في أي مرحلة من المراحل. لكن في تعديلات عام 2016 هذه، أُعلن أنّ الأسباب الموجبة لها جاءت: "لتعزيز مبدأ الفصل بين السلطات، وتعزيز استقلال المحكمة الدستورية والسلطة القضائية، ولتطبيق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين الأردنيين في تولي المناصب العامة، وتعزيز حياد قوات الدرك، وعدم تأثرها وتأثيرها في السياسة"⁹. وبعد ذلك، روج الإعلام الرسمي خطاباً يفيد بأنّ التعديلات الدستورية المطروحة هي خطوة على طريق تشكيل حكومات برلمانية في المستقبل.

إنّ مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالها عن بعضها ليس مفهوماً بسيطاً، فهو يتفاوت في قوته وضعفه وفقاً لنوع نظام الحكم في الدستور، فالفصل بين السلطات في النظام النيابي أقل حدة منه في النظام الرئاسي على سبيل المثال¹⁰. ولكن ما تتفق عليه جميع الأنظمة السياسية الديمقراطية هو أنّ لكل سلطة اختصاصاتها، وأنه لا يجوز أن تتغول سلطة على سلطة أخرى، وأنه لا يجوز أن تتركز السلطة في يد جهة معينة من دون غيرها حتى لا يُساء استعمالها¹¹. أما الحكومة البرلمانية، فمفهومها قد يكون أكثر وضوحاً، فهي حكومة تتشكل في إطار نظام نيابي تشترك به أحزاب سياسية راسخة، وتترأسها شخصية هي زعيم الأغلبية النيابية، وقد يشكل الحكومة الحزب الذي يحوز أغلبية المقاعد النيابية، وقد تتشكل الحكومة من ائتلاف أحزاب مختلفة، وتكون هذه الحكومة هي المسؤولة عن إدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية كافة¹².

ولذلك، فليس من المفهوم كيف يتعزّز الفصل بين السلطات واستقلالها بتركيز صلاحية التعيين في كل تلك المناصب في السلطات الثلاث بيد الملك منفرداً، وإذا كان انفراد الملك بتلك الصلاحيات يعزّز الفصل بين

⁹ الموقع الإلكتروني لمجلس النواب الأردني، شوهد في 2016/6/11، في: <http://bit.ly/1WOptvA>

¹⁰ محمد كامل ليلة، *النظم السياسية، الدولة والحكومة* (القاهرة: دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، 1969)، ص 866.

¹¹ المرجع نفسه، ص 863.

¹² لفهم مبسط لموضوع الحكومات البرلمانية، انظر مقال محمد الحموري، "هل توزيع النواب يجعل الحكومة برلمانية؟"، 2013/4/22، موقع

عمون الإخباري، شوهد في 2016/6/11، في: <http://www.ammonnews.net/article/150703>

السلطات واستقلالها، فهل هذا يعني أنّ الملك ليس جزءاً من السلطات؟ وإذا كان الأمر كذلك، فكيف توضع كل تلك الصلاحيات بيد من هو ليس جزءاً من السلطات؟ وبناءً عليه، إذا لم يكن الملك جزءاً من السلطات، فما هي صفته؟ كما أنه من غير المفهوم كيف يتعرّز حياد قوات الدرك عندما يكون تعيين مديرها بيد الملك منفرداً؟ وكيف يتأثر ذلك الحياد إذا كان لمجلس الوزراء قول في هذا التعيين؟ وإذا كان الملك يمارس الحكم بهذا الشكل المنفرد فهل يكون هو محايداً؟ وهذا الحياد بين مَنْ وَمَنْ؟ وثمة تساؤلات أخرى، أليس من يمارس الحكم يمارس السياسة حكماً؟ فكيف توضع قوات الدرك بإمرته منفرداً حتى لا تؤثر ولا تتأثر بالسياسة؟ وما هي أهمية الحكومة البرلمانية المجردة من كل تلك الصلاحيات، وكيف تحكم من دون أن يكون لها سلطة وإشراف على قيادات الجيش والأجهزة الأمنية؟ وكيف من الممكن أن تكون هناك حكومة برلمانية من دون أحزاب سياسية حقيقية؟ وأين هي هذه الأحزاب في الأردن، وما هو موقف الحكم التاريخي منها؟ كلها أسئلة لا يجد المرء إجابة عنها وهو يقرأ هذه الأسباب الموجبة.

كما أنه ليس من المفهوم أيضاً كيف يكون السماح لحملة الجنسيات الأجنبية بتولي الوزارة وعضوية مجلس الأعيان والترشح للانتخابات النيابية تطبيقاً لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين الأردنيين في تولي المناصب العامة. فصحيح أنّ المساواة في تولي المناصب العامة مبدأ ينص عليه الدستور، لكن ليس على إطلاقه؛ فالمساواة بين الأشخاص يُشترط في تطبيقها أن يكونوا متكافئين في مراكزهم القانونية، ولا شك في أنّ المركز القانوني لمن يحمل جنسية دولة أجنبية بكل ما يتطلبه منه/ ذلك من التزامات تجاه تلك الدولة، لا يكافئ المركز القانوني لمن لا يحمل إلا الجنسية الأردنية والذي لا التزامات له/ إلا تجاه الدولة الأردنية. وأبسط مقارنة لتوضيح ذلك هي أنّ المركز القانوني لمن لا يحمل شهادة جامعية لا يكافئ مركز من يحملها عند تقدم هذين الشخصين لشغل وظيفة عامة. وبالإضافة إلى ذلك، فمن باب أولى أن يطبق مبدأ المساواة هذا على الأردنيين المسيحيين، وعلى الأردنيين من أصول بدوية الذين يمنعهم القانون من الترشح للانتخابات النيابية خارج الدوائر الانتخابية المخصصة لهم، على الرغم من أن انتماء مواطن أردني إلى عشيرة بدوية أو إلى دين غير الإسلام لا يجعل من مركزه القانوني مختلفاً عن أي مواطن آخر، وعلى العكس من ذلك،

فإنّ انتماء مواطن أردني إلى دولة أجنبية، هو الذي يجعل من مركزه القانوني مختلفاً عن باقي المواطنين الأردنيين¹³.

أما زيادة مدة رئاسة مجلس النواب ومصير الحكومة التي يتوفى رئيسها، فلا يبدو أنّ الأسباب الموجبة التي أُرُفقت بالتعديلات الدستورية كانت متصلة بها. فمن الصعب التساؤل، ولو على سبيل الجدل، عن مدى علاقة هذين التعديلين بالأسباب الموجبة التي أعلنت معهما. فما علاقة زيادة مدة رئاسة مجلس النواب ومآل الحكومة المتوفى رئيسها بالفصل بين السلطات واستقلالها وحياد قوات الدرك وتأثيرها وتأثيرها بالسياسة أو بتكافؤ الفرص والمساواة، وهو ما يستحيل ربطه أيضاً بالحكومات البرلمانية، بل إنّ التعديل المتعلق برئيس الحكومة المتوفى لا يوحي إلا بتوجه للتقليل من اعتبار وأهمية شخصية رئيس الوزراء الذي من المفترض أن يكون زعيم الأغلبية إن كانت الحكومة حكومةً برلمانيةً فعلاً. فماذا لو كانت تلك الحكومة البرلمانية حكومة ائتلاف، وكان نائب الرئيس فيها أو الوزير الأقدم من حزب الأقلية المشاركة في ائتلاف حكومي أو غير حزبي أبداً، فهل يجوز أن يتّراس الحكومة البرلمانية وزير من الأقلية النيابية أو وزير تكنوقراطي في حال موت رئيسها؟

ما هي الأسباب الموجبة؟

أثناء موجة الاحتجاجات التي اجتاحت الأردن خلال الربيع العربي، لم تكن الحركات السياسية والشعبية موفقة تماماً في طرحها لمطالبها وفي الشعارات التي رفعتها خلال التظاهرات، فهي لم تكن متفقة على مفهوم واحد للإصلاح، بالإضافة إلى أنّ تلك الحركات كان يعوزها النضج السياسي الكافي والفهم والإيمان العميقين لما يتطلبه الإصلاح السياسي الحقيقي في بلد مثل الأردن. فمن طالب بتعديل الدستور للوصول إلى الملكية الدستورية لم يكن يعي أنّ نصوص الدستور الأردني تجسّد مفهوم الملكية الدستورية ونظام الحكم النيابي وأنّ

¹³ يخصص قانون الانتخاب دوائر ديموغرافية وليس جغرافية للبدو في الأردن؛ أي على أساس الانتماء القبلي وليس مكان الإقامة والعمل، ويمنع أصحاب الأصول البدوية من الترشح في باقي دوائر المملكة حتى لو كانوا قد ولدوا فيها وسكنوها وعملوا فيها طوال حياتهم. وكذلك يخصص القانون مقاعد محددة للمسيحيين في دوائر جغرافية معينة لا يجوز لهم الترشح إلا فيها. لمعلومات تفصيلية عن هذا الموضوع، انظر مقال شاكر جرار وعمرو أبو فريحة، "البدو والنساء والمسيحيون في قوانين الانتخاب: من التمييز إلى تسييس الهويات المولودة"، موقع حبر الإلكتروني، 2016/6/2، شوهد في 2016/6/11، في: <http://bit.ly/1ZwXr5K>

المشكلة كانت دائماً في التطبيق. ومن كان يطالب بحكومة منتخبة، لم يكن يدرك أنه ليس هناك شيء اسمه حكومة منتخبة أو رئيس وزراء منتخب بشكل مباشر في النظام النيابي، وأن الأحزاب السياسية هي المرتكز الأساسي في هكذا انتخابات. ومن كان ينادي بوضع حدّ للتسلط الأمني، لم يكن يعرف ولم يأت على ذكر مجموعة من التشريعات والخروقات الدستورية التي تحصّن رجال الأمن الذين يُعتقد أنهم يتولون تزوير الانتخابات في أغلب الأحيان، وأنّ هذا يحتاج إلى تعديلات دستورية وقانونية جوهرية. ومن كان يسعى إلى محكمة دستورية، لم يكن يعرف أن كل قاضٍ أردني كانت له صلاحية الامتناع عن تطبيق أي نص لمخالفته روح الدستور، وأنه من الصعب ضمان استقلال قضاة محكمة دستورية في دولة أصبح استقلال القضاء فيها موضع تساؤل، وأن عدم وجود تلك المحكمة أفضل من وجودها ناقصة الاستقلال والكفاءة.

لقد كشفت الأحداث التي تطورت في مصر ثم سورية عن الفجوة العميقة التي تفصل بين الحركات الأردنية المختلفة. فعلى الرغم من أنّ كل الحركات كانت تطالب بالإصلاح والتعددية السياسية والانتخابات الديمقراطية، فقد أظهر الخلاف فيما بينها أنّ المفهوم الإصلاحى الوحيد المشترك بينها هو الوصول إلى السلطة، وأنها غير متفقة على مفهوم الدولة الديمقراطية القائمة على المواطنة. فجماعة الإخوان المسلمين التي تعتبر القوة الحزبية الوحيدة في الشارع الأردني التي يحسب الحكم لها حساب، هي حركة دينية صرف لا تؤمن بحكم تكوينها الفكري، على سبيل المثال، بحقوق مواطنة متساوية للمسلم وغير المسلم، لكنها تطالب في الوقت ذاته بالاحتكام إلى صناديق الاقتراع بما هي وسيلة ديمقراطية للوصول إلى السلطة. ولا تختلف عنها كثيراً التيارات اليسارية والقومية القائمة في جلها على فكر شمولي، والتي تطالب بإصلاح ديمقراطي في الأردن من خلال انتخابات حرة، ولكنها لم تر حرجاً في التماهي مع النظام السوري أو النظام العراقي السابق اللذين لم يدعيا مثلها بالديمقراطية في أي وقت من الأوقات. فضلاً عن أنّ هناك حركات سمّت نفسها بأسماء عشائر أو مناطق ضيقة، ومنها ما تم تشكيله من المتقاعدين العسكريين من الجيش والأجهزة الأمنية؛ وكلها طالبت بالحرية والمساواة.

لم يكن النظام متعوداً هذا النوع من الاحتجاجات، ما أدى إلى اختلال في توازنه. وساعد في ذلك المحيط الإقليمي المضطرب وتخلي البيت الأبيض السريع عن الرئيس حسني مبارك، بالإضافة إلى نشاط السفارات

الغربية في عمان وتواصلها المباشر مع مختلف الحركات والشخصيات التي كانت ناشطة في الاحتجاجات والمطالب. كما أنّ النظام صُدم بتهديدات مبطنة وصريحة لم يألفها من قبل من خلال هتافات مست بهيبته ولمحت إلى إسقاطه. وباختصار، فإنّ المناخ الذي ساد في ذلك الوقت أصبح يشي بأنّ موضوع الاحتجاجات هو الصراع على السلطة، وخصوصاً أنّ الإخوان المسلمين بما لهم من ثقل ووزن آنذاك، هم الذين كانوا يطرحون الحكومة المنتخبة والملكية الدستورية.

على الرغم من قبول الملك على مضمّن إجراء تعديلات دستورية في عام 2011، وعلى الرغم من الرسائل التي كان يبثها من خلال الأوراق النقاشية التي كان ينشرها بين الحين والآخر عن تطلعاته إلى ملكية دستورية وحكومة برلمانية¹⁴، فقد تبين أنه لم يكن راغباً في إجراء تلك التغييرات، وهو ما اتضح من خلال التعديل الذي أجراه على الدستور في عام 2014 والذي أعطاه الصلاحية المنفردة بتعيين قائد الجيش ومدير المخابرات وإقالتهما، وهو الذي تبين فيما بعد أنه كان بالون اختبار لردود الفعل على تعديلات مشابهة في المستقبل، وهو ما حصل فعلاً في التعديلات التي أجريت في ربيع 2016.

وبما أنّ الحاجة إلى مظاهر نظام ديمقراطي تظل دائماً قائمة لاعتبارات عديدة أهمها الاعتبارات الخارجية المتعلقة بصورة الأردن في العالم وعلاقاته بالجهات الحليفة والمانحة ولا سيما الولايات المتحدة ودول الاتحاد الأوروبي، فمن الواضح أنّ الفكرة الرئيسة من التعديلات الأخيرة كانت توطيد صلاحيات الملك وحضوره الكلي وانفراده بالسلطة بوجود مجالس نيابية ضعيفة وحكومات مجردة من الصلاحيات المتعلقة بمفاصل الحكم، وأهمها المتعلقة بالجيش والمخابرات وقوات الدرك التي أصبحت تشكل الأدوات الرئيسة الفعلية للحكم، والتي تتمتع بنصيب الأسد من موازنة الدولة.

أما موضوع تولي حملة الجنسيات الأجنبية للمناصب العامة، فليس هناك تفسير له إلا بوصفه يعكس رغبة الملك في تولي أشخاص بعينهم تلك المناصب، وهم أشخاص لا مصلحة لهم في التخلي عن جنسياتهم الأجنبية، وعلى الأغلب أنّ معظمهم من رجال الأعمال الذين تمّ تقريبهم من دوائر الحكم. وما يعزز من

¹⁴ "أوراق للنقاش"، الموقع الإلكتروني للملك عبد الله الثاني، شوهد في 2016/6/11، في:

هذه الفرضية أنّ منع حملة الجنسيات من تولي المناصب العامة كان جزءاً من تعديلات الربيع العربي على الرغم من أنه لم يطالب بها أحد من قبل، ولم يُعرف لماذا أُقحمت في تلك التعديلات، إلا إذا كانت على سبيل إرضاء فئة من المتظاهرين الذين كانوا يهتفون بسقوط شخصيات اعتقدوا أنها مرتبطة بأشكال الفساد الذي كانوا يطالبون بوضع حدٍ له.

دلالات ونتائج

لا يبدو أنّ أحدًا قد فكّر في السابق بإجراء تعديلات على الدستور تضع الملك في مواجهة مسؤوليات قانونية وسياسية نتيجة ممارسته الحكم. فعلى الرغم من أنّ الملك كان دائماً هو الحاكم الفعلي، فقد كانت الحكومة دائماً تقوم بدور درعٍ لوقايته من المسؤولية السياسية والقانونية التي قد تنتج من قراراته. فبالإضافة إلى أنّ مرور التعديلات الأخيرة بالشكل والسرعة التي تمت فيها كشف عن استئثار غير مسبوق للملك في صنع القرار وعن تهتك الطبقة السياسية الأردنية، وأنّ لهذه التعديلات دلالات ونتائج لا تدعو إلا إلى القلق.

إنّ تعديلات عام 2016 التي أجراها الملك على الدستور تشير إلى نيته الاستمرار بالاستئثار التام بالسلطة وإلى تراجع عن خطابه الديمقراطي الذي تلا تعديلات الربيع العربي، وذلك الذي ضمّنه أوراقه النقاشية. وما يزيد الأمر سوءاً هو موقف حكومات الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي من هذه التعديلات؛ ففي الوقت الذي تعتبر تلك الحكومات الأردن من أهم حلفائها في المنطقة، وهي التي ترسل قواتها إلى المنطقة تحت حجة نشر الديمقراطية ومحاربة الأنظمة الشمولية، لم يصدر عنها أو عن سفارتها أي تعليق على التعديلات الدستورية الأخيرة، وهو ما يشير إلى أنّ العملية الديمقراطية في الأردن تسير إلى الخلف برعاية من الدول العظمى ودعمها، والتي يبدو أنها لا ترى مصلحة لها في نظام ديمقراطي حقيقي في الأردن، في المرحلة الحالية على الأقل.

ويضرب التعديلات لأهم أسس النظام النيابي، فلن يكون هناك مستقبل لحكومات برلمانية في الأردن. وهذا يعني أنّ الأحزاب السياسية الحقيقية لن ترى النور، وأنّ المجالس النيابية سوف تكون بلا وظيفة أو سلطة حقيقية، وهو ما سيؤدي حتماً إلى تدهور أكبر في نوعية السياسيين والسياسيات؛ الأمر الذي سيعيد الحياة السياسية في البلاد إلى الخلف بدلاً من تطويرها باتجاه المشاركة في صنع القرار وفصل السلطات ورقابتها على بعضها.

إنّ اضطلاع الملك بالمسؤولية المباشرة عن أجهزة الأمن، سوف يؤدي حتمًا إلى تضيق مساحة حرية الرأي والتعبير؛ فالملك بموجب الدستور مصون من أي تبعه أو مسؤولية، ولذلك فإن قانون العقوبات يجرم انتقاده باعتباره ملكًا دستوريًا لا يمارس السلطة، ومن ثمّ لا يخطئ¹⁵؛ بما يعني أنّ أجهزة الأمن التي قد ترتكب أخطاءً وانتهاكات لحقوق الإنسان سوف تتمتع بمزيد من الحصانة المستمدة من حصانة الملك، وهو الأمر الذي سوف يؤثر في صورة حياد الملك، ويجزئ قادة تلك الأجهزة على قمع حرية الرأي وانتهاكات حقوق الإنسان.

وفي قضية متصلة بانتهاكات حقوق الإنسان، فإنّ النص الدستوري الذي يحصّن الملك من أي تبعه أو مسؤولية قد لا يكون كافيًا لذلك في قضايا انتهاكات حقوق الإنسان التي قد تخضع لاختصاص القضاء الدولي¹⁶. فتعديل الدستور بإخضاع تعيينات مديري الأجهزة الأمنية له منفردًا، سوف يجعل من السهل على مشتكّ أمام محكمة دولية إثبات أنّ الملك يمارس الحكم فعليًا، وأنّ النص الذي يحصّنه من المسؤولية لا قيمة له ولا يجعله ملكًا دستوريًا لا يخطئ لأنه لا يحكم، والتعديل الأخير في حقيقته يؤيد ذلك، وإلا فما هي الغاية منه؟

وفي عالم يعتبر اليوم أنّ من أهم مظاهر التحول الديمقراطي هو الإشراف والرقابة المدنية على القوات المسلحة وقطاع الأمن، فإنّ إتباع الجيش والأجهزة الأمنية إلى الملك مباشرة، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة بموجب الدستور، يعني بالضرورة عزل تلك الأجهزة عن الإشراف والرقابة المدنية التي من المفترض أن تتولاها جهات مدنية منتخبة ديمقراطيًا، وهو ما قد يفتح الباب واسعًا أمام الفساد والقمع وإساءة استخدام السلطة، كون قادة تلك

¹⁵ تنص المادة 195 من قانون العقوبات الأردني على أنه:

يعاقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات كل من:

أ. ثبتت جرأته بإطالة اللسان على جلالة الملك.

ب. أرسل رسالة خطية أو شفوية أو إلكترونية أو أي صورة أو رسم هزلي إلى جلالة الملك أو قام بوضع تلك الرسالة أو الصورة أو الرسم بشكل يؤدي إلى المس بكرامة جلالتة أو يفيد بذلك، وتطبق العقوبة ذاتها إذا حمل غيره على القيام بأي من تلك الأفعال.

ج. أذاع بأي وسيلة كانت ما تم ذكره في البند (ب) من الفقرة (1) من هذه المادة ونشره بين الناس.

د. تقول أو افتري على جلالة الملك بقول أو فعل لم يصدر عنه أو عمل على إذاعته ونشره بين الناس.

¹⁶ محمد الحموري، "يرحمك الله يا زينة الدساتير"، موقع عمون الإخباري، 2016/4/24، شوهد في 2016/6/11، في:

الأجهزة يعينون مباشرة وبشكل منفرد من الملك ولا يتبعون إلا له، وهو الملك المحصن من المسؤولية وغير الخاضع لأي شكل من أشكال المحاسبة القانونية والدستورية.

وأخيراً، بما أنّ هذه التعديلات تعتبر توسيعاً لصلاحيات الملك على حساب النظام النيابي، فهذا يعني أنه إذا تهيأت الظروف لإصلاحات دستورية جادة في المستقبل، فسوف تتضمن تلك الإصلاحات تقليصاً فعلياً للصلاحيات الملكية وتحديداً لها، ويخشى أنّ أمراً كهذا قد يستدعي اصطفاً ومواجهة بين أصحاب المصالح المتناقضة فيه بما قد يشكّل عبئاً ثقيلاً على بلدٍ يعمل ضمن معادلة داخلية وظروف جيوسياسية كذلك التي يعمل فيها الأردن.