مركز القدس للدراسات السياسية
AL-QUDS CENTER For Political Studies

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

ورقة سياسات:

سيناريوهات إجراء الانتخابات النيابية في ظل جائحة كورونا والجدل الوطني بشأن حل مجلس النواب

ورقة سياسات:

سيناريوهات إجراء الانتخابات النيابية في ظل جائحة كورونا والجدل الوطني بشأن حل مجلس النواب

المملكة الأردنية الهاشمية
رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية
(2020/8/2803)

مركز القدس للدراسات السياسية
ورقة سياسات: سيناريوهات إجراء الانتخابات النيابية في ظل جائحة كورونا والجدل الوطني بشأن حل مجلس النواب /مركز القدس للدراسات السياسية.- عمّان: مركز القدس للدراسات السياسية، 2020.
(24) صفحة
ر.إ: 2020/8/2803

يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفه ولا يعبّر هذا المصنف عن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أيّ جهة حكومية أخرى.

(ردمك): ISBN 978-9957-427-81-8

تصميم وإخراج:
darfan.com

مركز القدس للدراسات السياسية
AL-QUDS CENTER For Political Studies

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

ورقة سياسات:

سيناريوهات إجراء الانتخابات النيابية في ظل جائحة كورونا والجدل الوطني بشأن حل مجلس النواب

إعداد:

مركز القدس للدراسات السياسية

تموز/يوليو 2020

عمّان، المملكة الأردنية الهاشمية

فهرس المحتويات

المقدمة 7

مشكلة الورقة 9

تعذر إجراء الانتخابات النيابية في موعدها الدستوري بسبب الجائحة 10

سيناريوهات إجراء انتخابات مجلس النواب التاسع عشر 12

السناريو الأول: تمديد ولاية مجلس النواب من سنة إلى سنتين 12

السيناريو الثاني: التمديد الضمني لولاية مجلس النواب 13

السناريو الثالث: حل مجلس النواب والتحضير الفوري لإجراء الانتخابات النيابية القادمة 14

الجدل الوطني بشأن خيار حل مجلس النواب كاستحقاق انتخابي: حل مجالس النواب بين الاعتبارات الدستورية والاعتبارات السياسية والسلطوية 17

الاجتهاد الأول: حل مجلس النواب كعرف دستوري 17

الاجتهاد الثاني: حل مجلس النواب كإجراء وجوبي 21

التوصيات 22

المقدمة:

تعالج هذه الورقة موضوع سيناريوهات إجراء انتخابات مجلس النواب التاسع عشر، في ظروف جائحة كورونا التي تعيش البلاد تحت وطأتها منذ أواسط آذار 2020. وبالرغم من أن الحكومة تُسيطر على الوضع الوبائي في المملكة، وتصنفه بأنه «معتدل الخطورة»، إلا أن إجراء الانتخابات ينطوي على أنشطة جماهيرية ضخمة، متعددة ومتنوعة، وهذا ما يدعو الحكومة إلى الحذر من إقرار الذهاب إلى إجراء الانتخابات فورًا، ولذلك ما زالت هذه العملية قيد البحث ارتباطًا بتطور الحالة الوبائية وتقييمها.

لقد بيّنت الورقة بداية أنه بات الآن متعذرًا إجراء الانتخابات في موعدها الدستوري، أي خلال الأشهر الأربعة التي تسبق انتهاء مدة ولاية مجلس النواب الثامن عشر الحالي، لأنه كان ينبغي الشروع بهذه العملية منذ أواخر شهر حزيران. لكن بما أنه لم يصدر الأمر الملكي بإجراء الانتخابات آنذاك، فإننا سنكون أمام ثلاثة سيناريوهات لإجرائها بالاستناد إلى أحكام الدستور، أول هذه السيناريوهات هو «تمديد ولاية مجلس النواب من سنة إلى سنتين»، وهو تمديد مُحدد تتيحه الفقرة الأولى من المادة (68).

ويتمثل السيناريو الثاني في «التمديد الضمني[1] لولاية مجلس النواب»، وهذا ما تتيحه الفقرة الثانية من المادة (68)، وفحواها أنه إذا لم يكن الانتخاب قد تم عند انتهاء مدة مجلس النواب أو تأخر بسبب من الأسباب يبقى المجلس قائمًا حتى يتم انتخاب المجلس الجديد. أما السيناريو الثالث، فهو «حل مجلس النواب والتحضير الفوري لإجراء الانتخابات النيابية القادمة». لكن موضوع حل مجلس النواب كاستحقاق انتخابي أثار جدلًا وطنيًا واسعًا.

وفي غياب النص الصريح دستوريًا على وجوب حل مجلس النواب كمقدمة لإجراء الانتخابات، تراوحت أبرز الاجتهادات الداعية لحل المجلس، بين اعتبار أن حل 15 مجلسًا من أصل 17 مجلسًا منذ عام 1947، يرتقي إلى مرتبة العرف الدستوري، ويعتبر صاحب هذا الاجتهاد أستاذ القانون الدستوري ليث نصراوين أن هذا العرف الدستوري يعالج مسالة التساؤلات الدستورية التي لا إجابة مباشرة عنها في الدستور، وهي: هل يجب حل مجلس النواب قبل إجراء الانتخابات؟ وهل يمكن لمجلس النواب أن يسلم لمجلس نواب آخر؟

(1) بحسب تعبير أستاذ القانون الدستوري ليث نصراوين، في قراءة له في «الأبعاد الدستورية لسيناريوهات الانتخابات القادمة» في ورشة عمل أون لاين بعنوان «السيناريوهات الدستورية لإجراء الانتخابات النيابية القادمة في ظل جائحة كورونا» بتاريخ 20 حزيران 2020.

كما يعتبر أن هذا العرف الدستوري يعالج في الوقت نفسه مسألة ترشح النواب للانتخابات، والذي يُخل بقاعدة المساواة الدستورية «الأردنيون أمام القانون سواء ...»، أما الاجتهاد الآخر فهو للمحامي بشير المومني، وهو يعتبر أننا أمام سيناريوهين فقط، فإما التمديد من سنة إلى سنتين أو حل المجلس، ويعتبر أن حل المجلس في هذه الحالة مسألة وجوبية.

وتحاجج هذه الورقة ضد سيناريو حل المجلس، والذي يستند إلى مقولة «العرف الدستورية» من منطلق أن حل معظم مجالس النواب كان يتم لأسباب سياسية إقليمية أو سلطوية، وعلى مسافة بعيدة جدًا من موعد الاستحقاق الانتخابي، وبالتالي لم يكن جزءًا من عملية التحضير للانتخابات، ولا يجب بالتالي التعامل معه على هذا الأساس. كما تحاجج الورقة ضد مقولة «الحل الوجوبي» لمجلس النواب من منطلق أن تفسير النص من الزاوية اللغوية لا يحتمل التعامل مع حل المجلس كمسألة وجوبية. وتختم الورقة بعدد من التوصيات.

مشكلة الورقة:

لقد كان مقرراً أن تجري انتخابات مجلس النواب التاسع عشر في موعده الدستوري أي خلال الأشهر الأربعة التي تسبق انتهاء ولاية مجلس النواب الثامن عشر، إذ لم يكن لدى الأردن حتى شهر شباط الماضي، ما يستدعي إجراء أي تعديل على ذلك، وهذا ما أكده جلالة الملك عبد الله الثاني في لقائه المشترك يوم 25 شباط 2020، مع رئيس الوزراء، ورئيسي مجلسي الأعيان والنواب، ونائب رئيس المجلس القضائي، ورئيس مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب، حيث أشار إلى أننا مقبلون على استحقاق دستوري يتمثل بإجراء انتخابات نيابية صيف هذا العام.

غير أنه في أقل من شهر، وجد الأردن نفسه مضطراً للدخول في معركة كبرى تتصل بالسلامة العامة، لمواجهة وباء فيروس كورونا الخطير (كوفيد- 19) الذي انتشر في مناطق العالم كافة بما فيها الأردن، باتخاذ سلسلة من الإجراءات كان أبرزها إعلان حالة الطوارئ، وتفعيل قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992. ومنذ ذلك الحين، أعلن الملك عبد الله الثاني أن إجراء الانتخابات من عدمه يتوقف على حالة الوباء في المملكة، لافتاً إلى أن سلامة المواطن هي الفيصل في هذه المسألة.

بهذا، فإن أمر إجراء الانتخابات مفتوح على احتمالات عدة بسبب تطور حالة الوباء من ناحية، والخيارات التي يُتيحها الدستور من ناحية أخرى. ولعل هذا هو ما خلق حالة من الجدل الوطني بشأن طبيعة القرار الدستوري الذي سيُتّخذ، وموعد إجراء الانتخابات، والنظر بالتالي للأمر من بوابة سيناريوهات ثلاثة تتراوح، بعد أن خرجنا من دائرة إجراء الانتخابات في موعدها الدستوري، بين التمديد لمجلس النواب، أو حل المجلس في مدى زمني قريب والأمر بإجراء الانتخاب، أو انتهاج سياسة انتظارية كي تتضح الصورة أكثر في مدى الأشهر القريبة القادمة.

تعذر إجراء الانتخابات النيابية في موعدها الدستوري بسبب الجائحة

أجريت انتخابات مجلس النواب الثامن عشر بتاريخ 20 أيلول 2016. ونُشرت نتائج الانتخابات في الجريدة الرسمية[2] بتاريخ 28 أيلول 2016، وعليه يتعين في الظروف العادية إجراء انتخابات مجلس النواب التاسع عشر خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس. وتبلغ مدة المجلس أربع سنوات شمسية من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية (الدستور: الفقرة 68/1)، ما يعني أن الموعد الدستوري لإجراء انتخابات مجلس النواب التاسع عشر يمتد من 27 أيار 2020 إلى 27 أيلول 2020.

الشكل رقم (1): الاستحقاق الدستوري بإجراء الانتخابات

وتحتاج عملية إجراء الانتخابات بالاستناد إلى تحديدات قانون الانتخاب النافذ رقم (6) لسنة 2016 لمدة تبلغ 105 أيام (ثلاث أشهر ونصف)، ويمكن ضغط هذه الفترة قليلاً، لأن بعض المهام يمكن أن تُنجز قبل نهاية الموعد المحدد لها، لكن لا يمكن أن تقل هذه الفترة عن 90 يوماً لأن المادة الثالثة من قانون الانتخاب التي تُحدد سن الناخب، تنص على أنه لكل أردني بلغ 18 سنة شمسية من عمره قبل 90 يوماً من التاريخ المحدد لإجراء الاقتراع الحق في انتخاب أعضاء مجلس النواب.

(2) الجريدة الرسمية، العدد: ممتاز 5425، تاريخ 28 أيلول 2016.

وبالقياس على انتخابات مجلس النواب الثامن عشر، فقد بدأت عملية التحضير يوم 2016/6/8، وُحدّد يوم 20 أيلول 2016 موعدًا للاقتراع.

وتتضمن عملية الشروع في للانتخابات قرارين مهمين: الأول هو صدور الأمر الملكي بإجراء الانتخابات، وذلك تنفيذاً لأحكام الدستور، حيث تنص المادة (34) من الدستور على أن «الملك هو الذي يُصدر الأمر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق أحكام القانون».

أما القرار الثاني، فهو يتعلق بتحديد موعد إجراء الانتخاب، وفقاً لقانون الانتخاب (الفقرة 4/أ)، وينص على أنه بعد أن يصدر الملك أمره بإجراء الانتخابات لمجلس النواب بمقتضى أحكام الدستور، يتخذ مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب خلال 10 أيام من صدور الأمر الملكي قراراً بتحديد تاريخ الاقتراع، ويُنشر في الجريدة الرسمية.

وبالتالي فإن خيار إجراء الانتخابات كان يَفترِض صدور الأمر الملكي بإجراء الانتخابات في الفترة ما بين 27/ 5 و2020/6/27، لكن الحكومة لم تكن جاهزة خلال هذه الفترة للمجازفة بإجراء الانتخابات رغم استقرار الوضع الصحي في البلاد والسيطرة على الحالة الوبائية.

سيناريوهات إجراء انتخابات مجلس النواب التاسع عشر

السناريو الأول: تمديد ولاية مجلس النواب من سنة إلى سنتين

السند الدستوري:

يستند هذا السيناريو للفقرة الأولى من المادة (68) من الدستور، وتنص على أن «مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية وللملك أن يمدد مدة المجلس بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على سنتين.

المسوغات العملية:

يمكن اللجوء لهذا السيناريو بالتمديد الصريح لمجلس النواب، إذا ما ارتأت الحكومة بناء على قرار من لجنة الأوبئة أن إجراء انتخابات مجلس النواب التاسع عشر ضمن المدد الدستورية القريبة التي تقل عن سنة من تاريخ انتهاء عمر المجلس الثامن عشر، سيكون محفوفاً بالمخاطر على الصحة والسلامة العامة.

مزايا هذا السيناريو:

- يعطي الحكومة الفرصة لإنهاء حالة الترقب على المدى القصير لتقدير ما إذا كان الوضع الوبائي يسمح بإجراء الانتخابات أم لا.
- إعادة الحياة للسلطة التشريعية لممارسة دورها لا سيما إذا ما كانت هناك تشريعات ذات طابع ملح بحاجة إلى إقرار مثل مشروع قانون الإدارة المحلية، ومشروع القانون المعدل لقانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، وغيرها.

عيوب هذا السيناريو:

- يُعدّ التمديد لمجلس النواب خياراً سياسياً غير حميد. وفي هذا الإطار، يعرب أستاذ القانون الدستوري، ليث نصراوين[3]، عن تفضيله عدم التمديد لمجلس النواب، لأن مدة ولاية مجلس النواب هي مدة دستورية، وأنه لا بد من احترام الآجال والمواعيد الدستورية، فالتمديد ما هو إلا استثناء على الأصل العام، وهو احترام السنوات الأربع، ويرى نصراوين أن السوابق الدستورية في الأردن بشأن موضوع التمديد تدعم هذا الاتجاه.
- تقتصر المرات التي جرى فيها التمديد لمجلس النواب منذ مجلس النواب الأول المنتخب في العام 1947 على مرتين، هما على علاقة باحتلال الضفة الغربية عام 1967، ثم لتفادي إجراء انتخابات في ظل احتلال الضفة الغربية عام 1988، تلا

(3) «قراءة في الأبعاد الدستورية لسيناريوهات الانتخابات»، مصدر سبق ذكره.

ذلك اللجوء إلى حل المجلس قبل يوم من فك الارتباط القانوني والإداري مع الضفة الغربية بتاريخ 1988/7/31، وهاتان المرّتان هما:

1. تمديد مجلس النواب التاسع الذي كانت ولايته الدستورية تنتهي في 1971/4/18 لسنتين إضافيتين، بمقتضى الإرادة الملكية التي صدرت بتاريخ 1971/3/3.
2. تمديد مدة مجلس النواب العاشر لمدة سنتين اعتباراً من 1988/1/17، حيث صدرت الإرادة الملكية بهذا الخصوص بتاريخ 10 تشرين الثاني 1987.

- إن مجلس النواب الذي سيجري التمديد له، لا يُحظى بثقة شعبية كافية لإسناد العمل الحكومي في فترة مليئة بالتحديات والصعوبات. وسيبدو كما لو أن الحكومة قد أعادت هذا المجلس النيابي للحياة من باب مكافأته على تمريره للسياسات الحكومية.

السيناريو الثاني: التمديد الضمني لولاية مجلس النواب

السند الدستوري:

يتمثل التمديد الضمني لمجلس النواب بأن يَحلَّ تاريخ 27/ 9، ولا تكون قد صدرت إرادة ملكية بالتمديد الصريح للمجلس ما بين سنة إلى سنتين، وفقاً للفقرة (1/ 68) من الدستور، حيث يلزم في هذه الحالة تطبيق الفقرة الثانية من المادة (68)، والتي تنص على أنه «يجب إجراء الانتخاب خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس فإذا لم يكن الانتخاب قد تم عند انتهاء مدة المجلس أو تأخر بسبب من الأسباب يبقى المجلس قائماً حتى يتم انتخاب المجلس الجديد.».

المسوغات العملية:

إن التمديد الضمني لمجلس النواب لما بعد تاريخ انتهاء ولاية مجلس النواب الثامن عشر، يعني أن الحكومة غير قادرة على تقدير متى يسمح الوضع الوبائي باتخاذ قرار إجراء الانتخابات دون تعريض حياة السكان للخطر، وبالتالي تلجأ إلى سياسة انتظارية.

عيوب هذا السيناريو:

ينطوي التمديد الضمني لمدة مجلس النواب على جملة من التبعات الدستورية الواسعة النطاق، وبالتالي لا تقتصر النتيجة العملية لهذا السيناريو على التمديد للمجلس، بل يتعين، بشكل ملزم، تنفيذ تبعات التمديد، وهي:

- حلول موعد الاستحقاق الدستوري للدورة العادية لمجلس الأمة في اليوم الأول من شهر تشرين الأول بحسب منطوق الفقرة (1/78) من الدستور، ويتعين أن تحمل هذه الدورة الرقم (5)، استكمالاً للدورات الأربع التي انتهت من مدة مجلس النواب الثامن عشر.

- بما أن مدة مجلس الأعيان مماثلة لمدة مجلس الأعيان، وهي أربع سنوات، فإن هذا يعني أن مدة مجلس الأعيان السابع والعشرين تنتهي بانتهاء مدة مجلس النواب الثامن عشر، أي في تاريخ 9/28، الأمر الذي يستلزم إعادة تشكيل مجلس الأعيان إذا ما تقرر التمديد الضمني لمجلس النواب.

- سينشغل مجلس النواب في أول دورة له بعد التمديد (الدورة الخامسة) بانتخاب الرئيس وأعضاء المكتب الدائم، وتشكيل اللجان الدائمة، والكتل النيابية، والمكتب التنفيذي، ولجان وجمعيات الأخوة والصداقة مع البرلمانات الأخرى.

- إن الأخذ بهذا السيناريو، يفرض حكماً رحيل الحكومة القائمة بمقتضى أحكام الفقرة الثانية من المادة (74)، والتي تنص على أن الحكومة التي يُحل مجلس النواب في عهدها تستقيل خلال أسبوع من تاريخ الحل، ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها، وربما لا يكون هناك حاجة لرحيل الحكومة، وتشكيل حكومة جديدة، لا سيما وأن الحكومة ليس هي التي تُشرف على الانتخابات بل الهيئة المستقلة للانتخاب.

مزايا هذا السيناريو:

- يعطي هذا السيناريو فرصة للحكومة للمناورة، فهي تبقي مجلس النواب قائمًا إذا ما كانت هناك في الأفق حاجة تشريعية له لإقرار قوانين ذات أولوية، دونما حاجة للمغامرة بإجراء الانتخابات في ظل وضع وبائي قد يتعرض لانتكاسة آخذين بالاعتبار تحذير منظمة الصحة العالمية من موجة ثانية لجائحة كورونا.

- إن التوجه للأخذ بهذا السيناريو، لا يعني أن الحكومة مجبرة على التمديد لمجلس النواب لما بعد 2020/9/28، تاريخ انتهاء ولاية المجلس الثامن عشر، فهناك فترة زمنية ليست قصيرة يمكن للحكومة أن تقرر خلالها إجراء الانتخابات إذا ما تبين أن الوضع الوبائي مطمئن، وليس هناك مجال لتعريض السلامة العامة للخطر.

السناريو الثالث: حل مجلس النواب والتحضير الفوري لإجراء الانتخابات النيابية القادمة

السند الدستوري:

يستند هذا السيناريو إلى الفقرة الأولى من المادة (73) من الدستور، حيث تنص على أنه «إذا حُل مجلس النواب فيجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة

غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر، وتعتبر هذه الدورة كالدورة العادية وفق أحكام المادة (78) من هذا الدستور وتشملها شروط التمديد والتأجيل.»

المسوغات العملية:

بالنظر إلى تقييم الحالة الوبائية في المملكة بأنه «معتدل الخطورة»، وتكرار مرور عدة أيام دون وجود إصابات محلية بفيروس كورونا، وعودة معظم الأنشطة الاقتصادية إلى وضعها الاعتيادي في ظل اكتساب السكان نسبياً لتقاليد جديدة في التباعد الجسدي، واستخدام الكمامات والكفوف على نطاق واسع، فإنه يمكن الذهاب إلى هذا الخيار فوراً، ما دام أن الفترة الدستورية للإعلان عن إجراء الانتخابات في موعدها الرسمي قد انتهت منذ 27 حزيران 2020. آخذين بالاعتبار أن هذا الخيار يجب أن يقترن باستقالة الحكومة، وتشكيل حكومة انتقالية مصغرة تواكب عملية الانتخابات ما دام أن الإشراف على الانتخابات هو من اختصاص الهيئة المستقلة للانتخاب.

حل مجلس النواب وفقاً للمادة (73) من الدستور

إجراء الانتخابات (في غضون أربعة أشهر)	إذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهور الأربعة
يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية* بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر	يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فورًا كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن يُنتخب المجلس الجديد

(*): لا يجوز أن تتجاوز الدورة غير العادية في أي حال يوم 30 أيلول وتفض في التاريخ المذكور ليتمكن المجلس من عقد دورته العادية الأولى في أول شهر تشرين الأول، وإذا حدث أن عقدت الدورة غير العادية في شهري تشرين الأول وتشرين الثاني فتعتبر عندئذ أول دورة عادية لمجلس النواب.

الشكل رقم (2): تداعيات حل مجلس النواب

مزايا هذا السيناريو:

- يشتمل هذا السيناريو على حل لإشكالية مشاركة عدد من أعضاء مجلس النواب الثامن عشر في انتخابات مجلس النواب التاسع عشر، بينما هم يحتفظون بصفتهم النيابية، وهذا يضعهم في حالة من عدم التكافؤ مع الشخصيات غير النيابية التي ستترشح لخوض الانتخابات نفسها.

- يرى قانونيون وباحثون أنه بما أن الأغلبية الساحقة من مجالس النواب منذ عام 1947 قد أجريت انتخاباتها بعد حل مجلس النواب السابق، (15 من 17 مجلسًا)، فإن هذا التقليد يرتقي إلى مرتبة العرف الدستوري[4]، ويرى هؤلاء أن حل المجالس تمهيدًا لإجراء الانتخابات، ينهي الصفة النيابية لأعضاء مجلس النواب القائم، ما يسمح بضمان المساواة بين جميع المرشحين للانتخابات النيابية.

عيوب هذا السيناريو:

- يشكل هذا السيناريو تجاوزًا للإطار الدستوري الخاص بانتخاب مجلس النواب، لأن السياق العام للأحكام الدستورية يَفترض أن الدولة تُجري انتخابات المجلس النيابي الجديد مع بقاء المجلس النيابي الحالي قائمًا، دون أن يكون في حالة انعقاد، وهذه الصيغة تأخذ بها عديد من دول العالم لأنها تحرص على عدم الدخول في فراغ تشريعي إذا ما تعذّر مواصلة التحضيرات لإجراء الانتخاب لأي سبب قاهر.

وجدير بالذكر أن مجلس النواب الخامس المنتخب في 1956/10/21 قد أكمل مدته الدستورية في 1960/10/23، ولم يُحلّ، لا بل جرى التمديد له لمدة سنة بمقتضى التعديل الدستوري للمادة (68)، والذي أجري في أواخر كانون الثاني 1960، وبات يسمح بتمديد مدة مجلس النواب من سنة إلى سنتين، وقد صدرت الإرادة الملكية بهذا التمديد بتاريخ 1960/9/10.

وُيعدّ د. نوفان العجارمة الرئيس السابق لديوان التشريع والرأي من أنصار أنه لا مبرر دستوريًا لحل مجلس النواب، حيث أكد في منشور له على الفيسبوك[5] أنه إذا لم يتم الانتخاب خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس أو تأخر لأي سبب من الأسباب، يبقى المجلس قائمًا حتى يتم انتخاب المجلس الجديد وفقاً لأحكام المادة (68) من الدستور.

- إن فلسفة «مجلس يسلم مجلس» التي تتسق مع أحكام الدستور، تكمن في استبعاد احتمال الدخول في فراغ تشريعي لأسباب قاهرة، ومن بين الأسباب القاهرة «انتشار آفة أو وباء»، وهي الحالة التي استلزمت الإعلان عن العمل بقانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992، ما يعني أن حل مجلس النواب كمقدمة لإجراء الانتخابات النيابية، لا يمكن تصنيفه ضمن القرارات الرشيدة، إلا إذا كان هو المدخل الدستوري الوحيد لحل مشكلة تتعلق بإجراء الانتخابات النيابية دون تأخير.

(4) يُعد أستاذ القانون الدستوري ليث نصراوين أحد أبرز المدافعين عن أن تقليد حل هذه المجالس النيابية يمثل عرفاً دستورياً.

(5) وكالة عمون الإخبارية، 2020/5/26.

الجدل الوطني بشأن خيار حل مجلس النواب كاستحقاق انتخابي: حل مجالس النواب بين الاعتبارات الدستورية والاعتبارات السياسية والسلطوية

جرى في عهد المملكة الأردنية الهاشمية منذ عام 1947، انتخاب ما مجموعه 18 مجلس نيابيًا، وإذا استثنينا الأخير منها، والذي ما زال قائمًا ضمن ولايته الدستورية، فإن هناك 17 مجلسًا آخر، أجرت انتخاباتها في ظروف شديدة التباين للانتقال إلى المجالس اللاحقة. ويرى قانونيون أن حل مجلس النواب تمهيدًا لإجراء الانتخابات النيابية يرتقي إلى مرتبة العرف الدستوري ما دام أن 15 مجلس نيابياً من بين 17 مجلسًا قد جرى حلها قبل إجراء الانتخابات. كما أن هناك اجتهادًا آخر يرى بأن القراءة المتكاملة لأحكام الدستور المباشرة وغير المباشرة، الخاصة بمجلس النواب والانتخابات، لا تترك مجالًا لما يسميه بدعة «مجلس يسلم مجلس»، وأن صلاحيات الملك تنحصر في هذا المجال إما بالتمديد للمجلس أو بحله. وفيما يلي مناقشة لهذين الاجتهادين:

الاجتهاد الأول: حل مجلس النواب كعرف دستوري

إن عدم استقرار الحياة النيابية في فترات متعددة من تاريخ المملكة، يدفعنا للتدقيق بالأسباب التي تدعو الحكم لأن يلجأ لحل معظم المجالس النيابية، لنكتشف أن القسم الأكبر من المرات التي تم فيها حل المجلس النيابي لم يكن استجابة لاستحقاق إجراء الانتخابات، بقدر ما كان دافعه أسباب سياسية وسلطوية، شكلت الأساس في معظم هذه الحالات، وبالتالي لا تسمح هذه النتيجة باعتبار أن حل المجالس النيابة الخمسة عشر يرتقي إلى مرتبة العرف الدستوري كجزء مباشر من العملية الانتخابية، كما هو مبين في التوضيحات التالية للظروف الخاصة بالمجالس النيابية السبعة عشر:

أولًا: هناك 11 مجلسًا نيابيًا تم حل معظمها على مسافة بعيدة من إكمال مدتها الدستورية، وجاء حلها مدفوعًا بأسباب سياسية أو سلطوية، كما هو مبين في الجدول رقم (1)، حتى أن ثمانية منها لم تُكمل ثلاث سنوات من عمرها، ونصفها (أي أربعة مجالس) لم تكمل سنتين من عمرها.

الجدول (1): المجالس النيابية التي جرى حلّها قبل دخول فترة الاستحقاق الانتخابي

الرقم	رقم المجلس	تاريخ الانتخاب	تاريخ بدء الحل	مدة المجلس المنحل	سبب الحل أو ظرفه الخاص
.1	الأول	1947/10/20	1950/1/01	سنتان وشهران	إجراء انتخابات جديدة بمشاركة سكان الضفة الغربية
.2	الثاني	1950/4/11	1951/5/03	سنة وشهر	رفض التصديق على موازنة الدولة لسنة 1951
.3	الثالث	1951/8/29	1954/6/22	سنتان و10 أشهر	حُل قبل ساعة من جلسة الثقة لتفادي حجب الثقة عن حكومة توفيق أبو الهدى
.4	الرابع	1954/10/16	1955/12/29	سنة و8 أشهر	جرت الانتخابات في جو من الاضطرابات، وحُل المجلس بعد إفشال انضمام الأردن لحلف بغداد الاستعماري
.5	السادس	1961/10/19	1962/10/01	11 شهرًا	حُل لعدم تعاونه مع حكومة وصفي التل
.6	السابع	1962/11/24	1963/4/21	سنة و5 أشهر	حُل في اليوم التالي لحجب الثقة عن حكومة سمير الرفاعي
.7	الثامن	1963/7/06	1966/12/23	ثلاث سنوات و6 أشهر	حُل المجلس في عهد حكومة وصفي التل بعد سنة و10 أشهر على تشكيلها بدعوى عدم تعاونه معها
.8	الثالث عشر	1997/11/4	2001/6/16	3 سنوات و7 أشهر	صدور إرادة ملكية بتاريخ 2001/7/30 بتأجيل الانتخاب
.9	الخامس عشر	2007/11/20	2009/11/24	سنتان	تدخل أمني واسع في الانتخابات
.10	السادس عشر	2010/11/9	2012/10/04	سنة و10 أشهر	تدخل أمني واسع في الانتخابات
.11	السابع عشر	2013/1/23	2016/5/29	3 سنوات و4 أشهر	انتخابات مبكرة بعد صدور قانون انتخاب جديد

ثانيًا: هناك مجلس أكمل مدته الدستورية، هو المجلس الخامس المنتخب في 21 /10 /1956، وقد تم التمديد له أيضًا لمدة عام كما هو مبين في الجدول رقم (2)، وأجريت انتخاباته دون أن يتعرض للحل.

الجدول (2): المجالس النيابية التي أكملت مدتها الدستورية دون أن تُحل

الرقم	رقم المجلس	تاريخ الانتخاب	تاريخ إكمال المدة الدستورية	الإجراءات اللاحقة
.1	الخامس	1956/10/21	1960/10/23	تم التمديد لهذا المجلس لمدة عام بموجب الإرادة الملكية الصادرة بتاريخ 1960/9/10

ثالثًا: هناك ثلاثة مجالس نيابية فقط حُلت بعد دخول مرحلة الاستحقاق الانتخابي (الجدول رقم 3)، أي الأشهر الأربعة التي تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية، وتنتهي بإكمال المجلس مدته الدستورية، علمًا بأن سياق حل مجلس النواب الحادي عشر، هو أقرب للمجالس التي حُلت لأسباب سلطوية منها لتفادي وجود مترشحين يحملون الصفة النيابية، لأنه كانت لدى الحكومة أسباب قوية لحل مجلس النواب للانفراد بإصدار قانون الصوت الوحد المشهور، كقانون مؤقت، في غياب مجلس النواب الذي ما كان ليمرر على الأرجح هذا القانون.

الجدول (3): المجالس النيابية التي حُلت بعد دخول مرحلة الاستحقاق الانتخابي

الرقم	رقم المجلس	تاريخ الانتخاب	تاريخ إكمال المدة الدستورية	الإجراءات اللاحقة
.1	الحادي عشر	1989/11/8	3 سنوات و8 أشهر	بعد إصدار تعديل بقانون مؤقت على قانون الانتخاب بتاريخ 1993/8/17 (قانون الصوت الواحد)
.2	الثاني عشر	1993/11/8	3 سنوات و9 أشهر	لا سبب معلنًا للحل
.3	الرابع عشر	2003/6/17	4 سنوات وشهران	حُلّ هذا المجلس بعد حوالي شهرين من إكمال مدته الدستورية، وبعد صدور الأمر الملكي بإجراء الانتخاب.

رابعـاً: هنـاك مجلسـان جـرى التمديـد لهمـا بعـد إكمـال مدتهمـا الدسـتورية (الجـدول رقـم 4)، ومـع أنـه اسـتخدم الحـل في وضـع هذيـن المجلسـين، إلا أنـه لـم يكـن مقدمـة لإجـراء الانتخابـات، بقـدر مـا كان تعبيـرًا عـن ارتبـاك الحكـم ارتباطًـا بتطـورات ذات بُعـد إقليمـي، الأول لـه علاقـة باحتـلال إسـرائيل للضفـة الغربيـة، ثـم صـدور قـرارات قمـة الربـاط العربيـة التـي اعترفـت عـام 1974 بمنظمـة التحريـر الفلسـطينية ممثـلًا شـرعيًا وحيـدًا للشـعب الفلسـطيني، والثانـي لـه علاقـة بتفـادي إجـراء انتخابـات نيابيـة عامـة في الأردن في ظـل الاحتـلال الإسـرائيلي للضفـة الغربيـة. وجـاء هـذا التمديـد علـى مسـافة حوالـي نصـف سـنة مـن قـرار فـك الارتبـاط القانونـي والإداري مـع الضفـة الغربيـة.

الجدول (4): المجالس النيابية التي جرى التمديد لها بعد إكمال مدتها الدستورية ثم حلّها

الرقم	رقم المجلس	تاريخ الانتخاب	تاريخ إكمال المدة الدستورية	الإجراءات اللاحقة
.1	التاسع	1967/4/15	1971/4/18	تم التمديد بتاريخ 1971/3/3 لهذا المجلس لمدة سنتين بعد إكمال مدته الدستورية. ثم استمر هذا المجلس دون انتخاب المجلس التالي، حتى صدور إرادة ملكية بحله بتاريخ 1974/11/23 على أثر صدور قرارات قمة الرباط حول شرعية ووحدانية م. ت. ف. للشعب الفلسطيني، ثم صدرت إرادة ملكية بتأجيل الانتخاب لمدة سنة، تلا ذلك حل المجلس من جديد اعتبارًا من 1976/2/7 إلى أجل غير مسمى، وبقي على هذه الحال حتى تاريخ 1984/1/9.
.2	العاشر	بدأ مدته الدستورية في 1984/1/17	1988/1/17	صدرت الإرادة الملكية بتاريخ 1987/11/10 بتمديد عمر هذا المجلس سنتين اعتبارًا من 1988/1/17، لكن جرى حلّه بدءًا من تاريخ 1988/7/30 قبل يوم من صدور قرار فك الارتباط القانوني والإداري مع الضفة الغربية، وبقي منحلًا حتى أجريت انتخابات مجلس النواب الحادي عشر بتاريخ 1989/11/8.

الاجتهاد الثاني: حل مجلس النواب كإجراء وجوبي

ذهب المحامي بشير المومني في اجتهاده حول الاستحقاق الانتخابي إلى أنه «تنحصر صلاحيات جلالة الملك إما بالتمديد للمجلس الحالي وفقًا للمدد التي قررها الدستور أو يقوم بإنفاذ إرادته السامية بحل مجلس النواب كأصل وجوبي.»[6]

إن مشكلة هذا الاجتهاد، أنه يبتعد كثيرًا عن نص الدستور وروحه، فيما يتعلق بتفسير الفقرة الثانية من المادة (68)، والتي تشير إلى أنه إذا لم يكن الانتخاب قد تم عند انتهاء مدة المجلس أو تأخر بسبب من الأسباب، يبقى المجلس قائمًا حتى يتم انتخاب المجلس الجديد، فهو يتعامل مع هذه الفقرة كما لو أنها عديمة الأثر، حيث يعتبر أن عدم إجراء الانتخابات خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس يتعارض مع مفهوم وفكرة الإرادة الإيجابية لعدم جواز وقوع فعل امتناع الملك عن ممارسته لمهامه الدستورية».

فضلًا عن ذلك، فهو يتمسك بمعنى «وجوب إجراء الانتخاب» الذي بدأت به الفقرة الثانية من المادة (68)، عندما نصت على أنه «يجب إجراء الانتخاب خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس، وتجاهل تتمة الفقرة حين شدّدت على وجوب أن «يبقى المجلس قائمًا حتى يتم انتخاب المجلس الجديد»، إذا لم يكن الانتخاب قد تم عند انتهاء مدة المجلس أو تأخر بسبب من الأسباب.

كما أن هذا الاجتهاد يتجاهل حقيقة أن الفقرة الأولى من المادة (73)، تبدأ بعبارة «إذا حُل مجلس النواب»، و«إذا» هنا تفيد جواز الحل، وليس وجوبية الحل. ولو كانت وجوبية، لكان مطلوبًا على الأقل إجراء تعديل على الدستور لإزالة هذه الإشكالية، سواء في عام 2011، أو في إحدى المرتين اللاحقتين، في عام 2014 وعام 2016.

(6) من مقال له بعنوان «الأصل حل مجلس النواب وليس بقاؤه»، صحيفة الرأي، تاريخ 2020/6/6.

التوصيات:

1. إجراء انتخابات مجلس النواب التاسع عشر في أقرب وقت يسمح به الوضع الوبائي في المملكة، وعدم اللجوء إلى تأخير هذا الاستحقاق الدستوري إلا إذا كان ذلك في خدمة إصدار قانون جديد للانتخابات يأخذ بمبدأ القائمة الوطنية النسبية لنصف مقاعد المجلس النيابي.

2. إذا تبين أن إجراء الانتخابات من زاوية تقييم الوضع الوبائي أمر ممكن قبل نهاية هذا العام، فإن السيناريو الذي يفرض نفسه لإجراء الانتخابات دون تأخير يتطلب حل مجلس النواب وتحديد موعد إجراء الانتخاب. أما إذا تبين أن الوضع الوبائي لن يسمح بإجراء الانتخابات إلا خلال العام القادم، وتحديدًا ما بعد أواسط شهر كانون الثاني القادم، فإن الوضع يحتاج الأخذ بسيناريو التمديد الضمني لمجلس النواب، أي ترك مجلس النواب قائمًا لما بعد انتهاء ولايته الدستورية إلى حين أن يسمح الوضع الوبائي بإجراء الانتخابات.

3. إن الظروف والتحديات الداخلية والخارجية التي يمر بها الأردن، من صعوبة الوضع الاقتصادي والتداعيات الاقتصادية لجائحة كورونا، إلى صفقة القرن والتهديدات الإسرائيلية بضم أجزاء واسعة من الضفة الغربية وغور الأردن وشمال البحر الميت، تؤشر إلى حاجة البلاد إلى مجلس نواب قوي، وحكومة قوية، وهذا يتطلب سن قانون انتخاب جديد يتبنى نظام القائمة النسبية على مستوى المملكة لنصف مقاعد مجلس النواب، وتطوير نظام التمويل لدعم الأحزاب السياسية بحيث يوفر فرصًا حقيقية لدعم الحملات الانتخابية للأحزاب، وللنهوض بوضع الأحزاب وفق معايير المشاركة العلنية في الانتخابات وما تحصل عليه من أصوات ومقاعد. والحكومة مدعوة للشروع فورًا بعقد مؤتمر للحوار الوطني لإصلاح تشريعات الانتخاب والأحزاب.

4. ما دام أننا مقبلون على إجراء انتخابات مجلس النواب، فإن الحكومة مطالبة بضمان حالة متقدمة من الانفراج السياسي، توسع هامش الحريات العامة، وحريات الرأي والتعبير والنشاط، وبخاصة للأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني، آخذين بالاعتبار أن الحكومة قد نجحت باستعادة شيء من ثقة المواطنين بتعاملها المتقدم في مكافحة جائحة كورونا، وبالتالي، فإنها مدعوة لتعزيز هذه الثقة. وحصر استخدامها لقانون الدفاع في أضيق نطاق في حدود مجابهة جائحة كورونا وتداعيات التصدي لها اقتصاديًا واجتماعيًا.

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Konrad Adenauer Stiftung
Jordan Office

.Isma'eel Haqqi Abdoh St ,23
P.O. Box: 831025
Amman 11183 – Jordan
+962 6 59 29 777
www.kas.de/jordan

مركز القدس للدراسات السياسية
AL-QUDS CENTER For Political Studies

Al-Quds Center for
Political Studies

7 Haifa St., Jabal Al-Hussein
P.O.Box: 213566
Amman 11121- Jordan
+962 6 56 33 080
www.alqudscenter.org