

المحكمة الدستورية ودورها في الرقابة على دستورية القوانين في الأردن.

د. عبدالرؤوف احمد الكساسبة

كلية الحقوق - جامعة مؤتة.

د. سالم حمود العضايلة

كلية الحقوق - جامعة مؤتة.

ملخص

تعتبر الرقابة على دستورية القوانين الوسيلة الأفضل لضمان احترام الدستور وسموه على كافة القواعد القانونية في المنظومة الهرمية التشريعية، وتأخذ هذه الرقابة شكلين: سياسية من خلال هيئة سياسية، قضائية يعهد بها إلى محكمة مختصة.

وبدأت رقابة دستورية القوانين في الأردن مع مطلع الخمسينيات أمام المحاكم العادية عن طريق رقابة الامتثال، الا انه ومع صدور قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة 1992 تم النص بالمادة (٩) منه على وقف العمل بالقانون المخالف للدستور والنظام المخالف للقانون أو الدستور، وبقي الامر كذلك الى أن جاءت التعديلات الدستورية عام 2011 التي تتضمن إنشاء هيئة قضائية مستقلة باسم المحكمة الدستورية لتقوم بمهمة الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة من خلال عملية الطعن المباشر لجهات محددة على سبيل الحصر، والطعن غير المباشر من خلال الدعاوى المنظورة أمام القضاء.

وانتهت هذه الدراسة الى ضرورة توسعة اختصاصات المحكمة الدستورية التي جاءت على سبيل الحصر، اضافة الى توسيع مظلة الطعن المباشر ومنح هذا الحق الى جهات أخرى غير الجهات التي حصر المشرع صلاحية الطعن المباشر لها، وكذلك العمل على فصل الطعون غير المباشرة المثارة أمام القضاء الاداري من التبعية لمحكمة التمييز، وأيضاً اعفاء المتقدمين بالطعن غير المباشر أمام المحكمة الدستورية من الرسوم القضائية.

الكلمات المفتاحية: الرقابة القضائية، الرقابة الدستورية، الطعن المباشر، الطعن غير المباشر، المحكمة

الدستورية

constitutional court and its role in surveillance over the constitutionality of laws in Jordan

Dr. Abdelrauof. A. Alkasasbeh, , Faculty of Law, Mut'ah University, Jordan

Dr. Salem. H. Al-Adaileh, , Faculty of Law, Mut'ah University, Jordan

Abstract

Surveillance over the constitutionality of laws is considered as the best way to ensure the respect and superiority of law over all the legal rules in the legislative hierarchical system. Surveillance has two forms: political that is performed by a political or judicial committee, that is authorized to a court specified for this purpose.

Surveillance over the constitutionality of laws in Jordan started in the early 1950s in the usual courts through the surveillance of not applying the laws by the judge. However, with the issuance of the supreme Court law No. 12 of 1992, article (9) of the same law stated ceasing act of the laws opposing constitution and the system opposing law or constitution. Things did not change until the issuance of the constitutional amendments in 2011, which included the establishment of an independent legal commission under the name of the constitutional Court in order to perform the task of surveillance over the constitutionality of laws and systems through the direct challenge of certain parties exclusively, and the indirect challenge through the lawsuits in judicial Courts.

In short, the study concluded that the authorities of the constitutional are limited and the range of direct challenge need to include other boards other than those specified by legislator with such a right. Moreover; the study also recommended the necessity of separating the indirect challenges brought before the administrative justice from the dependency on the court of cassation, as well as relieving those applying to indirect challenge from judicial fees.

Key words: judicial surveillance, constitutional surveillance, direct challenge, indirect challenge, constitutional court.

المقدمة:

يعد الفصل بين السلطات واعتماد مبدأ المشروعية ووجود رقابة على دستورية على القوانين، من أهم مميزات الدولة القانونية ، كما وبات من المسلمات في الدولة الحديثة أن يقوم تنظيم السلطات فيها على أساس وجود السلطة التأسيسية في القمة، لتقوم على وضع الدستور، ثم يأتي بعد ذلك السلطة التشريعية المختصة بوضع القوانين العادية وأخيراً السلطة التنفيذية التي تقوم بوضع الأنظمة وتنفيذ القوانين. وبناءً على ذلك الترتيب الهرمي للمنظومة التشريعية يمنح الدستور مرتبة سمو والعلو على كافة التشريعات الأخرى، واستناداً لهذا سمو وإحكام الرقابة على هذه المنظومة الهرمية في عمل السلطات وإحاطة النصوص الدستورية بآلية تكبح جماح هذه السلطات وتجبرها على احترام أحكام الدستور؛ فإن المشرع الدستوري اهتدى إلى إيجاد نوع من الرقابة أسماه الرقابة على دستورية القوانين.

ففي الأردن استجاب المشرع الدستوري إلى رغبة الأغلبية المؤيدة والمطالبة بإيجاد رقابة دستورية على القوانين، حيث قام بإدخال أهم التعديلات في عام ٢٠١١ على دستور عام ١٩٥٢، التي تتضمن إنشاء هيئة مستقلة للقيام بهذه الرقابة أطلق عليها المحكمة الدستورية وأُفرد لها الفصل الخامس من الدستور حيث صدر قانوناً للمحكمة بموجب المادة (٥٨) من الدستور تحت رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢ و في هذا الدراسة سنحاول بيان دور المحكمة الدستورية في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، وبيان آلية الطعن المباشر وغير المباشر أمامها خاصةً بعد إصدار قانون المحكمة الإدارية الذي جعل التقاضي أمامها على درجتين.

مشكلة الدراسة:

تباينت الدول في اتجاهاتها بتنظيم موضوع الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، وعندما قرر الأردن الأخذ بالرقابة على دستورية القوانين بالنص عليها في الفصل الخامس من الدستور؛ فضل أن يأخذ بالرقابة عن طريق إنشاء هيئة قضائية مستقلة تحت مسمى المحكمة الدستورية -وهذا شيء يحمده للمشرع- ولكن وكأي معالجة لموضوع جديد جاء الأمر منقوصاً حيث برزت عدة إشكاليات: منها حصر الاختصاص لهذه المحكمة بنوعين هما: دستورية القوانين وتفسير نصوص الدستور فقط رغم إمكانية توسيع هذا الاختصاص لتشمل مواضيع ذات اثر قانوني مهم، إضافة الى ضرورة فصل الطعون المثارة أمام القضاء الإداري عن التبعية لمحكمة التمييز، وكان حرياً بالمشرع اسناد النظر بهذه الطعون الى المحكمة الإدارية العليا لتقرر هي إحالته للمحكمة الدستورية أو رفضه توافقاً مع الفصل بين القضاء الإداري والعادي، ومن الإشكاليات التي اثارها البحث أيضاً مدى إمكانية تعديل الدستور وقانون المحكمة الدستورية بإعطاء جهات أخرى في المجتمع: كمؤسسات المجتمع المدني والنقابات والافراد حق الطعن المباشر لدى المحكمة.

أهداف الدراسة:

جاءت هذه الدراسة لتحقيق الأهداف التالية:

أولاً: تحديد مفهوم الرقابة على دستورية القوانين وما هي أساليبه.

ثانياً: بيان تجارب الدول المختلفة ومواقفها من نوعي الرقابة سواء القضائية أم السياسية وبيان النماذج التي استخدمتها في الرقابة القضائية.

ثالثاً: بيان التطور الذي جرى على الرقابة على دستورية القوانين في الأردن من مطلع الخمسينات إلى تاريخ إقرار التعديلات الدستورية عام ٢٠١١.

رابعاً: بيان المسلك الذي فضله المشرع الدستوري الاردني للرقابة على دستورية القوانين وذلك من خلال دراسة إجراءات الطعن أمام المحكمة الدستورية.

أسئلة الدراسة:

- ١- ما مدى الاعتداد بتشكيلة المحكمة الدستورية من حيث اختصاص أعضائها.
- ٢- ما مدى كفاية الاختصاصات الممنوحة للمحكمة الدستورية لبيسط رقابتها على دستورية القوانين.
- ٣- ما مدى صواب ارتباط القضاء الإداري بمحكمة التمييز في حال إثارة دستورية أي قانون أمام القضاء الإداري.
- ٤- ما مدى صواب حصر حق الطعن المباشر أمام المحكمة الدستورية بمجلس الوزراء ومجلسي النواب والاعيان؟ حارماً جهات أخرى من هذا الحق.
- ٥- ما مدى صواب فرض رسوم إضافية على الطعن الفرعي بدستورية القوانين، ولماذا لا يُعاد الرسم في حال تبين صواب هذا الطعن.

المبحث الأول

ماهية الرقابة على دستورية القوانين

يُعتبر مبدأ المشروعية من أهم وأخطر عناصر الدولة القانونية ويعني خضوع الحكام والمحكومين للقواعد القانونية المطلقة أيّاً كان خطاب هذه القواعد، وأياً كان مصدرها ومستواها في التدرج الهرمي، فالمشروعية صفة تُطلق على كل ما هو مُتفق مع القانون ومطابق له، ومع وجود تفاوتٍ في السلطات التشريعية فإنّ ذلك يُفضي إلى حدوث تفاوتٍ في التشريع الذي تسنّه هذه السلطات مما يُوجب أن يتقيد كل تشريعٍ بالتشريع الأعلى منه درجة، فلا يجوز أن يتعارض تشريعٌ فرعي مع آخر عادي، كما لا يجوز لأيٍّ منهما أن يتعارض مع تشريعٍ دستوري. (١)

وإذا كان الدستور يسمو على جميع السلطات العامة في الدولة، فإنّ سموه يغدو بلا مراء مجرد لفظٍ أجوف غير ذي مضمون إذا كان بمقدور هيئات الدولة انتهاكه دون أن يكون هناك ثمة جزاء يتقرّر على ذلك، وهنا نلاحظ مغزى كلام الفقيه بيردو الذي وصف حالة انتهاك الدستور، حيث تكون هيئته عقيمة إذا كان بوسع أجهزة الدولة انتهاكها دون التعرض لعقابٍ ما. (٢)

أما بالنسبة للسلطة التشريعية، فإنها قد تصدر من التشريعات ما يخالف أحكام الدستور نصاً وروحاً، سواء كان ذلك بطريقة صريحة أو ضمنية، وهنا تصبح السلطة التشريعية مجاوزة لحدود اختصاصاتها، وتعتبر التشريعات الصادرة غير دستورية جزأؤها البطلان المترتب على عدم الدستورية؛ هو النتيجة الحتمية لتقرير سمو الشكلي للدستور. (٣)

وعليه فإنّ الوسيلة التي يمكن بها التحقق من احترام السلطة التشريعية فيما تضعه من قوانين لأحكام الدستور وقواعده هي ما يعرف أو يُعبّر عنه بالرقابة على دستورية القوانين.

(١) عصفور، سعد، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٠، ص ٤٩.

انظر: محفوظ، عبد المنعم، علاقة الفرد بالسلطة (دراسة مقارنة)، المجلد (٢)، ط١، عالم الكتب للنشر، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٣١٩.

Vedel, feorge, et p Delovlove' droit administrative, paris, P.U.F., 1984, p.373.

(٢) شيحا، إبراهيم، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، (د.ت)، ص ٧٠٥. انظر: عبد العال، محمد حسين، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، دار النهضة، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٩٢، ص ١٣٠، خليل، محسن، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٧، ص ١٠٦.

(٣) السنهوري، عبد الرزاق أحمد، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة، السنة (٣)، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، يناير، ١٩٥٢، ص ١١٤. ويقرّر الفقيه السنهوري أنّ الجزاء الواقع على التشريع المخالف للدستور والمنطوي على انحراف في استعمال السلطة التشريعية هو البطلان.

وفي هذا المبحث الذي سيتضمن ثلاثة مطالب، سنُبين مفهوم الرقابة على دستورية القوانين في مطلبٍ أول، ثم نُبين صورها في مطلبٍ ثانٍ، وفي المطلب الثالث نُبين الأساليب المُتبعة في الرقابة القضائية على دستورية القوانين.

المطلب الأول

مفهوم الرقابة على دستورية القوانين

يصعب التصور أنّ الرقابة على دستورية القوانين يمكن أن تُثار إلاّ في ظل دستور جامد نسبي (Constitution rigides)، وهذا يعني أن لا يكون في مقدور السلطة التشريعية تعديل أحكام الدستور بإتباع نفس القواعد والإجراءات المقررة لوضع وتعديل القوانين العادية، مما يُعَدِّم التمييز بين النصوص الدستورية والقوانين العادية، إذ تتساوى مرتبة التشريع الدستوري مع التشريع العادي، ولذلك فإنّ النصوص الدستورية تُحاط بشيء من المناعة، بحيث لا يمكن تعديلها أو تقيحها إلاّ بإتباع إجراءات خاصة. ولذلك فإنّ بطلان القوانين المخالفة للدستور الجامد نتيجةً طبيعيةً لجموده وسموه على القوانين العادية التي لا يُمكنها تعديله^(١).

كما تجدر الإشارة إلى أنّ القصد من جعل الدستور جامداً هو تحقيق موائمة بين عاملي المحافظة والتطور، فالميل إلى المحافظة يُؤدي إلى تقوية عنصر الجمود في الدستور، ممّا يؤدي إلى ظهور التفاوت بين الدستور والقانون العادي الذي بدوره يُظهر الحاجة إلى رقابة أشد لدستورية القوانين^(٢). وأضف إلى ذلك بأنّ الحاجة إلى الرقابة الدستورية تكون أكبر في النظام البرلماني منها في النظام الديمقراطي شبه المباشر، وذلك لأنّ الناخبين في النظام شبه المباشر يشاركون البرلمان بعض سلطاته مما يعمل على الحد من تجاوز البرلمان للاختصاصات المحددة له دستورياً^(٣).

كما أن الرقابة على دستورية القوانين لا يمكن أن تُثار إلاّ إذا كان القانون مخالفاً للدستور مخالفاً موضوعياً^(٤)، لصدور القانون صحيحاً ومستوفياً لجميع الشكليات والإجراءات التي حتمها الدستور، فالقانون إذا صدر مخالفاً للدستور في شكله فإنه لا يُعتبر قانوناً بالمعنى الصحيح ويكون في حكم العدم وولد ميتاً، وعلى القاضي عدم تطبيقه، وهذه القاعدة مُسلم بها أساساً في مختلف الدول فقهاً وقضاءً دون خلاف يستحق الذكر.

(١) Waline; Marcel: Elements d,unetheorie de la Juridicationconstitutionnele, eans la Revue, 1928, p 442, et.s.

انظر: الوحيدي، فتحي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٢، ص١٤٨.

انظر: الباز، علي السيد، الرقابة على دستورية القوانين في مصر (دراسة مقارنة)، دار الجامعات المصرية، القاهرة، ١٩٧٨، ص٤.

(٢) خليل، محسن، مرجع سابق، ص٧٠.

(٣) متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والانظمة السياسية، مقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الاسلامية، منشأة المعارف الاسكندرية، ص٧٠-٧١.

(٤) الجرف، طعيمة، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية المتحدة،-الكتاب الأول-، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار المحامي

للطباعة، القاهرة، (د.ت)، ص١٤٢، أيضاً: الطماوي، سليمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، القاهرة، مطبعة عين شمس، ١٩٨٨،

ص٣٧٧.

وعلى ذلك فإنّ الرقابة على دستورية القوانين من الناحية الموضوعية^(١)، هي المحور الأساسي الذي تدور عليه هذه الرقابة.

ويقدم القانون الدستوري المقارن وسيلتين مختلفتين لتحقيق الرقابة على دستورية القوانين أحدهما الرقابة السياسية^(٢)، وهي رقابة وقائية سابقة على صدور القانون، والأخرى رقابة قضائية^(٣) لاحقة على صدور القانون. ومنها ما يكفل إلغاء القانون المخالف للدستور، ومنها ما يكفي بالامتناع عن تطبيق هذا القانون في النزاع المنظور أمام القضاء.

المطلب الثاني

أساليب الرقابة على دستورية القوانين

استقرت الدول منذ زمن بعيد في تنظيمها لرقابة مشروعيتها ما يصدر عن السلطة التنفيذية من أعمال قانونية عن طريق الإلغاء القضائي سواء ما أخذ منها بنظام القضاء الموحد أو نظام القضاء المزدوج، إلا أن هذه الدول اختلفت وترددت في الحلول الواجبة الإتباع بشأن تنظيم رقابة دستورية القوانين أو ما يُسمى بالتحقق من مطابقة القانون لأحكام الدستور.

ويكمن سرّ هذا التردد لما لهذه المشكلة من طابع سياسي في المقام الأول، فالسلطة التشريعية وهي هيئة مُنتخبة تُعبّر عن رأي الأمة وإرادتها، والتشكيك في صحة هذه الأعمال أمرٌ ولا شك يُثير الكثير من الحساسيات،

(١) وصحة التشريع من الناحية الموضوعية: تُعني أن يصدر التشريع موافقاً لأحكام الدستور نصّاً وروحاً، فإن خالف التشريع العادي أحكام الدستور أُعْتُبِرَ باطلاً وغير دستوري، انظر: الخطيب، نعمان، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١٢، عمان، ٢٠١٨، ص٤٨٠.

(٢) وتعد فرنسا مهد هذا النوع من الرقابة. وحول هذا النوع من الرقابة يمكن الرجوع تفصيلاً إلى: سالم، عبد العزيز محمد، نظم الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مطبعة سعد سمك، ٢٠٠٠، ص٣٠ وما بعدها. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، اللواء للطبع والتوزيع، شبين الكوم، ١٩٩١، ص٨٤ وما بعدها. أحمد محمد أمين، حدود السلطة التشريعية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠٠١، ص٦٤٩ وما بعدها. ومن الفقه الغربي يراجع:

Favoreu (L) et Philip (L): Le conseil Constitutionnel, 5 edition, P.U.F, Paris, 1991, p.9 et.s.

Colliard (C.A.): Libertespubliques, 7 edition, Dalloz, paris, 1989, p.180.

(٣) وتُعد أميركا مهد هذا النوع من الرقابة. وحول هذا النوع من الرقابة يمكن الرجوع تفصيلاً إلى: مرز، إسماعيل، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، ط٣، دار الملاك للنشر، (د.ع) ٢٠٠٤، ص١٩٢ وما بعدها. الشريف، عزيزه، دراسة في الرقابة على دستورية التشريع، جامعة الكويت، ١٩٨٥، ص١٦٦. عبد العال، محمد حسين، مرجع سابق، ص١٤٣. رأفت وحيد، إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٣٧، ص١٠. ومن الفقه الغربي يراجع:

Michel Henry Fabre, Principies Republicains de droit constitutionnel, 3 édition, L.G.D.J; paris, 1977, p. 164et.s

Julien La ferriere, Manuel de droit constitutionnel, 2edition op. cit, p.312 et.s

George vedel: Manuel Elementaire de droit constitutionnel, op. cit, p.124.

ولا سيما في البلاد التي يسود فيها النظام النيابي الذي تتأكد فيه مكانة السلطة التشريعية كمُعبرٍ عن الإرادة العامة للأمة وسيادتها.^(١)

وإزاء الطابع السياسي لمشكلة الرقابة على دستورية القوانين لا نرى عجباً أن نجد تبايناً في الوسائل التي لجأت إليها الدساتير لتنظيم أمر هذه الرقابة، فمنها ما تبني نظام الرقابة السياسية حيث عهد لهيئة سياسية، (Organe Politique) بمهمة القيام بمراقبة دستورية القوانين، بينما عزف أكثرها عن اتباع هذا النظام، وأخذ بنظام الرقابة القضائية، فأقرّ لهيئة قضائية (Organe Juridictionnel) حق التثبت من مطابقة القانون لأحكام الدستور والتحقق من دستورية القوانين.

وتبعاً لذلك يقسم الفقه أساليب كفالة احترام أحكام الدستور إلى أسلوبين^(٢): الأول: أسلوب الرقابة السياسية والثاني: أسلوب الرقابة القضائية، وحيث أن لكلٍ من هذين الأسلوبين أكثر من وجه، فمن أوجه الرقابة السياسية ما هو سابق على صدور القانون، ومنها ما هو لاحق، كما أنّ من أوجه الرقابة القضائية ما يكفل إلغاء القانون المخالف للدستور، أو ما يكفي بالامتناع عن تطبيق هذا القانون على الدعوى المنظورة أمام القضاء، وعليه سنتناول الأسلوبين بإيجاز في الفروع الآتية.

الفرع الأول

أسلوب الرقابة السياسية (Control Politique)

تُثبِت بعض الدساتير أمر الرقابة على دستورية القوانين بهيئة سياسية للتأكد من مدى مطابقة أحكام القانون للدستور، وعادةً تنص هذه الدساتير على كيفية تشكيل هذه الهيئة، وهذا ما نادى به الفقيه كلسن في نظريته التي قال بها سنة ١٩٢٨ - وقد تبنت عدة دول أوروبية هذه النظرية^(٣) - حيث تتولى مهمة الرقابة هيئة سياسية محدّدة للتأكد من مطابقة القانون لأحكام الدستور، وتتسم مهامها الرقابية بسبق صدور القانون والحيلولة دون ذلك إذا كان مخالفاً، وتنادي هذه النظرية أيضاً بعدم الأخذ بالرقابة على دستورية القوانين بواسطة محاكم خاصة لأن ذلك سيؤدي إلى تسييس القضاء، وهو ما يعرف بالأسلوب القضائي^(٤).

(١) شيجا، إبراهيم، مرجع سابق، ص ٧٠٨.

(٢) انظر: تفصيلاً حول هذين الأسلوبين، الشاعر، رمزي، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٣، ١٩٨٣، ص ٤٥٦، شكري، علي يوسف، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ٢٠٠٤، ص ٢٥٢. كمال أبو المجد، أحمد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والأقليم المصري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٦٠، ص ٤٧ وما بعدها، الباز، علي السيد، مرجع سابق، ١٩٧٨، ص ٤٧ وما بعدها.

(٣) ربيع أنور، فتح الباب، الرقابة على أعمال السلطة التشريعية، ودور المجلس الدستوري في فرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٢.

(٤) Hans Kelsen, la Garantie Juridictionnelle de la constitution, la Justice constitutionnelle Revue du Droit public, 1928, p.227.

Julien laferrier: Manuel de droit constitutionnel, paris, 1947, p. 280, et.s.

وتُعتبر فرنسا بحق مهد الرقابة السياسية، لا بل الوطن الأم لها، حيث نادى بها أحد رجال الثورة الفرنسية المشهورين، ويُدعى (سييز Sieyes)، وذلك بإنشاء عضو أو هيئة جديدة تكون بمثابة الحارس للدستور، وتتكون من أعضاء يتم تعيينهم أول مرة من قبل الجمعية التأسيسية^(١)، ولكن هذا الاقتراح لم يؤخذ به بحجة أنّ هذه الهيئة أو ذلك المجلس سوف يُصبح سلطة لا تعلوها سلطة أخرى وينتهي إلى تقييد كل السلطات داخل الدولة.^(٢) وعند مناقشة مشروع دستور سنة ١٧٩٩ عاد سييز ليقدم نفس اقتراحه السابق والمُتمثل بتشكيل هيئة للتحقق من مطابقة القوائم العادية للدستور، حيث وجد اقتراحه هذه المرة قبلاً وأُستحدثت هيئة بإسم مجلس الشيوخ الحامي للدستور (Sant Conservateur)، ولم يكتب لهذا المجلس النجاح بسبب ظروف وعوامل أحاطت بإنشائه، ثم جاء دستور عام ١٨٥٢ ليتضمن النص على الرقابة على دستورية القوانين وذلك عن طريق هيئة سياسية أُطلق عليها مجلس الشيوخ المحافظ على الدستور، وفي عام ١٨٩٩ أصبح من حق مجلس الشيوخ أن يُعارض إصدار القوانين بصورة عامة، ثم ما لبث أن أنتهى دوره إلى مجرد هيئة تشريعية دون أن يبقَ لدوره أثر يُذكر في المحافظة أو حراسة الدستور لتفشل تجربة الرقابة على دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية.^(٣) وبعدها جاء دستور عام ١٩٤٦ لِيُنشأ لجنة لمراقبة الدستورية حيث أُطلق عليها اللجنة الدستورية (Conitecontitutionnel) وتألّفت اللجنة من ثلاثة عشر عضواً^(٤)، وكانت تختص بالنظر في دستورية القوانين التي تمّت الموافقة عليها في المجلس النيابي، بحيث يقف حقها في الرقابة عند مجرد اقتراح إجراء المراجعة الدستورية، ممّا أضفى عليها الصفة الاستشارية، فأُمدت مجرد وسيلة للتوفيق والتحكيم داخل البرلمان الفرنسي، ثمّ جاء دستور ١٩٥٨ لِيُتوج هذه المحاولات، وهذه التجارب ويُنشئ المجلس الدستوري، ونظراً لتغير الظروف السياسية، فبات من الضروري الأخذ بمبدأ دستورية القوانين، وأن توكل هذه المهمة إلى جهةٍ قادرةٍ على جعل هذا المبدأ محترماً من جميع السلطات، واستقرّ الرأي في هذا الدستور على أن تكون الجهة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين هي المجلس الدستوري حيث نظمها بالمواد من (٥٦-٦٣)^(٥).

(١) انظر: مرزه، اسماعيل، مرجع سابق، ٢٠٠٤، ص ٢٧٢. انظر: شيحا، ابراهيم، مرجع سابق، ص ٧١٢.

(٢) انظر: الشكري، مرجع سابق، ص ٤٥٣.

Maurice Hauriou, *Precis De droit constitutionnel*, Recueil SIREY, 5e, Deuxieme edition 22 Rue soyfflot, Paris, 1992, p.228.

انظر: فتح الباب، ربيع أنور، مرجع سابق، ص ٢٠.

(٣) بسببوني، عبد الغني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٩٧، مرجع سابق، ١٩٩٧، ص ٥٥٤.

(٤) وتتألف هذه اللجنة وفقاً للمادة ٩١ من دستور ١٩٤٦ من الآتي: رئيس الجمهورية-رئيساً، رئيس الجمعية الوطنية. رئيس مجلس الجمهورية، تسعة أعضاء تنتخبهم الجهة الوطنية من غير أعضاءها، ثلاثة أعضاء ينتخبهم مجلس الجمهورية من غير أعضاءها. انظر: فتح الباب، ربيع أنور، مرجع سابق، ص ٦٥.

(٥) حول هذه الظروف والأوضاع، تفصيلاً: فتح الباب، ربيع أنور، مرجع سابق، ص ٦٩-٧٨.

Objrt Et portee dela protection Des Droits Fondamentauxconseil.... Francois, GoGuel, p. 226-239.

أشار له فتح الباب. ربيع أنور، مرجع سابق ص ١٩

وأشارت المادة (٥٦) من الدستور الفرنسي إلى أنّ المجلس الدستوري (Leconseil constitutional) يتكون من تسعة أعضاء، وإلى جانبهم أعضاء آخرين بقوة القانون، وهم رؤساء الجمهورية السابقون، ويُعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس من بين هؤلاء الأعضاء، وبعيداً عن كيفية تكوين المجلس والإجراءات المتبعة أمامه^(١)، فقد نصّت المادة (٦١) من الدستور على اختصاصات هذا المجلس وتنقسم إلى نوعين: الاختصاصات الوجوبية والاختصاصات الاختيارية.^(٢)

الفرع الثاني

أسلوب الرقابة القضائية

مع انتفاء الثقة في كفاية وفعالية الرقابة السياسية، وفشل هذا الأسلوب سواء من حيث أسسه المنطقية، أو تطبيقاته العملية، لكونه ينصب على رقابة دستورية مشروعات القوانين، وليست رقابة على دستورية القوانين، فقد اتجهت الأنظمة الدستورية إلى البحث عن فلسفةٍ أخرى للرقابة الدستورية، بحيث تتولاها هيئة تكون أكثر قدرة على إعمالها، وتكون أكثر فاعلية في مواجهة السلطة التشريعية، وصون أحكام الدستور من شطط هذه السلطة، ويتحقق ذلك في جعل ممارسة رقابة الدستورية من اختصاص هيئة قضائية.^(٣)

وتُعد الولايات المتحدة الأمريكية الوطن الأم لهذا النوع حيث ترمز الرقابة القضائية إلى صفة الهيئة التي تباشرها، وهذا النوع من الرقابة الأكثر شيوعاً في العمل، ويقوم على أساس تدخل الجهاز القضائي لإصدار حكم بمدى توافق أو عدم توافق تشريع مُعين مع الدستور.^(٤)

ويُرجع الفقهاء نشأة الرقابة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية إلى عدة عوامل منها^(٥): الشكل الفيدرالي للولايات المتحدة الأمريكية وحكومة الولايات، وجمود الدستور الأميركي وعلوه على القوانين العادية، والسوابق التاريخية والدستورية قبل إنشاء الاتحاد الأميركي، وكذلك تأثير أفكار بعض الفقهاء كأفكار مونتسكيو

(١) فتح الباب، ربيع أنور، مرجع سابق، ص ٨٣-٨٤.

انظر: الشريف، عزيزه، مرجع سابق، ص ٧٦.

انظر: اندرية هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية الدستورية، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد الحسن سعد، الإصابة للنشر، بيروت، ط٢، ١٩٧٧، ج ١، ص ٤٨٥-٤٨٧. انظر: بيسيوني، عبد الغني عبد الله، مرجع سابق، ص ٥٥٩.

(٢) الشكري، علي يوسف، مرجع سابق، ص ٤٥٩. انظر: سالم، عبد العزيز، مرجع سابق، ص ٢٠١.

(٣) Michel Henry Fabre (M.11), Principes Republicains de droit constitutionnel 3ed, L.G.J., paris, 1977, p. 164.

أشار له أحمد محمد أمين، مرجع سابق، ص ٦٥٠.

(٤) الشكري، علي يوسف، مرجع سابق، ص ٤٦٢.

(٥) للتفصيل حول هذه العوامل انظر: السيد الباز، علي السيد، مرجع سابق، ص ١٢٣-١٣٨. عصفور، سعد، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٠، ص ٦٠-٦٢.

الخاصة بضرورة وجود سلطة قضائية مستقلة، وجهود المحكمة العليا الأميركية ودورها الكبير في قيام الرقابة القضائية على دستورية القوانين وهذا العامل من أهم العوامل من هذا المجال.^(١)

وتباينت مواقف الدول^(٢) التي تبنت أسلوب الرقابة القضائية، إلا أنه يُمكن تقسيمها تبعاً للأثر الذي يترتب على إجراء الرقابة بالنسبة للقوانين المخالفة لأحكام الدستور إلى أسلوبين رئيسيين، أولهما الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية (إلغاء)، والآخر عن طريق الدفع بعدم الدستورية (الامتناع).^(٣)

الأسلوب الأول: الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية (رقابة الإلغاء): ويوصف هذا الأسلوب بالهجومية (offensive) وتجزئ هذه الرقابة لبعض المحاكم الخاصة بإبطال القانون غير الدستوري في مواجهة الكافة، أي إنهاء العمل به بحيث لا يكون ثمة جدوى من الاستناد إليه.^(٤) بناء على طلب من رافع الدعوى الذي يجب أن تتوفر فيه شروط معينة يحددها المشرع^(٥). ولخطورة هذا النوع من الرقابة فإنّ الاتجاه الغالب في الدول التي تأخذ به جعلته مركزياً، أي تركيز سلطة البت في دستورية القوانين في يد محكمة واحدة دون بقية المحاكم في الدولة.^(٦)

وبناءً على ما تقدّم فإن هذه الرقابة يُمكن أن تُباشَر بالنسبة لقانون صدر فعلاً عن طريق دعوى ترفع إلى جهة قضائية تملك الحكم بإلغائه كما يُمكن أن تُباشَر بالنسبة لمشروع القانون قبل صدوره، بحيث يمنح رئيس الدولة الحق بالاعتراض على أي قانون اقره البرلمان وحالة هذا القانون إلى المحكمة المختصة ليتوقف مصير القانون على الحكم الصادر من هذه المحكمة كما يُمكن ان يمنح هذا الحق لأي من سلطات الدولة الأخرى (٧).

(١) محفوظ، عبد المنعم، مرجع سابق، ص ٣٦٤. مرزه، اسماعيل، مرجع سابق، ص ١٧٨-١٨٨. متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص ٢٠٥. وتجدر الإشارة إلى أنه كثيراً ما يرتبط نشأة الرقابة في الولايات المتحدة الأمريكية، بالحكم الشهير الذي أصدره (جون مارشال) في قضية ماربوري ضد ماديسون (Marbury V. Madison) في فبراير عام ١٨٠٣، حيث كان أول حكم يُقرّر عدم دستورية قانون اتحادي لمخالفته للدستور الإتحادي.

(٢) انظر: من الفقه العربي: مرزه، اسماعيل، مرجع سابق، ص ١٩٢ وما بعدها. الشريف، عزيزه، مرجع سابق، ص ١٦٦ وما بعدها. البحري، حسن، الرقابة المتبادلة من السلطة التشريعية والتقويم لضمان لفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، عين شمس، ٢٠٠٦، ص ٧٥. من الفقه الغربي:

Julien Laferriere, Manuel de droit constitutionnel, op, cit, p312.

Michel Henry Fabre, principes Republicains de droit constitutionnel, op, cit, p169.

(٣) وهناك بعض الدول جمعت بين الأسلوبين في الرقابة القضائية عن طريق الدفع الفرعي وطريقة الإلغاء. وعليه فإنّ هذه الأساليب تتمحور حول: الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية (الإلغاء) (Controle par voided'action) والرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية انظر تفصيلاً: الشكري، علي يوسف، مرجع سابق، ص ٤٦٨.

(٤) الشريف، عزيزه، مرجع سابق، ص ١٦٧. عصفور، سعد، مرجع سابق، ص ٧٤.

(٥) الخطيب، نعمان، مرجع سابق، ص ٥٥٦. وتجدر الإشارة إلى أن بعض الدساتير نصت على تحديد حصري للهيئات التي تحق لها الطعن بعدم دستورية أحد القوانين ومن ذلك على سبيل المثال: الدستور السوري الصادر على ١٩٥٠. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٤، ص ١٥٧. أشار لذلك: البحري، حسن مصطفى، مرجع سابق، ص ٧٥.

(٦) وللمزيد حول صور ممارسة هذه الرقابة (المركزية واللامركزية) يراجع: محفوظ، عبد المنعم، مرجع سابق، ص ٣٧٠ وما بعدها، حيث أشار إلى ما أُثير من وجهات النظر حول هذا الموضوع (مركزية واللامركزية الرقابة القضائية) والتي أُثيرت في مؤتمر باريس في ٢٠ أكتوبر عام ١٩٢٨، وتحديدًا مقال كلسن، ص ٤٠٤.

(٧) مرزه، اسماعيل، مرجع سابق، ص ١٩٢.

الأسلوب الثاني: الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية (رقابة الامتناع): يُعد النوع من الرقابة وسيلة دفاعية (Defensive) من صاحب الشأن إذ يتم الدفع بعدم دستورية القانون أثناء نظر الدعوى، وليس برفع دعوى أصلية ضد هذا القانون، ومهمة القاضي في حال تيقنه من مخالفة القانون لأحكام الدستور أن يمتنع عن تطبيقه على الدعوى المثارة أمامه، ويترتب على ذلك أن يبقى القانون سارياً وناظراً، ويُمكن تطبيقه على حالات أخرى لأنَّ حكم القاضي بالامتناع عن التطبيق لا يُعدُّ إبطالاً للقانون^(١).

وتعد الولايات المتحدة الأمريكية الدولة الأم التي أخذت بهذا النظام، ثم انتقل منها إلى كثير من دول أمريكا اللاتينية، وتُباشر المحاكم الأمريكية رقابتها لدستورية القوانين بأساليب ثلاثة: وهي الدفع بعدم الدستورية والأمر القضائي والحكم التقريري، نتناولها بإيجاز:

١- **الدفع بعدم الدستورية^(٢):** يفترض هذا الأسلوب وجود دعوى منظورة أمام القضاء، فيدفع المتهم أو المدعى عليه أو المدعي امام المحكمة بأنها تستند إلى قانون غير دستوري، ويكون اختصاص المحكمة بفحص دستورية القانون حينئذٍ مُتفرعاً عن الدعوى المنظورة أمامها، أي ثابتاً بطريقٍ عارض (indidental) فإن انتهت المحكمة من فحصها للقانون إلى أنه متعارض مع الدستور امتنعت عن تطبيقه وفصلت في الدعوى تبعاً لذلك^(٣).

٢- **الأمر القضائي^(٤):** هو طريق يسمح بمهاجمة القانون قبل تطبيقه أو تنفيذه وبموجب هذا الأسلوب -الذي ابتدعه الأفراد في انكلترا حينما كانوا يلجئون إلى مستشار الملك لإنصافهم- يجوز لأي فرد أن يلجأ إلى المحكمة المختصة بطلبٍ لإيقاف تنفيذ أي قانون لعدم دستوريته وأن من شأن تنفيذه أن يلحق به ضرراً، وذلك دون أن يكون ثمة دعوى سابقة، فإذا ما تبين للمحكمة أن ذلك القانون مخالف للدستور أصدرت أمراً قضائياً إلى الموظف المختص بعدم التنفيذ.

٣- **الحكم التقريري^(٥):** بمقتضى هذا الأسلوب يستطيع الفرد أن يلجأ إلى المحكمة طاعناً بمدى دستورية قانون معين يُراد تطبيقه عليه. وفي هذه الحالة يجب على الجهة المخولة بتطبيق القانون التريث في تنفيذه إلى أن

(١) انظر منه الفقه الغربي: Julien Lafemere, Manuel de droit constitutionnel, op. cit, p.316.

وأيضاً: البحري، حسن مصطفى، مرجع سابق، ص ٧٦. شيحا، إبراهيم، مرجع سابق، ص ٧٢٩. العطار، فؤاد، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الهرم العلمية، القاهرة، ص ٢٠٥.

(٢) حول هذه الأساليب يُراجع: عصفور، سعد، مرجع سابق، ص ٦٣-٦٧، ومرز، اسماعيل، مرجع سابق ص ١٨٩-١٩٢. العطار، فؤاد، مرجع سابق، ص ٢٠٧-٢١٠. الخطيب، نعمان، مرجع سابق، ص ٥٠٠-٥٠٢، الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص ٣٨٥.

(٣) وهذا ما أرساه حكم Marbury V. Madison سنة ١٨٠٣ من قِبَل القاضي مارشال.

(٤) انظر: الباز، السيد علي، مرجع سابق، ص ١٧٢. الشاعر، رمزي، مرجع سابق، ص ٤٨٢.

(٥) الخطيب، نعمان، مرجع سابق، ص ٥٠٥.

يصدر حكم يُقرّر مدى دستورية ذلك القانون، فإن حكمت المحكمة بدستورية ذلك القانون قامت بتطبيقه وتنفيذ الإجراءات المطلوبة به، وأثر هذا الطلب سواء بالرفض أو القبول لا ينعكس إلاّ على من تقرّر لمصلحته.

المبحث الثاني

الرقابة على دستورية القوانين في الأردن

غفلت الدساتير الثلاث التي تعاقبت على الأردن سواءً دستور ١٩٢١ الذي ساد في عهد الإمارة، أم دستوري ١٩٤٦، ١٩٥٢ عن النص على الرقابة على دستورية القوانين، وبقي هذا الوضع إلى أن جاءت التعديلات الموسعة على الدستور لعام ٢٠١١^(١)، إذ تضمنت إنشاء محكمة دستورية، وتحديدًا في الفصل الخامس من الدستور الذي تصدرته المادة (٥٨) وجاء فيها: "تنشأ بقانون محكمة دستورية يكون مقرّها في العاصمة، وتُعتبر هيئةً مستقلة قائمة بذاتها، وتؤلف من تسعة أعضاء على الأقل من بينهم الرئيس يعينهم الملك".

ومن نقطة البدء هذه، فإن المشرّع يكون قد استبعد الرقابة عن طريق هيئة سياسية ليُقر إنشاء هيئة قضائية لممارسة الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة.

وستتناول في هذا المبحث نموذج الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الأردن (مطلب أول) ثم نتناول كيفية هذه الرقابة قبل التعديلات الدستورية لسنة ٢٠١١ (مطلب ثانٍ) ثم نتناول كيفية هذه الرقابة بعد التعديلات الدستورية لسنة ٢٠١١. (مطلب ثالث).

المطلب الأول

نموذج الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الأردن

تعني الرقابة على دستورية القوانين -كما اسلفنا أنّ البتّ في مصير دستورية قانونٍ ما يعود إلى هيئة قضائية، أيّ إلى محكمة، إلاّ أنّه لا بد من تحريك هذه الرقابة بناءً على طلب، فالمحكمة لا يمكنها أن تنتظر من تلقاء نفسها في دستورية قانون معين، وإنما يكون ذلك بطريق الدعوى أو الدفع.^(٢)

وإذا ما تفحصنا الأنظمة الدستورية في الدول والتي أخذت بالرقابة القضائية على دستورية القوانين نجد أنّ هذه الأنظمة تقدم لنا ثلاثة نماذج رئيسة نستعرضها باختصار كالآتي:

(١) تم نشر التعديلات الدستورية بالجريدة الرسمية بالعدد الصادر بتاريخ: ٢٠١١/١٠/١.

(٢) أحمد سعيد، عصام، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ط١، ٢٠١٣، ص١٤٨.

النموذج الأول: ويُسمى هذا بالنموذج أو النظام الأمريكي، حيث نشأ واكتمل في الولايات المتحدة الأمريكية، ويُعرف باسم لا مركزية الرقابة القضائية، حيث أن الرقابة لا تكون مركزة في محكمة واحدة، كما ويطلق عليه نظام الرقابة الشائعة، لأنه شائع الاستخدام لجميع المحاكم في السلم القضائي، ولكن ما يجدر الإشارة له هو أنه بالرغم من ممارسته من قِبَل جميع المحاكم، فلا يوجد ما يمنع أن تمارس هذه المحاكم مهمتها في الرقابة تحت إشراف محكمة عليا لها القرار النهائي.^(١)

وطريقة ممارسة الرقابة وفقاً لهذا النموذج تتم عن طريق دفع يُقدمه أحد الخصوم أثناء نظر قضية منظورة أمام القضاء، ولذلك يُوصف هذا الأسلوب بالدفاعي أو العرضي حيث أن صاحب الشأن يقرر أن ضرراً سيلحق به من جراء قانون يراه غير دستوري، وتوصف هذه الرقابة بأنها محدّدة أو محسوسة حيث تثار مسألة الدستورية فيها بمناسبة اتصالها بدعوى منظورة أمام القضاء على عكس الرقابة القضائية المجردة التي تُثار عن طريق الدعوى الدستورية المباشرة.^(٢)

النموذج الثاني: ويسمى هذا النموذج من نماذج الرقابة القضائية المركزية بالنموذج الأوروبي، حيث تنفرد إحدى المؤسسات القضائية بسلطة رقابة الدستورية، وذلك بموجب نصوص الدستور.^(٣) وبموجب هذا النموذج فإنّ الدول اختلفت في تحديد الهيئة أو المؤسسة القضائية التي تُسند لها مهمة الرقابة القضائية، فمنها ما قام بإسناد مهمة الفصل في مشروعية القوانين واتفاقها مع أحكام الدستور إلى الهيئة التي تكون لها مكانة الصدارة في التدرج الهرمي، في حين فضّل البعض إسناد المهمة إلى محكمة مُخصصة وتحت مسمياتٍ مختلفة، كالمحكمة الدستورية الخاصة.

واتجهت بعض الدول الى أسلوب آخر وذلك بجعل الرقابة الدستورية من اختصاص المحكمة العليا في النظام القضائي كمحكمة النقض أو المحكمة العليا أو محكمة التمييز، حيث تقوم هذه المحكمة بمباشرة الرقابة الدستورية إلى جانب اختصاصاتها القضائية الأصلية، والغالب أنّ الدول التي تأخذ بنظام القضاء الموحد تعتقد مثل هذا الأسلوب.^(٤)

النموذج الثالث: ويسمى النموذج المختلط في الرقابة القضائية، ويُعرف كذلك بالنموذج (الأمريكي-الأوروبي)، وفيه يتم المزج بين الأسلوب المركزي والأسلوب اللامركزية في الرقابة القضائية، وجوهر هذا النظام أنّه وبالرغم

(١) أحمد سعيد، عصام، مرجع سابق، ص ١٥١-١٥٢. انظر: أبو المجد، أحمد كمال، مرجع سابق، ص ١١٩-١٢٧. انظر من الفقه الغربي:

Ogg and Ray: "Introduction to American government", 10th ed, New York, 1951, p.292.

(٢) أبو زيد، محمد عبد الحميد، مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٣١٤.

(٣) أحمد سعيد، عصام، مرجع سابق، ص ١٥٧.

(٤) انظر: بدوي، ثروت، موجز القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٩٠-٩١. عصفور، سعد، مرجع سابق، ص ٧٨-٧٦.

من النص على محكمة عليا للرقابة الدستورية، إلا أن باقي المحاكم في السلم القضائي لها الحق ببيت النظر بدستورية أي قانون لقاء دفع يثار امامها وتمتتع عن تطبيقه إذا تبين مخالفته للدستور.^(١)

اما بخصوص الاردن فعندما أسندت مهمة تعديل الدستور في الاردن إلى لجنة خاصة، كان في ذهنها لا بل من أولى أولوياتها في التعديل هو إيجاد رقابة على دستورية القوانين في الأردن، فرأت استبعاد الرقابة السياسية مُتخذةً من أسلوب الرقابة القضائية الذي انتشر في معظم دول العالم وسيلةً للرقابة.

ولكن وبعد استقرارها على أسلوب رقابة الدستورية القضائية، وجدت اللجنة نفسها مجبرةً على الاختيار بين نموذجين انتشرا في العالم، وهما النموذج اللامركزي الذي يُعطي الرقابة إلى جميع المحاكم في السلم القضائي، أو النموذج المركزي الذي يقوم على إنشاء جهة قضائية واحدة لممارسة الرقابة القضائية.

وحُسم أمر المشاورات حول كيفية ممارسة الرقابة القضائية على دستورية القوانين لصالح الأسلوب المركزي، وذلك بإنشاء محكمة دستورية لتكون هيئة قضائية مستقلة، وورد النص عليها في الفصل الخامس من الدستور، وتحديداً في المادة (٥٨-٦٢).

فنصت المادة (٥٨) بإنشاء محكمة دستورية بقانون يكون مقرها العاصمة بحيث تُعتبر هيئة مستقلة قائمة بذاتها، وتؤلف من تسعة أعضاء على الأقل من بينهم الرئيس يُعيّنهم الملك لمدة ستة سنوات غير قابلة للتجديد، وفي المادة (٥٩) حُدّدت اختصاصات المحكمة والتي تمثلت في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وكذلك حق تفسير الدستور.

ثم بينت المادة (٦٠/٢) حق الأفراد في الطعن بدستورية أي قانون أو نص دستوري سيطبق عليهم، وذلك بطريق غير مباشر، حيث يستطيع أي من أطراف الدعوى المنظورة أمام المحاكم إثارة الدفع بعدم الدستورية، وعلى المحكمة إذا كان الدفع جدي إحالته إلى المحكمة التي يُحددها القانون لغايات إحالة الدفع إلى المحكمة الدستورية.

المطلب الثاني

الرقابة على دستورية القوانين قبل تعديلات عام ٢٠١١

بغياب النصوص الدستورية التي تمنح المحاكم حق الرقابة على دستورية القوانين، بدأ الفقه يبحث عن إمكانية إيجاد أو إنشاء جهاز خاص يُمارس هذه الرقابة، وفي مطلع عام ٢٠٠٠ وتحت ضغط المطالبات بإعمال رقابة الدستورية، تم تشكيل لجنة للبحث في إمكانية ذلك، إلا أن اللجنة توصلت إلى عدم وجود ضرورة في ظل

(١) أحمد سعيد، عصام، الرقابة على دستورية القوانين، مرجع سابق، ص ١٧٢.

وجود بعض النصوص في قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لعام ١٩٩٢، وفي ظل وجود المجلس العالي لتفسير الدستور الذي اعتبره جانباً من الفقه جهةً قادرة على ممارسة الرقابة الدستورية على القوانين.^(١) وبناءً على ذلك يُمكن القول بأن الرقابة على دستورية القوانين في الأردن - ما قبل ٢٠١١ - مرت بمرحلتين:

المرحلة الأولى: بدأت هذه المرحلة بتعديل المادة (٥٧) من دستور ١٩٥٢ الذي أفضى إلى إنشاء المجلس العالي لتفسير الدستور^(٢)، الذي أجاز لنفسه مراقبة أعمال الرقابة على دستورية القوانين، ومارس المجلس هذه الرقابة واقعاً حيث اعتبر إصدار قانون للخدمة المدنية مخالفاً لأحكام الدستور^(٣)، ثم ما لبث أن أجاز لنفسه الرقابة السابقة على مشروعات القوانين قبل إصدارها، وذلك حينما قرّر عدم دستورية مشروع قانون نقابة المعلمين، وتلاحقت قرارات المجلس التي ترسخ حقه في الرقابة الدستورية، ولم يُسجل للمجلس أن رفض أي طلب يتعلق بهذه الرقابة.

ونتيجة لذلك اختلف الفقه القانوني الأردني ما بين مؤيدٍ ومنكر، حيث وصل الأمر بالمؤيدين إلى اعتبار المجلس بمثابة محكمة دستورية رافضاً فكرة البحث في إنشاء محكمة دستورية في ظل وجوده.^(٤) وقد كان للفقه الأردني^(٥) وتحديد بداية الستينات دور مهم في تشجيع القضاء على ممارسة الرقابة القضائية على دستورية القوانين حيث كان المحامون يبيّنون في مرافعاتهم أمامه الدور الذي لعبه القضاء الأمريكي والمصري في ممارسة هذا النوع من الرقابة، ولكن ومع ذلك فقد كان القضاء يتردد في بسط رقابته على دستورية القوانين، وذلك بحجة أنّ ممارستها للرقابة الدستورية هو تعدٍ واعتداءٍ على مبدأ سيادة الأمة ومبدأ الفصل بين السلطات.^(٦)

ولكن سرعان ما عدل القضاء الاردني عن موقفه المنكر ليتخذ موقفاً مغايراً في بسط رقابة الامتناع على دستورية القوانين، ولكن الاستقرار النهائي على نسق واحد لم يتحقق حيث عاودت محكمة الاستئناف وانكرت حقها في ذلك، بخلاف محكمة التمييز احتفظت لنفسها بهذا الحق^(٧)، وذلك من خلال حكمها بأن تنظيم درجات المحاكم

(١) نفي مدانات، المجلس العالي لتفسير الدستور هل هو محكمة دستورية، بحث منشور في مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية القانونية، مجلد ١٩، عدد ٢، ٢٠٠٣، ص ١٥٨، ووجد من ينكر حق المجلس العالي ببسط رقابته على دستورية القوانين بحجة أنه لا يوجد أي سند دستوري يعطي لهذا المجلس الحق بمثل هذه الرقابة، شطناوي، علي، تفسير المجلس العالي للنصوص الدستورية، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، مجلد ١٤، عدد ١، ١٩٩٧، ص ٩.

(٢) يتكون المجلس العالي لتفسير الدستور من رئيس مجلس الأعيان رئيساً وثلاثة أعضاء من مجلس الأعيان منتخبون سرياً، وخمسة قضاة من محكمة التمييز ومحكمة الاستئناف.

(٣) قرار تفسيري رقم ١٩٦٥/١ بتاريخ ١٩٦٥/٢/١، منشور في الجريدة الرسمية، عدد ١٢٥٥.

(٤) مدانات، نفي، مرجع سابق، ص ١٥٨.

(٥) انظر تفصيلاً: الخطيب، نعمان، مرجع سابق، ص ٥٠٧. ص ٥٠٧.

(٦) المومني، صباح موسى، الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة تحليلية، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، ط ١، ٢٠١٧، ص ١٦٧.

(٧) الخطيب، نعمان، مرجع سابق، ص ٥١٠.

واختصاصاتها لا يكون إلا بقانون صادر عن السلطة التشريعية، وكذلك حكمها بأن تنظيم المسائل المتعلقة بتعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وصلاحياتهم لا يكون إلا بنظام مستقل استناداً للمادة (١٢٠) من الدستور . وفيما يخص موقف محكمة العدل العليا والذي تولت محكمة التمييز ممارسته لغاية ١٩٨٩ فالثابت أن موقف محكمة التمييز أنعكس على موقف محكمة العدل العليا حيث كان قضاؤها -محكمة العدل- مُشكّل من قضاة محكمة التمييز وفقاً لما جاء في المادة (٩) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لعام ١٩٥٢.^(١) وعليه فإن هذه الرقابة في هذه المرحلة اتسمت برقابة الامتناع وليس رقابة الغاء ومورست بدون وجود نص دستوري وإنما استمد القضاء حقه في هذه الرقابة من واجبه بعدم تطبيق القانون غير الدستوري.^(٢)

المرحلة الثانية: في هذه المرحلة صدر القانون رقم (١١) لسنة ١٩٨٩ والذي استقلت فيه محكمة العدل العليا عن محكمة التمييز، وتمّ بيان اختصاصاتها في المادة التاسعة منه، حيث أجاز نص المادة (٩) من القانون لأي متضرر من ذوي المصلحة أن يتقدّم بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء صادر بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف القانون والدستور" وهذا النص الذي ارتكزت عليه اللجنة المؤلفة عام ٢٠٠٠ لتقول بأنّ محكمة العدل العليا مخولة بموجبه برقابة الدستورية حيث تمّ التأكيد على النص ذاته في قانون المحكمة رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، ووفقاً لهذا النص فقد مُنح القضاء ولأول مرة صلاحية الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، مما حدا بالمحكمة ترسيخ ما بدأته سابقاً وهو استقرارها على مبدأ الإقرار لنفسها بحق الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، فأصدرت العديد من القرارات التي جاءت بالعديد من القضايا ولتقرر وبصريح العبارة بأنّ النصوص المذكورة غير دستورية ولا يعمل بها.^(٣) دون حرمان بقية المحاكم على اختلافها من ممارسة رقابة الامتناع.

المطلب الثالث

الرقابة على دستورية القوانين بعد تعديلات عام ٢٠١١

عارض جانب من الفقه^(٤) التقليدي الرقابة على دستورية القوانين باعتبارها تتدخل في أعمال السلطة التشريعية المُعبّر الوحيد عن الإدارة العامة، ولكون هذا النوع من الرقابة يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنّ تلك الاعتراضات وجدت من يرى خلاف ما ذهب إليه مؤيد الأخذ بالرقابة الدستورية على القوانين.^(٥)

(١) انظر: المادة (٩) من قانون تشكيل المحاكم رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ "تشكيل محكمة التمييز من رئيس وعدد من القضاة حسب الحاجة، وتعدّد بصفقتها محكمة تمييز ومحكمة عدل عليا من رئيس وأربعة قضاة على الأقل...".

(٢) الخطيب، نعمان، مرجع سابق، ص ٥١٢.

(٣) الخطيب، نعمان، مرجع سابق، ص ٥١٠.

(٤) نفيس مدانات، مرجع سابق، ص ١٦٠.

(٥) شطناوي، علي، مرجع سابق، ص ١١.

وعندما حانت الفرصة لإجراء تعديل شامل على الدستور الأردني لعام ١٩٥٢، عاد موضوع الرقابة على دستورية القوانين وإيجاد جهة للقيام بهذه المهمة يطفو على السطح، لا بل أخذ الأولوية في البحث الذي توصل إلى أن الأخذ بالرقابة القضائية هو الأنسب في ظل دستور جامد ونظام برلماني.

وعليه فقد رأت اللجنة المكلفة بإجراء التعديلات وضع فصل خاص في الدستور ينص في أولى^(١)، مواد إنشاء هيئة قضائية مستقلة للقيام بهذه المهمة. وتُركت مهمة إنشاء هذه الهيئة وتفصيلاتها للسلطة التشريعية، وإصدار قانون خاص بها. وبالفعل فقد استجابت السلطة التشريعية سريعاً ليصدر قانون المحكمة الدستورية^(٢) الذي تضمن (٣٧) مادة، تمنحها الشخصية الاعتيادية وتبين طريقة تشكيلها^(٣)، واختصاصاتها وإجراءات الطعن أمامها.

وبخصوص تشكيل هذه المحكمة فإننا نتفق مع المشرع فيما جاء ضمن المادة (٦/أ)^(٤) من قانون المحكمة من شروط عضويتها لما افضت إليه هذه الفقرة من رفق المحكمة بذوي الخبرات القانونية، الا اننا نعيب على المشرع ما جاء في الفقرة (ب) من ذات المادة التي اباحت انضمام اعضاء لها من خارج السلك القانوني، حيث جاء في هذه الفقرة جواز انضمام اعضاء لها ممن تنطبق عليها شروط العضوية في مجلس الاعيان^(٥) مما يعني انضمام اعضاء لها ليسوا من ذوي الخبرات القانونية، وهذا يتنافى مع طبيعة عملها كمحكمة في المقام الأول، وكمحكمة دستورية تعني بأهم القوانين التي تسير في هداها القوانين الاخرى في المقام الثاني، ولهذا نتمنى على المشرع قصر العضوية في هذه المحكمة على الفئات التي ذكرتهم الفقرة (أ) من المادة (٦) والغاء ما جاء في الفقرة (ب) من هذه المادة.

(١) الفصل الخامس المادة (٥٨-٦٢).

(٢) قانون المحكمة الدستورية رقم ١٥ لسنة ٢٠١٢، المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ: ٦/١٢/٢٠١٢ والمعمول به بعد نشرة ب ١٢٠ يوم

(٣) جاء تشكيل المحكمة بنص المادة (٥) من القانون حيث أشار البند الأول من الفقرة (أ) منها إلى أن عدد أعضائها بمن فيهم الرئيس ٩ ولمدة ٦ سنوات، وفي البند (٢) من الفقرة ذاتها يُعين ثلاثة أعضاء، كل سنتين حتى نصل إلى سنة ٢٠١٨، حيث يكون العدد ١٨، حيث يغادر ٩ أعضاء أكملوا مدتهم، وتكون بصدد ٩ أعضاء متفاوتين بالمدة من ٢-٦ سنوات، وتسير وتيرة التعيين على أساس خروج ٣ كل سنتين وتعيين ٣ بدلاً منهم.

(٤) جاء في المادة (٦) قانون المحكمة الدستورية. أ. يشترط فيمن يعين عضواً في المحكمة ما يلي 1- أن يكون أردنياً ولا يحمل جنسية دولة أخرى 2. أن يكون قد بلغ الخمسين من العمر 3. أن يكون من أي من الفئات التالية أولاً: ممن خدموا قضاة في محكمتي التمييز والعدل العليا. ثانياً: من أساتذة القانون في الجامعات الذين يحملون رتبة الأستاذية. ثالثاً: من المحامين الذين أمضوا مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة في المحاماة. ب. يجب أن يكون أحد أعضاء المحكمة من المختصين الذين تنطبق عليهم شروط العضوية في مجلس الاعيان على أن يكون قد بلغ الخمسين من العمر.

(٥) حددت المادة (٦٤) شروط العضوية في مجلس الاعيان حيث جاء فيها: " يشترط في عضو مجلس الاعيان زيادة على الشروط المعينة في المادة (٧٥) من هذا الدستور ان يكون قد أتم أربعين سنة شمسية من عمره وان يكون من احدى الطبقات الآتية: رؤساء الوزراء والوزراء الحاليين والسابقون ومن اشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء قضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة امير لواء فصاعداً والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا اقل من مرتين ومن مائل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للامة والوطن.

ومما يؤخذ على قانون المحكمة الدستورية أيضاً هو حصر اختصاصاتها بالرقابة على دستورية القوانين والانظمة وتفسير نصوص الدستور - كما جاء في المادة (٤) من قانونها^(١) - ولا نرى مبرراً بحصر هذه الاختصاصات في هذين الامرين فقط، حيث تجاهل المشرع اختصاصات اخرى هي من صميم وطبيعة عمل هذه المحكمة، مثل الرقابة على مشاريع القوانين قبل اقرارها كوسيلة وقائية تجنبنا التشريع غير الدستوري، أو منح المحكمة الرقابة على تعديل النصوص الدستورية في حال توجه مجلس الامة الى اجراء أي تعديل عليها، تجنباً للتعارض بينها وبين النصوص الدستورية الاخرى، أو حتى ازالة أي تعارض فيما بين النصوص الدستورية عموماً فيما لو وجدت.

أما بخصوص إجراءات الطعن أمام المحكمة الدستورية فهي تتم أما بممارسة الطعن المباشر أو ممارسة الطعن غير المباشر، حيث أعطى قانون المحكمة المذكور ممارسة الطعن المباشر لثلاث جهات فقط: مجلس الأعيان، ومجلس النواب، ومجلس الوزراء^(٢)، والحقيقة فإن حصر حق الطعن المباشر لهذه الجهات الثلاث أمراً منتقداً، فلماذا لا يتم توسيع الجهات المسموح لها بالطعن المباشر أسوةً بالعديد من المحاكم الدستورية في الدول الاخرى، كأن يسمح المشرع مثلاً: لل نقابات أو مؤسسات المجتمع المدني أو الافراد وكل ذي مصلحة بهذا الحق، لان حصره بهذه الجهات الثلاث؛ فوت الفرصة على الكثير -ممن يمكن لهم تصويب أي عوار دستوري- التقدم بهذا الطعن خاصة ان مساس القوانين غير الدستورية بهذه الجهات يكون اكثر من الجهات التي سمح لها بممارسة هذا الطعن.

والملاحظ على الطعن المباشر من قبل الجهات الثلاث أنه لم يُقَيّد بأي شرط سواء من قبل المشرع الدستوري أو القانوني حيث تم افتراض المصلحة والصفة والجدية، ويتقرر الطعن من إحدى هذه الجهات بقرار يتخذه المجلس على أن يُقدّم الطعن الى المحكمة الدستورية موقع من رئيس الجهة الطاعنة متضمناً اسم القانون أو النظام المطعون فيه ورقمه أو أي مادة أو أكثر منه ووجه المخالفة، ويُرسَل نسخة من الطعن المقدم إلى الجهتين الأخريين، ولأيّ منهما أن يقدم رده للمحكمة خلال عشرة أيام من تاريخ تسليمه الطلب.

أما بخصوص الطعن غير المباشر بعدم الدستورية، فقد أعطى المشرع هذا النوع من الطعن لأيّ طرف من أطراف أي دعوى منظورة أمام المحاكم بشتى أنواعها ودرجاتها من خلال الدفع بعدم دستورية أي قانون أو نظامٍ واجب التطبيق على الدعوى المنظورة. وهذا ما نصت عليه المادة (٦٠) من الدستور، التي جاء فيها: "في الدعوى المنظورة أمام المحاكم يجوز لأيّ من أطراف الدعوى إثارة الدفع بعدم الدستورية، وعلى المحكمة إن

(١) جاء في المادة (٤) من قانون المحكمة الدستورية: " تختص المحكمة بما يلي: أ- الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة ب- تفسير نصوص الدستور "

(٢) المادة (٦٠) من الدستور الاردني.

وجدت أنّ الدفع جدّي، تُحيله إلى المحكمة التي يُحددها القانون لغاية البت في أمر إحالته إلى المحكمة الدستورية".

يتبين لنا من هذا النص أنه يجوز الدفع غير المباشر بعدم دستورية أي قانون أو نظام، أو أي نص منهما إذا توافرت الشروط التالية:

١- وجود دعوى منظورة أمام المحاكم الأردنية بشتى أنواعها ودرجاتها.

٢- أن يقوم أي من أطراف الدعوى بإثارة الدفع مباشرة أمام المحكمة الناظرة للدعوى.

٣- جدية الدفع المثار أمام المحكمة.

وقد ترك المشرع الدستوري للمشرع العادي عند وضع القانون الشروط والإجراءات الخاصة بالطعن غير المباشر وإضافة ما يراه من شروط تعزز هذا الدفع.

وبالتفصيل فإنّ المشرع منح أي طرف من أطراف دعوى منظورة أمام المحاكم الأردنية على اختلاف أنواعها ودرجاتها حق الدفع بعدم دستورية أي مادة أو أكثر من قانون أو نظام مطبق في الدعوى، والمشرع هنا لم يُميز بين الشخص الطبيعي أو الاعتباري أصيلاً كان أو مُتدخلًا، واعتبر كلاً منهما صاحب حق في الطعن، وصاحب مصلحة في نفس الوقت.

ويتضح لنا من خلال هذا النص بأنّ المشرع لم يستثن أي دعوى من أحكام الدفع بعدم الدستورية سواء كانت مدنية أو إدارية أو جزائية، ولم يشترط كذلك نوع المحكمة الناظرة للدعوى سواء نظامية كانت أو خاصة أو دينية، وبكافة درجاتها.^(١)

ويقدم الدفع بعدم الدستورية أمام المحكمة الناظرة للدعوى بموجب مذكرة مُبيّن فيها اسم القانون أو النظام أو المادة والمواد المطلوب الدفع بعدم دستوريتها، وعلى المحكمة الناظرة للدعوى الرد على طلبه في مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم هذا الدفع، فإذا وجدت ان الدفع جدي اوقفت النظر في الدعوى واحالته لمحكمة التمييز التي بدورها تنظر مدى جدية ومنطقية هذا الطلب قبل احالته للمحكمة الدستورية، وإذا وجدت محكمة الموضوع خلاف ذلك فلها عدم اجابة الطلب ولمقدم الطلب الطعن بقرار المحكمة مع الحكم بموضوع الدعوى، وجاء ذلك في المادة (١١/ج) من قانون المحكمة بأنّه: "... إذا وجدت المحكمة المُختصة الناظرة للدعوى أنّ القانون أو النظام الذي أُثير الدفع بعدم دستوريته واجب التطبيق على موضوع الدعوى، وأن الدفع جدّي؛ توقف المحكمة النظر في الدعوى وتحيل الدفع إلى محكمة التمييز لغايات البت في أمر إحالته إلى المحكمة، ويكون قرار المحكمة الناظرة للدعوى بعدم الإحالة قابلاً للطعن مع موضوع الدعوى".

(١) أُثير حق الطعن بالطعن بعدم الدستورية إذا كان الناظر للمحكمة هيئة ذات اختصاص قضائي. ولكن الإجابة القاطعة أتت بالنفي وذلك عملاً بالنص الدستوري في المادة (٦٠) والنص القانوني بالمواد ١١، ١٢، والذي يُشير إلى أنّ الطعن بعدم الدستورية يكون في الدعاوى المنظورة أمام المحاكم.

وهنا يجب أن نقف عند شرط الجدّية للإحالة من المحكمة المختصة الذي أورده الدستور في المادة (٢/٦٠)، حيث جاء فيه: "... وعلى المحكمة إذا وجدت أنّ الدفع جدّي تُحيله إلى المحكمة التي يُحددها القانون"، وقد تمّ تحديدها في قانون المحكمة حيث ورد النص على أن تكون المحكمة هي محكمة التمييز حيث تتعقد بهيئة ثلاثية على الأقل وتصدر قراراتها خلال شهر من تاريخ ورود الدعوى إليها، وإذا وافقت على الإحالة فتقوم بتبليغ الأطراف بذلك، ويستمر وقف نظر الدعوى إلى حين البت في الدفع من قبل المحكمة الدستورية.

وكرست الجدية المادة (١١/ج/١) من قانون المحكمة، ولكن ما هو المقصود بالدفع الجدّي؟ فقد قيل أن الدفع الجدّي هو الدفع الذي لا يستهدف إطالة أمد النزاع في الدعوى الموضوعية المنظورة، ومن هنا فالدفع الذي يُقصد منه المماثلة والتسوية والذي لا جدوى منه وغير مؤثر كل ذلك يُعدّ دفعاً غير جدّي.^(١) وقد أبدى جانباً من الفقه اهتمامه بتحديد الجدّية حيث اشترط أن يكون الدفع مُنتجاً في الفصل في الدعوى^(٢)، وأن يكون هناك اختلافاً في وجهات النظر حوله ، ويكفي أن تكون المسألة الدستورية محل شك.^(٣)

وفي المادة (١١/د)^(٤) من القانون ذاته؛ أشار المشرع إلى الدفع بعدم الدستورية الذي يُثار أمام محكمة العدل العليا التي يتوجب عليها بعد التيقن من جدية هذا الدفع إحالته الى محكمة التمييز لتقرر الاخيرة احالته للمحكمة الدستورية أم لا، ومن خلال قراءة الفقرة (د) يتضح أنّ المشرّع أشار إلى محكمة العدل العليا، في حين أنّ قانون القضاء الإداري انشأ بديلاً عنها محكمة باسم محكمة القضاء الاداري على درجتين، بحيث تُسمى الدرجة الأولى المحكمة الإدارية والدرجة الثانية والنهائية المحكمة الإدارية العليا.

وعليه فإنّ إحداث درجتين للقضاء الإداري جعل من الممكن جداً أن يُثار الدفع لأول مرة أمام المحكمة الإدارية وهي محكمة الدرجة الأولى، وهنا نتمنى على المشرع أن يُشير إلى أنّ الدفع المُثار يجب أن يُحوّل بعد التأكد من جدّيته إلى المحكمة الإدارية العليا وليس للتمييز بحيث تتعقد بهيئة ثلاثية على الأقل وتبت في الأمر؛ فإنّ رفضت قبول الإحالة تُعيده للمحكمة الإدارية، وإنّ قبلت وتأكّدت من الجدّية فتحيله مباشرة إلى المحكمة الدستورية، وليس الى محكمة التمييز توافقاً مع الفصل بين القضاء الإداري والقضاء العادي، كما ويجب على المشرع من ناحية ثانية أن يعطي الحق للمحكمة الإدارية العليا في الإحالة المباشرة للمحكمة الدستورية إذا كان الدفع قد أثير أمامها لأول مرة.

أما فيما يتعلق بالرسوم التي فرضها المشرع في المادة (٢) من نظام رسوم الدفع بعدم الدستورية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٣ بحيث يستوفى عند تقديم مذكرة الدفع بعدم الدستورية لأول مرة رسم مقدار (٢٥٠) ديناراً من

(١) الباز، علي السيد، مرجع سابق، ص ١٧٠.

(٢) الشاعر، رمزي، مرجع سابق، ص ٥٨٠.

(٣) النسور، فهد أبو العثم، القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٦، ص ٣٩٠.

(٤) جاءت هذه الفقرة عندما كان القضاء الاداري في الاردن على درجة واحدة ممثلاً بمحكمة العدل العليا وقبل استحداث محكمة القضاء الاداري على درجتين

بموجب قانون القضاء الإداري رقم: (٢٧) لسنة ٢٠١٤

الذي يتقدم بهذا الدفع. كما يستوفى مقدار الرسم ذاته في حال الطعن بقرار عدم إجابة الدفع من محكمة الموضوع إلى محكمة الاستئناف أو التمييز، وهذا الرسم واجب الأداء ابتداءً عند إثارة الدفع بعدم الدستورية أمام محكمة الموضوع، وإنّ أي إجراء تقوم به المحكمة قبل دفع الرسم يُعد باطلاً. ولا يعفى منه من تثبت جدية المخاصمة القضائية، كما أنّ دفع الرسم لأول مرة أمام محكمة الموضوع لا يعفي من دفع الرسم مرة ثانيةً عند الطعن بقرار عدم إحالة الدفع أمام محكمة الاستئناف أو التمييز.

وفي هذا الشأن نتمنى على المشرع إعفاء الطاعن بدستورية أي نص من الرسوم المقررة طالما أن محكمة الموضوع وجدت في الطعن جدية تبرره، وظهرت هذه الجدية جلياً من خلال اجابة محكمة التمييز له، خاصة اذا أخذت المحكمة الدستورية بصحة ما ذهب اليه هذا الطعن؛ وخطا ما ذهب اليه المشرع، وبالتالي ليس من العدالة تحميل الطاعن أي رسوم قضائية تجاه خطأ تشريعي، خاصة أننا لا نرى ان دفع الرسوم هو الفيصل الوحيد للتعبير عن جدية الطاعن بل على العكس يمكن لمن اراد التسوية ان يطعن ويدفع الرسوم المقررة للمماثلة وكسبا للوقت، وان كان ولا بد من الرسوم فبالحد الأدنى اعفاء الطاعن من الرسوم في حال اكدت المحكمة الدستورية صحة الطعن الذي تقدم به.

الخاتمة:

تناولت الدراسة آلية الطعن بدستورية القوانين في الأردن من خلال دراسة النماذج السائدة في عدد من الدول وخلصت إلى النتائج والتوصيات الآتية.

النتائج:

- ١- أخذ المشرع بأسلوب الرقابة القضائية رغم اختلاف مؤهلات أعضاء المحكمة الدستورية
- ٢- حدّد المشرع اختصاص المحكمة الدستورية على سبيل الحصر مما يحرمها من بسط رقابتها على العديد من الجوانب الدستورية في النظام القانوني الأردني كالرقابة على دستورية مشاريع القوانين أو التعديلات الممكنة على نصوص الدستور نفسه.
- ٣- جعل المشرع محكمة التمييز بوابة المرور للمحكمة الدستورية ممّا أضفى عليها محكمة دستورية سلبية، خاصة أمام الطعون المثارة أمام القضاء الإداري رغم أنّ الأصل الفصل بينها وبين القضاء الإداري وعدم تبعية احدهما للآخرى.
- ٤- فرض المشرع رسوم إضافية على المتقاضيين لقاء الطعن أمام المحكمة الدستورية مما يُشكل عائقاً اضافياً للجوء إليها، باعتبار ان دفع الرسوم يعبر عن جدية في الطعن بينما تبرز الجدية من خلال الدعوى المنظورة أمام القضاء.

٥- حصر المشرع حق الطعن المباشر بالسلطة التنفيذية والتشريعية ومجلس الوزراء حارماً مؤسسات المجتمع المدني والنقابات والأفراد من هذا الحق رغم مساس القوانين بهم أكثر ممن منحوا هذا الحق.

التوصيات:

نتمنى على المشرع الدستوري والعادي الاخذ بالتوصيات الآتية:-

- ١- قصر عضوية المحكمة الدستورية على المتخصصين بالقانون فقط دون أن تتضمن عضواً غير قانوني.
- ٢- التوسع في الاختصاصات الممنوحة إلى المحكمة الدستورية، وليس الاقتصار فقط على الرقابة على دستورية القوانين وتفسير الدستور، كالنظر في مشاريع القوانين ومراجعة نصوص الدستور عند إجراء أي تعديل عليه تجنباً لأي تعارض محتمل بين نصوصه.
- ٣- تعديل المادة (١١/ج/١) من قانون المحكمة الدستورية، بحيث تحل المحكمة الادارية العليا محل محكمة التمييز بخصوص الطعون المقدمة امام القضاء الاداري، وذلك بإحالة الطعن المثار بعدم الدستورية أمام المحكمة الإدارية إلى المحكمة الإدارية العليا وتشكيل هيئة ثلاثية لدى الاخيرة لهذه الغاية، ومنها مباشرة إلى المحكمة الدستورية دون المرور بمحكمة التمييز، توافقا مع مبدأ الفصل بين القضائين.
- ٤- إعفاء الطعون الفرعية المثارة أمام القضاء بعدم الدستورية من الأفراد من الرسوم القضائية إذا توفرت الجدية في الطعن من خلال السير بالدعوى المنظورة ومن خلال استجابة محكمة الموضوع لهذا الطعن والسير به حسب الاصول وصولاً للمحكمة الدستورية، أو بالحد الأدنى إعفاء الطاعن من الرسوم في حال ثبت صحة الطعن الذي تقدم به بحكم من المحكمة الدستورية.
- ٥- السماح للنقابات ومؤسسات المجتمع المدني والأفراد وكل ذي مصلحة، بالطعن المباشر بدستورية القوانين أمام المحكمة مباشرة، لما لذلك من انعكاس ايجابي علي دستورية القوانين والانظمة.

المصادر والمراجع

١. أبو زيد، محمد عبد الحميد، مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٢.
٢. أحمد سعيد، عصام، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ط١، ٢٠١٣.
٣. أحمد محمد أمين، حدود السلطة التشريعية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠٠١.
٤. اندرية هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية الدستورية، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد الحسن سعد، الإصابة للنشر، بيروت، ط٢، ١٩٧٧.
٥. الباز، علي السيد، الرقابة على دستورية القوانين في مصر (دراسة مقارنة)، دار الجامعات المصرية، القاهرة، ١٩٧٨.
٦. البجري، حسن مصطفى، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٠٦.
٧. بدوي، ثروت، موجز القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣.
٨. بسيوني، عبد الغني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٩٧.
٩. الجرف، طعيمة، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية المتحدة، -الكتاب الأول-، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار المحامي للطباعة، القاهرة، (د.ت).
١٠. الخطيب، نعمان، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١٢، عمان، ٢٠١٨.
١١. خليل، محسن، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٧.
١٢. رأفت، وحيد، إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٣٧.
١٣. سالمان، عبد العزيز محمد، نظم الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مطبعة سعد سمك، ٢٠٠٠.
١٤. السنهوري، عبد الرزاق أحمد، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة، السنة (٣)، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، يناير، ١٩٥٢.
١٥. الشاعر، رمزي، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط٣، ١٩٨٣.
١٦. الشريف، عزيزه، دراسة في الرقابة على دستورية التشريع، جامعة الكويت، ١٩٨٥.
١٧. شطناوي، علي، تفسير المجلس العالي للنصوص الدستورية، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، مجلد ١٤، عدد ١، ١٩٩٧.
١٨. شكري، علي يوسف، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ٢٠٠٤.
١٩. شيحا، إبراهيم، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، (د.ت).
٢٠. الطماوي، سليمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، القاهرة، مطبعة عين شمس، ١٩٨٨.
٢١. عبد العال، محمد حسين، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، دار النهضة، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٩٢.
٢٢. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، اللواء للطبع والتوزيع، شبين الكوم، ١٩٩١.
٢٣. عصفور، سعد، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠.

٢٤. العطار، فؤاد، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الهرم العلمية، القاهرة.
٢٥. الغالي، كمال، مبادئ القانون الدستوري والنظم الدستورية، منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٤.
٢٦. فتح الباب، ربيع أنور، الرقابة على أعمال السلطة التشريعية ودور المجلس الدستوري في فرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
٢٧. كمال أبو المجد، أحمد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٦٠.
٢٨. متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩.
٢٩. محفوظ، عبد المنعم، علاقة الفرد بالسلطة (دراسة مقارنة)، المجلد (٢)، ط١، عالم الكتب للنشر، القاهرة، ١٩٨٤.
٣٠. مدانات، نغيس، المجلس العالي لتفسير الدستور هل هو محكمة دستورية، بحث منشور في مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية القانونية، مجلد ١٩، عدد ٢، ٢٠٠٣.
٣١. مرزه، إسماعيل، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، ط٣، دار الملاك للنشر، (د.ع) ٢٠٠٤.
٣٢. المومني، صباح موسى، الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة تحليلية، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٧.
٣٣. النور، فهد أبو العثم، القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٦.
٣٤. الوحيدي، فتحي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٢.

المراجع الأجنبية:

1. Colliard (C.A.): Libertespubliques, 7 edition, Dalloz, paris, 1989.
2. Favoreu (L) et Philip (L): Le conseilConstitutionnel, 5 edition, P.U.F, Paris, 1991.
3. George vedel: Manuel Elementaire de droit constitutionnel,1947.
4. Hans Kelsen, la GarantieJuridictionnetle de la constitution, la rusticeconstitutionnelle Revue du Droit public, 1928.
5. Julien laferrier: Manuel de droit constitutionnel, paris,2d ed,1947.
6. Maurice Hauriou, Precis De droit constitutionnel, Recueil SIREY, 5e, Deuxieme edition 22 Rue soyfflot, Paris, 1992.
7. Michel Henry Fabre (M.11), Principes Republicains de droit constitutionnel 3ed, L.G.J., paris, 1977.
8. Ogg and Ray: "Introduction to American government", 10th ed, New York, 1951.
9. Vedel, feorge, et p Delovlove' droit administrative, paris, P.U.F., 1984.
10. Waline; Marcel: Elements d,unetheorie de la Juridicationconstitutionnelle, eans la Revue, 1928.