اختصاصات المحكمة الدستورية الأردنية
بين الواقع النظري والتطبيق العملي

إعداد

أ.د / محمد وليد العبادى

أستاذ القانون الدستورى – كلية القانون

جامعة آل البيت – المفرق – الأردن

المقدمة

سنذهب مع ما يقول به الفقه الدستوري إلى أن جمود الدستور وعلوه أو سموه هو العامل الأساسي والحقيقي في قيام الرقابة القضائية علي دستورية القوانين، ذلك لان سهولة تعديل الدستور كما يرى هذا الفقه يقود إلى أن يقل شعور السلطة التشريعية بالتقيد والخضوع للدستور طالما أحست أنها تملك تعديله، ويذهب هذا الفقه إلى وصف الدساتير الصعبة التعديل ولكنها تخلو من النص على الرقابة على دستورية القوانين بالدساتير شبه الجامدة.

هذا ولما كان دستور ١٩٥٢ عندنا دستورا جامدا ويعلو على ما عداه من الناحيتين الشكلية والموضوعية فلم ينص على تنظيم أمر حمايته إلى أن جاء عام ٢٠١١ تاريخ نشر التعديلات الدستورية لتشكل فاصلاً مهماً بين مرحلتين ثم نقطة تحول كبيرة عندما أمرت المادة (٥٨) من الدستور أن تنشأ بقانون محكمة دستورية يكون مقرها في العاصمة وتعتبر هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها.

وتتفاوت اختصاصات المحاكم الدستورية إذ تتسع في بعض الدول، وتضيق في بعضها الآخر فقد ذهبت المادة (٥٩) من الدستور الأردني والمادة الرابعة من قانون المحكمة الدستورية رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢ بين هذين الاتجاهين، حيث " تختص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وتختص بتفسير نصوص الدستور[١].

وعليه وحتى نستطيع بيان ذلك فإننا سنقسم موضوع بحثنا إلى فصلين:

- الفصل الأول : يتعلق بطرق الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.
- الفصل الثاني : ويتعلق بتفسير نصوص الدستور.

---

(١) المادة الرابعة من قانون المحكمة الدستورية رقم ١٥ لسنة ٢٠١٢

الفصل الأول

طرق الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة

نصت المادة (٥٩) من الدستور على أن تختص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وجاءت المادة الرابعة من قانون المحكمة الدستورية رقم(١٥) لسنة ٢٠١٢ لتنص على أن تختص المحكمة بمايلي: أ. "الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة".

وعليه فالواضح من هذين النصين أن اختصاص المحكمة الدستورية يشمل كل القوانين ولكن هل يشمل كل الأنظمة؟

بالنسبة للقوانين فالمقصود ما يصدر عن السلطة التشريعية طبقاً للإجراءات الخاصة في المادتين (٣١ ، ٩٣) من الدستور الأردني النافذ المفعول. وكذلك الرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس النواب والنظام الداخلي لمجلس الأعيان، والقرارات التفسيرية للديوان الخاص المكملة والمتممة للقانون والتي تنص على ذلك المادة (١٢٣) من الدستور[1].

(١) تنص المادة (٣١) على " الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها" وتنص المادة (٩٣) على " ١. كل مشروع قانون أقره مجلسا الأعيان والنواب يرفع إلى الملك للتصديق عليه. ٢. يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر ٣. إذا لم ير الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه أن يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان أسباب عدم التصديق .٤.إذا رد مشروع أي قانون (ماعدا الدستور) خلال المدة المبينة في الفقرة السابقة وأقره مجلسا الأعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من =

وكذلك القوانين المؤقتة في المادة (٩٤)[١] والمعاهدات والاتفاقيات التي يوافق عليها مجلس الأمة حسب ما تنص عليه المادة" ٣٣" من الدستور[٢].

=

المجلسين وجب عندئذ إصداره، وفي حالة عدم إعادة القانون مصدقاً في المدة المعينة في الفقرة الثالثة من هذه المادة يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصدق.

فإذا لم تحصل أكثرية الثلثين فلا يجوز إعادة النظر فيه خلال تلك الدورة على أنه يمكن لمجلس الأمة أن يعيد النظر في المشروع المذكور في الدورة العادية التالية .وتنص المادة (١٢٣) على ١. " للديوان الخاص حق تفسير نص أي قانون لم تكن المحاكم قد فسرته إذا طلب إليه ذلك رئيس الوزراء .٢. يؤلف الديوان الخاص من رئيس أعلى محكمة نظامية رئيساً وعضوية إثنين من قضاتها وأحد كبار موظفي الإدارة يعينه مجلس الوزراء، يضاف إليهم عضو من كبار موظفي الوزارة ذات العلاقة بالتفسير المطلوب ينتدبه الوزير ٣.يصدر الديوان الخاص قراراته بالأغلبية .٤. يكون للقرارات التي يصدرها الديوان الخاص وتنشر في الجريدة الرسمية مفعول القانون.٥. جميع المسائل الأخرى المتعلقة بتفسير القوانين تقررها المحاكم عند وقوعها بالصورة الاعتيادية.

(١) تنص المادة (٩٤) ١. عندما يكون مجلس النواب منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بيانها:

١) الكوارث العامة.

٢) حالة الحرب والطوارئ.

٣) الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل. ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها، وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها، فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة.

٢. يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم المادة (٩٣) من هذا الدستور.

(٢) تنص المادة (٣٣) على ١." الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقات.

٢. المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة، ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو أتفاق ما مناقضة للشروط العلنية.

أما بالنسبة للأنظمة فقد جاءت النصوص المتعلقة بها مطلقة بحيث يؤدي تفسيرها اللفظي إلى جعل اختصاص المحكمة الدستورية برقابة الدستورية شاملاً لكل للأنظمة، وهنا يؤكد الفقه الدستوري بأن الرقابة على دستورية الأنظمة يجب أن تقتصر على تلك التي تتمتع بالصفة التشريعية والقوة الملزمة للتشريع، ولا تمتد إلى الأنظمة التنفيذية ما دامت هذه الأنظمة تعتبر في نظر القضاء الإداري قرارات إدارية لا تخضع لرقابة المشروعية حول مدة انطباقها أو عدم انطباقها مع القانون ولا تخضع لرقابة الدستورية.[١]

وعليه ولما كانت الأنظمة عندنا تنفيذية وفقاً لنص المادة (٣١) من الدستور [٢]، ومستقلة في مرتبة التشريع وفقاً لنص المواد (١١٤ ، ١٢٠ ، ١٢٤) من الدستور[٣].

---

(١) راجع في هذا: الدكتور رمزي الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري –الطبعة الخامسة – القاهرة – ٢٠٠٠ ص: ٩٢١ وما بعدها.

* الدكتور محمد الغزوي : الوجيز في الرقابة على دستورية القوانين – دراسة في كل من التشريع الأردني والمقارن – دار وائل للنشر – عمان ٢٠١٤ ص: ٨٧ وما بعدها.

* الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط : ولاية المحكمة الدستورية العليا في المسائل الدستورية، الاسكندرية،٢٠٠٢، ص: ٢١١ وما بعدها.

(٢) تنص المادة (٣١) على أن لملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها .

(٣) تنص المادة (١١٤) : " لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة من اجل مراقبة تخصيص وإنفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة " وتنص المادة (١٢٠)على " التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسماؤها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك. وتنص المادة (١٢٤) على "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء".

وإذا ما رجعنا إلى الفقه فإنه يقصر رقابة المحكمة الدستورية على الأنظمة التي في مرتبة التشريع أي الأنظمة المستقلة، وللمحكمة الدستورية الأردنية السلطة في الذهاب إلى هذا الخيار ولا تتمسك بإطلاق النص وتفسيره اللفظي. ونجد أن عضو المحكمة الدستورية الدكتور محمد الغزوي يخالف ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية الأردنية في حكمها رقم (٤) لسنة ٢٠١٤ الصادر في ٢٠١٤/٩/٣ [١] حيث يقول " لما قد يبدو أن المحكمة الدستورية وهي تفصل في مدى دستورية قانونها تكون في موقع الخصم والحكم، فالخصم الحقيقي يبقى هو مصدر القانون يستوي في ذلك قانون المحكمة أو غيره من القوانين" [٢]

وحول اختصاص المحكمة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.

فيكون اختصاصها طبقاً لنص المادة(٦٠) من الدستور والمادتان ٩/أ و ١١ من قانون المحكمة الدستورية سالف الذكر عن طريق الطعن المباشر والدفع الفرعي.[٣]

---

(١) يراجع هذا الحكم والمخالفة والتعليق عليه في المبحث الثاني من هذا البحث.

(٢) الدكتور محمد الغزوي: خواطر حول قانون إنشاء المحكمة الدستورية الأردنية رقم (١٥) لسنة ٢٠١٤ –دار وائل للنشر – عمان ٢٠١٤ ، عمان ، ص ١١٤ وما بعدها.

(٣) هذا ولما اتسع النظام القانوني الأردني ليمهد دون نص صريح - خلافا لما ذهبت اليه بعض الدول من النص علي ذلك صراحة- برقابة عامة تم ربطها باجراءات وضع القانون ذاته (يراجع الدكتور علي الباز- المرجع السابق – ص ٥٤) فاننا نرى أهمية اغفال ذلك وضرورة التذكير به لاهميته فيجمع هذه الرقابة العامة غير المنصوص عليها صراحة مع الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة المنصوص عليها صراحة ستنتج حتماً أمراً هاماً ومهماً الا وهو تعميق المبادئ التي قامت وتقوم عليها دولة القانون ثم الدولة الأردنية وبخاصة "مبدأ سمو الدستور الذي يجب العمل على نبذ مخالفته أو تدنيه، ومبدأ تسلسل القواعد القانونية ومبدأ الرقابة على دستورية القوانين الذي أخذ هذا المبدأ يؤسس عندنا لتوازن وتعاون بين السلطات تحت سقف الدستور ويدفع باتجاه التمييز الواضح بين سلطتي الاكثرية والمعارضة" (يراجع الدكتور محمد عصفور- سيادة القانون- الصراع بين القانون والسلطة في الشرق والغرب، الدكتور محمد الغزوي، المرجع السابق ، ص ١١٥ وما بعدها، الدكتور طعيمه الجرف- مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون- مكتبة القاهرة الحديثة ، ١٩٦٣- كما يراجع الدكتور محمد عبد العال – تطور مبدأ =

وقبل الانتقال إلى دراسة هاتين الطريقتين فلا بد من وقفة لنبين أهمية هذا الطريق الذي سلكه النظام القانوني الأردني في مجال الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة.

ففي اعتماده لطريقة الطعن المباشر حقق مزايا كثيرة تناولها الفقه الدستوري. أبرزها وأهمها " أن يكون الحكم الذي يفصل في النزاع حاسما للأشكال الدستوري تماما ويتجنب التضارب في الأحكام وعدم الاستقرار في المعاملات، ويضيف الفقه وهناك ميزة ثانية تنص على تشكيل المحكمة بطريقة تراعى فيها الاعتبارات السياسية.

هذا وفي اعتماد الأردن لطريق الدفع الفرعي [1] يكون قد خفف آليا هذا الطعن الذي وجه لطريق الطعن المباشر وكذلك المخاطر التي يؤدي إليها هذا الطعن من انه يجعل من المحكمة الدستورية قوة هائلة ويمنحها نفوذا ضخما في مواجهة السلطات العامة الأخرى، الأمر الذي يؤدي إلى الإسراف في بسط الرقابة وبالتالي وقوع الاصطدام بين المحكمة والسلطات العامة في الدولة، وأما إلى تراخي المحكمة في أداء وظيفتها لتفادي مخاطر الاصطدام الذي يقود إلى غياب الرقابة الجدية على دستورية

=

المشروعية من الفردية الشكلية إلى الموضوعية والمذهبية- دراسة في الفكر الفرنسي والانجليزي والالماني والماركسي والاسلامي – القاهرة ١٩٧٧ الدكتور عبد الحكيم عبد الجليل – المعارضة في الفكر السياسي الاسلامي والوضعي – مفهومها اهميتها وواقعها- اسكندريه ٢٠٠٦، كتاب ازمة المعارضة والسلطة في الوطن العربي ازمة المعارضة السياسية العربية- مركز دراسات الوحدة العربية – بيروت ٢٠٠١).

(١) يراجع عن أهمية هذه الطرق. الدكتور ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية ، القاهرة ١٩٧١ ص: ١٣٩ وما بعدها. وكذلك الدكتور محمد الغزوي: الوجيز في الرقابة على دستورية القوانين، المرجع السابق، ص ١٠٩ وما بعدها والدكتور عبد المنعم محفوظ – علاقة الفرد بالسلطة، الحريات العامة وضمانات ممارستها – دراسة مقارنة – المجلد ١ ، ٢ ط١ ، القاهرة ١٩٨٤ – ص ٣٣٠ وما بعدهما. والدكتوران ايناس محمد البهجي، ويوسف المصري، الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة – القاهرة ، ٢٠١٣، ص: ١٥٣ وما بعدهما.

القوانين. هذا وعلاوة على ما تقدم فان اعتماد طريق الدفع الفرعي يمتاز انه اقل عنفا وأكثر مرونة وبالتالي لا يؤدي إلى الصدام مع السلطات العامة في الدولة ولا يهدد النظام الدستوري بنفس الدرجة من الخطر سالف الذكر. (١)

أما ما يؤخذ عليها فهو مأخذ عملي لا قانوني من السهل تجاوزه وبخاصة عندما لم تعط الرقابة لمحاكم أول درجة وبالتالي ينتفي الأمر الغريب أن هذه المحاكم تستطيع الحكم على القوانين الصادرة من ممثلي الأمة وعدم تطبيقها إذا ما قضت بعدم دستوريتها ولا محل لأي اعتراضات قانونية في حال وجود نص في الدستور يقرر الرقابة.

وانطلاقاً مما سبق فإننا سنتناول هاتين الطريقتين في مبحثين

المبحث الأول : يتعلق بطريقة الطعن المباشر.

المبحث الثاني: ويتعلق بطريقة الدفع بعدم دستورية القوانين والأنظمة.

---

(١) يراجع في هذا:

- الدكتور محمد الغزوي: الوجيز في الرقابة على دستورية القوانين، المرجع السابق، ص ١١٠.

المبحث الأول

طريقة الطعن المباشر

المقصود بالطعن المباشر بعدم الدستورية هو إثارة المسألة الدستورية من خلال دعوى أصلية. ولا تتصل هذه الدعوى كما تقول المحكمة الدستورية العليا المصرية. بالمسألة الدستورية التي تطرحها بأية منازعة موضوعية بل تستقل تماماً عنها مبتغية بذلك إبطال النصوص التشريعية المطعون عليها إبطالاً مجرداً.(١) ولكن من هي الهيئة التي يجوز لها استعمال هذا الطريق.

بمراجعة الأنظمة الدستورية نجد(٢):

١. هناك من النظم من تقصر هذا الحق على بعض الهيئات وهي مجلس الأمة ومجلس الوزراء في الكويت ، والسلطات الاتحادية والإمارات الأعضاء في اتحاد الإمارات العربية المتحدة، وكذلك السلطتين التنفيذية والتشريعية في البحرين ، ورئيس الجمهورية والأحزاب السياسية ومجلس القضاء الأعلى في تركيا.

٢. وهناك من النظم من يعطي الحق للأفراد ولكن بطريق غير مباشر كالدستور الايطالي والألماني.

٣. وهناك من النظم من يعطي الحق للأفراد كما هو الحال في سويسرا و اسبانيا.

---

(١) حكمها في القضية رقم (٥٤) لسنة (١٨) ق، دستورية ١٩٩٨/٩/٥

(٢) يراجع في هذا الدكتور محمد فؤاد. عبد الباسط – ولاية المحكمة الدستورية العليا في المسائل الدستورية، المرجع السابق ص: ٦٠٩ و يراجع الدكتور عبد العزيز سالمان – رقابة دستورية القوانين ، القاهرة، ١٩٩٥ ص: ٢٥٤، وكذلك الدكتور رمزي الشاعر، المرجع السابق، ص: ٢٣٦ وما بعدها. وكذلك الدكتور محمد العزوي: الوجيز في الرقابة على دستورية القوانين، المرجع السابق ، ص: ١١٠ وما بعدها.

أما بالنسبة لطريقة الطعن المباشر لدى المحكمة الدستورية الأردنية فيتم من قبل الجهات التالية ، مجلس الأعيان، مجلس النواب ومجلس الوزراء، ولما لم تحدد الأغلبية اللازمة لموافقة مجلس الأعيان والنواب، أو مجلس الوزراء على الطعن مباشرة أمام المحكمة الدستورية فيجب تطبيق القواعد العامة التي تحكم اتخاذ القرارات في هذه المجالس على أكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين.

وبمراجعة أحكام المحكمة الدستورية لم يجري أي طعن على مدى أربع سنوات وهنا لا بد من وقفة لنتساءل عن السبب في ذلك. هل هو عدم قلة ممارسة الجهات السالفة الذكر لحقها في الطعن، أم يعود السبب في ذلك إلى عدم قلة ممارسة الجهات سالفة الذكر إلى كفاءة الرقابة السابقة[1]. وهي التي تقترن بإجراءات سن القانون ذاته؟ أم غير ذلك؟

ونحن نعتقد أن عدم ممارسة الحق بالطعن المباشر من كل من مجلس الوزراء ومجلس الأعيان ومجلس النواب، لا يشكل ظاهرة سلبية ،ولكن فيه الدلالة على كفاءة المؤسسات الدستورية وهي تمارس صلاحياتها بسن التشريع، ومع ذلك لا يجوز أن نسلّم بهذا ولكن علينا أن نذهب إلى توسيع صلاحيات المحكمة الدستورية في مجال الطعن المباشر.وذلك بإعطاء الحق لمؤسسات المجتمع المدني. النقابات والأحزاب السياسية وغيرها.

كما نقترح أن نذهب إلى الاستفادة من تجربة المحكمة الدستورية في ألمانيا الاتحادية وتضمين نظامنا القانوني ما يخص "الشكوى الدستورية" التي تمارسها المحكمة الدستورية الألمانية حيث تفصل في المنازعات التي تمس الحقوق الأساسية للأفراد الذين يستطيعون اللجوء إلى المحكمة بواسطة ما يسمى " الشكوى الدستورية" حيث أكدت المادة ١/٣٩ – ٤/أ من القانون الأساسي (الدستور الألماني)

(١) د. محمد العزوي، الوجيز في الرقابة على دستورية القوانين – المرجع السابق – هامش رقم٢ ص: ١٠٦ وما بعدها.

بشأن الشكاوي الدستورية التي يمكن لكل شخص أن يرفعها إلى المحكمة بدعوى أن السلطات العامة قد انتهكت احد حقوقه الأساسية.

ولكن يلزم لتقديم الشكوى الدستورية وفقاً لنفس المادة ١/٢٣ و ٩٢ من قانون المحكمة الدستورية الألمانية: [١]

١. أن يكون الضرر قد وقع عليه شخصياً.

٢. أن يكون الضرر قد وقع عليه في الزمن الحاضر.

٣. أن يكون الفعل قد انتهك بشكل مباشر احد حقوقه التي يكفلها له الدستور.

وفي ختام هذا المبحث لابد من الإشارة إلى أن المادة (٩/أ -٦،٧) من قانون محكمة العدل العليا لسنة ١٩٩٢ ، قد قررت فرض رقابة قضائية على القانون وعلى النظام. فما هو مجال كل من المحكمة الدستورية ومحكمة العدل العليا:

إن الذي يحدد صلاحية المحكمة المختصة هو النص القانوني الذي يقال أن النظام قد خالفه، فإذا ما نسب إليه أنه قد خالف نصاً في الدستور كان الاختصاص للمحكمة الدستورية ، وإذا ما نسب إليه أنه خالف نصاً في القانون كان الاختصاص لمحكمة العدل العليا.

أما إذا ما خالف النظام القانوني الذي صدر مستنداً إليه وخالف في الوقت ذاته الدستور فإن الاختصاص يكون هنا للمحكمة الدستورية لأن حماية الدستور تأتي قبل حماية القانون.

---

(١) يراجع في هذا الموضوع:

- الدكتور ديتر هوميج: مقدمة عن تاريخ ومهام المحكمة الدستورية الألمانية، ص٢ وما بعدها. من منشورات وزارة العدل حول دور ومهام المحاكم الدستورية المنعقدة خلال الفترة (٦-٧) شباط ٢٠١٣ ، عمان، الأردن وكذلك الدكتور محمد الغزوي، الرقابة على دستورية القوانين، المرجع السابق، ص ٤٠ وما بعدها.

المبحث الثاني

طريقة الدفع بعدم دستورية القوانين والأنظمة

لقد أخذت بهذه الطريقة دول كثيرة وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية وهذه الطريقة تتحقق عند وجود دعوى منظورة أمام القضاء، فيدفع المدعى عليه طلبات المدعى بأنها تستند إلى قانون غير دستوري، ويكون اختصاص المحكمة بفحص دستورية القانون متفرعاً عن الدعوى المنظورة أمامها .[١]

فإن انتهت المحكمة من فحصها للقانون إلى انه متعارض مع الدستور أهملت حكمه وامتنعت عن تطبيقه، وفصلت في الدعوى تبعاً لذلك بما فيه صالح المدعى عليه.

وقد باشرت ذلك جميع المحاكم الأمريكية،[٢] ولكن من الناحية العملية يرجع الأمر إلى المحكمة العليا الاتحادية التي هي صاحبت القول الفصل بالنسبة للرقابة، ويعود السبب في ذلك إلى :

---

(١) يراجع في هذا تفصيلاً :

- الدكتوران عبد الرازق السنهوري ، وحشمت ابو ستيت ، أصول القانون، القاهرة ١٩٤١، ص ١٢٤ وما بعدها.
- الدكتور سعد عصفور، مقدمة في القانون الدستوري، القاهرة ١٩٥٤، ص ١٤٧ وما بعدها.
- الدكتور ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية، المرجع السابق، ص ١٤٥ وما بعدها.
- الدكتور علي الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر مع المقارنة بالأنظمة الدستورية الأجنبية، الإسكندرية،٢٠١١، ص ١٠٧ وما بعدها.

(٢) لمزيد من التفاصيل : راجع الدكتور حسن عبد الحميد، قاعدة السابقة القضائية في النظم القانونية الانجلوامريكية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٩٣ وما بعدها.

التزام المحاكم الأمريكية بنظام السوابق القضائية التي تفرض على القاضي أن يطبق بشروط معينة القواعد القانونية التي استنبطها قضاه آخرون في قضايا سابقة مماثلة هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى أن سلطة المحكمة العليا الاتحادية[١] في إلغاء أي حكم مخالف عند استئناف تلك الأحكام أمامها أو غير مباشرتها هي للفصل في الدعوى عن طريق قرارات التصدي التي تأمر بموجبها المحاكم إرسال أوراق وملفات القضايا لها لتفصل فيها هذا بالنسبة للمحاكم الأمريكية.

أما إذا كان النظام الدستوري يأخذ بمبدأ مركزية الرقابة فتوقف المحكمة الفصل في الدعوى لحين صدور حكم من المحكمة الدستورية المختصة بشأن القانون المتنازع على دستوريته[٢].

وهو ما سار عليه المشرع الأردني ففي الدعوى المنظورة أمام المحاكم حيث يجوز وفقاً لنص المادة ٢/٦٠ من الدستور والمادة(١١) وما بعدها من قانون المحكمة

---

(١) الدكتور هشام عبد الفتاح، رقابة دستورية القوانين دراسة مقارنة بين أمريكا ومصر، القاهرة ١٩٩٩، ص ٨٧ وما بعدها.

(٢) يراجع في هذا :

- الدكتور سعد عصفور: مقدمة القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ١٤٦ وما بعدها.
- الدكتور احمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والإقليم المصري، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة القاهرة، مكتبة النهضة المصرية، ١٩٦٠.
- الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٧٠٥ وما بعدها.
- الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط : ولاية المحكمة الدستورية، المرجع السابق، ص ٤٨٢ وما بعدها.
- الدكتور محمد الغزوي: تطور الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة في ظل الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢، دار وائل للنشر، عمان ٢٠١٥، ص ٩٧ وما بعدها.
- الدكتور علي رشيد ابو جميلة: الرقابة على دستورية القوانين في الأردن، دراسة مقارنة، عمان، ٢٠٠٤، ص ٣٢ وما بعدها

الدستورية لأي من أطراف الدعوى إثارة الدفع بعدم الدستورية وعلى المحكمة إن وجدت أن الدفع جدي تحيله إلى المحكمة التي يحددها القانون لغايات البت في أمر إحالته إلى المحكمة الدستورية.

وعليه وفي ضوء ما تضمنته النصوص السابقة ووفق الإجراءات والأوضاع التي نصت عليها:-

ففي حالة "إبداء الدفع بعدم الدستورية من أحد الأطراف في الدعوى الموضوعية، يتعين أن يقدم الدفع بعدم الدستورية أمام المحكمة الناظرة للدعوى وذلك وفقاً لنص المادة ١١/ب من قانون المحكمة الدستورية بموجب مذكرة يبين فيها الطاعن اسم القانون أو النظام الذي أثير الدفع بعدم دستوريته ورقمه ونطاق الدفع بصورة واضحة ومحددة وما يؤيد دعواه بأن ذلك القانون أو النظام واجب التطبيق على موضوع الدعوى ووجه مخالفته للدستور.

وإذا لم يكن الدفع واضحاً كما ذكرنا فلا يستنهض – كما تقول المحكمة الدستورية العليا المصرية انه من المقرر ان الدفع بعدم الدستورية لا يستنهض ولاية محكمة الموضوع لتقدير جديته الا اذا ورد على نص أو نصوص بذاتها عينها المدعي وحددها باعتبارها نطاقاً لدفعه متضمناً تحديد أبعاده كي تجيل محكمة الموضوع بصرها في النصوص المطعون عليها لتقدر جدية المطاعن الموجهة إليها[1] .

وتضيف النصوص أيضاً أن الدفع حتى يكون منتجاً يجب أن يكون جدياً، حسب ما جاء في المادة ١١/ج من قانون المحكمة الدستورية " إذا وجدت المحكمة الناظرة

(١) في القضية رقم (١٢٦) لسنة ١٩ ق ، دستورية ١٩٩٩/٦/٥ ويراجع الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط – المرجع السابق – ص: ٤٨٦ وما بعدها.

للدعوى أن القانون أو النظام الذي أثير الدفع بعدم دستوريته واجب التطبيق على موضوع الدعوى ، وأن الدفع بعدم الدستورية جدى توقف النظر في الدعوى وتحيل الدفع إلى محكمة التمييز لغايات البت في أمر إحالته إلى المحكمة الدستورية.

هذا ويشترط بالجدية كما بينت ذلك المحكمة الدستورية العليا المصرية "أن يكون القانون أو النظام المطعون في دستوريته متصل بموضوع النزاع وأن يكون هناك شك في دستورية القانون أو النظام على أحكام الدستور. وخلاف ذلك سيتم رفض الدعوى والذهاب إلى الفصل في الموضوع.[1]

وإذا ثبتت الجدية وتوافرت عناصرها السالفة الذكر فإن سلطة قاضي الموضوع تجاه الدفع (وقف النظر في الدعوى) وإحالته إلى محكمة التمييز التي تنعقد بهيئة من ثلاثة أعضاء على الأقل وتصدر قرارها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الدعوى اليها، وإذا وافقت على الإحالة تقوم بتبليغ أطراف الدعوى بذلك " المادة ١١/ج -٣) ووفقاً لنص المادة ١١/ج-١ من قانون المحكمة الدستورية فإن قرار المحكمة الناظرة للدعوى. بعدم الإحالة يكون قابل للطعن.

هذا وإذا أثير الدفع بعدم الدستورية أمام محكمة التمييز أو المحكمة الإدارية العليا فتتولى مباشرة أمر البت في الإحالة وفق أحكام المادة ١١/د من قانون المحكمة الدستورية. وعليه لا بد من وقفة أمام أمر الجدية / الإحالة لنتسائل هل دور قاضي الموضوع بالإحالة أو عدم الإحالة تطبيق لطريق الرقابة على دستورية القوانين؟ لقد انتهى الرأي لدى الفقه الدستوري إلى أن ذلك لا يقود إلى تضييق الرقابة

(١) الدكتور رمزي الشاعر، رقابة دستورية القوانين – دراسة مقارنة ، القاهرة / ٢٠٠٤ – ص: ٣٨٨.

وطريق الرقابة بل هو تنظيم مقيد لها يهدف إلى منع الكيدية ومنع إشغال العدالة وتعطيلها[١].

هذا ومن المفيد هنا أن نذكر بأن نظامنا القانوني في هذا المجال الذي لا يتطرق وهو يبحث في الجدية إلى التدليل على مخالفة القانون المطعون فيه للدستور جاء متقدماً على الكثير من النظم . فعلى سبيل المثال ذهبت المادة(١٠٠) من الدستور الألماني إلى الطلب من القاضي الذي يثار أمامه الدفع بعدم الدستورية أن يقدر بنفسه إذا كان القانون المطعون فيه دستورياً أم غير دستوري وأن يطلب البت في ذلك من المحكمة الدستورية. هذا وأصدرت المحكمة الدستورية الأردنية حتى الآن (١٢) حكماً.

هذا وفي ختام الحديث عن كل من الطريقتين سالفتي الذكر، تصدر المحكمة الدستورية أحكامها باسم الملك وتكون أحكامها نهائية وملزمة لجميع السلطات والكافة كما تكون أحكامها نافذة بأثر مباشر ما لم يحدد الحكم تاريخاً أخر لنفاذه.

وتنشر أحكام المحكمة الدستورية في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها. المادة (٥٩) من الدستور ، والمادة (١٥) من قانون المحكمة.

(١) الدكتور علي الباز – الرقابة على دستورية القوانين في مصر مع المقارنة بالأنظمة الدستورية الأجنبية ، المرجع السابق، ص: ٢٦٠ وما بعدها. والدكتور محمد العزوي – نظرات حول المبادئ العامة عن الدولة، الدساتير والقانون الدستوري وأنظمة الحكم، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٦، ص ١٩٥ وما بعدها و الدكتور عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بالسلطة، المرجع السابق، ص٣٤٣ وما بعدها.

الفصل الثاني

إسناد تفسير نصوص الدستور إلى المحكمة الدستورية

يقصد بالتفسير تحديد معنى القاعدة القانونية وبيان مداها. وعلى العكس مما يراه البعض فإن التفسير ينصرف إلى كافة القواعد الدستورية أياً كان مصدرها، الا أن أهميته تبدو بالنسبة للقواعد الدستورية المكتوبة، حيث تصاغ القواعد القانونية في ألفاظ محددة فيقوم التفسير بتحديد معنى هذه الألفاظ بما يحقق الغاية من التشريع، وذلك على خلاف القواعد الدستورية العرفية حيث يختلط تفسيرها بالتحقق من وجودها.[١]

وهذا ويعتبر القضاء من المصادر التفسيرية الهامة للقانون الدستوري في البلاد التي تأخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين، حيث تتولى المحكمة التي يوكل إليها أمر تفسير نصوص الدستور.

وهنا يجب تحديد الجهة التي يلجأ إليها في حالة الاختلاف حول تفسير النص الدستوري الوارد في الدستور.

(١) يقول الدكتور رمزي الشاعر: تختلف إلزامية التفسير القضائي تبعاً للنزعة التي تسيطر على النظام القضائي في كل دولة من الدول، وكذلك يجب التفرقة بين البلاد التي تسود فيها الثقافة القانونية اللاتينية حيث التفسير ملزم للطرفين في النزاع الذي حصل التفسير القضائي بصدوره ولا تتجاوز قوته الإلزامية الحدود الشخصية والموضوعية بحجته الأمر المقضي به. وكذلك البلاد ذات الثقافة القانونية الانجلوسكونية التي تأخذ بنظام السوابق القضائية.

ومن هنا يأتي دور المحكمة الدستورية بالبحث عن مدى تطابق القاعدة التشريعية مع القاعدة الدستورية، وهذا يقتضي بطبيعة الامر معرفة معنى ومضمون كل من النص الدستوري والنص التشريعي.(١)

وإذا ما رجعنا إلى الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته، نجد ان الفقرة الثانية من المادة (٥٩) تنص على أنه " للمحكمة الدستورية حق تفسير نصوص الدستور إذا طلب إليها بقرار صادر عن مجلس الوزراء أو بقرار يتخذه أحد مجلسى الأمة بالأغلبية المطلقة ويكون قرارها نافذ المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية".

وإنطلاقاً مما سبق سنتناول هذا الفصل من خلال مبحثين:

المبحث الأول: يتعلق بممارسة المحكمة الدستورية للتفسير.

المبحث الثاني: يتعلق بالأحكام والقرارات الصادرة عن المحكمة الدستورية .

(١) د. نواف كنعان، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، وفقاً للتعديلات الدستورية لعام ٢٠٠٢، مكتبة الجامعة، الشارقة، ص ٣٢٩.

المبحث الأول

ممارسة المحكمة الدستورية للتفسير

في البداية يجب أن نفرق بين مرحلتين، المرحلة الأولى قبل إنشاء المحكمة الدستورية، والمرحلة الثانية بعد إنشاء المحكمة الدستورية حيث أسندت هذه المهمة إلى هذه المحكمة التي تم إنشائها وفقاً لنص المادة (٦٨) من الدستور والمادة الثالثة والرابعة من قانون المحكمة.

وسوف نتناول هاتين المرحلتين بشيء من التفصيل من خلال مطلبين :

المطلب الأول: قبل إنشاء المحكمة الدستورية

ذهب المشرع الدستوري قبل إنشاء المحكمة الدستورية والتعديلات التي أدخلت على دستور ١٩٥٢، إلى إسناد هذه المهمة إلى المادة (٥٥) من القانون الأساسي لعام ١٩٢٨، والمادة (٦٨) من دستور عام ١٩٤٧ إلى الديوان الخاص.[١]

وإلى مجلس عال[١] سنداً للمادة (١٢٢) من دستور ١٩٥٢، وذلك قبل إجراء التعديلات الدستورية.

(١) يؤلف الديوان الخاص من وزير العدلية وموظفين كبيرين من موظفي الإدارة ينتخبها المجلس التنفيذي وموظفين كبيرين من موظفين العدلية ينتخبها المجلس القضائي العالي ويجتمع هذا الديوان برئاسة وزير العدلية، يعطي الديوان الخاص قراره في المسالة المعروضة عليه إذا رأى أنها جديرة بان يصدر قراراً بشأنها، يكون للقرارات التي يصدرها الديوان الخاص وتنشر في الجريدة الرسمية مفعول القانون أما ما تعلق منها بأي نص من نصوص القانون الأساسي فلا يعتبر نافذ المفعول ما لم يصدقه سمو الأمير/ الملك "المواد ٥٥ من القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ والمادة ٦٨ من دستور ١٩٤٧.

وقد بلغ عدد القرارات التي صدرت منذ عام (١٩٣٠ إلى عام ٢٠١٢) إحدى وخمسين قراراً.

ومما يجد التذكير أنه في حالة وجود مراكز قانونية اكتملت عناصرها واستقرت في ضوء ما صدر عن المجلس العالي، فلا يجوز ان تمس هذه المراكز، لما يشكله هذا المساس من عدوان على الحقوق التي ولدتها هذه المراكز وتجريداً لأصحابها منها بعد ثبوتها، فعدم المساس بالمراكز القانونية المستقرة هو مبدأ قانوني عام، وكما ينصرف إلى المراكز القانونية التي اكتملت عناصرها قبل صدور القرارات التفسيرية الصادرة عن المحكمة الدستورية ويطبق أيضاً على المراكز القانونية التي استقرت قبل صدور الأحكام في الدعاوى الدستورية.[٢]

المطلب الثاني: بعد إنشاء المحكمة الدستورية

بعد التعديلات الدستورية التي أدخلت على دستور ١٩٥٢ عام ٢٠١١ فقد أسندت هذه المهمة إلى المحكمة الدستورية التي تم إنشاءها وفقاً لنص المادة (٥٨)

=

(١) يؤلف مجلس عالٍ من رئيس مجلس الأعيان رئيساً ومن ثمانية أعضاء، ثلاثة منهم يعينهم مجلس الأعيان من أعضائه بالاقتراع، وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية بترتيب الأقدمية، وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها بترتيب الأقدمية أيضاً، للمجلس العالي حق تفسير أحكام الدستور إذا طلب إليه ذلك بقرار صادر عن مجلس الوزراء، أو بقرار يتخذه أحد مجلسي الأمة بالأكثرية المطلقة، ويكون نافذ المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية، تعتبر هذه المادة ملغاة حكما حال وضع قانون المحكمة الدستورية موضع التنفيذ .

(٢) راجع قرارات المجلس العالي لتفسير أحكام الدستور (١٩٣-٢٠١٢)، مطبوعات مجلس النواب، عام ٢٠١٢، وأنظر كذلك الدكتور محمد الغزوي، الرقابة على دستورية القوانين ، المرجع السابق، ص: ١١٦ وما بعدها. والدكتور مجدي النهري: تفسير النصوص الدستورية في القضاء الدستوري، دراسة مقارنة، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٧٩ وما بعدها. الدكتور محمود زكي: الحكم الصادر في الدعاوى الدستورية، إثارة، حجيته ، تنفيذه، القاهرة ٢٠٠٥ ، ص ٦٧١ وما بعدها.

من الدستور والمادة الثالثة والرابعة من قانون المحكمة الدستورية ، على أن "تنشأ بقانون محكمة دستورية يكون مقرها في العاصمة وتعتبر هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها وتؤلف من تسعة أعضاء على الأقل من بينهم الرئيس يعينهم الملك".

وإذا ما رجعنا إلى المادة (٩٥) من الدستور التي تنص على ١- تختص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وتصدر أحكامها باسم الملك، وتكون أحكامها نهائية وملزمة لجميع السلطات وللكافة، كما تكون أحكامها نافذة بأثر مباشر ما لم يحدد الحكم تاريخاً آخر لنفاذه، وتنشر أحكام المحكمة الدستورية في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها.

٢- للمحكمة الدستورية حق تفسير نصوص الدستور إذا طلب إليها ذلك بقرار صادر عن مجلس الوزراء أو بقرار يتخذه أحد مجلسي الأمة بالأغلبية ويكون قرارها نافذ المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية.

ونجد هنا ان هذا النص هو ما يطلق عليه (التفسير الملزم) وعند مراجعتنا لقانون المحكمة الدستورية نجد ان ما يصدر عنها عند قيامها بتفسير نصوص الدستور يعتبر قراراً ملزماً، ولا يعتبر إبداء رأي أو إصدار فتوى، ومن هنا نجد أن هناك اصولاً لطلب التفسير لابد من التقيد بها.

كما أن النصوص السابقة وعلى خلاف المواد التي تنظم قضاء رقابة الدستورية المادة (١/٥٩) والمادة (٦٠) من الدستور، والمادة (٤) و (٩) وما بعدها من قانون المحكمة لا تتضمن اي شرط لقبول طلب التفسير.

لكن السؤال الذي يطرح نفسه هو ما الذي يشترط لقبول طلب التفسير وانعقاد الولاية للمحكمة الدستورية في هذا الخصوص؟.

وبالرجوع إلى الفقه والقضاء الدستوريان [١]، نجد أن سبب اللجوء إلى طلب التفسير هو أن يقع خلاف حول نص دستوري فيكون تدخل المحكمة الدستورية بالتفسير لازماً رفعاً للتضارب في مفهوم النص، وتحديداً لمعناه القانوني وإذا لم يثور في شأنه خلافاً فلا محل للجوء إلى طلب التفسير ويتجرد الطلب من مقومات قبوله.

وبالنسبة للتفسير الذي يتسم بالطابع العملي والأكثر شيوعاً هو التفسير غير المباشر الذي تقوم به المحكمة الدستورية في إطار وظيفتها الأصلية المتعلقة في دستورية القوانين والأنظمة المرفوع أمرها أمامها. فيصدر الحكم به بمناسبة دعوى دستورية ويتسع لكل من نصوص الدستور [٢]

---

(١) راجع في هذا تفصيلاً :

- الدكتور محمد المنجي، دعوى عدم الدستورية، الكويت، ١٩٨٦، ص ٢٧٠ وما بعدها.
- الدكتور عثمان عبد الملك الصالح: الرقابة القضائية امام المحكمة الدستورية في الكويت، الكويت ١٩٨٦، ص ٩٤ وما بعدها.
- الدكتور محمد العزوي، الرقابة على دستورية القوانين، المرجع السابق ص ١١٧ وما بعدها.

(٢) لمزيد من التفصيل عن قضاء التفسير راجع :

- الدكتور محمد عبد اللطيف : إجراءات القضاء الدستوري، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٩٨ وما بعدها.
- الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٤١٣ وما بعدها.
- الدكتور مجدي النهري: تفسير النصوص الدستورية في القضاء الدستوري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص ٢١٦ وما بعدها.
- الدكتور مصطفى عفيفي: رقابة الدستورية في مصر والدول الأجنبية، دراسة تحليلية مقارنة لأنظمة الرقابة في الدساتير المعاصرة، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٢٩٣ وما بعدها.
- الدكتور محمد أديب صالح: تفسير النصوص في الفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، دمشق ١٩٩٤، ص ٢١٥ وما بعدها.

وبالنسبة للفقه الدستوري فهو يذهب إلى القول عن دور القاضي الدستوري في تفسيره للدستور حتى يتسنى له تطبيقه على الدعوى المنظورة أمامه ومعرفه اتفاق أو اختلاف القانون مع نص دستوري أو أكثر انه لا يوجد خلاف كبير عن ذلك الدور الذي يقوم به كل من القاضي الجنائي أو المدني أو الإداري، لأن قواعد التفسير واحدة، لا تختلف في أساسها وان اختلفت طبقاً لطبيعة موضوع التفسير ذاته سواء كان عقد أو قانون أو دستور. (1)

وأخيراً ومما تجدر الإشارة إليه لأهميته وهو أن المحكمة الدستورية، هي بصدد تفسير نصوص الدستور تمارس دوراً إنشائياً يتجاوز مرحلة التفسير الحرفي إلى مرحلة الخلق والإبداع (٢) وهذا يفتح الباب للاجتهاد والابتكار، ومما يساعد ذلك أن الكثير من النصوص الدستورية تتميز بالإيجاز والعموم بل وعدم الوضوح الذي يعود إلى الغموض عندما يحتمل اللفظ أكثر من معنى، والتناقض عندما يصطدم نص مع نص آخر والنص عندما يكون مقتضباً لا يتضمن كل ما يجب ذكره (٣)، الأمر الذي يذهب

---

(١) يراجع في هذا :

- الدكتور عصام سليمان، تفسير الدستور وأثره على المنظومة الدستورية، بث منشور في الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني، ص ٢٧ وما بعدها.
- الدكتور ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دراسة تطبيقه في مصر، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٤٣٢ وما بعدها.

(٢) يقول احد القضاة في المحكمة العليا الأمريكية مع ان الدستور الأمريكي يتألف من ستة آلاف كلمة الا ان ملايين الكلمات قد صدرت عن المحاكم على اختلاف اختصاصاتها ومستوياتها القضائية من اجل جلاء الدستور وتوضيحه، يراجع مايكل كامن، ترجمة احمد ظاهر، آلة تعمل من تلقاء ذاتها، الدستور في الثقافة الأمريكية، عمان ١٩٩٦.

(٣) ولمزيد من التفاصيل يراجع :

- الدكتور مجدي النهري : تفسير النصوص الدستورية في القضاء الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٧ وما بعدها.

=

بالمفسر إلى اختيار المعنى الذي قصده المشرع، ويذهب إلى التوفيق أو تغليب نص على أخر، كما يذهب إلى تكملة النص الناقص، ويأتي هذا من خلال الاستنتاج وتقريب النصوص، والاسترشاد بالإعمال التحضيرية، والعادات والرجوع إلى المصدر التاريخي للتشريع.[١]

=

- الدكتوران عبد الرزاق السنهوري وحشمت أبو ستيت ، أصول القانون، المرجع السابق، ص ٢٠٤ وما بعدها .

([1]) يراجع تفصيلاً كل من الدكتوران عبد الرزاق السنهوري، وحشمت ابو ستين، أصول القانون، المرجع السابق، ص ٢٠١ وما بعدها.

المبحث الثاني

الأحكام والقرارات الصادرة عن المحكمة الدستورية

بداية واستناداً إلى المادة الرابعة من قانون المحكمة الدستورية رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢ التي تنص على اختصاص المحكمة في:

أ. الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.

ب. تفسير نصوص الدستور.

فقد أفردنا هذا المبحث لبعض الأحكام وقرارات التفسير[١].

وسوف نتطرق لحكمين وقرارين تفسير على سبيل المثال لا الحصر وذلك في مطلبين:

المطلب الأول: أمثلة من الأحكام التي قضت بها المحكمة الدستورية

أولاً: الحكم رقم (٦) لسنة ٢٠١٣ .

ثانياً: الحكم رقم (٤) لسنة ٢٠١٤ .

أولاً: الحكم رقم (٦) لسنة ٢٠١٣.

يتلخص هذا الحكم بقيام مجلس النواب باعتباره أحد الجهات التي لها حق الطعن المباشر أمام المحكمة الدستورية بالطلب من المحكمة النظر في إذا كانت هناك شبهة

(١) لقد صدر حتى الآن عن المحكمة (١٥) حكماً و (١٢) قراراً تفسيرياً.

دستورية تعتري المواد الثالثة والخامسة والثامنة والسادسة والعشرين، والثالثة والثلاثين ، والسادسة والأربعين من قانون البلديات رقم (١٣) لسنة ٢٠١١ وتعديلاته ودون إن تحدد النصوص الدستورية التي تخالفها هذه المواد الواردة في القانون المذكور.

وبناء على هذا الطلب وبعد الدراسة والتدقيق، أكدت المحكمة بأغلبية أعضائها بأنها ليست جهة استشارية وإنما اختصاصها محدد بالنظر بعدم دستورية القوانين والأنظمة النافذة وكذلك تفسير نصوص الدستور فقط، ولا يوجد اختصاص استشاري لهذه المحكمة.

واستناداً لما سبق قد قام أغلبية أعضاء المحكمة برد الدعوى شكلاً لعدم استكمال الدعوى شروط الطعن بهذا القانون.

وبالمقابل نجد أن رئيس المحكمة، وعضو المحكمة الدكتور محمد العزوي، قد خالفا قرار الأغلبية بقولهم: أن المادة (٩/ب) من قانون المحكمة الدستورية الأردنية، قد خلت من الإشارة إلى ضرورة تضمين النص القانوني الدستوري المدعي بمخالفته كما فعل قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية في المادة (٣٠) منه التي نصت على "أنه يجب أن يتضمن القرار الصادر بالإحالة إلى المحكمة الدستورية العليا أو صحيفة الدعوى المرفوعة إليها وفقاً لحكم المادة السابقة بيان النص التشريعي المطعون بعدم دستورية والنص الدستوري المدعي بمخالفته وأوجه المخالفة".

وكذلك أن الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ اقتصر على نصين هامين، المادة(١٢١) التي تنص على أن "الشؤون والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة" والمادة (١/١٢٨) تنص على : " لا يجوز أن تؤثر القوانين التي تصدر بموجب هذا الدستور لتنظيم الحقوق والحريات على جوهر هذه الحقوق أو تمس أساسياتها".

ونحن نجد أن الرأي المخالف في هذه الدعوى هو الأقرب للصواب لأن المشرع الأردني قد ذهب في تنظيمه لكيفية تحريك النزاع أمام المحكمة الدستورية إلى الجمع بين الدعوى الأصلية أو الطعن المباشر والدفع الفرعي.

كما أن الدستور قد رسم ملامح التفسير السليم للرقابة الدستورية في هذا المجال، وهو ان تتحرك المحكمة لتفعيل الرقابة في أي طلب يحتوي على ما يمكن ان يقنع المحكمة بحقيقة المسألة مثار الطلب دون لبس لذا كان يتوجب عليها قبول الطعن والنظر فيه موضوعاً.

ثانياً: الحكم رقم (٤) لسنة ٢٠١٤

يتلخص هذا الحكم ان المستدعي سليم ساكت المعاني كان قد طعن أمام محكمة العدل العليا بقرار لجنة التقاعد المدني الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٢/٢٤ واستند المستدعي في أسباب طعنه إلا أن قرار لجنة التقاعد مخالف للدستور وقانون التقاعد المدني. وكذلك الطعن بعدم دستورية المادة(١٤/ب) من نظام موظفي وكالة الأبناء الأردنية رقم(١٧) لسنة ٢٠١٠ تبعاً للدعوى المرفوعة أمام محكمة العدل العليا، وتتلخص دعواه أن هذا النص غير دستوري ويخالف أحكام المادة (٦) من الدستور الأردني.

وبعد دراسة هذا الطعن من قبل المحكمة الدستورية ، فقد قضت المحكمة بالأغلبية بعدم دستورية هذا النص لأنه يخالف أحكام المادة (٦) من الدستور التي تقرر المساواة أمام القانون عندما يتماثلون في المراكز القانونية.

وهناك رأي مخالف لرأي الأغلبية ويؤسس هذه المخالفة على أن نظام موظفي وكالة الأنباء الأردنية هو نظام تنفيذي وبالتالي يخرج عن ولاية واختصاص المحكمة الدستورية لكون الأنظمة التنفيذية التي أجمع عليها الفقه بأنها تأتي بمرتبة القرار

الإداري الذي يختص بالنظر في مشروعيتها وهو القضاء الإداري سنداً لقانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ .

ونحن نؤيد ما ذهبت إليه الأغلبية حيث نجد أن المادة (٥٩) وما بعدها من الدستور تجعل للمحكمة الدستورية اختصاص رقابة الدستورية على الأنظمة النافذة دون تقييد أو تخصيص.

وكذلك خلال تحليلنا للنص القانوني في قانون المحكمة الدستورية نجد أنه جاء مطلقاً ولم يميز بين الأنظمة سواء كانت تنفيذية أو مستقلة. وعليه فإنني أجد ان ما ذهبت إليه أغلبية أعضاء المحكمة بالحكم بعدم دستورية نظام موظفي وكالة الأنباء الأردنية ومخالفته للمادة (٦) من الدستور قد جاء موافقاً لصحيح القانون.

المطلب الثاني : أمثلة من قرارات التفسير التي صدرت عن المحكمة الدستورية

أولاً: قرار التفسير رقم (٦) لسنة ٢٠١٣

ثانياً: قرار التفسير رقم (٨) لسنة ٢٠١٣

أولاً: قرار التفسير رقم (٦) لسنة ٢٠١٣

يتلخص هذا القرار بقيام مجلس الأعيان تاريخ ٢٠١٣/٤/١٤ بالطلب من المحكمة الدستورية تفسير نص المادة (٢/٢٣/و) والمادة (١٢٠) من الدستور لبيان ما إذا كان هذان النصان يجيزان للموظفين في أي وزارة أو دائرة أو هيئة أو مؤسسة

حكومية ان ينشئوا نقابة خاصة لهم وهم موظفون تابعون لنظام الخدمة المدنية، ولا يوجد لوظائفهم مثيل في القطاع الخاص خارج إطار الحكومة.

وكانت مناسبة طلب التفسير أثناء شروع مجلس الأعيان بمناقشة قانون الأئمة والعاملين في الأوقاف الإسلامية لعام ٢٠١٢.

وقد أسست المحكمة الدستورية تفسيرها لهذين النصين بالاستناد ابتداءاً إلى نص المادة (١٦) من الدستور الأردني التي أجازت تشكيل النقابات بشرط أن تكون غايتها مشروعة. ومتوافقة مع أحكام الدستور وعدم مخالفة أحكامه وكذلك يجب أن يتم تنظيم أحكام هذه النقابة بقانون.

كما أن المادة (٢٣) من الدستور قد عالجت المسائل المتعلقة بالعمل وحقوق العمال بالنسبة لجميع المواطنين الأردنيين من خلال ضمانات تمثلت بتشريعات خاصة تنظم المبادئ الواردة في هذه المادة.

كما أن نجد أن المادة (١٢٠) من الدستور قد نصت على التقسيمات الإدارية وتشكيلات الإدارة العامة بشكل عام وكافة الأحكام المتعلقة بالموظفين العموميين.

وقد قامت المحكمة باستعراض كافة النصوص والمواثيق الدولية التي تجيز انشاء النقابات المهنية بما يتوافق أحكام القانون. وقد خلصت المحكمة أنه يجب قراءة كافة النصوص القانونية مع بعضها البعض.

ونرى أن هذه القاعدة لا يختلف عليها اثنان. حيث أن النصوص يجب أن تقرأ كوحدة واحدة لأن كل نص يكمل الآخر إذا كان يتعلق بذات الحكم القانوني.

وذهبت المحكمة إلى جواز إنشاء النقابات المهنية للموظفين العموميين بشرط أن يتم إصداره بقانون. ويتوافق مع أحكام الدستور الذي كفل لهم هذا الحق.

وبرأينا أن المحكمة قد أصابت عند تفسيرها لهذه النصوص الدستورية حيث أنها جاءت مطلقة والقاعدة الأصلية في التفسير أن المطلق يجري على إطلاقه ما لم يأتي نص يقيده.

وكذلك جاءت النصوص المطلوب تفسيرها مطلقة حيث يفهم منها انه يجوز إنشاء أي نقابة مهنية للموظفين العموميين بشرط موافقتها للشروط الواردة في هذه المواد والتي أشرنا إليها سابقاً.زد على ذلك أن كافة المواثيق الدولية تكرّس هذا الحق الذي يعد من اهم الحقوق الإنسانية لكونه يعطي الموظف العام من خلال نقابته المطالبة بحقوقه بشكل مؤسسي موضوعي وجماعي وليس فردي.

ثانياً: قرار التفسير رقم (٨) لسنة ٢٠١٣

يتلخص هذا القرار بقيام رئيس مجلس النواب بالطلب من المحكمة الدستورية بتفسير المادة(١١٧) من الدستور التي تنص على أن " كل امتياز يعطي لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون"

وكانت مناسبة طلب التفسير هو أن عقد الامتياز الخاص بعقار مطار الملكة علياء الدولي الذي أبرم ما بين الحكومة الأردنية ممثلة بوزارة النقل والمستثمر لمدة(٢٥) سنة، والذي تمت المصادقة على هذا الامتياز بموجب قانون الطيران المدني رقم(٤١) لسنة ٢٠٠٧ ووفقاً لنص واحد فقط. وليس بموجب قانون خاص لهذا العقد. وقد تمت الإشارة في هذا القرار أن المجلس العالي لتفسير الدستور بحكم أنه الجهة المختصة بالتفسير قبل صدور التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١ التي منحت هذا الاختصاص للمحكمة الدستورية.

وقد خلص المجلس العالي لتفسير الدستور أن نص المادة (١١٧) جاءت مطلقة وأن المطلق يجري على إطلاقه ما لم يأتي قيد يقيده. لذا فإن المصادقة

على هذا العقد تصح حتى لو كان وفقاً لنص مادة يتيمة في قانون الطيران المدني دون صدور قانون خاص لهذا الامتياز بالمصادقة عليه وفقاً لهذا القانون الذي ينظم هذا الحكم.

ونحن نعتقد أن المحكمة الدستورية قد أصابت عندما لم تتطرق إلى تفسير هذا النص استناداً إلى قاعدة حجية الشيء المحكوم به باعتباره ضرورة لازمة لقضاء المشروعية والرقابة الدستورية.

كما نرى أن قرار التفسير الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور له قوة الشيء المحكوم به أو يكسبه قوة القضية المقضية وما يترتب على ذلك ان لا تتصدى المحكمة الدستورية لما ورد فيه ما دام ان القرار كان واضحاً فيما تناوله من نقاط، كل ذلك بغض النظر عن أي رأي مخالف أو رأي مغاير لما أورده هذا القرار لأن القول بعكس ذلك سيكون مشوباً بإهدار القيمة القانونية للنصوص الدستورية التي جرى التعرض لها أو تفسيرها سابقاً وبالتالي الأضرار بمبدأ احترام مشروعية النصوص، وبخاصة أن الموضوع بتعلق بطلب من طلبات التفسير وليس من طلبات الإلغاء.

الخاتمة

لقد بينا في هذا البحث موضوعاً في غاية الأهمية والمتمثل باختصاصات المحكمة الدستورية الأردنية. وذلك من خلال فصلين، تناولنا في الفصل الأول أساليب الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذه، وذلك في مبحثين:

تطرقنا في المبحث الأول إلى طريقة الطعن المباشر بعدم الدستورية من خلال الدعوى الأصلية، والذي يتم من قبل مجلس الأعيان ومجلس النواب ومجلس الوزاري، وأفردنا المبحث الثاني لطريقة الدفع بعدم دستورية القوانين والأنظمة والتي بحثناها بالتفصيل:

أما الفصل الثاني فقد حددنا فيه صلاحية المحكمة بتفسير النصوص الدستورية وذلك من خلال مبحثين: تعلق الأول بممارسة المحكمة للتفسير سنداً لنص المادة (٥٨) من الدستور، والمادة الثالثة والرابعة من قانون المحكمة الدستورية أما المبحث الثاني فقد افردناه لبعض الأحكام والقرارات التفسيرية التي تصدت لها المحكمة وقمنا بتحليلها والتعليق عليها.

وخلاصة القول أن النظام القانوني الأردني قد أكتمل تكوينه. حيث أصبح الأردن من الدول ذات القضاء الدستوري، و احتلت المحكمة الدستورية الأردنية مكانها إلى جانب كل من القضاء العادي والقضاء الإداري والقضاء الشرعي.

وفي نهاية هذا البحث توصلنا إلى التوصيات التالية ، التي نأمل من المشرع الأردني أن يؤخذ بها:

أولاً: نتمنى على المشرع الأردني أن يحقق الضمانات الكافية للقضاء وذلك بدعم استقلاله العضوي والوظيفي من الناحيتين النظرية والعملية.

ثانيـاً: علـى القـضاء الدسـتوري الأردنـي أن يرسـخ دولـة القـانون، واعتمـاد مبـدأ المشروعية لا مبدأ الملائمة في إصدار أحكامه وقراراته.

ثالثاً: نوصي المشرع الأردني إلى الاقتداء والاستفادة من تجربة المحكمة الدستورية في ألمانيا فيما يخص الشكوى الدستورية، التي تمارسها هذه المحكمة وتضمين نظامنا القانوني ذلك. بحيث تفصل المحكمة الدستورية الأردنية في المنازعات التي تمس الحقوق الأساسية للأفراد وذلك بالسماح بممارسة حقهم باللجوء إلى المحكمة بواسطة الشكوى الدستورية.

رابعاً: كما نوصي المشرع الأردني أن يعطي الحق للأحزاب والنقابات ومنظمات المجتمع المحلي بالطعن لدى المحكمة الدستورية أسوة بمجلس الأعيان ومجلس النواب ومجلس الوزراء.

خامساً: نوصي بفتح الباب للاجتهاد والابتكار لأن الكثير من النصوص الدستورية تتميز بالإيجاز والعموم وعدم الوضوح وكذلك الغموض عندما يحتمل اللفظ أكثر من معنى أسوة بالقضاء الدستوري المصري.

المراجع:

أولاً: الكتب:

- الدكتوران ايناس محمد البهجي، ويوسف المصري، الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة – القاهرة ، ٢٠١٣.
- الدكتور ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية ، القاهرة ١٩٧١ .
- الدكتور حسن عبد الحميد، قاعدة السابقة القضائية في النظم القانونية الانجلوامريكية، القاهرة، ٢٠٠٣.

- الدكتور ديتر هوميج: مقدمة عن تاريخ ومهام المحكمة الدستورية الألمانية، من منشورات وزارة العدل حول دور ومهام المحاكم الدستورية المنعقدة خلال الفترة (٦-٧) شباط ٢٠١٣، عمان، الأردن.
- الدكتور رمزي الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري –الطبعة الخامسة – القاهرة – ٢٠٠٠ .
- الدكتور رمزي الشاعر، رقابة دستورية القوانين– دراسة مقارنة، القاهرة ٢٠٠٤.
- الدكتور سعد عصفور: مقدمة في القانون الدستوري، القاهرة ١٩٥٤.
- الدكتور عبد الحكيم عبد الجليل، المعارضة في الفكر السياسي الإسلامي والوضعي مفهومها أهميتها وواقعها، أسكندريه، ٢٠٠٦.
- الدكتور عبد العزيز سالمان – رقابة دستورية القوانين ، القاهرة، ١٩٩٥.
- الدكتوران عبد الرازق السنهوري ، وحشمت ابو ستيت ، أصول القانون، القاهرة.
- الدكتور عبد المنعم محفوظ – علاقة الفرد بالسلطة، الحريات العامة وضمانات ممارستها، دراسة مقارنة، القاهرة ١٩٨٤.
- الدكتور عثمان عبد الملك الصالح: الرقابة القضائية امام المحكمة الدستورية في الكويت، الكويت ١٩٨٦.
- الدكتور علي الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر مع المقارنة بالأنظمة الدستورية الأجنبية، الإسكندرية.، ٢٠١١.
- الدكتور علي رشيد ابو جميلة: الرقابة على دستورية القوانين في الأردن، دراسة مقارنة، عمان، ٢٠٠٤.

- الدكتور ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دراسة تطبيقية في مصر، القاهرة، ٢٠٠٦.
- مايكل كامن، ترجمة احمد ظاهر، آلة تعمل من تلقاء ذاتها، الدستور في الثقافة الأمريكية، عمان، ١٩٩٦.
- الدكتور مجدي النهري: تفسير النصوص الدستورية في القضاء الدستوري، دراسة مقارنة، القاهرة، ٢٠٠٣.
- الدكتور محمد أديب صالح: تفسير النصوص في الفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، دمشق ١٩٩٤.
- الدكتور محمد العزوي، نظرات حول المبادئ العامة عن الدولة، الدساتير والقانون الدستوري وأنظمة الحكم، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٦.
- الدكتور محمد الغزوي : الوجيز في الرقابة على دستورية القوانين، دراسة في كل من التشريع الأردني والمقارن– دار وائل للنشر، عمان ٢٠١٤ .
- الدكتور محمد الغزوي: تطور الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة في ظل الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢، دار وائل للنشر، عمان ٢٠١٥.
- الدكتور محمد الغزوي: خواطر حول قانون إنشاء المحكمة الدستورية الأردنية رقم (١٥) لسنة ٢٠١٤ –دار وائل للنشر – عمان ٢٠١٤ ، عمان.
- الدكتور محمد المنجي، دعوى عدم الدستورية، الكويت، ١٩٨٦.
- الدكتور محمد عبد العال، تطور مبدأ المشروعية من الفردية الشكلية إلى الموضوعية والمذهبية- دراسة في الفكر الفرنسي والانجليزي والألماني والماركسي والإسلامي، القاهرة، ١٩٧٧.

- الدكتور محمد عبد اللطيف : إجراءات القضاء الدستوري، القاهرة، ١٩٨٩.
- الدكتور محمد عصفور، سيادة القانون، الصراع بين القانون والسلطة في الشرق والغرب، مطبعة الاستقلال الكبرى، ١٩٦٧.
- الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط : ولاية المحكمة الدستورية العليا في المسائل الدستورية، الإسكندرية، ٢٠٠٢.
- الدكتور محمود زكي: الحكم الصادر في الدعاوى الدستورية، إثارة، حجيته ، تنفيذه، القاهرة ٢٠٠٥ .
- الدكتور مصطفى عفيفي: رقابة الدستورية في مصر والدول الأجنبية، دراسة تحليلية مقارنة لأنظمة الرقابة في الدساتير المعاصرة، القاهرة، ١٩٩٠.
- الدكتور نواف كنعان، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، وفقاً للتعديلات الدستورية لعام ٢٠١١، مكتبة الجامعة، الشارقة.
- الدكتور هشام عبد الفتاح، رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة بين أمريكا ومصر، القاهرة ١٩٩٩.

ثانياً: الرسائل الجامعية والأبحاث:

- الدكتور احمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والإقليم المصري، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة القاهرة، مكتبة النهضة المصرية، ١٩٦٠.
- الدكتور عصام سليمان، تفسير الدستور وأثره على المنظومة الدستورية، بحث منشور في الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني.

ثالثاً: القوانين والأنظمة:

١. الدساتير:

- **القانون الأساسي لعام ١٩٢٨.**
- **الدستور الأردني لعام ١٩٤٧.**
- **الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته.**
- **الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ وتعديلاته.**

٢. القوانين:

- **قانون المحكمة الدستورية الأردنية رقم ١٥ لسنة ٢٠١٢.**
- **قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.**

٣. الأنظمة:

- **النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة ٢٠١٤.**
- **النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠١٣.**

٤. أحكام المحاكم:

- **أحكام المحكمة الدستورية العليا المصرية.**
- **أحكام المحكمة الدستورية الأردنية.**
- **أحكام محكمة العدل العليا الأردنية.**