

بسم الله الرحمن الرحيم



جامعة آل البيت

معهد بيت الحكمة

قسم العلوم السياسية

الرقابة على دستورية القوانين في النظام السياسي الأردني

الأردن وفرنسا : دراسة مقارنة

**The Constitutional Control over The Constituonally  
Of Laws In Political Jordanian System**

**Jordan And France: A comparative Study**

إعداد الطالب

سفيان محمود عبد العزيز الخوالدة

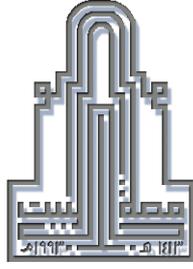
الرقم الجامعي : ( ٠٩٢٠٦٠٠٠٠١ )

إشراف الأستاذ الدكتور : محمد المقداد

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم السياسية في معهد بيت الحكمة في جامعة آل البيت .

وذلك على الفصل الدراسي الصيفي من العام الجامعي ٢٠١٣/٢٠١٤

نوقشت وأوصي بإجازتها بتاريخ ٢٠١٤/٧/٢٢



جامعة آل البيت

معهد بيت الحكمة

قسم العلوم السياسية

الرقابة على دستورية القوانين في النظام السياسي الأردني

الأردن وفرنسا : دراسة مقارنة

## The Constitutional Control Over The Constituonally Of Laws In Political Jordanian System

Jordan And France : A comparative Study

إعداد الطالب :سفيان محمود عبد العزيز الخوالدة

الرقم الجامعي : ( ٠٩٢٠٦٠٠٠٠١ )

إشراف الأستاذ الدكتور : محمد المقداد

التوقيع	أعضاء لجنة المناقشة
	الاستاذ الدكتور محمد المقداد (مشرفا ورئيسا)
	الدكتور صايل السرحان (عضوا)
	الدكتور محمد بني سلامة (عضوا خارجيا /جامعة اليرموك)

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم السياسية في معهد بيت الحكمة في جامعة آل البيت .

وذلك على الفصل الدراسي الصيفي من العام الجامعي ٢٠١٣/٢٠١٤

نوقشت وأوصي بإجازتها بتاريخ ٢٠١٤/٧/٢٢

## الإهداء

إلى من قال فيهما العلي القدير: " وأخفص لهما جناح الذل من الرحمة" (صدق الله

العظيم)

والدي ووالدتي أطال الله في عمرهما

إلى قائد الوطن وحامي الحمى وضامن مسيرة الإصلاح في أردننا الحبيب:

جلالة الملك عبدالله الثاني ابن الحسين حفظه الله

إلى شريكة حياتي ورفيقة دربي:

زوجتي الغالية

إلى فلذات كبدي أبنائي:

محمود&فاطمة&سليمان&سهم حفظهم الله

إلى: إخوتي وأخواتي الأحبه

إلى: الزملاء في مديرية الأمن العام

إلى: الأهل والأصدقاء

## الشكر والتقدير

الشكر لله من قبل ومن بعد

والشكر كل الشكر لأستاذي الدكتور محمد المقداد على كل ما أبداه وأسداه من جهد في التوجيه والارشاد لإتمام هذا العمل ليخرج على أرض الواقع .

وأتوجه بالشكر والتقدير لأعضاء لجنة المناقشة الكرام على تحملهم عناء الحضور والتقويم رغم انشغالهم بالبحث العلمي والتعليم، متمنيا لهم التوفيق في مسار حياتهم العلمية والعملية

وجزيل الامتنان لأعضاء الهيئة التدريسية والادارية في معهد بيت الحكمة أساتذتي الاجلاء بدون استثناء وخص بالذكر الاستاذ الدكتور هاني اخو ارشيدة والدكتور صايل السرحان والدكتور عاهد المشاقبة والدكتور علي الشرعه على ما قدموه من علم في مقاعد الدراسة.

والشكر الموصول لجامعة آل البيت ممثلة برئيسها الأستاذ الدكتور فارس المشاقبة ولجميع العاملين في هذا الصرح العلمي المتميز .

والشكر لعطوفة مدير الأمن العام بالإجازة لي بإتمام دراستي لهذه المرحلة وما يليها. والى مكتبة جامعة آل البيت على ما قدمته لي من مراجع أثرت هذه الدراسة ممثلة بمديرها والسيد امجد بني عيسى.

والى الأصدقاء على ما زودوني به من مراجع وأبحاث وترجمات من الأردن وفرنسا وأمريكا وسلوفينيا والسعودية مما كان له الاثر الطي في اثراء هذه الدراسة

واخص بالذكر الدكتور سليمان الدبعي الحياصات والقاضي أمل ابو عبيد والأستاذة رنده قواسمه والأستاذ مشهور الطلافيح والمهندس سمير الغوراني

كما اخص الدكتورة رنده التوتنجي استاذة اللغة العربية في معاهد وزارة الصحة على تدقيقها اللغوي لهذه الدراسة

والشكر موصول إلى كل من علمني حرفا لأكون له تلميذا .

## قائمة المحتويات

### Contents

ك	ملخص .....
١	المقدمة: .....
٢	أهمية الدراسة .....
٣	أهداف الدراسة .....
٤	منهجية الدراسة .....
٤	مشكلة الدراسة وتساؤلاتها .....
٥	متغيرات الدراسة .....
٥	محددات الدراسة .....
٦	أدبيات الدراسة (الدراسات السابقة) .....
٨	تقسيم الدراسة .....
١٠	الفصل الأول : مفهوم الرقابة على دستورية القوانين وطبيعتها السياسية .....
١١	المبحث الأول : ماهية الرقابة على دستورية القوانين .....
١١	المطلب الأول: مفهوم الرقابة على دستورية القوانين .....
١١	الفرع الأول: معنى الرقابة في اللغات المقارنة .....
١٢	الفرع الثاني : معنى الرقابة في الفقه والاجتهاد الدستوري والسياسي .....
١٢	الفرع الثالث : أنواع الرقابة على دستورية القوانين .....
١٣	المطلب الثاني : أساليب الرقابة على دستورية القوانين .....
١٣	الفرع الأول: التقسيم على أساس الجهة التي تقوم بالرقابة .....
١٣	الفرع الثاني: التقسيم من حيث وقت ممارستها .....
١٤	الفرع الثالث: من حيث النص الدستوري على الرقابة .....
١٥	المطلب الثالث : نشأة الرقابة على دستورية القوانين .....
١٥	الفرع الأول: أسباب ودوافع نشأة الرقابة على دستورية القوانين .....
١٧	الفرع الثاني : نشأة الرقابة السياسية على دستورية القوانين .....

- الفرع الثالث : نشأة الرقابة القضائية على دستورية القوانين ..... ١٩
- المبحث الثاني : أهمية الرقابة على دستورية القوانين ..... ٢٤
- المطلب الأول : ضمان حماية حقوق الإنسان وصون حرياته العامة ..... ٢٤
- المطلب الثاني: احترام سيادة الدستور وتجسيد مبدأ سمو الدستور وعلوه ..... ٢٦
- الفرع الأول : مبدأ الشرعية ..... ٢٧
- الفرع الثاني: مبدأ تدرج القواعد القانونية ..... ٢٨
- المبحث الثالث : انعكاس الرقابة على دستورية القوانين على الإصلاحات السياسية في الأردن ..... ٣٠
- المطلب الأول: موقف النظام السياسي الأردني من الرقابة على دستورية القوانين ..... ٣٠
- الفرع الأول : مفهوم الإصلاح السياسي وأهم مرتكزاته ..... ٣٠
- أولاً: تعريف الإصلاح السياسي ..... ٣٠
- ثانياً : مرتكزات الإصلاح السياسي ..... ٣١
- الفرع الثاني : موقف الدستور الأردني من الإصلاح السياسي ..... ٣٢
- الفرع الثالث : أثر التعديلات الدستورية على الإصلاح السياسي ..... ٣٤
- المطلب الثاني : تعزيز مفهوم الدولة الأردنية الحديثة (دولة المؤسسات والقانون) ..... ٣٦
- الفرع الأول: اثر الرقابة على دستورية القوانين في أسس الدولة القانونية بشكل عام ..... ٣٦
- أولاً: حماية النظام الديمقراطي وسيادة الدستور ..... ٣٦
- ثانياً: ضمان احترام الحقوق والحريات ..... ٣٧
- ثالثاً: إشباع حاجات المجتمع المتطورة ..... ٣٨
- رابعاً: تحقيق الاستقرار السياسي والقانوني ..... ٣٨
- الفرع الثاني: اثر الرقابة على دستورية القوانين في أسس الدولة الأردنية ..... ٣٩
- أولاً : مفهوم وطبيعة الدولة القانونية ..... ٣٩
- ثانياً : المرتكزات الأساسية للدولة الأردنية بوصفها دولة قانون<sup>(٢)</sup> ..... ٤٠
- الفرع الثالث : أثرها على أداء مؤسسات الدولة السياسية ..... ٤١
- الفرع الرابع : أثرها على إصلاح التشريعات الناظمة لعمل المؤسسات ..... ٤٣

- أولاً : دستورية السلطة التشريعية ..... ٤٣
- ثانياً : دستورية القوانين والأنظمة التي تحكم أداء المؤسسات ..... ٤٤
- ثالثاً : سبل إصلاح المؤسسات ..... ٤٥
- الفصل الثاني : الرقابة السياسية على دستورية القوانين ..... ٤٧
- المبحث الأول : أساليب الرقابة السياسية على دستورية القوانين ..... ٤٨
- المطلب الأول : هيئات الرقابة السياسية ومجالسها الدستورية ..... ٤٨
- الفرع الأول: الرقابة السياسية بواسطة الهيئة التشريعية (البرلمان) ..... ٤٩
- الفرع الثاني: تشكيل مجلس أو هيئة خاصة للرقابة على دستورية القوانين ..... ٥٠
- المطلب الثاني: الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا ..... ٥٤
- الفرع الأول : تطبيقات الرقابة السياسية في الدساتير الفرنسية المتعاقبة ..... ٥٥
- الفرع الثاني : تطبيقات الرقابة السياسية في فرنسا في ظل الدستور الحالي ..... ٥٧
- أولاً : تحريك الرقابة ..... ٥٩
- ثانياً : نصاب أعضاء المجلس الدستوري ..... ٦٠
- ثالثاً: مضمون القرار ..... ٦١
- رابعاً : نشر الأحكام الدستورية وحجيتها ..... ٦٢
- المبحث الثاني : الرقابة على دستورية القوانين في الأردن ..... ٦٣
- المطلب الأول :السلطة التشريعية ..... ٦٣
- الفرع الأول: اختصاصات السلطة التشريعية ..... ٦٤
- أولاً : تشريع القوانين: ..... ٦٤
- ثانياً : الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية ..... ٦٥
- ثالثاً: أهداف الرقابة البرلمانية ..... ٦٦
- الفرع الثاني: تطبيقات الرقابة البرلمانية على دستورية القوانين المؤقتة ..... ٦٨
- أولاً: الرقابة على احترام قواعد الدستور ..... ٦٩
- ثانياً: حالة عدم عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة وفقاً للنص الدستوري ..... ٧٠
- ثالثاً: نتيجة عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة واثراً موقعه منها ..... ٧٢

- ٧٢ -١- إقرار المجلس للقوانين المؤقتة: .....
- ٧٣ -٢- حالة تعديل المجلس للقوانين المؤقتة: .....
- ٧٥ ..... المطلب الثاني: السلطة التنفيذية
- ٧٦ ..... الفرع الأول: الطبيعة السياسية للسلطة التنفيذية
- الفرع الثاني: تطبيقات ممارسة السلطة التنفيذية للرقابة السياسية على دستورية القوانين  
من خلال ديوان التشريع والرأي ..... ٧٩
- ٧٩ ..... أولاً : وظيفة ومهام الديوان
- ٨١ ..... ثانياً: الهيئات المشكلة في الديوان
- ٨٢ ..... المطلب الثالث: الرقابة السياسية غير الرسمية على دستورية القوانين
- ٨٣ ..... الفرع الأول: رقابة وسائل الإعلام
- ٨٣ ..... الفرع الثاني: الرقابة الشعبية
- ٨٤ ..... الفرع الثالث: رقابة منظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية
- ٨٥ ..... المبحث الثالث : مزايا و عيوب الرقابة السياسية
- ٨٦ ..... المطلب الأول: مزايا الرقابة السياسية
- ٨٧ ..... المطلب الثاني: عيوب الرقابة السياسية
- ٩٠ ..... الفصل الثالث : الرقابة القضائية على دستورية القوانين
- ٩٣ ..... المبحث الأول : الرقابة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية
- ٩٤ ..... المطلب الأول: تشكيل المحكمة الاتحادية العليا وأثرها في السياسة الأمريكية
- ٩٤ ..... الفرع الأول : تشكيل المحكمة الاتحادية العليا
- ٩٥ ..... الفرع الثاني : اثر المحكمة العليا في السياسة الأمريكية
- ٩٦ ..... المطلب الثاني : صور الرقابة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية
- ٩٦ ..... الفرع الأول: الرقابة القضائية بطريقة الدفع بعدم الدستورية (الدفع الفرعي)
- ٩٩ ..... الفرع الثاني: الرقابة القضائية بطريقة المنع للأمر القضائي
- ١٠١ ..... الفرع الثالث : الرقابة بطريق الحكم التقريري
- ١٠٣ ..... المطلب الثالث : طبيعة قرارات المحكمة الاتحادية وضوابطها

١٠٣	الفرع الأول : طبيعة قرارات المحكمة الاتحادية العليا .....
١٠٤	الفرع الثاني : أهم الضوابط التي تنقيد بها المحكمة الاتحادية العليا .....
١٠٥	المبحث الثاني : تأصيل الرقابة على دستورية القوانين في الأردن قبل تعديلات الدستورية لعام ٢٠١١ .....
١٠٦	المطلب الأول: تصنيف الرقابة على دستورية قبل التعديلات الدستورية .....
١٠٦	الفرع الأول : رقابة مزدوجة ذات طبيعة سياسية وقضائية .....
١٠٧	الفرع الثاني : طريق الرقابة القضائية المحضة .....
١٠٨	المطلب الثاني : تطبيقات القضاء الأردني العادي لدستورية القوانين .....
١١٤	المطلب الثالث: تطبيقات رقابة القضاء الإداري على دستورية القوانين .....
١١٨	المبحث الثالث : المحكمة الدستورية الأردنية .....
١١٩	المطلب الأول : أساليب الرقابة القضائية المعاصرة على دستورية القوانين في الأنظمة السياسية المختلفة .....
١١٩	الفرع الأول : الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية .....
١٢٠	الفرع الثاني : الرقابة عن طريق الدفع الفرعي .....
١٢٢	الفرع الثالث : الرقابة عن طريق الدفع المقترن بدعوى عدم الدستورية(الجمع بينهما) .....
١٢٣	المطلب الثاني: أسلوب المحكمة الدستورية الأردنية في الرقابة على دستورية القوانين .....
١٢٣	الفرع الأول : طبيعة اختصاص المحكمة الدستورية .....
١٢٤	الفرع الثاني : حق الطعن أمام المحكمة الدستورية .....
١٢٦	الفرع الثالث: تعيين أعضاء المحكمة الدستورية وأثره على مبدأ فصل السلطات .....
١٣١	المطلب الثالث: أوجه الالتقاء والمفارقة بين الهيئات الدستورية واختصاصها في الأنظمة السياسية العربية والعالمية .....
١٣٥	الخاتمة .....
١٣٥	أولاً: النتائج .....
١٣٨	ثانياً: التوصيات .....
١٤٠	ABSTRACT .....

١٤١	قائمة المراجع
١٤١	أولاً: الكتب باللغة العربية
١٤٤	ثانياً: الدوريات
١٤٥	ثالثاً: الرسائل العلمية
١٤٥	رابعاً: التقارير الدولية
١٤٥	خامساً: الدساتير والقوانين
١٤٦	سادساً: المجالات الرسمية والعلمية
١٤٦	سابعاً: الدراسات والمقالات العلمية من المواقع الالكترونية
١٤٧	ثامناً: المراجع باللغات الأجنبية

## ملخص

الرقابة على دستورية القوانين في النظام السياسي الأردني

الأردن وفرنسا : دراسة مقارنة

إعداد الطالب : سفيان محمود عبدالعزيز الخوالدة

إشراف : أ.د : محمد المقداد

تناولت هذه الدراسة موضوع الرقابة على دستورية القوانين في النظام السياسي الأردني، وذلك من خلال تقديم وصف علمي للتعريف بماهية الرقابة على دستورية القوانين وأهميتها، واستعراض لنشأتها في فرنسا كرقابة سياسية محضة، ومن ثم في الولايات المتحدة الأمريكية بوصفها رقابة قضائية، وانعكاس أثرها على المتغيرات والتطورات الإصلاحية في النظام السياسي الأردني .

وقد هدفت هذه الدراسة إلى استجلاء موقف النظام السياسي الأردني من الرقابة على دستورية القوانين، في ظل سعيها إلى الإصلاح واحترام حقوق الإنسان وحياته العامة، من خلال استعراض ما كان معمولاً به قبل التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١ ، وتسليط الضوء على طبيعة تشكيل المحكمة الدستورية الأردنية، ومقارنتها بالتجربتين الفرنسية والأمريكية .

وحيث أن موضوع الرقابة على دستورية القوانين يعد ضماناً لاحترام أحكام الدساتير، وريفاً لدولة القانون والمؤسسات، بما يكفل من خضوع جميع السلطات فيها للقانون والدستور، الأمر الذي يقتضي احترام هذه السلطات لأحكام الدستور الذي بين لها اختصاصاتها، ورسم لها حدود ممارستها لذلك فإنه ينبغي أن تكون أعمالها متفقة مع أحكام الدستور؛ وإلا كانت غير مشروعة وجديرة بالإلغاء.

وأثبتت الدراسة بأن الرقابة على دستورية القوانين في النظام السياسي الأردني رغم وصفها بالرقابة القضائية إلا أنها ذات طابع سياسي، فهي تمارس

من قبل محكمة لا تتبع للسلطة القضائية، على نحو يتواءم مع النظام الفرنسي، ويتقارب من النظام الأمريكي باستثناء عدم تبعية المحكمة الدستورية للسلطة القضائية، وذلك أمر يكفل عدم المساس بمبدأ فصل السلطات، وتعيين أعضائها مناط بالملك شخصيا ضمن شروط محددة تكفل الخبرة القانونية وتنطوي على الإلمام السياسي، الأمر الذي يكسبها النزاهة والكفاءة في الأداء.

وخلصت الدراسة إلى أن النظام السياسي الأردني قبل التعديلات الدستورية الأخيرة قد مارس الرقابة السياسية على دستورية القوانين من خلال بعض الهيئات السياسية، بالإضافة إلى الرقابة القضائية من خلال أداء المحاكم، إلا أنه عاد ونظمها وأناطها بشكل حصري بالمحكمة الدستورية، مع الإبقاء على صور الرقابة السياسية في مراحل تشريع القوانين، ومنح أعضاء مجلس الأعيان والنواب والوزراء حق التقدم بطلب الطعن بدستورية القوانين، وحصر حق السلطة القضائية بحال طلب احد أطراف الدعوى للطعن، دون أن يكون للسلطة القضائية والأفراد العاديين الحق في اللجوء للمحكمة الدستورية، ونأمل أن يعاد النظر بهذا الخصوص بحيث يتاح للمواطنين والمؤسسات والمجلس القضائي التقدم بالطعن الدستوري أمام المحكمة الدستورية لما في ذلك من أهمية في تطوير مستوى أداء الرقابة على دستورية القوانين .

## المقدمة:

يعد موضوع الرقابة على دستورية القوانين ضماناً لاحترام أحكام الدساتير، وهو رديف لدولة القانون والمؤسسات؛ لأن ذلك يكفل خضوع جميع السلطات فيها للقانون بصفة عامة وللدستور بوصفه القانون الأسمى، وإذا كان الدستور يسمو على جميع السلطات العامة في الدولة فان سموه يقتضي احترام هذه السلطات العامة لإحكام الدستور الذي بين لها اختصاصاتها، ورسم لها حدوداً لممارستها العامة.

لذلك فان السلطة التنفيذية ينبغي أن تكون أعمالها متفقة مع أحكام الدستور؛ لئلا تتسم بعدم المشروعية مما يجعلها جديرة بالإلغاء، كما يطلب من السلطة التشريعية احترام الدستور حيث لا يجوز للسلطة التشريعية إصدار تشريعات تخالف بمقتضاها أحكام الدستور .

وقد أضحى التزام مكونات النظام السياسي في الدولة ممثلة بالسلطات الثلاث (التنفيذية، التشريعية، القضائية) بمبدأ الرقابة على دستورية القوانين العنوان العريض لمقومات الدولة المدنية الحديثة، وكلما كانت الرقابة على دستورية القوانين فعالة؛ كلما كان ذلك اقرب إلى تحقيق مبادئ العدالة والمساواة الأمر الذي تتحقق من خلاله الحرية والعدالة الاجتماعية بين مختلف فئات المجتمع، وسائر سلطات الدولة، حيث تمارس الواجبات ضمن إرادة القانون وتكتسب الحقوق بموجبه، دون تغول أو انتهاك.

وتأخذ الرقابة على دستورية القوانين وسيلتين: أو لاهما: الرقابة السياسية، حيث يعهد لهيئة سياسية مراقبة الدستور كما هو الحال في فرنسا أو الرقابة بواسطة البرلمان كما هو الحال في الدول الاشتراكية، وتوصف هذه الرقابة بالسابقة على صدور القوانين، وثانيهما: أتباع نظام الرقابة القضائية حيث يعهد لهيئة قضائية التحقق من مطابقة القوانين للدستور وأحكامه، أو أن تمارسها أعلى محكمة في البلاد، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية.

بمعنى أن الرقابة على دستورية القوانين في الأنظمة السياسية المختلفة إما أن تكون سابقة لإصدار القانون وتسمى بالرقابة الوقائية، وهي الرقابة السياسية على دستورية القوانين، أو تتبع صدور القانون وهي رقابة لاحقة، وتسمى بالرقابة العلاجية حيث انها تعالج موطن مخالفة القانون للدستور وتمارس من قبل السلطة القضائية وتسمى بالرقابة القضائية .

إن لكل من الوسيلتين: السياسية والقضائية مميزات ومآخذ ، وأفضل الوسائل هي التي تعتمد إلى إيجاد هيئة أو محكمة خاصة تمزج بين الخبرة السياسية والعمل القضائي في رقابة القوانين على نحو مستقل، كما هو الحال فيما توصلنا إليه في دراستنا لتشكيل المحكمة الدستورية الأردنية .

وفي هذه الدراسة سيتم تسليط الضوء على واقع ممارسة النظام السياسي الأردني للرقابة على دستورية القوانين، ومقارنتها بممارسات السلطات السياسية في دول أخرى، مع التركيز في المقارنة على الأنظمة السياسية في فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، وذلك لاستجلاء مواطن القوة والقصور في ممارسة النظام السياسي الأردني للرقابة على دستورية القوانين، مستعرضاً أثر فاعلية الرقابة على دستورية القوانين في عملية الإصلاح السياسي الذي تشهده المملكة.

وسنلاحظ بان النظام السياسي الأردني قد مارس جانباً من هذه الرقابة قبل التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١، وتمثل ذلك في عمل المجلس الأعلى لتفسير الدستور، واستمر جانب من هذه الرقابة بشكل غير مباشر إلى يومنا الحاضر، من خلال أداء ديوان التشريع والرأي ، ومن خلال رقابة السلطة التشريعية ذاتها على مشاريع القوانين، كما ويراقب أعضاء البرلمان على دستورية ومواءمة القوانين المؤقتة الصادرة عن السلطة التنفيذية.

## أهمية الدراسة

**الأهمية العلمية:** تنبع أهمية هذه الدراسة العلمية من خلال محاولة إلقاء الضوء على دور السلطات الثلاث للنظام السياسي الأردني (التنفيذية ، التشريعية والقضائية) في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين قبل وبعد صدورها، وإبراز أهمية ممارسة الرقابة السياسية على دستورية القوانين، والذي يمارس

قبل إصدارها، وبما لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ، إسهما في تطوير المعرفة العلمية في هذا الصدد.

كما إن المقارنة بين مواقف الأنظمة السياسية المتعددة من الرقابة على دستورية القوانين، تمكن من الاطلاع على مواطن القوة أو القصور في ممارسة النظام السياسي الأردني لهذه الرقابة، التي تتحقق بحسن تطبيقها سيادة القانون وحماية الدستور الذي يعد حصن الحريات العامة، وتحدد اتجاه الرقابة على دستورية القوانين لدينا إلى الرقابة السياسية أو إلى الرقابة القضائية.

**الأهمية العملية :** تكمن الأهمية العملية لهذه الدراسة بمحاولة ربط الإصلاح السياسي بدستورية القوانين، فالإصلاح السياسي نجاحه مرهون بدستورية القوانين الناظمة لعملية الإصلاح، ذلك إن القوانين التي تسن على نحو يخالف الدستور يؤدي إلى المساس بحقوق وحريات المواطنين، وبالتالي سيواجه رفضا ومعارضه شعبية أمام تمسك السلطة التنفيذية بواجباتها المتمثلة بتطبيق وفرض القانون جبراً، وبالتالي تصبح العلاقة بين المواطنين أو المناهضين لهذا القانون مع السلطة التنفيذية علاقة مشوبة بالنزاع لا يتصور معها الإصلاح سياسياً دون إصلاح القانون محل النزاع، ومن هنا تبدو الحاجة ملحة إلى مراقبة دستورية القوانين سواء قبل إصداره لمنع النزاع قبل قيامه، أو بالرقابة القضائية لتقول كلمتها، مما يسهم في الفصل بالنزاع واجتثاث سببه من المنبع.

إن دراسة أساليب الرقابة المتبعة عالمياً، تمكن من تحديد نوع وأسلوب الرقابة التي يتبناها النظام السياسي الأردني، فيما إذا كانت رقابة سياسية أو قضائية، وإلى أي درجة تعمل على تجاوز سلبيات تلك الرقابة والتعزيز من ايجابيتها.

## أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى استجلاء موقف ودور السلطات الثلاث في النظام السياسي الأردني من الرقابة على دستورية القوانين وكيفية الممارسة قبل التعديلات الدستورية وبعدها.

وذلك بهدف إلى تعزيز مواطن القوة في الممارسة ومعالجة مواطن الضعف والقصور فيها من خلال التوصيات.

وهذه الدراسة تسهم في تطوير مجال الرقابة السياسية على دستورية القوانين، إلى جانب الرقابة القضائية، وبما لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، ومحاولة استجلاء اثر الرقابة على دستورية القوانين بالإصلاح السياسي في المملكة الأردنية الهاشمية، ومعرفة واقع الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاتها في الأردن قبل التعديلات الدستورية وبعدها ، ومدى الاستفادة من تجارب الدول الرائدة في هذا المجال.

## منهجية الدراسة

لقد اعتمدت هذه الدراسة على أكثر من منهج، مع التركيز على منهج النظم السياسية المقارنة والمنهج القانوني التحليلي وذلك إن طبيعة هذه الدراسة تمتاز بخصوصية الدمج بين علم النظم السياسية والقانون الدستوري المقارن، مع التركيز على الأساليب العالمية في الرقابة على دستورية القوانين خاصة في فرنسا ومقارنتها مع النظام السياسي الأردني.

## مشكلة الدراسة وتساؤلاتها

تتمحور مشكلة هذه الدراسة في البحث حول مدى الحاجة إلى ممارسة الرقابة السياسية على دستورية القوانين من قبل هيئة سياسية مستقلة كالمتمتعة في بعض الأنظمة السياسية إلى جانب الرقابة القضائية، وما هو واقع تطبيقاتها في النظام السياسي الأردني قبل التعديلات الدستورية وبعدها، وما هو انعكاسها على الإصلاح السياسي في المملكة الأردنية الهاشمية، ومدى مواكبة النظام السياسي الأردني للدول المتقدمة في هذا المجال.

وتتلخص أسئلة الدراسة بما يأتي :

١. ما هو دور السلطات الثلاث في النظام السياسي الأردني في الرقابة على دستورية القوانين قبل التعديلات الدستورية وبعدها؟

٢. ما مدى نجاعة ممارسة السلطات الثلاث للرقابة على دستورية القوانين؟

٣. ما هو نطاق ممارسة الرقابة السياسية على دستورية القوانين، وهل تتعارض هذه الممارسة مع مبدأ الفصل بين السلطات، وما أوجه تطوير هذا النوع من الرقابة ؟

٤. ما الحاجة إلى هيئة سياسية أو قضائية مستقلة للرقابة على دستورية القوانين بما لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، ويكفل نزاهة وكفاءة أدائها؟

٥. ما أوجه الاستفادة من تجارب الدول المتقدمة في مجال الرقابة السياسية ومدى توافقها مع الحالة الأردنية؟

٦. ما اثر الرقابة على دستورية القوانين على الإصلاحات السياسية في الأردن؟

٧. هل الرقابة على دستورية القوانين في المحكمة الدستورية هي رقابة سياسية أم قضائية؟

٨. هل منحت المحكمة الدستورية حق اللجوء إليها إلى كافة الأطياف السياسية أم إنها مقتصرة على جهات معينة؟

### متغيرات الدراسة

-المتغير المستقل: الرقابة على دستورية القوانين .

-المتغير التابع: النظام السياسي الأردني .

-المتغير الوسيط : الرقابة القضائية في الولايات المتحدة الامريكية .

### محددات الدراسة

يقتصر نطاق هذه الدراسة على البحث في الرقابة على دستورية القوانين في النظام السياسي الأردني وفقا لمكوناته من السلطات الثلاث : "التنفيذية ، التشريعية والقضائية" بموجب أحكام دستور عام ١٩٥٢، وما طرأ عليه من تعديلات، ومقارنتها بالرقابة التي تمارسها الأنظمة السياسية الأخرى على دستورية القوانين سياسيا وقضائيا مع التركيز على الحالة الفرنسية والممارسة في الولايات المتحدة الأمريكية، وبعض الأنظمة العربية والعالمية كلما دعت الحاجة العلمية لذلك .

## أدبيات الدراسة (الدراسات السابقة)

هنالك العديد من الدراسات التي تناولت الرقابة على دستورية القوانين، ولكن أغلبها كان يركز على الممارسة القضائية لهذه الرقابة وجاءت في مجملها بالتركيز والتخصيص القانوني ، وفي هذه الدراسة سيتم دراسة تلك الرقابة بالتركيز على جوانبها السياسية وعلى الممارسة السياسية لهذه الرقابة دون إغفال للرقابة القضائية اللاحقة بحيث نحقق قدرا من التوازن بين أهمية الرقابة السياسية السابقة لصدور القانون، والرقابة القضائية اللاحقة لصدوره، ومن أهم هذه الدراسات ما يلي :

١. عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، السلط، بدون ذكر دار نشر ، ١٩٧٢.

وقد جاء هذا الخطيب، في القانون الدستوري الأردني بشكل عام وقد أفرد جزئية للرقابة على دستورية القوانين في معرض شرحه حول موضوع سمو الدستور، بينما تتميز هذه الدراسة في التخصيص في مجال البحث في الرقابة على دستورية القوانين مما يتيح مساحة أوسع للبحث العميق في هذا المجال ، إضافة إلى ان المساحة الزمنية من تاريخ تأليف ذلك المؤلف إلى تاريخ هذه الدراسة انطوى على مستجدات وممارسات جديدة في مجال الرقابة على دستورية القوانين من أبرزها تعديل الدستور واستحداث المحكمة الدستورية .

٢. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٨، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٢.

يقسم هذا الكتاب إلى ثلاثة أبواب ، يتناول المؤلف في الباب الأول منه موضوع الدولة من حيث التعريف وأهم النظريات المفسرة لنشوءها ، بالإضافة إلى وظائف الدولة وابرز النظريات المفسرة لخضوعها للقانون ، وفي الباب الثاني تناول بالبحث موضوع الحكومة من حيث التعريف بها وتوضيح أشكالها وأنواعها، وفي الباب الثالث استعرض المؤلف مبادئ القانون الدستوري موضحا مصادر الدستور وأساليب نشأته وطرق نهايته . وقد خلص المؤلف

إلى جملة من النتائج من أبرزها: إن مبدأ الفصل بين السلطات والرقابة على دستورية القوانين يشكلان أبرز مقومات الدولة القانونية الحديثة.

كما وقد تناول المؤلف في هذا الكتاب موضوع الرقابة على دستورية القوانين كجزئية من العديد من الموضوعات القانونية ، وتناولها بالبحث والدراسة من جانبها القانوني، ذلك ان الحديث عن الرقابة عن هذا الموضوع جاءت من ضمن شرح مبدأ قانوني وهو سمو الدستور، بينما هذه الدراسة سنتناول الشق السياسي لهذه الرقابة بشكل أكثر شمولاً وتوسعا .

٣. سعد اللوزي و إبراهيم الهندي ، مدى شرعية رقابة المجلس العالي على دستورية القوانين في الأردن ، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، جامعة آل البيت-المفرق،المجلد الخامس عشر، العدد ٢، أيلول ٢٠٠٩ ، ص٧٩-١١٠ .

تناول هذا البحث مدى شرعية رقابة المجلس العالي على دستورية القوانين في ظل غياب جهة قضائية تختص بممارسة هذه الرقابة وخلص إلى عدم اختصاص هذا المجلس بالرقابة على دستورية القوانين رغم ممارسته لها، وتعد تلك الممارسة محاولة تطبيق للرقابة السياسية على دستورية القوانين إلا انها واجهت نقدا لاذعاً لارتباط المجلس بالسلطة التنفيذية، الأمر الذي يرتب على قراراته تدخلا في أعمال السلطة التشريعية وتغولاً عليها ، وفي هذه الدراسة ستوجد مخرجاً للرقابة السياسية ينأى بها عن التعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات بالإضافة إلى التوسع في دراسة نطاق الرقابة على دستورية القوانين .

٤. محمد تركي بني سلامة، الحراك الشبابي الأردني في ظل الربيع العربي، دراسة ميدانية، مؤسسة المستقبل ومركز البديل للدراسات والأبحاث، عمان، ٢٠١٣ .

يقسم هذا الكتاب إلى بايين، يتناول المؤلف في الأول منهما الدراسة الاستطلاعية، مستعرضاً من خلالها الإطار النظري للكتاب من حيث نشأة الربيع العربي والبيئة السياسية في الأردن، وأسباب ثورات الشعوب وأثر العوامل الاقتصادية في ذلك ، وفي الباب الثاني من الكتاب أشار المؤلف إلى

الردود الرسمية تجاه الحراك، ودور مؤسسات المجتمع المدني في الحراك وتطوره، وتوصل المؤلف إلى إن الشبكة العنكبوتية(الانترنت) ووسائل التواصل الاجتماعي لعبت دورا بارزا في الحراك الشبابي، وكانت أهم وسائل الاتصال المؤثرة في تلقي ونقل المعلومات، وتوصل المؤلف إلى النتائج الآتية : تطور خطاب ووسائل الحراك ، الحاجة إلى إجراء تعديلات دستورية جديدة ومكافحة الفساد ، وقد أوصى المؤلف بجملة من التوصيات كان من أبرزها إن الإصلاح مسألة وطنية وضرورة ملحة تتطلب تكاتف الجهود ، وضرورة تفعيل الشراكة بين المؤسسات العامة والمجتمع المدني .

وبحق تعد الدراسات السابقة مراجع ذات أهمية وأثر طيب في إثراء هذه الدراسة التي تأتي استكمالاً لجهود الباحثين في الدراسات السابقة، وبهدف استجلاء موقف النظام السياسي الأردني من الرقابة على دستورية القوانين ومقارنته بالأنظمة السياسية المختلفة وبالأخص فرنسا.

## تقسيم الدراسة

الفصل الأول: مفهوم الرقابة على دستورية القوانين وطبيعتها السياسية

المبحث الأول: ماهية الرقابة على دستورية القوانين

المبحث الثاني: أهمية الرقابة على دستورية القوانين

المبحث الثالث: انعكاسات رقابة دستورية القوانين على الإصلاح السياسي في الأردن

الفصل الثاني: الرقابة السياسية على دستورية القوانين

المبحث الأول: أساليب الرقابة السياسية على دستورية القوانين

المبحث الثاني: الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا

المبحث الثالث: الرقابة السياسية على دستورية القوانين في الأردن

المبحث الرابع: تقييم الرقابة السياسية على دستورية القوانين

الفصل الثالث: الرقابة القضائية على دستورية القوانين

المبحث الأول: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية

المبحث الثاني: تأصيل الرقابة على دستورية القوانين في الأردن قبل التعديلات  
الدستورية لعام ٢٠١١

المبحث الثالث: المحكمة الدستورية الأردنية

## الفصل الأول : مفهوم الرقابة على دستورية القوانين وطبيعتها السياسية

لاستجلاء مفهوم الرقابة على دستورية القوانين وطبيعتها السياسية فإنه لا بد من البحث في ماهية الرقابة على دستورية القوانين وتعريفها وبيان أساليبها، ومعرفة كيفية نشأتها، ومن ثم عرض لأهميتها السياسية والدستورية، ومن ثم البحث في انعكاساتها على مسيرة الإصلاحات السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية، وعلى ضوء ذلك جرى تقسيم هذا الفصل إلى المباحث الآتية:

المبحث الأول: ماهية الرقابة على دستورية القوانين

المبحث الثاني: أهمية الرقابة على دستورية القوانين

المبحث الثالث: انعكاسات رقابة دستورية القوانين على الإصلاح السياسي في الأردن.

## المبحث الأول : ماهية الرقابة على دستورية القوانين

في هذا المبحث سيتم عرض توضيح لتعريف مفهوم ومصطلح الرقابة على دستورية القوانين في اللغات المقارنة، وفي الاصطلاحين السياسي والدستوري، وتوضيح لأساليب الرقابة على دستورية القوانين المتبعة في الأنظمة السياسية الديمقراطية، وبعد ذلك سيتم استجلاء أصل نشأة الرقابة على دستورية القوانين .

وعلى ضوء ذلك ينقسم هذا المبحث إلى المطالب الثلاثة الآتية:

### المطلب الأول: مفهوم الرقابة على دستورية القوانين

في هذا المطلب سيتم البحث حول معنى الرقابة على دستورية القوانين في اللغات المقارنة، ومن ثم استجلاء لمعناها في الاصطلاحين الدستوري والسياسي، وبيان أنواع الرقابة المتبعة في الأنظمة السياسية.

### الفرع الأول: معنى الرقابة في اللغات المقارنة

أولاً: في اللغة العربية: جاءت كلمة "الرقابة" في اللغة العربية بعدة معانٍ، والمعنى الملائم لهذه الدراسة هو: الخضوع للتفتيش وتدقيق سير الأعمال وشؤونها، وتأتي أيضاً بمعنى التدخل لمراقبة المواءمة والمطابقة للأصل من عدمها<sup>(١)</sup>.

ثانياً : في اللغة الفرنسية : جاء في قاموس "لاروس الكبير" للغة الفرنسية إن كلمة الرقابة (control) تعني صلاحية الإشراف، والتي يمارسها شخص أو هيئة على أعمال الآخرين ، وأن كلمة (control) تأتي مرادفة لكلمة (domination) ، والتي تأتي أيضاً بمعنى ممارسة سلطة أو تأثير<sup>(٢)</sup>، وهي أيضاً تأتي بمعنى السيطرة .

---

(١) www.Almaany.com.languge world.

(٢) فايز ايعالي، المشاكل التي تعترض استقلال القضاء ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ، ١٩٩٣ ، ص ٢٦ .

## الفرع الثاني : معنى الرقابة في الفقه والاجتهاد الدستوري والسياسي

يطلق أصحاب الرقابة على دستورية القوانين على جميع الأعمال التشريعية على اختلاف درجاتها وأشكالها، هي خاضعة للرقابة من قبل الجهة أو الهيئة المختصة سواء كانت سياسية أو قضائية ، إذا ما توافر الإثبات على ان العمل التشريعي ينطوي على مخالفة للدستور (١) .

ويمكن تعريفها من خلال هذه الدراسة بأنها: الإجراءات المتبعة من قبل جهة مخصصة لمنع صدور نصوص قانونية مخالفة للدستور، والعمل على إلغائها في حال صدورها .

## الفرع الثالث : أنواع الرقابة على دستورية القوانين

هناك نوعان من الرقابة على دستورية القوانين :

**أولاً :** الرقابة السياسية: وهي الرقابة التي تمارسها هيئة سياسية ، وتتميز بأنها وقائية وسابقة على إصدار القانون بمعنى أن القانون المراد تشريعه لا يتم إصداره إذا خالف الدستور، وتتم الرقابة السياسية بواسطة إحدى هيئتين: إما بواسطة مجلس دستوري أو بواسطة هيئة نيابية.

**ثانياً:** الرقابة القضائية: تعني وجود هيئة قضائية تتولى الرقابة على دستورية القوانين للتحقق من مدى تطابق القانون مع أحكام الدستور، ويعهد بهذه الرقابة إلى هيئة قضائية بسبب التكوين القانوني لأعضائها، وما تقدمه من ضمانات الحياد والموضوعية والاستقلالية وحرية التقاضي(٢).

بمعنى إنها تلك الرقابة التي تمارسها السلطة القضائية المختصة، على دستورية القوانين بعد صدورها، وفي المطلب القادم تفصيل لأساليب الرقابة على دستورية القوانين في الأنظمة السياسية المختلفة.

---

(١) فايز ايعالي، المرجع السابق : ص ٢٦ .

(٢) ثروت بدوي ، **النظم السياسية** ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٥م ص ٤١٧ —

## المطلب الثاني : أساليب الرقابة على دستورية القوانين

سنعرض في هذا المطلب أساليب الرقابة على دستورية القوانين على عدة اعتبارات وأسس، وذلك على النحو الآتي:

### الفرع الأول: التقسيم على أساس الجهة التي تقوم بالرقابة

تقسم الرقابة على دستورية القوانين وفقاً لهذا الأساس إلى ثلاثة أساليب، هي: الرقابة السياسية، الرقابة النيابية والرقابة القضائية.

**أولاً:** الرقابة السياسية: وهي التي تقوم بها هيئة ذات صفة سياسية على النحو الذي نص الدستور على تشكيلها واختصاصها بالرقابة، ومثاله مجلس الدستور الفرنسي.

**ثانياً:** الرقابة بواسطة هيئة نيابية : انتشر هذا النوع من الرقابة في الدول ذات الأنظمة الاشتراكية ، ويقوم على فكرة ١٩٦٨. يمكن أن تعلق كلمة أية جهة على الهيئات المنتخبة التي تمثل الشعب في ظل نظام الحزب. ومن بين تلك الأنظمة التي أخذت بهذا النوع من الرقابة الاتحاد السوفييتي سابقاً، ودستور جمهورية ألمانيا الشرقية لسنة ١٩٦٨.

**ثالثاً:** الرقابة القضائية: وهي التي تمارس من قبل القضاء، سواء كانت تلك الممارسة بواسطة المحاكم العادية، أم محكمة مختصة بالرقابة.

### الفرع الثاني: التقسيم من حيث وقت ممارستها

وتقسم على هذا الأساس إلى: رقابة وقائية بمعنى سابقة على صدور القانون، ورقابة علاجية لاحقة لصدور القانون.

**أولاً :** الرقابة الوقائية أو السابقة : وهي جملة من الإجراءات التي تهدف إلى الوقاية من صدور قانون مخالف للدستور<sup>(١)</sup>.

---

(١) انظر تفصيلاً : علي الباز ، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار الجامعات المصرية ، الإسكندرية (١).٢، ص ٤٣-٤٧.

وهي تمارس صدور القانون ويطلق عليها مسمى الرقابة السياسية؛ لأنها تمارس من قبل الهيئات السياسية عن القضاء (١) .

**ثانياً:** الرقابة العلاجية أو اللاحقة: وهي تتم بعد صدور القانون، وتمارس من قبل القضاء ولذلك توصف بالرقابة القضائية.

### الفرع الثالث: من حيث النص الدستوري على الرقابة

بعض الدول حظرت دساتيرها الرقابة على دستورية القوانين، وأخرى نصت دساتيرها على أسلوب الرقابة على دستورية القوانين وبينت نوعه فيما إذا كان سياسياً أو قضائياً، بينما هنالك دساتير لم تتطرق لهذه المسألة من الأساس.

**أولاً:** دول حظرت دساتيرها الرقابة على دستورية القوانين : مثل الدستور البولوني الصادر سنة ١٩٢١ ، وسبقه إلى ذلك الدستور البلجيكي الصادر سنة ١٨٣١ ، حيث حظر في هذين الدستورين ممارسة الرقابة على دستورية القوانين سواء كانت سابقة أم لاحقة ، الأمر الذي لا تنعدم به شرعية ممارسة أي رقابة على دستورية القوانين . إضافة إلى بريطانيا حيث أن نظامها يقوم على مبدأ سيادة البرلمان مما يتعذر تقييد سلطته أو إقرار أية رقابة على ما يصدره من تشريعات (٢).

**ثانياً:** دول لم تتعرض دساتيرها للرقابة بالمنع أو بالتنظيم : أي أن تلك الدول لم تجبر أو تمنع ممارسة الرقابة على دستورية القوانين ولم تتطرق إلى ذلك في دساتيرها ، وانقسمت هذه الدول في مواجهة الرقابة على دستورية القوانين إلى قسمين :

أ- دول اعتبرت أنظمتها السياسية أن عدم النص على تعرض الدساتير لمسألة

---

(١) لقد تم تخصيص كل من الفصلين الثاني والثالث من هذه الدراسة، للبحث في هذين النوعين من الرقابة على دستورية القوانين حيث إنهما السائدان في ظل الأنظمة الديمقراطية المعاصرة.

(٢) <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp> (٢)

الرقابة لا تعني حرمان القضاء من مباشرة حقه في الرقابة على دستورية القوانين ، كما هو الحال في الأردن قبل التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١ ، على النحو الذي سيتم توضيحه في هذه الدراسة لاحقاً، والرأي الراجح في الفقه والقانون الدستوري هو أن ممارسة الرقابة القضائية هي أمر بديهي من اختصاص القضاء<sup>(١)</sup> .

ب- دول حالت أنظمتها السياسية دون ممارسة الرقابة على دستورية القوانين، معتبرة بان سكوت دساتيرها عن هذه المسألة لا تجيز ممارستها على اعتبار ان الرقابة السياسية لا تنشأ دون نص دستوري .

### المطلب الثالث : نشأة الرقابة على دستورية القوانين

لا بد لنشأة أي أمر مستحدث من سبب أو مجموعة أسباب أو عوامل أو احتياجات، دفعت في مجملها إلى نشوء ذلك الأمر، وهذا ينطبق على نشوء الرقابة على دستورية القوانين، فقبل نشأتها كان هنالك دوافع واحتياجات لحماية حقوق الناس وحياتهم المنصوص عليها دستوريا من استبداد السلطات الحاكمة والتشريعات الأخرى، وتلبية لهذه الاحتياجات نشأت الرقابة على دستورية القوانين أول ما نشأت في فرنسا كرقابة سياسية سابقة على صدور القوانين، ثم نشأت في أمريكا كرقابة قضائية علاجية تمارس بعد صدور القوانين<sup>(٢)</sup> .

### الفرع الأول: أسباب ودوافع نشأة الرقابة على دستورية القوانين

رجوعاً إلى تاريخ نشأة المجتمعات وقيام السلطة فيها ومنذ فجر ظهور مفهوم الدولة الحديثة، نجد ان الشعوب قد كانت وناضل مفكروها من أجل سيادة النظام القانوني، لحماية حرياتهم في مواجهة السلطة الحاكمة .

وفي سبيل تحقيق ذلك برز إلى حيز الوجود ما يسمى "بالديمقراطيات الغربية" والنظم البرلمانية الحديثة، والتي مقتضاها حكم الشعب لنفسه وتوزيع

(١) علي الباز ، مرجع سابق ، ص ٤٧ .

(٢) Droit Consitit. Et Instituions politiques,be.ed 1975,p.١05 .

السلطة على عدة هيئات مختلفة لمنع الاستبداد وضمان المساواة والحرية، وكان من أهم مبادئها العامة سيادة الأمة ومبدأ فصل السلطات بالإضافة إلى مبدأ علو الدستور (١) وهو أساس وجود عملية الرقابة على دستورية القوانين، وهذا ما تدور حوله هذه الدراسة.

ويعتبر بحق مبدأ علو الدستور ضماناً حقيقية للديمقراطية ولمبدأ الشرعية، ولا تتحقق تلك الضمانة دون إعمال حقيقي للرقابة على دستورية القوانين التي تكفل حسن انتظام تلك الضمانة (٢).

يتضح مما سبق أن الشعوب قد خلصت في نضالها في مجابهة تغول السلطة الحاكمة إلى اتخاذ النهج الديمقراطي النيابي لضمان حماية حقوقها وحرّياتها، وبتصفح الأنظمة السياسية الحديثة نجد ان هذا النهج هو السائد في أغلبها، وتقوم الديمقراطية على مبادئ عديدة من أهمها وما يتعلق منها بهذه الدراسة هو مبدأ علو الدستور أو كما يسمى بسمو الدستور أو سيادته .

فالدستور يتضمن في ثنايا نصوصه العديد من القواعد العامة تتضمن قدسية حقوق الإنسان وحرّياته، وتبين الإطار العام لتلك الحقوق ووجوب حمايتها، والدستور في مجمله يحيل أمر تنظيم تلك الحقوق والحرّيات وآليات حمايتها إلى التشريعات العادية كالقوانين والأنظمة والتعليمات، وبالتالي فإنه لا جدوى من تلك النصوص الدستورية إذا لم تنقيد بها التشريعات النازمة لتلك الحقوق والحرّيات .

وبالنظر إلى آليات وطرق التشريع في الأنظمة السياسية المعاصرة ، نجد انه لا يوجد ما يمنع من ان يتم إصدار تشريع ينطوي على انتهاك أو انتقاص لتلك الحقوق والحرّيات التي اوجب الدستور حمايتها .

---

(١) سيتم البحث في الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية وطابعها السياسي بالتفصيل في الفصل الثالث من هذه الدراسة .

(٢) Rivero sean ,les libertes. Publiques, le.ed .1973,paris. P.205

فكان لالثاني:فالة مراقبة مواعمة تلك التشريعات للتشريع الدستوري ومراقبة مدى توافقها مع روح ونص الدستور ، وذلك لضمان حماية تلك الحقوق والحريات من الانتهاك أو الانتقاص منها عند تطبيق التشريعات والقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات الإدارية المختلفة، حيث برزت الحاجة الملحة لإيجاد آليات للرقابة على دستورية القوانين .

## الفرع الثاني : نشأة الرقابة السياسية على دستورية القوانين

تعد فرنسا الوطن الأم للرقابة السياسية على دستورية القوانين، وذلك ما أخذت به في دساتيرها المتعددة (١).

ففي ظل دستور السنة الثامنة للجمهورية الفرنسية وهو ما يعرف بدستور ١٣ ديسمبر سنة ١٧٩٩ ، وذلك في عهد الرئيس لويس نابليون أنشأ - لأول مرة- هيئة رقابة سياسية رسمية عرفت آنذاك باسم : (مجلس الشيوخ المحافظ ) أو ( المجلس الحامي للدستور ) (٢).

وحقيقة الأمر إن تشكيل هذا المجلس جاء بعد أن ساد في تلك الحقبة الزمنية تغول لقرارات الإدارة والسلطة الحاكمة في فرنسا على الحقوق والحريات الفردية والعامّة.

وقد جاء تشكيل ذلك المجلس ثمرة لجهود الم، دراسة لفقهاء القانوني الفرنسي سيس ( Sieyes ) والذي كان عضوا في وضع هذا الدستور وكان له محاولات سابقة في إقناع سابقه من واضعي الدساتير السابقة في النص على مثل هذا المجلس إلا أنها باءت بالفشل بسبب رفض النخب الحاكمة السابقة لفكرة المساس بقرارات الإدارة الحاكمة آنذاك (٣).

---

(١) رمزي الشاعر، رقابة دستورية القوانين،دراسة مقارنة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص١٦ .

(٢) المادتان (١٤، ١٥) ق دستور السنة الثامنة للجمهورية الفرنسية لسنة ١٧٩٩.

(٣) علي الباز، مرجع سابق، ص ٥٠-٥١ .

وكان المجلس يتكون من ثمانين عضواً مهمتهم: الإبقاء على جميع الأعمال التي تطعن الحكومة أو المجلس النيابي بعدم دستوريّتها أمامها أو إلغائها، وذلك من خلال التحقق من مدى القوانين بالإضافة للوائح وقرارات السلطة التنفيذية (١).

ومن خلال متابعة أداء المجلس الدستوري تبين فشله في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين لعدة أسباب تعزى في مجملها إلى عدم استقلال أعضاء المجلس عن السلطة الحاكمة، حيث إن أغلب أعضاء المجلس يتم تعيينهم بترشيح الإمبراطور، والبقية المنتخبة من قبل المجلس النيابي، ويقعون تحت التأثير عليهم بعوامل إغرائية من قبل الإمبراطور كمنحهم الألقاب والنياشين والمكافآت، لتنفيذ رغباته (٢).

بالإضافة إلى انه لم يكن للمجلس حق مباشرة الرقابة من تلقاء ذاته، وحصرت (٣) سلطته بالممارسة فقط عند الإحالة إليه من الحكومة أو المجلس النيابي فقط.

وحاولت الدساتير المتعاقبة بعد ذلك معالجة التشوه المصاحب لتلك الفكرة إلى أن جاء دستور عام ١٩٥٨، والذي أعاد التوازن إلى فكرة الرقابة السياسية على دستورية القوانين وأحكامها بالضمانات التي تكفل حسن سيرها وأدائها.

وفي ظل الدستور الحالي (1958) تقوم بهذه الوظيفة هيئة تسمى "المجلس الدستوري" والذي يتكوّن من رؤساء الجمهورية السابقين كأعضاء مدى الحياة، ومن تسعة أعضاء يقوم بتعيين ثلاثة منهم رئيس الدولة، وثلاثة يعيّنهم رئيس الجمعية الدستورية، و ثلاثة يعيّنهم رئيس مجلس الشيوخ.

---

(١) Burdeau, Traite de Science politique T.t 10ed . 1969, paris, p4. (بيردو، المطول في علم السياسة، سنة ١٩٦٩، الجزء الرابع).

(٢) بيردو (Burdeau) القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ١٧، باريس، ١٩٧٦، ص ٩٩-١٠٠.

(٣) المادة رقم (٢١) من الدستور الفرنسي السابق.

ويقوم رئيس الجمهورية باختيار رئيس المجلس من بين الأعضاء التسعة ومدة العضوية تسع سنوات غير قابلة للتجديد على أن يجدد الثلث كل ثلاث سنوات<sup>(١)</sup>.

ويختص المجلس الدستوري الفرنسي في التحقق من عدم مخالفة القوانين للدستور وذلك بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشيوخ، أو ستين نائبا من أحد المجلسين، كما ويشرف المجلس الدستوري على انتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات البرلمانية وينظر في الطعون المقدمة إليه بخصوصهما، كما يشرف على صحة الاستفتاءات الشعبية ويعلن نتائجها<sup>(٢)</sup>.

### الفرع الثالث : نشأة الرقابة القضائية على دستورية القوانين

إن أول ظهور لممارسات الرقابة القضائية على دستورية القوانين كانت في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث كانت قبل استقلالها وانفصالها عن إنجلترا مستعمرات انجليزية وكان لكل منها سلطة تشريع داخل حدودها غير أن هذه السلطة لم تكن مطلقة إنما مقيدة بمقتضى الأوامر الملكية الصادرة عن التاج البريطاني أو القوانين التي يسنها البرلمان الإمبراطوري.

وكانت هذه الأوامر الملكية وتلك القوانين الإمبراطورية تعلق على جميع ما تسنه برلمانات الولايات<sup>(٣)</sup>، وبالتالي كانت محاكم الولايات تمتنع عن تطبيق القوانين التي تسنها برلماناتها إذا ما تجاوزت الحدود المرسومة لاختصاصاتها<sup>(٤)</sup>.

---

(١) بيردو (Bnrdeau) القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٠٠-١٠٢.

(٢) سيتم تفصيل ذلك في الفصل الثاني من هذه الدراسة والمخصص للرقابة السياسية على دستورية القوانين.

(٣) بشأن نشوء وتطور الرقابة في الولايات المتحدة الأمريكية انظر: أحمد كمال أبو المجد، رسالة دكتوراه، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، القاهرة، ١٩٦٠.

(٤) ويعد ذلك سبب شهرة تلك النزاعات ما أثير بصدد دستورية أحد القوانين أمام محكمة مقاطعة روابلند" وكان ذلك في سنة ١٧٨٦ قبل إنشاء المحكمة الاتحادية العليا، وقد <

وكانت قوانين الولايات تقبل الطعن أمام مجلس الملك الخاص في لندن إذا ما تجاوزت سلطة التشريع الخاصة بهذه الولايات القيود المنصوص عليها، وتبعاً لذلك كان المجلس الخاص يباشر رقابته على تشريعات المستعمرات، ويقوم بإلغاء ما يخالف منها الأوامر الملكية أو القوانين الانجليزية. وهذا ما كان له الأثر في تكوين فكرة الرقابة القضائية في الولايات الأمريكية عند قيام الاتحاد الأمريكي سنة ١٧٧٩ (١).

وتعد التجربة الأمريكية في الرقابة على دستورية القوانين، من أقدم التجارب وأكثرها تأثيراً، وقد لعب الاتحاد الكونفدرالي للولايات المتحدة في سنة ١٧٨١ دوراً كبيراً في تقرير مبدأ دستورية القوانين، حيث إن الدول التي تدخل في الاتحاد تحتاج إلى ضمانات كافية وكفيلة بتحقيق التنظيم المقصود، ويأتي في مقدمة هذه الضمانات وجود هيئة قضائية عليا يكون من اختصاصها الفصل فيما يمكن أن يثار من منازعات.

وقد استمرت هذه التجربة طوال القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين التجربة الوحيدة في الرقابة على دستورية القوانين، إلى أن بدأت تنتشر في أوروبا أعقاب الحرب العالمية الأولى، وبعد ذلك بدأت في الانتشار الواسع في النصف الثاني من القرن العشرين .

ومن العوامل المهمة التي أرسدت دعائم الرقابة على دستورية القوانين في

---

< انتهت محكمة المقاطعة بعد فحص القانون إلى عدم دستورية ، ورفضت تطبيقه في النزاع المطروح أمامها. وكذلك في عام ١٧٨٦ عشية الاستقلال وجه قاضي من ولاية "ماساسوتش "هيئة المحلفين" لتقرير إن قوانين البرلمان تنتهك القانون الأساسي ويجب تجنبها . وزارة الخارجية الأمريكية ، موجز نظام الحكم الأمريكي <http://www.f-law.net/law/showthread.php?t=23122>

(١) وكذلك نجد إن بعض الآراء الفقهية قد ساهمت في تدعيم رقابة الدستورية ونذكر منها رأي رئيس القضاء " كوك" في قضية بونهام سنة ١٦١٠ "بأنه يجب على القضاء أن ينزل على حكم القانون الأعلى للبلاد ويهدر ما عداه". وزارة الخارجية الأمريكية ، موجز نظام الحكم الأمريكي <http://www.f-law.net/law/showthread.php?t=23122>

الولايات المتحدة قضية "ماربوري "ضد" ماد سون" وتتلخص قضية عدم دستورية قانون (القضاة الاتحادي) أنه عندما خسر الحزب الاتحادي -

الديمقراطي حالياً- الانتخابات عام (١٨٠٠) وفاز بها الحزب الجمهوري الذي كان يدعو إلى تقوية سلطات الولايات على حساب السلطة الاتحادية، قلق الاتحاديون على مصير الاتحاد فساروا في عام (١٨٠١) قبل تخليهم عن مناصبهم إلى تعيين قضاة يؤمنون بالفكرة الاتحادية وفي مقدمتهم القاضي ( مارشال) رئيس المحكمة الاتحادية العليا، ولما أسفرت الانتخابات عن فوز "جيفرسون" بالرئاسة وهو من خصوم الفدرالية فعمد الرئيس الفدرالي خلال الفترة المتبقية على تسليم الرئاسة إلى شغل المناصب الهامة بالفدراليين ، وسنحت الفرصة لتعيين رئيس اتحادي للمحكمة العليا وهو "جون مارشال". وكان ذلك ضمن برنامج للسيطرة على السلطة القضائية فأصدر الكونغرس في عام ١٨٠١ قانون جديد لينظم هذه السلطة بإنشاء ست محاكم إقليمية جديدة ، واقتضى هذا تعيين ستة عشر قاضيا للعمل بها كما خول الكونغرس لرئيس الجمهورية أن يعين عدداً آخر من قضاة المحاكم الجزائية، وقبل أن تنتهي فترة الرئاسة سارع بتعيين ٤٢ قاضيا وقد أقر الكونغرس هذه التعيينات ووقعت القرارات وختمت بختم الدولة (١).

وفي منتصف اليوم السابق على تخليه عن عمله وقع رئيس الدولة على هذه التعيينات وعرف هؤلاء القضاة باسم "قضاة الليل" وفي غمرة هذه الأحداث نسي الرئيس تسليم عدد من القرارات إلى أصحابها وامتنعت الحكومة الجديدة من تسليمها إياهم وعندما تسلم الرئيس (جيفرسون) مهام منصبه أمر وزير الداخلية (ماديسون) بصرف النظر عن تعيين بعض القضاة الذين لم تصدر أوامر تعيينهم بعد، ومن بينهم القاضي (ماربوري) فأسرع الأخير إلى المحكمة الاتحادية العليا طالبا تطبيق الباب الثالث عشر من قانون القضاة الاتحادي لعام (١٧٨٩) الذي كلف فيه الكونغرس المحكمة الاتحادية العليا بإصدار أوامر إلى الأشخاص العاملين في الخدمة المدنية الأمريكية وطلب (ماربوري) إصدار مثل ذلك الأمر إلى وزير الداخلية، وعندما عرض ذلك

---

(١) إسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، ط٣، دار الملاك للنشر ، ٢٠٠٤، ص ١٨٣ وما يليها .

على جون مارشال رئيس المحكمة العليا رأى مارشال أنه لا غضاضة في إلزام "ماديسون" وهو وزير خارجية "جيفرسون" عن طريق أمر التنفيذ أنه يقع عليه واجب مقيد ومحدد بتسليم أمر التعيين إلى صاحب الحق فيه ، إلا انه خشي من ضياع هيبة القضاء لأنه لا يعلم بان الجمهوريين الذين تسلموا مقاليد الحكم لم ينفذوا قراره، وخاصة انه هو شخصيا و"ماربوري" من أتباع الحكم الفدرالي السابق (١).

فاعتزم (مارشال) أن يشغل هذه القضية ليؤكد حق المحكمة العليا في الرقابة على دستورية القوانين حيث لجأ مارشال إلى مناورة أذهلت أنصاره وخصومه عندما وجد أن الفقرة الثالثة من قانون النظام القضائي الصادرة لعام ١٧٨٩ التي أقرت للمحكمة العليا الاختصاص بإصدار الأوامر السالفة بصفة أصلية تخالف المادة الثالثة من الدستور التي حددت الاختصاص الابتدائي والاستثنائي للمحكمة العليا.

حيث أراد (مارشال) أن يبين أن توسيع الاختصاص الابتدائي للمحكمة العليا مخالف للدستور كمخرج للقضاء من الأزمة السياسية ما بين الجمهوريين والديمقراطيين، وانتهى إلى القول " إن أي قانون يتعارض مع الدستور يكون باطلا وإن الهيئة القضائية غيرها من الهيئات الأخرى مرتبطة بالدستور ولهذا يتعين الحكم برفض طلب ماربوري ومن معه.

وبذلك تكون المحكمة الاتحادية العليا رفضت طلب (ماربوري) لأنه يخالف الدستور ومبدأ الفصل بين السلطات، وأعلنت المحكمة استنادا إلى الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الباب الثاني من الدستور أن الباب الثالث عشر من قانون القضاة الاتحادي غير دستوري، ولاشك أن جرأة وحكمة القاضي (مارشال) كان لها الأثر الكبير في ترسيم وتدعيم الرقابة القضائية لدستورية القوانين؛ وبذلك يكون القضاء الأمريكي قد نجح في تفسير النصوص تفسيراً يؤدي إلى القول أن المشرع الدستوري وإن لم يضع نصا خاصا ومحددا لمسألة

---

(١) آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، ج١، ط٢، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٨، ص٥٢٣-٥٢٤.

الرقابة على دستورية القوانين إلا أنه قد أقر ضمناً إجراء هذه الرقابة عن طريق القضاء<sup>(١)</sup>.

وبالرغم من أن الدستور الأمريكي لم ينظم الرقابة على دستورية القوانين ولم يتحدث عن مثل تلك الرقابة صراحة في نص من نصوصه، ولكنه في المقابل لا يوجد في نصوص الدستور الأمريكي ما يشير صراحة أو ضمناً يمنع على القضاء ممارسة هذه الرقابة، بل إن في الدستور ما يشجع على الأخذ بها، ومن ذلك أن ( م ٢/٦ ) من الدستور الأمريكي الصادر لعام ١٧٨٧م والتي تنص على ان : (( هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة ستكون هي القانون الأساسي للبلاد والقضاة في كل البلاد سيتقيدون بذلك بصرف النظر عن أي حكم مخالف في دستور الولاية أو قوانينها )) فضلا عن نص ( م ٢/ ٣ ) من الدستور التي تتحدث عن : (( أن الوظيفة القضائية تمتد إلى كل القضايا المتعلقة بالقانون أو العدالة التي تثور في ظل هذا الدستور ))<sup>(٢)</sup>.

واضح من المادتين السابقتين أن نصوص الدستور الأمريكي وان كانت لا تنظم طريقة معينة لمراقبة دستورية القوانين إلا إنها وبغير شك تتيح للقضاء عن طريق التفسير للنظر في مدى توافق القوانين الصادرة مع الدستور<sup>(٣)</sup>، وإن القضاء بعدم دستورية قانون القضاة الاتحادي لعام (١٧٨٩) من قبل القاضي (جون مارشال) في القضية المشهورة (ماربوري ضد ماديسون) والتي سبق وان تمت الإشارة إليها، وبعد ذلك أصبح ذلك القرار والمتضمن الحكم بعدم دستورية القانون سابقة قضائية دفعت المحكمة العليا بان تحمل على عاتقها الرقابة على دستورية القوانين<sup>(٤)</sup>.

---

(١) أنظر تفصيلاً صالح جواد الكاظم وعلي غالب العاني ، الأنظمة السياسية، مطبعة دار الحكمة ، بغداد ، ١٩٩١ .

(٢) المادة ٢ /٣ من الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٧، للمزيد من المعلومات انظر: مصطفى أبو زيد فهمي ، مبادئ الأنظمة السياسية ، النظام البرلماني - النظام الرئاسي، النظام الإسلامي ، دار المطبوعات الجامعية ، ٢٠٠٩م ، ص ٢٠٠ وما بعدها.

(٣) يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، الموقع الإلكتروني للبوابة القانونية شركة خدمات المعلومات التشريعية ومعلومات التنمية: [www.tashreat.com](http://www.tashreat.com)

(٤) لمزيد من المعلومات، انظر: حسان محمد شفيق العاني ، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة بغداد، بغداد، ١٩٨٦م.

## المبحث الثاني : أهمية الرقابة على دستورية القوانين

تلعب الرقابة على دستورية القوانين بشتى أساليبها أدوارا رئيسة في ضمان حماية حقوق الإنسان وحياته العامة، إضافة إلى احترام سيادة الدستور وتجسيد مبدأ سمو الدستور وعلوه، وذلك ما سأستعرض تفصيله في المطلبين الآتيين .

### المطلب الأول : ضمان حماية حقوق الإنسان وصون حرياته العامة

منذ قدم التاريخ آمنت المجتمعات بضرورة توفير الحرية لأبنائها وأيقنت أن الحرية لا يمكن ان تسود أو تتحقق نتائجها دون إيجاد سلطة توازيها بالأهمية، وهذه السلطة توفر للشعوب الحرية وتحميها إلا انه ومن خلال التطبيق على أرض الواقع برز صراع دائم وحتمي بين كل من الحرية والسلطة.

ويوصف ذلك الصراع بأنه أمر طبيعي ويعزى ذلك إلى استتباب النظام في المجتمع أمر منوط بالسلطة، ولا يمكن أن يتم بدون الحد من حريات الأفراد حيث أن السماح للأفراد بأن يفعلوا ما يرغبون به بكل حرية يعني انهيار السلطة وبالتالي فناء الدولة<sup>(١)</sup> حيث ان السلطة هي ركن أساسي من أركان الدولة .

وتكاد لا تخلو فترة من التاريخ إلا وانطوت على محاولة بعض الشعوب لتأكيد حريتهم في مواجهة السلطة ، وآخرها ثورات ما سمي " بالربيع العربي" وقد أثمرت تلك المحاولات في مجملها إلى فصل إدارة الحكام عن القانون وإخضاع سلطاتهم لسيادة القانون<sup>(٢)</sup> ، الأمر الذي شكل نهجا ديمقراطيا في فرض سيادة القانون على السلطة الحاكمة من جهة، والأفراد والهيئات المحكومة من جهة أخرى .

(١) Walline marceel,L,Fndividualisme et ledroit,zed, paris,1949 p.(379)

(٢) Budeam G.Les.libertes publiques,3e.ed,1966,paris p.(12) .

وبالتالي أصبحت سيادة القانون في أغلب النظم السياسية تشكل مبدأ أساسيا بحسب مفهوم التوازن بين الحرية والسلطة وبعد أن خضع الحكام لذلك أصبح القانون هو الفيصل في تنظيم علاقات الأفراد ببعضهم بعضاً وبالعلاقتهم بالسلطة أو الدولة من جهة أخرى، الأمر الذي يتصور معه إيجاد صورة منسقة لاستقرار السلطة بمكوناتها السياسية والإدارية مع تمتع الشعوب "الأفراد" بالحرية .

وعلى ضوء ذلك فقد جاءت الأنظمة الديمقراطية والنيابية مجموعة من المبادئ تهدف إلى تحقيق التنظيم السياسي والقانوني لضبط العلاقة التصارعية بين سلطة الدولة وحرريات الأفراد، اتجهت غالبية الأنظمة إلى فكرة الديمقراطية وحكم الشعب لذاته وتوزيع السلطة بين هيئات متعددة لمنع الاستبداد والتغول وتحقيقاً للمبادئ المساواة والحرية والعدالة (١) .

إن الدافع الأول لنضال الشعوب وجهودهم في الوصول إلى الديمقراطية والنظم البرلمانية تتمثل في حاجتهم للوصول إلى المساواة والحرية والعدالة للأفراد من خلال قوانين سليمة تحميهم من استبداد السلطة وتصور لهم حرياتهم، الأمر الذي ابرز أهمية إيجاد رقابة حقيقية وفاعله على دستورية القوانين.

ولقد كان للديمقراطيات الغربية والأنظمة النيابية بوجه خاص مبادئ دستورية عامة نطلق في فكرة سيادة الأمة والحكومات البرلمانية إلى مبدأ الحقوق الفردية والفصل بين السلطات ومبدأ علو الدستور وسيادة القانون (٢) .

إن فكرة الرقابة على دستورية القوانين الديمقراطية، حماية للمبادئ الأساسية التي قامت عليها الأنظمة الديمقراطية الحديثة، وتجسيد لمفهوم دولة القانون القائمة على أساس سيادة القانون وفقاً لمبادئه العامة، والتي من أبرزها مبدأ سمو الدستور، والذي ينبثق عنه عنصران مهمين هما: "الشرعية، وتدرج

(١) عبد الحميد متولي، أزمة الأنظمة الديمقراطية ، ط٢، القاهرة، ١٩٦٤ ، ص ١٠٧ .

(٢) المرجع السابق، ص ١٠٨ .

القواعد القانونية"، ويشكل هذين الأخيرين أساس وجوهر الرقابة على مدى دستورية القوانين.

### المطلب الثاني: احترام سيادة الدستور وتجسيد مبدأ سمو الدستور وعلوه

إن الرقابة على دستورية القوانين تحقق سيادة الدستور وعلوه على القوانين الأخرى، حيث إن سمو الدستور أو علوه هو الطريق إلى تحقيق سيادة الدستور، وهو مبدأ مسلم به في جميع الأنظمة الديمقراطية الحديثة، ملكية كانت أم جمهورية.

ويشكل مبدأ علو الدستور وسيادة القانون المحور الرئيس لدراستنا وعلى أساسه تنطلق فكرة الرقابة على دستورية القوانين .

ويقصد بمبدأ سمو الدستور : بأنه علو القواعد الدستورية وسيادتها على القواعد القانونية في الدولة (١) ، بمعنى سمو القواعد المنصوص عليها في الدستور على القواعد القانونية واعتبارها حكماً بمنزلة أعلى ، ويعني أيضاً اعتبار الدستور القانون الأعلى في الدولة لا يعلوه أي قانون آخر، وتخضع له كافة التشريعات(٢).

ويتضح مما سبق أن النظام الدستوري الديمقراطي لا بد وأن يتوافر فيه قواعد عليا تفرض على النظام الحاكم احترامها والالتزام بها في كافة تصرفاته وإجراءاته ، تحقيقاً لمبدأ الشرعية وتدرج القواعد القانونية ، وإلا فإن النظام السياسي للدولة أياً كان شكله يتحول من دولة ديمقراطية وقانونية ، إلى الدولة الحارسة أو المستبدة أو ما يسمى بالدولة البوليسية(٣).

---

(١) عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية ، بيروت، ١٩٩٣، ص٥٣٧.

(٢) انظر تفصيلاً : نعمان الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط٨، عمان دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠١٢، ص٥٣٢-٥٣٣ .

(٣) انظر تفصيلاً : سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٦، ص ٣٢ .

وينبثق عن مبدأ سمو الدستور مبدآن مهمان هما الشرعية وتدرج القواعد والقوانين، والتقييد بكل منهما يعد معياراً مهماً في قياس الدستورية من عدمها، ويترتب على السلطة التشريعية مراعاة ذلك أثناء سن القوانين، وعلى السلطة التنفيذية التقييد به في تشريعها للأنظمة والقوانين المؤقتة .

## الفرع الأول : مبدأ الشرعية

إن مبدأ الشرعية يعني خضوع سلطات الدولة الثلاث : التشريعية والتنفيذية والقضائية للقانون في حجم نشاطاتها وتصرفاتها ، والالتزام بذلك بحسب مفهوم الدولة القانونية، والذي مقتضاه التزام السلطات العامة في ممارستها المتنوعة حدود القانون (١) ، ويترتب على ذلك وجوب وجود دستور للدولة يحدد نظامها ويبنى قواعد ممارسة السلطة فيها ، وهو ضمان مهم للدولة القانونية، ويقضى عدم الخروج عليه أو مخالفة أحكامه، والتي تحمل بين طياتها الاعتراف بالحقوق والحريات العامة واليات حمايتها .

ومقتضى هذا المبدأ سيادة القانون وخضوع الحاكم والمحكوم لأحكامه، وليرد أي منهما إلى مساره الصحيح كلما خرج عنه سواء بالتقصير أو بالبغي (٢) والعدوان، ويترتب على مبدأ المشروعية سيادة حكم القانون، وخضوع الحاكم والمحكوم له، ولا يجوز لأي منهم التحلل من حكم القانون، ولأن القانون له قواعد عامة ، فإن ذلك يؤدي إلى تحقيق العدالة والمساواة وتوفير الطمأنينة للجميع عند التطبيق (٣) .

وإن حماية الشرعية تنبثق عن الرقابة على دستورية القوانين، حيث تهدف هذه الرقابة إلى ضمان أن تكون كافة القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والأوامر الصادرة من السلطة التنفيذية غير مخالفة للدستور، فهي حارس على الشرعية القانونية وتحافظ على الحدود الدستورية للسلطات، كما

(١) سهيل العزام ، رقابة دستورية التشريعات ، ط١ ، اربد ، بدون دار نشر، ٢٠٠٩، ص٤-٥.

(٢) نعمان الخطيب، مرجع سابق، ص ١٧٣.

(٣) أشرف العماوي ، الشريعة الدستورية ، ط١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٧، ص٩-١٢.

وتهدف إلى ضمان حقوق الإنسان وحياتيته الأساسية، وضمان سيادة القانون وكفالة العدالة والمساواة في المجتمع الديمقراطي.

وإذا ما أصاب الخلل جسم الهيئة التشريعية نتيجة الصراعات السياسية والحزبية أو لأي عارض كان، فإن الرقابة تُعد هي الوسيلة الأخيرة للأفراد في الدفاع عن حقوقهم، على عكس الحكم الدكتاتوري القائم على حكم الفرد حيث تتعدم هذه الضمانات فتتعرض حقوق الإنسان إلى أبشع الانتهاكات، ويتم خرق أحكام الدستور وخرق الشرعية، فتكون الدولة بلا قانون ويسود الظلم وعدم المساواة وعدم احترام القانون، و يؤكد معظم فقهاء القانون الدستوري على أهمية مبدأ الرقابة على دستورية القوانين، لذلك يلاحظ أن دساتير بعض الدول تنص صراحةً على بطلان القوانين التي تخالفها (١) .

ويترتب على ذلك أن مبدأ الشرعية يقتضي أيضاً الحكم ببطلان القانون المخالف للدستور حتى في حالة عدم النص في الدستور على ذلك، وهذا البطلان يعتبر نتيجة حتمية لفكرة الدستور الجامد الذي لا يمكن للقوانين العادية أن تعدله، تجسيدا لمبدأ الشرعية .

### الفرع الثاني: مبدأ تدرج القواعد القانونية

منذ القدم أشار الفيلسوف الإغريقي "أرسطو" في كتابه " السياسة " بصورة ضمنية إلى فكرة تدرج القواعد القانونية عندما ذهب إلى أن القوانين المؤسسة للدولة لا يجوز تعديلها بواسطة القوانين العادية ، فإذا وصلنا إلى "جان جاك روسو" فإنه مع اعتبار أن القانون هو التعبير عن الإدارة العامة إلا انه يذهب مع ذلك إلى أن قواعد العقد الاجتماعي، أو ما يمكن أن يسمى بالقوانين الأساسية لا يمكن أن تنشأ أو تعدل إلا بالإجماع، على اعتبار أن الأغلبية لا تكفي لإنشاء القواعد القانونية الأساسية، وفي هذا أيضا إدراك لفكرة تدرج القواعد القانونية التي هي إحدى الأسس التي بنيت عليها فكرة الرقابة على دستورية القوانين .

(١) ماجد الزامل، الحوار المتمدد، العدد ٤١٦٦، تاريخ ٢٧/٧/٢٠١٣

ولكن الإسهام الفقهي المباشر والواضح في قاعدة تدرج القواعد القانونية وتوالدها من بعضها كان للفيقه النمساوي (هانزكلس) الذي تقوم نظريته على أن القانون يتوالد من الأعلى إلى الأدنى، ففي القمة يأتي القانون الدولي العام، وعندما يعترف القانون الدولي العام بالدولة يعتبر لها بالحق في أن يكون لها دستور، والدستور بدوره هو أساس القانون، والقانون أساس اللائحة، واللائحة أساس القرار الفردي، وكل درجة قانونية مرتبطة بالدرجة التي تعلوها باعتبارها نتاج لها وبالدرجة التي تدنوها باعتبارها منتجة لها (١).

ويقتضى المبدأ السابق أن البناء القانوني للدولة يقوم على عدة عناصر غير متساوية، تتفاوت في القوة والعلو الهرمي، بحيث يعلو بعضها على بعض، ويستمد العنصر الأقل مرتبة قوته الإلزامية من المرتبة التشريعية التي تعلوه وبالتالي لا يكتسب العنصر القانوني قيمته ما لم يستقيها من العنصر الأعلى والصادر وفقاً لأحكامه (٢) وصولاً إلى أعلى مرتبة بالتشريعات وهي الدستور .

وتعد القواعد الدستورية أعلى منزلة من القواعد القانونية العادية وتمتاز عن الأخيرة بالثبات وعدم التغيير المستمر، الأمر الذي يضيف عليها احتراماً ووضوحاً، مما يضيف الشرعية على تصرفات النظام السياسي الحاكم ويسهل عمل السلطات العامة والثاني على اتخاذ القرارات في أداء أعمالهم (٢) ومسار سياستهم العامة .

ويترتب على ذلك من واقع تشريعاتنا أن التعليمات والأنظمة تستمد قوتها من القوانين، والقوانين تستقي أحكامها من الدستور، حيث تبرز جلياً أهمية خضوع جميع تلك التشريعات إلى الرقابة على دستورية القوانين، بحيث تحترم كل قاعدة قانونية القاعدة الأعلى منها وصولاً إلى القواعد الدستورية، وخلاف ذلك فإن تجاوز المرتبة الأقل على المرتبة الأعلى أو الإخلال بها أمراً

---

(١) Bonnuadd.le pouvoir discretionnair .desQutorites adminisitratives . et (١) le recourse pourexces de pouvoy r.r.d.1928.p.688.

(٢) <http://droit.3oloum.org/t1>

(٣) نعمان الخطيب، مرجع سابق، ص ١٨٦ - ١٨٧ .

غير دستوريا يوجب البطلان أو الإلغاء، احتراماً لمبدأ تدرج القواعد التشريعية.

### **المبحث الثالث : انعكاس الرقابة على دستورية القوانين على الإصلاحات السياسية في الأردن**

إن عملية الرقابة على دستورية القوانين تتحقق في الدساتير الجامدة أكثر منها في الدساتير المرنة، وهناك من يقول بان مسألة الرقابة على دستورية القوانين لا تثار إلا في الدساتير الجامدة<sup>(١)</sup>، ويعد الدستور الأردني من الدساتير الجامدة بمعنى انه يحتاج لغايات تعديله إلى إجراءات أكثر تعقيدا ودقة من إجراءات تعديل القوانين العادية .

#### **المطلب الأول: موقف النظام السياسي الأردني من الرقابة على دستورية القوانين**

لاستعراض اثر الرقابة على دستورية القوانين على الإصلاح السياسي في الأردن فانه لا بد من البحث بداية في تعريف مفهوم وطبيعة الإصلاح السياسي، ثم استجلاء موقف الدستور الأردني من عملية الإصلاح السياسي، ثم توضيح لأثر التعديلات الدستورية الأخيرة في عام ٢٠١١ على منظومة الإصلاح السياسي في المملكة.

#### **الفرع الأول : مفهوم الإصلاح السياسي وأهم مرتكزاته**

##### **أولاً: تعريف الإصلاح السياسي**

إن الإصلاح السياسي مهم لأي نظام سياسي يريد الاستمرار والبقاء، لارتباطه المباشر مع التكيف السياسي واستيعاب المتغيرات السياسية والاجتماعية، وهو عكس الجمود إذ أن الأنظمة الجامدة التي لا تستطيع التكيف هي التي تنتج الجمود السياسي والاقتصادي، المسبب للفجوة بين النظام السياسي الحاكم والفاعلين السياسيين والاجتماعيين، الذي يعد احد معاول الهدم.

---

(١) نعمان الخطيب مرجع سابق، ص ١٨٦ .

ويعرف الإصلاح السياسي بأنه: عملية تعديل وتطوير شامل أو جزئي في شكل الحكم أو الروابط السياسية داخل الدولة بإتباع الوسائل المتاحة واستناداً لمفهوم التدرج، وبمعنى آخر فإنه يعني تطوير كفاءة وفاعلية النظام السياسي في بيئته المحيطة داخلياً وخارجياً<sup>(١)</sup>. فالإصلاح السياسي ذو طابع شمولي يحمل في طياته صفة الاستمرارية، وينطلق من واقع الدولة وطبيعة الاختلالات المراد إصلاحها، وينبغي أن ينحى منحى التدرج مرحلة تلو الأخرى وأن لا يكون سريعاً ومفاجئاً، ويركز فيه على المضمون والجوهر لا الشكل، وينبغي أن يتلائم مع البنية الفكرية القائمة .

بحيث تكون مستوعبة ومدركة عقلياً من الخاصة والعامة على السواء، وان يراعي المتطلبات والاحتياجات المادية والمعنوية للمكونات الاجتماعية، وألاً يكون في طياتها غموض أو سعي نحو المجهول<sup>(٢)</sup>.

وان مؤشرات عامل الاستقرار السياسي ترتبط بحالات الانتقال القانوني والسياسي من حالة إلى أخرى، مرتبط جذرياً مع مفهوم الشرعية السياسية والتي تعني تطابق قيم النظام السياسي مع قيم الأفراد وإلا فلا فائدة من الإصلاح .

### ثانياً : مرتكزات الإصلاح السياسي

- تحقيق السيادة الفعلية لحكم الشعب نفسه بنفسه من خلال التعددية السياسية التي تؤدي إلى تداول السلطات، وتقوم على احترام كافة الحقوق والواجبات، مع وجود مؤسسات سياسية فعالة على رأسها المؤسسات التشريعية المنتخبة والقضاء المستقل، والحكومة الخاضعة للمساءلة الدستورية والشعبية.
- كفالة حرية التعبير والرأي بكافة صورها وأشكالها وفي مقدمتها حرية

---

(١) سهام بنت محمد حلوة ، الإصلاح السياسي بين المفهوم والتطبيق، ١٠/١٠/٢٠١٣، مقال منشور، في الصميم (موقع الالكتروني).

(٢) المرجع السابق .

الصحافة ووسائل الإعلام المختلفة، وتحقيق أقصى قدر ممكن من اللامركزية التي تتيح للمجتمعات المحلية التعبير عن نفسها، والقضاء على الفساد في إطار يجسد الحكم الرشيد ودعم حقوق الإنسان .

- الدستور هو أساس قوانين الدولة، فلا يجوز أن تتناقض مواده مع نموذج النظام السياسي، ويجب أن تتوافق مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، وان يشمل ضمان المعاملة الإنسانية في تعامل سلطات الدولة مع مواطنيها، ويعني ذلك أن تعكس نصوص الدستور المتغيرات والتطورات التي وقعت بالفعل، الأمر الذي يفرض ضرورة تصحيح الأوضاع الدستورية بتعديل المواد التي تتعارض مع المتطلبات الديمقراطية الحقيقية وإزالة الفجوة بين نصوص الدساتير وأهداف المجتمع في التطور الديمقراطي، حيث إن التحول الديمقراطي المنشود يعد الحلقة الأولى في سلسلة الإصلاح<sup>(١)</sup>، ويتطلب ذلك ان تنقيد القوانين والأنظمة بالإرادة الدستورية، وعدم مخالفتها .

- الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وإصلاح المؤسسات السياسية<sup>(٢)</sup>.

## الفرع الثاني : موقف الدستور الأردني من الإصلاح السياسي

منذ نشأة الدولة الأردنية تبنى نظام الحكم في الأردن مسألة الإصلاحات السياسية لمختلف مجالات الحياة العامة و تبلورت في محاسبة الفاسدين وإحالتهم إلى القضاء وتفعيل الدور الرقابي على أداء المؤسسات العامة والخاصة منذ نشأة الدولة الأردنية وذلك من خلال النصوص الدستورية المتعددة والتي تقتضي مسؤولية الدولة في كفالة حقوق وحرية المواطنين، ووجوب ضمانها وذلك ما يمكن استجلاؤه من الدساتير الأردنية المتعاقبة .

---

(١) محمد بني سلامة، الإصلاح الدستوري في الأردن: الواقع والمأمول، ورقة علمية غير منشورة، المرفق، ٢٠١٤، ص ١.

(٢) سهام بنت محمد حلوة ، المرجع السابق.

وعلى ضوء ذلك ترتب أن مصدر العديد من القوانين بموجب أحكام الدستور تتضمن آليات وقواعد تطبيق النص الدستوري وتشتمل على جزاءات مختلفة بحق من يخالف تلك القوانين .

ولأن أجهزة الدولة وإدارتها الحكومية - القطاع العام - هي المعنية بتنفيذ أحكام القانون والقضاء فإن القائمين عليها غير محصنين بموجب أحكام الدستور عن حالات تجاوز أحكام الدستور أو القانون .

فهناك هيئات رقابة متعددة تخضع أعمال الإدارة الحكومية للرقابة الإدارية بواسطة الرؤساء أو الدوائر المتخصصة أو الهيئات المستقلة بالإضافة إلى رقابة السلطة التشريعية رقابة الرأي العام .

ويترتب على تلك الجهات الرقابية محاسبة المخالف لإحكام القانون إدارياً إذا شكلت مخالفته بالوظيفة العامة من خلال سلطة التأديب والتي يتوجب عليها الإحالة إلى القضاء إذا ما وجدت أن فعل ذلك الموظف يوجب عقوبة جنائية أو تعويض مدني عما تسبب به فعله من ضرر، ناهيك عن حق المواطن المتضرر من مخالفة الموظف العام من اللجوء إلى القضاء والتقدم بشكوى أو أن يتقدم بها مباشرة إلى الإدارة للتحقيق فيها وإجراء المقتضى حسب أحكام القانون<sup>(١)</sup>.

إن بعض القرارات الإدارية الصادرة عن أجهزة الدولة والماسة بحقوق الأفراد دون أن تشكل تلك القرارات جريمة أو مخالفة مقصودة، فإنه يحق لصاحب المظلمة من أن يتقدم بتظلم إداري إلى الجهة المصدرة للقرار خلال فترة محددة، يشعر فيه الإدارة المعنية بتجاوزها على حقه و يطلب فيها إلغاء أو تعديل القرار، فإذا لم تستجب الإدارة لتظلمه فإنه يسلك سبيل الطعن القضائي أمام محكمة العدل العليا إذا تبين وجود لإحدى الحالات الآتية<sup>(٢)</sup> :

---

(١) انظر تفصيلاً: علي خطار الشطناوي، **الوجيز في القانون الإداري**، ط١، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣، ص ٤٩٩-٦٠٢.

(٢) المادة رقم (١٠) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ .

- مخالفة الدستور أو القانون

- مخالفة قواعد الشكل والإجراءات المتبعة في اتخاذ القرار.

- إذا أنطوى على عيب عدم الاختصاص .

- إذا أنطوى على إساءة استخدام السلطة .

- إذا لم يكن القرار مسبباً.

وعندها يترتب على المحكمة إلغاء القرار الإداري .

ويتضح من جميع تلك الإجراءات المتبعة تجسيداً لإرادة الدستور في حماية الحقوق والحريات العامة من الاعتداء عليها أو انتهاكها، توفر إرادة الإصلاح السياسي لدى المشروع الدستوري الأردني ولدى نظام الحكم الذي يمارس تلك الإجراءات من خلال القوانين الناظمة لها منذ القدم .

### الفرع الثالث : أثر التعديلات الدستورية على الإصلاح السياسي

لقد جاءت الرغبة بالإصلاح السياسي لأداء أجهزة الدولة وإداراتها سابقاً لما عصف بالمنطقة العربية من ثورات ما سمي بالربيع العربي والتي جاءت في مجملها بسبب تداعيات انتهاكات الحريات والحقوق والفقر والبطالة<sup>(١)</sup>، بالإضافة إلى إدعاءات انتشار الفساد الإداري والحكومي<sup>(٢)</sup>.

---

(١) انظر تفصيلاً: محمد بنى سلامة، الإصلاح الدستوري في الأردن: بين الواقع والمأمول، مرجع سابق، ص ١٢-١٤. وأيضاً مؤلفه حول الربيع العربي: الحراك الشبابي الأردني في ظل الربيع العربي، مرجع سابق.

(٢) نشرت المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية بتاريخ ١٩ ديسمبر ٢٠١٢ موجزاً تعريفياً برقم ٣٣ حول الأردن بعنوان: "تأثير الربيع العربي على الأردن - التغيير والإصلاح السياسي والانتخابات النيابية المقبلة" جاء فيه: "بعد فترة وجيزة من اندلاع الربيع العربي في الشرق الأوسط في نهاية العام ٢٠١٠، استجاب جلاله الملك عبدالله الثاني لدعوات التغيير وذلك بوضع إجراءات للتغيير والتي خلصت حتى الوقت الحالي إلى إجراء عدد من التعديلات الدستورية وغيرها من القوانين الرئيسية ومنها : <

هذا وقد تأثرت المملكة الأردنية الهاشمية بما يجري من حولها وظهر ما يسمى بالحراك الشعبي، والذي كان يهدف بالمطالبة بالإصلاح السياسي، وقد تناغمت مطالبهم مع إرادة رأس الدولة الأردنية في ضرورة الاستمرار بالإصلاح السياسي وتسريع وتيرته، وأكثر من ذلك فقد نهجت الحكومة الأردنية إلى البحث في وسائل تطوير الإصلاح وتعزيزه؛ فتمخض عن ذلك أن أجري تعديلات على الدستور الأردني بعد ان كلف الملك لجنة الحوار الوطني المشكلة من مختلف أطراف المجتمع الأردني بإجراء التشاور والتشاور مع أراء وتصورات مختلف ممثلي الهيئات الشعبية والحزبية والنقابية.

وكان من أبرز التعديلات الدستورية وأهما -وهو ما يتعلق بموضوع دراستنا- النص على إنشاء محكمة دستورية تختص بتفسير الدستور ومراقبة دستورية القوانين وأحاطها المشرع الدستوري وأعضاء تلك المحكمة بضمانات هامة تكفل استقلالهم وحسن أدائهم<sup>(1)</sup>، بالإضافة إلى جملة من الإصلاحات

---

< الانتخابات، الأحزاب السياسية، الصحافة وحرية التجمع. من هذه التغييرات سيكون لها أثر إيجابي على إن بعضاً الانتخابات النيابية المقبلة والتي حدد موعدها في ٢٣ كانون الثاني ٢٠١٣، ويعد استحداث الهيئة المستقلة للانتخاب ونظام تسجيل الناخبين الجديد والإجراءات المتخذة للحد من تزوير نتائج الانتخابات من أهم التغييرات الحاصلة. قامت الهيئة المستقلة للانتخاب بتطوير وتعزيز الإجراءات الانتخابية من خلال تبني عدد من الأنظمة، على وجه الخصوص طباعة بطاقات الاقتراع والتي من شأنها الحد من الصعوبات التي تواجه الأميين والحد من محاولات شراء الأصوات أيضا . وعلى الرغم من ذلك فإن هذه التغييرات الإيجابية من الناحية الإجرائية للانتخابات لم ترافقها سوى مراجعة محدودة نسبياً للنظام الانتخابي. فمن الناحية السياسية يعد النظام الانتخابي من أكثر العناصر عرضة للجدل في القانون الانتخابي وذلك لما له من أثر مباشر على النتائج الانتخابية. فإن الانتخابات المقبلة توفر فرصة حقيقية للسلطات الأردنية لإثبات التزامها بعقد انتخابات نيابية نزيهة. إن هذا من شأنه أن يظهر أن خطوات التغيير والإصلاح قادرة على الإتيان بنتائج ملموسة وكسب الثقة العامة من جديد، من بعد الانتخابات المشوبة بالعيوب التي عقدت في السابق". الناشر: المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية منطقة الأردن، غرب أفريقيا/ Arab North Asia and the Upcoming Spring Jordan Style: Political Reform Parliamentary Elections , DRI - 2012

(١) سيتم البحث تفصيلا في تشكيل المحكمة وضماناتها في الفصل الثالث من هذه الدراسة .

والتعديلات التي تخرج في مضمونها عن إطار دراستنا ولا يتسع المقام لتفصيلها.

وعلى ذلك فقد جاء إنشاء المحكمة الدستورية الأردنية من ثمار الإصلاحات الدستورية التي عمت المملكة، واعتبرت حدثاً تاريخياً مهماً، وهذا يفسر الضجة الإعلامية التي رافقت نشأتها والفرحة السياسية، ولا يمكن التقليل من أهميتها في الدور الذي أنشئت المحكمة من أجله المتمثل في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وتعزيز مبدأ سيادة القانون ودعم الفصل والتوازن بين سلطات الدولة الرئيسية<sup>(١)</sup>.

### **المطلب الثاني : تعزيز مفهوم الدولة الأردنية الحديثة (دولة المؤسسات والقانون)**

سيتم عرض أثر الرقابة على دستورية القوانين بشكل عام، والدولة الأردنية بشكل خاص، وبيان انعكاس أثرها على أداء مؤسسات الدولة والتشريعات النافذة لعملها وفقاً للتقسيم الآتي:

#### **الفرع الأول: اثر الرقابة على دستورية القوانين في أسس الدولة القانونية بشكل عام**

تقوم الدولة القانونية في الأنظمة الديمقراطية الحديثة بشكل عام على عدة مرتكزات وأسس تسهم الرقابة على دستورية القوانين في تعزيزها وحمايتها، ويكفل دوام وجودها واستقرارها السياسي، ومن أبرز تلك المرتكزات والأسس ما يلي :

#### **أولاً: حماية النظام الديمقراطي وسيادة الدستور**

أصبحت الرقابة على دستورية القوانين إحدى ركائز النظام السياسي الديمقراطي حين تتوافر الأغلبية البرلمانية المستقرة التي تستطيع ان تشرع

---

(١) <http://www.addustour.com>

القوانين، مما يتطلب موازنتها بقضاء دستوري يراقب دستورية هذه القوانين وشرعيتها ويحمي مبدأ سيادة القانون المتفق مع أحكام الدستور وبخلافه لا يكون للقانون سيادة.

إن الديمقراطية تقوم بسيادة القانون، وفي البلاد التي تشهد رقابة على دستورية القوانين، فشرعية الرقابة هي دلالة على نضج الديمقراطية، تؤكد إلزامية قواعد الدستور وبها يتأكد أن الدستور هو القاعدة الأسمى وأنه الأصل في شرعية القوانين، وعلى هذا الأساس فإن دستورية القوانين أو عدم دستوريته لا تتأكد إلا بالرجوع إلى الدستور، وذلك يتطلب رقابة على القوانين للتحقق من مدى مطابقتها نصوصها للدستور فلا يمكن وجود دستور في دولة ديمقراطية بغير رقابة دستورية تكفل تطبيق نصوصه على وجه سليم.

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى أن سلطة البرلمان البعيدة عن الرقابة الدستورية فكرة بالغة الخطورة وضربوا مثلاً على ذلك أن النظام النازي أنشئ وفقاً لإجراءات مطابقة للدستور وأن البرلمان الألماني هو الذي أوقف الحريات بتشريعه قوانين بعيدة عن روح الدستور ونصوصه .

## ثانياً: ضمان احترام الحقوق والحريات

تهدف الرقابة على دستورية القوانين إلى حمل المشرع على احترام وحماية الحقوق والحريات التي كفلها الدستور ففي الدول التي تأخذ بنظام القضاء الدستوري تكفل فيها كل من المشرع والقضاء الدستوري تحديد الحقوق والحريات وحمايتها.

ولاشك أن الحقوق والحريات العامة تحتل قيمة اجتماعية رفيعة في أفئدة البشر باعتبارها أسمى القيم الإنسانية إن لم تكن اسمها على الإطلاق، فهي ترتبط بهم وجوداً وهدماً، فأصرت البشرية في أطوارها المختلفة على الإيمان والتمسك بها، كما أنها من مقومات الإنسان نفسه ولا يمكن أن تكون ترفاً، إذ لا بد من صيانتها، فجميع الثورات والانتفاضات التي قامت بها الشعوب ضد تعسف السلطات الحاكمة، كان الهدف منها انتزاع هذه الحقوق والحريات ومن ثم فإن النتيجة تم تسطيرها في نصوص دستورية وقانونية تكفل ممارستها

وحمايتها<sup>(١)</sup>.

### ثالثاً: إشباع حاجات المجتمع المتطورة

الرقابة على دستورية القوانين من المهام الفنية حيث ينهض بها ساسة أو قضاة متخصصون قادرين على كفاءة الرقابة على القوانين، وهي مهمة أبداعية تختلف كثيراً عن المهام التقليدية للقضاء العادي التي يغلب عليه عنصر تفسير وتطبيق القوانين، ومثابها لتفسير الدستور حيث يتم بمنهج مختلف عن منهج تفسير القوانين العادية.

إن بعض النصوص الدستورية تتصف بخاصية عدم التحديد مما يبيح للقضاء الدستوري إشباع الاحتياجات المتطورة للمجتمع الديمقراطي لكي تكون نصوص الدستور على الدوام عملاً حياً يجسد الإرادة الحقيقية لواضعي الدستور.

فالقضاء الدستوري عند تفسيره للقواعد الدستورية يبحث عن الحلول للمشاكل المتجددة الاجتماعية منها والسياسية وغيرها وهو يصاحب تطور الضمير والسلوك والمصالح الاجتماعية.

### رابعاً: تحقيق الاستقرار السياسي والقانوني

يتحقق الاستقرار السياسي عندما تؤدي الرقابة على دستورية القوانين دورها في حسم النزاع بين الاتجاهات السياسية المختلفة حول مضامين بعض القوانين، وذلك إذا ما حصلت وجهات نظر متباينة حول مسائل مهمة تثار حولها خلاف دستوري، ففي هذه الحالة يكون الالتجاء إلى القضاء الدستوري وهو أمر ضروري للفصل في هذا الخلاف وهذا من صلب اختصاص المحكمة الدستورية إلى تجنب الاضطراب التشريعي والقانوني، وحسم المنازعات حول الحقوق والمراكز القانونية التي تنشأ عن طريق القانون.

---

(1) محمد إبراهيم درويش و إبراهيم محمد درويش ، القانون الدستوري النظرية العامة في الرقابة الدستورية وأسس النظام الدستوري المصري ، القاهرة ، دار النهضة العربية، ٢٠٠٧، ص ١٣٥-١٣٦.

فالقضاء العادي ينظر منازعات متعددة تحكمها قوانين مختلفة وما لم يوجد رقابة دستورية سواء كانت سياسية أم قضائية متخصصة، تربط فروع القوانين المختلفة بمصدر واحد وهو الدستور فإن ذلك يخل بوحدة النظام القانوني الذي يقف الدستور على قمته وهو ما يتجلى في إنفراد القضاء الدستوري بتحديد معاني الدستور في نظام الرقابة الدستورية فيحافظ بذلك على الاستقرار القانوني القائم على سيادة الدستور.

فالرقابة على دستورية القوانين لا تنتهي بوضع الدستور على قمة النظام القانوني، وإنما تعمل على وحدته، فالدستور تنعكس نصوصه على جميع القوانين، مما يمكننا أن نقول: بوجود قانون جنائي دستوري وقانون مدني دستوري وقانون للتوظيف العامة (إداري) دستوري وقانون للأحوال الشخصية دستوري وقانون للحياة السياسية دستوري وقانون للضرائب دستوري، وهكذا ...

### **الفرع الثاني: اثر الرقابة على دستورية القوانين في أسس الدولة الأردنية**

جاء في الفصل الثاني من الميثاق الوطني الأردني أن المملكة الأردنية الهاشمية دولة القانون والتعددية السياسية، وفيما يلي تعريف بدولة القانون ومركزاتها الأساسية على النحو الوارد في الميثاق .

#### **أولاً : مفهوم وطبيعة الدولة القانونية**

تعرف دولة القانون هي الدولة الديمقراطية التي تلتزم بمبدأ سيادة القانون وتستمد شرعيتها وسلطاتها وفعاليتها من إرادة الشعب الحرة، كما تلتزم كل السلطات فيها بتوفير الضمانات القانونية والقضائية والإدارية لحماية حقوق الإنسان وكرامته وحياته الأساسية، التي أرسى الإسلام قواعدها وأكدها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وجميع المواثيق الدولية والاتفاقيات الصادرة عن الأمم المتحدة بهذا الخصوص.

وتجسيدا لمفهوم الدولة القانونية في الأردن ؛ فإن الدولة الأردنية هي دولة قانون بالمفهوم العصري الحديث للدولة الديمقراطية، وهي دولة المواطنين جميعا مهما اختلفت آراؤهم أو تعددت اجتهاداتهم، وتستمد قوتها من التطبيق الفعلي المعلن لمبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص، وإتاحة المجال العملي

للشعب الأردني، للمشاركة في صنع القرارات المتعلقة بحياته وشؤونه، بما يحقق للمواطنين الاستقرار النفسي والاطمئنان والثقة بالمستقبل، والغيرة على مؤسسات الدولة والاعتزاز بشرف الانتماء إلى الوطن<sup>(١)</sup>.

## ثانياً : المرتكزات الأساسية للدولة الأردنية بوصفها دولة قانون<sup>(٢)</sup>

- الالتزام بأحكام الدستور نصاً وروحاً في أعمال السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في إطار أولوية الحق.

- الالتزام بمبدأ سيادة القانون في إطار الرقابة الكاملة للسلطة القضائية المستقلة.

- الالتزام في ممارسة الديمقراطية بمبادئ العدالة الاجتماعية ومقتضياتها.

- التأكيد على أن تكون القوانين العامة وقوانين الأحزاب والانتخابات والمطبوعات الخاصة، ملتزمة باحترام حقوق المواطن الأساسية وحياته العامة .

- اعتماد أسلوب الحوار الديمقراطي في التعبير عن الرأي بعيداً عن كل أساليب الضغط وأشكال الإرهاب الفكري على جميع الأصعدة الرسمية والشعبية .

- قيام المؤسسات الحكومية جميعاً بواجبها في التعامل مع المواطنين والهيئات، وتقديم الخدمات لهم على أساس من المساواة والعدالة، وعدم استغلال أي جماعة أو حزب أو تنظيم تلك المؤسسات لتحقيق أغراض سياسية أو حزبية، سواء أكانت تلك المؤسسات مدنية أو عسكرية دون أن يشكل ذلك انتقاصاً من حق المواطنين في التنظيم السياسي، واعتبار ذلك كله شرطاً أساسياً لنجاح النهج الديمقراطي.

ويتضح مما سبق ان جميع مرتكزات الدولة الأردنية التي عبر عنها الميثاق الوطني الأردني، تقوم على أساس احترام سيادة الدستور والقانون،

---

(١) الميثاق الوطني الاردني، عمان، ١٩٩١ .

(٢) المرجع السابق .

واحترام الحقوق والحريات والتعددية السياسية وفقاً لقواعد العدالة الاجتماعية، على النحو الذي بينه الدستور ونظمته القوانين والأنظمة، وتتجلى هنا أهمية الدور الذي تلعبه الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة في حماية تلك المرتكزات وتعزيزها وفقاً لما أراده الدستور .

وبالرجوع لدستور الأردن نجد أنه قد كفل الحقوق والحريات وتحديد معالمها وسبل حمايتها، مستنداً في ذلك إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمعاهدات والاتفاقيات الدولية ، ونص على المحكمة الدستورية التي تتولى الرقابة على دستورية القوانين فهذه الحماية هي الهدف الأسمى من الرقابة الدستورية لضمان الحقوق والحريات التي كفلها الدستور للأفراد.

### الفرع الثالث : أثرها على أداء مؤسسات الدولة السياسية

بداية لا بد من إلقاء نظرة على مفهوم المؤسسة بشكل عام انطلاقاً من تعريف مفهوم المؤسسة السياسية ، وعلى ذلك نجد أن (فوكونية و موس ) ( FAUCONNET ETMASS ) عرفا المؤسسة بأنها: ( مجموعة من المقررات والأفكار المنظمة التي تقوم بتوجيه الأفراد ، وتفرض نفسها عليهم بدرجة معينة ) و هي أيضاً : مجموعة الأشكال والبنى الأساسية للتنظيم الاجتماعي كما أرساها القانون والعرف في مجموعة بشرية معينة (١) .

أما المؤسسة السياسية فهي المؤسسة المعدة للقيام بالعملية السياسية ، للإسك بالسلطة أو المشاركة فيها و تنفيذ مقتضيات عملها ، ومثالها الحكومة أو البرلمان أو مؤسسة الانتخاب (٢) .

والمؤسسة السياسية بوصفها مؤسسة هي مجموعة الأشكال والبنى الأساسية للتنظيم الاجتماعي وفقاً لأحكام الدستور والقانون، وهي تأتي بشكل وحدات إدارية ذات ترتيب هرمي تبدأ من الوحدات المحلية الصغيرة وترتفع

---

(١) محمد ظميان ، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية ، ط ١ ، بدون دار نشر أو مكان نشر، ٢٠٠٩، ص ١١ .

(٢) المرجع السابق ، ص ١١ .

تدرجياً تبعاً للسلم الإداري إلى أن تصل إلى رأس الدولة ( رئيس السلطات العامة) .

وإن دستور الدولة هو الذي يبني شكل نظام الحكم في الدولة كقاعدة عامة<sup>(١)</sup>، ولكن المؤسسات السياسية في تنفيذ أعمالها لا تخضع لأحكام الدستور بشكل مباشر، وإنما هي تخضع لأحكام القوانين والتشريعات الأخرى، الأقل مرتبة من الدستور، فالوحدات الإدارية الناتجة المرتبطة بالحكومة تخضع في أعمالها إلى القانون الإداري، وهذا القانون معروف بأنه غير مكتوب وفي تطور مستجد ومنبثق عنه أنظمة متعددة تصدر عن مجلس الوزراء، وهناك تعليمات إدارية تبين تفاصيل الأداء والعمل تصدر عن رؤساء الوحدات الإدارية .

ومن المسلم به بأن أداء الحكومة ومؤسساتها السياسية ذو تماس مباشر بحقوق و حريات الأفراد التي كفلها الدستور بقواعد عامة غير تفصيلية وبذات الوقت تبين نظام الحكم في الدولة ومؤسساته الكبرى التي تشكل العصب الأساسي للسلطة دون الخوض في التفاصيل والفروع ، تاركاً كل ذلك للتشريعات الناظمة والمفصلة لذلك .

إن الرقابة على دستورية القوانين تبين مواطن الخلل في التشريعات، ومواطن التقائها بالإرادة الدستورية، الأمر الذي ينعكس على أداء المؤسسات السياسية وإصلاحها عند ممارستها لأعمالها وفقاً لقوانينها وأنظمتها إذا ما خالفت تلك القوانين والأنظمة لما كفله الدستور، الأمر الذي يجسد صورة ومضمون دولة المؤسسات .

وذلك ما أكده الميثاق الوطني الأردني عندما نص على : " قيام المؤسسات الحكومية جميعاً بواجبها في التعامل مع المواطنين والهيئات، وتقديم الخدمات لهم على أساس من المساواة والعدالة، وعدم استغلال أي جماعة أو حزب أو تنظيم تلك المؤسسات لتحقيق أغراض سياسية أو حزبية، سواء أكانت

---

(١) انظر تفصيلاً: منذر الشاوي ، القانون الدستوري (نظرية الدولة) ، منشورات مركز البحوث القانونية (٣) ، وزارة العدل ، بغداد ، ١٩٨١ .

تلك المؤسسات مدنية أو عسكرية دون ان يشكل ذلك انتقاصا من حق المواطنين في التنظيم السياسي، واعتبار ذلك كله شرطا أساسيا لنجاح النهج الديمقراطي. "

#### الفرع الرابع : أثرها على إصلاح التشريعات الناظمة لعمل المؤسسات

بين لنا الدستور الأردني أن القوانين تصدر بموجب أحكامه عن السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب والأعيان و بتصديق الملك<sup>(١)</sup>، كما أوضح الأحكام العامة لتشكيل واختصاصات وشروط أعضاء المجالس وصلاحيات جلالة الملك بالتصديق والية سريانها.

ولتوضيح أثر الرقابة على دستورية القوانين في إصلاح التشريعات التي تحكم العلاقات بين الأفراد بعضهم ببعض من جهة و بينهم و بين الدولة و الحكومة من خلال مؤسساتها السياسية من جهة أخرى ، فإنه لا بد من توضيح فكرتين أساسيتين هما : صدور القوانين من جهة تشريعية منبثقة عن أحكام الدستور، ثم دستورية القوانين بطبيعتها .

#### أولاً : دستورية السلطة التشريعية

بداية ينبغي أن تصدر القوانين بشكل عام عن سلطة تشريعية منبثقة عن أحكام الدستور، ولما كانت البرلمانات المنتخبة في الدولة القانونية الحديثة هي التي تتولى أساساً سلطة التشريع و سن القوانين، فان هذه البرلمانات – باعتبارها سلطة التشريع – تلتزم بحكم الدستور، ولا تستطيع الخروج عليه، فان هي خرجت تعين ردها إلى الطريق السليم<sup>(٢)</sup> ، وذلك يتم من خلال تفعيل أداء الرقابة الدستورية، ويستفاد من ذلك انه حتى تكون القوانين دستورية فإن الرقابة على دستورية القوانين تتصدى للبحث في مدى شرعية السلطة

(١) المادة رقم (١/٩٣) من الدستور الأردني .

(٢) سعدى الخطيب، الدولة القانونية وحقوق الإنسان، ط١، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠١٢، ص ٥٩. وفي ذات السياق : يحيى الجمل، أنظمة الرقابة الدستورية ،

<http://droit.3oloum.org/t1>

التشريعية من جهة، ومدى تقيدها بأحكام الدستور عند إصداره من جهة أخرى.

## ثانياً : دستورية القوانين والأنظمة التي تحكم أداء المؤسسات

يمكن استجلاء أثر الرقابة على دستورية القوانين من خلال استعراض أهمية تقييد كل نوع من أنواع القوانين ذات العلاقة المباشرة بمؤسسات الدولة بأحكام الدستور واستناداً إلى مبدأ فصل السلطات :

١- دستورية القانون الإداري : القانون الإداري يحكم عمل الإدارة العامة وقراراتها وعقودها الإدارية ، وهي الجهاز التنفيذي في الحكومة والمكلفة بإدارة المرافق العامة ، إضافة إلى نشاطها السياسي الذي يستتقي أحكامه من الدستور مباشرة، أما عملها الإداري من خلال إدارتها العامة فقد أُوكِل الدستور أمر تنظيمه إلى أحكام القانون الإداري، الأمر الذي يقتضي أن لا تخرج أحكامه عن إرادة الدستور<sup>(١)</sup>، ومن هنا فإن الحكم بعدم دستورية بعض أحكام القانون الإداري و إلغاء ما ترتب عليها من آثار سلبية هو السبيل إلى تحقيق إصلاحات سياسية وإدارية واسعة .

٢- دستورية القانون المالي : ويُقصد بالقانون المالي : نشاط الدولة المالي بهدف إشباع الحاجات العامة، وهو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم نشاطات الدولة المالية من حيث النفقات والإيرادات والموازنة العامة<sup>(٢)</sup>.

وتعد الضرائب وهي إحدى أهم أشكال الإيرادات، هي من أكثر الالتزامات الخطرة على الأفراد، إذا لم تراعى قواعد العدالة الاجتماعية في مقدار فرضها، وحقيقة الأمر يبدو ان هنالك شبهات دستورية تشوب بعض الضرائب المفروضة على المواطنين، والمعروف أن الضرائب كما أرادها الدستور الأردني لا تُفرض أي ضريبة إلا بناء على قانون<sup>(٣)</sup> .

---

(١) نعمان الخطيب ، مبادئ القانون الدستوري ، منشورات جامعة مؤتة ، الكرك، ١٩٩٢، ص ٢٢ .

(٢) انظر : سالم الشوابكة، المالية العامة والتشريعات الضريبية، ط١، دار رند للنشر والتوزيع، الكرك، ٢٠٠٠م، ص ١-٦.

(٣) المادة رقم (١١١) من الدستور الأردني النافذ .

وباستطلاع المادة رقم (١١١) من الدستور الأردني نجد أنها تنص على أنه: "لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون ولا تدخل في بابهما أنواع الأجور التي تتقاضاها الخزانة المالية مقابل ما تقوم به دوائر الحكومة من الخدمات للأفراد أو مقابل انتفاعهم بأموال الدولة وعلى الحكومة ان تأخذ في فرض الضرائب بمبدأ التكليف التصاعدي مع تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية وان لا تتجاوز مقدرة المكلفين على الأداء وحاجة الدولة إلى المال". ويستفاد من النص السابق أن الضريبة عندما تُفرض ينبغي أن تراعي مسألتين: أولهما مقدرة المكلف، وثانيهما: مقدار حاجة الدولة.

وبالنظر إلى ضريبة المبيعات على وجه التحديد نجد انها فرضت بنسبة ١٦% على كافة المواطنين دون مراعاة مقدار حاجة الدولة لها فيما إذا كان يزيد أو ينقص، ودون مراعاة الفروق الفردية أو التطبيقية في بعض الأحيان بين فئات أفراد المجتمع.

مما أرهق كاهل المواطنين من الفئات الفقيرة، لما ترتب عليه من تآكل للدخول وغلاء للأسعار<sup>(١)</sup>، وذلك أحدى أبرز أسباب احتجاجات الحركات السياسية المناهضة، نجد أن المسألة برمتها قد تُحل فيما لو أعملنا رقابة الدستور على دستورية تلك القوانين، من خلال إعادة صياغتها على النحو الذي أرادته الدستور ووفقاً لقواعد العدالة الاجتماعية التي أرادها النظام السياسي الأردني وعبر عنها بروح ونص الدستور.

### ثالثاً : سبل إصلاح المؤسسات

- مراجعة تشريعات المؤسسات بكل مسمياتها وأشكالها، لضمان أدائها الديمقراطي السليم واختيار القيادات الفاعلة والتحديد الزمني لفترة نهوضها بمسئوليتها، وفقاً لمبدأ سيادة الدستور.

---

(١) جاء في نص المادة رقم (٦) من قانون الضريبة العامة على المبيعات رقم (٦) لسنة ١٩٩٤، انه: "أ. تفرض بمقتضى هذا القانون ضريبة عامة على استيراد أي سلعة أو خدمة أو بيع أي منهما بنسبة (١٦%) من قيمة هذه السلعة أو بدل هذه الخدمة".

- إطلاق حريات تشكيل الأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني في إطار الدستور والقانون، بما يضمن لجميع التيارات الفكرية والقوى السياسية أن تعرض برامجها وتدخل تنافساً شريفاً في الحكم بشكل متكافئ، تحت مظلة الحريات المنصوص عليها في الدستور.

- تحرير وسائل الإعلام مفهوم علمياً داخلياً أو خارجياً، ذلك لأن هذا التحرير دعامة قوية من دعائم النظام الديمقراطي، من خلال تطوير أساليب الإعلام في القوانين على نحو يكفل الاستقلال في الملكية والإدارة، والشفافية في التمويل، والتحقق من قدرة الإعلاميين ونزاهتهم .

- ضمان الإسهام الفعال للمجتمع المدني في مواجهة المشكلات التي تتطلب روح العمل الجماعي وأشكال الجهد التطوعي.

- تشجيع قياسات الرأي العام وتحريرها من العوائق بوصفها إحدى وسائل الديمقراطية الأساسية، والعمل على تأسيس الهيئات والمراكز البحثية لاستطلاع الرأي العام العربي بصورة دورية في كافة القضايا السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وذلك لتوفير معلومات دقيقة يستفيد منها صانعو القرار<sup>(١)</sup>.

وبعد إن تم استعراض مفهوم على دستورية القوانين وطبيعتها السياسية في هذا الفصل ، ستتم دراسة الرقابة السياسية على دستورية القوانين في الفصل الثاني .

---

(١) سهام بنت محمد حلوة ، مرجع سابق.

## الفصل الثاني : الرقابة السياسية على دستورية القوانين

الرقابة السياسية رقابة وقائية تمارس في وقت سابق لصدور القانون، وهي تحول دون صدوره إذا خالف نصاً في الدستور، وتقوم بها جهة سياسية يتم اختيار أعضائها بواسطة السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية أو بالاشتراك فيما بينهما<sup>(١)</sup>.

نصت بعض الدساتير العالمية على إتباع أسلوب الرقابة السياسية على دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية، وتختلف الدساتير في تشكيل تلك الهيئة وذلك حسب ما يأتي في الدستور من تنظيم لذلك ، فقد يتم تشكيل هذه الهيئة بالتعيين من جانب البرلمان، أو من جانب السلطة التنفيذية، وإما بطريق الانتخاب، ويعد النموذج البارز للرقابة السياسية هو النموذج الفرنسي، حيث إن فرنسا أخذت بالرقابة السياسية في دساتيرها وخاصة دستوري سنة ١٩٤٦، وسنة ١٩٥٨م.

ومن جانب آخر هناك دول أخرى تبنت فكرة الرقابة السياسية ولكنها جعلت هذه المهمة من اختصاص المجلس التشريعي نفسه، ومنها الدول التي أخذت بالنزعة الاشتراكية من بعد الحرب العالمية الثانية ومن قبل تفكك الاتحاد السوفييتي وعدول عدد من الدول في شرق أوروبا عن نزعتها الاشتراكية في التسعينات من القرن العشرين<sup>(٢)</sup>.

وبناء على ذلك سيتم البحث في إسناد مهمة الرقابة إلى الهيئة التشريعية ( البرلمان) وتكوين هيئة خاصة للرقابة على دستورية القوانين في المطلب الأول، ومن ثم البحث في المطلب الثاني حول الرقابة على دستورية القوانين

---

(١) عبدالعزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين ، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥م، ص ٦٩.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الدستوري نظريته العامة والرقابة الدستورية ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٧١.

في فرنسا، وفي المطلب الثالث تسليط الضوء على الرقابة السياسية في الأردن، وفي المطلب الأخير سيكون تقييماً للرقابة على دستورية القوانين من خلال استعراض مزايا وعيوب الرقابة السياسية في الأنظمة المقارنة، وذلك وفقاً للتقسيم الآتي:

المبحث الأول : أساليب الرقابة السياسية على دستورية القوانين

المبحث الثاني: الرقابة السياسية على دستورية القوانين في الأردن

المبحث الثالث : تقييم الرقابة السياسية على دستورية القوانين

### المبحث الأول : أساليب الرقابة السياسية على دستورية القوانين

في هذا المبحث عرض لأسلوبي الرقابة السياسية على دستورية القوانين، كما هو متبع في الدول التي تأخذ بهذا النهج الرقابي من خلال المطلب الأول، ثم البحث في الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا بالتفصيل في المطلب الثاني.

### المطلب الأول : هيئات الرقابة السياسية ومجالسها الدستورية

تمارس الرقابة السياسية في الأغلب بواسطة أشخاص سياسيين وتسمى بالرقابة السياسية، رقابة وقائية (preventif controle) لأنها سابقة على صدور القوانين، وتعمل على منع وقوعها في مخالفة الدستور<sup>(١)</sup>، وتمارس تلك الرقابة إما: بواسطة هيئة نيابية أو الرقابة بواسطة مجلس دستوري.

---

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية،

بيروت، ١٩٩٣، ص ٥٥٠ - ٥٥١.

## الفرع الأول: الرقابة السياسية بواسطة الهيئة التشريعية (البرلمان)

يقوم هذا النوع من الرقابة على فكرة أنه لا يمكن أن تعلق إرادة أية جهة على إرادة الهيئات المنتخبة التي تمثل الشعب في ظل نظام الحزب، وقد انتشرت هذه الرقابة في الدول ذات الأنظمة الاشتراكية، ومن بين الأنظمة التي أخذت بهذا النوع من الرقابة الاتحاد السوفيتي سابقا ، ودستور جمهورية ألمانيا الشرقية لسنة ١٩٦٨ .

وذلك مسلك دستور الاتحاد السوفيتي السابق الصادر عام (١٩٣٦)، الذي عمل على إسناد مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى الهيئة التشريعية إذ جعل مجلس السوفيت الأعلى المختص بالرقابة على تنفيذ الدستور الاتحادي، واتخاذ الإجراءات التي تضمن توافق دساتير الجمهورية مع أحكامه ، وأسند الدستور اليوغسلافي الصادر عام (١٩٤٦) ، إلى المكتب الإداري للمجلس الشعبي مهمة التحقيق من عدم مخالفة قوانين الدويلات للقوانين الاتحادية أو لأحكام الدستور الاتحادي، كما نص الدستور الصيني الصادر عام (١٩٥٤)، على اختصاص الجمعية الصينية لممثلي الشعب بالرقابة على تطبيق الدستور ، وأخذ الدستور البلغاري الصادر عام (١٩٤٨) ، بنفس الطريقة إذ جعل الهيئة التشريعية هي المختصة بالتأكد من مراعاة الشروط الدستورية عند إصدار القوانين من عدم مخالفة هذه القوانين للدستور، ومن الدساتير من منح رئيس المجلس النيابي الحق في منح التصويت على مشروع قانون غير دستوري ، كما في دستور السويد الصادر عام (١٩٠٦) (١) .

وفي الدول ذات الأنظمة الديمقراطية الحديثة ، تعود سلطة التشريع للشعب، يمارسها مباشرة في حالة الديمقراطية المباشرة، أو عن طريق نواب عنه في حالة الديمقراطية غير المباشرة، أو بالطريقتين معاً في حالة الديمقراطية المباشرة أو شبه المباشرة.

وتعود أهمية السلطة التشريعية لما تضطلع به من قيامها نيابة عن

---

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق، ص

الشعب بتمثيله في وضع القوانين وسنها ومراقبة تنفيذها ، فضلاً عن المهام الأخرى كالوظيفة الرقابية والمالية والاقتصادية، والسلطة التشريعية كما عرفها الفقه الدستوري هي: (( تلك الجهة التي تملك الحق في إصدار القواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة ))<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثاني: تشكيل مجلس أو هيئة خاصة للرقابة على دستورية القوانين

تلجأ معظم دساتير الدول التي تختار طريق الرقابة السياسية إسنادها إلى هيئة خاصة مستقلة تتولى الرقابة على دستورية القوانين على وجه الخصوص قبل صدورها في الأعم، لتكون رقابة وقائية تستهدف منع صدور القانون إذا كان مخالفاً للدستور .

وقد يتم تشكيل هذه الهيئة إما بطريقة التعيين من جانب البرلمان أو السلطة التنفيذية ، أو منهما معاً" ، أو بطريق الانتخاب من القاعدة الشعبية أو من خلال أعضاء اللجنة ذاتها بعد تشكيلها لأول مرة ، ويستمد هذا الاتجاه أساسه من مبدأ الفصل بين السلطات بتنفيذه على نحو يمنع تدخل السلطة القضائية في أعمال السلطة التشريعية ، ولتفادي احتمال سيطرة أو هيمنة القضاء على البرلمان بما يهدد استقلاله<sup>(٢)</sup>.

ومن الدساتير العربية التي تبنت هذه الطريقة من الرقابة: الدستور اللبناني، والذي أوكل الرقابة إلى المجلس الدستوري، وقد أنشئ المجلس الدستوري اللبناني وفق القانون رقم (٢٥٠) الصادر بتاريخ ١٤/٧/١٩٩٣ المعدل بالقانون رقم (١٥٠) والصادر بتاريخ ٣٠/١٠/١٩٩٩.

وقد جاء في نص المادة الأولى المعدلة من قانون المجلس الدستوري اللبناني: " تنفيذاً لأحكام المادة ١٩ من الدستور ينشأ مجلس يسمى المجلس

---

(١) سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ط٥ ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٦ ، ص ٥٧ .

(٢) سامي جمال الدين ، القانون الدستوري والشرعية الدستورية ، ط٢ ، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥م، ص ١٤٥ .

الدستوري مهمته مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية، المجلس الدستوري هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية" (١).

وجاء في المادة الثانية المعدلة انه : "يتألف المجلس الدستوري اللبناني من عشرة أعضاء يعين مجلس النواب نصف هؤلاء الأعضاء بالأكثرية من الأعضاء الذي يتألف منه قانوناً ... ويعين مجلس الوزراء النصف الآخر بأكثرية ثلثي عدد أعضاء الحكومة" (٢).

أما طريقة اختيار أعضاء المجلس الدستوري، فانه: "يتم من بين القضاة السابقين الذين مارسوا القضاء العدلي، أو الإداري، أو المالي مدة عشرين سنة على الأقل أو من الأساتذة الأصليين السابقين أو الحاليين في التعليم العالي الذين مارسوا تدريس مواد القانون عشرين سنة ، أو من بين المحامين الذين مارسوا مهنة المحاماة عشرين سنة على الأقل" (٣).

وعن مدة ولاية أعضاء المجلس الدستوري فهي " ...ست سنوات غير قابلة للتجديد ولا يجوز اختصار مدة ولاية أي منهم ، ويبدأ احتساب هذه المدة من تاريخ قسم اليمين من قبل جميع الأعضاء" (٤).

"ويتولى المجلس الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون خلافا لأي نص مغاير، ولا يجوز لأي مرجع قضائي أن يقوم

---

(١) المادة الأولى المعدلة من قانون المجلس الدستوري اللبناني رقم ٢٥٠ الصادر في ١٤ / ٧ / ١٩٩٣ المعدل بالقانون رقم ١٥٠ في ٣٠ / ١٠ / ١٩٩٩ .

(٢) المادة الثانية المعدلة من قانون المجلس الدستوري اللبناني رقم ٢٥٠ الصادر في ١٤ / ٧ / ١٩٩٣ المعدل بالقانون رقم ١٥٠ في ٣٠ / ١٠ / ١٩٩٩ .

(٣) المادة الثالثة المعدلة من قانون المجلس الدستوري اللبناني رقم ٢٥٠ الصادر في ١٤ / ٧ / ١٩٩٣ المعدل بالقانون رقم ١٥٠ في ٣٠ / ١٠ / ١٩٩٩ .

(٤) المادة ٤ المعدلة من قانون المجلس الدستوري اللبناني رقم ٢٥٠ الصادر في ١٤ / ٧ / ١٩٩٣ المعدل بالقانون رقم ١٥٠ في ٣٠ / ١٠ / ١٩٩٩ .

بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن، أو بصورة غير مباشرة عن طريق القواعد والنصوص"،<sup>(١)</sup> وفيما يعود إلى تحديد أصحاب الحق بمراجعة المجلس الدستوري في شكل حصري لكل من: "رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، ولعشرة أعضاء من مجلس النواب على الأقل مراجعة المجلس الدستوري فيما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين ولرؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً حق المراجعة فيما يتعلق حصرياً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد، وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني، وتقديم المراجعة من قبل المرجع المختص إلى رئاسة المجلس الدستوري خلال مهلة خمسة عشر يوماً" تلي نشر القانون في الجريدة الرسمية أو إحدى وسائل النشر الأخرى المعتمدة قانوناً" تحت طائلة رد المراجعة شكلاً"<sup>(٢)</sup>.

ويتولى المجلس الدستوري الفصل في صحة انتخابات رئاسة الجمهورية، ورئاسة مجلس النواب، والبت في الطعون والنزاعات الناشئة عنها وذلك بطلب من ثلث الأعضاء الذي يتألف منهم مجلس النواب قانوناً على الأقل، ويتطلب أن يكون استدعاء الطعن موقعاً منهم شخصياً، وأن يقدم إلى رئاسة المجلس الدستوري في خلال مهلة أربع وعشرين ساعة، تلي إعلان النتائج تحت طائلة رده شكلاً ويتخذ القرار في غرفة المذاكرة في كلتي الحالتين بأكثرية سبعة أعضاء على الأقل<sup>(٣)</sup>.

ويصدر القرار بمهلة أقصاها ثلاثة أيام من تاريخ ورود المراجعة ويبقى مجلس النواب منعقداً كهيئة انتخابية لحين صدور قرار المجلس الدستوري<sup>(٤)</sup> ويعلن المجلس الدستوري قراره إن كان لقانون مطابق أو مخالف

---

(١) المادة ١٨ من قانون المجلس الدستوري اللبناني رقم ٢٥٠ الصادر في ١٤ / ٧ / ١٩٩٣ المعدل بالقانون رقم ١٥٠ في ٣٠ / ١٠ / ١٩٩٩

(٢) المادة ١٩ من قانون المجلس الدستوري اللبناني رقم ٢٥٠ الصادر في ١٤ / ٧ / ١٩٩٣ المعدل بالقانون رقم ١٥٠ الصادر في ٣٠ / ١٠ / ١٩٩٩.

(٣) خليل الهندي وأنطوان الناشف، المجلس الدستوري في لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ١٩٩٨، ص ٨٢.

(٤) المادة ٢٢ المعدلة من قانون المجلس الدستوري اللبناني رقم ٢٥٠ الصادر في ١٤ / ٧ / ١٩٩٣ المعدل بالقانون رقم ١٥٠ الصادر في ٣٠ / ١٠ / ١٩٩٩.

كليا" أو جزئياً" للدستور، وإذا قرر المجلس الدستوري أن النص موضوع المراجعة مشوب كليا أو جزئياً بعيب عدم الدستورية فإنه يقضي بإبطاله بقرار معلل يرسم حدود البطلان، والنص الذي تقرر بطلانه يعد في حدود قرار المجلس كأنه لم يصدر ولا يجوز لأي كان التذرع به (١).

ويلاحظ إن المجلس الدستوري اللبناني أراد أن يسير على هدى المجلس الدستوري الفرنسي، لكن الاختلاف بين المجلسين أن المجلس الدستوري الفرنسي ينظر في صحة مشاريع القوانين قبل صدورها من الهيئة التشريعية، إلا أن المجلس الدستوري اللبناني لم يرد أي نص في ذلك وهذا يعني إن رقابته لاحقة تتم بعد نشر القرار في الجريدة الرسمية، حسب ما نفهمه من نص (المادة ١٩) من قانون المجلس الدستوري، علاوة على ذلك له صفة قضائية أكثر منها سياسية وفقا للمادة الأولى المعدلة من القانون التي تصف المجلس الدستوري بأنه هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية (٢)، ومما يعاب عليه انه لم يسمح للمواطنين بالطعن بصورة مباشرة أو غير مباشرة بعدم دستورية قانون ما شأنه في ذلك شأن المجلس الدستوري الفرنسي والمحكمة الدستورية الأردنية على النحو الذي سيبحث لاحقا.

ومن الدول العربية التي سارت على نهج النظام الفرنسي أيضا دول المغرب العربي، فالدستور المغربي ١٩٩٦ أسند مهمة الرقابة على دستورية القوانين لمجلس دستوري، والدستور الجزائري ١٩٩٦م نص أيضا على إيجاد مجلس دستوري، والدستور التونسي ١٩٩٥م نص على إنشاء مجلس دستوري يتولى النظر في مشاريع القوانين التي يعرضها على رئيس الجمهورية من حيث مطابقتها للدستور (٣).

---

(١) المادة ٢٣ المعدلة من قانون المجلس الدستوري اللبناني رقم ٢٥٠ الصادر في ١٤/٧/١٩٩٣ المعدل بالقانون رقم ١٥٠ الصادر في ٣٠/١٠/١٩٩٩ .

(٢) خليل الهندي وأنطوان الناشف، مرجع سابق، ص ٨٦.

(٣) مصباح أسعد ذياب، لمحات من تشريعات المحاكم الدستورية ، ٢٠١٣

. <http://www.addustour.com>

## المطلب الثاني: الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا

تعود نشأة الرقابة السياسية على دستورية القوانين، إلى عهد الثورة الفرنسية عندما أنشئ بموجب أحكام دستور السنة الثامنة للجمهورية مجلس خاص للقيام بهذه المهمة والذي اعتبر الأول من نوعه، واستمرت فرنسا في تطبيق الرقابة السياسية حتى يومنا هذا، وقد ظهرت المحاولات الأولى لتقرير الرقابة السياسية في فرنسا عند وضع أول دستور عام ١٧٩٥، ويعود الفضل في ذلك إلى الفقيه الفرنسي "سييز" Sieyes ، الذي كان قد اقترح إنشاء هيئة سياسية تكون مهمتها إلغاء القوانين المخالفة للدستور قبل صدورها، ورغم أن هذه المحاولة لقيت معارضة شديدة في البداية، إلا أنها وجدت طريقها إلى التطبيق بعد ذلك في الدستور الثامن لسنة ١٧٩٩ حيث أنشئت هيئة تسمى "مجلس الشيوخ" يتولى رقابة دستورية القوانين قبل إصدارها<sup>(١)</sup>.

وفي ظل الدستور الحالي (1958) تقوم بهذه المهمة هيئة تسمى "المجلس الدستوري" الذي يتكوّن من رؤساء الجمهورية السابقين أعضاء مدى الحياة، ومن تسعة أعضاء يقوم بتعيين ثلاثة منهم رئيس الدولة، و ثلاثة يعيّنهم رئيس الجمعية، وثلاثة يعيّنهم رئيس مجلس الشيوخ، ويقوم رئيس الجمهورية باختيار رئيس المجلس من بين الأعضاء التسعة ومدة العضوية تسعة سنوات غير قابلة للتجديد، على أن يجدد ثلث الأعضاء كل ثلاث سنوات<sup>(٢)</sup>.

إن التفسير الذي ساد الفقه الفرنسي في فهم نظرية الفصل بين السلطات بوصف البرلمان المعبر عن سيادة الأمة وأن القانون هو تعبير عن الإرادة، كان هو الدافع للنظام الفرنسي للأخذ بالرقابة السياسية على دستورية القوانين<sup>(٣)</sup>.

(١) علي الباز، مرجع سابق، ص ٥٠-٥٣.

(٢) مازن ليلو راضي، ضمانات احترام القواعد الدستورية في العراق ، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، [www.ao-academy.org](http://www.ao-academy.org)

(٣) يحيى الجمل ، القضاء الدستوري في مصر ، بحث منشور في الموقع الإلكتروني للبوابة القانونية، شركة خدمات المعلومات التشريعية ومعلومات التنمية [www.tashreaat.com](http://www.tashreaat.com)

وقد حاول الفقيه (sieyes) ان يفتح واضعي الدستور السنة الثالثة للجمهورية من إيجاد هيئة خاصة للرقابة على دستورية القوانين، إلا انه لم يتمكن من ذلك إلا عند إعداد مشروع دستور السنة الثامنة في عهد (نابليون)، حيث عاد وطرح اقتراحه مرة أخرى واستطاع إقناع واضعو الدستور بضرورة وأهمية مقترحه.

وفي ضوء ذلك أنشئ مجلس أطلق عليه المجلس المحافظ والمشكل وفقا لأحكام دستور السنة الثامنة، تكون مهمته فحص مشروعات القوانين للتحقق من عدم مخالفتها للدستور.

ويختص المجلس الدستوري الفرنسي في التحقق من عدم مخالفة القوانين للدستور وذلك بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشيوخ، أو ستين نائبا من أحد المجلسين، كما يشرف على انتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات البرلمانية، وينظر في الطعون المقدمة بشأنها، ويشرف على صحة الاستفتاءات الشعبية ويعلن نتائجها، وفي الفروع التالية استعراض موجز لتطبيقات الرقابة في فرنسا واليات عملها<sup>(١)</sup>.

### الفرع الأول : تطبيقات الرقابة السياسية في الدساتير الفرنسية المتعاقبة

بدأت فرنسا بممارسة هذه الرقابة من الناحية العملية في دستور عام (١٨٥٢) وأوكلت تلك الرقابة إلى مجلس الشيوخ، حيث لم يوفق في هذه المهمة بسبب تغول سيطرة الإمبراطور على مجلسي الشيوخ والمحافظين<sup>(٢)</sup>.

وأثيرت هذه المسألة أمام القضاء الفرنسي في أكثر من مناسبة ولكن ذلك القضاء سواء الإداري منه أم العادي انتهى دائما إلى رفض رقابة دستورية القوانين، وقد حكمت محكمة النقض الفرنسية في (١١ أبريل / نيسان

---

(١) عمر العبدالله، الرقابة على دستورية القوانين، المعهد العالي للعلوم السياسية، دمشق، بحث منشور: مجلة جامعة دمشق، المجلد السابع عشر، العدد الثاني، ٢٠٠١، ص ٨-٩.

(٢) ديندار شيخاني، الرقابة على دستورية القوانين، دراسة منشورة في الموقع الإلكتروني لمركز قنديل للنشر والإعلام، العدد ٦٥ [www.qendil.net](http://www.qendil.net)

١٨٣٣)، بأن القانون الذي تمت مناقشته وصدر بالطرق المرسومة لا يمكن أن يكون محل مهاجمة أمام المحاكم بدعوى عدم الدستورية، وقد استمرت محكمة النقض الفرنسية دائماً في هذا الاتجاه من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن القضاء الإداري في فرنسا وإن أختص برقابة مشروعية القرارات الإدارية ومدى اتفاقها مع القانون فإنه حكم بعدم قبول الدعاوى التي تستند إلى فكرة عدم دستورية القانون .

ويستدل من ذلك أن القضاء الفرنسي عندما حجب نفسه عن مراقبة دستورية القوانين، لم يكن مقصراً في أداء مهمته ولكنه وجد نفسه في مواجهة بعض النصوص التشريعية التي تحول بينه وبين هذه الرقابة، ناهيك عن بعض الحجج التاريخية والفلسفية والعائدة لفكرة استبدال محاكم التفتيش التي كانت سائدة في السابق .

أما من ناحية النصوص التشريعية؛ فقد وجد القضاء الفرنسي أمامه نص المادة (١١) من قانون تنظيم القضاة الصادر عام (١٧٩٠) والتي تمنع المحاكم من أن تشترك بشكل مباشر أو غير مباشر في ممارسة السلطة التشريعية، أو أن تعرقل قرارات الهيئة التشريعية، أو توقف نفاذها، وكذلك المادة (١٢٧) من قانون العقوبات التي تحظر على القضاة أن يتدخلوا في أعمال السلطة التشريعية سواء بإيجاد لوائح تشريعية أو بمنع أو إيقاف قانون أو أكثر أو بالتداول فيما إذا كان يجب نشر القوانين أو نفاذها الأمر الذي لا يجيز للقضاء الفرنسي النظر في دستورية القوانين من عدمها، فهناك الحجة التاريخية التي أوجدتها تصرفات المحاكم الفرنسية القديمة، والتي كانت تسمى (البرلمانات) قبل الثورة، والتي كانت تعرقل تنفيذ القوانين ، بل وتلغي بعض نصوصها مما أدى إلى تكوين حذر وريبة لدى رجال الثورة الفرنسية من القضاة بوصفهم معرقلين وراغبين في التغول على اختصاصات السلطات الأخرى وبالأخص السلطة التشريعية، مما نجم عنه توفر بيئة اجتماعية وسياسية رافضة لمنح القضاة حق رقابة دستورية القوانين<sup>(١)</sup>.

---

(١) يحيى الجمل ، القضاء الدستوري في مصر، مرجع سابق .

وفي دستور الجمهورية الرابعة لعام (١٩٤٦)، استحدثت الرقابة السياسية على دستورية القوانين وتضمنت المواد (٩١ و ٩٣) النص على ذلك، وقد تألفت بموجبها اللجنة الدستورية المكونة من ثلاثة عشر شخصا يكون رئيس الجمهورية على رأسهم وعضوان آخران بحكم منصبهما هما: رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الشيوخ، بالإضافة إلى العشرة أعضاء الباقون وهم ممن يختارهم البرلمان من غير أعضائه، وعلى أساس التمثيل النسبي للأحزاب المكونة للبرلمان.

وفي دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام (١٩٥٨) تبنى الدستور الفرنسي الرقابة على دستورية القوانين أيضا<sup>(١)</sup> ولعله من أهم تطبيقات الرقابة السياسية على دستورية القوانين هي تلك الواردة في متن نصوصه، وسنتناول مضمون هذه الرقابة وطبيعة القرارات الصادرة عنها في الفرع القادم .

### الفرع الثاني : تطبيقات الرقابة السياسية في فرنسا في ظل الدستور الحالي

أناط الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام (١٩٥٨)، مهمة الرقابة إلى هيئة أسماها المجلس الدستوري<sup>(١)</sup> تتكون من نوعين من الأعضاء تسعة منهم

---

(١) حسان العاني ، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مرجع سابق ، ص ٢٢٢.

(٢) يتألف المجلس الدستوري من تسعة أعضاء معينين وفق المادة ٥٦ من الدستور الفرنسي، وهو العدد نفسه الذي تتألف منه المحكمة الاتحادية العليا الأمريكية ، وهو أدنى بقليل من العدد الذي تتألف منه المجالس الأوروبية المماثلة، ففي اسبانيا ١٢ عضوا وفي ايطاليا ١٥ عضوا وفي ألمانيا الاتحادية ١٦ عضوا، ورغم ذلك فإن عدد أعضاء المجلس الدستوري يخضع للتغيير بإضافة الأعضاء الحكيميين الذين هم قدامى رؤساء الجمهورية ، وتمثل هذه الطريقة التي تم تبنيها لأسباب ظرفية عام ١٩٥٨، فهي تذكر بشكل ما بظاهرة الشيوخ غير القابلين للعزل التي كانت قائمة مع بدايات الجمهورية الثالثة ، وقد خلقت وضعيات قانونية معقدة ، كما كان الأمر بعد عام ١٩٨١، عندما أراد الرئيس ( جيسكار ديستان) معاودة العمل في الحقل السياسي الفعال ، كان على رئيس المجلس الدستوري أن يتدخل حينذاك من أجل تحديد حقوق وواجبات العضو الحكمي في ١١/٧ / ١٩٨٤ ، ولم يتم أي من قدامى رؤساء الجمهورية الخامسة الاجتماع داخل المجلس الدستوري ، لا الجنرال ديغول ولا الرئيس جيسكار ديستان ولا حتى الرئيس فرانسوا ميتران الذي أظهر خلال <

يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية، ورئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الشيوخ، كما يضم المجلس رؤساء الجمهورية السابقون للاستفادة من خبراتهم التي اكتسبوها على مدار سنوات خدمتهم، أما رئيس المجلس فيعينه رئيس الجمهورية من بين أعضاء المجلس<sup>(١)</sup>.

أما اختصاصات المجلس فقد بينتها المادة (٦١) من الدستور الفرنسي الحالي بأنها تتمحور في فحص دستورية القوانين والمعاهدات والمنازعات المتعلقة بالانتخابات البرلمانية، وانتخاب رئيس الجمهورية والاستفتاءات الشعبية، وأوضحت ضرورة عرض القوانين الأساسية ولوائح مجلس البرلمان قبل تطبيقها على المجلس ليقرر مدى توافقها مع الدستور، ويجوز أن يعرض رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، أو رئيس أي من المجلسين النيابيين أي من القوانين العادية والمعاهدات الدولية على المجلس لفحص دستورتها قبل إصدارها .

وفي تطور ملموس على الرقابة السياسية على دستورية القوانين في فرنسا فانه وطبقاً للتعديل الدستوري الصادر في (٢٩ / ١٠ / ١٩٧٤) أجاز لستين نائباً من أعضاء الجمعية الوطنية، أو لستين شيخاً من أعضاء مجلس الشيوخ، التقدم بطلب إلى المجلس لفحص دستورية قانون من القوانين<sup>(٢)</sup>.

ويعد التعديل الدستوري المنطلق من المادة (٦١) من الدستور أحد أهم التعديلات التي حصلت خلال الجمهورية الخامسة في اتجاه تحصين دولة

---

<حياته عن نيته بعدم الاجتماع في المجلس الدستوري، ولم يقم بشغل هذه الوظيفة سوى رئيس الجمهورية (رينيه كوتي) (وف. أوربول v.auriol) الأول بشكل متقطع .

منقول عن: هنري روسيوت، المجلس الدستوري الفرنسي، ترجمة د. محمد وطفة، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠١ ص ٣٠.

(١) مازن ليلو راضي، ضمانات احترام القواعد الدستورية في العراق، مرجع سابق

[www.ao-academy.org](http://www.ao-academy.org)

(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق،

ص ٥٥٥ .

وفي (١٩٩٢ /٦/٢٥) جرى تعديل المادة (٥٤) المتعلق مضمونها بمراجعة مدى انسجام المعاهدات مع الدستور ، بحيث أصبح بإمكان (٦٠) نائباً أو (٦٠) شيخا التقدم بطلب مراجعة للمجلس، وتتم هذه المراجعة بواسطة رسالة تجمع (٦٠) توقيعاً أو ستين رسالة بستين توقيع، وتحصل المراجعة خلال مدد متفاوت بحسب الموضوع ، فالمهلة التي تحصل خلالها المراجعة على قاعدة المادة (٦١) هي مهلة إصدار القانون أي (١٥) يوماً كحد أقصى، أما الرقابة التي تحصل على المادة (٥٤) في المعاهدات الدولية ، فقد حددها المجلس في القرار الصادر بتاريخ (١٩٩٢/٩/٢) (( تبقى إمكانية المراجعة قائمة مادام لم يتم التصديق بعد على المعاهدة )) أما المراجعة التي تتم انطلاقاً من المادتين (٤٠ و ٤١) المتعلقة بالأصول التشريعية فإنها مبدئياً غير محددة بمهل، أما على المستوى العملي فإن مهلة هي فترة النقاشات البرلمانية (١).

وفيما يلي استعراض موجز لتسلسل إجراءات ممارسة الرقابة السياسية بواسطة المجلس الدستوري .

### أولاً : تحريك الرقابة

واضح من المادتين (٥٤ و ٦١) الدستوريتين أن المجلس الدستوري يمارس الرقابة على القانون قبل صدوره، ويتم تحريك الرقابة بواسطة إحدى الجهات التي حددها الدستور كما اشرنا إليها سابقاً، وهي رئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء ، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس الشيوخ، وستون عضواً من مجلس النواب، أو ستون عضواً من مجلس الشيوخ، ويكون ذلك بالنسبة للقوانين العادية والمعاهدات الدولية (٢).

---

(١) هنري روسيون ، المجلس الدستوري الفرنسي ، مرجع سابق ، ص ٣١ - ٣٣ .

(٢) المادتان (٥٤،٦١) من الدستور الفرنسي الحالي .

أما فيما يتعلق بالقوانين الأساسية، وهي القوانين المكملة للدستور<sup>(١)</sup>، فإن المجلس الدستوري ينظر في دستورية مشروعيتها بشكل تلقائي، بمعنى أن مشاريع هذه القوانين يجب أن تعرض على المجلس الدستوري قبل إصدارها بشكل وجوبي وكذلك كجزء من متطلبات تشريعها<sup>(٢)</sup>.

والمجلس الدستوري يراقب مبدئياً النصوص القانونية اللاحقة لصدور دستور ١٩٥٨، ويؤكد أنه لا يراقب النصوص السابقة لصدوره إلا إذا كانت هذه النصوص السابقة تم تعديلها بنصوص لاحقة، فلا يعد المجلس الدستوري الفرنسي أن القانون اللاحق الذي يرمي فقط إلى تطبيق قانون سابق قد يخوله مراقبته للقانون السابق، بمعنى أن مراقبة القانون السابق لا يمكن أن تتم إلا إذا كان القانون اللاحق قد طال النصوص السابقة لتعديلها وليس لتطبيقها<sup>(٣)</sup>.

## ثانياً : نصاب أعضاء المجلس الدستوري

لا يمكن للمجلس الدستوري أن يتخذ قراراً إلا باكتمال النصاب أي بحضور سبعة أعضاء وما يقتضيه ذلك غالباً حضور سبعة أعضاء من أصل تسعة أعضاء، وما يحصل في كل الحالات تقريباً هو حضور الأعضاء التسعة المعينين، وحتى المرضى منهم يجتهدون في الانتقال إلى المجلس حينما يكون للقضية المفروض حسمها الكثير من الطابع السياسي، ويتم تبني القرار بأغلبية بسيطة، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت رئيس المجلس .

---

(١) تسمى القوانين المكملة للدستور في الفقه الدستوري الفرنسي باسم ( القوانين العضوية ) وينتقد البعض تسمية القوانين العضوية بالقوانين الأساسية، والسبب في ذلك تقود الذهن إلى فهم غير سليم لطبيعة هذه القوانين، فالقانون الأساسي هو الدستور نفسه فهذا يتبادر إلى الذهن من اصطلاح الأساسي، انظر تفصيلاً: مصطفى فهمي أبو زيد، **الدستور المصري فقها وقضاء**، مرجع سابق، ص ٥٢٨ .

(٢) إحسان حميد المبرج، **نظرية الدستور**، ١٩٩٠، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العراق، ص ١٧٤ .

(٣) عبدالعزيز سلمان، **رقابة دستورية القوانين**، مرجع سابق، ص ٧٠-٧٤ .

## ثالثاً: مضمون القرار

عندما يتعلق الأمر بالمراقبة الدستورية، لا يخرج قرار المجلس الدستوري عن صورتين: إما رد المراجعة لعدم دستوريتها ، وإما القبول بهذه المراجعة ، وبإمكان المجلس أن يقرر في سياق تحليل قانوني موسع بان مشروع القانون الذي أخضع لمراقبته هو غير دستوري، ويتم ذلك بواسطة قرار بالمعنى الحصري، ويستخدم القرار عبارتين جرت العادة على تداولهما هما: مشروع القانون أعلن منسجماً مع الدستور، أو أحكام مشروع القانون ذات الصلة مخالف للدستور<sup>(١)</sup>.

فإذا صدر القرار بأن مشروع القانون لا يخالف الدستور، يترتب عليه استمرار عملية التشريع والمصادقة عليه من قبل رئيس الجمهورية، أما لو انه تقرر بأن مشروع القانون يخالف الدستور في كل أجزائه أو في بعض أجزائه ، ففي الحالة الأولى يصرف النظر عن مشروع القانون بحيث لا يمكن إصداره، أما الحالة الثانية فالمجلس الدستوري، أما أن يقرر أن الأجزاء المخالفة لا يمكن فصلها عن المشروع، وفي هذه الحالة يأخذ المشروع حكم المشروع المخالف للدستور في جميع أجزائه، وبالتالي لا يمكن إصداره، وأما أن يقرر المجلس الدستوري أن أجزاء القانون المخالف للدستور قابلة للفصل فعند ذلك لرئيس الجمهورية الخيار بين أن يصدر القانون في أجزائه الموافقة فقط وبين أن يطلب من البرلمان مناقشة ثانية لمشروع القانون.

وجدير بالذكر بان القوانين الصادرة عن طريق الاستفتاء العام طبقاً للمادة (١١) من الدستور لا تعرض على المجلس الدستوري ، على اعتبار أن هذه القوانين تمثل التعبير المباشر للسيادة الوطنية ، ولا يمكن لأي هيئة أن تراقب هذه السيادة<sup>(٢)</sup>.

وذلك ما أيده المجلس الدستوري بطريقة غير مباشرة عندما قضى في سنة (١٩٦٢)، بأن القوانين الأساسية التي يتوجب إرسالها إليه، هي التي يتم

(١) هنري روسيون ، المجلس الدستوري الفرنسي ، مرجع سابق، ص ٤٥ - ٤٦ .

(٢) إحسان حميد المبرجي ، نظرية الدستور ، مرجع سابق، ص ١٧٤ - ١٧٥ .

إقرارها عن طريق البرلمان، وهذا يعني وجود نوع آخر من القوانين الأساسية التي لا تعرض على المجلس الدستوري وهي التي تصدر بالاستفتاء الذي يتم وفقا للمادة (١١) من الدستور<sup>(١)</sup>.

#### رابعاً : نشر الأحكام الدستورية وحجيتها

يتم نشر القرار في الجريدة الرسمية وبشكل عام في اليوم التالي لتبنيه إذا أعلن انسجامه مع الدستور، أو القانون الذي اجتزأت منه الأحكام غير الدستورية، وهناك سجل سنوي لقرارات المجلس، وهذا السجل ينشر بإشراف القيادات العليا للمجلس نفسه باستثناء ذلك يتم وبشكل أكيد تبليغ القرار إلى من قاموا بالمراجعة وإلى رؤساء المجالس النيابية<sup>(٢)</sup>.

وتنص المادتان (٦١ و ٦٢) من الدستور الفرنسي وان كانت تتعلق ، الموقعين العضوية قبل إصدارها وباللوائح البرلمانية قبل تطبيقها للفصل في اتفاقها أو تعارضها مع الدستور إلا أن النصوص التي تتضمنها هذه القوانين أو اللوائح لا يجوز إصدارها أو تطبيقها إذا قرر المجلس الدستوري بعد عرضها عليه مخالفتها للدستور ، بل أن قراره بشأنها ملزماً لكل جهة إدارية ، وللسلطة القضائية ذاتها ، ولكل سلطة غيرها، فلا يجوز أن ينقض أو يعاد النظر فيه<sup>(٣)</sup> .

---

(١) عبد الكريم شبر، دراسة حول مدى قانونية الاستفتاء الشعبي، الموقع الإلكتروني لمركز سيادة للحقوق والقانون- تاريخ الدراسة ٢٠٠٧/٤/٩. [www.syada.org](http://www.syada.org)

(٢) هنري روسيّن، المجلس الدستوري الفرنسي ، مرجع سابق ، ص ٤٧ - ٤٨ .

(٣) فاروق عبد البر ، دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات ، النسر الذهبي ، القاهرة، ٢٠٠٤ ، ص ٨٥.

## المبحث الثاني : الرقابة على دستورية القوانين في الأردن

يتكون النظام السياسي الأردني من سلطات ثلاث، السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وقد جاء تفصيل تكوين واختصاصات كل سلطة محددًا في نصوص الدستور، وتمارس كل سلطة من تلك السلطات إلى جانب اختصاصاتها الإدارية والفنية أعمالًا توصف بالسياسية وينطبق الوصف السياسي على تشكيلاتها وجانب من أعمال كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، في حين توصف السلطة القضائية بالقضائية المحضة لاستقلاليتها وتفرغها لأعمال القضاء، ولتسليط الضوء على ممارسة كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية للرقابة السياسية على دستورية القوانين وتطبيقاتها، وسيتم البحث في الفرعين التاليين طبيعة عمل وتكوين كل من السلطتين، وسيتم البحث في دور السلطة القضائية في الفصل القادم لكون ممارستها للرقابة على دستورية القوانين تصنف ضمن الرقابة القضائية وهي موضوع بحثنا في الفصل المنوه عنه.

### المطلب الأول: السلطة التشريعية

عرف الفقه الدستوري السلطة التشريعية بأنها: " تلك الجهة التي تملك الحق في إصدار القواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة"<sup>(١)</sup>.

وتتكون السلطة التشريعية في الأردن إلى جانب الملك من مجلسي: "النواب والأعيان"<sup>(٢)</sup>، وقد أُنيط بها الدستور الأردني دورين :

---

(١) سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي ، ط ٥ ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٦ م ، ص ٥٧ .

(٢) المادة (٢٥) من الدستور الأردني تنص على : " تتألف السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلس الأعيان ومجلس النواب."

دورا تشريعيا وآخر رقابيا، ويوصف أعضاء هذه السلطة بالسياسيين ذلك يستخلص من طريقة تعيينهم وشروط عضويتهم<sup>(١)</sup>، إضافة إلى ان جانباً كبيراً من أعمالهم ذو طابع وأبعاد سياسية، ترسي في أصلها وتجسد صورة نظام

الحكم وتعتبر بالأصل عن نبض الأفراد والمجتمع بمختلف أطيافه السياسية ومكوناته الاجتماعية .

## الفرع الأول: اختصاصات السلطة التشريعية

يمكن تحديد أعمال هذه السلطة وفقاً لطبيعة عملها بعملين : هما تشريع القوانين ، والرقابة على أداء السلطة التنفيذية، وفي التوضيح التالي استعراض لكل من القسمين بما يخص موضوعنا الأساسي وهو ممارسة الرقابة السياسية على دستورية القوانين في أثناء ممارستها لاختصاصها التشريعي وأيضاً في أثناء رقابتها على أعمال السلطة التنفيذية.

### أولاً : تشريع القوانين:

سن القوانين التي تحتاجها الحكومة وأفراد المجتمع من الناحية النظرية يعتبر الهدف الرئيس من وجود السلطة التشريعية، وفي ذلك الإطار فان الدستور منحها بعض الإجراءات التي من شأنها ان تحقق تلك الغاية، ومن تلك الإجراءات:

- اقتراح القوانين ومناقشتها وإقرارها.
- توجيه الحكومة وإرشادها من اجل خدمة الصالح العام.

---

(١) تنص المادة (٣٦) من الدستور على أن: "الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم"، ولا يتجاوز عدد أعضاء مجلس الأعيان بموجب الدستور نصف عدد أعضاء مجلس النواب أما مجلس النواب، فحسب المادة (٦٧) من الدستور يتألف من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً، وفقاً لقانون الانتخاب الذي يكفل سلامة الانتخاب وحق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية، والحفاظ على عملية الانتخاب من العبث. كما وينتخب رئيس مجلس النواب وفق المادة (٦٩) من الدستور في بدء كل دورة عادية لمدة سنة شمسية واحدة ويجوز تجديده.

- إعلام المجتمع وتثقيفه بشؤون الحكم والسياسة العامة من خلال ممثليه.
- التمثيل، تمثيل الأفراد والجماعات في عملية صنع القرار السياسي.
- المناقشات العامة في الأحداث السياسية.
- فرض الرقابة المالية في قضايا الميزانية العامة للدولة وإقرارها.

وينبغي على السلطة التشريعية مراعاة الأصول والقواعد الدستورية لإصدار القوانين، إضافة إلى تقيدها بأحكام الدستور فيما يخص تشريعاتها، بحيث تتحرى في تشريعها عدم خروجه أو مخالفته لأحكام الدستور، دون أن تملك أي صلاحية تقديرية في ذلك<sup>(١)</sup>، فقد كفل الدستور الأردني جملة من الحقوق ومنها النص على عدم جواز تسليم اللاجئين السياسيين بسبب مبادئهم<sup>(٢)</sup>، الأمر الذي يحظر على البرلمان معه سن تشريع يجيز ذلك، وهكذا بالنسبة لباقي الحقوق والقواعد الدستورية، ورغم أن هذه الرقابة الذاتية تعد رقابة على مشاريع القوانين إلا أنها رقابة سياسية من المجلس على القوانين قبل صدورها.

### ثانياً : الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية

تعد الرقابة البرلمانية أساساً للديمقراطية في البرلمانات، إذ تشكل مؤشراً على نظام الحكم الرشيد، وهي تهدف إلى مساءلة السلطة التنفيذية حول أعمالها، وإلى ضمان تنفيذ السياسات بطريقة فعّالة.

فالرقابة البرلمانية الدقيقة للسلطة التنفيذية مؤشر على سلامة الحكم، وإلى جانب وظيفته التشريعية، يتمكّن البرلمان من تحقيق توازن القوى وتعزيز دوره كمدافع عن المصلحة العامة.

ففي الأنظمة الديمقراطية القديمة والحديثة يتمتع البرلمان بالسلطة التي

(١) إبراهيم محمد حسنين، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والقضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠م، ص ٢٣٢.

(٢) المادة ١/٢١ من الدستور الأردني.

تخوّله الإشراف على الحكومة من خلال عدد من الأدوات والآليات غالباً ما يتم تحديدها من خلال الدستور ونصوص تنظيمية كالأنظمة الداخلية للبرلمان، وتقوم الطريقة التي يمكن للبرلمان من خلالها استخدام صلاحياته الرقابية على وجود إطار قانوني يعزز موقفه كمؤسسة رقابية ويضمن له سلطته واستقلالته في إطار النظام السياسي، ويعد ذلك من قبيل المراجعة لإعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التقيد بالقواعد العامة، وتحديد المسئول عن ذلك ومساءلته<sup>(١)</sup>.

وعندما يكون إصلاح بنية النظام السياسي لزيادة القدرة الرقابية للبرلمان من خلال الدستور غير ممكن دائماً، يمكن للبرلمانات في بعض الأحيان تحسين قدراتها الرقابية عبر إصلاح أنظمتها الخاصة ومتابعة ذلك من خلال اللجان النيابية المتخصصة بذلك.

وتتجلى هنا ممارسة السلطة التشريعية للرقابة السياسية على دستورية القوانين، من خلال مراقبة البرلمان لأعمال الحكومة إذا ما خرجت الأخيرة في أدائها عما أراه الدستور<sup>(٢)</sup>، وذلك واضح في أهداف الرقابة البرلمانية ومن أبرز تطبيقاته رقابة المجلس على القوانين المؤقتة الصادرة عن السلطة التنفيذية.

### ثالثاً: أهداف الرقابة البرلمانية

تقوم البرلمانات بوظيفة رقابية وهي تهدف إلى جملة من الأهداف أهمها :

- تأمين شفافية عمل السلطة التنفيذية وانفتاحها، إذ يسلط البرلمان الضوء على أعمال الحكومة من خلال مجال عام تتم في سياق مناقشة سياسات وأعمال الحكومة، إلى جانب التدقيق فيها وعرضها أمام الرأي العام .

---

(١) ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، دار عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣، ص ١٧.

(٢) انظر تفصيلاً حول الانحراف التشريعي: محمد ابو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستورية القوانين، مصر، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٦.

- مساءلة السلطة التنفيذية، إذ تسمح الرقابة البرلمانية بالتدقيق فيما إذا كانت سياسات الحكومة تطبق وإذا كانت تؤدي الأهداف المرجوة.

- ضمان المحاسبة المالية، حيث يدقق البرلمان في الإنفاق الحكومي ويصادق عليه من خلال منع الإسراف في نفقات الخدمات التي تمويلها الدولة، ويهدف ذلك إلى تحسين اقتصاد وفعالية نفقات الحكومة.

- تعزيز حكم القانون، إذ انه على البرلمان أن يحمي حقوق المواطنين من خلال مراقبة السياسات ودراسة أي إمكانية للإساءة إلى السلطة أو أي سلوك تعسفي أو أي عمل غير قانوني أو غير دستوري تقوم به الحكومة.

أما بالنسبة إلى لجان التحقيقات فهي عادة لجان برلمانية مؤقتة أو لجان أنشئت للقيام بتحقيقات دقيقة حول مواضيع محددة ذات أهمية عامة، وتحظى هذه اللجان بقدرة الوصول إلى المعلومات أكثر من اللجان الأخرى، وقد تتضمن صلاحياتها استدعاء الشهود للإدلاء بشهاداتهم مع أداء القسم، ومواجهة شاهد مع الآخر، وطلب أو أخذ مستندات، إلى جانب الأمر بالقيام بالأبحاث، وتنظيم زيارات ميدانية وغيرها من الصلاحيات.

ولا بد من الإشارة إلى أن بعض الدول قد تعطي هذه اللجان الصلاحيات عينها التي يحظى بها القاضي الذي يقوم بتحقيقات قضائية، وتعتبر لجان التحقيق من الأدوات الرقابية الشائعة في البرلمانات حول العالم، وقد تستخدم للتحقيق في قضايا كبرى كالفساد وسوء استخدام السلطة.

وفي معظم الدول يعين البرلمان أمراء المظالم للقيام بتحقيقات السلطات العامة بناءً على شكاوى أو طلبات البرلمان، وعادة ما يدقق أمراء المظالم لمعرفة ما إذا كان عمل الإدارات أو الإجراءات المخالفة تتوافق مع مبادئ الحكم الرشيد. من هنا، هم يلعبون دوراً هاماً في دراسة شفافية وانفتاح الحكومة، ويحاول أمراء المظالم أن يجدوا حلولاً عملية للمشاكل التي يتولونها، فيقومون بالمصالحة بين الشعب والسلطات، وعلى غرار ذلك أنشئ في الأردن ديوان المظالم لمتابعة مظالم المواطنين والتنسيق مع الجهات المعنية حول حلها وسبل إنصافهم .

يتضح إن السلطة التشريعية تمارس رقابة على دستورية القوانين، هي رقابة سياسية فان مرد ذلك يعود لسببين: الأول: ان السلطة التشريعية بقسميها النواب المنتخبين من قبل الشعب هم نتاج لعملية سياسية، والأعيان والذين يتم تعيينهم باعتبارات سياسية، أما السبب الثاني: فيتمحور بان هذه الرقابة هي سابقة لصدور القانون، إضافة إلى ان شخوص أعضاء مجلسي الأمة هم من الساسة وليسوا بالقضاة، وهنا يتضح لنا التطابق مع الحالة الفرنسية من حيث المبدأ مع الاختلاف بالكيفية، على النحو سبق وان فصلته وبالآتي صورة عن تطبيقاته.

### الفرع الثاني: تطبيقات الرقابة البرلمانية على دستورية القوانين المؤقتة

نصّ الدستور الأردني على أن هذه القوانين لا تصدر إلا إذا حدث ما يوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير، أي إذا توافرت الضرورة التي تبرر ممارسة هذه السلطة التشريعية عن طريق السلطة التنفيذية تحت رقابة البرلمان، حسب الظروف القائمة في كل حالة، وفي هذا المجال نشير إلى عدم وجود مقاييس منضبطة للتحقق من قيام تلك الضرورة، إضافة إلى إن ممارسة الحكومة لسلطة التشريع المخولة لمجلس الأمة عن غير ضرورة، فيه اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات وتجاوز الحكومة لمفاهيم الدستورية.

ويلاحظ إن السلطة التنفيذية في الأردن لم تلتزم دائماً بشرط توافر حالة الضرورة -مما أدى إلى تحول فكرة الضرورة إلى خرق لضوابط الدستورية، تتمتع فيها السلطة التنفيذية بحرية تامة في التشريع، استناداً إلى نص المادة ٩٤ في الدستور- وهو ما جرى عليه العمل في كثير من الأحوال<sup>(١)</sup>.

وقد أوجبت المادة (٩٤) من الدستور عرض القوانين المؤقتة على المجلس في أول اجتماع يعقده، وذلك بهدف منع الحكومة من تأجيل العرض عن قصد أو إهمال، وحتى يمكن للمجلس أن ينظر في أمر هذه القوانين التي نظمت موضوعات هي أصلاً من اختصاصه، لولا الضرورة التي دعت إلى

---

(١) انظر تفصيلاً: فيصل شطناوي، الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، بحث منشور، مجلة المنارة، جامعة ال البيت، المجلد ١٢، العدد ٨، ٢٠٠٧.

حلول السلطة التنفيذية محله في تنظيمها إزاء غيابه.

وعليه، فإن هذا الوضع يعد دافعاً إلى بحث الرقابة على قيد احترام الدستور، كذلك مفهوم عرض القوانين المؤقتة وموعده والنتيجة التي يسفر عنها عند عرضها على مجلس الأمة .

### أولاً: الرقابة على احترام قواعد الدستور

ينبغي على السلطة التنفيذية، عند ممارستها لسلطة وضع القوانين المؤقتة، الالتزام بالحدود التي نصت عليها المادة (١/٩٤) ، وبخلاف ذلك تكون تصرفاتها معيبة بعيب مخالفة الدستور والخروج على أحكامه. ومن أجل استمرار هذه القوانين، فإنه يتطلب عرضها على البرلمان لفحصها وتقرير مدى توافر حالة الضرورة التي دعت السلطة التنفيذية لإصدارها.

ويترتب على البرلمان واجب البت في مدى عدم مخالفة هذه القوانين لأحكام الدستور إلى جانب مدى احترام الحقوق والحريات الفردية التي تشكل قيدا أساسياً على ممارسة سلطة التشريع وفقاً لأحكام الدستور، وقد حرص الدستور الأردني على تأكيده عندما قرر عدم مخالفة نصوصه بشأن القوانين المؤقتة الصادرة في حالة الضرورة (م٩٤)، وكان يقصد بذلك ألا تتخذ هذه القوانين أداة للمساس بالحريات العامة التي كفلها المشرع الدستوري<sup>(١)</sup>.

وفي ذلك الصدد فقد ذهب جانب كبير من الفقه الفرنسي إلى القول : "أن الضرورة ليست نظرية قانونية يجوز الاستناد إليها للخروج على أحكام الدستور، وإنما عندما يتهدد الدولة خطر داهم، لا يكون له دفع بغير هذا الخروج".

كما يرى بأن المحافظة على سلامة الدولة واجب قومي يلتزم به الجميع ولا يستلزم التضحية بالشرعية القانونية، فالواقع هو الذي يفرض ذلك وليس

---

(١) تعدُّ المادة (٩٤) من الدستور الأردني ضابط مقيّد لسلطة الحكومة في إصدار قوانين مؤقتة التي لها قوة القانون ، حيث تتطلب توافر نوعين من القيود، تتعلق بالزمن الذي يمكن فيه إصدار هذه القوانين، وبظروف هذا الإصدار وهو شرط الضرورة.

القانون، واعتبار أن قيام ظروف طارئة تؤدي إلى اتخاذ إجراءات استثنائية لا يعني المساس بمبدأ سمو الدستور، كما لا يعطي للسلطة التنفيذية الحق في تعديل أو تعطيل الدستور<sup>(١)</sup>.

## ثانياً: حالة عدم عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة وفقاً للنص الدستوري

يقصد بالعرض الذي لم تحدده المادة (٩٤) هو إيداع القوانين المؤقتة الصادرة إلى مجلس الأمة، ويقع على عاتق المجلس وبدون دخل للحكومة ومناقشتها وإبداء الرأي فيها.

وذلك مستخلص مما نصت عليه المادة (٩٤) من الدستور الأردني الحالي على انه :

١". عندما يكون مجلس النواب منحلًا يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بيانها:

أ. الكوارث العامة.

ب. حالة الحرب والطوارئ.

ج. الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل".

ويكون للقوانين المؤقتة التي ينبغي 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

---

(١) عبد المنعم محمد أحمد، شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢م، ص ٢٠-٢٨. وفي ذات السياق:

Carre De Malbery, Contribution a theorie generale de l'etat, t I, Paris, 1920, p, 610

يعلن بطلان نفاذها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة.

هكذا أصبحت هذه المادة بعد إلغاء نصها السابق والاستعاضة عنه بالنص الحالي بموجب الدستور الأردني لسنة ٢٠١١ حيث كان نصها السابق كما يلي:

١. عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الطوارئ التالي بيانها :

أ. الكوارث العامة .

ب. حالة الحرب والطوارئ .

ج. الحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تتحمل التأجيل .

ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده فإذا لم يقرها 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 .

ويتضح من نص المادة (١/٩٤) أن الدستور الأردني قبل تعديلات عام ٢٠١١ لم يبين الحكم القانوني الواجب الإتياع في حالة عدم العرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، يقودنا إلى القول بأن السلطة التنفيذية تكون قد أخلت بالتزاماتها الدستورية التي تُسأل عنها مسؤولية سياسية أمام البرلمان، فضلاً عن ذلك لم يبين المشرع الدستوري الأردني، جزاء هذا الإخلال الدستوري وأثره على مفعول القوانين المؤقتة التي لم تعرضها الحكومة على مجلس الأمة.

ولا شك أن القوانين المؤقتة تمس الحريات العامة، ومن ثم فإن عدم عرضها على المجلس يجب أن يؤدي إلى بطلانها، فالظروف القاهرة في غيبة مجلس الأمة هي سبب ممارسة هذه السلطة للاختصاص التشريعي للبرلمان، وبالتالي تمثل هذه السلطة في حقيقتها اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، خاصة إذا لم تعرض على مجلس الأمة ليأخذ بشأنها القرار المناسب<sup>(١)</sup>.

وعلى ضوء ذلك جاءت التعديلات الدستورية على المادة على النحو المذكور ببطلان تلك القوانين في حال عدم عرضها على المجلس بالوقت المحدد، حماية للحقوق والحريات .

### ثالثاً: نتيجة عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة واثراً موقفه منها

عند عرض القوانين المؤقتة على المجلس في أول اجتماع له، فإن ما يتقرر لا يخرج عن الأوضاع التي حددتها المادة (٩٤)، حيث أعطى مجلس الأمة حق إقرار هذه القوانين، أو تعديلها، أو رفضها.

#### ١- إقرار المجلس للقوانين المؤقتة:

بما أن الحكومة عرضت القوانين المؤقتة على مجلس الأمة، فإن هذا يعني غلق الباب أمام الحكومة تعديل القوانين المؤقتة عن طريق إصدار قوانين مؤقتة لاحقة لها وتنتهي سلطتها على القانون<sup>(٢)</sup>.

فإذا وافق مجلس الأمة على القوانين المؤقتة تغيرت طبيعتها القانونية، وتحولت من قوانين مؤقتة إلى قوانين عادية ، أي أنها تصبح قوانين شرعية، بعد ان تتم مناقشتها وفحص دستوريته، وتكتمل أركان القانون المؤقت الموافق

---

(١) فيصل شطناوي، الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، مرجع سابق ، ص ٣٤٣.

(٢) أنظر تفصيلاً : المرجع السابق.

عليه بعد تصديق الملك عليه وبدء سريانه بعد نشره بالجريدة الرسمية<sup>(١)</sup>.

## ٢- حالة تعديل المجلس للقوانين المؤقتة:

إن القوانين المؤقتة الصادرة خلال غيبة مجلس الأمة، قد يقرها هذا الأخير من حيث المبدأ، ولكن توجد لديه بعض الملاحظات حولها، غير أنه يقف عاجزاً أمام تحقيق ذلك، إذا علمنا أن الدستور يلزم مجلس الأمة، إما بالموافقة على القانون ككل، أو رفضه ككل. وهنا قد يجد مجلس الأمة نفسه مضطراً إلى رفضه بالكامل حتى لا يقر بعض نصوصه التي يرى عدم دستوريته، أو عدم ملاءمتها.

غير أن المشرع الدستوري الأردني، تجنباً منه لهذه الإشكالات، اتجه إلى إعطاء مجلس الأمة سلطة تعديل القانون المؤقت كلياً أو جزئياً، وذلك عندما خوّلت المادة رقم (١/٩٤) من الدستور مجلس الأمة الحق في تعديل القانون المؤقت بقولها: "وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها".

ويتضح مما تقدّم بأن مجلس الأمة يستطيع تغيير بعض النصوص القانونية التي يعترض عليها، وبالتالي إقراره لبقية المواد دون حاجة منه، بعد ذلك إلى اتخاذ قرار برفض القانون المؤقت ككل، كما يحق لمجلس الأمة، تعديل القانون المؤقت خلال فترة العرض عليه، وقبل تصويته النهائي، بقبوله أو رفضه.

فإذا نص المشرع الدستوري على هذا الحكم، كما فعل المشرع الدستوري الأردني في المادة (١/٩٤)، فيترتب التقييد بإرادته، باعتبار أن السلطات الثلاث تمارس اختصاصها وفقاً لأحكامه، أما إذا خلا الدستور من هذا النص، فإنه من الراجح في الأنظمة الدستورية بان مجرد لائحة داخلية للمجلس لا ينبغي أن تحرم المجلس النيابي حقاً دستورياً ثابتاً له<sup>(٢)</sup>، إلا وهي الوظيفة

(١) عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، الكويت، ١٩٩٤، ص ٦٥٤-٦٥٨.

(٢) أنظر تفصيلاً: فيصل شطناوي، الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، مرجع سابق.

التشريعية بمختلف صورها، كأعداد تشريع جديد، أو إلغاء تشريع نافذ، أو تعديله (١)، وذلك ما يتفق معه الباحث ويؤيد ذلك ما سبق وان أشرت إليه من وجوب احترام قاعدة التدرج التشريعي، والتي تقتضي ان لا يتجاوز أي مستوى تشريعي على مستوى أعلى من في المرتبة أو القوة، فاللائحة الداخلية للمجلس التشريعي هي ادنى مرتبة من القانون ويعلوها الدستور وبالتالي فانها لا تملك الحد من الاختصاص التشريعي المنصوص عليه بموجب أحكام الدستور، وذلك ما تؤكد فكرة الرقابة على دستورية القوانين.

### ٣- حالة رفض المجلس القوانين المؤقتة:

وفي هذه الحالة فإنه يتوجب على مجلس الوزراء، بموافقة الملك، أن يعلن بطلانها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعوله على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة، وعليه ينصرف أثر البطلان إلى المستقبل فقط، ويبدأ زوال هذا الأثر من تاريخ إعلان مجلس الوزراء (٢).

وقد أوجبت المادة (٩١) من الدستور على رئيس الوزراء أن يعرض مشروع كل قانون على مجلس النواب، الذي له حق قبول المشروع، أو تعديله، أو رفضه، وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان، ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدّق عليه الملك.

ويتضح مما سبق تفصيله أن القانون المؤقت يتشابه مع مشروع القانون العادي من حيث وجوب عرضه على مجلس الأمة لإقراره أو رفضه. وقد تطلبت المادة (٨٩) من الدستور أغلبية أصوات الحاضرين لكل من المجلسين لرفض القوانين.

وقد تمسك البرلمان الأردني بحقه في كثير من المواقف التي تم فيها

---

(١) سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، مرجع سابق، ص ٧٢-٧٣.

(٢) فيصل شطناوي، الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، مرجع سابق، ص ٣٤٨.

استصدار قوانين مؤقتة وجد أنها مخالفة للشروط الشكلية والموضوعية، وبالتالي مخالفة لأحكام الدستور وقرر رفض العديد من القوانين المؤقتة<sup>(١)</sup>، وإن رقابة سياسية ضعيفة غير فاعله، تتفاوت في الأداء والتقديرات الفردية والاعتبارات المختلفة، وتعتمد في جديتها على نوعية وأعضاء البرلمان أنفسهم وقيمتها تركز في ذلك الأساس ، مما يتطلب إبداء آرائهم وقراراتهم بكل صراحة وحرية، ومن ثم يقومون بعملهم الرقابي تبعاً لقناعاتهم الشخصية، وفي ضوء ذلك كله يبرز لنا حقيقة مؤداها: أن الرقابة البرلمانية كقاعدة عامة، رقابة سياسية متأرجحة، وبالتالي لا يمكن أن تترك الرقابة على القوانين المؤقتة "الضمير النواب" ولذلك أخضع المشرع القوانين المؤقتة لرقابة القضاء الإداري<sup>(٢)</sup> إلى جانب هذا النوع من الرقابة السياسية، ولا تتعارض معها، بل إنها تعدّ ضماناً أقوى لأعمال مبدأ الشرعية، من خلال التقاء الرقابة السياسية بالرقابة القضائية المحضة .

### المطلب الثاني: السلطة التنفيذية

تعنى السلطة التنفيذية بوصفها الجهاز التنفيذي للنظام السياسي الأردني بالرقابة على دستورية القوانين، ويعتبر ذلك أحد أهم أدوات القياس لمدى تقيدها بضوابط الدولة القانونية واحترامها لقواعد حقوق الإنسان وحياته العامة، فالسلطة التنفيذية إلى جانب عملها المؤسسي تمارس أعمالاً تشريعية استثنائية أو تأسيسية بحكم ما أتاح لها الدستور ذلك في ظروف معينة.

كإصدار القوانين المؤقتة على غرار ما سبق شرحه، إضافة إلى دورها في تجهيز مسودات ومشاريع القوانين، ومن ثم عرضها على السلطة التشريعية، لتكون الأخيرة صاحبة الاختصاص الأصيل للفصل في ذلك، إضافة

---

(١) فيصل شطناوي، الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، مرجع سابق ، ص ٣٤٨.

(٢) تنص المادة (٧/أ/٩) من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢م انه: (تختص المحكمة، دون غيرها، بالنظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون، أو الدستور).

إلى أنها المعنية بإصدار الأنظمة التفصيلية لنفاذ القوانين، وصاحبة الصلاحية في إصدار القرارات الإدارية العامة.

ومن خلال ذلك كله فإنه يترتب على السلطة التنفيذية ابتداءً أن تتقيد بضوابط الدستور وان تمارس شكلا من الرقابة على مشاريعها القانونية أو قوانينها المؤقتة أو الأنظمة المفصلة لتنفيذ القانون، على نحو يكفل مراقبة دستورية إجراءاتها أو ما يصدر عنها بخصوص تشريعاتها.

وفي هذا المطلب سيتم البحث في التعريف بالطبيعة السياسية للسلطة التنفيذية بداية، ثم تطبيقات ممارسة السلطة التنفيذية للرقابة السياسية على دستورية القوانين من خلال ديوان التشريع والرأي.

### الفرع الأول: الطبيعة السياسية للسلطة التنفيذية

تضم السلطة التنفيذية رئيس الحكومة ووزراءه ومستشاريه ورؤساء الأجهزة المختلفة التابعة لها، وهذا النظام معمول به في معظم الدول ذات الأنظمة البرلمانية.

وفق النظام السياسي الأردني تناط السلطة التنفيذية بجلالة الملك، الذي يتولاها بواسطة وزرائه طبقاً لأحكام المادة (٢٦) من الدستور الأردني التي تنص على: " تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه " .

والملك هو الذي يعين ويقيل ويقبل استقالة رئيس الوزراء وفق أحكام الدستور في المادة (٣٥) التي تنص على أن: "الملك يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته ويعين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء" .

وقد منح الدستور الأردني في المادة (٣١) الملك حق تصديق القوانين وإصدارها والأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها وجاء في نص المادة المذكورة ان: "الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها" .

ويحدد الدستور موقع النطق الملكي السامي والأوامر الصادرة من الملك إلى الحكومة، وبينت المادة المواد ٤٩-٥١ أن الأوامر الشفوية لجلالة

الملك والخطية لا تعفي الوزراء من مسؤولياتهم، إذ جاء في المادة ٤٩ من الدستور ان: "وأمر الملك الشفوية أو الخطية لا تخلي الوزراء من مسؤولياتهم"، كما أن رئيس الوزراء والوزراء بحسب المادة ٥١: " مسئولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسئول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته."

وقد مورست الرقابة السياسية على دستورية القوانين من خلال المجلس العالي لتفسير الدستور<sup>(١)</sup>، وكان ذلك في ظل غياب النص على الرقابة الواردة في تعديلات عام ٢٠١١.

وعلى ضوء ذلك جاء في متن القرار رقم (١) لسنة ١٩٥٦م الصادر عن المجلس العالي المنصوص عليه في المادة (٥٧) من الدستور والمتضمن ما يأتي :

" بناء على طلب مجلس الوزراء اجتمع المجلس العالي من أجل تفسير حكم الفقرة الثالثة من المادة (٣٤) من الدستور ، وبيان ما إذا كانت هذه المادة تجيز حل مجلس النواب بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء وحده ، أم لا بد من أن توقع من الملك - الوزير أو الوزراء المختصون - علاوة على توقيع رئيس الوزراء .

وهل أن الإرادة الملكية الصادرة بتاريخ ١٩ كانون الأول سنة ١٩٥٥م بحل مجلس النواب التي لم توقع إلا من رئيس الوزراء ، مستوفيه الشروط الدستورية أم لا ؟ وبعد الإطلاع على قرار مجلس الوزراء المشار إليه وتدقيق النصوص الدستورية تبين ما يأتي:

---

(١) حول شرعية ذلك انظر تفصيلاً: مدى شرعية رقابة المجلس العالي على دستورية القوانين في الأردن ، سعد اللوزي، ابراهيم الهندي، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، جامعة آل البيت-المفرق،المجلد الخامس عشر، العدد ٢، ايلول ٢٠٠٩ ، ص٧٩-١١٠.

- إن الفقرة الثالثة من المادة (٣٤) المطلوب تفسيرها تنص على أن للملك أن يحل مجلس النواب .

- وأن المادة (٤٠) من الدستور تنص على أن الملك يمارس صلاحية بإرادة ملكية وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء ، والوزير أو الوزراء المختصين، وييدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة .

- وأن المادة (٣٠) منه تنص على أن : الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسئولية .

- وأن المادة (٥٤) منه تنص على أن : رئيس الوزراء والوزراء مسئولون أمام مجلس النواب مسئولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كما أن كل وزير مسئول أمام مجلس النواب عن أعماله وزارته.

- كما إن المادة (٤٩) منه تنص على أن : أوامر الملك الشفوية أو الخطية لاتخلي الوزراء من مسئوليتهم " (١).

ويتضح من ذلك أن الفقرة الثالثة من المادة (٣٤) المطلوب تفسيرها؛ رغم انها قد أناطت حق حل مجلس النواب لجلالة الملك، إلا أن المادة (٤٠) قد رسمت الطريقة التي يمارس جلالته بواسطتها هذا الحق أو أيا من الأخرى المتصلة بالشؤون العامة فقد نصت أن الملك يمارس صلاحيات موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين، ولهذا فإن أي إرادة ملكية يباشر فيها جلالة الملك إحدى صلاحياته المتصلة بحياة الدولة العامة لا تكون مستوفية شروطها الدستورية بموجب المادة (٤٠)، إلا إذا وقعها إلى جانب توقيع الملك كل من : رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين .

---

(١) للمزيد انظر تفاصيل القرار رقم (١) لسنة ١٩٥٦م الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور المنصوص عليه في المادة (٥٧) من الدستور ، والمنشور على موقع ديوان المجلس العالي لتفسير الدستور على الموقع الإلكتروني

وفي ختام القرار جاء به انه : "ونخرج من هذا أن الإرادة الملكية بحل مجلس النواب لا تكون مستوفية شروطها الدستورية إلا إذا وقعها الوزير أو المختصون علاوة توقيع رئيس الوزراء . وهذا ما نقرره في تفسير المادة المطلوب تفسيرها ". ( صدر في ١٤ / ١ / ١٩٥٦ م ). (١)

## الفرع الثاني: تطبيقات ممارسة السلطة التنفيذية للرقابة السياسية على دستورية القوانين من خلال ديوان التشريع والرأي

ديوان التشريع والرأي مؤسسة حكومية تؤسس في رئاسة الوزراء وترتبط برئيس الوزراء، وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ويتألف من رئيس وعدد من المستشارين والقانونيين والموظفين والمستخدمين، وإن هذه المؤسسة التابعة للسلطة التنفيذية تمارس من خلال أعمالها الرقابة السياسية السابقة على دستورية القوانين، وتنفذ السلطة التنفيذية بعدم جواز إقرار أي مشروع أو إصدار أي قرارات إدارية أو تعليمات تنظيمية ذات طابع عام من قبل المجلس، قبل إحالتها إلى ديوان التشريع والرأي، لدراستها وتدقيقها وإبداء الرأي فيها بحرية واستقلالية تامتين، ويسري هذا الحكم على أي عمل أو مهمة يختص الديوان بالقيام بها . وسيتم البحث في مهام ووظائف هذا الديوان بالإضافة إلى الهيئات السياسية المشكلة بموجبه .

### أولاً : وظيفة ومهام الديوان

يتولى ديوان التشريع والرأي جملة من المهام والمسؤوليات التي يرفع توصياته بشأنها إلى رئيس الوزراء، ومنها دراسة المشروع الذي يقدم إليه، وتدقيقه وإبداء الرأي فيه وتعديل أحكامه وإعادة صياغته، كما يقوم بوضع أي مشروع يكلفه رئيس الوزراء بإعداده، وللديوان المبادرة إلى اقتراح أي مشروع أو اقتراح تعديل لأي تشريع قائم ، كما وله حق المساهمة في تحديث التشريعات في المملكة وتطويرها وإعداد البحوث والدراسات وعقد الندوات

---

(١) قرار المجلس العالي لتفسير الدستور الأردني رقم (١) لسنة ١٩٥٦م، محمد ذيب، مجموعة القرارات التفسيرية الصادرة عن الديوان الخاص بتفسير القوانين والمجلس العالي لتفسير الدستور.

والمحاضرات.

ومن أهم المسؤوليات التي يتولاها الديوان أيضا إبداء الرأي في الاستشارات القانونية التي تقدم إلى رئيس الوزراء أو إلى الديوان مباشرة من الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والسلطات المحلية، وذلك فيما يعرض لها من حالات في أثناء قيامها بأعمالها أو فيما يقع بينها من تباين في وجهات النظر والاجتهاد في الأمور المتعلقة بمهامها وصلحياتها والاختلاف في تطبيق النصوص القانونية<sup>(١)</sup>.

كما ويقوم الديوان بصياغة القرارات والتعليمات التنظيمية ذات الطابع العام التي يصدرها مجلس الوزراء ووضعها في الإطار القانوني المناسب بناء على طلب رئيس الوزراء.

وللديوان القيام بأي مهام أخرى تعرض عليه مما له علاقة بالتشريع أو المسائل ذات الطابع القانوني<sup>(٢)</sup>، ويمكن إجمال مسؤوليات ومهام الديوان بالنقاط الآتية:

- دراسة المشروع (مشروع القانون) الذي يقدم إليه، وتدقيقه وإبداء الرأي فيه وتعديل أحكامه وإعادة صياغته.
- وضع أي مشروع قانون يكلفه الرئيس بإعداده، وللديوان المبادرة إلى اقتراح أي مشروع أو اقتراح تعديل أي تشريع قائم.
- المساهمة في تحديث التشريعات في المملكة وتطويرها وإعداد البحوث والدراسات وعقد الندوات والمحاضرات.
- إبداء الرأي في الاستشارات القانونية التي تقدم إلى الرئيس أو إلى الديوان مباشرة من الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية

---

(١) الموقع الرسمي لديوان التشريع والرأي: [www.lob.gov.jo/AR/Pages/default.aspx](http://www.lob.gov.jo/AR/Pages/default.aspx)

(٢) المرجع السابق .

- العامة والسلطات المحلية، وذلك فيما يعرض لها من حالات أثناء قيامها بأعمالها أو فيما يقع بينها من تباين في وجهات النظر والاجتهاد في الأمور المتعلقة بمهامها وصلحياتها والاختلاف في تطبيق النصوص القانونية.
- صياغة القرارات والتعليمات التنظيمية ذات الطابع العام التي يصدرها المجلس ووضعتها في الإطار القانوني المناسب بناء على طلب الرئيس.
- ي مهام أخرى تعرض عليه مما له علاقة بالتشريع أو المسائل ذات الطابع القانوني<sup>(١)</sup>.

## ثانياً: الهيئات المشكلة في الديوان

تشكل في الديوان الهيئات الآتية :

أ- هيئة التشريع برئاسة رئيس الديوان وعضوية جميع المستشارين في الديوان وتختص بدراسة وإعداد جميع التشريعات المعروضة على الديوان أو التي يكلفه بها الرئيس ولرئيس الديوان دعوة من يراه من القانونيين لحضور اجتماعات هذه الهيئة حسب مقتضى الحال.

ولرئيس الديوان تشكيل هيئات قانونية متخصصة ضمن هذه الهيئة وفقاً لمتطلبات العمل في الديوان لدراسة مشاريع ذات طبيعة معينة بعدد لا يقل عن مستشارين اثنين وقانوني واحد في كل هيئة.

ب- هيئة تحديث التشريعات وتطويرها برئاسة المستشار الذي يسميه رئيس الديوان وعضوية العدد اللازم من القانونيين يتم اختيارهم لهذه الغاية بقصد تحديث التشريعات النافذة المفعول وذلك بالتنسيق والتعاون مع الجهات الرسمية المعنية.

ج- هيئة الاستشارات القانونية وتختص بالمهام المنصوص عليها في الفقرة (د) من المادة (٩) من هذا النظام، وتعقد اجتماعاتها برئاسة رئيس الديوان

(١) الموقع الرسمي لديوان التشريع والرأي، مرجع سابق .

وعضوية من يدعوه من المستشارين والقانونيين وفقاً لنوعية وطبيعة الاستشارات<sup>(١)</sup>.

وتصدر الهيئة قراراتها وتوصياتها في المشاريع والمسائل القانونية المعروضة عليها بالإجماع أو بالأكثرية، وإذا تساوت الآراء فيدعو رئيس الديوان مستشاراً آخر مرجحاً للاشتراك مع الهيئة فيما هو معروض عليها وإصدار القرار بشأنه وعلى المستشار المخالف إبداء رأيه خطياً.

وجدير بالذكر انه بجانب تلك الهيئات ينشأ في الديوان وحدة تسمى ( وحدة المعلومات التشريعية) لتوفير المرجعية العلمية الدقيقة والميسرة لجميع التشريعات النافذة المفعول في المملكة.

ويحق لكل هيئة في الديوان دعوة ممثلين عن الجهات المعنية بالمشاريع أو المسائل المعروضة عليها، أو أي شخص آخر من أصحاب الاختصاص والخبرة فيها للاشتراك في دراستها، دون ان يكون لأولئك الأشخاص الحق في التصويت على قرارات الهيئة، كما ولها ان تطلب من تلك الجهات ان تقدم لها أي مستندات أو معلومات أو بيانات تحتاج إليها للقيام بالأعمال والمهام المنوطة بها<sup>(٢)</sup>.

### المطلب الثالث: الرقابة السياسية غير الرسمية على دستورية القوانين

لا يمكن إغفال الدور المهم الذي تلعبه الجهات الشعبية المختلفة مثل الرأي العام والصحافة ووسائل الإعلام الأخرى في الدول الديمقراطية، في الرقابة على دستورية القوانين وان كان ذلك بشكل غير مباشر، وبالتالي استعراض لأوجه الرقابة السياسية غير الرسمية.

---

(١) الموقع الرسمي لديوان التشريع والرأي مرجع سابق .

(٢) المرجع السابق .

## الفرع الأول: رقابة وسائل الإعلام

جرت العادة على ترقية الصحافة ووسائل الإعلام المختلفة بالسلطة الرابعة، وذلك في إشارة إلى أهمية الدور الذي تلعبه إلى جانب السلطات الثلاث.

وعملياً يمكن ان تقوم هذه الجهات بمهمة الرقابة على دستورية القوانين، إذ يمنح الدستور لهذه الجهات في بعض الدول الحق في الاحتجاج على خرق قانون ما لقواعد الدستور والتقدم بطلب إلى الأجهزة المختصة ( المحاكم الدستورية) لمعالجة هذا الخرق، ويتم ذلك وفق آليات ينظمها القانون، وتبنت هذا الأسلوب دساتير كل من ألمانيا وغانا وسلوفاكيا، أما في الأردن فان القانون لم يجز لغير ذي مصلحة بالطعن بدستورية القوانين على النحو الذي سأتناوله في المبحث القادم ، إلا إن ذلك لا يعني إغفال دور وسائل الإعلام المقروء والمسموع والالكتروني بمختلف أطيافه من حق ممارسة الرقابة على دستورية القوانين إلى جانب رقابة أداء السلطات الثلاث، إذ أنها تقدم للرأي العام ملاحظاتها على دستورية القوانين، وتجري المقابلات وتنتشر البحوث المختصة في هذا المجال ، بحيث يصل صوتها مباشرة إلى الجهات المختصة بالرقابة على دستورية القوانين، أو توجب الرأي العام حول نقطة عدم الدستورية مما يدفع الجهات المختصة لبحت مضمون ذلك الطعن ومن ثم إصدار القرار الملائم على نحو مقنع .

## الفرع الثاني: الرقابة الشعبية

تتمثل الرقابة الشعبية في حق الشعب بمراقبة ومتابعة أعمال السلطة العامة في الدولة، للتأكد من خضوعها لاحام الشرعية ، ومحاولة معالجة انحرافاتهما ويستمد الشعب هذا الحق من كونه صاحب الارادة العامة الموجودة للدستور الناظم للحقوق والحريات ومنبع السلطات (1) ، وترتكز الرقابة الشعبية

---

(1) نسرین طلبه، الرقابة على دستورية القوانين ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد(٢٧)، العدد الأول، ٢٠١١، ص ٤٩٦.

إلى جانب وسائل الإعلام على دستورية القوانين على محورين: المحور الأول مبني على أساس ما يقوم به المواطنون في المجتمع الديمقراطي، عن طريق الانتخابات الحرة، بمنح السلطة التشريعية لممثليهم من النواب كما هي محددة في القانون، بحيث تقوم السلطة التشريعية بسن القوانين والتشريعات اللازمة تحت الرقابة الشعبية لقواعدهم الانتخابية.

وفي عام ١٩٩٢ عقدت ندوة في مدينة (مونبليه) عنوانها: (الديمقراطية المستمرة) وجاء في توصياتها بأن الديمقراطية النيابية تمر بأزمة ضعف الثقة بين الحكومة والنواب في البرلمان فيما يتعلق بمضمون التشريع مما يتطلب تحويلها إلى ديمقراطية مستمرة فلا تقف عند حد وقت انتخاب نواب الشعب بل تستمر رقابة الشعب بين هذا الوقت والوقت الذي يليه من خلال مؤشرين<sup>(١)</sup>:

الأول: ليست له طبيعة قضائية ويتمثل في أجهزة الإعلام والاستفتاء الشعبي وآراء منظمات المجتمع المدني.

الثاني: انها ذات طبيعة قضائية ويتمثل في القضاء الدستوري لمنع إصدار تشريعات لا تتفق مع الإرادة العامة للشعب التي عبر عنها الدستور، حيث إن القاضي الدستوري لا يحجب كلمة الشعب التي عبر عنها في الدستور بل هو يعطي لهذه الكلمة مضمونها الكامل من خلال الرقابة التي يمارسها لتتأكد فعالية الكلمة للشعب.

أما المحور الثاني فهو : مجموعة الوسائل التعبيرية من الضغط والاحتجاج والاعتصام والإضرابات للطعن بدستورية قانون أو نظام ما مخالف لقواعد الدستور وماس بالحقوق والحريات العامة، والرقابة الشعبية على ذلك النحو قد تأخذ الصفة التنظيمية كالنقابات والجمعيات أو تأخذ صفة الفردية.

### الفرع الثالث : رقابة منظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية

سبق وان أشرت في غير موضع انه في ظل المجتمع المدني لا بد من

---

(١) انظر تفصيلاً: جابرييل ايه الموند باويل الابن ، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، ترجمة هشام عبدالله وسمير نصار ، ط١ ، الأهلية للنشر والتوزيع، ١٩٩٧، عمان .

خضوع الحاكم والمحكوم للدستور، والالتزام بالقواعد القانونية، وتعد منظمات المجتمع المدني وخاصة المنظمات غير الحكومية ومنها الأحزاب، المراقب على المؤسسات والقوانين، ولديها برامج إصلاحية تسعى إليها من خلال سعيها الدؤوب للوصول إلى مواقع صنع القرار في السلطة التشريعية بموجب قوانين الانتخاب التي تؤهلهم لذلك<sup>(١)</sup>، وتسمى هذه المنظمات أحياناً بـ ( السلطة الخامسة) حيث يقوم أفراد المجتمع من خلال هذه المنظمات المستقلة عن سيطرة ونفوذ السلطة بممارسة دورهم وحقوقهم في اختيار ومراقبة السلطات العامة في الدولة وما تصدره هذه السلطات من قوانين وأنظمة، ومدى مطابقتها هذه القوانين لمبادئ الدستور .

إذ تقوم منظمات حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني والأحزاب المختلفة بمهمة الرقابة على دستورية القوانين، و يجب أن لا ننسى دور منظمات المجتمع المدني والأحزاب في تحقيق التنمية الديمقراطية والدفاع عن حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ، حيث تعد هذه الممارسات جزءاً من العملية الديمقراطية ذاتها وينبغي أن لا نغفل عن كون برامج الأحزاب في أغلبها قائمة على أساس دستوري، وبالتالي تعد رقيب ورافض لأي مساس للقوانين والأنظمة خلافاً لما أراده الدستور .

### المبحث الثالث : مزايا وعيوب الرقابة السياسية

لاشك أن الرقابة السياسية على دستورية القوانين تمارس وظيفة مهمة في إعلاء الدستور وسيادته وضمان لتنفيذ أحكامه كما سبق وان أوضحت، ولكن الآليات القانونية التي يقصد بها الدفاع عن مبدأ سمو الدستور وما تؤدي إليه من رقابة لدستورية القوانين، ليست صورة واحدة في كل الدول، فقد تنشئ آليات قانونية خاصة تتماشى مع فلسفتها وظروفها فمن الدول من اتبع أسلوب

---

(١) بخصوص قوانين الانتخاب وتفصيل المشاركة الحزبية في السلطة التشريعية، انظر : جميل النمري ، الإصلاح السياسي والانتخابات ، ط١ ، دار ورد للنشر والتوزيع ، عمان، ٢٠١٠.

الرقابة السياسية متجاوزاً عن عيوبها ومنها من سلك سبيلاً آخر في الرقابة .

غير ان جميع الأنظمة السياسية الحديثة متفقتة على ضرورة وجود رقابة علي دستورية القوانين وفي هذا الجزء من الدراسة نبحت في مزايا وعيوب الرقابة السياسية على دستورية القوانين.

### المطلب الأول: مزايا الرقابة السياسية

تشير الدراسات السياسية إلى جانب الفقه الدستوري إلى أن للرقابة السياسية على دستورية القوانين المزايا الآتية:

- رقابة سابقة على صدور القانون تهدف إلى التحقق من مدى دستوريته وتهدف إلى الحيلولة دون صدور القانون المخالف للدستور.
- وتتميز الرقابة السياسية بأن من يتولاها ليس هيئة قضائية كما هو الحال في الرقابة القضائية ، بل يتولى مهمة هذه الرقابة هيئة سياسية، يكون اختيار أعضائها بواسطة السلطة التشريعية وحدها أو بالاشتراك مع السلطة التنفيذية.
- وتتميز الرقابة السياسية بأنها تستمد أساسها من مبدأ الفصل بين السلطات، باعتبار أن هذا المبدأ يقوم على أنه لا يجوز للسلطة القضائية التدخل في أعمال السلطة التشريعية ، وبهذه الرقابة يتمكن البرلمان من تفادي سيطرة القضاء وتدخله وبالتالي فان هذه الرقابة تتفادى الصدام بين السلطات .
- تتفق الرقابة السياسية مع طبيعة عمل السلطة التشريعية والذي تتداخل فيه الاعتبارات السياسية مع الاعتبارات القانونية، لان الرقابة على الدستورية هي مسألة قانونية في موضوعها، وسياسية في آثارها؛ وعليه يتطلب الأمر أن تباشره هيئة سياسية يقوم بتشكيلها البرلمان وتتكون من أعضائه أساساً تلافياً لعوامل الحساسية والتحدي ومحاولة السيطرة المتبادلة بينهما .
- لا تقتصر الرقابة السياسية على الجوانب القانونية فحسب وإنما تمتد لتشمل الجوانب السياسية المحيطة بالعمل محل الرقابة، وتقدير مدى الآثار

المرتتبة على الرقابة سواء من حيث دستورية هذا العمل أو من حيث ملاءمته (١).

- الرقابة السياسية رقابة وقائية غالباً فهي تحول أصلاً دون صدور العمل غير الدستوري وتمنع بعد صدوره الجدل حول دستوريته وتتفادى خطر تضارب الأحكام القضائية التي يحدث في حالة الأخذ برقابة الامتناع مما يضاعف من فعالية هذه الرقابة لان الوقاية خير من العلاج (٢).

### المطلب الثاني: عيوب الرقابة السياسية

رغم ما تمتاز به الرقابة السياسية إلا أنها تعرضت لسهام النقد من قبل فقهاء القانون ورجال السياسة وأهم تلك الانتقادات :

- إن الهيئة السياسية التي تقوم بمهمة الرقابة على دستورية القوانين ليست بمنأى من الخضوع للنزوات السياسية وان تشكيل الهيئة قد يتم بالتعين من جانب البرلمان، أو بالانتخاب من قبل الشعب وبلا شك الأخذ بهذه الطريقة في تشكيل هذه الهيئة يشكل خطورة على استقلال هذه الهيئة، على نحو يؤدي إلى سيطرة الاتجاهات السياسية ذاتها التي تسيطر على البرلمان أو القوة الشعبية المسيطرة وبالتالي تنعدم القيمة من إنشائها .

- افتقار القائمين على أمر هذه الهيئة للخبرة القانونية حيث إن هذه الرقابة تتميز بطبيعة قانونية خاصة، تفترض في القائمين عليها ضرورة توافر الكفاءة القانونية لإمكان تحديد مدى تطابق القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية مع أحكام الدستور.

- يؤخذ على الهيئة السياسية خضوعها بطبيعتها للأهواء والنزوات السياسية التي تسيطر على عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك

---

(١) محمد رفعت عبد الوهاب و إبراهيم عبد العزيز الشيخ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ١٩٩٨، ص٥١٦.

(١) سامي جمال الدين ، القانون الدستوري والشرعية الدستورية ، ط٢، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ٢٠٠٥م، ص ١٤٦ .

يؤدي إلى الخروج على الدستور، ومن ثم فإن الطريق السياسي للرقابة لن يعني سوى إحلال هذه الهيئة بنزعاتها محل أهواء ونزعات الهيئات السياسية الأخرى فتغدو الرقابة غير منتجة أو مؤثرة بما يشكل خطراً سياسياً على الدستور ومبادئه.

- قد لا تتوفر لدى القائمين على الرقابة السياسية القدرة الفنية والخبرة القانونية الكافية لمباشرة الرقابة الدستورية، علاوة على عدم تمتعهم بضمانات الحيطة والاستقلال التي تتوفر للقضاء، مما يضعف هذه الرقابة لمدى بعيد خاصة مع تأثر أغلبية هؤلاء الأعضاء باتجاهات السلطات التي تقوم بتعيينهم وخضوعهم لتعليماتها، وحتى إذا تم انتخابهم بواسطة الشعب فإنه سيسيطر على عملها نفس الاتجاهات السياسية التي تسيطر على البرلمان، علاوة على إحساسهم بالعلو عليه مما قد يؤدي إلى تفاقم الصراع بين السلطات وبث الاضطراب السياسي في الدولة<sup>(١)</sup>.

- إذا كان تحريك الرقابة يعود للسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية فإن ذلك يؤدي إلى إقامة الطعن في دستورية القانون على اعتبارات سياسية أكثر من إقامتها على اعتبارات قانونية وموضوعية، وإذا كانت الرقابة تمارس بشكل تلقائي من قبل هيئة الرقابة وذلك كجزء من متطلبات العملية التشريعية، فإن ذلك يخلق من هيئة الرقابة مشرعاً" آخر لان القانون لا يمكن أن يصدر دون موافقتها، أي أن مصير القانون في هذه الحالة سيتوقف على إرادة هيئة الرقابة<sup>(٢)</sup>.

ومن ذلك المنطلق كان خطر الرقابة السياسية أكبر من خطر الرقابة القضائية لان تدخل القضاة في العمل التشريعي هو تدخل استثنائي، فالقاضي لا ينظر في دستورية قانون ما إلا إذا أثرت هذه الدستورية من قبل الغير، بينما تدخل هيئة الرقابة السياسية في العمل التشريعي، هو تدخل منهجي، بمعنى أن الرقابة تمارس على جميع مشاريع القوانين، فميكانيكية الرقابة السياسية على

---

(١) سامي جمال الدين ، مرجع سابق، ص ١٤٧ .

(٢) إحسان حميد المبرجي ، نظرية الدستور ، مرجع سابق، ص ١٧٥ .

دستورية مشاريع القوانين، لا تضمن علوية الدستور، وهذا هو المعنى الذي تتضمنه هذه الصورة من الرقابة، فتارة تعطى الأولوية للقابضين على السلطة احتكار تحريك الرقابة، وتارة تعطى الأولوية أو يجب أن تعطى بحكم المنطق إلى هيئة الرقابة وتسمى عندها حالة الرقابة التلقائية، وفي الحالتين يكون مصير

الدستور متوقف على إرادة الحكام، أو على إرادة هيئة الرقابة<sup>(١)</sup>.

واضح مما سبق أن الرقابة السياسية هي رقابة وقائية تسبق صدور القانون ومن ثم تحول دون صدوره إذا خالف نصاب في الدستور وتقوم بها لجنة سياسية يتم اختيار أعضائها بواسطة السلطة التشريعية أو بالاشتراك مع السلطة التنفيذية، فالرقابة تمارس على مشروعات القوانين، وتختلف الدساتير في تشكيل هذه الهيئة وذلك حسب ما يأتي به الدستور من تنظيم لذلك، فقد يتم تشكيل هذه الهيئة بالتعيين من جانب البرلمان أو من جانب السلطة التنفيذية، وإما بطريق الانتخاب.

ويتبين في هذا المبحث بان النظام السياسي الأردني قد مارس صور من الرقابة السياسية على دستورية القوانين، دون ان ينص على هيئة سياسية أو مجلس دستوري مختص بهذه الرقابة السابقة على صدور القوانين، خلافا لما هو الحال عليه في فرنسا بوصفها الوطن الأم للرقابة السياسية ولبنان كنظام سياسي عربي ومصدر لبعض التشريعات الأردنية، وقد جاءت ممارسات أوجه الرقابة السياسية وتطبيقاتها في النظام السياسي الأردني بشكل عام وغير مخصص على القوانين وفي أثناء مراحلها التشريعية وقبل المصادقة عليها، أي إنها تدخل في مرحلة أعداد مشاريع القوانين .

ويستخلص من ذلك إن الأردن في ظل غياب نص دستوري على آلية الرقابة على دستورية القوانين قبل تعديلات عام ٢٠١١، قد مارس الرقابة السياسية بواسطة رقابة البرلمان بنفسه على مشروعية مشاريع القوانين، ومن قبل السلطة التنفيذية من قبل المجلس العالي لتفسير الدستور، والى يومنا هذا من قبل ديوان التشريع والرأي.

(١) منذر الشاوي ، نظرية الدستور ، مرجع سابق ، ص ٩٤ - ٥٩ .

## الفصل الثالث : الرقابة القضائية على دستورية القوانين

نظراً لشدة الانتقادات التي شابت الرقابة السياسية، على النحو الذي تم الإشارة إليه سابقاً فقد اتجهت معظم النظم السياسية إلى الرقابة القضائية على دستورية القوانين كملاذ امن لضمان أفضل سبل ممارسة دستورية القوانين، على اعتبار ما تتصف به هذه الرقابة من، الحياد والنزاهة والاستقلالية، وعدم تأثر أعضائها بالأهواء السياسية، وتمتعهم بالتكوين القانوني الذي يؤهلهم لممارسة دورهم على أكمل وجه<sup>(١)</sup>.

ويقصد بالرقابة القضائية : ( ان يتولى القضاء فحص دستورية القوانين الصادرة عن البرلمان، للتحقق من مطابقتها أو مخالفتها لقواعد الدستور ).

والرقابة القضائية تتطلب وجود هيئة قضائية تتولى الرقابة على دستورية القوانين، ولما كان موضوع الرقابة الدستورية والمسائل التي تثيرها تؤلف مسألة قانونية، وهي التحقق من مدى تطابق القانون أم عدم تطابقه مع أحكام الدستور، فمن المنطقي أن يعهد بهذه الرقابة إلى هيئة قضائية يتمتع أعضاؤها بالخبرة والدراية القانونية، بالإضافة إلى ما تقدمه من ضمانات الحياد والموضوعية والاستقلال وحرية التقاضي وعلانية الجلسات وتسبب الأحكام، مما يجعل هذه الرقابة ضماناً أكيدة لاحترام الدستور، وسلاحاً فعالاً لحمايته من محاولة التجاوز على أحكامه من قبل السلطات العامة<sup>(٢)</sup>.

إن الفرق بين الرقابة السياسية والرقابة القضائية تتجلى في ان الأول سابق على صدور القانون، وتمارس من قبل هيئة سياسية، أما الثانية فهي لاحقة لصدور القانون، وتمارس من قبل القضاء، وهي تفترض صدور قانون

---

(١) رمزي الشاعر ، رقابة دستورية القوانين، مرجع سابق، ص ٢٨.

(٢) ثروة بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٤١٧-٤١٨.

ما غير دستوري لكي تتمكن من ممارسة دورها في الرقابة، وبالتالي فإن الرقابة القضائية تعطي القاضي الحق في التحقق من تطابق القانون مع أحكام الدستور، لكي يقف على مدى التزام البرلمان للاختصاصات .

ومما يثير التساؤل ففدعة الرقابة القضائية على دستورية القوانين، هل هي ذات طبيعة قانونية محضة أم إنها تختلط بالسياسية وخاصة إذا ما علمنا بان الدستور هو حالة سياسية اجتماعية قانونية تعبر عن إرادة الحاكم والمحكوم؟

وتجسيدا لذلك التساؤل فقد تفاوتت أشكال الرقابة على دستورية القوانين والتشريعات، في المجتمعات الديمقراطية، وذلك وفقا لجملة من الظروف التاريخية التي تم فيها اعتماد النظام الديمقراطي أساسا للحكم، ووفقا للحاجات الموضوعية والأحوال الواقعية لكل مجتمع من المجتمعات .

حيث إن بعض الدول تركت موضوع الرقابة بإطلاقه إلى المحاكم العادية، ليمارس القضاة فيها حقهم في الحكم حول الادعاء بمخالفة سيادة القانون ومبدأ المشروعية، باعتبار ان مهمة تطبيق القانون تطبيقاً سليماً هو من صلب مهامهم، وان ما يترتب على ذلك هو حقهم في تقرير ما إذا كان قانون ما، يتعارض مع الدستور (القانون الأسمى) وبالتالي تحكم بإبطاله أو إزالة التعارض والتجاوز الحاصل عليه ومحو آثاره، ويعد ذلك عملا قضائيا محضا.

في حين ارتأت بعض الدول الأخرى ان الرقابة على دستورية القوانين، لها جوانب سياسية بالإضافة إلى الجوانب القانونية وان البيت في موضوع التعارض مع أحكام الدستور له آثار سياسية ويتطلب خبرة سياسية قد لا تتوفر في الرقابة القضائية الخالصة، ولذلك قامت هذه الدول بإنشاء هيئات ذات طابع سياسي، للبت في هذا الموضوع<sup>(1)</sup> ، وذلك على النحو الذي تم الإشارة إليه في المبحث السابق.

و إن الراجح في هذا المجال انه لا بد من إنشاء رقابة تجمع بين الخبرة السياسية بمقتضيات الدولة الحديثة واحتياجاتها المتطورة والإلمام العميق

---

(1) رائد علاء الدين زعبيتر، مراقبة دستورية القوانين في الاجتهاد القضائي الأردني، بحث غير منشور، المعهد القضائي، عمان، ٢٠٠٩، ص ١.

بالأبعاد السياسية انطلاقاً من أن الدستور هو في حقيقته وثيقة سياسية في المقام الأول من جهة، وبين علم وحياد الجهات القضائية المفترض من جهة أخرى، علاوة على إن اتخاذ أسلوب الرقابة السياسية يحرم المواطنين العاديين من حق الطعن في دستورية القوانين<sup>(١)</sup>.

ولأن القواعد والمبادئ السياسية في الدستور، قد أفرغت بصورة قواعد قانونية ملزمة، والقضاة هم أكثر الناس قدرة على إدراك طبيعية القواعد القانونية ومرتباتها، فأقامت هيئات تجمع بين الخبرة السياسية والخبرة القضائية، وأكلت إليها مهمة الرقابة على دستورية القوانين، وقد عبرت عنها العديد من الدول بان تفوض الرقابة إلى محكمة خاصة تختص بهذا النوع من فحص الادعاءات والطعون بدستورية القوانين.

وبعض الدول فوضت هذه الصلاحيات إلى المحكمة العليا لديها بعد أن أحاطت بتشكيلها بضمانات وشروط محددة وإجراءات دقيقة.

وحيث إن لكل دولة أسلوباً معيناً في تحقيق الرقابة على دستورية القوانين، وليست الأردن في منأى عن دول العالم الديمقراطية حيث إنها لم تغفل الرقابة على دستورية القوانين منذ التكوين، إلا ان دساتيرها المتعاقبة لم تنص على الرقابة الدستورية صراحة إلا عند حلول تعديلات عام ٢٠١١ والتي بموجبها جاء النص صريحا على إنشاء محكمة دستورية.

وفي ضوء ذلك سيم في هذا المبحث عرض لنشأة وتطبيقات الرقابة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها الوطن الأم لهذا الرقابة، وكما إن فرنسا كانت هي المثال البارز للرقابة السياسية؛ فانه وفي المقابل تعد الولايات المتحدة الأمريكية هي مهد نشأة النظام القضائي في الرقابة على دستورية القوانين، في حين ان فرنسا لم تأخذ بالرقابة القضائية ورفضتها، الأمر الذي دفعني لدراسة الحالة الأمريكية باعتباره نموذجاً مغايراً للرقابة السياسية، وذلك للتوصل في النهاية إلى أي شكل من شكلي الرقابة الدستورية اخذ به النظام السياسي الأردني، وذلك من خلال أستعرض واقع

(١) علي الباز، مرجع سابق، ص ١٠١-١٠٢.

وتطبيقات تلك الرقابة في الأردن قبل وبعد إنشاء المحكمة الدستورية، وفقا للتقسيم الآتي :

المبحث الأول : الرقابة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية

المبحث الثاني: تأصيل الرقابة على دستورية القوانين في الأردن قبل تعديلات الدستورية لعام ٢٠١١

المبحث الثالث: المحكمة الدستورية الأردنية

### المبحث الأول : الرقابة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية

ان الرقابة القضائية نشأت في أمريكا وأنيطت بالمحكمة العليا، ولقد استطاعت المحكمة العليا العمل توسيع رقابتها على دستورية القوانين حيث تجاوزت نطاق الدستورية إلى حد الحكم على مدى ملائمة القوانين، وليس مجرد مطابقتها، وساعدها في ذلك تطور الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وما شابها من تغيرات، وقد استعملت المحكمة العليا عدة وسائل تمكنها من ممارسة رقابتها على دستورية القوانين من خلال تفسير الدستور تفسيراً واسعاً، حتى لو أدى ذلك إلى الخروج عن النص، ومن أهم هذه الوسائل ما يلي : شرط الطريق الواجب قانوناً، معيار الملائمة، معيار المعقولية ( العقل ) ، معيار اليقين (١) .

ولمعرفة طبيعة الرقابة القضائية على دستورية القوانين فإنه لا بد من البحث في تطبيقاتها في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ تبين أن النظام السياسي الفرنسي لم يستخدم مثل هذه الرقابة واقتصر على تطبيق الرقابة السياسية، وعلى ذلك فإنه يتحتم البحث في تشكيل المحكمة الاتحادية العليا وأثرها في السياسية الأمريكية، ثم توضيح صور الرقابة القضائية المتبعة في النظام

---

(١) سعد عصفور ، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ، الإسكندرية ١٩٨٠م ص ٦٢ .

السياسي الأمريكي، كونها الرائدة في مجال الرقابة القضائية على دستورية القوانين، ليتسنى لنا مقارنتها مع المحكمة الدستورية الأردنية لتحديد ما أخذت به الأخيرة من رقابة سياسية أم قضائية .

## المطلب الأول: تشكيل المحكمة الاتحادية العليا وأثرها في السياسية الأمريكية

ستتم دراسة تشكيل المحكمة الاتحادية العليا وأثرها في السياسية الأمريكية وفقاً للفرعين الآتيين :

### الفرع الأول : تشكيل المحكمة الاتحادية العليا

لقد أنيطت السلطة القضائية في الولايات المتحدة بمحكمة عليا واحدة ومحاكم أدنى درجة يرتأي الكونغرس إنشائها ويقضي بذلك من حين لآخر وعملاً بهذا التوجيه قسم الكونغرس الأول البلاد إلى مناطق، وأنشأ محاكم فدرالية لكل منطقة ، بشكل أدى إلى تطور هياكل المحاكم الفدرالية لتصبح مؤلفة من المحكمة العليا و( ١١ ) محكمة استئناف و( ٩١ ) محكمة بداية وثلاث محاكم ذات سلطات خاصة ولا يزال الكونغرس يتمتع إلى اليوم بسلطة إنشاء المحاكم الفدرالية أو إلغائها وتحديد عدد القضاة في الجهاز القضائي الفدرالي، ولكنه لا يملك صلاحية إلغاء المحكمة العليا<sup>(١)</sup>.

والمحكمة العليا هي المحكمة الأعلى درجة في الولايات المتحدة، وهي الوحيدة التي أنشأها الدستور على وجهه التحديد، ولا يمكن مراجعة أي قرار صادر عن المحكمة العليا أمام أية محكمة أخرى، بمعنى ان قراراتها وأحكامها تسمو على الأحكام الأخرى ، لأنها تستقي أحكامها وحصانتها من ذات الدستور والذي يحمي استقلالية القضاء في نصه على أن القضاة الفدراليين يبقون في مناصبهم ماداموا حسني السلوك ، وهذا يعني عملياً حتى الوفاة، أو التقاعد، أو الاستقالة، مع أن القاضي الذي يرتكب عملاً مخالفاً للقانون وهو في منصبه يمكن أن يوجه له اتهام برلماني ويحاكم أمام الكونغرس على غرار ما يحصل

---

(١) وزارة الخارجية الأمريكية ، موجز نظام الحكم الأمريكي - <http://www.f->

[law.net/law/showthread.php?t=23-122](http://www.f-law.net/law/showthread.php?t=23-122)

بالنسبة إلى الرئيس وكبار المسؤولين في الحكومة الفدرالية، ويتم تعيين القضاة الفدراليين من قبل الرئيس ويخضع لموافقة مجلس الشيوخ، كما أن الكونغرس يحدد رواتب هؤلاء القضاة.

والجدير بالذكر ان الدستور الأمريكي لا يذكر شيئاً عن مؤهلات قضاة المحكمة العليا، وليس هناك ما يستلزم أن يكون القضاة من الحقوقيين، مع أن جميع القضاة الفدراليين وقضاة المحكمة كانوا على الدوام من المحامين، وكانت هذه المحكمة تتألف من رئيس وخمسة أعضاء، وفي السنوات الثمانين التي أعقبت إنشائها بقي عدد أعضاء المحكمة يتبدل إلى أن تحدد عضويتها سنة (١٨٦٩) برئيس وثمانية أعضاء ورئيس المحكمة هو المسئول التنفيذي الأعلى فيها (١) .

### الفرع الثاني : اثر المحكمة العليا في السياسة الأمريكية

لعبت المحكمة العليا الأمريكية دوراً بارزاً في حماية الدستور الأمريكي من الأهواء السياسية فبالإضافة إلى قضية ماربوري ضد ماديسون كان لها دور في مواجهة فضيحة (وترجيت ) عندما أصدرت المحكمة في دعوى الولايات المتحدة ضد الرئيس ( ريتشارد نيكسون) أمراً بطلب تسليم الشرائط المتعلقة بالمحادثات التي دارت بين الرئيس ( نيكسون) وسبعة من مساعديه، وعلى رأسهم النائب العام(٢).

وهم الذين كان قد تم توجيه تهم لهم لعلاقتهم بالسطو على (وترجيت) وقد اعترض ( نيكسون) على تسليم الشرائط باعتبار أن محادثات الرئيس تتمتع بالحصانة المطلقة، وقررت المحكمة العليا بالإجماع: بأنه ليس للمحادثات الرئاسية حصانة إذا تعلق الأمر ببينة تثبت ارتكاب جريمة، ولعل مما يحسب للنظام الأمريكي إن أربعة من قضاة المحكمة العليا من الذين أصدروا الحكم تم

---

(١) منشورات وزارة الخارجية الأمريكية، موجز نظام الحكم الأمريكي، مرجع سابق ص ١١٤ - ١١٥ .

(٢) المرجع السابق .

تعيينهم بواسطة الرئيس ( نيكسون) ولم يشفع له تعيينهم وعليه كان لأمر المحكمة العليا الدور البارز في استقالة الرئيس ( ريتشارد نيكسون) في ( ٨ / أغسطس ١٩٧٤)<sup>(١)</sup>.

وبشكل عام فان للرقابة القضائية على دستورية القوانين عدة صور سيتم عرضها في المطلب القادم .

## المطلب الثاني : صور الرقابة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية

هناك ثلاثة طرق رئيسة عرفتها المحاكم الأمريكية في أثناء مباشرتها للرقابة على دستورية القوانين، هي الرقابة بطريق الدفع بعدم الدستورية، الرقابة بطريق المنع القضائي، الرقابة بطريق الحكم التقريري .

### الفرع الأول : الرقابة القضائية بطريقة الدفع بعدم الدستورية (الدفع الفرعي)

في هذا النوع من الرقابة القضائية على دستورية القوانين، لا توجد دعوى بإلغاء قانون من القوانين لعدم دستوريته وإنما يتعلق الأمر بالدفع بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه<sup>(٢)</sup>، يفترض هذا الأسلوب وجود دعوى منظورة أمام القضاء، فيدفع المدعى عليه أو المتهم أو المدعي بأن الطلبات تستند إلى قانون غير دستوري، و تقوم المحكمة بفحص دستورية هذا القانون بشكل متفرع عن الدعوى المرفوعة أمامها<sup>(٣)</sup>، فإن انتهت المحكمة من فحصها

---

(١) للمزيد حول فضيحة ( وترجيت ) ينظر نبيل أديب عبد الله ، ( عندما هزمت الصحافة السلطة ) مقالة منشورة في صحيفة السودان الدولية والهوية الجامعة ، العدد : ٨٣٩ في ١٣ / ٣ / ٢٠٠٨ وعلى الموقع الإلكتروني

<http://www.alsudani.info/index.php?type=38id=2147526764>

(٢) ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص ٢٧ ، وفي ذات السياق : سليمان الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٨٥.

(٣) ابراهيم أبو شيخا ، المبادئ الدستورية، مرجع سابق ، ص ٢٦٠. وفي ذات السياق : كمال الغالي ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مطبعة الداودي ، دمشق ١٩٨٥ م.

للقانون من أنه متعارض مع الدستور أهملت حكمه، و امتنعت عن تطبيقه، وفصلت في الدعوى تبعا لذلك بما فيه صالح المتهم أو المدعى عليه وتسمى هذه الطريقة بطريقة الدفع الفرعي<sup>(١)</sup>.

إلا أن المحكمة في هذه الحالة لا تقضي إلغاء القانون وإنما تمتنع فقط عن تطبيقه في القضية التي أثير الدفع بمناسبة<sup>(٢)</sup> ويظل القانون قائماً ويمكن أن تثار مسألة عدم دستوريته من جديد وذلك لأن حكم المحكمة له حجية نسبية فلا يقيد المحاكم<sup>(٣)</sup> ولا يقيد نفس المحكمة بالنسبة للقضايا التي تعرض عليها .

وحول شرعية ذلك، فإنه يرجح في الفقه والقضاء بان سكوت الدستور لا يمنع المحاكم من رقابة دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي، لأن القاضي في هذه الحالة إنما يغلب حكم القانون الأعلى على حكم القانون الأدنى، وذلك ضمن صلاحيات وظيفته، وقد أخذت كثير من الدول بهذه الطريقة دون نص من الدستور، ولتلك المسألة بعض التطبيقات في القضاء الأردني ستعرض لاحقا، ومن البلاد التي أخذت بها كذلك اليونان، والنرويج ، وقد نصت بعض الدساتير صراحة على ذلك كدستور اليابان الصادر عام (١٩٤٦)<sup>(٤)</sup>، والظاهر أن قضاء المحاكم الأمريكية في مجال الرقابة الدستورية هو قضاء امتناع عن التطبيق، ولكن أثر هذا القضاء يزداد قوة بفضل نظام السوابق القضائية النافذ في الولايات المتحدة، وبمقتضى هذا النظام أن كل محكمة تتقيد بالحكم الذي أصدرته .

---

(١) علي الباز ، مرجع سابق، ص ٣٣٢.

(٢) للمزيد راجع: مصطفى محمود عفيفي ، رقابة الدستورية في مصر والدول الأجنبية دراسة تحليلية مقارنة لأنظمة الرقابة في الدساتير المعاصرة ، ط١، ٢٠٠٥م، ص ١١٠- وما بعدها.

(٣) نعمان الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٥٧٢ وبنفس المعنى: د. سليمان الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٣٨٥ .

(٤) ماجد راغب الحلو، الأنظمة السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ص ٤٤٤ .

وتتقيد به المحكمة التي في درجتها، وكذلك المحكمة الأدنى درجة، فالحكم الصادر من المحكمة العليا وهي أعلى محكمة في الاتحاد بعدم دستورية أي قانون يقيدها كما يقيد سائر المحاكم الاتحادية، ومحاكم الولايات، وهكذا يتضح من قضاء المحاكم الأمريكية قضاء امتناع عن التطبيق مؤسس على نظام السوابق القضائية، ويقترب هذا القضاء من حيث النتائج العملية في هذه الحالة من قضاء الإلغاء، إلا أنه لا يزال متميزاً عنه ومختلفاً في آثاره من حيث وجود القانون بالنسبة لقضاء الامتناع وزوال القانون من الوجود بالنسبة لقضاء الإلغاء، ومرد ذلك أن المحكمة العليا وإن كانت مقيدة بالأحكام الصادرة منها إلا أنه من المتصور أن تتطور الظروف على نحو يحملها على العدول عن قضائها السابق وعندها يستأنف ذلك القانون نفاذه<sup>(١)</sup>.

ويعد هذا النوع أو الأسلوب الأكثر نجاحاً في فرض الرقابة على دستورية القوانين في الدول التي تخلو دساتيرها من النص صراحة على حق القضاء في الرقابة على دستورية القوانين، وهو ما درج عليه القضاء المصري في ظل دستور عام (١٩٥٦)، ودستور عام (١٩٥٨)، رغم خلوهما من نصوص تنظيم الرقابة<sup>(٢)</sup>.

ويؤخذ على هذه الطريقة: إن تركها مهمة الرقابة على دستورية القوانين لكافة المحاكم تؤدي عادة إلى تناقض الأحكام وعدم الوحدة التشريعية، كما لا تضع حداً نهائياً للخلاف الذي يمكن أن يثور حول عدم دستورية قانون من القوانين<sup>(٣)</sup>.

---

(١) إسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، مرجع سابق ص ١٨٩ - ١٩٠

(٢) إسماعيل مرزة، المرجع السابق، ص ١٩٠ - ١٩١.

(٣) مصطفى محمود عفيفي، رقابة الدستورية في مصر والدول الأجنبية دراسة تحليلية مقارنة لأنظمة الرقابة في الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، ص ١١١.

## الفرع الثاني: الرقابة القضائية بطريقة المنع للأمر القضائي

كما وقد ابتدع القضاء الأمريكي أسلوباً آخر للرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية هو أسلوب الرقابة القضائية بطريقة المنع للأمر القضائي.

وفي هذا النوع من الرقابة؛ لا ينتظر من يدعي عدم دستورية قانون ما أن تقام عليه دعوى يراد خلالها تطبيق هذا القانون، وإنما يطلب من القاضي أن يأمر بإيقاف الإجراءات التي يمكن أن تتخذ ضده باعتبارها إجراءات تستند إلى قانون غير دستوري، أو هي تنفيذ لقانون يعتقد بأنه مخالفاً للدستور وعندها يفحص القاضي دستورية هذا القانون فإذا تبين له أنه يخالف أو يناقض الدستور، وجه أمراً لمن يريد اتخاذ إجراءات معينة بمقتضاه ( أي تطبيقه ) يمنع فيه من اتخاذها، ويستطيع القاضي أن يأمر موظفاً بأن لا يحصل رسماً معيناً من الشخص الذي لجأ إلى القضاء لان هذه الرسم فرضه قانون غير دستوري، وحتى إذا حصلها فان القاضي يستطيع أمره بإعادتها لمن حصلت منه (١).

ومن التطبيقات القضائية بطريق الأمر القضائي : كانت شركة ستكتن وستوكس ( Stockton&stokes ) قد تعاقدت مع حكومة الولايات المتحدة على نقل البريد، وعندما حان وقت دفع الأجر على ذلك لم ترغب إدارة الرئيس جاكسون أن تدفع، ويبدو إن أصحاب شركة ( ستكتن وستوكس ) كانوا خصوماً سياسيين لجاكسون وأنه كان هناك بعض التساؤل حول قيمة خدماتهم، وكان رأي الكونغرس إن المتعهد يجب أن يتقاضى نصيبه من المال لذلك أقر قانوناً "مضمونه أن على مدير البريد أن يدفع للمتعهد أي مبلغ يراه محامي إدارة البريد العامة معقولاً، وأخبر المحامي مدير البريد ( عاموس كندال ) أنه ينبغي أن يدفع للشركة مبلغ ( ١٦١٥٦٣ ) دولار لكن ( كندال ) بدعم من الرئيس جاكسون رفض أن يدفع أكثر من ( ١٢٢١٠٢ ) دولار، وعندئذ توجهت الشركة إلى

---

(١) إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٧٥٦.

المحاكم ساعية وراء إصدار أمر قضائي مطالبة بدفع المبلغ بكامله، وقررت المحكمة العليا إن بإمكانها إصدار أمر قضائي يطالب بدفع كامل المبلغ، وجاء في رأي الأكثرية أن ذلك لا يمثل أي نوع من تدخل السلطة التشريعية أو القضائية في شئون السلطة التنفيذية، بل كل ما سعى إليه الأمر القضائي هو تنفيذ واجب وزاري لا يتمتع الرئيس أو مدير البريد بأية صلاحية لإنكاره أو التحكم به<sup>(١)</sup>.

وبموجب هذه الطريقة يجوز لأي فرد اللجوء إلى المحكمة المختصة، وتختص بإصدار الأمر القضائي محكمة اتحادية خاصة تتألف من ثلاثة حكام، ويجوز الطعن في أحكامها أمام المحكمة الاتحادية العليا مباشرة طبقاً لقانون صدر عام (١٩١٠) يطلب إيقاف تنفيذ أي قانون على أساس أنه غير دستوري وان من شأن تنفيذه أن يلحق ضرراً وذلك دون أن تكون هناك دعوى سابقة، فإذا تبين أن ذلك القانون مخالف للدستور أصدرت أمراً قضائياً إلى الموظف المختص بعدم تنفيذ ذلك القانون، ويترتب على الموظف في هذه الحالة تنفيذ الأمر القضائي الصادر إليه وإلا عد مرتكباً لجريمة خاصة تسمى ( احتقار المحكمة) وتعرض هذه الجريمة مرتكبها للحكم عليه بالحبس أو الغرامة<sup>(٢)</sup>.

وخلاصة ذلك إن طريقة المنع القضائي في أن الفرد يستطيع الالتجاء إلى القضاء المختص للحصول منه على أمر إيقاف تنفيذ القانون المطعون فيه بعدم دستوريته إذا كان تنفيذ هذا القانون يؤدي إلى إلحاق الضرر به؛ فإذا ثبت للمحكمة أن القانون غير دستوري أصدرت أمراً قضائياً إلى الموظف المختص بالامتناع عن تنفيذ ذلك القانون، وعلى الموظف تنفيذ أمر المحكمة.

---

(١) للمزيد ينظر ديفيد كيه نيكولز، أسطورة الرئاسة الأمريكية الحديثة، ترجمة: صادق إبراهيم عودة، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، ص ١٤٣-١٤٨.

(٢) مصطفى محمود عفيفي، رقابة الدستورية في مصر والدول الأجنبية دراسة تحليلية مقارنة لأنظمة الرقابة في الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، ص ١١١. وفي ذات السياق: إسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، مرجع سابق ص ١٩٠-١٩١.

## الفرع الثالث : الرقابة بطريق الحكم التقريري

وهذه الطريقة مقتضاها : إن للفرد، أو للمواطن أن يلتجئ إلى المحكمة طالبا منها إصدار حكم يقرّر ما إذا كان القانون المراد تطبيقه عليه دستوريا، أو غير دستوري، وفي هذه الحالة ينتظر الموظف المختص صدور حكم من المحكمة إما بدستورية هذا القانون؛ فيطبقه، أو بعدم دستوريته؛ فيمتنع عن تطبيقه.

وذلك يكون في الحالات التي يختلف فيها طرفان في إحدى العلاقات بشأن كل من طائفتي الحقوق والالتزامات التبادلية بينهما، وبخاصة عندما يستند أحدهما في ذلك أو الآخر إلى التعارض القائم فيما بين القانون المحدد لكل من تلك الحقوق والالتزامات وبين الدستور، ولقد استخدمت تلك الوسيلة الرقابية منذ عام ١٩١٨ وحتى الآن<sup>(١)</sup>.

وكانت المحكمة العليا قد رفضت هذا الأسلوب في البداي الأسلوب كأحدلا تختص إلا بالنظر في المنازعات في حين أن طلب إصدار حكم تقريري لا ينطوي على أية منازعة، إلا انها عادت وعدلت عن موقفها السابق وأخذت بهذا الأسلوب، ففي عام ١٩٣٤ سنّ الكونجرس الأمريكي قانون خوّل بمقتضاه المحاكم الاتحادية سلطة إصدار أحكام تقريرية في شأن دستورية القوانين<sup>(٢)</sup>.

ويتمتع الحكم التقريري الذي تصدره المحكمة وفق هذا الأسلوب كأحد أشكال الرقابة على دستورية القوانين بحجية نسبية، لا ينعكس أثره إلا على من تقرر لصالحه، أو مما يستفاد منه كسابقة قضائية في الدول التي تتبنى نظام

---

(١) مصطفى محمود عفيفي ، رقابة الدستورية في مصر والدول الأجنبية دراسة تحليلية مقارنة لأنظمة الرقابة في الدساتير المعاصرة ، مرجع سابق، ص ١١٢. وفي ذات السياق : صالح جواد الكاظم و علي غالب العاني ، الأنظمة السياسية، مرجع سابق

<http://stardz.com/forum/showthread.php?t=18089>

(٢) نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٧٦ .

إن المحكمة لا تفصل في نزاع عندما تصدر حكماً تقريرياً وإنما هي تكشف عن رأيها في مسألة معينة قد تؤدي إلى تجنب المنازعات القضائية مستقبلاً وقد لا تؤدي إلى ذلك إذا لم يرضَ الأطراف بالحكم التقريري ورأوا استمرار المنازعة وعرضها على القضاء.

ويتضح مما سبق أن القضاء الأمريكي لا يقضي ببطلان القانون لمخالفته للدستور، وإنما هو يقضي بالامتناع عن تطبيق ذلك القانون في القضية محل البحث ولكن نظراً لأن النظام القضائي الأمريكي يقوم على السوابق القضائية وعلى أتباع المحاكم الدنيا لقضاء المحاكم العليا فإن قضاء المحكمة الاتحادية العليا بالامتناع عن تطبيق قانون معين لعدم دستوريته يعني من الناحية العلمية أبطال مفعول ذلك القانون في الحياة، إلا إذا عدلت المحكمة العليا نفسها عن قضائها بعد ذلك، وهي رغم تقيدها بالسوابق القضائية إلا إنها تعدل عنها في بعض الحالات، وهذا ما حدث فعلاً بالنسبة للقوانين الاقتصادية التي استصدرها روزفلت وفقاً لما كان يسمى بالسياسة الجديدة الموصوفة بالامتناع، أي امتناع المحاكم عن تطبيق النص المخالف للدستور والتي جانب الرقابة بطريق الدفع المؤدي إلى الامتناع أوجد القضاء الأمريكي وسيلتين أخريين لمباشرة رقابة الدستورية، أولهما: الأمر القضائي (injunction) ومقتضاه أن يصدر أمر من المحكمة – التي هي وفقاً للنصوص محكمة اتحادية مشكلة من ثلاثة قضاة – بناء على طلب ذي مصلحة إلى موظف معين بالامتناع عن تنفيذ قانون معين في حالة معينة ، وعلى ذلك الموظف أن يمثل لأمر المحكمة إلا إذا طعن فيه وألغى الأمر .

والوسيلة الثانية : هي الحكم التقريري، ومقتضاها أن يصدر حكم بناء على طلب ذي مصلحة ليقرر ما إذا كان قانون معين يراد تطبيقه على ذلك الشخص دستورياً أم غير دستوري ، وهذا الحكم ذو اثر نسبي أي انه لا يحتج به إلا من

---

(١) نعمان الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص

صدر لصالحه وفي تلك الحالة دون غيرها<sup>(١)</sup>.

## المطلب الثالث : طبيعة قرارات المحكمة الاتحادية وضوابطها

في هذا المطلب عرض لطبيعة القرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة الأمريكية ثم عرض موجز للضوابط التي تنقيد بها المحكمة لتجنب الأهواء السياسية في قراراتها الدستورية .

### الفرع الأول : طبيعة قرارات المحكمة الاتحادية العليا

تصدر المحكمة حكمها مشفوعاً " برأي مكتوب غير موقع يطلق عليه ( رأي محكمة ) يشرح حيثيات القرار، وفي بقية القضايا يقدم المحامون عن الخصوم مذكرات تبرز أحقية القضية ، ويسمح لكل طرف بنصف ساعة لعرض قضيته شفهيًا ، والإجابة على تساؤلات القضاة، وبعد هذه المناقشة الشفهية يجتمع القضاة في اجتماع مغلق لمناقشة القضية والتصويت عليها في النهاية، ثم يتولى رئيس المحكمة كتابة رأي الأغلبية إذا كان متفقاً مع رأيه أو يطلب من احد القضاة أن يقوم بذلك، أما إذا لم يكن رأي رئيس المحكمة متفقاً مع رأي الأغلبية، يتولى أقدم القضاة كتابة الرأي وقد يحتاج الرأي النهائي عدة شهور لصياغته، ويمكن للقضاة الآخرين أن يكتبوا رأياً متفقاً عليه، وفي الوقت الذي لا تتفق الآراء المعارضة مع قرار الأغلبية، إلا إن تلك القرارات المخالفة تعتبر مهمة لأنها تشكل سوابق يمكن إتباعها في قضايا مماثلة في المستقبل ويمكن لآراء الأقلية أيضاً أن تصبح منطلق الأغلبية في قضية مستقبلية، ويعلن القرار النهائي في جلسة علنية وتنتشر كل القرارات في الجريدة الرسمية للولايات المتحدة، ومن المفترض أن تتبع المحاكم الأدنى قرارات المحكمة العليا، ويجب على الدوائر والوكالات الحكومية وشركات الأعمال تنفيذ قرارات

---

(١) انظر تفصيلاً: احمد كمال أبو المجد ، الرقابة علي دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والأقاليم المصري ( رسالة دكتوراه )، القاهرة ١٩٦٠ ، ص ٢٢١ وما بعدها بخصوص قيمة الحكم بعدم الدستورية ومن ص ١٨٥ وما بعدها بخصوص طريقة الأمر القضائي وص ٢٧٣ وما يليها بخصوص الأحكام التقريرية.

المحكمة (١).

وحرى بالذكر إن المحكمة الاتحادية العليا الأمريكية لا تملك وسيلة لتنفيذ أحكامها، إلا أن سلطتها الدستورية تدعمها التقاليد الثقافية الأمريكية الراسخة من حيث احترام السلطة القضائية واحترام سيادة القانون، وهذا الاحترام يدعمه الاعتقاد بأنه عند تطبيق الدستور فإن قضاة المحكمة العليا لا يقومون بمجرد عرض وجهات نظرهم، وإنما يطبقون أحكام الدستور طبقاً لتفسير المحكمة له ، وذلك ينظم سلطة باقي أجهزة الحكومة، إضافة إلى أن الدستور يقيد سلطة المحكمة ذاتها<sup>(٢)</sup> . ويستفاد من ذلك أن المحكمة حامية للدستور وتحكم بموجب أحكامه القانونية على النحو الذي أراده الدستور ورسمه القضاء وفقاً لقانون المحكمة .

### الفرع الثاني : أهم الضوابط التي تتقيد بها المحكمة الاتحادية العليا

- قيدت المحكمة العليا الأمريكية نفسها بضوابط تتقيد بها في ممارسة الرقابة حتى لا تتجاوز على اختصاصات السلطة التشريعية من ناحية، وحتى تتجنب الآثار القانونية والسياسية الخطيرة التي قد تترتب على القضاء بعدم دستورية القوانين من ناحية أخرى، الأمر الذي يجنبها ان تطالب السلطة التشريعية بتقييد اختصاصات المحكمة، وأهم الضوابط التي تلتزم بها المحكمة الاتحادية العليا في ممارسة الرقابة ما يأتي<sup>(٣)</sup>:
- عدم تعرض المحكمة للمشكلة الدستورية إلا إذا كان ذلك ضرورياً للفصل في الخصومة الأصلية.

---

(١) لاري الوينز ، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية ، مرجع سابق، ص ٢٢٧ - ٢٢٨ .

(٢) جاي م . فينمان ، النظام القانوني الأمريكي ، ترجمة : احمد أمين الجمل ، ط ١ ، مطبعة الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٩ .

(٣) فاروق عبد البر ، دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات ، مرجع سابق ص ٢٠ .

- تبني قرينة تقضي أن الأصل في كل ما يصدر من السلطة التشريعية من قوانين هو صادر في الحدود التي رسمها الدستور لتلك السلطة، وعلى القضاء عند فحصه لدستورية القوانين أن لا يخرج عن مقتضى القرينة إلا إذا كان التعارض بين القانون والدستور تعارضاً واضحاً وصريحاً، بمعنى ذلك إن المحكمة لا تقضي بعدم الدستورية إلا إذا كان عدم الدستورية هذا فوق مستوى كل شك معقول، وأنه إذا أمكن تفسير القانون على أكثر من وجه أن تلتزم هذا التفسير ما دامت عبارة القانون تحتمله.

- عدم ممارسة المحكمة على القوانين إلا رقابة فنية ذات طابع قانوني مجرد واستبعاد كل عنصر غير دستوري من هذه الرقابة، فلا تناقض ضرورة التشريع أساساً لفحص دستوريته دون البحث عن بواعثه الحقيقية.

- استبعاد المسائل السياسية من نطاق الرقابة على دستورية القوانين.

ويتضح لنا مما سبق ان النظام السياسي الأمريكي أناط الرقابة على دستورية القوانين بأعلى محكمة نظامية في البلاد، وان أساليب الرقابة هي أساليب قضائية محضة، بمعنى ان الرقابة الأمريكية تمارس من قبل السلطة القضائية .

## المبحث الثاني : تأصيل الرقابة على دستورية القوانين في الأردن قبل تعديلات الدستورية لعام ٢٠١١

لم يتطرق الدستور الأردني الصادر ١٩٥٢ لموضوع الرقابة على دستورية القوانين، وكذلك كان موقف الدستوريين السابقين القانون الأساسي لسنة ١٩٢٨، ودستور سنة ١٩٤٧، كما سبق وان أشرت في غير موضع بان الدساتير الأردنية المتعاقبة منذ التأسيس إذا ما قمنا بتصفحها نجد بأنها لم تتطرق لمسألة الرقابة على دستورية القوانين على وجه التخصيص قبل تعديلات عام ٢٠١١، إلا أنها وبذات الوقت لم تكن تنطوي على ما يمنع من

ذلك وخاصة وإنها كانت تؤكد على ضرورة احترام الحقوق والحريات، الأمر الذي يتضمن بدها ان لا تخرج القوانين على ما أراه الدستور .

وفي ظل غياب نص واضح على الرقابة على دستورية القوانين مارس المجلس الأعلى لتفسير الدستور تلك الرقابة بموجب المادة (١٢٢) من الدستور لعام ١٩٥٢ التي تحدثت عن حق المجلس العالي بتفسير الدستور بناء على قرار صادر عن مجلس الوزراء أو بقرار يتخذه أحد مجلسي الأمة بالأكثرية المطلقة، كما وطبقته محكمة العدل العليا بالإضافة إلى تطبيقات ذكية من قضاة أكفاء تصدوا لبعض المواد القانونية غير الدستورية في أثناء نظر الخصومة بالإضافة إلى ما سبق ذكره من رقابة سياسية تمارس من خلال أداء السلطة التشريعية، ومرورها بقنوات التشريع ذات الطابع السياسي .

وعلى ضوء ذلك فستتركز الدراسة في هذا المبحث على صور الرقابة القضائية المتبعة في النظام السياسي الأردني قبل التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١ وذلك وفقا للتقسيم الآتي :

### **المطلب الأول: تصنيف الرقابة على دستورية قبل التعديلات الدستورية**

لقد أخذ الدستور الأردني قبل التعديل بنوعين من الرقابة هما رقابة مزدوجة ذات طبيعة سياسة وقضائية، والأخرى رقابة قضائية محضة، وسيتم توضيحهما في الفرعين الآتيين.

#### **الفرع الأول : رقابة مزدوجة ذات طبيعة سياسة وقضائية**

كانت الرقابة في الأردن قبل التعديلات الدستورية الأخيرة ذات طبيعة مزدوجة سياسة وقضائية متمثلة باستحداث هيئة ذات تشكيل خاص باسم المجلس العالي لتفسير الدستور مكونة من تسعة أعضاء أربعة منهم من أعضاء مجلس الأعيان بمن فيهم رئيس مجلس الأعيان الذي يترأس المجلس، وخمسة أعضاء آخرين من كبار القضاة العاملين وفقا لمرتباتهم القضائية، ويصدر هذا المجلس قراراته بأغلبية ستة أعضاء مما يعني تغليب الجانب القضائي من حيث عدد الأعضاء، ولكن ومن خلال الممارسات العملية لوحظ بان المجلس العالي تجاوز بعمله مسألة التفسير للدستور على نحو يكفل رقابة دستورية غير مباشرة، إذ إنه كان قد دخل في صميم الرقابة على دستورية القوانين ، ومنح

نفسه حق الرقابة على دستورية القوانين بشكل غير مباشر ودون سند دستوري<sup>(١)</sup>، ومثال ذلك أنه في عام ١٩٦٣ قام مجلس الأمة بتنظيم شؤون الخدمة المدنية بقانون خلافاً للمادة (١٢٠) من الدستور؛ فطلب مجلس الوزراء تفسيراً من المجلس العالي الذي قرر أن القانون الذي ينظم شؤون الخدمة المدنية خلافاً للمادة ١٢٠ من الدستور باطلٌ ويتوجب إلغاؤه بقانون<sup>(٢)</sup>.

ولقد كانت عملية التفسير تلك تأتي أحياناً للدفاع عن صلاحية السلطة الإدارية كي لا تعتدي عليها السلطة التشريعية، وهي في ذات الوقت لمواجهة اعتداءات السلطة التشريعية على اختصاصات السلطة التنظيمية<sup>(٣)</sup>، إلا أنه عند اعتداء السلطة التنظيمية على صلاحيات المشرع لا يمكن إثارتها أمام المجلس العالي، وإنما يمكن الطعن بعدم دستوريته أمام القضاء الإداري على النحو الذي سيتضح لاحقاً عند البحث في تطبيقات القضاء الإداري للرقابة على دستورية القوانين .

ويلاحظ إن ممارسات ذلك المجلس تشمل الرقابة السابقة أو اللاحقة، وليس متاحاً للأفراد العاديين مراجعة المجلس العالي بخصوص أي قانون يعتدي على حرياتهم الأساسية .

### الفرع الثاني : طريق الرقابة القضائية المحضة

بالرجوع إلى الممارسات والأعراف القضائية، نجد أن الأمر مستقر لدى المحاكم الأردنية بان لها جميعها الحق في التصدي لبحث دستورية القوانين عن طريق الدفوع، وللمحاكم حق شل أثر أي قانون ترى انه مخالف للدستور

---

(١) انظر تفصيلاً : سعد اللوزي، ابراهيم الهندي، مدى شرعية رقابة المجلس العالي على دستورية القوانين في الأردن ، مرجع سابق، ص ٧٩- ١١٠ .

(٢) نفيس مدانات، مقال منشور على موقع مركز الرأي للدراسات الالكتروني، آب ٢٠١٢ .

(٣) المرجع السابق .

وان تحكم بإبطال الإجراء المستند إليه أو ان تمتنع عن تطبيقه، وذلك أثناء بحث أي دعوى مقامة لدى المحاكم النظامية إذا ما أثير هذا الدفع ووجدت المحكمة

ضرورة للتصدي لبحث دستورية القانون الذي يستند إليه القرار أو الإجراء المتخذ سبباً للدعوى، كما ان لها بالضرورة حق التصدي من تلقاء نفسها لبحث دستورية القانون الذي يستند إليه الإجراء موضوع الدعوى، باعتبارها أي المحكمة حارسة الشرعية، والساهرة على تطبيق القانون بدرجاته جميعاً.

وبديهي أن القرار الصادر في مثل هذه الدفوع أو الدعاوى لا يكتسب حجية مطلقة تجاه كافة وإنما له حجية نسبية قاصرة على النزاع موضوع الدعوى، وحجية مثل هذا القرار هي حجية معنوية، ولا تمنع من ظهور اجتهاد مخالف لمحكمة أخرى، أو رجوع المحكمة عن اجتهاد سابق.

ومن جهة أخرى فهناك وجه آخر للطعن في دستورية القوانين في الأردن، وهو الطعن المباشر أمام محكمة العدل العليا من قبل صاحب المصلحة، وقد استقر الوضع القانوني من هذه الجهة منذ عام ١٩٩٢ وبعد صدور قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ على إعطاء محكمة العدل العليا حق البحث في دستورية القوانين عن طريق إقامة دعوى مباشرة من ذوي المصلحة، وتوضيحا لما سبق ذكره سيتم عرض موجز لأهم التطبيقات في القضاء العادي (النظامي) ومحكمة العدل العليا للرقابة على دستورية القوانين .

### **المطلب الثاني : تطبيقات القضاء الأردني العادي لدستورية القوانين**

قبل تعديلات عام ٢٠١١ وفي ظل غياب ما يمنع أو يسمح للقضاء الأردني من أداء الرقابة على دستورية القوانين، وبالرغم، فقد المنداة الشعبية والفقهية بان تؤدي المحاكم دورها في الرقابة على دستورية القوانين، لا أن الاتجاه الذي كان سائدا لدى القضاء الأردني في ظل الدستورين السابقين هو عدم جواز تعرض المحاكم النظامية للبحث في دستورية القوانين .

ومن أقدم الأحكام التي طرقت هذا الموضوع واتخذت منه موقفا سلبيا ذلك الحكم الصادر عن محكمة استئناف عمان عام ١٩٣٥، فقد جاء فيه انه :

(من مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات، منع السلطة القضائية من التعرض لدستورية القوانين، لأن السلطة القضائية قائمة لتطبيق القوانين التي تقرها السلطة التشريعية، وليس لها الحق بنقد هذه القوانين أو إهمالها) (١) .

يستدل من عبارات الحكم السابق : أن المحكمة استندت إلى مبدأ الفصل بين السلطات لتبرير إنكارها لحق القضاء بممارسة رقابة دستورية القوانين، وهي تفسر هذا المبدأ على أساس أن ووظيفة السلطة القضائية تنحصر في تطبيق القوانين فقط، دون توجيه النقد لهذه القوانين أو إغفال تطبيقها، وإلا فإن تجاوزها لهذه الوظيفة يعد اعتداءً وتدخلًا في أعمال السلطة التشريعية، وهي بذلك تكون قد استندت إلى نفس الحجة التي لجأ إليها الفقه المعارض لهذا النوع من الرقابة بداية الأمر في فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، وباستعراض الأحكام الأولى الصادرة وفقاً لذلك الرأي، يلاحظ أن محاكم البداية والاستئناف ذهبت إلى إنكار حقها في مناقشة دستورية القوانين.

وتطبيقاً لذلك عرضت محكمة بداية القدس لهذا الموضوع بمناسبة دفع أثر أمامها في القضية رقم ١٩٥٢/١٢٣<sup>(١)</sup> يتعلق بمخالفة نص تشريع، في المنشور العسكري رقم ٤ لسنة ١٩٤٩، لأحكام الدستور، لتجاوزه الغايات المخصصة له وخروجه عن مقتضيات المحافظة على الأمن، فقضت بأنه : " ليس من صلاحية المحكمة النظر في دستورية التشريعات أو القوانين ". وعندما استؤنف الحكم لدى محكمة استئناف القدس أكدت بوضوح على النتيجة التي توصلت إليها محكمة البداية.

وفي مفارقة متقدمة في ذلك الوقت فإن محكمة بداية عمان قد خرجت عن هذا الاتجاه وأقرت بحقها في رقابة الدستورية في القضية رقم ١٩٥٣/٣٧، وإن كان موضوع الطعن متعلقاً بصدور نظام يفرض رسوماً جمركية بأثر

---

(١) قرار محكمة استئناف عمان في القضية رقم ٥٩ لسنة ١٩٣٥، المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين.

(٢) حكم محكمة بداية القدس في القضية رقم ١٩٥٢/١٢٣، عام ١٩٥٢، المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد ١٠ سنة ١٥، ص ١٠٩٤.

رجعي، حيث نص في مادته الأولى على سريانه في الشهرين السابقين على نشره.

وجاء في متن الحكم إنه: " في البلاد ذات الدستور المثبت بالكتابة، أي الدستور الجامد يتحتم على المشرع أن يحترم القانون الدستوري، فإذا أخل نص تشريعي بنص دستوري فإن المحاكم المكلفة بتطبيق القوانين مضطرة إلى الاختيار بين النصين، ومن واجبها أن تراعي النص الدستوري وأن تهمل ما عداه ".

ولا شك بأن ما ورد في هذا الحكم يعد حجة قوية لا سبيل إلى إنكارها؛ فهو يستند إلى مبدأ سمو الدستور، فعندما يتعارض نص قانون عادي مع نص دستوري فإن المحاكم مضطرة إلى المفاضلة بينهما، ويتحتم عليها الالتزام بالنص الدستوري وإهمال القانون الأدنى والامتناع عن تطبيقه، وهذه الحجة تتطابق تماما مع مسلك القضاء المقارن وخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية.

أما محكمة التمييز وهي أعلى محكمة نظامية على سلم القضاء العادي فقد أقرت بحق القضاء في رقابة دستورية التشريعات، بوصفها محكمة إدارية عليا قبل تشكيل محكمة العدل العليا وبصفتها النظامية<sup>(٢)</sup>، وجاء في متن احد قراراتها: "إن الدستور هو المصدر القانوني لسلطات الدولة، وقد وزع الاختصاصات التشريعية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأوجب أن يكون تنفيذ بعض المسائل بقانون يصدر عن السلطة التشريعية، والبعض الآخر بنظام يصدر عن السلطة التنفيذية، وان تنظيم المسائل المتعلقة بتعيين درجات المحاكم واختصاصاتها لا يكون إلا بقانون، فقد نصت المادة رقم (١٠٠) من الدستور على أن تعيين أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها يكون بقانون، وانه يجب على كل سلطة من السلطتين التشريعية والتنفيذية أن تمارس اختصاصاتها في الحدود المعينة لها من غير تعدد على اختصاصات السلطة الأخرى، فإذا خرجت إحدى السلطتين عن هذا المبدأ وتناولت بالتشريع

---

(١) انظر تفصيلاً: خالد سمارة الزعبي، الرقابة على دستورية القوانين في قوانين محكمة

العدل العليا والمحاكم النظامية في الأردن، WWW.OSAMABAHAR.COM

موضوعات يعود الحق فيها للسلطة الأخرى فإن تشريعها يكون مخالفا للدستور.

وهنا نجد أن محكمة التمييز علاوة على إقرارها بسمو الدستور واعتباره المصدر القانوني لسلطات الدولة؛ فإنها تحتج أيضاً بمبدأ الفصل بين السلطات وضرورة التزام كل سلطة باختصاصاتها التي بينها وحددها الدستور، وإن تجاوز هذه الحدود يعتبر خروجاً على القواعد الدستورية وبالتالي فإن تشريعها يكون مخالفاً للدستور.

وبذلك فإن مسلك محكمة التمييز يحتم الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، وهو ينم عن توجه إيجابي خاصة إذا استلزم أولاً البحث في دستورية التشريع الواجب تطبيقه على النزاع سواء كان هذا التشريع قانوناً أو نظاماً.

وهو ما فعلته المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة الأمريكية في حكمها الصادر سنة ١٨٠٣، والذي أقرت فيه بحقها في رقابة دستورية القوانين، حيث كان موضوع الطعن أصلاً متعلقاً بقرار إداري فردي، كما ان القضاء المصري تصدى من تلقاء نفسه للرقابة على دستورية القوانين في ظل خلو دساتيره القديمة من نصوص على الرقابة القضائية، واستمر ذلك إلى حين إنشاء المحكمة الدستورية<sup>(١)</sup>، ويثمن لمحكمة التمييز هذا الموقف الذي جمعت فيه بين الاحتجاج بمبدأ سمو الدستور ومبدأ الفصل بين السلطات .

وفي الأونة الأخيرة التي تسبق التعديلات الدستورية تطور أداء بعض قضاة المحاكم العادية في التصدي للرقابة على دستورية القوانين، حيث قام أحد قضاة محكمة صلح الجراء باجتهاد دستوري تضمن الامتناع عن تطبيق نص في قانون العقوبات الأردني لعدم دستوريته، أثناء محاكمته لبعض الأشخاص ، فأخلى سبيلهم، ومما ورد في تفاصيل الحكم انه: "إذ كانت المادة ٣٨٩ عقوبات تعاقب على ظروف تجلب الشبهة كل من وجد في مكان عام أو محل

---

(١) إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٧٥٦.

عام في ظروف يستنتج منها أن وجوده لغاية غير مشروعة أو مخالفة للقانون أو النظام العام، يحبس لمدة ثلاثة أشهر وهي جريمة مبنية على الاستنتاج، فإن المادة ٣٨٩ غير دستورية، وذلك لمخالفتها لمنطوق المادة (٧) من الدستور التي تنص على أن الحرية الشخصية مصونة، وهي تشمل حرية الشخص في التنقل داخل إقليم بلاده، أما الفقرة الخامسة من المادة المشار إليها في قانون العقوبات فإنها تحد من الحرية الشخصية وتعيق تنقل الشخص بحرية وتعرضه للملاحقة والمساءلة لمجرد الاشتباه بأن وجوده كان لغاية غير مشروعة" (١).

ويعد ذلك الاجتهاد مميزاً إذ أنه لم يكن هناك دفع بعدم الدستورية من الأشخاص الخاضعين للمحاكمة، بل إن القاضي كان قد اعتبر مسألة عدم الدستورية من قواعد وأساسيات النظام العام الأمر الذي يقتضي أثارها من تلقاء نفسه، لأن تطبيق القاعدة القانونية الأعلى عند تعارضها مع قاعدة أخرى تدنوها مرتبة يدخل ضمن اختصاص المحكمة، على اعتبار ان المادة (١٠٣) من الدستور قد أوجبت على المحاكم ان تمارس اختصاصها وفقاً لأحكام القوانين النافذة المفعول، في ضوء ذلك فإنه ينبغي تطبيق قواعد الدستور عند تعارض القانون العادي معها.

وذلك لأن الدستور هو أعلى وأسمى القوانين، الأمر الذي وجدت المحكمة من خلاله أنه يتوجب عليها (الامتناع) عن تطبيق الفقرة الخامسة من المادة (٣٨٩) من قانون العقوبات لمخالفتها لأحكام الدستور، وترجع أهمية هذا الحكم لكونه الأول من نوعه الذي يصدر عن محاكم الصلح، وإقراره الصريح برقابة الامتناع، وبحق المحاكم في التعرض لدستورية القوانين من تلقاء نفسها باعتبار ذلك من النظام العام، محتجة بأن "تطبيق القاعدة القانونية الأعلى عند تعارضها مع قاعدة تدنوها مرتبة يدخل ضمن اختصاص المحكمة" (٢).

وفي تطور آخر تدخلت محكمة البداية من تلقاء نفسها وأعطت لنفسها

---

(١) هاني علي الطهراوي ، بحث منشور على الموقع الالكتروني

<http://www.startimes.com/?t=31513465>

(٢) المرجع السابق .

الحق في الرقابة على دستورية القوانين دون الطعن بها من أحد إذا اعتبرت أن الأمر يتعلق بالنظام العام ومن حقها إثارتته من تلقاء نفسها مؤكدة على الموقف السابق لمحكمة صلح الجزاء، وبالنتيجة قررت امتناعها عن تطبيق نص المادة (٤١) من قانون المطبوعات والنشر رقم (٨) لسنة ١٩٩٨ التي تعتبر رئيس التحرير فاعلاً أصلياً في جرائم المطبوعات، حيث اعتبرت المحكمة أن المادة (٤١) من قانون المطبوعات والنشر التي افترضت المسؤولية الجزائية لرئيس تحرير المطبوعة عندما اعتبرته فاعلاً أصلياً تكون قد خالفت أحكام المواد (٧٤، ٧٥) من قانون العقوبات التي عرفت فاعل الجريمة بأنه من أبرز إلى حيز الوجود جميع العناصر التي تؤلف الجريمة أو ساهم مباشرة في تنفيذها، وبأن لا يحكم على أحد بعقوبة ما لم يكن قد أقدم على الفعل عن وعي وإرادة، وحيث أن قانون العقوبات من القوانين العامة وأن المادة (١٠٣) من الدستور الأردني قد أوجبت على المحاكم أن تمارس اختصاصها في القضاء الحقوقي والجزائي وفق أحكام القوانين فتكون المادة (٤١) من قانون المطبوعات والنشر مخالفة للدستور.

لقد تضمن قرار المحكمة «أن الاختصاص المقرر دستورياً للسلطة التشريعية في مجال إنشاء الجرائم وتقرير عقوبتها لا يشمل تحديد الأشخاص فاعلي الجرائم إذ إن التحقيق في قيام أركان الجريمة وعناصرها وتحديد فاعل الجريمة هو أمر من اختصاص السلطة القضائية الأمر الذي يجعل مباشرة أي سلطة أخرى لمهام هي في الأصل من اختصاص سلطة أخرى مخالف للمبدأ الدستوري القائم على الفصل بين السلطات ومخالف للمادة (١٠١) من الدستور التي اعتبرت المحاكم مصونة من التدخل في شؤونها<sup>(١)</sup>.

وفي عام (٢٠٠٩) كانت محكمة الاستئناف في عمان قد اعتبرت في قضية أخرى أن تحديد النص الواجب التطبيق على النزاع هو أمر يدخل ضمن صلاحية المحكمة المطروح أمامها النزاع مما يجعل البحث في دستورية النص القانوني والاحتكام للقانون الأصح والأسمى درجة هو من صميم عمل المحاكم،

---

(١) قرار محكمة بداية جزاء عمان رقم ٢٠٠٢/٨٧٦/٣٠ تاريخ ٢٠٠٢/١٠/٣٠، والمشار إليه في المرجع السابق.

وبناءً عليه اعتبر نص الفقرة (د) من المادة (٤٢) من قانون المطبوعات والنشر مخالفاً للدستور الأردني وحكمت بعدم مسؤولية رئيس التحرير عن الجرم المسند إليه (قرار رقم ٢٠٠٩/٣٨٦١ تاريخ ٢٠٠٩/٣/١٨) (١).

وتعليقاً على ما ورد في الحالات السابقة فإن ما جاء به الدستور لعام ١٩٥٢ قبل التعديل هو تفسير الدستور وحماية صلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية من أن تعدي أحداها على صلاحيات الأخرى من خلال عملية التفسير تلك (٢).

أما حماية الحقوق والحريات، والحريات المضمونة بالدستور فإن القضاء قد انبرى للدفاع عنها إما بناء على دفع من أحد أطراف الدعوى أو على أساس أن مسألة دستورية القوانين هي مسألة من مسائل النظام العام ويثيرها القاضي من تلقاء نفسه.

### المطلب الثالث: تطبيقات رقابة القضاء الإداري على دستورية القوانين

تباين موقف محكمة العدل الأردنية العليا بوصفها محكمة إدارية بشأن حقها في التصدي للرقابة على دستورية القوانين بادئ الأمر إلا أنها أكدت هذا الحق في أغلب قراراتها، وفي عرض هذا الموضوع أمام المحكمة :

فقد صدرت تعليمات الإدارة العرفية لسنة ١٩٦٧، ونصت المادة (٢٠) منها على إيقاف صلاحية محكمة العدل العليا المبينة في جميع بنود الفقرة (٣) من المادة (١٠) من قانون تشكيل المحاكم النظامية عدا الفقرتين (أ) و(ب)، وقد طعن المستدعي في قرار إداري قبل صدور هذه التعليمات، وبعد صدور هذه التعليمات طلب رئيس النيابة العامة رد الدعوى، عملاً بتعليمات الإدارة العرفية، وطلب وكيل المستدعي رد الطلب بداعي أن هذه التعليمات مخالفة لأحكام الدستور، وعندها ثار موضوع صلاحية محكمة العدل العليا للتعرض

---

(١) خالد سمارة الزعبي، الرقابة على دستورية القوانين في قوانين محكمة العدل العليا والمحاكم النظامية في الأردن، WWW.OSAMABAHAR.COM

(٢) المرجع السابق .

دستورية التشريع، وقضت محكمة العدل العليا بأن من حقها مناقشة دستورية القوانين عند بحث مشروعية القرارات الإدارية: وقد جاء في القرار: «وفيه من هذه النصوص (المواد ٢٤-٢٧) من الدستور أن الدستور وزع السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية على هيئات ثلاث وفصل فيما بينها، بصورة جعل استعمال السلطات لوظائفها يتسم دائماً بتعاون متبادل بينها على أساس احترام كل منها للمبادئ التي قررها الدستور، فإذا وضعت السلطة التشريعية تشريعاً غير دستوري، لم تستطع أن تجبر السلطة القضائية على تطبيقه دون الدستور وإلا كان في هذا اعتداء من السلطة التشريعية على السلطة القضائية، وكلاهما مستقلة عن الأخرى، وكلاهما خاضعة للدستور، ومن الواضح أن تشريعاً يصدر من جهة غير مختصة أو دون مراعاة لنص الدستور أو روحه، فإن على المحكمة أن لا تطبقه فيما يعرض عليها من القضايا، على اعتبار أن المحكمة تلتزم في تطبيقها للتشريعات المتفاوتة في القوة، إن تطبق التشريع الأعلى عند تعارضه مع تشريع أدنى منه، وهي في ذلك لا تعتدي على السلطة التشريعية، ما دامت المحكمة لا تضع بنفسها قانوناً ولا تقضي بإلغاء قانون، ولا تأمر بوقف تنفيذه، وغاية الأمر أنها تفاضل بين قانونين قد تعارضاً فتفصل في هذه الصعوبة، وتقرر أيهما أولى بالتطبيق، وإذا كان القانون العادي قد استبعد تطبيقه، فمرد ذلك في الحقيقة والواقع إلى سيادة الدستور العليا على سائر القوانين، تلك السيادة التي يجب أن يلتزم بها كل من القاضي والمشرع على حد سواء»<sup>(١)</sup>.

وعلى أثر صدور هذا القرار، أطرده اجتهاد محكمة العدل العليا على أن صلاحيتها تنسحب إلى بسط رقابتها على دستورية القوانين، وهي في معرض بحث شرعية القرارات الإدارية ومن قراراتها أيضاً، إنه: «وإن كان قانون التقاعد خلافاً لأحكام الدستور التي أوجبت تنظيم شؤون الموظفين بنظام يصدر عن السلطة التنفيذية، إلا أن نظام الخدمة المدنية قد تبنى ما ورد في هذا القانون من حيث إنهاء خدمة الموظف بإحالاته على التقاعد، ولهذا فإن قرار إحالة

---

(١) قرار حكم رقم ( ٦٧/٤٤ )، محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، السنة ١٥ العدد (٦)، عمان، ص ٧٤٩.

الموظف على التقاعد بالاستناد إلى المادة ١٥ من قانون التقاعد هو تطبيق لأحكام نظام الخدمة المدنية، وليس في ذلك مخالفة للمادة ١٢٠ من الدستور»<sup>(١)</sup>.

وتتمثل الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة في الأردن حالياً فيما تختص به محكمة العدل العليا في البندين (٦) و (٧) من الفقرة (أ) من المادة (٩) من قانونها، (١٩٩٢/١٢) وهي رقابة دستورية غير مباشرة ومحدودة وقاصرة بنتيجتها على الطعن المقدم أمامها، من المتضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون أو أي نظام يخالف الدستور وتختص بطلب إلغاء العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام يخالف القانون أو الدستور ، وهو ما يعرف بأسلوب الدفع الفرعي بعدم الدستورية.

كما أن للقاضي في أثناء نظر الدعوى، أن يستبعد تطبيق أي قانون أو نظام إذا دفع أمامها بعدم دستوريته، وما يميز هذه الرقابة التي ابتدعتها محكمة العدل العليا أنها تمنع المشرع من الاعتداء على اختصاص السلطة الإدارية وتلغي القرار التنظيمي الذي يعتدي على اختصاص المشرع.

ويلاحظ أنها مشابهة للوضع في الولايات المتحدة الأميركية، فمن بين الأسباب والعوامل التي قد أدت إلى نشأة هذه الرقابة ما هو متصل ببعض أحكام المحكمة العليا الاتحادية وهو الحكم الذي صدر من أحد كبار رجال القضاء وهو القاضي (مارشال Marshall) (رئيس المحكمة الاتحادية العليا) عام ١٨٠٣، وقد استند في حكمه أن القضاء مختص بالنظر في دستورية القوانين على مبدأ علو القوانين الدستورية على القوانين العادية وأن من واجب القاضي أن يطبق القانون الأعلى إذا تعارض مع قانون من مرتبة أدنى.

يتضح مما سبق إن القضاء العادي، باستثناء محكمة التمييز، قد تردد برهنة من الزمن وأنكر على نفسه القيام بدوره ومهمته في رقابة دستورية القوانين، وإن الممارسات الجريئة للرقابة على دستورية القوانين من قبل

---

(١) القرار رقم ٦٨/٧٣ ، منشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين ، لسنة ١٧ عدد (١) على الصفحة ٧٤ .

المحاكم العادية كانت باجتهادات فردية، مما أدى إلى تضارب الأحكام الصادرة عن المحاكم في هذا المجال .

بينما اطرّد قضاء محكمة التمييز ومحكمة العدل العليا على الإقرار بحقها في التعرض لدستورية القوانين والامتناع عن تطبيق المخالف منها لأحكام الدستور. وهي تستند تارة إلى مبدأ الفصل بين السلطات بما يتضمنه من ضرورة التزام كل سلطة بحدود اختصاصاتها، فإن تجاوزتها كان عملها غير دستوري، وتارة أخرى تحتج بمبدأ سمو الدستور وسيادته على سائر القوانين والأنظمة .

ويستخلص من ذلك كله بان القضاء الأردني بشقيه النظامي والإداري قد واكب تطور الدولة القانونية والديمقراطية حينما بسط رقابته على دستورية القوانين في ظل غياب نص دستوري يحدد آليات أو سبل الرقابة، إلا ان الرقابة على دستورية القوانين على ذلك النحو هي رقابة قضائية محضة تحاكي الرقابة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية من حيث الأسلوب القضائي ، إلا ان ممارسة الرقابة القضائية من قبل السلطة القضائية عينها أمر يعد إخلالاً بمبدأ فصل السلطات وتعد صارخ على الإرادة الشعبية المتمثلة بالسلطة التشريعية المنتخبة، ويشكل خطر انزلاق القضاة من النزاهة والحياد إلى منزلقات السياسة والتغول على السلطات الأخرى الأمر الذي قد يمس بهيئة وسمعة القضاء، فهل تخطى النظام السياسي الأردني المخاوف عند تعديلاته على الدستور عام ٢٠١١، والتي نص بمقتضاها حصر الرقابة القضائية بالمحكمة الدستورية الحديثة؟ وهذا ما سيتم استجلاؤه في أثناء دراسة المبحث القادم .

## المبحث الثالث : المحكمة الدستورية الأردنية

في عام ٢٠١١ وفي جملة الإصلاحات السياسية التي تبنتها المملكة الأردنية الهاشمية تمخض عنها تعديلات دستورية هامة تكلفت بإنشاء المحكمة الدستورية الأردنية، فاعتبرت حدثاً تاريخياً هاماً، وهذا ما يفسر الضجة الإعلامية التي رافقت ميلادها والتي لا تزال أصدائها مديوية، ولا يمكن التقليل من أهميتها في الدور الذي أنشئت المحكمة من أجله المتمثل في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، تعزيزاً لمبدأ سيادة القانون ودعم الفصل والتوازن بين سلطات الدولة الرئيسية.

وقد حاولت الحكومة الأردنية الاستفادة في هذا المجال من الأنظمة السياسية المختلفة وبالأخص فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية .

ويرى المتخصصون أن ذلك يشكل محطات جديدة وهامة في الشراكة النشطة وخاصة التي انخرطت فيها السلطات الفرنسية منذ الإصلاح الدستوري الذي تمّ في شهر تشرين الأول ٢٠١١، من أجل تقديم الدعم للمحاكم التي تحرص على احترام الحريات والحقوق الأساسية المعترف بها في دستور المملكة.

فقد قدمت فرنسا دعمها للمحكمة الدستورية الجديدة في الأردن، ومن ذلك ما عقد على مدى ندوتين في عمّان بتاريخ (١٧) تشرين الثاني وفي الفترة الثانية إلى الثالث من كانون الأول لعام (٢٠١٤)، حيث قام قاضيان فرنسيان رفيعا المستوى بعرض نظام الرقابة على دستورية القوانين بالإضافة إلى معالجة مسائل الدستورية ذات الأولوية من قبل المحاكم الفرنسية، وذلك أمام زملائهم الأردنيين من المحكمة الدستورية ومن محكمة التمييز<sup>(١)</sup>.

وقد أتاحت هاتان الندوتان اللتان تم تنظيمهما من قبل ملحق التعاون القضائي في السفارة الفرنسية بالتشاور مع رئيس المحكمة الدستورية، ورئيس

---

(١) انظر: [www.ambafrance-jo.org](http://www.ambafrance-jo.org)

محكمة التمييز، (غي كانيفيه)، عضو المجلس الدستوري الفرنسي، و(فرانك تيرييه)، رئيس الغرفة الثالثة في محكمة التمييز، أن يتشاطرا التجربة الفرنسية في هذا المجال وأن يجريا تبادلات عديدة و مع زملائهم الأردنيين.

وقد تم الاتفاق على الاستمرار في إقامة نشاطات مماثلة من قبل خبير في مجلس الدولة الفرنسي، وبالإشتراك مع قضاة محكمة العدل العليا الإدارية الأردنية.

وقبل الأول: إنشاء المحكمة و عملها على مراقبة دستورية القوانين، لا بد من استعراض موجز لأساليب الرقابة السائدة على دستورية القوانين في مختلف الأنظمة السياسية المعاصرة، للتعرف على مدى مواءمة أداء محكمتنا الدستورية لأساليب الرقابة المتبعة عالميا، ولمعرفة أي أسلوب للرقابة على دستورية القوانين اعتمده المحكمة الدستورية نبراسا لها.

### **المطلب الأول : أساليب الرقابة القضائية المعاصرة على دستورية القوانين في الأنظمة السياسية المختلفة**

عرفت الأنظمة السياسية المعاصرة ثلاثة أساليب للرقابة القضائية على دستورية القوانين : فهي إما بالرقابة عن طريق الدعوى الأصلية، أو بالدفع الفردي، أو بجمع الأسلوبين معاً .

#### **الفرع الأول : الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية**

توصف هذه الرقابة بالمركزية حيث يعهد أمرها لجهة قضائية واحدة يكون الحق للمواطن رفع دعوى أصلية مباشرة أمام المحكمة الدستورية العليا أو المحكمة العليا ، وعلى ذلك النحو يقوم صاحب الشأن بمهاجمة القانون الذي يدعي عدم دستوريته طالبا إلغاءه لمخالفته نصوص الدستور، وهكذا فإن هذه الطريقة تتميز بأنها طريقة هجومية وليست دفاعية .

بمعنى ان صاحب الشأن لا ينتظر لحين تطبيق ذلك القانون الذي يراه بأنه غير دستوري بل يبادر بالطعن به ، كما يتميز الحكم الصادر من المحكمة انه يكون حاسماً لمسالة دستورية القانون بصفه نهائية فلا يجوز إثارة عدم دستوريته مرة أخرى، والدول التي تأخذ بهذه الطريقة تخصص محكمة

دستورية تتولى الفصل في دستورية القوانين ، حيث ان هذه المحكمة قد تكون محكمة دستورية عليا ، وقد تكون المحكمة العليا وذلك طبقاً لما ينص عليه دستور كل دولة .

ومن الدول التي تأخذ دساتيرها بطريقة الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية دستور سويسرا ودستور اسبانيا ١٩٣١م ودستور ايطاليا وتأخذ كل هذه الدساتير بنظام المحكمة الدستورية العليا المختصة في رقابة دستورية القوانين (١).

وتتميز هذه الطريقة التي تكون الرقابة فيها مركزية بأنها تتجنب ما قد يثيره لامركزية الرقابة من إشاعة القلق وعدم الاستقرار في المعاملات والمراكز القانونية، وذلك من خلال تضارب أحكام المحاكم في دستورية، أو عدم دستورية قانون بعينه، فضلاً عن ذلك فإن اخذ الدولة بمركزية الرقابة على دستورية القوانين من خلال محكمة خاصة ينشئها الدستور خارج نطاق الجسم القضائي العادي، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى رفع شبهة الخروج على مبدأ الفصل بين السلطات التي يثيرها عادة تعرض المحاكم العادية لأعمال السلطة التشريعية، خصوصاً في ظل النظم الدستورية التي تقوم على ذلك المبدأ (١).

### الفرع الثاني : الرقابة عن طريق الدفع الفرعي

في هذه الطريقة القضائية لا ترفع دعوى أصلية مباشرة لإلغاء القانون لعدم دستورية، وإنما تثار دستورية القانون بطريقة فرعية في أثناء نظر قضية أصلية معروضة أمام إحدى المحاكم ، ويقتضي ذلك وجود دعوى أمام محكمة جنائية أو مدنية أو إدارية وهناك وجود قانون معين مطلوب تطبيقه في هذا

---

(١) محمد رفعت عبدالوهاب و ابراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق، ص ٥٢٦.

(٢) عثمان عبدالملك الصالح ، الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية في الكويت ، مجلة الحقوق الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة الكويت، ١٩٨٦، ص ٢٠.

النزاع ، حينئذ يقوم الخصم المطلوب تطبيق القانون عليه بالدفع بعدم دستورية ذلك القانون .

فإذا ما تأكد قاضي الموضوع من جدية ذلك الدفع وأنه يخالف الدستور، فلا يقوم بإلغاء ذلك القانون، وإنما يمتنع عن تطبيقه في القضية المطروحة فقط، ولذلك فإن القانون يبقى قائماً وموجود بل وأكثر من ذلك يمكن لمحكمة أخرى إن تطبق ذات القانون في قضية أخرى إذا لم يدفع بعدم دستوريته، من الناحية النظرية، ولكن من الناحية الواقعية: فإن المحكمة التي قضت بعدم دستوريته تمتنع عن تطبيقه في النزاع وكذلك في المنازعات الأخرى، وقد تمتنع أيضاً المحاكم الأخرى عن تطبيقه؛ إذا كان الحكم صادر من محكمة عليا، ولذلك فإن طريقة الدفع الفرعي هي طريقة دفاعية تستهدف فقط استبعاد تطبيق القانون في قضية ما ولا تستهدف إغائه .

إن الرقابة عن طريق الدفع الفرعي بما تتضمنه من امتناع القاضي عن تطبيق القانون المخالف للدستور يمكن ان يأخذ بها كل قاضي أو أية محكمة حيث انه بعكس الحال عما هو الطريقة الأولى كما لاحظنا بان الأمر مقصور على محكمة دستورية أو المحكمة العليا، ولذلك فإن الدفع الفرعي لا يحتاج لقيام المحكمة لذلك الدور في الرقابة إلى وجود نص دستوري ، لان من جوهر وطبيعة القاضي ان يرجح كفة الدستور باعتباره التشريع الأعلى عند تعارضه مع قانون أدنى، لان النص الأعلى يقدم على النص الأدنى عند تعارضهما ، ولذلك أخذت المحاكم الأمريكية في الولايات المتحدة بهذه الطريقة رغم عدم نص الدستور الأمريكي عليها والولايات المتحدة الأمريكية<sup>(١)</sup>، وهي مهد ومنشأ طريق الدفع الفرعي في الرقابة ودستورية القوانين على النحو الذي أشرت إليه في المطلب السابق، وأهم ما تتميز به هذه الرقابة أنها لا تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات .

---

(١) انظر تفصيلاً : نبيله عبد الحليم كامل، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، ١٩٩٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٧٠-١٧٥ .

## الفرع الثالث: الرقابة عن طريق الدفع المقترن بدعوى عدم الدستورية (الجمع بينهما)

تبنّت دساتير بعض الدول مسألة الجمع بين الطريقتين السابقتين وهما : الإلغاء والامتناع ، حيث انه يمكن أثناء نظر دعوى قضائية يراد فيها تطبيق قانون معين ان يدفع احد أفراد الدعوى بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه في هذه الدعوى أمام ذات المحكمة التي تنظر فيها ، فلا تتعرض المحكمة للفصل في هذا الدفع بل توقف نظر الدعوى ، ويحال الطعن بعدم الدستورية القانون إلى محكمة أخرى تختص بالفصل في دستورية القوانين ، ويكون للحكم الصادر حجية مطلقة عامة .

ومن الدول التي أخذت بهذا الأسلوب مصر ، حيث تنفرد المحكمة الدستورية العليا بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح ويمكن الطعن بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا بأحد الأساليب التالية :

١- دفع احد الخصوم بعدم دستورية قانون معين : فإذا رأت المحكمة ان الدفع جدي توجب نظر الدعوى وتحدد لمن أثار الدفع مدة معينة لرفع الدعوى أمام المحكمة الدستورية العليا.

٢- الإحالة من المحكمة المنظور أمامها النزاع : ويكون ذلك في حالة استشعار المحكمة أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص قانوني لازم للفصل في الدعوى، فتتوقف عن نظر الدعوى وتحيل الأوراق بعدم الدستورية إلى المحكمة العليا للفصل فيها .

٣- تتصدى المحكمة الدستورية العليا مباشرة فقد ترى المحكمة في أثناء ممارسة اختصاصها ان القانون المتصل بالنزاع غير دستوري وتتصدى له وتفحصه (١).

---

(١) محمد رفعت عبدالوهاب و ابراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٢٨ .

## المطلب الثاني: أسلوب المحكمة الدستورية الأردنية في الرقابة على دستورية القوانين

جاء في نص المادة (١/٥٨) من الدستور الأردني بعد التعديل انه: " تنشأ بقانون محكمة دستورية يكون مقرها في العاصمة وتعتبر هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها ....."، وكذلك تنص المادة (١/٥٩) من الدستور بعد التعديل على أن " تختص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة..."، كما تنص الفقرة (٢) من نفس المادة على أن " للمحكمة الدستورية حق تفسير نصوص الدستور إذا طلب إليها ذلك ...."، الأول: نص الفقرة (٢) من المادة (٦٠) من الدستور على أن " في الدعوى المنظورة أمام المحاكم يجوز لأي من أطراف الدعوى إثارة الدفع بعدم الدستورية وعلى المحكمة إن وجدت أن الدفع جدي .....".

### الفرع الأول : طبيعة اختصاص المحكمة الدستورية

أن للمحكمة الدستورية اختصاصين وهما : اختصاص الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة وينطوي تحت هذا الاختصاص ، اختصاص المحكمة بالنظر في دستورية القوانين والأنظمة التي يُدفع بعدم دستورتها في الدعوى المنظورة أمام المحاكم على الوجه المبين في المادة (٢/٦٠) المشار إليها ، واختصاص تفسير نصوص الدستور.

وبما ان الدستور أفصح صراحة عن اختصاص المحكمة الدستورية فيما يتعلق بتفسير نصوص الدستور يعد ذلك اختصاص حصري، بمعنى أن ليس لأي جهة أخرى أن تتعرض لتفسير نصوص الدستور (كما جاء في المادة ١/٥٩ من الدستور) ، فإن ذلك يعني بالضرورة أن لا اختصاص للمجلس الأعلى بتفسير الدستور وليس لمحكمة العدل العليا الرقابة الدستورية غير المباشرة المحدودة التي تم الإشارة إليها، وغني عن القول أيضاً أن المحاكم لن يكون لها مكنة التعرض لدستورية القوانين والأنظمة بطريق الدفع الفرعي كما كان قائماً قبل التعديل، بمعنى أن نص الفقرة (٢) من المادة (٦٠) من الدستور والنص على حصرية الرقابة الدستورية في المحكمة سوف يمنعان أي جهة أخرى من التعرض للرقابة على دستورية القوانين.

ويفهم من النص في قانون إنشاء المحكمة الدستورية على حصرية اختصاصها يجعل منها الجهة الوحيدة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين، وفي ذلك توحيد وتوطيد لعمل المحكمة واستقرار للتعامل، وذلك يشابه المعمول به في الحالة المصرية فالمادة (١٧٥) من الدستور المصري نصت على حصرية اختصاص المحكمة الدستورية العليا، وجاء قانون إنشاء المحكمة ليكرّس هذه الحصرية (المادة (٢٥) من القانون ١٩٧٩/٤٨)، بينما الدستور البحريني لم ينص على حصرية اختصاص المحكمة الدستورية البحرينية (كما هو النص في الدستور الأردني)، إلا أن قانون إنشاء المحكمة رقم (٢٠٠٢/٢٧) قد نصت المادة (١٦) منه على أن " تختص المحكمة (الدستورية) دون غيرها بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح"، وكذلك نص المادة الأولى من القانون الكويتي رقم (١٩٧٣/١٤) الذي حصر في المحكمة الدستورية الكويتية دون غيرها اختصاص الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم بقوانين اللوائح<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثاني : حق الطعن أمام المحكمة الدستورية

بعد التعديل الدستوري تم تخصيص الفصل الخامس من المادة (٥٨) حتى المادة (٦١) للمحكمة الدستورية، وما يهمننا من تلك المواد الأربع هو الفقرة (٢) من المادة (٥٩) والتي تنص على ما يلي: «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».

يلاحظ إن التعديل الدستوري قد أشرك السلطتين التنفيذية والتشريعية بحق طلب التفسير الدستوري من المحكمة الدستورية على سبيل الحصر .

والمادة (٦٠) تنص على ما يلي :

« ١ . للجهات الحكومية على سبيل الحصر حق الطعن مباشرة لدى المحكمة

---

(١) هاني الطهراوي <http://www.factjo.com/pages/print2.aspx?id=1120>

الدستورية في دستورية القوانين والأنظمة النافذة:

"أ. مجلس الأعيان. ب. مجلس النواب. ج. مجلس الوزراء".

٢. في الدعوى المنظورة أمام المحاكم يجوز لأي من أطراف الدعوى إثارة الدفع بعدم الدستورية وعلى المحكمة أن وجدت أن الدفع جدي تحيله إلى المحكمة التي يحددها القانون لغايات البت في أمر إحالته إلى المحكمة الدستورية».

كما يتضح بان التعديل الجديد منح تلك السلطتين حق الطعن بدستورية القوانين والأنظمة أمام المحكمة، كما إن المادة المذكورة (في فقرتها الأولى) اقتصرت حق الطعن أمام المحكمة الدستورية بعدم الدستورية على مجلس الأعيان ومجلس النواب ومجلس الوزراء فقط ، الأمر الذي لا يتيح للأفراد التقدم بدعوى إلغاء أصلية أمام المحكمة، ويمنع السلطة القضائية من التصدي للرقابة الدستورية من تلقاء نفسها .

وقد منحت الفقرة (٢) من المادة (٦٠) من الدستور بعد التعديل الحق لأطراف الدعوى القضائية المنظورة أمام المحاكم حق الدفع بعدم الدستورية ، وهذا أسلوب معروف بأسلوب "الدفع الفرعي"، إلا انه يلاحظ بان تلك الفقرة قد اقتصرت حق الطعن بأطراف الدعوى ولم تنص على تصدي القاضي من تلقاء نفسه وقيدت ذلك بان يكون الدفع جديا ، وذلك يخضع لتقديرات القاضي .

أما عن المحكمة التي يحددها القانون، والتي تُترك لها أمر البت في الإحالة إلى المحكمة الدستورية (قد تحيل وقد لا تحيل)، وهذا الدفع يمكن أن يثار أمام أي محكمة (على إطلاق لفظ محكمة) وأمام أي درجة من درجات المحاكم، لذا أنيط قرار التحويل إلى المحكمة الدستورية بأعلى محكمة نظامية ألا وهي محكمة التمييز<sup>(١)</sup>، وذلك في نطاق الفقرة (٣) من المادة (٩٩) من الدستور.

(١) انظر تفصيلا: عادل الحياوي ، بحث منشور بعنوان: دور محكمة التمييز في الرقابة

على دستورية القوانين: المنشور بتاريخ ٢٠١٣/٤/٢٤ على الموقع الإلكتروني :

<http://www.alrai.com/article/581210.html>

## الفرع الثالث: تعيين أعضاء المحكمة الدستورية وأثره على مبدأ فصل السلطات

أولاً : تعيين أعضاء المحكمة

حددت المادة الخامسة من قانون المحكمة الدستورية طريقة تعيين رئيس وأعضاء المحكمة الدستورية (١) حيث جاء في متنها انه :

" أ- يعين الملك الرئيس والأعضاء لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد مع مراعاة ما يلي : ١- عند نفاذ أحكام هذا القانون يعين في المحكمة تسعة أعضاء بمن فيهم الرئيس. ٢- يعين ثلاثة أعضاء في المحكمة كل سنتين من تاريخ تعيين الأعضاء المنصوص عليهم في البند (١) من هذه الفقرة ."

يستفاد من النص السابق بان القانون حصر صلاحية تعيين أعضاء المحكمة ورئيسها بشخص جلالة الملك، الأمر الذي يكسبهم استقلالية تامة عن رؤساء السلطات الأخرى، كما انه حدد مدة ولايتهم بستة سنوات غير قابلة للتجديد الأمر الذي يحرره من خوف عدم تجديد ولايته ، ويتيح الفرصة لكفاءات أخرى بدخول هذا المضمار الوطني الهام، ويحول دون تكلس النخب .

كما وأوجبت المادة السابعة على الرئيس والأعضاء حلف اليمين الدستورية أمام جلالته ونصت على : "على رئيس وأعضاء المحكمة قبل مباشرتهم أعمالهم أن يقسموا أمام الملك يميناً هذا نصها : اقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للملك والوطن ، وأن أحافظ على الدستور وأن أخدم الأمة وأقوم بالواجبات الموكولة إليّ بأمانة".

---

(١) نصت المادة ٢١ من ذات القانون : "على الرغم مما ورد في الفقرة (أ) من المادة (٥) من هذا القانون تنتهي خدمة العضو :-

أ- بالوفاة. ب- بالاستقالة على ان يسري مفعولها بعد صدور الإرادة الملكية بقبولها.  
ج- بإرادة ملكية بناء على توصية من ستة أعضاء آخرين وذلك في أي من الحالات التالية:- ١- فقدان أي من شروط العضوية المنصوص عليها في هذا القانون . ٢- صدور إذن من الهيئة العامة بملاحقة العضو وفق أحكام الفقرة (ب) من المادة (٢٣) من

هذا القانون ما لم تكن الجريمة موضوع الملاحقة جنحة غير مقصودة أو مخالفة . ٣-  
العجز الصحي الذي يحول دون قيامه بعمله . ٤- فقدان الأهلية المدنية" .

ونصت المادة (٢٢) على انه : "إذا انتهت أو أنهيت عضوية العضو في المحكمة  
فيتم تعيين عضو بديل له لإكمال المدة المتبقية من عضويته في حال نقص عدد الهيئة العامة  
عن تسعة أعضاء ."

ويقتضي ذلك القسم المحافظة على الدستور، ومن أجديات ذلك عدم  
السماح بأي تجاوز عليه من أي سلطة كانت، من خلال ممارستهم للرقابة على  
دستورية القوانين .

### ثانياً : الشروط الواجب توافرها في الأعضاء للتعيين

حددت المادة السادسة من قانون المحكمة الشروط الواجب توافرها في  
أعضاء المحكمة للتعيين، ونصت على انه :

"أ- يشترط فيمن يعين عضواً في المحكمة ما يلي : -

١- أن يكون أردنياً ولا يحمل جنسية دولة أخرى.

٢- أن يكون قد بلغ الخمسين من العمر.

٣- 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 الأعيان على أن يكون قد بلغ الخمسين من العمر" .

نلاحظ بان الشروط الواجب توافرها في أعضاء ورئيس المحكمة  
واضحة ومحددة ، وهي تتطلب في الأغلب توافر الخبرة القضائية سواء  
بالممارسة السابقة من اعلي درجات القضاة، أو من أساتذة شهادة الدكتوراه وهم  
مدرسون لكل منهم اتجاهه السياسي، بالإضافة إلى المحامين ذوي الخبرة،

بالإضافة إلى احد الأعضاء الذي لا يتطلب فيه سوى شروط أعضاء مجلس الأعيان.

ويستخلص من ذلك ان تشكيل المحكمة الدستورية غير مقصور على من كان يعمل في القضاء ، إضافة إلى ان أفرادها ليسوا من أعضاء السلطة القضائية، الأمر الذي لا يخل بمبدأ فصل السلطات<sup>(١)</sup>.

وعلى الرغم من أهمية توافر الخبرة القضائية والمعرفة القانونية لدى أعضاء ورئيس المحكمة، إلا إن طبيعة تشكيل أعضائها تتيح المجال إلى إدخال سياسيين

ذوي معرفة قانونية أو قضائية بالإضافة إلى العضو الذي تنطبق عليه شروط أعضاء مجلس الأعيان ، الأمر الذي اعتقد انه يشكل تطورا تكامليا في أداء الرقابة على دستورية القوانين، التي لا تحتاج فقط إلى جمود النصوص القانونية، وإنما تحتاج إلى الحنكة والمعرفة السياسية التي تمخض بالأصل عنها الدستور، فالدستور من وجهة نظري ما هو إلا تعبير عن إرادة سياسية توافقت فيها الإرادة الشعبية مع النظام على الحكم، ويشكل نمط المحكمة الدستورية الأردنية ذلك توافقا إلى حد ما مع تشكيل أعضاء المحكمة الدستورية العليا في أمريكا، ويتفوق عليه بان منح المحكمة الدستورية الاستقلالية التامة، وأخرجها من حيز السلطات الثلاث، ففي أمريكا انيطت الرقابة الدستورية بالمحكمة العليا وهي تقابل محكمة التمييز في نظامنا الأردني كأعلى محاكم في البلاد، بمعنى ان الرقابة في أمريكا مرتبطة بالسلطة القضائية، الأمر الذي يخل بمبدأ الفصل بين السلطات.

ويأخذ تشكيل المحكمة الدستورية بجانب من ايجابيات المجلس الدستوري في فرنسا سواء من حيث التشكيل أو المدد، إضافة إلى الخلفية السياسية إلى جانب المعرفة القانونية في اختيار الأعضاء، ويتلافى سلبياته من حيث الرقابة اللاحقة والإمام القانوني والاستقلالية.

وقد أكدت المادة الثامنة على استقلالية أعضاء لمحكمة وتطلبت ما يأتي:

---

(١) نصت المادة (٣٢) انه: " يكون للمحكمة موازنة مستقلة تفرها الهيئة العامة وترسل إلى رئيس الوزراء لإدراجها ضمن مشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية".

"أ- على العضو التفرغ الكامل لأعمال المحكمة ولا يجوز له أن يكون موظفاً في القطاع العام أو الخاص أو إشغال أي منصب لدى أي منهما أو ممارسة أي عمل أو نشاط تجاري، كما لا يجوز له أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة أو هيئة إدارتها أو رئيساً أو عضواً في مجلس إدارة أو مجلس أمناء أي مؤسسة عامة أو خاصة أو ان يقوم بأي عمل لصالح أي جهة مهما كانت صفتها أو أن يكون منتسباً لأي حزب .

ب- يخضع العضو لأحكام قانون إشهار الذمة المالية .

### ثالثاً : طبيعة القرارات والأحكام الصادرة عن أعضاء المحكمة

بينت المادة رقم (١٥) من قانون المحكمة طبيعة القرارات والأحكام الصادرة عن المحكمة وجاء في متنها انه:

أ- تصدر المحكمة حكمها في الطعن المقدم لديها باسم الملك ، ويكون الحكم الصادر عنها نهائياً وملزماً لجميع السلطات والكافة .

ب- مع مراعاة أحكام الفقرة (ج) من هذه المادة يكون الحكم الصادر عن المحكمة نافذاً بأثر مباشر ما لم يحدد الحكم تاريخاً آخر لنفاذه ، فإذا قضى بعدم دستورية قانون أو نظام نافذ يعتبر القانون أو النظام باطلاً من تاريخ صدور الحكم، وإذا حدد الحكم تاريخاً آخر لنفاذه فيعد القانون أو النظام باطلاً من التاريخ المحدد في الحكم .

ج- إذا قضت المحكمة بعدم دستورية نص يفرض عقوبة فيوقف تنفيذ الأحكام التي قضت بالإدانة استناداً لذلك النص وتنتهي آثارها الجزائية .

د- إذا قضت المحكمة بعدم دستورية أكثر من نص في القانون أو النظام فللمحكمة التفريق في تاريخ نفاذ حكمها بين نص وآخر وفق ما تراه مناسباً.

وأوضحت المادة رقم (١٦) من ذات القانون مصير قرارات المحكمة وسبل نفاذها فنصت على انه :

" أ- ترسل المحكمة نسخاً من الأحكام الصادرة عنها فور صدورها إلى كل من:

١- رؤساء الجهات المحددة في الفقرة (أ) من المادة (٩) من هذا القانون .

٢- رئيس المجلس القضائي .

ب- تنشر أحكام المحكمة في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها ."

### رابعاً : الضمانات الخاصة لاستقلال أعضاء المحكمة

إضافة إلى ما سلف من انطواء القانون على العديد من الضمانات غير المباشرة لاستقلال أعضاء المحكمة الدستورية، فقد نصت المادة رقم(٢٠) من ذات القانون على انه:

"أ- يتقاضى الرئيس الراتب والعلوات المقررة لرئيس محكمة التمييز بمقتضى أحكام التشريعات النافذة .

ب- يتقاضى الأعضاء الآخرون الراتب والعلوات المقررة لنواب رئيس محكمة التمييز بمقتضى أحكام التشريعات النافذة .

ج- على الرغم مما ورد في أي قانون تقاعد يجوز للعضو الجمع بين أي راتب تقاعدي يتقاضاه والراتب والعلوات المقررة له بمقتضى أحكام هذه المادة ."

ولمزيد من الضمانات فقد بينت المادة رقم (٢٣) بعض الأحكام الخاصة في حال ارتكاب العضو لجريمة جنائية وجاء فيها انه :

"أ- لا يلاحق العضو عن أي شكوى جزائية خلال مدة عضويته في المحكمة أو عن أي شكوى جزائية متعلقة بالمهام والأعمال المناطة به وفق أحكام الدستور وهذا القانون أو بسببها أو ناجمة عنها إلا بإذن من الهيئة العامة .

ب- للهيئة العامة، وبعد سماع أقوال المشتكي والعضو المشتكى عليه والاطلاع على أي بيعة ، أن تقرر حفظ الشكوى أو أن تأذن بملاحقة العضو وفق أحكام التشريعات النافذة .

ج- في حالة التلبس بالجريمة ، يجوز القبض على العضو أو توقيفه على أن يتم إعلام الرئيس فوراً بذلك ، وتصدر الهيئة العامة قرارها بمقتضى أحكام الفقرة (ب) من هذه المادة خلال مدة لا تتجاوز أربعاً وعشرين ساعة من تاريخ القبض على العضو أو توقيفه .

د- إذا قررت الهيئة العامة حفظ الشكوى ، فلا يجوز ملاحقة العضو عن تلك الشكوى بعد انتهاء عضويته في المحكمة ."

واعتبرت المادة رقم (٢٤) انه : "يعتبر أي جرم واقع على العضو أثناء ممارسته لوظيفته أو ما أجراه بسببها بمثابة جرم واقع على قاضٍ . وذلك على سبيل الحماية الجزائية لأعضاء المحكمة الدستورية ."

### **المطلب الثالث: أوجه الالتقاء والمفارقة بين الهيئات الدستورية واختصاصها في الأنظمة السياسية العربية والعالمية**

بالاطلاع على الرقابة الدستورية والمطبقة لدى الأنظمة السياسية في معظم الدول العربية وغيرها من الدول الأجنبية، تبين أن معظم هذه الدول تسند مهمة الرقابة إلى هيئات قضائية أي إلى محاكم ، على غرار ما هو معمول به في النظام السياسي الأمريكي مثل الكويت والبحرين والإمارات ومصر، في حين أن البعض الآخر من الدول تطلق على هذه الهيئات وصف "مجالس دستورية" ومنها : لبنان، تونس، الجزائر، المغرب وموريتانيا"، أسوة بالمجلس الدستوري في النظام السياسي الفرنسي .

إلا إن هناك تفاوت في الاختصاصات وأساليب العمل على الرقابة الدستورية والقاسم المشترك في نطاق الاختصاص لدى قوانين هذه الدول فهو الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة وحق تفسير نصوص الدستور، وما عدا ذلك من اختصاص فكل دولة أضافت ما يهنا ويناسبها من أمور أخرى في تشريعاتها وستنطرق إلى بعضها للمقارنة كالاتي<sup>(١)</sup> :

١- دولة الكويت : أضافت إلى اختصاص محكمتها الدستورية الطعون الانتخابية لأعضاء مجلس الأمة.

---

(١) مصباح أسعد ذياب، لمحات من تشريعات المحاكم الدستورية ، مرجع سابق.

٢- لبنان: أضيف إلى اختصاص المجلس الدستوري اللبناني الطعون الخاصة بالطوائف المعترف بها فيما يتعلق بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد، وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني.

٣- تونس: يختص المجلس الدستوري التونسي بالنظر في مشاريع القوانين التي يعرضها عليه رئيس الجمهورية، وكذلك بصورة وجوبه ما يعرض عليه من المعاهدات المنصوص عليها بالدستور، ويتصف المجلس بأنه مجرد هيئة استشارية.

٤- المحكمة الدستورية الفلسطينية: أضيف إلى اختصاصها الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية، وبين الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي.

٥- موريتانيا: صلاحيات المجلس الدستوري الموريتاني في مجال انتخاب رئيس الجمهورية وكذلك في النزاعات حول انتخاب النواب والسيوخ، فقد نصت المادة (٨٣) من دستورها (يسهر المجلس الدستوري على صحة انتخاب رئيس الجمهورية وينظر في الدعاوي ويعلن نتائج الاقتراع).

٦- سوريا: أضيف إلى اختصاص "المحكمة الدستورية العليا السورية" الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب.

٧- الجزائر: تنص المادة (١٦٣) من الدستور الجزائري على أنه يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور وعلى صحة عمليات الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية ويفصل في دستورية المعاهدات.

٨- العراق: تتولى الرقابة الدستورية المحكمة الاتحادية العليا العراقية وتشمل صلاحيتها الفصل في المنازعات بين حكومات الأقاليم أو المحافظات وكذلك الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات.

٩- الإمارات العربية المتحدة: تضمن دستورها إنشاء المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية ولها جملة اختصاصات في المنازعات المختلفة بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد، وتتازع الاختصاص بين هيئة القضاء الاتحادي، والهيئات القضائية المحلية، وبحث دستورية القوانين الاتحادية.

١٠- فرنسا: المجلس الدستوري الفرنسي، له رقابة دستورية على القوانين الأساسية قبل إصدارها، وكذلك رقابة دستورية على مشروعيات المعاهدات والتعهدات الدولية.

وحول من يملك حق الطعن لدى المحكمة الدستورية توجد طريقتان لممارسة الرقابة القضائية على دستورية القوانين والأنظمة<sup>(١)</sup>:

الطريقة الأولى: وهي الطعن مباشرة لدى المحكمة الدستورية من جهات رسمية محددة حصراً، والطريقة الثانية: غير مباشرة بإثارة الدفع من أي من أطراف دعوى منظورة أمام المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ورأت هذه المحكمة أن الدفع جدي، فتوقف الدعوى المنظورة لديها وتحيل الأوراق إلى المحكمة الدستورية، وتسمى هذه الطريقة (رفع الدعوى الدستورية بطريق الإحالة).

وفيما يلي استعراض لبعض الأمثلة من الدول لبيان الجهات التي تمارس لديها الرقابة الدستورية بالطعن مباشرة لدى المحكمة الدستورية:

أولاً: الأردن: حددت للجهات الآتية على سبيل الحصر حق الطعن مباشرة لدى المحكمة الدستورية في دستورية القوانين والأنظمة النافذة:

أ. مجلس الأعيان. ب. مجلس النواب. ج. مجلس الوزراء. د. الإحالة من قبل القضاء بأسلوب الدفع الفردي.

ثانياً: لبنان: تنص المادة (١٩) من قانون المجلس الدستوري اللبناني:- لكل من

---

(١) المرجع السابق.

رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، مراجعة

المجلس الدستوري فيما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين، كذلك ولرؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً حق المراجعة فيما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية.

ثالثاً: مصر: تتم الرقابة الدستورية من قبل المحكمة الدستورية العليا المصرية بطريق الإحالة إليها من المحكمة النظامية الناظرة بدعوى عادية إذا رأت عدم دستورية نص في قانون لازم للفصل في النزاع أو إذا دفع الخصم جدياً بعدم دستورية النص التشريعي.

رابعاً: المحكمة الدستورية الفلسطينية: تضمنت المادة (٢٧) من قانون المحكمة الدستورية الفلسطينية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦ على أن تقام الدعوى الأصلية المباشرة لدى المحكمة الدستورية من المتضرر.

خامساً: سوريا: تنظر المحكمة الدستورية العليا السورية بدستورية القوانين بناء على طعن رئيس الجمهورية أو ربع أعضاء مجلس الشعب.

سادساً: السودان: تختص المحكمة الدستورية السودانية بالدعوى المقدمة من أي شخص متضرر.

سابعاً: أمريكا: يملك المواطنون ممارسة حق الطعن بدستورية القوانين لدى المحكمة العليا الأمريكية.

والخلاصة من استعراض الأمثلة السابقة: أن من يملك الطعن مباشرة ضد أي تشريع غير دستوري يختلف باختلاف دساتير الدول وقوانينها، فمن الدول من تحصر هذا الحق بجهات رسمية محددة مثل الحالة الأردنية، ودول أخرى تجعل الباب مفتوحاً أمام أي شخص متضرر من صدور قانون مخالف للدستور على أن تتوفر في الطاعن شرط المصلحة الشخصية المباشرة.

## الخاتمة

### أولاً: النتائج

وفي ختام هذه الدراسة المتواضعة تم التوصل إلى ان الرقابة على دستورية القوانين، نتاج طبيعي لتطبيق المبدأ الأساسي في النظم الديمقراطية القائمة على مبدأ فصل السلطات، وعلى مبدأ الشرعية، المستمد من مبدأ سيادة القانون، المنبثقة عن سمو الدستور حسب قواعد تدرج القوانين، وذلك يشكل جوهر عملية الديمقراطية ويترتب على انتقائه تحول الدولة من دولة مؤسسات وقانون تحترم الحقوق والواجبات، إلى دولة حارسة (بوليسية) تنتهك الحقوق والحريات .

ان تطبيق هذا المبدأ يعني خضوع سلطات الدولة للقانون من جهة، وخضوع كل قاعدة قانونية لما يعلوها من قواعد من جهة أخرى، وبالتالي يتم التوافق ما بين عمل السلطات والقوانين مع الدستور الأسمى مرتبة ، والذي له السيادة على التشريعات جميعها، وبذات الوقت هو الذي ينظم عمل السلطات ويكفل حقوق الإنسان وحرياته ، ويتوجب ان يحكم ببطلان التشريع أو العمل المخالف له، وإلا فقد الدستور هيئته الأمر الذي يقوض امن المجتمع والنظام .

والرقابة على دستورية التشريع أو القانون ، وما يترتب عليها من نتائج، تنعكس على نشاط السلطات العامة وتصرفاتها ، وتضبط أداءها وسلامة سيرها، وتردها إلى جادة الصواب والشرعية وترشد أعمالها وتضعها ضمن إطارها الصحيح المرسوم لها، بما يتواءم مع الاختصاصات التي يحددها الدستور.

وكما ان القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية تخضع للرقابة القضائية عن طريق دعوى الإلغاء بحسب قواعد القانون الإداري، فان الأعمال التشريعية ذاتها تخضع إلى رقابة تضمن موافقتها لإحكام الدستور ، سواء كانت صادرة عن السلطة التشريعية المنتخبة، أو عن السلطة التنفيذية بموجب صلاحياتها المناطة بها وفقاً للدستور، سعياً لسلامة واستقرار المجتمع الذي يعيشون فيه.

وان بعض الدول ارتأت ان الرقابة على دستورية القوانين، لها جوانب سياسية بالإضافة إلى الجوانب القانونية، وان البت في موضوع التعارض مع أحكام الدستور له آثار سياسية ويتطلب خبرة سياسية قد لا تتوفر في الرقابة القضائية الخالصة ونموذجها وموطنها أمريكا ، ولذلك قامت هذه الدول بإنشاء هيئات لها طابع سياسي غالب للبت في هذا الموضوع، وذلك ما يسمى بالرقابة السياسية على دستورية القوانين نشأته كانت في فرنسا وهي إلى اليوم الرائدة في هذا المجال.

وبالتالي عرض لأبرز النتائج التي توصلت إليها الدراسة فيما يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين في النظام السياسي الأردني :

١. مارس النظام السياسي الأردني جانباً من هذه الرقابة قبل التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١، وتمثل ذلك في عمل المجلس الأعلى لتفسير القوانين، واستمر جانب من هذه الرقابة بشكل غير مباشر إلى يومنا الحاضر، من خلال أداء ديوان التشريع والرأي ، ومن خلال رقابة السلطة التشريعية ذاتها بمختلف مكوناتها وأطرافها السياسية على التشريعات وان كان ذلك يعد من مراحل إصدار القانون إلا انه يوصف بالرقابة السياسية السابقة لصدور القانون، كما يراقب أعضاء البرلمان على دستورية وموائمة القوانين المؤقتة الصادرة عن السلطة التنفيذية.

بينما تركت بعض الدول الأخرى موضوع الرقابة برمته إلى المحاكم، ليمارس القضاة فيها حقهم في الحكم حول الادعاء بمخالفة سيادة القانون ومبدأ المشروعية ، باعتبار ان مهمة تطبيق القانون تطبيقاً سليماً هو من صميم مهامهم، وان ما يترتب على ذلك هو حقهم في تقرير ما إذا كان قانون ما ، يتعارض مع الدستور (القانون الأسمى) وبالتالي تحكم بإزالة التعارض والتجاوز الحاصل عليه ومحو آثاره ، ويعد ذلك عملاً قضائياً محضاً، وعلى الأغلب تمتنع عن تطبيقه ولا تملك إلغاؤه .

٢. وقد مارست السلطة القضائية في النظام السياسي الأردني هذه الرقابة، قبل ان تحرم منها في تعديلات عام ٢٠١١، وكان ذلك في ضل وجود فراغ تشريعي حول ممارسة الرقابة فوجدنا العديد من الممارسات القضائية التي

تتصدى من تلقاء نفسها لمسألة الرقابة على دستورية القوانين وكانت رقابة امتناع عن تطبيق النص المخالف ، دون ان تتجاوز إلى الإلغاء.

٣. لان القواعد والمبادئ السياسية في الدستور، قد أفرغت في شكل قواعد قانونية ملزمة، والقضاة هم من اقدر الناس على إدراك طبيعية القواعد القانونية، مع ان الدستور والقوانين بالأصل هي تعبير وتجسيد لإرادة سياسية، فتم إنشاء هيئات تجمع بين الخبرة السياسية والخبرة القضائية، أوكلت إليها مهمة الرقابة على دستورية القوانين، حيث انه من الراجح في هذا المجال انه لا بد من إنشاء رقابة تجمع بين الخبرة السياسية بمقتضيات الدولة الحديثة واحتياجاتها المتطورة والإلمام العميق بالإبعاد السياسية انطلاقاً من ان الدستور هو في حقيقته وثيقة سياسية في المقام الأول من جهة، وبين علم وحياد الجهات القضائية المفترض من جهة أخرى، ووفقاً لذلك جاء تشكيل المحكمة الدستورية الأردنية.

٤. ان لكل دولة أسلوباً معيناً في تحقيق إيجاد الرقابة على دستورية القوانين ، تبنته لاعتبارات موضوعية خاصة بها، ورأت أنه الأسلوب الأمثل لتحقيق الهدف المنشود، غير انه وفي جميع الأحوال فان المجتمعات الديمقراطية الحقيقية قد تصدت لهذه المسألة وعالجتها بما رأت انه يحقق الهدف منها، ولم تغفل الرقابة على دستورية القوانين.

٥. ان تعديلات عام ٢٠١١ شكلت تطور ملموساً في أداء الرقابة على دستورية القوانين في النظام السياسي الأردني إذ انه أوجدت محكمة دستورية ، ذات استقلال تام وغير مرتبطة بأي سلطة وهي منفصلة عن الجسم القضائي، حيث لا تخل بمبدأ الفصل بين السلطات، وان وصفت رقابتها بالقضائية، إلا إنني أجد أنها لا تأخذ من القضاء سوى الخبرة والدراسة بالقوانين، والنزاهة والحياد، وتمزج بتلك المواصفات بالخبرة والدراسة السياسية ، وذلك مستخلص من شروط الأعضاء والية عمل المحكمة بحيث إن ذات العضو في المحكمة تتوافر فيه الخبرة القضائية التي تكسبه العلم القانوني والنزاهة إلى جانب الإلمام السياسي، حيث إنني لا أتصور من أستاذ جامعي بدرجة أستاذ، أو محامي ذو خبرة طويلة، أو قاضي سابق لأعلى محاكم نظامية أن يخلو من الإلمام بالإبعاد السياسية للأعمال الدستورية أو القانونية ، إلى جانب إن احد الأعضاء هو ممن

تطبق عليه شروط أعضاء مجلس الأعيان، وتلك الشروط في مجملها تشير إلى ان ذلك العضو هو شخص ذو باع في حقول السياسة الأردنية.

٦. حدد القانون آليات عمل المحكمة وأحكام العضوية ومددها، إضافة إلى ان التشريع الأردني حصن رئيس وأعضاء المحكمة الدستورية ضد الدعاوي الجنائية، وأحاطهم بالمزيد من الحماية الجنائية، ومنحهم سبل الحياد والاستقلالية من حيث الموازنة والمخصصات المالية، في سبيل ضمان استقلالهم ونزاهتهم .

٧. يؤخذ على المحكمة انها حرمت القضاء العادي من التصدي لمسألة الرقابة على دستورية القوانين من تلقاء نفسه، بعد التعديلات الدستورية، وكانت لا تحول دون ذلك من قبل.

٨. ويؤخذ عليها عدم اعتمادها لأسلوب الدعوى الأصلية المباشرة، بحيث يتاح لأي صاحب مصلحة ان يتقدم بطعن مباشر أمام المحكمة الدستورية.

٩. وجود شبهة مخالفة دستورية في قانون الضريبة العامة على المبيعات.

## ثانياً: التوصيات

بعد استعراضنا لأهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة فأنني أوصي بما يأتي :

١. تطوير أداء أعضاء البرلمان الأردني في رقابتهم السياسية والتشريعية على دستورية القوانين، وفي هذا الصدد اقترح تشكيل لجنة لفحص دستورية القوانين في مجلس الأمة قبل عرض مشروع القانون على التصويت، وان تعمل هذه اللجنة على الاستعانة بخبرات أساتذة القانون الدستوري وأساتذة العلوم السياسية في الجامعات الأردنية إلى جانب ذوي الاختصاص .

٢. إيجاد آلية تعاون واضحة وذات قنوات رسمية لإيصال مطالبات الفعاليات الشعبية والأحزاب ووسائل الإعلام حول إيصال ملاحظاتهم حول دستورية

القوانين إلى المحكمة الدستورية سواء من خلال مجلس الوزراء أو من مجلسي الأمة .

٣. توثيق سبل التعاون وتبادل الخبرات بين أعضاء المحكمة الدستورية الأردنية وأعضاء المجلس الدستوري الفرنسي من جهة، وأعضاء المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة الأمريكية من جهة أخرى، للاستفادة من خبراتهم في مجال الرقابة على دستورية القوانين بشقيها السياسية والقضائية وبما يتواءم مع الحالة الأردنية.

٤. أتمنى على نظامنا السياسي الأردني ان يمنح المجلس القضائي الحق بالطعن بدستورية القوانين أمام المحكمة، اذ انه على اطلاع وتماس مباشر مع أعمال القضاة ومطالعاتهم حول القوانين ودستوريتها، بحيث يتمكن القاضي أثناء السير في الدعوى ان يخاطب المجلس القضائي حول أية شبه دستورية في القانون ويقوم المجلس بدراستها ويقرر إحالتها إلى المحكمة الدستورية أو ردها أسوة بمحكمة التمييز، وبمجلسي الأمة ومجلس الوزراء.

٥. إتاحة أسلوب الدعوى الأصلية أمام المواطنين لتمكينهم من اللجوء للمحكمة الدستورية مباشرة للطعن بدستورية قانون ما.

٦. عرض قانون ضريبة المبيعات من قبل المختصين على المحكمة الدستورية لفحص دستوريته.

٧. إدراج بعض النصوص الدستورية المهمة التي تبين الحقوق والواجبات وتعزز غرس روح الوطنية والانتماء للوطن، ضمن مفهوم سيادة القانون في المناهج الدراسية لوزارة التربية والتعليم، والتأكيد عليها وتوضيح معالمها في مناهج الدراسة الجامعية .

٨. إجراء المزيد من الدراسات والبحوث على أداء ومخرجات عمل المحكمة الدستورية، لتلافي العيوب وتعزيز الايجابيات وتطوير الرقابة على دستورية القوانين على نحو يعزز مفهوم سيادة الدستور وحماية الحقوق والحريات، على نحو يكفل معه أمن وسلامة الوطن، تحت ظل الراية الهاشمية.

## ABSTRACT

### **The Constitutional Control Over The Constitutionally Of Laws In Political Jordanian System**

#### **Jordan And France : A comparative Study**

**The student: Sufian Mahmoud Abd-alaziz Al- khawaldah**

**Supervision: The professor. Mohammed Miqdad**

This study examined the subject of censorship on the constitutionality of laws in the Jordanian political system, and by providing a scientific description of the definition of control over the constitutionality of laws and their importance, Review with its inception in France as a pure political control, and then in the United States as a judicial oversight, and the reflection of their impact on the changes and developments in the reform of the political system of Jordan.

Because the subject of censorship on the constitutionality of laws is guaranteed to respect the provisions of the constitutions, which is a companion to the state of law and institutions, is also guaranteed by the subordination of all the authorities of the law and the Constitution, and these limitations and practices must be agreed upon by the constitutionality of laws , otherwise they must be considered illegal and then canceled , The aim of this study was to clarify the position of the Jordanian political system of control over the constitutionality of laws, as it seeks to reform and respect for human rights and public freedoms, through a review of what was in place before the constitutional amendments in 2011, and to shed light on the nature of the formation of the Constitutional Court of Jordan, and comparing French and American experience .

The study proved that the control over the constitutionality of laws in the Jordanian political system, despite described judicial oversight, is of a political nature, and is exercised by the Court which does not keep track of the judiciary, a manner that is consistent with the French system, and of the American system converges with the exception of non-dependence of the Constitutional Court .

## قائمة المراجع

### أولاً: الكتب باللغة العربية

١. إبراهيم عبد العزيز شيخا، القانون الدستوري نظريته العامة والرقابة الدستورية ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
٢. إبراهيم عبد العزيز شيخا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ٢٠٠٠م.
٣. ابراهيم محمد حسنين، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والقضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
٤. إحسان حميد المفرجي، نظرية الدستور، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، العراق، ١٩٩٠.
٥. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، ج١، ط٢، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٨.
٦. إسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، ط٣، دار الملاك للنشر، ٢٠٠٤.
٧. أشرف العمادي ، الشريعة الدستورية ، ط١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة، ٢٠٠٧.
٨. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، دار عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣.
٩. ثروت بدوي، النظم السياسية ، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
١٠. جابرييل ايه الموند باويل الابن ، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، ترجمة هشام عبدالله و سمير نصار ، ط١ ، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٧ .
١١. جاي م . فينمان ، النظام القانوني الأمريكي ، ترجمة : احمد أمين الجمل، ط١، مطبعة الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة ٢٠٠٥.
١٢. حسان محمد شفيق العاني ، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، ، مطبعة بغداد ، بغداد، ١٩٨٦.

١٣. جميل النمري ، الإصلاح السياسي والانتخابات ، ط١ ، دار ورد للنشر والتوزيع ، عمان، ٢٠١٠.
١٤. خليل الهندي وأنطوان الناشف ، المجلس الدستوري في لبنان، ١٩٩٨، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس، لبنان .
١٥. رمزي الشاعر، رقابة دستورية القوانين،دراسة مقارنة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٤.
١٦. ديفيد كيه نيكولز، أسطورة الرئاسة الأمريكية الحديثة ، ترجمة: صادق إبراهيم عودة ، الدار الأهلية للنشر والتوزيع ، عمان .
١٧. سالم الشوابكة، المالية العامة والتشريعات الضريبية، ط١، دار رند للنشر والتوزيع، الكرك، ٢٠٠٠.
١٨. سامي جمال الدين ، القانون الدستوري والشرعية الدستورية، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية ٢٠٠٥ .
١٩. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ، الإسكندرية، ١٩٨٠ .
٢٠. سعدى الخطيب، الدولة القانونية وحقوق الإنسان، ط١ ، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠١٢ .
٢١. سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ط٥ ، جامعة عين شمس، ١٩٨٦.
٢٢. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري، الكتاب الأول ، دار الفكر العربي ، القاهرة، ١٩٧٦.
٢٣. سهيل العزام ، رقابة دستورية التشريعات ، ط١، اربد ، بدون دار نشر، ٢٠٠٩.
٢٤. صالح جواد الكاظم و علي غالب العاني ، الأنظمة السياسية، مطبعة دار الحكمة ، بغداد، ١٩٩١.
٢٥. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، بدون ناشر، الكويت، ١٩٩٤.
٢٦. عبد الحميد متولي، أزمة الأنظمة الديمقراطية ، ط٢، القاهرة، ١٩٦٤.

٢٧. عبدالعزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين ، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٥.
٢٨. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٣.
٢٩. عبد المنعم محمد أحمد، شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٣٠. علي الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، ١٩٨٢.
٣١. علي خطار الشطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط١، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣.
٣٢. فاروق عبد البر ، دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات، النسر الذهبي ، القاهرة، ٢٠٠٤ .
٣٣. فايز ايعالي ، المشاكل التي تعترض استقلال القضاء ، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ١٩٩٣ .
٣٤. كمال الغالي ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مطبعة الداودي، دمشق ١٩٨٥م.
٣٥. مصطفى أبو زيد فهمي ، مبادئ الأنظمة السياسية ، النظام البرلماني، النظام الرئاسي والنظام الإسلامي ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
٣٦. مصطفى محمود عفيفي ، رقابة الدستورية في مصر والدول الأجنبية دراسة تحليلية مقارنة لأنظمة الرقابة في الدساتير المعاصرة ، ط ١، ٢٠٠٥م.
٣٧. محمد إبراهيم درويش وإبراهيم محمد درويش ، القانون الدستوري النظرية العامة في الرقابة الدستورية وأسس النظام الدستوري المصري ، القاهرة ، دار النهضة العربية، ٢٠٠٧.
٣٨. محمد تركي بني سلامة، الحراك الشبابي الأردني في ظل الربيع العربي، دراسة ميدانية، مؤسسة المستقبل ومركز البديل للدراسات والأبحاث، عمان، ٢٠١٣.

٣٩. محمد ظميان ، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية ، ط ١ ، بدون دار نشر أو مكان نشر، ٢٠٠٩.
٤٠. محمد رفعت عبد الوهاب و.إبراهيم عبد العزيز شيخا، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨ .
٤١. نبيله عبد الحليم كامل، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣ .
٤٢. نعمان الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٨، عمان دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٢.
٤٣. نعمان الخطيب ، مبادئ القانون الدستوري، منشورات جامعة مؤتة، الكرك، ١٩٩٢.
٤٤. هنري روسييون، المجلس الدستوري الفرنسي ، ترجمة : محمد وطفة، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠١.

## ثانيا: الدوريات

١. رائد علاء الدين زعيتير، مراقبة دستورية القوانين في الاجتهاد القضائي الأردني، بحث غير منشور، المعهد القضائي، عمان، ٢٠٠٩.
٢. سعد اللوزي، إبراهيم الهندي، مدى شرعية رقابة المجلس العالي على دستورية القوانين في الأردن، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، جامعة آل البيت-المفرق،المجلد الخامس عشر، العدد ٢، ايلول ٢٠٠٩ .
٣. عثمان عبدالملك الصالح، الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية في الكويت، مجلة الحقوق الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة الكويت، ١٩٨٦.
٤. عمر العبدالله، المعهد العالي للعلوم السياسية، دمشق، بحث منشور: الرقابة على دستورية القوانين، مجلة جامعة دمشق، المجلد السابع عشر، العدد الثاني، ٢٠٠١.
٥. فيصل شطناوي، الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن ، بحث منشور في مجلة المنارة، جامعة ال البيت،المجلد ١٢،العدد٨، ٢٠٠٧.
٦. محمد بني سلامة، الإصلاح الدستوري في الأردن: الواقع والمأمول، ورقة علمية غير منشورة، المفرق،

٧. منذر الشاوي ، القانون الدستوري (نظرية الدولة) ، منشورات مركز البحوث القانونية، المجلد (٣) ، وزارة العدل ، بغداد ، ١٩٨١ .
٨. نسرين طلبه، الرقابة على دستورية القوانين ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد(٢٧)، العدد الأول، ٢٠١١ .

### ثالثاً: الرسائل العلمية

١. أحمد كمال أبو المجد، رسالة دكتوراه بعنوان: ( الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري ، القاهرة، ١٩٦٠ .
٢. محمد ابو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستورية القوانين، مصر، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٦ .

### رابعاً: التقارير الدولية

- تقرير دولي الناشر: المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية منطقة الأردن، غرب أفريقيا/Arab Spring Jordan Style: Political Reform North Asia and the Upcoming Parliamentary Elections , DRI – 2012

### خامساً: الدساتير والقوانين

١. الدستور الأردني لسنة ١٩٥٨ قبل وبعد التعديل.
٢. الدستور اللبناني.
٣. الدستور المغربي ١٩٩٦.
٤. قانون العقوبات الأردني .
٥. قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ .
٦. قانون الضريبة العامة على المبيعات رقم ٦ لسنة ١٩٩٤ .
٧. قانون المحكمة الدستورية الأردنية.

## سادساً : المجالات الرسمية والعلمية

- ١ . مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد ١٠ سنة ١٥ .
- ٢ . بمجلة نقابة المحامين الأردنيين السنة ١٥ العدد ٦ .
- ٣ . مجلة نقابة المحامين الأردنيين لسنة ١٧ عدد (١)
- ٤ . مجموعة القرارات التفسيرية الصادرة عن الديوان الخاص بتفسير القوانين والمجلس العالي لتفسير الدستور، محمد ذيب .

## سابعاً : الدراسات والمقالات العلمية من المواقع الالكترونية

- ١ . خالد سمارة الزعبي، الرقابة على دستورية القوانين في قوانين محكمة العدل العليا والمحاكم النظامية في الأردن، WWW.OSAMABAHAR.COM
- ٢ . ديندار شيخاني ، الرقابة على دستورية القوانين ، دراسة منشورة في الموقع الالكتروني لمركز قنديل للنشر والإعلام ، العدد ٦٥ www.qendil.net
- ٣ . سهام بنت محمد حلوة، الإصلاح السياسي بين المفهوم والتطبيق- تحليل، ١٠/١٠/٢٠١٣، في الصميم ، موقع الالكتروني.
- ٤ . صالح جواد الكاظم وعلي غالب العاني ، الأنظمة السياسية،  
http://stardz.com/forum/showthread.php?t=18089
- ٥ . عادل الحيازي: دور محكمة التمييز في الرقابة على دستورية القوانين بتاريخ ٢٤/٤/٢٠١٣  
www.alrai.com/article/581210.html
- ٦ . عبد الكريم شبر - دراسة حول مدى قانونية الاستفتاء الشعبي- الموقع الالكتروني لمركز سيادة للحقوق والقانون- تاريخ الدراسة ٩/٤/٢٠٠٧ www.syada.org
- ٧ . ماجد الزامل ، الحوار المتمدد، العدد ٤١٦٦، تاريخ ٢٧/٧/٢٠١٣  
http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp
- ٨ . مازن ليلو راضي ، ضمانات احترام القواعد الدستورية في العراق ، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، www.ao-academy.org

٩. مصباح أسعد ذياب، لمحات من تشريعات المحاكم الدستورية خلاصة دراسة محكمة  
٢٠١٣، <http://www.addustour.com>

١٠. نبيل أديب عبد الله ، ( عندما هزمت الصحافة السلطة ) مقالة منشورة في صحيفة السودان  
الدولية والهوية الجامعة ، العدد : ٨٣٩ في ١٣ / ٣ / ٢٠٠٨ وعلى الموقع الإلكتروني  
<http://www.alsudani.info/index.php?type=38id=2147526764>

١١. نفيس مدانات، مقال منشور على موقع مركز الرأي للدراسات الإلكتروني، آب ٢٠١٢

١٢. هاني علي الطهراوي ، <http://www.startimes.com/?t=31513465>

١٣. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، بحث منشور في الموقع الإلكتروني البوابة القانونية-  
شركة خدمات المعلومات التشريعية ومعلومات التنمية [www.tashraat.com](http://www.tashraat.com)

١٤. وزارة الخارجية الأمريكية، موجز نظام الحكم الأمريكي

<http://www.f-law.net/law/showthread.php?t=23122>

١٥. <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp>

١٦. [www.almaany.com.languge](http://www.almaany.com.languge) world

١٧. الموقع الرسمي لديوان التشريع والرأي : [www.lob.gov.jo/AR/Pages/default.aspx](http://www.lob.gov.jo/AR/Pages/default.aspx)

١٨. موقع ديوان المجلس العالي لتفسير الدستور على الموقع الإلكتروني

[WWW.LOB.GOV.JO2007/18](http://WWW.LOB.GOV.JO2007/18)

١٩. <http://www.addustour.com>

٢٠. [www.ambafrance-jo.org](http://www.ambafrance-jo.org)

### ثامناً : المراجع باللغات الأجنبية

1. Bonnuadd.le pouvoir discretionnair .desQutorites adminisitratives .  
et le recourse pourexces de pouvoy r.r.d.1928.
2. Burdeau,Traite de Science politique T.t 10ed . 1969,paris, p4 )  
بيردو المطول في على السياسة ، سنة ١٩٦٩ ، الجزء الرابع )
3. Budeam G.Les.libertes publiques,3e.ed,1966,paris.

4. . Rivero sean ,les libertes. Publiques, le.ed .1973,paris
5. ( القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط ١٧١ ، ١٩٧٦ باريس)Burdeau(بيردو )
6. Carre De Malbery, Contribution a theorie generale de l'etat, t I, Paris, 1920.
7. Droit Consitit. Et Instituions politiques,be.ed 1975.
8. Walline marceel,L,Fndiviualisme et ledroit,zed, paris,1949 (الفردية والقانون، باريس).