

استكمالاً للقضاء الدستوري

لم ينشأ القضاء الدستوري في العالم بسهولة ويسر، إذ أن المفاهيم الديمقراطية التي كانت سائدة في أوروبا مهد الديمقراطية كانت ترى أن الرقابة الدستورية متعارضة مع مبدأ السيادة الشعبية، حيث الشعب هو من يضع القوانين وكان اجتهاد المحكمة العليا الأمريكية المحافظ سبباً رئيسياً بتثبيت المعارضة لقيام قضاء دستوري يقوم بأعمال الرقابة الدستورية، وكان للفقيه النمساوي كلسن وتلميذه الفرنسي آيسمن الأثر الكبير في طرحهما نظرية تراتيبيّة القواعد القانونية التي تمخضت عنها نظرية القضاء الدستوري في الوقت الذي بدأت المحكمة العليا الأمريكية بالتخلي عن آرائها المحافظة وتمّ احتساب هذا التحول العالمي لصالح العدالة الديمقراطية الأوروبية نحو العدالة الدستورية ومن هنا نشأت فكرة قيام القضاء الدستوري بمهمته التقليدية المعروفة وهي رقابة البيئة التشريعية من حيث موافقتها وعدم خروجها على القواعد الدستورية الناظمة لمسيرة الدولة.

فانتشرت العدالة الدستورية في دول أوروبا الغربية معتمدة النموذج الفرنسي أو النموذج الألماني ثم انتشرت في دول أمريكا اللاتينية وبعض الدول الآسيوية والأفريقية.

ومنذ نشأتها لم تكن الدولة الأردنية دولة انغلاق فكري ومجتمعي بل أخذت بهذا التطور الديمقراطي ببداية متواضعة عندما نصت الدساتير المتعاقبة على إنشاء المجلس العالي لتفسير الدستور، إذ أن مسألة إنشاء قضاء دستوري في مراحل مبكرة من عمر الدولة يعتمد على طبيعة النظام السياسي والدستوري الناظم لمكونات الدولة، وقد كانت نظرة المشرّع الدستوري الأردني حكومة بثلاثة ضوابط لا يمكن تجاهل أي منها وهي :

- ١- نظام الملكية ووراثة العرش.
- ٢- شكل الحكومة النيابي البرلماني وسلطات الدولة.
- ٣- مبادئ الحرية والمساواة وحقوق الأفراد.

لذلك فإن النصوص المتعاقبة للدستور والتعديلات الطارئة لم تخرج عن هذه الثوابت بل كانت محاورها وفي حدودها وكان المجلس العالي لتفسير الدستور يتصدى لتفسير ما

عرض عليه من النصوص الدستورية على ضوء هذه المرتكزات، ولم تكن من مهمات هذا المجلس واختصاصاته النظر في دستورية القوانين والأنظمة، بمعنى أنه لم يكن لدينا رقابة دستورية وإن كان القضاء العادي يتصدى لبعض النصوص القانونية ويمتنع عن تطبيقها إذا ما وجد أنها تخالف الدستور.

وبالأجمال فإن مهمة المجلس العالي لتفسير الدستور لم تكن مميّزة تُعبّر عن مظاهر تقدمية ديمقراطية بقدر ما هي مكنة أعطت لهذا المجلس صلاحية توضيح ما يعرض عليه من النصوص من خلال التفسيرات المتلاحقة التي تصدى لها .

وعندما اجتاحت بعض أرجاء العالم العربي افكار الثورات المطالبة بالديمقراطية وحكم الشعب، استبقت الدولة الأردنية الأحداث بكفاية وفطنة يحسبان لها وأجرت تعديلات دستورية جوهرية على الدستور النافذ، وكانت هذه التعديلات في معظمها تحقيقاً لرؤى الشعب وسلطة الحكم معاً.

وما يهمننا في هذه الخاطرة ما أحدثه المُشرّع الدستوري بإضافة الفصل الخامس المواد(٥٨-٦١) إلى الدستور- متقدماً على الفصل السادس الخاص بالسلطة التشريعية- إنشاء المحكمة الدستورية لتمثل باكورة قيام قضاء دستوري كلبنةٍ من لبنات التقدم الديمقراطي، وكان ذلك في سياق الاصلاح الدستوري الشامل.

ولكن لماذا اختار المُشرّع الدستوري الأردني إنشاء محكمة دستورية وليس مجلساً دستورياً كما هو الحال في بعض الدول كفرنسا مثلاً؟.

في الحقيقة أخذت بعض الدول ما انتهجه المُشرّع الدستوري الفرنسي بإنشاء مجالس دستورية وأما الغالبية العظمى من الدول فقد انشأت محاكم دستورية أسوة بالنظام الدستوري الألماني مُغلبة النظرة القانونية.

وقد كان الأردن موفقاً عندما انتهج نظام المحاكم الدستورية باعتراف تسمية المحكمة الدستورية، ذلك أن علّة قيام مجلس الدولة الفرنسي كانت منع البرلمان من تجاوز الصلاحيات المحددة له بموجب دستور (١٩٥٨) وفي الوقت ذاته حراسة النظام الدستوري

الجديد من خلال ضبط المؤسسات الدستورية وضمان التوازن فيما بينها منعاً لاحتكارية تركيز السلطة في يد مؤسسة واحدة حفاظاً على النظام الديمقراطي، إضافة إلى مراقبة ولاية النواب ابتداءً من الانتخاب وحتى الانتهاء من المجلس.

ولذلك فقد تطوّر هذا المجلس إلى ما عليه بعد أن كان لجنة دستورية وقد لاقت تسمية المجلس الدستوري الفرنسي استقهامات وتساؤلات خاصة فيما يتعلق بدوره وصلاحيته، والأرجح أنه تم اتخاذ هذه التسمية للدلالة على صلاحيات سياسية وقضائية والتي بسببها اختلفت الآراء في طبيعة المجلس ما بين السياسية والقضائية.

ولعلّ النظام الفريد لتشكيل مجلس الدولة الفرنسية هو ما حدا بإطلاق هذه التسمية عليه إذ أن معظم رؤساء الجمهورية الفرنسية كانوا ضمن تشكيلة المجلس الدستوري إضافة إلى الصبغة السياسية والقلة القانونية في تشكيله أعضاء المجلس، ولذلك عندما اختطّ المُشرّع الدستوري الأردني تسمية المحكمة ورَسَخ نهج الغالبية القضائية في تشكيلها سجّل مسلكاً محموداً وينظر إليه بارتياح على أنه مساهمة قويّة في تقوية دولة القانون وترسيخ مبدأ المشروعية وسيادة القانون وتغليب هذه المفاهيم على المفاهيم السياسية التي لم تخلُ من تشكيلة المحكمة، وقد كانت الدولة الأردنية بحاجة إلى محكمة دستورية بهذه التسمية بالذات وبالتركيبية ذاتها.

وقد أحسن المُشرّع الدستوري وسجّل نقاط قوة لصالح ديمقراطية الأردن عندما نص على تعيين رئيس وأعضاء المحكمة باستقلالية تامة وتفرّغ كامل لهذا النوع من القضاء وفقاً لأحكام المادة (٦١) من الدستور وما تضمنته المادتان (٦ - ٨) من قانون المحكمة الدستورية دون إقحامهم بمشاركتهم بوظائف سياسية وإدارية وقضائية أخرى ترسيخاً لمبادئ الحيادة والتجرّد التي ينشدها المواطن والنظام على السواء.

وقد تلافى المُشرّع الدستوري الأردني مظنة تبعيّة القضاء لأي جهة ما كجهة القضاء أو السلطتين التنفيذية أو التشريعية إذا أخذنا بعين الاعتبار أن محكمة التمييز هي من يحيل الطعون إلى المحكمة في القضايا المنظورة أما القضاء وفقاً لأحكام المادة (١١) من قانون المحكمة الدستورية وكذلك ما أعطاه المُشرّع الدستوري من حق لمجلس الوزراء ومجلسي

النواب والأعيان في الطعن لدى المحكمة بدستورية القوانين والأنظمة النافذة وفقاً لأحكام المادة (٦٠) من الدستور والمادة (٩) من قانون المحكمة الدستورية إذ لا يعقل أن يكون رئيس محكمة التمييز أو أحد قضاة قاضٍ في المحكمة الدستورية ومحكمة التمييز في آن واحد وكذلك الأمر بالنسبة للنواب والأعيان وجهات الحكومة مادام أن لهؤلاء علاقة في تقديم الطعن للمحكمة الدستورية وفقاً لما قدّمنا.

والأمر هنا مختلف تماماً عما كان عليه الأمر في تشكيل المجلس العالي لتفسير الدستور عندما كان يُشكّل في أواخر عهده وفقاً لأحكام المادة (١٢٢) من الدستور من رئيس مجلس الأعيان رئيساً وثمانية أعضاء ثلاثة منهم من الأعيان وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية بترتيب الأقدمية، ذلك أن مهمتهم كانت فقط تفسير النصوص الدستورية ولا علاقة لها بأمر الرقابة على دستورية القوانين أو الأنظمة النافذة.

ومنذ ان تم تشكيل المحكمة الدستورية تنفيذاً لقانونها وبشرت عملها بموجبه بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٦، فقد أصبحت حسبما حدد الدستور اختصاصها في المادة (٥٩) منه هي الجهة القضائية التي تتولى أمر الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة كرقابة مستحدثة بالإضافة إلى مهمة تفسير نصوص الدستور، وهي المهمة التي كان يقوم بها المجلس العالي لتفسير الدستور.

وأصدرت المحكمة أحكاماً عديدة في الطعون التي قدمت إليها وبمواضيع متعددة وخاصة حق المساواة والحريّات والتقاضى، كما قدّمت العديد من التفاسير للنصوص الدستورية، وفقاً لما يُطرح عليها من طعون أو ما يُطلب إليها من تفسير، واحتلت بذلك مرتبة سامية متقدّمة كجهة قضاء يركن إليها وتحظى باحترام العالم، كما ان نشوء هذه المحكمة ساهم في الاطلاع على تجربة الدول الأخرى في أخذها بنظام الرقابة على دستورية القوانين من خلال الزيارات والمؤتمرات والفعاليات المشتركة ما بين المحكمة والمحاكم والمجالس الدستورية في الدول الأخرى.

وقد حظيت هذه المحكمة رغم حداثة نشأتها بتقدير عالمي من كافة الجهات القضائية المقارنة.

ولكن السؤال الذي يستوجب الطرح الآن هو:

هل تقوم المحكمة الدستورية بالدور المأمول منها في ترسيخ الرقابة الدستورية وكذلك تفسير النصوص المعروضة عليها وهل هناك ما يحجبها عن دورها الذي أناطه بها المُشرِّع الدستوري وما يريده المجتمع منها؟

لقد حددت المادة (٦٠) من الدستور الجهات التي لها الحق وعلى سبيل الحصر في الطعن مباشره لدى المحكمة و هي:

١- مجلس الاعيان.

٢- مجلس النواب.

٣- مجلس الوزراء.

وبطريقة غير مباشرة إثارة الدفع بعدم الدستورية في الدعوى المنظورة أمام المحاكم من أي من أطراف الدعوى إذا وجدت محكمة الموضوع الناظرة للدعوى أن الدفع جدّي ووافقتها محكمة التمييز على هذه الجدّية ومن ثم أحالته محكمة التمييز إلى المحكمة الدستورية.

بالنسبة للشق الأول من حق الطعن المباشر فإن هذه المجالس : الأعيان، النواب، ومجلس الوزراء، هي الجهات التي اقترحت القانون كمشروع ابتداءً من (مجلس الوزراء) ثم أصبح قانوناً من خلال المرور بمراحله الدستورية حيث وافق مجلسا الأعيان والنواب على هذا المشروع، وبالتالي فإن التساؤل الذي يثور لأول وهلة هو كيف لجهة اقترحت وضع القانون أو الجهة التي أقرت هذا القانون أن تطعن بعدم دستوريته وكذلك النظام؟

الجواب حتى من المختصين بهذا الشأن أن الطعن من هذه الجهات سيكون محدوداً جداً، إذ أن القانون ومن وجهة نظرهم عندما وضع كان تلبية حاجات الدولة والمواطن، وبالتالي يلبي حاجة الطرفين، أما المواطن والتجمعات والهيئات فهي التي تتحسس عدم دستورية النظام أو القانون لأنه سيطبق عليها، وربما يرتب على عاتقها تكليفاً أو يأمرها بسلوك فيكون من الأولى أنها الجهة التي ستتولى بالتالي الطعن بعدم الدستورية لأن ذاك النظام أو القانون يعتريه شبهة دستورية من وجهة نظرها.

هنا المُشرِّع الدستوري حرّم المواطن وهيئات المجتمع المدني من مؤسسات ونقابات وأحزاب وأصحاب مهن من التقدم للمحكمة مباشرة بحق الطعن في حال ارتأت عدم دستورية أي نص قانوني وشبهة ماسة بحقوقه الأساسية، عدا عن حرمان محكمة الدرجة الأولى من إحالة الدفع مباشرة إلى المحكمة الدستورية.

ولنضرب مثلاً على ذلك : "حرية التجمع وإبداء الرأي مصونة بموجب الدستور فهل من المتوقع أن تطعن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية بشقيها بنظام أو قانون يحد من هذه الحرية ما دام أنها وضعت و/أو ساهمت في خلق القانون أو النظام هذا."

هذا في شأن الطعن المباشر أما حق الطعن غير المباشر وهو الذي يبديه أي طرف في دعوى منظورة أمام المحاكم فإن هذا الطعن أيضاً قلماً يصل لمبتغاه وذلك أن المُشرِّع الدستوري وضع قيدين يُعدّان تكبيراً لحق الطعن، هذا إذا ما استثنينا الطعن أمام محكمة التمييز والمحكمة الإدارية العليا وهما:

١ - القيد الذي وضعه المُشرِّع الدستوري صراحة هو:

أن يكون الدفع جدياً. لكن ما هي هذه الجدية ومن هي الجهة التي تُحدّد هذه الجدية؟

أولاً : يجب أن تقرر محكمته الموضوع أن الدفع المُثار دفعاً جدياً وهنا يرجعُ تقديرُ هذه الجدية للمحكمة، وتتجلى هنا سلطتها التقديرية التي سنُخضعُ بالتأكيد لتقديرات العنصر البشري ومدى فهم القاضي لهذه الجدية، والذي له أن يُقرَّ هذه الجدية أو يرفضها وهنا نتحدث عن القاضي سواء كان قاضي الدرجة الأولى أو قاضي الدرجة الثانية، ومن بعد ذلك يأتي دور محكمة التمييز التي ستُعقب على ما قررتها محكمة الموضوع والتي لها بكل بساطة أن تُقرّر أن الجدية التي قررتها محكمة الموضوع غير مُتوفرة، وبالتالي الحيلولة دون عرض الدفع على المحكمة الدستورية.

٢- وأما القيد الثاني فهو مُتعلقٌ في القانون الواجب التطبيق وهو ما ابتدعه المُشرِّع العادي وفقاً لما استقرّ عليه الفقه والقضاء الدستوري بحيث اشترطت المادة (١١/ج/١) من

قانون المحكمة الدستورية أن تتأكد المحكمة الناظرة للدعوى أن القانون أو النظام الذي أُثير الدفع بعدم دستوريته واجب التطبيق على موضوع الدعوى.

وهنا نستطيع القول أن محكمة التمييز بهيئتها الثلاثية هي التي تحدّد ملاءمة عرض الدفع الذي أبداه الخصوم على المحكمة من خلال مراقبة توقّر الشرطين في قرار محكمة الموضوع و إذا ما علمنا أن محكمة التمييز قلّما تحيل هذه الدفوع فإننا ننتهي بالقول أنها أجهضت صلاحية المحكمة الدستورية بالتصدي لعملها، وباعتقادي أنه وإن كانت محكمة التمييز جهة من الجهات الرافدة للمحكمة الدستورية بالطعون إلا أنه لايجوز أن تكون الجهة الوحيدة والصمام الوحيد الذي يتجوّز في إحالة هذه الطعون .

ولهذا فإننا نخلُصُ إلا أن عوائق دستورية وقانونية وقضائية تحول دون قيام المحكمة الدستورية بالمهمة المنوطة بها كاملة.

ولكن وبعد هذا التقديم كيف لنا أن نعظّم دور المحكمة بحيث تتصدى لكل الدفوع التي تُثار وبالتالي تستطيع بسط رقابتها بشكل كامل على النصوص الواردة في القوانين والأنظمة وبحيث تأخذ دور الرقيب على سلامة البيئة التشريعية القائمة، بكافّة مناحيها.

ما أضحناه سابقاً يبيّن أن عدم قيام المحكمة بكامل دورها المطلوب منها لا يتأتّى من عجز في الإنجاز أو التواني في نظر الدفوع المعروضة عليها، ولذلك فإنه لا بدّ من إعادة النظر في النصوص الدستورية القائمة، لأننا على يقين أن النصوص التي أنشأت هذه المحكمة بحاجة إلى تعديل بحيث تتوسع صلاحيات المحكمة من خلال إزاحة عوائق الإحالة إليها، وبالتالي تتمكن شرائح كثيرة من تقديم طعونها أمامها.

"رؤيه التعديل"

نرى أنه يجب إعادة النظر في المادة (٦٠) من الدستور ونقترح إعادة صياغتها على النحو التالي:

١- المادة (٦٠/أ) للجهات التالية حق الطعن مباشرة لدى المحكمة الدستورية في دستورية القوانين والأنظمة النافذة :

أ - مجلس الاعيان.

ب - مجلس النواب.

ج - مجلس الوزراء.

د - النقابات المهنية.

و - الأحزاب المرخصة.

هـ - الجمعيات والنوادي المشكلة وفقاً لأحكام القانون.

٢ - يجوز لأي من أطراف الدعوى المنظورة أمام أي محكمة نظامية أو دينية أو خاصة إثارة الدفع بعدم دستوريه أي نص ورد في قانون أو نظام نافذ، وعلى المحكمة إذا ما تأكدت من جدية الدفع وانطباق النص المطعون فيه على وقائع الدعوى، أن تُحيل الدفع مباشرة إلى المحكمة الدستورية.

٣ - إذا تراءى للمحكمة النازرة للدعوى أن النص المُطبّق على النزاع المطروح أمامها غير دستوري توقف النظر في الدعوى، وتُحيل هذا النص إلى المحكمة الدستورية.

ومن ثمّ يتم تعديل قانون المحكمة الدستورية بما يتفق والنصوص الدستورية المقترحة، هنا أعتقد بأن هذه التعديلات سيكون لها انعكاسات إيجابية جداً على سلامة البيئة التشريعية بشكل عام وعلى المحافظة وصون الحريات والحقوق الأساسية للأفراد بشكل خاص.

عضو المحكمة الدستورية

القاضي د. أكرم مساعدة