

January 2004

### The Control on In-Legislative Actions in Jordanian and Spanish Constitutions- الرقابة على الأعمال غير التشريعية في النظامين الدستوريين الأردني والأسباني

Eid Ah. Alhosban  
Alalbays University, e.alhosban@gmail.com

Follow this and additional works at: [https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia\\_and\\_law](https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law)



Part of the [Communications Law Commons](#)

#### Recommended Citation

Alhosban, Eid Ah. (2004) "The Control on In-Legislative Actions in Jordanian and Spanish Constitutions- الرقابة على الأعمال غير التشريعية في النظامين الدستوريين الأردني والأسباني," *Journal Sharia and Law*. Vol. 2004 : No. 20 , Article 5.

Available at: [https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia\\_and\\_law/vol2004/iss20/5](https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law/vol2004/iss20/5)

This Article is brought to you for free and open access by Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in *Journal Sharia and Law* by an authorized editor of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact [sljournal@uaeu.ac.ae](mailto:sljournal@uaeu.ac.ae).

---

**The Control on In-Legislative Actions in Jordanian and Spanish Constitutions-  
الرقابة على الأعمال غير التشريعية في النظامين الدستوريين الأردني  
والأسباني**

Cover Page Footnote

Dr. Eid Ahmad al-Husaban Faculty of Jurisprudence and Law Studies, 'Al al-Bayt University, Mafrq, Jordan  
e.alhosban@gmail.com

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية في النظامين الدستوريين الأردني والأسباني

د. عيد أحمد الحسبان\*

### ملخص البحث:

تعتبر الأعمال البرلمانية من أبرز المواضيع التي لم تحظى باهتمام الباحثين خاصة الأعمال غير التشريعية، والتي غالباً ما تؤدي إلى المساس بالحقوق والحريات الفردية. لذا نجد أن الاهتمام منصب في غالبية الأعمال التشريعية، لا سيما الرقابة البرلمانية على دستورية هذه الأعمال البرلمانية، دون أدنى اهتمام بالشق الآخر من هذه الأعمال.

لذا فقد ارتأيت أنه من الأهمية البحث في هذا الموضوع، لنقف على بعض التجارب المتطورة في مجال الرقابة على الأعمال البرلمانية غير التشريعية، بهدف الاستفادة منها والعمل على حث المشرع لتطوير منظومتنا القانونية الأردنية في هذا المجال.

\* كلية الدراسات الفقهية والقانونية جامعة آل البيت قسم الدراسات القانونية / المفرق

## مقدمة:

يعتبر موضوع الحقوق والحريات الأساسية من أهم الموضوعات التي كثر الحديث عنه منذ منتصف القرن العشرين، لا سيما بعض الموضوعات ذات العلاقة بهذا الموضوع. كضرورة إصدار دساتير عصرية تنص صراحة على هذه الحقوق وتلك الحريات، وكذلك تكريس ضمانات دستورية لحمايتها من تجاوز السلطات العامة عليها أثناء ممارستها للصلاحيات المنوطة بها.

ولذا فإن دساتير كافة الدول في الوقت الحاضر تنص صراحة على هذه الحقوق الأساسية وتخصص فصلاً كاملاً لتفصيلها. وكذلك فقد كرس المشرع الدستوري المعاصر مبدأ الفصل بين السلطات، ومن جهة أخرى لم تتجاهل الدساتير المعاصرة الحديث عن الرقابة بمختلف أشكالها لأعمال ونشاطات السلطات العامة سواء كانت أعمالاً تشريعية أو إدارية أو قضائية. ولهذا فقد تنوعت أشكال هذه الرقابة بتنوع الأجهزة التي تمارسها والأعمال التي تخضع للرقابة.

وعلى أية حال، فإن هذه الدراسة تحاول الوقوف على الجوانب المختلفة لأحد أشكال هذه الرقابة. وهي الرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان في النظم الدستورية المعاصرة لا سيما النموذج الأسباني في الرقابة على أعمال البرلمان غير التشريعية مع التركيز على الاجتهادات القضائية في هذا المجال.

وتأسيساً على ما سبق سنتبع التقسيم والمباحث التالية:

المبحث التمهيدي: مفهوم وتحديد الأعمال غير التشريعية للبرلمان.

المبحث الأول: الرقابة على الأعمال غير التشريعية في النظام الدستوري الأردني

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسبان

المبحث الثاني: الرقابة على الأعمال غير التشريعية في النظام الدستوري  
الأسباني.

المطلب الأول: الإطار التنظيمي للرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان  
في النظام الأسباني.

المطلب الثاني: الواقع العملي من خلال الاجتهادات القضائية للمحكمة  
الدستورية الأسبانية.

ونختم الدراسة ببعض النتائج والاقتراحات حول هذا النوع من الرقابة كأحد  
ضمانات الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين في ظل الدساتير المعاصرة.

## المبحث التمهيدي

### مفهوم الأعمال غير التشريعية للبرلمان وتحديدها

تحتل السلطات التشريعية مكانة بارزة في النظم السياسية المعاصرة نظراً  
للدور الأساسي والأصيل الذي تلعبه في عملية وضع التشريع للدولة والرقابة  
السياسية على السلطة التنفيذية، وبالتالي لا يمكن تصور دولة بالمفهوم المعاصر  
دون وجود سلطة مشرعة.

ولكن، ودون شك، فليس كل ما يصدر عن السلطة التشريعية هو عملاً  
تشريعياً بالمفهوم الضيق لهذا المصطلح. وإنما تقوم هذه السلطة ببعض الأعمال  
الأخرى والتي ليس لها صبغة الأعمال التشريعية، أو بعبارة أخرى تصدر أعمالاً لا  
تكتسي القيمة القانونية لأعمال التشريعية. والسؤال الذي يتبادر للذهن منذ البدء  
هو: كيف يمكن التمييز بين أعمال البرلمان ذات الطبيعة التشريعية وتلك التي لا  
تكتسب هذه الصفة؟

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسيب

أن مسألة التمييز بين الأعمال التشريعية والأعمال غير التشريعية للبرلمان لا تستند إلى المعيار العضوي؛ وذلك لأن كلا النوعين من الأعمال يصدر عن ذات السلطة بمعنى أنهما يصدران عن البرلمان. ولذا لا يبقى لدينا إلا المعيار الآخر في التمييز، وهو المعيار الموضوعي، واستناداً على هذا المعيار فإن الأعمال غير التشريعية هي كافة الأعمال التي يقوم بها البرلمان سواءً بواسطة رئيسه أم لجانه أم هيئاته أم أي جهاز تابع له في غير مجال التشريع.

وتأسيساً على هذا التحديد يمكن تصنيف الأعمال غير التشريعية وفقاً لعدة زوايا:

### ١- من حيث الجهة المصدرة للأعمال يمكن التمييز بين:

أ- أعمال غير تشريعية يصدرها رئيس أحد مجلسي السلطة التشريعية دون حاجة لاستشارة جهة أخرى. باختصار أعمال يمارسها الرئيس دون غيره كتفسير مقتضيات النظام الداخلي للمجلس، كما هو الحال في بعض النظم السياسية.

ب- أعمال غير تشريعية يصدرها رئيس إحدى مجلسي السلطة التشريعية، ولكن يجب استشارة وأخذ رأي مسبق من جهة أخرى، كتلك الأعمال التي يصدرها الرئيس بعد الاستئناس برأي لجان المجلس سواءً منها اللجان المؤقتة أم الدائمة.

### ٢- من حيث الآثار المترتبة على تلك الأعمال نميز بين<sup>(١)</sup>:

أ- قرارات فردية وهي القرارات التي يصدرها رئيس إحدى مجلسي السلطة التشريعية من أجل حل إشكالية محددة وينتهي أثر هذا العمل بتحقيق

(١) Morales Arroyo J., Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre el control de las resoluciones parlamentarias, Revista Española De Derechos Constitucionales, N° 46, Madrid, p.260-1996, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسبان

الغاية التي تم تبني القرار من أجلها، ويستوي في تكيف هذا النوع من القرارات سواءً كان الاختصاص محددًا بالرئيس أم يجب أن تشترك معه جهة أخرى في تبني مثل هذا العمل، فالعبرة هنا في التكيف هي محل القرارات وغايتها وليس الجهة المخولة بإصدار العمل.

ب- قرارات تنظيمية وهي تلك الأعمال التي تصدر عن البرلمان وبدعم من مختلف الأجهزة التي يتكون منها البرلمان ويكون الهدف منها حل إشكاليات كثيرة متشابهة ولا ينتهي أثرها بمجرد تطبيقها على حالة معينة، وإنما يستمر الأخذ بها طالما توافرت شروط تطبيقها وهي عادة ما تكون قرارات ذات طبيعة عامة ومجردة<sup>(١)</sup>

٣- من حيث المحتوى أو المضمون يمكن التمييز بين نوعين:

أ- قرارات تفسيرية وهي القرارات التي يصدرها رئيس المجلس لتوضيح الغموض الذي يكتنف المقتضيات القانونية للنظام الداخلي للمجلس الذي ينتمي إليه كما هو الحال في أسبانيا، إذ يختص كل من رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الأعيان بتفسير الغموض الذي يكتنف مقتضيات النظام الداخلي للمجلس الذي يترأسه.

ب- قرارات مكملة وهي القرارات أو الإضافات التي تضاف للنظام الداخلي للمجلس في حالة القصور أو النقص الذي يعترى هذا النظام.

وتأسيساً على ما سبق، يمكن التأكيد على أنه ليس كل ما يصدر عن السلطة التشريعية هي قواعد عامة ومجردة (قوانين)، وإنما كغيرها من السلطات العامة الأخرى تقوم بأعمال واتخاذ إجراءات وتبني قرارات أثناء عملية التنظيم والإدارة الداخلية لمجلسي السلطة التشريعية. وهذه الأعمال والإجراءات ليست ذات طبيعة

(١) هذا ما أقرته المحكمة الدستورية الأسبانية في حكمها رقم ١١٨/١٩٨٨.



## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسبان

تشريعية، وبالتالي فإنها تخرج عن إطار الرقابة على دستورية القوانين سواء كانت هذه الرقابة تمارس من قبل جهاز ذو طبيعة سياسية أم جهاز ذو صبغة قضائية.

والسؤال الذي يتبادر للذهن هنا هو الآتي: ما هي الآلية التي تضمن احترام مبدأ المشروعية في عدم مخالفة المنظومة القانونية للدولة، وبالتالي حماية الحقوق والحريات الفردية التي قد تنتهكها السلطة التشريعية أثناء تبنيتها مثل هذه الإجراءات غير التشريعية؟

قبل الإجابة على هذا التساؤل سنحاول وضع تعريف الأعمال البرلمانية غير التشريعية من خلال التصنيف السابق لهذه الأعمال ونقول بأنها: تلك الإجراءات والقرارات التي تضعها السلطة التشريعية في مجال التنظيم والإدارة الداخلية للمجالس المكونة للبرلمان سواء كانت هذه الإجراءات والقرارات فردية أم عامة، تفسيرية أم تكميلية للأنظمة الداخلية لمجلس البرلمان، وسواء كانت صادرة من قبل رؤساء المجالس التشريعية المركزية أم المحلية أم من اللجان المختلفة المشكلة وفقاً للأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان.



د. عبد أحمد الحسبان

الرقابة على الأعمال غير التشريعية

## المبحث الأول

### الرقابة على الأعمال غير التشريعية

#### للبرلمان في النظم الدستورية

قبل التطرق لموقف النظام الدستوري الأردني من الرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان، لا بد من الإشارة ولو بإيجاز لموقف بعض النظم الدستورية المعاصرة من هذا الموضوع.

## المطلب الأول

### الرقابة على الأعمال غير التشريعية

#### للبرلمان في النظم المعاصرة

تشكل الرقابة القضائية على الأعمال التشريعية للبرلمان بشكل عام، وعلى الأعمال غير التشريعية بشكل خاص، أحد أهم المرتكزات الأساسية التي تضفي على الدولة صفة الدولة القانونية من جهة، وضمانة أساسية للحقوق والحريات الفردية المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية والتي تحتل أعلى قمة الهرم القانوني، وانطلاقاً من هذا فإنه لا فائدة تجنى من وجود وثيقة دستورية إذا لم يتم الخضوع لها من قبل الحاكمين (السلطات العامة) والمحكومين.

وإذا كانت الرقابة القضائية أو الرقابة السياسية على الأعمال التشريعية تكاد كافة الدول تأخذ بها، سواءً كان ذلك عن طريق السلطة القضائية بمختلف محاكمها (الرقابة القضائية عن طريق الدفع)<sup>(١)</sup>. أم عن طريق تشكيل محكمة

Jose Salas, Revista Española de Derecho Constitucional, n° 6, 1982, p. 165.

(١)

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسبان

مستقلة لتولي هذه المهمة (الرقابة القضائية عن طريق الدعوى الأصلية)<sup>(١)</sup>. وأخيراً قد تكون عن طريق هيئة ذات طبيعة سياسية، كما هو الحال في فرنسا (المجلس الدستوري). تبقى الرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان محل اختلاف حيث أن هناك بعض الدول تأخذ بمثل هذه الرقابة. وهذا ما أخذ به الدستور الأسباني. بينما دول أخرى صمتت حول هذه النقطة دون الإشارة إلى هذه الوسيلة كأحد ضمانات الحقوق والحريات الفردية تاركة المقتضيات التي تتبناها السلطة التشريعية فيما يتعلق بتنظيم وتشكيل مجلسي البرلمان سواء فيما يتعلق بتشكيل اللجان وإشغال الوظائف الإدارية لمجلسي البرلمان في تنظيم شؤونه الداخلية، مع الخضوع لرقابة القضاء الإداري أو القضاء العادي وفقاً للنظام المتبع في الدولة من حيث الأخذ بازدواجية القضاء أو وحدته. وبالتالي تكريس مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات والذي قال به مونتيسكيو Montesquieu وجون لوك J. Locke ولذا فإن مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه التقليدي يهدف لتحقيق أكبر قدر من استقلال السلطات من جهة<sup>(٢)</sup>، وكحد لتعسف السلطات وتجاوزها اختصاصاتها من جهة ثانية، وكضمانة دستورية لحماية الحقوق والحريات الفردية من جهة أخيرة<sup>(٣)</sup>

وتأسيساً على ما سبق، فإن خير وسيلة لتكريس الحياة الدستورية وضمانها هو الفصل بين السلطات بحيث تمتنع السلطات الثلاث من التدخل في صلاحيات بعضها البعض وذلك لأن السلطة تحد السلطة<sup>(٤)</sup>. ولكن وبعد تطور الحياة

(١) الخطيب، نعمان، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص. (٥٦٥).

(٢) Autonomia Parlamentaria y jurisdiccion Alvarez Conde E., y Arnaldo Alcubilla, E. constitucional, cuarta jornada de la Asociacion Española de Letrados del Parlamento, Pamplona, aranzai, 1997, p.44.

(٣) Alvarez Conde E. Curso de derecho constitucional, vol.1, Tecnos Editorial, Madrid, 1993, pp. 110'111.

(٤) محمد عرب صاصيلا، الموجز في القانون الدستوري، ١٩٨١، ص. ١٢٦ وما بعدها. وأيضاً نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص. (٥٥٥، ٥٦٤) وكذلك سلميان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار=

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحساين

البرلمانية واستقرار النظم الدستورية، ومن أجل تكريس ضمانات أكبر للحقوق والحريات الفردية، أعتقد أنه لا بد من ضبط السلوك البرلماني وخاصة فيما يتعلق بالتنظيم الداخلي وعلاقته بالنواب والعاملين في البرلمان من غير البرلمانيين، وكذلك في تطبيق الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان سواءً فيما يتعلق بمسألة التفسير للمقتضيات الغامضة أم ما يتعلق بضرورة سد الثغرات التشريعية في تلك الأنظمة، وأخيراً فيما يتعلق بممارسة صلاحياتها وسلطاتها.

ومن خلال نظرة موجزة بالنسبة لموقف مختلف الأنظمة من موضوع الرقابة على الأعمال غير التشريعية، نلاحظ أن معظم الدول الأوروبية الغربية قد أخذت بالقضاء الدستوري وخاصة فيما يتعلق بالدعوى لحماية الحقوق والحريات الفردية كضمانة احتياطية وأخيرة للحقوق والحريات الفردية المنصوص عليها في دساتيرها *Recurso de Amparo Constitucional de los Derechos Fundamentales*. إلا أن هذه الدول لم تأخذ بها بالنسبة للأعمال البرلمانية بشكل كامل سواءً أعمالاً ذات طبيعة تشريعية أم غير تشريعية؛ وإنما نجد أن معظم هذه الدول اقتصرت في تكريس هذه الدعوى كأحد مظاهر القضاء الدستوري على الأعمال التشريعية وذلك بعد استنفاد طريقة الرقابة على دستورية تلك القوانين. ومن هذه الدول على سبيل المثال بريطانيا والتي تتبع نظام وحدة القضاء<sup>(١)</sup>، وأيضاً إيطاليا والبرتغال بالرغم من وجود محكمة دستورية؛ إلا أنها لم تتبنى دعوى الحماية الدستورية. أما

=الفكر العربي، ١٩٨٨، ص ٢٩ وما بعدها. وأيضاً موريس دو فرجية، ترجمة جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الجامعة الفرنسية، ١٩٩٢، ص ١١١. وأيضاً Andre Hauriou, *Derecho constitucional eInstituciones politicas*, Editorial Ariel, Madrid, Edicion española, 1971, pp.235 y sigs.

(١) يصف Torres Muro مسألة حصانة الأعمال البرلمانية بأنها: أكبر خرافة سياسية في الماضي بما كان يسمى الحق الإلهي للملوك، أما في الحاضر فتتجسد بما يسمى الحق الإلهي للبرلمان والتي تقطر قدسيتها من رأس البعض (أعضاء البرلمان) على رؤوس الكثرة (الشعب)، وهذه الكثرة تقوم بتقديس البرلمان وما يصدر عنه .... ترجمة عن بحثه الموسوم بـ "El control España jurisdiccional de los actos parlamentarias en Inglaterra, Revista de Derecho Constitucional, n° 43, 1995, p. 54.

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسبان

موقف المشرع الفرنسي فإنه لم يعتبر الأعمال البرلمانية غير التشريعية من قبيل الأعمال التي تخضع لرقابة القضاء الإداري في القانون المنظم لمجلس الدولة، حيث حدد القرارات الإدارية التي تخضع لدعوى الإلغاء بالأعمال التي تصدرها سلطة عامة إدارية. وتأسيساً على ذلك فقد استقر الاجتهاد القضائي على إلحاقها بالأعمال التشريعية ومعاملتها ذات المعاملة، بحيث كان مجلس الدولة يرفض الطعون المتعلقة بطلبات موظفي السلطة التشريعية وكذلك الطعون المتعلقة بالمسابقات الوظيفية للتعيين في الوظائف الإدارية في أحد مجلسي البرلمان؛ لأنه، وكما أشرنا سابقاً، من شروط قبول دعوى إلغاء الأعمال القانونية يتوجب صدوره عن سلطة عامة إدارية وان يكون العمل نهائياً، وهذا الشرط لا يتوافر. ولكن هذا الموقف قد تغير على أثر صدور الأمر النظامي في أواخر عام ١٩٥٨ والذي أخرج بعض الأعمال غير التشريعية للبرلمان من النظام القانوني للأعمال التشريعية وأخضعها للنظام القانوني للقرارات الإدارية، أي التراجع عن المعيار الشكلي لتصنيف الأعمال القانونية والأخذ بالمعيار الموضوعي ومن هذه الأعمال دعوى المسؤولية عن الأضرار التي تلحق الأفراد من جراء النشاطات البرلمانية وكذلك السماح لموظفي مجالس السلطة التشريعية برفع منازعاتهم الوظيفية إلى القضاء الإداري.

وهناك أيضاً النمسا تبنت دعوى الحماية الدستورية، ولكنها لم تخضع أعمال البرلمان غير التشريعية لهذه الدعوى. ومن الدول التي تبنت دعوى الحماية الدستورية وأخضعت الأعمال البرلمانية بكافة أشكالها لمثل هذه الرقابة فمثالها الواضح ألمانيا وأسبانيا<sup>(١)</sup> (النموذج الأسباني سيكون موضوع المبحث الثاني).

Louis Favoreu, Los Tribunales Constitucionales, primera edicion, Ariel Editorial S. A., (١) Barcelona, 1994, p. 114.



## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسبان

أما بالنسبة لموقف النظم الدستورية العربية، فليس من السهولة الوقوف عليه نظراً لعدم التطرق لهذا الموضوع الهام، وكل ما هنالك إشارات عابرة أثناء الحديث عن الرقابة على أعمال الإدارة وفي معرض الحديث عن التمييز بين الأعمال التشريعية والأعمال الإدارية بهدف تحديد النظام القانوني الذي يخضع له كل نوع من هذه الأعمال، ومن ثم تحديد نوع الرقابة التي يخضع لها العمل القانوني. فمثلاً النظام الدستوري المصري يعتبر الأعمال غير التشريعية للبرلمان من قبيل الأعمال القانونية التي تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية، وبالتالي خضوعها لدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري؛ وذلك لأن المشرع عندما حدد الأعمال القانونية التي تخضع لولاية القضاء الإداري، وبالتالي شروط دعوى الإلغاء اشترط أن يكون العمل صادراً عن سلطة عامة ويتعلق بأحد الموظفين العموميين؛ وبما أن موظفي السلطة التشريعية لا يخرج تكييف وضعهم القانوني عن كونهم موظفين عموميين، فإن اجتهاد القضاء استقر على إخضاع الأعمال القانونية المتعلقة بأوضاعهم الوظيفية لرقابة القضاء الإداري وذلك استناداً إلى الأخذ بالمعيار الموضوعي للتمييز بين الأعمال القانونية. أما المراسيم التشريعية والتي يتبناها مجلس الوزراء في حالة غيبة البرلمان (حالتي الحل وعدم الانعقاد)، واللوائح التفويضية والتي يصدرها مجلس الوزراء بتفويض قانوني من السلطة التشريعية، وكذلك اللوائح التنفيذية فأنها جميعاً تخضع لرقابة القضاء الإداري استناداً إلى المعيار الشكلي، وفقاً لما استقر عليه اجتهاد القضاء المصري<sup>(١)</sup>

(١) الطماوي، سليمان: القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص (٣٣٠) وما بعدها.

## المطلب الثاني

## موقف النظام الدستوري الأردني

## من الرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان

سنحاول الوقوف على واقع الرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان في الدستور الأردني. حيث نلاحظ إنه وبالرجوع إلى مقتضيات القانونية ذات العلاقة، وخاصة المقتضيات الدستورية وكذلك مقتضيات النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ١٩٩٦، لا نلمس أية إشارة تدل على الموقف الصريح للمشرع الأردني من الرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان. ولكن من خلال الأخذ بالتفسير الواسع للبند التاسع من الفقرة الأولى من المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا ١٩٩٢/١٢ والتي تقضي باختصاص هذه المحكمة ب(الدعاوى التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية). يمكن القول بأن المشرع أخضع الأعمال التي يصدرها البرلمان، باعتبارها أعمالاً قانونية صادرة عن سلطة عامة، لرقابة الإلغاء أمام محكمة العدل العليا، باستثناء بعض الأعمال البرلمانية الخالصة والتي تعد من الأعمال القانونية المحصنة من الرقابة؛ كتلك الأعمال غير التشريعية المتعلقة بالطعون بصحة نيابة النواب، أو المتعلقة برفض طلبات رفع الحصانة البرلمانية عن أحد النواب أو الأعيان، أو فيما يتعلق بالأعمال البرلمانية المتعلقة بمساعدة الحكومة.

واستناداً لهذا المقتضى، وأخذاً بالمعيار الموضوعي لتكييف الأعمال غير التشريعية للبرلمان، فإن هذه الأعمال هي في نهاية المطاف عبارة عن قرارات إدارية لأنها صادرة عن سلطة عامة وترتب آثاراً قانونية بحق أحد الأشخاص الطبيعية أو الحكمية. وتماشياً مع هذا التكييف فإن الأعمال غير التشريعية للبرلمان تخضع لرقابة محكمة العدل العليا ولكن بشرط أن تكون هذه الأعمال

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسبان

نهائية وترتب آثاراً قانونية وذلك باستحداث مركز قانوني لشخص ما أو أكثر أو هيئة أو تعديل هذا المركز أو تلغيه.

أما فيما يخص الموقف القضائي من هذه المسألة فقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أنه (يخرج عن اختصاص محكمة العدل العليا الطعن بالأعمال التشريعية...)<sup>(١)</sup>، وبالاستناد إلى مفهوم المخالفة فإن الأعمال غير التشريعية تخضع لاختصاص هذه المحكمة من خلال طعن يقدمه ذوي المصلحة الشخصية أمام المحكمة لإلغاء العمل غير التشريعي للبرلمان.

ومن الأمثلة التي أخرج المشرع الدستوري الأعمال غير التشريعية للبرلمان من الرقابة ما يتعلق بالطعون في النتائج الانتخابية لمجلس النواب فـ في المادة (٧١) من الدستور الحالي ١٩٥٢، وكذلك ما أشار إليه النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ١٩٩٦ في المواد (١٥-٢٥)، حيث منحت الصلاحية في البت فيها لذات المجلس النيابي، ومن ثم فإن القرارات التي يتبناها المجلس سواء كانت إيجاباً أم سلباً لا يعقب عليها من أية جهة؛ وهذا يعتبر من قبيل التحصين القانوني للأعمال البرلمانية غير التشريعية الخالصة<sup>(٢)</sup>. وأيضاً تعتبر الأعمال القانونية التي يتخذها سواء مجلس النواب أم الأعيان، فيما يتعلق برفض طلبات رفع الحصانة البرلمانية عن أحد أعضائه، استناداً لمقتضيات المادة (٨٦)، (٨٧) من الدستور هي من الأعمال البرلمانية الخالصة التي لا تخضع للرقابة من أية جهة أخرى، وإن لم تُثر أية إشكالية من هذا القبيل.

وتأسيساً على ما سبق، يمكن القول أن المشرع الأردني قد انتهج ذات النهج الذي سلكه مشرع معظم الدول التي تأخذ بازدواجية القضاء، قضاء عادي تمارسه المحاكم العادية، وقضاء إداري تختص به محكمة العدل العليا للنظر في كافة

(١) عدل عليا ٣٧/١٩٨٩، العدد التاسع، السنة ١٩٨٩، ص. ١٥٣٩.  
(٢) عدل عليا ٤٧٨/١٩٩٨، السنة ١٩٩٧، ص. (٣٢٣٨).



الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية النهائية بغض النظر عن السلطة العامة التي أصدرت القرار سواء كانت تنفيذية أم قضائية أم تشريعية، بمعنى آخر أنها أخذت بأسلوب توحيد جهة الطعن في القرارات الإدارية وليس الأخذ بإيجاد جهات متعددة للنظر بمثل هذه الطعون، كما هو معمول به في ظل النظام الدستوري الأسباني، كما سنرى لاحقاً، حيث أن الأعمال غير التشريعية للبرلمان المركزي والهيئات التشريعية المحلية تخضع لرقابة المحكمة الدستورية بواسطة دعوى أو طعن دستوري لحماية الحقوق والحريات الفردية.

## المبحث الثاني

### الرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان في النظام الدستوري الأسباني

إن المتتبع للتجربة الدستورية الأسبانية منذ مطلع الثلاثينيات من القرن الماضي (القرن العشرين) ولغاية الآن، يلاحظ أن موضوع القضاء الدستوري قد مر بمرحلتين متميزتين، لا سيما فيما يتعلق بالرقابة القضائية على الأعمال غير التشريعية للبرلمان. وهاتان المرحلتان هما مرحلة محكمة الضمانات الدستورية Constitucionales Tribunal de Garantias وهي مرحلة عارضة لم تدم سوى ثلاث سنوات ١٩٣٣-١٩٣٦<sup>(١)</sup>. والمرحلة الثانية وهي مرحلة المحكمة الدستورية ١٩٧٨-... وهذه التجربة الأخيرة تعد من أكثر التجارب الأوروبية

(١) كان عام ١٩٣٦ بداية الحرب الأهلية في أسبانيا والتي استمرت ثلاث سنوات انتهت بتولي فرانسيسكو فرانكو الحكم. واستمرت الأحوال كذلك حيث جمد دستور الجمهورية الثانية، وعطلت المنظومة القانونية إلا ما يخدم مصالح الدكتاتورية، إلى أن عاد النظام الملكي على أثر وفاة الزعيم فرانكو عام ١٩٧٥.

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. محمد أحمد الحسبان

تطوراً<sup>(١)</sup>، فيما يتعلق بالاختصاصات والتطور الذي كرسه قضاء هذه المحكمة في مجال حماية الحقوق والحريات الفردية سواءً عن طريق الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الإحالة<sup>(٢)</sup> Cuestion de inconstitucionalidad أو الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية<sup>(٣)</sup> Control de inconstitucionalidad de leyes.

ولكن في هذا المبحث سنحاول الإشارة إلى دور محكمة الضمانات الدستورية بإيجاز (في مطلب أول) على أن تكون رقابة المحكمة الدستورية على الأعمال غير التشريعية للبرلمان هي محور نقاشنا ونخصص لها (مطلباً ثانياً).

## المطلب الأول

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان

## في ظل دستور الجمهورية الأسبانية الثانية ١٩٣١

لقد حدث التحول في النظام السياسي الأسباني في مطلع الثلث الثاني من القرن العشرين على أثر انحطاط النظام الملكي وظهور الحركات المناهضة لهذا النظام كالحركة الجمهورية الثانية الأسبانية<sup>(٤)</sup> ١٩٣١.

وأهم ما يميز هذا الدستور من حيث ما أقره من مبادئ دستورية أنه أول دستور أسباني يؤكد مبدأ الفصل بين السلطة الدينية والسلطة الزمنية أي الفصل بين الكنيسة والدولة متأثراً بالفكر السياسي الذي ساد في القرن التاسع عشر، وأيضاً فإن هذا الدستور قد كرس مبدأ السيادة الوطنية. وأيضاً تأثر كبيراً بدستور

(١) مقارنة مع التجارب الفرنسية والإيطالية والبرتغالية في مجال حماية الحقوق والحريات الفردية.

(٢) Jose Sales, 1982, op. cit. p 164.

(٣) Eric Barendt, An Introduction to the constitutional law, University Press, 1998, page.71.

Enterrria, E. G. La constitucion como norma y el Tribunal Constitucional, Civitas Editorial S. A. 1998 Tercera Edicion, 137. Oxford.

(٤) Andre Hauriou, op. Cit. P884.

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسباني

وايمر weimer الجمهوري حيث كرس النظام الجمهوري للبرلمان بوجود مجلس واحد. وكذلك فإنه اعترف بمجموعة من الحقوق والحريات الاقتصادية والاجتماعية<sup>(١)</sup>.

وما يهمننا في هذا الإطار أن هذا الدستور قد أخذ بفكرة القضاء الدستوري المستقل حيث أنشأ محكمة مستقلة سميت بمحكمة الضمانات الدستورية وأهم اختصاصاتها ضمان احترام وصيانة المقتضيات الدستورية. ولكن وبالرغم من دخول هذا الدستور حيز التنفيذ منذ ١٩٣١، إلا أن المحكمة المذكورة لم يتم إحداثها إلا بعد أن تم إصدار قانونها الأساسي في ١٤ حزيران ١٩٣٣.

وبالرجوع للمقتضيات الواردة في القانون الأساسي لمحكمة الضمانات الدستورية نجد أن هذا القانون قد كرس دعوى حماية المقتضيات الدستورية والتي يكون محلها تحديداً أنشطة السلطات الحكومية والقضائية أو أية أنشطة وقرارات أخرى تلحق الأضرار بضمانات حقوق الأفراد وحرياتهم<sup>(٢)</sup>.

وبالاستناد لذلك، نلاحظ أن المادة ١/٤٥ من القانون المذكور أعلاه لم تشر صراحة لإمكانية خضوع أنشطة وأعمال البرلمان لهذه الدعوى، ولكن من خلال قراءة متأنية لذلك المقتضى نلاحظ أن المشرع قد أشار لذلك ضمناً حيث يستخلص ذلك من أن المشرع أشار صراحة لأنشطة الحكومة والقضاء وأضاف أي نشاط لسلطة عامة أخرى، وهذه العبارة لا يمكن تفسيرها إلا بأنها تشير إلى أنشطة البرلمان وأعماله غير التشريعية؛ لأننا إذا استثنينا السلطة التنفيذية والقضائية من السلطات العامة يبقى لدينا السلطة التشريعية. وعلى هذا الأساس من التأويل يمكن التأكيد أن قانون محكمة الضمانات الدستورية المذكور أعلاه لم يستثن أي

Andre Hauriou, op. Cit. P. 885.

(١) المادة ١/٤٥ من القانون الأساسي للمحكمة الدستورية الأسبانية ١٩٧٩.

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسبان

نشاط من أنشطة السلطات العامة من الخضوع لدعوى الحماية الدستورية كوسيلة احتياطية لحماية الحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في الدستور.

وعليه فإن التجربة الأسبانية الأولى في هذا المجال، وخاصة فيما يتعلق بالمقتضيات الخاصة بدعوى الحماية الدستورية، أنها جاءت فضفاضة وغامضة في آن واحد حيث أن المشرع الدستوري وكذلك واضع القانون الأساسي لمحكمة الضمانات قد استخدم مصطلحات فضفاضة ودون تحديد، فعلى سبيل المثال نجد المشرع الدستوري قد أشار في معرض حديثه عن اختصاصات المحكمة، النص على أن دعوى الحماية توجه ضد الأعمال الصادرة عن السلطات العامة التي تلحق أضراراً بالأفراد عندما لا يكون اللجوء للمحاكم العادية كافياً لتحقيق مثل هذه الحماية<sup>(١)</sup>.

ومن ناحية أخرى فإن هذه التجربة القصيرة التي دامت فعلياً فقط ثلاث سنوات ١٩٣٣-١٩٣٦، لم تشهد تفعيل لهذه الدعوى حيث لا يمكن العثور إلا على حالة واحدة تتعلق بأعمال البرلمان غير التشريعية، ويتعلق هذا الحكم بدعوى الحماية التي أقامها الأمين العام لرئاسة الوزراء على أثر حجب ثقة البرلمان عنه.

وأخيراً يمكن حصر الحالات التي عرضت على هذه المحكمة بخصوص دعوى الحماية الدستورية خلال الثلاث سنوات بأنها (٤٩) حالة؛ واحدة فقط تتعلق بالأعمال غير التشريعية والتي أشرنا إليها أعلاه، ويكمن تصنيف هذه الحالات إلى<sup>(٢)</sup>:

(١) المادة ١٢١/ب من دستور الجمهورية الثانية الأسبانية ١٩٣١.

(٢) Basosols Coma, La jurisprudencia del Tribunal de Garantias Constitucionales de la Segunda Republica Española, Madrid, 1981, p.75.



الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسبان

(٢٩) حالة تتعلق بدعوى حماية دستورية للنظام العام.

(١٠) حالات دعوى حماية دستورية عادية، بمعنى حماية للمقتضيات الدستورية من أنشطة السلطات العامة أثناء ممارستها لاختصاصاتها.

(٧) حالات تتعلق بدعوى حماية عن طريق الإحالة من قبل القاضي العادي في مجال الرقابة على دستورية القوانين.

حالتين في مجال حل تنازع الاختصاص بين الحكومة المركزية ومقاطعة كاتالونيا cataluña.

حالة واحدة حول المسؤولية الجزائية للتمرد العسكري في كاتالونيا عام ١٩٣٤.

وتأسيساً على العرض السابق يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

فمن جهة أولى فإن الدستور والقانون الأساسي لمحكمة الضمانات الدستورية الأسبانيين لم يتناولوا موضوع الرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان بوضوح، وإنما يمكن استخدامها من خلال تفسير المصطلحات الواسعة والفضفاضة التي استخدمت من قبل المشرع الدستوري ومشرع القانون الأساسي للمحكمة. ومن جهة ثانية فإن هذه المرحلة تتسم بضالة الاجتهادات القضائية للمحكمة في مجال رقابة الأعمال غير التشريعية للبرلمان، حيث أنه وخلال استمرارية هذه المحكمة تم دراسة حالة واحدة تتعلق بالأعمال غير التشريعية للبرلمان وهي الحالة التي أشرنا إليها سابقاً والمتعلقة بحجب البرلمان الثقة عن الأمين العام لرئاسة الوزراء عام ١٩٣٥، ويعود سبب ضالة الاجتهادات نتيجة لقصر المدة الزمنية التي دامت خلال قيام المحكمة ١٩٣٣-١٩٣٦ وكذلك نتيجة للصراع بين القوى المختلفة على الساحة السياسية الأسبانية آنذاك. الأمر الذي أدى إلى قيام النظام الدكتاتوري بزعامة الجنرال فرانكو، وبالتالي غياب الدولة

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسبان

القانونية وهذا انعكس بدوره على محكمة الضمانات الدستورية، والتي أصبحت مجرد أحد لبنات الديكور القانوني للنظام السياسي الأسباني، واستمر هذا الحال إلى غاية انتهاء الحكم الدكتاتوري عام ١٩٧٥، وعودة النظام الملكي وصدور الدستور الحالي، والذي أنشئت بموجبه المحكمة الدستورية الأسبانية، وهذه التجربة أصبحت من بين أكبر التجارب الأوروبية وأكثرها تطوراً، وخاصة في مجال حماية الحقوق والحريات الفردية، سواءً للمواطنين أو الأجانب من تعسف السلطات العامة أثناء قيامها بأعمالها الممنوحة لها بمقتضى النصوص الدستورية؛ ومن هذه الأعمال أعمال البرلمان سواءً في مجال التشريع أو غيره من الأعمال البرلمانية. وهذه الأخيرة ستكون محور النقطة التالية.

## المطلب الثاني

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

## للبرلمان في ظل الدستور الأسباني ١٩٧٨

تعتبر الرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان، من أهم المهام التي تمارسها المحكمة الدستورية الأسبانية والتي تم استحداثها على أثر دخول دستور ١٩٧٨ حيز التنفيذ والذي اقتضى ضرورة إنشاء محكمة دستورية من أجل تولى مهمة حماية مقتضيات الدستورية، لا سيما منها المتعلقة بالحقوق والحريات الفردية عن طريق مختلف أشكال الطعون التي يتم رفعها لهذه المحكمة.

وبهدف مناقشة هذه الصلاحية الهامة من الصلاحيات الموكلة للمحكمة الدستورية، سنحاول تحليلها ومناقشتها من خلال نقطتين أساسيتين: الأولى تتناول الإطار التنظيمي للرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان، والثانية تتركز

د. عبد أحمد الحسبان

الرقابة على الأعمال غير التشريعية

حول النطاق العملي والتطبيقي لهذه الرقابة من خلال الوقوف على بعض الاجتهادات القضائية للمحكمة الدستورية.

## الفرع الأول

### الإطار التنظيمي

#### للرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان

بداية لا بد من التمييز بين الرقابة القضائية على الأعمال التشريعية والرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان لكي نتمكن من تركيز دراستنا حول النوع الثاني من تلك الأعمال البرلمانية.

أولاً: التمييز بين الأعمال التشريعية والأعمال غير التشريعية للبرلمان:

إن الأعمال التشريعية للبرلمان تخضع للرقابة على دستورية القوانين<sup>(١)</sup> سواءً كان ذلك عن طريق الدعوى الأصلية التي يلجأ إليها ذوي المصلحة، أم كان ذلك عن طريق الإحالة من قبل القاضي العادي للقاضي الدستوري بمناسبة نظره لنزاع معين، وذلك في حالة إعتقاده بعدم دستورية القانون الواجب التطبيق على النزاع<sup>(٢)</sup>.

أما الأعمال غير التشريعية للبرلمان فهي تلك الأعمال والقرارات التي لا ترقى لمستوى التشريع وتبقى لها القوة القانونية والتي تقوم بها أو تتخذها الجمعيات التشريعية سواءً كان على المستوى الوطني أم المحلي وذلك بمناسبة التنظيم والإدارة الداخلية لتلك الجمعيات أو فيما يتعلق بالعلاقة بين الجمعيات فيما بينها أو بعلاقتها مع الأجهزة واللجان التابعة لها وهذا من ناحية الموضوع. ومن ناحية

(١) المادة ٣١ من الدستور الأسباني ١٩٧٨.

(٢) Jose Sales, 1982, op. cit. p 165.



## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسبان

أخرى، يمكن الاعتماد على دعوى الحماية الدستورية كمعيار للتمييز بين هذين النوعين من الأعمال، ففي حالة الأعمال التشريعية للبرلمان لا يمكن اللجوء إلى الدعوى الدستورية لحماية الحقوق والحريات الفردية إلا بعد استنفاد كافة الطعون أمام القضاء العادي والدستوري، بمعنى آخر لا يمكن اللجوء إليها إلا في حالة استنفاد دعوى الرقابة على دستورية القوانين<sup>(١)</sup>. أما بالنسبة للأعمال غير التشريعية فيتم اللجوء للدعوى الدستورية مباشرة ودون شرط اللجوء للطرق الأخرى في الطعن أمام المحاكم العادية<sup>(٢)</sup>.

ومن ناحية ثالثة يمكن التمييز بين هذين الصنفين من الأعمال البرلمانية بالاستناد إلى معيار ميعاد الطعن بالأعمال أمام المحكمة الدستورية. حيث يمكن الطعن بالأعمال التشريعية أمام المحكمة الدستورية خلال عشرين يوماً من تاريخ التبليغ بقرار المحاكم العادية أو الإدارية<sup>(٣)</sup>، أما ميعاد الطعن بالأعمال غير التشريعية فيكون خلال ثلاثة أشهر من تاريخ اكتساب العمل أو القرار غير التشريعي صفة القطعية<sup>(٤)</sup>.

وتأسيساً على النقاط السابقة نلاحظ أن هناك عدة معايير للتمييز بين الأعمال التشريعية من جهة، والأعمال غير التشريعية للبرلمان من جهة أخرى، وهي المعيار الموضوعي ومعيار الدعوى الدستورية لحماية الحقوق الأساسية وأخيراً معيار ميعاد الطعن عن طريق الدعوى الدستورية، وهذه المعايير الثلاثة لا يمكن

- (١) المادة ٢/٥٣ من الدستور الأسباني ١٩٧٨، والتي تمنح كافة المواطنين إمكانية اللجوء إلى المحاكم لحماية حقوقهم وحرياتهم المنصوص عليها في الدستور.
- (٢) المادة ٤٢ من القانون الأساسي للمحكمة الدستورية ١٩٧٩. وتنص هذه المادة على: "أن القرارات والأعمال غير التشريعية والتي تصدرها السلطة التشريعية الوطنية أو أحد مجالسها أو الهيئات التشريعية في الأقاليم، تخضع لدعوى الحماية الدستورية للحقوق والحريات الفردية خلال ثلاثة أشهر، إذا ما مست أحد الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور".
- (٣) المادة ٢/٤٣ من قانون المحكمة الدستورية ١٩٧٩. وتنص على: "أن موعد الطعن بالأعمال غير التشريعية عن طريق دعوى الحماية الدستورية كطريق للطعن احتياطياً، يكون خلال عشرين يوماً بعد العلم بقرار محكمة القضاء العادي".
- (٤) أنظر المادة ٤٢ السابقة الذكر.

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسيان

الاستناد على أحدها دون الآخر من أجل التمييز بين الأعمال التشريعية وتلك غير التشريعية للبرلمان.

ثانياً: الموقف الفقهي والتشريعي من الرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان:

بعد هذا الاستعراض السابق لأوجه الاختلاف بين الأعمال التشريعية والأعمال غير التشريعية للبرلمان، لا بد من الإجابة على التساؤل التالي: ما هو الأساس الدستوري والقانوني للرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان في المنظومة القانونية الأسبانية؟ وما هو موقف الفقه من هذا النوع من الرقابة؟.

من خلال قراءة للمقتضيات الدستورية المتعلقة باستحداث المحكمة الدستورية يمكن التأكيد على أن الرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان، لم يتم إغفالها من قبل المشرع الدستوري، وإنما أشار لها صراحة في معرض حديثه عن الرقابة على الأعمال البرلمانية من قبل المحكمة الدستورية، لذا نجد أن الدستور الأسباني ١٩٧٨ قد نص على أن المحكمة الدستورية تختص (...دعوى حماية الحقوق والحريات المنصوص عليها في المادة ٢/٥٣ من الدستور وفقاً لما يحدده القانون)<sup>(١)</sup>.

واستناداً لهذا المقتضى الدستوري، نجد أن المشرع الدستوري الأسباني قد وضع الأساس للرقابة على الأعمال البرلمانية التي قد تلحق أضراراً بالحقوق والحريات الفردية، ولكنه لم يفصل في ذلك تاركاً مهمة التفصيل والتمييز بين أنواع الرقابة على الأعمال التي قد تلحق أو تضر بحقوق الأفراد وحرياتهم إلى مشرع القانون العادي الخاص بكل هيئة من الهيئات العامة التشريعية والتنفيذية

(١) المادة ١٦١-١/ب من الدستور الأسباني. والتي تقضي ب: "١- اختصاص المحكمة الدستورية بالقضاء في كامل التراب الأسباني ومن ضمن اختصاصها... ٢- دعوى إحصائية دستورية للحقوق والحريات الفردية والمذكورة في المادة ٢/٥٣ من هذا الدستور وفقاً لما يحدده قانون المحكمة الدستورية".

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسبان

والقضائية. ونهج المشرع الدستوري الأسباني بهذه الطريقة له ما يبرره من الناحية العملية والمنطقية حيث أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتضمن الوثيقة الدستورية كافة المقتضيات بشكل شامل وتفصيلي، وإنما يكون واجب المشرع الدستوري وضع الخطوط العريضة دون الدخول في التفصيل لأن التفصيل هو من اختصاص المشرع العادي أي السلطة التشريعية.

أما فيما يخص الأساس القانوني للرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان فهو أكثر وضوحاً ودقة من الأساس الدستوري، وهذا الأساس القانوني نجد له سنده في القانون الأساسي للمحكمة الدستورية Ley Organica del Tribunal Constitucional، والذي دخل حيز التنفيذ عام ١٩٧٩، وتحديداً في المادة ٤٢ من هذا القانون والتي تقضي بأن القرارات والأعمال البرلمانية التي ليس لها قوة القانون والتي تصدرها الجمعيات التشريعية المركزية (مجلس النواب ومجلس الأعيان) أو أي جهاز من أجهزتها أو الهيئات التشريعية في الأقاليم أو أي جهاز من أجهزتها والتي قد تمس الحقوق والحريات المحمية دستورياً، يمكن الطعن بها أمام المحكمة الدستورية خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ اكتساب هذه الأعمال أو القرارات الدرجة القطعية وفقاً للأنظمة الداخلية لتلك الهيئات أو أجهزتها<sup>(١)</sup>.

ويضيف المشرع في معرض حديثه عن هذا النوع من الطعون أنه يعود الحق باللجوء للمحكمة لتحريك الدعوى الدستورية لكل من المتضرر من القرار غير التشريعي للبرلمان. وللمدافع عن الشعب<sup>(٢)</sup> ولوزير الادعاء العام<sup>(٣)</sup>.

(١) المادة ٤٢ من قانون المحكمة المذكور أعلاه.

(٢) المدافع عن الشعب Defensor del Pueblo، هي مؤسسة تم إنشاؤها بموجب المادة ٥٤ من الدستور الأسباني، ومهمتها الأساسية الدفاع عن الحقوق والحريات الفردية التي تضمنتها الوثيقة الدستورية، حيث تقوم بمراقبة سير الإدارة العامة وإعلام السلطة التشريعية بالتجاوزات على الحقوق والحريات، وكذلك اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة للطعن بالقرارات الإدارية أو الأعمال التشريعية إذا ما لزم الأمر.

(٣) وزارة الادعاء العام Ministerio de Fiscalia General، هي إحدى الوزارات التابعة لمجلس الوزراء ومهمتها الأساسية تحريك الدعوى العمومية، وتساهم جنباً إلى جنب مع مؤسسة المدافع عن الشعب في حماية المقتضيات المتعلقة بالحقوق والحريات الفردية.

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحساب

ولكن قبل الشروع بتحليل ومناقشة هذه المقتضيات، لا بد من الوقوف على الاتجاهات الفقهية، فيما يتعلق بمسألة الرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان، حيث يوجد اتجاهان فقهيان متناقضان:

## الاتجاه الرافض للرقابة:

وهذا الاتجاه الفقهي يستند إلى مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويرى أن منح القضاء سلطة مراجعة أعمال السلطة التشريعية، لا سيما الأعمال غير التشريعية منها فيه انتهاك لمبدأ الفصل بين السلطات، والذي يعد أحد الركائز الدستورية للنظام السياسي الأسباني. حيث أن الأعمال غير التشريعية هي أعمال وقرارات يتخذها البرلمان أو أحد أجهزته من أجل التنظيم الداخلي لعمله، فإذا ما سمح لأي سلطة أخرى حق مراجعة ذلك فهذا يشكل تدخلاً صارخاً في الشؤون الداخلية للسلطة التشريعية، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى التجاوز على مبدأ الفصل بين السلطات، ويستند هذا الاتجاه على التفسير الحرفي لبعض النصوص الدستورية كالمادة ٣/٦٦ من الدستور والتي تقضي بعدم التعدي وانتهاك السلطة التشريعية، وكذلك المادة ١/٧١ من الدستور والتي تتناول الحصانة البرلمانية للنواب والأعيان سواء على المستوى المركزي أو المستوى المحلي، الأمر الذي يترتب عليه - حسب أنصار هذا الاتجاه - الحرية التامة والمطلقة للبرلمان المركزي والمحلي في إطار المنظومة القانونية والدستورية، وعليه فيمنع على القضاة والمحاكم أن يقوموا بتقييم محتوى عمل هذا البرلمان<sup>(١)</sup>.

(١) Gomez Ferrer Morant, Derecho a la tutela judicial y posicion jurídica peculiar de los poderes publicos, Revista de Estudios del Derecho Administrativo, n° 33, 1983, pp. 203'204.



## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسيب

## الاتجاه الفقهي المؤيد للرقابة:

ويرى هذا الاتجاه ضرورة الرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان انطلاقاً من مبدأ المشروعية والذي يقضي بخضوع الحاكمين والمحكومين للمنظومة القانونية وعلى رأسها الوثيقة الدستورية<sup>(١)</sup>، ويقصد بالحاكمين السلطات العامة والأجهزة التابعة لها، وبما أن البرلمان المركزي (مجلسي النواب والأعيان) والأجهزة التابعة له ورئيسه وأعضائه والهيئات التشريعية المحلية وأجهزتها هي التي تشكل في نهاية المطاف السلطة التشريعية، وهذه الأخيرة هي إحدى السلطات العامة الثلاث، فليس هناك ما يمنع من خضوع أعمالها غير التشريعية للرقابة من أجل تكريس وضمان الحقوق والحريات الفردية.

ولكن هذا الاتجاه، مع أنه يرى ضرورة خضوع الأعمال غير التشريعية للبرلمان لنوع من الرقابة، إلا أنه يرى أن هذه الرقابة يجب أن توكل لجهة أعلى من السلطات العامة الثلاث ومستقلة استقلالاً تاماً في مواجهتها، بهدف عدم حرمان الأفراد من إمكانية ممارسة حقوقهم وحياتهم ويقفوا عاجزين عن الدفاع عنها إذا أخذنا بالرأي الذي يمنح الأعمال البرلمانية غير التشريعية الحصانة إذا ما خالفت المنظومة القانونية<sup>(٢)</sup>.

واستناداً لهذا الاتجاه الفقهي يمكن التمييز بين نوعين من الرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية الأسبانية على الأعمال البرلمانية:

(١) المادة ١/٩ من الدستور الأسباني، والتي تقضي بـ "خضوع الأفراد والسلطات العامة للدستور ولبقية المنظومة القانونية".

(٢) Recurso de Amparo contra actos sin fuerza de ley. Revista de las Cortes Generales, nº 7, 1986, p. 167. Y Santaolalla Lopez F., Dercho Parlamentario Español, Editorial Nacional, Madrid, 1984, p25

## ١- الرقابة عن طريق طعن احتياطي أو لاحق للطعون القضائية العادية والإدارية:

وتتناول هذه الرقابة الأعمال الإدارية التي تقوم بها الأجهزة التشريعية لأن الإدارة والتنظيم جوانب أساسية في كل هيئة عامة والسلطة التشريعية هي إحدى هذه الهيئات العامة كالأعمال الإدارية التي يتبناها رئيس المجلس باسم المجلس، ومهمات الحفاظ على الأمن والنظام العام داخل المجلس<sup>(١)</sup>، وكذلك فيما يتعلق بالقرارات التي يتخذها المجلس أو لجانه فيما يتعلق بإشغال الوظائف والمناصب في الكادر الإداري للمجلس<sup>(٢)</sup>، وكذلك أيضاً في حالة صدور قرار إقالة بعض أعضاء المجلس التشريعي المركزي أو المحلي، ففي مثل هذه الأحوال تكون الجهة المختصة بالرقابة هي المحكمة الدستورية؛ ولكن بشرط استنفاد طرق الطعن أمام القضاء الإداري. ففي حالة اللجوء إلى المحكمة الدستورية في مثل هذه الحالة، سيكون قرارها هو عدم الاختصاص لعدم توافر شرط استنفاد طرق الطعن الأخرى وهو شرط شكلي جوهري. وهناك قرارات بعدم الاختصاص أصدرتها المحكمة الدستورية سنشير إليها لاحقاً عندما نتناول الاجتهادات القضائية بخصوص الرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان.

## ٢- الطعن المستقل والمباشر أمام المحكمة الدستورية:

كقاعدة عامة، فإن الأعمال غير التشريعية للبرلمان تخضع للطعن المباشر أمام المحكمة الدستورية بواسطة دعوى الحماية الدستورية للحقوق والحريات الفردية، دون حاجة إلى ضرورة اللجوء إلى أية جهة قضائية أخرى، بمعنى أن الرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان هي رقابة مباشرة من قبل المحكمة الدستورية بواسطة طعن موجه ضد العمل البرلماني غير التشريعي أمام هذه

(١) المادة ٣/٧٢ من الدستور الأسباني، وتنص على أن: "يمارس رؤساء المجالس التشريعية باسمها الصلاحيات الإدارية والمهام الأمنية في حدود مقارها".  
 (٢) تنص الفقرة الثالثة من المادة ٣٥ من نظام الموظفين في الجمعيات التشريعية الأسبانية الصادر في ١٩٨٣/٦/٢٣ على أنه "تخضع قرارات اللجان في البرلمان بخصوص شكاوى الموظفين للطعن الإداري وفقاً للقانون المنظم للقضاء الإداري".

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عجد أحمد الحسيان

المحكمة خلال ثلاثة أشهر من اكتساب العمل غير التشريعي الصفة النهائية، ومن أمثلة الأعمال غير التشريعية للبرلمان، الأعمال المتعلقة بحجب الثقة عن الحكومة أو أحد الوزراء، الأعمال البرلمانية المتعلقة برفع الحصانة عن أحد النواب أو رفض رفعها.

وتأسيساً على هذا التمييز، يمكن القول أن الصورة الأولى والتي تتعلق بضرورة اللجوء إلى القضاء العادي أو الإداري للطعن بالقرارات والأعمال الصادرة من الجهات الإدارية والقضائية والتشريعية الإدارية قبل اللجوء للمحكمة الدستورية هي عبارة عن رقابة احتياطية تمارسها المحكمة الدستورية بعد استنفاد طرق الرقابة الإدارية عليها. بينما تعتبر الصورة الثانية وهي الرقابة المباشرة من قبل المحكمة الدستورية بأنها رقابة أصلية تمارس من قبل هذه المحكمة، فإذا ما تم اللجوء للقضاء الإداري مثلاً فإن هذه الجهة ترد الطعن لعدم الاختصاص، وسنشير لبعض الأمثلة التطبيقية من خلال الاجتهادات القضائية في البند التالي من هذه الدراسة.

### ثالثاً: أصحاب الصفة في الدعوى:

بالنسبة لأصحاب الحق في التوجه للمحكمة الدستورية بهذه الدعوى، فقد أشارت لذلك المادة ١٦٢/ب من الدستور الأسباني والمادة ١/٤٦ من القانون الأساسي للمحكمة الدستورية وهم: من لحقه أضرار بأحد حقوقه الأساسية سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً ووزير الادعاء العام والمدافع عن الشعب.

ولكن هنا يجب التنويه إلى أن المقتضى الدستوري عند تحديده أصحاب الحق باللجوء للمحكمة الدستورية للطعن بالأعمال البرلمانية، جاء أوسع من النص الوارد في إطار القانون الأساسي للمحكمة الدستورية، حيث أن هذا الأخير اقتصر على الأشخاص الطبيعية دون المعنوية، بخلاف النص الدستوري الذي أشار إليهما معاً الأشخاص الطبيعية أو المعنوية التي قد يلحقها إضرار بحقوقها، يمكنها



## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسيان

التوجه إلى المحكمة الدستورية لتوجيه طعن ضد الأعمال التي تلحق الضرر بهم، وقد سارت المحكمة الدستورية للأخذ بالتفسير الواسع لمقتضيات المادة ١/٤٦ من قانونها الأساسي تماثياً مع النص الدستوري<sup>(١)</sup>

وقد أشارت المحكمة الدستورية في أحد أحكامها بالتحديد لأصحاب الحق باللجوء لهذه المحكمة لرفع دعوى الحماية في أحد أحكامها بالقول: "إن شرعية الطعن بواسطة دعوى الحماية الدستورية موزعة ومحددة في المادة ١/١٦٢ ب من الدستور والتي منحت هذا الحق لكل شخص سواء كان طبيعياً أو حكماً إذا ما انتهكت إحدى مصالحه المشروعة، الحقوق والحريات، وكذلك في المادة ١/٤٦ من القانون الأساسي للمحكمة الدستورية والتي أضافت أيضاً كل من كان طرفاً في الدعوى القضائية السابقة، حيث أن دعوى الحماية ما هي إلا آخر وسيلة للحماية، وعليه فإن هذا الاجتهاد لا يعني أن مقتضيات القانون الأساسي للمحكمة تخرج عن إطار المقتضيات الدستورية..."<sup>(٢)</sup>.

وأخيراً لا بد من التوقف بإيجاز لتوضيح الآثار القانونية المترتبة على أحكام المحكمة الدستورية بخصوص الرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان.

بادئ ذي بدء، فإن المحكمة يجب أن تتخذ أحد قرارين: فإما أن تقرر قبول الدعوى وإما أن تقرر عدم قبولها<sup>(٣)</sup>، وإذا كان الحالة الثانية لا تثير إشكالية لأن المحكمة ترد الطعن ابتداءً؛ إما لعدم تقديمه في الميعاد المحدد أو أنه مقدم من شخص غير مخول دستورياً لذلك أو أنه من اختصاص جهة أخرى من القضاء

(١) هذا ما أكدته المحكمة الدستورية في حكمها بتاريخ ١١/١٦/١٩٨٤ حيث قضت بأن "الحق الشرعي بالتقدم للطعن بواسطة دعوى الحماية الدستورية للحقوق والحريات الفردية أمام المحكمة الدستورية محدد في المادة ١/١٦٢ ب من الدستور وهم كل شخص طبيعي أو معنوي كون له حق منتهك أو مصلحة..."

(٢) حكم المحكمة الدستورية ١١/١٦/١٩٨٤ والمنشور في الجريدة الرسمية للدولة بتاريخ ١٢/٢١/١٩٨٤...

(٣) المادة ٣٥ من قانون المحكمة الدستورية ١٩٧٩.

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسيان

غير المحكمة الدستورية، فإن الحالة الأولى تثير إشكالية تحديد طبيعة القرار المتخذ ومضمونه.

ففيما يتعلق بمنطوق قرار المحكمة الدستورية لا يخرج عن ثلاث حالات، كما حددها القانون الأساسي للمحكمة الدستورية وهي<sup>(١)</sup>:

أ- الإعلان عن إلغاء العمل غير التشريعي للبرلمان الذي ألحق ضرراً بأحد الحقوق والحريات المحمية دستورياً، أو/ و

ب- الاعتراف بوجود حق أو حرية منتهكة بواسطة العمل غير التشريعي، وبالتالي لا بد من اللجوء إلى إجراءات حمايته. أو/ و

ج- تمكين صاحب الحق من التمتع بحقه بكافة الوسائل المتاحة. هذا وقد تقرر المحكمة الدستورية بالإضافة لما سبق، حق الطاعن بالتعويض. وإذا ما تضمن قرار المحكمة الدستورية الحق بالتعويض، فإنه يتوجب اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة بتحديد التعويض وهي وفقاً للمنظومة القانونية، القضاء العادي. ونشير إلى أن الجهة المحددة دستورياً للحكم بذلك هي محاكم القضاء العادي خلال مدة سنة من تاريخ نشر حكم المحكمة الدستورية في الجريدة الرسمية للدولة<sup>(٢)</sup>.

(١) المادة ٥٥ من قانون المحكمة الدستورية.

(٢) المادة ٥٨ من قانون المحكمة الدستورية. وكذلك حكم المحكمة الدستورية ١٩٨٢/٣٧ بتاريخ ١٩٨٢/٦/١٦، والمتعلق بعدم اختصاص المحكمة الدستورية بتحديد قيمة التعويض والحكم به.

## الفرع الثاني

النطاق العملي للرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان  
وفقاً للاجتهادات القضائية للمحكمة الدستورية

سنحاول في إطار الصفحات التالية الوقوف على أهم الأحكام الدستورية واجتهاد المحكمة حول تحديد نطاق الرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان من الناحية العملية وذلك منذ إنشاء المحكمة. ونؤكد بداية إلى أننا لا نستطيع الوقوف على كافة الأحكام بهذا الخصوص، وإنما فقط سنتناول بعض الأمثلة والتي نعتقد، أنه من خلالها يمكن الوقوف على التطور الواقعي للرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية على هذا النوع من الأعمال البرلمانية، وبالتالي إمكانية تحديد طبيعة الأعمال البرلمانية غير التشريعية الخاضعة لرقابة المحكمة الدستورية، ومن هذه الأحكام على سبيل المثال لا الحصر:

١- لقد شكل قرار المحكمة الدستورية رقم ٦٠ / ١٩٨١ بتاريخ ١٧/٦/١٩٨١ أول محاولات المحكمة الدستورية للخوض في مجال الرقابة على الأعمال غير التشريعية، ويتعلق هذا القرار بطعن مقدم ضد قرار مجلس النواب قبول تقرير وزير الدفاع الذي أطلع من خلاله مجلس النواب على الأحداث التي وقعت بتاريخ ٢٣ شباط ١٩٨١، حيث أشار الطاعن أن هذا التقرير فيه انتهاك لمقتضيات المادة ١٨ والمادة ٢٤ من الدستور. وقد تضمن القرار عدم قبول الطعن<sup>(١)</sup>.

٢- قرار المحكمة الدستورية بعدم قبول الطعن المقدم من أحد الموظفين العموميين في الحكومة رقم ١٤٧/١٩٨٢ بتاريخ ٢٢/نيسان/١٩٨٢.

(١) la actividad no Lorenzo Matin-Retortillo Baquer, El control por el Tribunal Constitucionalde legislativa del parlamento, Revista de la Administracion Publica, n° 107 1985 . 105.

حيث أن الطاعن وجه طعناً لنشر سؤال لمجلس الأعيان في الجريدة الرسمية: يتساءل فيه المجلس (الأعيان) عن مدى ملائمة التعيين بالمنصب الحكومي، حيث سبب الطاعن طعنه بأن نشر مثل هذا السؤال من قبل مجلس الأعيان يتضمن نوع من التمييز بين المواطنين بسبب الآراء السياسية والذي أشارت إليه المادة ١٤ من الدستور بتحريم التمييز بين المواطنين بسبب الجنس... والآراء السياسية.

وقد أشارت المحكمة في معرض تسببها لقرارها أن هذا النشر لا يتجاوز حدود السير العادي لأعمال المجلس، وأن له جانب كبير من الحماية والحصانة لأعضاء مجلس الأعيان وفقاً للمادة ١/٧١ من الدستور.

وتأسيساً على ذلك نلاحظ أن المحكمة الدستورية ومنذ بداية عملها واجتهاداتها قد استقرت بموقفها المبدئي حول إمكانية الرقابة على الأعمال الداخلية للبرلمان، إذا ما أدت هذه الأعمال إلى انتهاك الحقوق والحريات الفردية، ولكنها وبنفس الوقت قد أكدت على الهامش الكبير من الحرية لمجلسي البرلمان في مجال تسيير شؤونها الداخلية وفقاً للمادة ٧٢ من الدستور والتي أكدت على ضرورة السير الحسن للأجهزة الداخلية للبرلمان. وفي هذا الإطار تقضي المحكمة بأنه (...من خلال تفسير المقتضيات الدستورية المختلفة سواء تلك التي تحمي الحقوق والحريات الفردية أو تلك المتعلقة بتسيير البرلمان، فإنها تمنح البرلمان هامش من الحرية لتحقيق السير العادي للمؤسسة التشريعية...)<sup>(١)</sup>. والجدير بالذكر أن هذا التوجه من المحكمة الدستورية فيه نوع من المحاباة للسلطة التشريعية على حساب حماية الحقوق والحريات الفردية،

(١) البند الخامس من حكم المحكمة الدستورية ١٩٨٢/١٤٧ بتاريخ ١٩٨٢/٤/٢٢.



## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسيان

مبصرةً ذلك بضرورة التسيير العادي للمؤسسة التشريعية، ويمكن تعزية ذلك إلى حداثة التجربة الأسبانية آنذاك.

٣- حكم المحكمة الدستورية رقم ١٩٨٣/١٠١ والذي يتعلق بتقييد ومنع التمتع بالحقوق والمزايا الممنوحة للنائب (الحصانة البرلمانية) ما لم يقر بأداء اليمين الدستورية للحفاظ على الدستور. وهذا الحكم يتعلق بامتناع ثلاثة نواب عن إقليم الشمال الغربي Comunidad de Galicia عن أداء اليمين الدستورية، حيث أصدر البرلمان لهذا الإقليم قراراً بعدم تمتع هؤلاء النواب الثلاثة بالحقوق والمزايا البرلمانية. الأمر الذي دفع هؤلاء النواب للتوجه للطعن ضد هذا العمل البرلماني، بحجة أن هذا القرار يخالف مقتضيات المادة ١٦ من الدستور والمتعلقة بحماية حرية الاعتقاد، وكذلك المادة ٢٣ من الدستور والتي تكرس حق المشاركة السياسية. إلا أن المحكمة الدستورية أصدرت حكمها بعدم وجود انتهاك لأي من الحقوق التي يحميها الدستور، مؤكدة إلى أن عدم أداء القسم هو مخالفة للمقتضيات الدستورية لا سيما المادة ١/٩ من ذات الدستور<sup>(١)</sup>.

٤- حكم المحكمة الدستورية رقم ١٩٨٣/١٢٢. وتتلخص وقائع هذا الحكم بالطعن الذي توجه به ثلاثة نواب من حزب Herri Batasuna من إقليم الباسك الشمالي، ضد قرار البرلمان المركزي بعدم تمتع هؤلاء النواب الثلاثة بالحقوق والمزايا البرلمانية لامتناعهم عن حلف اليمين الدستورية بعد انتخابهم نواباً في المجلس مخالفين بذلك المادة (٢٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب. وقد كان حكم المحكمة في هذه الحالة مشابهاً للحكم السابق، حيث لم ترى المحكمة أن هناك حقاً منتهكاً لهؤلاء النواب،

(١) R. ruiz Lapeña, El juramento de los parlamentarios, volumen colectivo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Zaragoza. Institucion Fernando el Catolico, 1985, p.386.



وأن الادعاء بأن البرلمان في قراره السابق قد منعهم من التمتع بالحقوق والمزايا الممنوحة للنواب، هو ادعاء لا يستند لأساس قانوني، وبذلك فإن قرار مجلس النواب هو قرار مشروع وصحيح؛ لأنه يستند إلى المادة ١/٩ من الدستور والمادة ٣/٢٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب، والتي يقضي بضرورة أداء اليمين الدستورية من قبل النواب في أول جلسة يعقدها المجلس المنتخب؛ لكي يتمتعوا بالحصانة البرلمانية الممنوحة لهم دستورياً<sup>(١)</sup>.

٥- حكم المحكمة الدستورية رقم ١٩٨٤/٢٨ بتاريخ ٢٨/شباط/١٩٨٤، وهذا الحكم يتعلق بطعن تقدم به خمسة نواب من البرلمان المحلي لإقليم Navarra ضد قرار البرلمان المذكور بوقف مخصصاتهم بناءً على طلب الحزب الذي ينتمي إليه هؤلاء النواب وهو حزب الوسط الديمقراطي Partido de la Union del Centro Democratico وقد تضمن قرار المحكمة الدستورية بضرورة إلزام ذلك البرلمان بصرف كافة المخصصات التي يستحقها هؤلاء النواب عن مدة ولاية ذلك البرلمان.

والجدير بالذكر أن هؤلاء النواب الخمسة قد توجهوا أولاً لذات البرلمان للعدول عن قراره عن طريق طلب إعادة النظر، ولكنه أصر على قراره بوقف مخصصاتهم. الأمر الذي دفعهم، أي النواب، إلى اللجوء إلى القضاء الإداري للمطالبة بإلغاء ذلك القرار، ولكن المحكمة الإدارية قد أصدرت قرارها بعدم الاختصاص، وأشارت إلى أن الاختصاص يعود للمحكمة الدستورية كون هذا القرار صادراً عن هيئة تشريعية محلية، وبالتالي فإنه يندرج في إطار المادة ٤٢ من القانون الأساسي للمحكمة الدستورية والمادة ١٦٢/٢ب من الدستور، وعليه

R. Ruiz Lapeña:1985, op. Cit. P.387 .

(١)

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسبان

يتوجب اللجوء مباشرة إلى المحكمة الدستورية بواسطة طعن ضد العمل البرلماني غير التشريعي.

ومن الطريف في هذه القضية إلى أنه أثناء السير بهذه الإجراءات تم حل ذلك البرلمان، وبعد الحل صدر حكم المحكمة الدستورية، الأمر الذي تمكن معه الطاعنون المطالبة بالتعويض عن عدم تمكنهم من ممارسة عملهم كنواب، وهذا ما أيدته أيضاً المحكمة الدستورية، ولكنها أشارت إلى أنها غير مختصة بتحديد قيمة التعويض، وإنما الجهة المختصة بذلك هي جهة القضاء العادي وفقاً للمادة ٥٨ من قانون المحكمة الدستورية.

٦- وفي هذه الحالة نتوقف عند أحد الشروط التي يجب توافرها لقبول الطعن أمام المحكمة الدستورية ضد الأعمال غير التشريعية للبرلمان وهو شرط أن يكون العمل نهائياً، وبالتالي يعد هذا المثال حالة تطبيقية لتأكيد أحد شروط دعوى الطعن في الأعمال البرلمانية غير التشريعية. وقد أكدت ذلك المحكمة في حكمها بتاريخ ١١/نيسان/١٩٨٤ والمتعلق بالبت بطعن مقدم ضد ترشيح برلمان إقليم قشتالة Comunidad de Casilla y Lion بتعيين أحد المتقدمين لوظيفة، ولم يتم اختياره مبدئياً بطعن أمام المحكمة الدستورية مستنداً في طعنه أن سلوك البرلمان المذكور يخالف المادة ١٤ والمتعلقة بمبدأ المساواة أمام القانون والمادة ٢/٢٣ من الدستور والمتعلقة بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة.

وقضت المحكمة بعد دراسة الطعن بعدم قبول الطعن؛ لأنه موجه ضد عمل غير نهائي من جهة، ومن جهة أخرى لم يتم استنفاد كافة طرق الطعن الأخرى أمام القضاء الإداري. وتأسيساً على هذا الاجتهاد القضائي، نلاحظ أن المحكمة الدستورية قد أعادت الأمور إلى نصابها الصحيح وفقاً للمقتضيات الدستورية والقانونية حيث تبين أنه وفي إطار المسائل المتعلقة بموظفي السلطة التشريعية،

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسيان

وخاصة القرارات التي تصدر بهذا الخصوص لتنظيم أوضاع الموظفين والوظيفة العامة داخل هذه السلطة، يجب أن تتبع المراحل التالية للطعن بمثل هذه الأعمال:

أ- يجب أن يتوجه الطاعن (صاحب المصلحة) أولاً لذات الهيئة التي تبنت العمل غير التشريعي عن طريق طلب بإعادة النظر بالعمل المتخذ.

ب- إذا لم تستجب الهيئة يمكن التوجه ثانياً إلى جهة القضاء الإداري المختص بواسطة طعن بالعمل البرلماني غير التشريعي لإلغائه، كونه قراراً إدارياً.

ج- إذا انتهت المدد القانونية المخصصة للطعون السابقة أو أنها لم تف بالغرض ولم تحقق الحماية المطلوبة، عندئذ يمكن اللجوء إلى المحكمة الدستورية بواسطة طعن لإلغاء ذلك العمل وتحقيق الحماية المطلوبة للحق الذي انتهك، وهذا الطعن بخصوص الأوضاع الوظيفية في السلطة التشريعية هو الطريق الاحتياطي والاستثنائي لحماية الحقوق والحريات الفردية<sup>(١)</sup>.

٧- ومن أجل تطوير أداء المحكمة الدستورية ووضع كافة المقترضات القانونية المتعلقة بالمحكمة موضع التطبيق. نلقي الضوء على حكم المحكمة الدستورية ١٩٨٤/٦/٢٦ بخصوص الطعن المقدم من ستة نواب من برلمان جزر الكناري ضد إجراءات إقرار مشروع قانون الموازنة لهذه الجزر؛ فقد قضت المحكمة برد الطعن بسلامة الإجراءات، حيث ادعى مقدمو الطعن بأن البرلمان لم يعرض المشروع على لجنة المالية والموازنة في ذلك البرلمان، وقد أثبت ممثل البرلمان في الدعوى أن اللجنة المذكورة قد قامت بدراسة المشروع. وكذلك فإن المحكمة بالإضافة لرد الطعن، فقد حكمت بتحميل النواب الستة المصاريف وكذلك

(١) لمزيد أنظر نص المادة ٣/٣٥ من نظام الموظفين في الجمعيات التشريعية الأسبانية، المذكورة سابقاً.

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسبان

الغرامة بمقدار ١٠,٠٠٠ ptas بما يعادل ٥٥ ديناراً أردنياً لكل نائب. ويلاحظ أن هذا التوجه للمحكمة الدستورية قد نصت عليه المادة ٩٥ في الفقرات (٢)، (٣) من قانونها حيث تقضي الفقرة (٢) أن: "بإمكان المحكمة تحميل من يقوم بتوجيه طعن أمامها بسوء نية المصاريف الناشئة عن عملية البت في ذلك الطعن". وكذلك الفقرة (٣) تقضي ب: "حق المحكمة بوضع عقوبة مالية على كل من يتوجه إلى المحكمة بطعن كيدي أو إذا كان متعسفاً باستعمال حقه بالطعن وتتراوح العقوبة ما بين ٥,٠٠٠-١٠,٠٠٠ ptas"<sup>(١)</sup>.

٨- حكم المحكمة الدستورية رقم ١٩٨٥/١٩٠ بتاريخ ١٤/تموز/١٩٨٥ بخصوص الطعن بقرار مجلس الأعيان بعدم رفع الحصانة عن أحد الأعيان (قضية بارال)، بعد انتخابه عيناً في مجلس الأعيان، ويرجع طلب رفع الحصانة لمحاكمة العين كارلوس بارال Carlos Barral على إثر رفع دعوى ضده تتعلق بتهم ومساس بأحد الأشخاص في مقالة له نشرت في مجلة دفاتر الشمال Revista de Cuadernos del Norte، وقد قضت المحكمة الدستورية بقبول الطعن وإلغاء قرار مجلس الأعيان بعدم رفع الحصانة عن ذلك العين المذكور، وضرورة إصدار قرار آخر من مجلس الأعيان بهذا الخصوص، وإذا كان القرار سلبياً كسابقه، فيجب أن يكون مبنياً على أسباب ومبررات تقتنع بها المحكمة الدستورية إذا ما تم الطعن به من قبل ذوي المصلحة.

٩- حكم المحكمة الدستورية رقم ١٩٨٨/١١٨ والمتعلق بالرقابة على الأعمال البرلمانية لحماية الحقوق والحريات الفردية، حيث قضت المحكمة، بصفتها الجهاز الأعلى لتفسير المقتضيات الدستورية، فإنها تملك صلاحية رقابة الأعمال غير التشريعية من أجل تحقيق أكبر قدر من الحماية للحقوق والحريات

(١) لمزيد أنظر حكم المحكمة الدستورية بتاريخ ١٩٨٤/٥/٢، حيث ردت المحكمة الطعن لعدم اللجوء بداية إلى القضاء الإداري.



## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسيان

المنصوص عليها في الدستور، وتجدر الإشارة إلى أن هذا الطعن قد تقدم به (٦٧) نائب في البرلمان ضد قرار رئيس المجلس بالسماح لغير النواب الإطلاع على الوثائق ذات الطابع السري والتي لا يسمح بالإطلاع عليها إلا لأعضاء المجلس النيابي.

هذا وقد استقر اجتهاد المحكمة على أن الأعمال البرلمانية غير التشريعية تخضع للرقابة على النحو التالي<sup>(١)</sup>:

أ- الأعمال التي يتم اتخاذها وفقاً للأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية تخضع لرقابة الملائمة بين القرار المتخذ والمقتضيات القانونية التي تضمنتها الأنظمة الداخلية.

ب- الأعمال المتخذة لتفسير النظام الداخلي أو لسد الثغرات في هذا النظام تخضع أولاً لرقابة القضاء الإداري كأصل عام، ولرقابة المحكمة الدستورية كوسيلة احتياطية لحماية الحقوق والحريات الفردية.

١٠- حكم المحكمة الدستورية رقم ١٩٩٥/٤٤، ومع هذا الحكم استقر الاجتهاد القضائي للمحكمة الدستورية على ضرورة توسيع نطاق الرقابة على الأعمال البرلمانية غير التشريعية، في كل الأحوال التي يكون هناك مساساً بالحقوق والحريات الفردية، بمعنى آخر أن المحكمة قد أقرت في أحكام سابقة الرقابة على الأعمال البرلمانية غير التشريعية وخاصة حكمها رقم ١٩٩٠/١١٩. وجاءت اجتهادات المحكمة في حكمها عام ١٩٩٥ مبنية على ما توصلت إليه المحكمة في أحكامها السابقة لإقرار مبدأ الرقابة على الأعمال البرلمانية غير التشريعية كوسيلة هامة لضمان وحماية الحقوق والحريات الفردية.

(١) هذا ما أكدته المحكمة الدستورية في حكمها ١٩٨٩/٧٧ حول توافر سوء النية أو التعسف في توجيه الطعون أمام المحكمة الدستورية.



## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسيان

وتأسيساً على هذا الاجتهاد، فإن المحكمة الدستورية حاولت توحيد الرقابة على الأعمال البرلمانية غير التشريعية أمام المحكمة الدستورية سواء كانت هذه الأعمال أعمالاً تهدف لتفسير النظام الداخلي للمجلس أو لسد الثغرات التي تعترى هذا النظام، هذا من جهة، ومن جهة أخرى الأعمال الخارجة عن هذا النطاق أي الأعمال التي تتناول مجالات أخرى عدا تفسير النظام أو تكميل النقص فيه كالأعمال البرلمانية المتعلقة بتعيين موظفي المجلس والأعمال المتعلقة بالتنظيم الداخلي للمجلس... الخ.

١١- حكم المحكمة الدستورية رقم ١٠٧/٢٠٠١ بتاريخ ٢٣/نيسان/٢٠٠١ بخصوص الطعن المقدم من نائب في مجلس النواب ضد قرار المجلس بعدم قبول طلب مقدم منه لطلب معلومات من الإدارة العامة للدولة، أن الطلبات المقدمة من النواب للمجلس للحصول على معلومات ووثائق من الحكومة لا تخضع لرقابة المجلس، وكل ما هنالك أن الهيئة المختصة بتلقي هذه الطلبات تقوم بفحص شكايات تقديم الطلب دون الخوض بمضمونه، وعملية قبول الطلب بحد ذاتها لا تؤدي بالمساس بحقوق الغير، ولذا فإن المحكمة قضت بعدم مشروعية قرار رفض طلب النائب<sup>(١)</sup>.

١٢- حكم المحكمة الدستورية رقم ٢٠٣/٢٠٠١ بتاريخ ١٥/تشرين أول/٢٠٠١ والمتعلق بطعن ضد قرار المجلس النيابي بعدم إرسال طلب معلومات إلى الحكومة، بحجة أن المعلومات المطلوبة هي من ضمن المعلومات المحمية، وقد قضت المحكمة بعدم مشروعية هذا القرار وأيضاً قامت بتحديد الإطار الدستوري للمعلومات المحمية في المنظومة القانونية الأسبانية<sup>(٢)</sup>.

(١) مجموعة أحكام المحكمة الدستورية لعام ٢٠٠١، والمنشورة في: Revista Española de Derecho Constitucional, nº 64, Enero Abril 2002, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

(٢) مجموعة أحكام المحكمة الدستورية ٢٠٠١، المرجع السابق. ص. ص. (١٨٩-...).

## خاتمة و خلاصات:

تعتبر الأعمال غير التشريعية للبرلمان، كما أشرنا سابقاً، من ضمن الأعمال التي تقوم بها السلطة التشريعية، كما هو الحال بالنسبة للأعمال التي تقوم بها السلطة القضائية والتي لا تمت بصلة للعمل القضائي المعروف بفض النزاعات عن طريق تطبيق المقتضيات القانونية على هذه الأخيرة.

وتتصل الأعمال غير التشريعية للبرلمان بكافة المجالات المتعلقة بالتسيير والتنظيم الداخلي للبرلمان سواءً علاقات المجالس المكونة للبرلمان أو علاقات البرلمان كأحد فروع السلطات العامة مع بقية السلطات العامة في الدولة. كذلك القرارات التي يتخذها لتعيين الموظفين في كادره الوظيفي، أو القرارات المتعلقة برفع الحصانة البرلمانية عن أحد أعضائه أو رفض رفعها أو تلك القرارات التي يتبناها أحد المجالس أو إحدى هيئاته أو لجانه بشأن من شؤون المجلس كرفض تسجيل سؤال أو رفض الموافقة على استجواب أحد القائمين على الإدارة العامة للدولة... الخ.

وتأسيساً على ما سبق، نلاحظ أن الأعمال غير التشريعية للبرلمان سواءً كانت هذه الأعمال تخص فرداً معيناً بذاته أو كانت أعمالاً ذات طبيعة عامة وشاملة، فإنها في كثير من الأحيان تمس مصالح الأفراد وحقوقهم وحررياتهم المنصوص عليها في الدساتير، وعليه فإنه ومن أجل الحفاظ على هذه الحقوق وتلك الحريات الفردية وضمان حمايتها والتمتع بها، لا بد من وجود آلية قانونية لتحريك هذه الحماية وتفعيل الضمانات لها، وهذا لا يتسنى إلا إذا كانت هناك جهة قضائية محددة مسبقاً وبمقتضى نص دستوري صريح للقيام بهذه المهمة؛ فيما أن تكون هذه الجهة هي جهة القضاء العادي، كما هو معمول به في الدول الأنجلوساكسونية والتي تأخذ بوحدة القضاء. أو قد تكون الجهة المخولة بذلك هي جهة القضاء الإداري، كما هو الحال في الدول التي تأخذ بازواجية القضاء

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسيان

باعتبار أن الأعمال غير التشريعية للبرلمان ما هي إلا قرارات إدارية صادرة عن سلطة عامة وفقاً للمعيار المادي لتعريف القرار الإداري. وأخيراً هناك بعض الدول التي لم تمنح هذه الصلاحية لجهة القضاء العادي ولا لجهة القضاء الإداري وإنما منحها لجهة القضاء الدستوري، كما هو الحال بالنسبة لبعض الدول الأوروبية كألمانيا وأسبانيا.

ومن خلال دراستنا السابقة لموضوع الرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان، وخاصة الرقابة في ظل النظام الدستوري الأسباني المعاصر كتجربة متقدمة، نأمل من المشرع الأردني أن يأخذ هذا الموضوع بنوع من التفصيل وخاصة التركيز على الملاحظات التالية، من أجل تطوير وتفعيل الحقوق والحريات الفردية، ومنع التعسف من قبل السلطات العامة أثناء ممارستها لأعمالها، لا سيما السلطة التشريعية عندما تقوم بأعمال في غير مجال التشريع:

**أولاً:** اعتبار الحقوق والحريات الفردية والتي تضمنها الفصل الثاني من الدستور، هي نواة هذا النوع من الرقابة على الأعمال غير التشريعية سواء التي يتبناها مجلس الأعيان أم مجلس النواب؛ وذلك من أجل تفعيل حقيقي لهذه الحقوق والحريات الفردية، وحبذا لو يكون هناك تشريع خاص لحماية الحقوق والحريات الفردية التي تضمنها الفصل السالف الذكر.

**ثانياً:** أن المشرع الأردني سواء في المجال الدستوري أم المجال التشريعي العادي لم يتخذ موقفاً صريحاً من الرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان بمجلسيه (الأعيان والنواب) لا إيجاباً ولا سلباً، ولذا نتمنى على المشرع الأردني القيام بإضافة مادة أو أكثر للفصل الثاني من الدستور لإخضاع مثل هذه الأعمال صراحةً للرقابة، خاصة تلك الأعمال التي قد تمس مصالح الأفراد وحقوقهم.

**ثالثاً:** أن القضاء قد اتخذ موقفاً واضحاً فيما يخص الأعمال التشريعية، حيث استقر اجتهاد محكمة العدل العليا بعدم خضوع الأعمال التشريعية لرقابة

## الرقابة على الأعمال غير التشريعية

د. عبد أحمد الحسبان

القضاء الإداري (رقابة الإلغاء) استناداً لكون هذه الأعمال تخرج عن إطار القرارات الإدارية وفقاً للاجتهاد القضائي القائل في تكييف القرارات الإدارية: "العبرة في التكييف الذي يسبغه القانون وليس للتكييف الذي تعطيه الإدارة". وبالأخذ بمفهوم المخالفة فإن الأعمال غير التشريعية تخضع لرقابة القضاء الإداري.

**رابعاً:** من خلال دراستنا لموقف النظم الدستورية المعاصرة من الرقابة على الأعمال غير التشريعية للبرلمان، لاحظنا أن هذه النظم، وخاصة النظام الدستوري الأسباني، قد أخذت بضمانة احتياطية لحماية الحقوق والحريات الفردية بعد استنفاد كافة الطرق القضائية العادية والإدارية، وحبذا لو أن المشرع الأردني يأخذ بهذا النهج، ويتبنى أسلوب الطعن الاحتياطي لإلغاء الأعمال غير التشريعية للبرلمان بشكل خاص والأعمال الإدارية سواء صادرة من السلطة القضائية أو الإدارة العامة للدولة بشكل عام، من أجل تفعيل الحقوق والحريات الفردية في المنظومة الدستورية الأردنية، لإخراجها من الإطار النظري البحت إلى الواقع العملي الملموس.

