

أثر أوامر الدفاع على الصلّاحية التشريعيّة (دراسة تحليليّة نقديّة في ضوء الدستور الأردنيّ)

نهلا عبد القادر المومني

دكتوراه في القانون الدوليّ العام

ميسرة أعمال مفوضيّة الحماية

المركز الوطنيّ لحقوق الإنسان - الأردن

nahla400086@yahoo.com

سيف زياد الجنيدي

دكتوراه في القانون الدستوريّ والإداريّ

رئيس وحدة التشريعات الوطنيّة

المركز الوطنيّ لحقوق الإنسان - الأردن

aljunidisaif@hotmail.com

قبول البحث: 2021/4/22

مراجعة البحث: 2021/4/12

استلام البحث: 2021 /2/14

DOI: <https://doi.org/10.31559/LCJS2021.2.1.3>



This file is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)



أثر أوامر الدفاع على الصّلاحية التشريعيّة (دراسة تحليليّة نقديّة في ضوء الدستور الأردنيّ)

سيف زياد الجنيدي

دكتوراه في القانون الدستوريّ والإداريّ- رئيس وحدة التشريعات الوطنيّة- المركز الوطنيّ لحقوق الإنسان- الأردن
aljunidisaif@hotmail.com

نهلا عبد القادر المومني

دكتوراه في القانون الدوليّ العام- ميسرة أعمال مفوضيّة الحماية- المركز الوطنيّ لحقوق الإنسان- الأردن
nahla400086@yahoo.com

استلام البحث: 2021/2/14 مراجعة البحث: 2021/4/12 قبول البحث: 2021/4/22 DOI: <https://doi.org/10.31559/LCJS2021.2.1.3>

الملخص:

ناقشت هذه الدراسة بعنوانها الافتراضيّ جدليّة واقعيّة حول أثر أوامر الدفاع على الصّلاحية التشريعيّة. تركّزت منهجية الدراسة حول تحليل مكانة أوامر الدفاع الصّادرة بموجب أحكام قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992، تلك الإشكالية التي مسّت جذور مبدأ الفصل بين السّلط من خلال تضمّن أوامر الدفاع أحكاماً موضوعيّة جديدةً لتنظيم الحقوق من جهة، وعقوباتٍ جزائيّة بالمفهوم الضّيق من جهة أخرى.

افتراضية عنوان الدراسة تكمن في نتائجها التي خرجت بنتيجة قانونيّة تتلخّص بالاستحالة القانونيّة لوجود أثرٍ لقانون الدفاع على الصّلاحية التشريعيّة، حيث خلصت الدراسة إلى أنّ أوامر الدفاع تعتبر بمثابة قراراتٍ إداريّة تنظيميّة، ولا تدخل في نطاق الصّلاحية التشريعيّة المنفردة للسّلطة التنفيذية التي تقتصر على ثلاثة مظاهر حصريّة بموجب أحكام الدستور الأردنيّ. كما ناقشت الدراسة الأسباب الواقعيّة والقانونيّة لإشكالية التّطبيق والتّجاوز على نطاق الصّلاحية التشريعيّة للبرلمان الذي يرتقي إلى مرتبة الانعدام، واقترح التّعديلات اللازمة لتجسيد مقتضيات مبدأ الفصل بين السّلط في ممارسة الواجب التّشريعيّ.

الكلمات المفتاحيّة: قانون الدفاع؛ أوامر الدفاع؛ الملكية الدستوريّة؛ الشرعية الدستوريّة؛ مبدأ الفصل بين السّلط.

المقدمة:

استجابةً للظروف الواقعيّة التي فرضتها جائحة كورونا، صدرت الإرادة الملكيّة في منتصف آذار 2020 بالموافقة على قرار مجلس الوزراء بتطبيق قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992 ضمن ضوابط معياريةٍ حقوقيّة تضمّنتها الرسالة الملكيّة الموجهة إلى رئيس الوزراء؛ لمواجهة هذا الطرف الاستثنائيّ. أصدر رئيس الوزراء استناداً إلى الصّلاحية القانونيّة المخوّلة له بموجب هذا القانون العديد من أوامر الدفّاع التي امتدّت إلى الميادين كافّة؛ بما فيها تعطيل حقّ التنقل عبر حظر التّجول في أرجاء المملكة تحت طائلة الإجراء الضّبطيّ بالاعتقال، وتعطيل بعض بنود قانون العمل وقانون الضّمان الاجتماعيّ، وإعادة تنظيم العلاقات التعاقدية بين العمّال وأصحاب العمل في ضوء تعطّل النّشاطات الاقتصاديّة، بالإضافة إلى تفويض وزير الصّحة بصلاحيّة وضع اليد على أيّ مستشفى (الملكيّات الخاصّة)، وصولاً إلى تنظيم عمل مرفق القضاء.

إبان إصدار أوامر الدفاع المتلاحقة، باعتبارها التجربة الأولى لتطبيق أحكام هذا القانون منذ سنه، ثار جدالٌ قانونيٌ حول التكييف القانوني لأوامر الدفاع هذه، ومكانتها في النظام القانوني الوطني؛ لما تضمنته من فرض عقوباتٍ، وتعطيل لبعض القوانين (التشريعات البرلمانية). تكمن أهمية الدراسة في تبيان التكييف القانوني لأوامر الدفاع الصادرة بموجب قانون الدفاع، وذلك من خلال منطلق تحليل مضامين ازدواجية الصلاحية الدستورية في التشريع وفق مقتضيات مبدأ الفصل المرن بين السلطات، وطبيعة نظام الحكم في الأردن. أما تساؤلات الدراسة، فتمثلت بطرح عدّة فرضيات؛ ما هي مقتضيات المساواة بين المجلسين التشريعيين؟، وما هي مظاهر الصلاحية التشريعية المنفردة للسلطة التنفيذية؟، وما هي المكانة القانونية لأوامر الدفاع في المنظومة القانونية الوطنية؟. وعلى صعيد إشكاليات الدراسة، فتركز بقصور فلسفة مبدأ الفصل بين السلطات في الذهنية القانونية أردنية، ما أدى إلى غياب المعيارية الحقيقية في تطبيق أوامر الدفاع. وعن منهج الدراسة، فيتمثل في المنهج التحليلي النقدي لمراحل العملية التشريعية في النظام الدستوري الأردني، ودراسة حالات تطبيقية لدور الملك في معيارية التشريع.

أما خطة الدراسة، فقد استدعت معالجة الإشكاليات والفرضيات التي تقدمها الدراسة تقسيمها إلى مبحثين اثنين، يتناول المبحث الأول جدلية ازدواجية صلاحية التشريع في الأردن، وذلك من خلال تحليل مقتضيات المساواة بين المجلسين التشريعيين في صلاحية التشريع من منظور تطبيقي في مطلب أول، وتبيان نطاق الصلاحية التشريعية المنفردة للسلطة التنفيذية في مطلب ثانٍ. أما المبحث الثاني، فخصص لتحليل أوامر الدفاع من منظور دستوري، خصص المطلب الأول لتبيان المكانة القانونية لأوامر الدفاع في النظام القانوني الوطني، والمطلب الثاني لتحليل النطاق الموضوعي والزمني لأوامر الدفاع.

المبحث الأول: جدلية ازدواجية صلاحية التشريع في الأردن

يتناول هذا المبحث بالتحليل جدلية ازدواجية صلاحية التشريع في الأردن من مقتضيات واقعية تستند إلى تحليل واقع ممارسة الصلاحية التشريعية في الأردن، سواءً من حيث المساواة بين المجلسين التشريعيين في نطاق صلاحية التشريع، ونطاق الصلاحية التشريعية المنفردة للسلطة التنفيذية باعتبارها صلاحية استثنائية، وذلك وفق الآتي: مقتضيات المساواة بين المجلسين التشريعيين في صلاحية التشريع (المطلب الأول)، ونطاق الصلاحية التشريعية المنفردة للسلطة التنفيذية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مقتضيات المساواة بين المجلسين التشريعيين في صلاحية التشريع

عرفت دول العالم نموذجين رئيسيين لتشكيل المجالس التشريعية، فمنها من تبنت نظام المجلس التشريعي المنتخب، بينما دولٌ أخرى تبنت نظام المجلسين؛ باعتبارها وسيلة تكفل عدم انفراد المجلس التشريعي المنتخب بعملية التشريع. أما الدستور الأردني فتبنت نظام المجلسين التشريعيين، وذلك بإسناده السلطة التشريعية إلى مجلس الأمة والملك بموجب المادة 25، والتي تضمنت الآتي: "تُناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب".

يُسمى المجلس التشريعي الأول مجلس النواب، والذي يُنتخب بالاقتراع السري والمباشر من قبل المواطنين وفقاً للمادة 1/67 من الدستور، والتي تضمنت الآتي: "يتألف مجلس النواب من أعضاء مُنتخبين انتخاباً عاماً سرّياً ومباشراً وفقاً لقانون للانتخاب...". بينما يتم تعيين رئيس وأعضاء مجلس الأعيان الذين يبلغ عددهم بحدّه الأقصى نصف عدد أعضاء مجلس النواب بإرادة ملكية منفردة، باعتباره رأساً للدولة وجزءاً من السلطات الدستورية الثلاث، وذلك بالاستناد إلى نص المادة 2/40 ج، والتي تضمنت الآتي: "2. يُمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية دون توقيع من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المُختصين في الحالات التالية: ج. تعيين رئيس مجلس الأعيان وأعضائه وحل المجلس وقبول استقالة أو إعفاء أي من أعضائه من العضوية". يرى البعض أنّ وجود مجلس الأعيان وتعيين أعضائه بهذه الآلية، ومنحه المساواة الكاملة مع مجلس النواب من حيث الاختصاص التشريعي لا يتلاءم مع مبدأ العدالة في التمثيل،¹ ويؤدي إلى الانتقال من الصلاحية التشريعية للبرلمان باعتباره الممثل الشرعي للشعب. كما أنّ تعيين مجلس الأعيان بكامل أعضائه يتعارض مع المبدأ الديمقراطي الذي يجعل من الانتخاب وسيلة لإسناد السلطة.²

على الرغم من الانتقادات الموجهة لوجود مجلس تشريعي مُعين يُبرر أحدهم وجوده باعتباره أداة لإرساء قواعد المشاركة وإقامة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإقراراً لمبدأ الرقابة المتبادلة، وما يستتبعه ذلك من خلق بيئة عمل برلماني فعّال، والنأي بالتشريع عن الانحراف بسن

1. د. سعدى الخطيب، العلاقة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص 19.

2. د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الدستوري والأنظمة السياسية (الجزء الأول، الدول الحكومات)، الطبعة ودار النشر غير معروفين، 1986، ص 346.

قواعد قانونية بهدف مراعاة مصالح خاصة لبعض الأفراد أو المؤسسات.³ علاوة على أن منح مجلس الأعيان الاختصاص التشريعي يؤدي إلى عدم استبعاد مجلس واحد في العملية التشريعية.⁴

كما ويُنظر إلى وجود هذا المجلس من الناحية العملية ومنحه الصلاحية التشريعية الكاملة معيقاً لسرعة اتخاذ البرلمان قراراته والانتفاص من صلاحيته في التشريع،⁵ وكبح إرادة مجلس النواب المنتخب.⁶ أكد على هذا الرأي المهندس عاطف الطراونة رئيس مجلس النواب خلال مداخلة في الجلسة المشتركة لمجلس الأمة لمناقشة المواد المختلف عليها في مشروع قانون المسؤولية الطبية والصحية لسنة 2016، حيث أشار الطراونة أن مجلس النواب في الدورة العادية الثانية للمجلس الثامن عشر نظر في مشروعات القوانين مرتين إشارة منه إلى كثرة التعديلات التي يجربها مجلس الأعيان على مشروعات القوانين بعد إقرارها من قبل مجلس النواب.⁷ ونوّه إلى أن اللجان النيابية تبحث مشروع القانون وتلتقي بأصحاب المصلحة قبل إقراره، وأكد على ضرورة حضور رؤساء وأعضاء اللجان المتخصصة الدائمة في مجلس الأعيان جلسات مناقشة اللجان النيابية لمشروعات القوانين؛ للتخلص من إشكالية الإعادة والتعديل من قبل مجلس الأعيان.

كما بين الطراونة أن مجلس الأعيان قد أعاد 11 مشروع قانون مُعدلاً لمجلس النواب خلال الدورة العادية الثالثة لمجلس النواب الثامن عشر. جاء بفحوى مداخلة الآتي: "جرت العادة أن مجلس النواب هو مجلس الشعب الأردني، وبالتالي عندما يشرع في مشروع قانون يستدعي جميع من لهم علاقة بهذا الشأن ويتم التوافق، وكما أشرت دولة الرئيس بأن مجلس الأعيان هو مجلس الخبرة الأردني والذي نذهب إليه بتشريعنا بالتوافق الذي تم، ارتأينا في الآونة الأخيرة بأن يأتي ليس مادة أو مادتين أو ثلاث وإنما خمس عشرة مادة أو عشرين مادة معدلة ويذهب مجلس النواب إلى تشريع آخر يعني يُنظر في التشريع مرتين مرة كمجلس نواب ومرة بعد مجلس الأعيان، وهذا غريب جداً في هذه الدورة ولم يكن مألوفاً في تاريخ الدولة الأردنية. نأمل من أصحاب الدوات الأعيان أن يحضروا مناقشات مجلس النواب للتشريعات كما تمت العادة سابقاً حتى نخفف الزحام في مثل هذه التشريعات ويكون العمل تشاركياً ولتحقيق الصالح العام".⁸

في ضوء تباين الآراء حول شرعية وجود مجلس تشريعي مُعين من قبل الملك، لا بدّ من الإشارة إلى أن طبيعة النظام الملكي في الأردن ومفهوم الملكية الدستورية التي تنطلق من اعتبار الملك المُؤتمن على مستقبل الأمة والضامن لسمو الدستور، تقتضي منح الملك هذا الحق كوسيلة طبيعية لضمان الاستقرار السياسي في الدولة، وسلامة التشريع.

أما المُقتضيات الواقعية لوجود مجلسين تشريعيين، هي غياب مفهوم الديمقراطية وعدالة التمثيل عن الانتخابات سواءً لقصور النظام الانتخابي وغياب عدالة التمثيل من جهة، وغياب الوعي المجتمعي الكفيل بحُسن اختيار مُمثلهم، وبالتالي قُصور أدائهم من جهة أخرى، علاوة على امتداد دلالات مفهوم الأمة إلى ما هو أبعد من مُجرد المُقترعين وشموليته للأجيال المؤسسة للدولة وتاريخها وإرثها الوجودي.

من خلال تتبع قرارات المجلسين تبين ندرة الاختلاف على المسائل الجوهرية بينهما، علاوة على عدم عقد أية جلسة مُشتركة للبحث في مشروع التعديل الدستوري عام 2011، ومشروع التعديل الدستوري عام 2014، ومشروع التعديل الدستوري عام 2016.

ومن أبرز الأمثلة التطبيقية على الاختلاف بين المجلسين النواب والأعيان حول مشروعات القوانين وعقد جلسة مُشتركة لحسم النزاع، هو الاختلاف حول القانون المؤقت رقم 36 لسنة 2010 قانون الأحوال الشخصية. أقرّ مجلس النواب في جلسته التشريعية المُنعقدة بتاريخ 11 كانون الأول 2018 القانون المذكور، حيث اشترط مجلس النواب بموجب المادة العاشرة من هذا القانون بلوغ سن الثامنة عشر سنة للتمتع بأهلية الزواج، وفي الوقت ذاته حوّل القاضي الشرعي بموافقة قاضي القضاة أن يأذن في حالات خاصة بزواج من بلغ السادسة عشرة سنة شمسية من عمره. كما قصر مجلس النواب بموجب المادة 279 من القانون ذاته الحق في الوصية الواجبة ببناء الرجل دون أبناء المرأة، جاء في هذه المادة بصيغتها المُقرّة من مجلس النواب الآتي: "إذا تُوفي شخص وله أولاد ابن وأولاد ابنة وقد مات ذلك الابن أو الابنة قبله أو معه وجب لأحفاده هؤلاء في ثلث تركته وصية...".⁹ جاء قرار مجلس الأعيان في جلسته التشريعية المُنعقدة بتاريخ 21 آذار 2019 بتعديل المادة 10 من قانون الأحوال الشخصية المؤقت رقم 36 لسنة 2010 على نحو يقصّر استثناء الزواج في حالات خاصة بمن أتم السادسة عشرة سنة شمسية من عمره، وشمول أبناء ابنة بأحكام الوصية الواجبة بدون اقتصارها على أبناء الابن.¹⁰

³ أ.د. أمين العضيلة، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 137.

⁴ د. فايز زريق، مجلس الأعيان ودوره في النظام السياسي الأردني (دراسة تشريعية مقارنة)، مجلة المنارة، المجلد 15، العدد 3، جامعة آل البيت، المفرق، 2009، ص 177.

⁵ موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992، ص 110، نقلاً عن د. محمد حسين يعقوب، الفصل والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظامين السياسيين الأردني واللبناني، الطبعة الأولى، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع، إربد، 2004، ص 32.

⁶ أ. حسين أبو رمان، "الغرفة التشريعية الثانية: التجربة الأردنية في السياق الدولي"، منشورات مركز القدس للدراسات السياسية ومرصد البرلمان الأردني، عمان، 2016، ص 4.

⁷ تستند هذه المعلومات إلى حضور الجلسة التشريعية المشتركة لمجلس الأمة لبحث المواد المختلف عليها في مشروع قانون المسؤولية الطبية والصحية لسنة 2016 تحت قبة البرلمان بتاريخ 2018/4/30.

⁸ المرجع السابق ذاته.

⁹ تستند هذه المعلومات إلى حضور جلسة مجلس النواب التشريعية لمناقشة القانون المؤقت رقم 36 لسنة 2010 قانون الأحوال الشخصية تحت قبة البرلمان بتاريخ 2018/12/11.

¹⁰ تستند هذه المعلومات إلى جلسة مجلس الأعيان التشريعية لمناقشة القانون المؤقت رقم 36 لسنة 2010 قانون الأحوال الشخصية تحت قبة البرلمان بتاريخ 2019/3/21.

انتفض المجتمع الأردني والنواب رفضاً لهذه التعديلات المُتَرحَحة، ووجّه الرأي الجمعي حينها دائرة قاضي القضاة ودائرة الإفتاء العام والمنابر من خلال التأكيد على أن الإبقاء على الاستثناء الخاص لحالات الرّواج بمثابة ضرورة مُلحّة في بعض الحالات والغاؤها مفسدة شرعية وأخلاقية، أمّا شمول أبناء المرأة بالوصية الواجبة ينطوي على مخالفة شرعية، حيث أنّ أحكام الإرث في الإسلام غير قابلة للتّعديل. رفض مجلس النواب تعديلات مجلس الأعيان، ونتيجة إصرار مجلس الأعيان على قراره المُتضمّن هذه التعديلات عقدت جلسة مُشتركة للمجلسين بتاريخ 8 نيسان 2019 لحسم النزاع الدائر بينهما، وبالنتيجة رفض مجلس الأمة مُجتمعاً قرار مجلس الأعيان في الجلسة المُشتركة هذه، وأبقى على النّصين بصيغتهما الواردة في قرار مجلس النواب، وهو ما عدّه النواب والغالبية العظمى في المُجتمع بمثابة انتصار للشريعة الإسلامية، وفق رأيهم.

لم يقتصر عقد الجلسات المُشتركة بين المجلسين لحسم الخلاف حول مسائل جوهرية وإنما امتدّ لحسم التّباين حول مسائل شكلية إلى حدٍ ما. يجد هذا مثاله في الجلسة التشريعية المُعقدة بتاريخ 30 نيسان 2018 لبحث المواد المُختلف عليها في مشروع قانون المسؤولية الطبية والصحية لسنة 2016، ومن أبرز مواطن الخلاف تباين الاتفاق حول تعريف الاستنساخ، علاوةً على التّباين حول المادة الرابعة عشر من مشروع القانون ذاته، جاء مُقترح مجلس النواب بالآتي: "ب. لا يجوز رفع أجهزة الإنعاش عن مُتلقي الخدمة إلا إذا توقّف القلب أو التّنفس توقفاً تاماً ونهائياً، أو توقفت جميع وظائف الدّمّاق توقفاً تاماً ونهائياً وفقاً للمعايير الطبية الدقيقة وقرّر الأطباء المُعالجين بأنّ هذا التّوقف لا رجعة فيه"، بينما تمثّل مُقترح مجلس الأعيان بالآتي: "ب. لا يجوز رفع أجهزة الإنعاش عن مُتلقي الخدمة إلا إذا توقّف القلب توقفاً تاماً ونهائياً، أو توقفت جميع وظائف الدّمّاق توقفاً تاماً ونهائياً وفقاً للمعايير الطبية الدقيقة وقرّر الأطباء المُعالجين بأنّ هذا التّوقف لا رجعة فيه". بالنتيجة قرّر المجلس مُجتمعاً المُوافقة على قرار مجلس الأعيان.¹¹

المطلب الثاني: نطاق الصلاحية التشريعية المنفردة للسلطة التنفيذية

يملك البرلمان في الدّول الديمقراطية قوّة التّقرير التشريعي بالنسبة للقوانين كافةً بدون استثناء، أي حرّية الحركة والإرادة في التّشريع.¹² كما تُلزم السّلطة التنفيذية بالرجوع إليه في مشروعات القوانين المُعدّة من قبلها كافةً، ولا تقوى على أن تقوم بالعملية التشريعية لوحدها إلا استثناءً وفي حالاتٍ مُحدّدة حصراً، وحالة اختصاصها في إصدار الأنظمة فقط.¹³ من الأقوال الشائعة في بريطانيا الدّالة على قوّة دور البرلمان التشريعي وفق ما جاء على لسان السويدي De Lolme: "إنّ البرلمان يستطيع أن يفعل كل شيء، ما عدا أن يجعل المرأة رجلاً، والرجل امرأة".¹⁴

على الرّغم من وضوح إرادة المُشرّع الدستوري في تحديد نطاق الصلاحية التشريعية المنفردة للسلطة التنفيذية، إلا أنّ هذا لم يمنع من جدلية ارتبطت بمسألتين أساسيتين، هما: إنشاء التزامات دولية ذات صبغة تشريعية ذات أثرٍ على الصلاحية التشريعية للبرلمان، والقيمة القانونية لأوامر الدفاع الصّادرة بمقتضى قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1993.¹⁵

المظهر الأول: اختصاص السلطة التنفيذية في إصدار القوانين المؤقتة

تختص السلطة التنفيذية بمفردتها بإصدار قوانين مؤقتة تتمتع بقيمة التّشريعات في حال كان مجلس النواب مُنحلاً، وهناك ما يُبرّر هذه الصّلاحية الحكومية على الرّغم من خطورتها، باعتبارها الجهة المُخوّلة دستورياً عن إدارة شؤون الدّولة الداخليّة والخارجيّة، لكن شريطة التّوافق على ضوابط دستورية مُحكمة لممارسة هذه الصّلاحية منعاً لاحتراقها أو إساءة استعمالها.¹⁶ تجد صلاحية السّلطة التنفيذية هذه سندها الدستوري في المادة 1/94 من الدستور الأردني، حيث جاء بها: "عندما يكون مجلس النواب مُنحلاً يحقّ لمجلس الوزراء بمُوافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بياها: أ. الكوارث العامّة ب. حالة الحرب والطوارئ ج. الحاجة إلى نفقات ضرورية ومُستعجلة لا تحتل التأخير. ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب ألا تخالف أحكام الدستور قوّة القوانين على أن تُعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البتّ فيها خلال دورتين عاديّتين مُتتاليتين من تاريخ إحالتها وله أن يقرّ هذه القوانين أو يُعدها أو يرفضها فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبتّ بها وجب على مجلس الوزراء بمُوافقة الملك أن يُعلن بطلان نفاذها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوّة القانون على أن لا يُؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة".

منح الدستور الأردني السّلطة التنفيذية صلاحية إصدار القوانين المؤقتة،¹⁷ والتي من خلالها يستطيع مجلس الوزراء بمُوافقة الملك سنّ القوانين دون الحاجة إلى إقرارها من مجلس الأمة لانعدام الوجود القانوني والماديّ لمجلس النواب (إذا كان المجلس مُنحلاً)، وبأحوالٍ استثنائية مُحدّدة، وهي: الكوارث العامّة، أو حالة الحرب والطوارئ، أو الحاجة إلى نفقات ضرورية لا تحتل التأجيل، وذلك بموجب المادة 1/94 التي سبق بياها. اشترط

¹¹ تستند هذه المعلومات إلى حضور الجلسة التشريعية المُشتركة لمجلس الأمة لبحث المواد المُختلف عليها في مشروع قانون المسؤولية الطبية والصحية لسنة 2016 تحت قبة البرلمان بتاريخ 2018/4/30.

¹² جان جاك روسو، العقد الاجتماعي، ترجمة: عادل زعبي، مكتبة النّافذة، القاهرة، 2012، ص 58.

¹³ أ.د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971، ص 249.

¹⁴ د. حسن البحري، دور السّلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المُجلّد 24، العدد الأول، 2008، ص 426.

¹⁵ قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992، الجريدة الرسمية، العدد (3815)، 25 آذار 1992، الصّادر بموجب المادة (124) من الدستور.

¹⁶ Brian Z.Tamanaha., On the Rule of Law: History, Politics, Theory, Cambridge University Press, 2004, p.52.

¹⁷ الدستور الأردني، المادة 1/94 وجاء بها: "عندما يكون مجلس النواب مُنحلاً يحقّ لمجلس الوزراء بمُوافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بياها:1. الكوارث العامّة. 2. حالة الحرب والطوارئ. 3. الحاجة إلى نفقات ضرورية ومُستعجلة لا تحتل التأجيل...".

الدستور عرض هذه القوانين المؤقتة على مجلس الأمة فور انعقاده، وأوجب على المجلس البتّ فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها، والذي له -أي المجلس- إقرار هذه القوانين أو تعديلها أو رفضها، فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبتّ بها أوجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يُعلن بطلان نفاذها فوراً.

ضيّقت المادة 1/94 بمضمونها الحاليين نطاق صلاحية السلطة التنفيذية في إصدار القوانين المؤقتة عمّا كان عليه الحال في النصّ الدستوريّ ما قبل التعديلات الدستورية لسنة 2011، حيث كان النصّ الأخير يُتيح للحكومة سنّ القوانين المؤقتة إذا كان مجلس النواب غير مُنعقد، وبدون وجوب النظر به من قبل مجلس الأمة خلال فترة زمنية مُحدّدة.

شهد الواقع التشريعيّ الأردنيّ في ظل سريان النصّ السابق للمادة 94 من الدستور زخماً في إصدار القوانين المؤقتة، حيث أصدر 213 قانوناً مؤقتاً خلال الفترة الزمنية الممتدة من مطلع عام 2001 وحتى عام 2003 في عهد حكومة واحدة،¹⁸ وكذلك إصدار 48 قانوناً مؤقتاً خلال عام 2010، وهو ما اعتبره المركز الوطنيّ في تقريره السنويّ السابع تعوّلاً من السلطة التنفيذية على دور السلطة التشريعية ومُخالفة صريحاً للدستور الأردنيّ لعدم توفّر شرطيّ الاستعجال والضرورة.¹⁹ اعتبر الأستاذ طاهر حكمت رئيس المحكمة الدستورية في الأردن كثرة إصدار القوانين المؤقتة بدون منحها الوقت الكافي من الدّراسة والتدقيق، هو أحد أسباب إنشاء المحكمة الدستورية.²⁰ شكّل اللجوء إلى القوانين المؤقتة تجاوزاً لغاية المُشرع الدستوريّ من منح السلطة التنفيذية صلاحية التّفويض التشريعيّ في حالات الضرورة، وشكّل تهديداً حقيقياً لمفهوم دولة الحقّ.

كما يكمن المثال الأبرز في استغلال الحكومة لصلاحية إصدار القوانين المؤقتة بجلّ مجلس النواب الحادي عشر بتاريخ 4 آب 1993 بهدف إصدار قانون الانتخاب المؤقت لسنة 1993، وهو القانون الذي تبّى مبدأ الصّوت الواحد واستمر العمل به حتى 2012،²¹ وهو النظام الذي أدّى إلى شردمة العمل الحزبيّ وتفتيت القواعد الانتخابية، وفق وصف الأستاذ أحمد عبيدات رئيس الوزراء السابق.²² يُضاف إلى ذلك استمرار العمل في القوانين المؤقتة لمدة زمنية طويلة بدون مُراجعة الاشتراط الدستوريّ بعرضها على مجلس النواب، فالقانون المدنيّ الأردنيّ قد صدر بصفة مؤقتة في مطلع عام 1977 واستمر العمل به بهذه الصّفة المؤقتة حتى تمّ إقراره من قبل مجلس الأمة في عام 1996.²³

المظهر الثاني: اختصاص السلطة التنفيذية بالاشتراك في العملية التشريعية

أقرّ الدستور الأردنيّ تبعاً لطبيعة النظام البرلمانيّ وبحكم مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات مزيجاً من الاختصاصات المُشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في نطاق سنّ التشريعات الدستورية منها والعادية، أيّ في مراحل تلك العملية التشريعية التي تُعتبر الاختصاص التشريعيّ الأصيل للبرلمان. تتمثّل هذه الصّلاحيات الدستورية بصلاحية الاقتراح التشريعيّ، وإعداد مشروعات القوانين.

أمّا في نطاق مُساهمة مجلس النواب والأعيان في اقتراح التعديلات الدستورية، شهد الدستور حتى يومنا هذا ثلاثة عشر تعديلاً، كانت جميعها نابعةً من مُبادرات تشريعية حكومية. كما أنّه لم يُسجّل في التاريخ الدستوريّ الأردنيّ رفض السلطة التشريعية مشروع تعديل دستوريّ تقدّمت به الحكومة.²⁴ على الرّغم من انطواء بعضٍ منها على منح السلطة التنفيذية صلاحياتٍ مُطلقاً تجاه حلّ مجلس النواب، كالتعديل الدستوريّ لعام 1958 الذي أزال القيد المُتضمن وجوب استقالة الحكومة التي يُحلّ مجلس النواب في عهدها، ووجوب تشكيل حكومة انتقالية لإجراء الانتخابات النيابية. علاوةً على حرمان العضو المُفرد في مجلسي الأمة من صلاحية الاقتراح التشريعيّ، واقتصرها بعشرة أعضاء على الأقلّ بموجب التعديل ذاته لعام 1985. يُضاف إلى هذا التعديل الدستوريّ لعام 1974، الذي منح السلطة التنفيذية صلاحية تأجيل الانتخابات النيابية إلى أجلٍ غير مُسمى بمقتضى المادة 4/73 بصيغتها المُعدّلة والتي جاء بها: "للملك أن يُؤجل إجراء الانتخاب العام إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أنّ إجراء الانتخاب أمرٌ مُتعدّر".

المظهر الثالث: اختصاص السلطة التنفيذية في إبرام معاهدات واتفاقيات دولية ذات صبغة تشريعية

أضحى القانون الدوليّ العُرْفِيّ والاتفاقيّ مصدراً لإلزام الدّولة بسلطاتها كافةً، سواءً من ناحية إقرار السياسات العامة أو الممارسات العملية، إلى أن أصبح الأثر يُطال جانب التشريعات الوطنية بالزامية مواءمة هذه التشريعات الوطنية مع مضمون المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بل وإمكانية تطبيق بنودها من قبل القضاء بمعزلٍ عن النّصوص الوطنية. منح الدستور الأردنيّ السلطة التنفيذية صلاحية إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ما يربّط هذا التزاماً تشريعيةً على عاتق المجلس التشريعيّ وتقيّد صلاحيته التشريعية بموجها.

¹⁸ عرسان، محمد، عدّاد القوانين المؤقتة ومجلس النواب، الموقع صحيفي: www.sahafi.jo تاريخ النّشر 5/4/2010، تاريخ الاطلاع 6/10/2016.

¹⁹ تقرير حالة حقوق الإنسان الرابع عشر، المركز الوطني لحقوق الإنسان، 2017، ص7.

²⁰ الدستور الأردنيّ، "حكمت: كثرة القوانين المؤقتة واستعجال إصدارها من دواعي إنشاء المحكمة الدستورية"، 2012/10/23، تاريخ الاطلاع 6/5/2019.

²¹ العدوان، خالد، البُعد السياسيّ لرقابة البرلمان الأردنيّ على القوانين المؤقتة، مجلة حوليات الآداب والعلوم الاجتماعية، منشورات جامعة الكويت، الحولية السادسة والثلاثون، الرّسالة 334، 2016، ص91.

²² عبيدات، أحمد، محاضرة بعنوان: "رؤية في الإصلاحات الوطنية في الأردن"، منتدى كفرسوم الثقافي، إربد، 2012/7/12.

²³ هلسة، أديب، أسس التّشريع والنّظام القضائيّ في المملكة الأردنية الهاشمية، مطابع الصّفوة، عمان، 1997، ص16.

²⁴ عثمان، حسين، النّظم السياسية، منشورات الحلبي، بيروت، 2009، ص182. ويعقوب، محمد حسين، مرجع سابق، الفصل والتّوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النّظامين السياسيّين الأردنيّ واللبنانيّ، ص190.

ارتبط الأردن بالعديد من المواثيق الدولية، التي تتضمن أحكاماً ذات صبغةٍ تشريعيةٍ وخصوصاً المتعلقة منها بحقوق الإنسان، ومثالها: العهدين الدوليين لحقوق الإنسان، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، وغيرها من الاتفاقيات الاقتصادية، واتفاقيات التعاون القضائي. ترتب على الدولة الأردنية نتيجة المصادقة أو الانضمام على هذه الاتفاقيات الدولية التزاماتٍ تشريعيةٍ تتمثل باحترام هذه الحقوق والاعتراف بها من خلال تشريعات وطنية متوافقة والمعايير الدولية، وخضوعها لمبدأ الرقابة على مدى احترام سلطاتها الدستورية كافةً لالتزاماتها الدولية بآلياتٍ محدّدة ضمن الاتفاقيات ذاتها، علاوةً على قابلية الاحتجاج والتطبيق المباشر لبعضٍ من هذه الاتفاقيات من قبل أمام القاضي الوطني. تُرجم تنفيذ هذه الالتزامات التشريعية من خلال السعي نحو مواءمة التشريعات الوطنية لمضمون الاتفاقيات الدولية، أو سنّ تشريعاتٍ جديدةٍ كمتطلبٍ للوفاء بالالتزامات الواردة بها، علاوةً على نشر هذه الاتفاقيات في الجريدة الرسمية لاعتبارها جزءاً من المنظومة القانونية الوطنية. يؤكد هذا الإجراء الحكومي بالسعي نحو الوفاء بالالتزامات الدولية حتى وإن كان يترتب على ذلك مخالفةً صريحةً للتصوص الدستورية، وقد استشهدت الحكومة في معرض ردّها على قائمة المسائل المتعلقة بالتقرير الدوري الرابع للأردن حول تطبيق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أمام اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، بنشرها العهدين الدوليين لحقوق الإنسان في الجريدة الرسمية في عام 2006، وبالتالي اعتبارهما جزءاً لا يتجزأ من التشريع وسموهما على القوانين الوطنية.²⁵

من أبرز الأمثلة الحديثة على مواءمة التشريعات الوطنية لمضمون الاتفاقيات الدولية، التعديل الدستوري في عام 2011، الذي تضمن تعديلاً للمادة 8 من الدستور بصورة تتوافق مع الاعتراف بالحق في السلامة الجسدية وحمايته وفقاً لما جاءت به اتفاقية مناهضة التعذيب سالفة البيان، حيث جاء بها: "كل من يُقبض عليه أو يُوقف أو يُحبس أو يُقيد حريته تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الإنسان، ولا يجوز تعذيبه، بأي شكلٍ من الأشكال، أو إيذاؤه بدنياً أو معنوياً...".

المبحث الثاني: أوامر الدفاع من منظور دستوري

استدعى امتداد وباء فيروس كورونا المستجد إلى داخل الإقليم الأردني التصدي له بوسائل قانونية استثنائية، تمثلت بإصدار رئيس الوزراء ما يزيد عن عشرين أمر دفاع ذات مضامين عديدة؛ حظر الإقامة والتنقل الكلي والجزئي في مرحلة لاحقة، تنظيم أجور العاملين في القطاع الخاص، وقف العمل ببعض مواد قانون الضمان الاجتماعي، وقف مُد الإجراءات القضائية خلال حالة الطوارئ، إقرار وسائل التعليم الإلكتروني عن بُعد، وفرض صور الحماية الجزائية للحق في الخصوصية.

أدت شمولية أثر أوامر الدفاع هذه، وتضمّنها فرض عقوباتٍ بالمفهوم الجزائي، وتعطيل بعض القوانين (التشريعات البرلمانية) إلى نشوء جدال قانوني حول التكييف القانوني لأوامر الدفاع، ومكانتها في النظام القانوني الوطني.

يتناول في هذا المبحث بيان المكانة القانونية لأوامر الدفاع في النظام القانوني الوطني، والمطلب الثاني لتحليل النطاق الموضوعي والزمني لأوامر الدفاع.

المطلب الأول: المكانة القانونية لأوامر الدفاع في النظام القانوني الوطني

منح قانون الدفاع رئيس الوزراء صلاحياتٍ استثنائية ذات وسائلٍ تنظيميةٍ للحقوق في إطارها الاجتماعي؛ بهدف حماية حقوق الإنسان في ظل ظروف مؤقتة طارئة وصولاً إلى العودة للوضع القانوني الطبيعي.²⁶

انسجاماً مع المعيار الدستوري لتطبيق قانون الدفاع الوارد في المادة (124)،²⁷ حدّدت المادة الثانية من قانون الدفاع الحالات المُبررة لتطبيق هذا القانون؛ وقوع طوارئ تهدد الأمن الوطني أو السلامة العامة في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة منها بسبب وقوع حرب، أو قيام حالة تهدد بوقوعها، أو حدوث اضطرابات أو فتنة داخلية مسلحة أو كوارث عامة أو انتشار وباء.²⁸

أما الصلاحيات الاستثنائية بموجب هذا القانون، فقد منح القانون رئيس الوزراء اتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة بدون التقيد بأحكام القوانين العادية المعمول بها، بما في ذلك وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة.

²⁵ Replies of the Government of Jordan to the list of issues to be taken up in Connection with the Consideration of the Fourth Periodic Report of Jordan, Human Rights committee. Hundredth session, Geneva, 11-29- Oc. 2010. Published in www.arab.human rights.org, Date of Entrance 16-Oc.2017.

²⁶ د. نهلا المومني، قانون الدفاع (نظرة حقوقية)، صحيفة الغد، 19 آذار 2020.

²⁷ الدستور الأردني، المادة (124) وجاء بها: "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تُعطى بموجب الصلاحية إلى الشخص الذي يُعيّنه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناءً على قرار من مجلس الوزراء".

²⁸ قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992، الجريدة الرسمية، العدد (3815)، 25 آذار 1992.

والقاء القبض على المشتبه بهم أو الخطرين على الأمن الوطني والنظام العام واعتقالهم، وتكليف أي شخص بالقيام بأي عمل أو أداء أي خدمة ضمن قدرته، وتفتيش الأشخاص والأماكن والمركبات بدون التقييد بأحكام أي قانون آخر، ووضع اليد على الأموال المنقولة وغير المنقولة وتأجيل الوفاء بالدين والالتزامات المستحقة، علاوة على مراقبة الرسائل والصحف والمطبوعات والنشرات والرسومات وجميع وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغلاق أماكن إعدادها.²⁹

أما عن المكنة القانونية لممارسة هذه الصلاحيات القانونية، فتمثلت بإصدار أوامر دفاع خاصة تصدر عن رئيس الوزراء.³⁰ وبالتزامن مع هذه الصلاحيات، أرسى المادتان الثامنة والتاسعة من القانون ذاته التوازن بين نطاق الصلاحيات الاستثنائية الممنوحة لرئيس الوزراء، وحقوق الأفراد وحرّياتهم، حيث منحت كلّ من اتخذ بحقه أي إجراء بموجب هذا القانون أو أي أمر أو تكليف صادر بمقتضاه الحق في الطعن به أمام جهة القضاء الإداري، والمطالبة بالتعويض عن الآثار القانونية والواقعية الناجمة عنه.

شهدت مرحلة تطبيق قانون الدفاع منذ منتصف آذار 2020 جدلاً حول التكييف القانوني لأوامر الدفاع، حيث برز اتجاه اعتبر أوامر الدفاع مكنةً تشريعيةً بالمفهوم الضيق، وجاء به: "ولعل أهم صلاحيات رئيس الوزراء في قانون الدفاع هي الصلاحيات التشريعية التي يمارسها بواسطة أوامر الدفاع الخطية"،³¹ "إن أوامر الدفاع الخطية يجب أن يُنظر إليها من ناحية موضوعية على أنها أعمال تشريعية".³²

على الرغم من امتداد أثر أوامر الدفاع من الناحية التطبيقية - كما سيتم بيانه في المطلب الآحق - لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة بدون التقييد بأحكام القوانين العادية المعمول بها، وتضمينها عقوبات المفهوم الجزائي، بالإضافة إلى تضمينها أحكاماً موضوعية جديدة، إلا أن هذا لا ينفي إبقاء المكانة القانونية لأوامر الدفاع خارج نطاق مظاهر الصلاحيات التشريعية المنفردة للسلطة التنفيذية.

يجد السند الأول لتحديد مكانة أوامر الدفاع باعتبارها مجرد قرارات إدارية تنظيمية فيمقتضيات مبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي يُعتبر عماد النظام الدستوري الأردني، والتي قصرتمظاهر الصلاحيات التشريعية المنفردة للسلطة التنفيذية بثلاثة مظاهر حصرية لا يجوز التوسع بها أو القياس عليها -سبقت الإشارة إليها في المطلب الثاني من المبحث الأول-؛ اعتبار أوامر الدفاع بمثابة قرارات إدارية تنظيمية قابلة للطعن بها بالإلغاء والتعويض أمام جهة القضاء الإداري.

أما السند الثاني، فيكمن بالاستناد إلى منطوق المادتين (8، 9) من قانون الدفاع ذاته، حيث أقرت المادة الأولى الطعن بالإلغاء بأوامر الدفاع، بالإضافة إلى ما أقرته المادة التالية من حق الأفراد بالتعويض عن النتائج المتأتية من أوامر الدفاع.

ومن الأسانيد القانونية لخروج أوامر الدفاع من نطاق مظاهر الصلاحيات التشريعية المنفردة للسلطة التنفيذية، تأقيت الأثر القانوني لأوامر الدفاع بموجب قانون الدفاع، حيث أنّ النفاذ القانوني لأوامر الدفاع يدور وجوداً وعدمياً مع استمرارية الحالة الاستثنائية وتطبيق قانون الدفاع؛ اعتبارها مكنة قانونية ذات وسائل تنظيمية للحقوق في إطارها الاجتماعي؛ بهدف حماية حقوق الإنسان في ظل ظروف مؤقتة طارئة وصولاً إلى العودة للوضع القانوني الطبيعي،³³ وهو ما يتنافى مع مفهوم العمل التشريعي.

وبعد مضي قرابة سبعة أشهر على تطبيق قانون الدفاع حسم القضاء الأردني الجدال الدائر حول المكانة القانونية لأوامر الدفاع في النظام القانوني الوطني، حيث أقرت المحكمة الإدارية في إحدى قراراتها مبدأ عاماً جاء به "إن قانون الدفاع أعطى لصاحب المصلحة ولأي شخص جرى توقيفه أو القبض عليه بموجب قانون الدفاع أو أي أمر دفاع أو جرى الاستيلاء أو وضع اليد على ماله أو مال موجود تحت إشرافه حق الطعن بذلك إلى المحكمة الإدارية، وبالتالي فإن قانون الدفاع يكون بذلك قد رسم وحدد الاختصاص في النظر بأوامر الدفاع وجعل الاختصاص بنظرها من اختصاص المحكمة الإدارية وذلك سواء كانت القرارات الصادرة استناداً للقانون أو لأوامر الدفاع ومن باب أولى البلاغات التي تصدر استناداً إلى أوامر الدفاع، وبالتالي فهي والحالة هذه قرارات إدارية يجوز الطعن بها بالإلغاء لدى القضاء الإداري".³⁴

المطلب الثاني: النطاق الموضوعي والزمني لأوامر الدفاع

يرتبط النطاق الموضوعي لأوامر الدفاع بمعايير دولية محدّدة، ويُشار بهذا الصدد إلى تعليق لجنة الحقوق المدنية والسياسية رقم (29) المتعلق بالمادة (4) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية:³⁵ الذي أوجب أن تكون تدابير عدم التقييد بأحكام العهد ذات طابع استثنائي ومؤقتٍ ووفقاً للشروط التالية:

²⁹ قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992، المادتين (3،4).

³⁰ قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992، المادتين (6،7).

³¹ أ.د. أحمد العويدي، "الاختصاص التشريعي لرئيس الوزراء في قانون الدفاع"، www.jordanword.com، تاريخ الدخول 28 تشرين ثاني 2020.

³² أ.د. ليث نصرابين، التنظيم القانوني لمواجهة جائحة كورونا في التشريعات الأردنية والاتفاقيات الدولية (دراسة مقارنة)، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص، السنة الثامنة، العدد السادس، يونيو 2020، ص 452.

³³ د. نهلا المومي، قانون الدفاع (نظرة حقوقية)، صحيفة الغد، 19 آذار 2020.

³⁴ قرار المحكمة الإدارية رقم (2020/254) بتاريخ 2020/10/14، منشورات قسطاس.

³⁵ General Comment No.29: States of Emergency (Article 4), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 Aug 2001.

- أن تتخذ مثل هذه التدابير في أضيق الحدود التي تتطلبها مقتضيات الوضع. وفقاً لما تنص عليه الفقرة (1) من المادة (4)؛ ويُلزم هذا الشرط الدول الأطراف بأن تُقدّم تبريراً دقيقاً ليس فقط لقرارها بإعلان حالة الطوارئ ولكن أيضاً لأية تدابير محددة ترتكز على هذا الإعلان؛ وألا تنطوي التدابير المُتخذة على تمييز يكون مُبرّره الوحيد هو العرق أو اللّون أو الجنس أو اللّغة أو الدّين أو الأصل الاجتماعي؛
 - أن يكون الوضع بمثابة حالة طوارئ عامة تهدّد حياة الأمة وأن تكون الدّولة الطرف قد أعلنت رسمياً حالة الطوارئ؛
 - الحفاظ على مبدئيّ المشروعية وسيادة القانون، حيث يتعيّن على الدّول، عند إعلانها حالة طوارئ أن تتصرّف في حدود أحكام قانونها الدستوريّ وغيرها من الأحكام المُنظمة لإعلان الطوارئ ولممارسة السّلطات الاستثنائية.
- وعليه، فإنّ الإجراءات الاستثنائية (أوامر الدفاع) في المعايير الدوليّة لحقوق الإنسان تخضع لمعيارية تنظيمية؛ اقتصرها على الحالات الاستثنائية الطارئة التي تُهدّد حياة الأمة، بالإضافة إلى تحديد طائفة الحقوق والحريّات القابلة للتقييد أو التّعطيل أثناء حالة الطوارئ، والنطاق الموضوعي لحدود تقييد الحقوق وتعطيلها.
- أمّا على صعيد المنظومة القانونية الوطنية، فقد خلا الدستور الأردنيّ من تحديد الضوابط الدستورية للنطاق الموضوعي لأوامر الدفاع بموجب المادة (124).

وفي ضوء هذا القصور الدستوريّ، أسست الإرادة الملكية لتطبيق قانون الدفاع بوادع أعرافٍ دستوريةٍ مُكمّلةٍ لسد النقص الدستوريّ حيال النطاق الموضوعي لأوامر الدفاع،³⁶ حيث حصر النطاق الموضوعي لهذا القانون في الغاية من تفعيله باعتباره قانوناً استثنائياً يهدف إلى صون الحقوق والحريّات العامّة في ظرف استثنائيّ، وبالتالي خروج القرارات غير الرامية إلى تذليل العقبات التي تظهر خلال مواجهة هذه الأفة عن نطاق المشروعية.

امتدّت أوامر الدفاع لتشمل موضوعاتٍ متعدّدة؛ بما فيها تعطيل حقّ التنقل عبر حظر التجول في أرجاء المملكة، تعطيل بعض بنود قانون العمل وقانون الضّمان الاجتماعيّ، وإعادة تنظيم العلاقات التعاقدية بين العمّال وأصحاب العمل، بالإضافة إلى تفويض وزير الصّحة بصلاحية وضع اليد على أيّ مستشفى (الملكيّات الخاصّة)، تنظيم عمل مرفق القضاء، وإقرار وسائل التّعليم الإلكترونيّ عن بُعد، وفرض صور الحماية الجزائية للحقّ في الخصوصية.

من خلال استعراض أوامر الدفاع هذه وتحليلها في ضوء النطاق الموضوعي لفلسفة حالة الدفاع، ومدى مراعاتها لاشتراط ضرورية وتناسبية التدابير التقييدية مع المخاطر التي تم تقييمها نجد جملةً من الملاحظات، وهي:

1. تضمنت بعض أوامر الدفاع أحكاماً تتناقض والفلسفة التشريعية والواقعية من إصدارها، ونشير هنا إلى امر الدفاع الثاني³⁷ والذي قرر إيقاع عقوبة الحبس لمدة سنة على من يخالف مضمون أمر الدفاع هذا والبلاغات الصّادرة بمقتضاه؛ حيث أنّ عقوبة الحبس المُقرّرة لم تكن تنسجم مع سياسة الحكومة ذاتها والمجلس القضائيّ في مُواجهة انتشار جائحة كورونا من خلال اتخاذ جملة من القرارات قضت بإخلاء سبيل الألاف من الموقوفين قضائياً وإدارياً والمحكومين بموجب قرار تنفيذيّ تجنّباً لاستمرارية اكتظاظ مراكز الإصلاح والتأهيل، وبالتالي مضاعفة فرصة انتشار العدوى. مما يعني أنّ أمر الدفاع الثاني لم يبن على الأسباب الواقعية التي تم تفعيل امر الدفاع من أجلها وهو مواجهة انتشار فيروس كورونا المستجد.
2. أبرزت بعض أوامر الدفاع غياب التناسب ما بين الفعل المرتكب والإثم الجنائي، وبدا ذلك جلياً من خلال أمر الدفاع الثاني الذي فرض عقوبة الحبس لمدة عام واحد لمن يخالف قرارات حظر التجول، ليعود أمر الدفاع الثالث³⁸ ويتدارك هذه الإشكالية حيث قرّر إيقاع عقوبات الغرامة والحبس وحجز المركبات على من يخالف مضمون أمر الدفاع هذا والبلاغات الصّادرة بمقتضاه. كما أنّ العقوبات الواردة في حال الاعتداء على خصوصية الأفراد وفقاً لأمر الدفاع الثامن، والمتمثلة بالحبس حتى ثلاث سنوات أو بغرامة مقدارها ثلاثة آلاف دينار أو بكتلتا هاتين العقوبتين، هي عقوبات مغلّظة تتجاوز جسامه الفعل المُرتكب.

³⁶ د. سيف زباد الجندي، "حالة الدفاع في ميزان الشريعة الدستورية"، صحيفة الغد، 21 آذار 2020.

³⁷ صدر أمر الدفاع الثاني بتاريخ 20 آذار 2020، ونُشر في الجريدة الرسمية بعددها رقم (5627). تضمن أمر الدفاع هذا حظراً لنقل الأشخاص وتجوّهم في جميع مناطق المملكة ابتداءً من تاريخ 21 آذار 2020 وإشعارٍ آخر، بالإضافة إلى إغلاق المحلات جميعها في المملكة حتى إشعارٍ آخر. وقرّر أمر الدفاع إيقاع عقوبة الحبس لمدة سنة على من يخالف مضمون أمر الدفاع هذا والبلاغات الصّادرة بمقتضاه.

³⁸ صدر أمر الدفاع الثالث بتاريخ 26 آذار 2020، ونُشر في الجريدة الرسمية بعددها رقم (5628). عدّل أمر الدفاع هذا العقوبات المُتعلّقة بحظر نقل الأشخاص وتجوّهم في جميع مناطق المملكة، حيث قرّر إيقاع عقوبات الغرامة والحبس وحجز المركبات على من يخالف مضمون أمر الدفاع هذا والبلاغات الصّادرة بمقتضاه. لاحقاً صدر أمر الدفاع الثاني عشر بتاريخ 20 أيار 2020، ونُشر في الجريدة الرسمية بعددها رقم (5642). ألغى أمر الدفاع الثاني عشر عقوبة الحبس المُقرّرة في أمرَي الدفاع الثاني والثالث، واستبدالها بالغرامة حتى في حالة التكرار.

3. أبرزت بعض أوامر الدفاع غياب مبدأ التفريد العقابي وتكريس مبدأ التدرج في العقوبات وصولاً إلى تحقيق الردع العام والخاص؛ حيث فرضت عقوبة الحبس دون غيرها في أمر الدفاع الثاني؛ الأمر الذي حال دون تطبيق هذه العقوبات على أرض الواقع نظراً للعدد الكبير من الموقوفين، فلجأت السلطات في بداية الجائحة إلى توقيع من يتم ضبطه مخالفاً لحظر التجول على تعهد بعدم تكرار ذلك³⁹. ولا يخفى على أحد إن المتضرر الأكبر من سن عقوبة غير قابلة للتطبيق وعدم التمكن بالنتيجة من تنفيذها أو وجود اشكاليات عملية في هذا التنفيذ هو مبدأ سيادة القانون وهيبته أيضاً في نفوس الافراد؛ الذين يجدون تراخيًا في تطبيق العقوبة الواردة على الافراد المخالفين واللجوء إلى وسائل أخرى مثل كتابة تعهدات بعدم تكرار الفعل أو خلاف ذلك من الوسائل التي قد تفتقد للسند القانوني ابتداءً⁴⁰.
4. غياب التوازن بين القوى المجتمعية المختلفة في ظل ضبابية الصياغة التشريعية. حيث أدت بعض أوامر الدفاع إلى إحداث خلل في طبيعة العلاقات الناعمة لبعض القطاعات والفئات، مثل فئة العمال وأصحاب العمل، وبدا ذلك جلياً من خلال أمر الدفاع السادس⁴¹، الذي لم يكفل تحقيق الموازنة بين المركز القانوني للعمال وصاحب العمل بإتاحته الفرصة لتخفيض مقدار أجر العامل الذي يؤدي عمله في مكان العمل بنسبة لا تزيد عن (30%) من الأجر المعتاد، وذلك على الرغم من الشروط التي تضمنتها الفقرة الرابعة (أ) من أمر الدفاع. بينما في الوقت ذاته لم يُتيح إمكانية التخفيض من أجر العامل الذي يعمل عن بُعد بشكل كلي بمقتضى الفقرة الرابعة (ب) من أمر الدفاع.
5. استحدثت بعض أوامر الدفاع أحكاماً جديدة تؤثر على التشريعات البرلمانية لفترة زمنية مُحددة، في الوقت الذي تعدّ فيه المنظومة التشريعية كافية وتعالج الحالات الواقعية المترتبة بحكم انتشار وباء كورونا المستجد؛ ويبرز ذلك جلياً من خلال أمر الدفاع الثامن (2/2) الذي نص على أن يحظر على كل شخص طبيعي أو معنوي نشر أو تداول أي أخبار حول الوباء من شأنها ترويع الناس أو إثارة الهلع بينهم عبر وسائل الإعلام أو الإتصال أو وسائل التواصل الاجتماعي، في الوقت الذي تعد المنظومة التشريعية القائمة كافية لتجريم هذا الفعل، ناهيك عن اعتماد هذا البند على عبارات عامة فضفاضة تؤدي إلى اضافة قيود اضافية على حرية التعبير وحرية الصحافة والإعلام وبالنتيجة اتساع نطاق الملاحقة الجزائية للأفراد دون وجود معيار قانوني وصور واضحة للركن المادي المشكل لهذه الجريمة.
6. تعدّ العقوبات بالمفهوم الجزائي الواردة في أوامر الدفاع غير دستورية؛ حيث أن أوامر الدفاع هي قرارات إدارية تنظيمية، وما يترتب عليها يدخل في إطار إجراءات الضبط الإداري.

الخاتمة:

تناولت هذه الدراسة بالبحث والتحليل التكييف القانوني لأوامر الدفاع الصادرة استناداً إلى قانون الدفاع، والذي تمّ تفعيله لأول مرة منذ ستهووفق ضوابط ملكية أسست بوارد أعراف دستورية.

يأتي هذا التحليل لطبيعة التكييف القانوني لأوامر الدفاع نظراً للأثار والمراكز القانونية التي استحدثتها أو ترتبت على ما جاء فيها من أحكامها، وفي إطار ما فرضته من عقوبات جزائية ابتداءً بالحبس وانتهاءً بفرض الغرامات الجزائية؛ وما نتج عنه في العديد من الحالات جدلية أثر أوامر الدفاع على الصلاحية التشريعية.

وقد انتهجت الدراسة في سبيل ذلك إلى تحليل جدلية إزدواجية صلاحية التشريع في الأردن، ومظاهر الصلاحية التشريعية المنفردة للسلطة التنفيذية، إضافةً إلى تحليل أوامر الدفاع من منظور دستوري، بما في ذلك مكانة أوامر الدفاع الصادرة بموجب أحكام قانون الدفاع، وتحليل النطاق الموضوعي والزمني لهذه الأوامر.

وخلصت الدراسة إلى نتيجة قانونية تتلخص بالاستحالة القانونية لوجود أثر لقانون الدفاع على الصلاحية التشريعية. حيث أن أوامر الدفاع تعتبر بمثابة قرارات إدارية تنظيمية، ولا تدخل في نطاق الصلاحية التشريعية المنفردة للسلطة التنفيذية التي تقتصر على ثلاثة مظاهر حصرية بموجب أحكام الدستور الأردني. ومن خلال النتيجة التي تمّ التوصل إليها، خلصت هذه الدراسة إلى التوصيات التالية:

أولاً: تعديل قانون الدفاع الأردني رقم (13) لسنة 1992م، وفق ما يلي:

1. تضمين قانون الدفاع نصاً صريحاً على المكانة القانونية لأوامر الدفاع؛ باعتبارها قرارات إدارية تنظيمية.
2. خضوع أوامر الدفاع لمعيارية تنظيمية؛ من حيث اقتصرها على الحالات الاستثنائية الطارئة التي تُهدد حياة الأمة، بالإضافة إلى تحديد طائفة الحقوق والحريات القابلة للتقييد أو التعطيل أثناء حالة الطوارئ، والنطاق الموضوعي لحدود تقييد الحقوق وتعطيلها.
3. تحديد النطاق الزمني لتطبيق أوامر الدفاع؛ بحيث تدور وجوداً وهدماً مع تفعيل هذا القانون، من خلال النص صراحةً على زوال الآثار القانونية لأوامر الدفاع بمجرد صدور الإرادة الملكية بوقف العمل بهذا القانون.

39. جاء أمر الدفاع الثالث ليتدارك الإشكاليات القانونية والعملية وبشكل مخرجاً قانونياً للمصعوبات التي اعترضت تطبيق أمر الدفاع الثاني؛ حيث تمّ فرض عقوبة الغرامة لأول مرة مع وقف الملاحقة في حال قام المخالف بدفع الحد الأدنى من الغرامة خلال أسبوع من تاريخ وقوع المخالفة. وفي حال التكرار فرض أمر الدفاع عقوبة الحبس مدة لا تزيد على سنة أو دفع غرامة أو العقوبتين معاً.

40. د. نهلا المومي، "مبدأ التفريد العقابي في أمر الدفاع الثالث"، صحيفة الغد، 3 نيسان، 2020م.

41. صدر أمر الدفاع السادس بتاريخ 8 نيسان 2020، ونُشر في الجريدة الرسمية بعددها رقم (5631).

ثانياً: مراجعة أوامر الدفاع الصادرة استناداً إلى قانون الدفاع بما يضمن انسجامها والغاية المعيارية والنطاق الموضوعي لإصدارها، والمتمثلة في مواجهة الظرف الطارئ.

المراجع:

أولاً: المراجع العربية:

• المؤلفات:

1. حسين، عثمان (2009). *النظم السياسية*. بيروت: منشورات الحلبي.
2. الخطيب، سعدى (2008). *العلاقة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية (دراسة مقارنة)*. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
3. دوفرجيه، موريس (1992). *المؤسسات السياسية والقانون الدستوري*. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
4. روسو، جان جاك (2012). *العقد الاجتماعي*. ترجمة: زعيتر، عادل. القاهرة: مكتبة النافذة.
5. شبحا، إبراهيم عبد العزيز (1986). *القانون الدستوري والأنظمة السياسية (الجزء الأول، الدول-الحكومات)*. الطبعة ودار النشر غير معروفين.
6. العضيلة، أمين (2010). *الوجيز في النظام الدستوري*. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
7. ليلة، محمد كامل (1971). *القانون الدستوري*. القاهرة: دار الفكر العربي.
8. هلسة، أديب (1997). *أسس التشريع والنظام القضائي في المملكة الأردنية الهاشمية*. عمان: مطابع الصفوة.
9. يعقوب، محمد حسين (2004). *الفصل والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظامين السياسيين الأردني واللبناني*. الطبعة الأولى. إربد: مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع.

• الأبحاث المحكمة:

1. البحري، حسن (2008). *دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني*. مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية: 24(1).
2. أبو رمان، حسين (2016). *الغرفة التشريعية الثانية: التجربة الأردنية في السياق الدولي*. عمان: منشورات مركز القدس للدراسات السياسية ومرصد البرلمان الأردني.
3. زريقا، فايز (2009). *مجلس الأعيان ودوره في النظام السياسي الأردني (دراسة تشريعية مقارنة)*. جامعة آل البيت، المفرق: مجلة المنارة. 15(3).
4. العدوان، خالد (2016). *البعد السياسي لرقابة البرلمان الأردني على القوانين المؤقتة*. مجلة حوليات الآداب والعلوم الاجتماعية: منشورات جامعة الكويت. الحولية السادسة والثلاثون، الرسالة 334.

• التشريعات والمقالات والتقارير:

1. تقرير حالة حقوق الإنسان الرابع عشر (2017)، المركز الوطني لحقوق الإنسان.
2. الجندي، زياد، "حالة الدفاع في ميزان الشرعية الدستورية"، صحيفة الغد، 21 آذار 2020.
3. الدستور الأردنية.
4. عبيدات، أحمد، محاضرة بعنوان: "رؤية في الإصلاحات الوطنية في الأردن"، منتدى كفرسوم الثقافي، إربد، 2012/7/12.
5. عرسان، محمد، عداد القوانين المؤقتة ومجلس النواب، الموقع صحفي، www.sahafi.jo تاريخ النشر 2010/5/4، تاريخ الاطلاع 2016/10/6.
6. العويدي، أحمد، "الاختصاص التشريعي لرئيس الوزراء في قانون الدفاع"، www.jordanword.com، تاريخ الدخول 28 تشرين ثاني 2020.
7. قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992، الجريدة الرسمية، العدد (3815)، 25 آذار 1992.
8. المومني، مهلا. قانون الدفاع (نظرة حقوقية)، صحيفة الغد، 19 آذار 2020.
9. المومني، مهلا. "مبدأ التفريد العقابي في امر الدفاع الثالث، صحيفة الغد، 3 نيسان، 2020م.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

1. Tamanaha, Brian (2004). *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge University Press.
2. Replies of the Government of Jordan to the list of issues to be taken up in Connection with the Consideration of the Fourth Periodic Report of Jordan, Human Rights committee. Hundredth session, Geneva, 11-29- Oc. 2010. Published in www.arab.human rights.org, Date of Entrance 16-Oc.2017
3. General Comment No.29: States of Emergency (Article 4), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31



The impact of defense orders on legislative authority

Saif Ziad AL Junidi

PHD in Constitutional and Administrative Law, Head of the National Legislation Unit, the National Center for Human Rights/ Jordan
aljunidisaif@hotmail.com

Nahla Abdelkader AL Momani

PhD in Public International Law, Facilitator of the Protection Commission, National Center for Human Rights/ Jordan
nahla400086@yahoo.com

Received: 14/2/2021 Revised: 12/4/2021 Accepted: 22/4/2021 DOI: <https://doi.org/10.31559/LCJS2021.2.1.3>

Abstract: This study with its hypothetical title had discussed the realistic argument of the impact caused by the defense orders on the legislative authority. The study methodology had focused on analyzing the position of the defense orders issued by the defense law no. (13) Year 1992. This problems effected the principle of separation of powers since defense orders include provisions regulate the rights, & provide criminal penalties.

The hypothetical title of the study came as a result of a legal consequence just boils down to legal impossibility to find existence of legal effect of defense orders on the legislative authority, the study finds that the defense orders are considered as administrative decision, and did not fall within the scope of legislative authority of the executive power which only extends on three aspects under the constitution, also the study had discussed the realistic and legal reasons and the problems of implementation and overrun the legislative authority of the parliament, making proposal and amendment that incorporate the requirements of the principle of separation of powers in exercising the legislative duties.

Keywords: Defense Law; Defense orders; Constitutional Monarchy; constitutional legality; the principle of separation of powers.

References:

1. Al'daylh, Aryn (2010). Alwyz Fy Alnzam Aldstwry. 'man: Dar Althqafh Llnshr Waltwzy'.
2. Al'dwan, Khalid (2016). Albu'd Alsyasy Lrqabh Albrlman Aladrny 'la Alqwanyn Almu'qth. Mjlt Hwlyat Aladab Wal'lwm Alajtma'yh: Mnshwrat Jam't Alkwyt. Alhwlyh Alsadsh Walthlathwn, Alrsalh 334.
3. Albhry, Hsn (2008). Dwr Alslth Altnfydyh Fy Al'mlyh Althshry'yh Fy Alnzam Albrlmany Albrytany. Mjlt Jam't Dmshq Ll'lwm Alaqtadyh Walqanwnyh: 24(1).
4. Dwfrjyh, Mwrys (1992). Alm'ssat Alsyasyh Walqanwn Aldstwry. Byrwt: Alm'ssh Aljam'yh Lldrasat Walnshr Waltwzy'.
5. Hlsh, Adyb (1997). Ass Althshry' Walnzam Alqda'y Fy Almmkh Alardnyh Alhashmyh. 'man: Mtab' Alsfwh.
6. Hsyn, 'thman (2009). Alnzm Alsyasyh. Byrwt: Mnshwrat Alhlby.
7. Alkhtyb, S'da (2008). Al'laqh Waltwazn Byn Alslttny Althshry'yh Waltnfydyh Fy Alanzmh Aldstwryh Al'rbyh (Drash Muqarnh). Byrwt: Mnshwrat Alhlby Alhqwqyh.
8. Lylh, Mhmd Kaml (1971). Alqanwn Aldstwry. Alqahrh: Dar Alfkr Al'rby.

9. Abw Rman, Hsyn (2016). Alghrfh Altshry'yh Althanyh: Altjrbh Alardnyh Fy Alsyaq Aldwly. 'man: Mnshwrat Mrkz Alqds Lldrasat Alsyasyh Wmrsd Albrlman Alardny.
10. Rsw, Jan Jak (2012). Al'qd Alajtma'y. Trjmt: Z'ytr, 'adl. Alqahrh: Mktbt Alnafdh.
11. Shyha, Ebrahym 'bd Al'zyz (1986). Alqanwn Aldstwry Walanzmh Alsyasyh (Aljz' Alawl, Aldwl-Alhukwmat). Altb'h Wdar Alnshr Ghyr M'rwfyn.
12. Y'qwb, Mhmd Hsyn (2004). Alfls Waltwazn Byn Alsltyn Altshry'yh Waltmfydyh Fy Alnzamyn Alsyasyyn Alardny Wallbnany. Altb'h Alawla. Erbd: M'sst Hmadh Lldrasat Aljam'yh Walnshr Waltwzy'.
13. Zryqat, Fayz (2009). Mjls Ala'yan Wdwrh Fy Alnzam Alsyasy Alardny (Drash Tshry'yh Mqarnh). Jam't Al Albyt, Almfrq: Mjlt Almnrh. 15(3).