

OPEN ACCESS

Submitted: 11/04/2020

Accepted: 17/05/2020

## الطبيعة الخاصة لقانون الدفاع الأردني وأثره في القانون الداخلي والدولي - دراسة تحليلية على ضوء أزمة (فيروس كورونا)

محمد حسني معابره

أستاذ القانون العام، كلية القانون، جامعة اليرموك، الأردن؛ باحث في معهد القانون المقارن،

جامعة السوربون، باريس الأولى، فرنسا

maabrehmohammed@yu.edu.jo

### ملخص

يتسم قانون الدفاع، موضوع هذه الدراسة، بصبغته الاستثنائية. فهو قانون صادر عن السلطة التشريعية، كغيره من القوانين، ولكنه يختلف عن غيره من فروع القانون العام بأنه قانون نافذ، ولكن غير مُنفذ إلا في ظروف معيّنة، بحيث لا يُؤذن بتطبيق أحكامه إلا في حالات الطوارئ. وتباعاً لهذه الصفة الاستثنائية نجد أن هذا القانون قد خرج في أحكامه عن بعض المبادئ القانونية الراسخة في النظام القانوني الأردني، كمبدأ الفصل بين السلطات، ومبادئ تطبيق القانون من حيث المكان والزمان والأشخاص، مما جعله قانوناً مرناً. كما أنّ تطبيق هذا القانون له آثار ستمس بشكل مباشر غيره من التشريعات كنتيجة حتمية لطبيعته الاستثنائية. فقد حظي هذا القانون بقوة تشريعية تمكنه من أن ينحّي جانباً أي قانون عادي، أو نظام، أو تعليقات فيعطّلها بشكل مؤقت، بل أبعد من ذلك أن يعطل، على نحو مشروع، التشريعات التي تعلوه في المرتبة (الدستور، والاتفاقيات الدولية)، ولكن بشروط معينة، وفي حالات معينة.

**الكلمات المفتاحية:** قانون استثنائي، الظروف الطارئة، تعطيل القوانين، تعطيل الدستور،

مبدأ التدرج التشريعي، صلاحيات رئيس الوزراء، تقييد الحقوق والحريات

للاقتباس: معابره، محمد حسني. "الطبيعة الخاصة لقانون الدفاع الأردني وأثره في القانون الداخلي والدولي دراسة تحليلية على ضوء أزمة (فيروس كورونا)"، المجلة الدولية للقانون، المجلد التاسع، العدد الرابع، 2020، عدد خاص حول (القانون وفيروس كورونا المستجد "كوفيد-19")

<https://doi.org/10.29117/irl.2020.0144>

© 2020، معابره، الجهة المرخص لها: دار نشر جامعة قطر. تم نشر هذه المقالة البحثية وفقاً لشروط Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0). تسمح هذه الرخصة بالاستخدام غير التجاري، وينبغي نسبة العمل إلى صاحبه، مع بيان أي تعديلات عليه. كما تتيح حرية نسخ، وتوزيع، ونقل العمل بأي شكل من الأشكال، أو بأية وسيلة، ومزجه وتحويله والبناء عليه، طالما يُنسب العمل الأصلي إلى المؤلف.



## The specificity of Jordanian defense law and its impact on national and international law: an analytical study in light of the 'Corona virus' crisis

Mohammed H. Ma'abreh

Lecturer at the Department of Public Law, Faculty of Law, Yarmouk University, Jordan, and Researcher at the Institute of Comparative Law, Sorbonne University, Paris I, France  
maabrehmohammed@yu.edu.jo

### Abstract

The "Jordanian Defense Law" has an exceptional feature; it differs from other branches of public law because it came into force, but it is not applied. The application of this law will only be effective in emergencies. This law has deviated in its provisions from some of the legal principles established in the Jordanian legal system - such as the principle of the separation of powers - which has made it a flexible law. In addition, the application of this exceptional law reflects a direct effect on other legislations. The law has also the power to suspend other laws, regulations, or instructions. Beyond that, the defense law can - legally - suspend in certain conditions higher legislations (the constitution and international conventions).

**Keywords:** Exceptional law; Emergency situations; Suspension of law; Suspension of the constitution; The prime minister authorities; Rights and freedoms restrictions

Cite this article as: Ma'abreh M.H., "The specificity of Jordanian defense law and its impact on national and international law: an analytical study in light of the 'Corona virus' crisis", *International Review of Law*, Vol. 9, Issue 4, 2020, Special Issue on (Law and COVID-19)

<https://doi.org/10.29117/irl.2020.0144>

© 2020, Ma'abreh, licensee QU Press. This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0), which permits non-commercial use of the material, appropriate credit, and indication if changes in the material were made. You can copy and redistribute the material in any medium or format as well as remix, transform, and build upon the material, provided the original work is properly cited.

## المقدمة

مع انتشار وباء كورونا (Covid-19)<sup>1</sup> في أغلب دول العالم، اضطرت بعض الدول إلى اتخاذ إجراءات استثنائية وصلت إلى حد تقييد بعض حقوق الأفراد وحرّياتهم بشكل كلي، وتعطيل بعض من المرافق العامة وتعطيل بعض من قوانينها. ووصلت شدة الإجراءات في دول أخرى إلى حد إغلاق معابرها الحدودية الجوية والبرية والبحرية. وفي الأردن - كغيره من الدول - كان لا بد من اتخاذ إجراءات بما يضمن كبح انتشار هذا الوباء. فكان الحل - وبعد عدم استجابة المواطنين لحمات التوعية، وعدم التزامهم بالعزل الذاتي في بداية الأزمة - أن طلبت الحكومة الأردنية من جلالة الملك إصدار إرادة ملكية بإنفاذ قانون الدفاع رقم (13) لعام 1992<sup>2</sup>، ليرد جلالتة بالموافقة على المباشرة بتطبيق أحكامها ابتداءً من يوم الثلاثاء الموافق 2020/3/17<sup>3</sup>. ثم عكفت الحكومة الأردنية على اتخاذ حزمة من الإجراءات الوقائية أعلنت عنها في أوامر دفاع - صادرة بموجب قانون الدفاع - وصل عددها حتى تاريخ كتابة هذا البحث<sup>4</sup> إلى ثمانية أوامر فقط، صدرت ما بين 2020/3/19 و2020/4/16، ولا شك بأنه سيستمر إصدار الأوامر حتى نهاية الأزمة الصحية.

ولعل أهمية هذه الدراسة تنبع من الجدل القائم بين أصحاب الاختصاص والمهتمين حول قانون الدفاع وأوامر الدفاع الصادرة بمقتضاه. فقد أصبحت تلك الأوامر حديث الساعة، وما يلبث الأمر أن يصدر حتى يبدأ الأفراد والمختصون بالحديث عن مضمونه ومدى توافقه أحكامه مع المبادئ العامة في القانون، ومدى قانونية الإجراءات المتخذة بمقتضاه، وآثارها القانونية والاجتماعية والاقتصادية. ويزداد النقاش اتساعاً خاصة مع غياب دور السلطة التشريعية عن إدارة الأزمة، والتزامها الصمت في ظل ظروف استثنائية خطيرة تمر بها البلاد، وتسود فيها السلطة التنفيذية كصاحبة اختصاصات مطلقة دون رقيب، أو حسيب. وعليه فإننا شهدنا خلال الأيام الماضية العديد من المنشورات والتصريحات - منها الصحيحة ومنها المتقدمة في مضمونها - تتحدث عن مضامين هذا القانون والأوامر الصادرة بمقتضاه وأحكامها، وخاصة تلك المتعلقة منها بتقييد حقوق الأفراد وحرّياتهم.

تدور إشكالية هذا البحث حول ضرورة تبيان مدى موافقة أحكام قانون الدفاع لأحكام القانون الداخلي والقانون الدولي، أو بعبارة أخرى، مدى إمكانية مخالفة أحكام قانون الدفاع والأوامر التي تصدر بموجبه لغيره من التشريعات (الأعلى، أو الأدنى منه في المرتبة) بالنظر إلى الطبيعة الخاصة لهذا القانون الاستثنائي نادر التطبيق، وذلك على ضوء أزمة "الكورونا" التي فتحت المجال لتطبيق هذا القانون. وعليه ستجيب هذه الدراسة عن بعض الأسئلة المثيرة للجدل: فهل يجوز لأحكام قانون الدفاع، أو أوامر الدفاع أن تخالف الدستور؟ وماذا عن الاتفاقيات الدولية التي تعد أعلى منه مرتبة،

1 نُوه إلى أنه كلما وردت عبارة "كورونا"، أو "الكورونا"، أو "الفيروس" يكون المقصود بها) وباء فيروس كورونا المستجد) المسمى بـ (COVID-19).

2 قانون الدفاع الأردني، رقم 13، لسنة 1992.

3 إعلان العمل بقانون الدفاع الأردني، 2020، والمنشور على الصفحة 1917 من عدد الجريدة الرسمية، رقم 5626، بتاريخ 2020/3/18.

4 انتهينا من كتابة هذا البحث وتعديله بتاريخ 2020/4/16.

هل يجوز لقانون الدفاع وأوامره مخالفة أحكامها؟ من ناحية أخرى يثور التساؤل حول طبيعة هذا القانون الاستثنائي، فما تعريف قانون الدفاع؟ وما تلك الطبيعة والخصائص (الخاصة به وحده) التي يمتاز بها عن غيره من القوانين العادية؟ وما آثاره على غيره من التشريعات؟ وما حالات تطبيقه؟ وما دور الإرادة الملكية في تطبيقه؟ كل هذه التساؤلات وغيرها ستجيب عنها هذه الدراسة التحليلية، التي كتبت بطريقة سلسلة دون إسهاب ليسهل فهمها من قبل الباحث غير القانوني قبل القانوني.

وأما منهجية الدراسة فقد اتبعت في هذا البحث المنهج التحليلي النقدي؛ من خلال تحليل أحكام قانون الدفاع والأوامر الصادرة بمقتضاه؛ للوقوف على مدى انسجامها مع المبادئ القانونية العامة في النظام القانوني الأردني، بالإضافة إلى إسقاط كل جزئية من أجزاء هذا البحث على وقائع أزمة الكورونا كمشال حي على تطبيق قانون الدفاع. وأخيراً جاءت خطة هذا البحث بشكل ثنائي؛ حيث ينقسم موضوع الدراسة إلى مبحثين يتفرع من كل منهما مطلبان. يتناول المبحث الأول: مفهوم قانون الدفاع، ويتناول المبحث الثاني: آثار قانون الدفاع وأوامر الدفاع على التشريعات الأخرى.

### المبحث الأول: مفهوم قانون الدفاع

قانون الدفاع نادر التطبيق؛ لذا يندر تحليل أحكامه من قبل الفقه في مؤلفاتهم<sup>5</sup> خلافاً لغيره من فروع القانون. من هنا كان لابد من تسليط الضوء على طبيعة هذا القانون وأهم الخصائص التي يتصف بها وحده، لنخلص بعدها إلى تعريف واضح له. فالتعريف والخصائص يعتمدان على جوهر القاعدة القانونية وطبيعتها التي تجعل منها قواعد ذات أثر قانوني على قدر من الأهمية والخطورة بالنسبة لكل فرد من أفراد المجتمع. لذا سينقسم هذا المبحث إلى مطلبين: يتناول الأول نشأة قانون الدفاع الأردني وتاريخه، ويتناول الثاني خصائص هذا القانون التي تميزه عن غيره من القوانين.

### المطلب الأول: نشأة قانون الدفاع وتاريخه

تنص المادة (124) من الدستور الأردني لعام 1952 على جواز إصدار قانون عادي للدفاع عن المملكة، حيث جاء فيها: "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ، فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن

5 ملاحظة: كان للدكتور أحمد عودة الغويبري السبق في دراسة وتحليل هذا القانون، وذلك في بحثه المنشور، "إعلان العمل بقانون الدفاع الأردني (قانون الطوارئ) رقم 13 لسنة 1992 - دراسة مقارنة"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، م 24 ع 4، 2000. إلا أنه اقتصر على تناول أسباب العمل بقانون الدفاع وشروطه وصلاحيات الجهة المخولة بتنفيذه، وأخيراً مسألة الرقابة القضائية على إجراءات الطوارئ. في حين أن تحليلي في هذا البحث جاء مغايراً في موضوعاته ومكماً لما بدء به الدكتور أحمد، حيث يضع بحثنا هذا خصائص تميز قانون الدفاع عن غيره من التشريعات ليصل بالنهاية إلى تعريف واضح له. ومن جهة أخرى، تناول بحثنا هذا آثار تطبيق قانون الدفاع على غيره من التشريعات (على الدستور، والاتفاقيات الدولية، والقوانين الأخرى) وهو ما لم يتناوله الدكتور أحمد في بحثه المذكور أعلاه. وأخيراً فإن هذا البحث قام بإسقاط كل مسألة من مسائله على أوامر الدفاع التي صدرت بصدد حالة الطوارئ لهذا العام (حالة انتشار وباء كورونا) لدراستها، وتحليل مدى توافقها مع المبادئ العامة في النظام القانوني الأردني.

ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء<sup>6</sup>. وعليه فإن القانون - محل الدراسة - سُمي "قانون الدفاع" رقم 13 لسنة 1992 و صدر عن السلطة التشريعية (المتثلة بمجلس الأمة بفرعيه: مجلس النواب والأعيان) ورئيسها جلاله الملك، ثم نشر على الصفحة 586 من عدد الجريدة الرسمية رقم 3815 بتاريخ 1992/3/25.

وصدر هذا القانون الجديد ليحل كلياً محل (قانون الدفاع عن شرق الأردن لسنة 1935) فيلغي هذا الأخير وجميع تعديلاته وأنظمة الدفاع وأوامر الدفاع الصادرة بمقتضاه<sup>7</sup>. ويناط تنفيذ هذا القانون بمجلس الوزراء المختص بإدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية، سواء في الظروف العادية، أو الاستثنائية، وفقاً لما يعرف بالولاية العامة لمجلس الوزراء سنداً للمادة (45) من الدستور الأردني<sup>8</sup>.

تعد أزمة انتشار فيروس الكورونا الظرف الطارئ الأول على الصعيد الأردني الذي استدعى إنفاذ أحكام هذا القانون، ولأول مرة، منذ صدوره عام 1992. بالمقابل فإن قوانين الدفاع الأردنية السابقة والأنظمة وأوامر الدفاع الصادرة بموجبها عمل بها لعدة مرات وللسنوات طويلة بتاريخ الدولة الأردنية، فكان أولها عام 1939<sup>9</sup> وآخرها عام 1989<sup>10</sup> "حسب ما توفر من معلومات منشورة"<sup>11</sup>. حيث صدر أول قانون دفاع في المملكة باسم "قانون الدفاع عن شرق الأردن لعام 1935" وطرأت عليه عدة تعديلات على سنوات متعاقبة. واستمر العمل بقانون عام 1935 وتعديلاته حتى عام 1992 ليتوقف العمل به بعد صدور قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 (موضوع هذا البحث) حيث حل الأخير محل الأول حلاً كلياً، وألغاه إلغاءً كلياً بموجب نص المادة (13) منه، والتي جاء فيها: "يلغى قانون الدفاع لسنة 1935 وجميع أنظمة الدفاع وأوامر الدفاع الصادرة بمقتضاه، وذلك اعتباراً من نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية".

### المطلب الثاني: خصائص قانون الدفاع

لقانون الدفاع خصائص يمتاز بها عن غيره من فروع القانون. وللتوضيح أكثر فإن مصطلح "الطبيعة الخاصة" الواردة في عنوان هذا البحث لا تشير إلى اعتباره فرعاً من فروع القانون الخاص، بل يقصد بها أنه يمتاز بخصائص (خاصة به وحده) تميزه عن غيره من التشريعات؛ إذ يمكننا وصفه

6 المادة 124 من الدستور الأردني لعام 1952.

7 قانون الدفاع عن شرق الأردن، لعام 1935.

8 تنص المادة (45) من الدستور الأردني لعام 1952 على ما يلي: "1- يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد، أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور، أو أي قانون إلى أي شخص، أو هيئة أخرى. 2- تعين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء بأنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصدق عليها الملك".

9 نظام الدفاع المتعلق بالصلاحيات والأصول وتعديلاته، الأردن، رقم 1، لعام 1939.

10 أمر صادر عن الحاكم العسكري العام لسنة 1989 بموجب: المادة 9 من نظام رقم 6 لسنة 1939 (نظام الأمن الاقتصادي لسنة 1939 وتعديلاته)، الأردن، رقم 1، 1989.

11 ملاحظة: لم نجد مع W

بأربعة أوصاف يمكن استنتاجها من طبيعته وطبيعة أحكامه، فهو قانون: عام، واستثنائي، ومُعلق النفاذ، ومرن في التطبيق. وعليه سنتناول هذه الخصائص بالتفصيل.

- **قانون الدفاع قانون عام:** أي أنه فرع من فروع القانون العام لا الخاص: حيث إنه قانون ينظم العلاقة بين الدولة والأفراد وبصفتها صاحبة سيادة وسلطان، فتتمتع بمركز أقوى من مركز الفرد في هذه العلاقة. حيث تكون الدولة متمتعة بصلاحيات أكبر، فتفرض قراراتها وإرادتها باسم الدولة، وبما يحقق المصلحة العامة<sup>12</sup>. فالمراكز القانونية في المسائل التي يحكمها القانون العام لا تكون متساوية، بل إن تلك العلاقات بين الدولة والأفراد عندما تكون صاحبة سيادة وسلطان ستحكمها إرادة السلطة، وذلك بعكس العلاقات الخاصة التي يحكمها سلطان إرادة أطراف العلاقة، حيث يكون الأفراد في مراكز قانونية متساوية<sup>13</sup>. فالدولة عندما تقرر حظر التجول بموجب أحكام قانون الدفاع، فإنها لا تطلب ذلك من الفرد على سبيل التفاوض، أو الرجاء بل على سبيل الأمر والإلزام، دون أن يكون للفرد الحق بمجادلتها والتمسك بحقه في التنقل. وعندما تقرر تحديد أسعار السلع الضرورية، فلا تساوم التاجر إن كان راضياً بهذا السعر أم لا. وعليه فإن الحكومة تمارس سلطة الدولة وسيادتها وفقاً لأحكام هذا القانون بشكل أوامر تصدرها بالاستناد إلى حكم المادة 3 فقرة (ب) وتسمى "أوامر الدفاع"<sup>14</sup>. كما تجدر الإشارة هنا إلى أن فلسفة سن هذا القانون تكمن في ضرورة تزويد السلطة التنفيذية بمزيد من الصلاحيات لتمكينها من إدارة الدولة والأفراد بطريقة فعالة في مواجهة ظروف طارئة، وعليه كان هذا القانون فرعاً من فروع القانون العام.

من ناحية أخرى، لا ينكر أن قانون الدفاع هذا قد نظم أيضاً - ولو بشيء بسيط جداً - العلاقات الخاصة بين الأفراد من خلال مادة واحدة يتيمة (المادة 11)<sup>15</sup> التي تبين حكم تعذر تنفيذ العقود والالتزامات بين الأفراد في فترة تطبيق هذا القانون. وبسبب هذا النص قد يعتقد البعض أن قانون الدفاع قانون خاص أو، على الأقل، قانون ذو طبيعة مختلطة (أي عام وخاص بذات الوقت). ولكننا نرى في هذه الدراسة أنه قانون عام على سبيل الحصر، وذلك لسببين: أولاً: إن تصنيف القانون إلى عام، أو خاص لا يكون فقط بالنظر إلى دخول الدولة في العلاقة التي ينظمها هذا القانون

12 نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010، ص 387.

13 أمين سلامة العضال، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2020، ص 224.

14 تنص الفقرة ب من المادة (3) من قانون الدفاع الأردني رقم 13 لعام 1992 على ما يلي: "ب. يمارس رئيس الوزراء صلاحياته بموجب أوامر خطية". وقد ورد لفظ (أمر الدفاع) صراحة في العديد من المواد وأولها المادة (6)، حيث جاء فيها: "تختص محاكم البداية بالنظر في الجرائم التي ترتكب خلافاً لأحكام هذا القانون وأوامر الدفاع الصادرة بمقتضاه".

15 المادة 11 من قانون الدفاع الأردني رقم 13 لعام 1992 تنص على: "إذا تعذر تنفيذ أي عقد، أو التزام بسبب مراعاة أحكام هذا القانون، أو أي أمر، أو تكليف، أو تعليقات صادرة بمقتضاه، أو بسبب الامتثال لهذه الأحكام فلا يعتبر الشخص المرتبط بهذا العقد مخالفاً لشرطه بل يعتبر العقد موقوفاً إلى المدى الذي يكون فيه تنفيذ العقد متعذراً ويعد ذلك دفاعاً في أي دعوى أقيمت، أو تقام على ذلك الشخص، أو أي إجراءات تتخذ ضده من جراء عدم تنفيذه للعقد، أو الالتزام".

من عدمه، بل يكون التصنيف بالاستناد إلى الغرض الرئيسي الذي سنّ القانون لأجله (وهو في نطاق قانون الدفاع: تنظيم صلاحيات الدولة لتمكينها من مواجهة حالة طارئة واستثنائية وبالتالي قدرتها على تحقيق المصلحة العامة)، وتحقيق المصلحة العامة هي جوهر القانون العام، لذا قلنا بأن قانون الدفاع هو قانون عام. ثانيًا: إن تنظيم قانون الدفاع لمسألة تعذر تنفيذ الالتزامات جاء كأمر ثانوي، وجاء لغايات تحقيق المصلحة العامة لأفراد المجتمع في ظل هذه الظروف وليس من أجل تنظيم المصلحة الخاصة للمتعاقدين، أو بعض الأفراد. ولا خلاف على أن القانون العام هو القانون الذي يستهدف المصلحة العامة مباشرة، بعكس القانون الخاص الذي يستهدف المصالح الخاصة حصراً. فعلى سبيل المثال، لما دفعت الحالة الطارئة (انتشار الفيروس) الحكومة إلى اتخاذ قرار بإغلاق المحلات التجارية<sup>16</sup> وتعطيل مصدر رزق أصحابها، كان من الضروري النظر إلى هؤلاء التجار بعين الرحمة واتخاذ قرار آخر بتأجيل الأجور والأقساط الشهرية التي يدفعونها، وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة لعموم التجار، وتجنباً للنزاعات بين الأفراد في وقت عصيب وطارئ لا يمتثل مثل هذه النزاعات. وعليه نرى أن تنظيم قانون الدفاع لهذه الجزئية من العلاقات الخاصة بنص يقيم لا يعني أنه قانون خاص، أو حتى مختلط بين العام والخاص، بل قانون عام استناداً للغاية من هكذا نص (تحقيق المصلحة العامة)، وحماية المصلحة العامة هو جوهر القانون العام.

نخلص مما سبق إلى أن قانون الدفاع قانون مستقل عن غيره من القوانين؛ فهو ليس جزءاً من القانون الدستوري لأن أحكامه جاءت مكتوبة بشكل قانون عادي صادر عن السلطة التشريعية وبالطريقة التي توضع بها القوانين العادية. ومن ناحية أخرى، هو أقرب ما يكون للقانون الإداري كونه نظم صلاحيات رئيس الوزراء في فترة الطوارئ وخوّله سلطة إصدار قرارات إدارية على شكل أوامر دفاع، ولكن لا يمكن القول بذلك مطلقاً، حيث تناول في جزء منه تنظيم علاقات خاصة بين الأفراد أيضاً، وعليه نرى أنه قانون مستقل عن غيره من فروع القانون التي تندرج تحت مظلة القانون العام. بهذا الصدد تجدر الإشارة أيضاً إلى ضرورة التفرقة بين قانون الدفاع وأمر الدفاع: فقانون الدفاع مجموعة قواعد قانونية تضعها السلطة التشريعية، بينما أمر الدفاع قرار إداري تنظيمي<sup>17</sup> يصدر عن السلطة التنفيذية بموجب الصلاحيات التي خوّله إياها قانون الدفاع<sup>18</sup>، بدليل أن الطعن بالإجراءات التي تقوم بها الدولة بالاستناد إلى أوامر الدفاع تلك يكون

16 أمر دفاع صادر بمقتضى أحكام قانون الدفاع، الأردن، رقم 3، لسنة 2020.

17 القرار التنظيمي هو "القرار الذي يتضمن قاعدة عامة مجردة، ولا يتعلق بشخص، أو أشخاص محددين بذواتهم، أو بشيء، أو حالة، أو حالات على سبيل التحديد، وإنما يتعلق بأشخاص محددين بصفاتهم، أو بمسائل، أو موضوعات متجددة تحدد بأوصافها وشرطها". محمد علي الخلايلة، القانون الإداري - الكتاب الثاني، ط 2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012، ص 225؛ وانظر ص 185 من نفس المرجع، للمزيد حول أهمية تمييز القرار الإداري عن الأعمال التشريعية.

18 محكمة التمييز الأردنية، حقوق، 1990، 2005، منشورات موقع قسطاس، والذي جاء فيه: "وعن السبب الثاني: والذي يعنى فيه المميز على محكمة الاستئناف مخالفتها في حكمها المميز لأحكام المادة 8 / د من قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 التي أعطت رئيس الوزراء صلاحية وضع اليد على الأموال المنقولة وغير المنقولة، ومنحت المتضرر حق اللجوء إلى محكمة العدل العليا. نجد أن ما ورد في هذا السبب يخالف القانون، ذلك أن واقعة هذه الدعوى ليست ضراً حدث للمدعين بسبب صدور قرار إداري مس مصلحة مشروعة لهم ◀

أمام القضاء الإداري (إلغاءً وتعويضاً)<sup>19</sup>. حيث نصت المادة (8) من قانون الدفاع على ما يلي: "أ- يجوز لأي شخص جرى توقيفه، أو القبض عليه بموجب هذا القانون، أو أي أمر دفاع، أو جرى الاستيلاء على.. أو... أن يطعن بالأمر الصادر بذلك لدى محكمة العدل العليا". حيث إن محكمة العدل العليا هي القضاء الإداري سابقاً. فإن ذلك يعني أن أمر الدفاع قرار إداري وغير محصن تشريعياً بل خاضع للرقابة القضائية. ومن هذا المنطلق فإن اعتبار أمر الدفاع الصادر بموجب قانون الدفاع قراراً إدارياً تنظيمياً سيقودنا إلى نتيجة حتمية ودليل قاطع يصب باتجاه اعتبار قانون الدفاع فرعاً من فروع القانون العام.

- قانون الدفاع قانون استثنائي: أي بمعنى أن هذا القانون يمكن تفعيله وتنفيذ أحكامه فقط في حالات معينة واستثنائية نصت عليها المادة (2/ فقرة أ) منه والتي تحدثت عن حالات تطبيقه، فقد جاء فيها: "أ- إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة 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 آفة، أو وباء يعلن العمل بهذا القانون بإرادة ملكية...". ولكون عبارات هذا النص قد جاءت فضفاضة، فإن أمر حصرها وبيان المقصود منها غير ممكن، بل يبقى أمر تقدير تحققها من عدمه خاضعاً للسلطة التقديرية للجهة المختصة بإعلان تطبيق هذا القانون (مجلس الوزراء وجلالة الملك).

ومن أمثلة تلك الحالات الطارئة ما يمر به العالم اليوم من أزمة انتشار وباء يهدد وجود البشر (الكورونا)، فإذا أصاب دولة ما أضر باقتصادها وبسلامة مواطنيها، وقد يصل أثره إلى حد تدمير دولة بأكملها. من هنا كان مشروعاً تفعيل أحكام قانون الدفاع على الأرض الأردنية لمواجهة هذا الطارئ الخطير، فجاء في نص الإرادة الملكية: "... الهدف من تفعيل هذا القانون الاستثنائي توفير أداة ووسيلة إضافية لحماية الصحة العامة والحفاظ على صحة المواطنين وسلامتهم، والارتقاء بالأداء ورفع مستوى التنسيق بين الجميع، لمواجهة هذا الوباء"<sup>20</sup>.

ومن أهم الأمور الواجب مراعاتها عند تطبيق هذا القانون (الموصوف بالاستثنائي) عدم تطبيقه

- هنا تقرر محكمة التمييز بأن القرار إن صدر بموجب قانون الدفاع فهو قرار إداري، ويفهم ذلك بمفهوم المخالفة لعبارتها - وإنما هي واقعة مادية تمثلت في وضع القوات المسلحة الأردنية يدها على قطعة الأرض موضوع الدعوى، وبث الألغام فيها؛ مما منع مالكيها من استغلالها. وعليه، فإن النزاع الناشئ عن هذه الواقعة لا يدخل ضمن اختصاص محكمة العدل العليا المنصوص عليه - حصراً - في المادة التاسعة من قانونها رقم 12 لسنة 1992، وبذا يكون هذا السبب غير وارد على القرار المميز، ومستوجب الرد".

19 الخلاصة، مرجع سابق، ص 229؛ وانظر في مسألة التعويض: مؤيد الخوالدة، "موقف محكمة العدل العليا الأردنية من التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة"، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، جامعة آل البيت، م 21، ع 44، 2015، ص 423، وما بعدها.

20 رسالة جلالة الملك لرئيس الوزراء لإعلان الإرادة الملكية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء إعلان العمل بقانون الدفاع، الموقع الإلكتروني الرسمي لرئاسة الوزراء: www.pm.gov.jo، 2020، الفقرة الرابعة، تاريخ زيارة الموقع: 2020/3/28.



على نحو يتجاوز حدود الظرف الطارئ. فعند البدء بتطبيقه كان من غير الجائز التوسع فيه، احتراماً للمبدأ القانوني الذي يقضي أن الاستثناء لا يجوز التوسع فيه ولا القياس عليه. وانطلاقاً من هذا المبدأ جاءت الإرادة الملكية بتنفيذ هذا القانون مع التشديد على الحكومة بضرورة تنفيذه في "أضيق نطاق ممكن" أي بحدود الغاية من تفعيله وهي: مواجهة انتشار وباء الكورونا. فعلى سبيل المثال: جاء في نص الإرادة الملكية عبارات تحدد النطاق الموضوعي لهذا القانون، حيث جاء فيها أن تطبيق قانون الدفاع وفق الإرادة الملكية مأذون به مع "ضمان احترام الملكيات الخاصة"<sup>21</sup> وسواء أكانت عقاراً أم أموالاً منقولة وغير منقولة. فعلى سبيل المثال فإن مصير مركبات المخالفين لقرار حظر البقاء في الحجز كعقاب لمدة ثلاثين يوماً<sup>22</sup> وليس المصادرة لحساب خزينة الدولة كما أفتى البعض. وعلى ذلك أكد أمر الدفاع الثالث في نصوصه، فأمر بالحجز دون أن يتطرق لدخول هذه المركبات كأموال في خزينة الدولة. هذا الحكم هو في الحقيقة تطبيق للقيود الموضوعي الذي وضعه الملك في إرادته الملكية بتطبيق قانون الدفاع دون المساس بالملكيات الخاصة ولا بأي شكل من الأشكال، وتطبيق لفكرة ضرورة عدم التوسع في إعمال هذا القانون لأنه استثناء.

- **قانون الدفاع قانون مرن في التطبيق:** حيث إنه قانون يحول السلطة التنفيذية صلاحية تطبيقه على نحو يخالف المبادئ العامة والراسخة في النظام القانوني في الدولة. من هنا، كان نطاق تطبيق هذا القانون غير محدد لا بزمان ولا مكان وواضح، بل يتحدد هذا النطاق بحدود الظرف الطارئ الذي استدعى تطبيقه. وعليه فإنه قانون سيطبق بالطريقة والكيفية والنطاق الذي تقدره السلطة صاحبة الاختصاص بإنفاذه (رئيس الوزراء والملك). وعليه فإن هذا القانون قد يخرج عن ذلك المبدأ القانوني العام الذي يقضي أن القانون يسري كأصل على كامل إقليم الدولة وعلى كامل الأفراد المقيمين فيها<sup>23</sup>. فقانون الدفاع مرتبط في نفاذه بالحدود التي رسمتها الإرادة الملكية لمواجهة الظرف الطارئ الذي صدرت لمواجهته. وعليه فإن هذه الإرادة وأوامر الدفاع الصادرة بموجبه ستحددان - بالتشارك وبشكل مرن وفقاً لما يرونه مناسباً - نطاق تطبيق قانون الدفاع من حيث الأشخاص والمكان والزمان. فمن حيث المكان قد يطبق هذا القانون على مدينة دون أخرى، أو على حي من الأحياء دون غيره، وقد يطبق على كامل أراضي المملكة أيضاً حسب ما يراه مجلس الوزراء ضرورياً في حدود مواجهة الظروف الطارئة التي أذن بإنفاذ القانون لمواجهتها (كما حصل تباعاً لأمر الدفاع الثالث عندما قامت الحكومة باتخاذ قرار بفرض إجراءات احترازية إضافية تتمثل بتشديد حالة حظر التجول في مدينة إربد دون غيرها من المدن الأردنية)<sup>24</sup>. وأما فيما يتعلق

21 المرجع نفسه، الفقرة 3.

22 وفقاً لنص المادة (1/أولاً: الفقرة 3) من أمر الدفاع رقم 3 لسنة 2020.

23 انظر كتاب: غالب علي الدواوي، المدخل إلى علم القانون، ط 4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2016، ص 205، وما بعدها.

24 قرار عزل مدينة إربد عن باقي المحافظات، وتطبيق قرار العزل التام عليها دون غيرها، وذلك استثناء من مبدأ سريان القانون على كامل إقليم الدولة.

انظر خطاب وزير الدولة لشؤون الإعلام المنشور بتاريخ 2020/3/26، منشور على الصفحة الرسمية لرئاسة الوزراء الأردنية على موقع التواصل الاجتماعي Facebook، تاريخ زيارة الموقع: 2020/3/28.

بنطاق تطبيقه من حيث الزمان فقد يطبق لفترة زمنية محددة بنص الإرادة الملكية، أو قد يترك نافذاً دون تحديد لأي مدة، وحتى إصدار إرادة ثانية بوقف تنفيذه، وهذا ما نلاحظه في رسالة جلالة الملك لرئيس الوزراء لإعلان الإرادة الملكية، حيث إنها قد خلت من تحديد مدة السماح بتطبيق قانون الدفاع. وعليه نكون بحاجة لإرادة ملكية ثانية لإيقافه متى ما شاء مجلس الوزراء والملك. وأخيراً فيما يتعلق بنطاق تطبيقه من حيث الأشخاص فقد تطبق أوامر الدفاع الصادرة بمقتضى قانون الدفاع على فئة عمرية من الأفراد دون غيرهم، كما جاء بأمر الدفاع الثاني عندما قررت الحكومة حظر التجول الكلي على من تزيد أعمارهم عن ستين سنة وعلى من تقل أعمارهم عن ست عشرة سنة<sup>25</sup>. فكل هذه المحددات سلطة تقديرية للحكومة ترتبط بالحالة الطارئة والظروف التي صدرت الإرادة الملكية بإنفاذ القانون وأوامر الدفاع لمواجهةها. ولعل تخلف الدستور الأردني عن تحديد نطاق واضح لتطبيق قانون الدفاع أمر منتقد لأنه يترك أمر تحديد نطاق تطبيقه بيد مجلس الوزراء وجمالية الملك، فيكون قرارهم سيادياً دون أي تدخل من السلطة التشريعية والقضائية في هذا الأمر، علماً بأن التشريعات والدساتير القريبة من التشريع الأردني (كالمصري والفرنسي) تناولت هذا الموضوع بالتفصيل وجعلت للسلطة التشريعية حقاً بفرض رقابتها على تطبيق هذا القانون من حيث المكان والزمان<sup>26</sup>.

من ناحية أخرى، فإن قانون الدفاع يخرج عن المبدأ العام القاضي بضرورة الفصل بين السلطات. فهو قانون مرن؛ لأنه يخول رئيس الوزراء صلاحية تعطيل أحكام القوانين الأخرى، أو الخروج عنها، وفقاً لما يراه مناسباً ودون إعطاء السلطة التشريعية أي دور رقابي في هذا الأمر، على النحو الذي سنبينه لاحقاً عند الحديث عن أثر تطبيق قانون الدفاع على التشريعات الأخرى.

عطفاً على ما سبق، كان لا بد من التمييز بين قانون الدفاع الاستثنائي (موضوع هذه الدراسة) والقانون المؤقت (الذي نصت عليه المادة 94 من الدستور الأردني)<sup>27</sup>. فهناك أوجه تشابه وأوجه اختلاف بينهما، تأتي على النحو الآتي: يتشابهان في أن كليهما يوضع لمواجهة حالة طوارئ وبأن كلا منهما مؤقت بمدة زمنية محددة بحدود قيام حالة الطوارئ. ويختلفان في أمرين: 1- في المصدر: قانون الدفاع تصدره السلطة التشريعية (مجلس الأمة) في أوضاع عادية، في حين أن القانون المؤقت تصدره السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) بموافقة الملك وبحالة واحدة عندما يكون مجلس النواب منحلاً<sup>28</sup>.

25 أمر دفاع صادر بمقتضى أحكام قانون الدفاع، الأردني، رقم 2، لسنة 2020.

26 للمزيد حول موقف المشرع الفرنسي والمصري، انظر: الغويري، مرجع سابق، ص 353، وما بعدها.

27 المادة 94 من الدستور الأردني لعام 1952 تنص على: "1- عندما يكون مجلس النواب منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بيانها: أ- الكوارث العامة. ب- حالة الحرب والطوارئ. ج- الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل. ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب ألا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها وله أن يقر هذه القوانين، أو يعدها، أو يرفضها فإذا رفضها، أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على ألا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة. 2- يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم المادة (93) من هذا الدستور".

2- دستورياً: يجب عرض القانون المؤقت على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده بعد صدور هذا القانون ليعدله، أو يلغيه<sup>29</sup>، في حين أن قانون الدفاع يبقى داخلياً حيز النفاذ ولا يشترط عرضه على مجلس الأمة لإقراره، أو إقرار الإذن بالعمل فيه بعد انتهاء حالة الطوارئ، حتى وإن حُلَّ مجلس الأمة في ظل تطبيق قانون الدفاع وحل محله مجلس جديد: أي بعبارة أخرى، ليس لمجلس الأمة شأن فيه ولا بتقدير مدى صحة تطبيقه على حالة الطوارئ، بل يبقى القانون نافذاً حتى بعد انتهاء حالة الطوارئ الذي أُعْمِلَ لمواجهتها، ودون الحاجة إلى إعادة عرضه على مجلس الأمة بعد انتهائها.

ولا بد من التمييز بين قانون الدفاع (موضوع هذه الدراسة) وبين الأحكام العرفية (المنصوص عليها في المادة 125 من الدستور الأردني)<sup>30</sup>. حيث إن إعلان الأحكام العرفية إجراءً أشد قسوة وخطورة من إعلان قانون الدفاع المنصوص عليه في المادة 124، ويفهم ذلك من عبارات المادة 125 الخاصة بالأحكام العرفية حيث جاء في مطلعها: "1- في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن التدابير والإجراءات بمقتضى المادة السابقة من هذا الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة؛ فللملك، بناء على قرار مجلس الوزراء، أن يعلن بإرادة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة، أو في أي جزء منها". يفهم من هذه الفقرة أن اللجوء للأحكام العرفية يكون في خطوة ثانية بعد اللجوء إلى قانون الدفاع وبعد أن يعجز هذا الأخير عن تزويد السلطة التنفيذية بالصلاحيات اللازمة للتغلب على الظروف الطارئة التي سوّغت استخدامه. فعندها نكون أمام ظروف على درجة كبيرة من الخطورة لدرجة أن قانون الدفاع لم يمكن كافيًا لمواجهتها، فلجأ عندها لمن كانت أشد منه وأكثر قدرة على تمكين السلطة التنفيذية من التصرف والإدارة بحرية ألا وهي "الأحكام العرفية". وعليه فهناك أوجه تشابه وأوجه اختلاف بينهما، على النحو الآتي:

وتنظيم صلاحياتها لمواجهة الظروف الطارئ: فإذا كان قانون الدفاع قانوناً عادياً تصدره السلطة التشريعية (مجلس الأمة) ويأمر الملك بإنفاذه وتطبيق أحكامه عند الحاجة (حسب المادة 124 من الدستور)، فإن الأحكام العرفية ليست بقانون؛ بل مجرد إعلان من جانب واحد (يصدر من الملك) من دون إصدار أي نص قانوني من قبل السلطة التشريعية (حسب المادة 125 من الدستور). والنتيجة فإن قانون الدفاع مجموعة قواعد قانونية تضبط صلاحيات الحكومة عند إنفاذه، وتقرر رقابة قضائية على هذا التطبيق؛ أما حالة إعلان الأحكام العرفية فهي مجرد إعلان ملكي لا ضابط له، ويسيطر يد السلطة التنفيذية للتصرف دون أي ضابط، أو قاعدة قانونية، أو نص، أو قيد سوى الإرادة الملكية.

29 نهاية الفقرة (1) من المادة (94) من الدستور الأردني لعام 1952.

30 المادة 125 من الدستور الأردني لعام 1952 تنص على: "1- في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن التدابير والإجراءات بمقتضى المادة السابقة من هذا الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة فللملك بناء على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بإرادة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة، أو في أي جزء منها. 2- عند إعلان الأحكام العرفية للملك أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية أية تعليمات قد تقضى الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به ويظل جميع الأشخاص القائمين بتنفيذ تلك التعليمات عرضة للمسؤولية القانونية التي تترتب على أعمالهم إزاء أحكام القوانين إلى أن يعفوا من تلك المسؤولية بقانون خاص يوضع لهذه الغاية". ملاحظة: المادة السابقة لهذه المادة هي المادة 124 والتي تتعلق بقانون الدفاع وبينت غرضه وكيفية إعماله.

- قانون الدفاع قانون مُعلق الإنفاذ: أي أن إنفاذ (أو المباشرة بتطبيق) هذا القانون أمر معلق على صدور إرادة ملكية بالمباشرة بإنفاذ أحكامه، استناداً لحكم المادة (124) من الدستور الأردني السالف ذكرها، واستناداً لحكم "الفقرة ب" من المادة الثانية من قانون الدفاع والتي جاء فيها: "تتضمن الإرادة الملكية بيان الحالة التي تقرر بسببها إعلان العمل بهذا القانون والمنطقة التي يطبق فيها وتاريخ العمل به". ومن ناحية أخرى، فإن إيقاف إنفاذه مرهون بإرادة ملكية ثانية تصدر استناداً لحكم الفقرة (ج) من المادة نفسها التي جاء فيها: "يعلن عن وقف العمل بهذا القانون بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء". وعليه فإنه يشترط لإنفاذه ولوقف إنفاذه شرطان لا بد من توافرها معاً وفي الحالتين: 1- صدور قرار عن مجلس الوزراء بضرورة إنفاذ القانون، أو إنهاء إنفاذه 2- صدور إرادة ملكية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء. وعليه فإن إصدار القرار والإرادة الملكية بالبدء بإنفاذ أحكام هذا القانون هو بحد ذاته سلطة تقديرية يتمتع بها على سبيل الحصر كل من مجلس الوزراء وجلالة الملك على حد سواء، ويكون ذلك التقدير بالنظر إلى مدى خطورة الظرف الطارئ المطلوب مواجهته.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن تعليق نفاذ القانون ووقف نفاذه بإرادة ملكية أمر استثنائي، وخروج على الأصل العام في القانون، الذي يقضي أن أي قانون يسري تلقائياً بعد مضي ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية<sup>31</sup>، ويوقف العمل بأي قانون عادي بصدور قانون جديد مثله، أو أعلى منه في المرتبة عن السلطة التشريعية فيلغيه، أو يعطل نفاذه<sup>32</sup>. أما قانون الدفاع (موضوع هذا البحث) فهو قانون عادي استوفى شروط صدوره ونفاذه الدستورية: فنشر بتاريخ 1992/3/25 ليسري بتاريخ 1992/4/24 ويكون داخلياً في حيز النفاذ، ولكن لا يمكن إنفاذه (أي المباشرة بتطبيقه) إلا بإرادة ملكية، ولا يمكن وقف العمل به إلا بالإرادة الملكية الموقفة له.

أخيراً، على ضوء هذه الخصائص التي تميز قانون الدفاع عن غيره من القوانين العادية، وفي ظل غياب تعريف فقهي في مؤلفات الفقه القانوني الأردني، فإننا خلصنا إلى تعريف قانون الدفاع بأنه مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية لتنظيم الولاية العامة لمجلس الوزراء في الظروف الاستثنائية التي تستدعي تأمين السلامة العامة والأمن الوطني في حالة طوارئ دون تقييد تام بأحكام التشريعات المعمول بها وقت إنفاذه. ولما كان التعريف مصطلحاً يشير إلى وصف الشيء بعبارات جامعة مانعة، بحيث تكون دالة على جميع مفردات الشيء الموصوف، ومانعة للنقد لقصور في عباراته، أو لزيادة فيها بحيث يدخل فيه ما ليس منه من صفات، فإننا نرى بأن هذا التعريف يجمع في عباراته كل خصائص قانون الدفاع السابق بيانها، ويشير إلى الآثار المترتبة على تطبيق هذا

31 استناداً لحكم الفقرة (2) من المادة (93) من الدستور الأردني لعام 1952، والتي جاء فيها: "يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر".

32 الدوادي، مرجع سابق، ص 246.

القانون في مواجهة غيره من التشريعات التي سنتناولها في المبحث الثاني من هذه الدراسة.

### المبحث الثاني: أثر تطبيق قانون الدفاع على غيره من التشريعات

تكمن خطورة قانون الدفاع وأهميته في الآثار المترتبة على إعلان العمل به. وهذه الخطورة تنبع من أحكامه التي شرعت بطريقة تعكس طابعه الاستثنائي، وتساعد على تحقيق الغرض الذي وجد من أجله. من هذا المنطلق كانت آثاره التي يرتبها على درجة من الأهمية والخطورة، ومما يستدعي بيانها في هذه البحث. آثار هذا القانون ستنعكس بشكل رئيسي على العلاقات القانونية فيما بين الدولة والأفراد (أي علاقات القانون العام الداخلي كتنظيم الحقوق والحريات)، أو العلاقات فيما بين الدولة وغيرها من الدول (علاقات القانون العام الخارجي المتمثلة في التزامات الدولة على الصعيد الدولي). وعليه، سنتناول تلك الآثار في مطلبين: الأول يتناول أثره على التشريعات المساوية، أو الأدنى منه في المرتبة، والثاني يتناول أثره على التشريعات الأعلى منه في المرتبة.

#### المطلب الأول: أثره على التشريعات المساوية، أو الأدنى منه في المرتبة

كما بينا في المطلب الثاني من المبحث الأول، فإن من خصائص قانون الدفاع أنه استثنائي. ويترتب على ثبوت صفة الاستثنائية له ولأحكامه آثار لا يمكننا تجاوزها في هذا البحث. ولعل أخطر أثر يترتب على تطبيق هذا القانون هو الأثر الذي ينعكس على غيره من التشريعات، حيث إن لقانون الدفاع قوة تمكنه من تعطيل غيره من القوانين العادية المتعارضة معه سواء كانت سابقة أم لاحقة لصدوره. فقد جاء بنص المادة (3/أ) منه بأن: "يناط تطبيق هذا القانون برئيس الوزراء لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة دون التقييد بأحكام القوانين العادية المعمول بها". وعليه فإن أي قانون عادي، أو نص في قانون عادي يتعارض مع أحكام قانون الدفاع، أو أحكام الأوامر التي تصدر بموجبه سيكون نصاً، أو قانوناً معطلاً ولا يؤخذ به في حضرة قانون الدفاع، أو أوامره. فعلى سبيل المثال: سيعطل "مؤقتاً" نص القانون المدني الذي يقضي بأن لمالك الشيء حرية التصرف في ملكه، وذلك لأن قانون الدفاع قرر بأن لرئيس الوزراء إصدار أمر دفاع بالاستيلاء على ملك أحدهم، حيث جاء فيه "إذا أعلن رئيس الوزراء أنه ينوي الاستيلاء على أي أموال، أو وضع اليد عليها فلا يجوز لأي شخص أن يبيع تلك الأموال، أو ينقلها، أو يخفيها، أو يتصرف بها دون موافقة رئيس الوزراء"<sup>33</sup>، وفي مثال آخر سيعطل "مؤقتاً" نص قانون أصول المحاكمات الجزائية الذي يقضي أن التفتيش مشروط بإذن المدعي العام، وذلك لأن قانون الدفاع قرر بأن لرئيس الوزراء صلاحيات الأمر "بتفتيش الأشخاص والأماكن والمركبات دون التقييد بأحكام أي قانون آخر، والأمر باستعمال القوة المناسبة في حالة الممانعة"<sup>34</sup>. وغيرها الكثير من الأمثلة التي لا حصر لها. بهذا الصدد

33 نص المادة (5) من قانون الدفاع، رقم 13، لعام 1992.

34 نص المادة (4) من قانون الدفاع، رقم 13، لعام 1992.

تجدر الإشارة إلى أن تفعيل العمل بقانون الدفاع لا يعني الوقف، أو التعطيل المباشر والتلقائي لغيره من القوانين العادية، أو الأنظمة والتعليقات، بل لابد من صدور أمر دفاع يقرر التعطيل بشكل صريح. أي أنه، وبعبارة أخرى، ستبقى التشريعات الوطنية الأخرى سارية المفعول وواجبة التطبيق، طالما لم يصدر عن رئيس الوزراء أمر دفاع يقضي بتعطيلها صراحةً.

قد يدور في ذهن البعض أن مخالفة القانون العادي لغيره من القوانين العادية، أو للأنظمة والتعليقات الأدنى منه في المرتبة أمر جائز ويتفق مع المبادئ العامة في القانون (كمبدأ التدرج التشريعي)، ولكن الخطورة في ظل قانون الدفاع تظهر من تمكين قرار إداري (يسمى بأمر الدفاع) من مخالفة، أو تعطيل التشريعات. حيث إن قانون الدفاع ذهب أبعد مما سبق بيانه أعلاه عندما أقر بأن أوامر الدفاع التي يصدرها رئيس الوزراء بالاستناد إلى قانون الدفاع تتمتع بقوة قانون الدفاع نفسها، بالرغم من أنها مجرد قرارات إدارية وليس لها أن تخالف، أو تقيّد - كأصل عام - لا القوانين ولا مجرد الأنظمة ولا التعليقات. تلك القرارات المسماة (أوامر دفاع) يعطيها القانون قوة تمكنها من أن تخالف، أو تعطل بشكل كلي، أو جزئي أي تشريع آخر (سواء أكان قانوناً عادياً، أو نظاماً، أو تعليقات)، أي بمعنى أننا أصبحنا في نطاق أوسع، ولا ننحصر بتعطيل قانون الدفاع لقانون عادي آخر، بل إمكانية تعطيل أوامر الدفاع (قرارات إدارية) ليس فقط للقوانين العادية بل لمختلف أنواع التشريع الأدنى، أو المساوية لمرتبة قانون الدفاع في هرم التدرج التشريعي.

يستمد ذلك الحكم الخطير (بجواز مخالفة، أو تعطيل أي تشريع) من نص المادة (10) من قانون الدفاع التي جاء فيها: "يوقف العمل بأي نص، أو تشريع يخالف أي حكم من أحكام هذا القانون والأوامر الصادرة بمقتضاه". وعليه يكون لرئيس الوزراء ليس فقط أن يمتنع عن تطبيق أي قانون عادي يخالف في أحكامه أحكام قانون الدفاع، بل أبعد من ذلك، له أن يصدر أوامر تعطيل أي تشريع مهما كان نوعه: سواء أكان قانوناً عادياً، أو نظاماً، أو تعليقات. وكل منا يعلم أن مصطلح تشريع يشير إلى "كل نص قانوني مكتوب"<sup>35</sup> فهو مصطلح مطلق، والمطلق يجري على إطلاقه. وبهذا يكون قانون الدفاع قد وضع بيد السلطة التنفيذية صلاحيات تجعل منها "كالمشرع المؤقت" فيحل محل السلطة التشريعية ويعطل ما أصدرته هذه الأخيرة من تشريعات وقواعد قانونية نافذة، لتضع قواعد قانونية جديدة (بشكل أوامر دفاع) تنظم أموراً سبق وأن نظمتها تشريعات أخرى صادرة عن السلطة التشريعية وداخله حيز النفاذ. وعليه فإن قانون الدفاع خرج عن مبدأ الفصل بين السلطات. فعلى سبيل المثال ندرج هنا ما جاء في أمر الدفاع الأول من عبارات صريحة تفيد بأن رئيس الوزراء قرر بأن يعطل العمل ببعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي ثم وضع تنظيمًا جديدًا للبنود التي عطلها منه<sup>36</sup>.

35 الدوايدي، مرجع سابق، ص 117؛ وفي الفقه الفرنسي أيضًا يكون لمصطلح التشريع (بلغتهم Législation) ذات المعنى: انظر: Muriel Parquet, *Introduction général au droit*, Cinquième Edition, Bréal, Rosny-sous-Bois-France, 2009, p. 40.

36 جاء في المادة (1) من أمر دفاع صادر بمقتضى أحكام قانون الدفاع، الأردن، رقم 1، لسنة 2020، ما يلي: "استناداً لأحكام المادتين (3)

وبالرجوع إلى نص المادة (4) من قانون الدفاع فإننا نجد هذا النص يذكر لنا صلاحيات رئيس الوزراء المخوّلة له بموجب هذا القانون، وعددها ثلاث عشرة صلاحية. ولكن من الخطأ بمكان الاعتقاد أن تعداد هذه الصلاحيات قد جاء على سبيل الحصر، بل جاءت على سبيل الذكر؛ بدليل أنها جاءت أولاً بعبارات فضفاضة واسعة لا تحصر شيئاً، وثانياً أن نصوص المواد (3/أ - 10) عادت وأقرت للسلطة التنفيذية حقها بمخالفة القوانين وتعليق ما تشاء من تشريعات، وهذا بحد ذاته إطلاق للصلاحيات. وكمثال واقعي آخر أكثر وضوحاً على إطلاق الصلاحيات، وكدليل على أن صلاحيات رئيس الوزراء غير مقتصرة على ما ورد في نص المادة (3/أ)، ما جاء في نص أمر الدفاع الخامس عندما قرر رئيس الوزراء بموجبه وقف سريان جميع المدد القانونية والمواعيد المنصوص عليها في التشريعات النافذة (سواء أكانت مدد تقادم أم سقوطاً أم عدم سماع دعوى، وغيرها)<sup>37</sup>. حيث إن هذه الصلاحية - باتخاذ مثل هذا القرار - غير واردة في المادة (3/أ) التي قامت بتعداد صلاحيات رئيس الوزراء.

ولعل تلك الصلاحيات الواسعة كانت مسوغة بضرورة تمكين السلطة التنفيذية من وسيلة قانونية تمكنها من التعامل مع المستجدات اليومية في ظل الظروف الطارئ دون إلزامها بالعودة في كل مرة إلى السلطة التشريعية لوضع نص قانوني. فالحاجة إلى مواجهة المستجدات الطارئة بسرعة وكفاءة عالية أمر لا يتناسب مع الإجراءات التقليدية البيروقراطية المتبعة تقليدياً لوضع نص قانوني جديد، أو تعديله، أو إلغائه من قبل السلطة التشريعية، من هنا، مكنا السلطة التنفيذية من صلاحية تعطيل قانون وسن قواعد جديدة من تلقاء نفسها ل يتم ذلك خلال ساعات، أو حتى دقائق. وبالرغم من تسليمنا بأن لمجلس الوزراء صلاحيات مطلقة بموجب هذا القانون إلا أننا نؤكد على أن هذه الصلاحيات - وإن كانت واسعة جداً - إلا أنها تبقى مؤقتة بالظرف الاستثنائي الذي أُذن باستخدامها لأجله، وأنها، من ناحية أخرى، قابلة للتحديد، أو التقييد بنص الإرادة الملكية، كما وضعنا سابقاً بصدد الحديث عن نص الإرادة الذي جاء فيه قيد يتمثل بضرورة عدم المساس بالملكيات الخاصة للأفراد بالرغم من أن قانون الدفاع سمح لمجلس الوزراء المساس بها كما بينا أعلاه.

أخيراً، وبناءً على ما سبق، يمكننا وصف قانون الدفاع أنه أقوى القوانين العادية والفرعية (الأنظمة والتعليمات) ذلك لأنه يتمتع بقوة تمكنه من وضع أي قانون عادي، أو نظام، أو تعليمات جانباً فيعطلها. ولكن قد يكون الأمر أكثر تعقيداً عند الحديث عن مدى قوته أمام التشريعات التي تعلوه في المرتبة (أي الدستور والاتفاقيات الدولية)، فهي جزء من التشريعات، وحضور مصطلح "أي تشريع آخر" في متن المادة (10) من قانون الدفاع السابق ذكرها، فتح الباب للتساؤل حول مدى

و (10) من قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992 أقر إصدار أمر الدفاع التالي: أولاً: يوقف العمل بأحكام قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 وتعديلاته والأنظمة والتعليمات التي تطبقها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي فيما يتعلق بما يلي: ... ويعمل بأمر الدفاع التالي بديلاً عنها: "...".

37 أمر دفاع صادر بمقتضى أحكام قانون الدفاع، الأردني، رقم 5، لسنة 2020.

إمكانية تعطيل قانون الدفاع لهذا النوع من التشريعات.

### المطلب الثاني: أثره على التشريعات الأعلى منه في المرتبة

تبعاً للحديث عن إمكانية تعطيل أي تشريع آخر، نطرح التساؤل الآتي: هل لأحكام قانون الدفاع، أو أوامر الدفاع أن تقيد، أو تعطل نصاً دستورياً، أو اتفاقية دولية؟! يأتي هذا التساؤل المنطقي من منطلق مبدأ التدرج التشريعي الذي يقضي بأن التشريع الأدنى لا يخالف التشريع الأعلى<sup>38</sup>.

#### أولاً: حكم تعطيل قانون الدفاع، أو أوامره لنص دستوري

لا خلاف بين الفقهاء على سمو القواعد القانونية الدستورية على غيرها من القواعد القانونية، فمن حيث الأصل لا يصح لأي قانون أن يخالف في أحكامه أحكام الدستور، تحت طائلة الحكم بعدم دستورية هذا القانون والإجراءات والقرارات التي صدرت بمقتضاه<sup>39</sup>. وأقصد بكلمة قانون، هنا، مصطلح القانون بمفهومه العام والواسع، أي كل قاعدة قانونية مهما كان شكلها، أو مصدرها (سواء نصوص اتفاقية دولية أم نصوص قانون عادي أم أنظمة، أو تعليمات، أو حتى قرارات إدارية تنظيمية). بالمقابل هناك خلاف فيما بين الفقهاء حول مدى جواز مخالفة بعض أحكام الدستور، أو تقييد تطبيقها<sup>40</sup>، خاصة في ظل حضور نص المادة (10) من قانون الدفاع التي استخدمت مصطلح التشريع عند الحديث عن جواز مخالفة أي أمر دفاع لغيره من التشريعات. في الحقيقة نرى أن استخدام مصطلح "تشريع آخر" هو استخدام منتقد وغير موفق، فإذا كان المشرع لا يميل إلى تمكين قانون الدفاع من تعطيل، أو تقييد نصوص الدستور، كان حرياً به أن يعدل هذا النص ويتعد عن استخدام مصطلح "تشريع" عندما قال إن لقانون الدفاع وأوامره أن تخالف أي تشريع.

وللإجابة عن السؤال، نرجع لنصوص الدستور، فنجد النص الدستوري نفسه أحياناً قد يكون جامداً وحازماً فلا يدع مجالاً لتدخل القانون في المسألة التي نظمها، وبالنتيجة لا يدع مجالاً للخروج على حكمه من خلال التقييد. وقد يكون النص الدستوري في أحيان أخرى مرناً<sup>41</sup> يتيح صراحة للقانون العادي وضع قواعد قانونية تخالف حكمه (استثناءً) فتوقف العمل به في ظروف وأحوال يعينها القانون (أي تقيده لفترة من الزمن)، لذا نرى بأن النصوص الدستورية تأتي في عدة أشكال، ويختلف مدى جواز تقييد قانون وأوامره لها بحسب شكلها، على النحو الآتي:

38 محكمة التمييز الأردنية، حقوق، 7067، 2018، منشورات موقع قسطاس.

39 الخطيب، مرجع سابق، ص 522.

40 "مخالفة النص" - "الخروج على النص" - "تقييد النص"، كلها ذات مدلول واحد يشير إلى تعطيل ووقف تطبيق النص الدستوري وبالتالي وقف آثاره القانونية لمدة من الزمن.

41 ملاحظة هامة: نحن لا نستخدم في هذا البحث مصطلح (جامد ومرن) للحديث عن أنواع الدساتير من حيث طريقة تعديلها. فالفقه الدستوري درج على تصنيف الدستور إلى (دستور جامد ودستور مرن) بالنظر إلى طرق تعديله. بل إن هذه الدراسة تستخدم المصطلحين للدلالة على مدى تساهل النص الدستوري ومدى سماحه - من خلال عباراته وألفاظه - لغيره من التشريعات بمخالفة حكمه.



- نصوص دستورية جامدة في عباراتها ولا تسمح بتعطيل، أو خروج على حكمها ولا بأي ظرف من الظروف: فعلى سبيل المثال، لو اطلعنا على نص المادة (1/9) من الدستور الأردني سنجدها جازمة حازمة وجامدة بحيث لا تدع لأي قانون آخر مجالاً للتدخل، أو تنظيم حق الأردني بالبقاء داخل الأردن، حيث جاء فيها: "لا يجوز إبعاد أردني من ديار المملكة". من هنا لم تتخذ الحكومة الأردنية في ظل أزمة الكورونا أي قرار، أو أمر دفاع بطرد أردني من الأردن وإن تبين بأنه حامل للفيروس عند وصوله إليها. والتعليل القانوني لذلك أن الدستور لم يسمح لقانون الدفاع، أو الأوامر الصادرة بمقتضاه بالخروج على حكمه في هذه المسألة، وإن كان قانون الدفاع استثنائياً، أيضاً، وإن كان من مصلحة الدولة منع ذلك المواطن المصاب بالفيروس من الدخول إلى الأردن، لأن دخوله يعني زيادة خطورة حالة الطوارئ التي استدعت تفعيل قانون الدفاع. وكذلك الأمر بالنسبة لنص المادة (20) المتعلق بمجانبة التعليم والذي جاء فيه: "التعليم الأساسي إلزامي للأردنيين وهو مجاني في مدارس الحكومة"، فلا يمكن إصدار أمر دفاع يلزم أولياء الأمور بتحمل نفقات التعلم عن بعد والذي بدأت به الحكومة بالتزامن مع تعليق حضور الطلبة للمدارس، فالنص الدستوري جاء حازماً بمجانبة التعليم ولم يترك مجالاً للاستثناء. ومن الملاحظ أن النصوص الجامدة في الدستور تكثر في أغلب فصول الدستور (غير الفصل الثاني المتعلق بحقوق الأردنيين وواجباتهم). فتبقى الغالب الأعم، وخاصة في تلك الفصول التي تنظم شكل الدولة ونظام الحكم فيها وحقوق الملك والسلطات الثلاث في الدولة واختصاصاتها. فعلى سبيل المثال، نجد نص المادة (3/34) المتعلق بحقوق الملك جامداً لا يقبل التأويل بجواز الخروج عليه، ولا بأي شكل من الأشكال، حتى في الظروف الاستثنائية، حيث جاء فيها: "للملك أن يجل مجلس النواب"، فلا يتصور إذاً أن يصدر أمر دفاع بحل المجلس لأن النص الدستور جامد لا يسمح بتقييده ولا حتى في الظروف الاستثنائية.

من ناحية أخرى، قد يحيل النص الدستوري في عباراته للقانون من أجل تكملة تنظيم المسألة التي تناولها النص الدستوري. مثل هذا النوع من النصوص قد يوحي في عباراته بجواز مخالفة حكم الدستور، ولكنه، في الحقيقة، ليس كذلك. بل هو نص يحيل للقانون مهمة تنظيم، أو إكمال تنظيم ما جاء في الدستور. ولكن هذا التنظيم لا يعني، بأي حال من الأحوال، جواز الخروج على حكم النص الدستوري. أن يطلب الدستور من القانون تنظيم المسألة لا يعني أن يأتي التنظيم على نحو يهدر، أو يخالف ما جاء في النص الدستوري، بل يجب أن يكون التنظيم دون غلو ومتسقاً مع جوهر المسألة التي نص عليها الدستور. فعلى سبيل المثال لو تناولنا المادة (1/16) من الدستور: "للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون"، وكذلك المادة (3/16) "ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها"، وأيضاً المادة (1/17) "للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة... بالكيفية والشروط التي عينها القانون"، سنجدها جميعها تكلف القانون صلاحية

تنظيم ما جاء فيها، ويقصد بالتنظيم هنا: أن يضع القانون الكيفية والوسائل اللازمة والطرق الأنسب لتنفيذ هذا النص الدستوري، لا أن يضع تنظيمًا بشكل يعطل، أو يقيد النص الدستوري. وما يدل على ذلك ما جاء في نص المادة (128/أ) من الدستور الأردني بأن تنظيم المسائل التي أحالها الدستور إلى القوانين مقيّد ومشرّط بعدم المساس بجوهرها الذي ورد في الدستور: أي لا يجوز هدرها وإلغاؤها بحجة التنظيم<sup>42</sup>. وعليه، فإن جاء تنظيم القانون للمسألة بشكل يعطل النص الدستوري كان هذا التنظيم باطلاً ويوصف بأنه "غير دستوري"، كما في المثال الآتي: لو أن قانوناً عادياً وضع شرطاً على ممارسة الأفراد لحقهم بالتجمع السلمي بأن يقوموا بإبلاغ المحافظ، هنا نكون أمام تنظيم مقبول؛ لأنه لا يجرد الفرد من حقه بحرية التجمع التي كفلها النص الدستور المذكور أعلاه. أما لو وضع شرطاً بضرورة الحصول على إذن من المحافظ، فإننا نكون أمام تقييد للنص الدستوري، لأن الأفراد لم يعد لهم الحرية بممارسة حقهم بالتجمع الذي كفله الدستور، بل ستكون حريتهم تلك بيد المحافظ وقراره (إن وافق كان لهم ذلك، وإن لم يوافق لم يكون لهم حق التجمع خلافاً للدستور). من هنا، وجب التفرقة بين التنظيم والتقييد. فالتنظيم جائز ولا يعد مخالفة للنص الدستوري إذا لم يهدر جوهره، أما التقييد ففيه مخالفة للنص الدستوري، وإن كان مؤقتاً وبرخصة من الدستور نفسه.

- نصوص دستورية مرنة في عباراتها سمحت بتعطيل حكمها مؤقتاً (أي سمحت صراحة بتقييدها). في الحقيقة قد نجد في الدستور نصوصاً مرنة تتنازل وتسمح للقانون أن يخالف حكمها، أو بعبارة أخرى تقييد حكمها، ولو أننا نرى أن اللفظان يقودان إلى نتيجة واحدة وهي عدم تطبيق النص الدستوري لفترة من الزمن. فلو تناولنا، كمثال، الفقرة الثانية من المادة (9) سنجدها مرنة في عباراتها، حيث جاء فيها "لا يجوز أن يحظر على أردني الإقامة في جهة ما، أو يمنع من التنقل... إلا في الأحوال المبينة في القانون". ففي ذيل هذه المادة نجد المشرع الدستوري مرناً، وأتاح للقانون التدخل وتقرير استثناءات على حماية هذا الحق بالتنقل، أو بعبارة أخرى، أتاح للقانون تقييد حكمه. وهي في الحقيقة حالة مختلفة عن حالة التنظيم السابق ذكرها، حيث إن عبارات النص جاءت واضحة بحق القانون بتقرير استثناءات، والاستثناء خروج على الأصل. يفهم هذا الحكم بجواز التقييد بالاستثناء من خلال المفهوم المخالف للنص الدستوري. فعندما قال النص: "لا يجوز حظر السفر إلا في الحالات المبينة في القانون"، وكأنه يقول "يجوز حظر السفر في الحالات المبينة في القانون". من هذا المنطلق لم تتردد الحكومة الأردنية في اتخاذ قرارات بمنع سفر الأردنيين وخروجهم من البلاد في ظل حالة الطوارئ (كورونا)<sup>43</sup> فهي تعي أن النص الدستوري أجاز للقانون الذي تستند إليه في تصرفاتها وهو (قانون الدفاع) الخروج على الأصل الذي جاء

42 جاء في المادة (128/أ) من الدستور الأردني لعام 1952 ما يلي: "لا يجوز أن تؤثر القوانين التي تصدر بموجب هذا الدستور لتنظيم الحقوق والحريات على جوهر هذه الحقوق، أو تمس أساسياتها".

43 انظر فحوى القرار الحكومي والمنشور على صفحة جريدة الرأي، "الأردن يوقف السفر من وإلى عدة دول بسبب كورونا"، متاح على الرابط: <http://alrai.com/article10527380>، تاريخ الزيارة: 2020/3/10.

في الدستور بكفالة حرية التنقل. وكان هذا السماح بإعادة الدستور، أي أنه تطبيق للدستور الذي سمح بأن يتم تقييده. وهنا لا بد من التذكير بأن تقييد مثل هذا النص الدستوري بموجب قانون الدفاع لا يكون إلا مؤقتًا وبقدر الظرف الذي أباح تعطيله، وذلك لأن الخروج على حكم الدستور وتقييده هنا هو أمر استثنائي و"الاستثناء لا يجوز التوسع فيه".

وللتوضيح أكثر، فإن النص المرن أجاز في عباراته للقانون أن يبين حالات استثنائية تجرد الفرد من حقه بالتنقل. أي أنه أجاز للقانون مخالفة أصل حكم الدستور بضمان حق الفرد بالتنقل من خلال تقرير استثناءات على هذا الأصل في قانون عادي لتجرد الفرد من ممارسة حقه بالتنقل. بينما في الحالة الأولى المتعلقة بتنظيم حق الفرد بالتجمع، لم يأت النص الدستوري بعبارة تفيد إمكانية وضع حالات استثنائية، بل، على العكس، نجد النص الدستوري يطلب من القانون تنظيم حق الفرد بالتجمع عن طريق وضع الآلية المناسبة التي تكفل تنفيذ النص الدستوري، لتمكين الفرد من ممارسة حقه بالتجمع.

وعليه يمكننا تلخيص حكم الخروج على النص الدستوري بمعنى (عدم تطبيقه نهائيًا وإلغاء وجوده) بأنه غير متصور قانونًا: هذا إن اعتبرنا أن المقصود بالتعطيل هو إلغاء النص الدستوري. بل يمكننا القول هنا: بجواز، أو إمكانية تقييد قانون الدفاع، أو أوامره لنص دستوري، وذلك على النحو الآتي: إذا كان النص الدستوري المنوي تقييده نصًا جامدًا لا يتيح في عباراته للقانون التدخل في المسألة التي نظمها، أو يتيح للقانون التنظيم فقط، فإننا نكون أمام نص دستوري صاحب سمو ولا يجوز مخالفته إطلاقًا ولا تقييده، وعليه ستكون أوامر الدفاع الصادرة على نحو يمس بذلك النص الدستوري معرضة للبطلان. أي ليس لها أثر على مثل هذا النوع من النصوص الدستورية. أما إذا كان النص الدستوري مرئيًا يتيح للقانون التدخل وتقييده، فإن أمر الدفاع سيكون له أثر على النص الدستوري فيعطله مؤقتًا (أو بعبارة ألطف "يقيده") ويكون هذا التقييد صحيحًا ومتفقًا وأحكام الدستور ونكره بأننا لا نرى فرقًا كبيرًا بينهما كمصطلحين (التعطيل والتقييد) من حيث النتيجة، حيث إن كليهما يقود إلى نتيجة واحدة وهي عدم تنفيذ النص الدستوري<sup>44</sup>. وهذا الصدد لا بد من التذكير بأن هذا "التعطيل، أو التقييد" سيبقى أمرًا استثنائيًا ومحدودًا بقدر حالة الطوارئ التي أُذن باستخدام قانون الدفاع لمواجهة، حيث ينتهي هذا التعطيل المؤقت للنص الدستوري بانتهاء حالة الطوارئ وصدور الإرادة الملكية بوقف تطبيق أحكام قانون الدفاع. ولعل الدستور قد جاء بهذا النوع من النصوص المرنة - فقبل بنفسه أن يتم تقييده، وصرح للقانون العادي بحقه ببيان حالات مقيدة له -

44 تعريف ومعنى "تقييد" في قاموس اللغة العربية المعاصرة: قَيْد: إجراء يُفْرَضُه القانون: قيود الانتخاب - موقوف - قيّد العقد بشروط: حدّدها - قاعدة مقيّدة: (القانون) قاعدة لهيئة تشريعية تمنع تداول، أو نقاش موضوع معين. وأما في معنى "تعطيل" في قاموس اللغة العربية المعاصرة: عطّل القوانين: أي أوقف تطبيقها. وفي معجم الغني: تَعَطَّلَ الْعَمَلُ: وَفَّقَهُ - تَعَطَّلَ عَنِ الْعَمَلِ: تَوَقَّفَ - تَعَطَّلَتِ السَّاعَةُ: تَوَقَّفَتْ - عَطَّلَتِ الْحُدُودَ وَالنُّغُورَ: تَرَكَّتْ بِلا حَامِيَةٍ - عَطَّلَتِ الرَّعِيَّةَ: تَرَكَّتْ بِلا حَاكِمٍ يَهْتَمُّ بِأَمْرِهَا - عَطَّلَ الْأَجِيرَ: تَرَكَّهُ بِلا عَمَلٍ.

إدراكاً منه بضرورة تمكين السلطة التنفيذية من التصرف بحرية أكبر لمواجهة حالات طارئة واستثنائية تستدعي المرونة.

ما توصلنا إليه من نتيجة بجواز تقييد القانون العادي (كقانون الدفاع) للدستور (كاستثناء وعندما يسمح النص الدستوري به) هو في الحقيقة أمر قد يخالف رأي بعض شراح القانون الدستوري الأردني. حيث انقسم الفقه الدستوري الأردني إلى فئتين: 1- فئة قالوا بـ "عدم الجواز المطلق" لأي قانون كان أن يخالف أي قاعدة، أو نصٍ دستوري. فقد أعطوا في مؤلفاتهم حكماً "بعدم الجواز" مطلقاً، فينادون بسمو النص الدستوري من دون الحديث عن الظروف الاستثنائية، أو النصوص الدستورية المرنة التي تميز تقييدها استثناءً<sup>45</sup>. 2- فئة أخرى تتحدث عن إمكانية التقييد ولكن تركته مطلقاً أيضاً دون بيان مؤشرات إمكانية التقييد وأسس وضوابطه<sup>46</sup>. وعليه، فإننا في هذه الدراسة نرى أن سمو النص الدستوري ليس مطلقاً، وأن تقييد النص الدستوري جائز ولكنه ليس مطلقاً، بل يؤذن به أحياناً ويحظر أحياناً أخرى، بحسب عبارات النص الدستوري المعني. فتقييد النص الدستوري لا يكون إلا بإرادته هو.

وللمفارقة فإن أحد الأمراء الأردنيين ومفكري العالم العربي "الأمير الحسن بن طلال" (ولي العهد السابق)، اتجه في إحدى مقالاته الصادرة في ظل أزمة "الكورونا" إلى القول بجواز الخروج على بعض أحكام الدستور في الظروف الاستثنائية من خلال تقييدها (على غرار الفقه الفرنسي) وخلافاً للفقه الدستوري الأردني الذي يرى عدم جواز مخالفة النص الدستوري مطلقاً، فقد قال: "الظروف الاستثنائية تبرر التضييق في حدود الحقوق والحريات الدستورية بالقدر الكافي للتعاطي معه، فمبدأ سيادة القانون والدولة القانونية وإن كان يصلح في الظروف العادية، إلا أنه عند تعرض مكونات الدولة للخطر يكون تقديم الصالح العام على حقوق الأفراد مصلحة عامة، بحيث نعود لتتفياً بظلال المشروعية بعد الانتهاء من هذه الأيام الاستثنائية"<sup>47</sup>.

بخلاف الفقه الأردني المتشدد لفكرة سمو الدستور، نجد أن فقه القانون الدستوري العربي وكذلك الفرنسي<sup>48</sup> يرى أن بعض نصوص الدستور يمكن الخروج عليها ومخالفتها بتشريعات أخرى تقيدها، وهو

45 انظر رأي كل من: الخطيب، مرجع سابق، ص 475؛ وانظر أيضاً: عوض اليمون، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، ط 2، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2016، ص 316؛ وانظر أيضاً: علي محمد الدباس وعلي عليان أبو زيد، حقوق الإنسان وحرياته ودور شرعية الإجراءات الشرطية في تعزيزها، ط 4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017، ص 87. إذ نجد بأنهم جميعاً في هذه المؤلفات لا يتحدثون عن إمكانية مخالفة القانون للدستور إذا سمح الدستور بذلك ولا في الظروف الاستثنائية، بل أعطوا حكماً مطلقاً بعدم الجواز؛ وانظر أيضاً بذات المعنى: رأي نوفان العجارمة وكامل السعيد، "هل يتيح قانون الدفاع لرئيس الوزراء حل مجلس النواب؟"، تصريح صحفي، الصحيفة الإلكترونية عمان نيوز، متاح على الرابط: <https://www.ammonnews.net/article/525779>. تاريخ الزيارة: 2020/4/6.

46 ليث نصراوي، "قراءة في تفعيل قانون الدفاع"، صحيفة الرأي، متاح على الرابط: <http://alrai.com>، تاريخ الزيارة: 2020/3/22.

47 حسن بن طلال، "التضامن ويقظة الضمير الإنساني"، الصحيفة الإلكترونية لجامعة عمان العربية، متاح على الرابط: <http://aaunews.net>، نافذة وطنيات، تاريخ الزيارة: 2020/3/20.

48 ذهب الفقه الفلسطيني بذات الاتجاه؛ انظر: أحمد عبد المالك أبو دراي، الظروف الاستثنائية وأثرها على الحقوق والحريات العامة في فلسطين - دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2017.

ما تؤيده هذه الدراسة. فهم يتناولون هذا الموضوع في معرض الحديث عن الحقوق والحريات المكفولة في الدستور. حيث يرون أن بعض تلك الحقوق والحريات لا يمكن المساس بها أبداً، وبعضها الآخر سيكون من الضروري إتاحة النص الدستوري مجالاً للمساس بها بتقييدها. فكما قال الباحث القانوني العراقي "إن نظرية الظروف الطارئة تعد استثناءً، أو قييداً يرد على مبدأ سمو الدستور والنتائج المترتبة عليه وتستمد هذه النظرية مدلولها من القاعدة الرومانية القديمة التي تقول بأن سلامة الشعب فوق القانون"<sup>49</sup>. من جهة أخرى يتجه الفقيه الدستوري الفرنسي (Ardant Philippe) وزميله (Mathieu Bertrand) الاتجاه نفسه، بقولهما: "هيكله الحقوق الأساسية يعني بالضرورة انتفاء الصفة المطلقة عنها. حيث إن طبيعة الحقوق والحريات تقضي بضرورة التوفيق بينها. أما النظام القانوني الذي يضع مبادئ غير قابلة لاستثناءات فسيكون عرضة للدخول في صراع بين تلك الحقوق والحريات، مما يقودنا إلى طريق مسدود". إذن، فهم يرون بضرورة أن تكون هناك نصوص دستورية تسمح بالخروج عليها على نحو استثنائي لضمان التوفيق والتوازن بين الحقوق والحريات المضمونة بالدستور<sup>50</sup>؛ فعلى سبيل المثال: سيكون حق المواطن (أ) بالحياة وتجنبيه الإصابة بالفيروس حفاظاً على حياته وحياة عائلته أولى بالحماية من حق (س) و(ص) و(ج) بالتنقل. من هنا سيكون جائزاً تقييد حق حرية التنقل، وإن كانت مكفولة بالدستور. والتقييد، في الحقيقة، تعطيل لهذا النص الدستوري؛ بحيث لا يعد الحق الذي يحميه مكفولاً كما أراد المشرع الدستوري ابتداءً، فيسقط حق الأفراد بالمطالبة بتمكينهم من ممارسة هذا الحق بالتنقل استناداً إلى الدستور. وتأكيداً على ذلك نجد الفقه الفرنسي يقر أيضاً بأن "تقييد الحقوق والحريات الأساسية سيكون جائزاً؛ إما للتوفيق فيما بينها؛ وإما من أجل المصلحة العامة"<sup>51</sup>، ونجد القول نفسه في الكثير من المؤلفات الأوروبية في القانون الدستوري<sup>52</sup>.

## ثانياً: حكم تعطيل قانون الدفاع، أو أوامره للاتفاقيات الدولية

أقر القضاء الأردني أن الاتفاقيات الدولية تسمو على القوانين العادية<sup>53</sup> وعدّها في مرتبة أعلى من

49 أحمد سنبل عبد الجبار، "مبدأ سمو الدستور وكفالة احترامه: دراسة تحليلية مقارنة"، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العراق، م 6، ع 21، 2017، ص 307-308.

50 على محمد أمين، سنان عمار، "مدى مشروعية سلطة الإدارة في تقييد الحريات العامة"، مجلة جامعة البعث للعلوم الإنسانية، م 40، ع 41، 2018، ص 82؛ انظر كذلك بالنسبة للفقه الجزائري: محمد بودة، "جدلية العلاقة بين السلطات الدستورية في حماية الحقوق والحريات"، مجلة القانون والمجتمع، مخبر القانون والمجتمع بجامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، ع 7، 2016.

51 Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, Lextenso édition, Paris-France, 2013, p.128.

52 Louis Favore, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni et Jean-Louis Mestre, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris-France, 2017, p. 915.

53 محكمة التمييز الأردنية، حقوق، 1404، 2003 والذي جاء فيه: "ما يلي: "...فقد استقر اجتهاد محكمة التمييز على أن المعاهدات والاتفاقيات الدولية تسمو مرتبة على القوانين المحلية وأولى بالتطبيق عند تعارضها معها...". وانظر أيضاً: محكمة التمييز الأردنية، حقوق، 3986، 2003 والذي جاء فيه: "فإن المملكة الأردنية الهاشمية والجمهورية السودانية عضوان عاملان في اتفاقية تنمية وتيسير التبادل التجاري بين الدول العربية لسنة 1981 وبالتالي فإن أحكامها تغدو واجبة التطبيق على السلع والبضائع المشمولة بها ولا يغير من هذه الحقيقة أي توجه يخالف أحكامها طالما وأن الدولتين لا تزالان عضوين فيها ذلك أن أحكام الاتفاقيات الدولية تسمو على أحكام القوانين الوضعية المنظمة لموضوع واحد دفعاً لما استقر عليه الفقه القانوني الدولي واجتهاد هذه المحكمة".

القانون العادي (كقانون الدفاع) وأدنى من الدستور. وعليه، لا يجوز- كأصل عام- لقانون عادي أن يخالف أحكام الاتفاقية الدولية. في الواقع العملي نجد أن قانون الدفاع يمس بالتزامات الدولة الثابتة بموجب اتفاقيات دولية. وحيث إن اتفاقيات حقوق الإنسان ستكون في خط المواجهة الأمامي أمام قوة قانون الدفاع الذي بدوره سيستهدفها مباشرة، فقد رأينا أن نتناول أثر قانون الدفاع على هذا النوع من الاتفاقيات الدولية في البداية (الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان). ولكن هذا لا يعني بأنه من غير المتصور مساس قانون الدفاع لاتفاقيات دولية تختص في مجال آخر غير حقوق الإنسان، كما سنتناول في نقطة ثانية.

- تعطيل الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان: كما بينا سابقاً فقد أصبح من المستقر على الصعيد الأردني أن الاتفاقيات الدولية المصادق عليها حسب الأصول الدستورية جزء من التشريع الداخلي، وتكون بمرتبة أدنى من الدستور وأعلى من القوانين العادية، أو بعبارة أخرى، تسمو على القانون العادي وما دانه من تشريعات. موقف النظام القانوني الأردني هذا، وضع الدولة الأردنية ضمن فئة الأنظمة القانونية التي تأخذ بوحدة النظام القانوني (الدولي والداخلي) باعتبارهما وحدة واحدة (Le monisme)<sup>54</sup>. من هنا كان لا بد من تحليل مدى جواز مخالفة أحكام قانون الدفاع وأوامره للاتفاقيات الدولية النافذة على اختلاف أنواعها وموضوعاتها.

عطفًا على ما بيناه في الفقرات السابقة حول مبدأ التدرج التشريعي فإن إعطاء الحكم في مسألة مدى جواز خروج قانون الدفاع على قواعد الاتفاقيات الدولية أمر أكثر سهولة؛ فإذا كان الدستور أسمى القواعد القانونية وأعلاها قد أجاز لقانون عادي (كقانون الدفاع) الخروج على بعض أحكامه وتعطيلها على نحو استثنائي، فإنه، ومن باب أولى، أن تميز الاتفاقية الدولية له ذلك. فالاتفاقية الدولية أدنى من الدستور، ولن تكون بصلايته وحزمه، بل ستكون أكثر مرونة، فتجيز الخروج على أحكامها. ولكن، في جميع الأحوال، لا بد من التذكير بأن المسألة تبقى مرهونة بمرونة نصوص الاتفاقية الدولية، ويتلخص الحكم بجواز الخروج على أحكامها بثلاث فرضيات: 1- إذا أجازت الاتفاقية صراحةً لغيرها من التشريعات الخروج على أحكامها، كان ذلك إيداً منها بجوازه 2- وإذا منعت صراحةً، كان ذلك الخروج محظوراً 3- وإذا وضعت له شروطاً، كان هذا الجواز مسموحاً ضمن ضوابطها وشروطها، وذلك على النحو الذي سنبينه بالتفصيل في هذه الجزئية من المطلب. ولصعوبة تحليل جميع الاتفاقيات التي صادقت عليها الدولة الأردنية، فإننا سنقتصر في هذا البحث على إلقاء نظرة على أهم الاتفاقيات في مجال حقوق الإنسان المصادق عليها من قبل الأردن.

وبالرجوع إلى أهم تلك الاتفاقيات الدولية، ومنها: "الميثاق العربي لحقوق الإنسان لسنة 2004، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية

54 David Ruzie, Droit international public, (Daloz, Paris, 2004), p. 10.

والاجتماعية والثقافية لسنة 1966<sup>55</sup> نجدها جميعاً تأخذ - في المادة الرابعة من كل منها- نظرية الظروف الطارئة. لم تضع الاتفاقيات الدولية تعريفاً واضحاً لهذه النظرية، ولكن فقهاء القانون الدولي - ومن أهمهم الفقهاء الفرنسيون - حللوها على ضوء أحكام المحاكم الدولية. تقضي تلك النظرية أن في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تعرض الأمة للخطر، جاز للدولة الطرف اتخاذ تدابير تنتقص، أو تعطل من الالتزامات التي تعهدت بها بموجب الاتفاقية. فإذا كانت الدولة قد تعهدت بضمان حق الأفراد المتهمين بفصلهم عن المدانين، كان لها أن تسقط هذا الالتزام الدولي، ولا تفصلهم في ظل الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة. بعبارة أخرى، لها تقييد تلك الحقوق والحريات مؤقتاً بقدر الظرف الاستثنائي<sup>56</sup>. فعلى سبيل المثال، إذا كانت الدولة قد تعهدت بضمان حق الفرد بالحرية الشخصية وعدم التدخل في خصوصياته، أو مراسلاته كان لها أن تسقط هذا الالتزام الدولي، وتطلع على مراسلات الأفراد في ظل الظروف الاستثنائية، وكذلك الأمر بالنسبة لحرية التجمع السلمي، وغيرها من الحقوق والحريات القابلة للخروج عليها، وتعليق التزام الدولة بضمانها. وهنا يكون لقانون الدفاع أثر في مواجهة هذا النوع من الالتزامات الدولية، فيصح لأوامر الدفاع أن تأتي بشكل مخالف ومقيد لنصوص الاتفاقية التي تكفل هذه الفئة من الحقوق.

تجدر الإشارة أيضاً إلى أن فئة ثانية من الحقوق والحريات التي تحميها الاتفاقيات الدولية تكون محصنة من المساس بها بخلاف الفئة الأولى المذكورة أعلاه؛ أي بمعنى لا يمكن للدولة ولا بأي شكل من الأشكال المساس بها، أو تقييدها (لا في الظروف العادية ولا الظروف الاستثنائية). فهذه الفئة من الحقوق والحريات تخرج عن نطاق جواز تطبيق نظرية الظروف الطارئة، فلا يحق للدولة تعليق التزامها باحترام وضمان تلك الحقوق والحريات<sup>57</sup>. أما عن قائمة الحقوق والحريات غير القابلة للمساس بها فإنها تختلف من اتفاقية إلى أخرى، فلو تناولنا على سبيل المثال، نصوص الميثاق العربي لحقوق الإنسان، سنجد أنه يأخذ بنظرية الظروف الطارئة في المادة (4)<sup>58</sup> منه، ويحدد تلك القائمة من

55 الميثاق العربي لحقوق الإنسان لسنة 2004، والمنشور على الصفحة 4478 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4675 بتاريخ 16/9/2004، صادق عليه الأردن بتاريخ 23/5/2004، نافذ بتاريخ 15/3/2008. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، ساري بتاريخ 23/3/1976، والمنشور على الصفحة 2227 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4764 بتاريخ 15/6/2006. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966، ساري بتاريخ 30/5/2006، والمنشور على الصفحة 2239 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4764 بتاريخ 15/6/2006.

56 وردة درارعة، "السلطة التقديرية للدولة في إعمال الحقوق المحمية بين الإطلاق والتقييد"، مجلة جيل حقوق الإنسان، مركز جيل البحث العلمي، ع 12، 2016، ص 106-107.

57 Frédéric Sudre, Laure Milano, Hélène Surrel, *Droit européen et international des droits de l'homme*, (PUF, Paris, 2019), p. 234.

58 المادة (4) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان لسنة 2004، نصت على ما يلي: "1- في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف في هذا الميثاق أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تقيد فيها بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا الميثاق، بشرط ألا تنتهك هذه التدابير مع الالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي، وألا تنطوي على تمييز يكون سببه الوحيد هو العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الأصل الاجتماعي. 2- لا يجوز في حالات الطوارئ الاستثنائية مخالفة أحكام المواد التالية: المادة الخامسة عشرة، المادة الثامنة عشرة، المادة التاسعة عشرة، المادة العاشرة، المادة الثالثة عشرة، المادة الرابعة عشرة، المادة السادسة عشرة، المادة الثامنة عشرة، المادة التاسعة عشرة، المادة العاشرة، المادة الثانية والعشرون، المادة السابعة والعشرون، المادة الثامنة والعشرون، المادة التاسعة والعشرون، المادة الثلاثون. كما لا يجوز تعليق الضمانات

الحقوق غير القابلة للمساس بها، حتى في ظل الظروف الطارئ في الفقرة الثانية منها، بما يلي: الحق بالحياة، حظر التعذيب، حظر التجارب الطبية الجبرية واستغلال الأعضاء، حظر الرق والاتجار بالبشر، الحق بالمحاكمة العادلة، تفعيل مبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، عدم جواز حبس المدين، حظر محاكمة الشخص عن نفس الجرم مرتين، الحق بالتعويض عن الأضرار لمن حكم ببراءته، حفظ الكرامة الإنسانية، الحق بالشخصية القانونية، حق طلب اللجوء السياسي، الحق بالجنسية، الحق في حرية الفكر والعقيدة والدين، حظر نفي المواطن، حق الفرد بالعودة للبلد الأصلي. وعليه فإن قانون الدفاع لا يكون له أي أثر في مواجهة هذه الحقوق المكفولة في الميثاق، ولا يجوز لأوامر الدفاع مخالفة نصوص الميثاق التي تحميها.

من جانب آخر، فيما يتعلق بشروط استفادة الدولة من نظرية الظروف الطارئة، فإنها تختلف من اتفاقية إلى أخرى، ولكن، بالمجمل، يمكن القول إن هذه الشروط وجدت بهدف تجنب خطر تعسف الدولة باستخدام حقها بالتقييد وفقاً للنظرية، وبهدف الحفاظ على مبدأ سيادة القانون<sup>59</sup>. وعليه، سنأخذ على سبيل المثال، ما جاء في الميثاق العربي لحقوق الإنسان: حيث تشترط المادة (4) الشروط الآتية:

أ- إعلان قيام حالة الطوارئ رسمياً. حيث إن رئيس الوزراء الأردني قد أعلن رسمياً صدور الإرادة الملكية بالإذن بتطبيق قانون الدفاع لمواجهة خطر انتشار وباء الكورونا كما بينا سابقاً، فإن هذا الشرط يكون متحققاً.

ب- اتخاذ تدابير لمواجهة الظروف الطارئ في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع. وفي الحقيقة، نجد أن هذا الشرط متحقق من خلال الرجوع لما جاء في نص الإرادة الملكية التي سمحت لرئيس الوزراء بتطبيق قانون الدفاع "في أضيق الحدود" كما بينا سابقاً.

ج- أن تضمن التدابير عدم التمييز على أساس العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الأصل الاجتماعي. حيث إن تطبيق قانون الدفاع قد طال جميع أراضي المملكة الأردنية الهاشمية وجميع الأردنيين، فلامجال للقول بوجود تمييز في تطبيقه ضد جماعة معينة دون غيرها. د- عدم المساس بالحقوق والحريات غير القابلة للمساس بها والمذكورة أعلاه. وهذا الشرط أيضاً

متحقق في الحالة الأردنية، حيث إن الحق الوحيد الذي تم المساس به بموجب أوامر الدفاع حتى تاريخ كتابة هذا البحث هو الحق بالتنقل، الذي يعد من الحقوق الجائز المساس بها؛ لأنه لا يدخل في قائمة الحقوق المحظور المساس بها كما ذكرنا قبل قليل.

ه- إعلام الدول الأطراف الأخرى عن طريق الأمين العام لجامعة الدول العربية بأحكام الميثاق التي قيدها الدولة بالاستناد إلى حقها بالتقييد الوارد في المادة (4)، وأسبابه. وإعلامها بوقف

القضائية اللازمة لحماية تلك الحقوق. 3- على أية دولة طرف في هذا الميثاق استخدمت حق عدم التقييد أن تعلم الدول الأطراف الأخرى فوراً عن طريق الأمين العام لجامعة الدول العربية بالأحكام التي لم تتقيدها وبالأسباب التي دفعتها إلى ذلك. وعليها في التاريخ الذي تُنهي فيه عدم التقييد، أن تعلمها بذلك مرة أخرى وبالطريقة ذاتها.

59 Jean-François Renucci, Droit européen des droits de l'homme, (LGDJ-Lextenso éditions, Paris, 2015), p. 34.



إعمال هذا النص الاستثنائي عند انتهاء الظرف الطارئ. وهو شرط إجرائي داخلي بين الدول لم يتسنَّ لنا التحقق منه.

وعليه يمكننا تلخيص حكم تعطيل أحكام قانون الدفاع، أو أوامره ومخالفاتها لنصوص الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان أنه أمر جائز تطبيقاً لنظرية الظروف الطارئة، بشرط أن تأخذ الاتفاقية بتلك النظرية، وأن يكون ذلك التعطيل، أو المخالفة ضمن نطاق الظرف الطارئ ولا يتجاوزه وبما لا يمس بمجموعة الحقوق والالتزامات غير القابلة للتقييد.

- تعطيل باقي أنواع الاتفاقيات الدولية: إن الهدف الأساسي من أي معاهدة دولية تطبيق أحكامها على أرض الواقع. لذا فقد أخذ القانون الدولي العام بمبدأ الصفة الإلزامية للمعاهدات الدولية في المادة (26) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969<sup>60</sup>. وعليه يكون لأي معاهدة دولية بعد نفاذها قوة القانون بين أطرافها. فهي تلزم الدول التي صادقت عليها، أو انضمت إليها وفقاً لقاعدة أساسية في قانون المعاهدات، ومبدأ عام في أي فرع من فروع القانون، ألا وهو "العقد شريعة المتعاقدين". فيكون على الدول الأطراف في المعاهدة أن يتخذوا الإجراءات الكفيلة بتنفيذها، وإن قصرت الدولة الطرف في التنفيذ قامت عليها مسؤوليتها الدولية<sup>61</sup>. وقد جاء نص المادة (27) من الاتفاقية نفسها واضحاً بإقرار أصل عام يقضي بعدم جواز تدرع الدولة بقوانينها الداخلية كمسوغ لعدم تنفيذ المعاهدة، حيث جاء فيها: "لا يجوز لطرف في معاهدة أن يحتج بنصوص قانونه الداخلي كمسوغ لإخفاقه في تنفيذ المعاهدة، لا تخل هذه القاعدة بالمادة (46)<sup>62</sup>". من ناحية أخرى، ولأن النصوص تقرأ وحدة واحدة، كان من الضروري النظر إلى نصوص المواد (61/أ - 62)<sup>63</sup> من ذات الاتفاقية - والتي هي بأصلها عرف دولي<sup>64</sup> - فنجدها قد جاءت لتنظم نظرية الظروف

60 تنص المادة (26) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969، المنشورة على موقع الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، م 1155، صدرت بتاريخ 23/5/1969، دخلت حيز النفاذ بتاريخ 27/1/1980، على ما يلي: "العقد شريعة المتعاقدين: كل معاهدة نافذة ملزمة لأطرافها وعليهم تنفيذها بحسن نية".

61 Jean-Claude Zarka, *Droit international public*, (ellipses, Paris, 2015), p. 97.

62 نص المادة (46) لا يعيننا في هذا الصدد حيث إنه نص يتعلق بالاحتجاج بالقانون الداخلي ضد صحة إجراءات عملية إبرام المعاهدة وليس تنفيذها.

63 تنص المادة (61/أ) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969: "1- يجوز للطرف في المعاهدة الاحتجاج باستحالة تنفيذها كسبب لانقضائها، أو الانسحاب منها إذا نجمت الاستحالة عن زوال، أو هلاك أمر لا يستغني عنه لتنفيذها. أما إذا كانت الاستحالة مؤقتة فيجوز الاحتجاج بها كأساس لإيقاف العمل بالمعاهدة فقط". وتنص المادة (62) على: "1- لا يجوز الاحتجاج بالتغيير الجوهرى غير المتوقع في الظروف التي كانت سائدة عند عقد المعاهدة كأساس لانقضائها، أو الانسحاب منها إلا بتحقيق الشرطين الآتيين: (أ) أن يكون وجود هذه الظروف مثل سبباً رئيسياً لرضا الأطراف بالالتزام بالمعاهدة؛ و (ب) أن يكون من شأن التغيير أن يبدل بصورة جذرية في مدى الالتزامات التي ما زال من الواجب القيام بها بموجب المعاهدة. - 2- لا يجوز الاحتجاج بالتغيير الجوهرى في الظروف كأساس لانقضاء المعاهدة، أو الانسحاب منها في إحدى الحالتين الآتيتين: (أ) إذا كانت المعاهدة تشع حدوداً، أو (ب) إذا كان التغيير الجوهرى في الظروف ناتجاً عن إخلال الطرف الذي يتمسك به إما بالتزام يقع عليه في ظل المعاهدة، أو بأي التزام دولي آخر مستحق لطرف آخر في المعاهدة. - 3- إذا كان للطرف، طبقاً للقرارات السابقة، أن يتمسك بالتغيير الجوهرى في الظروف كأساس لانقضاء المعاهدة، أو الانسحاب منها فيجوز له أيضاً التمسك بالتغيير كأساس لإيقاف العمل بالمعاهدة".

64 Pierre-Marie Dupuy et Kerbrat Yann, *Droit international public*, (Daloz, Paris, 2016), p. 346; Serge Sur et Jean Combacau, *Droit international public*, (Montchrestien, Paris, 2004), p. 145.

الطارئة في الاتفاقيات الدولية بشكل عام. حيث نظمت مسألة استحالة التنفيذ ومسألة التغيير الجوهري في الظروف وأثره على تنفيذ الالتزامات التعاقدية كاستثناء على الأصل العام السابق الذكر، الذي قضى بإلزامية الاتفاقية الدولية ووجوب تنفيذها. فتناولت هذه المواد حالات جواز الاحتجاج بالتغيير الجوهري غير المتوقع في الظروف التي كانت سائدة عند عقد المعاهدة كأساس لانقضائها، أو الانسحاب منها، أو لإيقاف العمل بها مع إخضاع هذا الأمر لشرطين لا بد من توافرها معاً:

- أ- أن يكون وجود هذه الظروف قد مثل سبباً رئيسياً لرضا الأطراف بالالتزام بالمعاهدة
- ب- يكون من شأن التغيير أن يبدل بصورة جذرية في مدى الالتزامات التي ما زال من الواجب القيام بها بموجب المعاهدة.

وفي ظل قيام حالة طوارئ في المملكة الأردنية الهاشمية والعالم أجمع، كان من المشروع للدولة تعليق تنفيذ التزاماتها الدولية وبحسب الحالة: إما بالاستناد إلى نص المادة (61) على أساس استحالة التنفيذ وإما بالاستناد إلى نص المادة (62) على أساس التغيير الجوهري في الظروف. فعلى سبيل المثال، لو كان الأردن ملتزماً بتزويد جارته مصر بنوع معين من المنتجات، وكان هذا التنفيذ غير ممكن في ظل أزمة الكورونا، وظروف انتشاره والحاجة الماسة لتلك البضائع على الصعيد الداخلي لنقص لديها، أو أن البضاعة قد هلكت فاستحال تصديرها، عندها كان من المشروع لها أن توقف التزامها الاتفاقي الدولي لحين انقضاء الظرف الطارئ دون أن يترتب عليها أي مسؤولية دولية. وهنا تجدر الإشارة إلى أنه يشترط لتطبيق نظرية التغيير الجوهري في الظروف، واستحالة التنفيذ للظروف الطارئة، ألا يكون للدولة يد في وقوع ذلك التغيير (المادة (62) فقرة 2/ب). ومن ناحية أخرى تجدر الإشارة أيضاً إلى أن الفقرة الثالثة من نفس المادة قد استثنت من جواز تعليق الالتزامات جميع الاتفاقيات الدولية "المنشئة للحدود". أي بمعنى أن تحقق الظرف الطارئ، أو التغيير الجوهري في الظروف لا يعطي للدولة إمكانية التحلل من التزاماتها الدولية برسم الحدود (المادة (62) فقرة 2/أ)<sup>65</sup>. فعلى سبيل المثال، لا تستطيع الحكومة الأردنية التحلل من اتفاقية ترسيم الحدود المبرمة مع السعودية، متذرةً بتطبيق قانون الدفاع الذي يميز لها تعليق أي تشريع آخر بما في ذلك الاتفاقيات الدولية، ولا بحجة تطبيقه نظراً لوجود حالة طوارئ تمكنها من تعليق التزامها الدولي.

نخلص، أخيراً، إلى أن تطبيق قانون الدفاع يعطي رئيس الوزراء صلاحية إصدار أمر دفاع يقضي بتعطيل التشريعات الداخلية، وكذلك الاتفاقيات الدولية، وإن كانت أعلى من قانون الدفاع في المرتبة. وهنا تجدر الإشارة إلى أن تعطيل تنفيذ الالتزام الدولي الناجم عن اتفاقيات دولية مرهون بوقوع

وفي هذا المعنى انظر أيضاً حكم محكمة العدل الدولية في القضية التالية:

Ev van Bogaert [1966] Le sens de la clause Rebus sic stantibus dans le droit des gens actuel, RGDIP (70) 1966 (54-74).

65 Jean-Claude Zarka, *Droit international public*, (ellipses, Paris, 2015), p. 24.

ظرف طارئ حقيقي قد أدى إلى تطبيق قانون الدفاع. فلا يكون تطبيق هذا القانون وحده كافياً للتحلل من الالتزامات إذا لم تكن هناك حالة طوارئ فعلية، أو إذا انقضت تلك الحالة ولم يوقف تطبيق قانون الدفاع معها. فانقضاء الظرف الطارئ واستمرار العمل بقانون الدفاع من أجل تعطيل الالتزامات الدولية سيقبل تعطيل الاتفاقية والالتزامات من فعل مشروع لا يقيم المسؤولية الدولية إلى فعل غير مشروع يقيم المسؤولية الدولية<sup>66</sup>. من ناحية أخرى فإن تطبيق قانون الدفاع دون وجود حالة طوارئ حقيقية هو تغير وهمي في الظروف لا يبرر للدولة تعطيل التزاماتها، بل يعتبر كإخلال جوهري من الدولة التي تتمسك بها (المادة (62) فقرة 2/ب)<sup>67</sup> مما يقيم المسؤولية الدولية عليها. وفي جميع الأحوال، بالنسبة لجميع أنواع الاتفاقيات الدولية فإن أمر التحقق من حالة الطوارئ ومدى جديتها ومدى مساهمة الدولة المعلقة لالتزامها في وقوع ذلك التغير الجوهري مسألة خاضعة للسلطة التقديرية لقاضي الموضوع، أو للجهة الرقابية المختصة بمراقبة مدى التزام الدول الأطراف بتنفيذ أحكام الاتفاقية<sup>68</sup>.

وأخيراً، وفي نهاية هذا المبحث نذكر بأثر وقف تنفيذ قانون الدفاع، أو إلغائه، ونحن هنا نتكلم بشكل عام، بالنسبة لجميع أنواع التشريعات سواء أكانت أعلى منه أم أدنى في المرتبة. ذلك الأثر كما بيناه في المبحث الثاني سيتوقف مع توقف إنفاذ قانون الدفاع وأوامره بإرادة ملكية تصدر عند انتهاء حالة الطوارئ. فإذا كانت السلطة التنفيذية قد قررت حظر التجول فإن هذا الحظر ينتهي تلقائياً بصدور الإرادة الملكية بوقف تطبيق قانون الدفاع، ودون الحاجة إلى إصدار أمر دفاع بوقف الحظر صراحةً ودون الحاجة إلى قانون دفاع جديد يلغي سابقه. وإذا كانت السلطة التنفيذية قد استولت بموجب قرار دفاع على منزل، أو أرض أحدهم لغايات إقامة مشفى طارئ يستقبل المصابين بالفيروس، فإن هذا الاستيلاء ينتهي بانتهاء حالة الطوارئ، ووقف تطبيق قانون الدفاع بإرادة ملكية، أو بحال إلغائه نهائياً من قبل السلطة التشريعية، وعلى هذا استقر اجتهاد محكمة التمييز في قضية مماثلة عندما قررت بأن يد الدولة كانت مشروعة في ظل تطبيق أحكام قانون الدفاع لعام 1939 على قطعة أرض استولت عليها بموجب هذا القانون ثم أصبحت يدا غاصبة على القطعة لأنها لم تردها لصاحبها بعد إلغاء هذا القانون وانتهاء العمل به<sup>69</sup>، وكذلك، إذا ما قررت السلطة التنفيذية وقف

66 ibid, p. 97.

67 للاطلاع على الإجراءات الشكلية لإعلان تعليق، أو تعطيل العمل بالمعاهدة انظر المادة (65) من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة 1969.

68 Michel DEYRA, Droit international public, (Gualino éditeur, Paris, 2007), p. 220-221.

69 محكمة التمييز الأردنية، حقوق، 2018/8447، الذي جاء فيه: "وفي ذلك نجد أن من الثابت بأن الجهة المدعى عليها استولت على قطعة الأرض موضوع الدعوى وذلك لغايات إقامة مخيم كبير للاجئين عليها استناداً للقرار الصادر عن فخامة رئيس الوزراء بموجب المادة الثانية من نظام الدفاع رقم 2 لسنة 1939... وحيث إن نظام الدفاع رقم 2 لسنة 1939 والذي بموجبه وضعت الجهة المدعى عليها يدها على قطعة الأرض قد ألغي مما يترتب على ذلك أن يد المدعى عليها الحكومة على تلك القطعة أصبحت يدا غير مشروعة وغاصبة لها منذ تاريخ 1992/3/25 خلافاً لأحكام المادة (279) من القانون المدني". يفهم من هذا الحكم وجوب انتهاء آثار أوامر الدفاع بانتهاء العمل بقانون الدفاع.

تنفيذ أحكام اتفاقية دولية في فترة الحالة الطارئة سينتهي هذا الوقف وتعود الدولة لتنفيذ التزاماتها الدولية بمجرد وقف تطبيق قانون الدفاع وذلك لانقضاء الظرف الطارئ الذي حولها تعليق تلك الالتزامات والخروج على أحكامها، وعلى هذا المنوال بالنسبة لكل تشريع قد تم تعطيله بموجب أحكام قانون الدفاع الاستثنائي والمؤقت، أو أوامره.

## الخاتمة

نص الدستور الأردني لعام 1952، في المادة (124) منه، على أن السلطة التشريعية مختصة بإصدار قانون عادي يسمى بـ(قانون الدفاع)؛ لكي يطبق في حالات الطوارئ. أصدر المشرع ذلك القانون عام 1992 ليدخل حيز النفاذ في ذلك العام. قانون الدفاع هذا لم يطبق أبداً على الصعيد الأردني منذ صدوره إلا مرة واحدة يتيمة، عندما ظهر ذلك الوباء المسمى بـ"فيروس كورونا"، حيث تم تطبيق قانون الدفاع لمواجهة هذا الوباء على اعتباره ظرفاً طارئاً وحالة استثنائية تهدد اقتصاد الدولة، وسلامة الشعب، وأمنه الصحي. وقد خلصنا في هذه الدراسة إلى وصف هذا القانون بأنه قانون عام، واستثنائي، ومُعلق النفاذ، ومرن في التطبيق؛ نظراً لما جاء فيه من أحكام تمكن السلطة التنفيذية (ممثلة برئيس الوزراء، وبناءً على إرادة ملكية) من التمتع بصلاحيات استثنائية، ومطلقة. ونظراً لعدم تطرق الفقه لتعريف قانون الدفاع، فقد حاولت في هذه الدراسة وضع تعريف واضح جامع مانع لهذا القانون، بالنظر إلى خصائصه وأحكامه، لنخلص بأنه: مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية، لتنظيم الولاية العامة لمجلس الوزراء في الظروف الاستثنائية، التي تستدعي تأمين السلامة العامة والأمن الوطني، في أية حالة طوارئ، دون تقييد تام بأحكام التشريعات المعمول بها وقت تطبيقه.

وبالنظر إلى خصائص وأحكام هذا القانون فقد تبين أن لتطبيقه آثاراً عدة، تمس بالمراكز القانونية الراسخة في المجتمع، وبجميع أشكال القواعد القانونية المطبقة. حيث سلطت هذه الدراسة الضوء على ثبوت الصلاحية لرئيس الوزراء، في أن يتخذ ما يشاء من قرارات إدارية تصدر لتضع قواعد عامة واجبة الاتباع، وتسمى "أوامر الدفاع". ولكن تبين، بالرغم من إطلاق الصلاحيات بإصدار تلك القرارات، أن هذه الصلاحيات ستبقى خاضعة للرقابة القضائية.

ولعل الأثر الأكثر خطورة لهذا القانون أثره على غيره من التشريعات؛ حيث تعمقت هذه الدراسة بتحليل مسألة ثبوت الصلاحية لرئيس الوزراء بإصدار أوامر تخالف، أو تعطل أي تشريع آخر. وخلصنا إلى أن أوامر الدفاع قد تأتي بشكل يخالف، أو يعطل التشريعات التي تساوي، أو تدنو من قانون الدفاع في المرتبة (أي القوانين العادية، أو الأنظمة، أو التعليمات)، كلها، أو بجزء منها. وقد تأتي أيضاً بشكل يقيد على نحو مشروع بعض - وليس كل - أحكام التشريعات التي تعلوه في المرتبة (الدستور، والاتفاقيات الدولية) بشروط معينة، مع التسليم أن ذلك التقييد مسموح به في أضيق

الحدود (أي بالمقدر اللازم لمواجهة حالة الطوارئ التي أذن بتطبيق قانون الدفاع لمواجهةها)، فيصبح التعطيل، أو التعليق غير مشروع قانوناً، بمجرد انتهاء، أو زوال حالة الطوارئ، أو إذا تجاوز الغرض من تطبيق قانون الدفاع.

### التوصيات والمقترحات:

- حبذا لو أن المشرع الأردني قد أقر بدور رقابي للسلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية المستندة إلى قانون الدفاع وأثناء فترة تطبيقه، وذلك من خلال إضافة نص مادة صريح في الدستور يعترف للسلطة التشريعية بهذا الدور الرقابي.
- كان من الأفضل لو أن المشرع الدستوري قد حصر صلاحية اتخاذ قرارات بتعطيل التشريعات بيد السلطة التشريعية، وسلبها من يد رئيس الوزراء. من ناحية أخرى، ولتحقيق المرونة والسرعة اللازمان لاتخاذ قرارات مستعجلة لمواجهة الظرف الطارئ، نقترح على المشرع بأن يستحدث حكماً - في الدستور - يلزم السلطة التشريعية بالرد خلال 24 ساعة فقط على طلب يقدمه رئيس الوزراء لتعطيل تشريع ما. حكم كهذا سيحفظ مبدأ الفصل بين السلطات، بحيث يترك العمل التشريعي للمشرع، والعمل التنفيذي للسلطة التنفيذية.
- حبذا لو أن المشرع الأردني قد ضمّن قانون الدفاع الأردني حكماً صريحاً بعدم جواز مخالفة أوامر الدفاع وإجراءات الحكومة المتخذة لأي نص، أو قاعدة قانونية تعلق قانون الدفاع في المرتبة (الاتفاقيات الدولية والدستور) إلا في الحدود المسموح بها، وفي ذلك تكريس لمفهوم مبدأ التدرج التشريعي.
- كان من الأفضل لو أن المشرع الأردني قد ضمّن قانون الدفاع نصاً يقضي بضرورة مراعاة مبدأ التناسب: أي تناسب القرارات مع الظروف الطارئة التي سيسمح بتطبيق قانون الدفاع لمواجهةها؛ لأن إقرار مثل هذا المبدأ بنص صريح سيقود إلى تحديد نطاق تطبيق القانون (من حيث الزمان والمكان والأشخاص) بحدود نطاق الظرف الطارئ، ويمنع تجاوزها تحت طائلة البطلان وعدم المشروعية.
- كان من الأفضل لو أن المادة (3) من قانون الدفاع قد حددت صلاحيات رئيس الوزراء، على سبيل الحصر، لا سبيل المثال والإطلاق.
- أخيراً، حبذا لو أن الجامعات والكليات العسكرية قد أدرجت مساقاً خاصاً في مناهجها؛ لتدريس أحكام قانون الدفاع، أو على الأقل، أدرجت له فصلاً ضمن مساق ما. فهو قانون استثنائي وخطير على المبادئ العامة في القانون، وعلى حقوق وحرريات الأفراد بشكل خاص.

- Abd Al-jabār A.S., mabda' sumū al-dustūr wa kafālat iħtirāmihi: dirāsah taħlīliyyah muqāranah (in Arabic), majallat Kulliyat al-qānūn lil-'ulūm al-qānūniyyah wa al-siyāsiyyah, karkūk university -Iraq (21) al-mujald (6), 2017.
- Abū darābī A. 'A., al-zurūf al-istithnā' iyyah wa atharuhā 'alā al-ħuqūq wa al-ħuriyyāt al-'āmah fi falasṭīn: dirāsah taħlīliyyah muqāranah (in Arabic), risālat mājistūr, The Islamic University, Gaza-Palestine, 2017.
- Al-'aḏāiyyah A.S., al-wajīz fi al-nuḏum al-siyāsiyyah wa al-qānūn al-dustūrī, (in Arabic), ed1, dār al-thaqāfah Linashr wa al-tawzī', Amman-Jordan, 2020.
- Al-dabās A.M. & Abū zīd 'A., ħuqūq al-insān wa ħuriyātuhu wa dawr shar'iyat al-ijrā'at al-shurṭiyyah fi ta'zīzihā, (in Arabic), ed4, dār al-thaqāfah Linashr wa al-tawzī', Amman-Jordan, 2017.
- Al-dawādī Gh.A., al-madkhal ilā 'ilm al-qānūn (in Arabic), dār al-thaqāfah Linashr wa al-tawzī', ed4, dār al-thaqāfah Linashr wa al-tawzī', Amman-Jordan, 2016.
- Al-ghwīrī A. 'U., "i'lān al-'amal bi-qānūn al-difā' al-urdunī (qānūn al-ṭawārī') n 13 li sanat 1992: dirāsah muqārnah", (in Arabic), majallat al-ħuqūq, Kuwait university, n4, mujalad 24, 2000.
- Al-khalāiyyah M.A., al-qānūn al-Idārī -al-Kitāb al-thānī, (in Arabic), ed 2, dār al-thaqāfah Linashr wa al-tawzī', Amman-Jordan, 2012.
- Al-khaṭīb N.A., al-Wasīṭ fi al-nuḏum al-siyāsiyyah wa al-qānūn al-dustūrī, (in Arabic), ed12, dār al-thaqāfah Linashr wa al-tawzī', Amman-Jordan, 2010.
- Al-khwāldah M., mawqif maħkamat al-'adil al-'ulyā al-'urduniyyah min al-ta'wīd 'an al-qarārāt al-idāriyyah ghayr al-mashrū'ah (in Arabic), majallat al-manārah lil-buħūth wa al-dirāsāt, Jordan, n44, al-mujalad 21, 2015.
- Al-laymūn 'A., al-wajīz fi al-nuḏum al-siyāsiyyah wa mabād' al-qānūn al-dustūrī, (in Arabic), ed2, dār wā'il Linashr wa al-tawzī', Amman-Jordan, 2016.
- Al-ṭā'ī 'A.A., al-qānūn al-duwalī al-'ām, (in Arabic), ed 4 dār al-thaqāfah Linashr wa al-tawzī', Amman-Jordan, 2017.
- Amīn A.M. & 'Amār S., madā mashrū' iyyat sulṭat al-Idārah fi taqyīd al-ħuriyyāt al-'āmah (in Arabic), majallat al-ba th university lil-'ulūm al-insāniyyah, Syria, n (41), mujalad (40), 2018.
- Būdah M., « jadaliyyat al-'alāqah byn al-sulṭāt al-dustūriyyah fi ħimāyat al-ħuqūq wa al-ħuriyyāt », (in Arabic), majallat al-qānūn wa al-mujtama', mujalad n (7) Algeria, 2016.
- Drārjah W., « al-sulṭah al-taqdīriyyah li-dawlah fi i'māl al-ħuqūq al-maħmīyyah byn al-iṭlāq w al-taqyīd » (in Arabic), majallat jīl ħuqūq al-insān, mujalad n (12) Lebanon, 2016.

Şabārīnī Gh.Ḥ., al-wajīz fi ḥuqūq al-insān wa ḥuriyātuhu al-asāsiyyah, (in Arabic), ed4, dār al-thaqāfah Linashr wa al-tawzī, Amman-Jordan, 2016.

