

قانون الدفاع الأردني رقم (١٣) لسنة (١٩٩٢) (بين النظرية والتطبيق)

المحامي د. فرحان نزال المساعيد

كلية القانون – جامعة ال البيت
المملكة الاردنية الهاشمية

الملخص

تتحدث هذه الدراسة عن قانون الدفاع الأردني بوصفه قانون استثنائي تم وضعه لغايات تدارك حالة الخطر التي استدعت العمل به، ويتم بموجب هذا القانون إيقاف العمل بالقوانين الأخرى التي تتعارض معه، ويعطى بموجبه صلاحيات واسعة لرئيس الوزراء بغية الخروج بالمملكة من حالة الخطر السياسية التي وقعت بها والتي تعرف (بحالة الطوارئ)، وتتميز هذه المرحلة بترجيح كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية التي لا يبقى لديها أي خيار في هذه المرحلة، ويمارس القضاء الإداري فضلاً عن القضاء العادي دوره الرقابي عن كل ما يتمخض عن هذه المرحلة من معطيات.

وقد توصل الباحث لمجموعة من النتائج، أهمها أن إعلان حالة الطوارئ يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات بالنظر إلى الصلاحيات الواسعة التي تمارسها السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

وقدم الباحث جملة من التوصيات كان من أهمها ضرورة إعادة النظر في قانون الدفاع الأردني وخصوصاً ما يتعلق بالصياغة اللغوية لتدارك الإشكاليات التطبيقية المحيطة بتلك النصوص.

Summary

This study talks about the Jordanian Defense Act as an exceptional law has been developed for the purpose of redressing the risk situation recalled the work done, and are under this law suspending the operation of other laws that are inconsistent with, and is hereby given wide powers to the prime minister in order to exit the kingdom of the case of political risk that occurred and which know the (state of emergency), it characterized this stage, tipping the executive branch to the legislative branch, which does not remain have any option at this stage account, and exercise administrative judiciary as well as the normal judiciary oversight role for all result in this phase of the data.

The researcher found a set of results, the most important that the declaration of a state of emergency leads to a breach of the principle of separation of powers given to the broad powers of the executive branch at the expense of the legislature.

The researcher made a number of recommendations among which was the need to reconsider the Jordanian defense law, especially with regard to drafting language to address practical problems surrounding these texts.

المقدمة

يمثل الأمن الغاية الأهم لدى أغلب شعوب العالم وحكوماتها، وتسعى الدول في سبيل ذلك لإنفاق مليارات الدولارات سنورياً على المعدات العسكرية لضبط أمنها الداخلي والخارجي على حدٍ سواء، فضلاً عن المعدات الحديثة للكشف والتنبؤ عن الكوارث الطبيعية كالأعاصير، والزلازل، والبراكين، إلا أن هنالك سبلاً أخرى تلجأ إليها الدولة في سبيل تحقيق الأمن من خلال وسائل تشريعية داخلية.

وتتمثل هذه الوسائل من خلال تشريعات استثنائية تكون قابلة للتطبيق في الظروف الاستثنائية، لغايات ضبط الأمن والاستقرار في الدولة إلى حين انجلاء الحالة التي استدعت تفعيل مثل هذا القانون، والذي يعرف بقانون الطوارئ أو قانون الدفاع، بحسب ما أثر المشرع الدستوري الأردني ان يسميه.

وتتحدث هذه الدراسة عن حالة الطوارئ التي تستدعي تفعيل قانون الدفاع، وتبين أوصاف هذه الحالة وخصائصها التي تميزها عن غيرها من الأوقات التي تمر بها الدولة، كما تبين الدراسة الأثر المترتب على تفعيل قانون الدفاع، وما يؤديه ذلك في إعادة توزيع للاختصاصات فيما بين السلطات العامة داخل الدولة.

وتشير الدراسة إلى مدى مراعات قانون الدفاع الأردني لمتطلبات المرحلة الحالية وما يحيط بنا في الوقت الراهن من أخطار باتت تتخطى كل الحدود، بالإضافة إلى بيان مدى مراعات حالة الطوارئ لمتطلبات الإرادة الشعبية المتمثلة بمجلس الأمة، وتبين الدراسة أخيراً الدور الذي يلعبه القضاء أبان إعلان حالة الطوارئ، بالإضافة إلى موقف القضاء الدستوري من هذه الحالة. وسوف يقوم الباحث بتناول هذه الموضوعات من خلال المنهج الوصفي، والمنهج التحليلي، وذلك من خلال خطة البحث التالية:

المبحث الأول: موجبات تفعيل قانون الدفاع الأردني والأثر المترتب على ذلك.
المبحث الثاني: مدى مراعات قانون الدفاع للإرادة الشعبية، والرقابة القضائية عليه.

المبحث الأول

موجبات تفعيل قانون الدفاع الأردني والآخر المترتب على ذلك

يصعب على أي دولة مهما كانت تتحلى بالمبادئ الديمقراطية واحترام حقوق الانسان أن تحافظ على استقرارها بشكل دائم بالاعتماد على ما لديها من قوانين داخلية عادية فقط، إذ إن حالة الاستقرار هذه هي فترة مؤقتة، وسرعان ما تتبدل إذا ما حدث أي أمر طارئ يمكن أن يعصف بتلك الدولة، وبأمنها الداخلي، مما يؤدي بالنتيجة إلى صعوبة تفادي الأضرار الناتجة عن ذلك الطارئ من خلال القوانين العادية، وإنما نكون بحاجة إلى أداة استثنائية تقف في وجه ذلك الحدث الاستثنائي لتقليل الخسائر لأقل قدر ممكن.

وفي سبيل ذلك فقد عملت العديد من الدول العالم -إن لم تكن أجمعها- على وضع قواعد قانونية تطبق في الظروف الاستثنائية، والتي من شأنها تدارك ما يمكن تداركه من خطر على الدولة، وقد تتخذ هذه القوانين عدة مسميات مثل قانون الطوارئ، أو قانون الدفاع، إلا أنها تؤدي الغرض نفسه من حيث النتيجة والهدف في نهاية المطاف.

و من حيث الأصل العام فإن قانون الدفاع لا يكون مفعلاً إلا بقيام مثل تلك الظروف الاستثنائية، والتي يختلف تقديرها من دولة إلى أخرى بحسب ظروفها السياسية، والاقتصادية، أو العسكرية، وسوف نقوم بالحديث عن دواعي تفعيل هذا القانون طبقاً لما ورد في التشريعات الأردنية سارية المفعول، وعلى رأسها ما جاء في نصوص الدستور الاردني لسنة (١٩٥٢) وتعديلاته، بالإضافة لقانون الدفاع رقم (١٣) لسنة (١٩٩٢).

وتأسيساً على ما تقدم سوف يتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول : قيام حالة الطوارئ.

المطلب الثاني: الأثر المترتب على تفعيل قانون الدفاع.

المطلب الأول

قيام حالة الطوارئ

يقع على عاتق البرلمانات في الدولة القانونية الحديثة وهي بصدد سن أي تشريع تحديد الغايات التي يعالجها، فينبغي أن يحدد بشكل واضح الهدف منه، بالإضافة إلى تحديد النتائج المتوخاة من تطبيق ذلك القانون ضمن الظروف التي صدر في ظلها.

وتأسيساً على ذلك، وبناءً على ما تمر به الدول من ظروف وأحداث تتقلب بتقلب الأحوال في الداخل والخارج، خصوصاً تلك التي ترتبط بدول الجوار في بعض الأحيان كما هو الحال لدينا في الوقت الراهن مع جارتنا الشمالية، فقد يعطي المشرع الدستوري الضوء الأخضر لتفعيل قوانين ذات طبيعة خاصة تتلاءم ومتطلبات هذه المرحلة بما فيها من خطورة تهدد سلامة الدولة ووجودها.

وقد عملت العديد من الدساتير حول العالم على سن مثل هذا القانون -قانون الدفاع- وبينت الظروف التي يتم فيها اللجوء إليه كوسيلة بديلة لدرء الخطر عن الدولة، والعودة بها إلى حالة الاستقرار التي كانت عليها سابقاً.

وبمطالعة نصوص التشريعات الأردنية ذات العلاقة بما فيها الدساتير السابقة للدولة الاردنية نجد أنها قد اشارت إلى تلك الظروف الاستثنائية وبينت الإجراءات التي يتم اللجوء إليها في مثل تلك الحالات كما تم في النظام الأساسي لإمارة شرق الأردن لسنة (١٩٢٨)^(١) وقانون

(١) نصت المادة (٦٩) من النظام الأساسي لإمارة شرق الأردن لسنة (١٩٢٨) على ما يلي:

الدفاع عن شرق الأردن رقم (١٠٥) لسنة (١٩٣٥) والدستور الأردني لسنة (١٩٤٧)^(١) بالإضافة إلى الدستور القائم حالياً لسنة (١٩٥٢) وتعديلاته^(٢) وأخيراً ما نص عليه قانون الدفاع الأردني ساري المفعول رقم (١٣) لسنة (١٩٩٢).

ويشار في هذا الصدد إلى أن اللجوء إلى إعلان حالة الطوارئ ما هو في حقيقة الأمر سوى الإمعان بترجيح كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وذلك بالنظر إلى السلطات التي تمارسها كل من السلطتين في خضم تلك الأحداث الطارئة التي استدعت إعلان حالة الطوارئ على فرض ثبوتها.

ويعرف جانب من الفقه حالة الطوارئ على أنها نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية، ولا يلجأ إليه إلا بصفة استثنائية مؤقتة؛ لمواجهة الظروف الطارئة التي تقصر عنها الأداة الحكومية الشرعية وتنتهي بانتهاء مسوغاتها.^(٣) ومتى ما أعلنت السلطة التنفيذية قيام حالة الطوارئ فإن ذلك يعد إيذاناً لها بممارسة سلطات استثنائية واسعة قد تصل في بعض الأحيان إلى حد اعتقال الأفراد الذين يشكلون خطراً على

"إذا نشبت اضطرابات أو حدث ما يدل على شيء من ذلك القبيل في أي جزء من أجزاء شرق الأردن أو عند توقع الخطر من هجوم عدائي على أي جزء منها فلأمير في المجلس السلطة أن يعلن الأحكام العرفية كتدبير مؤقت في أية ناحية من أنحاء شرق الأردن وقد يكون عرضة للتأثر من تلك الاضطرابات أو ذلك الهجوم. ويجوز إرجاء العمل مؤقتاً بقانون الدولة العادي في أية مقاطعة أو مقاطعات كهذه يعلن عنها وإلى المدى الذي يحدد في أي منشور على شريطة أن يكون ويظل جميع الأشخاص القائمين بتنفيذ منشور كهذا عرضة للتبعية القانونية التي تترتب على أعمالهم ما لم يعفوا من تلك التبعية بقانون يوضع لتلك الغاية. وأما الطريقة التي تدار بها المقاطعات الموضوعة تحت الأحكام العرفية فيعلن بيانها بإرادة."

(١) نصت المادة (٧٨) من الدستور الأردني لسنة (١٩٤٧) على ما يلي:
"أ. يعمل بقانون الدفاع من أجل إعطاء الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ إجراءات استثنائية بما فيها إرجاء العمل بقانون الدولة العادي للدفاع عن الوطن في حالة حدوث طوارئ، ويكون هذا القانون نافذ المفعول فقط عندما يعلن عنه بمنشور يصدر من قبل الملك بناء على توصية من مجلس الوزراء. ب. يجوز لملك بمنشور يصدره بناء على توصية من مجلس الوزراء في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن الإجراءات بمقتضى المادة (أ) من هذه المادة غير كافية للدفاع عن الدولة أن يعلن الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة الأردنية الهاشمية أو في أي جزء منها. ويجوز له أن يصدر تعليمات حسبما تقتضي الضرورة بذلك من أجل الدفاع عن الدولة بغض النظر عن أحكام أي قانون. ويظل جميع الأشخاص القائمين بتنفيذ منشور كهذا عرضة للتبعية القانونية التي تترتب على أعمالهم تجاه قانون البلاد ما لم يعفوا من تلك التبعية بقانون يوضع لتلك الغاية."

(٢) نصت المادة (١٢٤) من الدستور الأردني لسنة (١٩٥٢) على ما يلي:
"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 ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء."

في حين نصت المادة (١٢٥) من ذات الدستور على ما يلي:
"١- 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 منه. ٢- عند إعلان الأحكام العرفية للملك أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية إية تعليمات قد تقتضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به ويظل جميع الأشخاص القائمين بتنفيذ تلك التعليمات عرضه للمسؤولية القانونية التي تترتب على أعمالهم إزاء أحكام القوانين التي ان يعفوا من تلك المسؤولية بقانون خاص لهذه الغاية."

(٣) محفوظ، زكريا (١٩٦٦)، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة، ط ١، منشأة المعارف: الاسكندرية، ص (١٣).

الأمن، أو إذا تم الاشتباه بهم، بالإضافة للقيود الأخرى المتعلقة بحق الأفراد في الاجتماعات فضلاً عن حق التنقل، والإقامة، أو الاستيلاء على الأموال في حالات التعبئة العامة.^(١)

ونجد أن المادة (١٢٤) من الدستور الأردني لسنة (١٩٥٢) قد بينت الحالة التي يتم من خلالها إصدار قانون الدفاع والتي حصرها المشرع الدستوري الأردني بحدوث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ، وتكون الغاية من هذا القانون اتخاذ التدابير والاجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية؛ لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يُعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء.

مع الإشارة هنا إلى أن بعض الدول قد جعلت هذا الاختصاص من صلاحيات السلطة التشريعية بطريق مباشر، في حين أن دول أخرى تشارك في ممارسة هذا الاختصاص فيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، مع الإشارة إلى أن بعض الدول قد حصرت هذا الاختصاص بالسلطة التنفيذية دون سواها.^(٢) كما فعل المشرع الدستوري الأردني.^(٣)

وبتحليل نص المادة (١٢٤) من الدستور الأردني نجد أن المشرع الدستوري الأردني قد ربط ما بين إعلان حالة الطوارئ وبين إصدار قانون الدفاع الأمر الذي يدفعنا للتساؤل حول الحكمة من هذا الربط، إذ أن الحاجة تكون في هذه الحالة فورية وليست مترخية كما هو الحال بالقوانين العادية الأخرى التي يتم إصدارها في الأحوال العادية خلافاً لقانون الدفاع الذي يولد في ظروف استثنائية تتمثل بالأحوال الطارئة.

ويلاحظ أيضاً أن المشرع الدستوري الأردني استعمل عبارة: "... فيصدر قانون باسم قانون الدفاع...." وهو ما يدعو للتساؤل حول ما قصده المشرع الدستوري الأردني من عملية الإصدار، فهل المقصود هنا موافقة المجلسان (مجلس الاعيان ومجلس النواب) بحسب ما نصت عليه المادة (٩١) من الدستور الأردني لسنة (١٩٥٢)^(٤)، وفي حال كان هذا هو المقصود فهل من المنطق السليم أن يتم إرجاء إصدار مثل هذا القانون إلى حين قيام حالة الطوارئ، فضلاً عما في تحتمله هذه العبارة من دلالات مغايرة للمعنى المقصود من وجود قانون الدفاع.

ويشار في هذا الصدد إلى أن حالة الدفاع عن الوطن حالة لا يمكن اعتبارها حالة مؤقتة وإنما هي حالة دائمة بدوام الأيام، إذ أن حماة هذا الوطن يرابطون صباح مساء على ثراه الطاهر لحماية ترابه من كل اعتداء، وحدودنا الشمالية خير شاهد على هذا الكلام، إلا أن المشرع هنا قد قصد بذلك الحالات غير المتوقعة والتي تهدد أمن الدولة وسلامتها.

كما أن إعلان حالة الطوارئ ليس بالأمر السهل وإنما هو أمر بحاجة إلى قرار متأن حكيم، وبالتالي تبرز هنالك مجموعة من الأسباب التي لا بد من توافرها ليتسنى إعلان حالة الطوارئ

(١) قصري، محمد (١٩٨٨)، شرح قانون الطوارئ، ط١، دون دار نشر، دون مكان نشر، ص (٢٧)، انظر أيضاً: المادة (٤) من قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة (١٩٩٢).

(٢) للمزيد حول ذلك لطفاً، انظر: محفوظ، زكريا (١٩٦٦)، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة، مرجع سابق، ص (١٦٥).

(٣) ويشار هنا إلى أن مجلس الأعيان قد سبق له أن طرح سؤالاً على المجلس العالي لتفسير الدستور حول إمكانية مشاركة مجلس الأمة فيما يتعلق بمدة تفعيل قانون الدفاع وما يتعلق بإنهاء العمل به حيث جاء تفسير المجلس واضحاً فيما يتعلق بعدم صلاحية مجلس الأمة في التدخل فيما يتعلق ببداية أو نهاية العمل بقانون الدفاع، للمزيد انظر القرار التفسيري رقم (٢) لسنة (١٩٩١) الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور، والصادر بتاريخ ١٩٩١/٨/٢٢.

(٤) نصت المادة (٩١) من الدستور الأردني لسنة (١٩٥٢) على ما يلي:
"يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الاعيان ولا يصدر قانون الا اذا اقره المجلسان وصدق عليه الملك".

وهي في حالة حدوث حرب، أو مجرد التهديد بوقوعها، أو حدوث اضطرابات في الداخل، أو كوارث عامة، أو في حالة انتشار وباء معين في منطقة معينة، أو في عدة مناطق، إن كان في ذلك الوباء ما يهدد الأمن أو النظام العام للخطر، ويجب أن يبلغ الخطر في هذه الحالة درجة من الجسامة لا يمكن استيعابها، أو تداركها من قبل السلطات العامة الموكلة بدرء مثل تلك الاخطار بموجب صلاحيات تلك السلطات بحسب التشريعات العادية.^(١)

ويضيف جانب من الفقه بأن الشروط التي يجب أن تتوافر لغايات إعلان حالة الطوارئ تستلزم أن يكون هناك خطر قومي يهدد البلاد مثل الحرب، أو وقوع حالة شاذة خطيرة، أو غير متوقعة مثل الفيضانات، أو الكوارث الطبيعية، وأن يكون من المستحيل الالتجاء إلى الطرق القانونية (العادية) لمواجهة الخطر وفقاً لقواعد المشروعية العادية، بالإضافة إلى أن يكون هناك حالة من الاستعجال تستدعي اتخاذ إجراء سريع لدرء هذه الأخطار بالسرعة الممكنة.^(٢)

ولا يمكننا تلافى سهام النقد الموجهة حول عمومية النص الذي جاء به المشرع الدستوري الأردني بما حملته من عمومية، والذي قد يوحي إلى إمكانية أن يكون هذا الخطر داخلي، أو خارجي فالأمر سيان بينهما بحسب منطوق النص؛ إذ أن حالة الطوارئ قد تتحقق في كلتا الحالتين بالنظر إلى عمومية النص وإطلاقه، وهو ذات النقد الذي قد تم توجيهه سابقاً للمشرع المصري حيال هذه النقطة؛ إذ أن حدود الخطر والكوارث لا يشترط فيها الاقتران بداخل اقليم الدولة أو خارجها.^(٣)

ويشير جانب آخر من الفقه إلى أن حالة الطوارئ مهما كانت تنطوي على طابع استثنائي إلا أنها لا تخرج عن مبدأ سيادة القانون، بالإضافة إلى أن الاستثناء هنا لا بد إن يكون مؤقتاً في حال عجز القوانين العادية عن أداء وظيفتها الأساسية في حفظ الأمن والاستقرار داخل الدولة، بالإضافة إلى كون قانون الطوارئ -قانون الدفاع- صادراً عن السلطة صاحبة الاختصاص دستورياً في مثل هذه الحالات، وخاضعاً للرقابة القضائية اللازمة، مع الإشارة إلى أنه مهما انطوت عليه هذه الظروف من الجسامة لا يجوز لقانون الدفاع أن يخالف الدستور.^(٤)

إلا أن حالة الطوارئ تؤدي إلى خروج السلطة التنفيذية عن القواعد الأصلية لمبدأ المشروعية بالاستناد إلى ما لديها من سلطة تقديرية بالنظر لقيام حالة الضرورة،^(٥) كما أن الظروف الشاذة تحتاج إلى إجراءات أكثر حزمًا من الإجراءات الطبيعية في الظروف العادية.^(٦) ومن الجدير بالذكر أن هنالك من يخلط ما بين إعلان حالة الطوارئ وما بين إعلان الأحكام العرفية، إذ أن الفارق فيما بينهما جوهري، فحالة الطوارئ هي حالة الطوارئ السياسية، أو المفترضة، في حين أن الأحكام العرفية هي حالة الطوارئ الفعلية، أو بمعنى أدق العسكرية.^(٧)

(١) هرجة، مصطفى (١٩٨٩)، التعليق على قانون الطوارئ في الفقه والقضاء، ط١، دار الثقافة للطباعة والنشر: القاهرة، ص (١٢).

(٢) عبد القادر، سمير (١٩٨٩)، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة، ط١، دون دار نشر، دون مكان نشر ص (٢٨٨).

(٣) محفوظ، زكريا (١٩٦٦)، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة، مرجع سابق، ص (٣٧٧) - (٣٧٨).

(٤) محفوظ، زكريا (١٩٦٦)، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة مرجع سابق، ص (١٣).

(٥) للمزيد حول حالة الضرورة لطفاً، انظر: كنعان، نواف (٢٠١٠)، القضاء الإداري، ط٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع: عمان، ص (٥١) - (٦٠).

(٦) محفوظ، زكريا (١٩٦٦)، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة، مرجع سابق، ص (١٥٦).

(٧) محفوظ، زكريا (١٩٦٦)، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة، مرجع سابق، ص (١٥).

كما أن حالة الطوارئ هي حالة تسبق قيام حالة الأحكام العرفية في الغالب، ولا يتم الانتقال إليها إلا في حال عجزة الإجراءات التي تم اتخاذها تنفيذاً لقانون الدفاع في درء الخطر عن الدولة، إلا أن ذلك لا يمنع من إعلان الأحكام العرفية فوراً دون المرور بمرحلة إعلان حالة الطوارئ (السياسية) كما يتم ذلك عند نشوب الحرب على سبيل المثال.

ويخلص الباحث لتعريف حالة الطوارئ على أنها حالة استثنائية مؤقتة يتم بموجبها الاستعاضة عن القوانين العادية للدولة بقوانين أكثر شدة ويتم خلالها تقييد حريات الأفراد وحقوقهم إلى حين انجلاء هذه الحالة الطارئة بهدف الحفاظ على كيان الدولة وسلامة وجودها من خلال اتخاذ الإجراءات الضرورية واللازمة بما يكفل تحقيق هذه الغاية.

المطلب الثاني

الأثر المترتب على تفعيل قانون الدفاع تفرد السلطة التنفيذية بعد إعلانها لحالة الطوارئ بصلاحيات واسعة نسبياً على حساب السلطة التشريعية، والتي تجد ما يؤيدها في العديد من نصوص الدستور الأردني ساري المفعول لسنة (١٩٥٢) وتعديلاته كما هو الحال في نص المادة (٥/١٥) والمادة (٩٤/ب) والمادة (١٢٤) من الدستور المشار إليه، أضف إلى ذلك الصلاحيات العديدة التي أشار إليها قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة (١٩٩٢) بما تضمنه من أحكام تخرج عن مبدأ المشروعية.^(١)

ويشار في هذا الصدد إلى أن إعلان حالة الطوارئ هو بمثابة صلاحية دستورية من صلاحيات السلطة التنفيذية ولا يترتب على هذا الإعلان أي رقابة سابقة، أو لاحقة فيما يتعلق بموضوع الإعلان ويخرج أيضاً عن نطاق الرقابة السياسية نظراً لوجود النص الدستوري الذي يؤيده،^(٢) ولا يمكن الطعن في قرار الإعلان هذا أمام أي مرجع إداري، أو قضائي، ولا يخضع لأي رقابة سياسية من قبل البرلمان؛ لوصفه عمل سيادي،^(٣) فضلاً عن كونه حق دستوري للسلطة التنفيذية تبناه الدستور ابتداءً في نص المادة (١٢٤) من الدستور الأردني لسنة (١٩٥٢) وتعديلاته.^(٤)

ويرى جانب من الفقه الدستوري عدم الجدوى من اعتبار إعلان حالة الطوارئ من أعمال السيادة بالنظر لخصوعها لرقابة الوجود المادي والقانوني من جانب القضاء والتي تكاد تتطابق مع الرقابة على ما يتعلق بالمشروعية، أو الدستورية.^(٥)

وإن كان على الإدارة أن تقوم باحترام مبدأ المشروعية في الظروف العادية فإنها لا تنقيد بمثل هذا الأمر في الظروف الاستثنائية كحالة الحرب، أو الكوارث، أو الأوبئة، وذلك في حالة عدم مقدرة الإدارة على علاج تلك الظروف الاستثنائية بموجب المعطيات القانونية المتاحة، وبالتالي فإن ذلك يسوغ للإدارة الخروج على مبدأ المشروعية.^(٦) إلا أنه يتوجب في حالة الظروف

(١) لطفاً، انظر: كنعان، نواف (٢٠٠٦)، القضاء الإداري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع: عمان، ص (١) - (٥)، انظر أيضاً: إمام، محمد (٢٠٠٧)، القضاء الإداري، ط١، دار الفكر الجامعي: الاسكندرية، ص (٩) - (١٢).

(٢) للمزيد حول هذا النوع من أنواع الرقابة لطفاً، انظر: العبادي، محمد (٢٠٠٨)، الموسوعة الإدارية: القضاء الإداري، ط١، الجزء الأول، دار الوراق للنشر والتوزيع: عمان، ص (٧٥) - (٨٠).

(٣) لطفاً، انظر: العبادي، محمد (٢٠٠٤)، الوجيز في القضاء الإداري، ط١، دار المسار للنشر والتوزيع: المفرق، ص (١٢٩) - (١٣٨).

(٤) نصت المادة (٥/د) من قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة (٢٠١٤) والمنشور على الصفحة رقم (٤٨٦٦) من العدد رقم (٥٢٩٧) من الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠١٤/٨/١٧.

(٥) جمال الدين، سامي (١٩٨٢) لوائح الضرورة و ضمانات الرقابة القضائية، ط١، منشأة المعارف: الاسكندرية، ص (٣٤٠).

(٦) قصري، محمد (١٩٨٨)، شرح قانون الطوارئ، مرجع سابق، ص (١٨).

الظروف الاستثنائية أن لا يتجاوز القدر الضروري للتغلب على هذه الظروف ويجب أن تقدر بقدرها دون الإفراط في توسيع الصلاحيات.^(١)

ويترتب على إعلان حالة الطوارئ تفعيل النصوص الدستورية التي تحكم هذه الحالة بحسب النصوص الدستورية التي أشرنا إليها أعلاه بالإضافة إلى تفعيل قانون الدفاع بما يتضمنه من أحكام وقيود على حقوق الأفراد وتقييد لحياتهم العامة.

وتنعكس آثار عملية إعلان حالة الطوارئ بشكل خاص على صلاحيات واختصاصات السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية داخل الدولة؛ إذ أن بعض الدول تعمل على تجميد اختصاصات السلطة التشريعية بشكل كلي في حالة إعلان حالة الطوارئ في حين أن دول أخرى تبقى على بعض الاختصاصات للسلطة التشريعية خصوصاً ما يتعلق منها بالرقابة على أعمال السلطة التشريعية خلال ممارستها لاختصاصاتها الاستثنائية، إلا أن المشرع الأردني وبالاستناد إلى مبدأ الفصل بين السلطات^(٢) فقد قيد السلطة التشريعية خلال فترة إعلان حالة الطوارئ وحرمتها من ممارسة اختصاصاتها الدستورية لحين انجلاء حالة الطوارئ.

وبعد مطالعة نصوص الدستور الأردني لسنة (١٩٥٢) وتعديلاته ونصوص قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة (١٩٩٢) نجد أنه يترتب على إعلان العمل بقانون الدفاع جملة من الأحكام القانونية والتي تمثل مرحلة صعبة في حياة الدولة بما تحمله في طياتها من صلاحيات تمس الأفراد في حقوقهم وحياتهم الأساسية.

فقد أشار الدستور الأردني لسنة (١٩٥٢) في المادة (١٢٤) إلى أنه وبعد إعلان حالة الطوارئ يتم تكليف أحد الأشخاص للقيام بالمهام الموكلة إليه بموجب قانون الدفاع ليدير حالة الطوارئ وما تتضمنه من إجراءات، وقد أحال الدستور فيما يتعلق بتحديد الصلاحيات والاختصاصات لهذا الشخص إلى قانون الدفاع.

وقد أشار الدستور الأردني إلى أن هذه الصلاحيات الممنوحة لهذا الشخص قد تصل إلى حد إيقاف العمل بالقوانين العادية للدولة كلاً أو جزءاً وذلك فيما يتعارض مع قانون الدفاع أو الأوامر الخطية الصادرة بمقتضاه، مع الإشارة هنا إلى أن النص الدستوري قد جاء مطلقاً فيما يتعلق بصلاحيات وقف القوانين والتي يصح القول معها بجواز الوقف الكلي للقوانين، إلا أنه ومن ناحية أخرى لا يمكن القول بإمكانية ذلك من الناحية العملية؛ إذ أن هنالك قوانين لا تتعلق بموضوع الطوارئ إطلاقاً، ولا تحتمل التعارض معها لا من قريب ولا من بعيد مما يجعلها بعيدة كل البعد عن الإلغاء أو الإيقاف في حال قيام حالة الطوارئ.

كما أن الهدف من قانون الدفاع هو الدفاع عن الوطن فقط، وبالتالي فإن جميع أحكام هذا القانون وإجراءاته تنصب في هذا المحور دون أن تتعداه إلى ما سواه من الأهداف سواء كانت هذه الأهداف سياسية، أم اقتصادية، أم عسكرية، وتأسيساً على ذلك فإن الأثر الذي ينتجه أو الذي من المفترض أن ينتجه تفعيل قانون الدفاع هو عودة الأمن والاستقرار إلى ربوع الوطن.

ويشار في هذا الصدد إلى أن الحريات العامة في الدولة تمثل الخاسر الأكبر من جراء تفعيل قانون الدفاع بالمقارنة مع غيرها من الحقوق والحريات الأساسية التي كفلها الدستور؛ إذ يتم فرض رقابة محدودة على الصحف والنشرات والمؤلفات ووسائل الإعلام والاتصال، وذلك في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة وأغراض الدفاع الوطني، ولا تزول هذه الرقابة إلا بزوال حالة الطوارئ.^(٣)

(١) الحلوى، ماجد (١٩٨٥)، القضاء الإداري، ط١، دار المطبوعات الجامعية: الاسكندرية، ص (٥٧).

(٢) خليل، محسن (١٩٨٧)، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، الاسكندرية: دون دار نشر، ص (٥٥٣).

(٣) لطفاً انظر: المادة (٤/ي) من قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة (١٩٩٢).

ومن نافلة هنا الإشارة إلى أن السلطة التنفيذية لها أن تمارس اختصاصاتها الاستثنائية بوصفها سلطة تشريع بموجب أحكام المادة (٩٤/ب) من الدستور الأردني لسنة (١٩٥٢) وتعديلاته، وبالتالي يحق لها سن القوانين الموقته ضمن الشروط والضوابط التي نص عليها الدستور.

ويتوجب على السلطة التنفيذية أعلان حالة الطوارئ وتفعيل قانون الدفاع أن تقوم بتحديد مدة سريان هذا القانون بحيث ينحسر دوره في نقل الدولة من حالة الخطر إلى حالة الأمن والاستقرار، وهو ما نجد عكسه في الواقع العملي لتاريخ تفعيل قانون الدفاع في الأردن؛ إذ أن الاستثناء هنا قد أصبح الأصل.

وتكون الصلاحيات المشار إليها في قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة (١٩٩٢) مقصور على رئيس الوزراء، مع الإشارة إلى إمكانية أن يقوم بتفويض الغير لبعض أو كل هذه الصلاحيات على تكون الأوامر التي يتخذها في جميع الأحوال وهو بصدد ممارسة هذه الصلاحيات خطية. وينبغي الإشارة هنا إلى أن حالة الطوارئ في جميع دول العالم تنعكس بشكل مباشر على حقوق الأفراد وحررياتهم داخل الدولة،^(١) حيث يتم الحد منها على نحو كبير كما هو الحال في قانون الدفاع الأردني، لا بل أكثر من ذلك فقد يتم تسخير الأفراد للقيام ببعض المهام خدمة للوطن ضمن حدود قدراتهم وامكانياتهم، بالإضافة إلى إمكانية تفتيش الأشخاص، والأماكن، والمركبات دون التقيد بأحكام أي قانون آخر، والأمر باستعمال القوة المناسبة في حالة الممانعة، وصلاحيه السلطة التنفيذية بوضع اليد على الأموال المنقولة، وغير المنقولة، وتأجيل الوفاء بالدين والالتزامات المستحقة.

وقد بين قانون الدفاع الأردني العديد من الإجراءات التي من الممكن اتخاذها بصدد درء حالة الخطر القائمة كوضع القيود على عمليات الاستيراد والتصدير، بالإضافة إلى إمكانية مصادرة الأراضي والممتلكات، وفرض منع التجوال على الأفراد في بعض المناطق، أو إلغاء رخص حمل وحياسة الاسلحة النارية، أو كل ما يدخل في صناعة الاسلحة والذخائر، أو كل ما يمكن أن يستعمل في صناعتها.^(٢)

ويترتب على مخالفة أحكام قانون الدفاع جملة من العقوبات بحق مرتكبي هذه المخالفات يتم انزالها بالفاعلين وفقاً لأحكام قانون الدفاع،^(٣) إلا أن ذلك لا يحول دون إمكانية تطبيق العقوبات المنصوص عليها في القوانين الأخرى ذات العلاقة إذا كانت تنطوي على عقوبة أشد، والذي نرى فيه إعمالاً للقواعد العامة.^(٤)

وفيما يتعلق بالاختصاصات القضائية في هذه المرحلة فتمارسها محاكم البداية بما لها من اختصاصات رقابية على كل ما يتفرع عن قانون الدفاع من جرائم، أو أوامر الدفاع الخطية الصادرة بمقتضى قانون الدفاع، ويمكن لأي فرد من الأفراد 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، أو لأي صاحب مصلحة بالنيابة عن الشخص المذكور أمام المحكمة الإدارية صاحبة الاختصاص في هذه الحالة، وله أن يقدم الطلب تلو الآخر حتى ولو تم رفض الطلب طالما بقيت الحالة المطعون فيها قائمة في حقه.

(١) لطفاً، انظر المادة (٣) من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية العراقي لسنة (٢٠٠٤).

(٢) لطفاً انظر: المادة (٤) من قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة (١٩٩٢).

(٣) لطفاً انظر: المادة (٧/أ) والمادة (٧/ب) من قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة (١٩٩٢).

(٤) ويثور التساؤل هنا حول مدى اشتراط ان يكون القانون الذي نص على عقوبة اشد مازال ساري المفعول ولم يتم ايقاف العمل به نتيجة قيام حالة الطوارئ وتفعيل قانون الدفاع، الا اننا نرجح تطبيق هذا القانون سواء كان قد تم ايقافه ام لا استنادا الى اطلاق نص المادة (٧/ج) من قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة (١٩٩٢) والتي اشارة الى هذا الحكم دون اي قيد او شرط.

وقد يُكَلَّف الأفراد داخل الدولة في حالة الطوارئ بالقيام بعمل معين، أو أداء أي خدمة، أو تقديم أي مال، ولكل من تم الاستيلاء على ماله، أو وضع اليد عليه، أو تم اتخاذ أي إجراء بحقه بموجب قانون الدفاع أو أي أمر أو تكليف صادر بمقتضاه الحق باقتضاء التعويض العادل جراء ذلك، على أن يقرر رئيس الوزراء مقدار هذا التعويض، ويتم أداء هذا التعويض خلال (٦٠) يوماً من تاريخ تقديم الطلب، مع بقاء الحق لصاحب التعويض في اللجوء إلى المحاكم المختصة لاقتضاء البديل العادل للتعويض في أي حال من الأحوال.^(١)

ويشار إلى أن بعض الدول كمصر يعتمد ما يعرف بنظام حراسات الطوارئ أثناء قيام حالة الطوارئ بغرض تحقيق المصلحة العامة، وحماية الدولة من الاخطار المحيطة بها.^(٢) ولا ينحصر تأثير قانون الدفاع في تقييد حقوق الأفراد وحررياتهم العامة فقط، بل يمتد ليمسّ التزامات الأفراد العقدية، وذلك عند مراعات أحكام قانون الدفاع أو أوامره الخطية، أو أي تعليمات صادرة بمقتضاه،^(٣) إذ أن العقد هنا يعتبر موقوف النفاذ، ويصلح الدفع بتعذر التنفيذ امتثالاً لأحكام قانون الدفاع والذي يمثل المصلحة الأولى بالرعاية في هذه الأحوال والتي تعلقو حتماً على المصلحة الشخصية للأفراد.

ونشير أخيراً إلى أن قانون الدفاع هو قانون مؤقت السريان ويتم وقف العمل به بموجب إرادة ملكية سامية بعد زوال حالة الخطر التي استدعت تفعيله، بعد أن يكون قد حقق النتائج التي فُعل من أجلها وبخلاف ذلك يتم الانتقال من حالة الطوارئ إلى إعلان الأحكام العرفية.

(١) لطفاً انظر: المادة (٩) من قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة (١٩٩٢).
(٢) للمزيد حول ذلك لطفاً انظر: الشربيني،، ابراهيم (١٩٦٤)، حراسات الطوارئ، ط١، دار المعارف: القاهرة، ص (٣١) - (٣٢).
(٣) لطفاً انظر: المادة (٤) من قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة (١٩٩٢).

المبحث الثاني

مشروعية قانون الدفاع والرقابة القضائية عليه تقتضي الطبيعة التشريعية من أصحاب الاختصاصات الدستورية القيام بجملة من التعديلات والتبديلات الدورية التي من شأنها أن تواكب التطورات والتحديات الجديدة التي قد تعترض طريق التطور والازدهار في الدولة.

ولا تقتصر هذه التعديلات على التشريعات العادية فقط بل إنها تطال الدستور أيضاً؛ إذ أن الدستور الأردني قد خضع لجملة من التعديلات الدستورية التي جاوزت في عددها ثلث عدد مواده على الرغم مما يتمتع به من صفة الجمود والسمو^(١) التي تجعل منه عصياً عن التعديل والتبديل بالطرق العادية، وإنما يحتاج لإجراءات مشددة نسبياً لذلك.

وبين هذا وذلك تبرز الحاجة لدينا اليوم لإجراء التعديلات اللازمة التي كان قد أغفلها المشرع الأردني والتي تعبر عن الإرادة الشعبية -ممثلتاً بمجلس الأمة- والتي بات أمر تعديلها حاجة ماسة لا يجوز السكوت عنها بالنظر إلى ظروف المرحلة الحالية التي تعصف بدول الجوار على وجه الخصوص تلك التي يربطنا بها صلات متينة في كافة النواحي التجارية والاقتصادية والسياسية.

أضف إلى ذلك أن حالة الطوارئ هذه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تكون بمعزل عن الرقابة القضائية؛ ويعمل القضاء جنباً لجنب مع السلطة التنفيذية صاحبة الولاية في هذه المرحلة الحساسة التي تمر فيها الدولة في سبيل تحقيق الأمن والاستقرار المنشود.

ولتوضيح ذلك نقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: مدى فعالية قانون الدفاع ومراعاته للإرادة الشعبية.

المطلب الثاني: دور القضاء في الرقابة على قانون الدفاع وما يتفرع عنه من أعمال.

المطلب الأول

مدى فعالية قانون الدفاع ومراعاته لإرادة الشعبية لا يمكن لأي دولة من الدول أن تعيش بمعزل عن العالم الخارجي المحيط بها؛ فمجرد التفكير في ذلك يؤدي بها لعيش نوع من العزلة، والذي سرعان ما تدفع ثمنه على حساب اقتصادها على أقل تقدير، كما أن القول بضعف احتمالية التأثير بما يجري حولنا في دول الجوار هو قول تعوزه المصادقية فضلاً عن الدقة؛ إذ أن المملكة قد تأثرت على نحو كبير في كافة المجالات منذ اندلاع فتيل الأزمة لدى جارتنا الشمالية إلى يومنا هذا مما وضع الدولة الأردنية أمام منعطف حساس تسعى من خلاله للسيطرة على الأحداث المتسارعة التي تقودنا هنا وهناك في سبيل إيجاد حل لهذه المعضلة التي حيرت أرباب العقول في العالم.

وكان الأجدر بالدولة الأردنية في هذه الأثناء أن تستغل هذا الوقت وتستعيض عن الإجراءات الموقته بإيجاد حلول شبه دائمة و أكثر فاعلية للأحوال الطارئة وأن تلتفت قليلاً لأمر بات من الضروري إيلائه قدراً من الاهتمام والمتمثل بإدخال تعديلات جوهرية عاجلة على نصوص قانون الدفاع، والذي نراه قد بات قاب قوسين أو أدنى من التفعيل.

وبعد تحليل نصوص قانون الدفاع الأردني رقم (١٣) لسنة (١٩٩٢) يظهر لنا

مدى صلاحيته من الناحية النظرية للوفاء بمتطلبات المرحلة الراهنة التي تمر بها المملكة مع مراعات التطور التقني الهائل الذي جاوز كل الحدود.

ونشير هنا إلى أبرز النقاط التي اعترت قانون الدفاع الأردني الحالي رقم (١٣) لسنة (١٩٩٢) لبيان مدى هذه الصلاحية الدفاعية المفترضة، ففي بداية الأمر نجد أن المشرع الأردني

(١) لطفاً، انظر: الشاوي، منذر (٢٠٠٧)، النظرية العامة في القانون الدستوري، ط١، دار ورد للنشر والتوزيع: عمان، ص (٢٤١) - (٢٤٨).

قد استعمل صياغة لغوية ركيكة قد تحتمل أكثر من تأويل وذلك عندما قال: " 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 ... الخ"، والذي قد يفهم منه أن المشرع يقصد هنا الخطر الداخلي، أو الخارجي، أو عساه قصد هنا فقط أن تكون المملكة محلاً لذلك التهديد، وهو الذي من شأنه أن يترك المجال للسلطة التنفيذية لتقوم بتفعيل قانون الدفاع بالاستناد إلى مثل هذا الأمر حتى وإن كان الخطر خارج حدود المملكة، إلا أنه من السهل دائماً افتراض وقوع الأسوأ وبالتالي إقناع العامة بأن تفعيل قانون الدفاع جاء نتيجة هذه الأخطار التي قد تمتد إلينا قريباً. ويرى الباحث أنه كان الأجدر بالمشرع الأردني استخدام صياغة لغوية قانونية واضحة الدلالة لرفع اللبس في التفسير والتأويل في المستقبل، وذلك بتحديد مكان الخطر الذي يتهدد المملكة.

كما أنه من الخطر بمكان أن يُترك الباب مفتوحاً أمام السلطة التنفيذية متمثلاً برئيس الوزراء لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية لتأمين الدفاع عن الوطن بعيداً عن القيود المشروعية التي تفرضها التشريعات العادية والتي تنظم حياة الأفراد بشكل دائم داخل المجتمع. أضف إلى ذلك فإن الصلاحيات التي نص عليها قانون الدفاع الأردني من شأنها أن تزيد الأمر سوءاً؛ وذلك عندما تعمل على وضع القيود على حرية الأفراد من حيث الانتقال، والإقامة، فضلاً عن إلقاء القبض على الأفراد، والتفتيش، واستعمال القوة، إذ أن ذلك يؤدي إلى ردة فعل المجتمع مما يؤدي به لإفراز نتائج عكسية تزيد من حجم الخطر، مع الإشارة إلى أن حالة الخطر التي نتحدث عنها هنا هي حالة الطوارئ بوصفها (حالة سياسية) وليست عسكرية مع مراعات ما تحتاجه هذه الحالة من الترفق في اتخاذ القرارات على نحو كبير خوفاً من تفاقم الأحداث.

ومن ناحية أخرى يؤدي إجراء وضع اليد على الأموال المنقولة وغير المنقولة إلى نتائج اقتصادية سلبية على الدولة؛ فمن الممكن وبمجرد تفعيل قانون الدفاع أن يقوم أصحاب الأموال الموجودة على إقليم الدولة بنقلها خارج البلاد، وهروب رؤوس الأموال خوفاً من وضع اليد على أموالهم، فضلاً عن احتمالية قيام المؤسسات المالية بتجميد نشاطاتها في تلك الفترة نظراً للمعذرة القانونية التي تحصلت للمدنيين في مواجهة الدائنين جراء تفعيل قانون الدفاع.

ويرى الباحث أنه من الأجدر بالمشرع الأردني أن يضع ضمانات كافية وشروط مسبقة تبين الحالات التي يمكن من خلالها وضع اليد على أموال الأفراد المنقولة وغير المنقولة، وعدم ترك الباب مفتوحاً في ذلك خوفاً مما له من آثار سلبية على الاقتصاد الوطني.

كما أن فرض القيود على عمليات الاستيراد والتصدير لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يؤدي إلى دفع أي خطر مالم يتعلق ذلك الخطر بموضوع الاقتصاد الوطني، وبالتالي فإن قانون الدفاع هنا قد رتب هذه الصلاحية دونما جدوى من الناحية النظرية على أقل تقدير.

ومن الأمور التي تبعث على الاستغراب إبقاء المشرع الأردني على النص الذي يتضمن منع أخذ الصور، أو عمل التصاميم، أو الخرائط لأي مكان أو شيء بعينه دون الاكتراث من قبل المشرع الأردني لما آل إليه التقدم التكنولوجي والعلمي في وقتنا الحالي، إذ أنه من السهل على أي شخص الحصول على أي خارطة جوية، أو أرضية لأي مكان في العالم بواسطة الاقمار الاصطناعية من خلال عملية بسيطة وسهلة باستعمال الهاتف النقال فقط، وبالتالي فإن مثل هذا المنع لم يعد ذو قيمة حقيقية.

وفيما يتعلق بمنع صنع أو شراء أجهزة الاتصال أو حيازتها نشير هنا إلى ما توصل إليه العلم الحديث في وقتنا الراهن من تقدم كبير يصعب معه ضبط مثل هذه الأجهزة أو مصادرتها في الواقع العملي، فضلاً عن أن غالبية الأفراد في الوقت الراهن تملك مثل هذه الأجهزة الذكية المتطورة ومن الصعب حضر استخدامها بشكل كامل.

وبالتدقيق فيما تضمنته نصوص قانون الدفاع الاردني رقم (١٣) لسنة (١٩٩٢) نجد أنه لم يعد يصلح لإدارة أي أزمة حقيقية في الوقت الراهن بالنظر الى ما اشترنا اليه ومن مواد وغيرها من النصوص التي وضعت لتكون صالحة لفترة زمنية سابقة مما يستتبع عدم صلاحية قانون الدفاع لما يجاوز تلك الفترة الزمنية.

أما من حيث مدى مراعات اجراءات حالة الطوارئ للإرادة الشعبية الاردنية ممثلاً بمجلس الأمة فيرى الباحث أن هذه الاجراءات لم تجسد تلك الإرادة بشكل جيد وخير دليل على ذلك هو ما أجاب به المجلس العالي لتفسير الدستور فيما يتعلق بمسألة التدخل بمدة سريان قانون الدفاع، أو فيما يتعلق بإعلان وقف العمل بقانون الدفاع بعد زوال الخطر المسبب لإعلان حالة الطوارئ. وحيث تم سؤال المجلس العالي لتفسير الدستور حول هذه الصلاحيات التي تمكن الشعب ممثلاً بمجلس الأمة من التدخل في هذه الامر وكان ذلك على النحو التالي:

"بناء على القرار الصادر عن مجلس الأعيان في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٩٢/٧/٣٠، اجتمع المجلس العالي لتفسير الدستور من أجل تفسير المواد (١٢٤)، (٩١)، (٩٢)، (٩٣) من الدستور وبيان ما يلي:

١. هل تجيز المادة (١٢٤) من الدستور أن يتضمن قانون الدفاع نصاً يوجب عرض إعلان العمل به على مجلس الأمة، ليقرر ما يراه بشأنه بما في ذلك مدة العمل بالقانون؟
٢. هل يجوز أن يتضمن النص اعتبار إعلان العمل بالقانون منتهياً إن لم يقره المجلس أو لم يعرض عليه خلال مهلة معينة؟
٣. هل يجوز لمجلس الأمة إذا زالت حالة الطوارئ أن يقرر وقف العمل بقانون الدفاع، وإذا جاز ذلك فهل يجوز النص على أن يصدر قرار من مجلسي الأعيان والنواب بأكثرية معينة؟
٤. وكذلك، هل يجوز النص في القانون على كيفية اجتماع المجلسين معاً في حالة اختلافهما على قرار وقف العمل بقانون الدفاع؟

ولدى الاطلاع على كتاب دولة رئيس مجلس الأعيان رقم ٣-١٥-٢-٢٠١٣ تاريخ ١٩٩١/٨/١، وتدقيق النصوص تبين ما يلي: المادة (١٢٤) من الدستور تنص بالاتي: (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 والاجراءات 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 بناء على قرار من مجلس الوزراء)، والمادة (٩١) منه تنص: (يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الأعيان ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك) والمادة (٩٢) منه تنص: (إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلاً أو غير معدل يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المختلف فيها ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الاعضاء أنفاً لا يقدم مرة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسه الحاضرين، وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة) والفقرتان الأولى والثانية من المادة (٩٣) منه تنص على ما يلي:

١. كل مشروع قانون أقره مجلساً الأعيان والنواب يرفع إلى الملك للتصديق عليه ومروور ثلاثون يوماً على نشره في الجريدة الرسمية، إلا إذا ورد نص خاص في القانون.
٢. يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومروور ثلاثين يوماً على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر.

يستفاد من هذه النصوص أن قانون الدفاع هو قانون استثنائي ومن قوانين الطوارئ يصدر ابتداءً تحسباً من وقوع ما يسمى بحالة الطوارئ ويشترط لنفاذه وقوع طوارئ تستدعي الدفاع عن الوطن كما يستفاد من هذه النصوص أن سريان هذا القانون ونفاذه لا يخضع لأحكام سريان القوانين العادية المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة (٩٣) من الدستور. بل أن سريانه ونفاذه مرحلة لاحقة ومستقلة عن إصدار القانون ومن اختصاص السلطة التنفيذية، لأن الملك هو الذي يعلن عن نفاذه بناء على قرار من مجلس الوزراء وفقاً لنص المادة (١٢٤) من الدستور، وحيث أن صلاحية السلطة التنفيذية في إعلان نفاذ قانون الدفاع وبدء سريانه هي صلاحية مطلقة وغير معلقة على موافقة أي سلطة أخرى فلا يجوز أن يتضمن قانون الدفاع نصاً من شأنه أن يقيد هذه الصلاحية ويوجب على السلطة التنفيذية الحصول على موافقة مجلس الأمة على هذا الإعلان أو عرضه عليه، وأي نص يرد في قانون الدفاع على خلاف ذلك هو نص مخالف للدستور، ولا يجوز العمل به وذلك دون المساس بما للسلطة التشريعية من صلاحية الرقابة على السلطة التنفيذية كطرح الثقة بالوزارة، أو توجيه السؤال، أو الاستجواب عملاً بالمواد (٥١)، (٥٣)، (٩٦)، من الدستور وهذا هو جواب السؤال الأول.

أما السؤال الثاني، فهو يقوم على افتراض أن لمجلس الأمة حق الرقابة التشريعية على إعلان نفاذ قانون الدفاع، وما دام أن هذه الرقابة التشريعية منتتفيه في ضوء ما بيناه في الجواب على السؤال الأول، فلا ينشأ التساؤل بجواز أن يتضمن النص اعتبار إعلان العمل بالقانون منتتياً إن لم يقره مجلس الأمة أو لم يعرض عليه خلال مهلة معينة،

وعن السؤال الثالث، فإن الأكثرية ترى بأن سكوت الدستور عن النص صراحة على تحديد الجهة المختصة بوقف العمل بقانون الدفاع عند زوال حالة الطوارئ لا يعني اعطاء هذه الصلاحية لمجلس الأمة وإنما تبقى للسلطة التنفيذية التي لها صلاحية إعلان النفاذ ابتداءً لأن هذين الأمرين متلازمان، ومن طبيعة واحدة، ولا يجوز التفريق بينهما في الحكم في ظل النصوص الدستورية حيث أن الدستور هو الذي ينظم السلطات الأساسية للدولة ويحدد اختصاصاتها، وإن مبدا الفصل بين السلطات يقتضي أن تستقل كل سلطة في مزاولة اختصاصاتها فلا تباشر اختصاصاً يدخل في نطاق اختصاص سلطة أخرى، وعلى هذا الأساس يفهم نص المادة (١٢٤) من الدستور التي بينت كيفية صدور قانون الدفاع كقانون استثنائي كما بينت طريقة نفاذه.

أما فيما يتعلق بالسؤال الرابع فإنه على الرغم من أن البحث فيه لم يعد منتجاً على ضوء وقائع الجواب على السؤال الثالث، إلا أنه كقاعدة عامة نجد أن الدستور قد نص على الأكثرية اللازمة لإقرار القوانين في حالتها الاتفاق والاختلاف بين مجلسي الأعيان والنواب فلا يجوز أن ينص أي قانون على أكثرية تخالف ما ورد في الدستور، وكذلك الحال فيما يتعلق باجتماع المجلسين معاً إذ لا يجوز النص في القانون على ذلك في غير الحالات التي بينها الدستور، وهذا ما نقره بالأكثرية بشأن التفسير المطلوب صدر في يوم الخميس الموافق ١٩٩١/٨/٢٢م.

وفي الختام يجد الباحث أنه كان من الأولى بالمشروع الدستوري الأردني أن يشرك مجلس الأمة فيما يتعلق باتخاذ القرار المتعلق بتنفيذ قانون الدفاع، بالإضافة إلى إمكانية تدخله لغايات إيقاف مفعول ذلك القانون بعد زوال حالة الخطر التي تم تفعيله من أجلها بدلاً من ترك الأمر بيد السلطة التنفيذية فقط، خاصة أن التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١ ضمن عدم غياب المجلس التشريعي أكثر من أربعة أشهر.

المطلب الثاني

دور القضاء في الرقابة على قانون الدفاع وما يتفرع عنه من أعمال

يلعب القضاء دوراً بارزاً بوصفه أحد أركان دولة القانون، كما أن له سلطة رقابية فاعلة على جميع السلطات بما فيها السلطة التنفيذية فضلاً عن السلطة التشريعية، وتتخذ صور الرقابة القضائية على أعمال السلطات الأخرى عدة صور، إلا أن ما يعنينا في هذا المقام صور الرقابة التي تفرضها السلطة القضائية إلى السلطة التنفيذية أثناء فترة سريان قانون الدفاع في الأحوال الطارئة.

ويشار إلى انقسام فقهاء القانون بشأن اعتبار إعلان حالة الطوارئ من أعمال السيادة أم لا، إذ أنه لا يزال هنالك فريق كبير من فقهاء القانون العام ممن يعتبر أن هذا الإعلان هو الإجراء الوحيد من بين أعمال الحكومة المتعلقة بالأمن والنظام العام، وذلك على أساس أن هذا الإعلان له قوة القانون، وبالتالي فإنه يخضع للرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان والتي تنتفي معها الرقابة القضائية.^(١)

إلا أن المشرع الدستوري الأردني قد رسم الطريق التي يمارس من خلالها القضاء لمهامه الأساسية؛ فالرقابة القضائية على قانون الدفاع في هذه الحالة قد تتخذ طريق الرقابة الدستورية، أو الرقابة القانونية المعتادة عند مخالفة أحد أحكام هذا القانون.

وتأسيساً على ذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالي:
الفرع الأول: الرقابة الدستورية على قانون الدفاع.
الفرع الثاني: دور القضاء الإداري فيما يتعلق بقانون الدفاع.

الفرع الأول

الرقابة الدستورية على قانون الدفاع
أجرى المشرع الدستوري الأردني مؤخراً جملة من التعديلات الدستورية التي طالت العديد من الجوانب السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية في الدستور الأردني، والتي أفرزت فصلاً جديداً في الدستور الأردني وهو الفصل الخامس منه، والذي تناول الحديث عن المحكمة الدستورية الأردنية، بما لها من اختصاصات رقابية على دستورية القوانين النافذة، بالإضافة إلى تفسير الدستور الأردني.^(٢)

كما أشار قانون الدفاع الأردني في المادة (٣/أ) منه إلى أن القوانين التي تتعارض مع هذا القانون لا تكون سارية وهذا الحكم يدفعنا لبحث طبيعة التعارض التي أشار إليها المشرع الأردني بصدد ما جاء في قانون الدفاع، حيث انه يوجد في هذا القانون جملة من المخالفات الدستورية والتي تصادر الحقوق والحريات العامة، وتبالغ في ذلك على نحو كبير مما يشكل خرقاً كبيراً للدستور الأردني في أكثر من موضع.

(١) متولي، عبد الحميد (١٩٧٥) الوسيط في القانون الدستوري، ص (٤٦٨).

(٢) نصت المادة (١/٥٨) من الدستور الأردني لسنة (١٩٥٢) وتعديلاته على ما يلي:

"تنشأ بقانون محكمة دستورية يكون مقرها في العاصمة وتعتبر هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها، وتؤلف من تسعة أعضاء على الأقل من بينهم الرئيس يعينهم الملك"
كما نصت المادة (٥٩) على ما يلي:

١- تختص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة وتصدر احكامها باسم الملك ، وتكون احكامها نهائية وملزمة لجميع السلطات وللکافة، كما تكون احكامها نافذة بأثر مباشر ما لم يحدد الحكم تاريخاً اخر لنفاذه، وتنشر احكام المحكمة الدستورية في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها.

٢- للمحكمة الدستورية حق تفسير نصوص الدستور اذا طلب اليها ذلك بقرار صادر عن مجلس الوزراء او بقرار يتخذه احد مجلسي الامة بالأغلبية ويكون قرارها نافذ المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية.

وقد يقول قائل بعدم وجود تعارض بين ما ينطوي عليه قانون الدفاع وما جاء في نصوص الدستور، بحجة أن هذا القانون يستمد وجوده من نص المادة (١٢٤) من الدستور والتي اباحت مثل هذه الخروقات نظراً لقيام حالة الطوارئ، وهو ما يمكننا الرد عليه بأن المشرع الدستوري عندما نص على صلاحية السلطة التنفيذية في المادة (٩٤/ب) من الدستور الأردني لم يعطها الضوء الأخضر لخرق الدستور وانتهاك حقوق الافراد وحررياتهم بذريعة قيام حالة الطوارئ والتي توصف (بحالة الطوارئ السياسية) كما أسلفنا القول آنفاً.

ومن ناحية اخرى يمكن للمشرع القانوني (الاستثنائي) تدارك معطيات هذه المرحلة الطارئة من خلال أعمال نصوص تؤدي نفس الغاية لكن من خلال آليات أكثر احتراماً لحقوق الافراد وحررياتهم العامة بما يتفق مع حقوقهم التي كان قد كفلها الدستور الأردني.

وفي ذات السياق يمكن الرد أيضاً بالقول أن المشرع الدستوري الأردني وهو بصدد وضع نصوص الدستور الأردني والذي كان قد اتخذ طابع العقد ما بين الحاكم والشعب فإنه قد راعى في ذلك ترتيب النصوص ليخلق نوعاً من السمو الداخلي في الدستور (ولا نقصد هنا السمو الشكلي، أو السمو الموضوعي) وإنما هو سمو ذو طبيعة خاصة وقد أشار إلى هذا النوع ثلة قليلة من فقهاء القانون الدستوري،^(١) والذي يقصد به أن المشرع عندما رتب المواد الدستورية فقد رتبها لغايات معينة، ومحددة بحيث يعلو بعضها على الاخرى من حيث الأهمية والأولوية في التطبيق ومن هذا المنطلق لا يستقيم القول بأن ما جاء في نص المادة (٩٤/ب) من الدستور الأردني يعلو في حكمه على ما جاء في الفصل الأول من الدستور والذي تناول حقوق الافراد وحررياتهم وضمائنهم الأساسية في سبيل العيش الكريم داخل هذه الدولة الكريمة.

الفرع الثاني

دور القضاء الاداري أثناء حالة الطوارئ يتفاوت الدور الذي يقوم به كل من القضاء النظامي والقضاء الإداري أثناء قيام حالة الطوارئ؛ إذ أن دور القضاء النظامي ينحصر في البت بالجرائم التي ترتكب خلافاً لأحكام قانون الدفاع، وأوامر الدفاع الصادرة بمقتضاه.

ويلاحظ هنا أن المشرع الأردني قد أعطى محاكم البداية اختصاصاً نوعياً في البت في مثل هذه الجرائم بحيث تكون المحكمة المختصة في هذه الحالة هي محكمة البداية التي تقع الجريمة في دائرة اختصاصها المكاني طبقاً لقواعد توزيع الاختصاص القضائي.

في حين أن الدور الذي يلعبه القضاء الإداري ينصب حول البت في الطعون التي يتم تقديمها من قبل كل شخص جرى توقيفه أو القبض عليه بموجب قانون الدفاع أو أمر دفاع، أو جرى الاستيلاء أو وضع اليد على ماله، أو أي مال موجود تحت إشرافه، أو لأي صاحب مصلحة بالنيابة عن ذلك الشخص.

ويتوجب على محكمة القضاء الإداري مباشرة عملها على وجه السرعة مع الإشارة إلى حق الافراد بتقديم الطلب تلو الطلب في حال رفض الطلب الأول، وذلك طالما بقيت الحالة المطعون فيها قائمة.

وقد صدر عن محكمة العدل العليا (سابقاً) العديد من القرارات في الطعون التي قدمها الافراد للطعن بالأوامر الخطية الصادرة بموجب قانون الدفاع السابق لسنة (١٩٣٥) مع الإشارة إلى عدم وجود طعون قضائية إلا في ظل تلك الفترة بالنظر لعدم سريان قانون الدفاع الأردني الحالي بعد رقم (١٣) لسنة (١٩٩٢) مما يستتبع استحالة الطعن فيه لعدم نفاذه ابتداءً، وسوف نعرض جانباً من هذه الطعون على النحو التالي:

(١) ويقصد بهذا النوع من انواع السمو، بأولوية التطبيق للنصوص الدستورية التي وضعها المشرع الدستوري أولاً والتي تنظم حقوق الافراد وحررياتهم العامة في الدولة.

(القضية الأولى)

القرار رقم: (٧٦/١٩٧٢) الصادر عن محكمة التمييز (بصفتها محكمة عدل عليا) المأذونة بإجراء المحاكمة وإصدار الحكم باسم حضرة صاحب الجلالة ملك المملكة الأردنية الهاشمية الحسين بن طلال المعظم.

الهيئة الحاكمة برئاسة السيد موسى الساكت، وعضوية السادة بشير الشريقي، صلاح ارشيدات، فائق حلزون، سعيد الدرة.

المستدعي: السيد فاروق الكيلاني، وكلاؤه المحامون السادة حنا نده، واحمد الخليل، وسليمان الحديدي. المستدعي ضده: المدير العام للمطبوعات والنشر بوصفه مراقباً للمطبوعات.

أقام المستدعي هذه الدعوى للطعن في القرار الصادر عن المستدعي ضده بتاريخ ١٩٧٢/٥/٢٢ المتضمن منع دخول وتداول كتاب (شريعة العشائر في الوطن العربي) تأليف المستدعي، وهو يستند في دعواه إلى أسباب تتلخص فيما يلي:

١. أن النظام الذي استند اليه المستدعي ضده في اصدار قراره هو نظام مخالف لأحكام الدستور ولا يجوز العمل به.

٢. أن القرار مخالف للقانون وصادر عن شخص غير مختص.

٣. أن القرار مبني على سبب غير صحيح ومشوب بعيب إساءة استعمال السلطة.

وبعد الاستماع لمرافعة وكيل المستدعي في جلسة تمهيدية وتدقيق النصوص القانونية يتبين أن المادة (١٢٤) من الدستور تنص على أنه إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطي بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحيات وقف قوانين الدولة العادية ... الخ، وبالاستناد لهذا النص صدر قانون الدفاع لسنة (١٩٣٥) الذي قضى بوجوب اتخاذ التدابير والإجراءات التي نصت عليها المادة (١٢٤) من الدستور بموجب أنظمة تصدر في صدد ما يتطلب ضمان الأمن العام والدفاع من غاياته، وحيث أن البند الأول من الفقرة الأولى للمادة الرابعة من قانون الدفاع اعتبرت مراقبة المطبوعات على اختلاف أنواعها من الامور المتعلقة بالأمن العام والدفاع عن المملكة، فإن نظام مراقبة المطبوعات رقم (٥) لسنة (١٩٤٨) يكون متفقاً مع أحكام المادة (١٢٤) من الدستور والمادة الرابعة من قانون الدفاع، وحيث أن القرار المطعون به هو قرار صادر بالاستناد لهذا النظام وهو يتعلق بمراقبة المطبوعات التي نص القانون على أنها تعتبر من المسائل المتعلقة بالدفاع والأمن العام كما أسلفنا، وحيث أن المادة (٢٠) من تعليمات الإدارة العرفية لسنة (١٩٦٧) قد أوقفت صلاحية محكمة العدل العليا بنظر طلبات الإلغاء المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة لغايات الدفاع من المملكة كما استقر على ذلك اجتهاد هذه المحكمة، فإن ما يبنى على ذلك أن هذه المحكمة غير مختصة بنظر الدعوى، وعليه نقرر رد الدعوى لعدم الاختصاص، صدر وافهم علنا بتاريخ ١٩٧٢/٩/١٦.

(القضية الثانية)

القرار رقم: (٥١/١٩٥٤) والصادر عن محكمة العدل العليا المأذونة بإجراء المحاكمة وإصدار الحكم باسم حضرة صاحب الجلالة ملك المملكة الأردنية الهاشمية الحسين بن طلال المعظم. المستدعي: السيد سليمان الحديدي، صاحب مجلة اليقظة ومحررها المسؤول، وكلاؤه المحاميان السيدان محمد الشريقي، وعبدالله الريماوي.

المستدعى ضدهم: ١- مراقب المطبوعات العام ٢- محافظ العاصمة ٣- قائد شرطة العاصمة. الهيئة الحاكمة برئاسة السيد علي مسمار، وعضوية السادة: موسى الساكت، ضياء الدين زعيتر، عزيز الداودي، الياس الخوري.

قدم المستدعي هذه القضية مدعياً بأنه كان حصل على رخصة لإصدار مجلة باسمهم (اليقظة) وإنه قد أصدرها بالفعل إلا أن المستدعى ضده مراقب المطبوعات قرر بتاريخ ١٩٥٤/٥/١٦ تعطيل هذه المجلة ومنعها من الصدور لمدة ستة أشهر اعتباراً من التاريخ المذكور عملاً بالمادة (٤) مكررة من نظام الدفاع رقم (٤) لسنة (١٩٥١)، وبما أن هذا القرار لا يستند إلى أساس قانوني صحيح فإنه يطعن به ويطلب إلغاءه للأسباب التالية:

١- أن المستدعى ضده لا يملك الصلاحية لتعطيل مجلة المستدعي بعد صدور الدستور وقانون المطبوعات، إذ أن المادة (١٥) من الدستور لا تجيز تعطيل الصحف إلا وفق أحكام القانون وليس في قانون المطبوعات المقصود في هذه المادة الذي وضع لتنظيم شؤون الصحافة ما يخول مدير المطبوعات مثل هذه الصلاحية.

٢- إن نظام الدفاع رقم (٤) لسنة (١٩٥١) الذي استند إليه المستدعى ضده مراقب المطبوعات في إصدار القرار المشكو منه يخالف أحكام قانون الدفاع الذي صدر بموجبه ويخالف أيضاً أحكام قانون المطبوعات لسنة (١٩٥٣) وأحكام الدستور.

٣- إن قانون الدفاع ذاته يعتبر لاغي وغير معمول به بموجب نصوص الدستور.

٤- إن القرار المشكو منه مشوب بإساءة استعمال السلطة.

وقد أصدرت هذه المحكمة بتاريخ ١٩٥٤/٩/١ قراراً مؤقتاً دعت فيه المستدعى ضده مراقب المطبوعات لبيان الأسباب التي تمنع من إلغاء قراره المشار إليه فقدم رئيس النيابة العامة لائحة جوابية بالنيابة عنه طلب فيها رد الدعوى للأسباب التالية:

أ- أن نظام الدفاع الذي بنى المستدعى ضده مراقب المطبوعات قراره عليه لا يعتبر لاغي لأن المادة (٧٩) من الدستور الأردني لسنة (١٩٤٦) قد قننت قانون الدفاع واعتبرته كانه صدر بمقتضاه، كما أن المادة (١٢٨) من دستور سنة (١٩٥٢) أقر بقاءه نافذ المفعول إلى أن يعدل بتشريع جديد كما أقرت سائر الأنظمة الصادرة بموجبه

ب- إن قانون الدفاع ونظام الدفاع المشار إليهما لا يتعارضان مع أحكام الدستور، إذ أن المادة (١٥) من الدستور سنة (١٩٥٢) جعلت الصحافة حرة ضمن حدود القانون، ولم تجز تعطيل الصحف إلا وفق أحكام القانون وإن كلمة (قانون) في هاتين الفقرتين تنصرف إلى قوانين المملكة الأردنية الهاشمية ومنها قانون الدفاع

ج- إن قانون المطبوعات لسنة (١٩٥٣) لا يلغي ولا يعدل أي حكم من أحكام قانون الدفاع، أو الأنظمة الصادرة بموجبه، إذ أن قانون الدفاع بوصفه قانوناً استثنائياً رئيسياً يعتبر أقوى من قانون المطبوعات الذي هو قانون عادي وقد قررت القواعد التفسيرية العامة أن التشريع لا يلغي تشريعاً أقوى منه وإنما يلغي تشريعاً في قوته، أو أدنى منه مرتبة.

د- إن القول بأن قانون الدفاع قد استنفذ أغراضه بزوال الحالة الطارئة قول غير وارد، ذلك لأن الدستور قد أناط بجلالة الملك صلاحية إعلان العمل بقانون الدفاع وتوقيف العمل به، وإن إعلان العمل بهذا القانون، أو توقيف العمل به هما من أعمال السيادة التي تفرضها السلطة التنفيذية ضمن

تقديراتها المطلقة من أجل الصالح العام، وسلامة الوطن، وليس لأية محكمة حق الرقابة على هذه التقديرات وقد أعلن العمل بقانون الدفاع بمقتضى الإرادة السنوية الصادرة في ١٩٣٩/٨/٢٩ ولم يصدر أي أمر بتوقيف العمل به كما يقضي بذلك قانون الدفاع ذاته.

هـ- إن المستدعى ضده غير ملزم ببيان الأسباب التي حملته على إصدار القرار المشكو منه إذ أن تقدير المصلحة العامة التي استهدفها من تعطيل صحيفة المستدعي أمر منوط به ولا رقابة عليه وإن المستدعى ضده مراقب المطبوعات حين إصداره القرار قد وجه ذهنه إلى المصلحة العامة المنصوص عليها في المادة (٤) مكرره من نظام الدفاع وهي المادة التي بنى عليها ذلك القرار - إن المستدعى ضده ينكر أن القرار المشكو منه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة وأنه قد أصدر هذا القرار بمقتضى صلاحيته القانونية المنصوص عليها في نظام الدفاع رقم (٤) لسنة (١٩٥١) متوخياً بذلك المصلحة العامة .

وبعد الاستماع إلى أقوال الفريقين في جلسة علنية والاطلاع على المستندات المبرزة نرى أن نتناول بالبحث النقاط التي أثارها المستدعي البنود الثلاثة الأولى، يستند المستدعى في ادعائه أن المستدعى ضده مراقب المطبوعات لا يملك الصلاحية لتعطيل المجلة. إلا أن نظام مراقبة المطبوعات الذي صدر بموجبه إجراء التعطيل يخالف أحكام قانون الدفاع وقانون المطبوعات ونصوص الدستور وقد أوضح أوجه المخالفة بالمصورة التالية:

إن البند الأول من الفقرة (١) من المادة الرابعة المعدلة من قانون الدفاع الذي صدر نظام مراقبة المطبوعات بموجبه لا يجيز إصدار نظام يخول مراقب المطبوعات منع الصحف أو تعطيلها، إذ أن المنع الوارد في آخر البند المشار إليه إنما ينصرف إلى العبارة الأخيرة الواردة فيه وهي المواصلات ووسائل المواصلات. ولا تنصرف إلى النشرات والكتابات المذكورة في مستهله بسبب أن الضمير في كلمة (منعها) إنما يعود إلى أقرب الأسماء إليه وعلى افتراض أن كلمة (منعها) تنعطف على النشرات والكتابات فإن المنع بحد ذاته إنما يفيد منع توزيع الصحيفة بعد طبعها لا منع صدورها، إننا نرى رداً على هذه النقطة أن عبارة (الإشراف عليها ومنعها) الواردة في نهاية البند المذكور إنما هي معطوفة على كلمة (مراقبة) الواردة في مستهله بواد العطف التي تفيد الجمع، وبما أنه من الواضح كما أنه من المسلم به أن كلمة (مراقبة) تشمل جميع الأمور الواردة في هذا البند فإن عبارة (الإشراف عليها ومنعها) تشمل أيضاً جميع تلك الأمور التي من ضمنها النشرات والكتابات. ولا نجد في التعليل الذي أورده المستدعي للتفريق بين المراقبة والمنع ما يبرر الأخذ بالرأي الذي ذهب إليه، وكذلك نرى أن كلمة (منعها) قد وردت بصورة مطلقة وعليه فلا نجد مبرراً للقول بأن هذا المنع إنما ينحصر فقط في التوزيع، إذ أن المطلق يجري على إطلاقه ما لم يرد دليل لهذا فإن نظام مراقبة المطبوعات الذي بني على القرار المشكو منه لا يخالف أحكام قانون الدفاع من هذه الجهة.

وذكر المستدعي أيضاً أن قانون المطبوعات رقم (٧٩) لسنة (١٩٥٣) لم يعط صلاحية توقيف المطبوعة مؤقتاً أو نهائياً إلا للمحكمة وحدها وفي الحالة المنصوص عليها في المادة (٣٢) منه. وإن المادة (٢) منه لم تفيد حرية الصحافة إلا في نطاق هذا القانون كما وأن المادة (٦٤) أبطلت العمل بكل قانون أو نظام أردني أو فلسطيني صدر قبل سن هذا القانون إلى المدى الذي تكون فيه تلك التشريعات مغايرة لأحكامه . وبما أن النص الوارد على المنع في نظام مراقبة المطبوعات في رأيه يتعارض مع أحكام المادة (٣٢) المذكورة فإن ذلك النص يعتبر ملغي بحكم المادة (٦٤) المشار إليها . ونحن نرى فيما يتعلق بهذه النقطة أن قانون الدفاع الذي صدر نظام مراقبة المطبوعات بالاستناد إليه هو قانون استثنائي لا يسري مفعوله إلا في حالة خاصة وهي وقوع طارئ عام يقتضي الدفاع عن الوطن كما هو صريح المادة (١٢٤) من دستور سنة (١٩٥٢) والمادة (٧٨) من دستور سنة (١٩٤٦) والمادة الثانية من القانون ذاته، بينما قانون

المطبوعات يعتبر من القوانين العادية الذي تسري أحكامه على المطبوعات في جميع الظروف والأحوال العادية . وقد انعقد اجماع الفقهاء على أن أي تشريع لا يلغي إلا تشريعاً في قوته، أو تشريعاً أدنى مرتبة، ولكن لا يلغي تشريعاً أقوى، وحيث أن التشريع الاستثنائي يعتبر أقوى من التشريع العادي فإن قانون المطبوعات العادي لا يؤثر على مفعول أي حكم من أحكام قانون الدفاع الاستثنائي استناداً إلى القاعدة المشار إليها، إذ أن تعديل القوانين الخاصة بأحكام استثنائية لا تلغى إلا بأحكام خاصة مثلها (انظر اصول القوانين لكامل مرسي والسيد مصطفى صحيفة (٢٦٠) و (٢٦١) وكتاب اصول القوانين للسنهوري وأبو ستيت).

وذكر المستدعي أيضاً أن نظام مراقبة المطبوعات يخالف أحكام الدستور من ناحيتين : الأولى: لأنه يخالف نص المادة (١٥) من الدستور مباشرة . الثانية: لأن قانون الدفاع الذي صدر هذا النظام بالاستناد إليه يخالف أحكام الدستور، وقد ذكر المستدعي توضيحاً لهذه المخالفة أن المادة (١٥) من الدستور جعلت الصحافة والطباعة حرتين ضمن حدود القانون ولم يجز تعطيل الصحف ولا إلغاء امتيازها إلا وفق أحكام القانون . كما أنها لم تجز في حالة إعلان الطوارئ أن يفرض القانون على الصحف والنشرات إلا رقابة محدودة في الامور التي تتصل بالسلامة العامة وأغراض الدفاع الوطني وأن كلمة (القانون) الواردة في الفقرات الثلاث الأولى من هذه المادة إنما تنصرف إلى قانون المطبوعات العادي الذي ينظم شؤون الصحافة. وبما أن المادة (١٢٨) من الدستور تلغي أحكام أي تشريع مخالف لنصوصه فإن النتيجة الحتمية التي تترتب على وجود التعارض بين أحكام نظام مراقبة المطبوعات وبين أحكام المادة (١٥) المشار إليها هي بطلان العمل بأحكام النظام المذكور من حيث جواز تعطيل الصحف بموجبه، وكذلك فقد ذكر المستدعي أن قانون الدفاع ذاته مخالف لأحكام الدستور بحجة أن القانون الأساسي الذي صدر قانون الدفاع أثناء قيامه لا يشتمل على نص يجيز للسلطة التشريعية اصدار مثل هذا القانون وأن المادة (٦٩) منه إنما تنحصر فقط في إعلان الأحكام العرفية وإنه على افتراض أن القانون الأساسي يجيز إصدار قانون دفاع المادة (٧٨) من دستور سنة (١٩٤٦) قيدت العمل بهذا القانون بشرط الإعلان عنه بمنشور يصدر من قبل الملك بناءً على توصية من مجلس الوزراء، كما أن المادة (١٢٤) من دستور سنة (١٩٥٢) لم تجز العمل به أيضاً إلا عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناءً على قرار من مجلس الوزراء، وبما أنه لم يصدر منشور أو إرادة ملكية بمقتضى المادتين المذكورتين فإن قانون الدفاع يعتبر غير نافذ المفعول .

ويرى الباحث انه فيما يتعلق بهذا الدفع أن كلمة (القانون) الواردة في المادة (١٥) من الدستور جاءت مطلقة ولذلك فهي بمعناها العادي تشمل جميع التشريعات النافذة المفعول في الدولة ، ما دام لم يرد دليل التقييد نص أو دلالة، ومن هذه التشريعات قانون الدفاع والأنظمة الصادرة بموجبه وكل قانون اخر له صلة بالموضوع، وكذلك نرى أن قانون الدفاع في الأصل يستمد قوته من المادة (٣٦) من القانون الأساسي لسنة (١٩٢٨) الذي وضع بموجبه، وهذه المادة أعطت المجلس التشريعي القوة والسلطة في إجازة ما تمس الضرورة إليه من القوانين من أجل السلام والنظام، وقد نصت المادة الثانية من قانون الدفاع على أن لسمو الأمير أن يعلن العلم بهذا القانون ويظل معمولاً به إلى أن يعلن سموه بأمر سام توقيف العمل به ، وقد صدر الإعلان المشار إليه في هذه المادة ونشر في العدد (٦٤٤) من الجريدة الرسمية ولم يصدر أمر سام بتوقيف العمل به، ثم جاءت المادة (٧٩) من دستور سنة (١٩٤٦) وأبقت على جميع القوانين والأنظمة التي وضعت قبل نفاذه واعتبرتها كأنها وضعت أو عملت بمقتضاه، وكذلك فقد جاءت المادة (١٢٨) من دستور سنة (١٩٥٢) وألقت أيضاً على جميع القوانين والأنظمة وسائر الأعمال التشريعية المعمول بها في المملكة عند نفاذه، وبما أن قانون الدفاع ونظام مراقبة المطبوعات كانا سارياً المفعول عند نفاذ الدستورين المذكورين فإنهما يعتبران بحكم المادتين (٧٩) و (١٢٨) المشار إليهما من القوانين

المعمول بها في المملكة، أما ما جاء في المادة (٧٨) من دستور سنة (١٩٤٦) والمادة (١٢٤) من دستور سنة (١٩٥٢) من بحق حول قانون الدفاع فإنما يشير إلى قانون الدفاع الذي قد تصدره السلطة التشريعية فيما بعد، إذ أنه في هاتين المادتين قد قرر القواعد والمبادئ التي يجب أن تتقيد بها السلطان التشريعية والتنفيذية عند وضع مثل هذا القانون وعندما يراد العمل به، وقد كنا أخذنا بهذا الرأي في عدة قضايا سابقة منها القضيتان رقم 43/952 و ٩٥٢/٣٩ أما من حيث ادعاء إساءة استعمال السلطة فإننا نرى أن الوقائع التي ذكرها المستدعي في مرافعته ليس فيها ما يشير إلى أن المستدعي ضده مراقب المطبوعات قد أساء استعمال سلطته في إصدار قرار التعطيل، أما مجرد خلو القرار المشكو منه من بيان الباعث على إصداره هو المصلحة العامة فإننا نرى أنه وإن كان من الأنسب بيان هذا الباعث في القرار نفسه كما قررنا ذلك في قضية سابقة إلا أنه لما كان قرار التعطيل قد استند صراحة إلى المادة الرابعة مكرره من نظام مراقبة المطبوعات فالاستنتاج الحتمي هو أن المستدعي ضده مراقب المطبوعات قد مارس صلاحيته بالاستناد إلى ذلك السبب الوحيد الذي اشترطته هذه المادة ولم لم يذكر في القرار، هذا فضلاً عن أن رئيس النيابة العامة في لائحته الجوابية وفي مرافعته أمامنا قد أكد أن المستدعي ضده عندما أصدر القرار المشكو منه قد وجه ذهنه إلى شرط المصلحة المشار إليه ولم يرد أي دليل على خلاف ذلك، لهذه الأسباب جميعها نقرر فسخ القرار المؤقت ورد الدعوى.

الخاتمة

في ختام حديثنا عن قانون الدفاع، وعن حالة الطوارئ، وما يستتبعهما من اجراءات تقتضي اتخاذ تدابير مستعجلة، وجدنا أن الدولة القانونية الحديثة تولي هذه المسألة أهمية بالغة، وخصوصاً ما كان يرتبط بحقوق الإنسان على وجه الخصوص.

وعلى الرغم من ذلك، وبالنظر إلى النقص في الإمكانيات التي بين ايدينا بالمقارنة مع الدول المتقدمة، إلا أن قانون الدفاع الأردني قد لعب دوراً بارزاً في الحقبة التي تم تفعيله خلالها، وعمل على حفظ كيان الدولة الأردنية لفترة طويلة، إلا أنه قد أصبح الآن بحاجة إلى جملة من التعديلات المهمة والضرورية ليتواءم مع متطلبات المرحلة الراهنة.

وقد توصل الباحث لجملة من النتائج يمكن وأهمها ما يلي:

١- لم يكن المشرع الأردني موفقاً في الصياغة اللغوية لبعض نصوص قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة (١٩٩٢) مما ترك الباب مفتوحاً أمام التكهّنات، والاجتهادات غير الدقيقة، ومثال ذلك عدم تحديد مكان الخطر الذي يمكن أن يتهدد المملكة.

٢- لم يراعي المشرع الأردني التطورات التكنولوجية الحديثة، وما واكبها من تقدم علمي كبير على كافة الأصعدة، ولم تلق أي توظيف في ثنايا قانون الدفاع الاردني رقم (١٣) لسنة (١٩٩٢).

٣- إن المشرع الدستوري الأردني قد حرم مجلس الأمة من المشاركة فيما يتعلق بحالة الطوارئ ولو على نحو يسير، أو حتى التدخل في إيقافها في حال زوال الخطر، وهو ما أدى إلى الإمعان في تغليب السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية بشكل كبير.

٤- يمارس رئيس الوزراء صلاحيات واسعة على ضوء ما منحه إياه المشرع الأردني في قانون الدفاع، إذ يمكن لهذه الصلاحيات أن تمس حقوق الأفراد وحرّياتهم الشخصية في أبسط مضامينها فضلاً عن امكانية مصادرة الأموال المنقولة وغير المنقولة، لا بل وأكثر من ذلك يمكن تسخير الأفراد للعمل في أي مجال يراه رئيس الوزراء ضرورياً، وفي جميع الأحوال للأفراد اقتضاء المقابل المادي لكل أمر دفاع يصدر بناءً على ذلك، كما أن باب القضاء لا يوصد في وجه أي فرد من الأفراد في أي وقت كان حتى أثناء قيام حالة الطوارئ.

ويقدم الباحث جملة من التوصيات والتي كان من أهمها ما يلي:

١- يوصي الباحث بضرورة إعادة صياغة العديد من مواد قانون الدفاع الأردني رقم (١٣) لسنة (١٩٩٢)، وتصحيح الأخطاء اللغوية التي اعترته، وأهم هذه الأخطاء ضرورة تحديد مكان الخطر الذي يهدد المملكة، وبيان فيما إذا كان هذا الخطر خارجي، أم داخلي، أم يصلح أن يكون في كلا الحالتين.

٢- يوصي الباحث بضرورة مراعات المشرع الأردني للتطورات التكنولوجية الهائلة التي تحيط بنا من كل حذب وصوب، وبالتالي إيجاد نصوص قانونية تراعي ما لهذا التقدم التكنولوجي من مزايا وعيوب يمكن الاستفادة منها مستقبلاً في درء الأخطار التي تتهدد المملكة.

٣- يوصي الباحث بضرورة قيام المشرع الدستوري الأردني بإشراك مجلس الأمة فيما يتعلق باتخاذ قرار إعلان حالة الطوارئ مناصفاً مع السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى ضرورة تمكين مجلس الأمة من التدخل لإنهاء حالة الطوارئ عند انتهاء مسوغاتها، خاصة في ضوء التعديلات الاخيره.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب.

- ١- إمام، محمد (٢٠٠٧)، القضاء الإداري، ط١، دار الفكر الجامعي: الاسكندرية.
- ٢- جمال الدين، سامي (١٩٨٢) لوائح الضرورة و ضمانات الرقابة القضائية، ط١، منشأة المعارف: الاسكندرية.
- ٣- الحلو، ماجد (١٩٨٥)، القضاء الإداري، ط١، دار المطبوعات الجامعية: الاسكندرية.
- ٤- خليل، محسن (١٩٨٧)، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، الاسكندرية: دون دار نشر.
- ٥- الشاوي، منذر (٢٠٠٧)، النظرية العامة في القانون الدستوري، ط١، دار ورد للنشر والتوزيع: عمان.
- ٦- الشربيني، ابراهيم (١٩٦٤)، حراسات الطوارئ، ط١، دار المعارف: القاهرة.
- ٧- العبادي، محمد (٢٠٠٤)، الوجيز في القضاء الإداري، ط١، دار المسار للنشر والتوزيع: المفرق.
- ٨- العبادي، محمد (٢٠٠٨)، الموسوعة الادارية: القضاء الإداري، ط١، الجزء الاول، دار الوراق للنشر والتوزيع: عمان.
- ٩- عبد القادر، سمير (١٩٨٩)، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة، ط١، دون دار نشر، دون مكان نشر.
- ١٠- قصري، محمد (١٩٨٨)، شرح قانون الطوارئ، ط١، دون دار نشر، دون مكان نشر.
- ١١- كنعان، نواف (٢٠٠٦)، القضاء الإداري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع: عمان.
- ١٢- كنعان، نواف (٢٠١٠)، القضاء الإداري، ط٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع: عمان.
- ١٣- متولي، عبد الحميد (١٩٧٥) الوسيط في القانون الدستوري، دون دار نشر، دون مكان نشر.
- ١٤- محفوظ، زكريا (١٩٦٦)، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة، ط١، منشأة المعارف: الاسكندرية.
- ١٥- هرجة، مصطفى (١٩٨٩)، التعليق على قانون الطوارئ في الفقه والقضاء، ط١، دار الثقافة للطباعة والنشر: القاهرة.

ثانياً: التشريعات.

- ١- الدستور الاردني لسنة (١٩٤٧).
 - ٢- الدستور الاردني لسنة (١٩٥٢) وتعديلاته.
 - ٣- قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة (١٩٩٢).
 - ٤- قانون الدفاع عن السلامة الوطنية العراقي لسنة (٢٠٠٤).
 - ٥- قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة (٢٠١٤).
 - ٦- النظام الاساسي لإمارة شرق الاردن لسنة (١٩٢٨).
- ثالثاً: قرارات المحاكم والمجالس التفسيرية.
- ١- قرارات المجلس العالي لتفسير الدستور (سابقاً).
 - ٢- قرارات محكمة العدل العليا الأردنية (سابقاً).