

التنظيم القانوني لمواجهة جائحة فيروس كورونا في التشريعات الأردنية والاتفاقيات الدولية: دراسة مقارنة

أ. د. ليث كمال نصراوي
أستاذ القانون الدستوري
كلية الحقوق، الجامعة الأردنية

الملخص

تهدف هذه الدراسة إلى الوقوف على أبرز القواعد القانونية ذات الصلة بالتعاطي مع جائحة كورونا باعتبارها حالة من حالات الطوارئ في النظام القانوني الأردني، حيث تتناول هذه الدراسة تحليلاً نقدياً للمنظومة القانونية الخاصة بمواجهة هذا الوباء، والمتمثلة بقانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 وأوامر الدفاع التي صدرت بموجبه، وذلك من حيث علاقتها مع نصوص الدستور ابتداءً، وطبيعة الصلاحيات الاستثنائية المقررة لرئيس الوزراء بموجب قانون الدفاع والرقابة القضائية عليها.

كما تسهم هذه الدراسة في بيان الأثر القانوني المترتب على إعلان العمل بقانون الدفاع على الالتزامات التعاقدية في الدولة، إلى جانب النتائج القانونية المترتبة على إعلان حالة الطوارئ بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، والتي كان يتعين على الأردن مراعاتها عند تفعيل العمل بقانون الدفاع.

وقد خلصت هذه الدراسة إلى نتيجة مفادها وجوب إعادة النظر في الأحكام الخاصة بمواجهة حالات الطوارئ في النظام القانوني الأردني، وذلك لضمان فاعليته في مواجهة أي ظروف استثنائية مستقبلية.

كلمات دالة: الدستور الأردني، قانون الدفاع، أوامر الدفاع، الرقابة القضائية على أوامر الدفاع، القوة القاهرة.

المقدمة

تأثر الأردن - كغيره من دول العالم - بفيروس كورونا، الذي انتشر بشكل سريع لم يكن بالمقدور مواجهته بالطرق القانونية العادية، مما أجبر الدولة الأردنية على إعلان حالة الطوارئ وتفعيل العمل بقانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992، وقد ترتب على بدء العمل بهذا القانون الاستثنائي توفير الغطاء الدستوري لوقف العمل بالقوانين العادية من خلال أوامر دفاع خطية تصدر عن رئيس الوزراء، وذلك كجزء من صلاحياته الواسعة المقررة له لاتخاذ كافة التدابير والإجراءات التي يراها مناسبة لضمان السلامة العامة للدولة.

إن إعلان حالة الطوارئ قد أجبر السلطة التنفيذية على تفعيل العمل بقانون الدفاع لعام 1992، فالنظام القانوني في الأردن قائم على أساس إصدار قانون دفاع موحد قبل وقوع حالة الطوارئ، على أن يبقى هذا القانون دون تطبيق إلى حين ظهور الحاجة إليه، فيتم تفعيله وفق إجراءات دستورية محددة.

وتتمثل الإشكالية القانونية بهذه الدراسة في الإجابة عن التساؤلات القانونية والدستورية المتعلقة بتطبيق قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992، والتي تتمحور حول آلية تطبيق ذلك التشريع، وطبيعة الصلاحيات الاستثنائية التي يتمتع بها رئيس الوزراء لمواجهة الظروف غير الاعتيادية، إلى جانب الضمانات القانونية المقررة للأشخاص الذين يخضعون لأوامر دفاع تتضمن تضييقاً وإنكاراً للحقوق والحريات الدستورية، كما أثار هذا الظرف الاستثنائي في الدولة الأردنية تساؤلات حول طبيعة الالتزامات الدولية المقررة في الميثاق والمعاهدات الدولية التي يتعين مراعاتها عند إصدار القرار بإعلان حالة الطوارئ.

ومن الإشكاليات القانونية الأخرى المرتبطة بهذه الدراسة الآثار القانونية المترتبة على إعلان العمل بقانون الدفاع على نصوص الدستور، وفيما إذا كان تعطيل التشريعات الذي يتم من خلال أوامر الدفاع يمتد ليشمل أحكام الدستور، هذا إلى جانب التبعات القانونية لإنفاذ قانون الدفاع على العقود المبرمة والالتزامات التعاقدية، وذلك جراء ما يصدر بموجب أوامر الدفاع من قرارات تحظر التنقل وتعلق الأنشطة التجارية والصناعية.

أما أهمية هذه الدراسة، فتتمثل في أنها تلقي الضوء على التجربة الأردنية الأولى في التعاطي مع قانون الدفاع الحالي، فعلى الرغم من صدوره في عام 1992، إلا أن هذا التشريع لم يتم تفعيله في السابق لعدم الحاجة إليه. من هنا، فإن هذه الدراسة تكتسب أهمية قانونية ودستورية من أنها تسلط الضوء على الآلية والطريقة التي جرى بها

تطبيق قانون الدفاع الأردني لمواجهة جائحة كورونا العالمية.

ولهذه الغاية، سيتم اتباع النهج التحليلي النقدي للنصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة بالتعاطي مع حالة الطوارئ التي دفعت الدولة الأردنية للعمل بقانون الدفاع بالاستناد إلى المادة (124) من الدستور، كما تتبع هذه الدراسة النهج المقارن لنصوص القانون الأردني مع الاتفاقيات الدولية فيما يتعلق بمواجهة جائحة كورونا كحالة استثنائية تهدد الأمن الوطني والسلامة العامة.

وانطلاقاً مما سبق، سنتناول هذه الدراسة أبرز النصوص ذات الصلة بالتعامل مع حالة الطوارئ في كل من الدستور الأردني وقانون الدفاع الصادر بمقتضاه، إلى جانب الوقوف على الصلاحيات الاستثنائية المقررة لشخص رئيس الوزراء للتعاطي مع انتشار وباء كورونا، والالتزامات الدولية الملقاة على عاتق الدولة الأردنية جراء انتشار هذا الوباء وإعلان حالة الطوارئ. كما سنتناول هذه الدراسة الضمانات القانونية المقررة للأشخاص الخاضعين لأوامر الدفاع ودور القضاء الأردني في الرقابة على مشروعيتها، إلى جانب الوقوف على الآثار القانونية المترتبة على العقود الملزمة للجانبين والالتزامات التعاقدية جراء القرارات الصادرة عن رئيس الوزراء بمنع التجول وإغلاق القطاعات التجارية والصناعية في الدولة.

ولهذه الغاية، سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين، يخصص المبحث الأول للحديث عن الأحكام العامة لقانون الدفاع وشروط إعلان حالة الطوارئ وذلك في مطلبين، يتناول المطلب الأول طبيعة أوامر الدفاع وصلاحيات رئيس الوزراء في قانون الدفاع، والمطلب الثاني شروط إعلان حالة الطوارئ في القانون الدولي لحقوق الإنسان. أما المبحث الثاني، فسيخصص للحديث عن الآثار القانونية المترتبة على أعمال قانون الدفاع، وذلك في مطلبين يتناول المطلب الأول أثر سريان قانون الدفاع على نصوص الدستور الأردني، ويخصص المطلب الثاني لأثر سريان قانون الدفاع على الالتزامات التعاقدية في الأردن.

المبحث الأول

قانون الدفاع وشروط إعلان حالة الطوارئ

على ضوء انتشار جائحة كورونا في الأردن، تم إعلان حالة الطوارئ بموجب أحكام الدستور وبالنتيجة تفعيل العمل بقانون الدفاع، وهذا القانون يعد قانوناً خاصاً يعطي رئيس الوزراء صلاحيات استثنائية باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي يراها ضرورية للحفاظ على الصحة والسلامة العامة في الدولة، ويمارس رئيس الوزراء هذه الصلاحيات من خلال أوامر دفاع خطية تخضع لرقابة القضاء الوطني عليها ولشروط مقررّة في الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان. وفي هذا المبحث، سيتم الحديث عن طبيعة أوامر الدفاع التي يمارس من خلالها رئيس الوزراء صلاحياته الاستثنائية المقررة له في قانون الدفاع في المطلب الأول، على أن يخصص المطلب الثاني للحديث عن شروط إعلان حالة الطوارئ في الاتفاقيات الدولية.

المطلب الأول

طبيعة أوامر الدفاع وصلاحيات رئيس الوزراء في قانون الدفاع

تنص المادة (124) من الدستور الأردني على أنه: «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». فعلى ضوء بدء ظهور حالات الإصابة بفيروس كورونا في الأردن، قرر مجلس الوزراء تفعيل العمل بقانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992⁽¹⁾، حيث صدرت الإرادة الملكية بالموافقة على هذا القرار، والتي تضمنت بيان الحالة التي تقرر بسببها إعلان العمل بهذا القانون، وتاريخ بدء العمل به.

إن النظام القانوني الأردني قائم على أساس إصدار قانون خاص بالدفاع لمواجهة الظروف الاستثنائية غير الاعتيادية، حيث تم إقرار هذا القانون والمصادقة عليه ونشره في الجريدة الرسمية حسب الأصول الدستورية، إلا أن إعلان العمل بهذا القانون لغايات

(1) هذا القانون منشور على الصفحة 586 من عدد الجريدة الرسمية رقم 3815 الصادر بتاريخ 1992/3/25، وقد حل هذا القانون محل قانون الدفاع عن شرق الأردن لعام 1935 وتعديلاته.

تطبيق نصوصه وأحكامه يكون بحاجة لصدور إرادة ملكية سامية، وذلك بناء على قرار من مجلس الوزراء، وهذه هي الآلية ذاتها التي يتم اتباعها لغايات وقف العمل بهذا القانون بعد انتهاء حالة الطوارئ.

إن قانون الدفاع الأردني قد صدر بالاستناد لنص المادة (124) من الدستور فيما يتعلق بوقوع حالة طوارئ، لذا فقد حددت المادة (2) منه حالات تطبيقه بالقول: «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، فيعلن العمل بهذا القانون بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء».

إن المعيار الأساسي لإعلان العمل بقانون الدفاع يتمثل بوجود تهديد حقيقي للأمن الوطني والسلامة العامة، وذلك بصرف النظر عن الأسباب والمبررات، حيث حدد القانون أشكالاً لها على سبيل المثال، وليس الحصر، لتشمل الحروب والاضطرابات والفتن والكوارث وانتشار الأوبئة والآفات المرضية، وذلك كما حصل مع جائحة كورونا. ويكون القرار الصادر بإعلان العمل بقانون الدفاع ضمن نطاق الصلاحية التقديرية لمجلس الوزراء، والذي يكون له مطلق الحرية في تقدير توافر حالة الطوارئ من عدمها، وما إذا كانت هذه الحالة يمكن التعاطي معها من خلال التشريعات العادية، أم أنها بحاجة لإجراءات وتدابير استثنائية يكون قانون الدفاع هو الغطاء القانوني الذي يُمكن رئيس الوزراء من إصدارها.

وفي هذا الإطار، جاء في قرار مجلس الوزراء ما مفاده أنه: «نظراً لما تمر به المملكة الأردنية الهاشمية من ظروف طارئة بسبب إعلان منظمة الصحة العالمية انتشار وباء الكورونا، ولجابهة هذا الوباء على المستوى الوطني، ولحماية السلامة العامة في جميع أنحاء المملكة، فقد قرر مجلس الوزراء استناداً لأحكام المادة (124) من الدستور والفقرتين (أ) و(ب) من المادة (2) من قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 إعلان العمل بقانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 في جميع أنحاء المملكة الأردنية الهاشمية اعتباراً من تاريخ صدور الإرادة الملكية السامية»⁽²⁾. وبالفعل، فقد صدرت الإرادة الملكية السامية بالموافقة على العمل بقانون الدفاع، والتي جاءت موقعة من رئيس الوزراء وجميع أعضاء فريقه الوزاري، وذلك خروجاً عن القاعدة الدستورية العامة التي تنص على أن الإرادة الملكية تكون موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين، على أن يبدي الملك موافقته

(2) المرجع السابق.

بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة⁽³⁾.

إن إعلان العمل بقانون الدفاع ووقف سريانه هو اختصاص حصري للسلطة التنفيذية في الدستور الأردني ممثلة بالملك ومجلس الوزراء، دون تقرير أي دور لمجلس النواب في هذا المجال. ولا يرد القول بأن مجلس النواب قد مارس دوره التشريعي في إقرار قانون الدفاع وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في الدستور، ذلك أن إقرار قانون الدفاع لا يحول دون أن تشارك السلطة التنفيذية مع المجلس المنتخب في إعلان العمل بذلك القانون، وتحديدًا فيما يتعلق بتوافر حالة الطوارئ من عدمها، والتي تبرر تعطيل القوانين العادية لصالح تطبيق أوامر الدفاع الخطية التي يصدرها رئيس الوزراء.

كما أن إعلان العمل بقانون الدفاع من قبل السلطة التنفيذية لم يرتبط بمدة زمنية محددة يكون عند انتهائها قابلاً للتجديد من عدمه، وذلك تبعاً لتطورات الأمور والحاجة العامة. فقد غفل المشرع الدستوري عن تقييد إنفاذ قانون الدفاع والأوامر الخطية الصادرة بمقتضاه بفترة زمنية معينة، بحيث يتم بعد انقضائها تقييم الوضع العام لحالة الطوارئ لصالح اتخاذ القرار بتمديد مدة العمل بالقانون أو إنهائه، فحالة الطوارئ التي تبرر العمل بقانون الدفاع هي حالة استثنائية تتضمن تعطيل الحقوق والحريات الدستورية، بالتالي يجب أن يتم تطبيقها بأضيق الحدود، وخلال فترات زمنية محددة ومعلومة للجميع.

أما أهم ما يميز العمل بقانون الدفاع، فيتمثل بأنه يعطي رئيس الوزراء صلاحيات استثنائية لاتخاذ كافة التدابير والإجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة، وذلك دون التقيد بأحكام القوانين العادية، حيث يمارس رئيس الوزراء هذه السلطات من خلال أوامر دفاع خطية يتم نشرها في الجريدة الرسمية.

ونظراً للطبيعة الاستثنائية لهذه الصلاحيات، فإن وقف العمل بالقوانين العادية من خلال أوامر الدفاع الخطية يكون إلى المدى الضروري الذي يتعارض مع التشريعات العادية، وبالقدر الكافي لمواجهة حالة الطوارئ، فما يصدر عن رئيس الوزراء من قرارات بموجب أوامر الدفاع تعتبر في الظروف العادية تعدياً على الحقوق والحريات الدستورية، مما يستوجب بالضرورة التقييد في تطبيقها وممارستها⁽⁴⁾.

ومن الصلاحيات التي أوردها قانون الدفاع لرئيس الوزراء والتي يمكن له أن يمارسها من خلال أوامر دفاع خطية، وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة وإلقاء القبض على المشتبه بهم أو الخطرين على الأمن الوطني والنظام العام

(3) المرجع السابق.

(4) المرجع السابق.

واعتقالهم، وتكليف أي شخص بالقيام بأي عمل أو أداء أي خدمة ضمن قدرته، وتفتيش الأشخاص والأماكن والمركبات دون التقيد بأحكام أي قانون آخر، ووضع اليد على الأموال المنقولة وغير المنقولة وتأجيل الوفاء بالدين والالتزامات المستحقة، والاستيلاء على أي أرض أو بناء أو طريق أو مصدر من مصادر المياه والطاقة، وإخلاء بعض المناطق أو عزلها وفرض منع التجول فيها، وتحديد مواعيد فتح المحلات العامة وإغلاقها كلها أو بعضها، وتنظيم وسائل النقل والمواصلات وتحديدها، ومراقبة الرسائل والصحف والمطبوعات والنشرات وجميع وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغلاق أماكن إعدادها⁽⁵⁾.

إن هذه الصلاحيات الاستثنائية لرئيس الوزراء لم ترد على سبيل الحصر في القانون، إذ يمكن له أن يمارس أي سلطات أخرى طالما كان الهدف منها حماية الصحة والسلامة العامة في الدولة، ويكون الأثر المترتب على تفعيل العمل بقانون الدفاع وإصدار أي من هذه القرارات الاستثنائية من قبل رئيس الوزراء هو وقف العمل بالقوانين العادية.

وفي هذا السياق، لا بد من التأكيد على أن تعطيل العمل بالقوانين العادية في حالة الطوارئ يجب أن يرتبط بصدر أمر دفاع خطي يحدد بصراحة النصوص القانونية التي سيتم وقف العمل بها دون غيرها، بمعنى أن وقف العمل بالقوانين العادية ليست نتيجة حتمية لإعلان العمل بقانون الدفاع، إذ تبقى جميع التشريعات الوضعية سارية ونافذة المفعول أثناء إعلان العمل بقانون الدفاع، ما لم يصدر أمر دفاع خطي يقضي بوقف العمل ببعض الأحكام والنصوص القانونية التي يجب أن ترد صراحة في أوامر الدفاع. وفي جميع الأحوال، فإن هذا الإيقاف يكون مؤقتاً إلى حين إنهاء العمل بقانون الدفاع، حيث تسقط بالضرورة جميع أوامر الدفاع التي صدرت بموجبه.

ويمارس رئيس الوزراء الصلاحيات المقررة له في قانون الدفاع باعتباره رئيساً للوزراء وليس وزيراً للدفاع، فعلى الرغم من أن رئيس الوزراء في الأردن هو نفسه وزير الدفاع في معظم الحالات، وبأن القانون الذي يجري تفعيله في ظل حالة الطوارئ يسمى «قانون الدفاع»، إلا أنه لا علاقة لوزير الدفاع بتنفيذ أحكام هذا القانون، حيث يخلو قانون الدفاع من أي إشارة لوزير الدفاع بين نصوصه وأحكامه. وقد كرست المادة (3) من قانون الدفاع الحق لرئيس الوزراء في اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي يراها ضرورية للحفاظ على الصحة والسلامة العامة، مع تقرير الحق له في تفويض جميع صلاحياته أو بعضها لمن يشاء من الغير في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة محددة منها، وذلك بالشروط والقيود التي يراها مناسبة.

(5) المادة (4) من قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992.

في المقابل، فإن ثبوت الحق لرئيس الوزراء بممارسة صلاحياته الاستثنائية من خلال أوامر دفاع خطية لها القدرة على وقف العمل بالقوانين العادية يثير تساؤلات حول الطبيعة القانونية لهذه الأوامر الخطية وقيمتها القانونية، إلى جانب نطاق الرقابة القضائية التي يمكن أن تمارس عليها من المحاكم الوطنية.

إن الثابت في فقه القانون أن القواعد القانونية تتفاوت من حيث قوة نفاذها، فهي تندرج على الهرم التشريعي من الدستور ابتداءً ومن ثم القوانين العادية، التي تليها الأنظمة والتعليمات وأخيراً القرارات الإدارية. وبمقتضى مبدأ المشروعية، فإنه لا يجوز لقاعدة قانونية أدنى أن تخالف قاعدة قانونية أعلى⁽⁶⁾. وهذا ما تقرّر في قانون القضاء الإداري الأردني الذي يحدد اختصاصات المحكمة الإدارية بالنظر في «الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام أو تعليمات أو قرار، والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه، أو مخالفة التعليمات للقانون أو للنظام الصادر بمقتضاه، أو مخالفة القرار للقانون أو للنظام أو التعليمات التي صدر بالاستناد إليها»⁽⁷⁾.

كما يرتبط بمبدأ تسلسل القواعد القانونية مبدأ الدستورية، الذي يقضي بعدم جواز مخالفة كل من القانون العادي والنظام لأحكام الدستور، وذلك تحت طائلة إعلان عدم دستورية القانون أو النظام المخالف للدستور. وفي الأردن، تختص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة⁽⁸⁾، وذلك دون التعليمات التي يتم الطعن بعدم مشروعيتها أمام القضاء الإداري، وهذا ما أكد عليه اجتهاد المحكمة الدستورية التي قضت في أحد أحكامها بالقول: «... وحيث إن صدور التعليمات يستند إلى قانون أو نظام، فإنها لا تصلح أساساً للطعن بعدم دستورية القانون أو النظام الذي استندت إليه، إذ لا تعدو هذه التعليمات أن تكون قرارات إدارية صالحة للطعن بها أمام المحاكم الإدارية لغايات عدم تطبيقها، وذلك لمخالفتها القانون أو النظام الذي استندت إليه، ... وحيث إن المادة (4) من قانون المحكمة الدستورية رقم 15 لسنة 2012 قد أجازت الطعن أمام هذه المحكمة بعدم دستورية القوانين والأنظمة النافذة دون سواها، فإن الطعن بعدم دستورية البند الثالث من الفقرة ب من المادة الرابعة من تعليمات عطاءات الأشغال الحكومية لسنة 1987 يكون غير مقبول لعدم الاختصاص»⁽⁹⁾.

- (6) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1977، ص 31.
- (7) انظر المادة (6/5) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014، هذا القانون منشور على الصفحة 4866 من عدد الجريدة الرسمية رقم 5297 الصادر بتاريخ 2014/7/22.
- (8) انظر: المادة (59) من الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته.
- (9) قرار المحكمة الدستورية رقم 3 لسنة 2013 المنشور على الصفحة رقم 3028 من عدد الجريدة الرسمية 5225 الصادر بتاريخ 2013/6/12

إن الحديث عن طبيعة أوامر الدفاع التي تصدر عن رئيس الوزراء يجب أن ينطلق من حكم المادة (124) من الدستور التي تعتبر الأساس الدستوري لتفعيل العمل بقانون الدفاع، والتي تعطي الحق لرئيس الوزراء باتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية لتأمين الدفاع عن الوطن بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية، وقد أكدت المادة (3) من قانون الدفاع على هذا الحكم الدستوري بالقول إن رئيس الوزراء يمارس صلاحياته المنصوص عليها في هذا القانون دون التقيد بأحكام القوانين المعمول بها، كما قضت المادة (10) من قانون الدفاع بالقول إنه يوقف العمل بأي نص أو تشريع يخالف أي حكم من أحكام هذا القانون والأوامر الصادرة بمقتضاه.

إن الهدف من أوامر الدفاع كما حددتها التشريعات الوطنية يتمثل بإيقاف العمل بأي من قوانين الدولة العادية، وذلك في حال ثبوت تعارض أو عدم كفاية أي حكم من أحكام ذلك القانون مع المصلحة العليا للدولة التي يهدف قانون الدفاع إلى حمايتها في حالة الطوارئ. وفي هذا الإطار، يجب الإشارة إلى المبدأ القانوني المستقر الذي يقضي بأنه لا يجوز إلغاء قاعدة قانونية إلا بقاعدة قانونية أخرى مماثلة لها أو أعلى منها، وهذا الحكم قد كرسته المادة (5) من القانون المدني الأردني التي تنص على أنه: «لا يجوز إلغاء نص تشريعي إلا بتشريع لاحق ينص صراحة على هذا الإلغاء، أو يشتمل على نص يتعارض مع نص التشريع القديم، أو ينظم من جديد الموضوع الذي سبق أن قرر قواعده ذلك التشريع».

من هنا، فإن السماح لأمر الدفاع الخطي أن يوقف العمل بقانون عادي يجب أن يفسر على أن المشرع الدستوري قد تبنى المعيار الموضوعي في التمييز بين الأعمال التشريعية والقرارات الإدارية، وهذا المعيار يقوم على أساس النظر إلى طبيعة القاعدة القانونية ومضمونها بصرف النظر عن الجهة التي أصدرتها، فإذا كانت هذه القاعدة تتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة تطبق على الجميع على قدم المساواة ويترتب على مخالفتها جزاء، فإنه يطلق على هذا العمل صفة العمل التشريعي⁽¹⁰⁾، وهذه الأوصاف تنسحب على أوامر الدفاع الخطية التي صدرت عن رئيس الوزراء منذ إعلان حالة الطوارئ والعمل بقانون الدفاع، والتي جاءت بصيغة قواعد عامة مجردة، طبقت على كل من كان يشترك في المركز القانوني المخاطب بالقاعدة القانونية دون تمييز، ناهيك عن أنها قد فرضت جزاءات على كل من يخالف ما تضمنته من نصوص وأحكام، والتي تنوعت بين عقوبات سالبة للحرية كالحبس، وعقوبات مالية كالغرامات.

(10) د. فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، مطابع دار الكتاب العربي، القاهرة، 1960، ص 454. أيضاً د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، ط5، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص 390 وما بعدها.

ومن الأمثلة العملية التي تدعم وجهة النظر هذه، أن أمر الدفاع رقم 3 لسنة 2020 قد نص على حظر تنقل الأشخاص وتجوالهم، وفرض عقوبة على من يخالف هذا الأمر بالغرامة التي لا تقل عن 100 دينار ولا تزيد على 500 دينار، وبالحبس مدة لا تزيد على سنة، أو العقوبتين معاً في حال التكرار⁽¹¹⁾. كما تضمن أمر الدفاع رقم 6 لسنة 2020 الذي هدف إلى إعادة تنظيم العلاقة بين صاحب العمل والعامل فيما يخص استحقاق الراتب الشهري والعمل عن بُعد عقوبة الحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات، وبالغرامة ثلاثة آلاف دينار على كل من يخالف ما جاء به من أحكام⁽¹²⁾.

وما يعزز من الرأي القانوني بأن أوامر الدفاع الخطية يجب أن يتم النظر إليها من ناحية موضوعية على أنها أعمال تشريعية، أن دور رئيس الوزراء لم يقتصر فقط على مجرد تعطيل نصوص في قوانين عادية، وإنما مارس صلاحية تشريعية تمثلت في وضع قواعد قانونية عامة جديدة لتطبيق على الجميع دون استثناء، مع فرض جزاءات على مخالفتها، ففي أمر الدفاع رقم 8 لسنة 2020، لم يقتصر دور رئيس الوزراء على مجرد تعطيل المادة (22/ب) من قانون الصحة العامة رقم 47 لسنة 2008 وتعديلاته التي تجرم قيام الشخص بنقل وباء مرضي بشكل قصدي بعقوبة بسيطة غير رادعة تتمثل بالحبس من شهرين إلى سنة، إلا أنه أضاف حكماً تشريعياً جديداً يتعلق بهذه الجريمة وبعقوبات أكثر تغليظاً، فقد تضمن أمر الدفاع رقم 8 لسنة 2020 معاقبة كل من يمتنع عن الإفصاح فوراً عن إصابته و/أو إصابة غيره و/أو مخالطته و/أو مخالطة غيره لشخص مصاب بالوباء، وعدم تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات المختصة بالحجر الصحي أو العزل المنزلي، وعدم التزام المصاب و/أو المشتبه بإصابته و/أو المخالط لمصاب به باتخاذ التدابير الوقائية والعلاجية المفروضة عليه، بالحبس حتى ثلاث سنوات أو بغرامة مقدارها ثلاثة آلاف دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين⁽¹³⁾.

إن تكريس المعيار الموضوعي لأوامر الدفاع واعتبارها من قبيل الأعمال التشريعية يتبعه بالضرورة وجوب إخضاعها للرقابة الدستورية، وذلك للحكم على مدى توافقها مع أحكام الدستور، فالمحكمة الدستورية وإن كانت تملك الرقابة على أوامر الدفاع بطريقة غير مباشرة عند الطعن بعدم دستورية قانون الدفاع بطريقة مباشرة، وذلك إعمالاً

(11) أمر الدفاع رقم 3 لسنة 2020 المنشور على الصفحة 1921 من عدد الجريدة الرسمية 5628 الصادر بتاريخ 2020/3/26.

(12) أمر الدفاع رقم 6 لسنة 2020 المنشور على الصفحة 1981 من عدد الجريدة الرسمية 5631 الصادر بتاريخ 2020/4/9.

(13) أمر الدفاع رقم 8 لسنة 2020 المنشور على الصفحة 1994 من عدد الجريدة الرسمية 5633 الصادر بتاريخ 2020/4/15.

لاختصاصها العام في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، إلا أنه يتعين الاعتراف لها بسلطة الرقابة على دستورية أوامر الدفاع بشكل مستقل، فهذه الأوامر الخطية لا يقتصر دورها على مجرد تعطيل العمل بقوانين عادية، وإنما يمتد أثرها إلى «تشريع» أحكام ونصوص قانونية جديدة، لها تأثير مباشر على الحقوق والحريات الدستورية، وذلك من خلال ما تفرضه من قيود وضوابط عليها، وما تقرره من عقوبات جزائية رادعة، فأمر الدفاع من هذا المنظور التشريعي يجب أن يخضع لرقابة المحكمة الدستورية وذلك للحكم على مدى توافقه مع أحكام الدستور.

في المقابل، فقد فرضت المادة (8) من قانون الدفاع رقابة قضائية على أوامر الدفاع أمام القضاء الإداري، حيث نصت على أن: «لكل شخص جرى توقيفه أو القبض عليه بموجب قانون الدفاع أو أي أمر دفاع، أو جرى الاستيلاء أو وضع اليد على ماله أو مال موجود تحت إشرافه أو لأي صاحب مصلحة بالنيابة عن الشخص المذكور أن يطعن بالأمر الصادر بذلك لدى المحاكم الإدارية (محكمة العدل العليا سابقاً)، والتي يتعين عليها أن تفصل في هذا الطلب على وجه السرعة، بحيث لا يحول القرار الصادر عن المحكمة برد الطلب دون اللجوء إلى تقديم طلب جديد المرة بعد الأخرى طالما بقي الأمر المطعون فيه قائماً».

إن تقرير مثل هذه الرقابة القضائية على أوامر الدفاع يتعارض مع ما سبق بيانه من أدلة وإثباتات بأن كلاً من الدستور الأردني وبعض نصوص قانون الدفاع قد تبني المعيار الموضوعي في وصف أوامر الدفاع، فالطعن بأمر الدفاع أمام القضاء الإداري يؤكد الطبيعة الإدارية لأمر الدفاع، وبأنه يعتبر قراراً إدارياً كونه قد صدر عن جهة إدارية، وذلك وفقاً للمعيار الشكلي⁽¹⁴⁾.

إن اعتبار أمر الدفاع قراراً إدارياً لغايات السماح بالطعن به أمام المحكمة الإدارية يتنافى مع ما قرره المشرع الدستوري في المادة (124) بأن قانون الدفاع - ومن خلال أوامر الدفاع الصادرة بمقتضاه - يمكن أن يوقف العمل بالقوانين العادية، كما أنه يتعارض مع ما تضمنته أوامر الدفاع التي صدرت عن رئيس الوزراء خلال حالة الطوارئ، والتي وضعت قواعد قانونية عامة ومجردة تطبق على الجميع دون تمييز، وذلك تحت طائلة الجزاء الجنائي، فالقرار الإداري لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يرقى إلى مستوى قاعدة قانونية عامة قادرة على تعطيل نص قانوني وإضافة حكم قانوني جديد، كما أنه

(14) د. عبد المنعم فرج الصدة، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، بيروت، 1982، ص 57، ود. عدنان الخطيب، الإجراءات الإدارية - دراسة نظرية وعملية مقارنة، ج 1، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 1968، ص 72-73.

لا يعقل في هذا السياق أن تكون الصلاحية المقررة لرئيس الوزراء لمواجهة حالة طوارئ بموجب قانون الدفاع تقتصر فقط على حقه في إصدار قرارات إدارية، والتي لن تكون كافية بحكم طبيعتها لمواجهة الحالة الاستثنائية، وذلك نظراً لكونها في مرتبة أدنى من القانون والنظام والتعليمات على الهرم التشريعي.

إن العبرة من إعطاء المشرع الدستوري لأوامر الدفاع القدرة على إلغاء القوانين العادية أن رئيس الوزراء - وفي معرض مواجهته لحالة الطوارئ - سيكون بحاجة لاتخاذ جملة من التدابير والإجراءات الاستثنائية التي قد تتعارض مع القوانين العادية، فعهد المشرع الدستوري إلى إعطاء أوامر الدفاع الخطية قيمة القانون العادي لكي تتمكن من تعطيل العمل بالقوانين العادية النافذة.

خلاصة القول، إن التشريعات الوطنية لم تتبن موقفاً واضحاً فيما يخص الطبيعة القانونية لأوامر الدفاع الخطية، فتارة يتعامل معها الدستور على أنها عمل تشريعي يوقف العمل بقوانين عادية، ويعطي رئيس الوزراء صلاحية وضع قواعد قانونية جديدة، وتارة أخرى يعتبرها قانون الدفاع قرارات إدارية تخضع لرقابة المحكمة الإدارية للحكم على مشروعيتها، وهذا ما يؤكد الحاجة لمراجعة المنظومة القانونية الوطنية من أجل توحيد التعامل مع أوامر الدفاع واعتبارها من قبيل العمل التشريعي الذي يمكن أن يخضع للطعن بعدم دستوريته، مع إبقاء رقابة القضاء الإداري على القرارات التي تصدر عن الجهات الإدارية تنفيذاً لأوامر الدفاع الخطية.

إن إعلان العمل بقانون الدفاع وإن كان محكوماً بقواعد قانونية وطنية فيما يتعلق بألية تفعيله، إلا أنه يخضع أيضاً لشروط وإجراءات تم النص عليها في القانون الدولي لحقوق الإنسان، وذلك من خلال المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي صادق عليها الأردن. وبالتالي، فقد أصبح لزاماً أن يتم تكريس نصوصها وأحكامها في التشريعات الوطنية، وهذا ما سيتم إلقاء الضوء عليه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

إعلان حالة الطوارئ في القانون الدولي لحقوق الإنسان

إن تفعيل العمل بقانون الدفاع يعني دستورياً أن الأردن قد دخل في حالة طوارئ سببها الرئيس انتشار وباء وآفة مرضية تهدد الأمن الوطني والسلامة العامة، وذلك كما هو مُعبر عنها في المادة (2) من قانون الدفاع، وإذا كان لهذا الإجراء الدستوري تبعاته على الصعيد الداخلي من خلال إعطاء رئيس الوزراء صلاحيات واسعة باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير الضرورية لمواجهة هذه الحالة الاستثنائية، فإن لهذا الأمر تبعات على الصعيد الدولي، تحديداً فيما يتعلق بالتزامات الأردن بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان.

وفي هذا السياق، يجب الإشارة إلى ما تضمنه العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 من التزامات يجب على الدولة العضو القيام بها عند إعلانها حالة الطوارئ، فالمادة (4) من العهد الدولي تنص على أنه: «1- في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تنقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي. 2- 3- على أية دولة طرف في هذا العهد استخدمت حق عدم التقيد أن تعلم الدول الأطراف الأخرى فوراً، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، بالأحكام التي لم تتقيد بها وبالأسباب التي دفعتها إلى ذلك، وعليها في التاريخ الذي تنهي فيه عدم التقيد، أن تعلمها بذلك مرة أخرى وبالطريق ذاته»⁽¹⁵⁾.

إن الحكم السابق يجيز للدول الأعضاء - ومن ضمنها الأردن - أن تتحلل من تطبيق التزاماتها الواردة في العهد الدولي الخاص فيما يتعلق بتكريس حقوق الإنسان، وذلك في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة والمعلن قيامها رسمياً، إلا أنها قد حددت مجموعة من الشروط الواجب اتباعها من الدولة العضو عند تعرضها لظروف استثنائية، أهمها أن يكون الخروج عن قواعد العهد الدولي الخاص في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع الاستثنائي، وأن لا تتعارض التدابير التي تتخذها الدولة العضو

(15) اعتمد هذا العهد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-12) المؤرخ في 16 ديسمبر 1966، تاريخ بدء النفاذ في 23 مارس/ آذار 1976.

لمواجهة حالة الطوارئ مع التزاماتها الدولية الأخرى بمقتضى القانون الدولي لحقوق الإنسان، وذلك من حيث عدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي⁽¹⁶⁾.

إن خروج الدول الأعضاء عن الأحكام العامة في العهد الدولي الخاص من خلال السماح لهم باتخاذ تدابير خاصة سناً لأحكام المادة (4) منه يمتاز بالطابع الاستثنائي المؤقت، إذ لا يمكن لهذه الإجراءات أن تستمر إلا خلال المدة التي يكون فيها بقاء الدولة ذاتها مهدداً، ذلك أنه في أوقات الطوارئ تصبح حماية حقوق الإنسان أهم مما عداها، وخصوصاً تلك الحقوق التي لا يجوز عدم التقيد بها⁽¹⁷⁾.

وفيما يتعلق بنطاق الخروج عن القواعد العامة المتعلقة بحقوق الإنسان كما وردت في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، نجد بأن المادة (4) قد استثنت طائفة من الحقوق الأساسية التي لا يحق للدولة مخالفتها حتى بعد إعلان حالة الطوارئ. وهذه الحقوق قد وردت على سبيل الحصر وتشمل: الحق في الحياة، الالتزام بحظر التعذيب أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة أو التجارب الطبية أو العلمية، حظر الرق وتجارة الرقيق، حظر السجن بسبب عدم القدرة على الوفاء بالالتزام تعاقدي، تكريس مبدأ الشرعية في مجال القانون الجنائي وعدم رجعية النصوص التي تقضي بتجريم بعض الأفعال، والاعتراف لكل فرد بشخصيته أمام القانون، وحرية الفكر والضمير والدين⁽¹⁸⁾.

ويبقى الالتزام الأهم الذي كان يتعين على الأردن القيام به لغايات التقيد بالقواعد الدولية لحقوق الإنسان، وهو أن يقوم بإعلام الدول الأطراف الأخرى في العهد الدولي الخاص بوجود حالة طوارئ استثنائية، تبرر له الخروج عن قواعد العهد من خلال تطبيق قانون الدفاع، بحيث يتم ذلك الإعلام من خلال الأمين العام للأمم المتحدة. كما كان يجب أن يتضمن الإعلام الدولي تلك الأحكام الواردة في العهد التي لن يتقيد بها الأردن خلال حالة الطوارئ، وبالسبب التي دفعته إلى ذلك، بحيث لا تتم مؤاخذته في مرحلة تقييم التقارير الدورية المقدمة منه عن مخالفة بنود العهد، خاصة وأن الالتزام بالإعلام يمتد حتى انتهاء حالة الطوارئ، حيث تلتزم الدولة بأن تقوم بإعلام الدول الأعضاء - وبالطريقة ذاتها - عن التاريخ الذي ينتهي فيه عدم التقيد بأحكام العهد الدولي.

(16) د. شفيق السامرائي، حقوق الإنسان في المواثيق والاتفاقيات الدولية، دار المعزز للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص 40.

(17) General Comment No. 29, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001, para 9.

(18) المادة (4/3) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.

وفي هذا السياق، أكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان - المنبثقة عن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية - أن من الأهمية بمكان للدول الأطراف أن تقوم بإبلاغ الدول الأطراف الأخرى في أوقات الطوارئ العامة بطبيعة وحدود إجراءات عدم التقيد التي اتخذتها والأسباب المؤدية إلى ذلك، وكذلك يتعين عليها أن توفى بالتزامها بتقديم التقرير بمقتضى المادة (40) من العهد، وذلك بالإفصاح عن طبيعة ونطاق كل حق لم يتم التقيد به، وأن تشفع ذلك بالوثائق ذات الصلة⁽¹⁹⁾.

وقد يتمسك البعض بأن الأردن غير ملزم بتطبيق حكم المادة (4) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية فيما يتعلق بإعلام الدول الأعضاء الأخرى بإعلان حالة الطوارئ، وذلك بسبب عدم استكمال الإجراءات الدستورية المتعلقة بالتصديق عليه لغايات إنفاذ نصوصه وأحكامه⁽²⁰⁾، فالمادة (2/33) من الدستور الأردني تنص على أن: «المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة، إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة، ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية».

إن العهد الدولي الخاص باعتباره اتفاقية دولية تمس حقوق الأردنيين العامة والخاصة كان يجب أن يتم عرضه على مجلس الأمة للموافقة عليه من خلال قانون تصديق خاص يصدر لهذه الغاية، وذلك عملاً بأحكام النص الدستوري السابق⁽²¹⁾، إلا أن هذا الإجراء الدستوري لم يتم، إذ جرى استبداله بعملية نشر العهد الدولي الخاص في الجريدة الرسمية في عام 2006⁽²²⁾. وكما هو معروف فإن النشر في الجريدة الرسمية لا يرقى إلى اعتباره موافقة من مجلس الأمة على العهد الدولي الخاص، ذلك على اعتبار أنه يعد مرحلة تنفيذية لاحقة على إقرار مشروع قانون التصديق والموافقة عليه من قبل الملك وفق أحكام الدستور.

وفي هذا الإطار، فقد صدر قرار عن المجلس العالي لتفسير الدستور - الذي حلت محله المحكمة الدستورية في تفسير الدستور في عام 2012 - قضى بأن: «... الدستور جعل

(19) General Comment No. 29, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001, para 17.

(20) د. ليث نصرأوين، إعلام دول العالم بحالة الطوارئ، مقال منشور في صحيفة الرأي الأردنية بتاريخ 2020/5/27.

(21) د. ليث نصرأوين، دستورية العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مقال منشور في صحيفة الرأي الأردنية بتاريخ 2019/1/21.

(22) نُشر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على الصفحة 2227 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4764 الصادر بتاريخ 2006/6/15.

القانون في هذه المملكة ثمرة عمليات ثلاث مجتمعة ومتكاملة وهي: تقديم المشروع من رئيس الوزراء إلى مجلس الأمة، وموافقة مجلس الأمة على المشروع، وتصديق جلالته الملك عليه، ولا يمكن أن يعتبر أي عمل من هذه الأعمال الثلاثة بمفرده هو التشريع، وإنما التشريع هو ثلاثتها معا ومجتمعة»⁽²³⁾.

وهذا الوضع الدستوري قد دفع المحاكم الأردنية إلى عدم قبول تطبيق أحكام العهد الدولي الخاص بحجة عدم استكمال شروط نفاذه في القانون الأردني، خاصة فيما يتعلق بعدم جواز حبس المدين المقرر في المادة (11) من العهد الدولي الخاص والذي يتعارض مع حكم المادة (22) من قانون التنفيذ الأردني التي تفرض الحبس على المدين في حالات محددة في القانون⁽²⁴⁾.

وفي هذا الإطار، فقد استقر اجتهاد المحاكم الأردنية على أن: «... العهد الدولي لم يصادق عليه من قبل مجلس الأمة، وبالتالي فإنه لا يجوز لأي معاهدة أو اتفاق دولي غير مصادق عليه من مجلس الأمة أن يسمو على قانون مصادق عليه من قبل مجلس الأمة، إذ إن صلاحية التشريع قد حصرها الدستور في مجلس الأمة، فلو أخذنا بصحة أن الاتفاقية الدولية غير المصادق عليها من قبل مجلس الأمة تسمو على القانون المصادق عليه من قبل مجلس الأمة، فإن معنى هذا أن مجلس الوزراء قد أصبح يملك صلاحية التشريع، وفي هذا مخالفة صريحة للدستور، بالتالي فإن العهد الدولي لحقوق الإنسان لا يجوز أن يسمو على قانون التنفيذ كون قانون التنفيذ مصادقاً عليه من قبل مجلس الأمة، في حين أن العهد الدولي لحقوق الإنسان مصادقاً عليه فقط من قبل مجلس الوزراء»⁽²⁵⁾.

إن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وإن لم تُستكمل إجراءات التصديق عليه داخلياً لغايات نفاذه كتشريع وطني، إلا أن الأردن يبقى ملتزماً بنصوصه على الصعيد الدولي، فلا يحق له أن يتنصل من التزاماته الدولية المنبثقة عنه في مواجهة باقي الدول الأعضاء - ومن ضمنها واجب الإعلام بوجود حالة الطوارئ - وذلك بحجة عدم

(23) قرار المجلس العالي لتفسير الدستور في الأردن رقم 1 لسنة 2001 الصادر بتاريخ 2001/8/28، المنشور على الصفحة 105 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4503 الصادر بتاريخ 2001/9/2.

(24) تنص المادة (25) من قانون التنفيذ الأردني رقم 25 لسنة 2007 وتعديلاته على أنه: «يجوز للدائن أن يطلب حبس مدينه إذا لم يسدد الدين أو يعرض تسوية تتناسب ومقدرته المالية خلال مدة الإخطار على أن لا تقل الدفعة الأولى بموجب التسوية عن 25% من المبلغ المحكوم به».

(25) قرار محكمة تمييز جزاء عمان رقم 2011/2174 تاريخ 2012/1/12، وقرار محكمة استئناف حقوق عمان رقم 2014/34754 تاريخ 2014/10/9، وقرار محكمة استئناف حقوق عمان رقم 34827/2014 تاريخ 2014/9/22، وقرار محكمة استئناف حقوق إربد رقم 2014/13924 تاريخ 2014/8/14 المنشورة في موقع قسطاس.

سريانه على الصعيد الوطني، فإذا كانت الاتفاقية الدولية مبرمة إبراماً صحيحاً وفقاً لأحكام القانون الدولي العام، فإنها تعد واجبة الاحترام والنفاز، ولا يحق للدولة الطرف أن تتخلص من أحكامها بذريعة مخالفتها لأحكام قانونها الداخلي⁽²⁶⁾.

وهذا ما أكدته المادة (46) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 التي تنص على أنه: «ليس للدولة أن تحتج بأن التعبير عن رضاها بالالتزام بالمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم في قانونها الداخلي يتعلق بالاختصاص بعقد المعاهدات كسبب لإبطال هذا الرضا»، فالمعاهدة الدولية التي تستكمل كافة إجراءات التوقيع والانضمام إليها بموجب القانون الدولي العام تعتبر ملزمة للدولة على الصعيد الدولي، ولا يعتد برفض و/أو عدم التصديق عليها من السلطات الوطنية المختصة، ذلك على اعتبار أن مثل هذه الاتفاقيات تعتبر صحيحة، بالرغم من كون التصديق عليها على المستوى الداخلي كان تصديقاً ناقصاً⁽²⁷⁾.

خلاصة القول، أن عدم استكمال إجراءات التصديق على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وعدم عرضه على مجلس الأمة للموافقة عليه بموجب قانون تصديق خاص لا يبرر للأردن عدم احترام نصوص ذلك العهد لغايات القانون الدولي لحقوق الإنسان. فقد كان يتعين على الأردن أن يقوم بإعلام باقي الدول الأعضاء في العهد بأنه قد أعلن حالة الطوارئ بسبب انتشار جائحة كورونا، وبأنه سوف يتحلل من بعض الالتزامات الواردة فيه بالقدر الكافي لمواجهة هذه الحالة، وذلك من خلال الأمين العام للأمم المتحدة، ومع ذلك يبقى عدم الوفاء بهذا الإجراء له تبعاته على الصعيد الدولي، دون أن يكون بالإمكان التمسك به على الصعيد الوطني في مواجهة الآثار القانونية المترتبة على إعلان حالة الطوارئ وتفعيل قانون الدفاع، والتي سيتم تناولها في المبحث الثاني.

(26) د. مصطفى محمد محمود عبد الكريم، اتفاقية مكافحة الفساد: نفاذ وتطبيق اتفاقية مكافحة الفساد في القانون الداخلي وأثرها في محاكمة الفاسدين واسترداد الأموال، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، 2012، ص 39.

(27) د. سهيل الفتلاوي، الموجز في القانون الدولي العام، ج 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص 71. وانظر أيضاً: د. عبد العزيز رمضان الخطابي، أسس القانون الدولي المعاصر - دراسة في ضوء نظرية الاختصاص، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص 121-122.

المبحث الثاني

الآثار القانونية المترتبة على تفعيل العمل بقانون الدفاع

أثار العمل بقانون الدفاع الأردني العديد من التساؤلات القانونية والدستورية التي تعلقَت بالنتائج المترتبة على تفعيل نصوصه وأحكامه، وأثره على باقي التشريعات الوطنية في الدولة ابتداءً من الدستور، إلى جانب تبعات تطبيق أوامر الدفاع على العقود الملزمة للجانبين والالتزامات القانونية الواردة فيها، حيث سيترتب على أي قرار بحظر التجول أو إغلاق المنشآت التجارية والصناعية تأثيرات قانونية على العقود المبرمة. وهذا ما سيتم تناوله في هذا المبحث، الذي سيتطرق إلى أثر تفعيل قانون الدفاع على أحكام الدستور الأردني في المطلب الأول، وتبعات العمل بقانون الدفاع على العقود الملزمة للجانبين في المطلب الثاني.

المطلب الأول

أثر تفعيل قانون الدفاع على الدستور الأردني

سبقت الإشارة إلى أن تفعيل العمل بقانون الدفاع قد ترتب عليه إعطاء الحق لرئيس الوزراء بإصدار أوامر دفاع خطية لمواجهة حالة الطوارئ، والتي يمتد أثرها ليشمل وقف العمل بالقوانين العادية، إلا أن التساؤل الأبرز يتمثل في نطاق تطبيق هذه السلطات الاستثنائية، ومدى إمكانية خروجها عن مبدأ المشروعية الدستورية، وذلك من خلال تعطيل نصوص الدستور الوطني. وقد تمسك البعض في هذا الشأن بالقول إن أثر سريان قانون الدفاع يمتد ليشمل تعطيل نصوص الدستور، مستندين في إبداء هذا الرأي إلى حكم المادة (10) من قانون الدفاع التي تنص صراحة على أن: «يوقف العمل بأي نص أو تشريع يخالف أي حكم من أحكام هذا القانون والأوامر الصادرة بمقتضاه»⁽²⁸⁾.

إن كلمة «تشريع» في فقه القانون تنصرف إلى جميع القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة المختصة، بالتالي فهي تشمل في طياتها كلاً من الدستور والقانون والأنظمة والتعليمات⁽²⁹⁾. فهذه السلطة المختصة إذا كانت السلطة التأسيسية فنحن بصدد الحديث عن الدستور، وإذا كانت السلطة المختصة هي السلطة التشريعية فنحن بصدد الحديث

(28) عمر الكعابنة، مجلس النواب بين قانون الدفاع والدور الرقابي، تقرير منشور في جريدة الأنباط الأردنية بتاريخ 2020/4/17.

(29) د. محمد عزمي البكري، موسوعة الفقه والقضاء والتشريع في القانون المدني الجديد - المجلد الأول، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2014، ص 14.

عن قانون، أما إذا كانت السلطة المختصة هي السلطة التنفيذية، فنحن بصدد الحديث عن نظام، وإذا كانت السلطة المختصة هي مجلس الوزراء أو الوزير فنحن أمام تعليمات.

وعلى الرغم من اتساع مفهوم «التشريع» ليشمل الدستور، إلا أنه لا يمكن التمسك بحكم المادة (10) من قانون الدفاع التي تقضي صراحة بوقف العمل بأي تشريع يخالف أحكام ذلك القانون لغايات القول بأن قانون الدفاع يعطل الدستور، فقانون الدفاع قد صدر بالاستناد إلى نص المادة (124) من الدستور، بالتالي فهو يقع في مرتبة أدنى منه في الهرم التشريعي، ولا يجوز لتشريع أدنى أن يخالف أو يعطل تشريعاً أعلى منه.

وما يعزز القول بأن قانون الدفاع لا يعطل أحكام الدستور ما ورد في المادة (124) من الدستور التي تُعتبر الأساس في العمل بقانون الدفاع، والتي تنص صراحة على أنه: «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»، فالمشرع الدستوري قد نص صراحة على أن لرئيس الوزراء بموجب قانون الدفاع صلاحية وقف العمل بقوانين الدولة العادية، ومصطلح (قانون) ينصرف إلى العمل التشريعي الصادر عن مجلس الأمة دون الدستور.

كما يمكن أن يمتد هذا المصطلح إلى القواعد القانونية الأدنى من القانون، والتي تشمل الأنظمة والتعليمات. وتعزيزاً لهذا الرأي، فقد صدر أمر الدفاع رقم 6 لسنة 2020 الذي تضمن وقف العمل بنظام العمل المرن رقم 22 لسنة 2017 فيما يختص بقواعد العمل عن بُعد⁽³⁰⁾. فإذا كان يجوز لأمر الدفاع الخطي أن يوقف العمل بالقوانين العادية، فمن الطبيعي أن يشمل هذا التعطيل القواعد القانونية الأدنى درجة، والتي تشمل الأنظمة والتعليمات، وذلك دون القواعد القانونية الأعلى كالديستور.

وما يدعم صحة هذا الرأي القانوني أن قانون الدفاع يمتد أثره لوقف القوانين العادية دون الدستور، ما جاء في المادة (3/أ) من قانون الدفاع التي تنص صراحة على أن يكون لرئيس الوزراء صلاحية اتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة دون التقيد بأحكام القوانين العادية المعمول بها، وهذا ما يؤكد الحاجة إلى تعديل المادة (10) من قانون الدفاع لصالح إلغاء كلمة «التشريع» الواردة فيها، بحيث يقتصر النص على وجوب وقف العمل بأي نص في القانون أو النظام يخالف أي حكم من أحكام قانون الدفاع والأوامر الصادرة بمقتضاه.

(30) هذا الأمر منشور على الصفحة 1981 من عدد الجريدة الرسمية 5631 الصادر بتاريخ 2020/4/9.

ومن الحجج التي قدمت بأن قانون الدفاع وما صدر عنه من أوامر خطية يعطل أحكام الدستور، ما تضمنته أوامر الدفاع من بنود تفرض حظر التجول ومنع الاجتماعات واللقاءات العامة، والتي اعتبرها البعض تعطيلاً لحق الأردنيين في التنقل وحقهم في الاجتماع المقررين في الدستور⁽³¹⁾.

وكرد على هذه الآراء، لا بد من بيان أن الحقوق والحريات الدستورية قد جرى تكريسها في الدستور الأردني، إلا أن ممارستها تتم وفق أحكام القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية، والتي يمكن لها أن تتضمن قيوداً وضوابط على ممارسة هذه الحقوق⁽³²⁾. فالمادة (2/9) من الدستور تنص على أنه: «لا يجوز أن يحظر على أردني الإقامة في جهة ما أو يمنع من التنقل، ولا أن يلزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون». كما تنص المادة (1/16) من الدستور على أنه: «للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون».

إن هذه النصوص الدستورية التي تقرر الحق في التنقل والحق في الاجتماع تجيز فرض قيود على ممارستها، وذلك شريطة أن تكون تلك الضوابط بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، وهذا ما تم بعد إعلان حالة الطوارئ، حيث جاء فرض رئيس الوزراء للقيود على الحق في التنقل والاجتماع بموجب قانون الدفاع، وبما يتوافق مع أحكام الدستور.

إن مرونة النصوص الدستورية المشار إليها والتي تجيز فرض قيود وضوابط على ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم هو موقف يتفق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، التي أجازت للدول الأعضاء أن تتخذ كافة التدابير التشريعية والإدارية لتنظيم ممارسة الحقوق على الصعيد الوطني، وأن تفرض ما تراه مناسباً من قيود وضوابط بموجب قانون خاص لهذه الغاية، فالمادة (2/29) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 تنص على أن: «لا يُخضع أي فرد، في ممارسة حقوقه وحرياته، إلا للقيود التي يقرها القانون مستهدفاً منها، حصراً، ضمان الاعتراف الواجب بحقوق وحريات الآخرين واحترامها، والوفاء بالعدل من مقتضيات الفضيلة والنظام العام ورفاه الجميع في مجتمع ديمقراطي». كما تنص المادة (3/12) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية

(31) أمر الدفاع رقم 2 لسنة 2020 المنشور على الصفحة رقم 1920 من عدد الجريدة الرسمية رقم 5627 الصادر بتاريخ 2020/3/20، وأمر الدفاع رقم 3 لسنة 2020 المنشور على الصفحة رقم 1921 من عدد الجريدة الرسمية رقم 5628 الصادر بتاريخ 2020/3/26.

(32) د. حيدر أدهم عبد الحي، دراسات في قانون حقوق الإنسان، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص 222 وما بعدها.

والسياسية في معرض تكريس الحق في حرية التنقل على أنه: «لا يجوز تقييد الحقوق المذكورة أعلاه بأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون، وتكون ضرورية لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحررياتهم، وتكون متمشية مع الحقوق الأخرى المعترف بها في هذا العهد».

إن اشتراط أن تكون القيود المفروضة على الحقوق الدستورية محددة بقانون هو لغايات إضفاء صفة المشروعية عليها بأنها قد تقرررت ابتداء في نص قانوني صادر عن السلطة التشريعية، وبموجب قواعد قانونية عامة ومجردة تطبق على الجميع على قدم المساواة. ويجب في هذا الإطار أن يكون النص في القانون في غاية الوضوح والدقة لا يكتنفه أي غموض، وذلك لكي يتمكن كل فرد من فهمه ويتسنى تطبيقه على الجميع⁽³³⁾. كما يجب أن يكون النص القانوني متاحاً، بحيث يسمح لأي فرد أن يعلم متى تكون أفعال معينة مخالفة للقانون.

وقد أكدت هذا الشرط المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في العديد من أحكامها، ومن ضمنها حكمها الصادر في قضية موللر وآخرين ضد سويسرا التي قضت بها بأن أي تدبير أو قيد وإن كان يشكل تدخلاً في الحقوق الدستورية، إلا أنه قانوني على اعتبار أنه قد جاء محدداً بنص في القانون الوضعي⁽³⁴⁾. وفي قرارها الصادر في قضية هاندي سايد ضد المملكة المتحدة، اعتبرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أنه لكي يكون فرض القيود على حرية التعبير ضرورياً، فإنه لا بد من تحديد الحاجة الاجتماعية الملحة التي تستوجب فرض تلك القيود، وأن تكون تلك القيود بموجب نص واضح صريح في القانون⁽³⁵⁾.

ومن الحجج الأخرى التي قُدمت لدعم وجهة النظر بأن قانون الدفاع يعطل أحكام الدستور، القرار الذي صدر عن رئيس الوزراء بوقف إصدار الصحف الورقية كإجراء احترازي لمنع انتشار الوباء من خلال هذه الصحف التي يتم تداولها بشكل يومي⁽³⁶⁾. فقد أثار هذا القرار حفيظة العديد من النشطاء والإعلاميين الذين تمسكوا بأن هذا القرار يشكل اعتداءً صارخاً على الحق في حرية الصحافة، وبأنه يتعارض مع حكم المادة

(33) د. عبد الله خليل، القوانين المقيدة للحقوق المدنية والسياسية في التشريع المصري، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2016، ص 192 وما بعدها.

(34) Muller and Others v. Switzerland, Application No. 10737/84, ECHR, 24 May 1988, Series A, No. 133.

(35) Handyside v. the United Kingdom, Application No. 5493/72, ECHR, 7 December 1976.

(36) صدر هذا القرار بتاريخ 2020/3/17 في اليوم الذي أعلن فيه العمل بقانون الدفاع، انظر: محمد الطراونة، فيروس كورونا يوقف طباعة الصحف الورقية في الأردن، مقال منشور على موقع صحيفة العربي الجديد بتاريخ 2020/3/18.

(4/15) من الدستور التي تنص صراحة على أنه: «لا يجوز تعطيل الصحف ووسائل الإعلام ولا إلغاء ترخيصها إلا بأمر قضائي وفق أحكام القانون».

إن هذا القول غير سليم ولا يتوافق مع مقاصد المشرع الدستوري الذي ينص في المادة (3/15) من الدستور بأنه: «تكفل الدولة حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام ضمن حدود القانون»، فالحكم الدستوري السابق الذي يشترط لتعطيل الصحف صدور أمر قضائي لا يمكن التمسك به في مواجهة قرار رئيس الوزراء، والذي هو في حقيقته لا يتعدى مجرد الطلب من الصحف وقف الطباعة الورقية، دون أن يرقى إلى حد تعطيلها أو وقف عملها بالكامل، حيث استمرت هذه الصحف بالإصدار بطريقة إلكترونية، وكانت تغطي كافة الأنشطة والأحداث المحلية والعالمية.

إن تعطيل الصحف ووسائل الإعلام الذي اشترط المشرع الدستوري أن يكون بأمر قضائي ينصرف إلى وقف إصدارها وإغلاق مقارها، سواء بشكل مؤقت أو دائم، حيث أنه نظراً لجسامة هذا الإجراء فقد اشترط الدستور الأردني في قرار التعطيل أن يكون بالاستناد لأمر قضائي، كما أن إلزام الصحف في الأردن بالتوقف عن الإصدار بطريقة ورقية كإجراء احترازي بعد إعلان حالة الطوارئ يتوافق مع حكم المادة (5/15) من الدستور التي تنص صراحة على أنه: «يجوز في حالة إعلان الأحكام العرفية أو الطوارئ أن يفرض القانون على الصحف والنشرات والمؤلفات ووسائل الإعلام والاتصال رقابة محدودة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة وأغراض الدفاع الوطني»، وهذه الرقابة تمتد لتشمل رقابة موضوعية على ما ينشر في الصحف من أخبار وتقارير، ورقابة شكلية إجرائية تتعلق بالطريقة والكيفية التي تصدر بها هذه الصحف.

وفي هذا الإطار، يجب الإشارة إلى أن الدستور الأردني قد كرس حرية الصحافة والطباعة والنشر في التعديلات الدستورية التي جرت في عام 2011⁽³⁷⁾، فقبل ذلك التاريخ، كانت المادة (3/15) من الدستور تنص على أنه: «لا يجوز تعطيل الصحف ولا إلغاء امتيازاتها إلا وفق أحكام القانون»، فالنص الدستوري السابق قبل التعديل كان يجيز تعطيل الصحف وإلغاء امتيازاتها بموجب نص في القانون، حيث كان بالإمكان لأي جهة إدارية أن تصدر القرار بوقف إصدار أي من الصحف الأردنية أو إلغاء ترخيصها، طالما أن تلك الصلاحية كانت مقررّة بموجب القانون⁽³⁸⁾.

(37) هذه التعديلات منشورة على الصفحة 4452 من عدد الجريدة الرسمية رقم 5117 الصادر بتاريخ 2011/10/1.

(38) للمزيد عن التعديلات الدستورية حول حرية الصحافة، انظر: د. ليث نصرأوين، أثر التعديلات الدستورية لعام 2011 على السلطات العامة في الأردن، بحث منشور في مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 40، العدد 1 لسنة 2013، ص 223 وما بعدها.

أما بعد عام 2011، فقد جرى التشديد في حالات تعطيل الصحف ووسائل الإعلام، بحيث أصبح يشترط لتعطيل الصحف أو إلغاء ترخيصها أن يصدر بذلك قرار نهائي قطعي عن المحاكم المختصة، وفي هذا التعديل ضمانات إضافية لحرية الصحافة والإعلام في الدستور الأردني.

وما يدعم وجهة النظر بأن صدور القرار بتفعيل قانون الدفاع لم يؤدي إلى تعطيل نصوص الدستور وأحكامه، أن الحصانة النيابية المقررة دستورياً لأعضاء مجلس النواب قد جرى التمسك بها في مناسبات عديدة من قبل أعضاء المجلس النيابي، ففي حادثتين منفصلتين، قام ثلاثة نواب بمخالفة أوامر الدفاع فيما يخص حظر التجول ومنع الاجتماعات واللقاءات العامة⁽³⁹⁾، حيث تمسك النواب المخالفون لغايات عدم توقيفهم ومحاكمتهم بحكم المادة (1/86) من الدستور التي تنص على أنه: «لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب، ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب إليه قرار بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كاف لتوقيفه أو لمحاكمته، أو ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية».

إن الحصانة النيابية تعتبر ضمانات دستورية مقررة للمجلس النيابي تقضي بعدم جواز توقيف أي عضو فيه أو محاكمته خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من مجلس النواب قرار برفع الحصانة عنه، وهذه الميزة التي يتمتع بها أعضاء المجلس النيابي تهدف إلى تمكين النواب من حضور جلسات المجلس وعدم انشغالهم بقضايا جزائية في المحاكم⁽⁴⁰⁾. وهذه الحصانة النيابية قد استمرت نفاذ نصوصها وأحكامها حتى خلال فترة الطوارئ، وذلك كإثبات أن قانون الدفاع لا يوقف العمل بنصوص الدستور، وقد صادف أنه عند مخالفة أوامر الدفاع كان مجلس النواب في حالة اجتماع، بالتالي فإن تمسك النواب المخالفين لأوامر الدفاع بوجود حصانة نيابية يتوجب استصدار القرار برفعها لغايات ثبوت الحق في الملاحقة من قبل النيابة العامة يتوافق مع مبدأ المشروعية الدستورية.

وقد ثار دفع آخر يتعلق بأن ما صدر عن النواب المخالفين من أفعال وسلوكيات جرمية أثناء فترة تطبيق قانون الدفاع غير ناتجة عن تأديتهم لوظائفهم التشريعية والرقابية وبأنها لا تتعلق بعملهم النيابي، وبالتالي لا يفترض بهم التمسك بالحصانة النيابية

(39) تقرير بعنوان «هل يحق للحكومة محاسبة النائب الذي يخالف حظر التجوال؟»، منشور على الموقع الإلكتروني للحقيقة الدولية بتاريخ 2020/4/8.

(40) د. عادل الحياوي، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، مطابع غانم عبود، عمان، الأردن، 1972، ص 245 وما بعدها.

لغايات الإفلات من الملاحقة الجزائية المباشرة⁽⁴¹⁾، إلا أن الرد على هذا الرأي يكون من خلال القول بأن نطاق الحصانة النيابية المقررة في المادة (1/86) من الدستور واسع يمتد ليشمل جميع الأفعال والتصرفات التي تصدر عن النواب المنتخبين بصرف النظر عن تعلقها بالعمل النيابي من عدمه، وهذا ما قرره المحكمة الدستورية في قرارها التفسيري رقم (7) لسنة 2013، الذي نص على أن: «الحماية التي منحها المشرع الدستوري للنائب قد جاءت مطلقة، من حيث طبيعة الفعل المرتكب وزمان وقوعه، وبأن الحصانة النيابية هي حصانة إهمال وليس إهمال تنتهي بانتهاء اجتماع المجلس أو رفع الحصانة عن النائب أيهما يسبق»⁽⁴²⁾.

إن المحكمة الدستورية في معرض تفسيرها للمادة (1/86) من الدستور قد وسعت من نطاق الحصانة النيابية لتشمل كافة الأفعال الجرمية التي يرتكبها النائب أثناء فترة اجتماع المجلس، سواء تعلقت بعمله النيابي أم لم تتعلق، وهذا التفسير الدستوري الواسع قد حال دون تطبيق العقوبات الجزائية المقررة في قانون الدفاع والأوامر الصادرة بمقتضاه على النواب المخالفين، ذلك على الرغم من انعدام الصلة بين ما صدر عنهم من مخالفات وبين عملهم النيابي، وهذا ما يبرر ضرورة إعادة النظر في نطاق الحصانة النيابية في الدستور الأردني لصالح تضيقها وقصرها على الجرائم التي يرتكبها النائب وتكون ذات صلة بعمله النيابي.

خلاصة القول، إن جميع الادعاءات والحجج التي جرى تقديمها للقول بأن إعلان العمل بقانون الدفاع يؤدي إلي تعطيل نصوص الدستور لا تقوم على أساس سليم من حيث الواقع والقانون؛ ذلك أن نصوص الدستور تبقى سارية المفعول ولا يتم تعطيلها مع بدء سريان قانون الدفاع.

(41) د. ليث نصرأوين، نطاق الحصانة النيابية يعطل قانون الدفاع، مقال منشور في جريدة الرأي الأردنية بتاريخ 2020/4/19.

(42) هذا القرار منشور على الصفحة 2173 من عدد الجريدة الرسمية رقم 5222 الصادر بتاريخ 2013/4/3.

المطلب الثاني

أثر تفعيل قانون الدفاع على الالتزامات التعاقدية

منذ إعلان العمل بقانون الدفاع، أصدر رئيس الوزراء أوامر دفاع خطية تتضمن فرض حظر التجول والتنقل في جميع المناطق في الأردن وإغلاق المنشآت التجارية والصناعية، حيث فرضت عقوبات رادعة قد تصل للحبس مدة لا تزيد عن سنة على كل من يخالف ما جاء بها من قواعد أمر، وهذا التقييد على الحق في التنقل والعمل من شأنه أن يلقي بآثاره القانونية على العقود المبرمة بكافة أشكالها وأنواعها، وما تتضمنه من التزامات تعاقدية في مواجهة أطراف العقد. من هنا، تنبع أهمية البحث في أثر سريان قانون الدفاع على حقوق أطراف العقد والتزاماتهم.

بادئ ذي بدء، لا بد من الإشارة إلى أن قانون الدفاع قد فرض قاعدة عامة تتعلق بالعقود والالتزامات التي يتعذر تنفيذها خلال فترة سريان حالة الطوارئ، حيث تنص المادة (11) منه على أنه: «إذا تعذر تنفيذ أي عقد أو التزام بسبب مراعاة أحكام هذا القانون أو أي أمر أو تكليف أو تعليمات صادرة بمقتضاه أو بسبب الامتثال لهذه الأحكام، فلا يعتبر الشخص المرتبط بهذا العقد مخالفاً لشروطه، بل يعتبر العقد موقوفاً إلى المدى الذي يكون فيه تنفيذ العقد متعذراً، ويعتبر ذلك دفاعاً في أي دعوى أقيمت أو تقام على ذلك الشخص، أو أي إجراءات تتخذ ضده من جراء عدم تنفيذه للعقد أو الالتزام».

إن ما يفهم من النص القانوني السابق، أن المشرع الأردني قد عمد إلى وقف كافة العقود والالتزامات القانونية التي يتعذر تنفيذها بسبب بدء العمل بقانون الدفاع، حيث اعتبر أن كافة العقود المبرمة موقوفة بموجب القانون إلى الحد الذي لا يمكن فيه تنفيذ ما جاء فيها من التزامات بسبب حالة الطوارئ. بالتالي، لا يعتبر كل من عجز عن تنفيذ ما هو مطلوب منه من التزامات بموجب تلك العقود مخالفاً بها، بحيث إذا أقيمت ضده أي دعوى أو طلب قضائي بسبب عدم تنفيذه لالتزاماته التعاقدية، يكون له الحق في أن يتمسك في مواجهة المدعي بأن عدم قيامه بما هو ملزم به في العقد سببه سريان قانون الدفاع والأوامر الخطية الصادرة بمقتضاه.

إن هذا الدفع يعد مقبولاً بموجب أحكام قانون الدفاع، بحيث لا يمكن لأي من أطراف العقد أن يطلب من المحكمة تنفيذ التزام الطرف الآخر، إذ تبقى الأمور كما كانت عليه قبل إعلان العمل بقانون الدفاع، ذلك على اعتبار أن كافة العقود والالتزامات قد أصبحت موقوفة لا يمكن العمل بها بموجب أحكام القانون.

ويقصد بالعقد الموقوف، هو ذلك العقد الذي يرتب أثره في الحال، وتكون صحته مرهونة بإجازته أو نقضه، فإذا أجزى أصبح صحيحاً بأثر رجعي، وإذا نقض أصبح باطلاً بأثر رجعي أيضاً⁽⁴³⁾، فهو عقد انعقد وصح لتوافر جميع أركان وشروط انعقاده وصحتها، إلا أنه قد دخل عليه سبب من أسباب عدم النفاذ، فتعلق نفاذ آثاره على إجازة من له حق الإجازة، بحيث إذا أجازته نفذ العقد، وإذا لم تلحقه الإجازة اعتبر كأن لم يكن.

وفي هذا الإطار، نجد بأن القانون المدني الأردني لم يورد تعريفاً واضحاً للعقد الموقوف، وإنما أورد حالات معينة يكون فيه العقد موقوفاً على الإجازة، أهمها إذا ورد نص صريح في القانون يفيد بذلك، فقد نصت المادة (171) من القانون المدني على أنه: «يكون التصرف موقوف النفاذ على الإجازة إذا صدر عن فضولي في مال غيره، أو من مالك في مال له تعلق به حق الغير، أو من ناقص الأهلية في ماله وكان تصرفاً دائراً بين النفع والضرر، أو من مكره، أو إذا نص القانون على ذلك».

فمن حالات العقد الموقوف في القانون الأردني أن ينص القانون صراحة على اعتبار تصرف معين موقوفاً إلى أن تتم إجازته، هذا يثبت أن العقد الموقوف في القانون الأردني هو عقد صحيح، له وجود قانوني خلال فترة وقفه لأنه انعقد صحيحاً، إلا أنه لا يعد نافذاً ولا تترتب عليه آثاره القانونية خلال فترة توقفه، إذ تتوقف آثاره على إجازة من يملك الإجازة شرعاً أو قانوناً.

ومن الأمثلة على العقد الموقوف بموجب القانون بيع المريض مرض الموت الذي يعتبر موقوفاً على إجازة الورثة، سواء أكان البيع لأحد الورثة أم لأجنبي بثمن المثل أم بغبن يسير، وهذا ما قرره المادة (544) من القانون المدني الأردني التي تنص على أن: «بيع المريض شيئاً من ماله لأحد ورثته لا ينفذ ما لم يجزه باقي الورثة بعد موت المورث».

أما عن آلية إجازة العقد الموقوف، فقد حددتها المادة (172) من القانون المدني بالقول: «تكون إجازة العقد للمالك أو لمن تعلق له حق في المعقود عليه أو للولي أو الوصي أو ناقص الأهلية بعد اكتمال أهليته، أو للمكره بعد زوال الإكراه، أو لمن يخوله القانون ذلك». وتكون الإجازة بالفعل أو بالقول أو بأي لفظ يدل عليها صراحة أو دلالة على الإجازة، كما يعتبر السكوت إجازة إن دل على الرضا عرفاً، وذلك عملاً بأحكام المادة (173) من القانون المدني.

أما آثار العقد الموقوف، فقد عالجتها المادة (175) من القانون المدني بالقول: «إذا أجزى

(43) د. أحمد فنوص معادي، العقد الموقوف، بحث منشور في مجلة كلية مدينة العلم الجامعة، بغداد، المجلد رقم 10، العدد 2، 2018، ص 1.

التصرف الموقوف نفذ مستنداً إلى وقت صدوره، واعتبرت الإجازة اللاحقة كالوكالة السابقة، أما إذا رفضت الإجازة بطل التصرف». هذا يعني أن أثر إجازة العقد الموقوف يستند إلى وقت صدور التصرف، وعليه تعتبر آثار العقد مترتبة من وقت انعقاده وليس فقط من وقت صدور الإجازة، ولهذا استعمل القانون مصطلح «الإجازة اللاحقة كالوكالة السابقة»، أما إذا أعلن المتعاقد عدم إجازته للعقد الموقوف، فإنه يبطل بموجب القانون، ولا يمكن أن ترد عليه الإجازة فيما بعد كون الحق في الإجازة قد سقط، والساقط لا يعود.

وبإسقاط الأحكام القانونية السابقة ذات الصلة بالعقد الموقوف على العقود والالتزامات التعاقدية أثناء سريان قانون الدفاع، نجد بأن المادة (11) من قانون الدفاع قد نصت صراحة على اعتبار جميع تلك العقود موقوفة إلى المدى الذي يكون فيه تنفيذ الالتزامات متعذراً، وذلك كتطبيق لحالة وقف العقد بموجب نص صريح في القانون التي وردت في المادة (171) من القانون المدني، ففي أي وقت أثناء الظرف الاستثنائي أو بعده، يثبت للطرف الآخر في العقد الحق في الإجازة من عدمه، بحيث يمكن له أن يعبر عن إجازته بأي قول أو فعل أو لفظ يدل عليها صراحة أو دلالة، فإن أجاز المتعاقد الآخر عدم تنفيذ الالتزامات بسبب سريان قانون الدفاع نفذ العقد بأثر رجعي، وأصبحت الإجازة السابقة كالوكالة اللاحقة، أما إذا قرر المتعاقد عدم الإجازة، فإن العقد يبطل بموجب القانون.

ويقصد بالإجازة لغايات تصحيح العقد الموقوف هو ذلك العمل القانوني الصادر من جانب واحد هو الطرف الذي قرر البطلان لمصلحته، والذي يتضمن النزول عن حق طلب الإبطال ممن يتقرر لصالحه⁽⁴⁴⁾، فإجازة العقد الموقوف هو تصرف انفرادي يصدر من صاحب الحق فيه، ويترتب عليه نفاذ التصرف وإنتاج كافة آثاره القانونية بأثر رجعي أو بأثر حال حسب طبيعة التصرف الموقوف⁽⁴⁵⁾، فعلى ضوء إجازة العقد الموقوف يزول التردد بين الصحة والبطلان، ويستقر العقد صحيحاً بشكل نهائي، ذلك بعد أن كان مهدداً بالبطلان، إلى جانب البدء بسريان آثار العقد الموقوف بعد أن كان غير نافذ.

أما الأشخاص الذين يحق لهم التمسك بنظرية العقد الموقوف كما جاءت في قانون الدفاع، فهم الأشخاص الذين لم يتمكنوا من الوفاء بالتزاماتهم المقررة في العقود التي أبرموها، وذلك بسبب سريان حالة الطوارئ، وهذه الفئة تشمل جميع الأشخاص والقطاعات

(44) د. عبد المنعم فرج الصدة، مصادر الالتزام، مطبعة مصطفى الحلبي، القاهرة، 1960، ص 286. د. عبد الفتاح عبد الباقي، موسوعة القانون المدني المصري - نظرية العقد والإرادة المنفردة، مطبعة النهضة، القاهرة، 1984، ص 473.

(45) د. محمد جبر الألفي، الفضالة دراسة موازنة في الفقه الإسلامي وقوانين بلدان الشرق الأوسط، جامعة اليرموك، الأردن، 2000، ص 95.

التجارية والصناعية التي لم يصرح لها بالعمل خلال فترة العمل بأوامر الدفاع، والتي تضررت من قرارات حظر التجول والتنقل، أما الفئات الأخرى التي كان مصرحاً لها بأن تباشر عملها ونشاطها التجاري خلال فترة الحظر، فلا يمكن لها أن تتمسك بنظرية العقد الموقوف لتبرير عجزها عن تنفيذ ما قد التزمت به، خاصة إذا كان عدم الوفاء بشروط العقد لا علاقة له بالعمل بقانون الدفاع والأوامر الصادرة بمقتضاه.

في المقابل، فإن تكريس نظرية العقد الموقوف في قانون الدفاع، لم يمنع رئيس الوزراء من إصدار أمر الدفاع رقم 6 لسنة 2020 الذي أعاد رسم العلاقة التعاقدية بين العامل ورب العمل، فقد فرض أمر الدفاع أطر قانونية جديدة - خارج نظرية العقد الموقوف - تحكم العلاقة بين صاحب العمل والعامل، وذلك فيما يتعلق بطبيعة العمل المطلوب تأديته وكيفية أدائه، وفيما يتعلق بكيفية دفع صاحب العمل للأجرة الشهرية ومقدارها⁽⁴⁶⁾. وهذا الخروج عن قواعد العقد الموقوف في قانون الدفاع يتوافق مع الطبيعة التشريعية لأوامر الدفاع، بأنها عبارة عن عمل تشريعي يمكن لها أن توقف العمل بالقوانين العادية، والتي من ضمنها قانون الدفاع نفسه، وأن تضع قواعد قانونية عامة ومجردة جديدة لتحل محلها.

ومن الدفوع القانونية الأخرى التي يمكن التمسك بها كمبرر لعدم تنفيذ الالتزامات التعاقدية بسبب إعلان العمل بقانون الدفاع نظرياً القوة القاهرة والظروف الطارئة. ففيما يتعلق بالقوة القاهرة، فقد نصت عليها المادة (247) من القانون المدني الأردني بالقول: «في العقود الملزمة للجانبين إذا طرأت قوة القاهرة تجعل تنفيذ الالتزام مستحيلًا انقضى معه الالتزام المقابل له وانفسخ العقد من تلقاء نفسه، فإذا كانت الاستحالة جزئية انقضى ما يقابل الجزء المستحيل، ومثل الاستحالة الجزئية الاستحالة الوقتية في العقود المستمرة، وفي كليهما يجوز للدائن فسخ العقد بشرط علم المدين».

أما نظرية الظروف الطارئة، فقد عالجتها المادة (205) من القانون المدني الأردني بالقول: «إذا طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن في الواسع توقعها وترتب على حدوثها أن تنفيذ الالتزام التعاقدية وإن لم يصبح مستحيلًا، صار مرهقاً للمدين بحيث يهدده بخسارة

(46) أجاز أمر الدفاع رقم (6) لسنة 2020 للعامل أن يعمل عن بُعد، على أن يستحق راتبه الشهري كاملاً أو ما نسبته (50%) حسب العمل المنجز، كما يمكن لصاحب العمل تخفيض راتب العامل بما لا يتجاوز (30%) بموافقة، أو أن يقوم صاحب العمل بتقديم طلب وقف ممارسة العمل، بحيث يتوقف عن دفع الرواتب الشهرية للموظفين، دون أن يؤدي ذلك إلى وقف العلاقة التعاقدية أو إنهائها، على أن يتم وضع إشارة منع التصرف على الأموال المنقولة وغير المنقولة للعائدة لصاحب العمل خلال فترة إيقاف العمل.

فادحة، جاز للمحكمة تبعاً للظروف وبعد الموازنة بين مصلحة الطرفين أن ترد الالتزام المرهق إلى الحد المعقول إن اقتضت العدالة ذلك، ويقع باطلاً كل اتفاق على خلاف ذلك».

إن تكيف ما إذا كان انتشار جائحة كورونا وأثره على تنفيذ الالتزامات التعاقدية يعد من قبيل القوة القاهرة أو الظرف الطارئ يدخل في صميم اختصاص القضاء الوطني، حيث تختلف الآثار القانونية بين كلتا النظريتين السابقتين، فإذا كنا أمام عقد أو التزام استحالة على صاحبه تنفيذه استحالة مطلقة، سيتم إعمال نظرية القوة القاهرة وما سيترتب على ذلك من الحكم بفسخ العقد وانقضاء الالتزام⁽⁴⁷⁾.

أما في حال الاستعانة بنظرية الظروف والأحوال الطارئة، التي تجعل من تنفيذ الالتزام التعاقدية مرهقاً لأحد الأطراف أو كليهما، فسيتمثل دور القضاء في رد الالتزام المرهق إلى الحد المعقول، على أن تتم الموازنة بين مصالح الطرفين وتحميل الالتزام على الطرفين بما فيه من ربح وخسارة⁽⁴⁸⁾.

خلاصة القول، إن الآثار القانونية المترتبة على إعلان العمل بقانون الدفاع على العقود والالتزامات التعاقدية تتمثل باعتبار جميع العقود والالتزامات موقوفة بموجب القانون إلى أن تتم إجازتها ممن يملك الحق في ذلك، وأنه خلال هذه الفترة لا يعتبر الطرف المتعاقد الذي لم يوف بالتزاماته قد أخل بشروط العقد، فلا يجوز طلب التنفيذ عليه، ويكون له الحق بأن يتمسك أمام المحاكم بأن عدم تنفيذه لالتزاماته التعاقدية كان سببه إعلان العمل بقانون الدفاع والأوامر الخطية التي صدرت بمقتضاه.

(47) د. محمد شتا أبو سعيد، مفهوم القوة القاهرة، مجلة مصر المعاصرة، العدد الصادر في شهر أكتوبر، 1983، ص 178 وما بعدها.

(48) د. رائف محمد عبد العزيز النعيم، الظروف الطارئة على الالتزام التعاقدية، بحث منشور في مجلة الساتل، الجامعة الأسمرية للعلوم الإسلامية، كلية الشريعة والقانون، ليبيا، 2009، ص 22 وما بعدها.

الخاتمة

هدفت هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على القواعد القانونية الناظمة للتعامل مع جائحة كورونا كما وردت في كل من الدستور الأردني وقانون الدفاع الذي لم يسبق أن تم تفعيل العمل به منذ إقراره في عام 1992. وأهم ما يميز قانون الدفاع أنه يعطي رئيس الوزراء صلاحيات استثنائية واسعة بإصدار أوامر دفاع خطية قادرة على وقف العمل بالقوانين العادية، وبالنتيجة وضع قواعد قانونية جديدة مقرونة بالجزاء في حال مخالفتها.

وعلى الرغم من هذه الطبيعة التشريعية لأوامر الدفاع، إلا أن ثمة اختلافاً في التعاطي معها بين كل من الدستور الأردني وقانون الدفاع، ففي الوقت الذي تجيز فيه المادة (124) من الدستور لأوامر الدفاع أن توقف العمل بالقوانين العادية باعتبارها عملاً تشريعياً، فإن قانون الدفاع قد أخضعها لرقابة القضاء الإداري باعتبارها قرارات إدارية.

وعلى صعيد القانون الدولي لحقوق الإنسان، فقد كان يتعين على الأردن إعلام الدول الأعضاء بقرار إعلان حالة الطوارئ من خلال الأمين العام للأمم المتحدة، وذلك عملاً بأحكام المادة (4) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ولا يمكن التمسك بعدم استكمال إجراءات التصديق على هذه الاتفاقية الدولية لغايات عدم الالتزام بهذا الحكم القانوني، ذلك أن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 تحظر على الدولة أن تحتج بأن التعبير عن رضاها بالالتزام بالمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم في قانونها الداخلي.

وفيما يتعلق بأثر تطبيق قانون الدفاع، فإنه وإن كان يمتد لتعطيل العمل بالقوانين العادية، إلا أنه لا يشمل وقف العمل بأحكام الدستور الذي تبقى نصوصه وأحكامه سارية المفعول، على اعتبار أن قانون الدفاع قد صدر بالاستناد لنصوص الدستور. ويبقى الأثر الأبرز لقانون الدفاع على العقود والالتزامات التعاقدية التي تقرر اعتبارها من قبيل العقود الموقوفة على إجازة من يملك الحق بذلك وفق أحكام القانون، مع ثبوت الحق لأي من طرفي العقد بالتمسك بنظريتي القوة القاهرة أو الظروف الطارئة كما تقررهما المحكمة المختصة.

في الختام، وعلى ضوء تحليل المنظومة القانونية الأردنية ذات الصلة بالتعاطي مع جائحة كورونا في مقابل الاتفاقيات الدولية، فإن هذه الدراسة تتقدم بالتوصيات التالية:

- 1- تعديل أحكام العمل بقانون الدفاع في الدستور الأردني لصالح إلزام مجلس الوزراء بالتشاور مع مجلس النواب قبل إصدار القرار بتفعيل العمل بقانون الدفاع وصدور الإرادة الملكية السامية.

- 2- تعديل كل من نصوص الدستور الأردني وقانون الدفاع، بحيث يصبح تفعيل العمل بقانون الدفاع لمدة زمنية محددة يعينها مجلس الوزراء، على أن يخضع هذا القرار للمراجعة والتقييم بعد انتهاء تلك المدة لصالح تجديد العمل بالقانون من عدمه، وهو الحكم ذاته الذي يجب أن ينسحب على أوامر الدفاع الخطية التي يصدرها رئيس الوزراء، خاصة تلك التي تتعلق بحظر التجول والاجتماعات العامة، والتي يجب أن يكون لها إطار زمني معين لنفاذها، وأن يكون قابلاً للتجديد من عدمه تبعاً لتطورات الأمور.
- 4- تحديد الطبيعة القانونية لأوامر الدفاع الخطية بأنها عمل تشريعي، وذلك بما يتوافق مع الهدف منها والمتمثل بتعطيل العمل بالقوانين العادية الأخرى، وإضافة قواعد قانونية جديدة تحل محلها تكون واجبة الإنفاذ تحت طائلة تطبيق العقوبات التي ترد في أوامر الدفاع.
- 4- استكمال إجراءات التصديق الدستورية على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وذلك بعرضه على مجلس الأمة للموافقة عليه من خلال قانون تصديق خاص عملاً بأحكام المادة (1/33) من الدستور.
- 5- تعديل نصوص الدستور الأردني فيما يتعلق بنطاق الحصانة النيابية المقررة لأعضاء مجلس الأمة من نواب وأعيان لصالح تقييدها وحصرها على الجرائم والأفعال التي يرتكبها العضو أثناء اجتماعات المجلس، وتكون متعلقة بعمله النيابي أو ناتجة عن تأدية وظيفته النيابية.

المراجع

أولاً- باللغة العربية

1- الكتب القانونية

- د. حيدر أدهم عبد الحي، دراسات في قانون حقوق الإنسان، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري: مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - اختصاص القضاء الإداري - ولاية القضاء الإداري - قضاء الإلغاء - قضاء التعويض - قضاء التأديب - الطعن في الأحكام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1977.
- د. محمد جبر الألفي، الفضالة دراسة موازنة في الفقه الإسلامي وقوانين بلدان الشرق الأوسط، جامعة اليرموك، الأردن، 2000.
- د. محمد شتا أبو سعيد، مفهوم القوة القاهرة، مجلة مصر المعاصرة، أكتوبر، 1983.
- د. محمد عزمي البكري، موسوعة الفقه والقضاء والتشريع في القانون المدني الجديد - المجلد الأول، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2014.
- د. مصطفى محمد محمود عبد الكريم، اتفاقية مكافحة الفساد: نفاذ وتطبيق اتفاقية مكافحة الفساد في القانون الداخلي وأثرها في محاكمة الفاسدين واسترداد الأموال، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، 2012.
- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، ط5، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.
- د. سهيل الفتلاوي، الموجز في القانون الدولي العام، ج1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
- د. عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، مطابع غانم عبدو، عمان، الأردن، 1972.
- د. عبد العزيز رمضان الخطابي، أسس القانون الدولي المعاصر - دراسة في ضوء نظرية الاختصاص، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014.
- د. عبد الفتاح عبد الباقي، موسوعة القانون المدني المصري - نظرية العقد والإرادة المنفردة، مطبعة النهضة، القاهرة، 1984.

- د. عبد الله خليل، القوانين المقيدة للحقوق المدنية والسياسية في التشريع المصري، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2016.
- د. عبد المنعم فرج الصدة،
 - مبادئ القانون، دار النهضة العربية، بيروت، 1982.
 - مصادر الالتزام، مطبعة مصطفى الحلبي، القاهرة، 1960.
- د. عدنان الخطيب، الإجراءات الإدارية - دراسة نظرية وعملية مقارنة، الجزء الأول، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 1968.
- د. فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، مطابع دار الكتاب العربي، القاهرة، 1960.
- د. شفيق السامرائي، حقوق الإنسان في المواثيق والاتفاقيات الدولية، دار المعتز للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015.

2- الأبحاث

- د. أحمد فنوص معادي، العقد الموقوف، بحث منشور في مجلة كلية مدينة العلم الجامعة، بغداد، المجلد رقم 10، العدد 2، 2018.
- د. ليث نصرأوين، أثر التعديلات الدستورية لعام 2011 على السلطات العامة في الأردن، بحث منشور في مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 40، العدد 1، لسنة 2013.
- د. رائف محمد عبد العزيز النعيم، الظروف الطارئة على الالتزام التعاقدية، بحث منشور في مجلة الساتل، الجامعة الأسمرية للعلوم الإسلامية، كلية الشريعة والقانون، ليبيا، 2009.

3- المقالات والتقارير الصحفية

- محمد الطراونة، فيروس كورونا يوقف طباعة الصحف الورقية في الأردن، مقال منشور على موقع صحيفة العربي الجديد بتاريخ 2020/3/18.
- د. ليث نصرأوين:
 - إعلام دول العالم بحالة الطوارئ، مقال منشور في صحيفة الرأي الأردنية بتاريخ 2020/3/27.

- «دستورية العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية»، مقال منشور في صحيفة الرأي الأردنية بتاريخ 2019/1/21.
- نطاق الحصانة النيابية يعطل قانون الدفاع، مقال منشور في جريدة الرأي الأردنية بتاريخ 2020/4/19.
- عمر الكعابنة، مجلس النواب بين قانون الدفاع والدور الرقابي، تقرير منشور في جريدة الأنباط الأردنية بتاريخ 2020/4/17.
- تقرير بعنوان «هل يحق للحكومة محاسبة النائب الذي يخالف حظر التجوال؟»، منشور على الموقع الإلكتروني للحقيقة الدولية بتاريخ 2020/4/8.

ثانياً- مراجع أجنبية

- Muller and Others v. Switzerland, Application No. 10737/84, ECHR, 24 May 1988, Series A, No. 133.
- Handyside v. the United Kingdom, Application No. 5493/72, ECHR, 7 December 1976.
- General Comment No. 29, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001.

المحتوى

الصفحة	الموضوع
443	الملخص
444	المقدمة
446	المبحث الأول- قانون الدفاع وشروط إعلان حالة الطوارئ
446	المطلب الأول- طبيعة أوامر الدفاع وصلاحيات رئيس الوزراء في قانون الدفاع
455	المطلب الثاني- إعلان حالة الطوارئ في القانون الدولي لحقوق الإنسان
460	المبحث الثاني- الآثار القانونية المترتبة على تفعيل العمل بقانون الدفاع
460	المطلب الأول- أثر تفعيل قانون الدفاع على الدستور الأردني
467	المطلب الثاني- أثر تفعيل قانون الدفاع على الالتزامات التعاقدية
472	الخاتمة
474	المراجع

