



**الطبيعة القانونية لأوامر الدفاع الصادرة بموجب قانون الدفاع الأردني رقم ١٣ لعام ١٩٩٢  
لمواجهة جائحة كورونا - كوفيد ١٩**

**The legal nature of defense orders issued under the Jordanian  
Defense Law No. 13 of 1992 to confront the Corona-Covid 19  
pandemic**

الأستاذ الدكتور فواز علي عبابنه

الأكاديمية العربية في الدنمارك- كلية القانون والسياسة

[fawwazababneh@yahoo.com](mailto:fawwazababneh@yahoo.com)

تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٢/٦/٢٠

تاريخ التقديم للنشر: ٢٠٢٢/٣/١٥

**الملخص.**

سلطت هذه الدراسة الضوء على الطبيعة القانونية لأوامر الدفاع الصادرة بموجب قانون الدفاع الأردني رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢ والذي تم نشره في الجريدة الرسمية في العدد رقم (٣٨١٥) الصفحة (٥٨٦) الصادر بتاريخ ٢٥-٣-١٩٩٢، لمواجهة جائحة كورونا الناجمة عن تفشي فيروس كوفيد-١٩، ومدى دستورية الإجراءات التي اتخذتها السلطة التنفيذية بموجب هذه القرارات والتي كان لها تداعيات اجتماعية واقتصادية ونفسية على المواطنين، وحدثت من الحقوق والحريات الأساسية التي أقرتها الدساتير والتشريعات الوطنية، وأكدت عليها المواثيق والمعاهدات الدولية. وخلصت الدراسة إلى ان هذه القرارات هي قرارات إدارية تنظيمية اقتضتها طبيعة الظروف الطارئة الاستثنائية حفاظا على النظام العام والصحة العامة والسكينة العامة، حيث منحت رئيس الوزراء الأردني صلاحيات واسعة وعطلت القوانين والتشريعات النافذة وتجد هذه القرارات سندا لها مصدره قانون الدفاع الأردني المستند على نص دستوري وتخضع أوامر الدفاع هذه لرقابة القضاء لإداري والحكم بالإلغاء أو التعويض.

**Abstract**

This study sheds light on the legal nature of defense orders issued under the Jordanian Defense Law No. 13 of 1992, which was published in the Official Gazette in Issue No. (3815) page (586) issued on 03-25-1992, to confront the Corona pandemic caused by the outbreak of the Covid-

virus - 19, and the extent of the constitutionality of the measures taken by the executive authority pursuant to these decisions, which had social, economic and psychological repercussions on citizens, and limited the basic rights and freedoms sanctioned by national constitutions and legislation, and confirmed by international charters and treaties.

The study concluded that these decisions are organizational administrative decisions necessitated by the nature of exceptional emergency circumstances in order to preserve public order, public health and public tranquility, as it granted the Jordanian Prime Minister wide powers and disrupted the laws and legislation in force. supported on the Jordanian Defense Law, which is based on a constitutional text, these defense orders are subject to administrative judicial oversight and judgment for revocation or compensation.

#### مقدمة البحث

بالنظر إلى الجدل الحاد الذي أثاره تعامل الحكومات على المستوى الدولي مع جائحة كورونا، سيما في الجوانب المتعلقة بشرعية الإجراءات المعتمدة وأسسها القانونية وآثارها على حقوق وحرريات الأفراد، يأتي هذا البحث كمحاولة لوضع تكييف قانوني واضح لهذا الظرف الطارئ في ظل النصوص الدستورية من جهة والدولية من جهة أخرى، لوضع اليد على مجمل المحددات التي ينبغي أن تحتكم إليها الدول والحكومات لمعالجة أزمة صحية عالمية دون خلق أزمة إنسانية تقلب موازين الحياة البشرية ومقتضيات الوجود الإنساني.

كانت ولا تزال حقوق الإنسان الأكثر تأثراً في أوقات الكوارث الطبيعية والحروب والنزاعات ومختلف الحالات الطارئة على مر التاريخ. ومع ظهور فيروس كورونا المستجد (كوفيد-١٩) ظهرت الحاجة للاستجابة السريعة لهذا الوباء، الذي يهدد حياة وسلامة الأفراد وحتى الأمن الإنساني في الدولة. هذا الفيروس الذي بعدما ظهر أُنْفِق على أن التباعد الاجتماعي يعتبر أنسب طريقة للوقاية من انتشاره، الأمر الذي دفع السلطات في العديد من الدول إلى فرض الحجر الصحي، مما تسبَّب في اضطرابات في المنظومة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للدول.

وتحقيقًا لما يسمى بالضبط الاجتماعي لاحتواء انتشار العدوى الفيروسية، قامت حكومات الدول الديمقراطية منها والأوتوقراطية بفرض هيمنتها وإخضاع المواطنين لمواجهة هذه الأزمة الصحية.

ولقد حذت حكومة المملكة الأردنية الهاشمية، شأنها شأن باقي حكومات الدول بفرض هيمنتها وإخضاع مواطني المملكة لمواجهة هذه الأزمة، حيث صدرت الإرادة الملكية السامية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء إعلان العمل بقانون الدفاع رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢ في جميع أنحاء المملكة الأردنية الهاشمية اعتبارًا من ١٧ آذار لعام ٢٠٢٠، الأمر الذي أدى إلى إلحاق أضرار اقتصادية كبيرة على الدولة، بسبب تعطل الحياة وما تتطلبه من تداول للتجارة وإبرام العقود من أجل استمرار العجلة الاقتصادية. ولغاية إعداد هذا البحث تم إصدار ٣٥ أمر دفاع استنادًا لقانون الدفاع الأردني رقم ١٣ لعام ١٩٩٢.

وسأتناول، بمشيئة الله، دراسة موضوع البحث الموسوم " الطبيعة القانونية لأوامر الدفاع الصادرة بموجب قانون الدفاع الأردني رقم ١٣ لعام ١٩٩٢ لمواجهة جائحة كورونا -كوفيد ١٩" في بحثين، هما: -

المبحث الأول، يتناول بالدراسة التعريف بالجائحة وأسبابها، التوصيات الأولية للوقاية من العدوى في بداية الجائحة، وتداعيات جائحة كورونا الاجتماعية والاقتصادية والنفسية. وذلك في المطلب الأول من هذا المبحث، ومن ثم تتناول الدراسة في المطلب الثاني من هذا المبحث نظرية الضرورة والقوة القاهرة لمعرفة الأحكام التي تنطبق على الإجراءات التي اتخذتها وتتخذها الدول لمواجهة الجائحة والتقليل من آثارها.

أما المبحث الثاني، فسيتناول بالتحليل العلمي والقانوني لأوامر الدفاع الصادرة بموجب قانون الدفاع الأردني رقم ١٣ لعام ١٩٩٢. وذلك في مطلبين هما: -

المطلب الأول، ويتناول بالدراسة مفهوم قانون الدفاع الأردني. المطلب الثاني، ويتناول بالدراسة الطبيعة الدستورية لقانون الدفاع الأردني رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢.

ثم انهي هذا البحث في الخاتمة التي تتضمن الاستنتاجات التي خلصت لها الدراسة والتوصيات اللازمة بهذا الخصوص. والمصادر والمراجع التي استند إليها البحث.

**أهمية البحث:** تتأني أهمية البحث من الطبيعة القانونية ل

لإجراءات التي يتوجب على السلطات المعنية اتخاذها في الظروف الاستثنائية الطارئة كأحداث الحرب والفتن والبلابل والثورات والانقلابات، وكل الحالات الخطيرة التي من شأنها المساس بالنظام العام وتهديده، وتداعيات هذه الظروف والإجراءات المتخذة لمواجهة هذه الحالات على الاقتصاد الوطني والعالمي والصحة العامة والسكينة والأمن المجتمعي وتأثيرها على الحقوق والحريات الأساسية.

**أهداف البحث:** تهدف هذه الدراسة إلى دراسة طبيعة الإجراءات التي تتخذها السلطات المعنية في الدولة لمواجهة الظروف الاستثنائية الطارئة، ومدى شرعيتها واستنادها إلى قواعد دستورية أو قانونية تبيح للسلطات المعنية إعلان حالة الطوارئ، والعمل بقوانين مؤقتة، يتم بموجبها تعطيل القوانين النافذة، وتعطي السلطات المختصة في الدولة سلطات استثنائية واسعة تخالف مبدأ المشروعية القانونية في الظروف العادية، وهل تخضع هذه القرارات والأوامر المستندة إلى قوانين الدفاع لرقابة القضاء أم لا.

**منهجية البحث:** نظراً لطبيعة الظروف الطارئة الاستثنائية والإجراءات التي تتخذها السلطات المعنية لمواجهة تلك الظروف وخاصة في حالة انتشار الأوبئة التي تعتبر جوائح عالمية سريعة العدوى والانتشار، فإن هذه الدراسة ستعتمد بالأساس على مزيج من المناهج: المنهج المقارن والمنهج التحليلي والمنهج الاستقرائي الوصفي.

**الكلمات المفتاحية:** كوفيد-١٩، كورونا، أوامر لدفاع، قانون الدفاع، القوة القاهرة، الظروف الطارئة، نظرية الضرورة.

**Key Words:** Covoind-19, Corona, Defense Orders, The Majeure Force, Emergency Conditions, Necessity Theory.

### المبحث الأول

التعريف بجائحة كورونا، أسبابها، التوصيات الأولية للوقاية من العدوى وتداعيات الجائحة الاقتصادية والاجتماعية والنفسية، نظرية الضرورة والقوة القاهرة

### المطلب الأول

أولاً: التعريف بالجائحة وأسبابها

جائحة فيروس كورونا أو جائحة كوفيد-١٩ والمعروفة أيضاً باسم جائحة كورونا، هي جائحة عالمية مستمرة حالياً لمرض فيروس كورونا ٢٠١٩ (كوفيد-١٩)، سببها فيروس كورونا ٢

المرتبط بالمتلازمة التنفسية الحادة الشديدة (سارس-كوف-٢). تفشى المرض للمرة الأولى في مدينة ووهان الصينية في أوائل شهر ديسمبر عام ٢٠١٩.

أعلنت منظمة الصحة العالمية رسمياً في ٣٠ يناير أن تفشي الفيروس يُشكل حالة طوارئ صحية عامة تبعث على القلق الدولي، وأكدت تحول الفاشية إلى جائحة عالمية. وحتى تاريخ ١٧ يناير ٢٠٢٢ بلغت الإصابات أكثر من ٣٢٨ مليون إصابةً بكوفيد-١٩ في أكثر من ١٨٨ دولةً ومنطقةً، تتضمن أكثر من ٥,٥٤ مليون حالة وفاة، بالإضافة إلى تعافي أكثر من مليون مصاب. وتعتبر الولايات المتحدة أكثر الدول تضرراً من الجائحة، حيث سجلت أكثر من ربع مجموع عدد الإصابات المؤكدة.

ينتقل الفيروس بالدرجة الأولى عند المخالطة للصيقة بين الأفراد، وغالباً عبر الرذاذ والقطيرات التنفسية الناتجة عن السعال أو العطاس أو التحدث. عادةً ما تسقط القطيرات على الأرض أو على الأسطح دون أن تنتقل عبر الهواء لمسافات طويلة. في سياق أقل شيوعاً، قد يُصاب الأفراد نتيجة لمس العينين أو الفم أو الأنف بعد لمس سطح ملوث بالفيروس. تبلغ قابلية العدوى ذروتها خلال الأيام الثلاثة الأولى بعد ظهور الأعراض، مع إمكانية انتقال المرض قبل ظهورها عبر المرضى غير العرضيين.

تتضمن الأعراض الشائعة للمرض الحمى والسعال والإعياء وضيق النفس وفقدان حاستي الشم والتذوق. قد تشمل قائمة المضاعفات كلاً من ذات الرئة ومتلازمة الضائقة التنفسية الحادة. تتراوح المدة الزمنية الفاصلة بين التعرض للفيروس وبداية الأعراض من يومين حتى ١٤ يوماً، بمعدل وسطي يبلغ خمسة أيام. لا يوجد حتى الآن لقاح أو علاج فيروسي فعال ضد فيروس كورونا المستجد، ويقتصر تدبير المرض على معالجة الأعراض مع تقديم العلاج الداعم.

### ثانياً: التوصيات الأولية للوقاية من العدوى في بداية الجائحة

شملت التوصيات الوقائية غسل اليدين، وتغطية الفم عند السعال، والمحافظة على مسافة كافية بين الأفراد، وارتداء أقنعة الوجه الطبية (الكمامات) في الأماكن العامة، ومراقبة الأشخاص المُشتبه بإصابتهم مع عزلهم ذاتياً. تضمنت استجابة السلطات في جميع أنحاء العالم إجراءات عديدة مثل فرض قيود على حركة الطيران، وتطبيق الإغلاق العام، وتحديد ضوابط الأخطار المهنية، وإغلاق المرافق. حسّنت دول كثيرة أيضاً قدرتها على إجراء الاختبارات ومتابعة مخالطي المرضى.

### ثالثاً: تداعيات جائحة كورونا الاجتماعية والاقتصادية

سبب الوباء أضراراً اجتماعية واقتصادية عالمية بالغة، تتضمن أضخم ركود اقتصادي عالمي منذ الكساد الكبير، بالإضافة إلى تأجيل الأحداث الرياضية والدينية والسياسية والثقافية أو إلغائها، ونقص كبير في الإمدادات والمعدات تفاقم نتيجة حدوث حالة من هلع الشراء، وانخفاض انبعاثات الملوثات والغازات الدفيئة. أُغلفت المدارس والجامعات والكليات على الصعيدين الوطني أو المحلي في ١٩٠ دولة، ما أثر على نحو ٧٣,٥٪ من الطلاب في العالم. انتشرت المعلومات الخاطئة حول الفيروس على الإنترنت، وظهرت حالات من رهاب الأجانب والتمييز العنصري ضد الصينيين وأولئك الذين يُنظر إليهم على أنهم صينيون، أو ينتمون إلى مناطق ذات معدلات إصابة عالية.

### رابعاً: الآثار النفسية لجائحة كورونا

لا شك أن جائحة كورونا والإجراءات التي اتخذت لمجابهتها تركت وماتزال آثاراً نفسية متنوعة على فئات كثيرة من الناس وإن كانت بدرجات متفاوتة. جذور الآثار النفسية تأتي من عاملين أساسيين ومتداخلين مع بعضهما البعض، الأول: الانتشار السريع والهائل لفيروس كورونا يؤدي إلى ضغوطات نفسية أهمها القلق والاكتئاب، يعيش الناس في حالة من التوتر حيال الأشياء من حولهم، ويؤدي إلى حالة من عدم اليقين حول المستقبل. والثاني: القلق من إمكانية الإصابة بالمرض أو إصابة أفراد الأسرة والأحبة من حولهم يؤدي إلى حالة من التوتر الدائم والقلق وقد تؤدي إلى ضغوطات نفسية كبيرة مرتبطة بالسلوك الواجب اتباعه في هذه الحالات.

تتفاقم الآثار النفسية نتيجة الانتشار السريع والكثيف للفيروس مع عدم وجود علاج محدد له أو إيجاد لقاح سريع للمرض مما يؤدي لحالات من الاكتئاب تتراوح حدتها من البسيط إلى المزمن. الإجراءات المصاحبة والتي تأخذها الدول مضطرة لمجابهة المرض لا تقل أهمية عن الجانب الصحي المرتبط بالمرض. إجراءات كالحظر طويل الأمد وتوقف الأنشطة الاعتيادية وخاصة الاقتصادية منها يفاقم من الآثار النفسية لا بل يصبح مصدراً جديداً للقلق، والتوتر، والخوف، والاكتئاب. الآثار الاقتصادية للإغلاق والحظر وارتفاع نسبة التعطل والدخول في حالة الإعسار المالي تؤدي إلى ضغوطات كبيرة جداً على أرباب الأسر لتلبية الاحتياجات الأساسية لهم ولأسرهم والذي من المرجح أن يوسع دائرة الآثار النفسية لأفراد الأسر جميعاً، ويفسح المجال الخصب لمزيد من المشاكل الأسرية كالعنف الأسري على سبيل المثال. بالتأكيد هناك بعض الفئات أكثر عرضة من غيرها للآثار النفسية السلبية للجائحة وتبعاتها حسب ظروفها

وإمكانياتها المالية والمصرفية وبالتالي هناك تفاوت في قدرة الأفراد على التكيف مع هذه الضغوطات والتي تؤثر على حدة هذه الآثار عليهم. بالإضافة للجائحة والإجراءات المتبعة لمواجهتها، فإن طريقة التواصل مع المواطنين والخطاب الإعلامي حول الجائحة أو الإجراءات المصاحبة لها سواء كانت اقتصادية أم صحية قد تزيد من حالة القلق والتوتر أو التخفيف منه. ناهيك عن التهويل والمبالغة والتناقض وعدم الدقة في تصريحات بعض المسؤولين والخبراء تفاقم من الآثار النفسية السلبية كالقلق وعدم اليقين والخوف من المستقبل. التصريحات التي أطلقت في بعض الدول في بداية الجائحة عن عدم جاهزية القطاع الصحي كوجود نقص في الأسرة أو الكوادر الصحية أو الأجهزة الطبية كانت لها آثار سلبية على تصورات المواطنين حول قدرة هذا القطاع بالتصدي لهذه الجائحة. إن الشفافية والمصارحة من قبل الجهات المختصة مطلوبة وتزيد من ثقة المواطنين في الحكومة وتساعد الجميع في تخطي هذه الجائحة. الخطاب الرسمي في التعامل مع الجائحة يجب أن يكون شفافاً بالتأكيد، ولكن في الوقت نفسه يجب أن يبث الطمأنينة لدى المواطنين ويعطيهم الأمل بالقدرة على تجاوز هذه الجائحة كمجتمع ودولة وفي أضعف الإيمان أن تراعي التصريحات الرسمية الأبعاد النفسية لهذه المعلومات والأخبار والتصريحات حتى تخفف من الآثار السلبية عليهم.

آثار الجائحة والإجراءات المتبعة لمواجهتها تترك أثراً كبيراً اقتصادية واجتماعية ونفسية على الناس. البعد النفسي لهذه الآثار يكاد أن يكون مهملًا وذلك لضعف الخدمات النفسية بالأردن بشكل عام. في هذه المرحلة لا بد من إعادة النظر بالخطاب الرسمي الذي يتعامل مع الجائحة باتجاه بث روح الطمأنينة وتخفيف منسوب التشاؤم واليأس والقنوط لدى المواطنين.

### المطلب الثاني

#### هل الجائحة ظرف طارئ أم قوة قاهرة؟

لقد أثير جدل ونقاش قانوني واسع حول هذا الموضوع، وبالتساؤل هل هذا الوباء يخضع لأحكام القوة القاهرة والتي تعد من المواضيع المعقدة أم إلى نظرية الظروف الطارئة<sup>١</sup>. تباينت وجهات النظر القانونية حيث يرى بعض خبراء القانون أن الوضع الحالي الذي يفرضه انتشار فيروس كورونا المستجد على المعطيات الاقتصادية ليس فقط في الأردن وإنما على

١- المادة ٢٠٥ من القانون المدني الاردني لسنة ١٩٧٦، تنص على ما يلي " :إذا طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها وترتب على حدوثها ان تنفيذ الالتزام التعاقدى وان لم يصبح مستحيلًا، صار مرهقا للمدين بحيث يهدده بخسارة فادحة جاز للمحكمة تبعا للظروف وبعد الموازنة بين مصلحة الطرفين ان تترد الالتزام المرهق الى الحد المعقول ان اقتضت العدالة ذلك. ويقع باطلا كل اتفاق على خلاف ذلك".

مستوى العالم كله، يتطابق وشرط «القوة القاهرة» التي تحل المتعاقدين من شروط التعاقد لاستحالة تنفيذها.<sup>١</sup>

بينما خالفت وجهات نظر قانونية ما ذهبت إليه بعض الآراء القانونية من اعتبار هذا الوفاء يعد قوة القاهرة<sup>٢</sup>، ورأت أن التزام المتعاقدين، إذا انعقد العقد صحيحاً، بالقيام بالالتزامات التي يرتبها العقد ويعبر عنه بالقوة الملزمة ويترتب عليه أنه لا يستطيع لأي من أطرافه بإرادته المنفردة أن ينقضه أو يتحلل من العقد ولا يحق له تعديله ما لم يصرح له القانون، الأصل أن (العقد شريعة المتعاقدين) فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين أو للأسباب التي يقرها القانون<sup>٣</sup> وهذا المبدأ نتيجة لسلطان الإرادة وفقاً لما نص عليه القانون المدني الأردني بأنه (يجب تنفيذ العقد طبقاً لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية) ، وعليه فإن حسن النية يسود في إنشاء العقد وتفسيره وفي تنفيذ العقد والتزام المتعاقد طبقاً لحسن النية هو التزام تعاقدي فإذا حاد المتعاقد يكون مسؤولاً على أساس المسؤولية العقدية ومراعاتها حسن النية في التنفيذ وعليه فإن هذه القاعدة ترد عليها هذه الاستثناءات التي ترد على مبدأ "العقد شريعة المتعاقدين" فلا يجوز نقضه ولا تعديله.<sup>٤</sup>

ويعرف القانون شرط «القوة القاهرة» على أنه صورة من صور السبب الأجنبي الذي ينفي علاقة السببية بين فعل المدعى عليه، وبين الضرر الذي لحق بالمدعي؛ أي أنه يمثل كل حادث خارجي عن الشيء لا يمكن توقعه، ولا يمكن دفعه مطلقاً. وتنشأ القوة القاهرة إما عن فعل الطبيعة، كالزلازل والصواعق والفيضانات والثلوج، أو عن فعل الإنسان، ويجعل تنفيذ الالتزام مستحيلًا. وهذا ما أشارت إليه مواد القانون المدني الأردني وقرار محكمة التمييز الأردنية<sup>٥</sup>.

أما الظروف الطارئة التي أشارت إليها المادة ٢٠٥ من القانون المدني الأردني لا تجعل من تنفيذ الالتزام مستحيلًا، وإنما أصبح مرهقاً للمدين بحيث يهدده بخسارة فادحة، وهنا أجاز للمحكمة تبعاً للظروف وبعد الموازنة بين مصلحة الطرفين أن ترد الالتزام المرهق إلى الحد

١ - المادة ٢٦١ من القانون المدني الأردني لسنة ١٩٧٦، تنص على ما يلي " إذا اثبت الشخص ان الضرر قد نشأ عن سبب أجنبي لا يد له فيه كافة سماوية، او حادث فجائي، او قوة قاهرة، او فعل الغير او فعل المتضرر كان غير ملزم بالضمان ما لم يقض القانون او الاتفاق بغير ذلك"

٢ - تعرف القوة القاهرة بانها كل فعل لا شأن لإرادة المدين فيه ولا يمكن توقعه ولا منعه يجعل تنفيذ الالتزام مستحيلًا استحالته تعفي المدين من المسؤولية العقدية والتقصيرية.

٣ - المنصوري، خميس صالح ناصر، "نظرية الظروف الطارئة وأثرها في التوازن الاقتصادي للعقد" (دراسة تحليلية في ضوء قانون المعاملات المدنية الإماراتي) ٢٠١٧، ص ٤.

٤ نصت المادة ١/٢٠٢ من القانون المدني الأردني على (يجب تنفيذ العقد طبقاً لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية).

٥ -أنظر المادة ٢٤٧ من القانون المدني الأردني، وقرار محكمة التمييز الأردنية رقم ١٩٩٩/٣١٠ تاريخ ١٩٩٩/٤/٢٨



المعقول إن اقتضت العدالة ذلك، ويقع باطلا كل اتفاق على خلاف ذلك. وهذا أيضا ما أشارت إليه محكمة التمييز الأردنية في قرارها<sup>١</sup>.

وعليه، نجد أن نظرية الظروف الطارئة تختلف عن القوة القاهرة، في أن الطارئ غير المتوقع لا يجعل التنفيذ مستحيلا، بل يجعله مرهقا يجاوز السعة دون إن يبلغ حد الاستحالة، وهناك فارق يتصل بالجزاء فالقوة القاهرة تفضي إلى انقضاء الالتزام وعلى هذا النحو يتحمل الدائن تبعثها كاملة أما الطارئ غير المتوقع فلا يترتب عليه إلا إنقاص الالتزام إلى الحد المعقول وبذلك يتقاسم تبعته الدائن والمدين.

لكنه لفت إلى أن الوضع في هذه المرة مختلف، مع وجود تحديات قانونية تفرض التساؤل عما إذا كان فيروس كورونا يمثل قوة القاهرة، ما يعني عقود قابلة للفسخ والتزامات قابلة للتحلل منها.

### أولا: نظرية الضرورة:

تعد نظرية الضرورة استثناء أو قيوداً يرد على مبدأ سمو الدستور والنتائج المترتبة عليه، وتستمد هذه النظرية مدلولها من القاعدة الرومانية التي تقول " إن سلام الشعب فوق القانون " وبموجب هذه النظرية فإن القواعد الدستورية وجدت لتنظيم ممارسة السلطة في الدولة وهذا التنظيم يركز على مبادئ تهدف بالدرجة الأساس إلى تقييد سلطة الحكام وإيجاد نوع من التوازن والفصل بين مؤسساته المختلفة وذلك من أجل تأمين وحماية مبدأ سيادة القانون وحقوق الإنسان وحرياته، وحيث إن هذه المبادئ قد شرعت للظروف الطبيعية فإذا ما استجدت ظروف استثنائية قاهرة من شأنها المساس بكيان الدولة أو السلامة العامة للمجتمع كحالة الحرب والأزمات الحادة أو حالة التمرد والعصيان لا بد من مواجهتها باتخاذ تدابير استثنائية. فحالة الضرورة هذه هي التي تجيز لإحدى هيئات الدولة ألا وهي الهيئة التنفيذية متمثلة برئيسها أن تعلق كل أو بعض نصوص الدستور وتباشر ممارسة وظيفة التشريع خلال مدة من الزمن ويجب ألا تستمر هذه الحالة إلا لمواجهة الظروف التي أدت إليها فينبغي العودة إلى الحالة الطبيعية حال زوال تلك الظروف فالضرورة تقدر بقدرها.

يقصد بالظروف الاستثنائية الطارئة أحداث الحرب والفتن والبلابل والثورات والانقلابات، وكل الحالات الخطيرة التي من شأنها المساس بالنظام العام وتهديده. وتكون الظروف الاستثنائية بهذا المفهوم مؤقتة لا تتمتع بصفة الدوام، لكنها تمثل خطرا على الدول من حيث وجودها واستقلالها، وسيادتها، واستقرارها، ومركزها.

١ - أنظر قرار محكمة التمييز الأردنية رقم ١٠١٣/١٩٩٢ تاريخ ١٩٩٣/٦/٣٠.

تحرص الدول حماية للاستقرار والأمن العام أن يتضمن دستورها نصاً أو أكثر يخول للحكومة في أوقات الأزمات سلطات استثنائية لا تملكها في الأوقات العادية، تمكنها من السيطرة على زمام الأمور في البلاد وتساعد في المحافظة على كيانها وسلامة ترابها. حيث تتخذ الدولة أثناء هذه الظروف تدابير استثنائية تتسم بطابعي السرعة والشدة في اتخاذ الإجراءات وتنفيذ الأحكام<sup>١</sup>، كما تتميز بأنها تعطل إلى مدى بعيد الحريات العامة والضمانات الدستورية والتشريعية والقضائية المقررة والموضوعة للأوقات العادية<sup>٢</sup> ولهذا يجمع الفقه على وجوب توسيع سلطات وصلاحيات السلطة التنفيذية والخروج عن دائرة النصوص العادية وترجيح أمن الدولة وسلامتها على حساب حقوق الأفراد وحرياتهم<sup>٣</sup>

ومن المسلم به أن القوانين واللوائح وضعت لكي تطبق في الظروف العادية، وإن الدولة تملك الخروج على هذه القوانين واللوائح في حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية التي تتطلب السرعة والحزم في التصرف. إذ أن البلاد تتعرض لأبلغ الضرر، إذا واجهت. الظروف وفقاً لأحكام التشريع العادي بإتباع أساليبه وإجراءاته الطويلة والمعقدة<sup>٤</sup>.

وبذلك تقوم حالة الظروف الاستثنائية على أساس قلب قواعد المشروعية بالترخيص لسلطات البوليس باتخاذ الإجراءات الاستثنائية، وعدم التقيد بقواعد الشرعية، والتنصل من قواعد الدستور والقانون من أجل مواجهة الظروف الشاذة والمفاجئة<sup>٥</sup> ومن ثم يترتب على قيامها إضفاء صفة المشروعية على الأعمال الإدارية الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية، وذلك رغم انتفاء هذه الصفة عنها في ظل الظروف العادية على ألا تتجاوز هذه الأعمال بالطبع القدر اللازم الذي توجبه الظروف المذكورة<sup>٦</sup>.

ونظراً لما للإدارة من سلطات واسعة لتتمكن من مواجهة الظروف الاستثنائية فإن سلطات الإدارة ليست مطلقة في هذا الشأن حيث تتم ممارسة هذه السلطات تحت رقابة القضاء، وذلك فضلاً عن ضرورة توافر شروط معينة يسمح للإدارة من خلالها من التمتع بسلطات استثنائية لمجابهة الخطر المحدق بالدولة.

١ - المرسوم الرئاسي الجزائري ٩١-١٩٦ المؤرخ في ٤/٦/١٩٩١ المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية العدد ٢٩.  
٢ - محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٩، ص ٤٥.

٣ - غضبان مبروك، غربي نجاح، قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالات الحصار والطوارئ ومدى تأثيرها على الحقوق والحريات في الجزائر، مجلة المفكر، العدد العاشر، بسكرة، الجزائر، ص ١٢.

٤ - نص الدستور الجزائري على حالة الظروف الاستثنائية وحالة الحرب والحصار بالمواد "٩٢-٩٣-٩٤-٩٥-٩٦-٩٧" ٦، إلا أنه قيدها بعدد من الإجراءات والشكليات وذلك لما لإقرار مثل هذه الظروف من تجميد لنصوص الدستور، والقانوني، وتقييد للحقوق والحريات.

٥ - المرسوم الرئاسي الجزائري ٩٢-٤٤ مؤرخ في ٩/٢/١٩٩٢ المتضمن إعلان حالة الطوارئ، والمعدل من خلال المرسوم التشريعي ٩٣-٠٢ المؤرخ في ٦/٢/١٩٩٣ ٦ المتضمن تمديد حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية العدد ٨.

٦ - التيممي نجاة، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاته في الدستور الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر، ٢٠٠٣، ص ١٥.

### ثانياً: أساس نظرية الظروف الاستثنائية وبداية نشأتها:

الرأي السائد في الفقه يتجه إلى إن فكرة الضرورة هي أساس نظرية الظروف الاستثنائية ويقصد بالضرورة تلك الحالة من الخطر الجسيم الحال التي يتعذر تداركها بالوسائل العادية مما يدفع السلطات القائمة على حالة الضرورة أن تلجأ إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر ولمواجهة الأزمات وفكرة الضرورة هذه تقوم على ركنين؛ ركن موضوعي ويتمثل بوجود خطر يهدد مصلحة جوهرية معتبرة قانوناً ، وركن شكلي يتمثل في التجاوز على أحكام القانون، هذه هي فكرة الضرورة بصورة عامة، وهناك من يرى تحديد حالة الضرورة في نطاق القانون الدستوري ذلك أنها توجد كلما كانت الدولة في وضع لا تستطيع معه أن تواجه أخطاراً معينة سواء كان مصدر هذه الأخطار داخلياً أم خارجياً إلا بالتضحية بالاعتبارات الدستورية التي لا يمكن تجاوزها في الأوضاع العادية. وبالتالي فان نظرية الضرورة تعني إضفاء المشروعية على عمل هو في الظروف العادية غير مشروع.

### ثالثاً: نظرية الضرورة في التشريعات الوطنية:

أخذ الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ بنظرية الظروف الاستثنائية فجاءت م / ١٦ منه لتنظيم حالة الضرورة بشأن بعض الظروف الاستثنائية المحددة. اما المشرع المصري فقد تبني النظرية في دستور ١٩٢٣<sup>١</sup> وقد احتفظ بها في الدساتير اللاحقة كدستور ١٩٧١ في المادة (١٤٧) منه ودستور ٢٠١٤ في المادة (١٥٦) منه. وفي العراق وردت الظروف الاستثنائية لأول مرة في المادتين (٢٦-١٢٠) من القانون الاساسي لسنة ١٩٢٥. ونظمت بموجب قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ المعدل وقانون التعبئة رقم (١٢) سنة ١٩٧١ وقانون الدفاع المدني رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٨. كما صدر استناداً لقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ الذي منح رئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع إعلان حالة الطوارئ في أية منطقة من العراق عند تعرض الشعب العراقي لخطر جسيم حال يهدد الافراد في حياتهم وناشئ عن حملة مستمرة للعنف من أي عدد من الاشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل او تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين او أي غرض آخر.

<sup>١</sup> -أنظر المادة (٤١) من الدستور المصري لعام ١٩٢٣.

اما دستور جمهورية العراق الحالي فقد اخذ بنظره الظروف الاستثنائية<sup>١</sup> عند ذكره الاختصاصات مجلس النواب في الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦١) التي نصت على: [يختص مجلس النواب بما يأتي:

تاسعاً: أ/ الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، ب/ تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة.

ج/ يخول رئيس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور.

د/ يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب، الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها].

#### رابعاً: تطبيقات نظرية الضرورة في الدستور الأردني – المادة / ٩٤ (القوانين المؤقتة):

تضمن الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ والمطبق حالياً نصاً يخول فيه السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء سلطة إصدار لوائح الضرورة والتي اسماها "بالقوانين المؤقتة" ومن الجدير بالذكر ان هذا النص الذي جاء به الدستور الأردني لم يأت من فراغ ولم يبتدعه المشرع، بل استقاه من القانون المقارن. أما النص الأردني والذي جاء في المادة ( ٩٤ ) من الدستور فهو ( عندما يكون مجلس الامة غير منعقد او منحلأ يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك ، أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتل التأخير او تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب ألا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على ان تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده ، وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك ان يعلن بطلانها فوراً ، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها على ان لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة . ويسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم الفقرة الثانية من المادة (٩٣) من الدستور. وفي ضوء ما ورد في نص المادة ٩٤ نلاحظ ان المشرع الدستوري الأردني قد وضع شروطاً وضوابط أمام السلطة التنفيذية تحتم عليها الالتزام بها ومراعاتها عند اللجوء الى إصدار القوانين المؤقتة.

اذن فالمشرع في العديد من الدول قد يحاول تقنين نظرية الظروف الاستثنائية وذلك من خلال وضع حلول دستورية أي تضمين الدساتير نصوصاً لمواجهة الظروف الاستثنائية او من خلال

<sup>١</sup> -انظر نص البند تاسعاً من المادة ٦١ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

حلول تشريعية أي اصدار قوانين عادية لمواجهة مثل تلك الظروف كقانون التعبئة العامة وقانون الدفاع المدني وقانون الطوارئ.

إلا أن هذه المحاولات قد لا تفي بالغرض في جميع الأحوال ذلك أن المشرع مهما كانت قدرته لا يستطيع أن يتنبأ بجميع الظروف غير العادية التي تحيط بالدولة وهنا تظهر أهمية نظرية الظروف الاستثنائية ذات الاصل القضائي اذ بواسطتها يتدخل القضاء لتلافي نقص او عجز التشريع عن مواجهة الظروف غير العادية. فتطبيق هذه النظرية ذات الاصل القضائي يجري في حالة توافر شروطها وغياب النصوص القانونية التي تنظم كل ما يتعلق بممارسة الادارة لسلطتها في حالة تعرض البلاد لظروف استثنائية.

فالنظرية اما أن تكون نظرية قانونية فيكون دور القاضي محدود يقتصر على تطبيق القانون او نظرية قضائية عند قصور النصوص القانونية وغيابها وهنا يبرز دور القضاء.

#### خامسا: نظرية الضرورة في المواثيق الدولية:

لقد أكد العهد الدولي المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على حقّ الإنسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسدية والعقلية، وأنه يتعيّن على الدول اتخاذ التدابير لضمان هذا الحق بشكل كامل عن طريق الوقاية من مختلف الأمراض، بما فيها الأمراض الوبائية ومكافحتها وتهيئة الظروف الهادفة إلى تأمين الخدمات والعناية الطبية للجميع في حال المرض<sup>١</sup>. كما أجازت الاتفاقيات والمواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان - منها على سبيل المثال لا الحصر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية - للدول في الحالات الاستثنائية وضع قيود على بعض الحقوق والحريات مؤقتا كالحق في التجمع السلمي، شريطة أن تكون هذه القيود ضرورية لحماية الأمن القومي، أو الحفاظ على النظام والسلامة العامة أو حماية الصحة العامة والآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحياتهم<sup>٢</sup>.

فضمان الأمن الصحي مسؤولية تقع على عاتق الدولة في إقليمها. والقانون الدولي يخوّل لها اتخاذ إجراءات للوقاية ومكافحة الأمراض بما في ذلك اتخاذ تدابير تقييدية لحماية الصحة العامة، أي: إمكانية العمل بحالة الطوارئ الصحية، إلا أن تطبيق ذلك ليس أمرا هينا؛ للطبيعة المعقدة للأزمة وتعدد أبعاد تأثيراتها، وما يتميز به فيروس كورونا من غموض.

أما على مستوى الأطر القانونية الإقليمية، فيتعهد الأطراف حسب الميثاق الاجتماعي الأوروبي بشكل مباشر أو بالتعاون مع المنظمات العامة أو الخاصة لمواجهة كل ما يهدد الصحة، كتوفير

<sup>١</sup> - الجمعية العامة للأمم المتحدة، العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ١٩٦٦، ص ٦.

<sup>٢</sup> - الجمعية العامة للأمم المتحدة، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ١٩٦٦، ص ٣ - ١٠.

التسهيلات الاستشارية والتعليمية من أجل تنمية الصحة والوقاية من الأمراض، بهدف ضمان الممارسة الفعالة للحق في الصحة<sup>١</sup>. كما أشار الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب أنه لكل شخص الحق في التمتع بأفضل حالة صحية بدنية وعقلية يمكنه الوصول إليها، وتتعهد الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لحماية صحة شعوبها وضمان حصولها على العناية الطبية في حالة المرض<sup>٢</sup>.

فالدول - ديمقراطية كانت أو أوتوقراطية - مُطالبَة بالوفاء بالتزاماتها المتعلقة بحماية الصحة العامة نتيجة انتشار فيروس كورونا المستجد؛ من خلال ضمان فعالية استجابة المنظومة الصحية من جهة، والوقاية من الانتشار الواسع للفيروس من ناحية أخرى. لكن آليات ضمان تلك الوقاية أصبحت مثار جدل واسع - أكاديميًا، إعلاميًا وحتى شعبيًا -، لذا تمثل قضية حقوق الإنسان وتعزيزها أوقات الطوارئ الصحية مسألة هامة؛ لأن انتهاكات حقوق الإنسان خلال مكافحة انتشار فيروس كوفيد-١٩ بإمكانها التقويض من فعالية استجابة الحكومات للقضاء على المرض وتطويره بدل المساهمة في تسريع جهود مكافحته.

#### سادسًا: شروط اللجوء الى نظرية الضرورة او الظروف الاستثنائية:

تكاد تتفق الدساتير المنظمة لنظرية الظروف الاستثنائية إلى تقييدها بشروط معينة حتى لا تصبح النصوص المنظمة لها وسيلة بيد السلطة التنفيذية لتحقيق مصالح شخصية هذا بالإضافة إلى إن تحديد مثل هذه الشروط يعد وسيلة لتمييز هذه النظرية عن النظريات الأخرى التي تحكم عمل الإدارة كنظرية أعمال السيادة ونظرية السلطة التنفيذية للإدارة وان مثل هذه الشروط أو القيود نجد أساسها في الفقه الفرنسي الذي ذهب إلى تقييد هذه النظرية وذلك بوضع الضوابط والشروط المحددة لها، كما وضع القضاء الإداري القواعد والضوابط التي تحكم سلوك الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية فاستلزم لتوسيع قواعد المشروعية أو العمل بالمشروعية الاستثنائية توافر عدة شروط:-

أ- وجود ظرف استثنائي: ويتمثل هذا الظرف الاستثنائي - حسب ما يجمع عليه الفقه والقضاء- وجود تهديد بخطر جسيم حال يهدد النظام العام او دوام سير المرافق العامة في الدولة<sup>٣</sup>.  
ومصدر الخطر اما ان يكون طبيعياً كالكوارث الطبيعية او اقتصادياً كالأضطرابات الخطيرة للعمال، او اجنبياً كالحرب، او داخلياً كالعصيان المسلح، او المظاهرات العنيفة.

<sup>١</sup> مجلس أوروبا، الميثاق الاجتماعي الأوروبي، ١٩٩٦، ص٥.

<sup>٢</sup> - مجلس الرؤساء الأفارقة، الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، ١٩٨١، ص٥.

<sup>٣</sup> - د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري، دار الجامعة، بيروت، ١٩٨٣، ص ٨٠٧.

وعلى الرغم من صعوبة تحديد جسامه الخطر إلا انه يجب أن يخرج هذا الخطر من إطار المخاطر المتوقعة او المعتادة في حياة الدولة، فهو خطر يشكل حالة غير عادية أي ذي طابع استثنائي وغير مألوف.

والمقصود بكون الخطر حالاً هو انه بدأ بالفعل ولم ينته أو كان على وشك الوقوع بحيث لا تجد السلطات فرصة للجوء إلى وسيلة أخرى لمواجهة. هذا ولا يُعتد بالخطر المستقبلي ذلك لأنه بالإمكان توقعه وكذلك لا يُعتد بالخطر الذي وقع وانتهى لأنه يعد مجرد واقع تترتب عليه الاثار.

ب- استحالة مواجهة هذا التهديد او الخطر بالطرق العادية وعن طريق المؤسسات الدستورية القائمة، وهذا ما يجمع عليه الفقه والقضاء فاذا وجدت وسيلة قانونية او دستورية تستطيع الادارة بواسطتها درء المخاطر المحدقة بالدولة امتنع اللجوء الى نظرية الضرورة.

ج- ان يكون الاجراء متناسباً مع الظرف لاستثنائي:

فلا يجوز للإدارة ان تتصرف الا بالقدر الذي تمليه الظروف فلا يُضحى بمصالح الافراد في سبيل المصلحة العامة الا بقدر ما تقتضيه الضرورة فعليها ان تراعي الحرص والحذر وتختار انسب الوسائل واقلها ضرراً بالأفراد للوصول الى تحقيق الهدف المطلوب.

د- يجب أن ينتهي تطبيق نظرية الضرورة بانتهاء او زوال الظرف الاستثنائي:

بمعنى أن تنتهي سلطة الادارة الاستثنائية بانتهاء الظرف الطارئ الاستثنائي حيث يتعين على الادارة عند انتهائه اتباع قواعد المشروعية العادية ذلك ان سلطة الادارة الاستثنائية تدور وجوداً وعدمياً مع الظرف الاستثنائي مصدر الخطر.<sup>١</sup>

### سابعا: النتائج المترتبة على تطبيق الظروف الاستثنائية:

أ- اتساع اختصاص السلطة الإدارية في مجال الضبط الإداري وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في أحد احكامه الصادرة في عام ١٩١٩ حيث قرّر بان حدود سلطات البوليس الاداري في الظروف العادية ليس هي ذاتها في ظروف الحرب.

ب- تعهد الادارة في ظل الظروف الاستثنائية ببعض وظائفها الى هيئات ادارية اخرى على الرغم من عدم وجود نص يبيح ذلك مخالفة بذلك ركن الاختصاص في القرار الاداري وهذا ما قبله مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر سنة ١٩٤٦ فمثل هذا العمل يعد باطلاً مستحقاً للإلغاء لو وقع في ظل الظروف العادية.

١ - د. مصطفى كامل، شرح القانون الإداري، بغداد، ١٩٤٩، ص ٣٧.

ج- تزويد الادارة باختصاصات جديدة ولو لم يكن لها سند من القانون كما لو اجيز لها وقف العمل ببعض القوانين النافذة او القيام بالاستيلاء على العقارات.

د- تحرر الإدارة من بعض القواعد الشكلية والموضوعية.

والجدير بالذكر أن الفقه استعمل مصطلحات عدة لهذا المفهوم فنجد تارةً يستخدم مصطلح الظروف الاستثنائية وتارةً مصطلح الضرورة لنفس المفهوم.

وبسبب ما للإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية في تلك الفترة من اثر مباشر وخطر على حياة المجتمع وما يصاحبه من مصادرة للحقوق والاعتداء على الحريات العامة فإن مثل هذه الصلاحيات يجب أن لا تمنح إلا في حالة خاصة جداً بحيث يؤدي عدم تدخل الإدارة لمواجهة هذه الظروف إلى إلحاق ضرر جسيم بالدولة يهدد وحدة أراضيها ويشل حركة الحياة فيها، فيباح هنا للسلطة التنفيذية إصدار تشريعات وان مثل هذا الإجراء سيؤدي إلى نتائج خطيرة على حياة المجتمع وقد يؤدي إلى تعزيز النظم الدكتاتورية التي لا يهتمها سوى الاستمرار في اضطهاد الشعوب والتحكم في مصائرها وهذه الأسباب هي التي دفعت القضاء، ولاسيما مجلس الدولة الفرنسي، إلى إرساء ثوابت هذه النظرية واشتراطه لتطبيقها خضوع الإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية إلى رقابة القضاء الإداري وضرورة انتهاء تطبيقها حال زوال هذا الظرف الاستثنائي.

### المبحث الثاني

#### مفهوم قانون الدفاع الأردني رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢

الأصل في التشريع العادي للقانون، أن يكون القانون الصادر عن السلطة التشريعية في الدولة، قانوناً دائماً، بمعنى أنه لا يجوز تعديله أو إلغائه إلا وفقاً للقانون. ولكن قد يحدث أمر طارئ استثنائي يتوجب على السلطة التنفيذية مواجهته بتشريع طارئ استثنائي (تشريع الضرورة) حال غياب مجلس الأمة -عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحللاً-، وذلك بإصدار قوانين مؤقتة. وفيما يلي تبيان للفروق بين القوانين الدائمة والقوانين المؤقتة.

### المطلب الأول

#### الفرق بين القانون العادي والقانون المؤقت

##### أولاً: القانون العادي (الدائم):

القانون عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية الملزمة التي تنظم الحياة وما ينتج عنها من علاقات وروابط بين الأفراد في المجتمع، وعليه فالقانون يقوم على ركائز مهمة حيث أنه قاعدة وهو ينظم جميع الروابط والعلاقات بين الأفراد وقواعده ملزمة للجميع أي في حالة مخالفتها



يمكن إيقاع الجزاء على من يخالفها.<sup>١</sup> تقوم فكرة تطبيق القوانين في الأردن وفي جميع بلدان العالم على أساس واحد هو الوظيفة التي وجدت من أجلها تلك القوانين، وهي تحقيق التوازن بين المصالح العامة والمصالح الخاصة من جهة، وبين المصالح الخاصة فيما بينها من جهة أخرى، وكذلك تحقيق العدل والمساواة بين الجميع، لذلك تخضع جميع التصرفات والأفعال التي تصدر عن جميع أفراد المجتمع لحكم القانون، كما وتتولى السلطات المختصة "السلطة التنفيذية" في الدولة عملية إنفاذ القانون وتطبيقه على الجميع بما يضمن المحافظة على الحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور، ودون تمييز بينهم. ولتحقيق فكرة العدل والمساواة كان لزاماً على الجميع التقيد بأحكام القانون واحترامه احتراماً كاملاً، وتتولى السلطة العامة إيقاع الجزاء بمن يخالفها، لذلك فإن مقياس نجاح تطبيق القانون في أي مجتمع، يكمن في كون هذا التطبيق عام وسليم، بحيث يمكن وصفه بالتطبيق الناجح، كما وينظر له ولأحكامه جميع أفراد المجتمع نظرة الرضى والطمأنينة.

#### ثانياً: القانون المؤقت:

تضمن الدستور الأردني سنة ١٩٥٢ والمطبق حالياً نصاً يخول فيه السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء سلطة إصدار لوائح الضرورة والتي اسمها "بالقوانين المؤقتة" ومن الجدير بالذكر ان هذا النص الذي جاء به الدستور الأردني لم يأت من فراغ ولم يبتدعه المشرع، بل استقاه من القانون المقارن. أما النص الأردني والذي جاء في المادة (٩٤) من الدستور فهو ( عندما يكون مجلس الامة غير منعقد او منحلأ يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك ، ان يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتل التأخير او تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب ألا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على ان تعرض على المجلس في اول اجتماع يعقده ، وللمجلس ان يقرر هذه القوانين او يعدلها أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك ان يعلن بطلانها فوراً ، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة . ويسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم الفقرة الثانية من المادة (٩٣) من الدستور. وفي ضوء ما ورد في نص المادة ٩٤ نلاحظ أن المشرع الدستوري الأردني قد وضع شروطاً وضوابط أمام السلطة التنفيذية تحتم عليها الالتزام بها ومراعاتها عند اللجوء الى إصدار القوانين المؤقتة.

١ - عبد الرزاق أحمد السنهاوري، أصول القانون أو المدخل لدراسة القانون، القاهرة: طبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، صفحة ١٣.

وبذلك يكون قانون الدفاع الأردني رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢ عبارة عن قانون للطوارئ وللحالات الاستثنائية، لذلك فهو قانون مؤقت يجري تفعيله والعمل به بموجب قرار يصدر من مجلس الوزراء بعد أن تصدر الإرادة الملكية بالموافقة عليه، والهدف من وراء إصدار مثل هذا القانون هو مجابهة أية حالة طارئة قد تواجه المملكة والتي من شأنها تهديد الأمن الوطني أو السلامة العامة، بمعنى أن قواعد هذا القانون لا تطبق في الحالات الاعتيادية شأنه شأن القانون العادي وإنما فقط في الحالات الطارئة، وهذا يعني أنه سيتم إيقاف العمل بالقوانين العادية السارية وسيحل هو محلها.<sup>١</sup> ماذا يعني تطبيق قانون الدفاع وفقاً للدستور الأردني، للإجابة عن هذا السؤال يجب أولاً تعريف الدستور فكما هو معلوم فإن الدستور يعد مجموعة من القواعد القانونية التي تحدد التنظيم السياسي للدولة كما ويحدد كيفية ممارسة السلطات داخلها وينص على الحقوق والحريات التي يتمتع بها الأفراد، وهذه القواعد تقع في أعلى سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني في الدولة ويأتي بعدها التشريع العادي ومن ثم الأنظمة والأوامر وهذا التدرج يخلق قاعدة مفادها وجوب تقيّد التشريع الأدنى بالتشريع الأعلى وعدم مخالفته له وهو ما يطلق عليه مبدأ سمو الدستور.<sup>٢</sup> وبالرجوع إلى نص المادة ١٢٤ من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وجد أنها قد أعطت الحق للمشرع في حالة وقوع حالة طارئة تشهدها البلاد يمكن إصدار قانون بهذا الشأن.

### المطلب الثاني

#### الطبيعة الدستورية لقانون الدفاع الأردني رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢

تم صدور قانون الدفاع الأردني رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢، وتم نشره في الجريدة الرسمية في العدد رقم (٣٨١٥) الصفحة (٥٨٦) الصادر بتاريخ ٢٥-٠٣-١٩٩٢ ويتكون من ١٤ مادة قانونية الهدف منه مواجهة أي تهديد لأمن المملكة ولسلامتها العامة، وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على دستورية هذا القانون، بمعنى أنه صدر موافقاً لما جاء به الدستور والذي يمثل القانون الأعلى في الدولة، وتحقيقاً لمبدأ سمو الدستور القاضي بوجوب موافقة القانون العادي للدستور. وعليه متى ما تم تفعيل قانون الدفاع والعمل به، سيكون من حق رئيس الوزراء اتخاذ جميع التدابير والإجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن البلاد، ودون التقيّد بأحكام القوانين الاعتيادية، التي يجري العمل بها في ظل الظروف العادية فقانون الدفاع رقم ١٣ لسنة

١ - أنظر دستور المملكة الأردنية الهاشمية، الفصل الثامن-أحكام عامة.

٢ - ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في العالم، بيروت: الدار الجامعة، ١٩٩٨، صفحة ٥٩.

١٩٩٢، ما هو إقانون طوارئ أو قانن استثنائئ مؤقت، لا يتم العمل به إقافي حالة الطوارئ، كما أشار الدستور، وكذلك أشار إقانون نفسه، وإليه وبالرجوع إقلى نص المادة ٢ من قانن الدفاع، نجد أنها نصت على الحالات التي تستدعي تفعيله وهي: عند وقوع حالة طارئئة تستدعي الدفاع عن الوطن، والتي من شأنها تهديد الأمن الوطني أو السلامة العامة في جميع أنحاء المملكة أو في جزء منها، عند وقوع حرب أو التهديد بوقوعها. عند حدوث اضطرابات أو فتنة داخلية مسلحة.

فما هو مفهوم تفعيل قانن الدفاع؟ يقصد بقانن الدفاع هو ذلك القانن الذي يعطي السلطات المختصة في الدولة صلاحيات اتخاذ العديد من الإجراءات الاحترازية وغير الاعتيادية، لمواجهة أي حالة طارئئة تهدد الأمن الوطني للمملكة الأردنية، أو تهدد السلامة العامة في البلاد، وبما إنه يسري في أوقات معينة، وهي الأوقات الطارئئة والتي من شأنها تهديد الأمن والسلامة العامة. فلا يتم العمل به أو تفعيله إلا بعد صدور قرار عن مجلس الوزراء يقضي بتفعيل العمل بهذا القانن، وصدور الإرادة الملكية السامية بالموافقة على هذا التفعيل فيصبح نافذا من تاريخ صدور هذه الإرادة، وهو ما نصت عليه المادة ٢ الفقرة أ من هذا القانن، وهو ذاته الذي حصل عند صدور الإرادة الملكية بتاريخ ١٧ آذار/ مارس ٢٠٢٠، والمتضمن الموافقة على ما جاء بقرار مجلس الوزراء ليتم تفعيل العمل بقانن الدفاع. كما وأن الإرادة الملكية السامية تصدر بهذا الخصوص، وتنص على الحالة التي استدعت العمل بهذا القانن، والسبب وراء ذلك أنه قانن خاص يتم فرضه وتفعيله فقط في الأوقات الطارئئة، وليس في الحالات الاعتيادية، كما ويتم تحديد المنطقة الجغرافية التي سوف يتم تطبيق القانن فيها، وكذلك تاريخ العمل بأحكامه، وهو ما نصت عليه المادة ٢ الفقرة ب من ذات القانن، كما وإن وقف العمل بهذا القانن يتم أيضا الإعلان عنه من خلال صدور إرادة ملكية سامية تعمل على إيقاف العمل به بناءً على قرار مسبق من مجلس الوزراء، وذلك عندما تنتهي الحالة الطارئئة، ويزول الخطر الذي كان يهدد أمن المملكة أو سلامتها العامة، وهو ما نصت عليه المادة ٢ الفقرة ج من قانن الدفاع.

فالظروف الطارئئة ما هي إلا حوادث عامة تحصل في أغلب الأحيان ويمتد أثرها ليشمل جميع أراضي الدولة أو جزء منها، كحالة الحرب أو حدوث الأمراض وانتشار الأوبئة أو تكون عبارة عن كوارث طبيعية كالفيضانات والزلازل وغيرها من الكوارث، وهذه الظروف الطارئئة لا يمكن توقعها أو تفاديها، الأمر الذي يدفع بالعديد من الدول إلى اتخاذ إجراءات معينة غير معتادة لمواجهة تلك الظروف أولاً، وللحفاظة على أمن وسلامة البلاد ثانياً. وبالرجوع إلى

نص المادة ٢ من قانون الدفاع الأردني رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢ نجد أنها تنص على الحالات التي يتم فيها العمل بهذا القانون وتفعيل بنوده، وهي: حدوث أو وقوع حالة طوارئ تُهدد الأمن الوطني أو السلامة العامة لكافة أراضي المملكة أو لجزء منها، ووقوع حالة الحرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها، الأمر الذي يشكل خطراً كبيراً على أمن المملكة وسلامة أراضيها وشعبها، حدوث اضطرابات أو فتنة داخلية مسلحة من شأنها تهديد أمن البلد وتعريضه للخطر، حدوث كوارث عامة أو انتشار آفة أو وباء معين، كحالة المملكة في وباء الكورونا المستجد.

وينص الدستور الأردني في المادة ١٢٤ 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."

وتضيف المادة "يكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء."

ونصت المادة الثانية من قانون الدفاع على أنه في حال انتشار آفة أو وباء "يعلن العمل بالقانون بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء."

وتتضمن الإرادة الملكية "بيان الحالة التي تقرر بسببها إعلان العمل بهذا القانون والمنطقة التي يطبق فيها وتاريخ العمل به"، ويعلن عن "وقف العمل بهذا القانون بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء."

ويناط تطبيق القانون برئيس الوزراء لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة دون التقيد بأحكام القوانين العادية المعمول بها.

ويمارس رئيس الوزراء صلاحياته بموجب أوامر خطية، ولرئيس الوزراء تفويض جميع صلاحياته أو بعضها لمن يراه أهلاً للقيام بذلك في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة محددة منها وبالشروط والقيود التي يعينها.

#### صلاحيات رئيس الوزراء بموجب قانون الدفاع الأردني: -

أ- وضع قيود على حرية أشخاص في اجتماع وانتقال وإقامة، وإلقاء القبض على المشتبه بهم أو الخطرين على الأمن الوطني والنظام العام واعتقالهم.

ب- تكليف أي شخص بالقيام بأي عمل أو أداء أي خدمة ضمن قدرته.

ج- تفتيش أشخاص وأماكن والمركبات دون التقيد بأحكام أي قانون آخر، والأمر باستعمال القوة المناسبة في حالة الممانعة.

- د- وضع اليد على الأموال المنقولة وغير المنقولة وتأجيل الوفاء بالدين والالتزامات المستحقة.
- هـ- منع، أو حصر، أو تقييد استيراد المواد، أو تصديرها، أو نقلها من مكان إلى آخر، وتحديد التعامل بها وحظر إخفائها، أو إتلافها، أو شرائها، أو المقايضة عليها وتحديد أسعارها.
- و- الاستيلاء على أي أرض، أو بناء، أو طريق، أو مصدر من مصادر المياه والطاقة وأن ينشئ عليها أعمالاً تتعلق بالدفاع وأن يزيل أي أشجار أو منشآت عليها، وأن يأمر بإدارتها واستغلالها أو تنظيم استعمالها.
- ز- إخلاء بعض المناطق أو عزلها وفرض منع التجول فيها.
- ح- تحديد مواعيد فتح المحلات العامة وإغلاقها كلها أو بعضها.
- ط- تنظيم وسائل النقل والمواصلات وتحديدتها بين المناطق المختلفة، وإغلاق أي طريق أو مجرى ماء أو تغيير اتجاهه ومنع حركة السير عليه أو تنظيمها.
- ي- مراقبة الرسائل والصحف والمطبوعات والنشرات الرسومات وجميع وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغلاق أماكن إعدادها.
- ك - منع أخذ صور، أو عمل تصاميم م أو خرائط لأي مكان أو شيء بعينه قد يفيد العدو ومنع الاحتفاظ بجوار هذه الأماكن والأشياء بأي أجهزة تصوير أو مواد لعمل الصور والتصاميم والخرائط ومنع المكوث أو التأخر في مثل هذه الأماكن دون عذر مشروع.
- ل- إلغاء رخص الأسلحة النارية والذخائر والمفرقات والمواد القابلة للانفجار أو التي تدخل في صناعة المتفجرات ومنع صنعها، أو بيعها، أو شرائها، أو نقلها، أو التصرف بها والأمر بتسليمها وضبطها وإغلاق محلات بيعها وخبزها.
- م- منع صنع أجهزة الاتصال، أو بيعها، أو شرائها، أو حيازتها والأمر بتسليمها وضبطها.
- وتنص المادة الخامسة من القانون أنه "إذا أعلن رئيس الوزراء أنه ينوي الاستيلاء على أي أموال أو وضع اليد عليها فلا يجوز لأي شخص أن يبيع تلك الأموال أو ينقلها أو يخفيها أو يتصرف بها دون موافقة رئيس الوزراء أو خلافاً للشروط والقيود المعينة في الأمر أو التصريح الممنوح بشأن ذلك ويشترط فيما تقدم ألا تزيد مدة الإعلان عن ٦٠ يوماً.
- ويعاقب من يخالف أوامر الدفاع بالعقوبات المنصوص عليها في الأوامر على ألا تتجاوز العقوبة الحبس مدة ٣ سنوات أو الغرامة بمبلغ ٣ آلاف دينار أو العقوبتين معاً، وإذا لم تبين أوامر الدفاع عقوبة للمخالفة فيعاقب المخالف بالحبس مدة لا تزيد عن ٦ أشهر وبغرامة لا تتجاوز ٥٠٠ دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين.

المادة ٦ - تختص محاكم البداية بالنظر في الجرائم التي ترتكب خلافا لأحكام هذا القانون وأوامر الدفاع الصادرة بمقتضى قانون الدفاع.

وإذا كانت المخالفة جريمة بموجب أي قانون آخر فتطبق العقوبة الواردة في ذلك القانون إذا كانت أشد مما ورد في هذا القانون.

وتصادر الأموال والوسائل التي تستعمل في ارتكاب الجريمة أو الشروع في ارتكابها، ولرئيس الوزراء رد الأشياء المصادرة أو جزء منها، ولرئيس الوزراء صلاحية إجراء أي تسوية أو مصالححة في أي دعوى ناجمة عن مخالفة أحكام هذا القانون ولم يكتسب الحكم فيها الدرجة القطعية.

ويوقف العمل بأي نص أو تشريع يخالف أي حكم من أحكام هذا القانون والأوامر الصادرة بمقتضاه.

وتنص المادة ١١، 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 مخالفا لشروطه، بل يعتبر العقد موقوفا إلى المدى الذي يكون فيه تنفيذ العقد متعذرا ويعتبر ذلك دفاعا في أي دعوى أقيمت أو تقام على ذلك الشخص أو أي إجراءات تتخذ ضده من جراء عدم تنفيذه للعقد أو الالتزام.

وبذلك فإن قانون الدفاع يجمد جميع القوانين ويضعها بإدارة رئيس الوزراء شخصيا، وأن الصلاحيات التي منحت لرئيس الوزراء كبيرة جدا باتخاذ قرارات تسير أمور الدولة في فترة صعبة.

ومن هنا نلاحظ بأن قانون الدفاع الأردني رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢ يمتاز بخاصتين، الأولى أنه ذو طابع استثنائي، والثانية أنه يملك رئيس الوزراء صلاحيات مطلقة.

أولا: الطابع الاستثنائي، بالرغم من أن جلالة الملك عبد الله الثاني، كان حريصا بأن يكون تطبيق القانون في أضيق نطاق ممكن، بشكل لا يمس حقوق الأردنيين وأعطى تحفظات كثيرة، ما يجعل القانون استثنائيا. ومن الواضح أن الرهان الأول والأكبر هو الشعب الأردني وكيفية استجابته والعمل على قلب رجل واحد بتعاون كبير بين كل الأردنيين، وإطاعة التعليمات جميعا دون تنمر على رجال الأمن والجيش، والأهم وقف التنقل والحركة لمنع ترويج المرض وانتشاره بهدف القضاء عليه.

ثانياً: تمليك رئيس الوزراء صلاحيات مطلقة، وبذلك نشهد حالة استثنائية ونشهد قرارات حكومية استثنائية تستند الحكومة في إجراءاتها إلى المادة ٤٥ من الدستور التي تنص على أن " يتولى رئيس الوزراء إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية"، وهذا ما يعرف بالولاية العامة لمجلس الوزراء، وأن ما تقوم به وزارة الصحة تحديداً من إجراءات تستند إلى قانون الصحة العامة رقم ٤٧ لعام ٢٠٠٨ وتحديد المادتين ٢٠ و٢٢ منه.

وتلزم المادتان وزير الصحة في حال تفشي وباء في المملكة أن يتخذ الإجراءات لعزل الأشخاص المصابين والأشخاص الذين يحتمل إصابتهم واتخاذ كافة التدابير التي تحد من انتشار الوباء طبقاً للمادة ١٢٤ من الدستور التي تنص صراحة على "أنه إذا اضطر الدفاع عن الوطن في حالة حدوث حالة طوارئ يجب أن يتم تفعيل قانون الدفاع". وبذلك يرى أن أهم ما يميز قانون الدفاع أنه أعطى صلاحيات مطلقة إلى شخص رئيس الوزراء، الذي يتخذ من خلاله قرارات هي في الظروف العادية انتهاك للحقوق والحريات الدستورية مثل منع التجول والاعتقال وحظر الاجتماعات العامة وحظر التنقل وتحديد ساعات عمل المحال التجارية أو إغلاقها، وبذلك فإنه عندما يتم تفعيل قانون الدفاع فإن جميع القوانين العادية يتم تعطيلها.

### الخاتمة

وفي ختام هذه الدراسة، أود أن أشير إلى أن هذه الدراسة قد استعرضت الإجراءات والتدابير التي قامت بها غالبية الدول، استناداً إلى الظروف الطارئة الاستثنائية التي سببتها جائحة كورونا (كوفيد ١٩) للحد من انتشارها والوقاية منها، باعتبار الجائحة وباء عالمياً عابراً للدول، مست بشكل مباشر حقوق وحريات الإنسان الأساسية لتي اقرتها العهود والمواثيق والاتفاقيات

١- أنظر الجريدة الرسمية على موقع رئاسة الوزراء الأردنية <http://www.pm.gov.jo/content/1588758468>  
٢- المادة ٢٠- أ- يجب على كل طبيب أشرف أو اشترك في معالجة أي مصاب بمرض معد ان يبلغ المدير في منطقتة عن الإصابة او الوفاة بهذا المرض خلال أربع وعشرين ساعة من حدوثها اما اذا كان المرض خطيراً او منتشرًا بشكل وباء فيكون التبليغ فورياً وتسري احكام هذه الفقرة على مسؤول المختبر الطبي الذي اكتشف هذا المرض.  
ب- يجوز للوزير او من يفوضه ان يطلب من أي طبيب ان يزوده بالمعلومات التي لديه عن أي مرض او إصابة.  
ج- يصدر الوزير قائمة بالأمراض الواجب التبليغ عنها.  
المادة ٢٢-

أ- ١- اذا تفشى مرض وبائي في المملكة او أي منطقة فيها فعلى الوزير ان يتخذ جميع الاجراءات وبصورة عاجلة ، لمكافحة ومنع انتشاره والاعلان عن هذا الوباء بوسائل الاعلام المختلفة ويتم نشر الاعلان في الجريدة الرسمية.  
٢- يكون الوزير مخولاً باتخاذ جميع الاجراءات اللازمة للقضاء على الوباء ، وله في سبيل ذلك عزل المصابين او المعرضين للإصابة او المشكوك في إصابتهم ومنع انتقالهم واعطاء الامصال والمطاعيم والمعالجة والتفتيش واتلاف المواد الملوثة ودفن الموتى ومعاينة وسائل النقل ووضع اليد على العقارات ووسائل النقل للمدة التي تقتضيها الضرورة مقابل تعويض عادل.

ب- كل من اخفى عن قصد مصابا او عرض شخصا للعدوى بمرض وبائي او تسبب عن قصد بنقل العدوى للغير او امتنع عن تنفيذ أي اجراء طلب منه لمنع تفشي العدوى يعتبر انه ارتكب جرماً يعاقب عليه بمقتضى احكام هذا القانون.

الدولية والتشريعات الوطنية، كما أوجزت الدراسة التداعيات الاجتماعية والاقتصادية والنفسية الناجمة عن هذه الإجراءات. ولقد استندت السلطات المعنية (السلطة التنفيذية) في تلك الدول إلى نظرية الضرورة التي نصت عليها معظم التشريعات والدساتير الوطنية على النحو الذي بينته الدراسة.

### الاستنتاجات:

أولاً: بينت الدراسة أن أوامر الدفاع الصادرة بموجب قانون الدفاع الأردني رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢، "مسّت جذور مبدأ فصل السلطات في البلاد، لتضمنها أحكاماً موضوعية جديدة تنظم الحقوق من جهة وتفرض عقوبات جزائية بالمفهوم الضيق من جهة ثانية، لكنها تبقى خارج مظاهر الصلاحية التشريعية المنفردة للسلطة.

ثانياً: عطّلت أوامر الدفاع التي يمنح القانون صلاحية إصدارها لرئيس الوزراء، حقوقاً أساسية كحق التنقل وتعطيل بعض بنود قانون العمل وقانون الضمان الاجتماعي وإعادة تنظيم العلاقات التعاقدية بين العمال وأصحاب العمل، في ضوء تعطّل النشاطات الاقتصادية، عدا عن تفويض وزير الصحة بصلاحيات وضع اليد على أي مستشفى خاص وصولاً إلى تنظيم عمل مرفق القضاء.

ثالثاً: حسم المكانة القانونية لأوامر الدفاع في النظام القانوني الوطني، ظهر في المبدأ العام الذي رسخه أحد قرارات المحكمة الإدارية، الصادر في تشرين الأول (أكتوبر) ٢٠٢٠، وجعل الطعن بأوامر الدفاع بالإلغاء جائزاً لدى القضاء الإداري.

رابعاً: المكانة القانونية لأوامر الدفاع هي عبارة عن مكنة تشريعية بالمفهوم الضيق، إلا أنها تبقى خارج نطاق مظاهر الصلاحية التشريعية المنفردة للسلطة التنفيذية، ومجرد قرارات إدارية إذ أن مبدأ الفصل بين السلطات قصر مظاهر هذه الصلاحيات بثلاثة أوجه للحكومة، لا يجوز التوسع فيها أو القياس عليها، وحيث إن هذه القرارات أيضاً قابلة للطعن بالإلغاء أو التعويض أمام القضاء الإداري، استناداً إلى المادتين ٨ و٩ من قانون الدفاع.

خامساً: استندت الدراسة في تقييم أوامر قانون الدفاع الذي صدرت إرادة ملكية بالموافقة على العمل به في منتصف آذار (مارس) ٢٠٢٠، بموجب قرار مجلس وزراء بسبب جائحة كورونا، إلى نصوص الدستور الأردني وطبيعة نظام الحكم في الأردن. وتؤكد هذه الدراسة على "استحالة تأثير أوامر الدفاع على الصلاحية التشريعية سواء لمجلس الأمة أو للسلطة التنفيذية، وأن أوامر الدفاع ما هي إلا قرارات إدارية تنظيمية لا تدخل في نطاق الصلاحية التشريعية المنفردة للسلطة التنفيذية.



سادسا: استندت الدراسة في تقييم النطاق الموضوعي والزماني لأوامر الدفاع، إلى تعليق لجنة الحقوق المدنية والسياسية رقم ٢٩ المتعلق بالمادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية، والذي أوجب أن تكون أي تدابير غير مقيّدة بالعهد، ذات طابع استثنائي ومؤقت ومشروطة بـ ٣ محددات، من بينها الحفاظ على مبدأي المشروعية وسيادة القانون والتصرف ضمن أحكام الدستور، وأن تكون التدابير في أضيق الحدود مع تقديم تبرير "دقيق" ليس فقط لإعلان حالة الطوارئ، بل لأي تدابير محددة تركز على هذا الاعلان.

سابعا: خلو الدستور الأردني من تحديد الضوابط الدستورية للنطاق الموضوعي لأوامر الدفاع، رغم أن الإرادة الملكية عند صدورها بتفعيل قانون الدفاع، أسست لبوادر أعراف دستورية مكتملة لذلك النقص الدستوري، وحصرت النطاق الموضوعي في قانون الدفاع باعتباره قانونا استثنائيا، وأكدت على عدم التضييق على الحريات العامة وصونها.

ثامنا: جاءت التطبيقات العملية لأوامر الدفاع مخالفة لتلك المعايير ضمن ست ممارسات واقعية من أهمها، تناقض الفلسفة التشريعية والواقعية من إصدار بعض أوامر الدفاع، وغياب مبدأ التدرج في العقوبة، وغياب التوازن بين القوى المجتمعية في ظل ضبابية الصياغة التشريعية، واستحداث أحكام جديدة تؤثر على التشريعات البرلمانية لمدة زمنية محددة، واعتبار أن العقوبات بالمفهوم الجزائي المنصوص عليها في أوامر الدفاع غير دستورية.

تاسعا: ما ورد في أمر الدفاع رقم ٢، الذي قرر إيقاع عقوبة الحبس على من يخالف قرار الحظر والبلاغات الصادرة بموجبه لمدة سنة، وهي العقوبة التي كانت تخالف سياسة الحكومة والمجلس القضائي في مواجهة جائحة كورونا بالتوجه نحو إخلاء السبيل لآلاف الموقوفين قضائيا وإداريا والمحكومين منعا للاكتظاظ. يعتبر تناقضا للفلسفة التشريعية.

عاشرا: ما تضمنه البند ٢ من أمر الدفاع رقم ٨، بشأن حظر نشر أو تداول أي أخبار حول الوباء، يعتبر استحداثا لأحكام موضوعية جديدة، لتضمن المنظومة التشريعية النافذة بنودا تجريمية كافية، عدا عن تضمن البند عبارات فضفاضة أضافت قيودا جديدة على حرية التعبير والصحافة.

حادي عشر: بالرغم من الصلاحيات التشريعية المنفردة للسلطة التنفيذية، إلا أنها في مسألة القوانين المؤقتة على سبيل المثال تستند إلى المادة ١/١٩٤ في الدستور الأردني وفق ضوابط واضحة وضيقة، منعا لانحرافها أو اساءة استعمالها، وذلك في حال غياب مجلس النواب، على أن يعرض أي قانون مؤقت على مجلس الأمة في أول اجتماع لاحق يعقده.

### التوصيات

توصي الدراسة بما يلي: -

أولاً: وجوب تضمين قانون الدفاع نصاً صريحاً على المكانة القانونية لهذه الأوامر باعتبارها قرارات تنظيمية إدارية فقط، وإخضاع أوامر الدفاع لمعيارية تنظيمية من حيث اقتصارها على الحالات الاستثنائية الطارئة التي تهدد حياة الأمة، ووجوب تحديد طائفة الحقوق والحريات القابلة للتقييد أو التعطيل أثناء حالة الطوارئ.

ثانياً: وجوب تحديد النطاق الزمني لتطبيق أوامر الدفاع على أن "تدور وجوداً وعدمًا" مع تفعيل قانون الدفاع وهي قاعدة فقهية قانونية تعني انتفاء الحكم مع انتفاء العلة، وذلك من خلال النص صراحة على زوال الآثار القانونية لأوامر الدفاع بمجرد صدور الإرادة الملكية بوقف العمل بهذا القانون.

ثالثاً: تدعو الدراسة إلى مراجعة أوامر الدفاع الصادرة استناداً إلى قانون الدفاع بما يضمن انسجامها والغاية المعيارية والنطاق الموضوعي لإصدارها، والمتمثلة في مواجهة الطوارئ.

رابعاً: اعتبار وجود إشكاليات عملية في تنفيذ القرارات أو سن عقوبات غير قابلة للتطبيق، مساساً بمبدأ سيادة القانون وهيئته.

### المراجع

#### أولاً: الكتب والمؤلفات

- (١) - أبو زيد محمد عبد الحميد، مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص ٥٠.
- (٢) - بدوي ثروت، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في العالم، بيروت، الدار الجامعة، ١٩٩٨، صفحة ٥٩.
- (٣) - لجباري عادل، القانون الدستوري- النظام السياسي الأردني، عمان، دار النشر بلا، 1972، ص ٤٥٦ - ص ٦٦٦.
- (٤) - جمال الدين سامي، لوائح الضرورة، الاسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٨٢، ص ٨٩ - ٩٠.
- (٥) - الجرف طعيمه، مبدأ المشروعية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٦، ص ١٣ - ٢٠.
- (٦) - الجرف طعيمه، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٠، ص ١٤ وما بعدها.
- (٧) - حافظ محمود، القضاء الإداري في الأردن، عمان، الجامعة الأردنية، ١٩٨٧.



- (٨) - الحلو ماجد راغب، القضاء الإداري، الإسكندرية، دار الطباعة الجامعية، ١٩٨٥ - ص ٦٤.
- (٩) - خليل محسن، القضاء الإداري اللبناني - دراسة مقارنة، بيروت، ١٩٨٧، ص ٨٧.
- (١٠) - دخيل محمد حسن، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، الطبعة الأولى، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٩، ص ٤٥.
- (١١) - سنهاوري عبد الرزاق أحمد، أصول القانون أو المدخل لدراسة القانون، القاهرة، طبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، ٢٠١٧، صفحة ١٣.
- (١٢) - الشاعر رمزي، تدرج البطلان في القرارات الادارية - دراسة مقارنة - القاهرة، دار النهضة العربية، ص ٢٣٠.
- (١٣) - شيحا إبراهيم، القانون الدستوري، بيروت، الدار الجامعية للنشر والطباعة، ١٩٨٣، ص ٨٠٧.
- (١٤) - الطماوي سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ط ٤، ١٩٧٦، ص ٥١٩.
- (١٥) - عبد الوهاب محمد رفعت، القضاء الإداري، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ص ١٢ وما بعدها، بدون سنة الطبع.
- (١٦) - عبد الوهاب محمد احمد رفعت، المبادئ العامة للقانون، الإسكندرية، الدار الجامعية، ١٩٩٢، ص ١٥ - ١٦.
- (١٧) - العطار فؤاد، القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٨، ص ١٦ وما بعدها.
- (١٨) - علي احمد مدحت، نظرية الظروف الاستثنائية، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨، ص ٧ - ٩.
- (١٩) - كامل مصطفى، شرح القانون الإداري، بغداد، ١٩٤٩، ص ٣٧.
- (٢٠) - ليلة محمد كامل، الرقابة على اعمال الإدارة، القاهرة، - طبعة ١٩٦٨، ص ١٦ وما بعدها.
- (٢١) - المتولي عبد الحميد، الحريات العامة، الإسكندرية، منشأة المعارف سنة ١٩٥٠، ص ٨٨ - ٨٩.
- (٢٢) - المفرجين إحسان وآخرون، القانون الدستوري، بغداد، دار النشر بلا، ١٩٩٦، ص ٢٠٨.

- (٢٣) - المنصوري خميس صالح ناصر، نظرية الظروف الطارئة وأثرها في التوازن الاقتصادي للعقد (دراسة تحليلية في ضوء قانون المعاملات المدنية الإماراتي)، ٢٠١٧، ص. ٤.
- (٢٤) - نده حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، عمان، جمعية عمال المطابع التعاونية، ١٩٧٣، ص ٢٢.

#### ثانياً: الرسائل والأطاريح الجامعية

- (١) - جرادة محمد زهير، الأمر الإداري ورقابة المحاكم القضائية له في مصر، أطروحة دكتوراه، القاهرة، ١٩٣٥، ص ١٥٨.
- (٢) - التيمي نجاة، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاته في الدستور الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر، ٢٠٠٣، ص ١٥.
- (٣) - الطهراوي هاني علي إبراهيم، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والإداري - أطروحة دكتوراه - جامعة القاهرة، ١٩٩٢، ص ٣٤٩.
- (٤) - نجاح غضبان مبروك غربي، قراءة تحليلية للنصوص النصوص القانونية المنظمة لحالتي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرها على الحقوق والحريات في الجزائر، مجلة المفكر، العدد العاشر، بسكرة، الجزائر، ص ١٢.

#### ثالثاً: البحوث

- (١) - الخطيب نعمان، القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني، بحث مطبوع على الآلة الكاتبة دائرة العلوم القانونية، الأردن، جامعة مؤتة، ١٩٨٧، ص ١٩. نشر في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، القاهرة ١٩٨٨.

#### رابعاً: القوانين والدساتير الوطنية

- (١) - الدستور الأردني، المادة (٧٨)، الفقرة الأولى والثالثة والثامنة.
- (٢) - الدستور الأردني، الفصل الثامن، أحكام عامة.
- (٣) - الدستور الأردني الحالي، المادة (٨١).
- (٤) - الدستور الجزائري.
- (٥) - الدستور العراقي، البند تاسعاً من المادة ٦١ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- (٦) - الدستور الفرنسي، المادة (١٦).
- (٧) - الدستور المصري، المادة (٤١) من الدستور المصري لعام ١٩٢٣.
- (٨) - قانون الدفاع الأردني رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢.
- (٩) - القانون المدني الأردني، لعام ١٩٧٦، المواد (٢٠٢، ٢٠٥، ٢٤٧، ٢٦١).



#### خامسا: المراسيم الرئاسية

(١) - المرسوم الرئاسي الجزائري ٩١-١٩٦ المؤرخ في ٤/٦/١٩٩١ المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية العدد ٢٩.

(٢) - المرسوم الرئاسي الجزائري ٩٢-٤٤ مؤرخ في ٩/٢/١٩٩٢ المتضمن اعلان حالة الطوارئ، والمعدل من خلال المرسوم التشريعي ٩٣-٠٢ المؤرخ في ٦/٢/١٩٩٣ المتضمن تمديد حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية العدد ٨.

#### سادسا: قرارات محكمة التمييز الأردنية

(١) - قرار محكمة التمييز الأردنية رقم ١٣/١٠/١٩٩٢ تاريخ ٣٠/٦/١٩٩٣.

(٢) - قرار محكمة التمييز الأردنية رقم ٣١٠/٣/١٩٩٩ تاريخ ٢٨/٤/١٩٩٩.

#### سابعاً: العهود والمواثيق الدولية

(١) - الجمعية العامة للأمم المتحدة، العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ١٩٦٦، ص ٦.

(٢) - الجمعية العامة للأمم المتحدة، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ١٩٦٦، ص ٣ - ١٠.

(٣) - مجلس أوروبا، الميثاق الاجتماعي الأوروبي، ١٩٩٦، ص ٥.

(٤) - مجلس الرؤساء الأفارقة، الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، ١٩٨١، ص ٥.

#### ثامناً: المواقع الإلكترونية

(١) - الجريدة الرسمية الأردنية على موقع رئاسة الوزراء الأردنية

<http://www.pm.gov.jo/content/1588758468>

(٢) - موقع الويكيبيديا <https://ar.wikipedia.org/wiki/>