

صلاحيات الملك الاستثنائية في الدستور الأردني(*)

الدكتور/ أسامة أحمد الحناينة
كلية الحقوق - جامعة عمان الأهلية
الملكية الأردنية الهاشمية

ملخص:

تناولت هذه الدراسة موضوع الصلاحيات التي يمارسها الملك إذا ما تعرضت الدولة لظروف طارئة وقاهرة، وهذه الصلاحيات تتمثل في حقه بإعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية من أجل إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه، والحفاظ على أمن الدولة وسلامتها. حيث تبين من خلال هذا البحث أن الدستور الأردني أعطى الملك صلاحية إعلان حالة الطوارئ إذا تعرضت الدولة لأحوال غير طبيعية أثرت أو قد تؤثر بشكل مؤكد على أمن الدولة وسلامتها؛ ففي هذه الحالة لا بد من مواجهة هذه الأحوال باستخدام قانون خصص لهذه الغاية يسمى بقانون الدفاع.

وقد توصلنا من خلال البحث إلى استنتاج أن إعلان الأحكام العرفية هي صلاحية أخرى منحها الدستور للملك، من أجل المحافظة على استقرار البلاد في حال تم استخدام حالة الطوارئ، وتبين عدم مقدرتها على السيطرة على الأوضاع الطارئة التي لحقت بالبلاد، فلذلك كان لا بد من وجود صلاحية أقوى هي إعلان الأحكام العرفية.

مقدمة:

تعود صلاحية إعلان الطوارئ وحالة الأحكام العرفية إلى نظرية الظروف الاستثنائية، وهذه النظرية هي نظرية قضائية يتم بموجبها إضفاء المشروعية

(*) أجاز البحث بتاريخ ١٢/٤/٢٠٠٩م.

على بعض الأعمال التي تعتبر أنها غير مشروعة في الظروف العادية، وتعطى المشروعية لهذه الأعمال في ظروف معينة فقط من أجل المحافظة على النظام العام وأمن البلاد.

وبناءً على ذلك فإن الدولة تملك الخروج على القوانين والأنظمة التي وضعتها في الظروف العادية لمواجهة أزمات وظروف صعبة وغير عادية مثل حالة الحرب والكوارث والأوبئة وغيرها؛ لأن البلاد قد لا تستطيع دفع الضرر عنها إذا ما واجهت هذه الظروف بقوانينها العادية، وذلك لأن سلامة الدولة وأمنها يسموان على كل اعتبار^(١).

وكل دولة تضع لنفسها صلاحيات قد تختلف عن الدول الأخرى من أجل الوقوف أمام هذه الظروف^(٢).

لهذا فإننا نجد أن معظم دساتير العالم تعطي السلطة التنفيذية في أوقات الأزمات والظروف غير العادية صلاحيات استثنائية للمحافظة على سلامة البلاد^(٣).

فالدستور الأردني أعطى السلطة التنفيذية صلاحيات كثيرة لمواجهة الظروف الصعبة والأزمات التي تهدد أمن الدولة وسلامتها، ومن هذه الصلاحيات: صلاحية إعلان حالة الطوارئ، وإعلان الأحكام العرفية.

وبناءً عليه؛ سوف نقسم الدراسة إلى فصلين؛ (الأول) يعالج إعلان حالة الطوارئ، و(الثاني) يتناول إعلان الأحكام العرفية.

(١) د. عمر الشوبكي، القضاء الأردني (دراسة مقارنة)، ط١، ٢٠٠١، ص ٧٤-٧٥.

(٢) د. إبراهيم درويش، نظرية الظروف الاستثنائية، دار الإسراء للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨، ص ١١-١٢.

(٣) د. عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري (دراسة مقارنة)، ط١، ص ٦٣٥.

الفصل الأول

إعلان حالة الطوارئ

بدايةً لا بد من معرفة المقصود بحالة الطوارئ لكي نستطيع دراستها بطريقة منهجية تفصيلية؛ فحالة الطوارئ نظام دستوري استثنائي قائم على فكرة الخطر الذي قد يلحق بالكيان الوطني^(٤)، مما يستدعي اتخاذ السلطات المختصة التدابير المنصوص عليها في القانون والمخصصة لحماية أراضي الدولة وبحارها وأجوائها ضد الأخطار الناجمة عن عدوان مسلح داخلي أو خارجي^(٥).

وقد عالج الدستور الأردني الحالي الصادر عام ١٩٥٢ الظروف الاستثنائية التي يمكن أن تمر بها البلاد ويتعرض أمنها للخطر؛ حيث منح هذا الدستور السلطة التنفيذية مجموعة صلاحيات يمكن لها أن تستخدمها إذا تعرضت الدولة لأحداث تؤثر على أمنها واستقرارها.

وموضوع التصدي للظروف الاستثنائية ومواجهتها كان محل اهتمام جميع الدساتير التي تعاقبت على البلاد ابتداءً بالقانون الأساسي الصادر عام ١٩٢٨، مروراً بدستور عام ١٩٤٧ وصولاً إلى الدستور الحالي الصادر عام ١٩٥٢.

وبناءً عليه، سوف نقوم بدراسة إعلان حالة الطوارئ من خلال تسليط الضوء على قانون الدفاع (المبحث الأول) والرقابة على السلطة التنفيذية في ظل إعلان حالة الطوارئ (المبحث الثاني).

(٤) د. عبد الإله الخاني، نظام الطوارئ والأحكام العرفية، ١٩٧٣، ص ٢٧.

(٥) د. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، ١٩٧٨، ص ٢٣.

المبحث الأول قانون الدفاع

صدر قانون الدفاع في عام ١٩٣٥؛ أي في عهد إمارة شرقي الأردن، واستناداً لأحكام دستور عام ١٩٢٨ أعطت المادة (٦٩) من ذلك الدستور صلاحيات استثنائية للسلطة التنفيذية برئاسة الأمير عبد الله في ذلك الوقت، لمواجهة الاضطرابات والطوارئ في أي جزء من إمارة شرقي الأردن أو كلها^(٦). وبعد العمل بدستور عام ١٩٤٧ وإلغاء دستور عام ١٩٢٨، فإن المادة (٧٩) من الدستور الجديد قد نصت على أن إلغاء دستور ١٩٢٨ لا يؤثر على قانونية أي قانون أو نظام وضع أو أي شيء عمل بمقتضاه قبل نفاذ هذا الدستور، وقد تكرر مثل هذا النص في المادة (١٢٩) من الدستور الحالي الصادر عام ١٩٥٢ حيث نصت على ما يلي: "... لا يؤثر الإلغاء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين على قانونية أي قانون أو نظام صدر بموجبهما أو شيء عمل بمقتضاهما قبل نفاذ أحكام الدستور"^(٧).

وبناءً عليه، فإن قانون الدفاع الصادر عام ١٩٣٥ بقي نافذاً منذ ذلك التاريخ حتى عام ١٩٩٢ عندما استبدل به قانون دفاع جديد سمي "قانون الدفاع لعام ١٩٩٢"؛ حيث نص هذا القانون على أنه "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ تهدد الأمن الوطني والسلامة 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 يكلف العمل بهذا القانون بإرادة ملكية تصدر بناءً على قرار من مجلس الوزراء"^(٨).

(٦) انظر القانون الأساسي لعام ١٩٢٨، المادة (٦٩).

(٧) د.أمين بني حسن، النظام السياسي الأردني: حقائق ومفاهيم، ١٩٩٠، ص ٧٦ - ٧٧.

(٨) لمزيد من التفاصيل انظر قانون الدفاع لعام ١٩٩٢.

وبناءً عليه، سوف نتناول هذا المبحث في مطلبين: (الأول) يبحث في قوة قانون الدفاع، فيما ينفرد (الثاني) بدراسة الرقابة على السلطة التنفيذية في ظل قانون الدفاع.

المطلب الأول

القوة القانونية لقانون الدفاع

اختلف الفقه الأردني في مدى قوة قانون الدفاع الصادر عن السلطة التنفيذية، وانقسم في ذلك إلى قسمين؛ الأول يقول إن هذا القانون يتمتع بقيمة أعلى من جميع قوانين الدولة بما فيها الدستور على اعتبار أن الدستور هو أحد قوانين الدولة، واستند هذا الرأي في ذلك إلى نص المادة الرابعة من قانون الدفاع التي لم تخصص عبارة القوانين التي يمكن أن يتوقف العمل بها، كأن تقول القوانين العادية مثلاً، بل إن كلمة القوانين جاءت مطلقة، والمطلق يؤخذ على إطلاقه^(٩).

أما القسم الآخر من الفقه فكانت وجهة نظره أن قانون الدفاع يتمتع بقيمة قانونية مساوية للقوانين العادية فقط؛ فهو أدنى مرتبة من الدستور، ودليل هذا الرأي على ذلك ما ورد في المادة (١٢٤) من الدستور من قولها "... يصدر 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". حيث أكد هذا الجانب من الفقه أن نص هذه المادة فيه عدم شمول الدستور بهذا الوقف أو التعطيل^(١٠).

وبحسب رأينا فإن القسم الثاني من الفقه الأردني كان أقرب إلى الصواب؛ لأن الدستور هو الأسمى في الدولة ولا نستطيع اعتباره كأى قانون عادي، لذلك إن استخدام قانون الدفاع يوقف العمل بالقوانين العادية فقط ولا يتعدها إلى الدستور.

(٩) د. عادل الحيارى، مرجع سابق، ص ٦٤٠.

(١٠) د. فيصل شطناوي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ط ١، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٢، ص ٢٠٢.

أما محكمة العدل العليا فإنها قد قضت بأن قانون الدفاع يتمتع بقيمة القانون العادي استناداً إلى أحكام المادة الرابعة من قانون الدفاع التي تنص على أن لجلالة الملك المعظم أن يضع أنظمة دفاع لضمان الأمن العام والدفاع عن المملكة؛ ويجوز أن تنص هذه الأنظمة على أحكام حول الاتجار والتصدير والإنتاج ومنع التعامل بالمواد؛ كما أن الفقرة (ج) من المادة نفسها تنص على أن يوقف العمل بأي حكم قد يكون مخالفاً لأي نظام وضع بموجب هذه المادة من أحكام أي قانون أو نظام في قوانين المملكة أو أنظمتها^(١١).

وفي الواقع فإنه يمكن تبرير إعطاء السلطة التنفيذية صلاحية إصدار قوانين مخالفة للقوانين العادية، وذلك من أجل المحافظة على أمن الدولة وسلامتها لأنها تمر بظروف صعبة تختلف عن الظروف العادية، ولكن يجب على الدولة إلغاء هذه الأنظمة متى عادت الظروف إلى وضعها الطبيعي، ومن ثم العودة إلى استخدام القوانين العادية والدستور النافذ في البلاد^(١٢).

ويستقل جلاله الملك بتقدير وجود طوارئ تستوجب إعلان حالة الطوارئ وتطبيق أحكام قانون الدفاع، بحيث لا تخضع ممارسة هذه السلطة التقديرية للرقابة القضائية؛ وذلك لأن قرار إعلان حالة الطوارئ عمل من أعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري، فقد قضت محكمة العدل العليا أن جلاله الملك وحده هو صاحب تقدير وجود الطوارئ أو عدم وجوده، ولا تستطيع هذه المحكمة أن تتصدى لهذا التقدير؛ إذ بهذا تكون قد سلبت جلاله الملك إحدى صلاحياته الدستورية^(١٣).

(١١) انظر قرار محكمة العدل العليا في القضية رقم ٥٤/٥١، مجلة نقابة المحامين، العدد ٣، السنة الأولى، ص ٤٠.

(١٢) د. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٦، ص ٥١٦.

(١٣) انظر حكم محكمة العدل العليا رقم ٥٢/٤٢، المنشور في العدد الثاني من السنة الأولى لمجلة نقابة المحامين النظاميين، ص ٢٨٢.

ومن الحالات الطارئة التي تجعل جلالة الملك يقوم بإعلان حالة الطوارئ - على سبيل المثال لا الحصر - قيام دولة بغزو البلاد؛ الأمر الذي يهدد أمنها وسلامتها، أو أن يحدث انقلاب يهدف إلى إسقاط الدستور، أو محاولة إطاحة نظام الحكم، أو إثارة الفتن والقتال الداخلية، كل ذلك وما شابهه حالات تستدعي إعلان حالة الطوارئ، لأنه يصبح من الصعب السيطرة على الوضع وإعادته إلى ما كان عليه سابقاً في ظل القوانين العادية المطبقة، لذلك لا بد من وجود وسيلة أخرى يتم استخدامها للمحافظة على أمن البلاد وعدم العبث به.

أما ما يتعلق بالإجراءات الضرورية التي تتخذ في هذه الحالة، فهي اختصاصات إدارية وتشريعية لمواجهة حالة الطوارئ، وبهذه الحالة تكون الصلاحيات كافة - سواء الإدارية منها أو التشريعية - في يد جلالة الملك باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية وجزءاً من السلطة التشريعية^(١٤).

وبعد أن اطلعنا على مدى قوة قانون الدفاع ننقل لدراسة صلاحية السلطة التنفيذية في ظل هذا القانون.

المطلب الثاني

صلاحيات السلطة التنفيذية في ظل قانون الدفاع

منحت المادة الرابعة من قانون الدفاع لعام ١٩٩٢ صلاحيات قانونية لاتخاذ العديد من الإجراءات والتدابير الفورية من أجل المحافظة على أمن البلاد وسلامتها، وتتمثل هذه الإجراءات بما يلي:

المادة (٤) - لرئيس الوزراء ممارسة الصلاحيات التالية:

أ - وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة، وإلقاء

(١٤) د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق ص ٥٢٠ - ٥٢٢.

القبض على المشتبه بهم أو الخطرين على الأمن الوطني والنظام العام واعتقالهم.

- ب - تكليف أي شخص القيام بأي عمل أو أداء خدمة ضمن قدرته.
- ج - تفتيش الأشخاص والأماكن والمركبات دون التقييد 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 إتلاقها 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 المحال العامة وإغلاقها كلها أو بعضها.
- ط - تنظيم وسائل النقل والمواصلات وتحديدتها بين المناطق المختلفة، وإغلاق أي طريق أو ممر أو مجرى ماء أو تغيير اتجاهه ومنع حركة السير عليه أو تنظيمها.
- ي - مراقبة الرسائل والصحف والمطبوعات والنشرات والرسومات وجميع وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغلاق أماكن إعدادها.
- ك - منع أخذ صورة أو عمل تصاميم 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 محال بيعها وخبزها^(١٥).

وإذا قارنا بين قانون الدفاع الحالي الصادر عام ١٩٩٢ وقانون الدفاع السابق الصادر عام ١٩٣٥ نلاحظ أن القانون الحالي ألغى العديد من الصلاحيات التي كانت قد منحت للسلطة التنفيذية في القانون السابق؛ فعلى سبيل المثال لا الحصر - ألغى القانون الحالي صلاحية السلطة التنفيذية بإنشاء محاكم خاصة، وكذلك ألغى إيقاف تنفيذ أحكام المحاكم العادية من قبل السلطة التنفيذية، وبين قانون الدفاع الحالي في المادة (٦) أن محاكم البداية هي التي تختص بالنظر في الجرائم التي ترتكب خلافاً لأحكام هذا القانون وأوامر الدفاع الصادرة بمقتضاه^(١٦).

وبعد أن قُمنَا بدراسة المبحث الأول من هذا الفصل الخاص بقانون الدفاع، فإننا سوف نقوم بدراسة الرقابة التي تمارس على السلطة التنفيذية في ظل إعلان حالة الطوارئ بما فيها الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية من خلال دراسة المبحث الثاني.

المبحث الثاني

الرقابة على السلطة التنفيذية

في ظل إعلان حالة الطوارئ

إن الصلاحيات التي تمارسها السلطة التنفيذية بموجب إعلان حالة الطوارئ التي يتم بموجبها تطبيق أحكام قانون الدفاع ليست بمنأى عن الرقابة بجميع

(١٥) من الملاحظ أن قانون الدفاع في بريطانيا أعطى السلطة التنفيذية صلاحيات إصدار أوامر وأنظمة دفاع، ولكن بعد عرضها على البرلمان، أما في الأردن فلم يوجب قانون الدفاع عرض أنظمة الدفاع على البرلمان. د. عادل الحباري، مرجع سابق، ص ٦٤١.

(١٦) د. منصور العواملة، الوسيط في النظم السياسية، المجلد الرابع، ص ٢٦٠ - ٢٦٢.

أنواعها وأشكالها لأنه من غير المعقول أن تمارس السلطة التنفيذية صلاحياتها دون ما رقابة أو قيود.

وعند الحديث عن الرقابة التي تمارس على السلطة التنفيذية نستطيع أن نقسمها إلى قسمين، رقابة برلمانية وأخرى قضائية.

المطلب الأول الرقابة البرلمانية

تستند الرقابة البرلمانية إلى نص المادة (١٢٤) من الدستور التي عالجت حالة وقوع طوارئ في البلاد وجواز إصدار قانون باسم قانون الدفاع لمواجهة الأوضاع غير العادية، فهذه المادة لا يوجد فيها ما يشير إلى وجوب تعطيل الحياة البرلمانية في الدولة في حال تعرضها لطارئ ما، ولا يوجد ما ينص على حل البرلمان عند حدوث ظروف استثنائية، لذلك عندما لا يكون منع فمعناه إجازة؛ لذا تستطيع السلطة التشريعية ممارسة اختصاصاتها الرقابية على السلطة التنفيذية في حالة إعلان الطوارئ وفي أثناء العمل بقانون الدفاع.

وبناءً عليه، فمجلس الأمة له حق مناقشة مجلس الوزراء في الأعمال التي يقوم بها، ومحاسبة الأشخاص الذين قاموا بممارسات خاطئة لا تستند إلى أساس دستوري وقانوني، ولمجلس النواب الحق في طرح السؤال وتوجيه الاستجواب والتحقق والقيام بجميع الوسائل الرقابية المنصوص عليها في الدستور^(١٧)، بما فيها التقدم بطلب حجب الثقة عن الوزراء الذين يسيئون استخدام السلطة ويتعسفون في استعمالها.

كما يجوز لمجلس الأمة اقتراح مشروع قانون يلغي قانون الدفاع؛ لأن هذا القانون ما هو إلا قانون من القوانين العادية التي تستطيع السلطة التشريعية إنهاء وجودها، ولكن إلغاء قانون الدفاع لا يتم إلا بعد رفعه لجلالة الملك. وله

(١٧) د. عادل الحيارى، مرجع سابق، ص ٦٤٢-٦٤٣.

الحق في المصادقة على مشروع القانون الذي يلغي قانون الدفاع ويأمر بإصداره ونفاذه، وكذلك له الحق في الاعتراض عليه وإعادته إلى مجلس الأمة لإعادة النظر به. فإذا صدق عليه مجلسا الأعيان والنواب بأغلبية الثلثين دون إجراء أي تعديل عليه اعتبر بحكم المصادق عليه، وإذا بقي مشروع القانون لمدة تزيد على ستة أشهر عند جلالته دون أن يبدي رغبته بالموافقة أو عدمها اعتبر بحكم المصادق عليه أيضاً.

ولكن مجلس الأمة لا يستطيع إبطال العمل بإعلان حالة الطوارئ، والسبب في ذلك أن هذه الصلاحية منحت لجلالة الملك بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء، وهذا ما نصت عليه المادة (١٢٤) من الدستور.

المطلب الثاني الرقابة القضائية

توجد هناك رقابة على أعمال السلطة التنفيذية من قبل السلطة القضائية في ظل إعلان حالة الطوارئ. والأنظمة والأوامر الصادرة عن السلطة التنفيذية يجب أن تكون غايتها مشروعة والغاية نفسها لقانون الدفاع، وهي المحافظة على الأمن والسلامة في البلاد، فإذا تجاوزت هذه الأنظمة والأوامر هذه لغاية يكون للمحاكم المعنية الحق في إبطالها^(١٨).

ويعتبر البعض أن إعلان حالة الطوارئ من أعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة قضائية، لذلك فالسلطة التنفيذية هي صاحبة الحق في تقدير إعلان حالة الطوارئ والعمل بقانون الدفاع؛ إذ قالت محكمة العدل العليا في هذا المجال: "إن جلالة الملك وحده هو صاحب الحق في تقدير وجود الطوارئ أو عدم وجوده ولا تستطيع هذه المحكمة أن تتصدى إلى هذا التقدير"^(١٩).

(١٨) قرار محكمة العدل العليا رقم ٥١/٥٤، المشار إليه سابقاً.

(١٩) د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ٥٣٣.

ولكن هذا - في رأينا - ليس معناه عدم قدرة السلطة القضائية على ممارسة رقابتها على أعمال السلطة التنفيذية والأوامر التي تصدرها، وإنما لها الحق في إصدار أحكامها إذا تجاوزت السلطة التنفيذية الغاية التي أعلنت من أجلها العمل بقانون الدفاع، وهي المحافظة على أمن البلاد وسلامتها. ولكن تقدير إعلان حالة الطوارئ والعمل بقانون الدفاع لا يكون خاضعاً للقضاء وإنما لسلطة تقديرية لجلالة الملك بناءً على قرار صادر عن مجلس الوزراء.

وتقول محكمة العدل العليا في حكم صادر لها بتاريخ ٢٠ آذار ١٩٨٥: "إن أعمال السيادة هي التي تتعلق بسياسة الدولة العليا، أو العلاقات الدولية والسياسية أو علاقات الحكومة بالسلطات الأخرى، ولا تشمل الإجراءات الإدارية تغيير اسم وخاتم قرية أو دفتر وصولات؛ لأن هذه الأعمال هي في منتهى البساطة من الأعمال الإدارية" (٢٠).

وعند استعراض أحكام محكمة العدل العليا الأردنية يمكن إجمال أعمال السيادة فيما يلي:

١ - الأعمال المنظمة لعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية:

يدخل في هذه الأعمال روابط الحكومة بالمجالس النيابية، ويدخل ضمن ذلك القرارات الصادرة عن الملك بدعوة مجلس الأمة للانعقاد وافتتاح دوراته وتأجيلها وفضها، وكذلك حل مجلسي الأمة بشقيه الأعيان والنواب، واقتراح مشاريع القوانين (٢١).

(٢٠) قرار رقم ٨٤/١٢٦، مجلة نقابة المحامين، العدد ٧، السنة ٣٣، ص ١٠٥٥.
(٢١) قرار رقم ٥٢/٣٤، مجلة نقابة المحامين، العدد ٢، السنة الأولى، ص ٥٣، د. حنا ندة، القضاء الإداري في الأردن، ص ٢٤٠.

٢ - الأعمال المتصلة بالعلاقات الدولية والدبلوماسية:

يعتبر خير مثال على مثل هذه الأعمال ما يتعلق بالمعاهدات والتصديق عليها وتفسيرها، إضافة إلى ذلك قرارات الدولة الصادرة بخصوص الاعتراف بدولة ما أو قبول الممثلين الدبلوماسيين وتمتعهم بالحصانة الدبلوماسية^(٢٢).

٣ - بعض إجراءات الأمن الداخلي:

أشارت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها إلى "أن أعمال السيادة تشمل بنطاقها إجراءات السلطة التنفيذية التي ترمي إلى الإشراف على أمن الدولة الداخلي، ولكن المحكمة لم تبين في حكمها ماهية هذه الإجراءات".

وقد قضت محكمة العدل العليا "أن الإدارة الأردنية ملزمة باستعمال سلطاتها الاستثنائية المستمدة من قانون الدفاع ومن تعليمات الإدارة العرفية من أجل تحقيق الغايات المخصصة لها، ولا يصح تجاوزها إلى غيرها من الغايات ولو كانت تهدف إلى المصلحة العامة فإن هي تجاوزت ذلك كان تصرفها باطلاً إلى المدى الذي يتعارض فيه مع الدستور"^(٢٣).

٤ - بعض الأعمال الحربية:

لم تتعرض محكمة العدل العليا إلى الأعمال الحربية باعتبارها من أعمال السيادة، ولكن الفقه الأردني أخذ بهذا الرأي، ويعتبر القرار القاضي بإعلان الحرب والأعمال المرتبطة بها من أعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة القضاء^(٢٤).

(٢٢) د. عمر الشوبكي، مرجع سابق، ص ٩٨.

(٢٣) قرار رقم ٩٦/٥١، مجلة نقابة المحامين، العدد ٩، السنة ١٤، ص ٩١٤. د. عمر الشوبكي، مرجع سابق، ص ٩٥.

(٢٤) قرار محكمة العدل العليا رقم ٥٢/٣٤، المشار إليه سابقاً.

ولا ننسى هنا أن نشير إلى مسؤولية القائمين على إعلان حالة الطوارئ؛ فإذا أردنا الخوض في مدى هذه المسؤولية فإننا لا بد أن نتذكر القوانين الإنجليزية التي تعتبر الأشخاص القائمين على تنفيذ قانون الدفاع مسؤولين عن الأضرار التي تنتج عن تطبيق هذا القانون، ولا يعفى منها أحد إلا إذا صدر قانون بعد انتهاء حالة الطوارئ يلغي العمل بقانون الدفاع ويعفي القائمين على تنفيذه من المسؤولية.

أما في الأردن فلم يرد في الدستور نصّ بذلك، ولم يرد أيضاً أي نص في كل من قانون الدفاع الصادر عام ١٩٣٥ وقانون الدفاع الحالي الصادر عام ١٩٩٢.

وبناءً عليه، نستنتج أن القائمين على تنفيذ قانون الدفاع غير مسؤولين عن أي أضرار تنتج عن تطبيقه، والدليل على ذلك أن المادة (١٢٤) من الدستور لم تنص على أي مسؤولية تجاه منفذي هذا القانون بعكس المادة (١٢٥) التي نصت صراحة على مسؤولية منفذي إعلان الأحكام العرفية^(٢٥).

(٢٥) د. فتحي فكري، الاعتقال دراسة للمادتين الثالثة والثالثة مكرراً من قانون الطوارئ، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٩٢، ص ٦٧.

الفصل الثاني

إعلان الأحكام العرفية

إن صلاحية إعلان الأحكام العرفية تجد أساساً لها في الفكر اللاتيني الذي تتزعمه فرنسا، وهو النظام الذي ينحي الهيئات المدنية عند إعلان الأحكام العرفية جانباً معللاً ذلك بعدم قدرة الجهات المدنية على السيطرة، لتحل محلها جهات عسكرية تكون أكثر حزمًا، يتزعمها الحاكم العسكري العام الذي يتولى مواجهة الحالات الصعبة .

وبموجب هذه الأحكام تصبح مساحة المشروعية أكبر؛ فالأعمال التي لم تكن مشروعة في غير حالة الطوارئ تصبح مشروعة وجائزة في هذه الحالة، فيقوم العسكريون بإدارة شؤون البلاد بحسب التعليمات العسكرية التي تحل مكان القانون^(٢٦).

وعند الاطلاع على الشريعة الإسلامية نجد أنها واجهت الظروف الاستثنائية التي قد تمر بالدولة؛ فقد وضعت قواعد ثابتة للحكم في الظروف العادية، وأجازت الخروج عنها في الظروف الاستثنائية التي تواجه الأمة لدرء الخطر عنها وفقاً لنظرية (الضرورة) التي تجيز الخروج عن النصوص الشرعية في الظروف التي تهدد أمن البلاد الإسلامية وسلامتها.

وقد استنبط فقهاء الشريعة الإسلامية عدة قواعد شرعية تحكم الظروف الاستثنائية التي تمر بها الأمة مثل: (الضرورات تبيح المحظورات)، و (يتحمل الضرر الخاص لدفع الضرر العام)^(٢٧).

(٢٦) د. فاروق الكيلاني، المحاكم الخاصة دراسة مقارنة، ط١، ١٩٨٠، ص ١١١ - ١١٢.
(٢٧) أسامة الحناينة، الحياة الدستورية والنيابية في المملكة الأردنية الهاشمية، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد الأول، المغرب، ٢٠٠٤، ص ١٥٠.

وبناءً عليه، سوف نبين في هذا الفصل وجهة نظر الدستور الأردني من إعلان الأحكام العرفية من خلال دراستنا في (المبحث الأول) صلاحية إعلان الأحكام العرفية و (المبحث الثاني) الرقابة على السلطة التنفيذية في ظل إعلان الأحكام العرفية.

المبحث الأول صلاحية إعلان الأحكام العرفية

منح الدستور الأردني جلالة الملك صلاحية أخرى إلى جانب صلاحيته في إعلان حالة الطوارئ، وذلك في حالة حدوث أعمال خطيرة لا تكفي لمواجهتها الإجراءات والتدابير المنصوص عليها في المادة (١٢٤) من الدستور^(٢٨). لذلك منح الدستور جلالة الملك صلاحية إعلان حالة الأحكام العرفية، وهذه الصلاحية نصت عليها المادة (١٢٥) من الدستور بقولها: "في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن التدابير والإجراءات بمقتضى المادة السابقة من هذا الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة، فللملك - بناءً على قرار مجلس الوزراء - أن يعلن بإرادة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو في أي جزء منها".

وعند القيام بإعلان الأحكام العرفية، للملك أن يصدر بإرادة ملكية أية تعليمات قد تقضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن البلاد بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به، ويظل جميع الأشخاص القائمين بتنفيذ تلك التعليمات عرضة للمسؤولية القانونية.

وبناءً على ما سبق، سوف نقوم بدراسة هذه الصلاحية من خلال البحث في الأسباب التي توجب إعلان الأحكام العرفية (المطلب الأول) وكذلك دراسة حدود وآثار إعلان الأحكام العرفية وآثاره (المطلب الثاني).

(٢٨) د. فيصل شطناوي، مرجع سابق، ص ٢٠٣.

المطلب الأول

موجبات إعلان الأحكام العرفية

حددت المادة (١٢٥) من الدستور الشروط الواجب توافرها للقيام بإعلان الأحكام العرفية، وهي حدوث طوارئ خطيرة تعتبر معها التدابير والإجراءات التي تم اتخاذها وفقاً لأحكام المادة (١٢٤) غير كافية للدفاع عن المملكة، لذا يجب أن تتسم الأحداث بالجسامة وعدم كفاية الإجراءات المتخذة - استناداً لأحكام حالة الطوارئ - لإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه سابقاً قبل اندلاع الأحداث.

وعبارة طوارئ خطيرة الواردة في المادة (١٢٥) من الدستور قد تعني الحرب التي تقوم بها دولة أو دول أخرى ضد البلاد، أو تعني حدوث اضطرابات وثورات وانقلابات داخل الدولة أو ما شابه ذلك، وقد تعني أيضاً الزلازل والبراكين والأمراض والأوبئة والمجاعات الناجمة عن الجفاف^(٢٩).

وفي الواقع أن إعلان الأحكام العرفية متقارب إلى درجة كبيرة مع إعلان حالة الطوارئ؛ حيث إن الدول التي تتأثر بالفكر الأنجلوسكسوني أخذت بإعلان حالة الطوارئ لمواجهة الظروف الصعبة التي تمر بها البلاد، أما الدول المتأثرة بالفكر اللاتيني فقد أخذت بإعلان حالة الأحكام العرفية، أما الأردن فمن الواضح أنها أخذت بالنظامين معاً.

وعند الاطلاع على نص المادة (١٢٥) من الدستور نجد أن صلاحية إعلان الأحكام العرفية هي للملك فقط بناءً على قرار صادر عن مجلس الوزراء، ولم يشترط الدستور صدورها بقانون؛ أي لا يشترط عرضها على مجلس الأمة سواء كان منعقداً أم غير منعقد^(٣٠).

(٢٩) د. عادل الحيارى، مرجع سابق، ص ٦٤٨.

(٣٠) صدر القرار عن مجلس الوزراء حيث نص على أنه "بالنظر إلى الطوارئ الخطيرة التي تجتازها البلاد في الظروف الحاضرة مما يعتبر معها أن التدابير والإجراءات القائمة في الوقت الحاضر بموجب قانون الدفاع وفقاً للمادة (١٢٤) من الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة واستناداً إلى المادة (١٢٥) من الدستور يقرر مجلس =

وبناءً على ما سبق نستطيع القول: إن السلطة التنفيذية هي صاحبة الاختصاص في إعلان الأحكام العرفية من حيث بدء العمل بها أو انتهاءها، وهذا ما جرى عليه العمل في إعلان الأحكام العرفية في الأردن خلال الفترات السابقة.

وبحسب رأينا، فإن إعلان الأحكام العرفية له تأثير كبير على حقوق المواطنين الأردنيين وحرياتهم، لذلك فإننا نرى أنه يجب أخذ موافقة البرلمان عليه، وذلك قياساً على المادة (٣٣) من الدستور التي تنص على "... المعاهدات والاتفاقيات 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".

لذلك كان على المشرع الدستوري أن يورد شرطاً على إعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية، وهو ضرورة موافقة البرلمان على ذلك لما فيه من مساس بحقوق الأردنيين وحرياتهم، وإذا كان المجلس غير منعقد خلال فترة الإعلان، يدعى المجلس للاجتماع لعرض الأمر عليه وأخذ موافقته، وهذا ما أخذ به الدستور المصري لعام ١٩٢٣.

وقد أعلنت حالة الأحكام العرفية في المملكة مرتين في ظل الدستور الحالي للبلاد الصادر عام ١٩٥٢؛ حيث أعلنت المرة الأولى عام ١٩٥٧ بموجب الإرادة الملكية السامية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء رقم (١) بتاريخ ٢٥ نيسان ١٩٥٧^(٣١).

وانتهت حالة الأحكام العرفية بعد عام واحد من إعلانها بصور الإرادة الملكية السامية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء رقم (٦٤٠) بتاريخ ٢٩

= الوزراء الالتماس من جلالة الملك المعظم وفقاً لصلاحياته الدستورية بمقتضى الفقرة الأولى من المادة (١٢٥) المشار إليها، أن تعلن الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة اعتباراً من تاريخ اليوم ٢٥ نيسان ١٩٥٧. د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ٥٦٨.

(٣١) المرجع السابق، ص ٥٣٦.

تشرين الثاني ١٩٥٨. ونتيجة لإنهاء حالة الأحكام العرفية صدر عن رئاسة الوزراء بتاريخ ٢٩ تشرين الثاني ١٩٥٨ إعلان تم بموجبه إلغاء جميع تعليمات الإدارة العرفية الصادرة استناداً لأحكام المادة (١٢٥) من الدستور، وكان نص الإعلان " ... إن جميع تعليمات الإدارة العرفية وأية تعديلات لها تعتبر ملغاة تلقائياً بسبب أن الغاية من وضع تلك التعليمات إنما كانت لتنظيم الأحكام العرفية وإدارتها في الوقت الذي كانت الأحكام العرفية مفروضة فيه " (٣٢).

أما إعلان الأحكام العرفية للمرة الثانية فكانت بصور الإرادة الملكية السامية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء رقم (٢٥٤) بتاريخ ٥ حزيران ١٩٦٧^(٣٣)، وقد استمر إعلان الأحكام العرفية حتى عام ١٩٩٢، إذ انتهت بصور الإرادة الملكية السامية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء رقم (٩٧٠) بتاريخ ٢٤ آذار ١٩٩٢.

وبناءً عليه استمر العمل بالأحكام العرفية لمدة تقارب خمسة وعشرين عاماً، استخدمت فيها الحكومة صلاحيات واسعة منحها إياها الدستور من أجل المحافظة على أمن البلاد واستقرارها، وتتمثل هذه الصلاحيات بالأعمال التالية^(٣٤):

إصدار تعليمات الإدارة العرفية:

بناءً على نص الفقرة الثانية من المادة (١٢٥) من الدستور الأردني، التي تعطي السلطة التنفيذية صلاحية إصدار أية تعليمات قد تقضي الضرورة بها

(٣٢) نص قرار مجلس الوزراء على أنه "بالنظر إلى حالة الحرب القائمة ما بين الدول العربية وإسرائيل الأمر الذي تعتبر معه التدابير والإجراءات القائمة في الوقت الحاضر غير كافية للدفاع عن المملكة استناداً إلى المادة (١٢٥) من الدستور يقرر مجلس الوزراء إعلان حالة الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة اعتباراً من تاريخ اليوم ٥ حزيران (١٩٦٧). المرجع السابق ص ٥٦٤.

(٣٣) د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ٥٦٤-٥٦٦.

(٣٤) انظر المادة (٤) من تعليمات الإدارة العرفية لشؤون الأراضي المحتلة رقم (١) لسنة ١٩٧٢.

لأغراض الدفاع عن المملكة بصرف النظر عن أحكام أي قانون معمول به، لذلك تملك الحكومة دستورياً إصدار أنظمة لهذه الغاية أطلق عليها الدستور عبارة تعليمات الإدارة العرفية. وبناءً على ما سبق فقد قامت الحكومة بإصدار عدة تعليمات عرفية، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

أ - تعليمات الإدارة العرفية لسنة ١٩٦٧:

عندما تم إعلان الأحكام العرفية في البلاد عام ١٩٦٧ تبعتها إعلان تعليمات عرفية نصت المادة الثانية منها على أن "يعين حاكم عسكري عام بقرار من مجلس الوزراء وموافقة الملك، يمارس في سبيل تأمين السلامة العامة في المملكة والدفاع عنها كافة السلطات والصلاحيات التي أعطيت لجلالة الملك المعظم أو لرئيس الوزراء بمقتضى قانون الدفاع وجميع الأنظمة والأوامر الصادرة بمقتضاه".

وبناءً على نص هذه المادة صدرت الإرادة الملكية بالموافقة على تنسيب مجلس الوزراء بتعيين دولة رئيس الوزراء حاكماً عسكرياً عاماً في المملكة يمارس الصلاحيات المعطاة له بمقتضى التعليمات المذكورة أعلاه.

ب - تعليمات الإدارة العرفية رقم ٢ لسنة ١٩٦٨:

صدرت هذه التعليمات مقتصرة على موظفي الحكومة في الضفة الغربية من المملكة الأردنية الهاشمية، حيث نصت المادة الثانية من هذه التعليمات "على الرغم مما جاء في أي قانون أو نظام، للحاكم العسكري العام:

١ - أن يقرر عزل أي موظف من موظفي الدولة.

٢ - أن يقرر حرمان الموظف من راتبه الذي يتقاضاه من الحكومة وأية علاوات أو مخصصات أخرى إذا اقتنع بأن الموظف يتعاون مع سلطات العدو المحتلة في الضفة الغربية من المملكة بأي شكل من الأشكال، أو يتناول راتباً من تلك السلطات".

وجاء في المادة الخامسة من هذه التعليمات أن القرارات الصادرة بمقتضى هذه التعليمات غير خاضعة للطعن أمام أية محكمة من المحاكم أو أي مرجع إداري آخر.

ج - تعليمات الإدارة العرفية رقم ٣ لسنة ١٩٧٢:

نصت هذه التعليمات على وقف مطالبة القوات المسلحة عن الأضرار التي تسببها، حيث جاءت المادة الثانية من هذه التعليمات، ونصت على أنه "لمقتضيات السلامة العامة وإلى أن تلغى الأحكام العرفية: تمنع المحاكم من النظر في أية دعوى ناشئة عن الأعمال التي تقوم بها القوات المسلحة في معرض الدفاع عن المملكة أو الحفاظ على أمنها الداخلي، وتوقف الإجراءات في الدعاوى التي أقيمت ولم يصدر بها حكم قطعي، ولا تجوز المصالحة بمقتضى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٣ عن الأضرار الناشئة عن الأعمال المبينة في الفقرة السابقة.

د - تعليمات الإدارة العرفية لشؤون الأراضي المحتلة رقم (١) لسنة ١٩٧٢:

جاءت هذه التعليمات لمعالجة شؤون الأراضي المحتلة وذلك من خلال تشكيل لجنة تتكون من رئيس الوزراء ووزير الدفاع ووزير البلاط، بالإضافة إلى عدد من الوزراء وكبار المسؤولين المدنيين والعسكريين. وحددت صلاحيات هذه اللجنة بالتالية^(٣٥):

- ١ - تقرير الموقف العام في الأراضي المحتلة ورسم السياسة العامة للدولة.
- ٢ - النظر في كافة القضايا المالية والاقتصادية والاجتماعية والتربوية في الأراضي المحتلة والفصل بها حسب ما تراه اللجنة مناسباً بصرف النظر عن أي قانون أو تشريع آخر. وقرارات هذه اللجنة غير قابلة للطعن أمام أي مرجع قضائي أو إداري آخر^(٣٦).

(٣٥) فاروق الكيلاني، مرجع سابق، ص ١٣٠ - ١٣١.

(٣٦) د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ٥٦٩.

وبناءً على ما سبق نستطيع القول: إنه إذا أرادت الدولة إصدار تعليمات الإدارة العرفية فلا بد من توافر الشروط التالية:

١ - أن تصدر هذه التعليمات عن جلالة الملك، ولا يجوز أن تصدر عن السلطة التنفيذية أو الحاكم العسكري.

٢ - أن تكون هنالك ضرورة لإصدارها، كقيام خطر جسيم يهدد النظام العام أو عدم كفاية الوسائل القانونية لدفع هذا الخطر.

٣ - يجب أن تقتصر تعليمات الإدارة العرفية على تحقيق الغرض الذي أعلنت من أجله الأحكام العرفية، أما إذا كانت هذه التعليمات تختلف عن تحقيق الغرض الذي أعلنت من أجله اعتبرت تعليمات باطلة ولا تستند إلى أساس قانوني.

وبحسب رأينا، تعتبر التعليمات العرفية أشد قوة من القانون؛ لأنها تملك قوة إيقاف القوانين العادية، حيث إن التعليمات العرفية تصدر بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به، ولا شك أن هذا الإجراء هو إجراء مؤقت ينتهي بانتهاء الظروف الصعبة التي تهدد أمن البلاد وسلامتها^(٣٧)؛ والمقصود بأي قانون هنا، القوانين العادية فقط ولا يشمل ذلك الدستور؛ إذ لا يجوز أن تصل هذه التعليمات إلى مرتبة الدستور^(٣٨).

المطلب الثاني

حدود إعلان الأحكام العرفية وآثاره

الأحكام العرفية - وإن كانت من التدابير الاستثنائية التي تلجأ إليها الدول في أحوال معينة - لا تمنح السلطة التنفيذية صلاحيات مطلقة من أي قيد ولكنها تمنحها سلطات واسعة واستثنائية ضمن القيود التالية^(٣٩):

(٣٧) د. فاروق الكيلاني، مرجع سابق، ص ١١٦ - ١٢٠.

(٣٨) د. عادل الحيارى، مرجع سابق، ص ٢٠٥ - ٢٠٧.

(٣٩) انظر المادة (٦) من تعليمات الإدارة العرفية لعام ١٩٦٧.

١ - إنها نظام خاضع للدستور نص عليه وبين الحالات التي يتم إعلانها من أجلها، وهذا الدستور بين حدودها وضوابطها فلا يجوز مخالفتها.

ولئن كانت طبيعة هذه الأحكام تؤدي إلى تقييد الحقوق والحريات العامة، فليس الهدف منها إيجاد نظام دكتاتوري وإنما إعطاء السلطة التنفيذية صلاحيات أوسع من الصلاحيات المستخدمة في الظروف العادية من أجل السيطرة على الظروف التي طرأت على أمن البلاد وسلامتها.

٢ - إن إعلان الأحكام العرفية لا يجوز أن يؤدي إلى تعطيل الدستور مادام لا يوجد نص بتعطيل الدستور في حال إعلان الأحكام العرفية، وإن أي تعطيل له يعتبر مخالفة دستورية.

٣ - إن إعلان الأحكام العرفية لا يعني - في أي حال من الأحوال - تعطيل عمل السلطة التشريعية؛ لأنه لا يوجد تعارض بين عمل البرلمان وعمل السلطة التنفيذية الذي يجب أن يتم تحت إشراف السلطة التشريعية.

والأحكام العرفية تعني الانتقال من الوضع الطبيعي الذي اعتاد الناس عليه إلى وضع استثنائي غير مألوف لديهم، وهذا يؤدي بالطبع إلى قيام نظام قانوني خاص له آثاره، ومن ضمن هذه الآثار، تعليق العمل بالقوانين العادية وتزويد السلطة التنفيذية بصلاحيات واسعة قد تحد من الحقوق والحريات للأفراد كحرية الإقامة والتنقل والتعبير عن الرأي والصحافة، وغيرها من الحريات، وحصر الصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية في يد هيئة قليلة العدد أو شخص واحد مدنياً كان أو عسكرياً، وكذلك تنفيذ تعليمات السلطة التنفيذية بواسطة القوات المسلحة ورجال الأمن العام، وكل من يخالف هذه التعليمات يحال إلى محاكم خاصة شكلت لهذه الغاية، بالإضافة إلى منح السلطة التنفيذية صلاحيات استثنائية كالسماح لها بإصدار أنظمة تتعلق بالدفاع عن الدولة وحفظ الأمن والنظام فيها^(٤٠).

(٤٠) د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ٥٧٢ - ٥٧٣.

وهنا نود تسليط الضوء على أبرز آثار إعلان الأحكام العرفية، وهي: إنشاء المحاكم العرفية والأشخاص القائمون على تطبيق الأحكام العرفية، وسنتناولها في بندين على التوالي.

أولاً - إنشاء المحاكم العرفية:

بناءً على إعلان الأحكام العرفية يتم تشكيل محاكم عرفية عسكرية، يعين الحاكم العسكري العام هيئاتها والمدعين العامين العسكريين لديها^(٤١)، أما بالنسبة لتشكيل كل من هذه المحاكم فهي تتكون من رئيس وعضوين من الضباط على ألا تقل رتبة أي منهم عن نقيب.

وتمارس المحاكم العرفية العسكرية اختصاصاتها على جميع الأشخاص الذين يرتكبون المخالفات والجرائم التالية:

- أ - الجرائم التي تقع على أمن الدولة الداخلي والخارجي المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ في المواد من (١٠٧-١١٧).
- ب - الجرائم التي تقع على أمن الدولة الداخلي المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ في المواد من (١٣٥-١٤٩).
- ج - الجرائم التي تقع على السلامة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ في المواد (١٥٧-١٦٨).
- هـ - الجرائم الواقعة خلافاً لأحكام قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٠ أو أي قانون آخر يحل محله.
- و - مخالفة أحكام المادة (١٩٥) من قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠.
- ح - مخالفة أحكام قانون الأسلحة النارية والذخائر رقم ١٦ لسنة ١٩٥٢.
- ط - مخالفة أحكام قانون المفرقات رقم ١٣ لسنة ١٩٥٣.
- ي - مخالفة أحكام قانون مقاومة الشيوعية رقم ٩١ لسنة ١٩٥٣.

(٤١) د. علي خطر شطناوي، مرجع سابق، ص ٥٧٠ - ٥٧١.

- ك - الانتساب إلى أي حزب سياسي محلول أو غير مرخص.
- ل - الاعتداء على موظفي الدولة وأفراد الجيش والشرطة أو عرقلة أعمالهم.
- م - الاتصال مع العدو والقيام بأعمال التسلل أو التهريب.
- ن - مخالفة الأوامر التي يصدرها الحاكم العسكري العام أو الحكام العسكريون المحليون.
- س - أي جرم أو مخالفة أخرى يأمر الحاكم العسكري العام بإضافتها بموجب إعلان ينشر في الجريدة الرسمية.
- ولا تنفذ قرارات المحاكم العرفية - باستثناء الحكم بالإعدام - إلا بعد موافقة الحاكم العسكري العام الذي له الحق في أن يخفض العقوبة بحسب ما يريد، أما الحكم بالإعدام فهو من حق جلالة الملك فقط بالمصادقة عليه بحسب ما نص عليه الدستور، ولجلالته أن يمارس حق العفو والتخفيض.
- وتعتبر أحكام المحاكم العرفية العسكرية بعد التصديق عليها قطعية، ولا يجوز الطعن بها أمام أي محكمة كانت؛ حيث إن المادة (٢٠) من تعليمات الإدارة العرفية لسنة ١٩٦٧ نصت على ما يأتي: "اعتباراً من تاريخ العمل بهذه التعليمات وإلى أن تلغى أو يستبدل بها غيرها يوقف العمل بجميع بنود الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ عدا الفقرتين (أ، ب) منها، ولا يعمل بأي قانون أو نظام أو أمر آخر إلى المدى الذي تتعارض فيه أحكام ذلك القانون أو النظام أو الأمر مع أي حكم من أحكام هذه التعليمات أو أي أمر يصدره الحاكم العسكري بمقتضاه" (٤٢).

ثانياً - الأشخاص القائمون على تطبيق الأحكام العرفية:

يتولى تطبيق الأحكام العرفية الحاكم العسكري العام الذي يتم تعيينه من مجلس الوزراء بموافقة من جلالة الملك، حيث صدرت الإرادة الملكية السامية

(٤٢) المرجع السابق، ص ٥٧٠.

بتاريخ ٥ حزيران ١٩٦٧ بالموافقة على قرار مجلس الوزراء رقم (٢٥٢) بتعيين رئيس الوزراء حاكماً عسكرياً عاماً.

ويساعد الحاكم العسكري العام مساعد واحد أو أكثر بالإضافة إلى الحكام العسكريين المحليين؛ بحيث يجوز للحاكم العسكري العام أن يعين أي شخص مدنياً كان أم عسكرياً، موظفاً كان أم غير موظف، ليكون مساعداً له أو حاكماً عسكرياً محلياً في المناطق التي تعلن بها الأحكام العرفية بغض النظر عن التقسيمات الإدارية، فقد أصدر الحاكم العسكري بتاريخ ٥ حزيران ١٩٦٧ قراراً بتعيين وزير الداخلية مساعداً له وكذلك تعيين المحافظين حكاماً عسكريين محليين كل في محافظته.

أما بالنسبة للصلاحيات التي يتمتع بها الحاكم العسكري العام، فهو يمارس جميع السلطات والصلاحيات التي يتمتع بها جلالة الملك ورئيس الوزراء بمقتضى قانون الدفاع وجميع الأنظمة والأوامر الصادرة بمقتضاه من أجل الدفاع عن أمن البلاد وسلامتها وله بصفة خاصة ممارسة الصلاحيات التالية:

١ - إلقاء القبض والتفتيش والتوقيف والحجز:

يحق للحاكم العسكري العام وللحكام العسكريين المحليين أن يأمرؤا بإلقاء القبض على أي شخص وتفتيشه وتوقيفه وحجزه بحسب ما يرونه مناسباً وفي أي جزء من أراضي المملكة.

٢ - دخول المنازل وتفتيشها:

يحق للحاكم العسكري العام وللحكام العسكريين المحليين أن يعطوا أوامر بدخول أي منزل وتفتيشه في أي وقت وفي أي مكان.

وكل شخص صدر بحقه أمر توقيف أو حجز من الحاكم العسكري يجب أن يحال إلى المحكمة العرفية المختصة خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً، وتبدأ مدة الخمسة عشر يوماً من تاريخ صدور الأمر.

ولا يفوتنا هنا أن نستذكر المادة (٥) من تعليمات الإدارة العرفية لعام ١٩٦٧ التي أعطت حصانة قانونية للأوامر التي يصدرها الحاكم العسكري العام

والحكام العسكريون المحليون، بحيث تكون أوامرهم نافذة بأقصى سرعة ممكنة ولا يجوز الطعن بها أو مراجعة أي محكمة، بما في ذلك محكمة العدل العليا.

وترى محكمة العدل العليا أن الحصانة القضائية التي منحت لأوامر الحاكم العسكري والحكام العسكريين المحليين تكون في حال إذا كانت هذه الأوامر قد أعطيت من أجل الدفاع عن أمن البلاد وسلامتها، أما إذا أعطيت الأوامر لأغراض ليس لها علاقة بأمن البلاد فإن المحكمة تكون مختصة بالنظر في الدعوى والطعن في عدم صحة القرارات المتخذة^(٤٣).

ولا بد من الإشارة هنا إلى المسؤولية التي تقع على الأشخاص الذين يتولون تنفيذ التعليمات العرفية؛ فهم عرضة للمسؤولية القانونية التي تترتب على أعمالهم إزاء أحكام القوانين، إلى أن يتم إعفاؤهم من هذه المسؤولية بقانون خاص يصدر لهذه الغاية، فعلى سبيل المثال فقد صدر قانون رفع المسؤولية نتيجة لانتهاك الأحكام العرفية في عام ١٩٥٨، وتنص المادة الثالثة منه على أن " يعفى جميع الموظفين المدنيين والعسكريين وكذلك جميع الأشخاص الآخرين ممن تولوا تنفيذ تعليمات الإدارة العرفية أو كانت لهم أية علاقة بتنفيذها في أي وقت في المدة التي كانت الأحكام العرفية فيها نافذة المفعول من أية مسؤولية قانونية تترتب أو تترتب على أعمالهم بموجب أحكام القوانين والأنظمة المعمول بها"^(٤٤).

(٤٣) د. منصور العواملة، مرجع سابق، ص ٢٦٨ - ٢٦٩.

(٤٤) ويقول د. منصور العواملة نقلاً عن د. عادل الحيارى في هذا الشأن: "في الواقع أن الأحكام العرفية لها حدود على الرغم من أنها من التدابير الاستثنائية التي تلجأ إليها الدول في الأوقات العصيبة، فهي ليست نظاماً مطلقاً ويترتب على ذلك نتائج، منها: عدم جواز تعطيل البرلمان وعدم جواز تعطيل الدستور طالما أنه لم يرد نص في الدستور يجبر تعطيل البرلمان في حالة إعلان الأحكام العرفية. وأخيراً يجب أن تخضع الأحكام العرفية من وقت إعلانها حتى إنهاؤها للقانون. وسبب ذلك أن الأحكام العرفية تقوم بموجب الدستور الذي ينص على أساسها ويبين حدودها وضوابطها ولا يجوز تخطي هذه الحدود والضوابط أثناء تطبيقها، د. منصور العواملة، مرجع سابق، ص ٢٦٩.

المبحث الثاني

الرقابة على السلطة التنفيذية في ظل إعلان الأحكام العرفية

يرى الفقهاء أن هنالك نوعين من الرقابة، الرقابة السياسية أو البرلمانية التي يقوم بها مجلس الأمة بشقيه النواب والأعيان، والرقابة القضائية التي تقوم بها المحاكم المختصة لمراقبة الإجراءات المتخذة في حالة إعلان الأحكام العرفية، وذلك للتأكد من مشروعية هذه الإجراءات وسلامة تطبيقها.

ولكي نتعرف هذه الرقابة فإننا سنتناولهما في مطلبين (الأول) يعالج الرقابة البرلمانية، فيما ينفرد (الثاني) بدراسة الرقابة القضائية.

المطلب الأول

الرقابة البرلمانية

لا يوجد أي نص يشير إلى تعطيل الحياة البرلمانية في حال إعلان الأحكام العرفية، فلو رجعنا إلى الدستور الأردني أو قانون الدفاع أو حتى التعليمات العرفية لا نجد أيّاً منها يجيز إيقاف العمل البرلماني، فمن ذلك نستنتج أن الرقابة البرلمانية تبقى مستمرة قبل إعلان الأحكام العرفية وفي أثنائها وبعدها^(٤٥).

وهذا يعني أن مجلس الأمة يبقى يمارس نشاطه التشريعي والرقابي على السلطة التنفيذية دون أن يتأثر عمله نتيجة إعلان الأحكام العرفية. فعلى صعيد رقابته للسلطة التنفيذية يستطيع أن يمارس جميع وسائل الرقابة البرلمانية ابتداءً من السؤال، مروراً بالتحقيق البرلماني، وصولاً إلى حجب الثقة عن الحكومة أو أي من أفرادها^(٤٦) إذا مارست أعمالها بشكل غير قانوني.

(٤٥) د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ٥٧٤.

(٤٦) د. منصور العواملة، مرجع سابق، ص ٢٧٠ - ٢٧١.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية

القضاء هو العين الساهرة على التوازن في حالة الاختلالات غير المشروعة الناجمة عن حالة إعلان الأحكام العرفية، وهذا الإعلان وجميع التدابير المتخذة - ولاسيما التعليمات العرفية - يجب أن تكون متناسقة ومتناغمة مع جسامه المخاطر الناشئة عن الظروف الاستثنائية، وهذا يستدعي القضاء القيام بواجباته على أكمل وجه.

وتكمن أهمية الرقابة القضائية على الإجراءات المتبعة في حالة إعلان الأحكام العرفية في أن هذا الموضوع ذو اتصال مباشر مع حقوق المواطنين وحرياتهم، فلولا وجود رقابة قضائية لكان هناك تهديد حتمي لهذه الحقوق والحريات، ولكن هذه الرقابة تؤدي إلى تقييد بعض الحقوق والحريات بما يخدم مصلحة أمن البلاد وسلامتها دون الوصول إلى حد إهدار هذه الحقوق والحريات. ومهما بلغت الآثار المترتبة على إعلان الأحكام العرفية فإنها لا تصل إلى حد مصادرة حقوق المواطنين وحرياتهم واستبعاد الرقابة القضائية على الإجراءات المتبعة^(٤٧).

ولقد سجلت في عام ١٩٥٧ مخالفات تم ارتكابها من قبل السلطة التنفيذية، نذكر منها - على سبيل المثال لا الحصر - ما صدر عن السلطة التنفيذية بقولها: "إن أوامر الحاكم العسكري العام بالإضافة إلى أوامر الحكام العسكريين المحليين نافذة المفعول، ولا تقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا، وجاءت المادة عشرون من التعليمات لتنص على وقف العمل بأحكام الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢١ عام ١٩٥٢ عدا البندين (أ، ب)؛ أي أن التعليمات منعت محكمة العدل العليا من ممارسة اختصاصاتها بوصفها محكمة إلغاء".

(٤٧) د. عادل الحيارى، مرجع سابق، ص ٦٤٢ - ٦٤٦.

وهذا الأمر يترتب عليه حرمان المواطنين من حق التقاضي مما يجعله قراراً غير دستوري؛ لأنه يتنافى مع نص المادة (١٠١) من الدستور التي تنص على أن المحاكم مفتوحة أمام الجميع. فهذا النص الدستوري يجب أن يتسم بالسمو على ما عداه من القواعد القانونية في الظروف العادية وغير العادية منها كافة، لأن المنطق والعقل يقول ذلك^(٤٨).

وبناءً على ما سبق نرى أن المادة (٢٠) من تعليمات الإدارة العرفية رقم (٩) لسنة ١٩٥٧ التي قررت وقف العمل بأحكام الفقرة الثالثة من المادة (١٠) من قانون تشكيل المحاكم النظامية، ما عدا البندين (أ، ب) بأنها غير دستورية وبذلك تعطلت أعمال محكمة العدل العليا خلال فترة إعلان الأحكام العرفية وبقيت الحالة على هذا الشكل حتى تاريخ إنهاء الأحكام العرفية بتاريخ ٢٩ تشرين الثاني ١٩٥٨.

وفي عام ١٩٦٧ أعلنت الأحكام العرفية من جديد، وأثيرت مرة أخرى مدى دستورية المادة (٢٠) سابقة الذكر التي عطلت اختصاص محكمة العدل العليا، ولكن المحكمة قررت في هذه المرة عدم دستورية هذه المادة، لأنها منعت المحكمة المختصة من النظر في الطعون التي تقام ضد القرارات الصادرة عن الإدارة في الشؤون كافة، سواء أكانت لأغراض دفاعية عن أمن الدولة واستقرارها أم لا.

وقالت المحكمة بهذا الخصوص: "إن النص الوارد في المادة (٢٠) من تعليمات الإدارة العرفية الذي منع محكمة العدل من رؤية الطعن بكافة القرارات الإدارية سواء أكانت صادرة لغايات الدفاع أو غير ذلك، هو نص دستوري لا يعمل به إلا عندما تكون الغاية من القرار الإداري الدفاع عن المملكة".

وبناءً عليه، نستطيع القول: إن هنالك رقابة قضائية على إعلان الأحكام العرفية والقرارات الصادرة استناداً لها إذا ما صدرت في أمر ليس له علاقة

(٤٨) د. منصور العواملة، مرجع سابق، ص ٢٧٠.

بأمن البلاد وسلامتها؛ ففي مثل هذه الحالة يتدخل القضاء، ويكون صاحب اختصاص في النظر بالطعون التي تقوم ضد القرارات الصادرة عن الإدارة العرفية إذا ما صدرت لغير غاية الحفاظ على أمن الدولة وسلامتها.^(٤٩)

(٤٩) بخصوص الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا فيما يتعلق بمدى دستورية نص المادة (٢٠) من التعليمات العرفية قالت المحكمة في حيثيات حكمها: إن "المادة (١٢٥) من الدستور قد أعطت الصلاحية لجلالة الملك عند إعلان الأحكام العرفية أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية أية تعليمات قد تقتضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به".

ويستخلص من هذه المادة أنها تهدف من إقامة الحكم العرفي إلى تمكين السلطة القائمة على تنفيذ هذه التعليمات للمحافظة على الأمن والنظام العام تأميناً لأغراض الدفاع عن المملكة، أي صيانة الأمن والنظام العام وتأمين حاجات وأغراض الدفاع عن المملكة. هذه هي الغايات المخصصة لتشريعات الأحكام العرفية، وهي في الوقت ذاته الحدود التي تقف عندها هذه التشريعات، ولا يصح تجاوزها إلى غيرها من الغايات، حتى لو كانت تهدف إلى المصلحة العامة. فالمشرع إنما يستعمل سلطة تقديرية في حدود دائرة الأمن العام والنظام وحاجات أغراض الدفاع، فإن تجاوز في استعمال هذه السلطة التقديرية الغاية المخصصة التي رسمت لها في الدستور، كان تشريعه باطلاً إلى المدى الذي يتعارض فيه مع الدستور ومعيار التجاوز هنا موضوعي إذ يكفي التثبت مما ذكر من ناحية موضوعية بحتة فيما إذا تجاوز التشريع الغاية المخصصة التي حددت له في الدستور كي يعتبر باطلاً أم لا ."

وبعد هذه المقدمة قررت محكمة العدل العليا دستورية المادة (٢٠) في حدود الدفاع عن المملكة، أما إذا جاوز القرار الإداري تلك الغاية فإنه يعتبر باطلاً. د. عادل الحيارى مرجع سابق، ص ٦٥٧ - ٦٥٨.

الخاتمة

تناولت الدراسة الصلاحيات الدستورية الاستثنائية التي يمكن لجلالة الملك أن يمارسها إذا تعرضت الدولة لظروف طارئة مثل الحرب أو الانقلاب أو التوترات الأمنية أو الزلازل أو البراكين وغيرها من الظروف المشابهة لها. فيمكن لجلالة الملك استخدام سلطاته الاستثنائية بإعلان حالة الطوارئ أو إعلان الأحكام العرفية. إذا كانت التدابير المتخذة في ظل أحكام قانون الدفاع غير كافية للحفاظ على أمن البلاد وسلامتها.

ونظراً لأهمية هذه الصلاحيات فقد نصت عليها جميع الدساتير الأردنية ابتداءً من القانون الأساسي الصادر عام ١٩٢٨، وذلك من خلال نصه في المادة (٦٩) على صلاحية الأمير بإعلان الأحكام العرفية في جميع أنحاء الإمارة أو في جزء منها بحسب ما تقتضي الحاجة إذا ما تعرضت لظروف طارئة. وكذلك دستور عام ١٩٤٦ لم يغفل هذا الموضوع، حيث فرق وميز بين حالة الطوارئ والأحكام العرفية؛ فجاء فيه يعمل بقانون الدفاع من أجل إعطاء الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ إجراءات استثنائية بما فيها إرجاء العمل بقانون الدولة العادي للدفاع عن الوطن في حالة حدوث طوارئ، ويكون هذا القانون نافذ المفعول فقط عندما يعلن عنه بمنشور يصدر من قبل الملك بناءً على توجييه من مجلس الوزراء، كما يجوز للملك - بمنشور يصدره بناءً على توصية من مجلس الوزراء في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن الإجراءات التي تم استخدامها غير كافية للدفاع عن الدولة - أن يعلن الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو جزء منها.

أما الدستور الحالي الصادر عام ١٩٥٢ فقد عالج موضوع الظروف الاستثنائية التي يمكن أن تمر بها البلاد وتعرض أمنها وسلامتها للخطر. حيث منح السلطة التنفيذية صلاحيات يمكن لها أن تستخدمها إذا تعرضت الدولة لأحداث خطيرة، ويتضح ذلك صراحةً من خلال المادة (١٢٤) والمادة (١٢٥) من الدستور.

وبينت هذه الدراسة أن حالة الطوارئ يتم إعلانها أولاً، وإذا لم يجد هذا الإعلان نفعاً ولم تكن التدابير المتخذة كافية لإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه سابقاً، فإن جلالة الملك يملك أن يعلن ما هو أقوى من حالة الطوارئ، وذلك بإعلان الأحكام العرفية لدرء الأخطار التي تهدد أمن البلاد.

ومن الجدير بالذكر هنا أن إعلان حالة الطوارئ وإعلان الأحكام العرفية إذا ما دهم الدولة خطر محقق فهو بلا شك لمصلحة الدولة والمواطنين، لأنه عند قيام الدولة باستخدام أي من هذه الصلاحيات سيؤدي لا محالة إلى حماية للمواطنين وممتلكاتهم وأموالهم من أيدي العابثين.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً - الكتب والأطروحات:

- ١ - د. عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري، دراسة مقارنة، ط ١.
- ٢ - د. فيصل شطناوي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، ط ١، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٢.
- ٣ - د. منصور العواملة، الوسيط في النظم السياسية، المجلد الرابع.
- ٤ - د. عبد الإله الخاني، نظام الطوارئ والأحكام العرفية، ١٩٧٣.
- ٥ - د. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، ١٩٧٨.
- ٦ - د. فتحي فكري، الاعتقال: دراسة للمادتين الثانية والثالثة مكرراً من قانون الطوارئ، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٩٢.
- ٧ - د. فاروق الكيلاني، المحاكم الخاصة، دراسة مقارنة، ط ١، ١٩٨٠.
- ٨ - د. إبراهيم درويش، نظرية الظروف الاستثنائية، دار الإسراء للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨.
- ٩ - د. أمين بني حسن، النظام السياسي الأردني: حقائق ومفاهيم، ١٩٩٠.
- ١٠ - د. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٦.
- ١١ - د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، ط ١، ٢٠٠١.
- ١٢ - د. حنا ندة، القضاء الأردني في الأردن، عمان، ١٩٧٢.
- ١٣ - أسامة الحناينة، الحياة الدستورية والنيابية في الأردن، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد الأول، المغرب، ٢٠٠٤.

ثانياً - الوثائق والتشريعات والدوريات:

- ١ - الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.
- ٢ - الدستور الأردني لعام ١٩٤٧.
- ٣ - القانون الأساسي لعام ١٩٢٨.
- ٤ - قانون الدفاع لعام ١٩٩٢.
- ٥ - قانون الدفاع لعام ١٩٣٥.
- ٦ - تعليمات الإدارة العرفية لعام ١٩٧٢.
- ٧ - تعليمات الإدارة العرفية لعام ١٩٦٧.
- ٨ - مجلة نقابة المحامين، العدد ٧، السنة ٣٣.

