

مدى مشروعية التفويض التشريعي في ظل الدستور الأردني  
(قانون الدفاع رقم: (13) لسنة 1992 نموذجاً). (دراسة مقارنة)

سيف إبراهيم مصاروة\*

عبدالرؤوف أحمد الكساسبة

ملخص

اختلفت التشريعات الدستورية تجاه التفويض التشريعي الذي يبيح للسلطة التشريعية وبناءً على إجازة من الدستور إسناد بعض صلاحياتها التشريعية للسلطة التنفيذية حيث أبحاثها بعض الدساتير من مثل: الدستور الفرنسي والمصري ضمن اعتبارات وشروط معينة بخلاف المشرع الدستوري الأردني.

ورغم هذا، تضمن الدستور الأردني في نص المادة (124) صورة تقارب التفويض التشريعي التي أوجبت صدور قانون باسم قانون الدفاع الذي تبنته الدراسة نموذجاً لتعدي السلطة التشريعية على الدستور بإسنادها للسلطة التنفيذية صلاحيات غير اعتيادية ضمن شروط معينة لم تبجها المادة (124)، وإن قيام المشرع العادي بإسناد بعض اختصاصاته إلى السلطة التنفيذية بموجب قانون الدفاع في مجال التشريع الجزائي أو التشريع الماس بالحياة الخاصة؛ ليس له أساس من الدستور.

وقد أشارت الدراسة إلى ضرورة تعديل أحكام المادة (124) من الدستور لبيان إطارها بدقة، إضافة إلى تعديل أحكام قانون الدفاع؛ لكي تتسجم مع ما نصت عليه هذه المادة وسحب الصلاحيات الممنوحة بموجب هذا القانون من السلطة التنفيذية، علماً بأننا تناولنا هذا القانون نموذجاً من التفويض التشريعي غير الدستوري في التشريعات الأردنية وليس جميع الصور الموجودة في المنظومة التشريعية الأردنية حيث لا يتسع المجال لها جميعاً.

**الكلمات الدالة:** التفويض التشريعي، قانون الدفاع، الدستور الأردني، التشريع الجزائي، المساس بالحياة الخاصة.

\* كلية الحقوق، جامعة مؤتة.

تاريخ قبول البحث: 2022/1/5 م.

تاريخ تقديم البحث: 2021/11/8.

© جميع حقوق النشر محفوظة لجامعة مؤتة، الكرك، المملكة الأردنية الهاشمية، 2023 م.

## **The Legitimacy of the Legislative Mandate under the Jordanian Constitution (Defense Law No. (13) of 1992 as a Model): A Comparative Study**

**Saif Ibrahim Masarweh\***

**Abdul raouf Ahmed Al-Kasasbeh**

[Raouf333@mutah.edu.jo](mailto:Raouf333@mutah.edu.jo)

### **Abstract**

Constitutional legislation differed with regard the legislative mandate that allows the legislative authority, and based on a permit from the constitution, to assign some of its legislative powers to the executive authority, as some constitutions, such as the French and Egyptian constitutions, have permitted them within certain considerations and conditions, unlike the Jordanian constitutional legislator.

Despite this, the Jordanian constitution included in the text of Article (124) an image that approximates the legislative mandate, which necessitated the issuance of a law called the Defense Law, which was adopted by the study as a model for the legislative authority's encroachment on the constitution by assigning to the executive authority unusual powers within certain conditions that were not permitted by Article (124); and the assignment of the ordinary legislator some of their competencies to the executive authority under the Defense Law in the field of penal legislation or legislation affecting private life has no basis in the constitution.

The study indicated the need to amend the provisions of Article (124) of the constitution to clarify its exact framework, in addition to amending the provisions of the Defense Law, in order to be consistent with the provisions of this article and to withdraw the powers granted under this law from the executive authority, bearing in mind that we have dealt with this law as a model of unconstitutional legislative delegation in Jordanian legislation and not all the forms that exist in the Jordanian legislative system, as there is no room for all of them.

---

\* Faculty of Law, Mutah University.

Received: 8/11/2021.

Accepted: 5/1/2022.

© All rights reserved to Mutah University, Karak, The Hashemite Kingdom of Jordan, 2023

**Keywords:** Legislative Delegation, Defence Law, Jordanian Constitution, Penal Legislation, Infringement of Private Life.

## المقدّمة:

يحرص واضعو التّشريعات الدّستوريّة قاطبة على تنظيم العلاقة بين السلطات وبيان الحقوق والواجبات الملقاة على كلّ منها ضمن منظومة تشريعية تضمن التزام كلّ منها بحدودها؛ تجنباً لتغول أيّ منها على حقوق الأفراد.

ويعدّ مبدأ الفصل بين السلطات من أهم وسائل هذه الحماية من حيث تحديد مهام كلّ سلطة دون غيرها مما يعني حظر تعدي سلطة على اختصاص سواها من السلطات، وحيث يقوم هذا المبدأ على المرونة بينها وليس الفصل المطلق؛ فإن بعض التّشريعات الدّستورية أجازت استثناءً تفويض بعض اختصاصاتها لسلطة أخرى، ضمن شروط وضوابط معينة لاعتبارات متباينة، وفي حال عدم توفر هذه الإجازة من صاحب الاختصاص الأصلي (الدّستور) فإن تعدي أيّ سلطة على اختصاصات سلطة أخرى يكون بمثابة عوارٍ دستوريّ.

ومن أبرز الأمثلة على هذه الإجازة ما يسمى بالتّفويض التّشريعيّ الذي يبيح الدّستور بموجبة الحقّ للسلطة التّشريعية تفويض بعض صلاحياتها للسلطة التّفيذية لاعتبارات متباينة ضمن قيود وضوابط تختلف باختلاف رؤية المشرّع الدّستوريّ، ومن الدّساتير التي أجازت هذه الوسيلة الدّستور الفرنسي لسنة (1946) والدّستور المصري لسنة (1956)، ودستور (1964) وصولاً لدستور (1971)، بينما لم تتضمن الدّساتير المصريّة اللاحقة مثل هذه الإجازة.

أمّا بخصوص المشرّع الدّستوريّ الأردنيّ فهو وإن لم يتبنّ هذه الوسيلة إلا أنه اقترب منها ضمن المادّة (124) -وهذا ما سوف نبينه لاحقاً- من حيث مدى اعتبار هذه المادّة صورة من صور التّفويض التّشريعيّ أم لا، وعليه هل ما تضمّنه قانون الدّفاع الصادر بموجب هذه المادّة -من صلاحيات استثنائية- يعدّ تفويضاً للمشرّع العاديّ؟ أم أنّ هذه المادّة الدّستورية لم تتيح تفويض الصّلاحيات التي أسندتها السّلطة التّشريعية للسلطة التّفيذية؟ وبالتالي تعدّ بعض نصوص قانون الدّفاع معيبة بمخالفة دستورية.

وبناءً على ما سبق تناولنا في هذه الدّراسة نظرية أو وسيلة التّفويض التّشريعيّ من حيث ماهيتها (المبحث الأول) ميّنين ضمن هذا المبحث مفهومه وطبيعته القانونية وشروطه واعتباراته،

ثم تناولنا مدى دستورية التفويض التشريعي في قانون الدفاع مبينين مدى اعتبار قانون الدفاع صورة من صور التفويض التشريعي ومدى دستورية التفويض الجزائي، والتفويض الماس بالحيات الخاصة (المبحث الثاني).

### مشكلة الدراسة:

تتمثل المشكلة البحثية بأنه رغم غياب التفويض التشريعي في المنظومة القانونية الأردنية وعدم إيرادها ضمن نصوص الدستور الأردني؛ إلا أن المشرع العادي - ودون سند دستوري - فوض بعض الصلاحيات الموكلة إليه دستورياً إلى السلطة التنفيذية مستنداً للمادة (124) من الدستور التي لا تبيح له مثل هذا الحق. حيث أوجبت هذه المادة إصدار قانون باسم قانون الدفاع تُمنح بموجبها السلطة التنفيذية الحق بإصدار قرارات يمكن لها أن تعطل أحكام أي قانون عادي، حيث نرى أن هذه السلطة بمثابة تفويض للسلطة التنفيذية من السلطة التشريعية، فكيف للمشرع أن يمنح السلطة التنفيذية التفوق على إرادته، متخلياً عن واجبه التشريعي؟ حيث لا يعدّ التشريع حقاً له يمكن التنازل عنه.

### تساؤلات الدراسة:

- 1- هل أخذ المشرع الدستوري الأردني بالتفويض التشريعي وسيلة تمكن السلطة التشريعية من تفويض بعض صلاحياتها للسلطة التنفيذية؟
- 2- هل تعدّ المادة (124) صورة من صور التفويض التشريعي التي تسمح للسلطة التشريعية إسناد بعض الصلاحيات والمهام المتوجبة عليها إلى السلطة التنفيذية؟
- 3- ما مدى دستورية المادة (7/أ) من قانون الدفاع التي أباحت للسلطة التنفيذية سلطة التشريع الجزائي؟
- 4- ما مدى دستورية المادة (4/ي) من قانون الدفاع التي أباحت للسلطة التنفيذية سلطة التنصت على بعض جوانب الحياة الخاصة؟

### منهج الدراسة:

ستعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي للمادة (124) من الدستور الأردني ونصوص قانون الدفاع الأردني الصادر بموجب هذه المادة، وأوامر الدفاع الصادرة بموجب هذا

القانون، ذات العلاقة بموضوع هذه الدراسة والتعليق عليها، وتم اعتماد المنهج المقارن لغايات الوقوف على مفهوم التفويض التشريعي، بين الفقه والدستوري المصري لسنة (1971) من جهة؛ والفقه والدستور الأردني من جهة أخرى.

### خطة الدراسة:

المبحث الأول: ماهية التفويض التشريعي.

المطلب الأول: مفهوم التفويض التشريعي.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للتفويض التشريعي.

المطلب الثالث: شروط واعتبارات التفويض التشريعي.

المبحث الثاني: مدى دستورية التفويض في قانون الدفاع الأردني.

المطلب الأول: مدى اعتبار قانون الدفاع صورة من صور التفويض التشريعي.

المطلب الثاني: مدى دستورية التفويض الجزائي في أوامر الدفاع.

المطلب الثالث: مدى دستورية التفويض الماس بحرمة الحياة الخاصة في أوامر الدفاع.

### المبحث الأول: ماهية التفويض التشريعي

يعدّ التفويض التشريعي وسيلة استثنائية في المنظومة القانونية وخروجاً على الأصل في الفصل بين السلطات من حيث إسناد بعض صلاحيات سلطة من سلطات الدولة (السلطة التشريعية) إلى سلطة أخرى (السلطة التنفيذية) لاعتبارات شتى، وعليه سوف نتناول في هذا المبحث مفهوم التفويض التشريعي (مطلب أول) ثم الطبيعة القانونية للتفويض التشريعي (مطلب ثاني) ثم الاعتبارات التي تؤدي إليه والشروط الواجبة لذلك (مطلب ثالث).

### المطلب الأول: مفهوم التفويض التشريعي

يعدّ التشريع الصادر عن البرلمان هو المصدر الأساس والرئيس للمشروعية بشكل عام؛ إلا أن التشريعات الفرعية (الأنظمة) أصبحت تمثل مركزاً مهماً وجوهرياً في النظام القانوني حيث دأبت أغلب الدساتير قديمها وحديثها على منح السلطة التنفيذية حق إصدار هذه الأنظمة بكافة أنواعها.

ورغم هذه الأهمية إلا أن السلطة التنفيذية لا تملك مثل هذا الحق دون أساس من الدستور، حيث استندت في ظلّ الدساتير القديمة إلى عُرف دستوري منحها حق إصدار هذه الأنظمة، (Kamil Zein, 2002; Jamal Al-Deen, 2015)، إلى أن تبدت التشريعات الحديثة إلى هذا الأمر وأخذت فيه أبعاد مختلفة، ونصت صراحة عليه من حيث مصادر هذا الحق، ويعود جُلّها إلى عدة مصادر أولها: الاستناد إلى حق مباشر من الدستور بمنح السلطة التنفيذية مثل هذا الحق في مواضيع معينة، سلب الاختصاص فيها من صاحب السلطة الأصيل في التشريع ليسنده إلى السلطة التنفيذية لاعتبارات متباينة -كالأنظمة المستقلة- من مثل: أنظمة الضبط، وأنظمة الضرورة، الصادرة بموجب المادة (94) من الدستور الأردني، التي يقابلها المادة رقم: (156) من الدستور المصري لسنة 2014 التي تمنح رئيس الجمهورية في حال أن مجلس النواب غير قائم؛ اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير بإصدار قرارات بقوانين على أن يتم عرضها على مجلس النواب خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس، وكذلك المادة (2/45) من الدستور الأردني التي تبيّن صلاحيات مجلس الوزراء ورئيس الوزراء والوزراء، والمادة (120) التي منحت السلطة التنفيذية حق إصدار تشريع يتعلق بالحياة الوظيفية للموظفين وكذلك التقسيمات الإدارية، من ذات الدستور، وغني عن القول أن الأنظمة المستقلة ذات مرتبة مساوية للقانون؛ لاستنادهما للدستور مباشرة.

وثانيها: المنح بأسلوب غير مباشر من خلال التشريع العادي ذاته الذي يترك للسلطة التنفيذية إصدار أنظمة تنفيذية في معرض تنفيذ أحكام القانون بما لا يتعارض معه، كما جاء في المادة (31) من الدستور الأردني، ويعدّ هذا المنح أو الحقّ جاء أسلوباً غير مباشر؛ لكونه لم يستند للدستور مباشرة بل جاء من خلال القانون نفسه (Kamil Zein, 2002). وتقابل هذه المادة من الدستور المصري لسنة 2014 المادة رقم: (170) التي جاء فيها: " يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل أو تعديل أو إعفاء من تنفيذها....".

وثالثها: من خلال قيام الدستور بمنح السلطة التشريعية الحق بتفويض السلطة التنفيذية، إصدار تشريعات هي من اختصاص الأولى، بموجب ما يسمى قانون التفويض الذي يصدر عن البرلمان لهذا الغاية، ليطلق على هذه التشريعات مصطلح الأنظمة التفويضية؛ لصدورها عن السلطة التنفيذية بناءً على تفويض من السلطة التشريعية بذلك.

وتختلف الأنظمة التقويضية عن الأنظمة التنفيذية من حيث المصدر والمرتبة في الهرم التشريعي حيث تأتي الأخيرة في معرض تنفيذ أحكام قانون صادر عن البرلمان مبيّنًا فيه القواعد الأساسية والخطوط العريضة تاريخًا للسلطة التنفيذية بيان تفاصيله وكيفية ترجمته إلى واقع عملي.

بينما تأتي الأنظمة التقويضية من خلال تخلي البرلمان عن دوره التشريعي في مسألة معينة ملقياً هذه المهمة على عاتق السلطة التنفيذية من خلال قانون التفويض الذي يتنازل بموجبه عن دوره في هذه المسألة مسندًا للأخيرة ليس بيان التفاصيل فحسب بل ملقياً على عاتقها تنظيم كافة القواعد الخاصة بهذه المسألة وخطوطها العريضة وتفصيلها الدقيقة.

وقد اعتبر جانب من الفقه الأنظمة التفاوضية بأنها مظهرٌ من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث عرفها بأنها: "قواعد قانونية تصدر عن السلطة التنفيذية بموجب تصريح من البرلمان لتحل محله والقيام بالتشريع في بعض مسائل يحدّد لها، كما يُحدّد لها مدّة يتم التشريع خلالها" (Kamil Zein, 2002)، بينما اعتبرها جانب آخر بأنها "مجموعة من الأنظمة أو اللوائح التي تصدر في الظروف الاستثنائية بناءً على تفويض خاص من السلطة التشريعية" (Hafith, 1975).

وبالتالي فإنّ هذه الصلاحية للسلطة التنفيذية لا تستند في إصدارها للدستور مباشرة كالأنظمة المستقلة، أو أنظمة الضرورة وليست تنفيذاً للقانون كالأنظمة التنفيذية بل صادرة بموجب تشريعات فوّض من خلالها البرلمان؛ السلطة التنفيذية إصدارها ضمن شروط واعتبارات نتناولها لاحقاً.

وظهرت فكرة التفويض التشريعي في فرنسا لأول مرة سنة (1801) في المسائل المتعلقة بالضرائب الجمركية، وبقي فاعلاً في هذا المجال ضمن قوانين (1892 و 1897 و 1910)، ثم منحت الحكومة سلطات واسعة بمسائل الضرائب بموجب قانون (1923) وتبعها التفويض بموجب قانون (1938) المرتبط بالإصلاح المالي، ثم ترسخ أكثر بناءً على فتوى مجلس الدولة الفرنسي في 1953/2/6 تفسيراً للمادة (13) من دستور (1946) مما أدى إلى صدور مجموعة من قوانين التفويض للسنوات (1953/1954/1956) (Charpentier, 1958)، حيث ظهرت القوانين الإطارية أو قوانين الأسس العامة التي يصدرها البرلمان متضمناً الخطوط العريضة لموضوع معين؛ تاركاً أو مفوضاً الحكومة القيام بإكمال التشريع حتى لو اقتضى الأمر تعديلاً للقانون (Kamil Zein, 2002; Jamal Al-Deen, 2015).

أما في مصر فقد خلا دستور مصر لسنة (1923) من التفويض التشريعي إلا بما يتعلق بحق إصدار قانون الأحكام العرفية ولكن من خلال تعطيل حكم أي قانون حتى الدستور ذاته، وعندما طلبت الحكومة المصرية -حينها- من البرلمان سنة (1938) تفويضها حق إصدار التشريعات بحجة أنه لم يبق وقت عن نهاية الدورة البرلمانية يكفي لإصدار هذه التشريعات وذلك لتنظيم الضرائب العقارية وضرائب رؤوس الأموال المنقولة ورسوم الدمغ ورسم أيلولة التركات للمورثين؛ اختلف النواب مع مجلس الشيوخ على ذلك حيث رفض الأخير ما وافق عليه الأول مستنداً إلى أن ذلك عمل غير دستوري، إضافة إلى أنه ينصب على عمل مهم من اختصاصات السلطة التشريعية؛ لما تحتويه هذه التشريعات من أثر على أهم حقوق الأفراد المالية التي حرصت كافة الدساتير على حصرها بيد السلطة التشريعية؛ تجنباً لتغول السلطة التنفيذية التي تحرص على تحصيل أكبر قدر من الأموال لتسهيل مهامها (Badr, 2003).

إلى أن جاء المشرع الدستوري المصري وأدرج التفويض صراحة ضمن دستور سنة (1956) ودستور (1964)، ثم كرس ذلك في المادة (108) من دستور (1971) التي جاء فيها: "لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون....." حيث أحاط التفويض بعدة ضمانات لم تكن واردة في الدساتير السابقة وتمنع تغول السلطة التنفيذية في استخدامه، وأهمها عرض لوائح التفويض على البرلمان في أول جلساته، تحديد مدته وموضوعاته، وموافقة مجلس الشعب بأغلبية ثلثي الأعضاء، واستخدامه ضمن الحالات الاستثنائية (Hafith, 1975).

ورغم وجود التفويض صراحة في دستور (1971) إلا أن المشرع المصري حينها حظر التفويض ببعض الأمور وحصر تأطيرها تشريعياً بالبرلمان ومن الموضوعات التي حظرها المشرع الدستوري المصري على السلطة التنفيذية -على سبيل المثال لا الحصر- موضوعات تتعلق في مسائل الجنسية م (6)، الحريات الأساسية مثل حق العمل م (12)، وحق الإضراب السلمي م (15)، وكذلك إنشاء الضرائب وتعديلها وإلغائها م (38)، وأيضاً موضوعات تتعلق بالعقوبات مثل الحبس الاحتياطي م (54)، وتكوين الأحزاب السياسية م (74)، وحق المشاركة في الحياة العامة السياسية م (87)، وحقوق التقاضي م (97). وكذلك الأمور المتعلقة بالسلطة التشريعية م (102، 105، 108)، وكذلك موضوعات تتعلق بالأمور المالية للدولة كالموازنة العام م 124، وتحصيل الأموال العامة م (126)، وتنظيم تشكيل وأعمال السلطة القضائية م (184، 186، 188)، وغيرها الكثير من

المواضيع التي حصرها المشرع المصري بموجب كافة الدساتير وصولاً لدستور 2014 بالسلطة التشريعية وحظر على السلطة التنفيذية التعدي لها بأي تشريع لائحي (Jamal Al-Deen, 2015; The Egyptian Constitution, 2014).

إلا أن المشرع الدستوري المصري عاد وحذف ما جاء في المادة (108) من دستور (1971) ضمن دستوري (2013 و 2014) ولم تعد هناك صلاحية لرئيس الجمهورية أو الحكومة بذات الصورة، وقلماً تلجأ الإدارة بمصر إلى قانون التفويض؛ وذلك لوجود قانون التفويض العام المتعلق بالأحكام العرفية إضافة إلى سلطة إصدار لوائح الضرورة بموجب الدستور مباشرة دون حاجة لهذا القانون.

وبذات النهج لم يأخذ المشرع الدستوري الأردني بفكرة التفويض ضمن الدساتير المتعاقبة سواء دستور (1928)، أو دستور (1946)، أو الدستور الحالي لسنة (1952) بالصورة التي انتهجها المشرع المصري في دستور (1971) علماً بأنه نحا منحى المشرع الدستوري المصري من حيث النص صراحة على عدم جواز تصدي السلطة التنفيذية لإصدار أي تشريع يتعلق ببعض المواضيع -وعلى سبيل المثال لا الحصر- مسائل الجنسية م(5)، والتوقيف والحبس م(8)، والحقوق والحريات العامة من مثل: حق التنقل والتملك والمصادرة وحق التعبير وحرية المراسلات وحرية الاجتماعات ومخاطبة السلطات العامة م(9-18)، وإنشاء النقابات المهنية م(1/23و)، والألقاب والرتب العسكرية م(1/37)، والعفو العام م(38)، وتعيين أقارب الملك م(1/57ح)، وفصل أحد أعضاء مجلس الأمة م(90)، وتنظيم السلطة القضائية م(97-110) ومسائل الضرائب والموازنة م(111-115)، وعقود الامتياز الإدارية م(117) والمسائل المتعلقة في الوظيفة العسكرية م(127).

وحيث إن الدستور الأردني خلا من النص على حق السلطة التشريعية بتفويض أي من اختصاصاتها للسلطة التنفيذية؛ وبما أن التشريع واجب وليس حقاً يمكن التنازل عنه فإن صدور أي تشريع عن السلطة التنفيذية في غير الموضوعات التي منحها إياها المشرع الدستوري -حصراً- تفتقد لأي سند دستوري؛ وتعدّ باطلة، وإن كان جانب من الفقه يرى أن النظام القانوني في الأردن غير محتاج لهذا التفويض حيث تم تغطية الحالات الاستثنائية التي تحتاج مثل هذا التفويض بموجب المواد (94، 124، 125) من الدستور (Kanaan, 2014).

## المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للتفويض التشريعي

انقسم الفقه في تحديد الطبيعة القانونية للتفويض التشريعي باتجاهين حيث أخذ الأول بنظرية التفويض التشريعي وأخذ الآخر بنظرية توسيع الاختصاص اللاتحي للسلطة التنفيذية ونتاج ذلك تبعاً.

### الاتجاه الأول: نظرية التفويض التشريعي:

اعتبر هذا الجانب أن منح السلطة التنفيذية حق إجراء مرسوم، أو لائحة لها قوة القانون بمثابة تفويض حقيقي لجزء من صلاحياته، وبالتالي تخرج هذه الأعمال من طائفة الأعمال الإدارية ويسري عليها ما يسري على القانون العادي من حيث الحصانة ونطاق رقابة الإلغاء، وعليه تكون هذه اللوائح ذات طبيعة قانونية، وتستمد ذلك من قانون التفويض الذي صدرت بموجبه (Kamil Zein, 2002).

ورغم ذلك انقسم هذا الاتجاه إلى قسمين حيث ذهب فريق إلى دستورية التفويض التشريعي؛ طالما أنه مؤقت ومحدّد في إطار معيّن في ظلّ عدم وجود نصوص دستورية تمنع ذلك مع إخضاع هذه اللوائح لرقابة البرلمان (Sirey, 1937). مرجحين الاعتبارات العملية أو العرف الدستوري (Devaux, 1927).

بينما ذهب اتجاه آخر إلى القول بعدم دستورية هذه اللوائح باعتبارها تتعارض مع المبادئ والنصوص الدستورية ومن أبرز أنصار هذه الاتجاه فالين وفيدل (Waline, 1933)، مستثنين في ذلك إلى أن الوظيفة التشريعية ليست حقاً للبرلمان حتى يتنازل عنها لغيره إذ إنه مفوض من قبل صاحب السلطة الأساس وهو ليس إلا مجرد سلطة ومؤسسة عليها القيام بمهامها، وهذا ما يُطلق عليه عدم جواز إعادة التفويض أو المفوض لا يُفوض.

### الاتجاه الثاني: نظرية توسيع الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية:

نظراً لتعرض النظرية السابقة لانتقادات شديدة؛ لتعارضها مع المبادئ الدستورية كون مهمة التشريع ليست حقاً للبرلمان يمكن له التنازل عنه، وما يحمل ذلك من نتائج خطيرة في ظلّ اتجاه القضاء لعدم الأخذ بالطعن بها بالإلغاء لخروجها عن طائفة الأعمال الإدارية؛ فقد اتجه جانب من الفقه (Hafith, 1975; Kamil Zein, 2002) إلى اتجاه مغاير للاتجاه الأول، حيث حلّوا طبيعة

قوانين التفويض باعتبارها ليست نقلاً لصلاحية البرلمان بل هي توسيع اختصاص السلطة التنفيذية من خلال زيادة دائرة الموضوعات التي تدخل ضمن صلاحياتها، ويستندون في ذلك إلى أن الدستور لم يحدّد مجالاً معيناً للائحة بحيث يخرج ما عداها من اختصاص هذه اللوائح واعتبارها تبعاً لذلك من اختصاص القانون، وبالتالي فإن الدستور ترك الباب مفتوحاً للمشرع العادي كي يوسع أو يضيق من نطاق اللائحة أو المواضيع التي يمكن أن تتضمنها بحيث يسمح لها بالتشريع في مسائل سبق أن تناولها لتشاركه الاختصاص في هذه المواضيع.

وتبعاً لذلك يعتبر الأخذ بهذه النظرية؛ لغايات إضفاء الصفة الدستورية على اللوائح التفويضية باعتبارها ليست تنازلاً من البرلمان عن سلطته التشريعية بل هي مجرد توسيع اختصاصات اللائحة التنفيذية، وبالتالي تتوافق هذه اللوائح مع النصوص والمبادئ الدستورية؛ وعليه تعدّ اللائحة مجرد قرارات إدارية لا تكتسب حصانه وتخضع لرقابة الإلغاء. ورغم ذلك وجد أصحاب هذه النظرية أنفسهم أمام تناقض صارخ في مجال اللوائح التفويضية وما تتمتع به من قوة القانون وكيفية اعتبارها وفق هذه القوة؛ قرارات إدارية؟ وبالوقت نفسه السماح لها بتعديل القانون أو إلغائه بينما لا نجد مثل هذه الإشكالية في أروقة الاتجاه السابق وللخروج من هذه الإشكالية خرج أصحاب هذا الاتجاه بعدة نظريات أهمها (Hafith, 1975; Kamil Zein, 2002) :

### 1- نظرية تعطيل مبدأ خضوع اللائحة للقانون:

تقتضي هذه النظرية أن قانون التفويض يوسع اختصاص اللائحة وبالوقت ذاته يوقف مبدأ خضوعها للقانون، وانتقدت هذه النظرية من حيث مدى دستورتيتها؛ لكونها تخلق مبرراً لقدرة اللائحة على تعديل أو تعطيل أحكام القانون.

### 2- نظرية التصديق أو الاعتماد اللاحق:

مفاد هذه النظرية أن قانون التصديق يعدّ بمثابة تصديق لاحقاً لما ترتبه اللائحة من أحكام قد تمس القوانين تعديلاً أو إلغاءً، وانتقدت هذه النظرية أيضاً باعتبار أن من شروط قانون التفويض عرض اللوائح الصادرة بموجبه على البرلمان لإقرارها، مما يعني عودتنا لنظرية التفويض التشريعي الذي يقتضي وجود ثقة كاملة من قبل البرلمان في السلطة التنفيذية.

### 3- نظرية تجريد القوانين من قوتها:

بموجب هذه النظرية فإن قانون التفويض يجرد القوانين من قوتها القانونية فيما يتعلق بموضوعاتها وينزل بها إلى مرتبة اللوائح مما يمكن لوائح التفويض من المساس بها، ويشبهون ذلك بتجريد بعض نصوص الدستور من قوتها الدستورية من خلال السماح أحياناً للقانون العادي بتعديلها.

وأنتقدت هذه النظرية؛ لعدم توافق هذا التشبيه بينها وبين النصوص الدستورية، حيث إن واقع النصوص الدستورية هو صانع السلطة ومنشئها وهو الذي يملك تعديل الدستور؛ بينما تم إنشاء البرلمان كسلطة لإصدار القوانين فهو لا يملك تفويض سلطاته لكونها واجب عليه وليس حق له.

### 4- نظرية تجريد القانون من قوته القانونية تجريداً معلقاً على شرط:

بموجب هذه النظرية فإن قانون التفويض لا يجرد القوانين من قوتها إلا بشرط تدخل السلطة التنفيذية لتنظيم مسائل هي من اختصاص القانون لينزل بها إلى مرتبة القرارات الإدارية وأنتقدت هذه النظرية؛ بأنها عجزت عن تحديد القوانين التي ستكون محلاً للتجريد وإبقائها على عيب عدم دستورية التجريد ذاتها.

ونجد -بحق- ما ذهب إليه جانب من الفقه؛ بأن الطبيعة القانونية للتفويض تؤدي إلى الأخذ بنظرية التفويض التشريعي -رغم أنه يجافي المبادئ الدستورية- وأن نظرية الضرورة والاعتبارات العملية هي الأساس أو المبرر السليم للتفويض التشريعي في حال خلو الدستور من نص صريح بذلك (Hafith, 1956).

### المطلب الثالث: شروط واعتبارات التفويض التشريعي

تصدر الأنظمة التفويضية ضمن شروط وقيود يتوجب على المانح مراعاتها، وبناءً على اعتبارات متباينة؛ وجدت بعض الدساتير من خلالها ضرورة منح البرلمان الحق في تفويض السلطة التنفيذية بعضاً من صلاحياته، وهذا ما نتناوله تبعاً.

### أولاً: شروط الأنظمة التفويضية وقيودها

وضع الفقه مجموعة من الشروط يتوجب توافرها لإمكانية إصدار الأنظمة التفويضية التي تتناول التشريع بمسألة هي من اختصاص البرلمان من حيث الأصل أهمها ( Kamil Zein, 2002، 2018، Qobailat, 2003، Badr):-

- 1- أن يكون الاختصاص للبرلمان في الموضوع الذي تم التفويض بشأنه، ولا يكون هناك نصّ دستوريّ يُجيز للسلطة التنفيذية التشريع فيه كالأنظمة أو اللوائح المستقلة،
- 2- وجود نصّ دستوريّ يمكّن السلطة التشريعيّة من تفويض السلطة التنفيذية؛ حق إصدار تشريعات من اختصاصها.
- 3- يعجز البرلمان عن مواجهة الأمر الذي يتوجب تنظيمه تشريعياً؛ لاعتبارات عدّة وخاصّة وجود ظروف استثنائية أو اعتبارات فنيّة.
- 4- صدور إذن من البرلمان بمنح السلطة التنفيذية حق إجراء التشريع في هذا المجال.
- 5- أن يقوم البرلمان بتحديد الموضوع الذي يمكن للسلطة التنفيذية تنظيمه بلائحة بدقة وليس باستخدام خطوط عريضة في التفويض، تمكّن السلطة التنفيذية من إصدار تشريعات تمنحها سلطات واسعة.
- 6- تحديد التفويض بمدّة معينة يجري خلالها إصدار اللوائح أو الأنظمة التفويضية كأن يكون خلال حرب أو ظرف طارئ معين.
- 7- على السلطة التنفيذية عرض هذه اللوائح، أو الأنظمة على البرلمان بعد انتهاء مدّة التفويض.

#### ثانياً: اعتبارات التفويض التشريعيّ

يعود أساس هذا المنح لعدة اعتبارات أهمها ( Al-Sha'er, 1983; Hasanein, 1983; Fahmi, 2011):

- 1- زيادة أعباء الدولة نتيجة استحداث المرافق الإدارية تلبية للاحتياجات العامة المتسارعة للأفراد؛ مما يستوجب معها حق إجراء تشريعات لتنظيم أعمال هذه المرافق.
- 2- تمكين السلطة التشريعيّة من الرقابة على السلطة التنفيذية ومتابعة النشاط الحكومي، من خلال تخفيف الأعباء عنها في المجالات التشريعيّة.

- 3- الضرورات العملية نتيجة الأزمات التي تتعرض لها الدول.
- 4- وجود بعض الموضوعات التي تستدعي الاستعجال من مثل: مواجهة الظروف الاستثنائية، أو المرتبطة بالسرية مثل مسائل الأمن الوطني.
- 5- يتوجب حُسن سير العمل؛ ترك تنظيم بعض التفاصيل للسلطة التنفيذية كونها الأدرى بها في ظلّ عدم قدرة البرلمان على متابعة الموضوعات المستجدة والمتطورة.
- 6- تحتاج بعض المسائل الفنية إلى خبرات فنية قلماً تتواجد لدى البرلمان -خلافاً للحكومة- حيث تحتاج الكثير من التشريعات إلى اختصاصات فنية نادرة، مثل: التشريعات الضريبية، أو قطاع التعدين، أو الصناعة، أو الاتصالات، أو الجرائم الإلكترونية.
- 7- توسيع سياسات اللامركزية الإدارية يستوجب منح الهيئات المحلية حق تنظيم المرافق التابعة لها.
- 8- تتسم التشريعات الصادرة في مواجهة الظروف الاستثنائية بطابع الفسوة وانعدام الشعبية والأعباء الثقيلة على الأفراد مما يدفع البرلمان إلى إلقائها على مسؤولية السلطة التنفيذية، حتى أن المشرع الدستوري الفرنسي حرّمها صراحة بموجب سنة (1946) إذ نصّ في المادة (13) على أن الجمعية الوطنية وحدها هي التي تضع القانون وإنها لا تملك تفويض هذا الحق، ورغم صراحة هذا النصّ إلا أن الواقع العملي جعل هذا التحريم كأن لم يكن واستناداً لعرف دستوري معدل بالإضافة؛ جاءت الاعتبارات العملية والضرورات الملحة أقوى مفعولاً من هذا التحريم، مما دفع مجلس الدولة الفرنسي إلى تفسير المادة (13) تفسيراً موسعاً أجازت من خلاله مثل هذا التفويض (Hafith, 1975).

### المبحث الثاني: مدى دستورية التفويض في قانون الدفاع الأردني

خلصنا إلى أن الأنظمة التفويضية تأتي نتيجة إجازة منحها المشرع الدستوري للبرلمان، بالاستعانة بالسلطة التنفيذية ليقوم مقامه في بعض مهامه لاعتبارات تناولناها سابقاً. وحيث إن المشرع الدستوري الأردني لم ينصّ على مثل هذه الإجازة ولم يجز للبرلمان التخلي عن الواجبات الملقاة على عاتقه؛ فإننا سنتناول في هذا المبحث بعض الحالات التشريعية التي حصرها المشرع الدستوري بالسلطة التشريعية وقام الأخير -دون نصّ يبيح له ذلك- بإسناد أمر

التشريع فيها للسلطة التنفيذية، إذ سنبين -هذا الجانب- من خلال قانون الدفاع كنموذج على ذلك، من حيث مدى اعتبار هذا القانون بمثابة قانون تفويض؟ وكيف أنه منح السلطة التنفيذية الحق بإصدار قرارات تعطيل أحكام التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية (مطلب أول)، ومدى دستورية منح السلطة التنفيذية -من خلال أيضًا- الحق في التشريع الجزائي (مطلب ثاني)، ثم نتناول مدى دستورية منح السلطة التنفيذية -من خلال أيضًا- الحق بالمساس بالحياة الخاصة (مطلب ثالث).

### المطلب الأول: مدى اعتبار قانون الدفاع صورة من صور التفويض التشريعي

أتاحت المادة (124) من الدستور الأردني للسلطة التشريعية الحق بإصدار قانون يُسمى قانون الدفاع تُمنح بموجبها السلطة التنفيذية الحق بإصدار أوامر؛ يمكن لها تعطيل أحكام أي قانون عادي يتعارض معها لمواجهة أي ظروف استثنائية تتعرض لها البلاد إذ نصت هذه المادة: "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن، ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناءً على قرار من مجلس الوزراء"، ولهذا يثور التساؤل هل يعدّ هذا النصّ بمثابة إجازة دستورية تبيح للبرلمان سلطة التفويض التشريعي؟ وأن قانون الدفاع يعدّ صورة من صور التفويض؟.

وللإجابة عن ذلك؛ سنبين مدى تماثل المادة المشار إليها مع المادة (108) من الدستور المصري لسنة (1971) التي أجمع الفقه على أنها تمثل صورة واضحة للتفويض التشريعي حيث جاء فيها: "لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون".

وعليه سنقوم ببيان أوجه التشابه والاختلاف بينهما -كما نراها- حيث تتمثل أوجه التشابه فيما يلي:

يلي:

1- كلاهما يتم اللجوء إليه في الظروف الاستثنائية، وينتهي العمل به بزوال الظروف التي أوجبت اللجوء إليه.

2- كلاهما يتضمن أعمالاً قانونية يمكن لها تعطيل التشريع العادي مؤقتاً.

3- كلاهما مقيد بإصدار أعمال قانونية في حدود الحالة الاستثنائية التي كانت سبباً في اللجوء إليه.

بينما تتمثل أهم ملامح الاختلاف بينهما فيما يلي:

1- أوصت المادة (124) من الدستور الأردني بإصدار قانون دائم -أسمته قانون الدفاع- يتم تفعيله بناءً على السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية لمواجهة الحالات الاستثنائية، بينما أوصت المادة (108) من الدستور المصري بضرورة تقديم طلب للبرلمان يُسمح بموجبه لرئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون لمواجهة كل حالة استثنائية ولكل حالة على حده.

2- يكون التقيؤض حسب المادة (108) من الدستور المصري؛ محدد المدّة والموضوع، بينما تكون الصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية بموجب المادة (124) من الدستور الأردني غير محددة المدّة والموضوع، مع مراعاة الحالة التي تمّ تفعيل قانون الدفاع لأجلها، وبالتالي يمكن للسلطة التنفيذية وبناءً على سلطتها التقديرية تفعيل القانون أو تعطيله في الوقت الذي تراه مناسباً تحت ظل الرقابة السياسية للبرلمان فقط.

3- تمكّن المادة (108) من الدستور المصري رئيس الجمهورية من إصدار قرارات لها قوة القانون يمكن لها أن تمسّ بعض المسائل التي تحرص الدساتير عامّة على حصرها بالسلطة التشريعية، مثل مسائل التجريم والعقاب والأعباء الضريبية، بينما لا تمكّن المادة (124) من الدستور الأردني -السلطة التنفيذية- سلطة إصدار قرارات أو أوامر لها تلك المكنة التشريعية وإن كان لها أن تعطل القوانين المتعارضة معها فقط -خلال الظروف الاستثنائية مؤقتاً- دون زوال هذه القوانين أو إلغائها ليعود العمل بها بعد زوال هذه الظروف، فأوامر الدفاع تبقى في نهاية المطاف قرارات إدارية لا تصل لمصاف الأعمال التشريعية -كما سنبين ذلك آنفاً-.

4- أوجبت المادة (108) من الدستور المصري السلطة التنفيذية بعرض القرارات الصادرة استناداً لهذه المادة على السلطة التشريعية، وفي حال إقرارها تصبح بمثابة قانون صادر عن الأخيرة

ويبقى ساري المفعول، بينما لم توجب المادة (124) من الدستور الأردني عرض أوامر الدفاع على البرلمان لإقرارها أو إلغائها.

وبناءً على ما سبق؛ هل يتسع مفهوم ومنطوق المادة (124) من الدستور الأردني التي صدر بموجبها قانون الدفاع أن يتضمن الأخير حق إصدار أوامر دفاع تمس المسائل التي حصرها المشرع الدستوري بالسلطة التشريعية؟ وبمعنى آخر هل يمكن اعتبار قانون الدفاع بمثابة قانون تفويض يمكن من خلاله منح السلطة التنفيذية حق إصدار أعمال ذات طبيعة تشريعية يمكن لها أن تتناول التشريعات الجزائية أو التشريعات التي تمس الحرية والحياة الخاصة للمواطنين التي حصر المشرع الدستوري إصدارها بيد السلطة التشريعية فقط؟.

ولنتمكن من الإجابة عن ذلك؛ لا بد لنا أولاً من البحث في طبيعة الأوامر التي تصدرها السلطة التنفيذية بموجب هذا القانون، فهل هي ذات صبغة تشريعية لها قوة القانون كما هو الحال في المادة (108) من الدستور المصري، أو أنها ذات طبيعة إدارية لا ترتقي لمصاف القانون؟ وبمعنى آخر هل تملك السلطة التشريعية تفويض السلطة التنفيذية إصدار قرارات لها قوة القانون؟ أم أن أوامر الدفاع لها سلطة وقف العمل بالتشريعات السارية لمواجهة الظروف الاستثنائية فقط عند التعارض معها، وليس لها أن تعدلها أو تلغيها، وبالتالي -ومن باب أولى- لا يمكن لها التصدي للتشريع بمسائل حصرها المشرع الدستوري بالسلطة التشريعية دون غيرها.

نسلم بداية أن اعلان العمل بقانون الدفاع يعدّ عملاً من أعمال السيادة غير الخاضع لرقابة القضاء، ولكن بحثنا ليس في طبيعة قانون الدفاع بل في الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة بموجبه، وهل تعدّ عملاً تشريعياً أم عملاً إدارياً؟

فقد ذهب جانب من الفقه (Nasraween, 2020) إلى أن أوامر الدفاع تعدّ عملاً تشريعياً، انطلاقاً من مبدأ أن هذه الأوامر وجدت لمواجهة حالة استثنائية قد تتعارض مواجهتها مع التشريعات الأخرى، مما يمكنها من وقف العمل بهذه التشريعات، مستندين إلى أن القاعدة القانونية تقول: إنه لا يمكن لقاعدة قانونية أن تلغى إلا بقاعدة مثلها أو أعلى منها في سلم الهرم التشريعي؛ وعليه فإن السماح لأوامر الدفاع بوقف العمل في أي قانون يفضي إلى أنها تمثل قيمة تشريعية تعادل النصوص القانونية الأخرى استناداً للأساس الدستوري المنبعث من المادة (124).

وزاد في ذلك أن المشرّع الدستوريّ اعتمد المعيار الموضوعي في هذا الجانب من حيث طبيعة القاعدة القانونية ومضمونها بغض النظر عن الجهة التي أصدرتها، وأن دور رئيس وزراء ليس تعطيل أحكام القوانين فحسب بل يمتدّ لممارسة صلاحيات تشريعية بوضع قواعد قانونية وفرض جزاءات على مخالفتها؛ وعليه فإن أوامر الدفاع الصادرة عن رئيس الوزراء؛ وبما أنها صادرة استناداً لقانون الدفاع المستند للمادة (124) من الدستور فإن هذه المادة هي من أعطت هذه الأوامر تلك المكنة القانونية.

ويذهب هذا الجانب من الفقه - في تأييد رأيه - إلى ما ورد من تجريم في أمر الدفاع رقم (2020/3) (أمر الدفاع رقم (3) لسنة 2020 المنشور في الجريدة الرسمية عدد (5628) ص 1921 بتاريخ: 2020/3/26) والقاضي بغرامة من (100-500) دينار أو بالحبس مدة لا تزيد على سنة، حيث جاء في البند الأول منه "يعاقب بغرامة لا تقل عن (100) دينار ولا تزيد على (500) دينار إذا كانت المخالفة لأول مرة، ولا تتم الملاحقة إذا قام المخالف بدفع الحد الأدنى من الغرامة خلال أسبوع من تاريخ وقوع المخالفة".

وكذلك أمر الدفاع رقم (2020/6) (أمر الدفاع رقم (6) لسنة 2020 المنشور في الجريدة الرسمية عدد (5631) ص 1981 بتاريخ: 2020/4/9) بإيراد عقوبة على ربّ العمل الذي لا يلتزم بدفع مستحقات العمال بعقوبة الحبس حتى ثلاث سنوات وبغرامة 3000 دينار، حيث جاء في البند تاسعاً منه: "يعتبر كلّ تعهد أو اتفاق أو وثيقة يتنازل فيها العامل عن أيّ من حقوقه أو تؤدي إلى الانتقاص من تلك الحقوق منذ تاريخ 2020/3/18 باطلّة ولا يعتدّ بها قانوناً، وعلى صاحب العمل اتّخاذ الإجراءات اللازمة لإلغائها خلال أسبوع من تاريخ نشر أمر الدفاع في الجريدة الرسمية، ثم حدّد العقوبة في البند الحادي عشر والذي جاء فيه: " أ- يُعاقب كلّ من يخالف أيّ من إجراءات الحصول على الموافقة المشار إليها في البند (ثانياً) من أمر الدفاع هذا بإغلاق المنشأة المخالفة لمدة ستين يوماً".

يُعاقب من يخالف أيّ حكم آخر من أحكام أمر الدفاع هذا والبلاغات الصادرة عن رئيس الوزراء، أو الوزراء المكلفين بمقتضاه بالحبس حتى مدة ثلاث سنوات، والغرامة ثلاثة آلاف دينار.

وكذلك أمر الدفاع رقم: (2020/8) (أمر الدفاع رقم (8) لسنة 2020 المنشور في الجريدة الرسمية عدد (5633) ص 1994 بتاريخ: 2020/4/15) الذي عطّل أحكام المواد: (22/ب)

و(62/ب/3) و(66) من قانون الصّحة العامّة (قانون الصّحة العامّة الأردني رقم: (47) لسنة 2008 المنشور في الجريدة الرّسمية عدد (3450) تاريخ: 2008/8/17) وفرض في الوقت ذاته أحكام تجرّيمية وعقابية جديدة، حيث توسّع في نطاق التّجريم وشدّد العقوبة خلافاً لما ورد في الموادّ أعلاه، حيث جاء في البندين الرّابع والخامس من هذا الامر ما يلي: " رابعاً: 1. يُعاقب كلّ مَنْ يخالف أيّاً من الالتزامات أو التّدابير المفروضة بموجب أمر الدّفاع هذا بالحبس حتى ثلاث سنوات، أو بغرامة مقدارها ثلاثة آلاف دينار، أو بكلتا هاتين العقوبتين.

5- يعطلّ العمل بأحكام الفقرة (ب) من المادّة (22) والبنود (3) من الفقرة (ب) من المادّة (62) والمادّة (66) من قانون الصّحة العامّة رقم (47) لسنة 2008 بالقدر اللازم لتنفيذ أمر الدّفاع هذا.

ونرى -خلافاً للرّأي السّابق- أن أوامر الدّفاع تبقى قرارات إداريّة ولا يمكن اعتبارها عملاً تشريعيّاً، ويردّ على الحجج التي ساقها بما يلي:

1- لو سلمنا جدلاً أن المشرّع الدّستوريّ تبنى المعيار الموضوعي للقاعدة القانونيّة فيجب ألاّ يغيب عن أذهاننا التّسلسل الهرمي لهذه القاعدة؛ وبما أن هذه الأوامر صادرة استناداً إلى قانون الدّفاع وليس إلى الدّستور مباشرة؛ فإنها تبقى بمرتبة أقل من القاعدة القانونيّة، وحتى لو سلمنا أن المادّة (124) من الدّستور منحها حقّ إيقاف أيّ قانون فإن هذا الحقّ لم يمكّنها من إلغاء القانون، وبالتالي لا يمكّنها الارتقاء عليه، بل هو حقّ استثنائي لمواجهته حالة استثنائية حيث يُوقف العمل بالقاعدة القانونيّة مؤقتاً ولا يعدّلها أو يلغيها.

2- أمّا بخصوص الأمثلة التي أوردها من حيث تضمين أوامر الدّفاع أحكام تجرّيمية وعقوبات جزائيّة كما ورد في الأمر رقم: (2020/3) والأمر رقم: (2020/6) فإننا نردّ على ذلك بأن التّطبيق لا يصحّ القاعدة الخاطئة، فالأصل صواب القاعدة وسلامتها أولاً لتنتج تطبيقاً سليماً؛ لأن الرّأي غير الصّائب يؤدي بالتّبعيّة إلى تطبيق غير صائب أيضاً؛ لأنه ومن الأساس يعدّ تفويض السّطة التّفيذية سلطة التّشريع الجزائيّ؛ مسألة غير جانزة، -كما سنبين آنفاً- ولا تملك السّطة التّشريعيّة وضعها في قانون الدّفاع، وإن قيام رئيس الوزراء بتطبيق النّص القانونيّ غير السّليم الوارد في قانون الدّفاع الذي يمنحه هذه الصّلاحية؛ لا يصوّب عوار عدم دستورية هذا النّص ولا يمنحه المشروعية.

3- أما بخصوص ما ورد في أمر الدفاع رقم: (2020/8) بخصوص تعطيل العمل بأحكام المادة (22/ب) من قانون الصحة العامة، وتضمنين هذه الأمر تفصيل أوجه المخالفة الوبائية؛ فهذا أمر نتفق معه، ولكن لا نرى أن المادة (124) من الدستور تبيح للمشرع العادي تفويض رئيس الوزراء سلطة إصدار العقوبات التي تضمنها هذا الأمر، وكان عليه أن يترك أمر تقدير العقوبة للقضاء، بحيث يأخذ بأي عقوبة أشد من بين العقوبات الواردة في هذه المادة، أو العقوبات الواردة في قانون الدفاع.

وإذا افترضنا أن أوامر الدفاع تعدّ أعمالاً تشريعية فأين الرقابة عليها من قبل المحكمة الدستورية؟ ونحن نعلم أن رقابة هذه المحكمة تقتصر على مدى دستورية قانون الدفاع ولا تمتد إلى الأوامر الصادرة عنه، إلا إذا أبطل القانون -الذي نراه غير دستوري- لتبطل معه هذه الأوامر.

وخلافاً للرأي السابق - وتأييداً لما ذهبنا إليه آنفاً- ذهب جانب آخر من الفقه (Al- Khateeb, 1968; Al-Sada, 1982) إلى أن قانون الدفاع نفسه لا شك أنه عمل تشريعي صادر عن السلطة التشريعية يخضع لرقابه القضاء الدستوري؛ إلا أن الأوامر الصادرة بموجبه هي بالتأكيد قرارات إدارية ولا يمكن لها أن ترتقي إلى مرتبة الأعمال التشريعية مستثنين لذات الحجج التي أسلفناها وذلك ضمن المبررات الآتية:

أولاً: بخصوص وجهة النظر التي ساقها جانب من الفقه تبريراً وتكفيماً لأوامر الدفاع باعتبارها أعمالاً تشريعية حيث يمكن لها أن توقف العمل بالقانون؛ فان وقف العمل بالقانون استثناء لا يعني إلغاءه وبالتالي فإنه لا يصح ما تفضل به -مع الاحترام- بأنه يمكن لها أن تلغي قاعدة قانونية صادرة عن المشرع العادي، بل إنها توقف العمل بهذه التشريعات بشكل مؤقت لغاية مواجهه هذه الحالة كاستثناء، ولا يعني أن هذه الأوامر تفوقها أو تساويها في سلم الهرم التشريعي.

حيث نصت المادة (124) على منح من تختاره السلطة التشريعية بموجب قانون الدفاع -وهو رئيس الوزراء- حق إصدار أوامر ونواهي لمواجهة الحالة الاستثنائية فقط ولم تعطه حق التشريع في المسائل التي حصرها المشرع في السلطة التشريعية، بل ولم تعطه حتى حق إيراد تشريعات بمرتبة القانون، وفي حال تعارض هذه الأوامر مع القوانين تتعطل الأخيرة بالقدر اللازم لمواجهة هذه الحالة؛ وعليه ومن باب أولى لا يجوز لهذه الأوامر التصدي للأمر التي حصرها المشرع

الدستوري في السلطة التشريعية؛ لأن هذا خلافاً لنصّ دستوريّ آخر يمثّل النصّ التي تستند إليه أوامر الدفاع. وبالتالي لا تملك السلطة التشريعية حقّ التنازل عن اختصاص حصره المشرع بها دون غيرها فمنطوق المادة (124) لا يمتد لذلك.

ثانياً: تأكيداً لما نراه من أن أوامر الدفاع لا تتعدى أن تكون قرارات إدارية؛ هو ما جاء في المادة (8/أ) من قانون الدفاع التي أوكلت حق النظر في الطعون المتعلقة بهذه الأوامر إلى القضاء الإداري، مما يعبر صراحة عن إرادة المشرع بأنه اعتبرها قرارات إدارية، دون حاجة إلى البحث فيما إذا ما أخذ المشرع بالمعيار الموضوعي أو المعيار الشكلي، حيث يمكن للقضاء الإداري إلغاء أوامر الدفاع المطعون بها وهذا ما لا يملكه القضاء الإداري إزاء الأعمال التشريعية إذ نصّت هذه المادة: "يجوز لأيّ شخص جرى توقيفه أو القبض عليه بموجب هذا القانون، أو أيّ أمر دفاع أو جرى الاستيلاء أو وضع اليد على ماله أو مال موجود تحت إشرافه، أو لأيّ صاحب مصلحة بالنيابة عن الشخص المذكور أن يطعن بالأمر الصادر بذلك لدى محكمة العدل العليا".

ثالثاً: ومما يؤكد -ما ذهبنا إليه- أن أوامر الدفاع تعدّ قرارات إدارية- قيام المشرع الدستوريّ بإيراد المادة (125) من الدستور التي منحت صراحة الملك في حال عدم كفاية قانون الدفاع لمواجهه الحالة الاستثنائية؛ الحقّ بإعلان الأحكام العرفية وله إصدار تعليمات تفوق أيّ قانون باستخدامه عبارة "بقطع النظر عن أيّ قانون"، مما أضفى عليها الصبغة أو الطبيعة التشريعية عليها؛ لكونها صلاحية ممنوحة للملك بموجب الدستور مباشرة وليس أوامر بناء على قانون كما جاء في المادة (124). وقد جاء في المادة (125) من الدستور: "عند إعلان الأحكام العرفية للملك أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية أيّة تعليمات قد تقضى الضرورة بها لإغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أيّ قانون معمول...."

وبالتالي لو كانت المادة (124) تبيح للسلطة التنفيذية إصدار أعمالٍ تشريعية؛ أو أن الأوامر الصادرة بموجب قانون الدفاع تعدّ صورته من صور الأعمال التشريعية؛ لما كنا بحاجة إلى المادة (125) من الأساس، حيث يمكن حينها للسلطة التنفيذية بموجب قانون الدفاع أن تشرّع كما تشاء، وهذا أكبر دليل على أن المشرع الدستوريّ كان يعي تماماً أن ما يصدر من أوامر بموجب قانون الدفاع هي قرارات إدارية؛ ولهذا وتحوطاً من عدم كفاية هذه الأوامر -لمواجهة الظروف الاستثنائية-

أباح إصدار تعليمات الإدارة العرفية بموجب المادة (125) التي أضفى عليها صبغة الأعمال التشريعية التي يمكن لها أن تعطل، أو تعدل، أو تلغي أي قانون.

ورغم تباين وجهات النظر بخصوص طبيعة الأوامر الصادرة بموجب قانون الدفاع من حيث اعتبارها قرارات إدارية استناداً للمعيار الشكلي، أم أعمالاً تشريعية استناداً للمعيار الموضوعي، إلا أننا نتفق مع وجهه النظر التي اختلفنا معها آنفاً بأن الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة بموجب قانون الدفاع تبقى محل اجتهاد ويشوب الضبابية بعض جوانبها يتعين معه تدخل المشرع الدستوري؛ لتبني موقفاً واضحاً في هذا الجانب.

### المطلب الثاني: مدى دستورية التفويض الجزائي في أوامر الدفاع

خلصنا فيما سبق إلى أن أوامر الدفاع الصادرة بموجب قانون الدفاع تعدّ قرارات إدارية لا ترتقي لمصاف الأعمال التشريعية، وبالتالي نرى أن قانون الدفاع من الأساس يعدّ غير دستوري إذ أجاز للجهة المختصة -وهي رئيس الوزراء- سلطه إصدار تشريعات جزائية، حيث إن الدستور منح رئيس الوزراء سلطة وقف العمل بأي قانون من خلال تدابير احترازية إدارية ولم يمنحه الحق بالتشريع عموماً فما بالك عندما يتعلق الأمر بالتجريم والعقاب الذي حرصت كافة الدساتير على حصره بالسلطة التشريعية.

وعليه؛ فإن قيام السلطة التشريعية بتفويض رئيس الوزراء بوضع أحكام وقواعد تجريمية وعقابية بموجب المادة (7) من قانون الدفاع ليس له أساس من الدستور ولا نرى اتجاه نية المشرع الدستوري لهذا، بل العكس حصر سلطه التجريم والعقاب -صرحة- بيد السلطة التشريعية، وهذا ما ورد بنص المادة (1/8) من الدستور الأردني التي جاء فيها: "لا يجوز أن يقبض على أحد أو يُوقف أو يُحبس أو تقيد حريته إلا وفق أحكام القانون"؛ تجسيداً لمبدأ الشرعية الجزائية الدستورية المفضية؛ إلى أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني.

ويقصد بهذا المبدأ حصر مصادر التجريم والعقاب في نصوص القانون فقط، فتحديد الأفعال التي تعدّ جرائم وبيان أركانها والعقوبات المقررة لها سواء من حيث نوعها أو مقدارها هي من اختصاص السلطة التشريعية (Al-Shatheli, 2001)، وفي ذلك ضمان للأفراد بعدم تجريم أفعال لم ترد بالقاعدة التجريمية، وكذلك للمجرم بعدم توقيع عقوبة عليه غير تلك المنصوص عليها (Hosni, 1989; Al-Majali, 2001) وتأخذ أغلب التشريعات بهذا المبدأ، سواء بالنص عليه في

صلب الدستور كما جاء في المادة (8) من الدستور اللبناني، والمادة (23) من الدستور الكويتي، والمادة (66) من الدستور المصري لسنة 1971، والمادة (27) من الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة، والمادة (10) من الدستور السوري، أو بالتأكيد عليه في قوانين العقوبات ومن التشريعات العقابية التي نصت على هذا المبدأ، المادة (5) من قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937م وتعديلاته، والمادة (1) من قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 148 تاريخ 1949/6/22 والمادة (1) من قانون الجزاء الكويتي رقم 16 لسنة 1960، والمادة (1) من قانون العقوبات الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة لسنة 1987.

وقد حرص المشرع الأردني على تقنين هذا المبدأ في صلب نصوص قانون العقوبات، حيث نصت المادة الثالثة منه على أنه "لا جريمة إلا بنص ولا يقضى بأي عقوبة أو تدبير لم ينص القانون عليهما حين اقرار الجريمة...."؛ تجسيداً لما أكدّه المشرع الدستوري الأردني في المادة (1/8) التي أشرنا إليها.

وعليه؛ فإن العقوبات الواردة في أوامر الدفاع نوات الأرقام: (2020/3) (2020/6) (2020/8) - التي أشرنا إليها فيما سبق - جاءت بناءً على تفويض غير دستوري صادر عن السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية -مع التحفظ على كلمة تفويض في هذا المجال- وكان حرياً بالسلطة التشريعية منح السلطة التنفيذية فقط حق إصدار الأوامر والنواهي لمواجهة الحالة الاستثنائية؛ وترك تحديد عقوبة من يخالف هذه الأوامر للقضاء كما نصت على ذلك المادة (6) من قانون الدفاع التي جاء فيها: "تختص محاكم البداية بالنظر في الجرائم التي ترتكب خلافاً لأحكام هذا القانون وأوامر الدفاع الصادرة بمقتضاه".

وحيثما يكون للقضاء سلطة تقديرية في تحديد العقوبة واستخدام الظروف المخففة أو المشددة وفقاً لمجريات الأمور ضمن العقوبات الواردة في المادة (7/أ) من قانون الدفاع التي جاء فيها: "يعاقب من يخالف أوامر الدفاع بالعقوبات المنصوص عليها في الأوامر على أن لا تتجاوز العقوبة الحبس مدة ثلاث سنوات أو الغرامة بمبلغ ثلاثة آلاف دينار أو العقوبتين معاً"، مع تحفظنا طبعاً على عبارة -العقوبات الواردة في الأوامر- منوهين أنه كان الأحرى بالمشرع عندما أورد عقوبات لمن يخالف هذه الأوامر، ترك سلطة تحديد العقوبة للقضاء.

مدى مشروعية التفويض التشريعي في ظل الدستور الأردني (قانون الدفاع رقم: (13) لسنة 1992 نموذجاً)...  
سيف إبراهيم مصاروة، عبدالرؤوف احمد الكساسبة

وقد يقول قائل إن أوامر الدفاع حين فرضت العقوبات لم تتجاوز الحد الأدنى والأعلى للعقوبة التي حددها قانون الدفاع، وأنه يمكن للقضاء اختيار العقوبة المناسبة للواقعة الجرمية التي ينظرها ضمن هذين الحدين، بينما نجد أن أمر الدفاع رقم (2020/6) بإيراده مدة ثلاثة أشهر كحد أدنى لعقوبة الحبس؛ خالف ما جاء في المادة (7) من قانون الدفاع التي تركت الحد الأدنى لهذه العقوبة وفقاً للقواعد العامة في قانون العقوبات وهي أسبوع (المادة 21) من قانون العقوبات الأردني رقم: (16) لسنة 1960).

وكذلك الحال في أمر الدفاع رقم: (17) الذي فرض بحق من يخالفه غرامة لا تقل عن (500) دينار ولا تزيد عن (1000) دينار إذا ما ارتكبت المخالفة للمرة الأولى، وبغرامة لا تقل عن (1000) دينار في حال التكرار، في حين أن نص المادة (7) فرض غرامة مقدارها (3000) دينار ولم يضعها بين حدّين.

ومن جانب آخر نجد أن أمر الدفاع رقم (17) قد خالف القواعد التجريبية بوضع ظرف مشدد للعقوبة في حال التكرار وكذلك القواعد الإجرائية بوقفه ملاحقة المخالف إذا دفع الحد الأدنى من الغرامة خلال (14) يوماً من تاريخ وقوعها، ولا ندري من أعطاه كل هذا الحق لتصل حدود إمكانياته لتجاوز القواعد العامة في التجريم والعقاب؟ مما يؤكد أن أوامر الدفاع تجاوزت صفتها كقرارات إدارية وأضفت على نفسها الصبغة التشريعية دون سند من الدستور.

وبعد أن انتهينا من أنّ أوامر الدفاع تعد قرارات إدارية فإننا نرى -خلاصه لما سبق- أن قانون الدفاع وإن كان يتشابه مع قانون التفويض في بعض الجوانب؛ إلا أننا نرى به مخالفه دستورية واضحة المعالم ولا يمكن اعتباره بمثابة قانون تفويض حيث لا تملك السلطة التشريعية -الأساس- الحق بتفويض رئيس الوزراء فرض عقوبات؛ وعليه فإن الصلاحيات التي فوض البرلمان من خلالها رئيس الوزراء حق إيراد عقوبات في الأوامر حسب ما ورد في المادة (7/أ) التي جاء فيها: "يعاقب من يخالف أوامر الدفاع بالعقوبات المنصوص عليها في الأوامر....". ليس لها أساس دستوري.

### المطلب الثالث: مدى دستورية التفويض الماس بحرمة الحياة الخاصة في أوامر الدفاع

لم تقف المخالفة الدستورية بأوامر الدفاع عند حدّ فرض أحكاماً تجريمية وعقابية، رغم حصر إصدارها دستورياً في المشرع العادي؛ -كما أسلفنا- بل امتدت لحوار دستوري تجاوز كل الحدود من

خلال اعتدائها على نصوص الدستور ذاته افتقاراً لأبسط القواعد القانونية من خلال المساس بحرمة الحياة الخاصة التي نصّ الدستور ذاته على حرمتها.

فقد جاء في المادة (7/أ) من الدستور الأردني ما يلي: "الحرية الشخصية مصونة" وحرصاً من المشرع الدستوري الأردني على هذه الحرية ومراعاة لأهميتها لم يضع في أعقاب هذه الفقرة عبارة وفق أحكام القانون، أو كما جاء في القانون، أو بموجب أحكام القانون، بل أوردها المشرع الدستوري على إطلاقها مما يعني أن المساس بها مسألة محظورة دستورياً بكافة السبل.

وعقب الدستور على ذلك بالفقرة (ب) التي تليها من ذات المادة بقوله: "كلّ اعتداء على الحقوق والحريات العامة أو حرمة الحياة الخاصة للأردنيين جريمة يُعاقب عليها القانون".

وجاء في المادة (18) من الدستور الأردني: "تعتبر جميع المراسلات البريدية والبرقية والمخاطبات الهاتفية وغيرها من وسائل الاتصال؛ سرية لا تخضع للمراقبة أو الاطلاع أو التوقيف أو المصادرة إلا بأمر قضائي وفق أحكام القانون".

وباستعراض النصوص السابقة نجد أنّ المشرع الدستوري حظر المساس بأي حق من هذه الحقوق الخاصة -الواردة في المادة (7) من الدستور- وأجاز هذا الأمر ضمن المادة (18) بحذر شديد من خلال إخضاع هذا الأمر لتنظيم السلطة التشريعية وحظر المساس به إلا من خلال السلطة القضائية.

وتجنباً لتكرار ما أورده من تفصيل في طبيعة أوامر الدفاع بكونها قرارات إدارية وكلّ ما يمكنها أن توقف العمل في التشريعات العادية وبالتأكيد لا يمكن لها بأي صورة كانت أن تمتد إلى فرض أحكام ونصوص بمرتبة القوانين العادية؛ فإنه -ومن باب أولى- لا يمكن لها أن تمتد إلى المساس بالنصوص الدستورية أو الاعتداء على ما ضمنه الدستور من حقوق للأردنيين، فإننا نرى أن الاعتداء وصل إلى حدّ المساس بالنصوص الدستورية أعلاه من خلال ما تضمنته المادة (4) التي جاء فيها: "الرئيس الوزراء ممارسة الصلاحيات الآتية:-... (ي): مراقبة الرسائل والصحف والمطبوعات والنشرات والرسومات وجميع وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغلاق أماكن إعدادها".

وهذه تعدّ مخالفة دستورية صارخة لأحكام المادتين (7) و(18) من الدستور، كونها خرقت لا بل اعتدت على الحقوق والحريات العامة التيضمنتها المادة (7) من الدستور كما أنها أتمت المخالفة بتجاهل الأمر الدستوريّ بالسماح لأوامر الدفاع بالتصتت على المراسلات، دون إخضاع هذا الأمر لمراقبة القضاء خلافاً لما قضت به المادة (18) من الدستور.

وعليه؛ نجد أنّ المشرع العادي أباح لنفسه تفويض السلطة التنفيذية بموجب المادة (4/ي) بصلاحيات لا يملك تفويضها، بأي صورة كانت فالدستور أخضع أمر تنظيمها للمشرع العادي ولم يبح المساس بها بموجب قرارات إدارية حتى لو كانت مستندة لقانون الدفاع، وزاد على ذلك بأنه حتى المساس بها يخضع لرقابة القضاء.

فإذا خلصنا إلى أن مجرد الاعتداء بموجب أوامر الدفاع على مسائل التشريع الجزائي الصادرة عن المشرع العادي يعدّ مخالفة دستورية؛ فما بالنا في الاعتداء على نصوص الدستور صراحة التي تحظر المساس بالحقوق والحريات الخاصة للأفراد، وكيف سمح المشرع العادي لنفسه أن يمنح السلطة التنفيذية مثل هذه الإمكانية حيث لا يتصور أن تملك أوامر الدفاع القدرة على تعطيل أحكام الدستور.

#### الخاتمة:

تناولنا في هذه الدراسة نطاق مشروعية التفويض التشريعي في الدستور الأردني من خلال قانون الدفاع الصادر بموجب المادة (124) من الدستور، باعتباره صورة تشابه أو تقارب هذه الوسيلة التشريعية وقد خلصت الدراسة إلى النتائج والتوصيات الآتية.

#### النتائج:

1- تشكل المادة (124) من الدستور الأردني صورة مقارنة من صور إجازة التفويض التشريعي، إلا أنها تختلف عنه بالعديد من الصفات، ويعود سبب المقارنة -التي قد تؤدي إلى اللبس- هو عدم الوضوح والدقة في صياغة هذه المادة من حيث بيان حدود الصلاحيات الممكن إسنادها للسلطة التنفيذية، وحدود تعطيل النصوص القانونية، ومدى امتداد هذا التعتيل الذي قد يؤدي إلى تعطيل نصوص دستورية بطريق الخطأ.

2- عدم دستورية المادة (7/أ) من قانون الدفاع التي أباحَت للسلطة التنفيذية صلاحية التشريع الجزائي، حيث لا يملك المشرع العادي سلطة تفويض السلطة التنفيذية مخالفة أحكام المادة (8/أ) من الدستور، التي حصرت التشريع الجزائي بالسلطة التشريعية دون غيرها، وبما يخالف أيضًا مبدأ الدستوري "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص".

3- عدم دستورية المادة (4/ب) من قانون الدفاع التي أباحَت للسلطة التنفيذية الاعتداء على الحياة الخاصة للأفراد، وتمكينها من خرق حرمة سرية المراسلات، خلافًا لأحكام المادة (7) من الدستور التي نصت صراحة على أن الحياة الخاصة مصونة، كما تتجلى المخالفة الدستورية في السماح لأوامر الدفاع بتعطيل أحكام المادة (18) من الدستور الضامنة لسرية المراسلات دون اللجوء للقضاء في هذا الشأن.

4- لم يأخذ المشرع الدستوري الأردني وحسنًا فعل - بالتفويض التشريعي ضمن نصوصه؛ تجنبًا لتوسيع اختصاصات السلطة التنفيذية باختصاصات ليست من مهامها، مما يؤدي بها إلى استغلالها بخلاف الغاية منها.

5- تبقى أوامر الدفاع الصادرة بموجب قانون الدفاع قرارات إدارية ولا يمكن لها أن ترتقي لمصاف الأعمال التشريعية - كما بينا سابقًا - وكما هو واضح من صريح المادة (8/أ) من ذات القانون التي أسندت سلطة الطعن بها وإلغاءها إلى القضاء الإداري.

#### التوصيات:

1- نتمنى على المشرع الدستوري الأردني تعديل أحكام المادة (124) من الدستور؛ لبيان حدود التعطيل للتشريعات التي تتعارض مع قانون الدفاع؛ تجنبًا لامتدادها لتعطيل بعض أحكام الدستور، وكذلك امتدادها لتعطيل التشريعات التي حصرتها المشرع الدستوري بالمشرع العادي الذي لا يملك حق تفويض صلاحياته دون سند دستوري، استنادًا للمبدأ المؤدي إلى أن التشريع واجب وليس حقًا يمكن التنازل عنه.

2- نوصي المشرع بتعديل المادة (7/أ) من قانون الدفاع وذلك بحذف عبارة (...بالعقوبات المنصوص عليها في الأوامر...) الواردة فيها على أن تتضمن هذه المادة تحديد العقوبات المقررة في حال مخالفة أوامر الدفاع ونقترح الصيغة الآتية: "يعاقب من يخالف أوامر الدفاع

بالحبس مدّة لا تزيد على ثلاث سنوات، أو الغرامة بمبلغ لا يزيد عن ثلاثة آلاف دينار أو بكلتا العقوبتين"، وبذلك نضمن أن العقوبة فُرضت بموجب نصّ القانون وليس بموجب أمر الدّفاع، كما نضمن ترك تقدير العقوبة المناسبة للمخالفة المرتكبة للقضاء وفقاً لجسامتها وظروف ارتكابها.

3- تعديل المادّة (4/ي) من قانون الدّفاع بإضافة عبارة (...بأمر قضائيّ) إلى نهايتها لتصبح: "مراقبة الرّسائل والصحف والمطبوعات والنّشرات والرّسومات وجميع وسائل التّعبير والدّعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغلاق أماكن أعدادها بأمر قضائيّ؛" توافّقاً مع الموادّ (7و18) من الدّستور التي حرّمت المساسّ بالحياة الخاصّة تحت طائلة العقاب بموجب أحكام القانون.

4- نؤيد وندعو الفقه إلى تبني صحة ما ذهب إليه المشرّع في قانون الدفاع ضمن المادّة (8/أ) من اعتبار أوامر الدّفاع بمثابة قرارات إدارية، وصحة إسناد النّظر بها إلى القضاء الإداري؛ ابتعاداً عن اختلاف وجهات النّظر بخصوصها، وتجنّباً لاستغلال السّلطة التّنفيذية هذا الاختلاف لغير الغاية التي مُنحت الصّلاحيات لأجلها.

## References:

### First, Arabic references:

- Badr, A. (2003). *The Legislative Jurisdiction for the Head of State in the Parliamentary System*, Ph.D, the Faculty of Law, Ain Shams University, Egypt.
- Qobailat, H. (2018). *The Brief in Administrative Judiciary*, second Edition, Amman: Dar Wa'el for Publishing and Distribution.
- Al-Sha'er, R. (1983). *The General Theory of Constitutional Law*, Cairo,.
- Jamal Al-Deen, Sami (2015). *Executive Administrative Regulations and Ensuring Judicial Control*, Alexandria: Horus International Distribution Corporation.
- Al-Sada, A. (1982). *The Principles of Law*, Beirut: Arab Renaissance House.
- Al-Khateeb, A. (1968). *Administrative Procedures, A Comparative Theoretical and Practical Study, Part 1, The Institute of Arab Research and Studies*, the League of Arab States, Cairo, and beyond.
- Fahmi, O. (2011). *The Legislative Function of the Head of State in the Presidential and Parliamentary Systems*, Cairo: Arab Renaissance House,.
- Al-Shatheli, F. (2001). *Explanation of the Penal Code, General Part*, first edition , University Press, Alexandria, Egypt.
- Nasraween, L. (2020). Research entitled: Legal Regulation to Tackle the Corona Virus Pandemic in the Jordanian Legislation and International Agreements, *the Journal of the Kuwaiti International Law School*, Eighth Year, Special Appendix, Issue 6, July.
- Kamil Zein, M. (2002). *The Theory of Legislative Delegation*, Ph.D. (Comparative Study), Ain Shams University, Cairo.
- Hafith, M. (1956). *Legislative Delegation in France and Egypt*, Ph.D. the University of Paris, printed in Cairo.
- Hafith, M. (1975). *Administrative Decision*, Part 1, Cairo: Arab Renaissance House.

Hosni, M. (1989). *Explanation of the Penal Code, General Section*, Arab Renaissance House, Cairo, Egypt, sixth edition, 1989.

Al-Majali, N. (2005). *An Explanation of the Penal Code, General Section*, first edition, Amman: the House of Culture for Publishing and Distribution.

Kanaan, N. (2012). *Administrative Judiciary*, Overseer Horizons, without edition.

### **Second, French references:**

Barthélemy et Rivero, cinq ans de réformes administratives, Paris.

Charpentier, Jean (1958). *Les Lois cadres et La fonction Gouvernementale*, R.D.P..

Devaux, J, (1927). *Le Régime des décrets*.

Roger, B. (1943). *Précis de Droit Administratif*, 4eme éd..

Vedel , G. (1949). *Manuel Elémentaire de droit constitutionnel*.

Duverger, M. (1984). *Manuel de Droit Constitutionnel et de Science Politique*.

Waline, M. :

A propos des pleins pouvoirs, article dans l'année politique française et étrangère, 1933.

Manuel élémentaire de Droit administrative, 1939.

Traité de droit administrative, 8eme éd. 1959, pp. 120 et s.

Ruzu, *Les décrets- lois dans le régime constitutionnel de 1875*, Bordeaux, 1942.

Sirey, 1937, III, note de M.P. de F.Réaulx.