

مدى مشروعية أوامر الدفاع في ظل جائحة كورونا في القانون الأردني

عبد العزيز محمد محمد الخواطره*

[DOI:10.15849/ZUJLS.230730.05](https://doi.org/10.15849/ZUJLS.230730.05)

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٠٤/١٨ .
تاريخ قبول البحث ٢٠٢٣/٠٦/٢٢ .

* قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الزرقاء، الاردن.

* للمراسلة: akhawatreh@zu.edu.jo

الملخص

هدفت الدراسة إلى بيان مدى خضوع أوامر الدفاع في ظل جائحة كورونا لمبدأ المشروعية، ومدى انعكاسها على سير المرافق العامة، وبالتالي على طبيعة الخدمات التي تقدمها هذه المرافق للأفراد، وذلك من خلال التركيز على أهم الإجراءات والآليات التي اتبعتها الدولة الأردنية. وقد اعتمدت الدراسة على مقارنة تحليلية تأخذ بعين الاعتبار الجانب النظري والجانب العملي للموضوع وفقاً لمستويين: المستوى الكلي القائم على مبدأ المشروعية كمبدأ لضبط سلوكيات الإدارة في أوقات الطوارئ، والمستوى الجزئي المتمثل بالتجربة الأردنية. خلصت الدراسة إلى عدد من النتائج أهمها أن خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية يفرض عليها دوماً واجب احترام هذا المبدأ، ويكون من واجبها تعويض الأشخاص عن أية أضرار قد تلحق بهم، كما خرجت الدراسة بجملة من التوصيات أهمها: إعادة صياغة نص المادة (١٢٤) من الدستور، والمواد (٣، ٤، و ١٠) من قانون الدفاع، ودعوة الحكومة إلى اتباع سياسات حديثة للتعاطي مع الظروف الاستثنائية ووضع خطط استراتيجية مسبقة وبرامج وطنية لازمة لتلافي الأخطاء التي حصلت أثناء جائحة كورونا.

الكلمات الدالة: اوامر الدفاع ، مبدأ المشروعية ، المرافق العامة.

The Legality of Civil Defence Law in light of Covid-19 Pandemic

Abdelaziz Mahmoud Mohammad Alkawatreh*

* Department of Public Law, Faculty of Law, Zarqa University, Jordan

* Crossponding author: akhawatreh@zu.edu.jo

Received: 18/04/2023.

Accepted: 22/06/2023.

Abstract

The study aimed at analyzing the legality of civil defense law during covid 19 pandemic and its impact on public facilities. This research considered conceptual, theoretical, and practical aspects at two levels: macro (legality) and partial (Jordanian experience). Therefore, the study concluded that adherence to legality obligates the administration to respect and base actions and decisions on the law. It also recommended revising Article 124 of the Constitution, along with Articles 3, 4, and 10 of the civil defence Law and related legislation. The government should adopt modern policies and a new approach for exceptional circumstances, while developing advanced strategies and national programs. This would prevent repeating the mistakes made during the period.

Keywords: Civil defence laws, Principle of legality, Public means.

المقدمة

لم يأت مفهوم الظروف الاستثنائية، كغيره من المفاهيم القانونية، دفعة واحدة، وإنما تطور بتطور النظم السياسية، وبالرغم من أن هذا المفهوم كان مرفوضاً في بداية الأمر، باعتباره مناقضاً لمبدأ سيادة الأمة، واعتداء على حقوق الأفراد وحررياتهم، ويشكل خروجاً على مبدأ المشروعية، الذي يقتضي أن تخضع الإدارة في تصرفاتها وقراراتها لأحكام القانون^(١)، ومع تطور الظروف المحيطة بهذه الأنظمة، وظهور الحاجة إلى نظام قانوني يكفل سيادة الدولة في الوقت الذي تعجز فيه التشريعات القائمة عن مواجهة هذه الظروف، وخاصة بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية، فقد أصبح هذا المفهوم جزءاً من النظام القانوني، يُعالج بموجب نصوص دستورية .

ومع أن كلاً من الدولة والمجتمع يستهدفان تحقيق نفس الغرض الأخلاقي، إلا أن مجال كل منهما مختلف عن الآخر، فالمجتمع يقوم على فكرة التعاون الاختياري، ومنهجه في ذلك يتسم بالمرونة والإرادة الطيبة، بينما مجال الدولة هو عمل آلي، ونشاطها يقوم على القوة، ومنهجها يتصف بالجمود.

وعلى الرغم من اعتبار فكرة الظروف الاستثنائية؛ نظاماً قانونياً عالج المشرع أحكامه ووضع شروطه وقواعده، إلا أن الفقه يؤكد على أن فكرة الظروف الاستثنائية وجدت تطبيقاً لها في العصور القديمة، وقبل تنظيمها من قبل المشرع بموجب نصوص قانونية، حيث كانت الشعوب حينما تتعرض لظروف طارئة، تعهد بأمر الحكم إلى أشخاص ذوي خبرة ودراية في إدارة شؤون الحكم، وكانت تُعطى لهم صلاحيات استثنائية تمكنهم من مواجهة خطر الظروف الطارئة^(٢).

وفي الوقت الحاضر، وعلى الرغم من أن نظرية الظروف الاستثنائية وجدت تطبيقها في التشريعات الوضعية، إلا أن الواقع يثبت بأنها نظرية قضائية أرسى قواعدها أحكام القضاء الإداري، وتحديدًا قضاء مجلس الدولة الفرنسي^(٣)، الذي حاول من خلال هذه النظرية التخفيف من وطأة الأحداث التي رافقت الحرب العالمية الأولى، حيث كانت تُعرف في بداية ظهورها باسم نظرية سلطات الحرب La Théorie des pouvoirs de guerre^(٤).

وأمام عجز القوانين العادية عن مواجهة الظروف الناشئة عن حالة الحرب، فقد قام مجلس الدولة بالإفصاح عن هذه النظرية، التي سميت بنظرية الظروف الاستثنائية، والجدير بالذكر أن فرنسا بعد انقضاء الحرب العالمية الثانية كان إقليمها يمتلئ بالأسلحة الألمانية التي تركها الألمان خلفهم بعد هزيمتهم، مما دفع الرئيس الفرنسي آنذاك Albert Lebrun إلى استشارة رئيس مجلس الدولة في إصدار تشريع يمكنه من السيطرة على الأراضي الفرنسية

(١) د. حنا ندة، القضاء الإداري في الأردن، (د ن)، ١٩٧٢، ص ٢.

(٢) د. محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٣، ود.

فاروق الكيلاني، المحاكم الخاصة، ط ١، ١٩٩٨، (د ن)، عمان، ص ١١١

(٣) André deLaubadère, Traité élémentaire de droit administratif, T.1, 12e ed LGDJ, cit, p. 58, ٢٠٠١.

(٤) René Chapus, Droit administratif général, T.1, 15^e éd, Montchrestien ٢٠٠١, P 186.

في حال اندلاع حروب أو نزاعات مسلحة، حيث كان دستور الجمهورية الرابعة لا يسمح لهم باتخاذ مثل هذا الإجراء^(١).

أما على الصعيد الفقهي، فقد زخرت كتابات المفكرين القدماء بالحديث حول فكرة الظروف الاستثنائية، نذكر على سبيل المثال الفقيه الفرنسي (شيشرون)، الذي ذهب إلى أن سلامة الشعب وأمنه واستقراره تسمو على كل قانون وضعي، الأمر الذي يتطلب البحث عن أفضل الوسائل وأنجعها في تحقيق استقرار الدولة وتجاوز هذه الأزمات^(٢).

إشكالية البحث

يعتبر مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد من المبادئ المستقرة في الأنظمة القانونية المعاصرة، وإن تعطيلها يؤدي إلى تفويت المنفعة التي تقدمها تلك المرافق للأفراد، ويزيد الأمر تعقيدا حينما يكون القرار الصادر بتعطيل المرافق لا يستند إلى أساس شرعي، ولا تحكمه ضوابط معينة، خاصة إذا ما علمنا أن الظروف الاستثنائية تمنح الإدارة الحق في اتخاذ ما تراه مناسبا من إجراءات لمواجهة الطرف القائم، وهو ما يعتبر خروجاً على القواعد القانونية التي تحكم عملها في الظروف العادية.

ولما كان لمثل هذه الإجراءات من خطورة بالغة على حقوق الأفراد وحرياتهم، وتعطيل لسير المرافق العامة، فإن الأمر يتطلب مزيداً من الحماية القانونية والقضائية لضمان سير المرافق العامة من أجل إشباع حاجات الأفراد، وتأمين تقديم خدماتها بكل يسر وسهولة.

ولعل غياب الرقابة السياسية على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية، هو ما يدفع سلطات الطوارئ أحيانا إلى أن تجنح نحو الغلو في استخدام صلاحياتها الممنوحة لها بموجب التشريعات المرعية، ويشجعها على ذلك مسلك القضاء الأردني، الذي غالبا ما ينأى بنفسه جانبا عن التصدي لأعمال الإدارة في أوقات الطوارئ، تحت ذريعة أعمال السيادة، رغم أن ما تصدره الإدارة من قرارات في مثل هذه الأوقات لا تعدو أن تكون قرارات إدارية؛ تخضع في طبيعتها لرقابة القضاء، سواء أكانت رقابة مشروعية أم رقابة ملائمة، وبغض النظر عن الجهة التي تصدرها .

وأمام هذا الواقع، فإننا نتساءل عما إذا كانت الإجراءات التي اتخذتها الإدارة في ظل جائحة كورونا تتسجم مع طبيعة الحالة الوبائية التي تصدت لها، وهل راعت في اتخاذها لتلك الإجراءات الأصول القانونية اللازمة، كما يدعوننا للتساؤل عن دور القضاء في معالجة الحالات التي تم عرضها عليه، سواء من حيث مشروعيتها أو ملاءمتها للطرف القائم، والبحث في أسباب ودوافع الإبقاء على العمل بقانون الدفاع، رغم الإعلان عن وقف العمل بأوامر الدفاع الصادرة استنادا لأحكام هذا القانون.

(1) Pierre Hamon et chel Troper, Droit Constitutionnel et institutions politiques, Economica, 2007, p. 242.

(2) د. فاروق الكيلاني، المحاكم الخاصة، مرجع سابق، ص ١١٤.

أهداف البحث

- تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية:
- معرفة مدى التزام أوامر الدفاع بمبدأ المشروعية.
 - التأكد من ملاءمة الأوامر والإجراءات التي تم اتخاذها مع الظرف القائم.
 - معرفة أثر جائحة كورونا على مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

منهج البحث

اعتمد الباحث في كتابة البحث على المنهج الوصفي، القائم على وصف الظاهرة محل الدراسة وصفا دقيقا، لتحديد المشكلة التي تواجهها المرافق العامة عند تطبيق حالة الطوارئ، ونخص بالذكر جائحة كورونا، لما كان لها من آثار قانونية واجتماعية واقتصادية على المجتمع والدولة، وتسعى الدراسة إلى تشخيص الحالة تشخيصا قانونيا دقيقا، وصولا إلى النتائج التي يمكن الاعتماد عليها للخروج بحلول قانونية مناسبة لهذه الظاهرة، بالإضافة إلى المنهج التحليلي الذي يقوم على تحليل النصوص القانونية تحليلا دقيقا وعميقا، بغية الوصول إلى نية المشرع عند وضعه للنصوص التي تعالج حالة الطوارئ .

المبحث الأول

الأساس الفلسفي لمبدأ المشروعية وتطبيقاته في الظروف العادية والاستثنائية

سنبين في هذا المبحث مفهوم مبدأ الشرعية، ونميزه عن غيره من المبادئ المتقاربة منه، ثم سنبين كيفية تطبيق مبدأ الشرعية في الظروف العادية والاستثنائية، وذلك من خلال تقسيم المبحث إلى ثلاثة مطالب، نخصص **المطلب الأول** للحديث حول مبدأ الشرعية، وتمييزه عن غيره من المبادئ القريبة منه، ثم سنتكلم في **المطلب الثاني** عن كيفية تطبيق مبدأ الشرعية في الظروف العادية والاستثنائية، ونتحدث في **المطلب الثالث** حول تطبيقات مبدأ المشروعية في الظروف الاستثنائية.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشروعية وتمييزه عن غيره من المبادئ

يكاد يكون الإطار العام للبحث عن الأساس الفلسفي للمبادئ القانونية هو الديمقراطية، التي تدّعي معظم الدول أنها تتبناها، سواء أكان ذلك حقيقة أم زيفا، ولكن الديمقراطية تقر سيادة الشعب لنفسه، وبذلك يكون خضوع جميع مؤسسات الدولة لإرادة الشعب هو المؤشر الحقيقي والصحيح لتطبيق الديمقراطية.

أدى ظهور القانون الإداري، والصلاحيات التي أعطاهها هذا القانون للإدارة في تسيير أعمال المرافق العامة تحقيا للمصلحة العامة؛ إلى افتراض أن الإدارة قد تتعسف في استعمال صلاحياتها، مما يُظهر الحاجة الملحة إلى ضرورة رقابة القضاء على هذه الأعمال والتصرفات.

هذا وقد تزامن تأسيس القضاء الفرنسي، مع تبلور فكرة رقابة أعمال الإدارة، حيث تركّز عمل القضاء الإداري ومنذ نشأته على مراقبة مشروعية قرارات وأعمال الإدارة، فأصبح المقصود بمبدأ المشروعية من زاوية

القانون الإداري هو خضوع جميع الأعمال القانونية والمادية الصادرة عن السلطة التنفيذية في الدولة، ممثلة بإدارتها الإدارية، للقواعد القانونية، أيًا كان شكلها ومصدرها، بدءًا من التشريع الأساسي (الدستور)، ومرورًا بالتشريع العادي (القانون)، وانتهاءً بالأنظمة الفرعية (الأنظمة)، وسواء كانت هذه التشريعات مكتوبة أو غير مكتوبة، مع مراعاة تدرجها في القوة، فهي تخضع للقانون بمفهومه الواسع في كل ما تجرّيه من تصرفات^١.

فالسلطة الإدارية لا يمكنها أن تلزم الأفراد بشيء خارج نطاق القوانين المعمول بها، أي أن مشروعية عمل الإدارة يتطلب وجود سند قانوني يقوم عليه هذا العمل، وإن أي خروج من الإدارة عن القواعد المحددة سلفًا يعد خروجًا منها في ذات الوقت عن إطار المشروعية.

ومن ناحية أخرى، لا تستطيع الإدارة أن تفرض على الأفراد شيئًا إلا إعمالًا لنص القانون، بحيث يقع على عاتق الإدارة التزام إيجابي وآخر سلبي، فهي تمتنع عن مخالفة القانون، وفي المقابل لا تتصرف إلا وفق أحكام القانون^٢.

وإذا كان وجود الدستور في الدولة، ومبدأ الفصل بين السلطات، وتدرج القواعد القانونية من المرتكزات الأساسية لمبدأ المشروعية، فإن الضمانة الأهم هي إعطاء الأفراد الحق في اللجوء إلى القضاء لحماية حقوقهم، حتى إن وجدت الرقابة السياسية في الدولة، فإن الرقابة القضائية هي أهم الأعمدة الدائمة لمبدأ المشروعية؛ لأنها تؤدي بالمحصلة إلى حماية حقوق الأفراد.

وفي المحصلة؛ فإن الدولة هي نظام أنشأه الأفراد لحماية حقوقهم بوسائل يقف القانون على رأسها، وعليه يجب ألا توضع قوانين تفرض قيودًا على نشاط الأفراد إلا بالقدر الضروري لحماية نشاط المجموع، فحقوق الأفراد لا تتقيد إلا إذا تعارضت مع حقوق أولى بالرعاية منها، وهذا ما دأب على تكريسه الفلاسفة اليونان ومن جاء بعدهم، باعتناق نظريات العقد الاجتماعي، التي تدّعي في مجملها أن الأفراد قد تنازلوا عن حقوقهم الفردية من أجل إقامة الدولة وحماية مصالحهم، ومع التطور الذي حصل، أصبح للأفراد حقوق إيجابية تجاه الدولة؛ يتطلب تدخلها لتوفيرها وحمايتها.

المطلب الثاني: تمييز مبدأ المشروعية عن غيره من المبادئ القريبة منه

بينما فيما سبق ان الأساس الفلسفي لمبدأ المشروعية هو حقوق الأفراد، سواء السلبية ام الايجابية، وحول هذا الأساس هناك مبادئ أخرى سنتعرض لها بإيجاز، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: مفهوم الدولة القانونية

لم يظهر مفهوم الدولة القانونية في القانون الوضعي إلا في الفترة التي تحددت فيها سلطات الدولة، وسادت فكرة الفصل بين السلطات، فخلال الفترة التي ساد فيها الحكم المطلق، كان الحاكم هو من يمارس وظائف: التشريع، والتنفيذ، والقضاء، وقد أكدت الثورة الفرنسية على مبدأ الدولة القانونية في المادة الثانية من إعلان حقوق الإنسان

(١) محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص ١٣١ .

(٢) ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص ١٧١ .

-Carre de malberg. Constitution a la theorie general de Leteat TIP 49.ets.

والمواطن الفرنسي لعام ١٧٨٩، على أن الغاية من إنشاء أية مؤسسة سياسية هي الحفاظ على الحقوق الطبيعية للإنسان، وهذه الحقوق هي: الحرية، والملكية، والأمن، ومقاومة أي اعتداء^(١)، وكان قد سبق ذلك الفكر الألماني، حيث شرح المفكر (كانت) عبارة الدولة القانونية في إطار تصوره التحليلي للدولة الدستورية التي يتم فيها تقييد السلطة الحكومية بالقانون^(٢).

ولعل تعدد زوايا البحث في معالم الدولة القانونية هو الذي صعب إيجاد تعريف موحد، حيث اعتبرها بعض الدراسات مجرد خضوع الإدارة للقانون بمعناه الضيق، واعتبرها بعضهم الآخر خضوع الدولة للقانون في جميع مظاهر نشاطها، سواء من حيث الإدارة أو من حيث القضاء والتشريع^(٣).

والتعريف المتعارف عليه حديثاً؛ هو أن الدولة القانونية هي التي يمارس فيها كل صاحب قرار اختصاصه تحت رقابة القضاء، لأن أحد التعاريف يرى أن الدولة القانونية هي التي يخضع فيها الحاكم والمحكوم للقانون، وهذا يمكن ان يؤدي إلى قيام دولة بوليسية يتقيد فيها الحاكم بالوسيلة، ولكنه مطلق من حيث الغاية، فلا يستهدف المصلحة العامة فقط، وإنما يستعمل سلطاته من أجل مصلحته الخاصة والمصلحة العامة^(٤)، والقصد من كل تعريف للدولة القانونية هو تحقيق الصالح العام، وحماية حقوق وحرقات الأفراد، وذلك لأن المبدأ يقضي بإخضاع جميع السلطات العامة للقانون، بما فيها السلطة التشريعية؛ التي تخضع لرقابة القضاء الدستوري.

ولتحقيق نظام الدولة القانونية الكامل، ينبغي توافر عناصر عدة وضمانات محددة؛ مثل وجود دستور للدولة، يحدد اختصاصات كل عضو من أعضاء السلطات التي يتولى الدستور خلقها، ويحيط نشاط السلطات في الدولة بضمانات لا تملك تلك السلطات أن تتجاوزها أو تحيد عنها، والدستور بطبيعته أسمى من الحاكم؛ فهو من يحدد طريقة اختياره، ويعطيه الصفة الشرعية، ويحدد له سلطاته وحدود اختصاصاته، وبغض النظر عن شكل الحكم، ملكيا كان أو جمهورياً^(٥).

وكذلك من عناصر الدولة القانونية الفصل بين السلطات، من الناحيتين العضوية والوظيفية، بحيث يتم تخصيص هيئة مستقلة لكل وظيفة من وظائف الدولة، ومن عناصر الدولة القانونية أيضاً خضوع الإدارة لرقابة القضاء، وتدرج القواعد القانونية، واحترام حقوق وحرقات الأفراد، ورغم كل ذلك، فليس هناك تلازم بين مبدأ الدولة القانونية والديمقراطية، فهذا المبدأ متصور وجوده في النظم المختلفة، ديمقراطية كانت أو دكتاتورية.

(١) Article II de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.

(٢) cite par Chevallier (J) L'Etat de droit LGDJ, Paris 1988, p78 .

(٣) ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٦٩.

- Carre de malberg. Constitution à la theorie generale de L'Etat TIP 49.ets.

Carre de malberg: op .cit p49.ets .

(٤) ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٧.

(٥) راجع بذلك المادتين (٢٨ و ٢٩) والمواد (٣١ - ٠٤) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ .

الفرع الثاني: مبدأ الشرعية

تُعدّ الشرعية الضابط الذي يفصل بين ما هو مقبول قانوناً وما هو غير مقبول قانوناً من الأفعال في الدولة، وللشرعية مفاهيم متنوعة في نطاق كل قانون، فضلاً عن أن دلالاتها تتنوع بتنوع زاوية النظر إليها، فمراعاة الشرعية هي أساس كل حكم مشروع.

لهذا فالشرعية الجزائية تعني عدم جواز تجريم أي فعل، وتقرير أية عقوبة عليه دون نص في القانون، بمعنى آخر، يتم تحديد عدم مشروعية الأفعال التي يراها المشرع ضارة بمصالح المجتمع والعقوبات المفروضة عليه بشكل مسبق قبل اقترافها من قبل المكلفين باتباع القاعدة القانونية، وأن يكون التطبيق مباشراً وليس بأثر رجعي، كما لا يجوز القبض على أي شخص أو حبسه إلا بأمر من السلطات المختصة بذلك قانوناً، وفي الأماكن المخصصة بموجب القانون^١، أما في القانون الخاص، فتتعدّد شرعية التصرف من خلال الارتضاء به من جهة، وعدم مخالفته للقانون من جهة أخرى، أو مخالفته لما عده القانون بمنزلة في حكم المخالفة، كالنظام العام والآداب العامة، وهو بهذا المعنى لا يختلف عن المعيار الموضوعي للتمييز بين المشروع وغير المشروع، لذا فالشرعية تصلح أن تكون دلالة مشروعية قرار تصدره السلطة التنفيذية، وأي حكم صادر عن السلطة القضائية .

والشرعية إن لم تكن أحد عناصر الدولة القانونية، فإنها تعتبر المحرك الفعال لتلك العناصر، فما ذكر سابقاً عن الشرعية الجزائية هو تأكيد على مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يعدّ أهم عناصر الدولة القانونية، ويؤكد على وجود الدستور في البلاد، ووجود الرقابة القضائية لحماية حقوق الأفراد^٢، كما أن هذا المبدأ يرسخ سيادة القانون من خلال تشديد الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية فيما يتعلق بأعمال السيادة، وأعمال الإدارة التي تخضع للرقابة القضائية، فالقاضي لا يستطيع أن يجرم فعل لم يجرمه القانون، ولا يوقع عقوبة إلا وفق نصوص القانون، كما لا يستطيع أن يبطل عقداً أو إجراءً تنفيذياً أو قضائياً إلا وفقاً لأحكام القانون.

الفرع الثالث: مبدأ سيادة القانون

بينما فيما سبق أن مبدأ الدولة القانونية؛ هو مبدأ قانوني يهدف إلى حماية حقوق الأفراد، ضد تعسف السلطة العامة، أما مبدأ سيادة القانون فهو مبدأ سياسي يتعلق بتنظيم السلطات العامة في الدولة، بحيث يهدف إلى وضع الجهاز التنفيذي في مركز أدنى من الجهاز التشريعي، ونجد بعض كتب الفقه الفرنسي والمصري تستعمل المبدأين على أنهما مترادفان، وهذا يرجع إلى النظام الفرنسي بعد الثورة أخذ بمبدأ سيادة الأمة (دستور ١٧٩١)، وحسب هذا المبدأ، فإن البرلمان كان وحده من يمثل الإرادة العامة، وحيث إن كل تنظيم في الدولة، وكل نشاط له؛ يجب أن يصدر بناء على إرادة الشعب، كونه صاحب السيادة، وبذلك ينبغي أن تخضع السلطة التنفيذية للبرلمان، كما يجب أن يكون كل نشاط تمارسه تنفيذاً للقانون الذي يعبر عن الإرادة العامة للشعب، وخضوع الجهاز التنفيذي للجهاز التشريعي لا يقتصر على أعمال الإدارة المتعلقة بالأفراد، وترتب بحقهم آثار قانونية، وإنما يشمل الخضوع للإجراءات الإدارية المتعلقة بالتنظيم الداخلي للمرافق الإدارية .

(١) طلال عبد حسين البدراني، الشرعية الجزائية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠٢، ص ٢٩.

ونلاحظ هنا الفرق بين مبدأ سيادة الدولة الذي يشمل جميع أجهزة الدولة، وبين مبدأ سيادة القانون الذي يهدف إلى جعل السلطة التنفيذية في موضع أدنى من السلطة التشريعية وما يصدر عنها من قوانين، وهذا ما يجعل مبدأ سيادة القانون يوجد في النظم الديمقراطية، حيث لا يمكن تصور تطبيقه في الحكومة البوليسية أو الاستبدادية، لأن وجود رقابة عليا من قبل السلطة التشريعية التي يختارها الشعب على السلطة التنفيذية التي بيدها طرق القهر والإجبار، من أجل تحصيل الحقوق وحمايتها، التي هي على تماس مباشر بحياة الأفراد، ومعنية بتنفيذ القانون الصادر عن البرلمان، ودراسة أوضاع المجتمع، وضبط الأمن، وملاحقة الخارجين على القانون وتقديمهم للسلطة القضائية المعنية بتطبيق القانون، التي يجب أن تمارس عملها باستقلالية تامة؛ لكي يطمئن صاحب الحق على حقوقه من الضياع .

وهنا نلاحظ أن حقوق الأفراد هي الأساس لجميع المبادئ التي تم نكرها، لأن الحق ولد للأفراد قبل أن ينتظموا في جماعة، والحق سابق على القانون، لأن القانون لا ينشئ الحق وإنما جاء ليؤقده ويحميه، وهو وسيلة الدولة في صون تلك الحقوق بموجب القوانين، مهما اختلف مفهومها، وإن الاختلاف في المبادئ التي تم عرضها؛ هو في الإطار الخاص بكل منهم، فمبدأ الدولة القانونية يشمل الدولة كلها، ومبدأ المشروعية يتعلق بخضوع الإدارة للقانون، ومبدأ سيادة القانون يتعلق بخضوع السلطة التنفيذية لإرادة السلطة التشريعية.

المطلب الثالث: تطبيقات مبدأ المشروعية في الظروف الاستثنائية

لا تسير الظروف عادة على وتيرة واحدة، حيث لا بد أن تواجه الدول ظروفًا أو أزمات معينة تجعلها في حالة مضطربة، تختلف عن الحالة التي كانت عليها في ظل الظروف العادية، وعادة ما ينتج عن مثل هذه الأزمات والظروف حدوث اختلال في موازين القوى والاستقرار الداخلي أو الخارجي، مما يتطلب تدخلا سريعا وفاعلا من أجل إعادة الأمور إلى مسارها الطبيعي، ومن هنا ظهرت فكرة الظروف الاستثنائية وسيلة ناجعة لإيجاد الحل المناسب والفوري لمواجهة هذه المخاطر، وبالقدر الذي يحقق لها أمنها واستقرارها^(١).

وقد عرفت ألمانيا في نهاية القرن التاسع عشر ولادة فكرة حالة الضرورة، التي أثبتتها التجربة بأن مبدأ المشروعية يصبح غير فعال في حالة حدوث أزمات في البلاد، تتطلب تسيير أمور الدولة بكافة السبل، ومن جهة أخرى، أقر أغلب فقهاء القانون الدستوري أن الحكومة مجبرة في حالات استثنائية على اتخاذ إجراءات خارج نطاق اختصاصها على ألا تؤدي الحالات الاستثنائية وما تتطلبه من إجراءات إلى إلغاء دور البرلمان في مراقبة أعمال الحكومة.

غير أن الفقه انقسم حول أساس حالة الضرورة والقيمة القانونية لأعمال الحكومة في ظل تلك الظروف إلى فريقين، فريق ذهب إلى القول بأن حالة الضرورة تعتبر مصدرا للقانون، وهي ما تتعرف بالنظرية القانونية، في حين يرى الفريق الآخر أن أعمال الحكومة في ظل الظروف الاستثنائية غير قانونية، وأنها لا ترتقي إلى هذه المنزلة إلا بسبب الظروف السياسية، وهي تعرف بالنظرية السياسية^(٢).

(١) د. سمير داود، ود. عليا العكلي، مدى تأثير الظروف الاستثنائية على الشرعية الدستورية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط١، ٢٠١٥، ص١٤، ود. أمير حسن جاسم، نظرية الظروف الاستثنائية، وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مجلة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد ١٤، العدد ٨، ٢٠٠٧، ص٢٣٧.

(٢) Lamrque J: La theorie de la necessiteet, L'article 16 de la constitution de 1958 RDP paris 1961 P562 .

وإذا كان مبدأ المشروعية يحتم على الإدارة الالتزام بحدود القانون ومراعاة أحكامه في تصرفاتها وقراراتها، فإن الأخذ بهذا المبدأ على إطلاقه من شأنه أن يعيق عمل الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، ففي الحالات التي تصبح فيها القواعد المرعية غير قادرة على مواجهة الظرف الاستثنائي، فإن المشرع نفسه يعطي للإدارة الحق في الخروج على مبدأ المشروعية بالقدر الذي يحقق لها ذلك، وبذلك تظل تصرفات الإدارة داخل نطاق المشروعية، ولكنها المشروعية الاستثنائية، فتعدو تصرفاتها غير المشروعة في الظروف العادية مباحة في الظروف الاستثنائية^(١).

وبالتالي فإن خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية يفرض عليها دوماً واجب احترام هذا المبدأ، تحت أي ظرف كان، وفي جميع الأوقات، مما ينتج عن ذلك، أنه حتى تكون تصرفات الإدارة وقراراتها النهائية مشروعة، وملزمة للمخاطبين بها، فلا بد أن تصدر استناداً إلى القانون وطبقاً لأحكامه^(٢)، وإلا فإن هذه التصرفات والقرارات غير المشروعة، تفرض على الإدارة مسئوليتها تجاه الأشخاص الصادرة بحقهم، ويكون من واجبها تعويضهم عن أية أضرار قد تلحق بهم جراء هذه الأفعال^(٣).

ويتربط على الأخذ بفكرة الظروف الاستثنائية تحقيق نتيجتين، الأولى: وقف سلطان القواعد القانونية العادية بمواجهة الإدارة، والثانية: بدء خضوع تلك القرارات للمشروعية التي يحدد القضاء فحواها ومضمونها، لهذا قيل إن المشروعية الاستثنائية تحل محل المشروعية العادية في الظروف الاستثنائية، بحيث تتسع صلاحيات الإدارة بصورة غير منصوص عليها في القوانين العادية^(٤)، كون مصلحة الدولة وبقائها يفرض على الإدارة في بعض الأحيان الخروج على هذا المبدأ بالقدر الذي يحقق هذه المصلحة، فالقانون في أصله لم يوجد لذاته وإنما خدمة للدولة ومصالحها وضمان استمرار عملها، الأمر الذي يبيح للسلطة التنفيذية تجاوز حدود المشروعية بالقدر الذي يحمي مصالح الدولة ويضمن استقرارها^(٥)، كونه في غالب الأحيان تؤدي الظروف الاستثنائية إلى حدوث اضطرابات في النظام العام، تؤثر على كيان الدولة، وتصبح الوسائل العادية المتاحة للسلطة التنفيذية غير قادرة على مواجهتها، لذا، فقد ذهب غالبية الفقه، وسابريته في ذلك التشريعات الدستورية، إلى منح الإدارة الحق في الدفاع عن أمن الدولة واستقرارها من خلال منح الإدارة الحق في الخروج على القواعد القانونية المرعية، والتسلح بقواعد قانونية استثنائية تجعلها قادرة على مواجهة تلك الظروف^(٦).

(١) د. فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق - القاهرة، ط١، ١٠٠٢، ص٥١، ود. ثروت عبد الهادي الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها، دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص٤٤، ود. نواف كنعان، نواف، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان، ط١، ٢٠٠٦، ص٥١، ود. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص٧.

(٢) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مبادئ الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص٨٦، ود. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، (د س)، ص٧.

(٣) د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص٣.

(٤) د. إسماعيل ميرزا، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، دار الملاك للفنون والآداب والنشر، بغداد، ط٤، ١، ٢٠٠٩، ص٢٥٩، ود. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص٩٩.

(٥) د. شريف سلامة عبد السميع، دور رئيس الدولة وأثره على الحياة السياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١١، ص٥٤، ود. مجدي المتولي السيد يوسف، أثر الظروف الاستثنائية على مبدأ المشروعية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٩، ود. إبراهيم حمدان، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، مرجع سابق، ص٣٩٥.

(٦) Maurice Hauriou, Traité de droit administratif, Paris, 1951, p. 179.

وقد درجت التشريعات على معالجة حالة الطوارئ باتباع أحد أسلوبين، إما من خلال قيام المشرع نفسه بتنظيم حالة الطوارئ، ووضع القواعد التي تحكمها، وبيان الأسباب التي تسمح للسلطة التنفيذية بإعلان العمل بها، وتحديد الوسائل القانونية التي يحق للسلطة التنفيذية اللجوء إليها؛ لمواجهة الظرف الاستثنائي، أو أن يقوم المشرع بوضع القواعد العامة التي تنظم حالة الطوارئ، ويترك للإدارة مسألة تقدير الأسباب التي تستوجب إعلانها، واختيار الوسائل المناسبة للتعامل مع الظرف القائم، وفي هذه الحالة لا يتوقف دور القضاء في التأكد من مدى التزام سلطات الطوارئ حدود القانون، وإنما يتعداه إلى رقابة ملاءمة الإجراءات المتخذة مع طبيعة الظرف القائم، ويقدر مدى التناسب بينهما، وهذا النوع من الرقابة يسمى رقابة الملاءمة^(١).

ومن الجدير بالذكر أن فكرة الظروف الاستثنائية أصبحت نظاماً قانونياً قائماً، تنص عليه الدساتير، بحيث تبين أحكامه وحدوده، وتضع له من الشروط والضوابط ما يكفل احترام الحقوق والحريات، ويضمن عدم التعسف في استعماله، وهذا بطبيعة الحال يبقي على فكرة الظروف الاستثنائية داخل دائرة المشروعية، مما يجعل تصرفات وقرارات الإدارة خاضعة لرقابة القضاء^٢.

وفي ذات السياق، لقد ميّز المشرع الأردني بخصوص حالة الضرورة بين حالتين؛ أعطى في الأولى للسلطة التنفيذية، وفي حال وجود البرلمان؛ الحق في إعلان حالة الطوارئ وإعلان العمل بقانون الدفاع، أو إعلان الأحكام العرفية، وفي الحالة الثانية، منح السلطة التنفيذية، في حال غياب البرلمان، سلطة إصدار القوانين المؤقتة، بشرط أن يتم عرضها على البرلمان في أول اجتماع له، الذي يقوم - حسب مقتضى الحال - بإجازتها أو تعديلها أو رفضها.

وحيث إن موضوع بحثنا في أساسه يدور حول مدى التزام أوامر الدفاع بمبدأ المشروعية، فإننا سنتكلم في المبحث الثاني عن مدى مشروعية أوامر الدفاع التي رافقت إعلان العمل بقانون الدفاع للتصدي لجائحة كورونا، خلال الفترة الممتدة من ٢٠٢٠/٣/١٥ وحتى الوقت الحاضر، من الناحيتين؛ النظرية والعملية.

المبحث الثاني

مدى خضوع أوامر الدفاع لمبدأ المشروعية وأثرها على سير المرافق العامة

تمهيد

عادة ما يُحدث الإعلان عن حالة الطوارئ إلى اختلال في التوازن الدستوري الذي يقوم عليه النظام النيابي البرلماني في الأردن، بحيث يؤدي ذلك إلى منح السلطة التنفيذية اختصاصات تشريعية استثنائية واسعة، تقيد بموجبها الحقوق والحريات العامة، وهذا بحسب الأصل، يعد مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات، وتجاوز على اختصاصات السلطة التشريعية، إلا أنه طالما جرى هذا الأمر في ظروف استثنائية، وبترخيص من المشرع؛ فإنه لا يهدد هذا المبدأ ما دامت السلطة التنفيذية لا تتجاوز حدود هذا الترخيص.

وينبغي على هذا القول؛ أن امتلاك السلطة التنفيذية صلاحية إصدار تشريعات استثنائية في أوقات الطوارئ، لا يخولها صلاحية تعطيل القوانين الصادرة عن البرلمان إلا بالقدر الذي يمكنها من مواجهة الظرف

(١) د. سمير داود، ود. عليا العكلي، مدى تأثير الظروف الاستثنائية على مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص ١٥.
د. إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، (د س)، ص (٧٠٣-٧٠٤).

الاستثنائي، وإلا انقلبت تلك التشريعات إلى أداة غير شرعية وأسلوب غير قانوني لممارسة الحكم المطلق^١، فإذا كانت المصلحة العامة تقتضي أن تُمنح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار تشريعات استثنائية لمواجهة الظروف الاستثنائية، فإن الأمر يتوجب ألا تتجاوز هذه الغاية، حتى لا يصار إلى إهدار كل قيمة لمبدأ المشروعية، ويعرض الحقوق والحريات العامة لخطر استبداد وظلم السلطات القائمة على حالة الطوارئ^(٢).

وحيث إن إشباع الحاجات العامة لازم وضروري للأفراد، فإن المرافق العامة، أياً كان نوعها، تخضع لمبادئ يتحقق بها الهدف الذي أنشئت من أجله، وهذه المبادئ قد لا تنتظم بشكل سليم في ظل الظروف الاستثنائية إذا ألمَّ خطب بالبلاد؛ كما هو حاصل في ظل جائحة كورونا.

وقد عالجت النصوص الدستورية موقف الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، ولكن الأمر يحتاج إلى الحذر في مثل هذه الظروف، خاصة أن السلطة التنفيذية تتمتع أحياناً بسلطة تقديرية في خلق وإدارة المرافق العامة . سبق أن بينا أن المادة ١٢٤ من الدستور الأردني خولت السلطة التنفيذية صلاحية إصدار أوامر دفاع استناداً إلى قانون الدفاع، بحيث يكون لهذه الأوامر القوة في مخالفة نصوص القانون العادي الصادر عن السلطة التشريعية، وسنتطرق في هذا المبحث إلى الحديث حول أوامر الدفاع في الفترة التي تزامنت مع ظهور الوباء العالمي (كورونا)، وبيان مدى التزام تلك الأوامر بمبدأ المشروعية في مجال المبادئ العامة التي تحكم سير المرافق العامة .

وعليه، سيتم تقسيم المبحث إلى ثلاثة مطالب؛ نخصص الأول للحديث عن أوامر الدفاع والحق في التنقل، ونتكلم في المطلب الثاني عن أوامر الدفاع والحق في العمل، ثم في المطلب الثالث نتناول أثر أوامر الدفاع على سير المرافق العامة.

المطلب الأول: أوامر الدفاع والحق في التنقل

يعتبر الحق في التنقل من الحقوق الأساسية المقررة للأشخاص، وهو من الحقوق التي كفلتها المواثيق الدولية والداستير، حيث نصت عليه المادة ١٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨ بقولها: (لكل فرد الحق في مغادرة أي بلد والعودة إليه)، وأكدت على ذلك المادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بمنح الأفراد حرية التنقل داخل إقليم دولته وحرية اختيار مكان إقامته فيها ومغادرتها والعودة إليها وقتما يشاء، وحظر تقييد هذا الحق إلا بموجب أحكام القانون.

وعلى المستوى الوطني، فقد ألزمت الدول الموقعة على هذه الاتفاقيات نفسها بحماية الحق في التنقل، وضمنته دساتيرها، ومنها الأردن، حيث نصت في المادة (٩) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته على ما يلي: ١- "لا يجوز إبعاد أردني من ديار المملكة ٢- لا يجوز أن يحظر على أردني الإقامة في جهة ما أو يمنع من التنقل ولا أن يلزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون".

(١) د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢، ص ١١ .

(٢) د. محمد شريف إسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨١، ص ٣١٦

ومن خلال سياق النصوص أعلاه نرى أن كفالة الدستور للحقوق لا يعني إطلاقها، وإنما تبقى خاضعة لتنظيم القانون، الذي يبين حدود استعمالها، وكيفية ممارسة الأفراد لها، وذلك تحقيقاً للصالح العام، وحفاظاً على النظام العام، وهي ذات الأسباب التي تعطي للإدارة في ظروف استثنائية، الحق في فرض قيود إضافية على تلك الحقوق والحريات، وبالقدر الذي يحقق تلك المصالح والأهداف^(١).

ولكي يكون قرار الإدارة سليماً من الناحية القانونية، فلا بد أن يستند إلى مبرر منطقي ومقنع، وأن يكون الهدف من وراء إصداره هو دفع الخطر القائم، وألا يكون القرار قد فقد أساسه القانوني، وإلا فإن الإدارة تكون عندئذ قد خالفت مبدأ المشروعية، وتكون ملزمة بتعويض الأفراد عن أية أضرار قد تلحق بهم من جراء هذه الأعمال. ويتجسد الحق في التنقل في عدة صور، نذكر منها: حرية الحركة داخل حدود الدولة، وحرية اختيار مكان الإقامة دون فرض عليه الإقامة في مكان معين أو المنع من الإقامة فيه، وحرية الخروج من الدولة والعودة إليها ضمن الشروط والبروتوكولات المتبعة بين الدول^(٢).

ونظراً لما تمر به البلاد من حالة وبائية خطيرة، فقد اتخذت الحكومة جملة من الإجراءات، بهدف التقليل من وطأة هذا الوباء، والحد من عدد الإصابات في صفوف المواطنين، حيث أصدر رئيس الوزراء في ٢٠ مارس ٢٠٢٠ أمر الدفاع رقم (٢) لسنة ٢٠٢٠، الذي حظر على الأفراد التنقل والتجوال في جميع مناطق المملكة^(٣).

وضمامنا لتنفيذ ما جاء في أمر الدفاع رقم (٣)، فقد أصدر رئيس الوزراء أمر الدفاع رقم (٣)، الذي تضمن جملة من العقوبات؛ تراوحت بين الحبس والغرامة المالية وضبط المركبة، مع تشديد العقوبات في حال التكرار. وبتاريخ ٢٠/٥/٢٠٢٠ صدر أمر الدفاع رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٠ بهدف مراجعة الإجراءات والتدابير المتخذة من قبل الحكومة لمواجهة انتشار وباء (فايروس كورونا)، ثم أعقبه أمر الدفاع رقم (١٩) لسنة ٢٠٢٠ الذي خفف من الحظر المفروض، حيث أصبح حظراً جزئياً بدلاً من الحظر الشامل، بحيث يحظر على الأفراد التجول من الساعة العشرة من مساء يوم الخميس وحتى الساعة السادسة من صباح يوم السبت.

وإذا ما اعتبرنا أن ما قامت به الحكومة من تقييد لحرية الأفراد في التنقل في ظل جائحة كورونا يستند إلى نص المادة (٤) من قانون الدفاع الذي يخول رئيس الوزراء بموجب الفقرة الأولى منه صلاحية وضع القيود على حرية الأشخاص في الانتقال والإقامة، فإنه قد يتساءل سائل: ما مدى انسجام هذه الفقرة مع نص المادة (٩) من الدستور، الذي لا يجيز أن يحظر على أردني الإقامة في جهة ما أو يمنع من التنقل ولا أن يلتزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون؟

فتأتي الإجابة على ذلك بأن المشرع الدستوري في المادة (١٢٤) من الدستور قد أعطى لرئيس الوزراء الصلاحية باتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن، الذي عبرت عنه المادة (١٠) من قانون الدفاع التي جاء فيها: "يوقف العمل بأي نص أو تشريع يخالف أي حكم من أحكام هذا القانون والأوامر الصادرة بمقتضاه"، وعليه فإن ما اتخذته الحكومة من إجراءات يندرج تحت نص

(١) للمزيد راجع: أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، القاهرة، ط١، ٢٠٠١، ص ٣٩٤ وما بعدها، ود. نعيم عطية، المنع من السفر، دار النهضة العربية، القاهرة، (د س)، ص ٢٥.

(٢) مها علي إحسان العزاوي، الحق في التنقل، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٦١ وما بعدها.

(٣) انظر في أحكام الفقرة (أ) من المادة ٤ من قانون الدفاع رقم ١٣ لسنة ١٩٩٢.

المادة (١٢٤) من الدستور، وينسجم مع ما جاء في المادة (٤٩) من قانون الدفاع، وبالتالي عدم خروجها عن إطار مبدأ المشروعية الاستثنائية التي تمنح سلطات الإدارة في أوقات الطوارئ صلاحيات أوسع لتتمكن من مواجهة الخطر الذي يحدق بالدولة.

هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية العملية، فقد لاحظنا بعض المخالفات التي كانت ترتكب من قبل رجال الضابطة العدلية عند تنفيذها لأوامر الدفاع، وخاصة ما يتعلق بفرض الغرامات المالية على الأفراد المخالفين لأوامر الدفاع وتحصيلها منهم، الذي يدخل في عمل القضاء؛ صاحب الاختصاص الأصلي في هذا الخصوص، الأمر الذي يعد مخالفة صريحة لمبدأ الفصل بين السلطات، كونه يشكل اعتداء على اختصاص سلطة أخرى، مما يخرج هذه التصرفات من نطاق مبدأ المشروعية، ويجعلها عرضة للإبطال.

المطلب الثاني: أوامر الدفاع والحق في العمل

نظرا لما يشكله الحفاظ على الصحة العامة من أهمية بالغة على حياة الأفراد واستقرار المجتمع ويحفظ استقرار الدولة، فقد منحت التشريعات النازمة للقطاع الصحي الجهات المعنية اتخاذ ما يلزم من إجراءات لمواجهة أي طارئ أو وباء صحي تتعرض له الدولة.

وبناء على ذلك، فقد اتخذت الحكومة مجموعة من الإجراءات التي تحد من وجود المواطنين في الأماكن العامة التي قد تكون بؤرا لانتشار الوباء، وتحديد الجامعات والدوائر الرسمية وقطاعات النقل والخدمات مثل البنوك والأسواق التجارية، ومن ضمن ما اتخذته الحكومة من إجراءات قيامها بإصدار أمر الدفاع رقم (٣٢) لسنة ٢٠٢١، المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠٢١/٧/١٨، الذي حظرت بموجبه على العاملين في القطاعين العام والخاص من الالتحاق بعملهم إلا بعد أخذ الجرعة الأولى من مطعوم (كوفيد ١٩) أو إحضار فحص طبي (PCR) سلبي ساري المفعول لمدة (٧٢) ساعة، حيث فرضت على كل من يخالف التعليمات الصادرة بمقتضى هذا الأمر عقوبات تأديبية ومالية، كما فرضت على المنشآت المخالفة غرامات مالية.

ثم أعقب ذلك إصدار أمر الدفاع رقم (٣٤) القاضي بعدم السماح لأي شخص بمراجعة أي من الوزارات أو الدوائر الحكومية أو المؤسسات الرسمية أو المؤسسات العامة إلا إذا كان قد تلقى الجرعة الأولى من مطعوم (كوفيد ١٩) ولم يتخلف عن موعد الجرعة الثانية أو حصل على فحص (PCR) سلبي النتيجة ساري المفعول لمدة (٧٢) ساعة (سند أخضر).

وبتاريخ ٢٠٢١/١١/٢٥ صدر أمر الدفاع رقم (٣٥) لسنة ٢٠٢١، الذي حظر على العاملين في القطاعين العام والخاص الالتحاق بعملهم إلا بعد تلقي جرعتي مطعوم (كوفيد ١٩)، كما حظر على الأفراد، ممن بلغ سن الثامنة عشرة من عمره من مراجعة الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية والمنشآت الخاصة إلا بعد تلقي جرعتين من مطعوم (كوفيد ١٩).

وبالنظر إلى مضمون أوامر الدفاع أعلاه، وتحديدًا أمر الدفاع رقم (٣٥)، نجد أنه يشكل اعتداء واضحا على حقوق الموظف العام والعامل، سيما أنه حرم الموظف من امتيازاته وإجازاته السنوية المقررة بموجب القانون بسبب عدم التحاقه لعدم تلقيه الجرعات العلاجية، واعتباره فاقدا لها رغم أنه لا إرادة له بذلك، ومع وجود بديل للمطعوم وهو الفحص الطبي (PCR) والمعتمد من قبل الجهات الرسمية لإثبات عدم الإصابة بالوباء، وأكثر من

ذلك، فقد اعتبر أمر الدفاع الموظف أو العامل في إجازة دون راتب وحرمانه من أي راتب أو علاوة أو مكافأة خلال تلك الفترة^(١).

وبالرجوع الى نص الفقرة (أ) من المادة (٣) من قانون الدفاع، نجد أن المشرع قد خول رئيس الوزراء صلاحية اتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة دون التقيد بأحكام القوانين العادية المعمول بها، الأمر الذي يدعونا إلى التساؤل: هل ما قامت به الحكومة ينسجم مع أحكام المادة (٣) من قانون الدفاع، واعتبار أن ما جاء في أمر الدفاع يأتي منسجماً مع مقتضى المادة ١٢٤ من الدستور التي أعطت لرئيس الوزراء اتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن.

وبناءً على ما سبق، يرى الباحث أن ما جاء في أوامر الدفاع، وخاصة أمر الدفاع رقم (٣٥)، وعلى الرغم من أنه يمكن تبريره من خلال نص المادة (٣) من قانون الدفاع والمادة (١٢٤) من الدستور، إلا أنه لا يعطي للإدارة الحق في حرمان الموظف أو العامل من الالتحاق بعمله، وإذا كان ذلك من باب الحفاظ على السلامة العامة ومنع انتشار الوباء، فلا يكون على حساب إجازاته السنوية وحرمانه من حقوقه المالية، طالما أن قرار منع الالتحاق بالعمل جاء من قبل الإدارة نفسها، وهي بذلك تمارس دور القضاء الذي له الحق وحده في تقرير مثل هذه المسائل، الأمر الذي يغدو معه عمل الحكومة اعتداءً على اختصاصات السلطة القضائية، وتجاوزاً للغاية المرجوة من منح الإدارة صلاحيات استثنائية، خاصة إذا ما اعتبرنا أن تفسير المادة (١٢٤) من الدستور والمواد (٣ و١٠) من قانون الدفاع لا يعطي للإدارة الحق في تعطيل القوانين بشكل مطلق، وإنما إيقاف العمل بأي نص قد يتعارض مع الإجراءات التي قد تتخذها سلطات الطوارئ لمواجهة الظرف الاستثنائي، وبالتالي عدم جواز حرمان الموظف أو العامل من حقوقه المالية لمجرد عدم تلقيه للمطعم، خاصة مع اكتشاف عدم فاعلية المطعم بشكل كامل وظهور إصابات في صفوف الأفراد الذين تلقوا المطعم بعد فترة وجيزة، ولم يكن لدى الحكومة أي تبرير لذلك.

المطلب الثالث: أثر أوامر الدفاع على مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد

يُعد المرفق العام وسيلة هامة في يد الدولة لتنفيذ الخدمات العمومية وإشباع حاجات الجمهور، وهو بذلك يشكل الوظيفة الأساسية للإدارة العمومية، فهو أداة فعالة في التنظيم البيروقراطي للدولة ووسيلة لحماية وجودها وحسن تنظيمها إن لم نقل الدولة هي مجموعة من المرافق العامة، فتستطيع الدولة من خلاله تقديم الخدمات وتحقيق النفع العام^(٢).

(١) حيث جاء فيه: انطلاقاً من دور الحكومة بمراجعة الإجراءات والتدابير المتخذة أثناء العمل بقانون الدفاع بما يحقق المصلحة العامة والحد من انتشار وباء فيروس كورونا في المملكة، أقر إصدار أمر الدفاع التالي:

أولاً: يسمح لموظف القطاع العام أو العامل في منشآت القطاع الخاص الالتحاق بالعمل إذا تلقى جرعتي مطعم كوفيد-١٩، وتحسم الأيام التي لا يسمح له بالدوام أو العمل فيها من رصيد إجازاته السنوية، وفي حال استنفاد رصيد إجازاته السنوية يعتبر في إجازة بدون راتب وعلاوات ولا يستحق خلال تلك الفترة راتباً أو علاوة أو مكافأة).

(٢) د. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، منشورات لباد سطيف (الجزائر)، ص ١٨٦.

ولا يوجد تعريف دقيق للمرفق العام نظراً لكونه مفهوماً معقداً تتداخل فيه عدة عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية وحتى فلسفية، مرتبطة أساساً بدور الدولة ونظرتها للمرافق العامة، فقد عرفه العميد ديجي بـ: "تلك الأنشطة التي يجب أن تُضمن وتُضبط وتُراقب من طرف الحكومة بسبب طبيعتها التي يمكن تحقيقها بتدخل كلي للدولة"^(١). وتعتبر المرافق العامة، بما تمثله من إشباع للحاجات العامة الأساسية، سبب وجود الإدارة وغايتها، ونتيجة لهذا الإحساس، فقد أصبح مبدأ سير المرافق العامة من أهم المبادئ التي تحكم عمل الإدارة في تسييرها لتلك المرافق، لذا تمثل المرافق العامة أهمية خاصة وحيوية في حياة الأفراد اليومية، فإذا كان البعض لا ينتفع من خدمات النقل، فإنه ينتفع من خدمات أخرى؛ كالكهرباء، والمياه، والصحة، والتعليم^(٢).

ونتيجة لحاجة الأفراد الماسة للخدمات التي تقدمها هذه المرافق في تسيير أحوال معيشتهم اليومية، فقد أجمع الفقه والقضاء على مبدأ هام يكفل تقديم المنفعة دون انقطاع، وهو ما يطلق عليه (مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد)، رغم عدم النص عليه في الدستور أو التشريع العادي^(٣). إذ يرى البعض أن الفقه والقضاء استقرا على أن تقديم الخدمات عن طريق المرافق العامة يجسد مبدأ المساواة طالما كان متلقو الخدمة يتمتعون بمركز قانوني واحد^(٤).

وانطلاقاً من هذا المبدأ؛ فقد تقرر عدم جواز تعطيل عمل هذه المرافق أو التوقف عن تقديم خدماتها للجمهور، حيث تقرر التشريعات منع اضراب الموظفين العموميين، ولأي سبب كان، حيث جرى تنظيم مسألة استقالة الموظف العام بشروط وأحكام يتوجب عليه مراعاتها قبل تركه لعمله، فإذا كان للموظف الحق في ترك وظيفته عن طريق الاستقالة، فإن اعتبارات المصلحة العامة تقيد من استعماله لهذا الحق، فمجرد تقديمه للاستقالة لا يعني انقطاع علاقته بالوظيفة، وإنما يكون الانقطاع من تاريخ قبولها من قبل المرجع المختص^(٥)، إضافة إلى ذلك، فقد أخذ القضاء الإداري بنظرية الموظف الفعلي، مراعاة للمصلحة العامة، وحماية لمصلحة غير المشروعة، حيث برّر القضاء هذه النظرية في الظروف العادية استناداً إلى حسن النية لدى الغير، وإلى ضرورة سير المرافق العامة في الظروف الاستثنائية، خاصة في الأحوال التي تغيب فيها السلطات الشرعية، رغم عدم مشروعية التأهيل أو التعيين للشخص الذي يتولى هذه الوظيفة، وقد استقر القضاء الفرنسي على مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن الموظف الفعلي، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية^(٦)، كما أخذت محكمة العدل العليا الأردنية بنظرية

(١)المزيد انظر: د. نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، الطبعة الأولى، دار بلقيس دار البيضاء، الجزائر، ٢٠١٠، ص ٤-٥.

(٢)د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٣٠٧، ود. علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني، ط ١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٩، ص ٢١٧.

(٣)د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٠٧، ود. علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٣٢١.

(٤)د. صهيب أحمد المناصير، مسؤولية الإدارة العامة عن إدارة مرافقها الإلكترونية، بحث منشور، مجلة جامعة الزيتونة للدراسات القانونية، المجلد ٤، الإصدار الأول، ٢٠٢٣، ص ٢١.

(٥) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٠٩.

(٦) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣١١ وما بعدها، ود. علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص ٣٢١ وما بعدها.

الموظف الفعلي في الظروف العادية، حيث ذهبت إلى أن الإجراءات التي قام بها الموظف الفعلي كانت صحيحة ولو ثبت بعد ذلك أن قرار التعيين كان باطلاً^(١).

ولما كان المال العام من موجبات استمرار المرفق العام، فقد أحاط المشرع والقضاء هذا المال بحماية خاصة، بحيث يحظر الحجز عليه أو بيعه في المزاد العلني وفاءً لالتزاماته المالية المترتبة عليه، حيث جاء في الفقرة الثانية من المادة (٦٠) من القانون المدني الأردني: "...ولا يجوز في جميع الأحوال التصرف في هذه الأموال أو الحجز عليها".

وزيادة في الحرص على سير المرافق العامة، فقد طبق القضاء نظرية الظروف الطارئة على العقود التي يبرمها الأفراد مع الإدارة، فرغم أن هذه النظرية تجد أساسها في الالتزامات المدنية بين الأفراد، إلا أن الحاجة إلى استمرار تقديم المنفعة للجمهور؛ دفع بالقضاء الإداري إلى الأخذ بهذه النظرية^(٢).

غير أن ما لاحظناه خلال الفترة السابقة، أي إبان جائحة كورونا، صدور العديد من أوامر الدفاع التي حالت دون انتفاع الأفراد من الخدمات التي تقدمها المرافق العامة، وذلك منعا لانتشار الوباء في المرافق العامة والخاصة، حيث أعلنت الحكومة بموجبها تعطيل عمل هذه المرافق طيلة فترة الحظر الشامل التي طبقت في الأردن، فبتاريخ ٢٠٢٠/٣/١٥، صدر عن رئيس الوزراء بلاغ يقضي بتعليق دوام المؤسسات التعليمية لمدة أسبوعين، ثم أعقبه في ٢٠٢٠/٣/١٧ قرار آخر بتعليق جميع الرحلات الجوية من وإلى المملكة وحتى إشعار آخر، وإغلاق جميع المواقع السياحية والأثرية لمدة أسبوع، وبتاريخ ٢٠٢٠/٣/٢١، صدر قرار بإغلاق جميع المحلات التجارية وحظر تجوال المواطنين حتى إشعار آخر، وبتاريخ ٢٠٢٠/٤/٧، وبعد تسجيل أول إصابة لأحد موظفي المستودعات التابعة لشركة أدوية خاصة، جرى إغلاق ما يقارب (١٠٣) صيدلية تابعة للشركة، وجرى ملاحقة الموظف جزائياً، وبتاريخ ٢٠٢٠/٤/١٥ وبعد قرار إغلاق المدارس والجامعات، جرى الانتقال إلى عملية التعلم عن بعد.

ورغم قرار الحكومة بفتح المرافق العامة أمام المواطنين بشكل جزئي، إلا أنها عادت وقررت إغلاق بعض المرافق العامة مثل المدارس الحكومية والخاصة والجامعات، بالإضافة إلى الحدائق العامة والمتنزهات والأسواق الشعبية والمساجد والكنائس كإجراء احترازي لمنع انتشار الوباء، وغيرها من الإجراءات ذات العلاقة.

وهو ما يدعونا إلى التساؤل حول الأثر الذي انعكس على مستوى الخدمات التي تقدمها تلك المرافق العامة، خاصة في ظل انتقال الحكومة من الأسلوب التقليدي إلى الأسلوب الإلكتروني، كأسلوب بديل لتقديم الخدمات للمواطنين، وهو ما رافقه إخفاق واضح في مستوى تلك الخدمات، لا بل غيابها في بعض الأحيان، خاصة مع عدم جاهزية الأجهزة المعنية في التكيف مع الواقع الجديد، الذي انعكس سلباً على مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، ولعل التعلم عن بعد وما نتج عنه من سوء المخرجات التعليمية على مدار عامين ألقى بظلاله على المؤسسات التعليمية، وخلق فجوة كبيرة بين الطلبة وتلك المؤسسات.

ومن هنا، ورغم أن الحاجة ماسة إلى إيجاد بدائل عملية للتقليل من وطأة الظروف الاستثنائية على واقع الخدمات التي تقدمها المرافق العامة والخاصة للمواطنين في الظروف الاستثنائية، إلا أن التجربة الأردنية مع جائحة كورونا عكست غياب التخطيط الاستراتيجي لدى الأجهزة والمؤسسات الحكومية لمواجهة مثل هذه الظروف، وفرضت

(١) عدل عليا، ١٩٧٢/١٢/٣، مجلة نقابة المحامين، لسنة ١٩٧٢، ص ١٦٨.

(٢) د.سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص (٣١٣-٣١٤).

على الجهات المعنية التزاما وطنيا بضرورة إعادة النظر بجميع السياسات المتبعة في التعاطي مع حاجات المواطنين وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وأن لا تكون الحلول آنية ومؤقتة حتى لا تقع في نفس المشكلة، وإنما لا بد لها من وضع استراتيجيات وطنية على المدى القريب والمتوسط والبعيد، تقاديا لأي طارئ قد يواجهه الدولة، وأن تجعل من جائحة كورونا حافزا للتطوير والتحديث والابتعاد عن الأسلوب البيروقراطي المتبع في تقديم الخدمات من قبل المؤسسات الرسمية.

الخاتمة

مما لا شك فيه أن ما مرت به الدولة الأردنية - كسائر الدول الأخرى- إبان جائحة كورونا، فرض عليها واقعا جديدا كان لا بد من التعامل معه بأسلوب غير اعتيادي، تمثل في توسيع دائرة الصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية على حساب مبدأ المشروعية، ونتج عنه في بعض الأوقات تضيق للحقوق والحريات العامة للأفراد التي كفلها الدستور وأكدت عليها القوانين والتشريعات، حيث لم يقف الأمر عند حد توسيع صلاحيات سلطات الطوارئ وإنما حدا بالسلطات العامة أحيانا إلى الانتقال إلى وسائل غير تقليدية في تقديم الخدمات للمواطنين، الأمر الذي أظهر خللاً واضحاً في ميزان العلاقة ما بين تلك المؤسسات وجمهور المواطنين، وأحدث فجوة واضحة بين ما تقدمه تلك المؤسسات وبين احتياجات الأفراد، وهو ما انعكس سلباً على مستوى الأداء الحكومي، الذي تمثل في عدم مقدرة الأجهزة الحكومية على تأمين احتياجات المواطنين بشكل فاعل، وأظهر مدى سياسة التخبط والارتجال في اتخاذ القرارات، ولعل سبب ذلك يعود إلى غياب التخطيط الاستراتيجي لمؤسسات الدولة، وانتفاء العمل المؤسسي لدى الحكومات المتعاقبة، وقلة الخبرة لدى القائمين على تلك المؤسسات، مما يدعو، وتحت طائلة الضرورة، إلى إعادة النظر بجميع سياسيات الدولة ووضع خطة مدروسة ومعدة مسبقا للتعاطي مع مثل هذه الظروف، لكي لا تتكرر الأخطاء التي تزامنت مع ظهور جائحة كورونا وكلفت الدولة أعباء مالية طائلة نتيجة غياب التخطيط السليم. وقد خلصت هذه الدراسة إلى عدد من النتائج والتوصيات أهمها:

أولاً: النتائج

أولاً: إن هلامية النصوص التشريعية النازمة للظروف الاستثنائية، وتحديد ما ورد في نص المادة (١٢٤) من الدستور، والمواد (٣، ٤، و ١٠) من قانون الدفاع يعطي للسلطة التنفيذية الحق في تقييد الحقوق والحريات العامة للأفراد من خلال تعطيل القوانين والتشريعات الضامنة لها.

ثانياً: بالرغم من أن ما تضمنته أوامر الدفاع من إجراءات استثنائية لمواجهة جائحة كورونا يبيحها في دائرة المشروعية الاستثنائية، إلا أن بعض الممارسات التي اتبعتها الحكومة في سبيل مواجهة الظرف الاستثنائي قد جانب الغاية من منح السلطة التنفيذية هذه الصلاحية، وجعلها تنجح في بعض الأحيان عن حدود المشروعية الاستثنائية، وذلك بسبب إطلاق النصوص التشريعية النازمة لها وغموضها في بعض الأحيان، مما يفتح المجال أمام هذه السلطات لارتكاب المخالفات تحت مبرر مواجهة الظرف الاستثنائي.

ثالثاً: إن منح السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة لمواجهة الظروف الاستثنائية لا يعني منحها الحق في تقييد الحقوق والحريات وتعطيل القوانين بقدر ما يدفعها للبحث عن وسائل بديلة للتعاطي مع مثل هذه الظروف، وخاصة في ظل التحول الرقمي الذي أصبح يجسد طبيعة المرحلة القادمة لعمل الحكومات، والذي يعطيها القدرة على الموازنة بين مواجهة الظرف الاستثنائي وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام، ودون انقطاع.

ثانياً: التوصيات

أولاً: إعادة صياغة نص المادة (١٢٤) من الدستور ونصوص المواد (٣، ٤، و ١٠) من قانون الدفاع وكافة النصوص التشريعية ذات العلاقة، بشكل واضح ومحدد لطبيعة الصلاحيات الممنوحة لسلطات الطوارئ، وذلك لضمان عدم جنوح هذه السلطات عن الغاية من تقرير هذه الصلاحيات، وبشكل يضمن للأفراد حقوقهم وحرياتهم تحت أي مبرر.

ثانياً: دعوة الحكومة إلى اتباع سياسات حديثة ونهج جديد للتعاطي مع الظروف الاستثنائية ووضع الخطط الاستراتيجية المسبقة والبرامج الوطنية اللازمة للحيلولة دون الوقوع في نفس الأخطاء التي وقعت بها أثناء فترة كورونا، وأن تبدأ العمل على تفعيل منظومة الحكومة الإلكترونية بشكل كامل، والبدء بإنشاء مرافق عامة إلكترونية بديلاً للمرافق التقليدية؛ ليتسنى للأفراد الانتفاع بالخدمات المقدمة لهم دون أن يؤثر ذلك على عمل سلطات الطوارئ في مواجهة الظروف الاستثنائية.

قائمة المصادر والمراجع:

اولاً: المراجع باللغة العربية

- إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، (د س).
- إسماعيل ميرزا، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، دار الملاك للفنون والآداب والنشر، بغداد، ط٤، ٢٠٠١.
- ثروت عبد الهادي الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها، دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥.
- حنا ندة، القضاء الإداري في الأردن، (د ن)، ١٩٧٢.
- سمير داود، ود.علي العكيلي، مدى تأثير الظروف الاستثنائية على الشرعية الدستورية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط١، ٢٠١٥.
- سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧.
- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، الطبعة الأولى، دار بلقيس دار البيضاء، الجزائر، ٢٠١٠.
- علي العكيلي، مدى تأثير الظروف الاستثنائية على الشرعية الدستورية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط١، ٢٠١٥.
- علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٩.
- فاروق الكيلاني، المحاكم الخاصة، ط١، ١٩٨٨، (د ن)، عمان.
- أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق - القاهرة، ط١، ٢٠٠١.
- مجدي الشبعاني، الاستجواب كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٥.
- محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢.
- محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥.
- محمد عبد الحميد أبو زيد، مبادئ الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٦.
- محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٨.
- محمد عبد الحميد أبو زيد، مبادئ الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٦.
- مها علي إحسان العزاوي، الحق في التنقل، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٤.
- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، منشورات لباد سطيف، الجزائر، ٢٠١٠.
- نعيم عطية، المنع من السفر، دار النهضة العربية، القاهرة، (د س).
- نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان، ط١، ٢٠٠٦.
- يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.

ثانياً: الرسائل الجامعية

- أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٠.
- طلال عبد حسين البدراني، الشرعية الجزائية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٢٢.
- محمد شريف اسماعيل، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨١.
- مجدي المتولي السيد يوسف، أثر الظروف الاستثنائية على مبدأ المشروعية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٠.
- سلامة عبد السميع شريف، دور رئيس الدولة وأثره على الحياة السياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١١.

ثالثاً: الأبحاث العلمية

- أمير حسن جاسم، نظرية الظروف الاستثنائية، وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مجلة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد ١٤، العدد ٨، ٢٠٠٧.
- صهيب أحمد المناصير، مسؤولية الإدارة العامة عن إدارة مرافقها الإلكترونية، بحث منشور، مجلة جامعة الزيتونة للدراسات القانونية، المجلد ٤، الإصدار الأول، ٢٠٢٣.

رابعاً: التشريعات

- القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن لعام ١٩٢٨.
- دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٤٦.
- دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢.

خامساً: المراجع باللغة الأجنبية

- Maurice Hauriou ,Traité de droit administratif ,Paris , 1951.
- cite par Chevallier (J) Lefaf de droit LGDJ, Paris 1988,-Lamrque J: La theorie de la necessiteet ,Larticle 16 de la constitution de1958.
- Maurice Hauriou ,Traité de droit administratif ,Paris , 1951.
- André de Laubader , Traité élémentaire de droit administratif ,T.1 , 12e ed LGDJ , 2001.
- René Chapus , Droit administratif général , T.1 , 15 ° éd ,Montchrestien , 2٠٠1.
- Pierre Hamon et chelTroper ,Droit Constitutionnel et institutions politiques , Economica, 2٠٠7.
- cite par Chevallier (J) Lefaf de droit LGDJ, Paris 1988.
- Lamrque J: La theorie de la necessiteet ,Larticle 16 de la constitution de 1958 RDP paris 1961.
- Maurice Hauriou ,Traité de droit administratif ,Paris , 1951.