

الضوابط الدستورية لقانون الدفاع الأردني: دراسة جائحة كورونا

THE CONSTITUTIONAL CONSTRAINTS ON JORDAN'S DEFENSE LAW: A COVID-19 CASE STUDY

^{i,*}Saif Ziad Aljunidi, ⁱⁱFarah Alshanik, ⁱAhmad Aqeil Alzaqibh & ⁱHazem Suleiman Toubat

ⁱFaculty of Law, Department of Public Law, Yarmouk University, Irbid 21163, Jordan

ⁱⁱFaculty of Computer and Information Technology, Department of Computer Science, Jordan University of Science and Technology, Irbid 22110, Jordan

*(Corresponding author) E-mail: saifaljunidi@yu.edu.jo

Article history:

Submission date: 18 December 2024
Received in revised form: 25 June 2025
Acceptance date: 11 July 2025
Available online: 31 August 2025

Keywords:

COVID-19 pandemic, state of emergency, martial law, defense law, defense orders, jā'ihat Kūrūnā, ḥālat al-ṭawāri', al-aḥkām al-'urfiyyah, qānūn al-difā', awāmir al-difā'

Funding:

This research received no specific grant from any funding agency in the public, commercial, or not-for-profit sectors.

Competing interest:

The author(s) have declared that no competing interests exist.

Cite as:

Aljunidi, S. Z., Alshanik, F., Alzaqibh, A. A., & Toubat, H. S. (2025). Al-qawābiṭ al-dustūriyyah li-qānūn al-difā' al-'Urduniyy: The constitutional constraints on Jordan's defense law: A COVID-19 case study. *Malaysian Journal of Syariah and Law*, 13(2), 339-364.
<https://doi.org/10.33102/mjssl.vol13no2.1152>



© The authors (2025). This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY NC) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), which permits non-commercial re-use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. For commercial re-use, please contact penerbit@usim.edu.my.

ABSTRACT

This study aims to analyze the Jordanian experience in applying Defense Law No. (13) of 1992 during the COVID-19 pandemic, as the first actual case of its implementation since its enactment, in light of comparative constitutional standards and international human rights norms. The experience revealed significant organizational gaps in balancing the demands of crisis management with the protection of public rights and freedoms, amid the absence of clear constitutional safeguards governing the declaration of a state of emergency or the exercise of exceptional powers. In this context, the role of the King emerged as the supreme guarantor of constitutional legitimacy, by establishing referential controls over government powers in the absence of parliamentary and judicial oversight, laying the foundation for emerging constitutional conventions. The study concludes on the necessity of constitutionalizing the principles of exceptional legitimacy, by entrenching the roles of the parliament and the constitutional court as effective supervisory bodies during emergency conditions, thus enhancing democracy and the rule of law, and balancing public order with the protection of rights. It also recommends reconsidering Articles (124) and (125) of the Constitution to ensure the participation of the House of Representatives in declaring a state of emergency, prohibiting its dissolution during such periods, and granting the constitutional court the authority to monitor the continuation of the exceptional circumstances. Furthermore, the study proposes amending the Defense Law by including a provision that defines the legal status of defense orders as administrative decisions subject to appeal before administrative courts, and revising Articles (6) and (7) to avoid confusion between administrative orders and criminal penalties, thereby preserving the principle of separation of powers and protecting the legislative competence of the parliament.

ملخص البحث

تسعى هذه الدراسة إلى تحليل التجربة الأردنية الأولى في تطبيق قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢ خلال جائحة كورونا، كأول حالة فعلية لتفعيله منذ سنه، وفق المنهج التحليلي النقدي للأسس القانونية والواقعية لتفعيل قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢ في الأردن، مع التركيز على صلاحيات السلطة التنفيذية في الطوارئ في سياق تحليل النصوص الدستورية والتشريعية ذات الصلة وموقف القضاء الإداري في ضوء مدى اتساقها مع المعايير الدستورية المقارنة والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وقد كشفت التجربة عن ثغرات تنظيمية جوهرية في ضبط العلاقة بين متطلبات إدارة الأزمات وضمن الحقوق والحريات العامة، في ظل غياب ضوابط دستورية واضحة تحكم إعلان حالة الطوارئ أو تطبيق السلطات الاستثنائية. وفي هذا السياق، برز دور الملك بوصفه الضامن الأعلى للشرعية الدستورية، من خلال إرساء ضوابط مرجعية لصلاحيات الحكومة في ظل غياب الرقابة البرلمانية والقضائية، التي أسست لبوادر أعراف دستورية. خلصت الدراسة إلى ضرورة دسترة مبادئ الشرعية الاستثنائية، عبر تكريس دور البرلمان والمحكمة الدستورية كأداتين رقيبتين فعاليتين في الظروف الطارئة، بما يعزز الديمقراطية وسيادة القانون، ويوازن بين النظام العام وحماية الحقوق. كما توصي بإعادة النظر في المادتين (١٢٤) و(١٢٥) من الدستور، لضمان إشراك مجلس النواب في إعلان حالة الطوارئ، وحظر حله أثناء سريانها، إضافة إلى منح المحكمة الدستورية صلاحية مراقبة مدى استمرار الظرف الاستثنائي. وتقتصر الدراسة تعديل قانون الدفاع بإدراج نص يحدد القيمة القانونية لأوامر الدفاع باعتبارها قرارات إدارية قابلة للطعن أمام القضاء الإداري، وإعادة صياغة المادتين (٦) و(٧) منه لتفادي الخلط بين الأوامر الإدارية والعقوبات الجزائية، بما يصون مبدأ الفصل بين السلطات ويحمي الاختصاص التشريعي للبرلمان.

مقدمة

شهد العالم أواخر عام ٢٠١٩ أزمة صحية عالمية غير مسبوقة بانتشار فيروس كورونا المستجد، ما استدعى تدخلات واسعة من الدول لمواجهة تبعاته الخطيرة على الصعد الصحية والاقتصادية والاجتماعية (Alshanik et al., 2025)، وعلى وجه الخصوص التحديات الناشئة عن نقص البيئة التحتية الرقمية (Ibrahim, 2021). وعلى غرار العديد من الدول، اتخذت الحكومة الأردنية إجراءات وقائية سريعة، إلا أن تسارع انتشار العدوى وعدم كفاية الأدوات القانونية التقليدية لمواجهة دفع باتجاه تفعيل قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢، باعتباره الأداة الدستورية المخصصة لمواجهة الظروف الاستثنائية.

وبناءً على ذلك، صدر مرسوم ملكي بالموافقة على قرار مجلس الوزراء بتفعيل القانون، مع توجيه ملكي يؤكد ضرورة احترام الحقوق والحريات العامة وعدم المساس بها إلا في أضيق الحدود وبما تقتضيه متطلبات المرحلة. وقد شهدت تلك الفترة صدور سلسلة من أوامر الدفاع التي شملت تنظيم شؤون العمل، فرض قيود على التنقل، وتوسيع صلاحيات السلطة التنفيذية في مجالات متعددة، منها الصحية والاقتصادية والاجتماعية. وقد أثّرت تساؤلات قانونية ودستورية حول مشروعية هذه الإجراءات وحدود السلطة التقديرية للحكومة في فرضها، لا سيما في ظل غياب رقابة برلمانية نشطة أو دور واضح للسلطة القضائية في ضبط تلك الممارسات (Amer, 2024; Alshoubaki & Harris, 2021).

تبرز أهمية هذه الدراسة من خلال سعيها إلى تحليل الإطار الدستوري لتطبيق قانون الدفاع في ضوء المعايير الدستورية المقارنة والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، خصوصاً أن هذه هي التجربة الأولى لتفعيله منذ إقراره. وتتمثل إشكالية الدراسة في التساؤل الآتي:

كيف يمكن إحاطة تطبيق قانون الدفاع في الأردن بضوابط دستورية تكفل التقيّد بمبدأي الضرورة والتناسب في مراعاة للمبادئ الدستورية العالمية والمعايير الدولية لحقوق الإنسان أثناء حالات الطوارئ؟

تسعى الدراسة إلى تحديد مدى التزام تطبيق قانون الدفاع الأردني بالضوابط الدستورية، واقتراح آليات لتعزيز الشرعية الدستورية أثناء الحالات الاستثنائية، مثل توسيع الرقابة البرلمانية على إعلان حالة الطوارئ والإجراءات المتخذة، وتمكين القضاء الدستوري من مراقبة مدى استمرار الحاجة لتطبيقها.

وفي هذا السياق، تُشير الأدبيات العالمية إلى أن استخدام سلطات الطوارئ يجب أن يكون خاضعاً لضوابط صارمة. فقد أكد (McGoldrick, 2004) على ضرورة التزام الدول بالمعايير الدولية أثناء إعلان حالة الطوارئ، بما يشمل مبادئ الضرورة والتناسب. كما أوضح (Ginsburg & Versteeg, 2021) في دراسة تحليلية مقارنة شملت أكثر من ١٠٠ دولة أن تقييد الحقوق أثناء الجائحة كان مقبولاً فقط إذا ترافق مع آليات رقابة مؤسسية فعّالة كالبرلمان والقضاء.

وفي سياق متصل، أوضحت دراسات أخرى أن تفشي الوباء كان محفزاً لتوسع غير مسبوق في سلطات الحكومات، مما طرح تساؤلات حول الضوابط الدستورية، خاصة فيما يتعلق بالحقوق الأساسية وحرية التنقل والعمل. وتناولت دراسة تحليلية دور المحاكم الدستورية في مراقبة استخدام سلطات الطوارئ أثناء الجائحة، مؤكدة أهمية التوازن بين حماية الصحة العامة وحماية الحقوق المدنية (Eichler & Sonkar, 2021).

من ناحية أخرى، تستعرض أبحاث في القانون الدستوري الأوروبي كيف تواجه القوانين الطارئة تحديات في الحفاظ على التناسب مع المبادئ الدستورية وحقوق الإنسان، ما يعكس ضرورة وجود آليات واضحة لمنع إساءة استخدام هذه السلطات (Herlin-Karnell, 2021). وتسلط دراسات أخرى الضوء على نماذج تطبيق حالة الطوارئ في دول مختلفة، مثل إندونيسيا وألمانيا، التي شهدت تطوراً في الضوابط القانونية والمؤسسية لضمان عدم الانزلاق نحو الاستبداد أثناء الأزمات (Jakab, 2006; Ayuni *et al.*, 2022).

لذلك، تهدف الدراسة إلى تقديم معالجة قانونية ودستورية متكاملة لموضوع تطبيق قانون الدفاع في الأردن، وذلك من خلال بناء تصور يهدف إلى دسرة إجراءات دستورية تتوافق مع المعايير الدستورية والمعايير الدولية الراسخة، وخصوصاً دور الرقابة التشريعية والقضائية في حماية الحقوق والحريات خلال فترات الطوارئ، باعتبار أن هذا الدراسة تناقش سياق أول تطبيق لقانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢ منذ صدوره، وما أثاره من جدل قانوني حول مدى مشروعية استمرارية نفاذه بموجب السلطة التقديرية المنفردة للحكومة، بالإضافة إلى إبراز الدور الدستوري لجلالة الملك في توجيه تطبيقه ضمن ضوابط تضمن احترام الحقوق والحريات العامة.

الدراسات السابقة

انطلقت العديد من الدراسات القانونية حول حالة الطوارئ التي فرضتها جائحة كورونا ١٩، مركزة على أثر التدابير الاستثنائية على الحقوق والحريات العامة، ولكن دون البحث الكافي في السياق الدستوري الأردني أو ضبط صلاحيات السلطة التنفيذية خلال الظروف الاستثنائية. على سبيل المثال، ركزت دراسة (Al-Beheiry (2020 على تحليل مدى التزام الدول بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان عند اتخاذ تدابير مكافحة الجائحة، وبيّنت أن هذه التدابير قد تؤدي إلى انتهاكات غير مباشرة، وخلصت إلى ضرورة تعويض الأفراد المتضررين، خصوصاً في حالات الأخطاء الطبية والتلقيح الإجباري. غير أن هذه الدراسة لم تعالج مسألة مشروعية استمرار تطبيق الطوارئ أو حدود التفويض التنفيذي. وفي السياق ذاته، قدّم (Al-Murr (2021 دراسة مقارنة بين مصر والكويت، ناقش فيها المبادئ الدستورية التي يجب أن تحكم سلوك السلطات العامة أثناء الطوارئ، مستنداً إلى تطبيقات القضاء الدستوري في ضبط الحريات، خاصة حرية التنقل وممارسة الشعائر الدينية. ورغم عمق التحليل، إلا أن الدراسة لم تمتد إلى اختبار النموذج الأردني أو آليات الرقابة الدستورية داخله.

على الصعيد الدولي، تناولت دراسات حديثة عدة موضوع العلاقة بين حقوق الإنسان وصلاحيات الطوارئ. ناقشت (Spadaro, 2022) مدى قدرة الأنظمة القانونية على احترام الحدود الدنيا لحقوق الإنسان أثناء الطوارئ، وأوضحت ضرورة التفرقة الدقيقة بين القيود والتعليق أو التعطيل ضمن المبادئ الدولية، مؤكدة أهمية وجود ضمانات مؤسسية فعّالة. وهنا تبرز فجوة في التجربة الأردنية، حيث إنّ تطبيق أوامر الدفاع جرى بمعزل تام عن الرقابة الدستورية أو آليات تشريعية رقابية، ما يدعو إلى النظر في كيفية بناء إطار مؤسسي أكثر توازناً في حالات الطوارئ المستقبلية.

وفيما يتعلق بالمسؤولية القانونية والتعويض، قدّمت (Beccia et al., 2022) دراسة مقارنة شملت ١٨ دولة حول مسؤولية الدولة الطبية عن الأضرار الناتجة عن التطعيمات ضد جائحة كورونا ١٩. وأظهرت الدراسة تفاوت الأنظمة القانونية، حيث طبّقت بعض الدول برامج تعويض وطنية خاصة لدعم الثقة المجتمعية، بينما اعتمدت دول أخرى على قواعد المسؤولية المدنية التقليدية. كما تناولت دراسة (Ro et al., 2021) برامج تعويض الإصابات الناتجة عن اللقاحات، والتي تهدف إلى تعويض الأفراد عن الآثار الجانبية النادرة أو الإصابات بسبب تلقي اللقاح، مؤكدة على أهمية وجود آليات واضحة لتعويض المتضررين لتعزيز ثقة الجمهور وضمان العدالة، مع الإشارة إلى التحديات القانونية والإدارية وضرورة تنسيق الحكومات والجهات الصحية لتنفيذ هذه البرامج بفعالية. وعلى الرغم من وجود نماذج متقدمة دولياً في هذا المجال، تبرز الحاجة إلى تطوير أطر قانونية واضحة وعادلة تعزز آليات التعويض عن الأضرار الناتجة عن الإجراءات الاستثنائية، لضمان حماية حقوق الأفراد وبناء ثقة مجتمعية أكبر في السياسات الصحية. هذه النماذج تُبرز افتقار الأردن إلى آلية قانونية واضحة ومنصفة لتعويض الأضرار الناجمة عن قرارات أو إجراءات استثنائية، ما يفتح الباب أمام تساؤلات قانونية حول التوازن بين حماية الصحة وحقوق المتضررين.

أما فيما يخص مسألة التطعيم الإلزامي، فقد تناول (King et al., 2022) الأبعاد الحقوقية لهذه السياسة، مشيرين إلى أن فرض التطعيم لا يُعد انتهاكاً للحقوق إذا ما تم وفق مبادئ التناسب وعدم التمييز، واستندوا إلى قرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وتؤكد دراسة (Panagopoulou, 2021) أن التطعيم الإلزامي خلال فترات الأوبئة لا يُعد انتهاكاً للحقوق بشرط وجود أطر قانونية واضحة تُنظم هذه السياسات مع الالتزام بمبادئ التناسب وعدم التمييز. ومع ذلك، لم تُطوّر في الأردن أطر قانونية واضحة تحكم موضوع التطعيم الإجباري، ما يجعل السياسات الصحية معرضة للطعن في مشروعيتها الدستورية ويبرز الحاجة إلى تطوير تشريعات متوازنة تحفظ الحقوق وتحمي الصحة العامة.

بناءً على ما سبق، يتضح أن الأدبيات العربية والدولية تناولت الجوانب الإجرائية لحالة الطوارئ وتأثيرها على الحقوق، وناقشت أساليب التعويض والتنظيم القانوني للتطعيم، إلا أنها أغفلت في مجملها تحليل السياق الأردني تحليلاً دستورياً معمقاً، خاصة من حيث ضبط استمرار حالة الطوارئ، وحدود السلطة التقديرية للحكومة، ودور الرقابة التشريعية والقضائية. وهو ما تسعى إليه هذه الدراسة لسدّ تلك الفجوة، من خلال معالجة متكاملة تأخذ بعين الاعتبار خصوصية النظام الدستوري الأردني، وتُقارنها مع المعايير الدولية وأفضل الممارسات المقارنة.

في محور التعويض والمسؤولية القانونية، قدمت دراسة (Beccia et al., 2022) مقارنة بين ١٨ دولة حول آليات تعويض الأضرار الطبية المرتبطة بالتطعيمات، مشيرة إلى تفاوت كبير بين النظم القانونية من برامج تعويض وطنية متخصصة إلى المسؤولية المدنية التقليدية، مع التأكيد على دور هذه الآليات في تعزيز ثقة المجتمع بالتطعيمات. كما تناولت دراسة (Ro et al., 2021) برامج تعويض الإصابات الناتجة عن اللقاحات، التي تهدف إلى تعويض الأفراد عن الآثار الجانبية النادرة أو الإصابات بسبب تلقي اللقاح، مؤكدة على أهمية وجود آليات واضحة لتعويض المتضررين لتعزيز ثقة الجمهور وضمان العدالة، مع الإشارة إلى التحديات القانونية والإدارية وضرورة تنسيق الحكومات والجهات الصحية لتنفيذ هذه البرامج بفعالية. ورغم وجود نماذج متقدمة دوليًا في هذا المجال، تبرز الحاجة إلى تطوير أطر قانونية واضحة وعادلة تعزز آليات التعويض عن الأضرار الناتجة عن الإجراءات الاستثنائية، لضمان حماية حقوق الأفراد وبناء ثقة مجتمعية أكبر في السياسات الصحية.

منهجية البحث

تعتمد هذه الدراسة على المنهج التحليلي النقدي، الذي يهدف إلى تحليل الأطر القانونية والواقعية التي دفعت الأردن إلى تفعيل قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢، مع التركيز على تقييم تنظيم صلاحيات السلطة التنفيذية في حالة الطوارئ، وذلك وفقًا للمبادئ الدستورية والمعايير الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان. كما تسعى الدراسة إلى تقييم مدى التزام السلطات الأردنية بالضوابط الدستورية في إعلان حالة الطوارئ واستمراريتها، وانعكاسات ذلك على ضمان حماية الحقوق والحريات العامة، بالإضافة إلى بيان دور الملك في ضمان الشرعية الدستورية.

ولتحقيق ذلك، تم تحليل النصوص الدستورية والتشريعية ذات العلاقة، وفي مقدّمها نصوص الدستور الأردني، ومقارنتها بنماذج دستورية أخرى. كما تناولت الدراسة موقف القضاء الإداري الأردني من أوامر الدفاع، من خلال تحليل السابقة القضائية الوحيدة، المتمثلة بقرار المحكمة الإدارية رقم (٢٥٤/٢٠٢٠).

أدوات التحليل

تُوظف الدراسة أدوات تحليلية مركّبة تشمل:

أ. تحليل النصوص القانونية: لتحليل بنية المواد الدستورية والقانونية النازمة لحالة الطوارئ، وخاصة المواد المتعلقة بصلاحيات السلطة التنفيذية والحقوق الأساسية للمواطنين.

ب. التحليل المقارن للدساتير: لدراسة كيف نظّمت دساتير دول أخرى حالات الطوارئ، وما هي آليات الرقابة التشريعية والقضائية المعتمدة فيها، وذلك بهدف استخلاص نماذج قابلة للتطبيق أو الاستلهام في السياق الأردني.

الإطار النظري

ترتكز الدراسة نظرياً على مبدأ التناسب، بوصفه أحد الركائز الأساسية في القانون الدستوري المعاصر، والذي يفترض أن تكون التدابير الاستثنائية التي تتخذها السلطات العامة خلال حالات الطوارئ:

أ. ضرورة لمواجهة خطر فعلي وحقيقي.

ب. ملائمة لتحقيق الهدف المشروع (مثل حماية الصحة العامة أو النظام العام).

ت. متناسبة بحيث لا تتجاوز في آثارها وشدتها حدود الضرورة.

يعتبر هذا المبدأ أساس معياري لاختبار مدى مشروعية الأوامر الاستثنائية في ظل غياب رقابة فاعلة، ويقدم أيضاً معياراً قانونياً لتقدير الحاجة لاستمرار حالة الطوارئ من عدمها.

معايير اختيار الدساتير المقارنة

جرى اختيار مجموعة من الدساتير المقارنة بناءً على ثلاثة معايير رئيسية:

أ. التشابه الدستوري: حيث تم التركيز على أنظمة دستورية تعتمد نظاماً ملكياً نيابياً، مثل المغرب، ما يوفر نقاط تقاطع مع البنية الدستورية الأردنية، من حيث توزيع الاختصاص بين السلطين التنفيذية والتشريعية، ودور الملك باعتباره الضامن لسمو الدستور وعنصر التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية.

ب. السياق الإقليمي أو التجربة الوبائية المشتركة: مثل تونس ولبنان ومصر، التي واجهت ظروفًا مشابهة خلال الجائحة، والتقارب القانوني من حيث التأثير بالقانون الإداري الفرنسي، وطبقت نماذج مختلفة في إعلان حالة الطوارئ والرقابة على تدابيرها. وبوجهٍ خاص تتماثل الحالة التونسية مع الحالة الأردنية بالجدل القانوني حول تقدير مدى استمرارية حالة الطوارئ وصلاحيّة المحكمة الدستورية بهذا المجال.

ت. النهج الديمقراطي - حالة فرنسا: تمّ اختيار فرنسا نظراً لما تتمتع به من تقاليد دستورية راسخة في إطار إرساء دعائم النظام الديمقراطي، فضلاً عن كونها مرجعية في وضع المبادئ القانونية المتعلقة بالحريات العامة وحالات الطوارئ، بالإضافة إلى تأثر القضاء الإداري الأردني بالمبادئ القانونية للقضاء الإداري في فرنسا.

المعايير الحقوقية لإعلان حالة الطوارئ

أقرت الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان بوجود حالات تستدعي وضع قيود إضافية على بعض الحقوق وترجيح أولوية الرعاية لغيرها على الأخرى في ظل حالة الطوارئ، وذلك ضمن ضوابط معيارية دقيقة لمفهوم حالة الطوارئ ورد النص عليها بشكل أساسي في الشريعة الدولية لحقوق الإنسان.

أمّا على صعيد المبادئ والمعايير الدستورية، فقد أقرت العديد من الدساتير المقارنة حمايةً للحقوق والحريات العامة عدّة ضوابط رئيسية للجوء إلى حالة الطوارئ واختبار مدى ضرورة استمراريتها.

يتناول هذا المبحث مطلبين اثنين، خصّص المطلب الأول لبيان المعايير الدولية لإعلان حالة الطوارئ في الشريعة الدولية لحقوق الإنسان، والمطلب الثاني لتحليل التنظيم الدستوري لإعلان حالة الطوارئ في الدساتير المقارنة، مع ربط تلك التجارب لاحقاً بالسياق الأردني الذي يعاني من فجوة دستورية واضحة في تحديد ضوابط إعلان حالة الطوارئ واستمراريتها.

المعايير الدولية لإعلان حالة الطوارئ في الشريعة الدولية لحقوق الإنسان

تعتبر الشريعة الدولية لحقوق الإنسان الدستور أو النظام الأساسي للقانون الدولي لحقوق الإنسان؛ باعتبارها التوافقات العالمية الأولى على الحدود الدنيا لمضامين حقوق الإنسان الأساسية التي يتعيّن حمايتها.

تضمّن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حكماً محورياً خاصاً بمنظومة حقوق الإنسان خلال حالة الطوارئ، حيث أقر بموجب المادة الرابعة معياراً موضوعياً لمفهوم حالة الطوارئ، ونطاق وحدود التحلل أو تعطيل ممارسة الحقوق (ICCPR, 1966).

تبني العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية مفهوماً ضيقاً لحالة الطوارئ التي تُبرّر وضع قيود إضافية على ممارسة الحقوق (تقييدها) أو تعطيلها والتحلل منها، حيث حصرها بتلك الحالات الاستثنائية الطارئة التي تُهدّد حياة الأمة، مع إلزامية تبرير قيام هذه الحالة.

أما من حيث نطاق وحدود التحلل أو التعطيل، فقد أقرت المادة الرابعة من العهد الدولي الخاص معياراً عاماً للحقوق القابلة للتحلل في ظل حالة الطوارئ ضمن مجموعة ضوابط مُجمعة على النحو التالي (Alwan, Al-Mousa, 2014):

أ. أن تكون التدابير الاستثنائية في أضيق الحدود.

ب. عدم مُنافاة التدابير المُتخذة للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي (قواعد القانون الدولي العرفي).

ت. عدم انطواء هذه التدابير على تمييز قائم على العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي.

ث. إخطار الدول الأطراف فوراً عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، بالأحكام التي لم تتقيد بها وبالأَسباب التي دفعتها إلى ذلك. كما يجب على الدولة توجيه مثل هذا الإخطار في التاريخ الذي تُنهي فيه عدم التقيد.

يُضاف إلى هذه الضوابط تلك الأحكام الخاصة الواردة في العهد ذاته، بعدم قابلية طائفة من الحقوق للتعطيل أو التحلل أثناء حالة الطوارئ؛ الحق في الحياة، حظر التعذيب والمعاملة القاسية واللاإنسانية، حظر الاسترقاق أو العبودية، حظر حبس المدين المعسر، عدم رجعية القوانين الجزائية، الحق في الاعتراف بالشخصية القانونية، الحق في حرية الفكر والوجدان والدين (ICCPR, 1966).

أما فيما يتعلق بالأحكام التفصيلية للنطاق الموضوعي لتقييد أحكام العهد أثناء حالة الطوارئ، فيُشار إلى تعليق لجنة الحقوق المدنية والسياسية رقم (٢٩) حول المادة الرابعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ الذي فرض لعدم التقيد بأحكام العهد، أن تكون التدابير استثنائية ومؤقتة وفقاً للشروط التالية (CCPR, General Comment No. 29, 2001):

أ. اتخاذ التدابير الاستثنائية في أضيق الحدود. وفقاً لما تنص عليه الفقرة (١) من المادة (٤)؛ تلتزم الدول بتقديم تبرير دقيق لقرارها بإعلان حالة الطوارئ ولأية تدابير محددة؛ وألا تتضمن هذه التدابير تمييزاً.

ب. أن يكون الوضع بمثابة حالة طوارئ عامة تهدد حياة الأمة، والإعلان رسمياً من قبل الدولة عن حالة الطوارئ.

ج. الحفاظ على مبدئي المشروعية وسيادة القانون، حيث يفرض على الدولة التقيد بحدود أحكام دستورها الناظمة لإعلان الطوارئ وممارسة الاختصاصات الاستثنائية وفق غاية مشروعة.

يُستخلص مما سبق بأن شرعية إعلان حالة الطوارئ في المعايير الدولية لحقوق الإنسان تخضع لقيود مُحددة للحالة الواقعية المبررة لإعلان حالة الطوارئ تقتصر على الحالات الاستثنائية الطارئة التي تُهدد حياة الأمة، بالإضافة إلى تحديد طائفة الحقوق والحريات القابلة للتقييد أو التعطيل أثناء حالة الطوارئ من جهة، والنطاق الموضوعي لحدود تقييد الحقوق وتعطيلها من جهة أخرى (Al-Sanwalqa et al., 2022).

فوفق المعايير السابقة، تكمن الفلسفة الحقوقية لإعلان حالة الطوارئ وتقييد الحقوق أو تعطيلها في ضوء الاشتراطات المعيارية السابقة، اعتبارها وسيلة قانونية تنظيمية للحقوق في إطارها الاجتماعي؛ بهدف حماية الحقوق في ظل ظروف طارئة بهدف العودة للحالة القانونية الطبيعية.

تجد حالة الطوارئ المقررة لمواجهة جائحة كورونا مدلولاتها الحقوقية هذه في رسالة الأمين العام للأمم المتحدة، التي عبّرت عن قلقٍ أعمى من انعكاسات أزمة كورونا على حالة حقوق الإنسان، وتضمنت تأكيداً على أن تكون معايير حقوق الإنسان حاضرة في إجراءات الحكومات في مواجهة هذا الفيروس، وخضوع الدول للمساءلة على الإجراءات المتخذة لمواجهة هذه الأزمة (Guterres, 2020).

كما أنّ حالة الطوارئ الصحية يشترط فيها أن تكون حدثاً استثنائياً يُشكل خطراً محتملاً بالصحة العمومية بسبب انتشار المرض دولياً، ولا يمكن السيطرة عليه إلا باستجابة دولية (Hasan, 2021).

يُضاف إلى المعايير الدولية لإعلان حالة الطوارئ وضوابط تقييد الحقوق وتعطيلها، تلك المبادئ التوجيهية الخاصة بجائحة كورونا التي أقرتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان باعتبارها الهيئة الأساسية التابعة للأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان، والتي هدفت إلى ضمان الاحترام الكامل لحقوق الإنسان في ظل التدابير الصحية العامة المتخذة للاستجابة للوباء والتعافي منه (OHCHR, 2020).

أقرت المبادئ التوجيهية هذه باعتبار جائحة كورونا تهديداً استثنائياً لغايات تطبيق حالة الطوارئ، وما يترتب على هذا من منح الدول مكنة قانونية لتقييد الحقوق أو تعطيلها. أمّا من حيث الشروط المعيارية، فقد أكدت على اشتراط أن تكون التدابير ضرورية وتناسبية مع المخاطر التي تم تقييمها، علاوةً على ذلك اقتران مشروعية الإجراء بتحقيق أهداف الصحة العامة المشروعة، وانتهاءً بضرورة التقييد بالأحكام الدستورية ذات العلاقة بإعلان حالة الطوارئ (Al-Beheiry, 2020).

وعلى الرغم أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية قد رسم حدوداً معيارية لإعلان حالة الطوارئ، إلا أن هذه المعايير لا تخلو من إشكاليات في التطبيق العملي؛ إذ يُلاحظ أن الصياغة العامة للمادة الرابعة تترك مساحة من التأويل للدول في تقدير "التهديد الاستثنائي لحياة الأمة"، ما قد يُتيح المجال لاستخدام هذه الذريعة لتبرير تقييد الحقوق بشكلٍ يتجاوز ما هو ضروري أو مشروع، وهو الأمر الذي يطرح تساؤلات حول فعالية آليات المساءلة الدولية، وجدوى القيود المنصوص عليها إن لم تُقترن بضمانات إنفاذ ملزمة أو آليات رقابة فعّالة.

إضافة إلى ذلك، يُلاحظ أنّ التمييز بين الحقوق "القابلة" و"غير القابلة" للتقييد، وإن بدا واضحاً نظرياً، إلا أنه في التطبيق يُثير إشكالاتٍ حول الحدود الفاصلة بين التدابير المشروعة والممارسات التعسفية، خاصة عندما تُمارس السلطات الاستثنائية في بيئة تعاني ضعفاً مؤسسياً أو غياباً للمساءلة القضائية الفعلية.

وعليه، فإنّ المعايير الدولية، رغم أنّها تشكّل مرجعية قانونية مهمة، تبقى بحاجة إلى تعزيز الجانب الإجرائي والرقابي لضمان عدم تحول حالة الطوارئ إلى أداة دائمة لتقييد الحقوق.

التنظيم الدستوري لإعلان حالة الطوارئ في الدساتير المقارنة

أشارت المحكمة الدستورية العليا المصرية بأنّ الأصل في إعلان حالة الطوارئ لا يكون إلّا لمواجهة نُذر خطيرة تُهدّد معها المصالح القومية التي قد تنال من استقرار الدولة أو تعرّض أمنها وسلامتها لمخاطر داهية، ولا تنحصر بالضرورة فيما يكون ضرورياً منها لمواجهة الجرائم التي تهدّد أمن الدولة الاحتياطي أو الخارجي" (*Egyptian Supreme Constitutional Court, Case No. 1/15, 1993*).

أمّا فيما يتعلّق بالمبادئ والمعايير الدستورية المتعلقة بحالة الطوارئ، فقد امتدّت إلى قسمين أساسيين؛ أولاً: المعايير الخاصة بمفهوم حالة الطوارئ والظروف الاستثنائية، وثانياً: الصّلاحية الدستورية لإعلان حالة الطوارئ واختبار مدى ضرورة استمراريتها.

تتجسّد المعايير الدستورية الخاصة بمفهوم حالة الطوارئ والظروف الاستثنائية وفق أحدث الاجتهادات الدستورية العالمية بقرار المجلس الدستوري اللبناني رقم (٢٠١٤/٧)، الذي أرسى أطراً معياريةً لمفهوم حالة الطوارئ تركز على مفهوم الشرعية الدستورية، حيث خلص القرار إلى مجموعة من المراكز الأساسية التالية (*Lebanese Constitutional Council, Case No. 7, 2014*):

- أ. الظروف الاستثنائية ظروف شاذة تُهدّد النظام العام، تتحدّد في المكان والزّمان، وتنشأ عنها شرعيةً استثنائية.
- ب. الظروف الاستثنائية تقضي اتّخاذ إجراءات استثنائية بغية المحافظة على الانتظام العام الذي يتمتّع بقيمة دستورية.
- ج. تطبيق نظرية الظروف يتطلب أسباباً موضوعيةً وظاهرةً تحول دون تأمين الانتظام العام من خلال تطبيق القوانين العادية.
- د. يقتصر الإطار الزمنيّ لحالة الضرورة بمحدود المدة الزمنية التي ترتبط بتلك الحالة.
- هـ. أقرّ المجلس الدستوري بصلاحيّة المشرّع عند قيام حالات استثنائية إصدار قوانين غير متوافقة وأحكام الدستور في حدود الفترة الزمنية التي تستوجبها الظروف الاستثنائية من حيث الزّمان والموضوع، وبهدف حماية الشرعية الدستورية وسّع المجلس صلاحيته لتمتد إلى الرقابة على ممارسة المشرّع لهذه الصّلاحية الاستثنائية.

كما أقرت المحكمة الدستورية العليا المصرية بأن انتشار الوباء في المجتمع سبب مشروع لتفعيل حالة الطوارئ، واعتبرته نظاماً استثنائياً يستهدف غاية محدّدة تفسّر بأسلوب ضيق. جاء في إحدى قراراتها: "مواجهة ظروف طارئة تهدّد السلامة العامة أو الأمن القومي للبلاد مثل الحرب وأخطار التهديد الخارجي والاضطرابات التي تهدّد الأمن الداخلي، أو حدوث وباء أو ما شابه ذلك من أمور وثيقة الصّلة بالسلامة العامة والأمن القومي، هو بهذه المثابة محض نظام استثنائي يستهدف غاية محدّدة فلا يجوز التّوسع في تطبيقه" (Egyptian Supreme Constitutional Court, Case No. 74/23, 2006).

يُستنتج من هذه المعايير الدستورية بأنّ حالة الطوارئ تنشئ شرعيةً استثنائيةً مقيّدةً موضوعياً وزمانياً ترتبط بحالة واقعية تشكّل تهديداً لعناصر الانتظام العام، وترتبط مدى مشروعية القرارات الاستثنائية المتخذة بمدى تناسبها مع الحالة القائمة المبررة لقيامها، واستهدافها تحقيق المصلحة العامة (AL Mour, 2021).

أمّا من حيث الأصول المعيارية حول الصّلاحية الدستورية لإعلان حالة الطوارئ واختبار مدى ضرورة استمراريتها في الدساتير المقارنة، فقد تفاوت التنظيم الدستوري لهذه المسألة بين ثلاثة معايير رئيسية بهذا الخصوص، وذلك على النحو التالي.

إلزامية استشارة البرلمان وجهة القضاء الدستوري قبل اتخاذ التدابير الاستثنائية

تبنت العديد من الدساتير هذا الضابط، حيث ألزم المشرع الدستوري الفرنسي بموجب المادة (١٦) رئيس الجمهورية باستشارة رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري قبل اتخاذ التدابير التي تقتضيها الظروف الاستثنائية، حيث نصّت على الآتي: إذا تعرّضت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الدولة أو وحدة أراضيها أو تنفيذها لالتزاماتها الدولية لخطرٍ داهٍ وجسيم، وفي حال توقفت السلطة الدستورية العامة عن حسن سير عملها المنتظم، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف بعد استشارته الرسمية رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري (French Constitution, 1958/2008, art. 16). كما تبنت الدستوران المغربي والتونسي هذا الضابط (Moroccan Constitution, 2011, art. 29; Tunisian Constitution, 2022, art. 80).

وتشدّد المشرع الدستوري المصري في هذا الضابط، حيث اشترط بموجب المادة (١٥٤) الحصول على موافقة أغلبية عدد أعضاء مجلس النواب على إعلان الطوارئ، ووجوب موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس على تمديدتها لمدة ثلاثة أشهر أخرى، حيث نصّت على الآتي: "يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي يُنظّمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليُقرّر ما يراه بشأنه. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه. وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محدّدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تُمدّد إلا لمدة أخرى ماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس".

على الرغم من أن الدساتير المقارنة، أقرت مبدأ استشارة البرلمان والمحكمة الدستورية قبل إعلان حالة الطوارئ، إلا أن التطبيق العملي لهذا المبدأ قد شهد تبايناً من حيث الالتزام به. فعلى سبيل المثال، في مصر خلال جائحة كورونا، صدرت قرارات متكررة بتمديد حالة الطوارئ دون تفعيل فعلي للدور الرقابي للبرلمان، مما أثار انتقادات حول ضعف الشفافية والمساءلة البرلمانية (Egypt independent, 2021). كما أن دور المجلس الدستوري الفرنسي ظل محدوداً من حيث التأثير العملي في مراجعة استمرار حالة الطوارئ، على الرغم من النصوص التي تُمكنه من فحص استمرارية الحالة، فعلى الرغم من أن المادة ١٦ من الدستور الفرنسي تتيح للمجلس الدستوري التدخل بعد مرور ٣٠ أو ٦٠ يوماً من تطبيق الطوارئ -تبعاً لجهة الطلب-، إلا أن هذه الإمكانيات ظلت تقليدية في الغالب؛ فقد أعلن عدد من الأعضاء البرلمانيين عدم رغبتهم في إحالة تمديدات الطوارئ إليه (Vauchez, 2018). كما بينت الدراسة أن المجلس غالباً ما يؤخر تطبيق حكمه بحجة "الحفاظ على انتظام النظام القانوني"، مما حدّ من أثر الرقابة القضائية وبقي تمديدًا شكلياً. الأمر الذي يُثير تساؤلاً جوهرياً حول مدى فعالية النصوص الدستورية في كبح الاستعمال المفرط أو السياسي لحالة الطوارئ في ظل غياب تقاليد مؤسسية تُعزز الفصل بين السلطات وتضمن الشرعية الدستورية.

حظر حلّ البرلمان أثناء حالة الطوارئ

ضماناً لمبدأ سيادة الأمة أجمعت الدساتير المقارنة على قاعدة أصولية تجسّدت بحظر حلّ البرلمان أثناء حالة الطوارئ، حيث نصّ الدستور الفرنسي صراحةً على هذه القاعدة بموجب المادة (١٦)، والتي تنص على الآتي: "...لا يجوز حلّ الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه الصلاحيات الطارئة". كما تبني الدستور المغربي والتونسي والمصري هذا الضابط (Moroccan Constitution, 2011, art. 59; Tunisian Constitution, 2022, art. 80; Egyptian Constitution, 2014,) (154).

وعلى الرغم من أهمية النص على عدم جواز حلّ البرلمان أثناء حالة الطوارئ، وما توفّره من أدوات رقابية على أداء الحكومات الموسّعة، إلا أن الممارسة الفعلية في بعض الدول العربية تُظهر التباساً في تفسير هذا النص؛ حيث أضعف دور البرلمان بشكل غير مباشر، إما بتعليق جلساته أو الحد من آليات رقابته. وفي مقاربة عملية، فأثناء أزمة ٢٠٢١ في تونس، علّق عمل البرلمان كلياً بقرار رئاسي، وهو ما أثار جدلاً واسعاً حول مدى احترام حكم الدستور، ومدى قدرة القضاء الدستوري على فرض رقابة حقيقية (Sadek, 2021).

منح جهة القضاء الدستوريّ سلطة تقدير استمرارية حالة الطوارئ

انطلاقاً من أهمية العدالة الدستورية في الحفاظ على سمو الدستور الذي يُشكّل التعبير الأسمى لإرادة الأمة وسيادتها، عبر تعزيز المبادئ والمعايير الدستورية وتعميقها وتعزيز الشرعية الدستورية، منحت بعض الدساتير المقارنة جهة القضاء الدستوريّ سلطة تقدير مدى استمرارية حالة الطوارئ من عدمها.

أقرّ الدستور التونسيّ بسلطة المحكمة الدستورية في تقدير مدى استمرارية حالة الطوارئ بموجب المادة (٨٠)، والتي تنص على الآتي: "... وبعد مضي ثلاثين يوماً على سريان التدبير، وفي كلّ وقتٍ بعد ذلك، يُعهد إلى المحكمة الدستورية بطلب من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين من أعضائه للبتّ في استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه". كما توسّع الدستور الفرنسيّ بهذه السلطة الممنوحة للمجلس الدستوريّ، إذ أقرّ بسلطة المجلس باختبار استمرارية حالة الطوارئ من تلقاء ذاته بموجب المادة (١٦)، والتي تنص على الآتي: "بعد مضي ثلاثين يوماً من ممارسة هذه السلطات الطارئة، يُمكن أن تُحال المسألة إلى المجلس الدستوريّ من قبل رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين عضواً من الجمعية الوطنية أو ستين من أعضاء مجلس الشيوخ".

إنّ الدساتير المقارنة قد أرسّت ضوابط معيارية خاصة بالصلاحيّة الدستورية لإعلان حالة الطوارئ واختبار مدى ضرورة استمراريتها، تلك الضوابط التي استهدفت تجسيد الإرادة الشعبية وحماية الحقوق والحريات العامة عبر منح المجلس النيابيّ صلاحية الاشتراك في إعلان حالة الظروف الاستثنائية ابتداءً وحظر حلّ المجلس النيابيّ أثناء حالة الشرعية الاستثنائية، علاوةً على صون الشرعية الدستورية من خلال منح القضاء الدستوريّ صلاحية تقييم استمرارية الحالة الاستثنائية من عدمها.

حالة الدفاع لمواجهة جائحة كورونا- دراسة حالة

استدعى تفشي وباء كورونا عالمياً وامتداده إلى داخل الإقليم الأردنيّ تدخلاً ملكياً لمواجهة هذه الحرب الجرثومية عبر تطبيق قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢؛ نظراً لقصور الوسائل القانونية العادية لمواجهة، إلّا أنّ اللجوء إلى هذا القانون الاستثنائيّ الذي يمنح الحكومة صلاحيات واسعة كان مُحاطاً بضمانة ملكيّة لحماية الحقوق والحريات العامة، تلك الضمانات التي أسست لبوادر أعراف دستورية مكتملة لحماية الحقوق والحريات العامة في الأردن.

يتناول الباحثون في هذا المبحث الحالة الواقعية لتطبيق قانون الدفاع في مطلبٍ أول، والضوابط العملية لتطبيق قانون الدفاع في مطلبٍ ثانٍ، والسوابق القضائية في مطلبٍ ثالث.

الحالة الواقعية لتطبيق قانون الدفاع

سارعت الحكومة الأردنية فور تفشي وباء فيروس كورونا إلى اتخاذ إجراءات وقائية لمنع وصول العدوى إلى أراضي المملكة، عبر توظيف وسائل التواصل الاجتماعي لبث نشرات توعوية حول إجراءات الوقاية الصحية الشخصية الواجبة، والتحفيز على الحد من الاختلاط، إلا أنّ عولمة الفيروس أدت إلى انتقال العدوى إلى المقيمين على أراضي المملكة مطلع آذار ٢٠٢٠. كما عملت الحكومة على اتخاذ الإجراءات التي تدفع بصورة مباشرة إلى تلقي المطعم بطريقة إجبارية عبر سلسلة من الإجراءات (King et al., 2022).

سجّلت أول حالة إصابة بفيروس كورونا المستجد في الأردن بتاريخ ٢ آذار ٢٠٢٠، وكانت الإصابة لمواطن أردنيّ قادم من إحدى الدول الأوروبية، ما استدعى إخضاع هذا الشخص للحجر الطبي حتى تماثل للشفاء.

وعلى الصعيد الحقوقيّ أيضاً، أصدر المركز الوطني لحقوق الإنسان بتاريخ ١٧ آذار ٢٠٢٠ بياناً حث فيه الحكومة على ضرورة احترام وصون كافة الحقوق والحريات العامة التي كفلها الدستور والمعايير الدولية لحقوق الإنسان في حال اللجوء إلى تطبيق قانون الدفاع (National Center for Human Rights, 2020). كما وأكّد المركز على أن يكون التطبيق بأضيق الحدود، وباعتباره الوسيلة الوحيدة لمواجهة الظروف التي تُهدّد السلامة العامة والأمن العام (Hassouna, 2015).

سعيّاً لاستمرارية الجهود المبذولة لمواجهة هذا الوباء، وتذليل العقبات التي تظهر خلالها، وشرعنة الإجراءات القانونية اللاحقة للحدّ من تفشي الوباء ومعالجة الآثار الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن هذه الجائحة، جاءت الإرادة الملكية بالموافقة على القرار المتخذ من مجلس الوزراء بالعمل بقانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢ (Obedat, 2020).

شهد الأردن في المرحلة اللاحقة لتطبيق قانون الدفاع تضارباً معيارياً تضمّنته الآراء والتعليقات القانونية حول النطاق الموضوعي لتطبيق هذا القانون، والضمانات المقرّرة للأفراد جراء أوامر الدفاع الصادرة بمقتضاه. جاء في أبرز هذه التعليقات والآراء: "في ظل إعلان قانون الدفاع لا يُمكن لأي أردنيّ أن يتمسك بحقوق دستورية"، "ولعلّ أهمّ صلاحيات رئيس الوزراء في قانون الدفاع هي الصلاحية التشريعية التي يمارسها بواسطة أوامر الدفاع الخطية"، (Al-Owaidi, 2020) "إنّ الضّرر العام (الناجم عن أوامر الدفاع باعتبارها قرارات تنظيمية) الذي يصيب عدداً غير محدود من أفراد المجتمع لا يكون محالاً للتعويض حيث يُعدّ من الأعباء العامة التي يتعيّن على الفرد تحملها باعتباره عضواً في الجماعة تحقيقاً للصالح العام" (Al-Ajarama, 2020).

اعتبرت هذه الآراء مجملها أنّ تطبيق قانون الدفاع يُبرّر تجاوز المبادئ والمعايير الدستورية الخاصة بمبدأ الفصل بين السلطات من جهة، والأبعاد الحقوقيّة لمنظومة حقوق الإنسان من جهة أخرى (Alkhatib, 2024). كما شكّلت هذه الآراء والتوجهات -التي لاقت رواجاً آنذاك- نقضاً للفلسفة الحقوقيّة من تطبيق قانون الدفاع، والمتمثلة بحماية حقوق الإنسان في ظل ظروف مؤقتة طارئة وصولاً إلى العودة للوضع القانوني الطبيعي، باعتبارها شرعية استثنائية مقيّدة موضوعياً وزمانياً ترتبط بحالة واقعية تشكّل تهديداً لعناصر النظام العام.

وفيما يتعلق بالضمانات القانونية المقررة للأفراد تجاه أوامر الدفاع الصادرة بموجب قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢، فتنبثق هذه الضمانات من التكييف القانوني لأوامر الدفاع ذاتها التي تُعتبر قرارات إدارية تنظيمية قابلة للطعن أمام القضاء الإداري، أو المطالبة بالتعويض أمام جهة القضاء النظامي بموجب المادة (٩/٥، ٩/ب) من قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤. Nasrawin (2020). مع التأكيد على أنّ العبء الأكبر في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في حالة الطوارئ يلقى على عاتق جهة القضاء الإداري (Budeir, 2018).

أما عن الأساس القانوني للمطالبة بالتعويض عن أوامر الدفاع، فيجد أساسه القانوني في المادة (٩) من قانون الدفاع ذاته، والتي أقرت بحق كل من كُلف بأي عمل أو أداء أي خدمة أو تقديم أي مال، ولمن تم الاستيلاء على ماله أو وضع اليد عليه أو نقله أو إتلافه، ولكل من اتخذ بحقه أي إجراء بموجب أحكام هذا القانون أو أي أمر أو تكليف صادر بمقتضاه الحق بالتعويض وفق مبدأ المسؤولية الإدارية عن العمل الإداري المشروع (مسؤولية المخاطر).

بالإضافة إلى هذا الأساس القانوني للتعويض، تبني باحثون آخرون مسؤولية الدولة في تقديم الرعاية الصحية للمواطنين، وكفالة الأمن والطمأنينة لهم أساساً دستورياً للمطالبة بتعويض المتضررين من جائحة كورونا والتدابير المتخذة في هذا الشأن (Moughrabi & Sundaid, 2020).

وحول تأثير أوامر الدفاع على العمال والفئات الأكثر حاجة للحماية، فقد أسهمت أوامر الدفاع بفقدان الآلاف من العاملين لوظائفهم بسبب إغلاق العديد من المصانع والمنشآت الصناعية والتجارية، وارتفاع نسب البطالة التي وصلت خلال الربع الرابع من العام ٢٠٢٠ إلى (٢٤,٧٪)، وعدم استفادة عمال المياومة وأصحاب المهن الحرة من غير الخاضعين لمظلة الضمان الاجتماعي من الدعم الحكومي، وهو ما يسهم في تفاقم الشعور بالتهميش الاجتماعي والاقتصادي لدى بعض الفئات (Jasmin et al., 2023). بالإضافة إلى غياب الاستراتيجية اللازمة لتسيير مرفق القضاء الشرعي على غرار الاستراتيجية التي أقرها المجلس القضائي لإدامة عمل مرفق العدالة أثناء جائحة كورونا، مما أثر على حقوق المتداعين وضاعف التحديات التي تعاني منها بعض الأسر، خاصة المتعلقة منها بإثبات الزواج والطلاق، وأحكام النفقة وتسليم المحضون وغيرها من الإجراءات القانونية التي تمس الحقوق الأساسية للأفراد والأسر (National Center for Human Rights, 2020).

وقد بين التقرير أن النساء هنّ من بين الفئات الأكثر تضرراً، لا سيّما العاملات في القطاعات الخدمية والتعليمية غير المنظمة، حيث تعرضن لفقدان الوظيفة، وتحملن أعباء إضافية نتيجة الإغلاق الكامل، مثل الرعاية المنزلية والتعلم عن بعد للأطفال. كما أشار إلى وجود فجوة واضحة في حماية حقوق العاملات من حيث الضمان الاجتماعي والتعويضات، وغياب تدابير تمييزية إيجابية لصالحهن خلال الجائحة.

أما فيما يتعلق بالحق في التعليم وإدارة العملية التعليمية، فقد أوضح المركز أن تطبيق التعليم الإلكتروني عن بُعد خلق فجوة رقمية واسعة، تضرر منها بشكل خاص الطلاب من ذوي الدخل المحدود، وسكان المناطق النائية، وذوو الإعاقة. حيث أشار التقرير إلى أن "العديد من الطلبة لم يتمكنوا من الوصول إلى المنصات الإلكترونية، أو الاستفادة منها بشكل فعال، مما أدى إلى تفاوت تعليمي خطير من شأنه أن يعمق الفجوة الاجتماعية لاحقاً. كما انتقد التقرير غياب خطة شاملة تضمن تكافؤ الفرص التعليمية، واقتصار الجهود الرسمية على البث التلفزيوني دون مراعاة الفئات ذات الاحتياجات التعليمية الخاصة (National Center for Human Rights, 2020). بالإضافة إلى التحديات العملية في إدارة العملية التعليمية في مؤسسات التعليم العالي؛ نظراً لعدم وجود سياسات تساهم في تحقيق فكرة المرفق العام الإلكتروني (Adwan et al., 2023).

الضوابط العملية لتطبيق قانون الدفاع

تستلزم طبيعة الملكيات الدستورية منح الملك سلطات دستورية تُمكنه فعلياً من ضمان سمو المبادئ والمعايير الدستورية، وحماية الوجود القانوني والفعلي للدولة من أية أخطار داهية قد تُحيط بها، باعتباره الأمين على الأمة ومُستقبلها بمدلولاتها التاريخية المؤسسة للدولة، مع ضرورة وجود ضوابط معيارية دستورية لممارسة هذه السلطة، حمايةً للحقوق والحريات العامة في ضوء الظروف الاستثنائية على وجه الخصوص خضوعاً لمقتضيات مبدأ المشروعية (Tarawneh, 2022).

يُعتبر اللجوء إلى تطبيق قانون الدفاع تحزراً مؤقتاً من التقييد الحرفي بأحكام مبدأ المشروعية، بالقدر الذي يُمكن السلطات العامة من القضاء على المخاطر الاستثنائية لضمان ديمومة النظام الاجتماعي، شريطة خضوع أعمالها وتصرفاتها للرقابة القضائية (Abu Alkhier, 1995).

استدرك الدستور الأردني التفرقة بين جسامه الحالات الاستثنائية، حيث اشتمل على أنموذجين قانونيين لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تُهدد كيان الدولة واستقرارها، وفق حُكمين دستوريين على النحو التالي:

حالة الطوارئ العادية

يتمثل التنظيم الدستوري لهذه الحالة بالمادة (١٢٤) من الدستور، والتي تنص على التالي: "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تُعطى بموجبه الصلاحيات إلى الشخص الذي يُعيّنه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يُعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناءً على قرار من مجلس الوزراء".

حدّدت المادة الثانية من قانون الدّفاع الأردني رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢ الحالات المبرّرة لتطبيق هذا القانون؛ وهي وقوع طوارئ تهدّد الأمن الوطنيّ أو السّلامة العامّة في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة منها بسبب وقوع حرب، أو قيام حالة تهدّد بوقوعها، أو حدوث إضطرابات أو فتنة داخلية مسلّحة أو كوارث عامّة أو انتشار وباء (Jordanian Defense Law No. 13 of 1992).

وعن نطاق الصّلاحيات الاستثنائية بموجب هذا القانون، فقد منح القانون رئيس الوزراء اتّخاذ التّدابير والإجراءات الضرورية لتأمين السّلامة العامّة والدّفاع عن المملكة بدون التّقيّد بأحكام القوانين العاديّة المعمول بها، بما في ذلك وضع قيود على حريّة الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة، وإلقاء القبض على المشتبه بهم أو الخطرين على الأمن الوطنيّ والنّظام العام واعتقالهم، وتكليف أيّ شخص بالقيام بأيّ عملٍ أو أداء أيّ خدمة ضمن قدرته، وتفتيش الأشخاص والأماكن والمركبات بدون التّقيّد بأحكام أيّ قانون آخر، ووضع اليد على الأموال المنقولة وغير المنقولة وتأجيل الوفاء بالدين والالتزامات المستحقة، بالإضافة إلى مراقبة الرسائل والصّحف والمطبوعات والنّشرات والرّسومات وجميع وسائل التّعبير والدّعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغلاق أماكن إعدادها (Jordanian Defense Law No. 13 of 1992, arts. 3-4).

حالة الظروف الاستثنائية الأشد خطورة

أمّا التّنظيم الدستوريّ لمواجهة الظروف الاستثنائية الأشد خطورةً، والتي يثبت عدم نجاعة مواجهتها بموجب الصّلاحيات الواردة في قانون الدّفاع المقرّر في ظل الظروف الطارئة، فيتمثّل بالمادة (١٢٥) من الدستور، والتي تنص على التّالي: "١. في حال حدوث طوارئ خطيرة يُعتبر معها أنّ التّدابير والإجراءات بمقتضى المادة السّابقة من هذا الدستور غير كافية للدّفاع عن المملكة فللملك بناءً على قرار مجلس الوزراء أن يُعلن بإرادة ملكيّة الأحكام العرفيّة في جميع أنحاء المملكة أو في أيّ جزءٍ منها. ٢. عند الإعلان عن الأحكام العرفيّة للملك أن يُصدر بمقتضى إرادة ملكيّة أيّ تعليماتٍ قد تقضي الضّروّة بها لأغراض الدّفاع عن المملكة، بقطع النّظر عن أحكام أيّ قانون معمول به ويظل جميع الأشخاص القائمين بتنفيذ تلك التّعليمات عُرضةً للمسؤولية القانونيّة التي تترتّب على أعمالهم إزاء أحكام القوانين إلى أن يُعفو من تلك المسؤولية بقانون خاص يوضع لهذه الغاية".

خلا الدستور الأردنيّ من إحاطة اللّجوء إلى تطبيق قانون الدّفاع وإعلان حالة الأحكام العرفيّة بضوابط دستوريّة تكفل حماية الحقوق والحريّات العامّة إبان مواجهة الحالات الاستثنائية على غرار الأصول المعياريّة الواردة في الدّساتير المقارنة التي سبق الإشارة إليها، ما يؤكّد على وجود فراغ دستوريّ في هذا النّطاق بالغ الأهمية.

ومن أبرز الانتقادات التي توجّه للتنظيم الدستوري لإعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية في الدستور الأردني: غياب دور البرلمان عن الاشتراك في صلاحية تقدير الحالة العامة ومدى ضرورة تطبيق قانون الدفاع أو إعلان الأحكام العرفية، وتغييب دور القضاء الدستوري في تقدير مدى الحاجة إلى استمرارية الظرف الاستثنائي وقيام حالة الشرعية الاستثنائية المقيدة، بالإضافة إلى إمكانية حلّ البرلمان في ظل تطبيق قانون الدفاع أو إعلان حالة الأحكام العرفية، وهو ما يشكلّ إخلالاً بانتظام المؤسسات الدستورية بسبب عدم مراعاة مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات.

وفي ضوء هذه الاختلالات المعيارية التي اعترت التنظيم الدستوري لتطبيق قانون الدفاع وإعلان الأحكام العرفية، جاءت الإرادة الملكية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء بالموافقة على تطبيق قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢، لتؤسس بؤادر أعرافٍ دستوريةٍ مُكمّلةٍ لسد النقص الدستوريّ حيال ضوابط إعلان حالة الدفاع، والتي تضمنت التالي: "فرضت علينا الظروف التي شهدها العالم جرّاء انتشار فيروس كورونا المستجد، تحديات تضعنا جميعاً أمام مسؤولية الحفاظ على صحّة إخواننا وأخواتنا وأبنائنا وبناتنا المواطنين، وضمان سلامتهم، فإنّه والتزاماً منّا بأمانة المسؤولية، فقد أصدرنا إرادتنا بالموافقة على تنسيب مجلس الوزراء، إعلان العمل بقانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢، وذلك حرصاً منّا على ضمان استمرارية الجهود المبذولة، وتذليل العقبات التي تظهر خلال مواجهة هذه الآفة. وهنا أوجّه الحكومة بأن يكون تطبيق قانون الدفاع والأوامر الصادرة بمقتضاه، في أضيق نطاقٍ ممكن، وبما لا يمسّ حقوق الأردنيين السياسية والمدنية، ويحافظ عليها، ويحمي الحريات العامة والحقّ في التعبير، التي كفلها الدستور في إطار القوانين العادية النافذة، وكذلك ضمان احترام الملكيات الخاصة سواءً أكانت عقاراً أم أموالاً منقولةً أم غير منقولة. فالهدف من تفعيل هذا القانون الاستثنائي، هو توفير أداة ووسيلة إضافية لحماية الصحة العامة والحفاظ على صحّة وسلامة المواطنين، والارتقاء بالأداء ورفع مستوى التنسيق بين الجميع، لمواجهة هذا الوباء" (King Abdullah II, 2020).

جسّدت الرسالة الملكية في طياتها ضوابط ملكية تستند إلى معيار دستوريّ ذا ثلاثة أبعادٍ حقوقيةٍ للجوء إلى تطبيق قانون الدفاع، وذلك على النحو التالي:

البُعد الأول: تحديد مفهوم الظروف الاستثنائية، والمتمثلة بوجود خطرٍ مُحدقٍ يُحيط بإحدى عناصر النظام العام، وهو المدلول الذي يتفق مع أحدث الاجتهادات الدستورية المعاصرة الواردة في قرار المجلس الدستوريّ اللبناني رقم (٢٠١٤/٧) الذي سبقت الإشارة إليه.

البُعد الثاني: حصر النطاق الموضوعي لقانون الدفاع في الغاية من تفعيله باعتباره قانوناً استثنائياً يهدف إلى صون الحقوق والحريات العامة في ظرف استثنائي، وبالتالي خروج القرارات غير الزامية إلى تدليل العقبات التي تظهر خلال مواجهة هذه الآفة عن نطاق المشروعية.

البُعد الثالث: سموّ المبادئ والمعايير الدستوريّة في ظل تطبيق قانون الدّفاع، وتمكين المواطن من ممارسة الحقوق والحريّات العامّة في نطاق التّشريعات العاديّة النّاطمة لها بصورةٍ تتوافق والجهود المبذولة لمواجهة الظروف الاستثنائية والطارئة.

نستنتج من هذا الحدث الدستوريّ الذي شهده الأردن الحديث بأنّ طبيعة نظام الحكم وجذور دستور المملكة الأردنيّة الهاشميّة لعام ١٩٥٢، الذي نشأ بأسلوبٍ ديمقراطيّ عبر عقدٍ اجتماعيّ احتضن منذ بزوغ فجر ميلاده مبادئ ومعايير دستوريّة تتسم بالحدّات، يسعى إلى تعزيز شرعية النّظام السياسيّ وضمان ديمومته بصورةٍ تكفل حماية الشرعية الدستوريّة، هذا النهج الذي أسهم في إقرار ضوابط معياريّة لتطبيق قانون الدّفاع بصورةٍ تُؤطر لبوادر أعرافٍ دستوريّةٍ مُكمّلةٍ تُسهم في صون الحقوق والحريّات العامّة.

على صعيد دور المؤسسات الحقوقية في هذا النّطاق، استدرك المركز الوطنيّ لحقوق الإنسان النّقص الدستوريّ وحالة الامتداد الزمميّ لتطبيق قانون الدّفاع، ما دفع المركز لإصدار بيانٍ آخرٍ بتاريخ ٢٤ حزيران ٢٠٢٠ حتّى فيه الحكومة إلى ضرورة إعادة تقدير مدى ضرورة استمرار العمل في قانون الدفاع الذي أدّى إلى عرقلة عجلة الاقتصاد الوطنيّ، وأدّى إلى المساس بالحقوق والحريّات العامّة. كما أكّد المركز من خلال البيان ذاته إلى توسيع نطاق المشاورات مع المؤسسات والجهات ذات العلاقة من أجل المشاركة في تصحيح الأوضاع على الأصعدة المختلفة (NCHR, 2020).

السوابق القضائية

في إطار مناقشة القيمة القانونيّة لأوامر الدفاع والنتائج المترتبة على هذا الاعتبار من خلال تتبّع السوابق القضائية خلال الفترة الممتدة من ١٧-٣-٢٠٢٠ ولغاية تاريخ وقف العمل بقانون الدفاع بتاريخ ٧-٥-٢٠٢٣ تبين أنّ القضاء الأردنيّ تصدى للقيمة القانونيّة لأوامر الدفاع في سابقة قضائية واحدة صادرة عن جهة القضاء الإداري- المحكمة الإداريّة بموجب الحكم رقم (٢٥٤-٢٠٢٠) تاريخ ١٤-١٠-٢٠٢٠.

وعلى الرغم من الأثر الواسع لأوامر الدفاع على الحقوق الدستوريّة وطبيعة العلاقات القانونيّة في الأردن خلال جائحة كورونا، فإن سابقة قضائية واحدة تناولت هذه الأوامر. وتُرد هذه الندرة إلى عوامل متعددة؛ وتتمثّل في الآتي: أولاً، الطبيعة الاستثنائية لأوامر الدفاع وارتباطها المباشر بالصحة العامة والأمن الوطنيّ جعلت الكثير من المتضررين يترددون في اللجوء إلى القضاء، خوفاً من رفض الدعوى أو الاصطدام باعتبارات "الضرورة الوطنية" التي تسوّغ تقييد الحقوق.

ثانياً، غياب ثقافة التقاضي الإداري بين المواطنين، لا سيما عند الفئات الأكثر تضرراً، الذي ساهم في إحجام المتضررين عن تحريك دعاوى، خاصة ارتفاع كلفة التقاضي الإداري من حيث رسوم الدعاوى ونفقات أعباء التمثيل القانوني.

ثالثاً، يعود الأمر أيضاً إلى غياب الإطار التفسيري الواضح للتكييف القانوني لأوامر الدفاع، ما جعل العديد من المحامين والمواطنين يشككون في جدوى تقديم الطعون.

وحول السابقة القضائية للطعن بأوامر الدفاع، فقد انصب الطعن المقدم من أحد العاملين في إحدى مؤسسات القطاع الخاص على أمر الدفاع رقم (٦) لعام ٢٠٢٠ الصادر بمقتضى قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢، والبلاغ رقم (٧) لعام ٢٠٢٠ الصادر بمقتضى أمر الدفاع المشار إليه.

أجاز أمر الدفاع رقم (٦) لسنة ٢٠٢٠ والبلاغ رقم (٧) الصادر بمقتضاه لصاحب العمل تخفيض الأجر الشهري للعامل الذي يؤدي عمله بشكل كلي سواءً في مكان العمل أو عن بُعد شريطة ألا تزيد نسبة التخفيض عن (٣٠٪) من الأجر، وألا يقل الأجر بعد التخفيض عن الحد الأدنى للأجور، ويأتي مضمون هذا الإجراء بتحميل العامل جزءاً من تبعات الإغلاق الجزئي للعمل بحسم جزء من أجره الشهري خلافاً لواقع الحال في بعض الدول التي أبقت الالتزام الكامل على عاتق صاحب العمل بدفع أجر العامل كاملاً خلال فترة الإغلاق الكلي أو الجزئي بسبب جائحة كورونا.

أسس المستدعي دعواه على اعتبار أنّ أمر الدفاع والبلاغ الصادر بمقتضاه يعدّان قرارات إداريتين يجوز الطعن بهما بالإلغاء والتعويض، وأنهما شكلاً مساساً بالعلاقة العقدية والمراكز القانونية بما يخالف الغاية من تفعيل قانون الدفاع، وما جاء في الإرادة الملكية بتفعيل قانون الدفاع.

وأثارت النيابة العامة الإدارية دفعاً عديدة أبرزها رد الدعوى لعدم الاختصاص، أي لانتفاء صفة القرار الإداري عن أمر الدفاع والبلاغ الصادر بمقتضاه، حيث توصلت المحكمة من خلال بحثها بأسباب الدفع بعدم الاختصاص إلى رد هذا الدفع، وأقرت مبدأ مقتضاه اعتبار أوامر الدفاع والبلاغات الصادرة بمقتضاها قرارات إدارية يجوز الطعن بها بالإلغاء لدى القضاء الإداري.

فتكون المحكمة بموجب هذا المبدأ القضائي قد أرست ضمانة قانونية للأفراد تجاه أوامر الدفاع الصادرة بموجب قانون الدفاع باعتبارها قرارات إدارية تنظيمية قابلة للطعن بها بالإلغاء والتعويض أمام جهة القضاء الإداري، وأحاطت الحقوق والحريات العامة على وجه الخصوص بضمانة قانونية، ما يعزّز مفهوم دولة الحق والقانون، وينسجم مع الفلسفة الدستورية للمادة (١٢٨) من الدستور، التي أحاطت الحريات العامة بسياج قانوني يمنع مصادرة أصل الحق أو المساس بجوهره بموجب القانون الناظم لممارسة الحق.

وعلى الرغم من اجتهاد المحكمة الإدارية في الأردن باعتبار أوامر الدفاع بمثابة قرارات إدارية يجوز الطعن بها بالإلغاء والتعويض أمام القضاء الإداري إلا أن مراجعة السوابق القضائية المتصلة بأوامر الدفاع أثبتت أن القضاء الأردني المدني والإداري لم يصدر أي قرار بالتعويض عن أوامر الدفاع خلال جائحة كورونا، بما فيها الأضرار الناشئة عن برنامج التطعيم الوطني ضد جائحة كورونا، وبالنظر للقواعد القانونية حول هذا الشأن، فيكون الاستناد القانوني للمطالبة بالتعويض عن الضرر خاضعاً للقواعد العامة للمسؤولية المدنية عن التعويض بالاستناد لمبدأ الضرر بموجب المادة (١٥٦) من القانون المدني الأردني، خلافاً للدول التي أقرت الحصانة من المسؤولية عن الآثار الناجمة عن التطعيم (Beccia, 2022).

وعلى الرغم من أن المحكمة الإدارية أقرت في الحكم رقم (٢٥٤-٢٠٢٠) مبدأ قابلية أوامر الدفاع للطعن بالإلغاء، إلا أن عدم تعويض المتضررين حتى في هذه السابقة يعكس توجهاً قضائياً حذراً في التعاطي مع قرارات استثنائية ذات طبيعة سيادية، بما يعكس المفارقة بين الاعتراف القانوني بالحقوق وبين تطبيقه فعلياً.

نتائج الدراسة

توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج القانونية التي تمثل نقاطاً أساسية في تقييم النظام الدستوري الأردني في ظل تطبيق قانون الدفاع خلال جائحة كورونا ١٩. أولى هذه النتائج إعادة النظر في التنظيم الدستوري لإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية الوارد في المادتين (١٢٤) و(١٢٥) من الدستور الأردني، من خلال ضرورة إدخال تعديلات دستورية تُلزم الحكومة باستشارة مجلس النواب والمحكمة الدستورية قبل اتخاذ أي تدابير استثنائية، وحظر حل المجلس أثناء حالة الطوارئ. ويُعد ذلك ضماناً لاحترام الإرادة الشعبية وتفعيلاً للرقابة السياسية على الحكومة، خصوصاً في سياق تحررها المؤقت من القيود القانونية أثناء الطوارئ. كما أظهرت الدراسة أهمية منح المحكمة الدستورية صلاحية الرقابة اللاحقة على مدى استمرار مبررات حالة الطوارئ، بناءً على طلب الجهات الدستورية المختصة.

ثانياً، كشفت الدراسة عن قصور تشريعي في قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢، ولا سيما في تحديد المكانة القانونية لأوامر الدفاع، والتي صدرت بصيغ وقرارات أثرت مباشرة على حقوق الأفراد، ودون وجود آليات قانونية للانتصاف والتعويض. ومن أبرز تلك الأوامر ما مسّ علاقات العمل، لا سيما تلك التي مست علاقات العمل والحقوق الاقتصادية؛ إذ يشير التقرير السنوي السابع عشر لحالة حقوق الإنسان الصادر عام ٢٠٢٠ عن المركز الوطني لحقوق الإنسان إلى فقدان الآلاف من العاملين لوظائفهم بسبب إغلاق العديد من المصانع والمنشآت الصناعية والتجارية، وارتفاع نسب البطالة التي وصلت خلال الربع الرابع من عام ٢٠٢٠ إلى (٢٤,٧٪)، وعدم استفادة عمال المياومة وأصحاب المهن الحرة من غير الخاضعين لمظلة الضمان الاجتماعي من الدعم الحكومي. بالإضافة إلى غياب الاستراتيجية اللازمة لتسيير مرفق القضاء الشرعي على غرار الاستراتيجية التي أقرها المجلس القضائي لإدامة عمل مرفق

العدالة أثناء جائحة كورونا، مما أثر على حقوق المتداعين وضعف التحديات التي تعاني منها بعض الأسر، خاصة المتعلقة منها بإثبات الزواج والطلاق، وأحكام النفقة وتسليم المحضون وغيرها من الإجراءات القانونية التي تمس الحقوق الأساسية للأفراد والأسر (National Center for Human Rights, 2020).

وعليه، توصي الدراسة بضرورة تعديل قانون الدفاع بإضافة مادة تُعرّف أوامر الدفاع بوصفها "قرارات إدارية تنظيمية"، بما يجعلها خاضعة للطعن أمام القضاء الإداري، سواء بالإلغاء أو التعويض، وهو ما يقتضي إعادة صياغة المادتين (٦) و(٧) من القانون ذاته لتضمن هذا الحكم.

وفي ضوء النتائج التي توصّلت إليها الدراسة، فإن غاية التوصيات المقترحة المساهمة في تحقيق التوازن بين مقتضيات الحفاظ على الأمن العام ومتطلبات ضمان المشروعية الدستورية، من خلال تعزيز الرقابة البرلمانية والقضائية، وتكريس مبدأ دولة سيادة القانون والحق في حالات الطوارئ.

كما يمثل تعديل الإطار الدستوري التنظيمي لحالة الطوارئ خطوة نحو استكمال مسيرة التحول الديمقراطي للأردن، وذلك في إطار تعزيز العلاقة بين السلطات العامة والمجتمع على أساس الثقة والشفافية والمساءلة. وتكمن الخطوة المستقبلية في دسرة مبادئ الشرعية الاستثنائية، عبر النص صراحة على دور البرلمان والقضاء الدستوري كركيزتين لضبط الاستثناء، مما يكرس ثقافة الحقوق، ويُعزز مكانة الأردن في احترام التزاماتها الدستورية والدولية.

وفي ضوء تحليل الضوابط الدستورية لتطبيق قانون الدفاع في الأردن من منظور دستوري مُقارن والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، خلصت هذه الدراسة إلى التوصيات التالية:

أ. إعادة النظر في التنظيم الدستوري لإعلان حالة الطوارئ أو إعلان الأحكام العرفية، على أن يتبني التعديل المقترح الضوابط المعيارية التالية مُجتمعة:

١. إلزامية استشارة البرلمان وجهة القضاء الدستوري قبل اتخاذ التدابير الاستثنائية.

٢. حظر حلّ مجلس النواب أثناء حالة الطوارئ؛ ضماناً لاحترام الإرادة الشعبية من جهة، وتفعيلاً للدور الرقابي على أعمال الحكومة في مرحلة تحرّرها المؤقت من التقيد الحرفي بأحكام مبدأ المشروعية.

٣. منح المحكمة الدستورية سلطة تقدير استمرارية حالة الطوارئ، بناءً على طلب الجهات ذات الصلاحيّة في المراجعة الدستورية أمامها.

ب. تعديل قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢ بإضافة مادة صريحة تحدّد القيمة القانونية لأوامر الدفاع، واعتبارها قرارات إدارية تنظيمية قابلة للطعن بالإلغاء والتعويض أمام القضاء الإداري.

ج. إعادة صياغة المادتين (٦٧،) من قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢ بصورة تكفل مفهومية الإرادة التشريعية باعتبار التواهي الواردة في أوامر الدفاع الصادرة بمقتضاه بمثابة إجراءات ضبطية تطبقها جهات الضبط الإداري وإزالة الالتباس باعتبارها جرائم تستوجب الملاحقة الجزائية؛ باعتبار الاعتبار الأخير ينطوي على مساسٍ بمبدأ الفصل بين السلطات، والصلاحيّة التشريعية للبرلمان.

الخاتمة

هدفت هذه الدراسة إلى دسترة مبادئ الشرعية الاستثنائية بعد إجراء دراسة تأصيلية للإطار الدستوري لحالة الطوارئ في الأردن من خلال قراءة نقدية مقارنة وفق المعايير الدولية لحقوق الإنسان والدساتير المقارنة، حيث كشفت الدراسة عن الفجوات في التنظيم الدستوري لتطبيق قانون الدفاع، وقدمت مقترحات محددة للمواءمة مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان والمعايير الدستورية العالمية. وقد سلّطت الدراسة الضوء على أهمية إدراج ضمانات دستورية فعّالة تضبط صلاحية تفعيل السلطات الاستثنائية وتقيّد مداها الزمني والموضوعي في آنٍ واحد، بما يهدف إلى تعزيز الحماية الدستورية للحقوق والحريات العامة في الظروف الاستثنائية.

References

- Adwan, N., Aljazi, J., & Alsweilmieen, S. (2023). Analysis of recent civil service provisions vs. university employee systems in Jordan: Issues and solutions. *Information Sciences Letters*, 12(7), 2975–2982. <https://digitalcommons.aaru.edu.jo/isl/vol12/iss7/24>
- Al-Ajarama. (2020, April 16). “La ta’wīd ‘an awāmīr al-difā’ al-‘āmmah”. *Ammon News*. <https://www.ammonnews.net/article/531065>
- Al-Beheiry, Y. (2020). Emergency measures to combat the COVID-19 pandemic and public freedoms. *Kuwait International Law College Journal*, 8(6), 403–441.
- Al-Khair, A. A. (1995). *Administrative control and its limits*. The Egyptian General Book Authority for Book.
- Al-Khatib, N. (2023). *Al-Wafī in constitutional system*. Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution.
- Al-Murr, M. A. A. (2021). Āthār jā’ihāt Kūrūnā ‘alā al-ḥurriyyāt al-‘āmmah: Dirāsah taḥlīliyyah muqāranah fī Miṣr wa-Kuwait: The effects of the coronavirus pandemic on public freedoms: A comparative analytical study in Egypt and Kuwait. *Majallat al-Ḥuqūq*, 45(6), 375–439. <https://doi.org/10.34120/jol.v45i6.2743>
- Al-Owaidi, A. (2020). Al-ikhtisās al-tashrī‘ī li-ra’īs al-wuzarā’ fī ḥill qānūn al-difā’: The legislative jurisdiction of the Prime Minister under the Defense Law. *AllofJO*. <https://www.allofjo.net/index.php?page=article&id=244032>
- Al-Sanwalqa, R. O., Al Qaralleh, A. S., & Al-Asasfeh, A. M. (2022). The threat of the COVID-19 pandemic to human rights: Jordan as a model. *Journal of Human Rights and Social Work*, 7(3), 265–276.
- Al-Shanik, F., Khasawneh, R., Dalky, A., & Qawasmeh, E. (2025). Unveiling topics and emotions in Arabic tweets surrounding the COVID-19 pandemic: Topic modeling and sentiment analysis approach. *JMIR Infodemiology*, 5(1), 1–19.
- Al-Shoubaki, W. E., & Harris, M. (2021). Jordan's public policy response to COVID-19 pandemic: Insight and policy analysis. *Public Organization Review*, 21(4), 687–706.

- Alwan, M., & Al-Mousa, M. (2014). *International human rights law: Sources and monitoring mechanisms*. Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution.
- Amer, H. B. (2024). The efforts of Jordanian political parties in the field of social service in light of the corona pandemic. *Journal of Law and Sustainable Development*, 12(2), 1–16.
- Ayuni, Q., Arinanto, S., Arsil, F., & Indrati, M. F. (2022). Concept and implementation on the state of emergency in Indonesia: Outlook to strengthen checks and balances during crisis. *Revista de Investigações Constitucionais*, 9(1), 11–36.
- Beccia, F., Rossi, M. F., Amantea, C., Villani, L., Daniele, A., Tumminello, A., & Moscato, U. (2022). COVID-19 vaccination and medical liability: An international perspective in 18 countries. *Vaccines*, 10(8), 1–14.
- Budeir, N., & Khalil, 'A. (2018). *Hālat al-ṭawāri': The state of emergency*. Waḥdat al-Qānūn al-Dustūrī, Kulliyat al-Ḥuqūq wa al-Idārah al-'Āmmah, Jāmi'at Bīrzeit.
- Egypt Independent. (2021, July 12). "Egyptian parliament approves 16th consecutive state of emergency extension". Egypt Independent. <https://egyptindependent.com/egyptian-parliament-approves-16th-consecutive-state-of-emergency-extension/>
- Eichler, J., & Sonkar, S. (2021). Challenging absolute executive powers in times of corona: Re-examining constitutional courts and the collective right to public contestation as instruments of institutional control. *Review of Economics and Political Science*, 6(1), 3–23.
- Ginsburg, T., & Versteeg, M. (2021). The bound executive: Emergency powers during the pandemic. *International Journal of Constitutional Law*, 19(5), 1498–1535.
- Guterres, A. (2020, April 23). "We are all in this together: Human rights and COVID-19 response and recovery". United Nations. <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/we-are-all-together-human-rights-and-COVID-19-response-and>
- Hasan, N. F. (2021). *Dawr Munazzamat al-Ṣiḥḥah al-'Ālamiyyah fī al-ta'āmmul ma' jā'iḥat Kūrōnā – Dirāsah fī daw' al-mawāqif al-duwaliyyah*: The role of the World Health Organization in dealing with the coronavirus pandemic – A study in light of international positions. *Larq Journal for Philosophy, Linguistics & Social Sciences*, 1(40), 700–719.
- Hassouna, M. (2015). *Administrative control and its impact on freedoms*. Dar Al-Fikr Al-Jama'i.
- Herlin-Karnell, E. (2021). Republican theory and the EU: Emergency laws and constitutional challenges. *Jus Cogens*, 3(3), 209–228.
- Ibrahim, F. (2021). The Demand and Potential of Islamic Fashion in The Context of Covid-19: A Tows Analysis. *AL-MAQASID: The International Journal of Maqasid Studies and Advanced Islamic Research*, 2(1), 69–71. <https://doi.org/10.55265/al-maqasid.v2i1.84>
- Jakab, A. (2006). German constitutional law and doctrine on state of emergency – Paradigms and dilemmas of a traditional (continental) discourse. *German Law Journal*, 7(5), 453–477.
- Judicial Council of Jordan. (2020). "Istratejiyyat ta'āmul qitā' al-'adālah ma' azmat intishār fāyṛūs Kūrōnā. Judicial Council of Jordan.
- King, J., Ferraz, O. L. M., & Jones, A. (2022). Mandatory COVID-19 vaccination and human rights. *The Lancet*, 399(10321), 220–222.
- McGoldrick, D. (2004). The interface between public emergency powers and international law. *International Journal of Constitutional Law*, 2(2), 380–429.
- Moughrabi, M., & Al Sundaid, B. (2020). The legal adaptation of the COVID-19 pandemic in the light of constitutional and international fundamentals and established legal principle between the rigidity of postulates and the flexibility of considerations: A comparative study. *Kuwait International Law College Journal*, 8(6), 25–98.
- Nasrawin, L. K. (2020). *Al-tanzīm al-qānūnī li-muwājahat jā'iḥat fāyṛūs Kūrōnā fī al-tashrī'āt al-urduniyyah wa al-ittifāqiyyāt al-duwaliyyah: Dirāsah muqāranah*. Kuwait International Law College Journal, 6(8), 443–447.
- National Center for Human Rights. (2020). "Seventeenth annual report on the human rights situation in the Hashemite Kingdom of Jordan". National Center for Human Rights. <https://www.nchr.org.jo/ar/تقارير-سنوية/>
- National Center for Human Rights. (2020, March 17). "Statement regarding the application of Defense Law No. (13) of 1992". National Center for Human Rights. <https://www.nchr.org.jo>
- National Center for Human Rights. (2020, June 24). "Statement regarding the reconsideration of the application of Defense Law No. (13) of 1992". National Center for Human Rights. <https://www.nchr.org.jo>

- Nur Zahrawaani Jasmin, Eng May Chuen, Bazlin Darina Ahmad Tajudin, & Ang Siew Mun. (2023). COVID-19 and Racism in the Malaysian Media. *Law, Policy, and Social Science*, 2(1), 43–51. <https://doi.org/10.55265/lpssjournal.v2i1.30>
- Obedat, Y. (2020). Ba'd šuwar al-ħimāyah al-qānūniyyah fī zaman jā'iḥat firūs Kūrōnā': Some forms of legal protection during the COVID-19 pandemic. *Kuwait International Law College Journal*, 8(6), 565-594.
- Office of the High Commissioner for Human Rights. (1966). "International Covenant on Civil and Political Rights". Office of the High Commissioner for Human Rights. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
- Office of the High Commissioner for Human Rights. (2020, April 27). "Emergency measures and COVID-19: Guidance". Office of the High Commissioner for Human Rights. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf
- Ro, D., Ro, D., & Kim, S. Y. (2021). COVID-19 vaccine injury compensation programs. *Journal of Global Health Science*, 3(2). 1-14.
- Sadek, G. (2021, August 23). "Tunisia: President suspends parliament and ousts cabinet". Library of Congress. <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2021-08-23/tunisia-president-suspends-parliament-and-ousts-cabinet/>
- Spadaro, A. (2020). COVID-19: Testing the limits of human rights. *European Journal of Risk Regulation*, 11(2), 317–325.
- Tarawneh, M., & Al-Adaiyleh, A. (2022). The legality of the emergency defence orders in Jordan issued during corona pandemic: Compliance or derogation? *International Journal of Private Law*, 10(2–4), 93–114.
- United Nations. (1948). "Universal Declaration of Human Rights". United Nations. <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- United Nations Human Rights Committee. (2001, August 31). "General comment No. 29: States of emergency (Article 4)". United Nations. <https://undocs.org/CCPR/C/21/Rev.1/Add.11>