

## أثر التعديلات الدستورية 2011 على القوانين المؤقتة في الأردن Impact of the 2011 Constitutional Amendments on temporary Laws In Jordan

سالم حمود أحمد العضيلة

جامعة مؤتة الأردن

[mayed19@yahoo.com](mailto:mayed19@yahoo.com)

تاريخ الوصول 2019/08/25 القبول 2020/06/14 النشر على الخط 2020/09/15  
Received 25/08/2019 Accepted 14/06/2020 Published online 15/09/2020

### ملخص

تناولت هذه الدراسة أثر التعديلات الدستورية عام 2011 على القوانين المؤقتة من حيث شروطها والقيود التي أوردتها المادة (94) من الدستور، كما تمّ بحث موضوع الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة خاصةً بعد انشاء المحكمة الدستورية الأردنية عام 2012، وتمّ عرض مواضيع ذات صلة، حيث تمّ الحديث عن تعريف تشريعات الضرورة ومنها القوانين المؤقتة وطبيعتها القانونية ومبرراتها وذلك في مبحثين. وفي هذه الدراسة يتنا موقف محكمة العدل العليا من القوانين المؤقتة والتي إعتبرتها أعمالاً تشريعية لا يجوز الطعن في مشروعيتها (في مخصصتها) أمام القضاء الإداري وتبين من هذه الدراسة أنّ المشرّع الدستوري وُفقَ أيّما توفيق في تحديد الزمن الذي يُمكن للسلطة التنفيذية ممارسة صلاحيتها الإستثنائية فيه حيث حصرتها في فترة الحل، كما كان مسلكه محموداً عندما حصرتها في ثلاثة حالات فقط، حيث ظهر ذلك جلياً في قلة عدد القوانين التي صدرت. ونتيجة لهذه الدراسة فإنّ الباحث قد أوصى بعددٍ من التوصيات منها: إضافة فترة عدم الإنعقاد إلى فترة الحل في صدر المادة (94) لتمكين السلطة التنفيذية من مواجهة حدوث أي من الحالات الثلاث المحددة خلال هذه الفترة. كما أوصي بأن يتم توضيح المقصود بالنفقات المالية المستعجلة لكونها عبارة مطاطة، كما وأنّ الحاجة ملحة لتحديد موعد بطلان القوانين المؤقتة من تاريخ رفضها من قِبَل مجلس الأمة وليس من قِبَل مجلس الوزراء.

**الكلمات المفتاحية:** أثر - التعديلات الدستورية - القوانين المؤقتة.

### Abstract

This study examines the impact of the constitutional amendments in 2011 on the temporary laws in terms of their provisions and restrictions, which mentioned in Article (94) of the Constitution. The issue of overseeing the constitutionality of temporary laws has also been discussed, especially after the establishment of the Jordanian Constitutional Court in 2012. Furthermore, some other related topics were examined, such as the definition of necessary legislation, temporary laws, their legal nature and justifications. The position of the High Court of Justice regarding the temporary laws, which it considered as legislative acts whose legitimacy may not be challenged before the administrative judiciary has been examined too. It is important to highlight here that the constitutional legislature has been successful in limiting role of the executive authority in passing temporary laws into three scenarios only. The study ends with a number of recommendations, including adding the non-convening period to the dissolution period in Article 94 to enable the executive authority to face any of the three specific cases during this period. It was also recommended that the term “urgent financial expenditures” should be clarified as being too flexible. In addition, there is also an urgent need to set a date for the invalidation of the temporary laws from the date of their rejection by the National Assembly and not by the Council of Ministers.

**Keywords:** Impact - Constitutional Amendments - temporary Laws.

## مقدمة:

مما لا شك فيه أنّ لكل دولة نظام قانوني عام يرتبط بصفةٍ رئيسية بدستورها أو قانونها الأساسي. والنظام القانوني يتكون من مجموعة مترابطة ومتناسقة من المبادئ الأساسية والنصوص التشريعية والقواعد القانونية على اختلاف أنواعها ومصادرها. فإنّ مبدأ الشرعية يتطلب تدرج هذه القواعد وبشكلٍ هرميٍّ من الدستور وصولاً إلى النظام. والنظام القانوني يمنح الدستور السمو الشكلي والموضوعي، ويفرض على جميع سلطات الدولة احترامه، وإلاّ فإنّ تصرفاتها باطلة أو عرضة للإبطال، وينبغي على السلطات العامة المكونة للدولة وهي تقوم بوظائفها المتنوعة أن تفعل ذلك وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات سواء في صورته الجامدة أو المرنة، حيث أنّ هذا المبدأ مازال مؤثراً في علاقة القانون بالنظام ومُحدداً لكل هيئة وظيفتها وجهازها القائم على هذه الوظيفة، فالسلطة التشريعية إحدى مهامها التشريع، والتنفيذية مهمتها التنفيذ، والقضائية تُمارس سلطة فضّ المنازعات.

ولكن وبالرغم من وجود مبدأ الفصل المرن في الدولة؛ فإن بعض الفقه أنكر على السلطة التنفيذية القيام بمهام التشريع بحجة أنّه من أخص خصائص السلطة التشريعية.

ومع الازدياد المستمر لوظائف الدولة، وتعقد الحياة ومجرياتهما، فإنّ ذلك أدّى إلى ظهور عدد من الإعتبارات العملية<sup>(1)</sup>، فرضت وجود النظام<sup>(2)</sup> كقاعدة قانونية تحتص السلطة التنفيذية بوضعها وبنصوصٍ دستورية تحولها ذلك، ومن هذه الأنظمة ما يُطلق عليه بأنظمة الضرورة والتي أُطلق عليها المشرع الأردني القوانين المؤقتة، وذلك لمواجهة الحالات الإستثنائية في حال غياب السلطة التشريعية عن الإنعقاد، فالضرورة هي المبرر القانوني الوحيد الذي يُبيح الخروج على مبدأ الشرعية.

فالدستور يبرّر للسلطة التنفيذية الخروج عن الإطار الذي رُسم لها، وذلك بإصدار القوانين المؤقتة، ومن هنا فإنّ هذه الدراسة تأتي لتوضح الأحكام والضوابط التي وضعها الدستور في المادة (94) على السلطة التنفيذية وهي تستخدم هذه الرخصة وذلك في ضوء التعديلات الدستورية لعام 2011، وبيان المسلك الذي اتّخذته السلطة التنفيذية حتى لا تتعرض للمساءلة البرلمانية والقضائية.

## أهمية الدراسة:

تتبع أهمية هذه الدراسة من أهمية موضوعها، حيث أنّ عملية إصدار القوانين المؤقتة كأحد التطبيقات المهمة لنظرية الضرورة مُنحت استثناءً للسلطة التنفيذية في ظل حدوث ظروفٍ استثنائية، ممّا حدا بالفقه الدستوري منحه اهتماماً متزايداً حيث أنّ استخدام هذه الرخصة من قبل سلطة التنفيذ جاء على خلاف مقتضيات وموجبات إصدارها. حيث أنّها فتحت المجال للسلطة التنفيذية المساس بجانب من الحقوق والحريات الفردية.

(1) ومن هذه الإعتبارات: 1-عدم قدرة المشرّع على الإحاطة بكافة التفاصيل المراد تنظيمها. 2- طبيعة عمل البرلمان وإجراءات القوانين قد يحول دون القدرة على مواجهة ظروفٍ تُحتم اتخاذ إجراءات سريعة. 3-ترك الحرية للسلطة التنفيذية في تنظيم المرافق العامة. 4-ضمان ثبات التشريع.

(2) والأنظمة على أنواع النظام التنفيذي م31، والنظام المستقل، م114، 120، 45، وأنظمة الضرورة م94، وأنظمة الضبط الإداري م125، 124.

ومما يدل ذلك على هذه الأهمية كذلك أنّ القوانين المؤقتة ومنذ إصدار أول دستور أردني عام 1928 حظيت بالإهتمام، وأُفرد لها النصوص الناظمة والمقيّدة للسلطة التنفيذية من حيث الزمن والموضوع، إلا أنّها تجاوزت حدود ما رُسم لها فكان لا بد من أن يكون تعديل المادة (94) من دستور عام 1952 على رأس أولويات اللجنة المشكلة عام 2011 من أجل إجراء التعديلات الضرورية على دستور 1952.

### مشكلة الدراسة:

ومما ذكر توأ في آخر الكلام عن الأهمية نطلق لتبيّن أنّ مشكلة البحث تتمحور حول بيان أهمية التعديل الذي قامت به اللجنة قبل حوالي ثمان سنوات على كل من القيد الزمني وحصره بالحل فقط، والقيد الموضوعي الذي أحكم الحالات المسموح للسلطة التنفيذية التشريع بها خاصة إذا ما علمنا بأنه بين عامي 2001 و 2003 قامت السلطة التنفيذية بإصدار أكثر من مائتين قانونٍ مؤقتٍ وفي مجالات وظروف لا تتفق وحالت الضرورة.

### المبحث الأول ماهية القوانين المؤقتة

#### تمهيد:

من المعلوم أنّ مبدأ المشروعية هو من أهم المبادئ التي تُميز الدولة القانونية باعتباره الأساس الذي تقوم عليه<sup>(1)</sup>، ولكن قد تستجد أحداث على الدولة توصف بالخطورة تهدد الدولة في وجودها وكيانها ومصالحها العليا بحيث تجد نفسها -أي الدولة- مضطراً أن تتجاوز هذا المبدأ الراسخ وغيره من المبادئ، والخروج عنها من أجل مواجهة ودفع ذلك الظرف القاهر والخطر. وتُعدّ الصلاحيات التشريعية من أهم وأبرز الصلاحيات الإستثنائية التي تقرّر الدولة الخروج عليها في سبيل مواجهة حالة الطوارئ أو ما تُسمى الضرورة. حيث يستطيع رئيس الدولة الخروج على مبدأ الفصل بين السلطات ويصدر قرارات لها قوة القانون، كما أنّ للسلطة التنفيذية الحق في سن بعض التشريعات الاستثنائية لرفع المخاطر القائمة أو المتوقعة.<sup>(2)</sup> وتُدعى هذه التشريعات في الأردن بالقوانين المؤقتة، في حين تُسمى ببعض الدول بلوائح الضرورة، وبعضها الآخر بالمراسيم. وقد اهتمّ الفقه الدستوري بوضعية هذه التشريعات ودراستها حيث أطلق عليها نظرية الضرورة، والتي نتيجة الإهتمام الكبير بها كادت أن تكون من النظريات العامة في القانون.<sup>(3)</sup>

(1) عبد المنعم، محمد أحمد، شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري، دراسة تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص2.

(2) الخطيب، نعمان، القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، عدد (1، 2)، السنة الثلاثون، مطبعة عين شمس، 1988، ص241.

(3) الجمل، يحيى، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة، القاهرة، ط3، 2002، ص11 وما بعدها.

وفي الوقت الحالي فقد اكتسبت هذه النظرية أهميةً بالغةً، حيث التطور الهائل في جوانب الحياة الذي أدى إلى زيادة التعقيدات مما جعل السلطة التشريعية تقف عاجزةً عن التدخل لتنظيم الكثير من الأمور الفنية الخاصة بهذا الجانب، فما كان منها -أي السلطة التشريعية- إلا أن تنازل عن جانبٍ من صلاحياتها إلى السلطة التنفيذية.<sup>(1)</sup>

هذا الوضع المعقد والمتزايد في القرية العالمية وغيره من الأوضاع الطارئة على الدول، جعل هذه النظرية جزءاً مهماً لدى غالبية الأنظمة الدستورية إن لم يكن كلها.

وفي هذا المبحث سيحاول الباحث بيان الأمور التالية وفي مطالب مُتعاقة.

المطلب الأول: ما المقصود بتشريعات الضرورة.

المطلب الثاني: ما الطبيعة القانونية لأنظمة (لوائح) الضرورة.

المطلب الثالث: ونبحث فيه مبرراً (أساس) حالة الضرورة.

### المطلب الأول تعريف حالة الضرورة

الشيء المؤكد أنّ حالة الضرورة هي حالة إستثنائية تستمد أساسها من النصوص الدستورية والقانونية في الدول التي تُقرها، حيث يتم اللجوء لها مؤقتاً عندما تحيط وتقع بالدولة ظروف إستثنائية غير عادية، فأمام هذه الحالة تعجز التشريعات العادية عن مواجهتها، فيتم تفويض السلطة التنفيذية بسلطات وإختصاصات واسعة وإستثنائية تُمارسها لمواجهة حالة الضرورة شريطة أن تخضع هذه الإختصاصات لمبدأ المشروعية.

أطلق على تشريعات الضرورة<sup>(2)</sup> مصطلح لوائح الضرورة ولكن وبالرغم من ذلك وجد الخلاف حول التسمية وحول التعريف من قبل الفقه والقضاء والمشرع الدستوري.

وعلى ذلك نعرض وباختصار شديد إلى ما جاء في الفقه حول هذه اللوائح. وبناءً على ما سبق، فقد وُجد جانبٍ من الفقه يُعرّفها<sup>(3)</sup> "بأنها اللوائح التي يُرخص الدستور للسلطة التنفيذية في إصدارها حين يقع أمر يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير عاجلة ومؤقتة، وذلك فقط في فترات غياب البرلمان". وللسلطة التنفيذية وفقاً لذلك أن تُشرع لوائح جديدة وتلغي أخرى أو تعدلها.

وعرّفها جانب آخر من الفقه بأنها عبارة عن مراسيم أو لوائح تصدرها السلطة التنفيذية فيما بين أدوار انعقاد البرلمان، إما في فترة حله أو عطلته، ويكون لهذه المراسيم أو اللوائح قوة القانون على أن تعرض على البرلمان عند اجتماعه لإقرارها.<sup>(4)</sup>

(1) عبد المنعم، محمد أحمد، شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري، مرجع سابق، ص 11.

(2) الدستور الأردني ميّز بين حالتين في حالة الضرورة حيث أعطيت السلطة التنفيذية الحق في اعلان حالة الطوارئ، وفي الحالة الثانية سُمح للسلطة التنفيذية وفي حال حلّ البرلمان إصدار قوانين مؤقتة، وسنبحث تفصيلاً في المبحث الثاني.

(3) الجرف، طعيمه، القانون الدستوري ومبادئ القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة، القاهرة، 1964، ص 373.

(4) عمر، محمد، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1988، ص 313.

ويعرّفها الباحث بأنها تلك اللوائح التي تُصدرها السلطة التنفيذية في حال غياب البرلمان وفي وقت تكون الدولة في أمس الحاجة لمثل هذه التشريعات لمواجهة ظروف استثنائية طارئة لا يُمكن مواجهتها إلا بتلك التشريعات على أن تستوفي في هذه التشريعات شروط إصدارها دون أن تتعدى السلطة التنفيذية حدودها والخروج على مبدأ المشروعية الذي يتوسع في مثل هذه الظروف دستورياً. وهذا معناه أن نظرية الضرورة تُخرج الإدارة من نطاق الشرعية العادية إلى شرعية استثنائية، ذلك أن الضرورة تدفع بالإدارة أو السلطة التنفيذية إلى إتخاذ التصرف الذي يتلائم والحالة الموجودة.<sup>(1)</sup>

وبعد هذا التأسيس المبني على نظرية الضرورة، فإنّ الأمر الذي لا جدال فيه أنّ القوانين المؤقتة هي تشريعات إستثنائية تصدرها السلطة التنفيذية في حالة حل البرلمان لاتخاذ تدابير سريعة في ظروف لا تحتمل التأخير شريطة عرضها على البرلمان في أول اجتماع عادي له.<sup>(2)</sup>

### المطلب الثاني الطبيعة القانونية لتشريع الضرورة (القوانين المؤقتة):

كعادة رجال الفقه القانوني، فقد ثارت الخلافات بينهم حول تحديد الطبيعة القانونية للأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية في حال عدم انعقاد البرلمان وتحديداً في حالة حل البرلمان، وهل يمكن اعتبارها أعمالاً تشريعية تخضع للنظام القانوني الذي يحكم مثل هذه الأعمال، والتي من خلاله لا يُمكن الطعن بها أمام القضاء الإداري، أم أنها قرارات إدارية أخضعها القضاء الإداري لإمكانية الطعن بها أمامه.<sup>(3)</sup>

ولأهمية هذا الموضوع فقد وجد معيارين ارتكز الفقه والقضاء إليهما لتمييز القوانين عن القرارات الإدارية.<sup>(4)</sup> وفي هذا الفرع نشير بعجالة إلى كل من المعيارين، لنرى في الفرع الثالث طبعة القوانين المؤقتة في الأردن وفقاً لما جاء بهذين المعيارين.

### الفرع الأول معايير تميز القوانين عن القرارات الإدارية المعيار الأول: المعيار الموضوعي:

(1) ليله، محمد كامل، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، 1967، ص78 وما بعدها.

(2) الخطيب، نعمان، القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص241.

(3) إشارة إلى أن التعديل أبقى على حالة واحدة وهي الحل.

(4) انظر حول هذه المعايير:

1- محمود حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص18.

2- الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة عين شمس، ط6، 1991، ص161 وما بعدها.

3- خللايه، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر، عمان، 2012، ص184.

4- جمال الدين، القانون الإداري.

يرتكز هذا المعيار في التحيز إلى موضوع العمل القانوني ومحتواه دون النظر إلى مُصدره<sup>(1)</sup>، ولذلك فإن القانون عند أصحاب هذا المعيار هو العمل القانوني الذي يتضمن قواعد عامة ومجردة أياً كانت الجهة التي أصدرته، وبأي شكلٍ تجسّد، وبغض النظر عن الإجراءات التي أتتبع في إصداره.

ولذلك فإنّ العمل التشريعي تقف حدوده عند وضع القواعد القانونية العامة والمجردة والموضوعية، يصدرها البرلمان، ويدخل ضمن هذه الأعمال القوانين الصادرة عن سلطة التشريع، وكذلك الأنظمة الصادرة عن السلطة التنفيذية، فكليهما عمل يتضمن قواعد عامة ومجردة مع الاختلاف بالقيمة القانونية والتبعية فيما بينهما.

وبالنظر لهذا المعيار فإنّ أي عمل لا يتصف بالعمومية والتجريد والموضوعية حتى لو صدر عن السلطة التشريعية<sup>(2)</sup>، فإنّه يخرج عن دائرة التشريع.<sup>(3)</sup>

وهذا المعيار يتفق مع طبيعة الأشياء حيث ينظر إلى طبيعة العمل الداخلية وينصب على المضمون ويتم بالجوهر، كما أنّ هذا المعيار يعالج الحالة التي تندمج فيها الوظائف التشريعية والتنفيذية في هيئة واحدة.<sup>(4)</sup>

كما ويساعد هذا المعيار في فحص طبيعة الأعمال الصادرة عن الإدارة والتي منها الأعمال القانونية والأعمال المادية.<sup>(5)</sup>

#### المعيار الثاني: المعيار الشكلي:

وجوهر هذا المعيار يستند إلى مبدأ الفصل بين السلطات وإلى تبعية مُصدر العمل لأي من السلطتين التشريعية أو التنفيذية، فالأعمال التي تصدر عن التنفيذية يُعتبر عملاً إدارياً بصرف النظر عن مضمونه، ولكنه إذا صدر عن السلطة التشريعية عُدّ عملاً تشريعياً أي قانوناً. ومن ثمّ فإنّ تكييف العمل قانونياً أم قراراً يعتمد على تبعيته للجهات التي أصدرته.<sup>(6)</sup>

وبالرغم مما قيل عن هذا المعيار من سطحية، وأنه معيار يعتمد على تبعية مُصدر العمل لأي من السلطتين التشريعية أو التنفيذية، وأنه لا يبحث بالمضمون، إلا أنّ مؤيدوا هذا المعيار يرونه مُناسباً لأنه يبعدنا عن الخوض في تحليل العمل قانونياً، كما أنّ قبول الدعاوى التي تُرفع ضد الأعمال القانونية للدولة يعتمد على صفة الشخص القائم بهذا العمل خاصة إذا ما علمنا بأن هناك أعمالاً

(1) وبهذا المعيار أخذ كل من الفقهاء ديجي، جير، سل، بونار.

انظر: حافظ، محمود، القضاء الإداري في الأردن، منشورات الجامعة الأردنية، 1988، ص129. عبد المنعم، محمد أحمد، شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري، مرجع سابق، ص191.

(2) ومنها: قانون الموازنة، العفو العام، المعاهدات...

(3) حافظ، محمود، القضاء الإداري في الأردن، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، ص23.

(4) حافظ، محمود، القضاء الإداري في الأردن، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، ص23 وما بعدها.

(5) الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص170.

(6) الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص175. انظر: حافظ، محمود، القرار الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، 1985، ص194.

إدارية بطبيعتها لا يختص بها القضاء الإداري، وعلى العكس فإن هناك بعض الأعمال ليست إدارية بطبيعتها وتكون قابلة للطعن لأنها صادرة عن هيئة إدارية.<sup>(1)</sup>

وبعد هذا العرض للمعايير التي قبلت في بيان الطبيعة القانونية لتشريعات الضرورة، فما هو الحال بالنسبة للقوانين المؤقتة في النظام القانوني الأردني.

الأمر الذي بات معروفاً أنّ دساتير الأردن الثلاثة أقرت بحق السلطة التنفيذية في إصدار مثل هذه التشريعات إدراكاً منها لأهمية وجود هذه التشريعات لمواجهة الظروف الاستثنائية المحددة في الدستور.

وتأتي تسمية هذا النوع من التشريعات بالقوانين المؤقتة تأثراً بالمعيار الموضوعي، وذلك على خلاف بعض الدساتير التي أطلقت عليها في فترة من الفترات قرارات أو مراسيم بقوانين حيث تأثرت بالمعيار الشكلي.

والقضاء الإداري الأردني المخوّل بإلغاء القرارات الإدارية والمتمثل بمحكمة العدل العليا قبل عام 2014، وفي معرض تعليقه على ما جاء بالدستور الأردني وتحديدًا المادة (94)<sup>(2)</sup>، ذهب هذا القضاء إلى القول بأنه في حالة عدم انعقاد مجلس الأمة أو حلّه؛ فإنّ مبدأ الفصل بين السلطات يختفي مؤقتاً بحيث تجمع السلطة التنفيذية مهام التشريع بجانب مهام الإدارة، مما يستدعي القول بأن ما يصدر عنها من تشريع لا يُعتبر قرارات إدارية، ولذلك لا تختص محكمة العدل العليا بإلغائه بدعوى مباشرة<sup>(3)</sup>، وقد أكدت المحكمة المؤقتة على ذلك في العديد من الأحكام.<sup>(4)</sup>

وفي الحقيقة فإنّ استقرار القضاء الإداري والمصري يبيّن أنّ اللوائح والتشريعات التي تصدر في أوقات الضرورة وإن كانت تتمتع بقوة القانون إلاّ أنّها قرارات إدارية وتبقى كذلك إلى أن يتم مصادقة البرلمان عليها. ولذلك فما دامت قرارات إدارية فإن المخوّل بإلغائها هو القضاء الإداري.

وعليه فإن السؤال الذي يُطرح بِشدة هو لماذا خالفت محكمة العدل العليا في الأردن عن مساندة موقف القضاء الإداري الراجح، وموقف الفقه، الذي أكد على أنّها قرارات إدارية، وليس أعمالاً تشريعية<sup>(5)</sup>، فقضاء محكمة العدل العليا تبني المعيار الشكلي الذي يؤكد على أنّها قرارات إدارية.

مجلس الدولة المصري بيّن بأن الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية وإن كانت في مقام التشريع كاللوائح وغير إلاّ أنّها تخضع لرقابة القضاء، وتكون رقابته عليها من حيث الموضوع هي عين رقابته على سائر القرارات الإدارية ويقبل الطعن بها.

(1) أبو كشك، وليد، معيار تمييز القرار الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ص 64-65.

(2) سنتعرض إليها تفصيلاً في المبحث الثاني.

(3) عدل عليا، مجلس نقابة المحامين، رقم 77/30، عدد (9، 10)، لسنة (25)، ص 1183.

(4) عدل عليا، مجلة نقابة المحامين، رقم 63/41، عدد (4)، السنة (11)، مشار إلي في مجموعة ضاندة، ص 272.

(5) الخطيب، نعمان، القوانين المؤقتة، مرجع سابق، ص 244.

وفي مجال الفقه فهناك من يقول بأنه وإن كانت اللائحة تُعتبر عملاً تشريعياً من حيث طبيعة القواعد التي تُنشأ إلا أنها من الناحية الشكلية قراراً إدارياً على أساس صدورها عن السلطة الإدارية، ولذلك فهي تخضع لرقابة السلطة القضائية شأنها في ذلك شأن القرارات الإدارية الفردية وسائر الأعمال الإدارية<sup>(1)</sup>، وإذا ما تجاوزت اللائحة حدود إجراءات وضعها أو مضمونها فإنها تنقلب إلى عملٍ غير مشروع لخروجه عن مبدأ المشروعية، وتصبح محلاً للطعن أمام السلطة القضائية المختصة والتي لها الحق في إلغائها، والتعويض عنها كذلك بموجب دعوى ترفع إليه.<sup>(2)</sup>

ونذكر هنا بأن المعيار الشكلي يأخذ في الاعتبار السلطة التي إتخذت العمل القانوني والإجراءات التي اتبعتها في إصداره بغض النظر عن العمل القانوني، والآثار المترتبة عليه، وأما فيما يخص المعيار الموضوعي فهو الذي ينظر إلى موضوع العمل ومضمونه دون اعتبارٍ للجهة التي اتخذته أو الإجراءات التي اتبعت في اتخاذه، وبناءً على ما تقدم فإنّ المشرع الأردني أكسب القوانين المؤقتة الحصانة القضائية التي تتمتع بها القوانين العادية، فلا يجوز الطعن بها بالإلغاء، ولكنه بسط رقابته عليها من حيث الدستورية شأنها في ذلك شأن القوانين. ولذلك فقد إرتفع بالقوانين المؤقتة إلى قوة القانون وحسم الأمر بإعتماده المعيار الموضوعي، وهذا هو الإتجاه الذي ذهبت إليه محكمة العدل كما بيّنا سابقاً.<sup>(3)</sup>

### الفرع الثالث مبررات حالة الضرورة (القوانين)

مما لا شك فيه أنّ حالة لضرورة رأت النور في ألمانيا في نهاية القرن التاسع عشر حيث أثبتت التجربة التاريخية أنّ مبدأ الشرعية يُصبح غير فعّال في حالة حدوث أزمات في البلاد، وذلك لأنّ تأمين سير أمور الدولة بكافة السبل يُصبح ضرورة، وأولوية إستدعت من الدساتير المكتوبة رسم مكانٍ واسع لحالة الضرورة لكي تخرج القواعد الدستورية كمبرر لمواجهة ما تمر به البلاد من ظروفٍ استثنائية. وحتى في ظل وجود مبدأ الفصل بين السلطات سواء في صيغة المرنة أو المطلقة، فقد سلمت الدول بإعطاء الحق للسلطة التشريعية بوضع قواعد عامة بواسطة اللوائح.<sup>(4)</sup>

ولذلك فقد ظهرت مدارس فقهية للبحث في نظرية الضرورة، والتي أقرت بأنّ الدولة هي التي توجد القانون، وهي من تخضع الحكام والمحكومون له. وخضوع الدولة لا يمس سيادتها، لأن القاعدة القانونية<sup>(5)</sup>، يجب أن تكون ملزمة للجميع.<sup>(6)</sup>

(1) ليله، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)، ص32.

(2) ليله، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)، ص33.

(3) الغروي، البحث على النت.

(4) في الأردن أُعطي الحق للسلطة التنفيذية في اصدار أنظمة تنفيذية بموجب الدستور كما يلي (المادة 31) وأنظمة مستقلة (المادة 45، 114، 120)، وقوانين مؤقتة المادة (94).

(5) Burdeau. G. Traité de science politique, Tom 11. 1949. P 282.

(6) وهناك استثناء وهو قيام السلطة على أساس ديني .

ووفقاً لنظرة الفقه هذه والمعبرة عن الفقه الألماني فإنّ القانون أساس ومنبع نظرية الضرورة وهو وسيلة لتحقيق هدف عام يتمثل في حفظ الدولة وضمان أمنها.<sup>(1)</sup>

والنظرية الألمانية أصبغت على نظرية الضرورة الطابع القانوني، مُتخذين من وجود قانون مكتوب وآخر غير مكتوب في الدولة مُبرراً لإعطائها الحق في اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للمحافظة على سلامتها حتى ولو أدى ذلك إلى مخالفة القوانين القائمة<sup>(2)</sup>، ومادام أنّ القانون وسيلة لا غاية، والدولة هي من توجده لتحقيق مصالح الجماعة، فإنّه إذا لم يؤدّ إلى تحقيق الغاية المتوخاة فعلى السلطة التنفيذية وضعه جانباً، وإصدار قرارات أو تشريعات لمواجهة حالة الضرورة.<sup>(3)</sup>

وعليه ولأنّ مرور الدولة بظروف تتطلب العمل السريع والمستعجل وأمام عجز السلطة التشريعية عن القيام بمهمتها، فالأمر حينئذٍ يحتاج لتدخل السلطة التنفيذية والتي يجب التصريح لها مقدماً من الدستور ولكن ضمن قيود وشروط تضمن عدم انحرافها.<sup>(4)</sup>

ولكن وإن كانت نظرية الضرورة وبما توفره من حماية لأمن الدولة وسلامتها، وأنها سبب إباحة مهما كان الإجراء المتخذ خالف الدستور أو القانون، إلاّ أنه ظهرت النظرية الفرنسية وتزعمها ديجي لتقول بأن نظرية الضرورة لا تُمثل حقاً مطلقاً للسلطة التنفيذية فيما تتخذه من إجراءات غير قانونية<sup>(5)</sup>، وإن هي اتخذت مثل هذه الإجراءات فإنها تُعد غير مشروعة وباطلة ولا يمكن إجازتها، حيث أنّ الدولة يجب أن تلتزم بمبدأ المشروعية في الظروف العادية، وفي ظل الأزمات والظروف الاستثنائية<sup>(6)</sup>، ولذلك فإن النظرية الفرنسية نظرية سياسية بدليل قولها أن اتخاذ السلطة التنفيذية إجراءات غير مشروعة تُمثل عذراً سياسياً معفياً من المسؤولية.

وختام الحديث في المبرر العلمي لنظرية الضرورة، فإنّ النظرية الألمانية تشعر أمامها بأنها الأقرب والأصلح لمواجهة الظروف الإستثنائية، وذلك لأنّ مساحة التحرك فيها أوسع من النظرية الفرنسية، ولذلك فقد أصبحت النظرية من النظريات المسلّم بها في أغلب الدول الديمقراطية.

ولكن فقه القانون العام يرى ومن خلال العديد من الفقهاء أنّ حق السلطة التنفيذية في وضع اللوائح (الأنظمة) هو حق مستمد من الدستور والعرف الدستوري.<sup>(7)</sup>

ولكن القول بأنّ ذلك ينطبق على لوائح الضرورة (القوانين المؤقتة)، لا يستقيم إلاّ في ظلّ النصوص الدستورية وحدها حيث أنّها هي صاحبة الإختصاص الأصيل في ذلك ولفترة محدودة.

(1) الخطيب، نعمان، القوانين المؤقتة، مرجع سابق، ص 247.

(2) حافظ، محمود، التفويض التشريعي في فرنسا، القاهرة، 1956، ص 162.

(3) Burdeau G. Traite de science..., cit, P. 278.

(4) الجرف، طعيمة، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، 1976، ص 139.

(5) الخطيب، نعمان، القوانين المؤقتة، مرجع سابق، ص 248.

انظر: Duguit, Leon: Traité de droit constitutionnel, 3ed, paris, T.I. 1927, p.p.646.

(6) شطناوي، فيصل، الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، مجلة المنارة، مجلد (13)، عدد (8)، 2007، ص 333.

(7) وعلى رأسهم الفقيه الفرنسي دي لوبادير (De Laubadere) حيث لم يسلم إلاّ بالعرف الدستوري المفسر.

ولذلك جاءت الدساتير الأردنية المتعاقبة منذ القانون الأساسي عام 1928 ومروراً بدستور 1946م<sup>(1)</sup>، وانتهاءً بتعديلات عام 2011<sup>(2)</sup> على دستور 1952<sup>(3)</sup>. جاءت لتتبنى الإتجاه الصريح في منح السلطة التنفيذية الحق في إصدار القوانين المؤقتة حيث عملت النصوص الدستورية على وضع القيود الزمنية، والشروط المتعلقة بالحالات المرخص بها للسلطة التنفيذية.<sup>(4)</sup>

ولكن ما مجال إذا سكت الدستور عن تنظيم هذا الحق للسلطة التنفيذية؟

الرأي في ذلك يقول بعدم جواز<sup>(5)</sup> إصدار السلطة التنفيذية قوانين مؤقتة، لأن اختصاصها الأساسي هو تنفيذ القوانين، وكذلك فإن سكوت المشرع الدستوري لا يُعني اعترافاً ضمناً للسلطة التنفيذية بذلك. ونضيف هنا بأن الاستثناء ليس كالأصل يجب أن ينص عليه ويحدد بشروط وقيود تمنع من التوسع فيه.

### المبحث الثاني شروط القوانين المؤقتة والرقابة الدستورية عليها

مما هو مؤكد في علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، ووفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات القائم على التعاون في النظام البرلماني؛ فإن العملية التشريعية وإن كانت من اختصاص السلطة التشريعية إلا أنه يمكن للسلطة التنفيذية وإستناداً لنصوص دستورية أن تتدخل في عملية التشريع.

والحقيقة الثانية أنه وإن كان الهدف من وضع القوانين والأنظمة (اللوائح)<sup>(6)</sup>، لتُطبّق في الظروف العادية إلا أن الدستور وضع آلية لتمكّن السلطة التنفيذية للخروج عليها ووضع قوانين وأنظمة تُطبّق في حالات الضرورة والظروف الإستثنائية<sup>(7)</sup> التي تتطلب السرعة والحرص في التصرف، حيث أن الأمر لو تُرك لمواجهة هذه الظروف وفقاً لمنظومة التشريعات التي تطبّق في الوضع العادي لتعرضت البلاد إلى أبلغ الضرر.

(1) المادة 40 من القانون الأساسي لشرق الأردن عام 1928.

(2) المادة 53 من دستور المملكة الأردنية الهاشمية عام 1946.

(3) المادة 94 من دستور المملكة الأردنية الهاشمية عام 1952 وتعديلاته.

(4) الخطيب، نعمان، القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص 255.

(5) هذا مع احتراماً لرأي من قال بالجواز ومنهم د. محسن خليل حيث قاس ذلك على حق رئيس الجمهورية بלבان في إصدار قرارات تشريعية مُتعلقة بالأمر المالي.

انظر: د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص 77.

(6) يطلق مصطلح الأنظمة بدلاً من اللوائح في الأردن.

(7) وضع الفقه الفرنسي عدداً من الشروط لإنطباق هذه النظرية والأخذ بها:

1- توافر حالة الضرورة أو الظروف الإستثنائية غير العادية.

2- ثبوت حالة الإستحالة في مواجهة هذه الظروف وفقاً للقواعد القانونية العادية.

3- أن يتم ممارسة السلطات الإستثنائية بقدر ما تتطلبه حالة الضرورة وتم إضافة شرط رابع يفيد بأن يكون الخطر حالاً.

أشار لهذه الشروط، حافظ، محمود، القضاء الإداري في الأردن، منشورات الجامعة الأردنية، ط 1، 1987م، ص 129.

انظر: الفقه الغربي:

وسيتضمن هذا المبحث عدداً من المطالب كالاتي:

المطلب الأول: شروط (قيود) اصدار القوانين المؤقتة.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية والدستورية على القوانين المؤقتة.

### المطلب الأول شروط (قيود) اصدار القوانين المؤقتة

من المعروف أنّ السلطة التنفيذية تمارس سلطتها في التشريع من خلال ما رخص لها بمقتضى أحكام الدستور استثناءً حيث أنّ الاختصاص التشريعي مقرّر للسلطة التشريعية وفقاً للمادة (25) من الدستور، والتي أنيطت بالملك ومجلس الأمة، ولكن ومع ذلك فإنّ الدستور قد أناك بالسلطة التنفيذية إصدار تشريعات بصفة أصيلة ومستقلة في مجالات محدّدة وردت في المواد (45، 114، 120).

وما دام أنّ التشريع هو من أخص وظائف السلطة التشريعية وتمارس بعضه السلطة التنفيذية إستثناءً وبترخيص من الدستور، فإنّ الأمر يُتّم تقييدها ببعض القيود بحيث تبقى خاضعة لرقابة البرلمان والقضاء.

ولذلك جاءت تعديلات 2011 لتشدّد القيود على السلطة التنفيذية وهي تستخدم هذه الرخصة التي لا تُمثّل خروجاً على مبدأ المشروعية، بل جاءت نتيجة التوسع فيه لمواجهة الظروف الإستثنائية.

فالمادة (94)<sup>(1)</sup> من الدستور المعدّل تنص على أنه: "عندما يكون مجلس النواب مُنحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن

يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بيّناها:

1-الكوارث العامة.

2-حالة الحرب والطوارئ.

3-الحاجة إلى نفقات مالية ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل.

ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب أن لا تُخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها، وله أن يُقر هذه القوانين أو يُعدلها أو يرفضها فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يُبْت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يُعلن بطلان نفاذها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة.

2-يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم المادة (93) من الدستور.

وتالياً بيان الشروط التي أدخلتها اللجنة المكلفة بإجراء تعديلات 2011 والتي جاءت جذرية ومهمة لضبط احكام القوانين

المؤقتة والتي سيتضح من خلال إجراء مقارنة بسيطة مع نص المادة (94) الذي كان سائداً قبل التعديل.

وتأسيساً على ما سبق فإننا سنقسم هذا المطلب إلى أربعة فروع نعالج خلالها الشروط الواردة تباعاً.

(1) بموجب التعديل المنشور في الجريدة الرسمية عدد (5117) تاريخ 2011/10/1 من الجريدة الرسمية.

## الفرع الأول شرط الزمن

من المعلوم أنّ السلطة التشريعية ممثلةً بالبرلمان لا تمارس وظيفتها طيلة السنة، أي أنّ اجتماعها - كما يقول مونتيسكيه - يكون بأدوار<sup>(1)</sup>، وتبرير ذلك كما يرى - مونتيسكيه - حتى لا تضيع الحرية، ولا يرهق ممثليها - السلطة التشريعية -، كما أنّ في ذلك إشغالاً للسلطة التنفيذية فلا تُعَدُّ تفكر إلاّ في الدفاع عن امتيازاتها وحققها في التنفيذ.<sup>(2)</sup>

والدستور عندما رخصّ للسلطة التنفيذية بهذه الرخصة الاستثنائية حدّد الوقت الذي يجوز للسلطة التنفيذية أن تُصدر فيه القوانين المؤقتة.

والمشرّع الدستوري في تعديله الأخير حدّدتها بفترة واحدة وهي حالة حل مجلس النواب فقط، كما جاء في صدر المادة (94) وهذه الحالة نصّت عليها دساتير المملكة الأردنية الثلاث، وفي الحقيقة فإنّ المشرّع خيراً فعل عندما حصر الحالات التي يجوز للسلطة التنفيذية استخدام صلاحيتها في حالة الحل فقط، حيث أنّ التوسع الذي كان سائداً قبل تعديلات 2011 أغرى السلطة التنفيذية وفتح شهيتها لإصدار كمّ هائلٍ من القوانين المؤقتة بسبب وبدون سبب، حيث كانت الحالات سابقاً تشمل فترة عدم انعقاد البرلمان، وكنا نتمنى على المشرّع أن يُقي على فترة عدم الانعقاد لكن مصحوباً بوضع الضوابط المشدّدة لها. وهذا يحدث بضبط الظروف التي يسمح فيها إصدار قوانين مؤقتة.<sup>(3)</sup>

## الفرع الثاني الشروط الخاصة بظروف الإصدار<sup>(4)</sup>

ولكي تمارس السلطة التنفيذية حقها فيما رُخص لها في الدستور وبموجب المادة (94) أن يتوافر قيداً موضوعياً يتمثّل بوجود حالة الضرورة والظروف الاستثنائية.<sup>(5)</sup>

(1) أي دورات محدّدة في الدستور ففي الأردن الأدوار العادية تكون 6 أشهر فقط، وهناك دورات استثنائية.

(2) مونتيسكيه، روح الشرائع، ج1، الباب الحادي عشر، الفصل السادس، ص235.

(3) فترة عدم انعقاد المجلس وتشمل:

أ- الفترة الواقعة بين أدوار المجلس: وهي الفترة الزمنية التي تفصل بين دورات البرلمان سواء كانت عادية أو غير عادية حيث يعقد المجلس دورة واحدة مدتها ستة أشهر في كل سنة.

ب- الفترة ما بين الفصلين التشريعيين، فالفصل التشريعي لمجلس الأمة أربع سنوات شمسية ويجب انتخاب المجلس الجديد في غضون أربعة أشهر من انتهاء المجلس القديم.

ج- فترة إرجاء المجلس: حيث حوّلت المادة (78) من الدستور الملك حق إرجاء اجتماع المجلس لمدة لا تتجاوز شهرين، ولا يحق للمجلس خلالها الانعقاد.

د- فترة تأجيل المجلس: وهذا ما نصّت عليه المادة (81) من الدستور، بحيث يحق للملك ولللمجلس أن يؤجل جلساته لمدة لا تزيد عن شهرين على أن يؤخذ في الاعتبار مدة الإرجاء.

وهنا تجدر الملاحظة إلى أنّ الفارق كبير بين فترة الإرجاء والتأجيل بحيث أنّه الإرجاء يكون قبل بداية الدورة، أي أن المجلس لم ينعقد بعد، أما التأجيل فيكون بعد بدء الدورة العادية.

(4) انظر حول ذلك:

(5) حيث يرى مجلس الدولة الفرنسي أنه اصطلاح لا يحتاج إلى تعريف لأنه في حد ذاته كافٍ للدلالة على معناه وذلك حتى يظل القضاء وحده صاحب الكلمة في تقدير الظروف الاستثنائية.

ومع ذلك فقد وجد من عرّف حالة الضرورة بأنها حالة خطر جسيم وحالة يُتعدّر تداركها بما هو متوفر من وسائل عادية<sup>(1)</sup>،  
وحيثما يجب على السلطة التنفيذية اللجوء إلى الوسائل الإستثنائية والتي يجب أن تكون مشروعة وقانونية لمواجهة الخطر والأزمة.  
وعليه فإنّ نظرية الضرورة أو الظروف الإستثنائية في القانون الدستوري تقوم على وجود خطر جسيم وحال يهدد الدولة  
وسلامتها بحيث لا تُجدي القواعد القانونية العادية نفعاً في مواجهتها.<sup>(2)</sup>

ولا يوجد مقياس مادي تقاس به حسامة الخطر المؤدي لحالة الضرورة إلاّ كونه خطر ذو طبيعة استثنائية، ومع ذلك فإنّه يمكن  
الرجوع إلى قواعد عامة في نظرية الضرورة يُمكن أن تُمثّل أساساً للظروف الاستثنائية التي تتعرض لها الدولة. وهذه الشروط باختصار كما  
أشار لها الفقه الدستوري تتمثّل في<sup>(3)</sup>:

- 1 - وجود خطر حال مُهدد لكيان الدولة وأضاف القضاء الإداري جسيم ومفاجئ مهّدد للنظام العام والأمن.
  - 2 - أن لا يكون هناك مُتسع من الوقت لدعوة البرلمان (المجلس).
  - 3 - أن يتم عرض القانون المؤقت أو تشريع الضرورة الذي تمّ إقراره على البرلمان بمجرد اجتماعه.
- وأضاف القضاء الإداري:

- 1 - أن يكون العمل الذي صدر عن الإدارة هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر.
- 2 - أن يكون العمل لأزماً ضمناً فلا يزيد على ما تقضي به الضرورة.

وفيما يخص الدستور الأردني فقد اشارت المادة (94) المعدلة عام 2011 إلى الحالات التي يُمكن أن تصنّف وتندرج في إطار الضرورة  
وهي:

- 1 - الكوارث العامة.
- 2 - حالة الحرب والطوارئ.
- 3 - الحاجة إلى نفقات مالية مستعجلة لا تحتل التأخير.

وفي هذا المقام لا بد أن نذكر أنّه وبالرغم من وضوح الحالات إلاّ أن المحكمة الدستورية وتحديدًا في عام 2013، وقبل انعقاد مجلس  
الأمة بدورة غير عادية بعشرين يوماً أصدرت فتوى بجواز إصدار قانون الموازنة لعام 2013 بقانون مؤقت مُستندة إلى الحالة الثالثة بحجة

انظر: مدحت، أحمد،

(1) غيبريال، وحدي ثابت، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص23.

(2) العصار، يسري، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترة إيقاف الحياة النيابية، مجلس المحامي، السنة العشرون، عدد 817، 1996، ص8 وما  
بعدها.

(3) يراجع حول هذه الشروط:

1 - السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، معهد الدراسات العربية المالية، القاهرة، 1956، ص244.

2 - البراز، عبد الرحمن، مبادئ أصول القانون، ط2، دون دار نشر، بغداد، 1958، ص181.

3 - الجمل، يحيى، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص19.

أن مشروع قانون الموازنة لعام 2013 يتضمن نفقات رأسمالية موجودة ومرصودة في قانون عام 2012، وهذه النفقات مرتبطة بمنح خارجية مُتفقٌ عليها ولا يمكن الإستفادة منها إلا بإصدار قانون الموازنة العامة بقانون مؤقت لأنها نفقات لا تحتتمل التأخير.<sup>(1)</sup>

ولما كانت حالة الضرورة وتحديدها بالذات مسألة صعبة، ولا يوجد معيار ثابت لقياسها فقد وجد من قال بأنّ الخطر الذي يثير حالة الضرورة يتعيّن أن يكون جسيماً وحالاً، وفي نفس الوقت لم يكتمل بعد، ولم يصل إلى مداه الذي يقصد إليه.<sup>(2)</sup>

وبالنسبة للقضاء الإداري في الأردن فقد ذهبت محكمة العدل العليا (سابقاً) إلى القول بأنّ الخطر الجسيم الذي يُتعدّر مواجهته بالطرق القانونية العادية كالحرب والكوارث والفتنة الداخلية، وأن تكون طبيعة هذا الخطر أنه داهم وذو صفة إستثنائية.<sup>(3)</sup>

وشروط حالة الضرورة تُركّ تقديره للسلطة التنفيذية بدايةً، ثم يخضع لرقابة البرلمان (المجلس) حينما تعرض عليه القوانين المؤقتة لإقرارها.<sup>(4)</sup>

### الفرع الثالث أن لا تخالف الدستور

وهذا الشرط نصت عليه المادة (94) وهو من قبيل لزوم ما يلزم، لأنّ كل قانون سواءً كان عادياً أو مؤقتاً يجب أن لا يخالف الدستور وأحكامه وذلك لأنّ الدستور رأس القوانين في الدولة ويقع في قمة الهرم التشريعي، وإذا صدر وهو مخالف للدستور وأحكامه فالمحكمة الدستورية بالمرصاد.

وهنا تجدر الإشارة إلى حالة صدور قانون مؤقت في موضوع نصّ عليه الدستور وأوجب تنظيمه بقانون عادي وليس مؤقت.<sup>(5)</sup>

في الأمر خلاف فقهي حيث ذهب البعض<sup>(6)</sup> إلى إجازة ذلك لأن القانون المؤقت له نفس قوة القانون العادي، وكذلك الأمر في نظري وأضيف مادام أن القانون المؤقت سيتم عرضه على المجلس في أول دورة عادية بعد الحل، وسيكون الخيار له بإقراره أو تعديله أو إبطاله، فما المانع في حين ذهب آخرون إلى عدم الجواز.

### الفرع الرابع شرط الإجراءات الواجب اتباعها

نصّت المادة (94) على أن يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري بها مفعول القوانين بمقتضى المادة (93) من الدستور أي ينفذ بمجرد إصداره من الملك ومورور ثلاثين يوماً على نشره ما لم يُنص على خلاف ذلك.

(1) انظر: القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية تحت رقم (2) لسنة 2013، والمنشور بالجريدة الرسمية تحت عدد 519، ص 177 بتاريخ 2013/2/17.

(2) الجمل، يحيى، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 23-24.

(3) عدل عليا، مجلة نقابة المحامين الأردنية، 97/236، 1988، عدد (1، 2)، سنة 46، ص 389.

(4) انظر: حافظ، محمود، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 134.

الخيار، عادل، مبادئ القانون الدستوري، ص 667.

ملحم، محمد سالم، مراسيم الضرورة وتطبيقها في الأردن، دراسة مقارنة، ص 332.

(5) مثلاً قانون الجنسية الأردنية وعدم جواز وقف أحد أو حبسه إلا وفق أحكام القانون.

(6) الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص 518.

وجاءت المادة (94) لتوجب على السلطة التنفيذية عرض القانون المؤقت على مجلس الأمة في أول اجتماع عادي يعقده، ويُفهم ضمناً من المادة أنه إذا لم يعرض في أول اجتماع عادي يُعتبر فاقداً صفته الدستورية، ويكون الجزاء هنا كما لو أن البرلمان رفضه. (1)

وخيراً فعل المشرع الدستوري في تعديلات 2011 إذ أوجب على البرلمان (المجلس) البت في القوانين المؤقتة خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها له. وتبقى القوانين المؤقتة نتيجة لآثارها ونافذة حتى يُبدي المجلس رأيه فيها بالموافقة أو التعديل أو الرفض. وفيما يخص العرض يجب أن نذكر بأن جانباً من الفقه يرى أنّ العرض يتجاوز مجرد الإيداع، حيث يجب أن يتم مناقشته والتصويت عليه. (2)

ودستور عام 1952 لم يعالج ذلك كما فعل دستور 1928 ، 1946 اللذين بيّنا أنّ من حق الحكومة سحب القانون المؤقت بموافقة الملك إذا لم يُقرّه البرلمان (المجلس) في الدورة الأولى.

والفقه يرى أنّه الوضع بالنسبة لدستور 1952 يوجب التفريق بين حالتين<sup>(3)</sup>:

الأولى: إذا تمّ عرض القانون المؤقت على مجلس الأمة وبدأ بمناقشته، فهنا لا يجوز لمجلس الوزراء سحبه لأنه أصبح مُلكاً للبرلمان. والثانية: إذا لم يتم عرض القانون المؤقت يُعدّ لعدم إنعقاده فهنا يجوز سحبه بموافقة الملك وإعلان بطلانه فوراً.

وعليه فإذا كان عدم العرض عن سوء نية من السلطة التنفيذية تُعتبر القوانين المؤقتة مُنعّمة من يوم صدورها. والثانية إذا كان عدم العرض مجرد إهمال منها يزول مالها من قوة القانون من يوم صدورها وتتحول إلى قرارات إدارية قابلة للطعن قضائياً. وفي حالة كان عدم العرض ناتج عن نسيان فهنا القوانين تبقى قائمة ولها قوة القانون وتخضع للرقابة البرلمانية والقضائية، إلى أن تتبّه السلطة التنفيذية لذلك وتعرضها. (4)

وهذا القول لم يقنع الباحث فيجب في كل الحالات أن يترتب على عدم العرض الإنعدام، وتحمل مجلس الوزراء مسؤولية التعويض عن الضرر الذي يلحق بأصحاب الحقوق المكتسبة والمتعاقدين. والسبب لأن السلطة التنفيذية يجب أن لا تهمل ولا تنسى، ومن ناحية أخرى قد تتحول الحالتين الأولى والثانية إلى حالة نسيان.

وبتلخيص ما ذكر عن العرض، فإنّ هذا بحد ذاته يُعتبر رقابة برلمانية للبرلمان على القوانين المؤقتة حيث تبين لنا أنّ المشرع ألزم السلطة التنفيذية بعرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة في أول اجتماع عادي له، فله الحق في الموافقة عليها، وهذه الموافقة لا تمنحها أية قيمة قانونية إضافية، كما أنّ له الحق في تعديلها وترفع للملك للمصادقة عليها وإصدارها ليتم اطلاق العامة عليها، وهناك خيار

(1) لأنه عندما يتم تأخير عرض القانون المؤقت على المجلس فإنه يفقد شرعيته لأن القانون صدر وفقاً لإجراءات معينة غير تلك التي تكون أمام المجلس ومن ناحية أخرى فإنّ الدستور يتطلب ذلك ولا يجوز مخالفته.

(2) جمال الدين، سامي، لوائح الضرورة، مرجع سابق.

(3) الخطيب، نعمان، القوانين المؤقتة، مرجع سابق، ص278.

(4) العواملة، منصور، الوسيط في النظم السياسية، المركز العربي للخدمات الطلابية، ط4، عمان، 1995، ص236.

ثالث أمام مجلس الأمة وهو رفض القانون المؤقت وإعادته إلى مجلس الوزراء الذي يُعلن بطلانه بعد موافقة الملك، مما يترتب على ذلك زوال مفعوله مستقبلاً على أن لا يُؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة.

وبالنسبة لمسألة تباطؤ الحكومة بإعلان بطلان القانون المؤقت، فقد رأى جانباً من الفقه أنّ مفعول القانون المؤقت يزول من تاريخ صدور قرار مجلس الأمة.<sup>(1)</sup>

وجانب آخر من الفقه يرى أنّه إذا حدّد الدستور بدء سريان الجزء القانوني الذي يترتب في حالة عدم إقرار القانون المؤقت وهو البطلان حينئذٍ يبدأ البطلان من تاريخ اعلان مجلس الوزراء وليس من تاريخ رفض مجلس الأمة، وفي رأينا المتواضع أن هذا الاتجاه هو الأسلم.

### المطلب الثاني الرقابة القضائية والدستورية على القوانين المؤقتة

بدأ التفكير في إنشاء جهة تُناط بها رقابة الدستورية في الأردن في العام 2003 بحيث تشكلت لجنة لدراسة مدى أهمية وجود مثل هذه الجهة وكان الطرح تحديداً وجود محكمة دستورية.

وتشكلت اللجنة من قبل رئيس الوزراء حيث ضمت خمسة من رجال القانون في الأردن استجابةً لقرارات الميثاق الوطني، ولكن بعد فترة وجيزة لم تتجاوز الشهر اجتمعت خلالها اللجنة عدّة اجتماعات رفعت تقريرها والذي جاء فيه بأنّ إنشاء مثل هذه المحكمة يحتاج لتعديلات دستورية اساسية. وبالإضافة إلى أنّ الأمر ليس حاجة ملحة.

ولكنّ الأمر أصبح مُمكنًا وأعيد إحياءه بمجرد أن تقرر إنشاء لجنة لإجراء التعديلات الدستورية الضرورية، وذلك عام 2011 حيث أدرك المشرّع الدستوري ضرورة وجود هيئة قضائية مستقلة تراقب مدى احترام السلطات العامة للقوانين والأنظمة من جهة، ومن جهة اخرى ضمان احترام حقوق الأفراد وحرّياتهم، وكذلك إيجاد ضمانات أكيدة لحماية الدستور وسموه. ولتحقق للفقه الغالب والمؤيد لإنشاء محكمة دستورية ما أراد.

وعليه نقسم هذا المطلب إلى فرعين سيتناول الفرع الأول الرقابة القضائية على القوانين المؤقتة قبل إنشاء المحكمة الدستورية، ويُخصّص الفرع الثاني لرقابة المحكمة الدستورية على القوانين المؤقتة.

### الفرع الأول الرقابة القضائية على دستورية القوانين المؤقتة قبل إنشاء المحكمة الدستورية

تمهيد:

لم تُشر دساتير الأردن الثلاث قبل تعديلات 2011 لا من قريب ولا من بعيد إلى مسألة الرقابة الدستورية على القوانين. إلّا أنّ المحاكم النظامية وقبل إصدار قانون محكمة العدل العليا المؤقت عام 1989 والدائم عام 1992، مارست رقابة الإمتناع عن تطبيق النص القانون كُلمًا تعارض مع الدستور.

(1) د. حافظ، محمود، القضاء الإداري في الأردن، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، ط1، 1987، ص140.

وفي هذا الفرع سيتم الحديث عن رقابة الدستورية قبل صدور قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992، وفي فقرة أخرى سنُبيّن بإختصار ما تضمنه قانون المحكمة من نصوص تمّ الإستناد إليها في وقف العمل بالقانون المخالف للدستور أو النظام المخالف للقانون أو الدستور.

### أولاً: رقابة دستورية القوانين المؤقتة قبل صدور قانون محكمة العدل العليا 1992.

في الحقيقة فإنّ هذه الحقبة بيّنت ارتباك وتردد المحاكم الأردنية ومحكمة العدل العليا قبل عام 1992، حيث ساد التردد بعض فتراتها فامتنتعت عن ممارسة دورها في الرقابة الدستورية، ثم ما لبثت بعض المحاكم فتراجعت لتقرّر بأنّ لها الحق كاملاً في ممارسة الرقابة. وظهر ذلك من خلال استعراض موقف هذه المحاكم حيث اعتبرت أنّ الرقابة على دستورية القوانين خارج نطاق وظيفتها القضائية، فقد تعرضت محكمة العدل العليا أول مرّة لدستورية القوانين في القضية رقم 51/6، وذلك بمناسبة الدفع بالقانون المؤقت الخاص بقانون العقوبات، حيث أخذ هذا القانون بالأثر الرجعي عندما فرض عقوبات على أفعال أرتكبت قبل صدوره، واستندت محكمة العدل العليا إلى الفقرة (3) من المادة (10) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (71) لسنة 1951، حيث أنّ هذه الفقرة لا تعطيهما الحق بمناقشة دستورية القوانين. وتأكّد موقف المحكمة ذاتها عندما تمّ الطعن بالقانون المؤقت رقم (13) لسنة 1963، والذي يخالف نص المادة (94) من الدستور حيث جاء بأنّ رقابة المحكمة مُستبعدة بقوة الدستور الذي اشترط لبقاء القوانين المؤقتة تصديق مجلس الأمة عليها، وأنّه -أي المجلس- هو وحده المخوّل بمراقبة شرعية وملائمة القوانين المؤقتة.

ولكن العام 1967 شهد تحوّل في القضاء الأردني حيث قرّر حقه في رقابة الدستورية عندما قبل الطعن المقدم من أحد المرشحين للإنتخابات بالقضية رقم 67/35، وذلك بمناسبة الطعن في قانون الإنتخاب المؤقت رقم (24) لسنة 1960، والذي يُظهر بأنّ هناك تعارض واضح فيما جاء بالقانون المذكور والدستور، حيث تطّلب القانون من المرشح أن يكون قد أتمّ الثلاثين من عمره في الأول من كانون الثاني من السنة التي يجري فيها الإنتخاب، بينما اشترط الدستور أن يكون الناخب (المرشح) قد أتمّ الثلاثين من عمره وقت الترشح. وقد قرّرت المحكمة أنّ الشرط الوارد في القانون المؤقت يُعارض ما نصّ عليه الدستور، ولذلك فإنّ العمل بموجبه مخالف للدستور ولا يجوز العمل به.<sup>(1)</sup>

وما ميّز رقابة محكمة العدل العليا في هذه الفترة هو رقابتها على القيد الزمني دون أن تشمل القيد الموضوعي وأنّضح ذلك من خلال قولها أنّ اجتهادها استقرّ على أنّ تقدير حالة الاستعجال لإصدار القوانين المؤقتة في غيبة مجلس الأمة متروكٌ لتقديره لمجلس الوزراء تحت رقابة البرلمان، والمحكمة لا تملك حق الرقابة على القيد المتعلق بحالة الاستعجال.<sup>(2)</sup>

وهذا الرفض من قِبَل محكمة العدل العليا في نظر الباحث اجتهادٌ غير مقبول استند إلى أنّ حالة الضرورة متروكٌ لتقديرها للإدارة فرقابة البرلمان وحدها غير كافية لضمان التزام السلطة التنفيذية بما جاء به الدستور.

(1) عدل عليا، مجلة نقابة المحامين، عدد (4)، سنة (15)، 1967، ص389.

(2) عدل عليا، مجلة نقابة المحامين، عدد (2)، سنة (21)، 1973، ص30.

ثانياً: الرقابة على دستورية القوانين بعد صدور قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992:

لا يُمكن القول بغير أنّ هذا القانون وما نصّت عليه المادة 9/أ هو الإشارة الأولى الواضحة والصريحة لإعطاء القضاء حقه في رقابة دستورية القوانين المؤقتة حيث أشارت المادة المذكورة إلى أنّ "الطعون التي يقدمها أي متضرّر يطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو نظام يخالف الدستور أو القانون". كما وأكّدت المادة نفسها بأن "الطعون التي يُقدمها أي متضرّر يطلب فيها وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقتٍ مخالفٍ للدستور أو نظام مخالفٍ للقانون أو الدستور".

ونتيجة لهذا التطور التشريعي فقد بدأت محكمة العدل العليا مراقبة عنصر الضرورة الواجب توافره لإصدار القوانين المؤقتة. وفي عام 1997 تجلّى موقف محكمة العدل العليا بالإصرار على أن تطبق اختصاصها بشكل واضح حيث قرّرت بأنّ إصدار قانون المطبوعات والنشر المؤقت رقم 27 لسنة 1997، صدر في غيبة مجلس الأمة، ولكنّ حالة الضرورة التي أشارت لها المادة (94) من الدستور لم تكن متوفرة لأن معالجة أوضاع الصحافة ووضع شروط لتنظيم أوضاعها ليس خطراً جسيماً داهماً يستوجب السرعة في إصداره، كما أنّ عنصر المفاجأة والمداهمة منتفياً ممّا أدّى إلى انتفاء حالة الضرورة.<sup>(1)</sup>

ولذلك فإنّ المحكمة وبعد أنّ قرّرت بسط رقابتها على قيد الضرورة اللازم لإصدار القوانين المؤقتة، وأنها هي الجهة القضائية الوحيدة المختصة بتقدير مشروعية القوانين المؤقتة، وبما أنّ سلطة إصدار القوانين المؤقتة المعطاة للسلطة التنفيذية شرّعت لمعالجة ظرف طارئ ولا يجوز استعمالها لتنظيم موضوعات يختص بها التشريع العادي، وعليه فإنّ محكمة العدل العليا تفرض رقابتها عن طريق الدفع الفرعي بعدم الدستورية بحيث مُنحت المحكمة وفقاً لنص المادة 7/أ/9 صلاحية الحكم بوقف العمل بالقانون المؤقت دون تنفيذه.

### الفرع الثاني الرقابة على دستورية القوانين بعد إنشاء المحكمة الدستورية

بعد مرور ستة عقود على صدور دستور عام 1952، وتحديدًا عام 2011 استجاب المشرّع الدستوري لإنشاء هيئة قضائية مستقلة تحت مُسمى محكمة دستورية لتكون مهمتها الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، كما تختص بتفسير الدستور، وجاء ذلك عندما نصّ الدستور في المادة 59 من الفصل الخامس من الدستور.

كما وجاء بيان الجهات التي لها الحق بالطعن المباشر لدى المحكمة في دستورية القوانين والأنظمة إلى مجلس الأعيان والنواب ومجلس الوزراء حصراً. وبيّنت المادة (60) من الدستور كيفية الطعن المباشر، وذلك بقرار من أغلبية كُُلّ من المجالس السابقة عن طريق دعوى مباشرة بحيث يُوقّع الطعن من رئيس المجلس الطاعن. ويجب على المحكمة البت في الطعن خلال مدة لا تتجاوز مائة وعشرون يوماً من تاريخ وروده لها.

كما جاء في المادة 2/60 من الدستور والمادة (11) من قانون المحكمة رقم (15) لسنة 2012 بياناً لكيفية الطعن غير المباشر حيث أُعطي لأي من أطراف الدعوى المنظورة أمام المحاكم الحق في إثارة دفع بعدم دستورية قانون أو مادة في قانون، وإذا وجد أنّ الدفع جدّيٌّ ومُنتج فعلى المحكمة أن تُوقف النظر في الدعوى الأصلية وإحالة الدفع إلى محكمة التمييز للبت في جديته، فإذا وجدت

(1) عدل عليا، مجلة نقابة المحامين، رقم 97/226، عدد (1، 2)، سنة (46)، 1998، ص389.

أن الدفع جدّي وذلك بعد نظره من هيئة ثلاثية على الأقل فُتحيله إلى المحكمة الدستورية لتُصدر حكمها بذلك الطعن بعد استدعاء جميع الأطراف أمامها، ويكون حكمها الصادر متمتعاً بحجية مطلقة مما يجعل قراراتها غير قابلة للطعن بأي وجه من وجوه الطعن المقررة للأحكام الصادرة من المحاكم حيث يُصبح ملزماً لكافة السلطات في الدولة وفقاً لما جاء بالمادة (15) من قانون المحكمة. ونظراً لقصر عمر التجربة لهذه المحكمة والتي بدأت عام 2012؛ فإنّ ما تصدّت له المحكمة من قرارات تفسير للنصوص الدستورية الخاصة بالقوانين المؤقتة أو بالطلبات المتعلقة بعدم دستورتها فإنّ ما تصدّت له كان محدوداً.

وفيما يلي نتعرض إلى بيان أول حكم صدر من المحكمة والذي تقرّر فيه عدم دستورية قانون المالكين والمستأجرين، وخاصة بالنص الخاص بأجر المثل، وكذلك وعلى سبيل المثال نورد قرارين تفسيريين للمحكمة.

نظرت المحكمة الدستورية بالطعن المقدم بعدم دستورية قانون المالكين والمستأجرين المثار لدى محكمة صلح حقوق الرمثا في دعوى تقدير أجر المثل رقم (2012/167)، والمحال إلى المحكمة من محكمة التمييز بموجب قرارها رقم 2012/4422 تاريخ 2012/12/27.

ومن حيث الوقائع فإنه وبعد الإطلاع على سائر الأوراق نجد أنّ محكمة صلح حقوق الرمثا قرّرت وقف النظر في الدعوى وإحالة الدفع بعدم الدستور المثار أمامها بتاريخ 2012/12/28 إلى محكمة التمييز لبت في أمر إحالته إلى المحكمة الدستورية، وبتاريخ 2012/12/27 قرّرت محكمة التمييز إحالة الطعن إلى المحكمة الدستورية لوجود شبهة بعدم دستورية القانون حيث وُجد أنّ شروط إحالة الطعن مُتحققة، وذلك لمخالفة القانون للمادة (128) من الدستور، ومخالفة المادتين (6، 7) من الدستور، وكذلك المواد 156 من القانون المدني والمادة 2/664 والمتعلقة بأجر المثل.

وأخيراً فإنّ القانون المذكور جعل الخصومة على درجة واحدة، وهذا في حد ذاته يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة وباستقراء جميع المواد التي جاءت في أسباب الإحالة من محكمة التمييز والتي تقدّم بها الطاعن، تجد المحكمة أنّ ما ورد في النص المتعلق بعدم جواز الطعن بالحكم الخاص بتقدير أجر المثل الصادر عن محكمة الدرجة الأولى نصاً باطلاً وجديراً بالإلغاء وذلك من تاريخ صدور هذا الحكم.

وبالنسبة للقرارات التفسيرية فكانت البداية بتاريخ 2012/12/31 عندما أحال مجلس الوزراء طلب للإجابة على سؤال يتعلق بجواز إصدار قانون الموازنة العامة لعام 2013 بموجب قانون مؤقت، فجاءت الإجابة بأنّه وبعد التدقيق والمداولة والإطلاع على الوقائع والبيانات الرسمية وجدت أنّ واقع الحال بالنسبة لعودة الحياة البرلمانية قد يأخذ وقتاً ومدة قد تصل إلى أربعة أشهر على الأقل، وبالتالي فإنّ المدة المتوقعة لإقرار القانون بصفة دائمة ستأخذ فترة أكثر ليستكمل جميع مراحل الدستورية، وبما أنّ مشروع الموازنة لهذه السنة (2013) يتضمن نفقات رأسمالية مُستحدثة، ولم تكن مرصودة في موازنة 2012، وهذه النفقات تنموية وموزعة على مشاريع حكومية متعدّدة ومرتبطة بمخ خارجية وبموجب اتفاقات خاصة، وإذا تمّ الانتظار إلى حين إقرار القانون بشكل دائم، فإنّ ذلك سيعمل

على تفويت الفرصة من الاستفادة من مبالغ كبيرة متفقٌ عليها كمنح، مما يعني أنّ الحاجة إلى تلك النفقات الرأسمالية التنموية ضرورية ومستعجلة ولا تحتل التأخير فيجوز لمجلس الوزراء إصدار قانون الموازنة بقانون مؤقت.<sup>(1)</sup>

وفي قرار تفسيري آخر جاء بطلب من مجلس الأعيان يسأل فيه عن جواز إلغاء نص أو أكثر في قانونٍ مؤقتٍ بموجب قانون دائم، علماً بأنّ القانون المؤقت معروض على مجلس الأمة. فأجابت المحكمة الدستورية بالقول بأنّه يجوز لمجلس الأمة وبموجب قانون دائم أن يُلغى نصّاً أو أكثر في أي قانونٍ مؤقتٍ حتى ولو كان معروضاً على مجلس الأمة وما زال معمولاً به.<sup>(2)</sup>

### خاتمة:

ناقشت هذه الدراسة أحد أهم الموضوعات التي طالها تعديلاً جوهرياً في عام 2011 وهو القوانين المؤقتة والتي جاء النص عليها في المادة 94 من الدستور ليتم تضييق زمن إصدارها بحالة الحل فقط، وتحديد حالات الضرورة بطريقة محكمة بعدما كانت مطّاعة وفضفاضة، كما وتمّ بيان المقصود بتشريعات الضرورة ومنها القوانين المؤقتة ومبرراتها وطبيعتها والشروط التي تطلبها المادة (94) وذلك لتقييد السلطة التنفيذية عند إستخدامها لهذه السلطة الإستثنائية.

وأخيراً تمّ بيان كيفية الرقابة البرلمانية عليها من خلال عرضها على مجلس الأمة ثم الرقابة القضائية والدستورية التي مُورست على هذه القوانين حتى لا تصدر مخالفةً للدستور.

### التوصيات:

- 1 - بعد أن اهتدى المشرع الدستوري إلى تحديد مدة لعرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة وهو في أول اجتماع عادي يعقده، فإنّ الحاجة ملحة إلى أن يقوم المشرع الدستوري بترتيب جزاء مناسب على السلطة التنفيذية في حال تراخت عن القيام بعرضها.
- 2 - بما أنّ الدورة العادية لمجلس الأمة محدّدة بستة أشهرٍ، وباقي السنة قد يبقى المجلس دون انعقاد، فنتمنى على المشرع الدستوري أن يُضَمِّنَ الفترة الزمنية في صدر المادة (94) والتي حددت تلك الفترة بالحل فقط وهي أربعة أشهر كحدٍ أقصى في الفصل التشريعي، خاصة وأنّ المجتمع معرّض إلى حدوث أيّ من الحالات المحدّدة كظروف لإصدار القوانين المؤقتة في ظلها.

- 3 - على الرغم من موقف المشرع الدستوري المحمود في مجال جعل الحالات التي تستدعي اصدار قوانين مؤقتة أكثر إحكاماً وتحديداً إلا أنّ الحاجة ملحة لإعادة صياغة الحالة التي تحدّثت عن الكوارث العامة لإتساع مدلولها والذي قد يُعري السلطة التنفيذية بإستغلاله والقياس على هذه الحالة لتُدخِلَ ضمنها ما لا يُعتبر من الضرورة الملحّة التي قصدها المشرع.

(1) قرار تفسيري رقم (2) لسنة 2013، تاريخ 2012/12/31.

(2) قرار تفسيري رقم (11) لسنة 2013، تاريخ 2013/8/21.

4 - لما كان مصطلح القوانين يُدلل دائماً على ما يصدر عن البرلمان، وأن ما تصدره السلطة التنفيذية من قواعد عامة يقع تحت مُسمى الأنظمة أو اللوائح، فإنّ الباحث يتمنى على المشرع الدستوري إعادة النظر بالتسميّة بحيث يُطلق عليها كما هو متعارف عليه مصطلح أنظمة الضرورة.

### المصادر والمراجع

- أبو كشك، وليد، معيار تمييز القرار الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية.
- البيز، عبد الرحمن، مبادئ أصول القانون، ط2، دون دار نشر، بغداد، 1958.
- الجرف، طعيمه، القانون الدستوري ومبادئ القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة القاهرة، القاهرة، 1964.
- الجرف، طعيمه، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، 1976.
- الجمل، يحيى، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة، القاهرة، ط3، 2002.
- حافظ، محمود، التفويض التشريعي في فرنسا، القاهرة، 1956.
- حافظ، محمود، القرار الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، 1985.
- حافظ، محمود، القضاء الإداري في الأردن، منشورات الجامعة الأردنية، 1988.
- حافظ، محمود، القضاء الإداري في الأردن، منشورات الجامعة الأردنية، عمان.
- حافظ، محمود، القضاء الإداري في الأردن، منشورات الجامعة الأردنية، ط1، 1987م.
- الخطيب، نعمان، القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، عدد (1، 2)، السنة الثلاثون، مطبعة عين شمس، 1988.
- خليله، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر، عمان، 2012.
- السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، معهد الدراسات العربية المالية، القاهرة، 1956.
- شطناوي، فيصل، الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، مجلة المنارة، مجلد (13)، عدد (8)، 2007.
- الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.
- الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة عين شمس، ط6، 1991.
- عبد المنعم، محمد أحمد، شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري، دراسة تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
- عدل عليا، مجلة نقابة المحامين الأردنية، 97/236، 1988، عدد (1، 2)، سنة 46، ص389.
- عدل عليا، مجلة نقابة المحامين، رقم 97/226، عدد (1، 2)، سنة (46)، 1998، ص389.
- عدل عليا، مجلة نقابة المحامين، عدد (2)، سنة (21)، 1973، ص30.

- عدل عليا، مجلة نقابة المحامين، عدد (4)، سنة (15)، 1967، ص 389.
- العصار، يسري، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترة إيقاف الحياة النيابية، مجلس المحامي، السنة العشرون، عدد 817، 1996.
- عمر، محمد، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1988.
- العوامل، منصور، الوسيط في النظم السياسية، المركز العربي للخدمات الطلابية، ط4، عمان، 1995.
- غبيرال، وحدي ثابت، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988.
- القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية تحت رقم (2) لسنة 2013، والمنشور بالجريدة الرسمية تحت عدد 519، ص 177 بتاريخ 2013/2/17.
- قرار تفسيري رقم (11) لسنة 2013، تاريخ 2013/8/21.
- قرار تفسيري رقم (2) لسنة 2013، تاريخ 2012/12/31.
- ليه، محمد كامل، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، 1967.
- المادة 40 من القانون الأساسي لشرق الأردن عام 1928.
- المادة 53 من دستور المملكة الأردنية الهاشمية عام 1946.
- المادة 94 من دستور المملكة الأردنية الهاشمية عام 1952 وتعديلاته.
- محمود حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- مونتييسكيه، روح الشرائع، ج1، الباب الحادي عشر، الفصل السادس، ص 235.

Burdeau G. Traite de science..., cit.

Burdeau. G. Traité de science politique, Tom 11. 1949.

Duguit, Leon: Traité de droit constitutionnel, 3ed, paris, T.I. 1927.

Lamarque J, La theorie la necessite et L' article. (16) de la Consistution de, 1958, R, D, P, Paris, 1961.