

2022

## Oversight over The Constitutionality of the Legislative Acts of the Executive Authority: A Comparative Study

Prof. Numan Al-Khatib

*Professor of Public Law - School of Law - Amman Arab University, n.elkhatib@aau.edu.jo*

Prof. Laith K. Nasrawin

*Professor of Constitutional Law - School of Law - University of Jordan, L.Nasrawin@ju.edu.jo*

Follow this and additional works at: [https://digitalcommons.aaru.edu.jo/sharia\\_and\\_law](https://digitalcommons.aaru.edu.jo/sharia_and_law)



Part of the [Constitutional Law Commons](#)

### Recommended Citation

Al-Khatib, Prof. Numan and Nasrawin, Prof. Laith K. (2022) "Oversight over The Constitutionality of the Legislative Acts of the Executive Authority: A Comparative Study," *UAE University Law Journal* **مجلة جامعة الإمارات للبحوث القانونية**: Vol. 89: Iss. 89, Article 3.

Available at: [https://digitalcommons.aaru.edu.jo/sharia\\_and\\_law/vol89/iss89/3](https://digitalcommons.aaru.edu.jo/sharia_and_law/vol89/iss89/3)

This Article is brought to you for free and open access by Arab Journals Platform. It has been accepted for inclusion in UAE University Law Journal **مجلة جامعة الإمارات للبحوث القانونية** by an authorized editor. The journal is hosted on [Digital Commons](#), an Elsevier platform. For more information, please contact [rakan@aarj.edu.jo](mailto:rakan@aarj.edu.jo), [marah@aarj.edu.jo](mailto:marah@aarj.edu.jo), [u.murad@aarj.edu.jo](mailto:u.murad@aarj.edu.jo).

---

## Oversight over The Constitutionality of the Legislative Acts of the Executive Authority: A Comparative Study

### Cover Page Footnote

Prof. Numan Al-Khatib Professor of Public Law - School of Law - Amman Arab University  
n.elkhatib@aau.edu.jo Prof. Laith K. Nasrawin Professor of Constitutional Law - School of Law - University  
of Jordan L.Nasrawin@ju.edu.jo

## Oversight over The Constitutionality of the Legislative Acts of the Executive Authority: A Comparative Study\*

**Prof. Numan Al-Khatib**

Professor of Public Law - School of Law - Amman Arab University  
[n.elkhatib@aau.edu.jo](mailto:n.elkhatib@aau.edu.jo)

**Prof. Laith K. Nasrawin**

Professor of Constitutional Law - School of Law - University of Jordan  
[L.Nasrawin@ju.edu.jo](mailto:L.Nasrawin@ju.edu.jo)

### Abstract:

This study deals with the constitutional oversight over the legislative acts, which are issued by the executive authority pursuant to the Jordanian Constitution. The study will shed the light on the nature of legal rules enacted by the Cabinet, with the approval of the King, and what extent they are subject to oversight by the Constitutional court. The legislation issued by the Executive authority are called regulations, which are of various types: independent, executive and legislative (Temporary Laws), in addition to the administrative instructions that are passed in normal circumstances. Defense orders are also legal rules issued by the Prime Minister to issue to face exceptional emergency circumstances in accordance with the provisions of the Constitution. This study concludes that the constitutional oversight over the executive authority legal rules is limited to regulations only, without the written instructions and defense orders issued in accordance with the Defense Law.

**Key words:** Constitutional Control, Constitutional Court, Regulations, Instructions, Defense Orders.

---

\* Received on August 30, 2020 and authorized for publication on December 13, 2020.

## الرقابة على دستورية الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية – دراسة مقارنة \*

الأستاذ الدكتور نعمان الخطيب

أستاذ القانون العام - كلية الحقوق - جامعة عمان العربية

n.elkhatib@aau.edu.jo

الأستاذ الدكتور ليث كمال نصر اوين

أستاذ القانون الدستوري - كلية الحقوق - الجامعة الأردنية

L.Nasrawin@ju.edu.jo

### ملخص البحث

تتناول هذه الدراسة الرقابة الدستورية على الأعمال التشريعية التي تصدرها السلطة التنفيذية بموجب الدستور الأردني، حيث سيتم تسليط الضوء ابتداءً على ماهية تلك القواعد القانونية التي يكون لمجلس الوزراء بموافقة الملك الحق في إصدارها، ومدى الرقابة التي يمكن أن تُفرض عليها من قبل المحكمة الدستورية. وتتمثل التشريعات التي يثبت الحق في إصدارها للسلطة التنفيذية بالأنظمة بأنواعها المختلفة من مستقلة وتنفيذية وتشريعية (قوانين مؤقتة)، إلى جانب التعليمات الإدارية التي تصدرها في الظروف العادية، وأوامر الدفاع التي تعمد السلطة التنفيذية لإصدارها لمواجهة ظروف طارئة استثنائية بموجب أحكام الدستور. وتخلص هذه الدراسة إلى نتيجة مفادها أن الرقابة الدستورية على أعمال السلطة التنفيذية ذات الطابع التشريعي تقتصر على الأنظمة فقط، دون التعليمات وأوامر الدفاع الخطية الصادرة بموجب قانون الدفاع.

الكلمات الدالة: الرقابة الدستورية، المحكمة الدستورية، الأنظمة، التعليمات، أوامر الدفاع.

\* استلم بتاريخ 2020/8/30 و أجزى للنشر بتاريخ 2020/12/13.

## المقدمة

تحتل القواعد الدستورية مكانة أسمى في التنظيم التشريعي من القاعدة القانونية، سواء أكان مصدرها القانون أو النظام. وهذا السمو للقواعد الدستورية لا يقتصر فقط على السمو الشكلي المتمثل في الإجراءات الواجب اتباعها لإصدار الدستور أو تعديله، والتي تختلف عن تلك الخاصة بإصدار القانون أو النظام أو تعديلها، بل تشمل أيضاً السمو الموضوعي للقواعد الدستورية، والذي يقصد به أن يقدم النص الدستوري في التطبيق في حال تنازعه مع قاعدة قانونية أدنى منه في القانون أو النظام أو حتى التعليمات.

ولهذا السبب، فإن حماية مبدأ سمو الدستور يفترض إيجاد آليات دستورية واضحة وصریحة تضمن تطبيقه وحماية نصوصه في مواجهة باقي القواعد التشريعية في الدول. لذا، فقد عمدت الدساتير الوطنية، ومن ضمنها الدستور الأردني، إلى إيجاد وسائل قانونية متعددة تهدف إلى ضمان احترام القاعدة القانونية الأدنى في القانون والنظام والتعليمات للقاعدة الدستورية الأعلى.

ومن أهم هذه الآليات الدستورية فكرة الرقابة الدستورية، والتي تمارس إما من قبل جهات قضائية أو مجالس وهيئات سياسية، وذلك بهدف الوقوف على مدى احترام القاعدة القانونية الأدنى لأحكام الدستور. فإذا ثبت للجهة المسند إليها صلاحية الرقابة الدستورية أن أي نص قانوني في التشريع الأدنى يتعارض مع ما جاء في الدستور الوطني من مبادئ وأحكام، فإنها لن تتردد في التصدي لهذه المخالفة الدستورية بأن تعلن عدم دستورية تلك القاعدة القانونية، وذلك بحكم نهائي قطعي ملزم لجميع السلطات والكافة.

ويبقى التساؤل الأبرز حول إطار الرقابة الدستورية، وماهية القواعد القانونية التي تخضع لرقابة المحاكم وهيئات الدستورية، حيث تعتبر القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية هي المحور الرئيسي للرقابة الدستورية، في حين تختلف القواعد الدستورية فيما يخص الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية، والتي تتمثل في الأنظمة (اللوائح) والتعليمات، وما يصدر عنها في الظروف الاستثنائية. فهناك اختلاف في الدساتير الوطنية فيما يخص التعامل مع أعمال

السلطة التنفيذية ذات الطابع التشريعي من حيث مدى إخضاعها للرقابة الدستورية من عدمه. وفي هذا الإطار، نجد بأن الرقابة الدستورية في الأردن تقتصر فقط على القوانين والأنظمة النافذة، وذلك بنصوص صريحة في كل من الدستور الأردني وقانون المحكمة الدستورية. هذا يعني أن كلاً من التعليمات والقواعد القانونية التي تصدر في الظروف الاستثنائية لا تخضع لرقابة المحكمة الدستورية الأردنية.

من هنا، تكمن أهمية هذه الدراسة من أنها ستسلط الضوء على واقع الرقابة الدستورية على أعمال السلطة التنفيذية ذات الطابع التشريعي في الأردن، وفيما إذا كانت كافة القواعد القانونية التي تصدر عنها في الظروف العادية والاستثنائية تعتبر محل رقابة من قبل المحكمة الدستورية. وفي هذا الإطار، يقصد بأعمال السلطة التنفيذية ذات الطابع التشريعي تلك القواعد القانونية التي تصدر عن مجلس الوزراء والتي تتضمن قواعد عامة ومجردة تنشئ مراكز قانونية جديدة، وتطبق على الجميع على قدم المساواة، وذلك تحت طائلة التهديد بإيقاع العقوبات الجزائية المقررة. إن الحفاظ على مبدأ سمو الدستور يبرر أن تمارس المحكمة الدستورية رقابتها على ما يصدر عن السلطة التنفيذية من أعمال لها أثر وطبيعة تشريعية كالأنظمة بأنواعها المختلفة، والتعليمات الإدارية، وما يصدر عن مجلس الوزراء في الظروف الاستثنائية.

وتكمن مشكلة هذه الدراسة في أن الرقابة الدستورية على أعمال السلطة التنفيذية ذات الطابع التشريعي مقتصرة فقط على الأنظمة بأنواعها الثلاثة كما وردت في الدستور الأردني، ولا تمتد لتشمل التعليمات الإدارية وأوامر الدفاع، ذلك على الرغم من أن فلسفة الرقابة الدستورية والغاية منها متوافرة في هذه المنظومة من القواعد القانونية التي تصدر عن الإدارات الحكومية بالنسبة للتعليمات، وعن رئيس الوزراء بالنسبة لأوامر الدفاع.

ولهذه الغاية، ستعتمد هذه الدراسة على المنهج النقدي التحليلي للنصوص القانونية ذات الصلة بالرقابة الدستورية في كل من الدستور الأردني وقانون المحكمة الدستورية رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢. كما سيتم الاعتماد على المنهج المقارن القائم على تحليل الأحكام القانونية ذات الصلة بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ذات الطابع التشريعي في القانون المصري والأنظمة

المقارنة، وذلك للوقوف على مدى فعاليتها وشموليتها ومدى إمكانية الاستفادة منها فيما يخص الرقابة الدستورية في الأردن.

وتأسيساً على ما سبق، سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين اثنين، يتناول المبحث الأول الرقابة على دستورية الأنظمة الصادرة عن السلطة التنفيذية، وذلك في مطلبين اثنين يخصص المطلب الأول للحديث عن أنواع الأنظمة في الدستور الأردني وذلك في ثلاثة فروع تشمل الأنظمة المستقلة، والأنظمة التنفيذية، والأنظمة التشريعية (القوانين المؤقتة)، في حين يتناول المطلب الثاني الطعن بعدم دستورية هذه الأنظمة الصادرة عن السلطة التنفيذية. أما المبحث الثاني، فسيخصص للحديث عن الرقابة على دستورية التعليمات الإدارية وأوامر الدفاع، وذلك في مطلبين اثنين يتناول المطلب الأول الرقابة الدستورية على تعليمات السلطة التنفيذية، على أن يتناول المطلب الثاني الرقابة الدستورية على أوامر الدفاع الصادرة استناداً لقانون الدفاع.

## المبحث الأول

### الرقابة على دستورية الأنظمة الصادرة عن السلطة التنفيذية

تُعرّف الأنظمة بأنها عبارة عن قواعد قانونية تصدرها السلطة التنفيذية استناداً إلى نصوص دستورية محددة وواضحة في تسميتها وشروطها ونطاقها. فالسلطة التنفيذية في الدستور الأردني تناط بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام الدستور،<sup>(١)</sup> بحيث يؤلف الوزراء مع رئيسهم مجلس الوزراء، أو كما يسميه الدستور أحياناً الحكومة أو هيئة الوزارة.

ويختلف النظام عن القانون من حيث إن القانون يقصد به القواعد القانونية العامة والمجردة التي تصدر عن السلطة التشريعية ممثلة بمجلس الأمة والملك، في حين أن الأنظمة كما سهاها الدستور الأردني، هي قواعد قانونية عامة مجردة، تصدر عن السلطة التنفيذية بما لها من صلاحيات واختصاصات بموجب الدستور، وهي المسماة في أغلب الأنظمة القانونية المقارنة

(١) المادة (٢٦) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته.

باللوائح.<sup>(٢)</sup> فإذا كان القاسم المشترك بين القانون والنظام أن كليهما يتألف من قواعد عامة مجردة تطبق على الجميع على قدم المساواة ويترتب على مخالفتها جزاء، إلا أن الاختلاف الأساسي بينهما يتمثل في جهة الإصدار، فالقانون يصدر عن السلطة التشريعية، في حين أن النظام يصدر عن السلطة التنفيذية.<sup>(٣)</sup>

كما يتمثل الاختلاف الآخر بين النظام والقانون في القوة الإلزامية، فالقانون يعلو على النظام في الهرم التشريعي، وهذا ما يستلزم بالضرورة وجوب احترام الأنظمة للنصوص الواردة في القوانين الوضعية، فالحكم على مشروعية النظام يكون من خلال توافقه مع الأحكام الواردة في القانون.<sup>(٤)</sup>

وتتعدد الأنظمة (اللوائح) في النظم الدستورية المقارنة، إلا أن الغالب منها يشمل اللوائح التنفيذية واللوائح التنظيمية ولوائح الضبط واللوائح التفويضية ولوائح الضرورة.<sup>(٥)</sup> وفي الدستور الأردني، تقسم الأنظمة التي يصدرها مجلس الوزراء إلى أنظمة مستقلة وأنظمة تنفيذية وأخرى تشريعية (القوانين المؤقتة) والتي سيتم التطرق لها في المطلب الأول، ومن ثم الحديث عن الطعن بعدم دستورية هذه الأنظمة في المطلب الثاني.

(٢) مصطلح "اللوائح" في النظم الدستورية المقارنة يتسع لأكثر مما تصدره السلطة التنفيذية بمعناها الدستوري لتشمل التعليقات الإدارية بأنواعها المختلفة والتي تخضع في بعض الأنظمة الدستورية للرقابة الدستورية.

(3) Harutyunyan, G. & Mavcic, A. (1999). The constitutional review and its development in the modern world, (A Comparative Constitutional Analysis). Yerevan, AM: Ljubljana, p 11.  
(٤) هناك تشريعات فرعية ساهما الدستور أنظمة خروجاً على المعنى المتعارف عليه، وهي التشريعات التي يصدرها كل من مجلسي الأعيان والنواب لتنظيم إجراءات عملهما، والتي ساهما الدستور الأردني في المادة (٨٣) بالأنظمة الداخلية، وهي هذه الصفة الدستورية تخرج عن نطاق هذه الدراسة.

(٥) للمزيد انظر الدكتور عبدالغني بسبوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩١، ص ٦٣، والدكتور سليمان الطهاوي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ١٤٢، والدكتور سليمان الطهاوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٤٧٢.



## المطلب الأول

### الأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية في الدستور الأردني

سبقت الإشارة إلى أنه إذا كان مجال التشريع منوطاً بشكل عام بالسلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل وفق أحكام الدستور، إلا أن للسلطة التنفيذية دوراً في التشريع بموجب نصوص دستورية لا يجوز تجاوزها أو الخروج عليها، حيث تصدر أنظمة تختلف في تسميتها وطبيعتها تبعاً للأساس الدستوري لإصدارها.<sup>(٦)</sup>

وإذا كانت سلطة المشرع العادي في إصدار القوانين سلطة تقديرية تتمتع بها السلطة التشريعية الأصيلة زماناً ومكاناً وموضوعاً وملاءمة، فإن اختصاص السلطة التنفيذية في إصدار الأنظمة هو اختصاص مقيد زماناً ومكاناً وموضوعاً وتقديراً. وهذا التقيد بحدوده وشروطه وموضوعه يختلف من نظام لآخر تبعاً لشروط إصدار كل منها، مما يجعل التعميم في معالجته في هذا المقام غير وارد.

وفي هذا الإطار، تجب الإشارة إلى أن الأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية تتنوع في الأنظمة الدستورية المقارنة، إلا أن الغالب منها هي الأنظمة المستقلة والأنظمة التنفيذية والأنظمة التشريعية، والتي سماها الدستور الأردني بالقوانين المؤقتة، والتي سيتم تناولها تباعاً في الفروع القادمة.

## الفرع الأول

### الأنظمة المستقلة في الدستور الأردني

تعتبر الأنظمة المستقلة من الأنظمة التي تتولى السلطة التنفيذية استناداً لنصوص الدستور الأردني. وقد سميت هذه الأنظمة بهذا الاسم على اعتبار أن صلاحية مجلس الوزراء في

(٦) الدكتور عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دار غانم، عمان، ١٩٧٢، ص ٦٢٣، والدكتور نعمان الخطيب، القوانين المؤقتة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، العدد (٢)، لسنة ١٩٨٨.

إصدارها يكون بإسناد مباشر من الدستور.<sup>(٧)</sup> فالدستور الأردني في العديد من نصوصه وأحكامه قد منح مجلس الوزراء الصلاحية في إصدار أنظمة، تسمى أنظمة مستقلة، والتي تكون مستقلة في إصدارها عن أي قانون، وتستند مباشرة لنصوص الدستور.<sup>(٨)</sup>

ومن أهم النصوص الدستورية التي تعتبر الأساس في إصدار الأنظمة المستقلة المادة (٢/٤٥) من الدستور التي تنص على أن "تعيين صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء بأنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصدق عليها الملك". فالدستور الأردني قد أناط السلطة التنفيذية بالملك يتولاها بواسطة وزرائه الذين يؤلفون معاً مجلس الوزراء. وهذا الركن يعتبر ركناً أساسياً من أركان النظام النيابي البرلماني الكامل القائم على أساس ثنائية السلطة التنفيذية، ووجود وزراء مسؤولين سياسياً أمام مجلس النواب.

ويتألف مجلس الوزراء من رئيس الوزراء رئيساً، ومن عدد من الوزراء حسب الحاجة والمصلحة العامة،<sup>(٩)</sup> ويثبت الحق الدستوري للملك في تعيين رئيس الوزراء وإقالته وقبول استقالته، كما أنه يعين الوزراء ويقيلمهم ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء.<sup>(١٠)</sup> أما بخصوص صلاحيات مجلس الوزراء، فقد اعتبره الدستور الأردني صاحب الولاية العامة في تسيير جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية، وبأنه يتولى مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية، باستثناء ما قد عُهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي قانون إلى أي شخص أو هيئة أخرى.<sup>(١١)</sup>

(٧) للمزيد انظر الدكتور رفعت عبدالوهاب، رقابة دستورية القوانين - المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١١، ص ٢٣٥. و

Maggs, Gregory and Smith, Peter, Constitutional Law - A Contemporary Approach. 2nd ed. George Washington Faculty Publications, 2011, p 109.

(٨) الأستاذ الدكتور كامل السعيد، النظرية العامة للقضاء الدستوري - دراسة تحليلية تأصيلية توصيفية توجيهية مقارنة، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٧، ص ٥٦.

(٩) انظر المادة (٤١) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته.

(١٠) انظر المادة (٣٥) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته.

(١١) انظر الفقرة (١) من المادة (٤٥) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته.

وعن صلاحيات كل من رئيس الوزراء والوزراء، نجد بأن الدستور الأردني لم يقرها في صلب الدستور، وإنما ترك أمر تحديدها إلى أنظمة خاصة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك، وذلك استناداً لأحكام المادة (٢/٤٥) من الدستور. فتكون هذه الأنظمة أنظمة مستقلة، على اعتبار أن مجلس الوزراء يستند في إصدارها إلى الدستور مباشرة. فالمشرع الدستوري قد حدد ابتداء صلاحيات مجلس الوزراء بصورة موجزة تتمثل بإدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية، إلا أنه وفي المادة (٢/٤٥) من الدستور أعطى مجلس الوزراء الصلاحية الدستورية في تحديد تلك الصلاحيات بشكل تفصيلي في أنظمة خاصة تصدر عنه، على أن يتسع إطار هذه الأنظمة لتشمل أنظمة تحدد صلاحيات رئيس الوزراء، وأنظمة تحدد صلاحيات الوزراء، وأخرى تحدد صلاحيات الوزراء. وهذا ما يؤكد حقيقة الاختلاف في المراكز القانونية لكل من رئيس الوزراء والوزراء في الدستور الأردني، واختلافهما عن الصلاحيات المقررة لمجلس الوزراء.

إن صلاحيات مجلس الوزراء في إصدار الأنظمة المستقلة التي تعين صلاحياته وصلاحيات واختصاصات رئيس الوزراء والوزراء تعد صلاحية تقديرية لا يقيدتها إلا ما هو وارد في الدستور أو القانون، إذ لا يجوز أن يتم سلب أي اختصاص أو صلاحية من صلاحيات مجلس الوزراء إلا بموجب الدستور أو القانون، وذلك عملاً بأحكام المادة (١/٤٥) من الدستور. وهي المادة التي جرى تعديلها في عام ٢٠١١ بأن تم حذف كلمة "تشريع" التي كانت واردة فيها والاستبدال بها كلمة "قانون".

إن تبعات هذا التعديل الدستوري تتمثل بأنه لم يعد بالإمكان بعد عام ٢٠١١ أن يتم سلب أي اختصاص لمجلس الوزراء إلا بموجب أحكام الدستور أو القانون، في حين أن الوضع قبل عام ٢٠١١ كان يميز سحب اختصاصات مجلس الوزراء بموجب أي نص في التشريع، وهو المصطلح الذي يشمل كلاً من القانون والنظام. فمجلس الوزراء وإن كان من غير الممكن أن يتخلى عن اختصاصاته لشخص أو جهة أخرى بموجب نظام صادر عنه، إلا أن التعديل الدستوري الأخير قد قيد إمكانية سحب أي اختصاص من مجلس الوزراء إلا بموجب أحكام الدستور أو بالاستناد لقانون خاص يصدر عن السلطة التشريعية، وهو ما من شأنه أن يعزز

من ولاية الحكومة في اتخاذ كافة القرارات المتعلقة بالشأن العام، ما لم يقرر الدستور أو القانون أن مثل هذه الصلاحية مقررة لشخص معين أو هيئة أخرى غير مجلس الوزراء.<sup>(١٢)</sup>

يشير الواقع الدستوري في الأردن إلى أن الأحكام الخاصة بصلاحيات كل من رئيس الوزراء والوزراء ومجلس الوزراء لا تقتصر فقط على المادة (٢/٤٥) من الدستور. فهناك صلاحيات للوزير ورئيس الوزراء ومجلس الوزراء قد حددها الدستور نفسه في المادة (٤٧) منه التي تعتبر أن الوزير مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته، وأن عليه أن يعرض على رئيس الوزراء أية مسألة خارجة عن اختصاصه، بحيث يتصرف رئيس الوزراء بما هو ضمن صلاحياته واختصاصه، ويحيل الأمور الأخرى على مجلس الوزراء لاتخاذ القرارات اللازمة بشأنها.

كما ترد صلاحيات مختلفة لمجلس الوزراء ورئيس الوزراء والوزراء في القوانين والتشريعات الوطنية الأخرى، وهذا قد يراه البعض تبريراً لعدم تفعيل المادة (٢/٤٥) من الدستور بشكل دائم، حيث صدر نظام صلاحيات مجلس الوزراء رقم (٥٨) لسنة ١٩٩٣،<sup>(١٣)</sup> الذي جاء موجزاً ومختصراً من حيث نصوصه وأحكامه، فلم يتضمن إلا بعض الأحكام الخاصة بالنصاب القانوني لصحة انعقاد مجلس الوزراء، والأغلبية المطلوبة لاتخاذ القرارات فيه، وقد تم إلغاء هذا النظام في عام ٢٠٠٩.<sup>(١٤)</sup>

ومن المواد الدستورية الأخرى التي تعتبر أساساً دستورياً لإصدار الأنظمة المستقلة المادة (١١٤) من الدستور التي تنص على أنه "لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة من أجل مراقبة تخصيص وإنفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة". وقد صدر

(١٢) الدكتور ليث كمال نصرأوين، أثر التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١ على السلطات العامة في الدولة، بحث منشور في مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد (٤٠)، العدد (١)، لسنة ٢٠١٣، ص ٢٢٤.

(١٣) نشر هذا النظام في الجريدة الرسمية في العدد رقم (٣٩٢٦) على الصفحة (١٩١٤) الصادر بتاريخ ١٠/٢/١٩٩٣.

(١٤) نشر هذا النظام في الجريدة الرسمية في العدد رقم (٤٩٩٣) على الصفحة (٥٩٢٠) الصادر بتاريخ ١/١١/٢٠٠٩.

بالاستناد إلى هذه المادة العديد من الأنظمة المتعلقة باللوازم والأشغال العامة وإدارة مستودعات الدولة والعطاءات العامة، آخرها نظام المشتريات الحكومية رقم (٢٨) لسنة ٢٠١٩. (١٥)

إن الأصل في نظام المشتريات الحكومية كنظام مستقل صادر بالاستناد لأحكام المادة (١١٤) من الدستور أن يطبق فقط على الوحدات الحكومية، والتي عرفتها المادة (٢) من النظام بأنها كل "هيئة أو مؤسسة رسمية أو دائرة حكومية مستقلة مالياً، ولا تكون موازنة أي منها ضمن الموازنة العامة للدولة بما في ذلك الجامعات الرسمية والبلديات بما فيها أمانة عمان الكبرى والشركات المملوكة بالكامل للحكومة". وهذا من شأنه أن يوسع من نطاق تطبيق هذا النظام ليشمل المؤسسات العامة المستقلة، كالمحكمة الدستورية، والهيئة المستقلة للانتخاب، وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد وغيرها. وهذا الإجراء يتعارض مع استقلالية هذه الهيئات والتي تقرر للبعض منها بموجب الدستور، أو القانون الخاص الذي أنشأها.

ولم يقف الدستور الأردني عند منح السلطة التنفيذية صلاحية التشريع من خلال نظام مستقل عند مسائل تخصيص وإنفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة، بل توسع في ذلك ليشمل موضوع التقسيمات والتشكيلات الإدارية وشؤون الوظيفة العامة. (١٦) فالمادة (١٢٠) من الدستور تنص بالقول إن "التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك". وقد صدرت بالاستناد إلى هذه المادة الدستورية العديد من الأنظمة المستقلة، أهمها نظام التقسيمات الإدارية رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٠، (١٧) ونظام التشكيلات الإدارية رقم

(١٥) نشر هذا النظام في الجريدة الرسمية في العدد رقم (٥٥٧٢) على الصفحة (٢٤٤٠) الصادر بتاريخ ١/٥/٢٠١٩.

(١٦) القاضي فهد أبو العثم، القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٥، ص ٧٧.

(١٧) نشر هذا النظام في عدد الجريدة الرسمية رقم (٤٤٥٥) على الصفحة (٣٦٧٤) الصادر بتاريخ ١٧/٩/٢٠٠٠.

(٤٧) لسنة ٢٠٠٠،<sup>(١٨)</sup> ونظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.<sup>(١٩)</sup>

أما القيمة الدستورية للأنظمة المستقلة، فقد حددها المجلس العالي لتفسير الدستور في العديد من قراراته بالقول إن "الأنظمة التنظيمية التي يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك استناداً للمادتين (١١٤) و(١٢٠) من الدستور يكون لها قوة القانون"،<sup>(٢٠)</sup> "وإن النظام المستقل الذي تصدره السلطة التنفيذية بمقتضى المادة (١٢٠) من الدستور يعتبر تشريعاً أصيلاً، وليس تنفيذاً لقانون قائم".<sup>(٢١)</sup>

## الفرع الثاني

### الأنظمة التنفيذية في الدستور الأردني

يعتبر النظام التنفيذي من الأنظمة التي أجاز الدستور الأردني لمجلس الوزراء إصدارها لتنفيذ أحكام القانون. فالقاسم المشترك بين النظام المستقل والنظام التنفيذي يتمثل في وحدة الجهة التي يصدران عنها، وهي مجلس الوزراء بموافقة الملك. إلا أن الاختلاف الجوهرى بين النظام التنفيذي والنظام المستقل يكمن في الأساس الدستوري لإصدار كل منها، فإذا كان النظام المستقل يستند مجلس الوزراء في إصداره لأحكام الدستور مباشرة، فإن النظام التنفيذي يتم إصداره بالاستناد لأحكام قانون صادر عن السلطة التشريعية.

إن الأصل في القانون أن يضع قواعد عامة مجردة يتعد فيها عن التفاصيل والجزئيات الدقيقة، لتقوم فيما بعد السلطة التنفيذية بإصدار أنظمة خاصة لتنفيذ أحكام القانون، تسمى أنظمة تنفيذية. ودائماً ما تتضمن القوانين نصوصاً توجب على مجلس الوزراء إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذه، وبالأخص المادة الأخيرة من كل قانون، والتي تنص بما مفاده أن لمجلس

(١٨) نشر هذا النظام في عدد الجريدة الرسمية رقم (٤٤٥٥) على الصفحة (٣٧٠٢) الصادر بتاريخ ١٧/٩/٢٠٠٠.

(١٩) نشر هذا النظام في عدد الجريدة الرسمية رقم (٥٦١٩) على الصفحة (٦٩٧) الصادر بتاريخ ٢/٢/٢٠٢٠.

(٢٠) انظر قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (٤٧٠٢) على الصفحة رقم (١٢٠٠) الصادر بتاريخ ١٧/٣/٢٠٠٥.

(٢١) انظر قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (٣) لسنة ١٩٥٦ المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (١٢٥٧) على الصفحة رقم (١١٩٠) الصادر بتاريخ ٢٥/١٢/١٩٥٥.

الوزراء إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون.

إن تسمية النظام التنفيذي ترتبط بالغاية الأساسية من إصداره، والتي تتمثل في تقرير قواعد قانونية تفصيلية تبين الآلية التي يجب من خلالها تطبيق النص القانوني. وبهذا الوصف، فإن النظام التنفيذي يعتبر الأداة التشريعية التي تمكن السلطة التنفيذية من تنفيذ أحكام القانون الصادر عن مجلس الأمة.

من هنا، فإن الحكم على مشروعية النظام التنفيذي يكون من خلال توافقه مع النص القانوني في القانون الوضعي الذي صدر هذا النظام لتطبيقه. فلا يجوز للنظام التنفيذي أن يتضمن أحكاماً قانونية تتعارض مع نص في القانون. كما لا يجوز أن يحتوي النظام التنفيذي على أحكام تتجاوز تلك التي ترد في القانون الوضعي، ما لم تكن ضرورية وبالقدر الكافي لبيان أسلوب تطبيق ذلك النص القانوني. فأى إضافة في النظام التنفيذي لأحكام لا علاقة لها بإنفاذ النص القانوني تعتبر خروجاً عن الهدف والغاية من إيجاد النظام التنفيذي، وبالتالي يكون عرضة للطعن به بالإلغاء أمام المحاكم الإدارية.

إن الهدف العام من إصدار الأنظمة التنفيذية هو وضع التفاصيل التي تستند إلى مبادئ التشريع، وذلك بقصد بيان آلية تنفيذ القوانين الوضعية وتسهيل تطبيقها على أرض الواقع.<sup>(٢٢)</sup> ولما كانت الأنظمة التنفيذية تمثل الصورة الرئيسية للعمل التشريعي للسلطة التنفيذية، فقد ذهب البعض إلى القول بأن صلاحيات السلطة التنفيذية في إصدار هذا النوع من الأنظمة لا يحتاج إلى نص دستوري صريح، على اعتبار أن السلطة التنفيذية يثبت لها الحق في تنفيذ القوانين العادية، في حين يرى البعض أن حق السلطة التنفيذية في إصدار هذه الأنظمة يستند إلى عرف دستوري، كما كان الوضع سائداً عند تطبيق الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥.<sup>(٢٣)</sup>

(٢٢) انظر الدكتور عادل الحيارى، النظام الدستوري الأردني، المرجع السابق، ص ٦٢٣.

(٢٣) يبرر الفقه الفرنسي حق الرئيس الفرنسي في إصدار اللوائح التنفيذية إلى العرف الدستوري الذي تولد عن تفسير المادة (٣) من الدستور الفرنسي ١٨٧٥ التي تنص على أنه "يكفل تنفيذ القوانين"، لمزيد من التفصيل راجع الدكتور نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص ٤٦٩.

أما المشرع الدستوري الأردني، فقد نهج نهجاً مغايراً لما سبق، إذ أعطى السلطة التنفيذية أساساً دستورياً لإصدار الأنظمة التنفيذية تتمثل في المادة (٣١) من الدستور التي تنص بالقول "الملك يُصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها، بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها". فإلى جانب الاختلاف بين الأنظمة المستقلة والأنظمة التنفيذية فيما يتعلق بالدور المقرر لكل منهما، فإن التباين بينهما يظهر في الأساس الدستوري لإصدار كل منهما. فالأنظمة المستقلة تستند في إصدارها لنصوص دستورية متعددة (٢/٤٥) و(١١٤) و(١٢٠)، في حين أن الأنظمة التنفيذية تستند السلطة التنفيذية في إصدارها لأحكام القانون مباشرة، وذلك كالتزام دستوري عليها مصدره المادة (٣١) من الدستور.

وعن طبيعة الأنظمة التنفيذية، فقد اتفق فقه القانون الإداري على أن النظام التنفيذي هو قرار إداري تنظيمي يخضع لرقابة المشروعية بإشراف القضاء الإداري.<sup>(٢٤)</sup> ومع ذلك، فقد ترددت محكمة العدل العليا الأردنية في اعتبار النظام التنفيذي قراراً إدارياً، ورفضت الطعن المباشر بإلغائه أمامها. فقد قضت في إحدى أحكامها بالقول إن "محكمة العدل العليا لا تملك صلاحية إبطال النظام التنفيذي، وإنما تنحصر صلاحياتها في إبطال الإجراء الصادر بموجب هذا النظام"، كما قضت أيضاً بالقول "تختص محكمة العدل العليا بنظر الطعن الموجه إلى الأثر الذي يترتب على تطبيق النظام المعدل، وليس إلى النظام المعدل بالذات".<sup>(٢٥)</sup>

إلا أن هذا الخلاف قد حسم بعد صدور قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤،<sup>(٢٦)</sup> الذي تبنى موقف الفقه والقضاء الإداري المقارن من خلال إجازة الطعن في النظام التنفيذي أمام المحكمة الإدارية، حيث تنص المادة (٦/أ/٥) من القانون بالقول "تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام أو تعليمات أو قرار، والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه".

(٢٤) انظر الدكتور سليمان الطهاوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٩٤٣.  
 (٢٥) انظر حول هذه القرارات مجموعة المبادئ القانونية والتي قررتها محكمة العدل العليا المصرية في خمسة وعشرين عاماً ١٩٧١-١٩٩٧، الدكتور نعمان الخطيب، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١، ص ٧٥٧.  
 (٢٦) نشر هذا القانون في عدد الجريدة الرسمية رقم (٥٢٩٧) على الصفحة (٤٨٦٦) الصادر بتاريخ ١٧/٨/٢٠١٤.



## الفرع الثالث

### الأنظمة التشريعية (القوانين المؤقتة) في الدستور الأردني

يقصد بالأنظمة التشريعية، تلك القواعد القانونية العامة والمجردة التي يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك استناداً إلى أحكام المادة (٩٤) من الدستور، وذلك في حال توافر أربعة شروط مجتمعة هي شرط الزمن، وشرط الضرورة، وشرط العرض على مجلس الأمة، وشرط إقرارها من مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده.

إن ما لا شك فيه أن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل بوضع القوانين، إلا أنه أحياناً قد تستجد أمور عاجلة تتطلب التصدي لها تشريعياً في الفترة التي يكون فيها مجلس النواب منحللاً، فيقر الدستور للسلطة التنفيذية صلاحية تشريعية استثنائية، وبصفة مؤقتة إلى حين عودة مجلس الأمة إلى الاجتماع ليمارس وظيفته الدستورية في التشريع.

وقد أقرت العديد من الدساتير المقارنة بحق السلطة التنفيذية في إصدار مثل هذا النوع من التشريعات، وذلك اعترافاً بأهميتها وضرورتها لمواجهة ظروف استثنائية كالحرب والكوارث الطوارئ العامة. وقد أطلق الدستور الأردني على القواعد القانونية التي يصدرها مجلس الوزراء في غياب السلطة التشريعية مصطلح "القوانين المؤقتة"، متأثراً بالمعيار الموضوعي الذي يميز العمل التشريعي عن باقي الأعمال الأخرى، والذي يقوم على أساس اعتبار القانون هو القواعد القانونية العامة والمجردة التي تطبق على الجميع، بصرف النظر عن الجهة التي أصدرتها.

في المقابل، فقد تأثرت دساتير مقارنة بالمعيار الشكلي الذي يعتمد بالدرجة الأساسية على الجهة التي أصدرت العمل، فيقصر استعمال كلمة "قانون" على الأعمال التي تصدر عن السلطة التشريعية، وذلك كما هو الحال في الدستور المصري لعام ٢٠١٤ الذي سماها قرارات بقوانين. ومنها ما سماها مراسيم بقوانين كالدستور الكويتي، ودستور الإمارات العربية المتحدة، والدستور المصري لعام ١٩٢٣.

وقد استقر القضاء الإداري في فرنسا ومصر على أن اللوائح والأنظمة التشريعية التي تصدر في أوقات الضرورة، وإن كانت لها قوة القانون إلا أنها قرارات إدارية، وتبقى كذلك إلى أن يصادق

عليها البرلمان، وبالتالي يجوز إلغاؤها أمام القضاء الإداري. (٢٧)

إلا أن محكمة العدل العليا الأردنية لم تسائر ما استقر عليه القضاء والفقه في مصر وفرنسا، بل ذهبت إلى خلاف ذلك، حيث قضت في العديد من أحكامها بالقول إنه "في الأوقات التي يكون فيها مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً، يختفي مبدأ الفصل بين السلطات مؤقتاً وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهام الإدارة مهام التشريع، أي أن السلطة التنفيذية هي سلطة مشرعة، ولذلك فإن القوانين الصادرة عنها بهذه الصفة لا تعتبر قرارات إدارية، بل عملاً تشريعياً، ولا تختص محكمة العدل العليا بإلغائها بدعوى مباشرة". (٢٨)

وتختلف القوانين المؤقتة عن الأنظمة التنفيذية من حيث إنه إذا كان الأصل أن النظام التنفيذي لا يجوز أن يتضمن حكماً يخالف القانون القائم والصادر بمقتضاه، فإن القانون المؤقت يمكن أن يتضمن أحكاماً تخالف أحكام أي قانون قائم، كما يمكن أن يتم تعديل القانون العادي بقانون مؤقت. وهذا ما استقر عليه اجتهاد المحكمة الدستورية الأردنية في تفسيرها للدستور بالقول أنه "يجوز لمجلس الأمة وبموجب قانون دائم أن يلغي نصاً أو أكثر في أي قانون مؤقت حتى ولو كان معروضاً على مجلس الأمة وما زال معمولاً به". (٢٩)

كما تختلف القوانين المؤقتة عن الأنظمة المستقلة من حيث إن مجال إصدار القانون المؤقت أوسع، فهو قد يصدره مجلس الوزراء في أي موضوع طالما توافرت شروطه الواردة في المادة (٩٤) من الدستور، وبالأخص حالة الضرورة، في حين أن مجال النظام المستقل خاص

(٢٧) وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم صادر لها في عام ١٩٥٤ "ولما كان لانه في جواز المطالبة بإلغاء المراسيم بقوانين الصادرة عن السلطة التنفيذية فيما بين دورتي الانعقاد أو في فترة الحل باعتبارها قرارات إدارية أخذاً بالمعيار الشكلي في التفرقة ما بين القوانين والقرارات الإدارية، لمزيد من التفصيل راجع الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٥١٩.

(٢٨) انظر قرار محكمة العدل العليا في القضية رقم ٧٧/٣٠ المنشور في مجلة نقابة المحامين عدد ٩ و ١٠ سنة ٢٥، ص ١١٨٣.

(٢٩) انظر قرار المحكمة الدستورية رقم (١١) لسنة ٢٠١٣ المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (٥٢٦٣) على الصفحة رقم (٣٠) الصادر بتاريخ ١١/١٢/٢٠١٣.

بالموضوعات الواردة في المواد الدستورية التي تعطي مجلس الوزراء الحق في تنظيمها بأنظمة مستقلة، والواردة على سبيل الحصر في المواد (٤٥) و(١١٤) و(١٢٠) من الدستور.

وقد شهدت القوانين المؤقتة تعديلات جوهرية على نصوصها وأحكامها في التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١. ففيها يتعلق بشرط الزمن، أصبح يشترط لإصدار القوانين المؤقتة أن يكون مجلس النواب منحلًا، ذلك بعد أن كان النص الدستوري قبل التعديل واسعاً يشمل حالتي حل مجلس النواب وعدم انعقاده. إن الحكمة من منح السلطة التنفيذية الحق في التشريع واضحة تماماً، وهي غياب مجلس الأمة صاحب السلطة الأصلية في التشريع، وغياب المجلس أصبح بعد عام ٢٠١١ محددًا بحالة واحدة فقط حل مجلس النواب فقط.

أما غياب المجلس بسبب العطلة البرلمانية، فلم يعد مبرراً لإصدار القوانين المؤقتة، ذلك على اعتبار أنه يمكن دعوة المجلس للاجتماع في هذه الحالة لدورة استثنائية لكي يبارس دوره الدستوري في التشريع. بالتالي، إذا صدر قانون مؤقت خلال فترة الانعقاد العادي لمجلس الأمة أو أثناء العطلة البرلمانية، كان القانون المؤقت منعديماً لعباب الاختصاص الجسيم، وذلك بسبب اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية.<sup>(٣٠)</sup>

وفيما يخص شرط الضرورة، فقد أعاد المشرع الدستوري تحديد الظروف والحالات التي يجوز بسببها إصدار القوانين المؤقتة، وذلك كما كانت واردة في الدستور قبل تعديله في عام ١٩٥٨، والتي تشمل الكوارث العامة، حالة الحرب والطوارئ، الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل.<sup>(٣١)</sup> أما فيما يتعلق بإقرار القوانين المؤقتة من قبل مجلس الأمة، فقد ألزمت التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١ مجلس الأمة بأن يبت في هذه القوانين خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها له من قبل رئيس الوزراء، بحيث يترتب على انقضاء هذه المدة دون موافقة مجلس الأمة عليها بطلان تلك القوانين المؤقتة.

(٣٠) انظر محمد حسن الزيّات وهاني خير ومحمد حسن مازن، أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق البرلمانية في التطبيق، مكتبة مجلس الأمة الأردني، عمان، ١٩٧١ ص ٤٤٧.  
(٣١) الدكتور ليث كمال نصرأوين، أثر التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١ على السلطات العامة في الدولة، مرجع سابق، ص ٢٢٦-٢٢٧.

## المطلب الثاني

### الطعن بعدم دستورية الأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية

أنشئت المحكمة الدستورية في الأردن بموجب قانونها الخاص رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢، (٣٢) الذي صدر بالاستناد إلى أحكام المادة (٥٨) من الدستور المعدل في عام ٢٠١١، حيث تحددت اختصاصات المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.

وعند الحديث عن الطعن بعدم دستورية الأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية أمام المحكمة الدستورية، يثور التساؤل الأبرز حول ماهية تلك الأنظمة التي تخضع للرقابة الدستورية، حيث حسمت المحكمة الدستورية هذا الأمر بإخضاع كافة الأنظمة التي أقرها الدستور الأردني لرقابتها، والتي تشمل الأنظمة المستقلة والتنفيذية والتشريعية. وفي هذا الإطار، قضت المحكمة الدستورية في إحدى أحكامها بالقول "إن اختصاص المحكمة الدستورية ينعقد للنظر في الطعون بعدم دستورية الأنظمة، سواء أكانت لتنفيذ القوانين وصادرة استناداً للمادة (٣١) من الدستور أم صادرة لتنظيم مراكز قانونية محددة وفق المواد (٤٥/٢، ١٢٠، ١١٤) منه، ذلك أن تعبير الأنظمة الذي ورد في المادة (٥٩/١) من الدستور والمادة (٤/أ) من قانون المحكمة الدستورية قد جاء عاماً مطلقاً ليشمل جميع القواعد القانونية العامة المجردة الواردة في الأنظمة المشار إليها دون تمييز، والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يرد ما يقيد". (٣٣)

أما المبرر الآخر لشمول كافة الأنظمة بالرقابة الدستورية، فقد تطرقت له المحكمة الدستورية في الحكم ذاته بالقول إن "مظنة الخروج على أحكام الدستور قائمة بالنسبة إلى جميع الأنظمة تنفيذية كانت أو غير تنفيذية، بل إن هذه المظنة أكثر احتمالاً في التشريعات التي تتضمنها الأنظمة من التشريعات التي تتضمنها القوانين، إذ يتوفر للأخيرة من الدراسة والبحث والتمحيص في مراحل إعدادها ما لا يتوفر للأنظمة، سواء استندت في صدورها إلى

(٣٢) نشر هذا القانون في عدد الجريدة الرسمية رقم (٥١٦١) على الصفحة (٥١١٩) الصادر بتاريخ ٧/٦/٢٠١٢.  
(٣٣) انظر حكم المحكمة الدستورية رقم (٤) لسنة ٢٠١٤، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (٥٣٠١) على الصفحة رقم (٥٤٨٦) الصادر بتاريخ ٣/٩/٢٠١٤.

الدستور مباشرة أو كانت الغاية منها تنفيذ القوانين وفقاً للمادة (٣١) من الدستور". (٣٤)

وإلى جانب الحكم السابق، فقد تصدت المحكمة الدستورية للعديد من الطعون المقدمة بعدم دستورية نصوص قانونية في أنظمة مستقلة وتنفيذية وتشريعية (قوانين مؤقتة). فعلى صعيد الأنظمة المستقلة، فقد فصلت المحكمة الدستورية بالدفع المقدم بعدم دستورية المادة (١٣١/أ/١) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ فيما يخص اختلاف الرواتب الشهرية للموظف الموفد في بعثة داخل المملكة أو خارجها بين المتزوج والأعزب، حيث قضت المحكمة برد الدفع بحجة "أن هناك اختلافاً في المراكز القانونية بين الموظف الموفد المتزوج والأعزب بشكل لا يمكن معه القول بوجود مخالفة لأحكام المادة (٦) من الدستور". (٣٥)

وفيما يتعلق بالرقابة على دستورية الأنظمة المستقلة، تجدر الإشارة إلى أنها كانت دائماً محل رقابة للتحقق من توافقها مع أحكام الدستور، حتى قبل إنشاء المحكمة الدستورية وفي ظل المجلس العالي لتفسير الدستور. (٣٦) ففي إحدى قراراته، قضى المجلس العالي لتفسير الدستور بعدم دستورية قانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ١٩٦٣ على أساس من القول إن أي تشريع يتعلق بالتنظيمات الإدارية وشؤون الموظفين يجب أن يصدر عن السلطة التنفيذية بنظام إذا كانت الموضوعات التي يتناولها ذلك التشريع من المسائل المنصوص عليها في المادة (١٢٠) من الدستور، وأنه بما أن الأمور المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية تدخل في نطاق المسائل الواردة في المادة (١٢٠) سالفة الذكر، فإن تنظيمها يجب أن يتم بنظام تصدره السلطة التنفيذية استناداً لهذه المادة، وبذلك يعتبر القانون المشار إليه مخالفاً لأحكام الدستور". (٣٧)

(٣٤) انظر حكم المحكمة الدستورية رقم (٤) لسنة ٢٠١٤، المرجع السابق.

(٣٥) انظر حكم المحكمة الدستورية رقم (٣) لسنة ٢٠١٤، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (٥٢٩٤) على الصفحة رقم (٤٣٧٨) الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٧/٣.

(٣٦) انظر الدكتور علي أبو حجيلة، الرقابة على دستورية القوانين في الأردن، مطبعة الدستور التجارية، عمان، ٢٠٠٤، ١٢٣-١٢٥.

(٣٧) انظر قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (١) لسنة ١٩٦٥ المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (١٨٥٣) على الصفحة رقم (٩٥٢) الصادر بتاريخ ١٩٦٥/٥/١.

كما مارس الديوان الخاص بتفسير القوانين رقابة دستورية تتعلق بعدم جواز الاعتداء على حق السلطة التنفيذية في إصدار الأنظمة المستقلة،<sup>(٣٨)</sup> حيث قضى في إحدى قراراته بعدم دستورية المادتين (٣١) و(٣٣) من قانون الجامعة الأردنية، والتين تفوضان مجلس أمناء الجامعة ومجلس الجامعة بإصدار أنظمة تعالج المسائل الواردة في المادة (١٢٠) من الدستور، معتبراً أن "السلطة التشريعية مسلوقة الحق في إصدار تشريع يتعلق بالمسائل المنصوص عليها في المادة (١٢٠) من الدستور، وبالتالي فهي من باب أولى أن تكون مسلوقة الصلاحية أيضاً في تفويض أية جهة أخرى بإصدار أنظمة في هذه المسائل، إذ تبقى السلطة التنفيذية هي صاحبة الصلاحية في هذا الشأن".<sup>(٣٩)</sup>

وعلى صعيد السلطة القضائية، فقد راقبت المحاكم الأردنية دستورية الأنظمة المستقلة، فقضت محكمة التمييز في أحد قراراتها بالقول إن "الدستور هو المصدر القانوني لسلطات الدولة، حيث إنه قد وزع الاختصاصات التشريعية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأوجب أن يكون تنظيم بعض المسائل بقانون يصدر عن السلطة التشريعية والبعض الآخر بنظام يصدر عن السلطة التنفيذية، فإذا خرجت إحدى السلطتين عن هذا المبدأ وتناولت بالتشريع موضوعات يرجع حق التشريع فيها إلى السلطة الأخرى، فإن تشريعها يكون مخالفاً للدستور".<sup>(٤٠)</sup>

وفيما يتعلق بالأنظمة التنفيذية، فقد خضعت بدورها لرقابة المحكمة الدستورية التي سبق لها أن راقبت دستورية المادة (١٢) من نظام مراكز الأشخاص ذوي الإعاقة رقم (٤٠) لسنة (٢٠١٤)، وهو نظام تنفيذي صادر بالاستناد إلى أحكام المادة (٣/٤) من قانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل وتعديلاته رقم (١٤) لسنة ١٩٥٦، معتبرة أن ما جاء فيها من أحكام تتعلق بشروط

(٣٨) يتألف هذا الديوان حسب المادة (١٢٣) من الدستور من رئيس أعلى محكمة نظامية رئيساً، وعضوية اثنين من قضاها، وأحد كبار موظفي الإدارة يعينه مجلس الوزراء يضاف إليهم عضو من كبار موظفي الوزارة ذات العلاقة بالتفسير المطلوب ينتدبه الوزير المعني، وتكون مهمته تفسير أي نص قانوني لم تكن المحاكم الأردنية قد فسرتة من قبل بطلب من رئيس الوزراء.

(٣٩) انظر قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم (٥) لسنة ١٩٧٦ المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (٢٦٣١) على الصفحة رقم (١٤٤١) الصادر بتاريخ ٢٤/٥/١٩٧٦.

(٤٠) انظر قرار محكمة التمييز الأردنية في القضية رقم ٥٨/٧٤ المنشور في مجلة نقابة المحامين في العدد رقم (٩) لسنة (٦) ص ٦٠٧.

وإجراءات تسجيل المراكز الخاصة بالأشخاص ذوي الإعاقة متوافقة مع أحكام الدستور. (٤١)

وفي مصر، بسطت المحكمة الدستورية العليا المصرية رقابتها على دستورية اللوائح "الأنظمة" التنفيذية التي تصدر بناء على قانون فاعتبرتها من التشريعات التي تختص بممارسة الرقابة الدستورية عليها، حيث قضت في العديد من أحكامها بالقول "إن الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح التي عهد الدستور إلى هذه المحكمة بممارستها تنحصر في النصوص التشريعية أيًا كان موضعها أو نطاق تطبيقها، متى تولدت عنها مراكز قانونية عامة مجردة سواء وردت هذه النصوص بالتشريعات الأصلية التي أقرتها السلطة التشريعية، أم تضمنتها التشريعات الفرعية التي أصدرتها السلطة التنفيذية في حدود الصلاحيات التي ناطها الدستور بها". (٤٢)

ونظراً لطبيعة الأنظمة التنفيذية من أنها تصدر لتنفيذ أحكام القانون، فإنها تخضع لنوعين من الرقابة، رقابة المشروعية للتحقق من أن هذا النظام يتوافق مع أحكام القانون الصادر بمقتضاه والتي تتم ممارستها من قبل القضاء الإداري، (٤٣) ورقابة الدستورية للتحقق من أن النظام التنفيذي يتوافق مع أحكام الدستور. فالإقرار باختصاص القضاء الإداري بالنظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء تنفيذي في إطار مبدأ المشروعية لا يحول دون حق القضاء الدستوري ممثلاً بالمحكمة الدستورية من ممارسة حقها المقرر دستورياً بالرقابة على دستورية النظام التنفيذي. (٤٤)

(٤١) انظر حكم المحكمة الدستورية رقم (٣) لسنة ٢٠١٩ المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (٥٦٠٦) على الصفحة رقم (٦٥٤٨) الصادر بتاريخ ٤/١١/٢٠١٩.

(٤٢) انظر حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم (٧٤) لسنة ٢٣ قضائية، وحكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم (٦٥) لسنة ٢٠ قضائية، المحكمة الدستورية العليا الجزء السابع ١٩٩٨-٢٠٠١، ص ٢٠٥.

(٤٣) انظر الأحكام التي أصدرتها المحكمة الدستورية العليا المصرية من أول يوليو ١٩٩٥ وحتى آخر يونيو ١٩٩٦، الجزء السابع، المكتب الفني، القاهرة، ص ٤٢٦.

(44) Abu Karaki, M., Faqir, R. S., & Marashdah, M. (2011). Democracy and judicial controlling in Jordan: A constitutional study. *Journal of Politics and Law*, 187, 180-195.

وفي هذا الإطار، يختلف الطعن بإلغاء نظام تنفيذي أمام القضاء الإداري عن الطعن بعدم دستوريته أمام القضاء الدستوري من حيث إن مرجعية الطعن أمام القضاء الإداري تتمثل بمخالفة النظام لقانون صدر بمقتضاه، في حين أن مرجعية الطعن بعدم دستورية أي نظام تنفيذي هو مخالفته لأحكام الدستور. هذا مع ضرورة التأكيد على أن أسباب الطعن تقترب إلى حد كبير في الحالتين، سواء كان ذلك في عيب الاختصاص، أو عيب الشكل، أو عيب المحل، أو عيب السبب، أو الانحراف باستعمال السلطة.<sup>(٤٥)</sup>

كما يختلف الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري من أنه مقيد بفترة زمنية محددة (مدة الطعن)، والمقررة بستين يوماً من تاريخ تبليغ صدور النظام التنفيذي أو العلم به أو نشره في الجريدة الرسمية. فإذا انقضت هذه المدة، سقط الحق بالطعن بالنظام التنفيذي أمام القضاء الإداري. أما مرور المدة على صدور النظام التنفيذي ونشره، فلا يؤثر على الحق في الطعن بعدم دستوريته، ذلك أن هذا الحق غير مرتبط بفترة زمنية محددة، بل يبقى ثابتاً لكل صاحب مصلحة ما دام هذا النظام نافذاً وساري المفعول.

وفيما يخص الأنظمة التنفيذية التي تخضع لرقابة المشروعية من القضاء الإداري، فإن صدور القرار عن المحاكم الإدارية المختصة برد الطعن بعدم مشروعية أي نظام تنفيذي لا يحول دون الطعن بعدم دستوريته أمام المحكمة الدستورية بحجة مخالفته أحكام الدستور. ففي الطعن المقدم بعدم دستورية نظام صندوق التكافل الاجتماعي للقضاة وموظفي وزارة العدل رقم (٤٤) لسنة (٢٠١٥) والذي كان قد صدر قرار عن المحكمة الإدارية العليا برد الطعن المقدم بعدم مشروعيته، قضت المحكمة الدستورية بالقول "إن القضاء الإداري إذ تصدى لنظر الطعن الذي قدمه قضاة متقاعدون، كان يتكئ على الاختصاص المعقود له بمقتضى البند (٦) من الفقرة (أ) من المادة (٥) من قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة (٢٠١٤)، وقد أفاض هذا الاختصاص على القضاء الإداري مكنة إلغاء النظام إذا خالف القانون الذي صدر

(٤٥) للمزيد عن العيوب التي تبطل القرارات والتشريعات والمقارنة بينها راجع الدكتور عبد الرزاق أحمد السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، بحث منشور في مجلس الدولة، المكتب الفني، السنة الثالثة، ١٩٥٢.



بالاستناد اليه، إلا أن هذه المكنة التي منحها القانون للقضاء الإداري ليس من شأنها أن تنزع الولاية العامة للمحكمة الدستورية في الرقابة على دستورية الأنظمة التنفيذية في حال ثبوت مخالفتها لأحكام المادة (٣١) من الدستور".<sup>(٤٦)</sup>

وفيما يتعلق بالقوانين المؤقتة، فقد خضعت بدورها لرقابة المحكمة الدستورية باعتبارها نوعاً من الأنظمة المعترف بها في الدستور الأردني، حيث فصلت المحكمة الدستورية في الدفع المحال إليها بعدم دستورية المادة (٤٤/ج) من قانون الكهرباء العام المؤقت برقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٢ بحجة أنه يخالف أحكام المادة (٩٤) من الدستور التي تقضي بوجوب البت فيه من قبل مجلس النواب خلال دورتين عاديتين متتاليتين، معتبرة أن "هذه المدة الدستورية التي أضافتها التعديلات الدستورية في عام ٢٠١١ تنسحب بالضرورة على القوانين المؤقتة التي تصدر بعد عام ٢٠١١، بالتالي لا تنسحب على القانون المؤقت المطعون بعدم دستوريته".<sup>(٤٧)</sup>

كما قضت المحكمة الدستورية برد الدفع المحال إليها بعدم دستورية المادة البند (٢) من المادة (٥/و) من قانون الضريبة العامة على المبيعات المؤقت المعدل رقم (٢٩) لسنة (٢٠٠٩) بحجة أن "التعويض المدني المقرر في النص المطعون بعدم دستوريته يعتبر بمثابة تعويض للخزينة العامة للدولة عن التأخر في تحصيل الضريبة في مواعيدها المحددة قانوناً، وردعاً للمكلفين بدفع الضريبة عن التأخر في توريدها".<sup>(٤٨)</sup>

ولم تقتصر الرقابة الدستورية على القوانين المؤقتة على المحكمة الدستورية، بل كانت هذه الأنظمة التشريعية تخضع لرقابة قضائية للتثبت من توافقها مع أحكام الدستور. ففي أحد القرارات الصادرة عن محكمة العدل العليا، قضت المحكمة بعدم دستورية الفقرة (ج) من

(٤٦) انظر حكم المحكمة الدستورية رقم (١) لسنة ٢٠١٧ المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (٥٤٤٧) على الصفحة رقم (١٦١١) الصادر بتاريخ ٢٠/٢/٢٠١٧.

(٤٧) انظر حكم المحكمة الدستورية رقم (٦) لسنة ٢٠١٨ المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (٥٥٣٤) على الصفحة رقم (١) الصادر بتاريخ ٢٧/٩/٢٠١٨.

(٤٨) انظر حكم المحكمة الدستورية رقم (٣) لسنة ٢٠١٨ المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (٥٥٢٣) على الصفحة رقم (٤٣٢٨) الصادر بتاريخ ٢٥/٦/٢٠١٨.

المادة (٧) من قانون الانتخاب المؤقت لمجلس النواب رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ التي تشترط في المرشح أن يكون قد أتم الثلاثين من عمره في أول كانون الثاني من السنة التي يجري فيها الانتخاب، وذلك على أساس من القول إنها "تخالف أحكام المادة (٧٠) من الدستور التي لم تشترط أن يكون المرشح قد أتم الثلاثين من عمره في أول كانون الثاني من السنة التي يجري فيها الانتخابات، وإنما جاء النص مطلقاً وهو يجري على إطلاقه بحيث يقبل الترشيح للنيابة إذا كان المرشح قد أتم الثلاثين من عمره وقت الترشيح".<sup>(٤٩)</sup>

خلاصة القول، إن جميع الأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية تكون قابلة للطعن بعدم دستورتيتها أمام المحكمة الدستورية، وذلك إما من خلال الدفع الفرعي في قضية مقامة أمام محكمة الموضوع على اختلاف أنواعها ودرجاتها، أو من خلال الطعن المباشر الذي قصره الدستور الأردني وقانون المحكمة الدستورية على مجلسي الأعيان والنواب ومجلس الوزراء.<sup>(٥٠)</sup>

## المبحث الثاني

### الرقابة على دستورية التعليمات الإدارية وأوامر الدفاع

إن القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية لا تقتصر فقط على الأنظمة بأنواعها الثلاثة السابقة المستقلة والتنفيذية والقوانين المؤقتة، بل تمتد لتشمل التعليمات والتي تكون في مرتبة أدنى من القانون والنظام في الهرم التشريعي في الظروف العادية. أما في الظروف الاستثنائية، فيصدر رئيس الوزراء قواعد قانونية تتمثل بأوامر الدفاع التي تصدر بالاستناد لقانون الدفاع عملاً بأحكام المادة (١٢٤) من الدستور.

إن هذه القواعد القانونية التي تأخذ شكل التعليمات أو أوامر الدفاع تتضمن نصوصاً عامة ومجردة تصدر لتنفيذ أحكام القانون أو النظام في الظروف العادية، أو في الظروف الاستثنائية لمواجهة أي تهديد لأمن الوطن وسلامته. وعلى الرغم من أن هذه القواعد القانونية تخضع

(٤٩) انظر قرار محكمة العدل العليا ٣٥/١٩٦٧ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين في العدد ٤، السنة ١٥، ص ٣٨٩.

(٥٠) انظر الفقرتين (١) و(٢) من المادة (٦٠) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ وتعديلاته.

لرقابة المشروعية أمام القضاء الإداري بموجب نصوص قانونية صريحة في كل من قانون القضاء الإداري بالنسبة للتعليمات وقانون الدفاع بالنسبة لأوامر الدفاع، فإن التساؤل الأبرز يثور حول مدى الحاجة لإخضاعها لرقابة القضاء الدستوري شأنها في ذلك شأن القوانين والأنظمة الصادرة عن مجلس الوزراء بموافقة الملك. وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث، الذي سيخصص للحديث عن الرقابة على دستورية التعليمات الإدارية في مطلب أول، والرقابة على دستورية أوامر الدفاع في مطلب ثان.

## المطلب الأول

### الرقابة على دستورية التعليمات الإدارية

يقصد بالتعليمات تلك القواعد القانونية المكتوبة التي تصدر عن السلطة التنفيذية بما لها من سلطات دستورية في تنفيذ القانون وتطبيقه. وتشارك التعليمات مع الأنظمة في أن كليهما يصدر عن السلطة التنفيذية، إلا أنها يختلفان عن بعضهما البعض في القوة الإلزامية حيث إن النظام يعلو على التعليمات، وهذا ما يستتبع بالضرورة وجوب أن تحترم القواعد القانونية الواردة في التعليمات تلك الموجودة في النظام وباقي التشريعات التي تملؤها من قانون ودستور.

كما يقصد بالتعليمات تلك الأوامر الإدارية التي تصدر عن الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه متضمنة تفسير القانون والأنظمة القائمة وكيفية تنفيذها. فالتعليمات التي تصدرها الإدارة - سواء أكانت إدارات مركزية كالوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية أو إدارات لامركزية تتمثل بالبلديات والمؤسسات العامة المستقلة - لا ترتب أي أثر مباشر للأفراد، ولا تتضمن بالنسبة لهم أي تغيير في أوضاعهم القانونية، ذلك على اعتبار أن واجباتهم محددة في القوانين والأنظمة المطبقة عليهم. وبناء عليه، لا يحق للإدارة أن تفرض على الأفراد التزامات جديدة بموجب تعليمات لا يوجد لها أساس في القوانين والأنظمة التي تحكم علاقتهم بالإدارة.

إن المشرع الأردني لم يترك مجالاً، إلا وقد منح الإدارة صلاحية إصدار تعليمات إدارية، وهذا ما جعل القضاء الإداري الأردني يستقر في أحكامه على اعتبار التعليمات الإدارية مصدراً من مصادر المشروعية، إذ كانت تقرر مشروعية بعض القرارات الإدارية من عدمها بالاستناد إلى

التعليقات الإدارية الصادرة عن الإدارة، ومثلها التعليقات الخاصة بتنظيم إجراءات العطاءات الحكومية وشروط الاشتراك فيها، وتعليقات معادلة الشهادات غير الأردنية، وتعليقات وصف وتصنيف الوظائف المعمول بها. ففي إحدى قراراتها، قضت محكمة العدل العليا بإلغاء قرار نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى كونه قد "جاء خالياً من المسمى الوظيفي للوظيفة التي نقل إليها المستدعي بشكل يخالف أحكام نظام الخدمة المدنية رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣) وتعليقات وصف وتصنيف الوظائف المعمول به".<sup>(٥١)</sup>

وإذا كان إصدار الأنظمة بأنواعها المختلفة، المستقلة والتنفيذية والتشريعية، يستند لنصوص دستورية واضحة وصریحة، فإن التعليقات لا أساس دستورياً مباشراً في إصدارها، وإنما تقوم السلطة التنفيذية بإقرارها إما بالاستناد إلى نص في القانون أو في النظام. فقد تستند السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء أو رئيس الوزراء أو الوزير المختص، في إصدار التعليقات إلى الأنظمة، في حين قد يكون السند القانوني في إصدارها أحكام القانون مباشرة. فقانون الجامعات الأردنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٨ ينص في المادة (٣٦) منه على أن "يصدر مجلس الجامعة التعليقات الخاصة بنوادي الهيئة التدريسية والعاملين وأي أمور أخرى تتعلق بأنشطة الطلبة الاجتماعية والثقافية". كما تنص المادة (٦/أ/١٢) من قانون التعليم العالي والبحث العلمي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٨ على أنه "يتولى مجلس التعليم العالي الصلاحيات التالية: إصدار التعليقات المالية والإدارية اللازمة لعمل المجلس واللجان التابعة له والمنبثقة عنه والوحدات ذات العلاقة بالوزارة والمرتبطة بعمل المجلس".

ويبقى التساؤل الأبرز حول مدى إمكانية إخضاع هذه التعليقات للرقابة الدستورية للثبوت من عدم مخالفتها لأحكام الدستور. وفي هذا الإطار، يرى البعض بأن التعليقات وطالما أنها تصدر لتنفيذ أحكام القانون أو النظام، فإن الرقابة التي يجب أن تفرض عليها هي رقابة المشروعية والتمثلة بمدى توافق الأحكام الواردة في التعليقات مع نصوص القانون والنظام. فالرقابة على التعليقات هي رقابة مشروعية فقط دون الرقابة الدستورية، وهذا الأمر قد كرسه

(٥١) انظر قرار محكمة العدل العليا رقم ٢٤٧/٢٠١٤ الصادر بتاريخ ٣٠/٩/٢٠١٤، منشورات قسطاس.

قانون القضاء الإداري الأردني في المادة (٥/أ/٦) منه التي تنص بالقول "تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها، بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية في الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام أو تعليمات أو قرار والمستندة إلى مخالفة التعليمات للقانون أو للنظام الصادرة بمقتضاه".

أما بخصوص الرقابة الدستورية على التعليمات، فإن الرأي المباشر يتمثل بأنها لا تخضع لرقابة المحكمة الدستورية، وذلك استناداً لصريح النصوص القانونية والدستورية التي تحدد اختصاص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة. وهذا ما استقر عليه اجتهاد المحكمة الدستورية التي قضت في إحدى قراراتها بالقول "وحيث إن صدور التعليمات يستند إلى قانون أو نظام، فإنها لا تصلح أساساً للطعن بعدم دستورية القانون أو النظام الذي استندت إليه، إذ لا تعدو هذه التعليمات أن تكون قرارات إدارية صالحة للطعن بها أمام المحاكم الإدارية، ...، وحيث إن المادة (٤) من قانون المحكمة الدستورية رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢ قد أجازت الطعن أمام هذه المحكمة بعدم دستورية القوانين والأنظمة النافذة دون سواها، فإن الطعن بعدم دستورية البند الثالث من الفقرة (ب) من المادة الرابعة من تعليمات عطاءات الأشغال الحكومية لسنة ١٩٨٧ يكون غير مقبول لعدم الاختصاص". (٥٢)

إن التعليمات الإدارية وإن كانت لا ترقى إلى اعتبارها في مرتبة مساوية للقوانين والأنظمة، إلا أن بعضها تتضمن قواعد عامة ومجردة تطبق على الجميع على قدم المساواة، وقد تقترب بجزء في حال مخالفتها. وهذه التعليمات وإن كانت تخضع لرقابة الإلغاء أمام القضاء الإداري، إلا أن هذه الرقابة قد لا تغني في بعض الحالات عن الرقابة الدستورية للثبوت من احترام القواعد القانونية الواردة في التعليمات مع أحكام الدستور. وفي هذا الإطار، تنبع أهمية الرقابة الدستورية على التعليمات من أن العديد من التعليمات التي تصدرها الإدارات الأردنية تكون ذات صلة مباشرة بأنشطة فردية وجماعية تمس المراكز القانونية للأفراد، وتؤثر في حقوقهم وحرريات الدستورية.

(٥٢) انظر قرار المحكمة الدستورية رقم (٣) لسنة ٢٠١٣ المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (٥٢٢٥) على الصفحة رقم (٣٠٢٨) الصادر بتاريخ ١٢/٦/٢٠١٣.

لقد كرس الدستور الأردني الحقوق والحريات الأساسية، واعتبر أن ممارستها يكون وفق أحكام القانون، حيث يمكن أن يصدر قانون يضع قيوداً وضوابط على ممارسة الأفراد لهذه الحقوق الدستورية. إلا أن الدستور نفسه قد فرض حماية على الحقوق والحريات الأساسية، وذلك في المادة (٧) منه، معتبراً أن كل اعتداء على هذه الحقوق والحريات العامة أو حرمة الحياة الخاصة جريمة يعاقب عليها القانون. ولم يشترط المشرع الدستوري في هذا الإطار أن يكون الاعتداء على الحقوق والحريات العامة من خلال قانون أو نظام دون التعليمات، وإنما اعتبر أن أي تصرف أو قرار أو حتى نص تشريعي يشكل اعتداء على الحقوق والحريات العامة بمثابة جريمة لغايات المعاقبة الجزائية.

ومن الأمثلة على التعليمات التي تمس بشكل مباشر الحقوق والحريات الأساسية تعليمات إصدار وتجديد جوازات السفر العادية للأردنيين المتواجدين خارج المملكة لسنة ٢٠١٥، (٥٣) والتي جرى تعديلها في عام ٢٠٢٠ بإضافة حكم مفاده أنه "إذا كان طالب الحصول على جواز السفر قد سبق وأن صدرت بحقه أحكام قضائية أو متهماً بقضايا مالية تعود لخزينة حكومة المملكة الأردنية الهاشمية، أو قرارات قضائية جزائية قطعية فلا تجدد جوازات سفرهم العادية، ويتم منحهم وثائق سفر اضطرارية للعودة بها إلى المملكة بموافقة وزير الداخلية على أن يتم الحصول على موافقة الجهات الأمنية المعتمدة".

إن هذا الحكم في التعليمات الصادرة عن وزير الداخلية الذي يحظر تجديد جوازات سفر المطلوبين أمنياً الموجودين في الخارج يعد اعتداء صارخاً على الحق في حرية التنقل الذي كرسه الدستور الأردني في المادة (٢/٩) بالقول "لا يجوز أن يحظر على أردني الإقامة في جهة ما أو يمنع من التنقل، ولا أن يلزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون".

إن أوجه مخالفة هذا النص لأحكام الدستور متعددة، أهمها أنها تخالف أحد أشكال الحق الدستوري في التنقل والمتمثل في المنع من التنقل، فحرية التنقل تشمل في إحدى صورها عدم

(٥٣) نشرت هذه التعليمات في عدد الجريدة الرسمية رقم (٥٣٣٧) على الصفحة (١٩٩٧) الصادر بتاريخ ٢٠١٥/٤/١٦.

جواز منع أي شخص من الانتقال، سواء داخل المملكة أو من داخل المملكة إلى خارجها وبالعكس، حيث جاء هذا الحكم ضمن التعديلات الدستورية التي أضيفت إلى الدستور الأردني في عام ٢٠١١.

وما يعزز من القول أن هذه التعليمات تخالف أحكام الدستور أن المشرع الدستوري وإن كان قد أجاز وضع قيود على الحق في التنقل، إلا أنه اشترط في فرض هذه القيود أن تكون من خلال قانون، ومفهوم القانون لغايات تقييد الحقوق والحريات يجب أن يقتصر على القواعد القانونية التي تصدر عن السلطة التشريعية. أما التعليمات التي أصدرها وزير الداخلية فلا ترقى إلى مستوى "القانون" لغايات فرض قيود على الحق الدستوري في التنقل.<sup>(٥٤)</sup>

ومن التعليمات الإدارية المهمة التي تتعلق بها حقوق وحريات دستورية للأفراد، التعليمات التنفيذية التي يصدرها مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب بموجب أحكام قانون الانتخاب، والتي تتضمن أحكاماً تفصيلية تنظم الحق في ممارسة الانتخاب ترشحاً واقتراعاً، بالإضافة إلى تنظيم عمليتي إعداد جداول الناخبين النهائية والدعاية الانتخابية.<sup>(٥٥)</sup> فهذه التعليمات تتضمن نصوصاً قانونية مرتبطة بالمادة (٦٧) من الدستور التي تنص على أن انتخاب أعضاء مجلس النواب يكون عاماً وسرياً ومباشراً. فإذا تضمنت هذه التعليمات التنفيذية أي نص يتعارض مع أحكام الاقتراع العام وسريته بخصوص الناخبين العاديين أو الأميين وغير القادرين على الاقتراع، فإنه يمكن تقديم طعناً مفاده مخالفة هذه النصوص القانونية لأحكام الدستور.

ومع ذلك، تبقى المشكلة الدستورية الأبرز في الجهة التي يمكن الطعن أمامها بعدم دستورية هذه التعليمات الصادرة عن وزير الداخلية ومجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب. فاختصاص المحكمة الدستورية كما هو محدد في كل من الدستور وقانون إنشائها يقتصر فقط على الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وبالتالي فإن هذه التعليمات تخرج عن إطار

(٥٤) انظر مقالة للأستاذ الدكتور ليث كمال نصرأوين بعنوان "عدم تجديد جوازات السفر مخالفة دستورية" منشورة في جريدة الرأي بتاريخ ٣١/١٢/٢٠١٩.

(٥٥) انظر المواد (٢٠/ب) و(٢٨) من قانون الانتخاب الأردني رقم (٦) لسنة ٢٠١٦ وتعديلاته.

رقابة المحكمة الدستورية عليها.

ومن المبررات الأخرى لإخضاع التعليمات لرقابة المحكمة الدستورية أن النصوص القانونية في القانون أو النظام التي تعتبر الأساس التشريعي لإصدار هذه التعليمات تشترط صراحة أن لا تخالف التعليمات أحكام الدستور. وخير مثال على ذلك نص المادة (٢٥) من قانون المحكمة الدستورية رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢ الذي ينص بالقول "تتولى الهيئة العامة المهام والصلاحيات التالية: وضع التعليمات اللازمة لتنظيم العمل في المحكمة وإجراءات الفصل في الطعون والدفع وطلبات التفسير المقدمة إليها بما لا يتعارض مع أحكام الدستور وهذا القانون". فقانون المحكمة الدستورية نفسه يشترط في التعليمات الخاصة بتنظيم العمل وإجراءات الفصل في الطعون والدفع وطلبات التفسير أن لا تصدر بشكل يخالف أحكام الدستور.

وفي هذا الإطار، يثور تساؤلاً حول ما إذا قدم دفع مفاده أن نصاً معيناً في هذه التعليمات التي أصدرتها الهيئة العامة ذات الصلة بعمل المحكمة الدستورية يتعارض مع حكم في الدستور، وجرى التمسك بهذا النص في قانون المحكمة الدستورية الذي يشترط في التعليمات أن لا تخالف الدستور لغايات الدفع بعدم الدستورية. فأى قرار سيصدر عن المحكمة الدستورية برد هذا الدفع شكلاً لعدم الاختصاص في الفصل في دستورية التعليمات سيشكل تعطيلاً لحكم المادة (٢٥) من قانون المحكمة الدستورية التي تشترط في التعليمات التي تصدرها الهيئة العامة أن لا تكون مخالفة للدستور.

وفي القانون المقارن، نجد بأن القضاء الدستوري يبسط رقابته على دستورية التعليمات باعتبارها من اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية.<sup>(٥٦)</sup> ففي حكم للمحكمة الدستورية العليا المصرية اعتبرت أن "رقابة الدستورية تستهدف صون الدستور وحمايته من الخروج على أحكامه، باعتباره القانون الأساسي الأعلى الذي يرسى الأصول والقواعد التي يقوم عليها

(٥٦) يقصد باللوائح في القانون المصري جميع التشريعات الفرعية أياً كان مصدرها شريطة أن تكون صادرة عن شخص من أشخاص القانون العام، انظر المستشار الدكتور حسام فرحات، خمسون عاماً من القضاء الدستوري، ورقة عمل مقدمة بمناسبة الاحتفال بمرور خمسين عاماً على إنشاء قضاء الدستورية في مصر - المحكمة الدستورية العليا المصرية، القاهرة، ٢٠ أكتوبر ٢٠١٩.



نظام الحكم، وأن رقابة المحكمة تمتد لتشمل التشريعات كافة على اختلاف أنواعها ومراتبها، سواء أكانت تشريعات أصيلة صادرة من الهيئة التشريعية أو كانت تشريعات فرعية صادرة من السلطة التنفيذية في حدود اختصاصها الدستوري".<sup>(٥٧)</sup>

وقد كرست الدساتير المصرية المتعاقبة الرقابة الدستورية على اللوائح بكافة أنواعها التي تصدرها السلطة التنفيذية، حيث تنص المادة (١٩٢) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ بالقول "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة على دستورية القوانين واللوائح"، وهو الحكم ذاته الذي أورده القانون الأساسي الفلسطيني لعام ٢٠٠٣، الذي ينص في المادة (١٠٣) منه على إنشاء محكمة دستورية عليا بقانون تكون مخصصة بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها. وقد صدر لهذه الغاية قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطيني رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦ الذي أكد على اختصاص المحكمة في الفصل في دستورية اللوائح والمراسيم في المادة (٢/٢٥) منه بالقول "يكون للمحكمة ممارسة كل الصلاحيات في النظر والحكم بعدم دستورية أي تشريع أو عمل مخالف للدستور كلياً أو جزئياً، وأنه عند الحكم بعدم دستورية أي قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام أو قرار جزئياً أو كلياً يتعين على السلطة التشريعية أو الجهة ذات الاختصاص تعديل ذلك القانون أو المرسوم أو اللائحة أو النظام أو القرار بما يتفق وأحكام القانون الأساسي".

وفي إطار رقابتها على دستورية اللوائح، فقد قضت المحكمة الدستورية العليا المصرية في إحدى قراراتها بالقول أنه "من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن كل لائحة يتحدد تكييفها القانوني بمجال سريانها، فكلما كان هذا المجال متصلاً مباشرة بنطاق القانون الخاص انحسرت الصفة الإدارية عنها ولو كانت الجهة التي أصدرتها شخصاً من أشخاص القانون العام، ولذلك فإن اللائحة التي يندرج تحتها نص المادة (١١٢) الطعين وفي مجال سريان أحكامها في شأن البنوك التابعة للبنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي لا يعد تشريعاً بالمعنى الموضوعي،

(٥٧) انظر حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم (٤) لسنة ١٩٦٩ قضائية، المحكمة الدستورية العليا الجزء السابع ١٩٩٨-٢٠٠١، ص ٢٢٧.

ولا تمتد إليها الرقابة القضائية التي تباشرها هذه المحكمة في شأن الشرعية الدستورية".<sup>(٥٨)</sup>

إن هذا الموقف المتشدد من المحكمة الدستورية العليا بعدم بسط رقابتها على اللائحة المتصلة اتصالاً مباشراً بنطاق القانون الخاص ولو كانت صادرة عن شخص من أشخاص القانون العام يتعارض مع فكرة أن المحكمة الدستورية - وهي تسعى إلى حماية الدستورية وتقرير مبدأ الشرعية الدستورية - يجب أن لا تفرق بين قانون عام وقانون خاص، فجميعها قد تنشئ حقوقاً وحرية دستورية يتعين على المحكمة حمايتها. فالمحاكم والمجالس الدستورية تذهب إلى التوسع في حمايتها للحقوق والحرية التي أصبحت راسخة في وجدان الجماعة ولو كانت غير مدونة في الدستور.<sup>(٥٩)</sup> وهذا ما أشار إليه التعديل التاسع للدستور الأمريكي الذي جاء فيه أنه "لا يجوز أن يفسر تعداد الحقوق والحرية في الدستور إنكاراً أو انتقاصاً من الحقوق الأخرى التي تمتع بها الشعب".<sup>(٦٠)</sup>

## المطلب الثاني

### الرقابة على دستورية أوامر الدفاع

يقصد بأوامر الدفاع تلك القواعد القانونية الخطية التي يصدرها رئيس الوزراء بالاستناد إلى قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢،<sup>(٦١)</sup> حيث تعتبر المادة (١٢٤) من الدستور الأردني هي الأساس في إصدارها والتي تقضي بالقول "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص

(٥٨) انظر حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم (١٩١) لسنة (٢٠) قضائية دستورية، المحكمة الدستورية العليا، الجزء السابع، ١٩٩٨-٢٠٠١، ص ٥١٩.

(٥٩) للمزيد عن الرقابة على دستورية اللوائح راجع المستشار الدكتور محمود صبحي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح - دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا ودول مجلس التعاون الخليجي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧.

(60) See DiIulio, John & Wislon, James, American Government Institutions and Policies, Houghton Mifflin Harcourt, NY, 1983, p 380, also see Maggs, Gregory and Smith, Peter, Constitutional Law - A Contemporary Approach, (op. cit.), p 615.

(٦١) هذا القانون منشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (٣٨١٥) على الصفحة (٥٨٦) الصادر بتاريخ ٢٥/٣/١٩٩٢، وقد حل هذا القانون محل قانون الدفاع عن شرق الأردن لعام ١٩٣٥ وتعديلاته، الذي ألغي العمل به في عام ١٩٩٢.

الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن، ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء".

لقد ظهرت الحاجة للبحث في ماهية أوامر الدفاع وطبيعة الرقابة القضائية عليها على اعتبار أنها من الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الوزراء. فقد قام الأردن بتفعيل العمل بقانون الدفاع على ضوء انتشار آفة كورونا، والتي تعتبر من الحالات التي تهدد الأمن الوطني والسلامة العامة والواردة في المادة (٢) من قانون الدفاع الأردني.<sup>(٦٢)</sup> ويكون القرار الصادر بإعلان العمل بقانون الدفاع ضمن نطاق الصلاحية التقديرية لمجلس الوزراء والملك، والذي يكون لهما مطلق الحرية في تقدير توافر حالة الطوارئ من عدمها، وما إذا كانت هذه الحالة يمكن التعاطي معها من خلال التشريعات العادية، أم أنها بحاجة لإجراءات وتدابير استثنائية يكون قانون الدفاع هو الغطاء القانوني الذي يُمكن رئيس الوزراء من إصدارها.

إن أهم ما يميز العمل بقانون الدفاع أنه يعطي رئيس الوزراء صلاحيات استثنائية لاتخاذ كافة التدابير والاجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة، وذلك دون التقيد بأحكام القوانين العادية، حيث يمارس رئيس الوزراء هذه السلطات من خلال أوامر دفاع خطية يتم نشرها في الجريدة الرسمية. ونظراً للطبيعة الاستثنائية لهذه الصلاحيات، فإن وقف العمل بالقوانين العادية من خلال أوامر الدفاع الخطية يكون إلى المدى الضروري الذي يتعارض مع التشريعات العادية، وبالقدر الكافي لمواجهة حالة الطوارئ.

ومن الصلاحيات التي أوردها قانون الدفاع الأردني لرئيس الوزراء والتي يمكن له أن يمارسها من خلال أوامر دفاع خطية، وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة

(٦٢) صدرت الإرادة الملكية السامية بتفعيل العمل بقانون الدفاع بتاريخ ١٧/٣/٢٠٢٠، ونشرت في عدد الجريدة الرسمية رقم (٥٦٢٥) على الصفحة (١٩١٧) الصادر بتاريخ ١٨/٣/٢٠٢٠، حيث تنص المادة (٢) من قانون الدفاع الأردني بالقول "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ تهدد الأمن الوطني أو السلامة العامة في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة منها بسبب وقوع حرب، أو قيام حالة تهدد بوقوعها، أو حدوث اضطرابات، أو فتنة داخلية مسلحة، أو كوارث عامة، أو انتشار آفة أو وباء، فيعلن العمل بهذا القانون بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء".

وإلقاء القبض على المشتبه بهم أو الخطرين على الأمن الوطني والنظام العام واعتقالهم، وتكليف أي شخص بالقيام بأي عمل أو أداء أي خدمة ضمن قدرته، وتفتيش الأشخاص والأماكن والمركبات دون التقيد بأحكام أي قانون آخر، ووضع اليد على الأموال المنقولة وغير المنقولة وتأجيل الوفاء بالدين والالتزامات المستحقة، والاستيلاء على أي أرض أو بناء أو طريق أو مصدر من مصادر المياه والطاقة، وإخلاء بعض المناطق أو عزلها وفرض منع التجول فيها، وتحديد مواعيد فتح المحلات العامة وإغلاقها كلها أو بعضها، وتنظيم وسائل النقل والمواصلات وتحديداتها، ومراقبة الرسائل والصحف والمطبوعات والنشرات وجميع وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإغلاق أماكن إعدادها.<sup>(٦٣)</sup>

إن تعطيل العمل بالقوانين العادية في حالة الطوارئ يجب أن يرتبط بصدر أمر دفاع خطي يحدد بصراحة النصوص القانونية التي سيتم وقف العمل بها دون غيرها، بمعنى أن وقف العمل بالقوانين العادية ليست نتيجة حتمية لإعلان العمل بقانون الدفاع، إذ تبقى جميع التشريعات الوضعية سارية ونافذة المفعول أثناء إعلان العمل بقانون الدفاع، ما لم يصدر أمر دفاع خطي يقضي بوقف العمل ببعض الأحكام والنصوص القانونية التي يجب أن ترد صراحة في أوامر الدفاع.<sup>(٦٤)</sup> وفي جميع الأحوال، فإن هذا الإيقاف يكون مؤقتاً إلى حين إنهاء العمل بقانون الدفاع، حيث تسقط بالضرورة جميع أوامر الدفاع التي صدرت بموجبه.

كما أن إعلان العمل بقانون الدفاع من قبل السلطة التنفيذية لم يرتبط بمدة زمنية محددة يكون عند انتهائها قابلاً للتجديد من عدمه، وذلك تبعاً لتطورات الأمور والحاجة العامة. فقد غفل المشرع الدستوري عن تقييد إنفاذ قانون الدفاع والأوامر الخطية الصادرة بمقتضاه بفترة زمنية معينة، بحيث يتم بعد انقضائها تقييم الوضع العام لحالة الطوارئ لصالح اتخاذ القرار بتمديد مدة العمل بالقانون أو إنهائه. فحالة الطوارئ التي تبرر العمل بقانون الدفاع هي حالة

(٦٣) المادة (٤) من قانون الدفاع الأردني رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢..

(٦٤) الأستاذ الدكتور ليث كمال نصراوين، التنظيم القانوني لمواجهة جائحة كورونا في التشريعات الأردنية والاتفاقيات الدولية - دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الثامنة، ملحق خاص، العدد (٦)، يونيو ٢٠٢٠، ص ٤٤٩.

استثنائية تتضمن تعطيل بعض الحقوق والحريات الدستورية، بالتالي يجب أن يتم تطبيقها بأضيق الحدود، وخلال فترات زمنية محددة ومعلومة للجميع.

إن ثبوت الحق لرئيس الوزراء بممارسة صلاحياته الاستثنائية من خلال أوامر دفاع خطية لها القدرة على وقف العمل بالقوانين العادية يثير تساؤلات حول الطبيعة القانونية لهذه الأوامر الخطية وقيمتها القانونية، إلى جانب نطاق الرقابة القضائية التي يمكن أن تمارس عليها من المحاكم الوطنية.

إن الثابت في فقه القانون أن القواعد القانونية تتفاوت من حيث قوة نفاذها، فهي تتدرج على الهرم التشريعي من الدستور ابتداءً ومن ثم القوانين العادية، التي تليها الأنظمة والتعليقات وأخيراً القرارات الإدارية. ويرتبط بمبدأ تسلسل القواعد القانونية مبدأ المشروعية الذي يقضي بأنه لا يجوز لقاعدة قانونية أدنى أن تخالف قاعدة قانونية أعلى،<sup>(٦٥)</sup> ومبدأ الدستورية الذي يقضي بعدم جواز مخالفة القواعد القانونية التشريعية لأحكام الدستور.

إن الحديث عن طبيعة أوامر الدفاع التي تصدر عن رئيس الوزراء يجب أن ينطلق من حكم المادة (١٢٤) من الدستور التي تعتبر الأساس الدستوري لتفعيل العمل بقانون الدفاع، والتي تعطي الحق لرئيس الوزراء باتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية لتأمين الدفاع عن الوطن بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية. وقد أكدت المادة (٣) من قانون الدفاع على هذا الحكم الدستوري بالقول إن رئيس الوزراء يمارس صلاحياته المنصوص عليها في هذا القانون دون التقيد بأحكام القوانين المعمول لها. كما قضت المادة (١٠) من قانون الدفاع بالقول إنه يوقف العمل بأي نص أو تشريع يخالف أي حكم من أحكام هذا القانون والأوامر الصادرة بمقتضاه.

إن الهدف من أوامر الدفاع كما حددتها التشريعات الوطنية هو الدفاع عن أمن الوطن وسلامته حتى لو أدى ذلك إلى إيقاف العمل بأي من قوانين الدولة العادية، وذلك في حال ثبوت تعارض أو عدم كفاية أي حكم من أحكام ذلك القانون مع المصلحة العليا للدولة، التي

(٦٥) الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٧٧، ص ٣١.

يهدف قانون الدفاع إلى حمايتها في حالة الطوارئ. وفي هذا الإطار، تجب الإشارة إلى المبدأ القانوني المستقر الذي يقضي بأنه لا يجوز إلغاء قاعدة قانونية إلا بقاعدة قانونية أخرى ماثلة لها أو أعلى منها. وهذا الحكم قد كرسته المادة (٥) من القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦ التي تنص بالقول "لا يجوز إلغاء نص تشريعي إلا بتشريع لاحق ينص صراحة على هذا الإلغاء، أو يشتمل على نص يتعارض مع نص التشريع القديم، أو ينظم من جديد الموضوع الذي سبق أن قرر قواعده ذلك التشريع".

من هنا، فإن السماح لأمر الدفاع الخطي أن يوقف العمل بقانون عادي يجب أن يفسر على أن المشرع الدستوري قد تبنى المعيار الموضوعي في التمييز بين الأعمال التشريعية والقرارات الإدارية. وهذا المعيار يقوم على أساس النظر إلى طبيعة القاعدة القانونية ومضمونها بصرف النظر عن الجهة التي أصدرتها. فإذا كانت هذه القاعدة تتضمن قواعد قانونية عامة وبمجردة تطبق على الجميع على قدم المساواة ويترتب على مخالفتها جزاء، فإنه يطلق على هذا العمل صفة العمل التشريعي.<sup>(٦٦)</sup> وهذه الأوصاف تنسحب على أوامر الدفاع الخطية التي صدرت عن رئيس الوزراء منذ إعلان حالة الطوارئ والعمل بقانون الدفاع، والتي جاءت بصيغة قواعد عامة مجردة، طبقت على كل من كان يشترك في المركز القانوني المخاطب بالقاعدة القانونية دون تمييز، ناهيك عن أنها قد فرضت جزاءات على كل من يخالف ما تضمنته من نصوص وأحكام، والتي تنوعت بين عقوبات سالبة للحرية كالحبس، وعقوبات مالية كالغرامات.

ومن الأمثلة العملية التي تدعم وجهة النظر هذه، أن أمر الدفاع رقم (٣) لسنة ٢٠٢٠ قد نص على حظر تنقل الأشخاص وتجوهمهم، وفرض عقوبة على من يخالف هذا الأمر بالغرامة المالية التي لا تقل عن (١٠٠) دينار ولا تزيد على (٥٠٠) دينار، وبالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بغرامة لا تقل عن (١٠٠) دينار ولا تزيد على (٥٠٠) دينار أو العقوبتين معاً في حال

(٦٦) انظر الدكتور فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، مطابع دار الكتاب العربي، القاهرة، ١٩٦٠، ص ٤٥٤، أيضاً الدكتور سليمان الطاوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٣٩٠ وما بعدها.

التكرار.<sup>(٦٧)</sup> كما تضمن أمر الدفاع رقم (٦) لسنة ٢٠٢٠ الذي هدف إلى إعادة تنظيم العلاقة بين صاحب العمل والعامل فيما يخص باستحقاق الراتب الشهري والعمل عن بُعد عقوبة الحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات، وبالغرامة ثلاثة آلاف دينار على كل من يخالف ما جاء به من أحكام.<sup>(٦٨)</sup>

وما يعزز من الرأي القانوني بأن أوامر الدفاع الخطية يجب أن يتم النظر إليها من ناحية موضوعية على أنها أعمال تشريعية، أن دور رئيس الوزراء لم يقتصر فقط على مجرد تعطيل نصوص في قوانين عادية، وإنما مارس صلاحية تشريعية تمثلت في وضع قواعد قانونية عامة جديدة - بديلة لتلك التي تم تعطيلها - لتطبق على الجميع دون استثناء، مع فرض جزاءات على مخالفتها. ففي أمر الدفاع رقم (٨) لسنة ٢٠٢٠، لم يقتصر دور رئيس الوزراء على مجرد تعطيل المادة (٢٢/ب) من قانون الصحة العامة رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته التي تجرم قيام الشخص بنقل وباء مرضي بشكل قصدي بعقوبة بسيطة غير رادعة تتمثل بالحبس من شهرين إلى سنة، إلا أنه أضاف حكماً تشريعياً جديداً يتعلق بهذه الجريمة وبعقوبات أكثر تغليظاً. فقد تضمن أمر الدفاع رقم (٨) لسنة ٢٠٢٠ معاقبة كل من يمتنع عن الإفصاح فوراً عن إصابته و/أو إصابة غيره و/أو مخالطته و/أو مخالطة غيره لشخص مصاب بالوباء، وعدم تنفيذه للقرارات الصادرة عن السلطات المختصة بالحجر الصحي أو العزل المنزلي، وعدم التزام المصاب و/أو المشتبه بإصابته و/أو المخالط لمصاب به باتخاذ التدابير الوقائية والعلاجية المفروضة عليه، بالحبس حتى ثلاث سنوات أو بغرامة مقدارها ثلاثة آلاف دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين.<sup>(٦٩)</sup>

(٦٧) أمر الدفاع رقم (٣) لسنة ٢٠٢٠ المنشور في عدد الجريدة الرسمية (٥٦٢٨) على الصفحة (١٩٢١) الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٣/٢٦.

(٦٨) أمر الدفاع رقم (٦) لسنة ٢٠٢٠ المنشور في عدد الجريدة الرسمية (٥٦٣١) على الصفحة (١٩٨١) الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٤/٩.

(٦٩) أمر الدفاع رقم (٨) لسنة ٢٠٢٠ المنشور في عدد الجريدة الرسمية (٥٦٣٣) على الصفحة (١٩٩٤) الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٤/١٥.

إن تكريس المعيار الموضوعي لأوامر الدفاع واعتبارها من قبيل الأعمال التشريعية يتبعه بالضرورة وجوب إخضاعها للرقابة الدستورية وذلك للتحقق من مدى توافقها مع أحكام الدستور. فالمحكمة الدستورية وإن كانت تملك الرقابة على أوامر الدفاع بطريقة غير مباشرة عند الطعن بعدم دستورية قانون الدفاع بطريقة مباشرة وذلك إعمالاً لاختصاصها العام في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، إلا أنه يتعين الاعتراف لها بسلطة الرقابة على دستورية أوامر الدفاع بشكل مستقل. فهذه الأوامر الخطية لا يقتصر دورها على مجرد تعطيل العمل بقوانين عادية، وإنما يمتد أثرها إلى "تشريع" أحكام ونصوص قانونية جديدة، لها تأثير مباشر على الحقوق والحريات الدستورية، وذلك من خلال ما تفرضه من قيود وضوابط عليها وما تقرره من عقوبات جزائية رادعة. فأمر الدفاع من هذا المنظور التشريعي يجب أن يخضع لرقابة المحكمة الدستورية وذلك للحكم على مدى توافقه مع أحكام الدستور.

وعلى الرغم من وجهة التحليل السابق، إلا أن قانون الدفاع قد أخضع أوامر الدفاع إلى رقابة المشروعية أمام القضاء الإداري، حيث تنص المادة (٨) منه بالقول إن "لكل شخص جرى توقيفه أو القبض عليه بموجب قانون الدفاع أو أي أمر دفاع، أو جرى الاستيلاء أو وضع اليد على ماله أو مال موجود تحت إشرافه أو لأي صاحب مصلحة بالنيابة عن الشخص المذكور أن يطعن بالأمر الصادر بذلك لدى المحاكم الإدارية "محكمة العدل العليا سابقاً"، والتي يتعين عليها أن تفصل في هذا الطلب على وجه السرعة، بحيث لا يحول القرار الصادر عن المحكمة برد الطلب دون اللجوء إلى تقديم طلب جديد المرة بعد الأخرى طالما بقي الأمر المطعون فيه قائماً".

إن تقرير مثل هذه الرقابة القضائية على أوامر الدفاع يتعارض مع ما سبق بيانه من أدلة وإثباتات بأن كلاً من الدستور الأردني وبعض نصوص قانون الدفاع قد تبني المعيار الموضوعي في وصف أوامر الدفاع. فالطعن بأمر الدفاع أمام القضاء الإداري يؤكد الطبيعة الإدارية لأمر الدفاع، وبأنه يعتبر قراراً إدارياً كونه قد صدر عن جهة إدارية، وذلك وفقاً للمعيار الشكلي. (٧٠)

(٧٠) الدكتور عبد المنعم فرج الصدة، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٢، ص ٥٧، والدكتور عدنان الخطيب، الإجراءات الإدارية - دراسة نظرية وعملية مقارنة، الجزء الأول، جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٦٨، ص ٧٢-٧٣.



إن تكييف أمر الدفاع على أنه قرار إداري لغايات السماح بالطعن به أمام المحكمة الإدارية يتنافى مع ما قرره المشرع الدستوري في المادة (١٢٤) بأن قانون الدفاع - ومن خلال أوامر الدفاع الصادرة بمقتضاه - يمكن أن يوقف العمل بالقوانين العادية. كما أنه يتعارض مع ما تضمنته أوامر الدفاع التي صدرت عن رئيس الوزراء خلال جائحة كورونا، والتي وضعت قواعد قانونية عامة ومجردة تطبق على الجميع دون تمييز، وذلك تحت طائلة الجزاء الجنائي. فالقرار الإداري لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يرقى إلى مستوى قاعدة قانونية عامة قادرة على تعطيل نص قانوني وإضافة حكم قانوني جديد. كما أنه لا يعقل في هذا السياق أن تكون الصلاحية المقررة لرئيس الوزراء لمواجهة حالة طوارئ بموجب قانون الدفاع تقتصر فقط على حقه في إصدار قرارات إدارية، والتي لن تكون كافية بحكم طبيعتها لمواجهة الحالة الاستثنائية، وذلك نظراً لكونها في مرتبة أدنى من القانون والنظام والتعليقات على الهرم التشريعي.

إن العبرة من إعطاء المشرع الدستوري لأوامر الدفاع القدرة على وقف العمل بالقوانين العادية أن رئيس الوزراء - وفي معرض مواجهته لحالة الطوارئ - سيكون بحاجة لاتخاذ جملة من التدابير والإجراءات الاستثنائية التي قد تتعارض مع القوانين العادية. فعَمَد المشرع الدستوري إلى إعطاء أوامر الدفاع الخطية قيمة القانون العادي لكي تتمكن من تعطيل العمل بالقوانين العادية النافذة.

خلاصة القول، إن التشريعات الوطنية لم تتبن موقفاً واضحاً فيما يخص الطبيعة القانونية لأوامر الدفاع الخطية، فتارة يتعامل معها الدستور على أنها عمل تشريعي يوقف العمل بقوانين عادية ويعطي رئيس الوزراء صلاحية وضع قواعد قانونية جديدة، وتارة أخرى يعتبرها قانون الدفاع قرارات إدارية تخضع لرقابة المحكمة الإدارية للحكم على مشروعيتها. وهذا ما يؤكد الحاجة لمراجعة المنظومة القانونية الوطنية من أجل توحيد التعامل مع أوامر الدفاع واعتبارها من قبيل العمل التشريعي التي يمكن أن تخضع للطعن بعدم دستوريتها، مع إبقاء رقابة القضاء الإداري على أوامر الدفاع الفردية والقرارات التي تصدر عن الجهات الإدارية تنفيذاً لأوامر الدفاع الخطية.

## الخاتمة والتوصيات

لقد هدفت هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على واقع الرقابة الدستورية على القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية والتي تتمثل بالأنظمة بأنواعها الثلاثة التنفيذية والمستقلة والتشريعية (القوانين المؤقتة)، بالإضافة إلى التعليمات الصادرة عن الإدارة بموجب قانون أو نظام، وأوامر الدفاع التي تمثل الأحكام القانونية التي يصدرها رئيس الوزراء بالاستناد إلى قانون الدفاع لمواجهة أي تهديد لسلامة الوطن. وقد توصلت هذه الدراسة إلى نتيجة مفادها أن الأنظمة الصادرة عن مجلس الوزراء بموافقة الملك تخضع للرقابة الدستورية بصريح النصوص في الدستور وقانون المحكمة الدستورية، وأن الأنظمة التنفيذية وإن كانت تخضع لرقابة المشروعية أمام القضاء الإداري، إلا أنه تخضع أيضاً لرقابة الدستورية للتحقق من توافقها مع أحكام الدستور.

كما أن هذه الرقابة الدستورية على الأنظمة في الأردن لم تبدأ مع إنشاء المحكمة الدستورية في عام ٢٠١٢، بل كانت هذه الرقابة موجودة قبل ذلك وتمارس من قبل جهات سياسية كالمجلس العالي لتفسير الدستور، والديوان الخاص بتفسير القوانين، إلى جانب الرقابة القضائية على دستورية هذه الأنظمة والتي مارستها المحاكم الأردنية على اختلاف أنواعها ودرجاتها.

أما بخصوص التعليمات الإدارية، فإنها لا تخضع لرقابة المحكمة الدستورية لعدم النص على شمولها بهذه الرقابة. إلا أن المشكلة تكمن في حالة ما إذا كانت هذه التعليمات الإدارية تمس الحقوق والحريات الدستورية، أو كان النص القانوني القاضي بإصدار التعليمات يشترط صراحة أن لا تكون هذه التعليمات مخالفة لأحكام الدستور، كما هو الحال في قانون المحكمة الدستورية الذي يلزم الهيئة العامة للمحكمة بأن تضع أنظمة تحدد آلية عمل المحكمة وكيفية الفصل في الطعون وتفسير الدستور شريطة أن لا تخالف نصوصها أحكام الدستور.

أما أوامر الدفاع، فإن المشرع الأردني لم يتبن موقفاً واضحاً من طبيعتها القانونية، فهو قد اعتبرها عملاً تشريعياً في المادة (١٢٤) من الدستور على اعتبار أنها توقف العمل بالقوانين

العادية، بالإضافة إلى طبيعة القواعد القانونية التي تتضمنها والتي تتمثل في إضافة أحكام قانونية جديدة لتحل محل النصوص القانونية التي يجري تعطيلها، والتي قد تتضمن عقوبات جزائية بالحبس والغرامة. فالاعتراف لأوامر الدفاع بالصفة التشريعية يجب أن يستتبعه بالضرورة إخضاعها لرقابة المحكمة الدستورية للتحقق من احترامها لأحكام الدستور. في المقابل، فقد تبنى قانون الدفاع الأردني المعيار الشكلي في تمييز العمل الإداري عن باقي الأعمال الأخرى، حيث أخضع أوامر الدفاع لرقابة القضاء الإداري باعتبارها قرارات إدارية.

في الختام، وعلى ضوء تحليل الرقابة الدستورية على الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية، تقدم هذه الدراسة التوصيات التالية:

١- العمل على تقرير الرقابة الدستورية على التعليمات الإدارية التي تصدر عن الإدارات المركزية واللامركزية، وبالأخص تلك التي تمس بحقوق الأردنيين وتؤثر في مراكزهم القانونية، حتى لو تطلب ذلك تعديل الدستور لصالح توسيع اختصاصات المحكمة الدستورية، وما سيستتبع ذلك بالضرورة تعديل قانون المحكمة الدستورية.

٢- تعديل كل من نصوص الدستور الأردني وقانون الدفاع بحيث يصبح تفعيل العمل بقانون الدفاع لمدة زمنية محددة يعينها مجلس الوزراء، على أن يخضع هذا القرار للمراجعة والتقييم بعد انتهاء تلك المدة لصالح تجديد العمل بالقانون من عدمه. وهو الحكم ذاته الذي يجب أن ينسحب على أوامر الدفاع الخطية التي يصدرها رئيس الوزراء، خاصة تلك التي تتعلق بحظر التجول والاجتماعات العامة، والتي يجب أن يكون لها إطار زمني معين لنفاذها، وأن يكون قابلاً للتجديد من عدمه تبعاً لتطورات الأمور.

٣- تعديل الدستور الأردني فيما يتعلق باختصاصات المحكمة الدستورية، بحيث تعطى صراحة الصلاحية في الرقابة على أوامر الدفاع باعتبارها من قبيل الأعمال ذات الطبيعة التشريعية.

٣- تحديد الطبيعة القانونية لأوامر الدفاع الخطية وذلك بما يتوافق مع الهدف منها والمتمثل بتعطيل العمل بالقوانين العادية، وإضافة قواعد قانونية جديدة تحل محلها تكون واجبة الإنفاذ

\_\_\_\_\_ [الرقابة على دستورية الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية]

تحت طائلة تطبيق العقوبات التي ترد في أوامر الدفاع، بالتالي إخضاعها لرقابة المحكمة الدستورية، أو تلك المتمثلة بالأوامر والإجراءات الفردية التي لا ترقى إلى الصفة التشريعية، والتي تخضع لرقابة القضاء الإداري.

## قائمة المراجع

### ١- الكتب القانونية

- ١) الدكتور رفعت عبدالوهاب، رقابة دستورية القوانين - المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١١.
- ٢) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٢.
- ٣) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٤.
- ٤) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦.
- ٥) الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧٩.
- ٦) الدكتور عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دار غانم، عمان، ١٩٧٢.
- ٧) الدكتور عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩١.
- ٨) الدكتور عبد المنعم فرج الصدة، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٢.
- ٩) الدكتور عدنان الخطيب، الإجراءات الإدارية - دراسة نظرية وعملية مقارنة، الجزء الأول، جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٦٨.
- ١٠) الدكتور علي أبو حجييلة، الرقابة على دستورية القوانين في الأردن، مطبعة الدستور التجارية، عمان، ٢٠٠٤.
- ١١) الدكتور فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، مطابع دار الكتاب العربي،

- القاهرة، ١٩٦٠.
- (١٢) القاضي فهد أبو العثم، القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٥.
- (١٣) الدكتور كامل السعيد، النظرية العامة للقضاء الدستوري - دراسة تحليلية تأصيلية توصيفية توجيهية مقارنة، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٧.
- (١٤) الدكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٧٧.
- (١٥) محمد حسن الزيّات وهاني خير ومحمد حسن مازن، أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق البرلمانية في التطبيق، مكتبة مجلس الأمة الأردني، عمان، ١٩٧١.
- (١٦) الدكتور محمود صبحي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح - دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا ودول مجلس التعاون الخليجي، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠١٧.
- (١٧) الدكتور نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩.
- (١٨) الدكتور نعمان الخطيب، مجموعة المبادئ القانونية والتي قررتها محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عاماً ١٩٧١-١٩٩٧، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١.

## ٢- الأبحاث المنشورة في مجلات محكمة

- (١) الدكتور عبد الرزاق أحمد السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، بحث منشور في مجلس الدولة، المكتب الفني، السنة الثالثة، ١٩٥٢.
- (٢) الدكتور ليث كمال نصر اوين، التنظيم القانوني لمواجهة جائحة كورونا في التشريعات الأردنية والاتفاقيات الدولية - دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الثامنة، ملحق خاص، العدد (٦)، يونيو ٢٠٢٠.

٣) الدكتور ليث نصرأوين، أثر التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١ على السلطات العامة في الأردن، بحث منشور في مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٠، العدد ١، لسنة ٢٠١٣.

٤) الدكتور نعمان الخطيب، القوانين المؤقتة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، العدد (٢)، لسنة ١٩٨٨.

### ٣- التشريعات والقوانين النافذة

- ١) الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته
- ٢) قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤
- ٣) قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢
- ٤) قانون الجامعات الأردنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٨
- ٥) قانون التعليم العالي والبحث العلمي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٨
- ٦) قانون الانتخاب رقم (٦) لسنة ٢٠١٦ وتعديلاته
- ٧) قانون المحكمة الدستورية رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢
- ٨) قانون الصحة العامة رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٨ وتعديلاته
- ٩) القانون المدني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦
- ١٠) نظام المشتريات الحكومية رقم (٢٨) لسنة ٢٠١٩
- ١١) نظام الخدمة المدنية رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠
- ١٢) نظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٠
- ١٣) نظام التقسيمات الإدارية رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٠
- ١٤) نظام صلاحيات مجلس الوزراء رقم (٥٨) لسنة ١٩٩٣
- ١٥) تعليمات إصدار وتجديد جوازات السفر العادية للأردنيين المتواجدين خارج المملكة لسنة ٢٠١٥
- ١٦) الدستور المصري لسنة ٢٠١٤
- ١٧) القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣

١٨) الدستور العماني لسنة ١٩٩٦

١٩) قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطيني رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦

٤- أوامر الدفاع والقرارات القضائية

١) أمر الدفاع رقم (٣) لسنة ٢٠٢٠

٢) أمر الدفاع رقم (٦) لسنة ٢٠٢٠

٣) أمر الدفاع رقم (٨) لسنة ٢٠٢٠

٤) حكم المحكمة الدستورية رقم (٣) لسنة ٢٠١٩

٥) حكم المحكمة الدستورية رقم (٦) لسنة ٢٠١٨

٦) حكم المحكمة الدستورية رقم (٣) لسنة ٢٠١٨

٧) حكم المحكمة الدستورية رقم (١) لسنة ٢٠١٧

٨) حكم المحكمة الدستورية رقم (٤) لسنة ٢٠١٤

٩) حكم المحكمة الدستورية رقم (٣) لسنة ٢٠١٤

١٠) حكم المحكمة الدستورية رقم (١١) لسنة ٢٠١٣

١١) حكم المحكمة الدستورية رقم (٣) لسنة ٢٠١٣

١٢) قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (١) لسنة ٢٠٠٥

١٣) قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (١) لسنة ١٩٦٥

١٤) قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (٣) لسنة ١٩٥٦

١٥) قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم (٥) لسنة ١٩٧٦

١٦) قرار محكمة العدل العليا رقم ٢٤٧/٢٠١٤ الصادر بتاريخ ٣٠/٩/٢٠١٤

١٧) قرار محكمة العدل العليا في القضية رقم ٧٧/٣٠ المنشور في مجلة نقابة المحامين

عدد ٩ و ١٠ لسنة (٢٥)

١٨) قرار محكمة العدل العليا ٣٥/١٩٦٧ المنشور في مجلة نقابة المحامين الأردنيين في

العدد ٤ لسنة (١٥)

١٩) قرار محكمة التمييز الأردنية في القضية رقم ٥٨/٧٤ المنشور في مجلة نقابة المحامين



في العدد رقم (٩) لسنة (٦)

- (٢٠) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم (٧٤) لسنة ٢٣ قضائية  
(٢١) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم (٤) لسنة ١٩٦٩ قضائية  
(٢٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم (٦٥) لسنة (٢٠) قضائية  
(٢٣) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم (١٩١) لسنة (٢٠) قضائية

#### ٥- أوراق العمل والمقالات والتقارير الصحفية

(١) الدكتور حسام فرحان يوسف، خمسون عاماً من القضاء الدستوري، ورقة عمل مقدمة بمناسبة الاحتفال بمرور خمسين عاماً على إنشاء القضاء الدستوري في مصر، القاهرة، ١٩ أكتوبر ٢٠١٩.

(٢) الدكتور ليث نصرأوين، "عدم تجديد جوازات السفر مخالفة دستورية"، مقال منشور في صحيفة الرأي الأردنية بتاريخ ٣١/١٢/٢٠١٩.

#### ٦- مراجع أجنبية

- 1) Abu Karaki, M., Faqir, R. S., & Marashdah, M. (2011). Democracy and judicial controlling in Jordan: A constitutional study. *Journal of Politics and Law*, 187, 180-195.
- 2) Gregory E. Maggs & Peter J. Smith, *Constitutional Law - A Contemporary Approach*, 2<sup>nd</sup> ed. George Washington Faculty Publications, 2011.
- 3) Harutyunyan, G. & Mavcic, A. (1999). *The constitutional review and its development in the modern world, (A Comparative Constitutional Analysis)*. Yerevan, AM: Ljubljana.
- 4) John J. Dilulio & James Q. Wilson, *American Government Institutions and Policies*, Houghton Mifflin Harcourt, NY, 1983.

### Arabic references are romanized

- 1) Dr. Refaat Abdel Wahab, raqabat dusturiat alqawanin - almabadi alnazariat waltatbiqat aljawhariatu, dar aljamieat aljadidati, alaiskandiriati, 2011.
- 2) Dr. Suleiman Al-Tamawi, alnazariat aleamat lilqararat al'iidariati - dirasat muqaranati, dar alfikr alearabii, alqahirati, 2012.
- 3) Dr. Suleiman Al-Tamawi, alnazariat aleamat lilqararat al'iidariati - dirasat muqaranati, altabeat alkhamisati, dar alfikr alearabii, alqahirati, 1984.
- 4) Dr. Suleiman Al-Tamawi, alnazariat aleamat lilqararat al'iidariati, dirasat muqaranati, dar alfikr alearabii, alqahirati, 1976.
- 5) Dr. Suleiman Al-Tamawi, alwajiz fi alqanun al'iidarii - dirasat muqaranati, dar alfikr alearabii, alqahirat 1979.
- 6) Dr. Adel Al-Hiyari, alqanun aldusturiu walnizam aldusturiu al'urduniyu, dar ghanm, eaman, 1972.
- 7) Dr. Abdel-Ghani Bassiouni, alqanun al'iidari, munsha'at almaearifi, alaiskandariati, 1991.
- 8) Dr. Abdel Moneim Faraj Al-Sada, mabadi alqanuni, dar alnahdat alearabiati, bayrut, 1982.
- 9) Dr. Adnan Al-Khatib, al'ijra'at al'iidariati - dirasat nazariat waeamaliat muqaranati, aljuz' al'awala, jamieat alduwal alearabiati, maehad albuqhuth waldirasat alearabiati, alqahirata, 1968.
- 10) Dr. Ali Abu Hajila, alraqabat ealaa dusturiat alqawanin fi al'urduni, matbaeat aldustur altijariati, eaman, 2004.
- 11) Dr. Fouad Al-Attar, raqabat alqada' li'aemal al'iidarati, matabie dar alkitaab alearabii, alqahirati, 1960.
- 12) alqadi Fahd Abu Al-Athm, alqada' aldusturiu bayn alnazariat waltatbiqi, dar althaqafati, eaman, 2015.
- 13) Dr. Kamel Al-Saeed, alnazariat aleamat lilqada' aldusturii - dirasat tahliliat tasiliat tawsifiat tawjihiat muqaranata, dar althaqafati, eaman, 2017.
- 14) Dr. Maged Ragheb Al-Helou, alqada' al'iidaria, dar almatbueat aljamieati, alaiskandiriati, 1977.
- 15) Muhammad Hassan al-Zayyat, wahani khayr wamuhamad hasan mazin, 'ahkam aldustur walnizam aldaakhiliu lilbarlaman

- walsawabiq albarlamaniat fi altatbiqi, maktabat majlis al'umat al'urduniyu, eaman, 1971.
- 16) Dr. Mahmoud Sobhi El-Sayed, alraqabat ealaa dusturiat allawayih - dirasat muqaranat bayn misr wafaransa wadual majlis altaeawun alkhaliji, dar alnahdat alearabiati, alqahirat 2017.
  - 17) Dr. Numan Al-Khatib, alwasit fi alnuzum alsiyasiat walqanun aldusturi, dar althaqafat lilnashr waltawziei, eaman, 1999.
  - 18) Dr. Numan Al-Khatib, majmueat almabadi alqanuniat walati qararatha mahkamat aleadl aleulya fi khamsat waeishrin eamaan 1971-1997, dar althaqafat lilnashr waltawziei, eaman, 2001.
  - 19) Dr. Abdul Razzaq Ahmed Al-Sanhoury, mukhalafat altashrie lildustur walainhiraf fi aistiernal alsultat altashrieiati, bahath manshur fi majlis aldawlati, almaktab alfaniya, alsanat althaalithata, 1952.
  - 20) Dr. Laith Kamal Nasraween, altanzim alqanuniu limuajahat jayihat kuruna fi altashrieat al'urduniyat walaitifaqiaat alduwaliat - dirasat muqaranati, bahath manshur fi majalat kuliyat alqanun alkuaytiat alealamiati, alsanat althaaminati, mulhaq khasa, aleadad (6), yuniu 2020.
  - 21) Dr. Laith Nasraween, 'athar altaedilat aldusturiat lieam 2011 ealaa alsulutat aleamat fi al'urdun, bahath manshur fi majalat dirasati, eulum alsharieat walqanuni, almjlld 40, aleadad 1, lisanat 2013.
  - 22) Dr. Noman Al-Khatib, alqawanin almuaqatati, majalat aleulum alqanuniat walaqtisadiati, kuliyat alhuquqi, jamieat eayn shamsa, aleadad (2), lisanat 1988.

