

أثر القوانين المؤقتة على النظام الديمقراطي في المملكة الأردنية الهاشمية

The power of the executive authority in issuing interim laws and their impact on the democratic practice in the state - an analytical study.

أ.د/ مهند صالح الطراونة

Mohammad Saleh AL-Tarawneh

استاذ القانون العام المساعد

جامعة الملك عبد العزيز-كلية الأعمال بربيع

الملخص:

يمنح الدستور الأردني السلطة التنفيذية مكنة تشريعية تتمثل في إصدار (القوانين المؤقتة)، والتي تجعل من السلطة التنفيذية سلطة تشريعية في حالات معينة ووفق شروط معينة، وإن إعطاء هذه المكنة للسلطة التنفيذية أمر مألوف في معظم النظم الديمقراطية ومنها النظام الأردني ، إلا أن التوسع غير المبرر والازدياد المستمر في إصدار القوانين المؤقتة، قد أفرج هذه القوانين من محتواها ، الأمر الذي جعل منها أداة تؤثر فيها السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، الأمر الذي أدى إلى إختلال التوازن بين هاتين السلطتين الذي يعتبر من أهم المبادئ الأساسية للممارسة الديمقراطية داخل الدولة.

Abstract :

The Jordanian Constitution, granted the executive authority the power of passing (interim laws) and this power can make the executive authority a legislative authority in certain cases, according to certain conditions, and this is conventional in most democratic systems that give the executive authority the power to pass interim laws for the constitutions of this Systems. Nevertheless, the unwarranted expansion and the continued growth in the issuance of interim laws have emptied these laws of its content, making it an instrument by which the executive authority affects the legislative authority. This has been a major cause of the disruption of the balance between the two authorities, which is considered one of the most fundamental principles of democratic practice within the State.

المقدمة:

إعترف الدستور الأردني بمبدأ الفصل بين السلطات، وخصص لكل سلطة فصلاً مستقلاً إلا أنه لم يكن فصلاً مطلقاً بل فصلاً مرناً، قائماً على التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويظهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الأردني، على أكثر من صعيد كان أهمها منح السلطة التنفيذية بعض الإختصاصات التشريعية.

وينعكس التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية على توازنهما، سواء من خلال النصوص الدستورية، أو من خلال تطبيق هذه النصوص من الناحية العلمية، بحيث إذا أختل التعاون بين السلطتين إختل التوازن بينهما، ويتمثل التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الوظيفة التشريعية، حيث تعطى السلطة التنفيذية جزء من الإختصاص التشريعي في حالات معينه حددها الدستور، وعليه فإن التعاون غير المتوازن في مجال الوظيفة التشريعية يؤدي حتماً إلى اختلال التوازن بينهما، ومن المؤكد إن اختلال التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية له آثار سلبية على الممارسة الديمقراطية في الدولة، وما تهدف إليه من حماية لحقوق الأفراد وحياتهم.

وعلى الرغم من أن التشريع إختصاص أصيل للسلطة التشريعية، إلا أن آلية التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية التي يقتضيه النظام البرلماني في الأردن، يتبعها وجود بعض الصلاحيات التشريعية تتولاها السلطة التنفيذية وتصدرها بصفة (أنظمة ضرورة أو قوانين مؤقتة).

ولهذه التشريعات جملة من الإعتبارات، فمعظم النظم الديمقراطية تعطي السلطة التنفيذية بصفة استثنائية مكنة إصدار تشريعات في أوقات معينة ووفقاً لشروط معينة، وهذا الأمر يرجع إلى أن الدولة ملزمة في رعاية النظام العام وملزمة بالحفاظ على سير المرفق العام فيها بشكل منتظم، وهي حريصة أيضاً على درء كل خطر يهدد كيانها أو أمنها، لذلك كانت الحاجة إلى إيجاد طريقة لحل مثل هذه الظروف من خلال إعطاء هذه الصلاحية للسلطة التنفيذية، سيما إذا كانت القوانين العادية التي تعتمد عليها الدولة غير كافية لتقديم الحلول

في مثل هذه الحالات، إلا أن التوسع غير المبرر والإزدياد المستمر لمثل هذا النوع من التشريعات قد أفرغها من مضمونها ومن الغاية التي وجدت من أجلها ، وأصبحت أداة تؤثر بها السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وسبباً رئيسياً في إعاقة الممارسة الديمقراطية داخل الدولة.

وفي إطار هذا الموضوع لقد خصص الدستور الأردني للسلطة التنفيذية حق إصدار تشريعات الضرورة أو القوانين المؤقتة وذلك أثناء غياب البرلمان، وفقاً لنص المادة (94) من الدستور الأردني المعدل الصادر عام 2011م، والتي أعطت السلطة التنفيذية مكنة وضع قوانين مؤقتة عندما يكون مجلس الأمة منحلاً لمواجهة حالة الكوارث العامة، وحالاتي الحرب والطوارئ، أو بحالة صرف نفقات مستعجلة لا تحتمل التأخير.

وعليه سوف يتولى بحثنا هذا ما تبنته المادة (94) من الدستور من شروط دستورية للقوانين المؤقتة وما هو مدى تطبيق هذه النصوص في الواقع العملي، مركزين على أهم الثغرات الدستورية التي تحتاج إلى التعديل أو التفسير من قبل المشرع الدستوري وخاصة التعديلات الدستورية الأخيرة للدستور الأردني والتي تخص القوانين المؤقتة، متخذين من المنهج الوصفي التحليلي منهجاً رئيسياً لنا في هذه الدراسة، من هذا تكمن أهمية هنا البحث الذي يبتعد على دراسة الجانب النظري للقوانين المؤقتة، ويهتم بالنواحي التطبيقية العرضية لما هو كائن فعلاً بالنسبة لدستورية أو عدم دستورية القوانين المؤقتة في التعديل الدستوري الأخير لعام (2011)، وهل جاءت هذه التعديلات منسجمة مع منظومة التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

وسوف نتولى دراسة هذا الموضوع من خلال مبحثين رئيسيين: الأول الشروط القانونية اللازمة لصحة وإصدار القوانين المؤقتة، والثاني : مدى إتفاق القوانين المؤقتة مع الممارسة الديمقراطية في الدولة بين النظرية والتطبيق.

المبحث الأول

الشروط القانونية اللازمة لصحة وإصدار القوانين المؤقتة

المطلب الأول:

ماهية تشريعات الضرورة :

تعرف تشريعات الضرورة بأنها مراسيم تصدرها السلطة التنفيذية بين أدوار انعقاد البرلمان، أي أثناء عطلته أو خلال فترة حله، ويكون لهذه المراسيم قوة القانون العادي، وهي في الغالب تكون لمواجهة تدابير لا تحتمل التأخير ويجب عرضها على البرلمان من أجل أخذ موافقتها عليها⁽¹⁾.

ويعود السبب في إصدار هذا التشريعات، إلى أن الدولة تكون ملزمة في رعاية النظام العام وملزمة في ضمان سير المرفق العام بشكل عام ومضطرد ودرء كل ما يهدد كيانها، وإذا كانت القوانين العادية هي التي يعتمد عليها في الدولة فإن هذه القوانين قد لا تكون كافية لتقديم الحلول، أو المعالجات في أوقات الضرورة، وعليه يمكن التغلب على مثل هذه الأوقات عن طريق اللجوء إلى قواعد أخرى جديدة لا تطبق في الأوقات العادية، يطلق عليها الفقه (أنظمة الضرورة)⁽²⁾.

ويرجع الأصل في إصدار مثل هذا النوع من الأنظمة إلى (نظرية الضرورة) ، وهي من النظريات العامة في الفقه القانوني والفقه الإسلامي، ففي الفقه الإسلامي عرّف الفقهاء فكرة (الضرورة) بأنها خوف الهلاك على النفس المال سواء أكان هذا الخوف علماً أو ظناً يراد به الظن الراجح، ولقد بنى الفقه الإسلامي فكرة الضرورة في مجال العبادات والمعاملات على قاعدتين الأولى (المشقة تجلب التيسير) والثانية (لا ضرر ولا ضرار) .

وتعني القاعدة الأولى أن المشقة التي تخرج عن المعتاد تجلب التيسير ، وتتحقق هذه المشقة إذا كان الدوام على العمل المكلف به من شأنه أن يؤدي إلى الانقطاع عنه أو بعضه، أو إلحاق ضرر بالمكلف بنفسه أو ماله أو حاله، وترجع هذه القاعدة في أصلها إلى الآيات القرآنية الآتية (يريد الله بكم اليسر ولا يريد بكم العسر) (3) (ما يريد الله يجعل عليم من حرج)⁽⁴⁾، ومن تطبيقات هذه القاعدة، إباحة شرب الخمر، أما القاعدة الثانية (لا ضرورولا

ضرار) فهي ترجع في اصلها للحديث النبوي الشريف (لا ضرر ولا ضرار) ، وتعني هذه القاعدة أن الضرر يدفع بقدر الإمكان، وأن الضرر الأشد يزال بالضرر الأخف، وأن درء المفاسد مقدم على جلب المصالح .

وعليه ، لقد قسم الفقهاء في الفقه الإسلامي الأحكام التكليفية إلى (فروض ورضخ) ، أما الفروض فهي الأحكام التي شرعها الله تعالى ابتداء لتكون قانوناً عاماً لكل المكلفين في جميع الأحوال، مثل الصلاة الصيام، أما الرخص فيريدون بها الأحكام التي شرعها الله تعالى بناء على اعدار العباد ورعاية لحاجاتهم، مثل إباحة الفطر في رمضان للمريض أو غير القادر على الصوم⁽⁵⁾ .

وخلص القول إن مفهوم نظرية الضرورة في الفقه الإسلامي تركز على الحفاظ على ضرورات خمس، وهي حفظ الدين والنفس والمال العقل النسل، وهي جميعها تبيح مخالفة القواعد الشرعية، بشرط أن يكون الخطر الذي هددها جسيماً وحالاً، وأن تقدر الضرورة بقدرها - أي أن تقتصر على مخالفة الشرعية لأدنى حد، وأخيراً أن تكون المخالفة مؤقتة بحيث تعود للقواعد العادية بمجرد زوال الخطر⁽⁶⁾ .

أما في الفقه الدستوري فتستند فكرة الضرورة فيه على أساس وجود خطر جسيم وحال ، يهدد كيان الدولة وسلامتها بحيث لا تجدي القواعد القانونية القائمة في مواجهته، ويكون هذا الضرر خارجياً دون أن يكون لإرادة صاحب المصلحة المهددة أو صاحب الحق القانوني دخل في وقوعه⁽⁷⁾ .

ولقد بنى الفقه القانوني نظرية الضرورة على اتجاهين مختلفين، الاتجاه الأول (الاتجاه الألماني) والثاني (الاتجاه الفرنسي)⁽⁸⁾ ، أما (الاتجاه الألماني) وقد كان على رأسه الفيلسوف الألماني (هيجل) فيدعو أن القانون سنته الدولة من أجل المصلحة العليا، وإذا تعارض القانون مع المصلحة العامة فإن الدولة لا تهتم بوجود القانون بل تهتم بغايته، وبالتالي يحق للدولة اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للمحافظة على سلامتها ولو أدى ذلك إلى مخالفة القوانين القائمة، ومن أهم ما جاء في هذا الاتجاه اعتبار أن كفاية ما تقوم به الدولة

بناء على حالة الضرورة مشروعاً ، فالضرورة تعد مصدراً غير مشروط للقواعد القانونية ، وذلك يطلق الفقه على هذه النظرية (النظرية القانونية للضرورة) .
ومما لا شك فيه أن الاتجاه الألماني ساعد على استبداد السلطة التنفيذية وخاصة في العصر النازي، حيث خلق مبرراً لأن تحكم السلطة التنفيذية في الدولة بطريقة أثرت فيها على حقوق الأفراد والجماعات، وذلك بسبب اعتبار الدولة فوق القانون، الأمر الذي أدى إلى أن جميع الإجراءات التي تتخذها الدولة بسن التشريعات في حالة الضرورة إجراءات شرعية وقانونية دون وجود رقيب عليها، ومن ناحية أخرى لا يوجد أي تعويض على من تقع عليه أية أضرار ناتجة عن إجراءات الدولة هذه، لان من يلزم في التعويض يلزم المسؤولية، والدولة غير مسؤولة عن إجراءاتها مهما أهدرت من حقوق. ولقد إعتبر البعض أن الاتجاه الألماني يتعارض مع الفلسفة الحقيقية لنظرية الضرورة التي تقوم على موازنة مصلحتين متعارضتين، الأولى هي المحافظة على كيان الدولة وأنظمتها، والثانية وجوب احترام قواعد القانون، وأن المحافظة على سلامة الدولة أهم من القانون ذاته لأن القانون مجرد وسيلة للحفاظ على بقاء الدولة وسلامتها (9).

أما (الاتجاه الفرنسي) فقد أقر بوجود نظرية الضرورة، لكنه رفض المفهوم العام الذي تولاه الفقه الألماني، الذي جعل من نظرية الضرورة نظرية دكتاتورية أكثر من كونها نظرية قانونية، ولقد ظهر في الفكر الفرنسي اتجاهان، الأول كان يسبغ على نظرية الضرورة الإطار القانوني، والثاني لا يعطيها سوى مفهوم واقعي، مع إتفاق كل من هذين الاتجاهين على إخضاع هذه النظرية للقيود والشروط القانونية.

ولقد كان على رأس هذا الاتجاه كل من (دوجي وهوريو) ، اللذان أقر أن الحكومة في الظروف الاستثنائية يحق لها إصدار أنظمة لها إصدار أنظمة لها قوة القانون، على أن تعرض على البرلمان متى كان ذلك ممكناً ، وأن البرلمان لا يحولها إلى أنظمة مشروعة، ذلك أن هذه الأنظمة تكون مشرعة منذ صدورها .

في حين يرى الاتجاه الثاني، أن نظرية الضرورة ليست نظرية قانونية بل نظرية واقعية، فالضرورة لا تخلق قواعد قانونية قائمة، وأنه إذا اتخذت الحكومة أي إجراء تحت ضغط

الضرورة وكان هذا الإجراء مخالفاً للقواعد القانونية القائمة، فإن هذا الإجراء يكون غير مشروع، حيث ينبغي على الحكومة الإلتزام بالقواعد القانونية سواء في الظروف العادية أم في الظروف غير العادية على حد سواء، لكن كل ما في الأمر أن الحكومة تتجنب المسؤولية الناشئة عن مخالفتها للقانون، بأن تعرض إجراءاتها بشأن حالة الضرورة على البرلمان طالبةً منه إعفائها من المسؤولية، وبهذا تكون نظرية "الضرورة نظرية واقعية أكثر منها نظرية" قانونية⁽¹⁰⁾.

وبهذا يختلف الاتجاه الفرنسي عن الاتجاه الألماني، فالإتجاه الفرنسي يدعو أن حق السلطة التنفيذية في إصدار أنظمة الضرورة مقيد ضمن شروط، في حين أن الإتجاه الألماني يرى أن السلطة التنفيذية ليست ملزمة بأية شروط عند إصدارها أنظمة الضرورة لأنه حق خالص لها دون قيود⁽¹¹⁾.

ونرى أن الديمقراطية ومبادئها الرئيسة القائمة على سيادة حكم القانون، وعلى مبدأ الفصل بين السلطات تتعارض مع الإتجاه الألماني، وأن الإتجاه الفرنسي هو الإتجاه الصائب، لأنه يتماشى مع المبادئ الديمقراطية، ذلك أن مبدأ المشروعية كأحد المبادئ الأساسية للديمقراطية يطبق في الظروف العادية غير العادية، بالأولى يجب أن يكون هنالك قواعد تحكم أنظمة الضرورة.

ولعل المثال البارز على ذلك ما يدور في البلدان ذات الديمقراطيات العريقة، حيث لا تعترف هذه البلدان بوجود نظرية الضرورة، سواء أكانت برلماناتها في حالة إنعقاد أم غير منعقدة، بسبب أن هذا يتعارض مع مبدأ سيادة حكم القانون ومبدأ الفصل بين السلطات أهم المبادئ الأساسية للديمقراطية.

ففي بلد مثل بريطانيا يستعاض عن تشريعات الضرورة بتشريعات أخرى تسمى (تشريعات التفويض)، وفي هذا قال الفقيه أسمان "أن الدول الديمقراطية الحديثة ذات الثقافات اللاتينية والإنجلو سكسونية التي لا تعترف إلا بالحكومة الشرعية، أي الحكومة التي تخضع للقانون في الأزمات وفي حالة إعلان الأحكام العرفية، كما في الأحوال العادية". وبالرغم من

أن النظام الدستوري البريطاني لا يعترف بحق الضرورة هذا، فقد أدت الحروب إلى توسيع سلطة إصدار هذه الأنظمة من جانب الحكومة⁽¹²⁾.

المطلب الثاني

الشروط الدستورية للقوانين المؤقتة:

منح لدستور الأردني السلطة التنفيذية سلطة إصدار القوانين المؤقتة وفقاً لما نص عليه المادة (94) من الدستور :

1- عندما يكون مجلس النواب منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بيانها الكوارث العامة، حالة الحرب والطوارئ، الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لاتحتمل التأخير. ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب أن لاتخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على مجلس الأمة في أول إجتماع يعقده ، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحاطتها وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها فإذا رفضها أو إنقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ماكان 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).

وعليه نستنتج من النص أعلاه أن الدستور الأردني قد ساير ما ذهب إليه النظم السياسية من خلال إعطائه هذه الصلاحية للسلطة التنفيذية ، حيث إنقسمت هذه النظم إلى مذهبين أولهما : المذهب (الأنجلو سكسوني) الذي يقضي بأن تعالج السلطة التنفيذية الأمور المستعجلة عند غياب مجلس الأمة على مسؤوليتها، وأن خالفت بذلك أي قانون ساري المفعول، وثانيهما المذهب الفرنسي الذي يجيز للسلطة التنفيذية في مثل هذه الأحوال إصدار قوانين مؤقتة على أن تعرض بعد ذلك على السلطة التشريعية لإقرارها أو رفضها⁽¹³⁾.

وعلى الرغم من أن المشرع الدستوري قد خول هذه المكنة للسلطة التنفيذية إلا أنه أنفرد بتسميتها عندما أطلق عليها إسم " القوانين المؤقتة " ، ولقد تم انتقاد هذه التسمية

لأن سن القوانين هو من صميم اختصاص السلطة التشريعية أما ما تصدره السلطة التنفيذية من قواعد عامة مجردة فيطلق عليه الأنظمة أو اللوائح⁽¹⁴⁾.

ولقد عبر عن ذلك البعض عندما اعتبر أن هذه التسمية كانت غير موفقة من الناحية القانونية، لأن اصطلاح قانون لا يطلق في البلاد الديمقراطية، إلا على القواعد القانونية التي سبق أن أصدرتها السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في ذلك، أما ما تصدره السلطة التنفيذية من قواعد ملزمة فلا يمكن ان تسمى قانوناً ، مهما كانت قوة القواعد، ولو كانت تلغي أو تعدل القوانين العادية المعمول بها، بل تسمى أنظمة أو لوائح تشريعية⁽¹⁵⁾.

ونتفق مع الرأيين السابقين بأن المشرع الأردني قد أخطأ ابتداءً بتسمية أنظمة الضرورة في (القوانين المؤقتة)، كون أن هذه التسمية تتعارض مع أهم مبدأ من مبادئ الديمقراطية وهو مبدأ الفصل بين السلطات، فوفقاً لهذا المبدأ تعتبر السلطة التي تصدر القوانين هي السلطة التشريعية، وبالتالي من الخطأ تسمية التشريعات الصادرة من قبل السلطة التنفيذية باسم قوانين، لأن في ذلك إعتداءً على اختصاص السلطة التشريعية ولو بمجرد التسمية، ولذلك كان من الأجدر على المشرع الدستوري الأردني أن يعيد تسمية القوانين المؤقتة في (الأنظمة) أو (الأنظمة ذات الصفة التشريعية) أسوة ببعض الأنظمة التي أخذت بهذا النوع .

أما بالنسبة لموقف الفقه المقارن من طبيعة القوانين المؤقتة، فقد اعتبر الفقه (المصري والفرنسي) هذا النوع التشريعات (قرارات إدارية) وليس من قبيل القوانين، في حين أن الفقه والقضاء الأردني قد اعتبرها قوانين لا يجوز الطعن فيها أمام محكمة العدل العليا، وهو بذلك قد تبنى المذهب الموضوعي ورفض المذهب الشكلي الذي يركز على الجهة التي أصدرت القانون، فالقوانين المؤقتة ليست قرارات إدارية يقبل الطعن فيها، وإنما هي قوانين تمتاز في العمومية التجريد⁽¹⁶⁾.

وهذا ما أكدت عليه قرارات محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها فقد صدر عنها " أنه في الأوقات التي يكون فيها مجلس الأمة منحللاً يختفي مبدأ فصل السلطات مؤقتاً وتتجمع للسلطة التنفيذية إلى جانب مهام الإدارة وظيفية التشريع، ولهذا

فإن القوانين المؤقتة التي تصدرها هذه السلطة تعتبر في الواقع من قبيل الأعمال التشريعية"، وفي حكم آخر لها قررت "أن المادة (94) من الدستور أجازت لمجلس الوزراء أن يضع قوانين مؤقتة عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحل، وذلك في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية وتستدعي صرف نفقات مستعجلة، وبما أنه في الأوقات التي يكون فيها المجلس غير منعقد أو منحللاً يختفي مبدأ الفصل بين السلطات مؤقتاً، وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهمات الإدارة مهمة التشريع، أي أن السلطة التنفيذية هي سلطة مشرعة، فإن القوانين الصادرة بهذه الصفة لا تعتبر قرارات إدارية بل عملاً تشريعياً، لا تختص محكمة العدل العليا بإلغائها بدعوى مباشرة ولهذا تقرر الدعوى لعدم الاختصاص⁽¹⁷⁾.

ولقد كان موقف محكمة العدل العليا يثير التساؤل، حيث تناقضت المحكمة نفسها بشأن طبيعة التشريعات الصادرة من السلطة من قبل السلطة التنفيذية فنجدها في القوانين المؤقتة تأخذ (بالمعيار الشكلي) وتقصي نفسها عن النظر في القوانين المؤقتة، وتجدها تارة أخرى تأخذ بالمعيار (الموضوعي) عند النظر في القرارات الإدارية، ونعتقد أنه كان بالأولى من المحكمة الموقرة أن تزيل الأعمال التشريعية التي تقوم بها السلطة التنفيذية بموجب المادتين (114-120) من الدستور من رقابتها، أو تعتبرها أعمالاً تشريعية شأنها شأن القوانين المؤقتة حتى تكون منطقية أكثر.

ومن الأمثلة على تناقض أحكام محكمة العدل العليا مع نفسها إعتناقها المذهب الشكلي من خلال تعريفها للقرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة من إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وذلك بقصد إحداث تغيير أو تعديل في مركز قانوني معين حتى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً. ولا يفهم من محكمة العدل العليا هذا الموقف حيث اعتبرت بعض الأعمال التشريعية الصادرة من قبل السلطة التنفيذية قرارات إدارية وبعضها أعمال تشريعية، فتارة تأخذ بالمذهب الشكلي وتارة أخرى بالمذهب الموضوعي.

ونرى بشأن الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة، أن هنالك معياراً يمكن تطبيقه لدى المحكمة أنجح من المعيارين السابقين (الشكلي والموضوعي)، هو المعيار (النظام

القانوني) ، أذ يرى هذا المعيار أن تكييف العمل القانوني يتم من خلال نظامه القانوني، أي من خلال مجموع القواعد الشكلية والموضوعية التي تضبط إعداده وتحكم آثاره .

وبناء عليه يقسم المعيار القانوني الدولة إلى ثلاثة أنظمة قانونية تصدرها السلطات الثلاث، وتتعلق أول هذه المجموعات الثلاث بالنشاط الأساسي للمشرع ، أما الثانية بالنشاط الأساسي للقضاء، وتتعلق الثالثة بالنشاط الأساسي للإدارة، وتخضع جميع الأعمال القانونية التي تتخذها وتصدرها السلطات العامة الثلاث للقواعد القانونية التي تحكم نشاطها الأساسي، لهذا يتمثل معيار التمييز بين الأعمال القانونية المختلفة في الخضوع لأي من الأنظمة القانونية المختلفة، فيكون الخضوع للنظام القانوني في الأنظمة القانونية الثلاثة هو المعيار المميز لأي عمل قانوني، وتكييف وتحديد السلطة التي أصدرته يتبع تكييف العمل ذاته، ولذلك إن تكييف وتحديد السلطة يتبع الأعمال التي تصدرها، فالعمل هو الذي يحدد ويكيف السلطة⁽¹⁸⁾.

و تتلخص الشروط الدستورية الواردة في الدساتير الأردنية بشأن القوانين المؤقتة بأربعة شروط هي الشرط الزمني، وشرط الضرورة ، وعدم مخالفة القوانين المؤقتة لأحكام الدستور، وأخيراً عرضها على مجلس الأمة وفيما يلي بيان لهذه الشروط في الدساتير الأردنية، مدى إلتزام السلطة التنفيذية بها .

الشرط الأول: أن تصدر القوانين المؤقتة عندما يكون مجلس الأمة منحلاً (الشرط الزمني) حيث حوّل الدستور الأردني للسلطة التنفيذية مكنة إصدار القوانين المؤقتة، عندما يكون مجلس الأمة منحلاً، وهذا الأمر يربط على السلطة التنفيذية ألا تقوم بإصدار القوانين المؤقتة أثناء فترة انعقاد البرلمان؛ لأنه صاحب الولاية الحقيقية والاختصاص الأصيل في التشريع، وإنما يقتصر إصدارها للقوانين المؤقتة أثناء غياب البرلمان، و غياب البرلمان بمفهومه الواسع هنا يشمل حله والعطلات التي تكون بين أدوار انعقاده ، أو في أثناء فترة إرجاء أو تأجيل انعقاده، أو أثناء فترة حل مجلس النواب⁽¹⁹⁾ .

ولعل المتمعن لهذا النص من خلال الدساتير الأردنية المتعاقبة يجد أن هذا الشرط في ظل القانون الأساسي الأردني لعام 1928، وهو ما يسمى بالشرط الشكلي فنصت عليه

المادة (41) عندما يكون المجلس التشريعي غير منعقد، يحق لسمو الأمير في المجلس أن يضع القوانين المؤقتة اللازمة في أي موضوع، ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام القانون الأساسي قوة القانون، على أن تعرض على المجلس التشريعي في بدء دورته التالية، أما القوانين المؤقتة التي أجازت لتأمين إنجاز التزامات سموه العهدية، فيجب أن لا تعرض بالصورة المذكورة... (20).

وعليه أن القانون الأساسي الأردني لعام (1928م) منح السلطة التنفيذية مكنة إصدار القوانين المؤقتة في فترات العطل البرلمانية وفي الفترات التي ترجئ فيها السلطة التنفيذية اجتماعات المجلس وارجاء المجلس، مكنة خولها القانون الأساسي للأمير ، يحق له بموجبها إرادة أميرية تنشر في الجريدة الرسمية إرجاء اجتماعات المجلس التشريعي في مدة لا تتجاوز الشهرين، على أن يكون التاريخ محددًا داخل هذه الإرادة، ولابد من الذكر أن بعضهم قد اعتبر أن إرجاء اجتماعات المجلس التشريعي لا تشمل تأجيل هذه الجلسات، على اعتبار أن البرلمان في حالة التأجيل يكون منعقدًا لكن جلساته تكون في حالة تأجيل فقط (21).

وعليه ما يلاحظ أن القانون الأساسي الأردني لعام (1928) لم يذكر بوضوح الزمن الذي يجوز فيه إصدار القوانين المؤقتة، إذا اكتفى في ذكر عبارة غير منعقد وهذه العبارة يفهم منها أن المقصود هو الإجازة السنوية للمجلس التشريعي أي بين الأدوار العادية لانعقاده، دون أن يشمل ذلك فترة الحل لكن الواقع العملي آنذاك أثبت أنه تم إصدار القوانين المؤقتة في فترة حل المجلس التشريعي (22).

أما في الدستور الأردني لعام 1947 فقد ورد ذكر هذا الشرط في مقتضى نص المادة (53) والتي جاء فيها ((عندما يكون المجلس غير منعقد يحق لمجلس الوزراء، أن يضع القوانين المؤقتة اللازمة في أي موضوع، ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون، على أن تعرض على المجلس في بدء دورته، أما القوانين التي أجازت لتأمين التزامات جلسته العهدية، فيجب أن لا تعرض بالصورة المذكورة...)) (23).

ويلاحظ من خلال هذا النص، أن الدستور الأردني لعام 1947 لم يختلف عن النظام الأساسي لعام 1928، حيث أعطى السلطة التنفيذية عن طريق مجلس الوزراء مكنة وضع القوانين المؤقتة في حال عدم انعقاد مجلس النواب، وحالة عدم الإنعقاد، هذه تتحقق في إجازة المجلس السنوية، أي بين أدوار انعقاد المجلس العادية، ومن خلال استقراء هذا النص

أيضاً يتبين أن الدستور الأردني لعام 1947 لم يتطرق لحالة حل مجلس النواب، لكن الواقع العملي اثبت أن هناك حالات أصدرت فيها السلطة التنفيذية القوانين المؤقتة أثناء فترة حل مجلس النواب.

أما بالنسبة للدستور الأردني الحالي المعدل سنة 2011م، فنجد أنه قد إنفرد عن بقية الدساتير السابقة التي مرت على النظام السياسي الأردني، وذلك بحصره الوقت الزمني لإصدار القوانين المؤقتة بحالة حل البرلمان، حيث ورد ذكر هذا الشرط في مطلع نص المادة (94) من الدستور ((عندما يكون مجلس الأمة منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة..)) بعد أن كان النص (غير منعقد أو منحلاً) في ظل الدستور السابق، ومن خلال استقراء هذا النص يتبين أن السلطة التنفيذية تتولى وضع القوانين المؤقتة في حال كون مجلس الأمة منحلاً، وهنا يلاحظ أن الدستور الأردني الحالي حذف حالة عدم الإنعقاد، لكن قد يتبادر إلى الذهن التساؤل عن ما هو مدلول حالة عدم الانعقاد ولماذا حذبت المشرع الاردني حذفها من النص.

ونرى أن حالة حل البرلمان تشمل إنتهاء مدة البرلمان الدستورية والتي حددها الدستور بأربع سنوات، أو صدور قرار حلة قبل المدة الدستورية من قبل السلطة التنفيذية ممثلاً في الملك وفق ماتقتضيه مصلحة الدولة، ووفق ماتقتضيه قواعد النظام البرلماني الأردني الذي يقوم على أساس إمتلاك كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية من الإختصاصات ماتمكن به كبح جماح السلطة الأخرى إذا تغولت في إختصاصها، فتمتلك السلطة التشريعية حق توجيه المسؤولية الساسية للوزراء، في حين تمتلك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان. و بالنسبة لحالة عدم الإنعقاد فهي تشمل إرجاء جلسات المجلس أو حالة تأجيلها، ولقد ثار حول هاتين الحالتين الكثير من الجدل، حيث

إنقسمت الآراء الفقهية بين مؤيد ومعارض لحق السلطة التنفيذية في إصدار القوانين المؤقتة خلال هاتين الفترتين، لأن الصلاحية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في إصدار قوانين مؤقتة هي صلاحية استثنائية والإستثناء كما هو معلوم لا يجوز التوسع فيه⁽²⁴⁾.

وعليه إن المقصود بحالة الأرجاء، هو تأجيل إجتماعات مجلس الأمة، قبل دعوته إلى الإلتقاء في دورته العادية والتي تصادف حسب نص الدستور اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل سنة، وإذا كان اليوم المذكور عطلة رسمية، يكون في أول يوم بعده لا يكون فيه عطلة رسمية، حيث يحق للملك بموجب الدستور أن يرجئ إجتماع المجلس في اليوم المذكور لمدة لا تتجاوز الشهرين⁽²⁵⁾ أما حالة التأجيل فقد بينها الدستور الأردني في تأجيل جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات، حيث يجوز للملك بموجب الدستور أن يقوم بتأجيل جلسات مجلس الأمة قبل انعقاده، لمدة لا تزيد في أي دورة عادية على شهرين، ولا تدخل مدة التأجيلات في حساب مدة الدورة العادية المقررة بأربعة أشهر⁽²⁶⁾.

ولقد كان لمحكمة العدل العليا رأي في تفسير حالة التأجيل في حكمها رقم (72/31) لعام 1973 عندما قررت ((حيث أن نص (94) من الدستور قد أشترطت لإصدار القوانين المؤقتة من قبل السلطة التنفيذية أن يكون مجلس الأمة غير منعقد، وحيث إن مجلس الأمة لا يكون منعقداً في فترة التأجيل المنصوص عليها في المادة (81) من الدستور، فإن من حق مجلس الوزراء بموافقة جلالة الملك وضع القوانين المؤقتة خلال هذه الفترة))⁽²⁷⁾.

ولقد تعرض موقف محكمة العدل العليا السابق للإنتقاد من قبل بعض الفقهاء، على اعتبار أن الدستور الأردني عندما منح السلطة التنفيذية - حسب نص المادة (94) منه - الصلاحية في إصدار القوانين المؤقتة عندما يكون مجلس الأمة منعقداً أو منحللاً هو استثناء على القاعدة الأصلية، والتي تقضي أن السلطة صاحبة الاختصاص الأصلي في إصدار التشريعات داخل الدولة هي السلطة التشريعية، وحيث إن مصطلح غير منعقد يعني أيضاً مؤجلاً حسب موقف محكمة العدل العليا السابق،

فإن هذا يعتبر من باب التوسع في التفسير وإن الاستثناء لا يجوز التوسع فيه، بل يجب تطبيقه في أضيق الحدود دون أي توسع، وأن أي توسع فيه يعتبر من باب المخالفة الدستورية⁽²⁸⁾.

وهناك من أعتبر أن مجلس الأمة لا يكون منعقداً في حال إرجاء جلساته من قبل الملك بموجب إرادة ملكية تنشر في الجريدة الرسمية؛ لأن حالة الإرجاء هذه تكون قبل بدء انعقاد الدورة. بينما تأجيل جلسات المجلس ليست فصلاً للدورة العادية أو لاستثنائية ولا حلاً للمجلس، لأن المجلس في حالة التأجيل يكون منعقداً ويعود من تلقاء نفسه دون دعوة الملك له، وإن هذا الأمر يرتب عدم جواز إصدار أي قانون مؤقت خلال فترة التأجيل⁽²⁹⁾.

ونحن نرى أن مجلس الأمة يكون منعقداً في حال إرجاء جلساته من قبل الملك بموجب إرادة ملكية تنشر في الجريدة الرسمية، ويكون منعقداً أي في حال تأجيل هذه الجلسات، وذلك لأن حالتي الإرجاء والتأجيل تكونان بعد انعقاد الدورة، وهذا الأمر يرتب عدم جواز إصدار القوانين أثناء هاتين الفترتين.

الشَّرْطُ الثَّانِي: شَرْطُ الضَّرُورَةِ

لكي تتمكن السلطة التنفيذية من إصدار قوانين مؤقتة في حال ما أن يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحللاً. لا بد من توافر شرط الضرورة، وهذا الشرط يعتبر حجر الزاوية في مجال إصدار القوانين المؤقتة، ولقد ورد ذكر هذا الشرط في الدساتير الأردنية، ففي القانون الأساسي لعام 1928م ورد ذكره في نص المادة (41) أنه يحق للسلطة التنفيذية إصدار القوانين المؤقتة في حالة الضرورة والاستعجال، ومن الملاحظ أن المشرع الدستوري لم يكتفِ بذكر هذين الشرطين فقط. بل حدد الغاية من وجود مثل هذا النوع من التشريعات، وهذه الغاية هي المحافظة على النظام والأمن العام، أو درء خطر عام، أو إنفاق مبالغ مستعجلة غير مصدق عليها في الميزانية، أو في قانون خاص أو تأمين إنجاز التزامات الأمير العهدية، وهذه الغايات محددة على سبيل الحصر، ولهذا لا يجوز للسلطة التنفيذية إصدار قوانين مؤقتة في غير إطار هذه الغايات حتى يمكن القول إن حالة الضرورة والاستعجال قد تحققت⁽³⁰⁾.

ولقد تدخل المشرع الدستوري الأردني في عام 1938م، وفي تعديل نص المادة (41) حيث أصبح نص المادة ((عندما يكون المجلس التشريعي غير منعقد يحق لسمو الأمير في المجلس أن يضع القوانين اللازمة في أي موضوع ويكون لهذه القوانين التي يجب أن لا تخالف أحكام القانون الأساسي قوة القانون على أن تعرض على المجلس التشريعي في بدء دورته التالية، أما القوانين المؤقتة التي أجازت لتأمين إنجاز التزامات سموه العهدية فيجب أن لا تعرض بالصورة المذكورة...)).

ويمكن أن نستخلص من نص المادة السابق أن المشرع الدستوري الأردني في تعديله الجديد قد ألغى الغايات التي من أجلها تكون القوانين المؤقتة التي تتعلق في الحفاظ على النظام والأمن العام، أو درء خطر عام أو إنفاق مبالغ مستعجلة مصدق عليها من الميزانية، أما القوانين التي أجازت لتأمين إنجاز سمو الأمير العهدية فقد قام المشرع الدستوري بإجراء التعديل عليها، حيث لا تعرض هذه القوانين بالصورة المذكورة.

ولقد عالج الدستور الأردني لعام 1947، شرط الضرورة في المادة (53) السابق ذكرها حيث جاء فيها: ((عندما يكون المجلس منعقداً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع القوانين المؤقتة اللازمة في أي موضوع ويكون بهذه القوانين المؤقتة التي يجب ألا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على المجلس في بدء دورته التالية، أما القوانين التي أجازت لتأمين التزامات جلالته العهدية فيجب ألا تعرض بالصورة المذكورة. أما القوانين المؤقتة التي أجازت لضرورة صرف نفقات مستعجلة فتعرض على المجلس كسائر القوانين المؤقتة)).

وبناء على ما تقدم أن المشرع الدستوري في ظل الدستور الأردني لعام 1947م، لم يغير من الشروط العامة لحالة الضرورة الوارد ذكرها في ظل القانون الأساسي الأردني لعام 1928م، إلا أنه قد أعطى الحق لمجلس الوزراء في تقدير حالة الضرورة، في حين أن القانون الأساسي لعام 1928 منح هذا الحق للأمير⁽³¹⁾.

ونجد أن دستور عام 1947م، قد منح السلطة التنفيذية حق إصدار القوانين المؤقتة في أي موضوع كان، وقد شمل هذا الدستور بعض الأنواع للقوانين المؤقتة ومنها القوانين المؤقتة الصادرة من أجل تأمين التزامات الملك العهدية، وهذا النوع من القوانين

لهُ طريقة خاصة في عرضه على المجلس بينها الدستور، كذلك القوانين المؤقتة الصادرة بشأن صرف نفقات مستعجلة، وهذا النوع من القوانين يعرض على المجلس كسائر القوانين المؤقتة الباقية .

أما بالنسبة للدستور الأردني الحالي فقد حدد الحالات التي تتحقق من خلالها حالة الضرورة في نص المادة (94) منه قبل تعديلها حيث نصت هذه المادة ((عندما يكون مجلس

الأمة غير منعقد يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الطوارئ التالية:- أ- الكوارث العامة. ب- حالة الحرب والطوارئ. ج- الحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تتحمل التأجيل.

ومن خلال النص السابق يتبين أن المشرع الدستوري قد حدد صراحةً الحالات التي تستلزم توافر حالة الضرورة، وعلى الرغم من أن الحالات التي تستلزم توافر حالة الضرورة محددة على سبيل الحصر، إلا أن الواقع العملي أثبت أن هناك صلاحيات واسعة فضفاضة وسلطة تقديرية واسعة للسلطة التنفيذية في وضع القوانين المؤقتة⁽³²⁾.

وقد تدخل المشرع الدستوري الأردني وقام بتعديل نص المادة السابق وقد كان ذلك في عام 1958، حيث أصبحت الحالات التي تستلزم توافر حالة الضرورة تنحصر في أمرين: 1- في الأمور التي تستوجب إتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير، 2- الأمور التي تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل.

ويذكر في هذا الصدد أن الدستور الأردني قد أعطى السلطة التنفيذية المكنة في تقدير حالة الضرورة هذه، على أن تخضع السلطة التنفيذية للرقابة البرلمانية فإذا وجد مجلس الأمة أن القانون المؤقت لا يستند إلى حالة الضرورة المشار إليها في نص المادة فإن من حقه رفض هذه القوانين⁽³³⁾.

وللتأكيد على دور السلطة التنفيذية في تقدير حالة الضرورة يورد الباحث كمثال حكم محكمة العدل العليا رقم (961/88) حيث رفضت محكمة العدل العليا من خلال هذا الحكم، أن تبحث موضوع السبب الذي من أجله وضعت السلطة التنفيذية القانون المؤقت وقد ورد في قرارها هذا ((إن مجرد إقدام السلطة التنفيذية على إصدار تشريع جديد يعفي مجلس الوزراء الحق في بيان الأسباب التي تدعو لإلغاء تسجيل

شركات الطيران، بعد أن كان التشريع السابق يوجب بيانها لا يدل على أن هنالك سوء قصد نحو الشركة المستدعية ما دام أن تلك السلطة بما لها من صلاحية بمقتضى الدستور قد رأت أن المصلحة العامة تقتضي إدخال تعديل على قانون الطيران بالصورة الأنفة الذكر، وما دام أن تقدير الملاءمة لإصدار التشريع من عدمها أمر يعود للسلطة التشريعية فلا رقابة عليه من القضاء))⁽³⁴⁾.

وقد تعرض موقف محكمة العدل العليا السابق لكثير من النقد، على أساس أن ذلك يشكل مخالفةً للمبادئ العامة في القانون الإداري فمن المعروف في الفقه الإداري، أنه في حال منح الإدارة سلطةً تقديريةً، فإن ذلك لا يحول دون ممارسة الرقابة القضائية عليها، لأن القضاء يملك أن يوقف تنفيذ القرار الإداري الصادر بناء على سوء استعمال السلطة التقديرية، وكذلك يملك المكنة في فرض الرقابة على أي عمل تقوم به السلطة التنفيذية في حالة الضرورة، وبالتالي إن موقف محكمة العدل العليا بشأن اعتبار أن المرجع المختص في الرقابة على شرعية القوانين المؤقتة هو السلطة التشريعية يؤدي إلى إلغاء الرقابة القضائية على دستورية القوانين المؤقتة وفي إلغاء الرقابة القضائية ازدياد لصلاحيات السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وفرض هيمنتها عليها⁽³⁵⁾.

وعلى الرغم من أن إمتلاك السلطة التشريعية مكنة الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة يشكل ضماناً أكيدة لتكون القوانين المؤقتة قوانين أكثر شعبيةً وأكثر تلبية عن للرغبة الشعبية وضمانة أكيدة أيضاً ضد إساءة استعمالها من قبل السلطة التنفيذية كأن تستعملها من أجل تلبية رغباتها وتوجيه سياساتها، إلا أن هذه الرقابة ليست كاملة حيث يستلزم وجود نوع آخر من الرقابة بجانبها والنوع الأنسب في هذه الرقابات هو الرقابة القضائية.

ولذلك نرى أن رقابة القضاء يجب أن لا تقتصر على التثبت من توافر الضرورة أو عدم وجودها بل يجب أن تمتد إلى أن تكون رقابة كاملة وشاملة حيث تصل إلى تقدير درجة خطورة الضرورة أو الظروف الاستثنائية، لا سيما وأن نظرية الضرورة ليست نظرية سياسية. واستناداً لمبدأ المشروعية لا يجب أن تخرج السلطة التنفيذية على القانون سواء أكان ذلك في الظروف العادية أو غير العادية.

واستناداً لهذا الرأي تعتبر الرقابة القضائية على القوانين المؤقتة مستمدة من مكنتها في مواجهة السلطتين التنفيذية والتشريعية في آن واحد، وأن ما يؤكد صحة فرض الرقابة القضائية على القوانين المؤقتة في الأردن هو اعتبار القوانين المؤقتة قرارات إدارية تنظيمية وفقاً للمعيار الشكلي، حيث يجوز الطعن فيها أمام محكمة العدل العليا. ومن

ناحية أخرى إن القوانين المؤقتة قد تظل مدة سارية المفعول ومنتجة لآثارها قبل أن ينعقد المجلس الذي هو صاحب الولاية العامة في إصدارها، و في أثناء هذه المدة لا يمكن الاستغناء عن الرقابة القضائية، حيث لا تتعارض الرقابة البرلمانية مع الرقابة القضائية حسبما نص عليه في الدستور⁽³⁶⁾.

وفي ضوء ما شرحناه يرى الباحث وجوب تعزيز نطاق الرقابة القضائية على القوانين المؤقتة وخاصة بما يتعلق بتكليف شرط الضرورة، بحيث يجب تسهيل الدعوى من حيث شرطي المصلحة والميعاد القانوني، لأن ذلك يحقق ثلاثة أنواع من القيود تتمثل في : الأول: وجود طعن إداري أمام محكمة العدل العليا. والثاني: طعن دستوري أمام محكمة دستورية. والثالث: رقابة برلمانية حسبما نص عليه الدستور من إجراءات، ولن في هذه القيود ضمانات كافية لتحقيق الغاية الحقيقية في وجود القوانين المؤقتة داخل الدولة، حيث يتم ممارستها من قبل السلطة التنفيذية في أضيق الحدود وفي الإطار الضروري والجدي فقط الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العليا. ويبعد كل ما فيه تغول من قبل السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

الشرط الثالث: عدم مخالفة القوانين المؤقتة للأحكام العامة للدستور:

إن الواقع العملي يثبت أن النص على مثل هذا الشرط للقوانين المؤقتة يُعتبر من قبيل لزوم ما لا يلزم، فكما هو معلوم أن كل القانون سواء عادياً أم مؤقتاً يجب أن لا يخالف الأحكام العامة المنصوص عليها في الدستور⁽³⁷⁾.

وهذا ما يسمى (مبدأ سمو الدستور) الذي يتضمنه مبدأ الشرعية، وبمقتضى مبدأ المشروعية يجب أن يتقيد كل تشريع بالتشريع الأعلى منه درجة، فالتشريع العادي لا يمكن أن يخالف الأحكام الدستورية، كذلك فإن التشريع الصادر من قبل السلطة

التنفيذية على سبيل الاستثناء (القوانين المؤقتة) لا يمكنه أن يخالف الأحكام الدستورية، فهناك تدرج بين أنواع التشريعات المختلفة بمقتضى هذا التدرج يخضع التشريع الأدنى درجة للتشريع الأعلى منه درجة في سلم التدرج الهرمي للقواعد القانونية، وبناء عليه لا بد أن تتسجم التشريعات العادية والتشريعات المؤقتة داخل الدولة مع الدستور كونه أعلى منها درجة⁽³⁸⁾.

وعليه فإننا نرى أن القوانين المؤقتة في النظام الأردني لها مرتبة أدنى من مرتبة الدستور، وبالتالي يجب أن تكون متفقة مع أحكامه، ومن ناحية أخرى يلاحظ من خلال هذه النصوص أن الدستور الأردني أعطى القوانين المؤقتة مرتبة تعادل مرتبة القوانين العادية، ولقد أدى هذا الأمر إلى حدوث بعض الخلافات بين الآراء الفقهية، فمنهم من يرى أن المجالات التي تنظمها القوانين المؤقتة يجب أن تكون مفتوحة، حيث تشمل هذه المجالات على سبيل المثال تشكيل المحاكم أو قوانين الانتخابات أو فرض عقوبات جديدة .. الخ، ومنهم من يرى أن هذا توجه غير صحيح لأنهم اعتبروا أن هذه المجالات لا يجوز تنظيمها من خلال قوانين مؤقتة لأهميتها ولوجود نصوص دستورية صريحة تلزم صدور مثل هذه المواضيع بموجب قوانين عادية وليس بموجب قوانين مؤقتة.

وفي التطبيق والممارسة يتبين أن القوانين المؤقتة في الأردن لها مرتبة تعادل مرتبة القوانين العادية، حيث يلاحظ أنها قامت بتنظيم جميع المسائل التي نظمها القانون العادي كمسائل الجنسية، والحريات العامة والشؤون المالية، مثل فرض الضرائب أو الرسوم، وبالتالي فإن القوانين المؤقتة تملك ما تملكه القوانين العادية.

وقد أكدت ذلك محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها، حيث قررت أن القانون المؤقت يستطيع أن يتناول بالتشريع ما يتناوله القانون العادي في حكم لها رقم 72/31 لسنة 1972، قدرت فيه " أن الفقه والقضاء قد اتفقا على أن القانون المؤقت يستطيع أن يتناول بالتشريع ما يتناوله القانون العادي من مواضيع، كما يجوز أن يجعل له أثراً رجعياً طبقاً لنص المادة (93)، من الدستور ...)

وفي هذا المقام نحن نميل للرأي الذي يعتبر أنه لا يجوز للقوانين المؤقتة أن تعالج المواضيع التي يتم معالجتها من قبل القوانين العادية⁽³⁹⁾.

الشرط الرابع: عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة في أول جلسة يعقدها: هذا الشرط يأتي ضمن الإجراءات الواجب إتباعها بعد صدور القانون المؤقت، ولقد ذكر هذا الشرط في الدساتير الثلاثة حيث ورد ذلك في نص المادة (41) من القانون الأساسي لسنة 1928 . ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام القانون

الأساسي قوة القانون، على أن تعرض على المجلس التشريعي في بدء دورته التالية..)، وفي دستور عام 1947، في نص المادة (53)، " .. يكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على المجلس في دورته التالية .."، أما الدستور الأردني الحالي ففي نص المادة (94).ورد" على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده، وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها، أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة ."

من خلال ما ورد من النصوص الدستورية السابقة يلاحظ أن القانون الأساسي عام 1982م وكذلك الدستور الأردني الصادر عام 1974م، قد ألزما أن تعرض القوانين المؤقتة على المجلس التشريعي في بداية دورته التالية، باستثناء القوانين المؤقتة التي أجازت من أجل تأمين إنجاز التزامات سمو الأمير العهدية، حيث لا تعرض هذه القوانين بالصورة المذكورة للقوانين المؤقتة الأخرى، ويجب عرض القوانين المؤقتة على المجلس في أول اجتماع يعقده، ويلاحظ أن المشرع الدستوري هنا لم يعلن بطلان القوانين المؤقتة التي لم تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده، وبالتالي لا يمكن القول في ظل هذا الدستور أن أي قانون لا يعرض على المجلس في أول اجتماع له يعتبر قانوناً باطلاً لأن الدستور لم يعلن ذلك.

و في حال عرض هذه القوانين على المجلس ولكن المجلس لم يقرها، فيعرض القانون المؤقت ذاته للمرة الثانية لكن في الدورة التي تلي الدورة التي لم يتم إقرار القانون المؤقت بها، ويكون القانون باطلاً، إذا قرر سمو الأمير سحبه في نفس الجلسة، أو إذا لم يتم قراره من قبل المجلس للمرة الثانية، ويملك المجلس التشريعي في هذا الصدد إجراء أي تعديل على القانون المؤقت، وفي حال موافقة سمو الأمير على

هذه التعديلات يكون لهذا القانون المؤقت قوة القانون العادي، ويملك سمو الأمير وضع أي تشريع يتعلق في تأمين إنجازات سموه العهدية في حال أن تم رفضه من المجلس، حيث لا يعرض القانون الذي وضعه سمو الأمير بالصورة السابقة الذكر .

في حين أن نص المادة (94) من الدستور الحالي، بينت وجوب عرض القوانين المؤقتة على المجلس في أول اجتماع يعقده، وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو أن يقوم بتعديلها أو يرفضها وعليه البت بها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحاطتها وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها فإذا رفضها أو إنقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً. وفي الواقع أن القوانين المؤقتة التي توضع من قبل السلطة التنفيذية تبقى في حالة مؤقتة إلى أن يتم عرضها على مجلس الأمة، فإما أن يقوم بإقرارها وعندئذ تنسم بطابع الدوام والاستقرار أو أن يقوم بتعديلها أو رفضها، ولكل موقف من هذه المواقف أثره .

فموافقة المجلس على القوانين المؤقتة، يجعل هذا القانون قانوناً عادياً ويسري عليه ما يسري على القانون العادي من أحكام، حيث يصبح غير قابل للطعن فيه أمام محكمة العدل العليا، وفي حال إدخال بعض التعديلات على القانون المؤقت فإنه يسري عليه ما يسري على القوانين العادية ، أما في حال الرفض من قبل المجلس، فإنه يصبح قانوناً باطلاً بموجب الدستور. وعلى مجلس الوزراء إعلان بطلانه فوراً بعد موافقة الملك عليه، وفي حال لم يعلن عن إبطال هذا القانون من قبل مجلس الوزراء، فإن مفعول هذا القانون يزول من تاريخ الإعلان، على أن لا يؤثر ذلك في العقود وفي الحقوق المكتسبة.

وفي حال عرض القوانين المؤقتة على المجلس وسكوت المجلس عن إقرارها أو رفضها، ولقد أعتبر بعضهم أن سكوت المجلس عن إقرار القوانين المؤقتة هو بمثابة رفض ضمني لها وكأنها رفضت من خلاله وهذا ما يستلزم إلغاؤها، وقد تعرض هذا الرأي للنقد فالسكوت قد يعني الموافقة إذا تحدثنا بنفس المنطق الذي تحدث فيه هذا الرأي، ثم ما هو المعيار الفاصل بين المدة المعقولة والمدة غير المعقولة في إقرار

وابدأ الرأي في هذه القوانين. وأخيراً هذا الرأي هو مخالفة دستورية لأن حالات بطلان القوانين المؤقتة محددة في الدستور وهي عدم العرض أو الرفض من قبل المجلس، وما عدا ذلك لا يمكن الحكم في بطلان القوانين المؤقتة.

ولعل السؤال المطروح في هذا الإطار ما هو مدى إمكانية عرض القوانين المؤقتة في الدورات العادية أو الدورات الغير عادية أو الدورات الاستثنائية، لا سيما أن الدستور الأردني عندما نص على وجوب عرض القوانين المؤقتة في أول اجتماع يعقده المجلس لم يحدد نوع الدورة، وما هو الجزاء المترتب في حال عدم عرض القوانين المؤقتة بالشكل السابق.

وفي هذا الصدد يلاحظ أن المشرع الدستوري الأردني لم يعلن عن أي جزاءات تترتب على عدم عرض القانون المؤقت على مجلس النواب، سواء أكان سبب عدم العرض هذا متعمداً أم غير متعمد، وفي هذا الشأن هناك من يرى أن عبارة (على أن تعرض) والواردة في الدستور. تقيد الوجوب المحدد بعبارة أول اجتماع يعقده مجلس الأمة، وأن هناك مفهوماً ضمناً في النص الدستوري يفيد أن القانون المؤقت الذي لا يعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، يعتبر فاقداً لصفته الدستورية؛ لأن السلطة التنفيذية تكون قد خالفت التعاليم والأحكام الدستورية، وبالتالي يكون جزاء ذلك البطلان كما لو قام مجلس الأمة برفض القانون المؤقت، أي بمعنى أن انعدام القانون المؤقت يكون من تاريخ أول اجتماع يعقده المجلس، وقد استند هذا الرأي على حجة أن القانون المؤقت قبل ذلك التاريخ شرعي، لكن في حال مخالفته الإجراءات المتبعة في عرضه يكون غير شرعي⁽⁴⁰⁾.

وهناك من يرى أنه يجب التفريق بين ثلاث حالات لعدم عرض القوانين المؤقتة على المجلس. الأولى: حالة عدم العرض بشكل متعمد. والثانية: حالة عدم العرض بسبب الإهمال والتقصير. والثالثة: حالة عدم العرض بسبب السهو أو النسيان.

فأما حالة عدم عرض القوانين المؤقتة بشكل متعمد فإن القوانين المؤقتة تكون منعقدة من يوم صدورها من قبل السلطة التنفيذية، وبذلك تكون السلطة التنفيذية مسؤولة سياسياً أمام مجلس النواب، وأما حالة عدم العرض بسبب الإهمال أو التقصير فتزول قوتها القانونية وتتحول إلى قرارات إدارية تقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا.

والحالة الثالثة والأخيرة وهي حالة عدم العرض بسبب السهو أو النسيان، ففي هذه الحالة تبقى القوانين المؤقتة ثابتة مع خضوعها للرقابة البرلمانية والرقابة القضائية⁽⁴¹⁾. وعليه أن النص الدستوري كان واضحاً عندما أعلن أنه يجب عرض القوانين المؤقتة على المجلس في أول اجتماع يعقده، وهو بمثابة الشرط اللازم لدستورية وإقرار القوانين المؤقتة.

ونعتقد أن حالة عدم عرض القوانين المؤقتة على المجلس في أول جلسة يعقدها، هو مخالفة لأحد الشروط الدستورية اللازمة لإصدار هذه القوانين، فعلى الرغم من أن الدستور الأردني لم ينص على جزاء عدم العرض، لكن الرجوع إلى أصول التفسير تقتضي أن القانون المؤقت في حال عدم عرضه يفقد واحداً من أركانه، بالتالي فإنه يفقد صفته الدستورية لأن السلطة التنفيذية قد خالفت الأحكام والالتزامات الدستورية⁽⁴²⁾. أما بالنسبة لما هو مدى إمكانية عرض القوانين المؤقتة في الدورات غير العادية أو الدورات الاستثنائية، فيلاحظ أن الدستور الأردني قد جاء خالياً من أي نص يحدد فيه نوع الدورة التي تعرض فيها القوانين المؤقتة، وبالتالي يجوز عرض القوانين المؤقتة في جميع الدورات سواء كانت العادية أو غير العادية أو الاستثنائية، وفي هذا الصدد لقد دار الخلاف حول مدى إمكانية عرض القوانين المؤقتة في الدورات الاستثنائية، فكما هو معلوم أن الدورة الاستثنائية تحدد من خلال إرادة ملكية لأمر محددة بموجب هذه الإرادة، حيث لا يجوز معالجة غيرها من الأمور، لذلك يرى الباحث أنه لا يمكن عرض القوانين المؤقتة في أول اجتماع في الدورة الاستثنائية، وأن المقصود بأول اجتماع هو اجتماع مجلس الأمة العادي وليس الاجتماع الاستثنائي، نظراً لأن صلاحية المجلس في الدورة الاستثنائية محصورة فقط في الأمور الواردة في الإرادة الملكية، وهذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة (82)، من الدستور. (للملك أن يدعو) عند الضرورة مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورات استثنائية ولمدة غير محددة لكل دورة من أجل إقرار أمور معينة في الإرادة الملكية عند صدور الدعوة وفض الدورة الاستثنائية بإرادة ملكية".

ولقد إعتبر البعض أنه يجوز عرض القوانين المؤقتة خلال الدورة الاستثنائية وقد استندوا إلى أن نص المادة (94) من الدستور أوجب عرض القوانين المؤقتة في أول

جلسة يعقدها دون أن يحدد الدستور نوع الدورة، وبالتالي جاء ذلك على سبيل الاطلاق والمطلق حسب الأصل يجري على إطلاقه إلا إذا كان هنالك قاعدة خاصة تقيده فالخاص يقيد العام،

وبالتالي فإن عرض القوانين المؤقتة في أول إجتماع من الدورة الاستثنائية. جزاء وحتى وإن لم يحدد ذلك من خلال الأمور التي نصت عليها الإرادة الملكية⁽⁴³⁾.

أما بالنسبة لمدى التزام السلطة التنفيذية بالشروط الدستورية للقوانين المؤقتة فيلاحظ إن التزام السلطة التنفيذية بهذه الشروط إلتزام " شكلي ومحدود، حيث أن هنالك ظاهرة قد واكبت معظم المجالس البرلمانية في الأردن، وهذه الظاهرة واضحة للعيان لا يمكن إنكارها وهي توسع السلطة التنفيذية في إصدار الكثير من القوانين المؤقتة، وقد ظهرت هذه الظاهرة بشكل جلي بعد احتلال الضفة الغربية عام 1967م، حيث عطلت الحياة البرلمانية آنذاك لتعذر إجراء الانتخابات العامة، ووجدت السلطة التنفيذية في ذلك الوقت التبرير الكافي لإصدار المزيد من القوانين المؤقتة، حيث لا يمكن مواكبة مثل هذا النوع من الظروف إلا من خلال إصدار العديد من القوانين المؤقتة⁽⁴⁵⁾.

ولعل إعطاء السلطة التنفيذية الحق في إصدار القوانين المؤقتة في أوقات الضرورة أمر درجت عليه معظم الدساتير في العالم، إلا أن الوضع في النظام الأردن قد زاد عن حده وأصبحت القوانين المؤقتة مدخلاً للسلطة التنفيذية تحقق من خلالها أهدافها وبرامجها الخاصة، وبالتالي خرجت هذه القوانين عن إطارها الدستوري والقانوني.

ولعل من أهم الأمثلة على عدم التزام السلطة التنفيذية في الأردن بالشروط الدستورية اللازمة لإصدار القوانين المؤقتة أن هنالك الكثير من القوانين المؤقتة لم يتم عرضها على مجلس الأمة، وبقيت حبيسة في أدراج المجلس لفترات طويلة، وبقي العمل فيها جارٍ بالرغم من انعقاد مجلس الامة، مما زاد هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية بسبب بقاء هذه القوانين مدة طويلة دون إقرارها أو إلغائها من قبل السلطة التشريعية.

ومن أبرز الأمثلة على ذلك، القانون المدني رقم 76/43، وهو من القوانين الهامة داخل الدولة، ومع ذلك لم يُعرض على مجلس الأمة في أولى جلساته، وبقي بصفة قانون مؤقت لفترة طويلة حتى سنة 1983م. وفي هذا الصدد يرى الباحث ضرورة أن

المشروع الدستوري قد أصاب عندما حدد مدة معينة للبت في القانون المؤقت على البرلمان، بدلاً من أن يكون القانون المؤقت دون نظر فترة طويلة.

وفي التطبيق والممارسة إن أبرز الأمثلة على تغول السلطة التنفيذية في إصدار القوانين المؤقتة، وعدم التزامها بالشروط الدستورية المحددة لها، هي الحكومة الأردنية لسنة (2001-2003) حيث أصدرت هذه الحكومة ما يقارب على الأكثر من مائتي قانون مؤقت، وفي هذا إسراف غير مبرر وتجاوز للغاية المبتغاة من القوانين المؤقتة، فبعد حل مجلس النواب الثالث عشر في شهر آب (2001)، أصدرت السلطة التنفيذية خمسة قوانين مؤقتة، وهي قانون الانتخاب، قانون الاجتماعات العامة، قانون الاجتماعات الرسمية، قانون الجامعات الأردنية العامة الخاصة، قانون التعليم العالي . وإن المتمعن من جميع هذه القوانين يجد أنها قوانين تحتاج إلى الدراسة والتمعن كونها قوانين تعالج أمور مهمة داخل الدولة ، وغني عن البيان. إن تقدير السلطة التنفيذية لشروط الضرورة والاستعجال تقدير خطأ، فما هي الحاجة على سيل المثال لإصدار قانون مؤقت يتعلق بقانون الانتخاب أو قانون مؤقت بالتعليم العالي أو الجامعات الخاصة.

كما أن السلطة التنفيذية قامت بسحب (19) مشروع قانون من مجلس الأمة ثم إصدارتها بشكل قوانين مؤقتة، وهذا دليل آخر أيضاً يكشف مدى تغول السلطة التنفيذية في إصدار المزيد من القوانين المؤقتة ⁽⁴⁶⁾، وفي ضوء ما سبق نرى أن السلطة التنفيذية في النظام الأردني قد أساءت استخدام حقها في إصدار القوانين المؤقتة، مما أثقل كاهل المجالس النيابية المتعاقبة وأضعف من دورها داخل الدولة، الأمر الذي أدلى إلى اختلال التوازن الديمقراطي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية .

المبحث الثاني

مدى إتفاق القوانين المؤقتة مع الممارسة الديمقراطية في الدولة بين النظرية والتطبيق

المطلب الأول:

إلتزام السلطة التنفيذية بشروط القوانين المؤقتة بين النظرية والتطبيق:

من خلال ما تقدم نرى أن إلتزام السلطة التنفيذية بشروط إصدار القوانين المؤقتة إلتزام " شكلي ومحدود، حيث أن هنالك ظاهرة قد واكبت معظم مجالس السلطة التشريعية في

النظام الأردني، وهي توسع السلطة التنفيذية غير المبرر بإصدار الكثير من القوانين المؤقتة، وقد ظهرت هذه الظاهرة بشكل جلي بعد احتلال الضفة الغربية عام 1967م، حيث عطلت الحياة البرلمانية آنذاك لتعذر إجراء الانتخابات العامة، ووجدت السلطة التنفيذية في ذلك الوقت التبرير الكافي لإصدار المزيد من القوانين المؤقتة، حيث لا يمكن مواكبة مثل هذا النوع من الظروف إلا من خلال إصدار العديد من القوانين المؤقتة⁽⁴⁵⁾.

ولعل إعطاء السلطة التنفيذية الحق في إصدار القوانين المؤقتة في أوقات الضرورة أمر درجت عليه معظم الدساتير في العالم، إلا أن الوضع في الأردن قد زاد عن حده وأصبحت القوانين المؤقتة مدخلاً للسلطة التنفيذية تحقق من خلالها أهدافها وبرامجها الخاصة، وبالتالي خرجت هذه القوانين عن إطارها الدستوري والقانوني.

ولعل من أهم الأمثلة على عدم التزام السلطة التنفيذية في الأردن بالشروط الدستورية اللازمة لإصدار القوانين المؤقتة أن هنالك الكثير من القوانين المؤقتة لم يتم عرضها على مجلس الأمة، وبقيت حبيسة في أدراج المجلس لفترات طويلة، وبقي العمل فيها جارٍ بالرغم من انعقاد مجلس الأمة، مما زاد هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية بسبب بقاء هذه القوانين مدة طويلة دون إقرارها أو إلغائها من قبل السلطة التشريعية.

ومن أبرز الأمثلة على ذلك، القانون المدني رقم 76/43، وهو من القوانين الهامة داخل الدولة، ومع ذلك لم يُعرض على مجلس الأمة في أولى جلساته، وبقي بصفة قانون مؤقت لفترة طويلة حتى سنة 1983م. وفي هذا الصدد يرى الباحث ضرورة أن يحدد لمشرع المشرع الدستوري مدة معينة لعرض القانون المؤقت على البرلمان، بدلاً من أن يكون القانون المؤقت دون نظر فترة طويلة.

ولعل من أبرز الأمثلة على تغول السلطة التنفيذية في إصدار القوانين المؤقتة، وعدم التزامها بالشروط الدستورية المحددة لها، هي أحد الحكومات الأردنية (2001-2003) والتي أصدرت الحكومة بما يقارب مائتي قانون مؤقت، ونعتقد أن في هذا إصراف غير مبرر وتجاوز للغاية للمبتغاة من القوانين المؤقتة، فبعد حل مجلس النواب الثالث عشر في شهر آب (2001)، أصدرت السلطة التنفيذية خمسة قوانين مؤقتة، وهي قانون الانتخاب، قانون

الاجتماعات العامة، قانون الاجتماعات الرسمية، قانون الجامعات الأردنية العامة الخاصة، قانون التعليم العالي . وإن المتمعن من جميع هذه القوانين يجد أنها قوانين تحتاج إلى الدراسة والتمعن كونها قوانين تعالج أمور مهمة داخل الدولة ، وغني عن البيان. إن تقدير السلطة التنفيذية لشرط الضرورة والاستعجال تقديرٌ خطأ، فما هي الحاجة على سيل المثال لإصدار قانون مؤقت يتعلق بقانون الانتخاب أو قانون مؤقت بالتعليم العالي او الجامعات الخاصة.

كما أن السلطة التنفيذية قامت بسحب (19) مشروع قانون من مجلس الأمة ثم إصدارتها بشكل قوانين مؤقتة، وهذا دليل آخر أيضاً يكشف مدى تغول السلطة التنفيذية في إصدار المزيد من القوانين المؤقتة⁽⁴⁶⁾. وفي ضوء ما سبق نرى أن السلطة التنفيذية في النظام الأردني قد أساءت استخدام حقها في إصدار القوانين المؤقتة، مما أثقل كاهل المجالس النيابية المتعاقبة وأضعف من دورها داخل الدولة، الأمر الذي أدلى إلى اختلال التوازن الديمقراطي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية .

المطلب الثاني:

ديمقراطية القوانين المؤقتة :

تعرّف الديمقراطية أنها حكم الشعب للشعب، أو التعبير عن الإرادة العامة له، وأن هناك ارتباطاً بين هذا المصطلح وبين إصدار التشريعات في الدولة، وهذا الإرتباط يكمن في مدى كون هذه التشريعات نابعة من إرادة الشعب العامة أم لا، وهذا الأمر يتجلى تحقيقه من خلال الوسائل الدستورية التي تكفل جعل هذه التشريعات أكثر اتفاقاً مع الإرادة الشعبية. والتي لا يتسع المقام في هذه الدراسة للحديث عنها، وفي هذا المقام يطرح الباحث التساؤل الآتي، كيف تكون القوانين المؤقتة كاختصاص

تشريعي ثانوي للسلطة التنفيذية متفقاً مع الإرادة الشعبية، أو بمعنى آخر كيف تكون هذه القوانين متفقة مع الأسس السليمة للديمقراطية في الدولة .
وفي هذا الصدد نرى أن الدستور لم يخطئ عندما منح الصلاحية التشريعية للسلطة التنفيذية من خلال إصدار القوانين المؤقتة في ظل غياب مجلس الأمة، فمعظم
النظم

والدساتير الديمقراطية تعطي السلطة التنفيذية بصفة استثنائية وعلى سبيل الحصر حق إصدار التشريعات الضرورية، حيث تصدر هذه التشريعات عندما يصبح إصدار التشريع العادي أمراً مستعجلاً لا يقبل التأخير لظروف الحالة الراهنة، فمن المتوقع أن تستجد أحداث أو وقائع لا تحكمها القوانين السارية في الدولة وذلك أثناء غياب السلطة التشريعية، لذلك لا يجوز للتشريع أن يتوقف في ظل هذا الغياب.
ولقد تعرض حق السلطة التنفيذية في إصدار ما يسمى في تشريعات الضرورة إلى كثير من الجدل الفقهي، فقد أيد بعض الفقهاء صدور مثل هذا النوع من التشريعات، كما أن بعضهم قد عارضها باعتبار أنها تتعارض مع مبدأ سيادة حكم القانون، ومبدأ الفصل بين السلطات.

ونرى أن إصدار السلطة التنفيذية للقوانين المؤقتة يتوقع منه خطورةً على حقوق الأفراد ومصالح الجماعات، حيث إن هذا الاختصاص يمارس بموجب السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية، وأن هذه الممارسة قد يكون فيها شيء من الإسراف وتجاوز للاختصاص وإساءة للحق المناط بموجب الدستور للسلطة التنفيذية.

فمن خلال الواقع العملي أصبحت القوانين المؤقتة تمارس في غير أغراضها الدستورية، وأصبحت القوانين المؤقتة غير متفقة مع كل معاني الديمقراطية، حيث استغللتها السلطة التنفيذية من أجل تنفيذ توجهاتها وفرض المزيد من قيودها على السلطة التشريعية وعلى عملها، ولعل إصدار المزيد من قوانين الانتخاب المؤقتة في النظام الأردني الإنتخاب بكثرة خير دليل على انحراف السلطة التنفيذية في استخدام حقها وزيادة لتأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، حيث كانت هذه القوانين

وسيلة غير مباشرة، تغير فيها السلطة التنفيذية تركيبة السلطة التشريعية، وفي ذلك مخالفة صريحة لأهم الأسس التي يجب أن تقوم عليها الديمقراطية في الدولة وهي الإرادة العامة للشعب لأن معظم قوانين الانتخابات العامة صدرت في ظل غياب مجلس النواب ولم توصل رغبة الشعب الحقيقية في تشكيل السلطة التشريعية.

وعلى الرغم من أننا لا نحبذ إصدار المزيد من القوانين المؤقتة إلا في الحدود الضيقة حفاظاً على مبدأ الفصل وتحقيقاً للشرعية، إلا أن السلطة التنفيذية لها مبرراتها في إصدار

هذا النوع من التشريعات، لكن الإسراف فيها قد أدى إلى انحراف السلطة التنفيذية عن الصلاحيات المناطة بها، وأدى بها إلى مخالفة صريحة لمبدأ فصل السلطات الذي يعتبر أهم المبادئ الأساسية للديمقراطية.

وأخيراً نرى أنه حتى تتفق القوانين المؤقتة مع المبادئ الأساسية للديمقراطية، لا بد من المزيد من الضمانات التي تحول دون إساءة استخدامها من قبل السلطة التنفيذية، ومن أهم هذه الضمانات تعزيز الرقابة القضائية عليها، فالسلطة القضائية لها الحق في الرقابة على القوانين المؤقتة، حيث يحق لها مواجهة السلطتين التنفيذية والتشريعية، وبالتالي فرقابتها على القوانين المؤقتة نابعة من رقابتها على السلطتين التنفيذية والتشريعية لذلك يستلزم فرض رقابة قضائية حاسمة على القيود والضوابط التي نصت عليها المادة (94)، من الدستور حيث يجب إلغاء أي قانون مؤقت صادر مخالف لهذه القيود، وهذا الأمر لا يمكن أن يتسنى إلا من خلال وجود محكمة دستورية تتولى الفصل بصحة دستورية القوانين وبذلك تمتلك نوعاً جديداً من الطعون وهو الطعن الدستوري وقد أحسن المشرع الدستوري في التعديلات الدستورية الأخيرة عندما نص على إنشاء هذه المحكمة، بحيث تكون السلطة التنفيذية حريصة على ممارسة هذا الاختصاص الاستثنائي في الإطار الضروري والجدي لتحقيق المصلحة العليا، وذلك تجسيدا للديمقراطية داخل الدولة، وتأكيداً على عدم تغول السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

النتائج والتوصيات:

وفي نهاية هذه الدراسة هذا البحث توصلنا إلى ما يلي :

1- إن الدستور الأردني لم يخطئ عندما منح السلطة التنفيذية سلطة إصدار القوانين المؤقتة، فمعظم النظم الديمقراطية تعطي السلطة التنفيذية بصفة استثنائية سلطة إصدار (قوانين أو أنظمة)، تواجه بها الظروف الاستثنائية وفقاً لشروط معينة، إلا أن التوسع المستمر وغير المبرر في إصدار المزيد من القوانين المؤقتة، قد أفرغ هذه القوانين من مضمونها، وأصبحت أداة تسيطر فيها السلطة التنفيذية على الاختصاص التشريعي، الأمر الذي أثقل كاهل البرلمانات وأضعف من دورها كممثل حقيقي عن الأمة .

2- نهيب بضرورة تدخل المشرع الدستوري الأردني بتغيير اسم (القوانين مؤقتة) إلى (أنظمة الضرورة)، أو أية تسمية أخرى غير مصطلح القانون، أسوة بما سلكته معظم التشريعات المقارنة الأخرى، حيث أن هذه التسمية لاتتلاءم إلا مع ما يصدر من السلطة التشريعية من قوانين .

3- وقد توصلنا في هذا البحث أيضاً أنه حتى تكون القوانين المؤقتة قوانين ديمقراطية، لا بد وأن يكون هناك المزيد من الضمانات التي تحول دون إساءة استخدامها من قبل السلطة التنفيذية ومن أهم هذه الضمانات (تعزيز الرقابة القضائية) على القوانين المؤقتة تمتد إلى إلغاء هذه القوانين وليس إلى وقف تنفيذها .

4- من خلال التمعن بعملية إصدار القوانين المؤقتة في النظام الأردني نرى أننا مازلنا بحاجة إلى تعزيز الرقابة القضائية عليها بحيث يجب أن لا تقتصر هذه الرقابة على التثبت من توافر الضرورة من عدمها، بل يجب أن تمتد إلى رقابة كاملة تمتد إلى مراقبة صلاحية السلطة التنفيذية في تقديرها لحالة الضرورة والتي بناء عليها يتم تقدير حالة الضرورة ومتى تكون حالة الكوارث العامة أو صرف النفقات مستعجلة التي لا تحتمل التأخير أو غير ذلك من الشروط .

5- لقد توصلت دراستنا هذه إلى أن إصدار السلطة التنفيذية للقوانين المؤقتة يتوقع منه خطورة على حقوق الأفراد ومصالح الجماعات، سيما وأن هذا الإختصاص يمارس بموجب السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية، وأن هذه الممارسة قد يكون فيها شيء من الإسراف وتجاوز للإختصاص وإساءة لهذا الحق، وعليه نهيب بالمشرع الأردني

بضرورة تعزيز الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة بحيث يترك للمحكمة الدستورية العليا مكنة الفصل بصحة دستورية هذه القوانين.

قائمة المراجع:

- (1) - خليل، محسن، (1982)، القضاء الإداري اللبناني، بيروت : دار النهضة العربية، صفحة (77).
- (2) - الطهراوي، هاني، 1988، القانون الإداري، عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع، صفحة (75-76)
- (3) القرآن الكريم، سورة البقرة، الآية رقم (185)
- (4) القرآن الكريم، سورة المائدة، الأرقم، رقم (6)
- (5) الجرف، طعيمة ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، القاهرة ، دار النهضة العربية، صفحة (137) .
- (6) العصار، يسري محمد، (2005) ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري ، والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية ، القاهرة : دار النهضة العربية، صفحة (10) وما بعدها .
- (7) جمال الدين ، سامي، 1982، لوائح الضرورة ، وضمانة الرقابة القضائية ، الاسكندرية : منشأة المعارف، صفحة (17).
- (8) لمزيد من التفصيل عن الاتجاهات القانونية لنظرية الضرورة أنظر، العصار، يسري محمد، مرجع سابق، ص14، وما بعدها، وكذلك جمال الدين، سامي، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، صفحة (19)، وكذلك الجرف، طعيمة، مبدأ

الشرعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، مرجع سابق، صفحة (139)، وما بعدها، وكذلك أبو العثم، فهد، 2005، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، صفحة (60-61).

(9) العصار، يسري محمد، مرجع سابق، صفحة 17.

(10) العصار، يسري، مرجع سابق، صفحة (16-17)

(11) جمال الدين، سامي، لوائح الضرورة، مرجع سابق، صفحة (21)

(12) صبري، السيد، (1949)، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، مطبعة عبد الله وهبه، صفحة 477.

(13) عبد الهادي، بشار، (1982)، الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية والإدارية في مصر والأردن، عمان: دار الفرقان، صفحة (53)، وكذلك راجع لمزيد من التفصيل أبو العثم، فهد، القضاء الإداري، مرجع سابق، صفحة (70) وما بعدها.

(14) الطهراوي، هاني، القانون الإداري، أنظر صفحة (76)

(15) الحياوي، عادل، 1972، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة، مطابع الجامعة الأردنية، صفحة (659-660).

(16) عدل عليا رقم 63/41 من (272) عدد 4، سنة 11، مجلة نقابة المحامين، مشار إليه عند الشطناوي، علي خطار، 1994، القانون الإداري، مرجع سابق، صفحة (105)، وكذلك الحياوي، عادل، القانون الدستوري، مرجع سابق، صفحة (679).

(17) الشطناوي، علي خطار، مبادئ القانون الإداري، أنظر صفحة (102-103).

(18) الزعبي، خالد سمارة، 1999، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، صفحة (146)

(19) لمزيد من التفصيل، أنظر القانون الأساسي لشرق الأردن، لعام 1928، نص المادة (41).

(20) الشطناوي، علي خطار، (1998)، دراسات في القرارات الإدارية، عمان: مطابع الجامعة الأردنية، صفحة (130-131)

- (21) محمد احمد عبد الله آل بني علي، 1992، لوائح الضرورة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير الجامعة الأردنية ، صفحة (57).
- (22) لمزيد من التفصيل، أنظر الدستور الأردني لعام 1947، نص المادة (53)
- (23) الكسواني، سالم، (1983)، مبادئ القانون الدستوري الأردني، مع دراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، عمان: مطابع الجامعة الأردنية، صفحة (232)ذ
- (24) أنظر الدستور الأردني نص المادة (78) الفقرة (1) ((يدعو الملك مجلس الأمة إلى الاجتماع في دروته العادية في اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل سنة، وإذا كان اليوم المذكور عطلة رسمية ففي أول يوم يليه لا يكون عطلة رسمية، على أنه لا يجوز للملك أن يرجئ بإرادة ملكية تنشر في الجريدة الرسمية إجتماع مجلس الأمة لتاريخ يعين في الإرادة الملكية، على أن لا تتجاوز مدة الأجراء شهرين))
- (25) أنظر الدستور الأردني نص المادة (81) الفقرة (1) ((للملك أن يؤجل بإرادة ملكية جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات فقط، وإذا كان قد أرجئ اجتماع المجلس بموجب الفقرة (1) من المادة (78) فلمرتين على أنه لا يجوز أن تزيد مدة التأجيلات في نصوص أية دورة عادية واحدة على شهرين بما في ذلك مدة الإجراء ولا تدخل مدة هذه التأجيلات في حساب مدة الدورة))
- (26) لقد تمت الاشارة لحكم محكمة العدل العليا عند حافظ، محمود (1987)، القضاء الإداري في الأردن، صفحة (132) وكذلك الزعبي، خالد سمارة، (1999)، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، الإصدار الأول ، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع ، صفحة (148) وما بعدها.
- (27) حافظ، محمود ، 1987، القضاء الإداري في الأردن، عمان، مطابع الجامعة الأردنية، صفحة (133).
- (28) الزعبي، خالد سمارة، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، صفحة (149-150).

- (29) الشطناوي، علي خطار، دراسات في القرارات الإدارية، مرجع سابق، صفحة (129-130)
- (30) عبد الله، محمد أحمد ، لوائح الضرورة، مرجع سابق، لصفحة (57).
- (31) الشطناوي، علي خطار، مبادئ القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، صفحة (90)
- (32) حافظ، محمود ، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، الصفحة (134)
- (33) قرار محكمة العدل العليا رقم 961/88 العدد (1) السنة العاشرة ص 707، مشار إليه في الكسواني، سالم، مبادئ القانون الدستوري، ودراسة تحليلية للنظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، صفحة (233)
- (34) الكسواني، سالم، مرجع سابق، الصفحة (234-235).
- (35) الزعبي، خالد سمارة، 1999، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، الإصدار الأول ، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، صفحة (152)، وما بعدها .
- (36) الحياوي، عادل ، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، صفحة (67).
- (37) كامل، نبيلة ، (1993)، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، القاهرة: دار النهضة العربية، صفحة (13) وما بعدها.
- (38) الزعبي، خالد سمارة، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، صفحة (157-158)
- (39) لمزيد من التفصيل أنظر : الزعبي، خالد سمارة، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، صفحة (160)، وما بعدها.
- (40) العواملة، منصور ، (1993)، الوسيط في النظم السياسية، الكتاب الثاني في النظام الأساسي (الدستوري) القائم على 1952، وما طرأ عليه من تعديلات إلى يومنا هذا، دراسة تحليلية، عمان، مطابع الجامعة الأردنية، صفحة (236) .
- (41) العواملة، منصور ، مرجع سابق، صفحة (237) .
- (42) الدورة غير العادية تكون في حال حل مجلس النواب وإجراء انتخاب عام جديد بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر، حيث لا تتجاوز الدورة الغير العادية يوم (3) أيلول وإذا حدث أن عقدت الدورة غير

العادية في شهري تشرين الأول وتشرين الثاني فتعتبر عندئذ أول دورة عادية لمجلس النواب، أما الدورة الاستثنائية، فيه تعقد في حال ما أن يرى الملك أنه من الضرورة عقد دورة استثنائية ولمدة غير محددة، وذلك من أجل إقرار أمور معينة في الإرادة الملكية، حيث تقدر هذه الأمور من قبل الملك، وقد يفقد مجلس النواب في دورة استثنائية إذا طلبت الأغلبية المطلقة من المجلس ذلك

(43) لمزيد من التفصيل عن الدورة الغير عادية لمجلس النواب والدورة الاستثنائية له، الدستور الأردني نصوص المواد (73)(82) .

(44) لقد تم الإشارة لحكم محكمة التمييز الأردنية رقم 68/64، من مجلة نقابة المحامين العدد السابع من السنة السادسة عشرة، في كتاب الحياي، عادل، القانون الدستوري والنظم السياسية، صفحة (678).

(45) الكسواني، سالم، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، صفحة (237-238).

(46) يعقوب، محمد حسين ، (2004)، الفصل والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظامين السياسيين الأردني واللبناني، عمان : مؤسسة حمادة للنشر والتوزيع ، صفحة (208-209) .