

The Legal Framework for Declaring a State of Emergency in the Jordanian and Iraqi Constitutional Systems

Saif Abdul Mohsen Rashid
PhD Candidate/Faculty of Law
University of Jordan
saifabed2025@gmail.com

Received:22/10/2024

Accepted 27/3/2025

Abstract:

The study aims to examine the legal provisions governing one of the applications of the doctrine of necessity in the Jordanian and Iraqi constitutions and the deficiencies therein. The researcher employs a comparative critical-analytical approach and concludes with several key and pivotal findings regarding the shortcomings in the constitutional organization of the legal system governing states of emergency and martial law. This exceptional legal system grants the executive authority the absolute right to unilaterally declare a state of emergency without any involvement from the legislative body, either in its initiation or termination. This stands in contrast to the Iraqi constitutional approach, which assigns a constitutional role to the legislative body in determining the necessity of resorting to this exceptional legal system, thereby highlighting the weakness of parliamentary oversight in such cases as an application of the doctrine of necessity in constitutional law. The study also recommends that the Jordanian constitutional legislator should amend certain provisions related to the legal framework governing states of emergency to align with the appropriate procedures for invoking them.

Keywords: Legal System, State of Emergency, Constitutional System, Jordan, Iraq.

النظام القانوني لإعلان حالة الطوارئ في النظام الدستوري الأردني والعراقي

سيف عبد المحسن رشيد

طالب دكتوراه/ كلية الحقوق

الجامعة الأردنية

saifabed2025@gmail.com

القبول: 2025/3/27

الاستلام: 2024/10/22

المخلص:

هدفت هذه الدراسة إلى بيان الأحكام القانونية الناظمة لأحد تطبيقات نظرية الضرورة في الدستور الأردني والدستور العراقي، وما يعترها من نقص وقصور، وقد استخدم الباحث المنهج التحليلي النقدي المقارن، وخلصت الدراسة إلى جملة من النتائج المهمة في نطاق الخلل الذي انتاب التنظيم الدستوري للنظام القانوني لحالة الطوارئ والأحكام العرفية؛ فهذا النظام القانوني الاستثنائي أناط بالسلطة التنفيذية الحق المطلق في إعلان حالة الطوارئ بصورة منفردة، دون أدنى مشاركة من المجلس النيابي، سواء في إعلان العمل بها أم انتهائها، مخالفاً بذلك الاتجاه الدستوري العراقي الذي أناط بالمجلس النيابي دوراً دستورياً في تقدير مدى اللجوء إلى هذا النظام القانوني الاستثنائي؛ مما أضفى طابع ضعف الرقابة البرلمانية على هذه الحالة، كتطبيق لنظرية الضرورة في القانون الدستوري، كما وأوصت الدراسة بأنه ينبغي على المشرع الدستوري الأردني تعديل أحكام بعض المواد الخاصة بالإطار القانوني لحالة الطوارئ، وذلك بما ينسجم مع ترتيب اللجوء إليهما.

الكلمات المفتاحية: النظام، حالة الطوارئ، النظام الدستوري، الأردن، العراق.

المقدمة:

تلتزم الدولة بتطبيق النظام القانوني العادي في الظروف الاعتيادية، لكنه يصبح غير كافٍ في أوقات الأزمات؛ مما يستدعي اعتماد أنظمة قانونية استثنائية لمواجهة الأخطار، مثل الحروب أو الكوارث. ومعظم الدساتير تتضمن تشريعات مسبقة لحالة الطوارئ، بينما تعتمد بعض الدول، مثل المملكة المتحدة، على تشريعات تصدر خلال الأزمة نفسها، وعلى هذا الأساس، توقع المشرع الدستوري الأردني والمشرع الدستوري العراقي أن تواجه الدولة بعض الظروف الاستثنائية، التي تحمل في طياتها مظاهر الخطر الجسيم التي لا يمكن مواجهتها بالأدوات القانونية الاعتيادية؛ وإنما تحتاج إلى نظام قانوني استثنائي معد مسبقاً لمواجهتها؛ لذلك تعدّ المادتان (124، 125) من الدستور، هما المحدد الدستوري لإعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية، اللتان وضحتا الأحكام العامة والشروط الواجب توافرها لإعلان العمل بهما، والنتائج التي تحتم إعلان العمل بقانون الدفاع وتعليمات الإدارة العرفية، وهذا عملياً طبق في الأردن من الفترة الممتدة (1967) تاريخ حرب حزيران مع إسرائيل، واحتلال الضفة الغربية، حتى عام (1992)، تاريخ وقف العمل بالأحكام العرفية. ثم أعيد العمل به بتاريخ (2020/3/17)، على إثر جائحة كورونا، باعتبارها من الأمراض غير المألوفة على صحة الأفراد، في حين عالج المشرع الدستوري العراقي حالة الطوارئ في المادة (61/

تاسعاً) من الدستور العراقي لسنة (2005)، وفصل أحكامها في قانون الدفاع عن السلامة الوطنية العراقي رقم (1) لسنة (2004). وهذا النظام القانوني الاستثنائي -حال تطبيقه- له انعكاساته وآثاره القانونية المختلفة التي تختلف من دولة إلى أخرى، وإن تطابقت في مجال الحقوق والحريات من حيث الحد من ممارستها والتغول عليها؛ وذلك بفرض رقابة مشددة على خلاف الحال في الظروف العادية؛ ولكي لا تتحرف السلطات القائمة على الإجراءات الضبطية التي تستلزمها تلك الحالة الاستثنائية؛ فإن تلك الإجراءات تخضع للرقابة القضائية.

مشكلة البحث:

تبرز مشكلة الدراسة في معرفة مدى تكريس كل من الدستورين الأردني والعراقي، للعمل على المحافظة على مبدأ المشروعية في حال إعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية، ومدى تأثير هذا النظام الاستثنائي على هذا المبدأ القانوني، وانعكاساته على الحقوق والحريات. وبناء على ما تقدم، فإن إشكالية الدراسة تتمحور في الإجابة عن التساؤلات الآتية:

أولاً: ما هي الشروط الدستورية لإعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية في النظام القانوني الأردني، والنظام القانوني العراقي؟

تهديدات تمس سلامة الدولة وأمنها (Al-Khatib, 2017). وعند حدوث حالة الطوارئ، قد تتجاوز السلطة بعض أحكام الدستور والقوانين العادية، لتطبيق نظام قانوني استثنائي يكون محددًا مسبقًا في الدستور، وتختلف تفاصيله باختلاف الأنظمة القانونية (Al-Amiri, 2016, p. 14).

تعدّ حالة الطوارئ من الظروف الاستثنائية التي تمرّ بها أيّ دولة حولة العالم، فغالبًا ما تقوم السلطة الحاكمة بمسؤوليتها تجاه مواطنيها؛ من خلال احترام القواعد القانونية التي تتضمّن العلاقة بينهما، فالسلطة الحاكمة لا تستطيع تجاوز حقوق مواطنيها وحرّياتهم، إلا في حدود مبدأ المشروعية الذي يعدّ الأساس في احترام القواعد القانونية، من قبل السلطة الحاكمة والمواطنين في ظلّ الظروف العادية، وبذلك، فإنّ السلطة الحاكمة تلتزم بالقواعد القانونية عند مزاولتها لوظيفتها المنوطة بها في الظروف العامّة العادية، أمّا إذا حدث أمر طارئ من الظروف الخاصة الاستثنائية، فإنّه يجعل السلطة الحاكمة غير قادرة على الالتزام بمهامها؛ الأمر الذي يحتمّ على السلطة التشريعية زيادة صلاحيات السلطة الحاكمة واختصاصاتها؛ لتتمكن من القيام بوظيفتها، ولمعالجة الظرف الاستثنائي، ومما لا يسمح لها بالتجاوز على حريات مواطنيها وحقوقهم، على أن تكون حالة الطوارئ محدّدة بمدّتها وأسبابها، وتحافظ على الحد الأدنى للمشروعية (Mohammed, 2024).

وقد عرفت بأنّها إجراء قانوني يخضع لسيادة القانون، ويستمدّ شرعيته من الدستور، ولا تلجأ الدولة إليه إلا في الحالات الاستثنائية عند تهديد أمنها وسيادتها (Abdul Zahra & Mohammed, 2022).

يتّضح في النظام الدستوري الأردني، وبدلالة المادتين: (124)، (125) من الدستور، أنّ إعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية هما من إطلاقات السلطة التنفيذية لوحدها، على خلاف ما ذهب إليه غالبية الأنظمة الدستورية المقارنة، التي جعلتها بالمشاركة مع البرلمان، كما هو الحال في الدستور العراقي لسنة (2005). وبالرجوع إلى المادة (124) من الدستور الأردني، نجدها تنصّ على أنّه إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ، فيصدر قانون باسم قانون الدفاع، تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص 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".

وقد ذهبت محكمة العدل العليا في احد قراراتها ذات الرقم (1945/51)، بمناسبة الطعن في قرار مدير المطبوعات والنشر، بإيقاف صحيفة اليقظة في ظلّ قانون الدفاع لعام (1935)، الذي صدر عام (1954) "... ذلك أنّ الدستور أناط بجلالة الملك صلاحية إعلان العمل بقانون الدفاع وتوقّف العمل به، وأنّ إعلان العمل بهذا القانون أو توقف

ثانيًا: ما مدى خضوعها للرقابة القضائية والبرلمانية؟
ثالثًا: ما هي الآثار القانونية المترتبة على إعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية؟

هدف البحث:

تهدف الدراسة إلى بيان الأحكام القانونية النازمة لأحد تطبيقات نظرية الضرورة في الدستور الأردني والدستور العراقي، وما يعترضها من نقص وقصور، على اعتبار أنّ تلك الأحكام لم تحظّ بالتعديل الدستوري لتواكب ما هو معمول به في غالبية الأنظمة الدستورية المقارنة، بما يعزز من تفعيل الرقابة البرلمانية على إعلانها أو تمديدتها أو وقفها.

منهج البحث:

للوصول إلى الهدف المرجو من هذه الدراسة؛ سيتّبع الباحث المنهج التحليلي النقدي المقارن، الذي بمقتضاه سنتعرض فيها إلى بيان وتحليل النصوص القانونية المتعلقة بالدراسة، مستندين في ذلك إلى جانب من الآراء الفقهية التي تناولت هذا الموضوع بالتحليل والنقد، مدعّمين ذلك بالأحكام القضائية ذات الصلة بالدراسة؛ مما يعمّق بصورة جليّة منحي النقص والغموض التي انتابت هذا التنظيم الاستثنائي، ومقارنة موقف المشرع الأردني بموقف المشرع العراقي.

خطة البحث:

في ضوء أهداف الدراسة، وللإجابة عن الأسئلة التي نثيرها إشكالية الدراسة، فقد ارتأينا تقسيم الخطة الدراسية على النحو الآتي: المبحث الأول: ماهية حالة الطوارئ ومبرراتها القانونية، الذي سنتعرض فيه إلى مفهوم حالة الطوارئ وأسباب إعلانها. والمبحث الثاني: سنتعرض فيه للرقابة على حالة الطوارئ والأحكام العرفية، والآثار القانونية التي تترتب على إعلانها على الحقوق والحريات الفردية، خاصّة حرية الصحافة والطباعة.

المبحث الأول: ماهية حالة الطوارئ ومبرراتها القانونية.

نظّم الدستورين الأردني والعراقي حالة الطوارئ والأحكام العرفية، مع إحالة التفاصيل إلى القوانين ذات العلاقة، وعلى هذا الأساس سنتطرق في هذا المبحث إلى دراسة مفهوم حالة الطوارئ وطبيعتها ومبرراتها القانونية في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم حالة الطوارئ وطبيعتها القانونية.

الفرع الأول: مفهوم حالة الطوارئ.

لم تحدّد الدساتير بشكل واضح مفهوم حالة الطوارئ؛ ممّا دفع الفقه الدستوري إلى تعريفها كنظام قانوني استثنائي يُقرّر لحماية المصالح الوطنية، ويستخدم فقط في الظروف الطارئة التي تعجز الإدارة الشرعية عن مواجهتها (Al-Sarour, 1999, p. 785). وتمنح هذه الحالة السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة أكثر من الظروف العادية؛ لمواجهة

الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلبٍ مشتركٍ من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء. ب. تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلةً للتديد وبموافقةٍ عليها في كلِّ مرة. ج. يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وتنظّم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور. د. يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها.

كما نظّم المشرع العراقي إعلان حالة الطوارئ، بموجب قانون السلامة الوطنية رقم لسنة (1965)، الذي أشار في المادة (59) فقرة ثالثاً، أنّ من أسباب إعلان حالة الطوارئ انتشار الوباء، وهذا القانون ما زال نافذاً في النصوص التي لا تتعارض مع النصوص الدستورية وأمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة (2004)، وعلى الرغم من ذلك لم تعلن حالة الطوارئ لمواجهة جائحة كورونا، بل أنشئت خلية الأزمة استناداً إلى قانون الصحة العامة رقم (89) لسنة (1981)، التي أصدرت العديد من القرارات الإدارية لمواجهة وباء كورونا، باعتبارها قوة قاهرة.

كما كوّنت محكمة التمييز العراقية جائحة كورونا في قرار لمحكمة التمييز الاتحادية رقم (2104)، في (2020/8/22)، بأنّها قوة قاهرة اقتضت فرض حظر التجوال، وتعطيل الدوام الرسمي؛ ممّا أدى إلى قطع المدد المحددة للطعن بالأحكام.

ويتّضح من هذه النصوص الدستورية، أنّ للسلطات العراقية الحقّ في إعلان حالة الطوارئ، من خلال طلب مشتركٍ يقدّم من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء. وهذا يتطلب موقفاً مشتركاً من ركني السلطة التنفيذية حيال الظرف الطارئ، ويتمّ الإعلان بواسطة "أمر" يصدر من رئيس مجلس الوزراء، بعد موافقة رئيس الجمهورية، ومجلس النواب بنسبة ثلثي الحضور، وذلك وفقاً للدستور وأمر الدفاع عن السلامة الوطنية (Abdul Rahim, 2008).

ويلاحظ أنّ الأمر يصدر عن رئيس مجلس الوزراء، وليس من مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية، كما أنّ المشرع الدستوري لم يتطرق إلى تفاصيل الظرف الاستثنائي، والأسباب الموجبة له، تاركاً ذلك للتقدير الشخصي لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، إلا أنّ ما يقلل من النقد في هذه المسألة، هو اشتراط المشرع الدستوري موافقة ثلثي الحضور من أعضاء مجلس النواب على الطلب، وهي نسبة مرتفعة جداً برأينا. ومن خلال ما تقدّم، فإنّ حالة الطوارئ عبارة عن نظام إداري وقانوني يدعم السلطة الإجرائية، في ظلّ أيّ من الظروف الخاصة الاستثنائية بصلاحيات واختصاصات أقوى ممّا تتمتع فيه في ضوء الظروف العادية، خلال فترة محدّدة من الزمن؛ من أجل الحفاظ على النظام العام، وأمن الدولة واستقرارها، وتنتهي بعد انقضاء الظرف الطارئ.

العمل به من أعمال السيادة التي تفرضها السلطة التنفيذية، ضمن تقديراتها المتعلقة من أجل الصالح العام، وسلامة الوطن، وليس لأيّ محكمة حق الرقابة على هذه التقديرات.

وفي حكم محكمة التمييز الاتحادية العراقية الصادر بتاريخ (1966/5/9)، الذي جاء فيه "أنّ أعمال السيادة حسبما جرى به الفقه والقضاء، هي تلك الأعمال التي تصدر عن الحكومة بوصفها سلطة حكم لا سلطة إدارة، فتباشر بمقتضى هذه السلطة العليا لتنظيم علاقاتها بالسلطات الأخرى، داخلية كانت أم خارجية، أم تتخذها اضطراراً للمحافظة على كيان الدولة في الداخل، أو الذود عن سيادتها في الخارج، ومن ثمّ تغلب فيها أن تكون تدابير تتخذ في النطاق الداخلي، أو في النطاق الخارجي، إمّا لتنظيم علاقات الحكومة بالسلطات العامة، وإمّا بدفع الأذى والشر عن الدولة في الداخل أو في الخارج، وهي طوراً تكون تدابير تتخذ للدفاع عن الأمن العام من اضطراب داخلي بإعلان الأحكام العرفية أو إعلان حالة الطوارئ".

وعلى هذا الأساس، فإنّه متى ما توافرت شروط إعلان حالة الطوارئ، فإنّ هذا الإعلان يعدّ عملاً من أعمال السيادة، كما ذهب إليه القضاء المقارن؛ فالقضاء هو الذي يقدر هذه الصفة وارتباطها بالسياسة العليا للدولة. وبذلك فإنّ الإرادة الملكية الصادرة بإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية كما يراه غالبية الفقه والقضاء الأردني، يعدّ عملاً من أعمال السيادة، بحيث لا تخضع للرقابة القضائية سواء العادية أم الإدارية (Shatnawi, 2013, p. 128; Al-Khatib, 2014, p. 626; Al-Hiyari, 1972, p. 142)، وقد قضت محكمة العدل العليا في قرار لها رقم (1952/52/42)، "أنّ جلالة الملك وحده هو صاحب تقدير وجود الطوارئ أو عدم وجوده، ولا تستطيع هذه المحكمة أن تتصدى لهذا التقدير؛ لأنّها بهذا تكون قد سلّبت هذه الصلاحية وانتحلتها لنفسها".

وعلى خلاف ما سبق، فهناك جانب من الفقه الدستوري المقارن، يرى أنّ إعلان العمل بحالة الطوارئ لا يعدّ من أعمال السيادة؛ وذلك على أساس أنّه صادر من رئيس الدولة باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية، وليس كصاحب سيادة؛ ذلك أنّ الدستور حدّد مهام السلطة التنفيذية سلفاً بالمحافظة على النظام العام؛ مما يجعل هذا القرار إدارياً يجيز الطعن به أمام القضاء؛ والقول بغير ذلك تنكيس لجميع ضمانات حقوق الأفراد، التي لا بدّ من توافرها في أيّ نظام ديمقراطي، أو في حال صدور هذا القرار مخالفاً للحالات التي أوجبها القانون، أو شروط اللجوء إليها (Asfour, 1976, pp. 146-147; Darwish, 1976, p. 1023).

وتطبيقاً لذلك، فقد أعلنت حالة الطوارئ على أثر جائحة كورونا، بإرادة ملكية بتتسبب من مجلس الوزراء بتاريخ (2020/3/13)، في جميع أنحاء المملكة، التي أوجبت العمل بقانون الدفاع لعام (1992). في حين نجد أنّ الدستور العراقي لسنة (2005)، نصّ في المادة (61/ تاسعاً)، من الدستور "يختص مجلس النواب بما يأتي: تاسعاً أ.

الفرع الثاني: شروط إعلان حالة الطوارئ.

العادي للأمر. ونتيجة ذلك أن الأخطار المألوفة لا تعتبر مبرراً لإعلان قانون الدفاع؛ لأنها وبحسب الأصل تكون منظّمة بموجب التشريعات المعدّة للظروف العادية.

أولاً: شروط إعلان حالة الطوارئ في الدستور الأردني.

تطلب الدستور الأردني وكذلك قانون الدفاع لعام (1992)، توافر عدة شروط للعمل بقانون الدفاع. وبالنظر إلى طبيعة هذه الشروط، فقد وجدنا أنها تنطوي تحت نوعين من الشروط، شروط (موضوعية)، وشروط (شكلية)، وذلك وفقاً للتفصيل الآتي:

أولاً: الشروط الموضوعية.

تطلب المشرع الدستوري وكذلك المشرع العادي توافر عدة شروط موضوعية لإعلان العمل بقانون الدفاع، ويمكن استنباط هذه الشروط من نصّ المادة (124) من الدستور الأردني، ونصّ المادة الثانية من قانون الدفاع، حيث نصّت المادة (124) من الدستور: "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع الطوارئ". ونصّت المادة (1/2) من قانون الدفاع: "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ تهدّد الأمن الوطني أو السلامة العامة من جميع أنحاء المملكة أو في منطقة فيها....". وهذا النصّ شبيه بما ورد في المادة الثانية من قانون الدفاع الملغي عام (1935).

وباستقراء هذه النصوص، يمكن لنا أن نجمل الشروط المتطلّبة لإعلان العمل بقانون الدفاع، وهي: وقوع أحداث طارئة، وأن تهدّد الأحداث الطارئة مصالح عامّة معينة، والشرط الثالث هو شرط ضمني يتمثل بعدم كفاية القوانين العادية لمواجهة هذه الظروف.

• وقوع أحداث طارئة:

تشتترط النصوص القانونية سالف الذكر، أن تقع حالة طارئة من شأنها تهديد أمن الوطن وسلامته؛ حتى يتم تطبيق قانون الدفاع. وما يهمنا هنا هو تحديد المقصود بعبارة (وقوع طوارئ)؟

إنّ المقصود بعبارة وقوع طوارئ هو "قيام حالة طوارئ فعلية بأن تتعرض البلاد للخطر كنشوب حرب، أو حدوث اضطرابات داخلية". ونحن نرى أنّ المقصود بعبارة (وقوع طوارئ) "حلول أحداث تنطوي على درجة من الخطورة، بحيث تخرج عن نطاق المعتاد والمألوف" (Tahrawi, 1992, pp446)

وعليه فإنّ الداعي إلى إعلان قانون الدفاع، ليس الحدث في حدّ ذاته، وإنّما جسامته الخطر المتولد عن الحدث، ونضرب لذلك مثلاً (أنّ) مجرد تعرّض الدولة لزلزال لا يعتبر مبرراً لإعلان قانون الدفاع، إلا إذا تولّدت عنه أخطاراً عامّة تصل إلى حدّ تدمير المدن والقرى، وهو ما يصلح أن يطلق عليه عندئذ كارثة عامة).

ولهذا يشترط في الخطر حتى يكون صالحاً لإعلان قانون الدفاع، أنّ يكون خطراً جسيماً وحالاً.

وأنّ المقصود بالخطر الجسيم "الخطر الذي يخرج عن إطار المخاطر المعتادة" (Al-Jammal, 1994, p. 23). فهو الخطر غير المألوف من حيث النوع والمدى (Ismail, 1979, p. 1876)، وهو بالتالي يُعبّر عن حالة شاذة غير اعتيادية وغير مألوفة وفق المجري

• أن يكون من شأن هذه الأحداث تهديد مصالح عامة معيّنة: لا يكفي لإعلان العمل بقانون الدفاع مجرد توافر حالة تنطوي على خطر جسيم وحال، بل يشترط إلى جانب ذلك أن يهدّد هذا الخطر مصالح عامة معينة.

وبالرجوع إلى نصّ المادة الثانية الفقرة (أ) من قانون الدفاع، نجد أنّ "هذه المصالح تتحدّد بالأمن الوطني والسلامة العامة. فحتى يعتدّ بالخطر كمبرر لإعلان العمل بقانون الدفاع، فإنّه يجب أن يصل في الجسامته إلى الحدّ الذي يهدّد أمن الوطن وسلامته، أمّا مجرد تهديد المصالح الخاصة، فهو لا يصلح كمبرر لإعلان العمل بقانون الدفاع. وبما أنّ قانون الدفاع قد حدّد المصالح العامة التي يجوز أن يعمل بمقتضاها بأحكامه، متى تعرّضت للخطر نتيجة الظرف الطارئ، فهذا يعني أنّ قانون الدفاع هو قانون مخصّص الأهداف، وبالتالي عدم إمكانية إعلان قانون الدفاع لتحقيق مصلحة أخرى خلاف المصلحة المذكورة في النص، وهي الدفاع عن أمن الوطن وسلامته، حتى وإن كانت مصلحة عامة. فقد قضت محكمة العدل العليا في قرارها رقم (79/26) بأنّه: (يتحقّق الانحراف في استعمال السلطة إذا اتخذت الإدارة قراراً لحماية أغراض غير التي قصد الشارع من منحها تلك السلطة...)

ونصّ المادة السابق شبيهه بنصّ المادة الثانية من قانون الدفاع لعام (1935) حيث ورد فيها أنّه: "عندما يحدث طارئ عام يقتضي الدفاع عن شرق الأردن، أو يمسّ بالأمن العام، أو بسلامة قوات جلالتة البريطانية المسلحة الموجودة في شرق الأردن، فليسمو الأمير المعظم أن يعلن العمل بهذا القانون". وهذا النصّ يقود إلى النتائج ذاتها المترتبة على نصّ المادة الثانية من قانون الدفاع الجديد، باستثناء ما يتعلق بسلامة جلالتة البريطانية، حيث انتهى عهد الانتداب البريطاني ولم يعد له وجود في ظلّ الاستقلال الكامل للمملكة.

• عدم كفاية القوانين العادية لمواجهة الأحداث الطارئة:

إنّ حلول أحداث طارئة من شأنها تهديد أمن الوطن وسلامته، لا تكفي وحدها لإعمال أحكام قانون الدفاع، فتحقّق الأحداث الطارئة لا يؤدي تلقائياً إلى فرض حالة الطوارئ؛ إذ يشترط إلى جانب ذلك عدم كفاية القوانين المعدّة للظروف العادية لمواجهة الأحداث الطارئة، فإذا كان بمقدور السلطة التنفيذية مواجهة الحدث الطارئ بموجب القوانين العادية، فلا يكون لها أن تلجأ إلى إعلان قانون الدفاع. (Tahrawi, p. 459)

وعدم كفاية القوانين العادية يؤدي إلى تعذر إتباعها، وتعذر إتباع القوانين العادية لا يعني الاستحالة المطلقة، بمعنى أنّه يستحيل على الإدارة أن تتبع أحكام هذه القوانين بصورة مطلقة (Mohammed,

عن كلمة بيان بكلمة (ذُكر)، كما يقصد بهذا الشرط أن يكون سبب الإعلان من بين الأسباب الواردة في الفقرة (أ) من المادة نفسها.

● تحديد المنطقة التي يطبق فيها:

وهذا الشرط يفرض على السلطة التنفيذية أن تراعي عدم إعلان العمل بقانون الدفاع إلا في أضيق الحدود، فالحالة الطارئة إذا كانت جزئية قاصرة على جزء من إقليم الدولة، يكون سريان قانون الدفاع في ذلك الجزء فقط.

● تاريخ العمل بقانون الدفاع:

يتعين لكي تكتمل صحة قرار إعلان العمل بقانون الدفاع من الناحية الشكلية، أن يتم تحديد تاريخ العمل به، وإيراد هذا الشرط من قبل المشرع الأردني وضع منقده، فما الفائدة من تحديد تاريخ بدء سريان العمل بقانون الدفاع، إذا لم يتم تحديد المدة التي تسري خلالها حالة الطوارئ.

ثانياً: شروط إعلان حالة الطوارئ في الدستور العراقي.

نظراً لاختلاف بعض الشروط المنصوص عليها في الدستور العراقي

لسنة (2005)، عمّا ورد في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة (2004)، سنتناول الدراسة كلاً منها على حدة وفق الآتي:

أولاً: شروط إعلان حالة الطوارئ بموجب المادة (61) الفقرة تساعاً من الدستور العراقي لعام (2005).

يتبين لنا أنّ الشروط التي يستوجب توفّرها لتطبيق هذه المادة، هي شروط موضوعية تكون بقيام ظروف استثنائية كحالة الحرب، وقيام ظروف استثنائية تتمثل بحالة الطوارئ، وهذه الظروف تمثل تهديداً لسلامة الدولة، ولا يمكن مواجهتها بالقوانين المعدّة لمواجهة الظروف العادية، كما بيّنت المادة مجموعة شروط شكلية تتمثل بالآتي:

1. يقدم طلب من قبل جهتي السلطة التنفيذية: (رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية)، إلى مجلس النواب للموافقة على إعلان حالة الطوارئ.
2. الموافقة على إعلان حالة الطوارئ بأغلبية الثلثين من أعضاء مجلس النواب، ويؤخذ على هذا البند أنّه لم يحدّد المقصود بأغلبية الثلثين المطلوبة، هل هي ثلثا أعضاء مجلس النواب ككل؟ أم ثلثا الأعضاء الحاضرين من مجلس النواب في الجلسة؟
3. حدّد الدستور مدة سريان حالة الطوارئ في العراق، وهي (30) يوماً قابلة للتعميد؛ بموافقة مجلس النواب على طلب التمديد في كلّ مرة، وتنتهي حالة الطوارئ تلقائياً إذا لم يقدم طلب بعد نهاية أيّ مدة تمديد، وما يؤخذ على النص أنّه لم يتشترط أغلبية معينة من مجلس النواب عند الموافقة على طلب تمديد حالة الطوارئ، كما فعل عندما اشترط صراحة أغلبية الثلثين للموافقة على إعلان حالة الطوارئ.

(2005)، بل يكفي أن يترتب على الحدث الطارئ صعوبة إتباع القوانين المعدّة للظروف العادية.

والسؤال الذي يثور هنا هل يتوجب على السلطة التنفيذية أن تلجأ فعلاً إلى أحكام القوانين العادية واستئنافها لكي تثبت عجزها؟ أم أنّه يكفي أن تُقدّر عدم كفايتها دون اللجوء الحقيقي إلى هذه القوانين؟

نرى أنّه وبالنظر إلى طبيعة الأحداث الطارئة، وما تقتضيه من سرعة وحزم، فإنّ مسألة كفاية القوانين العادية من عدمها، يخضع لسلطة الحكومة التقديرية، دون وجوب اللجوء إلى أحكام القوانين العادية، وعليه فهي تُقدّر مدى كفاية القوانين العادية أو عدم كفايتها.

ثانياً: الشروط الشكلية.

لقد استحدث المشرع الأردني عدّة شروط شكلية يجب توافرها في قرار إعلان العمل بقانون الدفاع، وهذه الشروط وردت في نص الفقرة (ب) من المادة الثانية من قانون الدفاع، حيث ورد فيها: تتضمّن الإرادة الملكية بيان الحالة التي تقرر بسبب إعلان العمل بهذا القانون والمنطقة التي يطبق فيها وتاريخ العمل به".

وباستقراء أحكام هذا النص نجد أنّ سلامة إعلان العمل بقانون الدفاع، يتوقف على شمول قرار الإعلان لعدة بيانات، وهي:

1. الحالة التي أعلن بسببها عن أحكام قانون الدفاع.
2. المنطقة التي يطبق فيها.
3. تاريخ العمل بالقانون.

وخلو قرار الإعلان من أحد هذه البيانات؛ يجعل منه قراراً باطلاً لعدم استكمال أركان سلامته ومشروعيته.

وقد خلا قانون الدفاع الملغي لعام (1935) من نصّ مماثل، حيث لم ترد في هذا القانون أية شروط من هذا القبيل.

وفي تقديرنا إنّ الحكمة من استحداث المشرع الأردني لمثل هذه الشروط يكمن في أمرين هما:

- تنبيه الحكومة إلى خطورة ما تقوم به من تصرف، وأنّها ليست طليقة من كلّ قيد، بل عليها مراعاة الشروط الواجب توافرها في قرار الإعلان.
- إنّ إدراج مثل هذه الشروط إنّما يبرز أنّ قرار إعلان حالة الطوارئ يخضع للرقابة، فاشتراط تبيان هذه العناصر بمثابة تسيب للقرار، وتكون أسباب الإعلان محلّ مطابقة للأوضاع التي يعينها المشرع، حتى يتبين ما إذا كان هذا الإعلان مشروعاً أو فاقداً للأساس القانوني (Shiha, 2017, p. 313).

وفيما يأتي بيان هذه الشروط:

- بيان الحالة التي أعلن بسببها قانون الدفاع: ويقصد بهذا الشرط أن يتضمّن قرار الإعلان بنداً تفصيلياً عن الحالة التي أدّت إلى إعلان قانون الدفاع، ونستخلص ذلك من عبارة (بيان الحالة)، وبيان الحالة تعني العرض التفصيلي لها، فلو أراد المشرع مجرد ذكر الحالة دون تفصيل ذلك؛ لكان استعاض

ولا يقتصر هذا التناقض على تحديد الجهة المختصة، بل يشمل أيضاً مدة سريان حالة الطوارئ. إذ نصّت الفقرة (تاسعاً/ب) من المادة (61) من الدستور العراقي، على أنّ إعلان حالة الطوارئ يكون لمدة ثلاثين يوماً فقط، قابلة للتديد بموافقة مجلس النواب، بينما نصّت المادة (2) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية، على أنّ مدة حالة الطوارئ لا تتجاوز ستين يوماً، مع إمكانية تمديدتها دورياً كلّ ثلاثين يوماً.

وبما أن دستور العراق لعام (2005)، يُعتبر المصدر الأعلى في الهرم التشريعي وفقاً لمبدأ تدرج القوانين، فضلاً عن قاعدة الأحدث ينسخ الأقدم، فإن أحكامه تُغلب أيّ تشريع سابق يتعارض معه. لذا، يستوجب إصدار قانون جديد ينظم الحالات الاستثنائية في العراق، بما ينسجم مع أحكام الدستور.

علاوة على ذلك، نصّت المادة (130) من الدستور العراقي على أنّ التشريعات النافذة تبقى سارية المفعول، ما لم تُلغ أو تُعدّل وفقاً لأحكام الدستور؛ مما يستوجب مراجعة التشريعات المتعلقة بحالة الطوارئ لضمان توافقها مع النص الدستوري.

عند مقارنة الأحكام القانونية لإعلان حالة الطوارئ في العراق والأردن، نجد أنّ المشرعين في كلا البلدين اشترطوا وجود ظروف استثنائية تبرّر إعلان حالة الطوارئ، مثل وقوع أحداث طارئة تهدد مصالح عامة معينة، كما اشترطوا تحديد النطاق الجغرافي الذي تُطبّق فيه حالة الطوارئ، بالإضافة إلى تحديد تاريخ بدء سريانها.

إلا أنّ المشرع العراقي انفرد بتحديد مدة سريان حالة الطوارئ، حيث جعلها ثلاثين يوماً قابلة للتديد بموافقة مجلس النواب، وفقاً للمادة (61/تاسعاً) من الدستور العراقي. وقد أحسن المشرع العراقي في ذلك؛ نظراً لأنّ حالة الطوارئ تُعدّ استثناءً قانونياً يجب أن ينتهي بزوال السبب الذي أدى إلى إعلانه؛ مما يستوجب تحديد مدة زمنية واضحة لانتهائه.

وعلى العكس من ذلك، لم يحدّد المشرع الأردني صراحةً مدة سريان العمل بقانون الدفاع، كما لم ينص على اعتبار حالة الطوارئ منتهية بزوال المسبب الذي أدى إلى إعلانها؛ ممّا يترك الباب مفتوحاً لاستمرارها دون تحديد زمني دقيق.

المطلب الثاني: مبررات إعلان حالة الطوارئ.

إعلان حالة الطوارئ وسيلة لمواجهة الخطر الاستثنائي، ويجب تبريرها لتجنب إساءة استخدام السلطات (Al-Jammal, 1982, p. 323)، وعلى هذا الأساس ستقوم الدراسة في هذا المطلب بتحديد مبررات إعلان حالة الطوارئ في النظام القانوني الأردني في الأفرع الآتية:

الفرع الأول: حدوث حالة من حالات الطوارئ.

لم يحدّد المشرع الدستوري الأردني أسباب إعلان حالة الطوارئ، بل فوّض ذلك إلى قانون الدفاع (Al-Ghuwairi, 2000, p. 9). وتستند مبررات إعلان الطوارئ إلى الظروف الاستثنائية التي تهدد

4. صدور قانون لا يخالف أحكام الدستور ينظّم الصلاحيات التي تُمنح لرئيس الوزراء لمواجهة الظرف الاستثنائي، سواء أكان الظرف حالة حرب أم حالة طوارئ.

5. يعرض رئيس مجلس الوزراء الإجراءات الاستثنائية المُتخذة، وما حقّقت من نتائج لمواجهة الظرف الاستثنائي على مجلس النواب خلال (15) يوماً من تاريخ انتهائه.

ثانياً: شروط إعلان حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة (2004).

نصّت المادة الثانية من أمر الدفاع على: "تُعلن حالة الطوارئ بأمر يتضمّن بيان الحالة التي أعلن بسببها، وتحديد المنطقة التي تشملها، وتحديد بدء سريان حالة الطوارئ ومدّتها، على ألاّ تمتدّ حالة الطوارئ أكثر من (60) يوماً، أو تنتهي بعد زوال الخطر، أو الظرف الذي استدعى قيامها أو أيّهما أقل، ويجوز تمديد حالة الطوارئ بصورة دورية كلّ ثلاثين يوماً ببيان تحريري من رئيس الوزراء وهيئة الرئاسة، إذا استدعت الضرورة ذلك، وينتهي العمل بها تلقائياً إذا لم تمدّد تحريراً في نهاية أيّ فترة تمديد. من خلال النصّ نستنتج أن شروط إعلان حالة الطوارئ هي:

1. بيان الحالة التي أعلنت بسببها والمتمثلة بالخطر الجسيم الحال ومصدر ذلك الخطر.

2. تحديد المنطقة التي تشملها، ويفهم من هذا الشرط أن تحاول السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ، ألاّ تفرض هذه الحالة إلاّ في أضيق الحدود، فإذا كان السبب الذي يدعو إلى إعلان تلك الحالة في جزء من الدولة، فإنّه لا يوجد ما يبرر من فرضها على مجمل إقليم الدولة.

3. تحديد تاريخ بدء سريان حالة الطوارئ ومدّتها، واشترط النصّ ألاّ تمتدّ مدّتها أكثر من (60) يوماً، ولكن صدور دستور العراق لسنة (2005)، قد عدّل هذه المدة بأن حدّدتها بثلاثين يوماً قابلة للتديد، بالموافقة من مجلس النواب في كلّ مرة كما بينا سابقاً.

4. تنتهي حالة الطوارئ تلقائياً إذا لم تمدّد في نهاية أيّ فترة تمديد.

يُلاحظ وجود تناقض بين الأحكام الدستورية والتشريعية فيما يتعلق بإعلان حالة الطوارئ في العراق، فقد نصّت الفقرة (تاسعاً/أ) من المادة (61) من دستور العراق لعام (2005)، على أنّ إعلان حالة الطوارئ يكون بناءً على طلب مشترك من رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية يُقدّم إلى مجلس النواب، ويشترط للحصول على الموافقة تأييد أغلبية الثلثين من أعضاء المجلس.

وفي المقابل، منحت المادة (1) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية لعام (2004)، رئيس مجلس الوزراء صلاحية إعلان حالة الطوارئ، وذلك بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع؛ ممّا يشكل تعارضاً واضحاً بشأن الجهة المخولة بإعلان حالة الطوارئ.

وبذلك، فإنّ المشرع الدستوري قد ربط بين وقوع الطوارئ التي توجب خطورتها وتهديدها سلامة الدولة، التي تستدعي الدفاع للحفاظ على أمنه وسلامته، وبين إعلان حالة الطوارئ؛ فإذا كانت تلك الحالة بطبيعتها ليست على درجة من الخطورة التي تستدعي الدفاع عن الدولة، فإنّه لا يستوجب إعلان حالة الطوارئ؛ فليس أيّ طارئٍ يقتضي إعلان حالة الطوارئ، فمثلاً إذا وقعت مظاهرة أو عصيان مسلح، وكان بالإمكان فضّ تلك المظاهرة أو القضاء على ذلك العصيان، فإنّه لا يبرر العمل بقانون الدفاع؛ إلاّ إذا كان هذا الأمر الطارئ قد تفاقمت خطورته، وأدى إلى منع أعضاء البرلمان من الاجتماع مثلاً، أو أدى إلى نشوب حرب أهلية.

أما المشرع العراقي فقد سلك نهجاً مختلفاً عن المشرع الأردني، فعلى الرغم من أنّ الدستور العراقي لسنة (2005)، أشار إلى حالة الطوارئ كما أسلفنا إلاّ أنّ الأساس التشريعي لنظرية الطوارئ، يتّضح في قانون يسمى بـ أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة (2004)، الذي صدر بموجب قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، وقد نظم هذا الأمر إعلان الحرب وحالة الطوارئ، ونصّ على المبررات والأسباب الموجبة التي تدعو السلطة التنفيذية لطلب الموافقة على حالة الطوارئ، حيث تمّ تحديدها في المادة (1) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية بالآتي:

1. تعرّض الشعب العراقي لخطر حالّ وجسيم: هذا الشرط يشير إلى أنّ حالة الطوارئ يمكن أن تُعلن إذا ما تعرضت البلاد لخطر داهم مثل غزو خارجي، أو هجوم إرهابي واسع النطاق، أو تهديد أمنيّ كبير يمسّ كيان الدولة وسلامة شعبها.
2. حملة مستمرة من العنف من أيّ عدد من الأشخاص: يُشير هذا إلى حالة الاضطرابات الداخلية أو التمردات المسلحة، حيث يمكن إعلان حالة الطوارئ، إذا كانت هناك حملة مستمرة ومنظمة من العنف، سواء من قبل مجموعات إرهابية، أم ميليشيات، أم حتى جماعات محلية تقوم بأعمال تخريب وعنف قد تهدّد الأمن والاستقرار.

تُنظّم حالة الطوارئ في التشريع الأردني، عن طريق قانون الدفاع رقم (13) لسنة (1992) وتعديلاته، حيث يمنح الحكومة صلاحيات واسعة في الظروف الاستثنائية، بما في ذلك تقييد بعض الحريات والحقوق الأساسية، مثل حرية التنقل والتجمع. وفي العراق، وعلى الرغم من وجود أساس تشريعي لحالة الطوارئ، إلاّ أنّ الدستور العراقي لعام (2005) فرض ضوابط على إعلان حالة الطوارئ، حيث اشترط الحصول على موافقة مجلس النواب لتمديدتها بعد إعلانها؛ ما يعكس محاولة لتقييد صلاحيات السلطة التنفيذية، وضمان عدم إساءة استخدامها. ففي السنوات التي تلت سقوط النظام السابق، فُعّلت حالة الطوارئ في العراق عدّة مرات نتيجة للتدهور الأمني، خاصّة في مواجهة العمليات الإرهابية التي شنتها تنظيم داعش. واستخدمت السلطات

الدولة، وتستدعي استخدام وسائل قانونية استثنائية وفق نظرية الضرورة الدستورية، وهذه الحالة تتطلب وجود خطر جسيم وحالّ لا يمكن مواجهته بالوسائل العادية، وينبغي إنهاء حالة الطوارئ بمجرد زوال هذا الخطر (Gabriel, 1988, p. 23).

ووفقاً للفقه الدستوري، قد يكون الخطر الذي يستدعي إعلان حالة الطوارئ خارجياً كالحرب أو الغزو، أو داخلياً كالعصيان المسلح أو الأزمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية (Al-Jammal, 1999, p. 19). وحسب المادة (124) من الدستور الأردني، يتطلب إعلان حالة الطوارئ وجود خطر جسيم يعوق السلطات الإدارية عن أداء مهامها؛ ممّا يستدعي تدخلاً سريعاً. وقد حدّدت محكمة العدل العليا الأردنية مفهوم الظروف الاستثنائية في قرارها رقم (97/226) بقولها: "نشوء خطر جسيم يتعدّى مواجهته بالطرق القانونية العادية كالحرب والكوارث والفتنة الداخلية، وطبيعة هذا الخطر أنّه داهم ذو صفة استثنائية".

ولم يبيّن المشرع الدستوري الأردني أو يحدّد حالات الطوارئ، وإنما تركها إلى قانون الدفاع لعام (1992) في المادة الثانية، التي حدّدت تلك الحالات بعبارة عامة وفضفاضة؛ ممّا يفسح المجال معها في التفسير والتأويل على نحو قد يوسّع أو يضيق من نطاقها أو حدودها (Al-Ghuwairi, p. 342). وقد جاء في هذه المادة بأنّه: "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ تهدّد الأمن القومي، أو السلامة العامة في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة منها؛ بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدّد بوقوعها، أو حدوث اضطرابات أو فتنة داخلية، أو كوارث عامّة، أو انتشار آفة أو وباء، يعلن العمل بهذا القانون بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء".

أعلنت حالة الطوارئ والأحكام العرفية في الأردن خلال فترات الحرب أو التهديد بوقوعها، مثل حرب (1957)، وحرب (1967). كما يمكن إعلانها بسبب اضطرابات أو كوارث طبيعية مثل الزلازل أو الأوبئة الخطيرة، مثل وباء كورونا، الذي دفع مجلس الوزراء الأردني في (2020/3/17)، إلى تفعيل قانون الدفاع لحماية السلامة العامة، فقد قرر مجلس الوزراء استناداً لأحكام المادة (124) من الدستور، والفقرتين (أ) و(ب) من المادة (2) من قانون الدفاع رقم (13) لسنة (1992)، إعلان العمل بقانون الدفاع رقم (13) لسنة (1992)، في جميع أنحاء المملكة الأردنية الهاشمية اعتباراً من تاريخ صدور الإرادة الملكية السامية". وتبعاً لذلك صدرت الإرادة الملكية العمل بقانون الدفاع اعتباراً من (2020/3/17) في جميع أنحاء المملكة.

إضافة إلى ما سبق، فإنّ حدوث فتنة داخلية؛ وهذا المصطلح غير واضح المعالم لعدم وجود مدلول دقيق منضبط له (Al-Ghuwairi, pp. 345-347)، ومع ذلك فإنّه يمكن تصوّره على شكل ثورة أو عصيان مسلح يعوق عمل السلطات الدستورية العامّة بصورة غير مألوفة، أو التآمر لقلب نظام الحكم.

التشريعات المختصة بحالة الطوارئ لتأمين البلاد، وإدارة الحرب ضد الإرهاب. ومع ذلك، فإن المحاكم العراقية، خاصة المحكمة الاتحادية العليا، تدخلت في بعض القضايا المرتبطة بحالة الطوارئ؛ لضمان توافق الإجراءات المتخذة مع حدود الدستور والقوانين المعمول بها، مع التأكيد على حماية الحقوق الدستورية للمواطنين حتى في الظروف الاستثنائية.

الفرع الثاني: قيام السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ.

هذا الشرط مترتب على تحقق أي حالة من حالات الطوارئ، الذي يقتضي صدور قرار من مجلس الوزراء وبموافقة الملك للعمل بقانون الدفاع لمواجهة هذا الخطر، وهذه الإرادة تقتضي نفاذ قانون الدفاع، وبيان الأسباب الموجبة للعمل به، والمنطقة التي يطبق بها، وتاريخ العمل بها. وقد نصت المادة الثانية من هذا القانون على أنه "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ تهدد الأمن القومي، 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 أو كوارث عامة أو انتشار آفة أو وباء، يعلن العمل بهذا القانون بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء".

يتضح أن المشرع في قانون الدفاع استخدم عبارة "يعلن العمل بقانون الدفاع"، بينما استخدم المشرع الدستوري في المادة (124) من الدستور عبارة: "يصدر قانون باسم قانون الدفاع"، وهو ما يعكس اختلافاً قانونياً في المدلول بين العبارتين، ونرى أن الصياغة الواردة في قانون الدفاع، تعكس المفهوم القانوني الأكثر دقة واتساقاً مع موقعه في المنظومة التشريعية، حيث إن القانون قد استكمل مرحلته التشريعية من حيث الإصدار، إلا أن سريان العمل به يظل معلقاً على صدور قرار من مجلس الوزراء، وإرادة ملكية عند تحقق أحد الأسباب الموجبة لذلك.

ويعد هذا القانون الذي يطلق عليه في الدول المقارنة بقانون الطوارئ، جزءاً من النظام القانوني للدولة، إلا أن هذا القانون الاستثنائي لا يعمل به إلا في حالة إعلان حالة الطوارئ، باعتباره نتيجة حتمية على إعلانها، وقد حرصت محكمة العدل العليا في قرارها رقم (87/115)، على التأكيد على الطابع الاستثنائي لقانون الدفاع، فقد قضت أن قانون الدفاع "هو قانون استثنائي، ويقتضي تطبيقه على أضيق نطاق على الوقائع التي لا يشك في أنها تعرض أمن الدولة أو السلامة العامة للخطر"، ويمنح قانون الدفاع شخص رئيس الوزراء أو من يفوضه اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير الضرورية المعينة في هذا القانون؛ لتطبيقه وتأمين السلامة والدفاع عن الدولة.

ويستوجب العمل بقانون الدفاع إصدار عدة أنظمة دفاع، كنظام مراقبة المطبوعات، وأوامر الدفاع الفردية، ويطلق عليها أنظمة الضبط في الظروف الاستثنائية والمحددة للسلطة التنفيذية، ولم يمنحها حق إصدارها في الظروف العادية. وكانت أنظمة الدفاع محلاً للخلاف الفقهي في الأردن، فهناك من يرى أن قيمتها القانونية تعلق على كافة القواعد القانونية في النظام القانوني الأردني، بما في ذلك الدستور

وعلى هذا الأساس فقد صدرت عدة أنظمة دفاع من قبل رئيس الوزراء على أثر إعلان حالة الطوارئ في الأردن بتاريخ (2020/3/13)، تتعلق بتعطيل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي، وحظر التجول داخل المملكة، وبعض العقوبات المالية وحجز السيارات لمخالفة الحظر، وإنشاء صندوق لجمع التبرعات لمواجهة جائحة كورونا، وتنظيم التعليم عن بعد للمدارس والجامعات، ودعم المنشآت الاقتصادية، ودعم العاملين وحمايتهم من أضرار التعطل عن العمل.

وبالنظر إلى الدستور العراقي لسنة (2005)، نجد أنه يخلو من الإشارة إلى تعطيل القوانين العادية، وإن اتسم نظام ممارسة السلطة التنفيذية بموجب قانون الطوارئ بالسيطرة المركزية على باقي السلطات الأخرى، إلا أن أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة (2004)، بين طريقة الإعلان والمناطق المشمولة، مع تحديد مدة زمنية لها وهي (60) يوماً، وأجاز التمديد بصورة دورية كل ثلاثين يوماً، وقد حوّل الأمر لرئيس الوزراء باتخاذ الإجراءات اللازمة لتدارك الأوضاع المحدقة لحالة الخطر، بموجب بلاغات وأوامر أو بيانات تحريرية تنشر في وسائل الإعلام باختلاف أنواعها.

الفرع الثالث: إعلان الأحكام العرفية بناء على جسامته الخطر وتفاقمه في النظام القانوني الأردني.

لم يحدّد المشرع الدستوري مفهوم حالة الأحكام العرفية، كما هو الحال في حالة الطوارئ. إلا أن جانباً من الفقه حدّد مفهومها على أنها:

القانونية التي تترتب على أعمالهم إزاء أحكام القوانين، إلى أن يعفوا من تلك المسؤولية بقانون خاص يوضع لهذه الغاية".

وتعدّ التعليمات العرفية وفقاً لاجتهاد محكمة العدل العليا، تشريعات عادية في البنين القانوني للدولة، فقد جاء في أحد أحكامها: "أما فيما يتعلق بالأمر الثاني من حيث البحث في طبيعة التشريع وطبيعة الأحكام العرفية، فالمادة (125) من الدستور أعطت لجلالة الملك عند إعلان الأحكام العرفية أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية أية تعليمات قد تقضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به. ويستخلص من هذه المادة توقيف العمل بالقوانين المتعارضة مع هذه التعليمات

وتطبيقاً لذلك، فقد صدرت عدّة تعليمات للإدارة العرفية في الأردن، ومنها تعليمات الإدارة العرفية لسنة (1970)، وتعليمات عام (1967) الصادرة بمقتضى الفقرة الثانية من المادة (125) من الدستور، التي خوّلت في مادتها الرابعة الحاكم العسكري العام والحكام عسكريين المحليين، سلطة إلقاء القبض على أي شخص وتفتيشه وتوقيفه وحجزه للمدة التي يراها مناسبة، ويحال الموقوف بسبب تهمة معينة خلال (15) يوماً للمحاكم العرفية العسكرية.

وتأسيساً على ما سبق، يمكن القول إنّ حالة الطوارئ تختلف عن الأحكام العرفية؛ وإن صدرت من جهة واحدة وهي السلطة التنفيذية، من حيث الأشخاص القائمون على تنفيذها، واختلاف الجهة التي تنظر في المخالفات المرتكبة خلافاً لأحكام كلّ منهما؛ فهذه الحالة على خلاف حالة الطوارئ، تقتضي تعيين حاكم عسكري عام وحكاماً عسكريين في المحافظات، وهذا ما تمّ تطبيقه في الأردن عام (1967)، إذ حلّت السلطات العسكرية محلّ السلطات المدنية في مباشرة الاختصاصات الواردة في تعليمات الإدارة العرفية (Ali, 1978, p. 125)، وقد نصّت المادة الثانية من تعليمات الإدارة العرفية لعام (1967) على أن يعين حاكم عسكري عام بقرار من مجلس الوزراء وبموافقة الملك، ويمارس في تأمين السلامة العامة في المملكة والدفاع عنها كافة السلطات والصلاحيات لجلالة الملك المعظم ولرئيس الوزراء بمقتضى قانون الدفاع وجميع الأنظمة والأوامر الصادرة بمقتضاه".

ويملك الحاكم العسكري العام توقيف أي شخص وإحالاته إلى المحاكم العسكرية العرفية لمحاكمته عن الجرائم المنصوص عليها في المادة (8) من تعليمات الإدارة العرفية، وأحكام هذه المحاكم قطعية ولا يجوز الطعن بها أمام أي جهة قضائية. كما نصّت الفقرة الأولى من المادة (9) من تعليمات الإدارة العرفية لعام (1967) على أنّ "للحاكم العسكري العام بصرف النظر عما جاء في أي قانون أو نظام آخر، أن يعين بمقتضى صلاحياته بموجب هذه التعليمات العقوبات الرادعة لأيّ جرم أو مخالفة من الجرائم والمخالفات في المادة السابقة".

وفي العراق نجد أنفسنا أمام قانون السلامة الوطنية رقم (1) لسنة (2004)، الذي منح رئيس الوزراء صلاحية إعلان حالة الطوارئ في

"نظام دستوري استثنائي قائم على فكرة الخطر المحدق بالكيان الوطني، ويجوز اتخاذ السلطات المختصة لكل التدابير المنصوص عليها في القانون، والمخصصة لحماية أراضي الدولة ضدّ الأخطار الناجمة عن عدوان مسلح داخلي أو خارجي، ويمكن التوصل لإقامته بنقل صلاحيات السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية (Abu Saud, 1990, p. 283).

ومن الجدير بالذكر في هذا المقام، بأنّه لا يوجد تلازم حتمي بين إعلان حالة الطوارئ التي يترتب عليها العمل بقانون الدفاع، وإعلان الأحكام العرفية؛ فالثانية لا يمكن إعمالها ابتداءً دون إعلان حالة الطوارئ أولاً؛ لأنّ حالة الأحكام العرفية من إحدى النتائج المترتبة على تفاقم جسامه الخطر المحدق في المادة (124) من الدستور، فالسلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء، هي التي تملك سلطة تقدير أنّ قانون الدفاع غير مجدٍ لوحده في الدفاع ضدّ الخطر المائل، وبالتالي فإنّه لا بد من اللجوء إلى تطبيق المادة (125) من الدستور (Shatnawi, p. 751). وعلى هذا الأساس يمكن القول إنّ لا يوجد معيار محدّد لقياس تفاقم درجة الخطر من عدما لغايات اللجوء إلى إعلان الأحكام العرفية. فاللجوء إلى تطبيق المادة (124) من الدستور، هو الخطوة الأولى للانتقال إلى الخطوة الثانية، وهي إعلان الأحكام العرفية كما هو منصوص عليها في المادة (125)، لمواجهة حالة الطوارئ، وليس هما خياران متاحان للسلطة التنفيذية، ولها أن تأخذ بأيّهما دون تسلسل أو تتابع (Al-Khatib, p. 155). وتأسيساً على ما سبق، فإنّ إعلان الأحكام العرفية في النظام الدستوري الأردني، نتيجة وليست وجوبية حتمية مترتبة على إعلان حالة الطوارئ، وتقدّر العمل بها متوقفاً على مدى تفاقم حالة الخطر، سواء أكان مصدره داخلياً أم خارجياً، ونرى أنّ اللجوء إلى هذا النظام القانوني، قد يبرز بصورة واضحة في حال قيام حرب مع دولة ما، وتفاقم النتائج المترتبة عليها. فمثلاً إذا كان من المتوقع أن تستمر الحرب لعدّة أيام، واقتصرت في البداية على صدّ ذلك العدوان الخارجي، وبعد شهر قامت الدولة المعتدية باحتلال جزء من إقليم الدولة، فإنّ ذلك يستدعي إعلان الأحكام العرفية. ويتّضح لنا مما سبق ذكره، أنّ حالة الأحكام العرفية يُلجأ إليها بناء على تقدير أنّ الإجراءات المتخذة بمقتضى المادة (124) من الدستور غير كافية لمستلزمات الدفاع عن الوطن؛ ممّا يحتمّ إعلان الأحكام العرفية من قبل الملك؛ بناءً على قرار من مجلس الوزراء في جميع أنحاء المملكة أو في أيّ جزء منها، وفي حالة إعلان الأحكام العرفية، يحقّ للملك أن يصدر أية تعليمات بموجب إرادة ملكية لأغراض الدفاع عن المملكة.

وتنصّ الفقرة الثانية أنّه: "عند إعلان الأحكام العرفية للملك أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية أية تعليمات قد تقضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به، ويظلّ جميع الأشخاص القائمين بتنفيذ تلك التعليمات، عرضة للمسؤولية

قانون عادي، ويمرّ بالإجراءات الدستورية ذاتها المحددة للقوانين العادية (Al-Hanania, 2010, p. 324). ومع ذلك فإنّ لمجلس النواب حقّ ممارسة مظاهر الرقابة على الإجراءات الدستورية المتبعة، بما يستوجب المساواة السياسية لرئيس الوزراء والوزراء المعنيين بهذه المسألة في حال تمّ إعلانها، على خلاف مقتضاها الدستوري والقانوني.

في حين نجد بأنّ المشرع العراقي وإن كان منح السلطات الحقّ في إعلان حالة الطوارئ، إلّا أنّه قيّد هذا الأمر بوجود وجود طلب مشترك يقدّم من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، ثم يتمّ الإعلان بواسطة "أمر" يصدر من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة رئيس الجمهورية ومجلس النواب بنسبة ثلثي الحضور، وذلك وفقاً للدستور وأمر الدفاع عن السلامة الوطنية كما أسلفنا سابقاً، إلّا أنّ المشرع العراقي أوجب في المادة (61/تاسعاً/ب)، الحصول على موافقة المجلس عند تجديد حالة الطوارئ في كلّ مرة إذا تجاوزت مدة العمل بحالة الطوارئ ثلاثين يوماً، وهو ما يشكل رقابة برلمانية دائمة ومستمرة على توافر موجبات استمرار العمل بحالة الطوارئ من عدمها.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على حالة الطوارئ والأحكام العرفية.

يكاد أن يجمع الفقه الدستوري أن العمل بحالة الطوارئ والأحكام العرفية، لا يؤدي إلى استبعاد مبدأ المشروعية بصورة مطلقة (Obaid, 2002, p. 223)؛ وإنّما يوجب خضوع الإجراءات الصادرة المقررة للسلطات القائمة عليها للرقابة القضائية؛ وذلك لإيقاف سلطاتها الواسعة عند حدودها الدستورية والقانونية، وفقاً للشروط والضوابط المقررة لها؛ نظراً لطبيعة هذه الإجراءات والتدابير التي من شأنها المساس بحقوق الأفراد وحرّياتهم (Shatnawi, 1996, p. 123). مع الأخذ بالحسبان أنّ هذا النظام الاستثنائي يسمح لتلك السلطات بالخروج على مقتضى القواعد الدستورية والقانونية في حالة الضرورة؛ لإعطائها قدرًا من الحرية في التصرف دون خشية العقاب أو الوقوع في اللامشروعية القانونية؛ لإيقاد الدولة من خطر أو أزمة اقتصادية أو سياسية أو غيرها (Al-Jammal, p. 116).

وتخضع الإجراءات الضبطية الاستثنائية للرقابة القضائية بحيث تكون تلك الإجراءات التي تتخذ من السلطات القائمة عليها متناسبة مع حالة الضرورة ولا تتجاوزها؛ لأنّ الضرورة تقدر بقدرها. وقد حددت المادة (8) من قانون الدفاع الأردني، اختصاص محكمة العدل العليا في النظر في الإجراءات المخالفة لغايات قانون الدفاع وأهدافه، كالتوقيف والقبض والاستيلاء على الأموال المنقولة. وقد قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها ذي الرقم (115/87): "إنّ ارتكاب المستدعي جرم إدارة مقهى للمقامرة والمشاجرة والسكر والعريضة والرشوة لا يمتّ بصلّة إلى السلامة العامة والدفاع عن المملكة بالمعنى المنصوص عليه في المادة التاسعة من نظام الدفاع رقم (2) لسنة (1939)، إذ إنّ جميع هذه الأفعال المادية تعتبر جرائم عادية معاقب عليها بمقتضى قانون العقوبات... وعليه يكون الإجراء الذي اتّخذته المحافظ بإغلاق مقهى

أية منطقة في العراق عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم، ويلاحظ أنّ صفة الخطر تتضمّن الكثير من الحالات التي تسبب خطراً حاداً جسيماً للشعب العراقي، إلّا أنّ المشرع العراقي حدّد المقصود بهذا الخطر الجسيم وهو ما يهدّد حياة الأفراد، شريطة أن يكون ناشئاً عن حملة مستمرة من العنف من أيّ عدد من الأشخاص، وبرأينا أنّ هذا النصّ غير موفق، باعتبار أنّ الخطر الحالّ الجسيم قد تكون له مصادر مختلفة كالوباء أو الكوارث الطبيعية، ولعل هذا النقص التشريعي يدفع باتجاه اللجوء إلى قانون السلامة الوطنية رقم (4) لسنة (1965)، الذي ما زال ساري المفعول بقدر عدم تعارضه مع الدستور العراقي لسنة (2005)، وهو قانون أكثر اتساعاً وشمولاً من إعلان حالة الطوارئ، بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية المقتصر على حالة الحملة المستمرة للعنف فقط، وبالتالي يمكن القول إنّه يوجد في العراق قانونين لمواجهة حالة الطوارئ، الأول قانون السلامة الوطنية رقم (4) لسنة (1965)، وأمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة (2004).

المبحث الثاني: الرقابة على حالة الطوارئ والآثار المترتبة على إعلانها.

رأينا أنّه لا يخضع إعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية للرقابة القضائية، باعتبار إعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية من أعمال السيادة، إلّا أنّ الإجراءات المتخذة بمقتضى هذا الإعلان، تخضع للرقابة القضائية للحفاظ على المشروعية الاستثنائية، وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى الرقابة على تلك الإجراءات والآثار القانونية على النحو الآتي:

المطلب الأول: الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية أوقات الطوارئ.

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على إعلان حالة الطوارئ.

تباينت الدساتير المقارنة فيما بينها حول فرض الرقابة البرلمانية على إعلان حالة الطوارئ، وبالرجوع إلى أحكام المادتين (124، 125) من الدستور الأردني، نجد أنّ المشرع الدستوري لم يوجب إعمال الرقابة البرلمانية على إعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية، سواء في مرحلة إعلانها، أم تمديدها، أم انتهاء العمل بها، على خلاف ما ذهب إليه غالبية الدساتير المقارنة، وهذا برأينا قصور تشريعي؛ نظراً للآثار المترتبة عليها؛ فقد تتحرف سلطات الضبط الاستثنائية عن الحدود الدستورية المقررة، وتبقي على عدم وجودها على الرغم من انتهاء مبررات إعلانها. ومع ذلك، فإنّه لا يمنع من ممارسة الرقابة السياسية بصورها المختلفة كالسؤال والاستجواب وطرح الثقة بالوزارة (Al-Khatib, pp. 148-149). ولذلك، فإنّ جانب من الفقه الدستوري يبرز أهمية الرقابة البرلمانية على إعلان حالة الطوارئ، لخطورة هذه الحالة الاستثنائية على الحقوق والحرّيات الفردية، وهذه الرقابة التي منحها الدستور له تعدّ ضماناً من الضمانات الدستورية (Al-Sanawi, 2005). كما يخضع قانون الدفاع لرقابة وولاية مجلس الأمة، في حقّ اقتراح تعديله كأيّ

وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع، وكذلك تكليف أي شخص بتأدية أي عمل من الأعمال، وتحديد مواعيد فتح المحلات العامة وإغلاقها، وكذلك الأمر بإغلاق هذه المحلات كلها أو بعضها. وفي هذا الشأن، لا بدّ من التمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص القطعية الواردة في الدستور الأردني، لمعرفة مدى تأثير حالة الطوارئ والأحكام العرفية عليها. فالنصوص القطعية، هي تلك النصوص التي تحدد أصل الحق أو الحرية؛ ولكنها لا تقبل التقييد أو التنظيم بصورة مطلقة سواء من المشرع أو من السلطة التنفيذية (Abu Khair, 1995, p. 330). وهذه النصوص الدستورية تكون قابلة للنفاذ الفوري دون انتظار أي تدخل من المشرع لتنظيمها؛ لأنها تحدّد مراكز قانونية يتحتم احترامها من المشرع، وعادة ما تكون تلك الحقوق والحريات منسوبة على موضوعات محدّدة كحظر إبعاد المواطنين الأردنيين، وحظر تسليم اللاجئين السياسيين. ومن النصوص القطعية التي أوردها المشرع الدستوري في الفقرة الأولى من المادة (9) من الدستور، التي جاء فيها: "لا يجوز إبعاد أردني عن ديار المملكة". وهذا النصّ مفاده أنه مهما كانت الأسباب الموجبة، فإنّه لا يجوز أن يُبعد الأردني من إقليم الدولة الأردنية من أي سلطة، سواء التنفيذية أم القضائية بموجب حكم قضائي. أو في حال صدور قانون عن السلطة التشريعية يوجب إبعاد الأردني أو نفيه أو طرده عن إقليم الدولة، فإنّ هذا القانون ابتداء يخالف المادة (9) من الدستور، ويعد باطلاً لمخالفته أحكام الدستور في الظروف العادية، أو أثناء تطبيق حالة الطوارئ والأحكام العرفية. كما أنه لا يجوز أو يحظر عدم السماح للأردني عودته لإقليم الدولة الأردنية، أو عرقلة ذلك بأي طريقة من الطرق، كالتهديد بالتوقيف أو عدم إصدار وثيقة سفر نتيجة فقدانها لتلك الوثيقة (Ali, 1978, p. 12).

أما النصوص التنظيمية؛ فهي تلك النصوص التي يحدّد بها المشرع الدستوري أصل تلك الحقوق والحريات وجوهرها، ثمّ يُحيل تنظيمها للمشرع العادي بقانون صادر عن السلطة التشريعية، ويستدل على هذا التصنيف من الناحية الشكلية باستخدام المشرع الدستوري في آخر النص الدستوري "في حدود القانون"، أو "وفقاً لأحكام القانون" (Al-Sharqawi, 1974, p. 21).

وهذه النصوص هي التي تكون محلّاً للتقييد أثناء إعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية؛ فالسلطات القائمة على تنفيذ حالة الطوارئ، تلجأ إلى تقييد حرية التنقل التي تعدّ من الحقوق المهمّة والصلبة بالفرد، إذ يتوقّف التمتع بحقوق وحرياتٍ أخرى على ضمانها؛ كحقّ التجارة والانتخاب؛ لكن مقتضيات المصلحة العليا في الدولة تجيز لها تقييد ممارستها على خلاف الظروف العادية؛ إذ تلجأ إلى إغلاق بعض المناطق، وحظر التجوال في بعض المناطق والشوارع العامة فيها لفترة تحددها، وتحديد مواعيد فتح المحال التجارية وإغلاقها مع الأخذ بالحسبان الظروف الإنسانية كنقل المصابين إلى المشافي (Basyuni, 1989, p. 369). فقد جاء في الفقرة (ح) من المادة (4) من قانون

المستدعي متجاوزاً الغاية المقصودة في المادة التاسعة المشار إليها مما يتعين إلغاؤه".

كما قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بالآتي: "فمن ناحية صلاحية هذه المحكمة لإلغاء القرار المشكو منه، فليس هناك شكّ في أنّ هذه المحكمة ذات اختصاص في رؤية هذا الطلب، ومناقشة ذلك القرار ولو أنّه اقترن بالإرادة الملكية السامية، إذ إنّ هذه المحكمة لا تتعرض لتلك الإرادة السامية، بل تبحث في قانونية الإجراءات الإدارية التي قامت بها السلطة التنفيذية التي تعتبر مسؤولة بموجب الدستور عن هذه الإجراءات، باعتبار أنّ هذه السلطة هي الوكيل المباشر عن هذه الأعمال التي تقتزن بتصديق جلالة الملك صاحب الذات المصون" (Shatnawi, 1996, p. 575).

في حين أكدت المادة (9/ ثانياً) من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية العراقي رقم (1) لسنة (2004)، على اختصاص محكمة التمييز في الرقابة على القرارات والإجراءات المتعلقة بحالة الطوارئ، حيث جاء فيها: "تخضع قرارات واجراءات رئيس الوزراء لرقابة محكمة التمييز، ومحكمة التمييز في إقليم كردستان في ما يتعلق بإجراءات الطوارئ في نطاق الإقليم، وانتهاءً بالمحكمة الاتحادية العليا، وللمحكمة المذكورة تقرير إلغاء تلك القرارات والإجراءات، وتقرير بطلانها وعدم مشروعيتها أو إقرارها، مع مراعاة الظروف الاستثنائية التي صدرت في ظلّها تلك القرارات والإجراءات".

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على إعلان حالة الطوارئ.

يترتب على العمل بالنظام القانوني الاستثنائي المعلق على شرط، وهو حدوث حالة الطوارئ عدّة آثار قانونية، وبعض هذه الآثار ورد النصّ عليها في الدستور ذاته، وبعضها الآخر جاءت في قانون الدفاع الأردني. وسنوضح أهمّ تلك الآثار في عدة فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول: أثر حالة الطوارئ على الحقوق والحريات الفردية.

تتجه الدساتير في الظروف العادية إلى إقامة نوعٍ من التوازن النسبي، بين ممارسة الحقوق والحريات، وبين تنظيمها المنوط بالسلطة التنفيذية، انطلاقاً من مسؤوليتها في الحفاظ على النظام العام في الدولة. وعلى هذا الأساس يعدّ الدستور في أي نظام دستوري، هو المحدّد الأساسي لحماية الحقوق والحريات العامة من أي اعتداء من السلطتين التنفيذية والتشريعية، خاصة بما يَفوضها المشرع الدستوري إليها حال تنظيمها (Qadri, 2011, p. 33).

ومما لا شكّ فيه، أنّ العمل بحالة الطوارئ والأحكام العرفية، يُلغي بضلاله على الحقوق والحريات الفردية المنصوص عليها بين ثنايا الدستور والتشريعات النازمة لتلك الحقوق والحريات؛ ممّا يؤدي إلى تقييدها، وتختلف هذه القيود من نظام دستوري إلى آخر. وتطبيقاً لذلك، فقد نصّت المادة الثالثة من قانون الدفاع على التدابير الاستثنائية التي يحقّ لرئيس الوزراء اتّخاذها بأمر كتابي أو شفوي، وشملت تلك التدابير

كما يلقي نظام الطوارئ بظلاله على حرية تأليف الأحزاب السياسية. وتطبيقاً لذلك، فقد قامت الحكومة بحلّ الأحزاب السياسية عام (1957)، بعد فرض الأحكام العرفية، بالرغم من وجود قانون الأحزاب السياسية لعام (1955)، وبعد رفع الأحكام العرفية لم تجز الحكومة قيام أيّ حزب سياسي، كما انعكس ذلك على قانون الانتخاب لمجلس النواب في الفقرة (هـ) من المادة (18)، التي منعت الترشيح لأيّ شخص منتمياً إلى تنظيم غير مشروع.

ونرى في هذا الصدد، بأنّ حالة الطوارئ بغايتها الأساسية، وإن كانت تؤدي إلى تقييد الحقوق والحريات الأساسية؛ وذلك لتمكين السلطة التنفيذية من مواجهة أيّ مظهر من مظاهر الخطر الجسيم الذي يهدّد أمنها وسلامتها؛ إلا أنه يجب عدم التوسّع في تفسير قيودها على الحقوق والحريات وتطبيقها؛ إضافة إلى أنّ قانون الدفاع بهذه الصفة وتدرجه القانوني، يجب ألاّ يخالف أحكام الدستور الأخرى المتعلقة بالحقوق والحريات؛ وإلاّ أدى ذلك إلى هدم البنيان القانوني لأحكام الدستور.

وعند إعلان حالة الطوارئ، يمكن للسلطات تقييد حرية التنقل داخل البلاد، أو فرض حظر التجول في مناطق معينة، وهذه الإجراءات تُبرر عادة بحماية المواطنين من الأخطار، أو لمنع انتشار العنف، كما يُسمح للسلطات بمنع أو تقييد التجمعات العامة والاحتجاجات خلال فترة الطوارئ. والهدف من هذا التقييد هو منع أيّ تصعيد للأوضاع الأمنية، أو استغلال الظروف الطارئة في زعزعة الاستقرار، وقد تُمنح السلطات صلاحيات استثنائية للاعتقال دون أمر قضائي، خاصة للأشخاص المشتبه في تورطهم في أعمال تهدّد الأمن العام. ومع ذلك، يجب أن تخضع هذه الإجراءات لإشراف قضائي لاحق لضمان عدم إساءة استخدامها، ويسمح إعلان حالة الطوارئ بتوسيع نطاق التفتيش والمراقبة، دون الحاجة إلى أوامر قضائية مسبقة. ويمكن للسلطات إجراء عمليات تفتيش للمنازل أو الممتلكات الخاصة، إذا اشتبهت بوجود تهديدات أمنية، وهذا يشكل تقييداً لحقّ الأفراد في الخصوصية.

الفرع الثاني: حرية الصحافة والنشر.

ترتبط حرية الصحافة والطباعة ارتباطاً وثيقاً بحرية التعبير عن الرأي، وتعدّ أهمّ الحقوق الأساسية التي يقوم عليها بناء الدولة الديمقراطية، وهي جزء من الحريات العامة، التي يرتضي النظام الديمقراطي في إدخالها صلب العلاقة بين الحكام والمحكومين.

فالفقرة الثالثة من المادة (15) من الدستور الأردني، تنصّ على أن: "تكفل الدولة حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام ضمن حدود القانون"، وتقابلها المادة (38) من الدستور العراقي لسنة (2005)، التي جاء فيها: "تكفل الدولة وبما لا يخلّ بالنظام العام والآداب: 2. حرية الصحافة والطباعة والاعلان والاعلام والنشر".

وهذا النصّ الدستوري يوجب على الدولة تمكين مواطنيها حرية الصحافة، بعدم وضع العراقيل في التشريعات الناظمة كقانون المطبوعات والنشر، إلا على سبيل التنظيم النسبي لا التقييد، بحيث لا

الدفاع" - تحديد مواعيد فتح المحلات العامة وإغلاقها كلها أو بعضها. ط- تنظيم وسائل النقل والمواصلات وتحديدّها بين المناطق المختلفة، وإغلاق أيّ طريق أو مجرى ماء أو تغيير اتجاهه ومنع حركة السير عليه أو تنظيمها.

وتطبيقاً لذلك، فقد صدر أمر الدفاع رقم (2) عن رئيس الوزراء لقيّد ممارسة حقّ التنقل، الذي أثر على ممارسة جوانب أخرى من تلك الحقوق والحريات، كحقّ العمل والتجارة. وقد جاء في أمر الدفاع الآتي: استناداً - لأحكام الفقرة (أ) من المادة (4) من قانون الدفاع رقم (13) لسنة (1992) - ونظراً لما تمرّ به منطقتنا والعالم أجمع من ظرف صحيّ طارئ، ولمنع انتشار الأوبئة، أقرّ إصدار أمر الدفاع التالي: 1- يحظر تنقل الأشخاص وتجوالهم في جميع مناطق المملكة وذلك ابتداء من الساعة السابعة صباحاً من يوم السبت الموافق (2020/3/31)، وحتى إشعار آخر.

أما المادة (3/ ثانياً) من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية العراقي فقد جاء فيها "يحول رئيس الوزراء في حالة الطوارئ وفي حدود منطقة إعلانها بالسلطات الاستثنائية المؤقتة التالية: ثانياً: فرض حظر التجوال لفترة قصيرة محدّدة على المنطقة التي تشهد تهديداً خطيراً للأمن، أو تشهد تفجيرات أو اضطرابات وعمليات مسلحة واسعة معادية، وله عزل تلك المنطقة وتطويرها بقوات مناسبة، وتفتيشها إذا ثبت أو أشتبّه حيازة بعض سكانها أسلحة متوسطة أو ثقيلة أو متفجرات أو تحصّن بها خارجون على القانون، وذلك بعد استحصال مذكرة قضائية للتفتيش إلا في حالات مُلحة للغاية".

وإذا كان الأشخاص يتمنّعون ببعض الضمانات القانونية في الظروف العادية، فقد جاء بأنّه: "لا يجوز القبض والتفتيش إلاّ بأمر قضائي"، إلا أنّ هذا المبدأ في الظروف الاستثنائية لا يعول عليه، حيث يجوز القبض على المشتبه بهم واعتقالهم وتفتيش سكانهم. وتجسيدا لذلك فقد جاء في الفقرة (أ) من المادة (4) من قانون الدفاع "... وإلقاء القبض على المشتبه بهم أو الخطرين على الأمن الوطني والنظام العام واعتقالهم". وتقابلها المادة (3/ أولاً) من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية العراقي، التي جاء فيها: "يحول رئيس الوزراء في حالة الطوارئ وفي حدود منطقة إعلانها بالسلطات الاستثنائية المؤقتة التالية: أولاً: بعد استحصال مذكرة قضائية للتوقيف أو التفتيش إلاّ في حالات مُلحة للغاية، وضع قيود على حرية المواطنين أو الأجانب في العراق، في الجرائم المشهوددة أو التهم الثابتة بأدلة أو قرائن كافية في ما يخصّ الانتقال والتجوال والتجمهر والمرور والسفر من وإلى العراق، وحمل أو استخدام الأسلحة والذخائر والمواد الخطرة، ويمكن احتجاز المشتبه بسلوكهم وتفتيشهم أو تفتيش منازلهم وأماكن عملهم، ولرئيس الوزراء تخويل هذه الصلاحيات أو غيرها إلى من يختاره من قياديين عسكريين أو مدنيين".

مرض وبائي شديد للإنسان أو الحيوان، أو آفات حيوانية أو حشرية أو نباتية أو أية آفة أخرى مثلها، أو في أية ظروف أخرى قد تعرض سلامة جميع السكان أو بعضهم إلى خطر"، في حين نصّت المادة (37/ ثانياً) من الدستور العراقي بأنه: "يحرم العمل القسري "السخرة"، والعبودية وتجارة العبيد "الرقيق"، ويحرم الاتجار بالنساء والأطفال، والاتجار بالجنس".

وهذا ما حظره المشرع الأردني في قانون العمل في الظروف العادية، وكيّفها على أنها جريمة السخرة، حيث تنصّ المادة (77/ ب) من قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة (1996) وتعديلاته على: "إضافة إلى أيّ عقوبة ورد النص عليها في التشريعات النافذة، يعاقب صاحب العمل عن أيّ مخالفة يرتكبها باستخدام أيّ عامل بصورة جبرية أو تحت التهديد أو بالاحتياط أو بالإكراه، بما في ذلك حجز وثيقة سفره بغرامة لا تقلّ عن (500) خمسمائة دينار (ولا تزيد على (1000) ألف دينار، ويعاقب بالعقوبة ذاتها الشريك والمحرّض والمتدخل في هذا الاستخدام".

وتأتي هذه النصوص مُتسقة مع المواثيق الدولية التي تحرم أعمال السخرة، فقد جاء في الفقرة الثامنة من المادة (3) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على أنه: "لا يجوز إكراه أحد على السخرة أو العمل الإلزامي"، ثم جاء في الفقرة "ج/3: "لأغراض هذه الفقرة لا يشمل تعبير السخرة أو العمل الإلزامي أيّة خدمة تفرض في حالات الطوارئ أو النكبات التي تهدّد حياة الجماعة أو رفاهاها؛ إلاّ أنّها أجازت المساس بهذا الحق في أوقات الخطر والظروف الاستثنائية حال تعرّض الدولة لها (Sarhan, 1987, p. 324).

واستثناءً من القواعد العامة في تجريم العمل القسري، فقد توفّع المشرع الدستوري أنّ حالة الطوارئ أيّا كانت صورتها، تقتضي مواجهة هذا الخطر، خاصة في حالة الحرب وغيرها من مظاهر الخطر، إذ توجب الدفاع عن الوطن، واعتبرته من الواجبات العامة على مواطني الدولة التي تتطلب جهودهم في حالة الظروف الاستثنائية. وهذا العمل الإلزامي قد يكون بمقابل مادي أو بدون.

الخاتمة:

تمثّل حالة الطوارئ نظاماً قانونياً استثنائياً لمواجهة الخطر الجسيم، الذي حدّد حالته قانون الدفاع الأردني لعام (1992)، وقانون الدفاع عن السلامة الوطنية العراقي لسنة (2004)، وهذا النظام الاستثنائي في الدستور الأردني على درجتين، تبعاً لتفاهت درجة الخطر المائل بإحدى حالاته، والمتمثلة بمبررات إعلانها؛ فابتداءً يتطلب إعلان حالة الطوارئ وذلك بإعمال قانون الدفاع، وفي حال تقدير عدم كفايته على صدّ الخطر المائل، فإنّه يتم اللجوء إلى إعلان الأحكام العرفية، وإصدار التعليمات العرفية.

والأسباب الموجبة لإعلان حالة الطوارئ، جاءت واسعة وفضفاضة رغم أنّها جاءت على سبيل الحصر، وخوّلت السلطات القائمة على تنفيذها سلطاتٍ وصلاحياتٍ واسعة، تؤدّي في نهاية المطاف إلى مخالفة

تصادر صحيفة أو توقف أو تعلق إلاّ بأمر قضائي (Shiha, 1995, p. 446). ممّا يربط نتيجة في غاية الأهمية، وهي حرية الطبع دون إجازة مسبقة ضمن حدود القانون، بالإضافة إلى المضامين التي تتبع منها حق إصدار الصحف والحصول على المعلومة من مصادرها المختلفة.

وعلى الرغم ممّا ورد أعلاه، فقد شدّد المشرع الدستوري الرقابة على هذه الحرية بنص منفرد، إضافة إلى ما ورد في قانون الدفاع في الفقرة الخامسة من المادة (15) من الدستور، التي تنص على أنه: "يجوز في حالة إعلان الأحكام العرفية أو الطوارئ، أن يفرض القانون على الصحف والنشرات والمؤلفات ووسائل الإعلام والاتصال رقابة محدودة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة وأغراض الدفاع الوطني". وتبعاً لهذا النص، فقد أصدرت الحكومة عدّة أنظمة كنظام مراقبة المطبوعات رقم (5) لسنة (1948)، ونظام رقم (1) لعام (1952)، وقد منحت هذه الأنظمة سلطات الضبط الإداري إلغاء أو سحب ترخيص أي صحيفة أو مجلة أو مطبوعة في حالة عملها بتحريض من أفراد أو هيئات مخالفة للمبادئ الدستورية أو القوانين، التي تضرّ بكيان الدولة، وإثارة الفتن والإخلال بالأمن والنظام والسكينة العامة، أو مهاجمة الأفراد والجماعات للحصول على مكاسب غير مشروعة (Shatnawi, 1995, p. 487). كما قد خولت هذه الأنظمة مراقب المطبوعات والنشر، حجز وتفتيش أي من المراسلات والبرقيات والطرود، بالاشتراك مع سلطات البريد والبرق والجمارك، وله سلطة إصدار أمر منع طبع ونشر أي خبر تضرّ بالطمأنينة والدفاع عن شرق الأردن.

وتكمن الحكمة من هذا الحكم الدستوري، في إعمال الرقابة المشدّدة على الصحف والنشرات والمؤلفات؛ لتجنّب تأثيرها السلبي على الرأي العام في تلك الظروف التي تقتضي تضامن الدولة والمجتمع معاً بكافة مقدراته؛ لمواجهة حالة الخطر التي تهدّد كيان الدولة؛ لذلك فإنّ هذا النصّ يجيز إعمال الرقابة الفاعلة على كافة وسائل النشر، فيما يتعلق بأهداف الدفاع عن الدولة وأغراضه.

وفي تقديرنا أنّ السلطة الرابعة، لها دور فاعل في الكشف عن تجاوزات السلطة القائمة على تنفيذ قانون الدفاع، بما يخالف الهدف الأساسي من تلك الرقابة؛ ممّا يعزّز ويحافظ على المشروعية الاستثنائية التي يجب ألاّ تؤدّي حالة الطوارئ إلى إهدارها.

الفرع الثالث: الشغل أو العمل الإلزامي.

بعدّ عقد العمل من العقود الرضائية؛ ممّا يوجب عدم الجبر عليه في الظروف العادية التي تخضع هذه العلاقة لأحكام قانون العمل، إلاّ أنّ تلك الرضائية قد تتعدم في الظروف الاستثنائية. وهذا ما بيّنته الفقرة الأولى من المادة (13) من الدستور التي تنص على أن "لا يفرض التشغيل الإلزامي على أحد غير أنّه يجوز بمقتضى القانون فرض شغل أو خدمة على أي شخص: 1- في حالة اضطرارية كحالة الحرب، أو عند وقوع خطر عام، أو حريق، أو طوفان، أو مجاعة، أو زلزال أو

التوصيات:

وبناء على النتائج سالفة الذكر، فإنّ الدّراسة توصي بالآتي
بيانه:

1. ضرورة قيام المشرع الدستوري الأردني بتعديل أحكام المادتين: (124، 125)، باعتبارهما الأساس القانوني لتلك الحالة، بحيث تدمجا معاً في مادة واحدة على فقرتين؛ لتناسقهما في ترتيب اللجوء إليهما، مع تعديل الصياغة الدستورية والمتمثلة بعبارة: "إصدار قانون الدفاع"، لتحلّ محلّها عبارة: العمل بقانون الدفاع؛ لأنّ القانون صادرٌ عن مجلس الأمة، واقترن بالإرادة الملكية السامية.
2. نظراً لقصور الرقابة البرلمانية على حالة الطوارئ والأحكام العرفية؛ فإنّه لا بدّ من إضافة حكم على المادة المقترحة، بحيث توجب عرض الإعلان على مجلس النواب؛ لفرض رقابة فاعلة على السلطة التنفيذية أثناء العمل بحالة الطوارئ. ولتفعيل هذه الرقابة، فإنّه يقتضي كذلك إضافة ضمانات أو قيد إلى ضمانات حلّ المجلس النيابي، تحظر حلّ مجلس النواب خلال فترة العمل بحالة الطوارئ والأحكام العرفية؛ مما يجنب فرصة التحايل على ما سبق ذكره بحلّ المجلس النيابي، ومن ثمّ إعلان حالة الطوارئ.
3. ينبغي على المشرع العراقي إعادة النظر في أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة (2004)؛ لتوسيع مفهوم: "الخطر الحال الجسيم"، ليشمل مصادر أخرى للخطر، مثل: الأوبئة والكوارث الطبيعية؛ وذلك لضمان استجابة قانونية شاملة لكافة الحالات الطارئة التي قد تهدّد حياة الأفراد. وفي الوقت ذاته، يمكن استثمار قانون السلامة الوطنية رقم (4) لسنة (1965)، الذي ما زال ساري المفعول؛ لكونه أكثر شمولاً واتساعاً في معالجة حالات الطوارئ.
4. نوصي بتحديث وتوسيع نطاق أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة (2004)، ليشمل أنواعاً مختلفة من الأخطار، مثل: الأوبئة والكوارث الطبيعية، بالإضافة إلى حالات العنف. وهذا التعديل سيسمح بتغطية قانونية أوسع لحماية المجتمع في ظروف الطوارئ المتنوعة.
5. ينبغي تعديل المادة (61) من الدستور الدائم؛ لتوضيح النسبة المطلوبة لتمديد حالة الطوارئ بشكل صريح؛ لتجنب أيّ تضارب أو غموض في تفسير النصوص الدستورية. ويوصى بتبني أغلبية الثلثين عند تمديد حالة الطوارئ؛ انسجاماً مع الأغلبية المطلوبة عند الإعلان عنها، وذلك لتعزيز التوافق بين السلطات، وضمان اتخاذ قرارات مهمة كتمديد الطوارئ بموافقة أغلبية واضحة؛ مما يساهم في تعزيز الشفافية والشرعية في الإجراءات الدستورية.

المشروعية القانونية المعمول به في الظروف الاعتيادية؛ ممّا يزيد من القيود المفروضة على ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرّياتهم. وتجدر الإشارة إلى أنّ نطاق الحقوق والحرّيات التي يمكن أن تمسّ بمقتضى إعلان حالة الطوارئ في النظام القانوني الأردني، هي تلك الطائفة التي يطلق عليها الحقوق والحرّيات التنظيمية، أمّا الطائفة الأخرى التي يطلق عليها الحقوق القطعية، فلا يمكن مسّها أو الاعتداء عليها بأيّ صورة من الصور، فلا يجوز مثلاً إبعاد الأردني عن ديار المملكة مهما كانت الأسباب.

النتائج:

1. يمنح النظام القانوني الاستثنائي السلطة التنفيذية الحقّ المطلق في إعلان حالة الطوارئ، دون أدنى مشاركة من المجلس النيابي، سواء في إعلان العمل بها، أم في إنهاؤها؛ ممّا يتعارض مع التوجهات الدستورية العراقية التي تتيح للمجلس النيابي دوراً في تقدير مدى اللجوء إلى هذا النظام.
2. يعزز النظام من ضعف الرقابة البرلمانية على تطبيق حالة الطوارئ؛ مما يضعف تطبيق نظرية الضرورة في القانون الدستوري.
3. رغم أنّ النظام يتيح للسلطة التنفيذية إعلان حالة الطوارئ، إلّا أنّه يخضع للرقابة القضائية على الإجراءات الاستثنائية؛ لضمان الحفاظ على مبدأ المشروعية والامتنال للالتزامات الدولية، خاصة العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.
4. يوفّر النظام العراقي ضمانات أكبر لحماية الحقوق والحرّيات خلال فترة الطوارئ، حيث تتطلب الإجراءات الاستثنائية موافقة البرلمان العراقي، وتكون مدّة الطوارئ محدودة وقابلة للتمديد فقط بقرار تشريعي.
5. تخضع إجراءات الطوارئ للمراجعة من قبل البرلمان والمحكمة الاتحادية العليا؛ لضمان عدم تجاوز السلطة التنفيذية لصلاحياتها الدستورية.
6. يسمح النظام للمواطنين المتضررين بالطعن في الإجراءات الاستثنائية أمام القضاء؛ ممّا يعزّز الشفافية والمساءلة في تطبيق هذه الإجراءات.
7. يضع الدستور العراقي سقفاً زمنياً لحالة الطوارئ، بحيث لا تتجاوز مدّتها شهراً واحداً، ويمكن تمديدتها فقط بعد موافقة البرلمان؛ ممّا يضمن عدم استمرار الإجراءات الاستثنائية لفترات طويلة دون مراجعة.
8. رغم منح المشرع العراقي صلاحيات واسعة للسلطة التنفيذية، فإنّ هذه الصلاحيات محكومة بضوابط دستورية صارمة، تتطلب موافقة البرلمان وتحديد مدة زمنية؛ ممّا يوفّر توازناً بين الحفاظ على الأمن وحماية الحقوق.

16. Al-Bukhari, M. I. (1993). *Sahih al-Bukhari* (M. D. al-Bugha, Ed.). Dar Ibn Kathir & Dar al-Yamamah.
17. Al-Dasma, M. H. (2019). The role of language in television advertisements in Kuwait. *Transformations Towards a New Society*.
18. Al-Diffai, A., Jassim, M., Al-Nasiri, Z., & Al-Safasfa, A. (2019). The effectiveness of electronic supervision in teaching social studies. *Culture and Development*, 20(147), 163–230.
19. Al-Fahdi, R., Al-Rasbi, N., Al-Araimi, H., & Al-Mahrazi, R. (2013). Educational supervision in Oman. *Journal of Educational and Psychological Studies*, 7(2), 200–213.
20. Al-Farabi, A. N. (1986). *Kitab al-huruf* (M. Mahdi, Ed.). Dar al-Mashriq.
21. Al-Fayrouzabadi, M. Y. (2005). *Al-Qamus al-muhit*. Al-Risala Foundation.
22. Al-Ghuwairi, A. A. (n.d.). The declaration of Jordanian Defense Law No. 13 of 1992. *Journal of Rights*.
23. Al-Hadidi, M. (1999). *The advertisement* (Vol. 1). Dar Al-Masriyah Al-Lubnaniyah.
24. Al-Hajri, M. S. (2020). *Omani poetry in the Nabahani and Ya'rubu eras*. Luban Publishing.
25. Al-Hanania, A. (2010). The exceptional powers of the king in the Jordanian Constitution. *Journal of Rights*, 34(4).
26. Al-Hatimi, M. A. (1948). *Al-isra ila al-maqam al-asra*. Hyderabad.
27. Al-Hiyari, A. (1972). *Constitutional law and the Jordanian constitutional system*. Ghanem Abdo Printing Press.
28. Al-Jammal, Y. (1994). *The theory of necessity in constitutional law*. Dar Al-Nahda Al-Arabiya.
29. Al-Jammal, Y. (1999). *The theory of necessity in constitutional law*. Dar Al-Nahda Al-Arabiya.
30. Al-Khalili, S. (2012). *Al-Nawamis al-rahmaniyyah fi tashil al-turuq ila al-ulum al-rabbaniyyah* (3rd ed.). Office of the Royal Adviser.
31. Al-Khalili, S. (2023). *Al-diwan* (A. R. Al-Mata'ani, Ed.). Al-Warraaq Publishing.
32. Al-Kharousi, A. H. (1989). *Diwan*. Ministry of National Heritage and Culture.
33. Al-Kindi, Y. I. (n.d.). *Rasa'il al-Kindi* (M. A. Abu Rida, Ed.). Dar al-Fikr al-Arabi.
34. Al-Mana'i, A. R. (1990). *Al-qamus al-sufi*. Dar al-Fikr.

References:

1. Abdel-Khalek, A. (2017). The development of the Positive Self Scale (PSS). *Journal of Psychological Studies*, 27(2), 139–151. <https://doi.org/10.21608/psj.2017.97195>
2. Abedin, M. (2011). Psychological burnout among educational supervisors in the education directorates in the West Bank. *Islamic University Journal (Human Studies Series)*, 2, 440–463.
3. Abu Khair, A. (1995). *Administrative control and its limits* (1st ed.). Egyptian General Book Organization.
4. Abu Saud, M. (1990). *Legislative competence of the head of state in exceptional circumstances*. Dar Al-Thaqafa Al-Jami'ia.
5. Akin, A. (2015). An investigation of the predictive role of self-compassion on hope in Turkish university students. *Journal of Educational Sciences & Psychology*, 4(2), 96–104.
6. Ahmed, E. (1987). *School supervision from the point of view of scholars in the educational field*. Dar Al-Fikr Al-Arabi.
7. Al-Abdali, S. A., & Al-Abdali, Q. (1996). *Promotion and advertising* (3rd ed.). Dar Zahran for Publishing and Distribution.
8. Al-Abdaly, A., & Hakami, I. (2024). Some psychological variables related to positive self among adolescents. *Journal of Humanities and Social Sciences*, 70, 275–360.
9. Al-Alaq, B., & Rababa'a, A. (1998). *Promotion and advertising* (1st ed.). Dar Al-Yazouri.
10. Al-Amiri, A. (2016). *Declaration of emergency and its impact on human rights*. Dar Al-Halabi Publications.
11. Al-Amrat, M., & Muhammad, D. (2013). The effect of peer supervision on teachers' confidence and effectiveness. *Mutah Research Studies*, 28(4), 11–34.
12. Al-Anati, W. (2003). *The language of commercial advertising: A pragmatic linguistic study*. Al-Jawhara Publishing.
13. Al-Assar, Y. (1995). *The theory of necessity in constitutional law and government legislation*. Dar Al-Nahda Al-Arabiya.
14. Al-Baghawi, A. (n.d.). *Al-farq bayn al-firaq wa bayan al-firqa al-najiya*. New Horizons House.
15. Al-Bayhaqi, A. (1993). *Al-asma' wa al-sifat* (A. A. Al-Hashidi, Ed.). Al-Sawadi Library.

54. Antolová, B. (2019). Personality of social worker. *4th International e-Conference on Humanities*.
55. Arnout, B. (2016). Life orientation and avoidant personality disorder. *Journal of Psychological Counseling, 45*, 37–82.
56. Asagba, R., Agberotimi, S., & Wimberly, C. (2016). Meaning in life and life orientation. *International Journal of Existential Psychology & Psychotherapy, 6*(1).
57. Awang, Z. (2012). *Structural equation modeling using AMOS*. Universiti Teknologi MARA.
58. Aziz, I., & Mahmood, D. (2023). Psychological immunity and emotional control. *Journal of Educational and Psychological Sciences, 7*(28), 65–88.
59. Bachelard, G. (1984). *The aesthetics of space*. University Foundation.
60. Badawi, A. R. (n.d.). *Kharif al-fikr al-yunani*. Nahdat Misr Library.
61. Barhouma, I. (2005). Language and advertising communication in Jordan. Jordanian Arabic Language Academy.
62. Brenner, R. (2018). Self-compassion and psychological well-being. Iowa State University.
63. Boudraa, A. R. (2021). *Language policy and planning*. Kunuz Al-Ma'rifa.
64. Bracken, B. (2009). Positive self-concepts. In *Handbook of positive psychology in schools*.
65. Chen, Y. (2014). Self-efficacy and educational aspiration. Iowa State University.
66. Chomsky, N. (1991). *Language and the problems of knowledge*. Toubkal Publishing.
67. Collins, S. (2007). Social workers and resilience. *Practice, 19*(4), 255–269.
68. Collins, S. (2015). Hope and helping in social work. *Practice, 27*(3), 197–213.
69. Cummings, E. M., & Miller-Graff, L. E. (2015). Emotional security theory. *Current Directions in Psychological Science, 24*(3), 208–213.
70. Das, A. (2017). Academic procrastination and achievement. *International Journal of Scientific Research, 4*(11), 704–711.
71. de Certeau, M. (1990). *L'invention du quotidien*. Gallimard.
35. Al-Ma'askari, A. A. (2011). *Al-haqiqa wa al-majaz fi al-rihla ila al-hijaz*. Ministry of Religious Affairs.
36. Al-Mazyoud, A. (2015). Educational supervision is necessary and inevitable. *Zaytouna University Journal, 14*, 271–281.
37. Al-Mutairi, A., & Hamadna, E. (2019). Peer supervision in Kuwait. *Al-Bayt University Thesis*.
38. Al-Nabigha al-Dhubyani. (1996). *Diwan* (A. A. al-Sater, Ed.). Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah.
39. Al-Nawawi, A. (n.d.). *Sahih Muslim* (شرح النووي). Manahil al-Irfan Foundation.
40. Al-Qurtubi, A. (1964). *Al-Jami' li ahkam al-Qur'an*. Dar al-Kitab al-Arabi.
41. Al-Razi, A. B. (1993). *Manarat al-sa'irin*. Dar Su'ad al-Sabah.
42. Al-Saif, O. A. (2009). The structure of journey in pre-Islamic poetry. *Beirut: Al-Intishar Al-Arabi*.
43. Al-Salmi, A. (n.d.). *The advertisement*. Kamel Sedky Street Library.
44. Al-Salmani, M. (2020). The role of senior teachers. *Journal of Arts and Humanities, 61*, 211–225.
45. Al-Sayyid, A., & Al-Omari, T. (2015). Research skills among teachers. *College of Education Journal, 26*(103), 139–162.
46. Al-Sarour, A. F. (1999). *Constitutional protection of rights and freedoms*. Dar Al-Shorouk.
47. Al-Sanawi, S. M. (2005). *Political role of parliament in Egypt*. Dar Al-Nahda Al-Arabiya.
48. Al-Shediac, L. (2014). Peer supervision and teaching performance. *Lebanese University Thesis*.
49. Al-Sharqawi, S. (1974). *Relativity of public freedoms*. Dar Al-Nahda Al-Arabiya.
50. Al-Tawazni, K. (2017). The journey and seduction of the marvelous. Abu Dhabi / Beirut Publishing.
51. Al-Tirmidhi, M. (1995). *Al-Sunan*. Dar Ihya al-Turath al-Arabi.
52. Al-Yafei, F., & Suleiman, P. (2020). Electronic supervision and Oman Vision 2040. *Educational Sciences, 24*(1), 127–157.
53. Amitay, G., & Gumpel, T. (2015). Academic self-efficacy as a resilience factor. *International Journal of Adolescence and Youth, 20*(2), 202–227.