المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية

اسم المقال: التشريعات الفرعية في النظام القانوني الأردني
اسم الكاتب: د. وليد سعود القاضي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8119
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 09:00 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية جامعة مؤتة ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

التشريعات الفرعية في النظام القانوني الأردني

د. وليد سعود القاضي *

تاريخ تقديم البحث: ٢٠١٩/٤/٨م. تاريخ القبول: ٢٠١٩/٢/٢٤م.

ملخص

تنطلق أهمية البحث من أهمية الحق الدستوري المقرر للسلطة التنفيذية في وضع التشريعات – العادية والاستثنائية– الفرعية. وتتمثل مشكلة البحث في أنّ المُشرع الدستوري لم ينص صراحةً على أنظمة الضبط الإداري وبأنّ هناك خلطاً والتباساً لدى معظم الفقه حول الأساس الذي تستند إليه، كما أن الالتباس يمتد ليشمل مدلول وأساس وقيمة التعليمات الإدارية، وكذلك الفرق بين تشريعات الضرورة المتمثلة بالقوانين المؤقتة والتعليمات العرفية.

وقد تناول البحث التشريعات الفرعية العادية التي تصدر بموجب أحكام الدستور وكذلك التي تصدر بموجب القوانين والأنظمة، بالإضافة للتشريعات الفرعية الاستثنائية في حالة الضرورة، من خلال اتباع المنهج التحليلي الوصفي المقارن.

وخلص البحث إلى مجموعة من النتائج لعل من أهمها؛ أنّ المشرع الدستوري لم ينص صراحة على أنظمة الضبط. وبأنّ التشريعات الفرعية الإستثنائية على نوعين؛ أحدهما يصدر في ظل الظروف الاستثنائية المقترنة بحل مجلس النواب وهو ما يطلق عليه مصطلح (القوانين المؤقتة)، والآخر: يصدر في ظل الظروف الاستثنائية المقترنة بسريان قرار الأحكام العرفية ويسمى (بالتعليمات العرفية)، وتضّمن البحث مجموعة من التوصيات كان أبرزها؛ الاقتراح بضرورة تعديل الدستور الأردني، بإضافة مادةٍ تُجيُز لمجلس الوزراء بموافقة الملك إصدار أنظمة الضبط الإداري.

الكلمات الدالة: الأنظمة، التعليمات الإدارية، القوانين المؤقتة، التعليمات العرفية.

* كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، الأردن.

حقوق النشر محفوظة لجامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

Subsidiary Legislation in the Jordanian legal system

Dr. Waleed Suod Al-Qadi

Abstract

The importance of the current study stems from the role of the executive authority in enacting ordinary and extraordinary subsidiary legislation. The problem of the current study lies in the fact that the constitutional legislator did not explicitly provide for administrative control systems and that there are confusion and ambiguity in the basis on which administrative control systems are based. Also, the confusion extends to include the meaning, basis and value of administrative instructions and the differences between necessity legislation.

The current study has addressed the ordinary subsidiary legislation issued pursuant to the provisions of the Constitution as well as those issued by laws and regulations, in addition to exceptional subsidiary legislation in cases of necessity, through the application of the comparative descriptive analytical approach.

The current study has concluded a set of results, the most important of which were that the constitutional legislator did not explicitly provide for administrative control systems. Also, the current study has concluded that extraordinary subsidiary legislation are of two types: The first one is issued under exceptional circumstances associated with the dissolution of the House of Representatives; the so-called provisional laws, and the other one is issued under exceptional circumstances associated with the application of martial law.

The current study has recommended that the Jordanian constitution is to be amended by adding an article authorizing the Council of Ministers, subject to the approval of the King, to issue administrative control systems.

Keywords: Regulations, Administrative instructions, Provisional laws, of martial law

مقدمة:

إذا كانت السلطة التشريعية بحكم وظيفتها تصدر تشريعات رئيسية عادية، فإنّ السلطة التنفيذية بحكم وظيفتها أيضاً تصدر تشريعات فرعية، وإذا كانت السلطة التشريعية هي الأصل فإن السلطة التنفيذية هي الفرع فيما يتعلق بإصدار القواعد القانونية العامة المجردة والملزمة، وبما أنّ المشرع الدستوري قد جعل مهمة التشريع كأصل عام من اختصاص السلطة التشريعية فإنه أناط بالسلطة التنفيذية صلاحية إصدار التشريعات الفرعية كاستثناء على الأصل العام.

ولكي يتم الإحاطة بمصطلح التشريع الفرعي كمصدر من مصادر المشروعية، لا بد من القول إن التشريعات الفرعية التي تصدر عن السلطة التنفيذية على ثلاثة أنواع؛ النوع الأول: تشريعات فرعية عادية تصدر بموجب أحكام الدستور، والنوع الثاني: تشريعات فرعية عادية تصدر بموجب أحكام القوانين والأنظمة، وتتمثل بالأنظمة والتعليمات الإدارية، أما النوع الثالث فهو التشريعات الفرعية الاستثنائية والتي تصدر في حالة الضرورة وتتجسد بالقوانين المؤقتة والتعليمات العرفية.

وتتمثل أهمية البحث؛ في أنّ التشريعات الفرعية بأنواعها تحتل المرتبة الثالثة أحياناً والمرتبة الرابعة أحياناً أخرى والمرتبة الثانية استثناءً في مدارج القاعدة القانونية وفقاً لقاعدة التدرج التشريعي بالدولة، وتبرز أهمية البحث أيضاً؛ في أن هذه القواعد وعلى اختلافها تُنشئ وتُعدل وتُلغي مراكز قانونية عامة، وتحتوي على قواعد قانونية عامة مجردة وملزمة تنطبق على شريحة واسعة من الأشخاص أياً كانت مرتبتها القانونية.

أما مشكلة البحث؛ فإنها لا تتمثل بمشكلة واحدة بل بعدة مشاكل، منها: أن المشرع الدستوري لم ينص على أنظمة الضبط الإداري بنصوص صريحة أُسوة بالأنظمة التنفيذية والتنظيمية، بالإضافة إلى أنه لم يبين كيفية سريان الأنظمة بشكل عام بينما حرص على بيان سريان القوانين العادية، كما أن هناك خلطاً والتباساً حول أساس أنظمة الضبط الإداري عند شُراح القانون الإداري، وأن هذا الالتباس لم يقف عنده هذا الحد، بل امتد لمدلول وأساس وقيمة التعليمات الإدارية، بالإضافة إلى أن جُلّهم قام بإجراء مقارنة بين التشريعات الاستثنائية الفرعية والمتمثلة بالقوانين المؤقتة والأحكام العرفية المعمول بها في الأردن مع لوائح الضبط ولوائح الضرورة في مصر، بل قارنوها أيضاً مع قانون الدفاع الذي يصدر عن السلطة التشريعية، ما أثر سلباً على فهم مضمونها وكيفية تنفيذها؛ لأن القياس كان مع الفارق مما أدى إلى نتائج خاطئة وغير سليمة.

في ضوء ما سبق، لا بد من اتباع المنهج التحليلي الوصفي المقارن في هذا البحث، وتقسيم خطته لثلاثة مطالب متتالية؛ المطلب الأول: التشريعات الفرعية العادية التي تصدر بموجب أحكام الدستور، المطلب الثاني: التشريعات الفرعية العادية التي تصدر بموجب القوانين والأنظمة، المطلب الثالث: التشريعات الفرعية الاستثنائية في حالة الضرورة، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: التشريعات الفرعية العادية التي تصدر بموجب أحكام الدستور

سنتطرق لمفهوم الأنظمة كتشريعات فرعية، ونبين أنواعها كما نص عليها المشرع الدستوري، ونوضح مرتبة كُلً منها وقيمتها القانونية وكيفية سريانها في هذا المطلب، وذلك كما يلي:

الفرع الأول: مفهوم الأنظمة

تعتبر الأنظمة من أهم التشريعات الفرعية التي تصدر عن السلطة التنفيذية في ظل الظروف العادية؛ حيث نص عليها المشرع الدستوري صراحة وميزها عن التشريعات الفرعية الاستثنائية التي تصدر في حالة الضرورة كالقوانين المؤقتة والتعليمات العرفية. والتشريعات الفرعية العادية تختلف بطبيعة الحال عن التشريعات الرئيسية التي جعلها المشرع الدستوري من اختصاص المشرع العادي والتي يطلق عليها عادةً مصطلح (القوانين).

نحن نعلم أنه قد يختلط الأمر ويلتبس على البعض بسبب التسمية والمدلول، أو بسبب المعنى لكلٍ من مصطلح التشريع الفرعي والتشريع العادي، علاوة على القيمة القانونية والمركز أو المرتبة التي تتمتع بها كل من التشريعات الرئيسية والتشريعات الفرعية في مدارج القواعد القانونية التي تشكل التنظيم القانوني في الدولة.

إذاً توجد صعوبة في التمييز بين اللفظ والمعنى أو التسمية والمضمون، وحتى نزيل الإبهام والخلط بين المصطلحين السابقين غير المترادفين وتصبح الألفاظ واضحة الدلالة على المعاني المراد بها من المصطلحين، لابد من اللجوء إلى معيارٍ نستطيع من خلاله التمييز والتفرقة بينهما، وهذا المعيار إما أن يكون شكلياً أو موضوعياً، سنتناولهما على النحو الآتي:

المعيار الشكلي: تعتبر التشريعات الفرعية العادية الصادر بموجب أحكام الدستور من قبيل القرارات الإدارية وفقاً لهذا المعيار، وذلك لصدورها من حيث الشكل عن السلطة الإدارية–التنفيذية– في الدولة وفي حدود اختصاصها المقيد دستورياً، أي لو نظرنا إليها من حيث الجهة التي أصدرتها لوجدناها السلطة التنفيذية وليست السلطة التشريعية، ولو نظرنا إلى الأداة القانونية أو الأسلوب الأكثر ممارسة والذي تستخدمه الإدارة عند قيامها بوظائفها المتعددة في سبيل تحقيق المصلحة العامة لوجدناه يتمثل بالقرار الإداري، فالأعمال القانونية الصادرة عن الإدارة بإرادتها المنفردة تسمى(قرارات إدارية)،

بينما الأعمال القانونية الصادرة من السلطة التشريعية تسمى (قوانين). ويطلق المشرع الدستوري الأردني على المدلول السابق تسمية الأنظمة بينما اسماها المشرع المصري باللوائح[١]، والمشرع الأردني منح السلطة التنفيذية حق إصدار بعض الأنظمة وجعل اختصاص السلطة التنفيذية بهذا الشأن محدداً ومقيداً بنصوص الدستور التي أشار إليها في بعض مواده؛ مثل المادة (٣١) و (٢/٤٥) و(١١٤) و(١٢٠)[٢].

وصفوة القول، إنّ الأنظمة هي قرارات إدارية من حيث المعيار الشكلي، لأن المُشرع حسم الأمر عندما نص على أن:- "أ.تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها، بالنظر في الطعون والطلبات المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك: ١..٦. الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام أو..."[٣]. وبتحليل هذا النص، يتضح لنا بما لا يدع مجالاً للشك، أن المحكمة الإدارية تختص بالنظر في الطعون والطلبات المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية، ومن الأمثلة التي أوردتها المادة الخامسة على القرارات الإدارية النهائية؛ الأنظمة التنفيذية التي تخالف القوانين.

المعيار الموضوعي: تعد التشريعات الفرعية العادية الصادرة عن السلطة التنفيذية بموجب أحكام الدستور أعمالاً تشريعية لا تختلف عن الأعمال الصادرة من السلطة التشريعية تطبيقاً للمعيار الموضوعي، والذي يقوم على تكييف الطبيعة القانونية للعمل، أي النظر إلى جوهر العمل ومحتواه دون النظر إلى الجهة التي أصدرته، وبمعنى أكثر دقة لو نظرنا إلى مضمون كلٍ منهما -الأنظمة والقوانين- لوجدناهما يحتويان على قواعد قانونية عامة مجردة وملزمة تنطبق على جميع الأفراد أو شريحة واسعة منهم دون أن تحدد أو تُعّين الشخص المخاطب بها بالاسم أو الذات، ولذلك جعل المشرع الدستوري الاختصاص للمحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة[٤]وساوى

(١) منح الدستور المصري الصادر سنة ٢٠١٤ السلطة التنفيذية حق إصدار اللوائح في المواد (١٧٠) و(١٧١) و(١٧٢)؛ حيث نصت المادة (١٧٠) منه على أن: "يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين...". كما نصت المادة (١٧١) على أن: "يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق العامة والمصالح العامة وتنظيمها بعد موافقة مجلس الوزراء". أما المادة (١٧٢) فقد نصت على أن: "يصدر رئيس الوزراء لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء".

(٢) سنتناولها هذه المواد بالتفصيل عند بحث أنواع الأنظمة.

(٣) المادة (٥/أ/٦) من قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.

(٤) تنص المادة (١/٥٩) من الدستور الأردني على أن: "تختص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة...".

بينها من هذه الناحية، أي من حيث المعيار الموضوعي، وإذا سلمنا بأن الأنظمة تتفق مع القوانين في أن كليهما ينشئان قواعد عامة مجردة إلا أنها تختلف عنها[١] في بعض الجوانب الآتية:

أولاً: إن القوانين تعلو على الأنظمة من حيث المرتبة؛ لأنها تصدر عن السلطة التشريعية المنتخبة والممثلة لجميع أفراد الشعب، فإرادة الأمة هي التي يجب أن تسود وفقاً لمبدأ المشروعية، وعليه يتحتم أن لا تخالف الأنظمة أحكام القوانين وأن تعمل في دائرتها، وتأسيساً على ذلك تحتل الأنظمة المرتبة الثالثة في قاعدة التدرج التشريعي بعد النصوص الدستورية والتشريعات العادية. ولكن هناك بعض الأحكام القضائية اعتبرت أن الأنظمة لها مرتبة وقيمة قانونية مساوية للقوانين، حيث أكدت محكمة العدل العليا أن:- "نظام الخدمة المدنية صدر بموجب المادة ١٢٠ من الدستور ويتمتع بقوة القانون"[٢]، وهذا الاتجاه القضائي يتعلق بالأنظمة المستقلة فقط ولا يمكن أن يمتد ليشمل الأنظمة التنفيذية؛ لأنه يتعارض مع الاستقرار القضائي المتعلق بقاعدة تدرج القواعد القانونية وفقاً لمبدأ المشروعية؛ فمحكمة العدل العليا قالت:- "يتمثل مبدأ المشروعية فيخضوع الإدارة في تصرفاتها إلى أحكام القانون بمعناه الواسع، فلا يخالف القانون الدستور ولا يخالف النظام القانون أو الدستور ولا تخالف التعليمات النظام أو القوانين أو الدستور"[٣]، فإذا تزاحمت القواعد القانونية وتعارضت عند التطبيق وجب على القضاء أن يطبق القاعدة الأعلى في المرتبة، فيغلب الدستور على القانون ويغلب القانون على القرار أياً كانت مرتبته[٤]، وعليه فإن النتيجة المترتبة على هذا التدرج هي وجوب خضوع كل قاعدة شكلاً وموضوعاً للقاعدة التي تسمو عليها في القوة والمرتبة[٥].

ثانياً: إن الأنظمة التي تتضمن نصاً مخالفاً للنصوص الدستورية أو لنصوص القوانين تعتبر أنظمة غير دستورية أو غير قانونية وباطلة وجائز الطعن بها أمام المحكمة الدستورية إذا خالفت نصاً دستورياً وأمام المحكمة الإدارية إذا خالفت نصاً قانونياً، وبما أن الأنظمة أدنى في المرتبة من

(١) انظر أوجه الإختلاف عند: شيحا، إبراهيم عبد العزيز، القضاء الإداري اللبناني، الجز الأول، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٤، ص٥١ و٥٢. وانظر أيضاً: حسبو، عمرو أحمد، القضاء الإداري، مكتبة قصر الزعفران، القاهرة، ١٩٩٠، ص٣٩-٤١.

(٢) حكم محكمة العدل العليا رقم ٢٠٠٠/٨٣، تاريخ ٥/١٧/ ٢٠٠٠، منشورات مركز قسطاس الإلكتروني.

(٣) حكم محكمة العدل العليا رقم ٢٠٠٤/٣٣٢، تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٣٠، مجلة نقابة المحامين، ٢٠٠٥، ص٦٧٦.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم ٥٨/٩٢٩، سنة٣، تاريخ ١٢- ٧-١٩٥٨، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا.

(٥) فودة، رفعت، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص٢٥.

الدستور ومن القوانين، فإنها تخضع لها، ويترتب على ذلك نتيجة في غاية الأهمية، تتمثل في أنه: لا يجوز للنظام أن يتضمن حكماً مخالفاً أو معدلاً أو لاغياً لأحكام الدستور أو القانون.

وإننا نرى، وبعد الرجوع للمادتين (٥٩) و (٦٠) من الدستور الأردني، والمواد (٤) و (٩) و(١١) و (١٥) من قانون المحكمة الدستورية رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢، والمادة (٥) من قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤، أنه يتم الطعن بعدم مشروعية الأنظمة من خلال إتباع طريقين هما:

الطريقة الأولى: الطعن بعدم دستورية الأنظمة أمام المحكمة الدستورية، حيث يقدم الطعن من مجلس الأعيان أو مجلس النواب أو مجلس الوزراء، موقعاً من رئيس الجهة الطاعنة[١]، ويجوز لأي طرف من أطراف الدعوى المنظورة أمام المحاكم إثارة الدفع بعدم الدستورية، وعلى المحكمة إنْ وجدت أن الدفع جديٌ أن تحيله للمحكمة التي يحددها القانون لغايات البت في أمر إحالته إلى المحكمة الدستورية[٢]، ويتم البت في أمر الإحالة من قبل محكمة التمييز في هذه الحالة[٣]، أما إذا تم إثارة الدفع بعدم الدستورية أمام محكمة التمييز أو أمام المحكمة الإدارية فتتولى هذه المحكمة أو تلك أمر البت في الإحالة للمحكمة الدستورية[٤]، وتصدر المحكمة الدستورية حكمها بعدم دستورية المادة غير الدستورية المنصوص عليها في النظام نظراً لمخالفتها النصوص الدستورية[٥]، حيث تختص المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وفقاً للمادة (٥٩) من الدستور الأردني والمادة (٤) من قانون المحكمة الدستورية رقم (١٥). ويكون حكمها بعدم دستورية النص المخالف للدستور حكماً نهائياً وملزماً لجميع السلطات وللكافة[٦].

الطريقة الثانية: الطعن بعدم مشروعيتها القانونية، وطلب إلغاء النظام المخالف للقانون أمام المحكمة الإدارية، وذلك من خلال دعوى الإلغاء، حيث ترفع ممن له مصلحة بإلغاء النظام؛ وهو الشخص المتضرر من النظام المخالف للقانون، وهذا ما أكده قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤، حيث نصت المادة (٥/أ/٦) على أن: "أ- تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها بالنظر في

(١) انظر بهذا المعنى، المادة (٩) من قانون المحكمة الدستورية رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢.

(٢) انظر بهذا المعنى، المادة (٦٠) من الدستور الأردني.

(٣) "لغايات البت في أمر الإحالة، انظر المادة (١١/ج/٣) من قانون المحكمة الدستورية رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢.

(٤) انظر بهذا المعنى، المادة (١١/د) من قانون المحكمة الدستورية رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢، ولقد قمنا باستخدام عبارة: "المحكمة الإدارية" بدلاً من عبارة: "محكمة العدل العليا"، وذلك استناداً للمادة (٣٩/ب) والتي تنص على أن: "تختص المحكمة الإدارية بالنظر في جميع الدعاوى التي كانت من اختصاص محكمة العدل العليا بموجب التشريعات النافذة قبل نفاذ أحكام هذا القانون".

(٥) انظر الفقرتين (ج) و(د) من المادة (١٥)، قانون المحكمة الدستورية رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢.

(٦) انظر بهذا المعنى، المادة (١٥/أ)، قانون المحكمة الدستورية رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢.

جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك: ١... ٦. الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام أو تعليمات أو قرار والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه أو ...".

ويلاحظ، أن النص الوارد في المادة (٥/أ/٦) لم يشر إلى جواز الطعن بالنظام المخالف للدستور؛ لأن المشرع جعل الاختصاص بالرقابة على دستورية الأنظمة من صلاحية المحكمة الدستورية وحدها دون غيرها، ونتيجة لذلك لم يجز للمحكمة الإدارية النظر في الطعون والطلبات المتعلقة بإلغاء النظام المخالف للدستور، وإن كان قد أجاز الطعن بإلغاء النظام المخالف للقانون أمام المحكمة الإدارية.

ويلاحظ أيضاً، أن نص المادة (٥/أ/٦) من قانون القضاء الإداري يمثل اتجاهاً جديداً ومغايراً للمشرع الأردني، ينسجم مع التطور الذي طرأ بعد صدور قانون المحكمة الدستورية وقانون القضاء الإداري؛ لأن القضاء الإداري الأردني كان مستقراً قبل صدور القانون الجديدعلى أنه لا يملك صلاحية إلغاء الأنظمة، وإنما له إلغاء القرارات الإدارية الفردية الصادرة استناداً للأنظمة المخالفة للنصوص الدستورية والقانونية بطريقة غير مباشرة، عن طريق دعوى الإلغاء، وهو ما كان ينسجم مع النصوص القانونية في ظل قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ قبل إلغائه[١]، حيث كانت المادة التاسعة منه تنص على أن:- "أ- تختص المحكمة، دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي:١... ٦- الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون". وبمقارنة النصوص القانونية بعضها ببعض، يتضح خلو النص المُلغى من الإشارة إلى صلاحية المحكمة بالنظر في الطعون والطلبات المتعلقة بإلغاء الأنظمة بشكل مباشر، على خلاف النص الوارد في القانون الجديد، وهذا ما درجت عليه أحكام محكمة العدل العليا قبل أن تلغى؛ حيث قضت بأن:- "... محكمة العدل لا تملك صلاحية إلغاء الأنظمة المخالفة للقوانين، وإنما تقتصر صلاحيتها فيما يختص بذلك على إبطال الإجراءات التي تصدر بموجب هذه الأنظمة"[٢].

ثالثاً: إن السلطة التشريعية تستطيع أن تصدر ما تشاء من القواعد القانونية طالما كان ذلك في حدود الدستور، بينما حق السلطة التنفيذية في وضع الأنظمة يكون محدداً على سبيل الحصر بنصوص الدستور.

---

(١) تنص المادة (٤٣) من قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ على أن: " يلغى (قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢).

(٢) حكمها رقم١٠٥/ ١٩٥٦، تاريخ١٩٥٦/١/١، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٥٦. وحكمها رقم١٩٩٨/٨٧، تاريخ١٩٩٨/٩/١، مجلة نقابة المحامين، عدد١، ١٩٩٨، ص٣٩٥٩.

والتساؤل الذي قد يثار في هذا المجال هو: ما الحكمة من منح السلطة التنفيذية حق إصدار الأنظمة؟

نحن من جانبنا نود الإجابة عن هذا التساؤل بالقول: إنّ من الحكمة منح السلطة التنفيذية وضع الأنظمة لكون وضع القانون وتعديله يتطلب إجراءات تشريعية معقدة ومناقشات قد يطول أمدها، بينما وضع النظام وتعديله لا يستغرق وقتاً طويلاً مما ينعكس إيجاباً على تنفيذ القوانين والتي تنص على تنظيم الروابط الاجتماعية والعلاقات الإنسانية المختلفة، إضافةً إلى أن سهولة وضع الأنظمة يسهم بإتاحة الحلول الناجعة للمشاكل الإدارية التي قد تنشأ بين جهة الإدارة وبين الأشخاص على اختلاف مسمياتهم؛ وهذه المشاكل والمنازعات تظهر نتيجةً للتطورات والمستجدات في حياتنا المتغيرة والمتطورة والتي تعجز عن مواجهتها القوانين لكونها تتسم بالثبات والجمود، وعلاوة على ذلك فان بعض الأنظمة تحتاج إلى عناية فائقة من السلطة التنفيذية عند وضعها وتنفيذها لأنها تتعلق بتنظيم سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وإشباع الحاجات العامة وحفظ النظام العام، وكل هذا وذاك يؤدي إلى تحقيق الصالح العام مما يرسخ أسس العدالة والمساواة المنشودة في الدولة، كما أن الحكمة تتطلب أن يضع القاعدة القانونية في هذا المجال تحديداً من خَبِرَ تنفيذ القوانين؛ لأن السلطة التنفيذية هي صاحبة الخبرة العملية والدراية الإدارية، وبالإضافة إلى ذلك فإن أعضاء السلطة التنفيذية أكثر دراية بصياغة القواعد القانونية وتنفيذها إذا ما تم مقارنتهم بأعضاء السلطة التشريعية؛ الذين لا يشترط فيمن يترشح منهم لخوض الانتخابات ابتداءً توافر الثقافة القانونية[١]، كما أنها صاحبة الاختصاص الأصيل دستورياً في تنفيذ القوانين، وموظفي الدولة هم القائمون على تنفيذ القوانين؛ بهدف تحقيق وظائف السلطة التنفيذية المراد منها تحقيق المصلحة العامة، كما أن من يقوم بإعداد مشاريع الأنظمة هم ذاتهم المختصون دستورياً بإعداد مشاريع القوانين وفقاً للمادة (٩١) من الدستور عن طريق ديوان التشريع والرأي الذي يضم مستشارين قانونين[٢]، كما أنهم يتعاونون مع كبار موظفي الوزارات والدوائر والمؤسسات العامة أصحاب الخبرة في تنفيذ القوانين والأنظمة عند إعداد تلك المشاريع.

(١) لم يرد ضمن الشروط المطلوبة للترشح لعضوية مجلس النواب أي شرط يتعلق بأي مؤهل علمي أو ثقافة قانونية معينة، انظر المادة (١٠) من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠١٦.

(٢) ديوان التشريع والرأي يتألف من رئيس وعدد من المستشارين والقانونيين والموظفين والمستخدمين، ويختص بدراسة وإعداد جميع التشريعات المعروضة عليه من رئيس الوزراء من خلال دراسة مشاريع القوانين والأنظمة وتدقيقها وإبداء الرأي فيها وتعديل أحكامها وإعادة صياغتها، إضافة إلى وضع مشاريع القوانين والأنظمة ... انظر المادة (٣) و (١٠) من نظام ديوان التشريع والرأي رقم (١) لسنة ١٩٩٣.

ولا يفوتنا التنويه هنا، أن كل ما قلناه حول هذا الموضوع لا يعني بأي حال من الأحوال الاعتداء على حق السلطة التشريعية في سن القوانين أو الانتقاص منه، كما أنه لا يُخلُ بمبدأ الفصل بين السلطات؛ لأن المشرع الدستوري قد جعل السلطة التنفيذية صاحبة اختصاص أصيل بإصدار الأنظمة، إلا أننا بالمقابل نرى، بأن الأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية ينبغي أن تدرس بعناية حتى يتم تلافي أية أخطاء وأن لا تتصف بالإستعجال.

الفرع الثاني: أنواع الأنظمة

يجوز للسلطة التنفيذية أن تتمتع بسلطة التشريع استثناءً؛ حيث منحها المشرع الدستوري هذا الحق، ولكن حصراً في بعض المسائل دون غيرها، عن طريق إصدار قواعد قانونية عامة مجردة وملزمة تتمثل بالأنظمة، وتنقسم الأنظمة إلى نوعين هما؛ الأنظمة التنفيذية والأنظمة المستقلة أو القائمة بذاتها، نعرض لهما كما يلي:

النوع الأول: الأنظمة التنفيذية

يقصد بالأنظمة التنفيذية؛ تلك الأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية بهدف وضع القانون موضع التنفيذ؛ لأن الوظيفة الأولى للسلطة التنفيذية تتمثل بتنفيذ القانون، وتجد الأنظمة التنفيذية سندها في المادة (٣١) من الدستور الأردني، والتي نصت على أن: "الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها".

والجدير بالذكر، أن القوانين تقتصر على إيراد المبادئ العامة والخطوط العريضة المتعلقة بمواضيع القوانين دون النص على جميع التفصيلات الخاصة بها، فتأتي الأنظمة لتوضح كيفية تنفيذها في حياتنا اليومية ولتُفّصَل المبادئ التي تتضمنها؛ لأن الأنظمة تصدر من سلطة صاحبة خبرة في شؤون التنفيذ، هدفها تيسير تنفيذ القوانين، فتتولى أمر بيان أحكام القانون الجزئية والتفصيلية بقرارات إدارية تُعرف بالأنظمة التنفيذية، ويقتصر دورها على إيراد القواعد التنفيذية المحضة والواردة بالقانون دون أن تزيد شيئاً على نصوص القانون أو تحد منها[١]. وعليه فإنه يشترط أولاً: لإصدار النظام التنفيذي وجود تشريع قائم– قانون– كما يشترط ثانياً: أن لا يضيف النظام التنفيذي أية أحكام جديدة للقواعد القانونية الوردة بالقوانين التي صدرت الأنظمة بمقتضاها، والعلة في ذلك؛ أن الأنظمة التنفيذية تصدرمن أجل غاية واحدة فقط؛ تتمثل في تنفيذ القوانين وفقاً لعجز المادة (٣١) من الدستور سالفة البيان.

(١)حكم محكمة العدل العليا رقم١٩٧٩/١٠٧، سنة ١٩٧٩، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٧٩، ص٥٤٣. وحكمها رقم١٩٩٠/٤٨٢، تاريخ ٢٠٠٠/٣/٢٦، منشورات مركز عدالة الإلكتروني.

النوع الثاني: الأنظمة المستقلة

هذا النوع من الأنظمة يشمل أنظمة الضبط والأنظمة التنظيمية، ويطلق عليها مصطلح (الأنظمة القائمة بذاتها)؛ لأنها لا تستند إلى تشريع قائم ولا تقتصر أحكامها على تنفيذ القوانين، بل تأتي بأحكام مبتدئة وجديدة، وهي تنقسم بدورها إلى نوعين هما:

أ. أنظمة الضبط: ويقصد بها الأنظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية وتفرض بمقتضاها القيود على حقوق الأفراد وحرياتهم، بهدف تحقيق غرض ثابت محدد هو المحافظة على النظام العام بمدلولاته المتعددة، والمتمثلة؛ بحفظ الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والأداب العامة وجمال ورونق المدن، وإننا نرى هنا، بأن أنظمة الضبط تتعلق بوظيفة السلطة التنفيذية الثانية، والمتمثلة بحفظ الأمن والمحافظة على النظام العام، وتلي وظيفتها الأولى والمتعلقة بتنفيذ القوانين.

وتعد أنظمة الضبط من أبرز مظاهر ممارسة سلطة الضبط الإداري؛ لأنها تضع قواعد عامة مجردة تقيد بها بعض أوجه النشاط الفردي من أجل المحافظة على النظام العام، ونتيجة لذلك تمس حقوق الأفراد وتقييد حرياتهم؛ لأنها تتضمن أوامر ونواهي وتقرر في الغالب عقوبات يتم إيقاعها على مخالفيها[١].

وتأسيساً على ذلك، تعد أنظمة الضبط الإداري أخطر أنواع الأنظمة التي تصدر عن السلطة التنفيذية، وأنظمة الضبط الإداري نوعان؛ أحدهما عام، يتصف بالعمومية ولا يخاطب أشخاصاً معينين بالذات أو الاسم، والآخر خاص، يهدف إلى تقييد نشاط معين للأفراد بهدف تحقيق أغراضٍ محددةٍ يوكل بتنفيذه إلى هيئات إدارية خاصة، كالضبط الخاص بحماية الآثار العامة والأماكن السياحية[٢]، وأنظمة تأديب الطلبة في الجامعات الرسمية، وهما لا يتعارضان، فقد تندرج أغراض الضبط الخاص ضمن أهداف الضبط العام.

والجدير بالإشارة، أن المشرع المصري نص صراحة على أنظمة الضبط والتي اسماها لوائح الضبط، حيث نصتالمادة (١٧٢) من الدستور المصري والصادر سنة ٢٠١٤، على أن:- " يصدر رئيس الوزراء لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء".

(١) بطيخ، رمضان محمد، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة،١٩٩٧، ص٧٣٢. وبذات المعنى كامل، نبيلة، الوجيز في القانون الإداري المغربي، دار النشر المغربية، الدار البيضاء،١٩٨١، ص١٣٩.

(٢) أبو يونس، محمد باهي، أحكام القانون الإداري، القسم الخاص، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص١٢٣- ١٢٤. وانظر أيضاً: بطيخ، رمضان، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص: ٧٣٥.

أما المشرع الأردني؛ فلم ينص صراحة على هذا النوع من الأنظمة؛ ولعل ذلك يعود إلى أن الكثير من القواعد القانونية الناظمة للقيود التي ترد على حقوق الأفراد وحرياتهم بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره المتعددة قد تم تنظيمها بقوانين لا أنظمة، فالمشرع الدستوري نص على حقوق الأردنيين وواجباتهم وحرياتهم العامة في المواد من (٥) إلى (٢٣)، فصدرت قوانين تنظمها، ولذلك نجد قانوناً للإجتماعات العامة، وآخراً للمطبوعات والنشر، وقانوناً للسير، وقانوناً للمؤسسة العامة للغذاء والدواء، وقانوناً لمنع الجرائم يخول المحافظ أو المتصرف حق إصدار قرارات تتعلق بالاعتقالات، وقانوناً للأمن العام[١]ينص في المادة الرابعة منه على المحافظة على النظام العام والأمن العام وحماية الأرواح والأعراض والأموال ومنع الجرائم، ويتضح لنا بشكل جلي، أن ما جاء بهذه المادة يتعلق بالعنصر الأول من عناصر النظام العام الذي يهدف الضبط الإداري إلى تحقيقه، وقس على ذلك في باقي القوانين التي تم الإشارة إليها.

وقبل أن نبين السند القانوني لهذه الأنظمة، نود الإشارة إلى موقف الفقه الأردني[٢]منها؛ حيث ذهب رأي إلى القول: إن الأنظمة المستقلة والتي يطلق عليها أيضاً مصطلح اللوائح القائمة بذاتها في مصر هي ذاتها الأنظمة التنظيمية وأنظمة الضبط في الأردن، وسندها في الدستور يتجسد بالمادتين(١١٤) و(١٢٠)[٣].وهذا الرأي وإن كان سليماً فيما يتعلق بالأنظمة التنظيمية والتي تجد أساسها الدستوري في المادة (١٢٠) وغيرها من المواد، إلاَ أنه لا يمكن التسليم به في الشق المتعلق بأنظمة الضبط الإداري؛ فهو رأي غير سليم ولا يقوم على أسس واقعية أو نصوص دستورية؛ لأن نص المادة (١١٤) يؤسس للأنظمة التنظيمية بشكل عام وبكيفية تخصيص وإنفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة بشكل خاص ولا يشير من قريب أو بعيد لأنظمة الضبط الإداري.

(١) قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة ٢٠١١، وقانون المطبوعات والنشر رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦، وقانون السير الأردني رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٨، وقانون المؤسسة العامة للغذاء رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٣، وقانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤، وقانون الأمن العام رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٥.

(٢) إن الكثير من شراح القانون الإداري والدستوري الأردني، لم يبينوا الأساس القانوني لأنظمة الضبط الإداري عندما تعرضوا لها بالشرح في مؤلفاتهم، انظر: شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء، الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص: ٤٣-٤٥. وكذلك العضايلة، أمين، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص١٢٥ وما بعدها. وأيضاً الشوبكي، عمر، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص٣٨و٣٩.

(٣) للمزيد حول هذا الرأي انظربطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مبادئ القانون الإداري الأردني في المملكة الأردنية الهاشمية، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص٤٤.

كما ذهب اتجاه آخر في الفقه الأردني[١]إلى القول: إن أنظمة الضبط تجد سندها بالعرف الدستوري.وهنا نرى، أن هذا الرأي قد استند إلى الفقه والقضاء المصريين[٢]، فالفقه المصري يؤكد بأن ما جرى العمل عليه من جانب السلطة التنفيذية سواء كان ذلك قبل صدور دستور١٩٢٣ أو بعد صدوره، من حق إصدار أنظمة– لوائح – الضبط الإداري، كان يستند إلى قاعدة دستورية نشأت عن طريق العرف وأن السلطة التنفيذية كانت تستعمل هذا الحق؛ لأنه لم يكن هناك نصٌ دستوريٌ يجيز إصدار أنظمة الضبط– لوائح– ولم يعترض البرلمان في تلك الفترة على هذا الحق، كما استند أصحاب هذا الاتجاه إلى حكم لمحكمة القضاء الإداري المصرية مع أنهم لم يبينوا فحوى الحكم في مؤلفاتهم. ونحن بدورنا نود أن نبين ونوضح، أن إصدار لوائح– أنظمة– الضبط الإداري كانت تستند إلى العرف الدستوري الذي التزمت به السلطات العامة في مصر قبل النص عليها دستورياً[٣]، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية؛ حيث قضت بأن: "النظام الذي تقرره جهات الإدارة في صدد أمر معين وتسير على سننه هو بمثابة القانون أو اللائحة من حيث وجوب إحترامه والعمل به إلى أن يحصل تغييره بإجراء عام، فعدم إتباعه في الوقت الذي يكون سارياً فيه من جانب الإدارة، يعد مخالفاً للقانون"[٤].

ونحن نرى[٥]، أن ما ذهب إليه هذا الاتجاه اتجاه خاطئٌ شكلاً ومضموناً؛ لأنه قائم على قياس لا يصح ولا يستقيم بين دولتين مستقلتين ومختلفتين في نظمهما القانونية والسياسية، ولذلك فهو اتجاه غير سليم، لأسباب متعددة لعل من أبرزها؛ إن السند الدستوري والمتمثل بالعرف الدستوري المشار إليه والذي عليه أسس هذا الاتجاه السند الدستوري لأنظمة الضبط لم يتشكل في الأردن وإنما في جمهورية مصر العربية!!! فهو إذاً سند دستوري باطل؛ لأنه قائم على قياس مع الفارق، وعليه يكون القياس

(١) يتزعم هذا الإتجاه كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص٥١. وأخذ به قبيلات، حمدي، الوجيز في القضاء الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص٣٨. كما أيده الليمون، عوض، تطور النظام الدستوري الأردني، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٥، ص١٥٥ و١٥٦.

(٢) من الفقه المصري متولي، عبد الحميد، وخليل، محسن، وانظر أيضاًشيحا، إبراهيم عبد العزيز، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٥، ص٥٤٥.

(٣) نصت المادة (١٧٢) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على أن: "يصدر رئيس الوزراء لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء".

(٤) حكم محكمة القضاء الإداري، بتاريخ ١٩٤٨/٢/١٧، مشار إليه عند شيحا، ابرهيم عبد العزيز، القضاء الإداري اللبناني، الجزء الأول، مرجع سابق، ٧٧.

(٥) لم يتبنى هذه الرؤية، أي رأي في الفقه الإداري أو الدستوري في الأردن قبل إعداد هذه الدراسة.

فاسداً، فكيف يكون حجة قانونية لأصحاب هذا الاتجاه؟!!! وكيف يصح ذلك ويستقيم؟ كما أن الحكم القضائي الذي تم الإتيان به كحجة قضائية لدعم اتجاههم هو حكم قضائي أجنبي، لا قيمة ولا شرعية له؛ لكونه صادراً عن محكمة أجنبية لا أردنية، ويتعلق بتنظيم الشؤون القانونية لتلك الدولة، فكيف يكون ملزماً لدولة مستقلة ذات سيادة وسلطان؟!!! وعليه، لا يمكن أن يكون سنداً أو حجة قضائية ملزمة يؤخذ بها في الأردن، لأن جميع أنظمة الضبط الصادرة في الأردن وكما هو واضح في نصوصها؛ تستند إلى نصوص قانونية قائمة وموجودة في القوانين التي صدرت بمقتضاها، فكيف يقوم العرف الذي يتضمن قاعدة دستورية أو قانونية غير مدونة لينظم مسألة نُظمت بتشريع قائم؟!!!

إن الفقه والقضاء الإداريين، متفق على أن القاعدة العرفية الملزمة تلغى بأحد طريقين: إما بنص تشريعي وإما بعرف جديد(١)، ولذلك لا يمكن تصور وجود العرف في حال وجود نص تشريعي قائم ينظم ذات المسألة، وبالإضافة إلى هذا وذاك، فإن القاعدة العرفية تعتبر عدماً إذا ما نشأت متعارضة مع أي تشريع سواء كان دستوراً أو قانوناً أو لائحة، ذلك لأن العرف يأتي من حيث مصادر القانون تالياً في المرتبة والقوة القانونية، والأصل في التدرج القانوني ألا يخالف الأدنى الأعلى، وتأسيساً على ذلك، لا يجوز أن يتعارض العرف مع التشريع(٢).

نحن من جانبنا، لانتفق مع هذا الاتجاه أو ذاك الرأي؛ لأنهما مبنيان على القياس الخاطئ، لا على الحقيقة والمنطق والأسانيد الدستورية والقانونية والأحكام القضائية، حيث وجدنا، أن جميع أنظمة الضبط في الأردن وعلى اختلافها تشير إلى سندها الشرعي المتمثل؛ بنصوص القوانين التي صدرت استناداً لها، وبمعنى أدق، إذا أردنا مثلاً معرفة كيف صدر نظام تأديب الطلبة في الجامعة الأردنية رقم (٩٤) لسنة ١٩٩٩، نجد أنه صدر بمقتضى المادة (٢٧) من قانون الجامعات الأردنية رقم (٢٩) لسنة ١٩٨٧، والتي تنص على أن:- "يصدر مجلس الوزراء الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون بما في ذلك الأنظمة التالية المتعلقة بالجامعات الرسمية: ..."، ولا ريب، أن هذا النظام يتعلق بالعنصر الأول من عناصر المحافظة على النظام العام والمتمثل بعنصر الأمن العام على وجه الخصوص، بالإضافة لبقية العناصر الأخرى، فهو يتصل اتصالاً مباشراً بمنع الإخلال بالنظام والانضباط داخل مباني الجامعة، كما يهدف إلى حماية الأفراد -الطلاب وأعضاء الهيئة التدريسية والإدارية- من الجرائم والأخطار والمحافظة على أرواحهم وأموالهم وممتلكات الجامعة، وتوفير الهدوء والطمأنينة ومنع الضوضاء والمحافظة على الآداب العامة والسكينة العامة والأخلاق العامة عن طريق تنظيم النشاط الفردي بوضع القيود والضوابط على حقوق الأفراد وحرياتهم، لأنه أي النظام يتضمن أوامر ونواهي

(١) ليلة، محمد كامل، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص٤٢٧.

(٢) الطماوي، سليمان، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠، ص٤٩٨ .

ويقرر عقوبات تأديبية على المخالفين لأحكامه، وكل هذا وذاك أوضحته المادة الثالثة"[١]، أما نظام مراقبة وتنظيم الباعة المتجولين والبسطات والمظلات والأكشاك ضمن حدود مناطق البلدية رقم (٨١) لسنة ٢٠٠٩، فقد بين، أنه صدر بموجب المادة (٤٠) من قانون البلديات رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٧، والذي يشير إلى أن مجلس الوزراء هو صاحب الاختصاص بإصدار الأنظمة لتنفيذ أحكام هذا القانون، والنظام المشار إليه يتعلق بعنصري السكينة العامة وجمال ورونق المدن وهما من عناصر النظام العام، فمثلا تنص المادة الرابعة من هذا النظام على أنه:- "تحقيقاً للغايات المقصودة من هذا النظام يصدر الوزير بناء على تنسيب المجلس التعليمات المتعلقة بما يلي: أ. تحديد المناطق والأحياء والشوارع والساحات والأرصفة والأماكن التي يسمح للباعة المتجولين باستخدامها أو إقامة البسطات والمظلات والأكشاك عليها ضمن منطقة البلدية على ألا يتعارض ذلك مع التنظيم ولا يعيق حركة مرور المركبات والمشاة ولا يؤثر على المنظر الجمالي لمعالم تلك المنطقة".

كذلك نجد، نظام وقاية الصحة العامة من أضرار التدخين رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٧، قد صدر بمقتضى المادة (٨٠/أ) من قانون الصحة العامة رقم (٢١) لسنة١٩٧١، وهذا النظام يعالج جانباً من جوانب عنصر الصحة العامة[٢]، أحد عناصر النظام العام؛ حيث نصت المادة الثالثة منه على أن:- "يحظر على جميع الأشخاص تدخين أي نوع من أنواع التبغ في أي محل عام خلال الأوقات التي يرتاده أو يستعمله الجمهور، على أنه يجوز تخصيص مكان خاص للتدخين في المحل العام، ضمن الشروط التي يوافق عليها الوزير".

إذاً، جميع أنواع أنظمة الضبط الإداري تشير إلى سندها القانوني، وعليه نرى، بأن أنظمة الضبط تجد سندها الحقيقي والدستوري في المادة (٣١) من الدستور؛ لأن القوانين تستند إليها عند إصدار الأنظمة التفيذية المتعلقة بها، ولكن الأنظمة التنفيذية تقتصر عادةً على تنفيذ القوانين ولا تضيف أحكام جديدة على عكس أنظمة الضبط التي لا تحتاج إلى تشريع قائم لأنها مستقلة وقائمة بذاتها.

ومهما يكن من الأمر، فإننا نرى، أن ما جرى في الأردن ربما يعود إلى أن المشرع العادي ألبس أنظمة الضبط الإداري لباس الأنظمة التنفيذية، فأظهرها بمظهر الأنظمة التنفيذية شكلاً إلاَ أنه ضمنها

(١) حيث نصت على أنه: "تعتبر الأعمال التالية مخالفات تأديبية تعرض الطالب الذي يرتكب أياً منها للعقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا النظام..."، هكذا أصبحت هذه المادة استناداً إلى النظام المعدل رقم ٧٤ لسنة (٢٠٠٧)، الصادر بالجريدة الرسمية، عدد رقم٤٨٣٧، بتاريخ ٢٠٠٧/٧/١٦.

(٢) انظر أيضاً، نظام فحص الأدوية رقم (٧) لسنة ١٩٩٤، صادر بمقتضى المادة (٨) من قانون الصحة العامة لسنة ١٩٧١، والتي نصت على أن: "تحدد بمقتضى نظام خاص، المواصفات والشروط الصحية والفنية الخاصة بأماكن ممارسة المهن الطبية بما في ذلك مساحاتها ومرافقها والتفتيش عليها".

بأحكام أنظمة الضبط موضوعاً، وبمعنى أدق، تعتبر أنظمة الضبط وفقاً للمعيار الشكلي أنظمة تنفيذية؛ أي لو نظرنا إليها لوجدناها قد صدرت بمقتضى نص المادة (٣١) من الدستور– شأنها شأن الأنظمة التنفيذية– وإستناداً لمظهرها الخارجي وللكلمة التي استخدمها المشرع عند وضعها، وتعد أنظمة ضبط وفقاً للمعيار الموضوعي؛ أي لو نظرنا لطبيعتها وجوهرها الداخلي لوجدناها أنظمة ضبط؛ لأن فحواها ومضمون أحكامها مستقل عن التشريع الذي صدرت استناداً إليه، فهي أنظمة قائمة بذاتها ولا علاقة لها بتنفيذ أحكام القانون الصادرة بمقتضاه وفقاً لجوهرها الداخلي، وتأسيساً على ذلك، نرى بضرورة تعديل الدستور الأردني، وإضافة مادة تجيز لمجلس الوزراء بموافقة الملك إصدار أنظمة الضبط الإداري؛ لكي يكون أساسها دستورياً وبنص صريح أسوة بالأنظمة التنفيذية والتنظيمية.

ب. **أنظمة تنظيمية:** وهي الأنظمة التي تصدر من السلطة التنفيذية لإنشاء وتنظيم وتسيير وإدارة المرافق العامة والدوائر الحكومية وتنسيق سير العمل بها، وهي تنسجم –كما نرى– مع وظيفة السلطة التنفيذية الثالثة والتي تتجسد بفكرة إشباع الحاجات العامة، ولا يمكن تحقيق هذه الفكرة إلا بإنشاء المرافق العامة التي تقدم خدماتها العامة للمواطنين تحقيقاً للمنفعة العامة، ولا بد من تنظيم عملها حتى يستفيد منها الجميع دون استثناء، تفعيلاً لمبدأ المساواة أمام المرافق العامة.

وهذه الأنظمة تجد سندها الدستوري بالمادة (١١٤)، والتي تنص على أن: "لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة بموافقة الملك من أجل مراقبة تخصيص وإنفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة". واستجابة لهذ النص، صدر نظام الأشغال العامة الحكومية رقم (١٧) لسنة ١٩٨٦، ونظام اللوازم رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٣، واللذان تم الغاؤهما بنفاذ أحكام نظام المشتريات رقم (٢٨) لسنة ٢٠١٩[1]، كما نجد الأنظمة التنظيمية سندها الدستوري أيضاً بالمادة (١٢٠) من الدستور، والتي نصت على أن:– "التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسماؤها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك"، واستناداً لهذا النص صدرت العديد من الأنظمة التنظيمية، مثل نظام التقسيمات الإدارية رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٠، ونظام الخدمة المدنية رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣.

ولا يفوتنا في هذا المقام، إلا أن نؤكد أن الدولة تُنشئ المرافق العامة إنشاءً من أجل إشباع الحاجات العامة التي يعجز الأفراد عن تحقيقها لأنفسهم، حيث تقدم هذه المرافق الخدمات والمواد المختلفة للجمهور بقصد تحقيق النفع العام، مثل خدمة التعليم والصحة والمواصلات والاتصالات،

(١) نظام المشتريات الحكومية رقم (٢٨) لسنة ٢٠١٩، منشور بالجريدة الرسمية، العدد ٢٤٤٠، تاريخ ٢٠١٩/٢/١٣.

وخدمة الأمن وخدمة التقاضي أمام المحاكم، وتقديم المواد الأساسية مثل المياه والمشتقات النفطية والكهرباء...الخ.

والأصل العام؛ هو أن إنشاء المرافق العامة أمر اختياري للسلطة التنفيذية[١]، والاستثناء هو أن يوجب المشرع على الإدارة إنشاء بعض المرافق التي تدخل بطبيعتها في نطاق وظائف الدولة الأساسية والتقليدية، مثل مرفق الأمن الداخلي ومرفق الدفاع ومرفق العدل ومرفق التمثيل الخارجي.

والجدير بالتنويه، أن القضاء الإداري الأردني مستقر على أن إنشاء المرافق العامة هو من اختصاص السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ فقد أكدت محكمة العدل العليا: "إن اعتبار أي مشروع مرفقاً عاماً هو من الأمور التقديرية التي تدخل في اختصاص السلطتين التنفيذية والتشريعية، ولا معقب عليها من القضاء"[٢].

الفرع الثالث: سريان الأنظمة

يثار التساؤل هنا، حول المجال الزمني لسريان الأنظمة، فهل تسري أحكام الأنظمة بأثر فوري من تاريخ صدورها؟ أم يكون لها أثر رجعي؟

إنَ الإجابة على هذا التساؤل تتطلب الرجوع إلى النصوص الدستورية والتشريعية ذات العلاقة وللأنظمة ذاتها، فالمشرع الدستوري لم ينص صراحةً على بدء سريان الأنظمة، حيث لم تبين المواد الدستورية ذوات الأرقام (٣١) و (٢/٤٥) و(١١٤) و(١٢٠) تاريخ سريان الأنظمة بأنواعها المتعددة، وعلى العكس تماماً نجده قد بين تاريخ سريان القوانين، فالمادة (٢/٩٣)، حددت تاريخ سريانها بمرور ثلاثين يوماً على نشرها بالجريدة الرسمية كقاعدة عامة، وأجازت أيضا كاستثناء على القاعدة أن يكون سريان القانون من تاريخ آخر بشرط النص على هذا التاريخ في القانون ذاته، أي أن القانون قد يسري بشكل فوري، أو بعد مضي مدة زمنية أقل أو أكثر من ثلاثين يوماً، كما يمكن أن يكون له أثر رجعي، إذا نص القانون على ذلك بطبيعة الحال[٣]. ولكن الأمر يختلف بالنسبة للأنظمة الصادرة من السلطة التنفيذية، فالمشرع الدستوري لم ينص أو يبين تاريخ سريانها؛ ولذلك فإن تحديد تاريخ سريانها يعود للقوانين التي صدرت بمقتضاها فيما إذا كانت أنظمة تنفيذية، وللأنظمة ذاتها، فيما إذا كانت أنظمة تنظيمية أو أنظمة ضبط؛ فالأنظمة التنفيذية تصدر أساساً واستناداً للقوانين، فمثلاً تنص المادة (٣٥)

(١) رسلان، أنور أحمد، مبادئ القانون الإداري، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، القاهرة، ١٩٩٥، ص٢٦٠.

(٢) حكم محكمة العدل العليا رقم ١٩٦٧/٧٤، تاريخ ١٩٦٧/٤/٣٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٦٩، ص٣٢١.

(٣) "يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر". المادة (٢/٩٣) من الدستور الأردني.

من قانون الجامعات الأردنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٨ على أن:- "يصدر مجلس الوزراء الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون بما في ذلك الأنظمة التالية المتعلقة بالجامعات الرسمية: ..."، كما أن الأنظمة التنظيمية وأنظمة الضبط تتصدر نصوصها القانونية مواد تبين تاريخ سريانها، وعلى سبيل المثال لا الحصر، نص نظام الخدمة المدنية رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣، في المادة الأولى منه على أن:-" يسمى هذا النظام (نظام الخدمة المدنية) ويعمل به اعتباراً من ٢٠١٤/١/١، وكذلك نص نظام المشتريات الحكومية رقم (٢٨) لسنة ٢٠١٩ في المادة الأولى على أن:- "يسمى هذا النظام (نظام المشتريات الحكومية لسنة ٢٠١٩) ويعمل به بعد مائة وثمانين يوما من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية"، أما نظام تأديب الطلبة في الجامعة الأردنية رقم (٩٤) لسنة ١٩٩٩، فقد بين تاريخ سريانه بالمادة الأولى، والتي تنص على أن:- "يسمى هذا النظام (نظام تأديب الطلبة في الجامعة الأردنية لسنة (١٩٩٩) ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية".

ويلاحظ، أن الأنظمة المشار إليها قد حددت تاريخاً لسريانها هو تاريخ معين أو نشرها في الجريدة الرسمية، دون أن تتطلب مرور الثلاثين يوماً المحددة لسريان القوانين، ودون الخوض فيما إذا كانت تلك الأنظمة تستند لنص دستوري أم تشريعي لسريانها، نود أن نؤكد هنا، أن الأنظمة تسري بأثر حال ومباشر من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية كقاعدة عامة، أي بتاريخ آخر مختلف عن التاريخ الذي حدده الدستور لسريان القانون؛ حيث تطلب مرور ثلاثين يوماً على نشرها بالجريدة الرسمية كأصل عام.

والجدير بالذكر، أن القضاء الإداري الأردني مستقر على ذلك حيث أكد على أنه: "يسري مفعول القانون بإصداره من الملك ومرور ثلاثين يوماًعلى نشره في الجريد الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر عملاً بالمادة (٩٣) من الدستور... واستقر الاجتهاد على أن يعمل بالأنظمة من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، ولا يجوز أن يكون لها أثر رجعي، وعليه فلا يجوز للإدارة تغيير قرارها السابق بمقتضى نظام ذي مفعول رجعي"[١].

والأصل العام، أن القرار الإداري يعتبر نافذاً منتجاً لآثاره القانونية اعتباراً من صدوره؛ فيسري على المستقبل دون الماضي[٢]، والقاعدة العامة هي عدم رجعية القرارات الإدارية[٣]، بحيث تسري بأثر

(١) حكم محكمة العدل العليا رقم٥٣/٤٠، مجلة نقابة المحامين، عدد ١٢، السنة١، ص٥٩٩. وحكمها رقم٦٦/٨١، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٧، ص٣٩٥.

(٢) حسانين، محمد فتحي، الحماية الدستورية للموظف العام، مطبعة الأهرام، القاهرة، ١٩٩٧، ص٤٤٦.

(٣) تنص المادة (٥٤) من نظام الخدمة المدنية (٨٢) لسنة ٢٠١٣، على أنه:"لا يجوز أن يكون للتعيين أو تعديل الوضع أثر رجعي...".

مباشر من تاريخ نفاذها دون أن يكون لها أي أثر على ما تم من مراكز قانونية قبل ذلك[١]، وهذه القاعدة تهدف إلى تحقيق عدة اعتبارات[٢]؛ منها: إعمال قواعد الاختصاص من حيث الزمان، وحماية المراكز القانونية الذاتية أو الحقوق المكتسبة، وتأمين استقرار المعاملات.

إذاً، القاعدة العامة هي: أن تسري أحكام الأنظمة بأثر حال وفوري أي من تاريخ نشرها بالجريدة الرسمية ولكن يرد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات في دائرة ضيقة جداً[٣]، محددة دستورياً وقانونياً ومتفقاً عليها فقهاً وقضاءً، والاستثناءات التي ترد على قاعدة عدم رجعية القرارات الإداريةهي:

١. إذا ما صدر نظام يفسر نظام سابق عليه وغامض، لكون النظام الجديد لم يحمل أحكام جديدة للنظام المراد تفسيره، بل أنها مؤكدة ومتممة له، ومع ذلك نجد أن المشرع الأردني أصدر نظاماً للخدمة المدنية جاء معدلاً ومفسراً لبعض النصوص القانونية المتعلقة بالإجازات المرضية[٤].

٢. أن يرد نص في القانون يجيز تطبيق النظام بأثر رجعي، ويترتب على ذلك أنه لا يجوز تقرير سريان النظام بأثر رجعي من خلال أداة أدنى من القانون، وهذا ما أقره القضاء الإداري في الأردن حيث أكد على أنه: "استقر الاجتهاد على أن يعمل بالأنظمة من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية ولا يجوز أن يكون لها أثر رجعي، وعليه فلا يجوز للإدارة تغيير قرارها السابق بمقتضى نظام ذي مفعول رجعي"[٥]، وعليه، يجوز أن تصدر القرارات الإدارية تنفيذاً لقوانين نصت على تطبيقها بأثر رجعي.

٣. أن يكون النظام صادراً تنفيذاً لحكم قضائي بإلغاء قرار إداري مخالف للقانون، ومن أبرز الأمثلة على هذا الاستثناء القرارات التي تصدر تنفيذاً لأحكام صادرة من جهة القضاء، والتي تتضمن إلغاء قرارات إدارية بالترفيع[٦]، وتتحقق هذه الصورة عندما ينص المشرع صراحة على حق الإدارة في إصدار قرارات ذات أثر رجعي، وفي هذه الحالة نكون أمام تفويض من المشرع للإدارة

(١) عبد الباسط، محمد فؤاد، أعمال السلطة الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٧٥، ص٢٢٥.

(٢) بركات، عمرو فؤاد، الترقية وأثر الحكم بإلغائها، مجلة العلوم الإدارية تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة ٢٨، العدد الأول، ١٩٨٦، ص٢٥.

(٣) عبد الباسط، محمد فؤاد، أعمال السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص٢٢٦.

(٤) راجع نظام الخدمة المدنية المعدل رقم ٩٦ لسنة ٢٠١٤، الصادر في عدد الجريدة الرسمية رقم(٥٣٠٨)، تاريخ٢٠١٤/١٠/١٦.

(٥) حكم محكمة العدل العليا رقم ١٩٥٣/٤٠، سنة ١٩٥٣، مجلة نقابة المحامين، سنة١، عدد١٢، ص٥٩٩.

(٦) لم يكن الطعن بقرار الترفيع وارداً في اختصاص محكمة العدل العليا؛ فالمشرع لم يمنح المحكمة هذه الصلاحية قبل القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢.

بممارسة اختصاص من اختصاصاته؛ فالقاعدة العامة تمنع المساس بالحقوق المكتسبة إلا بنص قانوني[١].

أما مجلس الدولة الفرنسي، فإن أحكامه رغم ندرتها كانت قد أشارت إلى تبني هذه الفكرة لتبرير حرية الإدارة في الرجوع عن قرارها المعيب أو المبني على سلطة مقيدة. ومع ذلك فإن القضاء الفرنسي لم يظهر بالصورة التي عليها قضاء مجلس الدولة المصري[٢].

كما أن أنظمة الخدمة المدنية الأردنية كانت تنص على أنه لا يجوز أن يكون للتعيين أو تعديل الوضع أو الترفيع أثر رجعي[٣]، إلا أن نظام الخدمة المدنية الصادر سنة٢٠٠٧، استثنى الترفيع من هذه القاعدة حيث نصت المادة (٥٤) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ على أنه:- "لا يجوز أن يكون التعيين أو تعديل الوضع بأثر رجعي"[٤]، كذلك فعل نظام الخدمة المدنية رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣؛ حيث جاء الاستثناء بنفس رقم المادة وبذات المضمون، ومعنى ذلك أن المشرع الأردني فتح المجال أمام الإدارة لخرق قاعدة عدم رجعية القرارات الخاصة بالترفيع، حيث أصبح يجيز للقرارات التي تصدر تنفيذاً لأحكام صادرة من جهة القضاء -والتي تتضمن إلغاء قرارات إدارية بالترفيع- أن يكون لها أثر رجعي، لأنها صدرت تنفيذاً لقوانين نصت على تطبيقها بأثر رجعي[٥]، وعلة ذلك؛ أن المشرع الأردني لم يكن يمنح جهة القضاء صلاحية النظر في الطعون التي يقدمها الموظفون العموميون في قرارات الترفيع إلا بعد صدور قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢.

المطلب الثاني: التشريعات الفرعية العادية التي تصدر بموجب القوانين والأنظمة.

تنمثل التشريعات الفرعية العادية التي تصدر بموجب القوانين والأنظمة في النظام القانوني الأردني بما يعرف إصطلاحاً (بالتعليمات الإدارية)، وهي تختلف بطبيعة الحال عن الأنظمة من حيث قيمتها ومرتبتها القانونية، وتأسيساً على ذلك، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين؛ نتناول في الفرع الأول مفهومها وأنواعها ثم نبين في الفرع الثاني أساسها وقيمتها القانونية، وعلى النحو الآتي:

---

(١) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، القرارات الإدارية في فقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص٢٤٧.

(٢) الكبيسي، رحيم سليمان، حرية الإدارة في سحب قراراتها، دار النهضة، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٦٥٧.

(٣) نصت المادة (٣٠) من نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٩٨ على أنه:" لا يجوز أن يكون للتعيين أو تعديل الوضع أو الترفيع مفعول رجعي... " وبنفس المعنى المادة (٥٣) من نظام الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢.

(٤) المادة (٥٤) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧.

(٥) حسانين، محمد فتحي، الحماية الدستورية للموظف العام، (دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا)، مرجع سابق، ص٤٤٦.

الفرع الأول: مفهوم التعليمات الإدارية وأنواعها.

للوقوف على مفهوم التعليمات الإدارية، لا بد لنا من اللجوء إلى معيار نستطيع من خلاله بيان مدلولها وتمييزها عن الأنظمة الإدارية؛ لكونها هي الأخرى تعتبر تشريعات فرعية عادية من جهة، وتصدر من ذات السلطة التنفيذية من جهة ثانية. وهذا المعيار قد يكون معياراً شكلياً أو معياراً موضوعياً وقد يتم ترجيح أحدهما على الآخر أو الأخذ بالمعيارين معاً، وذلك على النحو الآتي:

المعيار الشكلي: تعد التعليمات الإدارية قرارات إدارية، فلو نظرنا إلى الجهة التي أصدرتها والإجراءات التي مرت بها عند إصدارها لوجدناها صادرة من الإدارة ذاتها، أي الإدارة المعنية بتنفيذ القوانين والأنظمة، وهي على –الأغلب الأعم[١]– لا تسند إلى النصوص الدستورية ولا تصدر من مجلس الوزراء ولا تنشر في الجريدة الرسمية ولا تتوشح بالإرادة الملكية، وإنما تصدر من أي جهة من جهات الإدارة المختلفة في الدولة سواء أكانت هذه الإدارة مركزية أم لامركزية [٢]. ونتيجة لذلك لا ترقى إلى مرتبة الأنظمة التي تصدر بموجب أحكام الدستور؛ لأنها تستند إلى القوانين والأنظمة، وتصدر من أي جهة إدارية أدنى من مجلس الوزراء، وإن كانت تتشابه مع الأنظمة باعتبارها قرارات إدارية وفقاً للمعيار الشكلي.

المعيار الموضوعي: تعد التعليمات الإدارية تشريعات فرعية وفقاً للمعيار الموضوعي، أي لو نظر إلى جوهرها ومحتواها لوجدناها تتمثل بقواعد عامة مجردة وملزمة وتطبق على شريحة واسعة من الأفراد المخاطبين بأحكامها دون أن تحددهم بالاسم أو الذات، وهي بذلك تعتبر تشريعات فرعية صادرة عن السلطة التنفيذية، وهي على نوعين؛ تعليمات إدارية تنفيذية[٣] وتعليمات إدارية تنظيمية[٤]، فالتعليمات الإدارية التنفيذية، لا يجوز أن تأتي بأحكام جديدة بل يقتصر دورها على بيان كيفية تنفيذ الإنظمة، وهذا ما أكده القضاء الإداري الأردني؛ حيث درجت أحكامه على أنه: "من غير الجائز للتعليمات أن تتجاوز الأمور التنظيمية والتنفيذية لتستحدث أحكاماً جديدة لم ترد في القانون الذي

(١) هناك بعض التعليمات تصدر من مجلس الوزراء وتتوشح بالإرادة الملكية وتنشر بالجريدة الرسمية، ولكن معظمها يصدر من جهات الإدارة المختلفة بالدولة سواء أكانت مركزية أم لامركزية ولا تنشر في الجريدة الرسمية، وهذا هو الفرق بينها وبين الأنظمة التي لا يجوز أن تصدر إلا من مجلس الوزراء؛ ويشترط لنفاذها صدور الإرادة الملكية والنشر بالجريدة الرسمية.

(٢) فمثلاً قد تصدر في الجامعات من مجلس العمداء، وفي الوزارات تصدر من الوزير المختصالذي يتولى إدارة الوزارة.

(٣)ا ستخدمنا هذا الإصطلاح لتنسجم الألفاظ مع المعاني، ولكونها تقتصر على تنفيذ الأنظمةدون أن تضيف أحكام جديدة.

(٤) التعليمات التنظيمية تأتي بأحكام تنظيميةجديدة ولكن لا يجوز أن تخالف القوانين والأنظمة الصادرة بمقتضاها.

صدرت التعليمات استناداً إليه"[١]، أما التعليمات الإدارية التنظيمية الصادرة بمقتضى القوانين أو الأنظمة، فإنها تأتي بأحكام تنظيمية، ومن الأمثلة على التعليمات التنظيمية؛ تعليمات منح درجة البكالوريوس الصادرة بقرار عن مجلس العمداء في الجامعة الأردنية[٢]، والتي تضمنت تفصيلات دقيقة تتعلق بالخطط الدراسية ومدة الدراسة والعبء الدراسي والمواظبة والامتحانات...الخ. ولربما صح قولنا، إنه إذا كانت الأنظمة التنفيذية تضع التفصيلات اللازمة لتنفيذ القوانين، فإن التعليمات الإدارية التنفيذية تأتي لتفصيل المفصل من الأحكام والقواعد التي تضمنتها القوانين والأنظمة؛ فتوضح معانيها وتسهل إجراءات تنفيذها في مختلف جهات الإدارة المركزية واللامركزية، فهي إذاً المعلم الذي يعلم[٣] الموظفين كيفية تنفيذ القوانين والأنظمة بتفصيلاتها الدقيقة.

الفرع الثاني: أساس التعليمات الإدارية وقيمتها القانونية

إن القرارات الإدارية الصادرة عن جهات الإدارة المختلفة والتي تتضمن قواعد عامة ومجردة وملزمة قد تكون تنفيذية تقتصر على تنفيذ القوانين أو الأنظمة، وقد تكون تنظيمية تنشئ وتعدل وتلغي مراكز قانونية، وتسمى بنوعيها بالتعليمات الإدارية تمييزاً لها عن الأنظمة، وتعد بجميع الأحوال من التشريعات الفرعية الصادرة عن السلطة التنفيذية، والتساؤلات التي قد تتبادر للأذهان ونطرحها هنا هي: إذا كان للتعليمات هذه القيمة القانونية فما هو الدليل على ذلك؟ وما هو السند الشرعي –القانوني– لوجودها؟ وما هي الحجج والأسانيد القانونية والقضائية والفقهية التي تدعم هذه الرؤية؟ وما هي مرتبتها القانونية القانونية ضمن قاعدة تدرج القواعد القانونية في التنظيم القانوني بالدولة؟

للوهلة الأولى، تبدو الإجابة تتمثل بأن أي مشروع يتعلق بإقرار قاعدة قانونية معينة لا بد من أن يمر بجميع المراحل المنصوص عليها دستورياً لكي يكتسب صفة الإلزام، وإذا نظرنا إلى معظم التعليمات، فإننا نرى بأنها بقيت حبيسة الإدارة–على الأغلب الأعم– التي أصدرتها، فلم يقرها مجلس الوزراء ولم تتوشح بالإرادة الملكية ولم تر النور بالجريدة الرسمية، أي أنها لم تسلك للتشريع مسلكاً قانونياً، وإذا توقفنا عند هذه النقطة، فالتعليمات لا أهمية ولا قيمة لها تذكر من الناحية القانونية، ولكننا نحتج بالأدلة والبراهين والأسانيد القانونية والأحكام القضائية التي تدعم رؤيتنا حول مشروعية التعليمات وقيمتها القانونية، وذلك على النحو الآتي:

(١) حكم محكمة العدل العليا رقم ٩٢/١٢، سنة ١٩٩٣، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٣، منشور على الصفحة ٥٢٥.

(٢) تعليمات منح درجة البكالوريوس صدرت استناداً للمادة (٣/أ) من نظام منح الدرجات العلمية والدرجات الفخرية والشهادات في الجامعة الأردنية رقم (٥٨) لسنة ١٩٨٤، بموجب قرار مجلس العمداء رقم (٢٠٠٥/١٣٧)، بتاريخ٢٠٠٥/٦/٦.

(٣) التعليم اسم مذكر لا يؤنث ويجمع جمع مؤنث سالم بكلمة تعليمات.

أولاً: موقف المشرع الأردني

إن المشرع الدستوري وإن كان لم ينص على التعليمات الإدارية إلا أن المشرع العادي قد نص عليها، وبين صراحةً أساسها ومرتبتها وقيمتها القانونية في مدارج القواعد القانونية التي يتشكل منها التنظيم القانوني في الدولة، ولذلك تتمثل الأدلة والحجج القانونية التي تدعم رؤيتنا بمشروعية التعليمات وقوتها القانونية من خلال النصوص القانونية التي وردت في القوانين والأنظمة المختلفة التي أشارت إليها، فالتعليمات تجد لها سنداً في القانون أو النظام الذي صدرت بمقتضاه، فتكون قوتها القانونية الإلزامية نص القانون أو النظام الذي أجاز صدورها –المادة التي تتعلق بالتعليمات– ومر بجميع المراحل المنصوص عليها في الدستور، وليس معنى ورودها ضمن أعمال الإدارة أن تتجرد من كونها تشريعاً فرعياً، والتعليمات قد تجد لها سنداً في نص النظام الذي صدرت بمقتضاه، فعلى سبيل المثال لا الحصر؛ تُبين تعليمات التأمين الصحي للعاملين في الجامعة الأردنية لسنة ٢٠١٠، والصادرة عن مجلس الجامعة أنها تستند إلى نص المادة (١٧) من نظام التأمين الصحي للعاملين في الجامعة الأردنية[١]، كما توضح تعليمات منح درجة البكالوريوس، والصادرة عن مجلس العمداء أنها تجد أساسها القانوني في نص المادة (٣/أ) من نظام منح الدرجات العلمية والدرجات الفخرية والشهادات في الجامعة الأردنية[٢].

كما نجد للتعليمات سنداً في القانون الذي صدرت بمقتضاه، فمثلاً نص قانون الانتخاب لمجلس النواب، على أن: "يصدر المجلس التعليمات التنفيذية وأي تعليمات أخرى لازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه"[٣]، وهذه أنظمة تنظيمية كما يتضح من مضمون هذا النص، أما قانون المؤسسة العامة للغذاء والدواء[٤]، فقد منح مجلس إدارة المؤسسة حق إصدار تعليمات تتعلق بتسجيل الدواء[٥].

(١) انظر المادة (١٧) من نظام التأمين الصحي للعاملين في الجامعة الأردنيةرقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٣.

(٢) انظر المادة تعليمات منح درجة البكالوريوس صدرت استناداً للمادة (٣/أ) من نظام منح الدرجات العلمية والدرجات الفخرية والشهادات في الجامعة الأردنية رقم (٥٨) لسنة ١٩٨٤، بموجب قرار مجلس العمداء رقم (٢٠٠٥/١٣٧)، بتاريخ ٢٠٠٥/٦/٦.

(١٧) من نظام التأمين الصحي للعاملين في الجامعة الأردنيةرقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٣.

(٣) انظر المادة (٦٦/ب) من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠١٦.

(٤) قانون المؤسسة العامة للغذاء والدواء رقم (١٢) لسنة ٢٠١٣.

(٥) أسس تسجيل الدواء لسنة ٢٠١٥، صادرة بموجب المادة (٥) من قانون المؤسسة العامة للغذاء والدواء رقم (١٢) لسنة ٢٠١٣.

أما عن القيمة القانونية التي تتمتع بها التعليمات والمرتبة التي تحتلها في قاعدة التدرج التشريعي، فقد بينها المشرع؛ عندما أوضح كيفية الطعن بها بالإلغاء؛ حيث تطلب عدم مخالفة التعليمات للأنظمة أو للقوانين الصادرة بمقتضاها، ونص صراحة على أن: "أ. تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها، بالنظر في الطعون والطلبات المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك: ١...٦. الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي... تعليمات ...والمستندة إلى مخالفة التعليمات للقانون أو النظام الصادرة بمقتضاه ..."(١).

وصفوة القول، إن التعليمات الإدارية التنفيذية والتنظيمية تجد سندها الشرعي في مختلف الأنظمة والقوانين الصادرة بمقتضاها(٢)، وتأسيساً على موقف المشرع هذا، فإن التعليمات الإدارية التنفيذية تحتل المرتبة الرابعة في قاعدة التدرج التشريعي، فالتعليمات وإن كانت تتشابه مع الأنظمة في أن كلاهما يتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة قد تنشئ وتعدل وتلغي مراكز قانونية، وكلاهما تصدران من السلطة التنفيذية، إلا أن التعليمات أدنى مرتبة وقيمة من الأنظمة وفقاً للمعيار الشكلي؛ فالجهة التي تملك حق إصدارها أدنى من السلطة التي تصدر عنها الأنظمة، فقد تكون أي جهة من جهات الإدارة المركزية أو اللامركزية، بينما الأنظمة لا يجوز أن تصدر إلا من مجلس الوزراء حصراً، كما تستند وتصدر بموجب أحكام القوانين والأنظمة لا بموجب أحكام الدستور، فضلاً عن أن الإجراءات المتبعة لإصدارها أسهل من إجراءات إصدار الأنظمة، فهي لا تتطلب –غالباً– صدور قراراً من مجلس الوزراء أو أن تقترن بالإرادة الملكية أو تنشر في الجريدة الرسمية، ونتيجة لذلك لايجوز لها أن تخالف الأنظمة أو القوانين الصادرة بمقتضاها، وإلا فقدت مشروعيتها القانونية وكانت عرضة للإلغاء من قبل القضاءالإداري.

(١) المادة (٥/أ/٦) من قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤. كما نص المشرع العراقي على أن: "... خامساً– يعد من أسباب الطعن في الأومر والقرارات بوجه خاص ما يأتي–(١) أن يتضمن الأمر أو القرار خرقاً أو مخالفة القانون أو الأنظمة أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية...". انظر المادة (٧) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧. كذلك نصت المادة (٤٤) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٩، بشأن العطاءات للأشغال الحكومية: تبقى تعليمات المقاولين الفلسطينية لسنة ١٩٩٤، سارية المفعول إلى أن تستبدل بنظام يصدر عن مجلس الوزراء".

(٢) فمثلاً تنص المادة (٢٢) من نظام تأديب الطلبة في الجامعة الأردنية رقم ٩٤ لسنة ١٩٩٩، على أن: " يصدر مجلس الجامعة الأردنية التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا النظام".

ثانياً: موقف القضاء الأردني

أما البراهين القضائية التي تدعم هذه الرؤية؛ فتتمثل بما درجت عليه أحكام القضاء الإداري الأردني من اعتبار التعليمات تلي الأنظمة في التدرج التشريعي، وأنها تستمد سندها ومشروعيتها من القانون، فقد أكدأن مبدأ المشروعية يتمثل:- "بخضوع الإدارة في تصرفاتها إلى أحكام القانون بمعناه الواسع، فلا يخالف القانون الدستور ولا يخالف النظام القانون أو الدستور ولا تخالف التعليمات النظام أو القوانين أو الدستور وحيث أن التعليمات... صدرت استناداً لأحكام المادة (٨٣) من قانون مراقبة أعمال التأمين رقم (٣٣) لسنة ١٩٩٩، فإنها تستمد مشروعيتها من القانون"[١]، كما أوضح أن:- "النتيجة التي توصلت إليها المستدعى ضدها(المحكمة الإدارية) في قرارها المشكو منه محل الطعن جاءت تطبيقاً لنص القانون والتعليمات الصادرة بمقتضاه... فيكون حكمها موافقاً للقانون وأسباب الطعن لا ترد عليه ويعين ردها"[٢]، وفي حكم آخر، بينت محكمة العدل العليا قيمة التعليمات القانونية؛ بقولها:- "تعتبر التعليمات الصادرة عن سلطة إدارية بمقتضيات وظيفتها قراراً تنظيمياً عاماً أو قراراً فردياً عاماً، أياً كان الشكل الذي تصدر فيه، فردياً أو تنظيمياً، ما دام أن التعليمات قد احدثت مركزاً قانونياً جديداً يؤثر في مركز قانوني قديم"[٣].

ثالثاً: موقف الفقه الأردني

انقسم الفقه الإداري في الأردن إلى ثلاثة اتجاهات مختلفة، اتجاه لم يشر للتعليمات كمصدر من مصادر مبدأ المشروعية، وهم بذلك جردوها من أي قيمة قانونية في قاعدة التدرج التشريعي [٤]. واتجاه آخر، اعترف بها ووضع لها مدلولاً وتعريفاً مغايراً لما قصده وأراده المشرع[٥]. أما الاتجاه الثالث فيرى أنصاره، أن القضاء الإداري الأردني هو من منحها القيمة القانونية وجعلها مصدراً من مصادر مبدأ

(١)حكم محكمة العدل العليا رقم ٢٠٠٤/٣٣٢، بتاريخ ٢٠٠٤/١٢/٣٠، مجلة نقابة المحامين، عدد٤، ص٦٧٦.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٢٠١٥/٣٨، بتاريخ ٢٨/ ٢٠١٥/١٠، مركز منشورات قسطاس.

(٣) حكمها رقم ١٩٨٧/٨٤، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٨٩، ص١٦٠٣.

(٤) أصحاب هذا الاتجاه لم يشيروا في مؤلفاتهم إلى أن التعليمات مصدر من مصادر القانون الإداري أو مبدأ المشروعية، وهم: الشوبكي، عمر، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٤٠. بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مبادئ القانون الإداري الأردني في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص٤٥. الليمون، عوض، تطور النظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص١٥٦. ابو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشروالتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص٩٠.

(٥) هذا الاتجاه يتزعمه كنعان، نواف، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، مرجع سابق، ص٢٠. ويؤيد هذاالإتجاه كل من: قبيلات، حمدي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٢ – ٣٣. العتوم، منصور، القضاء الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣، ص٢٣.

المشروعية، وهذا الاتجاه لم يعرفها[١]. ويلاحظ أن الاتجاهين الآخيرين لم يبينا مرتبتها وفقاً لقاعدة التدرج التشريعي.

وهنا نرى، أن شراح القانون الإداري قد ساهموا بشكل أو بآخر في التعمية على مدلول التعليمات، وجعلوه مدلولاً غامضاً ومبهماً وجردوه من معناه الحقيقي وتوصلوا إلى نتائج غير سليمة؛ ولعل السبب في ذلك يعود إلى القياس الخاطئ بين التعليمات الإدارية في الأردن والتوجيهات والأوامر في فرنسا، فالمقارنة بين مصطلحين مختلفين لفظاً ومعنى أو شكلاً ومضموناً تؤدي إلى تعميق الالتباس والخلط بينهما، فقد قالوا: إن التعليمات هي الأوامر التي يصدرها الرئيس الإداري الأعلى إلى مرؤوسيه متضمنة تفسير القوانين والأنظمة القائمة وكيفية تنفيذها، إلا أنها لا ترتب أي أثر بالنسبة للأفراد ولا تتضمن بالنسبة إليهم أي تغيير في الأوضاع القانونية [٢]. ومن هنا جاء القياس مع الفارق فالمفهوم الذي وضعوه للتعليمات يتعلق بالأوامر والتوجيهات لا بالتعليمات الإدارية، لأن المقصود بالتوجيهات والأوامر في فرنسا تلك التي تصدر من الرؤساء الإداريين إلى مرؤوسيهم وتبين لهم كيفية تنفيذ القوانين والأنظمة، ولا ترتب آثاراً قانونية ولا تمس بالمراكز القانونية للأفراد، وعليه لا تعتبر مصدراً من مصادر مبدأ المشروعية[٣].

وعلى خلاف القياس السابق؛ فالتعليمات الإدارية التنفيذية لها مدلول ومعنى مختلف عن التوجيهات والأوامر، فهي –كما أشرنا سابقاً– تتضمن قواعد عامة مجردة وملزمة، وترتب آثاراً قانونية، فهي تنشئ مراكزاً قانونية وتعدل فيها وتلغيها أيضاً، وهذا مانص عليه المشرع الأردني وأكده القضاء الإداري في أحكامه المتعددة؛ فمثلاً صدر حكم جاء فيه:– "أن المادة التاسعة من التعليمات رقم (٣) لسنة ١٩٩٧، تعليمات معدلة لتعليمات القواعد والأسس لمعادلة الشهادات غير الأردنية الباحثة في شروط معادلة شهادة الدكتوراه الصادرة عن غير الجامعات الأردنية، تشترط أن لا تقل مدة الدراسة اللازمة للحصول عليها عن سنتين دراسيتين بعد الدرجة الجامعية الثانية أو ثلاث سنوات دراسية بعد الدرجة الجامعية الأولى، شريطة أن تكون سنة دراسية منها على الأقل في كلتا الحالتين دراسة بالإنتظام... وعليه، وحيث أن المستدعي غير منتظم في دراسته عندما حصل على شهادة الدكتوراه،

(١) أول من أخذ بهذا الاتجاه الشطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٤٦.

(٢) انظر كنعان، نواف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص:٢٠. ويؤيد هذا الاتجاه كل من قبيلات، حمدي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٢–٣٣. والعتوم، منصور، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٣.

(٣)الشطناوي، على خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٤٦.

ولم يحقق ماقررته التعليمات المذكورة أعلاه وفق ما هو ثابت من جواز سفره، وأنه لم يقم الدليل على عكس ذلك، فيكون القرار المطعون فيه قد صادف صحيح القانون(١).

ولا ريب، أن هذا الحكم يؤكد أن القرار الإداري الذي يستند إلى التعليمات الإدارية التنفيذية ينشئ ويعدل ويلغي المركز القانوني للأفراد، فالمستدعي رافع الدعوى حصل على شهادة الدكتوراه، ولأنه لم ينتظم في دراسته وفقاً للتعليمات، فلم يتم معادلة شهادته، وبذلك فقد حقوقاً متميزة كان يمكن أن يحصل عليها لولا وجود هذه التعليمات التي استند إليه القرار وحرمه منها.

وعلاوة على ذلك، فقد أجاز قانون القضاء الإداري الطعن بإلغاء التعليمات المخالفة للقوانين والأنظمة إذا كانت غير مشروعة شأنها في ذلك شأن الأنظمة المخالفة للقوانين، ولو لم تكن التعليمات تنشئ وتعدل وتلغي مراكز قانونية لما كان المشرع قد نص على جواز إلغائها(٢).

أما القول: إن القضاء الإداري هو من منحها– التعليمات – القيمة القانونية، فهو قول لا يعترف بدور المشرع ولا يستند إلى أي حجة قانونية ويتعارض مع وظيفة القضاء المتمثلة بتطبيق القواعد القانونية لا بخلقها وإنشائها، كما أنه يتناقض مع الواقع ومع موقف المشرع الأردني، وكان الأجدى بأصحاب هذا الاتجاه القول، بإن التعليمات تستمد قوتها وقيمتها من النصوص التشريعية، وإن القضاء الإداري قد درج في أحكامه وسار في اتجاهه ونهج منهجاً يؤكد على هذا التأصيل والأساس الذي وضعه المشرع.

المطلب الثالث: التشريعات الفرعية الاستثنائية

إن المشرع الدستوري جعل مهمة التشريع كقاعدة عامة من اختصاص السلطة التشريعية، ولكنه أناط بالسلطة التنفيذية صلاحية إصدار تشريعات فرعية كاستثناء على هذه القاعدة؛ أحياناً تحت مصطلح الأنظمة وأحياناً أخرى تحت مصطلح القوانين المؤقتة وأحياناً ثالثة تحت مصطلح التعليمات العرفية، والتشريعات الاستثنائية التي تصدر عن السلطة التنفيذية في حالة الضرورة ليست واحدة بل تنقسم إلى نوعين رئيسيين؛ أحدهما يصدر في ظل الاستثنائية المقترنة بحل مجلس النواب وهي ما يطلق عليها مصطلح (القوانين المؤقتة)، أما النوع الآخر: فيصدر في ظل الظروف الاستثنائية المقترنة بسريان قرار الأحكام العرفية وتسمى (بالتعليمات العرفية)، والتشريعات الفرعية الاستثنائية التي تصدر في حالة الضرورة نص عليها المشرع الدستوري صراحةً في المادتين (٩٤) و (١٢٥)، وسنتطرق لها على النحو الآتي:

(١) حكم محكمة العدل العليا رقم ٢٠٠٦/٦٥، تاريخ ٢٠٠٦/٤/١٠، منشورات مركز قسطاس الإلكتروني.
(٢) المادة (٥/أ/٦) من قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.

الفرع الأول: القونين المؤقتة

كرس المشرع الدستوري حق السلطة التنفيذية في إصدار القوانين؛ ولكن بشكل مؤقت وبشروط متعددة ومجتمعة، وهذا ما أشارت إليه المادة (٩٤) من الدستور، حيث نصت على أن:- "١.عندما يكون مجلس النواب منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بيانها:- أ- الكوارث العامة. ب- حالة الحرب والطوارئ. ج- الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأخير. ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها فإذا رفضها أو انقضت 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 ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة.٢.يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم المادة (٩٣) من هذا الدستور".

وبتحليل هذا النص الدستوري يلاحظ، أن ممارسة هذا الحق من قبل السلطة التفيذية –مجلس الوزراء– يجب أن يكون مقروناً بضوابط وشروط مجتمعة؛ تتمثل بما يلي:

أولاً: من الناحية الزمنية.

يجب أن لا تصدر هذه القوانين المؤقتة إلا إذا كان مجلس النواب منحلاً، أما إذا كان غير منعقد بسبب عطلة عادية أو إستثنائية بين أدوار الإنعقاد فلا يجوز أن تصدر مثل هذه القوانين إطلاقاً.

وهنا نعتقد، أن هذا الشرط محل نظر، فقد لا يكون مجلس النواب منحلاً، ولكنه لا يستطيع الانعقاد بسبب ظروف قاهرة كاضطرابات عنيفة أو توافر صورة من صور حالة الضرورة تمنع النواب المقيمين في الأقاليم أو المحافظات من الحضور لمبنى مجلس النواب، وتكون هناك حاجة ماسة لإصدار قانون معين، فما العمل حينئذ؟ خصوصاً وأن مجلس الوزراء –الذي يفترض أن أعضاءه متمركزين في العاصمة– ليس له الحق في إصدار القوانين المؤقتة بسبب عدم حل مجلس النواب؟

لذا نقترح، تعديل المادة (٩٤) من الدستور، لمواجهة مثل هذه الحالة المفترضة، وذلك بإلغاء عبارة:- "عندما يكون مجلس النواب منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة"، والاستعاضة عنها بعبارة: "عندما يكون مجلس النواب غير منعقد، يدعو الملك المجلس لإنعقاد طارئ، وفي حال تعذر انعقاده أو إذا كان مجلس النواب منحلاً، يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة، وهكذا نعتقد، أن المجلس إذا كان غير منعقد فإن الملك يدعوه للانعقاد أما إذا كان غير

قائم فيحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك إصدار قوانين مؤقتة، وعبارة: "غير قائم" تمتد لتشمل حالة حل المجلس من ناحية، وحالة عدم مقدرته على الانعقاد إذا كان موجوداً من ناحية أخرى.

ثانياً: من الناحية الموضوعية

يجب أن تتوافر حالة الضرورة، ليتم مواجهتها بالقوانين المؤقتة، وتندرج تحت هذا المصطلح أو المسمى عدة صور، حددها المشرع على سبيل الحصر، وهي: حالة الحرب والطوارئ، وحالة الكوارث العامة، وحالة الاستعجال المتمثلة بالنفقات التي لا تحتمل التأخير؛ مثل إقرار قانون الموازنة العامة للدولة، وهذه المسألة لا يجوز تأخيرها لحاجة الوزارات للمستلزمات المتعلقة بسير أعمالها، وحاجة الموظفين للرواتب، فلا يعقل أن تعطل النفقات الجارية ويبقى الموظفون بلا رواتب حتى يُنتخب مجلساً جديداً[١].

ويلاحظ أن عبارة: "الكوارث العامة" عبارة فضفاضة، ويندرج تحتها معانٍ كثيرة كالزلازل والفيضانات والبراكين والأوبئة الخطيرة والآفات المختلفة، كما أن كلمة: "طوارئ" تمتد لتشمل أي أزمة سواء أكانت اقتصادية أم سياسية أم عسكرية، وبالإضافة إلى هذا وذاك، كان الأجدى بالمشرع الدستوري أن يستخدم عبارات أو نصوص مقتضبة، ولذلك نقترح إلغاء عبارة: "لمواجهة الأمور، الآتي بيانها: أ- الكوارث العامة. ب- حالة الحرب والطوارئ. ج- الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأخير"، واستبدالها بعبارة: "لمواجهة أمور لا تحتمل التأخير"، ولا يمكن الاحتجاج بأن العبارة الأخيرة تسمح بالتوسع بتلك الحالات؛ لأنها بالصورة التي نص عليها المشرع تسمح بالتوسع، للأسباب التي بيناها في بداية هذه الملاحظة، ناهيك عن أن هذا النص وبهذه الصورة يزيد من الالتباس بين حالة الضرورة المقترنة بحل مجلس النواب وحالة الضرورة المقترنة بقرار سريان قانون الدفاع والأحكام العرفية.

ثالثاً: من الناحية الشكلية

يجب أن يعرض القانون المؤقت على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، وعلى المجلس البت فيه خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالته، وله أن يقر القانون المؤقت أو يعدله أو يرفضه، وفي حال رفضه أو إذا انقضت المدة المحددة ولم يبت به؛ يجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن

[١] صدر قانون الموازنة العامة المؤقت لسنة ٢٠١٣ من مجلس الوزراء، حيث كان مجلس النواب منحلاً، وكان هناك نفقات ضرورية لا تحتمل التأخير، ولقد صدر قرار تفسيري من المحكمة الدستورية تحت رقم (٢٠١٣/٢)،نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠١٣/١/١٧، بالعدد رقم(٥١٩٥) أجاز إصدار هذا القانون.

يعلن بطلان نفاذه فوراً، ويعتبر من تاريخ الإعلان كأن لم يكن ما لم يؤثر على العقود والحقوق المكتسبة.

والحكمة من ذلك، تتمثل في أن الضرورة تقدر بقدرها، دون زيادة أو نقصان، ولا بد من صاحب الاختصاص الأصيل أن يكون له كلمة الفصل في اختصاصه بمجرد اجتماعه؛ لأنه صاحب الولاية العامة في إصدار القوانين، فله إقرارها أو تعديلها أو رفضها، فهذه القوانين مؤقتة بطبيعتها كما وصفها المشرع، ولن تكون دائمة إلا بموافقة صاحبة الاختصاص الأصيل والمتمثلة بالسلطة التشريعية.

ويلاحظ، أن الأنظمة لا تحتاج لنفاذها موافقة مجلس الأمة بخلاف القوانين المؤقتة التي تعرض عليه في أول اجتماع يعقده، كما أن القوانين المؤقتة تختلف عن الأنظمة، فالمصطلحان غير مترادفين ومختلفين من حيث اللفظ والمعنى، كما أن مرتبة القوانين المؤقتة أعلى من حيث القيمة والقوة القانونية من الأنظمة؛ حيث تحتل المرتبة الثانية في مدارج القواعد القانونية التي يتشكل منها النظام القانوني في الدولة، فالمشرع الدستوري منحها مرتبة القوانين العادية بشرط عرضها على مجلس الأمة.

والجدير بالتنويه أن الرقابة على القوانين المؤقتة؛ هي رقابة سياسية كأصل عام، حيث تعرض على مجلس الأمة الذي يمتلك حق إقرارها أو تعديلها أو إلغائها، وما يبنى على هذه النتيجة أن الرقابة على القوانين المؤقتة تختلف عن الرقابة على دستورية القوانين العادية؛ لكون الرقابة على الأخيرة تكون من اختصاص المحكمة الدستورية وحدها دون غيرها، بينما الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة تكون رقابة سياسية عن طريق مجلس الأمة كما هو واضح من النص الدستوري، بالإضافة للرقابة القضائية عن طريق المحكمة الدستورية لكون القوانين المؤقتة لها قوة القوانين العادية من جهة[١]، ويسري مفعولها بذات الطريقة التي يسري فيها مفعول القوانين العادية من جهة أخرى[٢]، وهذا ما أكده القرار التفسيري رقم (٢٠١٣/٢) الصادر عن المحكمة الدستورية، والمتعلق بتفسير عبارة: "النفقات المستعجلة التي لا تحتمل التأخير" الواردة ضمن نص المادة (٩٤)؛ حيث أجاز القرار التفسيري إصدار قانون الموازنة العامة المؤقت لسنة ٢٠١٣[٣].

(١) "ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون" هذه العبارة وردت في نص المادة (١/٩٤) من الدستور الأردني.

(٢) "يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم المادة (٩٣) من هذا الدستور"، نص المادة (٢/٩٤) من الدستور الأردني

(٣) انظر القرار التفسيري الصادر من المحكمة الدستورية، رقم (٢٠١٣/٢)، منشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠١٣/١/١٧، بالعدد رقم ٥١٩٥.

بعد أن استعرضنا القوانين المؤقتة وبينا كيفية صدورها وقيمتها ومرتبتها القانونية، نود أن نشير إلى موقف شراح القانون الإداري الأردني منها؛ حيث استمروا في التعمية على الألفاظ والمعاني وقاموا بإجراء القياس والمقارنة الخاطئة بين القوانين المؤقتة في الأردن وبين الأنظمة(اللوائح) التفويضية وأنظمة الضرورة في جمهورية مصر العربية[١]، حيث تناولوا موضوع القوانين المؤقتة تحت عنوان لوائح الضرورة أحياناً واللوائح التفويضية أحياناً أخرى[٢]، وكان قياساً مع الفارق أدى إلى الخلط بين المصطلحات، وزيادة الالتباس والغموض في المفاهيم، حتى وصل بهم الأمر إلى القول:-"إن لوائح الضرورة والتفويضية غير موجودة في النظام القانوني الأردني، لأن المشرع الدستوري الأردني منح السلطة التنفيذية العديد من البدائل القانونية، كالقوانين المؤقتة وقانون الدفاع والأحكام العرفية والتي تمكن السلطة التنفيذية من القيام بمهامها- في الظروف الاستثنائية- ودون الحاجة إلى تفويض من البرلمان" [٣].

وهذا الرأي مخالف للدستور الأردني، لأن المشرع الأردني لم يمنح السلطة التنفيذية حق إصدار قانون الدفاع، وإنما هو حق أصيل للسلطة التشريعية؛ فقانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢، صدر من السلطة التشريعية[٤]، والمادة (١٢٤) من الدستور تشير إلى أن نفاذ القانون يعلن بإرادة ملكية تصدر بناءً على قرار من مجلس الوزراء، وشتان بين حق إصدار القانون ونفاذه.

(١) في مصر تصدر لوائح الضرورة من السلطة التنفيذية لمواجهة ظروف إستثنائية لا تحتمل التأخير في غيبة البرلمان سواءً فيما بين أدوار انعقاده، أو في وقت حله أو وقف جلساته، وتظل هذه اللوائح محتفظة بطابعها الإداري، كما تستمر في السريان والتطبيق حتى يتم عرضها على البرلمان أو مجلس الشعب. أما اللوائح التفويضية فهي التي تصدرها السلطة التنفيذية لتواجه من خلالها ظروفاً إستثنائية تمر بها البلاد ولكن في حضور البرلمان وبتفويض منه. أبو يونس، محمد باهي، أحكام القانون الإداري، القسم العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص١٤٢- ١٤٣.

(٢) "ويطلق على هذه التشريعات في فرنسا ومصر لوائح الضرورة، أما المشرع الأردني فأطلق عليها تسمية القوانين المؤقتة... الأنظمة التفويضية وهي ... أما المشرع الأردني فلم يأخذ بمثل هذا النوع من الأنظمة لا سيما مع وجود نص المادة ٩٤ أي القوانين المؤقتة". انظر قبيلات، حمدي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٩- ٣٢. وذهب في نفس الإتجاه كنعان، نواف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٨و١٩. ومن جهتنا نعتقد، أن هذا الرأي لم يفرق بين حق السلطة التنفيذية في إعلان حالة الطوارئ وحقها في إصدار القوانين المؤقتة، لأن اللوائح التفويضية في مصر تشبه قانون الدفاع في الأردن وليس القوانين المؤقتة.

(٣) انظر بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص٤٤ و٤٥.

(٤) قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢، نشر في الجريدة الرسمية بالعدد رقم ٣٨١٥، تاريخ ١٩٩٢/٣/٢٥.

ومن نافلة القول: إن المشرع الأردني فرق بين صورتين في حالة الضرورة؛ في الصورة الأولى يحق للسلطة التنفيذية إعلان سريان قانون الدفاع –حالة الطوارئ – ووقف القوانين العادية من جهة، وإعلان سريان الأحكام العرفية وإصدار التعليمات العرفية من جهة أخرى، وذلك بموجب أحكام المادتين (١٢٤) و (١٢٤) من الدستور، أما في الصورة الثانية؛ فيحق لها عن طريق مجلس الوزراء إنشاء القواعد القانونية عن طريق إصدار القوانين المؤقتة بمقتضى نص المادة (٩٤). أي أن الصورة الأولى يترتب عليها وقف القوانين بينما الصورة الثانية يترتب عليها إنشاء القوانين، والفرق شاسع بين وقف القوانين وإنشائها.

الفرع الثاني: التعليمات العرفية

أناط المشرع الدستوري بالسلطة التنفيذية ممثلة بالملك حق إعلان الأحكام العرفية بناءً على قرار من مجلس الوزراء، لمواجهة طوارئ خطيرة لا تقوى الإجراءات والتدابير المتخذة وفقاً لقانون الدفاع المنصوص عليه في المادة (١٢٤) من الدستور على مواجهتها، وعند سريان إعلان الأحكام العرفية يجوز للملك أن يصدر بإرادة ملكية تعليمات عرفية لها قوة القانون العادي في حالة الضرورة من أجل الدفاع عن المملكة[١].

وقد عالجت المادة (١٢٥) من الدستور التعليمات العرفية، وتطلبت ضوابط وشروط مجتمعة لإصدارها تتمثل؛ بما يلي:

أولاً: حدوث طوارئ خطيرة، ويلاحظ، أن المشرع الدستوري تطلب في حالة الطوارئ شرط يتعلق بالخطورة ولم يتطلب هذا الشرط عند إصدار ونفاذ قانون الدفاع.

ثانياً: يجب أن يكون قانون الدفاع نافذ المفعول قبل إعلان الأحكام العرفية.

ثالثاً: أن لا تقوى التدابير والإجراءات المنصوص عليها في قانون الدفاع على مواجهة حالة الضرورة؛ لأن الوسائل القانونية المتاحة عاجزة وغير كافية على مواجهة الموقف والدفاع عن المملكة.

رابعاً: صدور الإرادة الملكية بناءً على قرار من مجلس الوزراء بإعلان الأحكام العرفية في المملكة أو في جزء منها.

خامساً: الملك هو من يصدر التعليمات العرفية وبإرادة ملكية.

[١] المادة الرابعة من تعليمات الإدارة العرفية لسنة ١٩٦٧.

سادساً: يجب أن تستلزم حالة الضرورة صدور تعليمات استثنائية – عرفية– تتضمن قواعد قانونية استثنائية جديدة تتلائم مع الأوضاع الخطيرة التي أوجدتها حالة الضرورة من أجل الدفاع عن المملكة.

سابعاً: يتولى تنفيذ التعليمات الأشخاص القائمين على تنفيذها والذين يتمثلون بالحاكم العسكري العام والحكام العسكريين المحليين(١).

ولا ريب أن هذه التعليمات تستند لنص المادة (١٢٥) من الدستور، وتصدر من الملك مباشرة وبإرادة ملكية، وهي بذلك تختلف إختلافاً جذرياً عن القوانين المؤقتة، كما أنها تحل محل القوانين العادية التي قد تعطل بموجب المادة (١٢٤) من الدستور، "ويجوز في حالة إعلان الأحكام أو الطوارئ أن يفرض القانون على الصحف والنشرات والمؤلفات ووسائل الإعلام والاتصال رقابة محدودة في الأمور التي تتصل بالسلامة العامة وأغراض الدفاع الوطني"(٢).

كما يلاحظ، أن وجود مجلس النواب أو عدم وجوده، غائباً كان أم منحلاً سيان في هذه الحالة، إذ لا أهمية ولا علاقة له في تقرير شرعية التعليمات العرفية عند الإعلان عن الأحكام العرفية، ذلك لأن السلطة التشريعية والتنفيذية تتركز بيد الملك في هذا المجال، وهنا نجد الفرق الشاسع بين التعليمات العرفية وبين القوانين المؤقتة.

وصفوة القول: إن القوانين المؤقتة لا تصدر إلا إذا كان مجلس النواب منحلاً وأن تتوافر حالة من حالات الضرورة وأن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع له، بينما التعليمات العرفية؛ تصدر حتى ولو كان مجلس النواب منعقداً، ولا تعرض على مجلس الأمة بأي حال من الأحوال.

والجدير بالذكر، أن القرارات الإدارية الصادرة استناداً للأحكام العرفية والمتعلقة بالسلامة العامة والدفاع عن المملكة محصنة ولا يجوز الطعن بها أمام القضاء؛ لأنها تعتبر عملاً من أعمال السيادة، طبقاً لنص المادة الأولى من تعليمات الإدارة العرفية رقم (٢) لسنة ١٩٦٧، حيث نصت:-"...على أن يشار في قرار مجلس الوزراء فيما يتعلق بموظفي الصنف الأول بتصديق جلالة الملك ويعتبر القرار الصادر بمقتضى هذه المادة غير قابل للطعن بأية صورة كانت"(٣)، وهذا ما نصت عليه أيضاً المادة (٢٠) من تعليمات الإدارة العرفية رقم (١) لسنة ١٩٦٧، كما أن القضاء الإداري الأردني سار على

(١) أول حاكم عسكري كان سليمان طوقان وزير الدفاع في حكومة إبراهيم هاشم، الجريدة الرسمية، العدد رقم ١٣٢٩، تاريخ ١٩٥٧/٥/٥، ص٤١٨.

(٢) المادة (٥/١٥) من الدستور الأردني.

(٣) ملحق رقم (١)، الصادر بتاريخ ١٩٥٧/٥/٨، عدد الجريدة الرسمية رقم ١٣٢٨، بتاريخ ١٩٥٧/٥/٤، ص ٤٢٣.

نهج المشرع، ودرجت أحكامه في تلك الفترة واستقرت على التأكيد:- "بأن المقصود من الأوامر العرفية التي لا تخضع للطعن أمام محكمة العدل العليا هي الأوامر الصادرة من أجل تأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة. أما إذا كان الأمر العرفي لا يتصل بالسلامة العامة والدفاع عن المملكة من قريب أو بعيد؛ فإن محكمة العدل مختصة للنظر في دعوى الطعن"(١).

ولاشك، أن غالبية شراح القانون الإداري والدستوري في الأردن قد تناولوا موضوع التعليمات العرفية تناولاً خجولاً ومقتضباً"(٢)، كذلك نجد الكثيرين منهم -كما أشرنا سابقاً- قد قاموا بإجراء مقارنة بين القوانين المؤقتة والأحكام العرفية المعمول بها في الأردن مع لوائح الضبط ولوائح الضرورة في مصر(٣)، لا بل قارنوها أيضاً مع قانون الدفاع الذي يصدر من السلطة التشريعية (٤)، ما أثر سلباً على فهم مضمونها وكيفية تنفيذها؛ لأن القياس كان مع الفارق مما أدى إلى نتائج خاطئة وغير سليمة.

ولا يفوتنا في هذا الصدد إلا أن نبين، أن الملك يمارس صلاحياته بإرادة ملكية (٥)، وتناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاهاعن طريق وزرائه(٦)، والملك هو من يعين الحاكم العسكري الذي يتولى تنفيذ الأحكام العرفية. والأحكام العرفية أعلنت في جميع أنحاء المملكة الأردنية الهاشمية بتاريخ ٢٥/٤/

(١) حكم محكمة العدل العليا رقم١١٩/ ٧٣، ١٩٧٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٤، ص٣٣٠.

(٢) انظر كنعان، نواف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٠. الشطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٤٦. قبيلات، حمدي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٢ و٣٣.العتوم، منصور، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٣.الشوبكي، عمر، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٤٠. بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص٤٥. أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص٩٠.الليمون، عوض، تطور النظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص١٤٨.

(٣) انظر كنعان، نواف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٠. قبيلات، حمدي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٢ و٣٣. العتوم، منصور، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣. الشوبكي، عمر، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٠. بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص٤٥و٤٦. أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٩٠.

(٤) انظر بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص ٤٤ و٤٥.

(٥) المادة (٤٠) من الدستور الأردني.

(٦) المادة (٢٦) من الدستور الأردني.

١٩٥٧، ثم أعلنت مرة أخرى بتاريخ ٥/٧/ ١٩٦٧، واستمر العمل بها حتى ١٩٩١/٧/٨، حيث ألغيت بصدور تعليمات إلغاء الأحكام العرفية رقم (١) لسنة١٩٩١[١].

خاتمة:

توصّل الباحث من خلال هذا البحث لمجموعة من النتائج، لعل من أبرزها:

١. إن المشرع الدستوري أناط بالسلطة التنفيذية صلاحية إصدار التشريعات الفرعية العادية؛ كالأنظمة، وكذلك التشريعات الفرعية الاستثنائية التي تصدر في حالة الضرورة كالقوانين المؤقتة والتعليمات العرفية، وأن هناك تشريعاً فرعياً ثالثاً يسمى التعليمات الإدارية؛ يصدر بمقتضى القوانين والأنظمة من السلطة التنفيذية.
٢. أن أنظمة الضبط الإداري لا تستند إلى نصوص دستورية كالأنظمة التنفيذية والتنظيمية؛ حيث ألبس المشرع العادي أنظمة الضبط الإداري لباس الأنظمة التنفيذية، فأظهرها بمظهر الأنظمة التنفيذية شكلاً إلا أنه ضمنها بأحكام أنظمة الضبط موضوعاً، بمعنى أن أنظمة الضبط وفقاً للمعيار الشكلي تعتبر أنظمة تنفيذية صدرت بمقتضى نص المادة (٣١) من الدستور– شأنها شأن الأنظمة التنفيذية– استناداً لمظهرها الخارجي وللكلمة التي إستخدمها المشرع عند وضعها، وتعد أنظمة ضبط وفقاً للمعيار الموضوعي؛ لأن فحواها ومضمون أحكامها مستقل عن التشريع الذي صدرت استناداً إليه، فهي أنظمة قائمة بذاتها ولا علاقة لها بتنفيذ أحكام القانون الصادره بمقتضاه وفقاً لجوهرها الداخلي، على خلاف ما ذهب إليه الكثير من الفقه الأردني؛ حيث اعتبرها بعضهم أنها تستند إلى الأنظمة التنظيمية والبعض الآخر أسندها للعرف الدستوري المصري.
٣. يتم الطعن بعدم مشروعية الأنظمة من خلال اتباع طريقين هما: الأولى؛ الطعن بعدم دستورية الأنظمة أمام المحكمة الدستورية، أما الطريقة الثانية فتتمثل؛ بالطعن بعدم مشروعيتها القانونية، وطلب إلغاء النظام المخالف للقانون أمام المحكمة الإدارية.
٤. إن المشرع الدستوري لم ينص صراحةً على بدء سريان الأنظمة، بينما نص على سريان القوانين في المادة (١/٩٣) من الدستور.
٥. إن التعليمات الإدارية وعلى عكس الأنظمة الإدارية؛ لا تسند إلى النصوص الدستورية؛ وإنما للقوانين والأنظمة الصادرة بمقتضاها، ولا يشترط أن تصدر من مجلس الوزراء أو تنشر في الجريدة الرسمية أو تتوشح بالإرادة الملكية كقاعدة عامة، وإنما تصدر من جهات الإدارة المختلفة

(١) تعليمات إلغاء الأحكام العرفية رقم(١) لسنة١٩٩١، الجريدة الرسمية، عدد ٣٧٦٥، تاريخ ١٩٩١/٧/٨، ص١١٤٠.

في الدولة، وهي تتضمن قواعد عامة مجردة وملزمة وتطبق على شريحة واسعة من الأفراد المخاطبين بأحكامها دون أن تحددهم بالاسم أو الذات، وتعتبر تشريعات فرعية صادرة عن الإدارة –السلطة التنفيذية–وتحتل المرتبة الرابعة في قاعدة التدرج التشريعي.

٦. إن المشرع الأردني فرق بين صورتين في حالة الضرورة؛ في الصورة الأولى يحق للسلطة التنفيذية إعلان سريان قانون الدفاع –حالة الطوارئ – ووقف القوانين العادية من جهة، وإعلان سريان الأحكام العرفية وإصدار التعليمات العرفية من جهة أخرى، وذلك بموجب أحكام المادتين (١٢٤) و (١٢٥) من الدستور، أما في الصورة الثانية؛ فيحق لها عن طريق مجلس الوزراء إصدار القوانين المؤقتة بمقتضى نص المادة (٩٤).

وتأسيساًعلى هذه النتائج؛ نقترح التوصيات الآتية:

١. نرى ضرورة تعديل الدستور الأردني، وإضافة مادة تجيز لمجلس الوزراء بموافقة الملك إصدار أنظمة الضبط الإداري؛ لكي يكون أساسها دستورياً وبنص صريح أسوة بالأنظمة التنفيذية والتنظيمية.

٢. ينبغي تعديل الدستور الأردني؛ والنص صراحة على حق السلطة التنفيذية بإصدار التعليمات الإدارية؛ لكونها تشريعات فرعية تتضمن قواعد قانونية عامة مجردة وملزمة، وتحتاج لدراية وخبرة وصياغة قانونية عند إصدارها.

٣. نقترح، تعديل المادة (٩٤) من الدستور؛ بإلغاء عبارة:– "عندما يكون مجلس النواب منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة"، والاستعاضة عنها بعبارة:– "عندما يكون مجلس النواب غير منعقد، يدعو الملك المجلس لإنعقاد طارئ، وفي حال تعذر انعقاده أو إذا كان مجلس النواب منحلاً، يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة"، وهكذا نعتقد بأن المجلس إذا كان غير منعقد فإن الملك يدعوه للانعقاد، أما إذا كان غير قائم فيحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك إصدار قوانين مؤقتة، وعبارة:– "غير قائم" تمتد لتشمل حالة حل المجلس من ناحية، وحالة عدم مقدرته على الانعقاد إذا كان موجوداً من ناحية أخرى.

٤. نقترح أيضاً؛ إلغاء عبارة: "لمواجهة الأمور، الآتي بيانها: أ– الكوارث العامة. ب– حالة الحرب والطوارئ. ج– الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأخير"، الواردة في نص المادة (٩٤) من الدستور واستبدالها بعبارة: "لمواجهة أمور لا تحتمل التأخير". لأن المشرع الدستوري ينبغي أن يستخدم عبارات أو نصوص مقتضبة، بالإضافة إلى أن هذا النص وبهذه الصورة يزيد من الالتباس بين حالة الضرورة المقترنة بحل مجلس النواب وحالة الضرورة المقرنة بقرار سريان قانون الدفاع والأحكام العرفية.

٥. عند إصدار تعليمات عرفية في البلاد، ينبغي أن تكون القرارات الإدارية النهائية الصادرة استناداً لها –أياً كانت– غير محصنة؛ بحيث تصبح قابلة للطعن إلغاءً وتعويضاً؛ ويتم إخراجها من طائفة أعمال السيادة.

المراجع

أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، ٢٠١١.

أبو يونس، محمد باهي، أحكام القانون الإداري، القسم الخاص، دار الجامعة، الإسكندرية، ١٩٩٦.

أبو يونس، محمد باهي، أحكام القانون الإداري، القسم العام، دار الجامعة، الإسكندرية، ١٩٩٦.

الشوبكي، عمر، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،٢٠١١.

الطماوي، سليمان، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠.

الكبيسي، رحيم سليمان، حرية الإدارة في سحب قراراتها، دار النهضة، القاهرة، ٢٠٠٠.

العتوم، منصور، القضاء الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣.

العضايلة، أمين، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.

الكبيسي، رحيم سليمان، حرية الإدارة في سحب قراراتها، دار النهضة، القاهرة، ٢٠٠٠.

الليمون، عوض، تطور النظام الدستوري الأردني، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٥.

بركات، عمرو فؤاد، الترقية وأثر الحكم بإلغائها، مجلة العلوم الإدارية تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة ٢٨، العدد الأول، ١٩٨٦.

بطيخ، رمضان محمد، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.

بطيخ، رمضان محمد، والعجارمة، نوفان منصور، مبادئ القانون الإداري الأردني في المملكة الأردنية الهاشمية، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.

حسانين، محمد فتحي، الحماية الدستورية للموظف العام، مطبعة الأهرام، القاهرة، ١٩٩٧.

حسبو، عمرو أحمد، القضاء الإداري، مكتبة قصر الزعفران، القاهرة، ١٩٩٠.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، القرارات الإدارية في فقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧.

رسلان، أنور أحمد، مبادئ القانون الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٩٥.

شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء، الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٨.

شيحا، إبراهيم عبد العزيز، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة، بيروت، ١٩٨٥.

شيحا، إبراهيم عبد العزيز، القضاء الإداري اللبناني، الجز الأول، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٤.

عبد الباسط، محمد فؤاد، أعمال السلطة الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٧٥.

فودة، رفعت، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.

قبيلات، حمدي، الوجيز في القضاء الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.

كامل، نبيلة، الوجيز في القانون الإداري المغربي، دار النشر المغربية، الدار البيضاء،١٩٨١.

كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠.

كنعان، نواف، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، ٢٠٠٨.

ليلة، محمد كامل، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩.

ثانياً: المصادر:

الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.

الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

قانون الأمن العام رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٥.

قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠١٦.

قانون الإجتماعات العامة رقم (٥) لسنة ٢٠١١.

قانون البلديات رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٧.

قانون الجامعات الأردنية رقم (٢٩) لسنة ١٩٨٧.

قانون الجامعات الأردنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٨.

قانون الدفاع رقم (١٣) لسنة ١٩٩٢.

قانون السير الأردني رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٨.

قانون الصحة العامة لسنة ١٩٧١.

قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.

قانون المحكمة الدستورية رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢.

قانون المطبوعات والنشر رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦.

قانون الموازنة العامة المؤقت لسنة ٢٠١٣.

قانون المؤسسة العامة للغذاء رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٣.

قانون المؤسسة العامة للغذاء والدواء رقم (١٢) لسنة ٢٠١٣.
قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٩، بشأن العطاءات لأشغال الحكومية الفلسطيني.
قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧.
قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢.
قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤.
نظام الأشغال العامة الحكومية رقم (١٧) لسنة ١٩٨٦.
نظام التأمين الصحي للعاملين في الجامعة الأردنيةرقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٣.
نظام التقسيمات الإدارية رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٠.
نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٩٨.
نظام الخدمة المدنية رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢.
نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧.
نظام الخدمة المدنية رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣.
نظام اللوازم رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٣.
نظام المشتريات الحكومية رقم (٢٨) لسنة ٢٠١٩.
نظام تأديب الطلبة في الجامعة الأردنية رقم (٩٤) لسنة ١٩٩٩.
نظام ديوان التشريع والرأي رقم (١) لسنة ١٩٩٣
نظام فحص الأدوية رقم (٧) لسنة ١٩٩٤.
نظام مراقبة وتنظيم الباعة المتجولين والبسطات والمظلات والأكشاك ضمن حدود مناطق البلدية رقم (٨١) لسنة ٢٠٠٩.
نظام منح الدرجات العلمية والدرجات الفخرية والشهادات في الجامعة الأردنية رقم٥٨، لسنة١٩٨٤.
نظام وقاية الصحة العامة من أضرار التدخين رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٧.
تعليمات الإدارة العرفية لسنة ١٩٦٧.
تعليمات إلغاء الأحكام العرفية رقم(١) لسنة١٩٩١.
تعلبمات منح درجة البكالوريوس صادرة بموجب قرار مجلس العمداء رقم (٢٠٠٥/١٣٧).
أسس تسجيل الدواء لسنة ٢٠١٥.
الجريدة الرسمية.
أحكام محكمة العدل العليا والمحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا، منشورة في مجلة نقابة المحامين وعلى موقع مركز قسطاس الإلكتروني وموقع مركز عدالة الإلكتروني.