

Dirassat & Abhath
The Arabic Journal of Human
and Social Sciences



مجلة دراسات وأبحاث
المجلة العربية في العلوم الإنسانية
والاجتماعية

EISSN: 2253-0363
ISSN : 1112-9751

دورالضبط الإداري في تحقيق الردع العام للحد من انتشاروباء (فيروس كورونا- 19)
"دراسة تحليلية في مضمون أمري الدفاع الثاني والثالث الصادرة بالاستناد لقانون الدفاع
الأردني رقم 13 لسنة 1992"

**The Role of Administrative Control in Achieving General Deterrence to
Reduce the spread of an epidemic ("Covid-19" virus)
"An Analytical study of the content of the second and third defense orders
issued in accordance with the Jordanian Defense Law No. 13 of 1992"**

د. علي محمد الدباس Dr Ali Mohammad AlDabbas

أستاذ القانون العام المساعد، كلية الحقوق، جامعة البترا، عمان، الأردن

Assistant Professor of Public Law, Faculty of Law, University of Petra, Amman, Jordan
aaldabbas@uop.edu.jo

د. فتحي الفاعوري Dr fatehi AlFaouri

أستاذ القانون الجنائي المساعد، كلية الحقوق، جامعة البترا، عمان، الأردن

Assistant Professor of Criminal Law, Faculty of Law, University of Petra, Amman, Jordan
falfaouri@uop.edu.jo

تاريخ النشر: 2026/07/15

تاريخ القبول: 2024/09/20

تاريخ الاستلام: 2024/07/24

المخلص:

تناولت الدراسة دور الضبط الإداري - أمري الدفاع رقم (2) ورقم (3) - في تحقيق الردع العام للحد من انتشار وباء (فيروس كورونا "Covid-19"). ولدى دراسة مضمون الأمرين تبين أنهما قد ساهما بشكل جيد في تحقيق الردع العام الهادف لتحقيق التباعد الاجتماعي، ويعزى ذلك لسلامة النهج القانوني في إصدار هذين الأمرين، إلا أن مضمونيهما قد شابهما بعض مظاهر القصور تمثلت بصدورهما في فترة زمنية قصيرة، واختلاف السياسة العقابية لكل منهما، وظهور بعض التناقض في عدد من هذه الأحكام وعدم تحقيق المساواة بين الأفراد في البعض الآخر. وقد أوصت هذه الدراسة القائمين على إصدار أوامر الدفاع بالدراسة المتأنية الوافية لمضمون أوامر الدفاع قبل إصدارها والاستعانة بالمختصين في المجال الجنائي والاجتماعي والنفسي، بحيث يتم تضمين أمر الدفاع عقوبات قادرة على تحقيق الردع العام خصوصا أن النجاح في الحد من انتشار الوباء يعتمد على السلوك الجمعي للأفراد.

الكلمات المفتاحية: الضبط الإداري، الظروف الاستثنائية، قانون الدفاع، أوامر الدفاع، الردع العام.

Abstract :

The study examined the role of administrative control - Defense Orders No. (2) and No. (3) - in achieving general deterrence to limit the spread of the (Coronavirus "Covid-19") epidemic. Upon studying the content of the two orders, it became clear that they contributed well to achieving general deterrence aimed at achieving social distancing. This is due to the soundness of the legal approach in issuing these two orders. However, their content was marred by some aspects of shortcomings, represented by their issuance in a short period of time, and a difference in the punitive policy of each of them. Some contradiction appeared in a number of these provisions, and equality between individuals was not achieved in others. This study recommended that those in charge of issuing defense orders carefully and thoroughly study the content of defense orders before issuing them and seeking the assistance of specialists in the criminal, social and psychological fields, so that the defense order includes penalties capable of achieving general deterrence, especially since success in limiting the spread of the epidemic depends on the collective behavior of individuals.

Keywords: administrative control, exceptional circumstances, defense law, defense orders, general deterrence.

ومع ان طبيعة هذا الوباء والظرف الاستثنائي يستدعي تطبيق سياسة التباعد الاجتماعي والتي تحتاج إلى تعاون مجتمعي كأصل عام، إلا أنه ونظرا لعدم التزام جميع الأفراد بها بشكل طوعي، وعدم إمكانية إلزام الأفراد بها بموجب التشريعات العادية النافذة، فقد تم اللجوء إلى أوامر الدفاع كوسيلة قانونية منحها الدستور الأردني وقانون الدفاع لرئيس الوزراء لاتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لحماية السلامة العامة، فقد أصدر رئيس الوزراء وبالاتسناد لأحكام قانون الدفاع عدداً من أوامر الدفاع التي تمكن الدولة من اتخاذ التدابير لمواجهة الوباء حماية للصحة العامة من خلال تنفيذ سياسة التباعد

المقدمة: تفاجأ العالم مع نهاية عام 2019 وبداية عام 2020 بانتشار وباء (فيروس كورونا "Covid-19") وقد تسابقت الدول لوضع الخطط واتخاذ الإجراءات لمواجهة هذا الوباء، وقد كان الأردن من هذه الدول؛ إذ أعلن بتاريخ 2020/3/18 صدور الإرادة الملكية السامية بتاريخ ٢٠٢٠/٣/١٧ بالموافقة على قرار مجلس الوزراء المتضمن العمل بأحكام قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992 في جميع أنحاء المملكة، كإحدى الخطوات الرئيسية في مواجهة فيروس كورونا المستجد، ووقف انتشاره في البلاد وحماية السلامة العامة.

الاستثنائية كامتداد لمبدأ المشروعية الذي يشكل الفيصل بالتفرقة بين الدولة القانونية والبوليسية؛ فمبدأ المشروعية من أهم الأسس التي تقوم عليه الدولة القانونية، ومن أهم الضمانات الجدية لحماية حقوق الأفراد في مواجهة السلطات العامة. فنظرية الظروف الاستثنائية تمثل فكرة المشروعية الاستثنائية أو ما يطلق عليها أحياناً مشروعية الأزمات، كأساس قانوني لكل خروج على الحدود التي تضعها القوانين القائمة في الظروف العادية⁵. أما إذا تعرضت الدولة للأخطار كوقوع الحرب أو الكوارث الطبيعية أو الإخلال الخطير بالأمن أو وقوع حالات تشكل خطراً على السلامة العامة كانتشار الأوبئة والأفات، فإنه يسمح للإدارة أن تقوم بإجراءات سريعة وحازمة من أجل إعادة الأمور إلى نصابها وتأمين سلامة الدولة، انطلاقاً من أن تأمين سلامة الدولة وشعبها هي القانون الأعلى الذي يسمو على جميع القوانين⁶.

وقد كان لمجلس الدولة الفرنسي دورٌ بارزٌ في تشييد هذه النظرية بالصورة المعروفة بها في الوقت الحالي، لدرجة أن بعض الفقه عرف نظرية الظروف الاستثنائية بأنها "نظرية قضائية صنعها وكونها مجلس الدولة"⁷، وبعد نجاح هذه النظرية أخذ بها العديد من القضاء في العديد من الدول ومن ثم قامت العديد من الدساتير بتنظيم هذه النظرية. ومن هذه الدساتير الدستور الأردني الذي لم ينص على أنظمة الضبط الإداري في الظروف العادية، مكتفياً بالنص على إصدار تشريعات استثنائية في الظروف غير العادية، وتمثل هذه التشريعات الاستثنائية في تطبيق قانون الدفاع المنصوص عليها في المادة 124، وإعلان الأحكام العرفية المنصوص عليها في 125 من الدستور الأردني.

وانسجاماً مع خطة هذا البحث ولبيان الأحكام الرئيسية التي تنظم صدور أوامر الدفاع كما وردت في المادة 124 الدستور وقانون الدفاع الذي صدر بالاستناد لهذه المادة، سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين يتناول المطلب الأول التنظيم الدستوري والقانوني للظروف الاستثنائية (قانون الدفاع) فيما يخص المطلب الثاني وسائل وأساليب الضبط الإداري التي تضمنها قانون الدفاع.

المطلب الأول: التنظيم الدستوري والقانوني للظروف الاستثنائية (قانون الدفاع) في الأردن

تبني الدستور الأردني النهج الفرنسي في تنظيم الظروف الاستثنائية بأن تطلب صدور قانون خاص يتضمن أحكاماً

الاجتماعي كان منها أمراً الدفاع المرقمين (2) و (3)، ونظراً لاحتواء هذين الأمرين على أحكام تعاقب من يخالف الأوامر والنواهي الواردة فيهما جاء هذا البحث كمحاولة لتقييم نجاح أحكام هذين الأمرين في اتباع سياسة تجريمية تحقق الردع العام وتحقق الهدف الأصلي الذي لأجله أعلن العمل بقانون الدفاع وهو حماية السلامة العامة في الدولة، من خلال الإجابة على التساؤل الرئيس الآتي: هل نجح أمر الدفاع في تحقيق الردع العام الهادف لتحقيق وتفعيل مبدأ التباعد الجسدي والاجتماعي للحد من انتشار فيروس كورونا "Covid-19"؟ وينبثق عن هذا التساؤل الأسئلة الفرعية الآتية:

1. هل التزم واضعو أمر الدفاع بأحكام المادة (124) من الدستور وبأحكام قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992؟
2. ما هي الوسائل العقابية المنصوص عليها في أمر الدفاع التي لجأ إليها واضعو أمر الدفاع؟
3. هل الوسائل العقابية المنصوص عليها في أمر الدفاع مناسبة لمواجهة ووقف انتشار فيروس كورونا "Covid-19"؟
4. هل حققت الوسائل العقابية المنصوص عليها في أمر الدفاع الردع العام؟

وتنفيذاً لهذه الدراسة سيتم الاعتماد على المنهج الوصفي من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية وأمر الدفاع وصولاً للإجابة عن الإشكالية الرئيسة التي تثيرها هذه الدراسة، مع عدم إغفال الاستعانة بالمنهج المقارن مع النظم الدستورية الأخرى، كلما اقتضت الضرورة ذلك. وللإحاطة بموضوع الدراسة سيتم تقسيمها على النحو الآتي:

المبحث الأول: الأساس التشريعي لأوامر الدفاع للحد من انتشار فيروس كورونا "Covid-19".

المبحث الثاني: دور أمر الدفاع الثاني والثالث في تحقيق الردع العام.

المبحث الأول: الأساس التشريعي لأوامر الدفاع للحد من انتشار فيروس كورونا "Covid-19"

تقر أغلب فروع القانون بنظرية الظروف الاستثنائية سواء في القانون الدولي¹ أو في القانون الجزائي² أو القانون المدني³، إلا أن حالة الضرورة في القانون العام تكتسب أهمية خاصة لدورها في تحقيق التوازن بين اعتبارات المحافظة على حقوق الأفراد وحرياتهم من جهة وبين سلامة الدولة ودرء ما يهددها من مخاطر من جهة أخرى⁴، وقد جاء تنظيم نظرية الظروف

بوقوعها، حدوث اضطرابات أو فتنة داخلية مسلحة، أما القسم الثاني فيتمثل بالحالات التي تهدد السلامة العامة سواء وقعت في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة منها، ويندرج تحت هذا القسم حالات الكوارث عامة أو انتشار الآفات أو انتشار الأوبئة.

ويتضح من دراسة هذه الأسباب والحالات أنها تؤثر تأثيراً مباشراً على سلامة الدولة الأردنية فالقسم الأول يهدد كينونة الدولة كونه قد يمس إقليم الدولة أو النظام السياسي فيها كوقوع الحرب أو تهديد استقرارها السياسي في حال حدوث الاضطرابات أو الفتن المسلحة، في حين يهدد القسم الثاني سلامة سكان الدولة من مواطنين وأجانب في حال انتشار وباء أو آفة، وتعد جميع هذه الصور أخطاراً حقيقية وجسيمة وحالة تبرر للسلطة التنفيذية الخروج على القواعد القانونية المطبقة في الظروف العادية، وتقييم انتشار وباء فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) يتبين أنه يشكل خطراً على السلامة العامة وليس أدل على ذلك من إعلان منظمة الصحة العالمية، بتاريخ 2020/3/11 أن فيروس كورونا المستجد الذي يتفشى حول العالم "وباء عالمياً"؛ إذ أعلن المدير العام لمنظمة الصحة العالمية في مؤتمر صحفي، في جنيف: "نحن قلقون للغاية إزاء مستويات التفشي المقلقة وخطورتها، وكذلك أيضاً إزاء مستويات انعدام التحرك المقلقة" في العالم. وأضاف: "يمكن تصنيف كوفيد-19 الآن على أنه جائحة. لم يسبق مطلقاً أن شهدنا انتشار جائحة بسبب فيروس كورونا"¹¹، هذا وتؤكد الإحصاءات الصادرة عن جامعة "جونز هوبكنز" الأميركية التي تعتبر مرجعاً لتتبع انتشار الفيروس في العالم، بأن الوباء الذي شمل 187 دولة، أسفر عن إصابة 3544402 شخص، ووفاة 243674 شخصاً، كما تماثل للشفاء 1092720 شخصاً¹² حتى تاريخ اعداد هذه الدراسة.

2. عجز السلطة التنفيذية عن مواجهة الحالة الاستثنائية بالوسائل العادية المنصوص عليها في القوانين العادية: يشترط لإعلان قيام حالة الظروف الاستثنائية عجز السلطة التنفيذية عن معالجة الظرف الاستثنائي وفقاً لقواعد المشروعية العادية، لوجود الخطر الداهم الذي يخرج عن إطار المخاطر المتوقعة أو

المعتادة في حياة الدولة فهو خطر غير مألوف وغير معروف على وجه الدقة ولا من حيث النوع أو المدى، مما يستحيل على الإدارة مواجهته بالوسائل والطرق العادية. الأمر الذي يستدعي

تمكن الحكومة من مواجهة الظروف الاستثنائية، فقد نصت المادة 124 على ما يأتي: "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."

وبدراسة هذه المادة يتبين أن المشرع قد حدد الهدف العام من هذا النص بالحفاظ على سلامة الوطن والمتمثل بالحفاظ على كينونة الدولة سواء الحفاظ على شعب الدولة أو إقليمها أو سلطتها السياسية، وللتأكيد على هذا الهدف كرر المشرع الدستوري مصطلح الدفاع عن الوطن مرتين في النص ذاته، وبعد ذلك بينت المادة شروطاً موضوعية وشكلية لإعلان العمل بأحكام قانون الدفاع وعلى النحو الآتي:

أولاً: الشروط الموضوعية لإعلان العمل بقانون الدفاع الأردني

يتضح من دراسة المادة 124 أن المشرع الدستوري قد وضع الشروط الآتية لإعلان العمل بقانون الدفاع:

1. وجود خطر داهم: يستخلص هذا الشرط من عبارة "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ"، ويلاحظ أن المشرع الدستوري الأردني جاء مختصراً دون أن يبين ما هي طبيعة هذا الخطر وترك تحديده للمشرع العادي، ويتضح عدم دقة النهج الدستوري بترك تقدير تلك الحالات للمشرع العادي نظراً للأثار الخطيرة التي ترتب على إعلان العمل بأحكام قانون الدفاع⁸، فكان الأولى بالمشرع الدستوري أن يبين ماهية الخطر الذي يستدعي إعلان العمل بقانون الدفاع، وأن يؤكد على الأحكام الموضوعية للقول بوجود الخطر بحيث تتضمن الحالة الواقعية التي تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية، ويشترط في هذا الخطر أن يكون حقيقياً وجسيماً وحالاً⁹، إلا أن المشرع العادي بين في قانون الدفاع لعام 1992 الحالات التي تستدعي الدفاع عن الوطن بصورة تعكس وجود خطر داهم بشكل دقيق ومحدد عندما قسم هذه الحالات لقسمين¹⁰:

يتمثل القسم الأول بالحالات والأوضاع التي تهدد الأمن الوطني، سواء وقعت في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة منها، ويندرج تحت هذا القسم: وقوع الحرب أو قيام حالة تهدد

من الإجراءات التي تضمنتها أوامر الدفاع كالحظر الشامل وإغلاق جميع المحلات جاءت كنتيجة من نتائج وباء كورونا فلولا وجود هذه الوباء لما تم اللجوء إلى هذه الإجراءات.

ثانياً الشروط الشكلية لإعلان العمل بقانون الدفاع

جاء الدستور الأردني بشروط تنسجم مع الأسس والمبادئ التي تحكم النظام البرلماني، فقد اشترط صدور إرادة ملكية بإعلان العمل بقانون الدفاع بمعنى أن صلاحية إعلان العمل بقانون الدفاع صلاحية تقديرية للملك ولكنه لا يملك ممارسة هذه الصلاحية إلا إذا سبقها صدور قرار من مجلس الوزراء بذلك، ولابد أن يصدر القرار على صورة إرادة ملكية كما حددتها المادة (1/40) من الدستور والتي تنص على: "يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين بيدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التوقيع المذكورة." هذا وقد اشترط قانون الدفاع إضافة لما ورد من شروط بالدستور أن تتضمن الإرادة الملكية بيان الحالة التي تقرر بسببها إعلان العمل بهذا القانون والمنطقة التي يطبق فيها وتاريخ العمل به، وهي إضافة محمودة بحيث يعلم الجميع بشكل واضح سبب إعلان العمل بقانون الدفاع والمنطقة التي سيطبق بها.

وبالمقابل يلاحظ أن المشرع الدستوري الأردني قد تجاهل بالكامل دور السلطة التشريعية خلافاً لما تبنته العديد من الدساتير في الدول المقارنة، فالدستور الفرنسي منح رئيس الجمهورية سلطات واسعة في اتخاذ الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف الاستثنائية ولكن بعد المشاورة الرسمية مع رئيس مجلس الوزراء ورئيس المجلسين الجمعيين العامة ومجلس الشيوخ والمجلس الدستوري¹⁴، ويتضح من الرجوع إلى دساتير دول المغرب العربي إجماعها على ضرورة قيام رئيس الدولة قبل إعلان العمل بالحالة الاستثنائية استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المحكمة الدستورية¹⁵.

المطلب الثاني: وسائل وأساليب الضبط الإداري التي

تضمنها قانون الدفاع

ربط الدستور الأردني القاعدة العامة لإصدار قرار العمل بقانون الدفاع بتأمين الدفاع عن الوطن في حال وجود خطر داهم بأن ألزم المشرع العادي بتضمين نصوص قانون الدفاع نصاً يمنح بموجبه الشخص المكلف بحفظ سلامة الوطن الصلاحيات اللازمة لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بهذا الصدد، بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية،

منح الإدارة أدوات قانونية وبصورة عاجلة لمواجهة الخطر الداهم حتى ولو شكل استخدام هذه الأدوات خروجاً على قواعد المشروعية العادية، لما في ذلك من مصلحة حقيقية تتمثل في الحفاظ على كيان الدولة.

وبشكل عدم إشارة الدستور الأردني وقانون الدفاع لهذا الشرط بصورة واضحة وصريحة نقصاً واضحاً في التشريع الأردني يجب تداركه في أقرب وقت، إذ لا يمكن القول باستخلاص هذا الشرط من طبيعة الخطر الداهم والذي عبر عنه الدستور الأردني بعبارة "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ"، فهذا النص يمكن تفسيره على أنه الخطر الداهم، أما عدم القدرة على مواجهة هذا الخطر بالتشريعات القائمة فيحتاج إلى نص صريح خصوصاً أن الدستور الأردني لا يشترط عرض إعلان العمل بقانون الدفاع على البرلمان للنظر فيه ومدى الحاجة لتطبيقه، وهذا ما أستقر عليه القضاء الأردني عندما ألغى العديد من القرارات الإدارية التي تبين أنها لم تكن ضرورية لمواجهة الحالة الاستثنائية، وتطبيقاً لذلك فقد قضت محكمة العدل العليا بعدم مشروعية أمر الدفاع الصادر استناداً للمادة (9) مكرر من نظام الدفاع رقم 12 لسنة 1939 والمتضمن إغلاق سوق الحسبة القديم في مدينة أربد وحصر بيع الخضار والفواكه في سوق معينة لا تدخل - وفقاً للمحكمة ضمن أغراض السلامة والدفاع عن المملكة¹³.

وبالرجوع إلى الوسائل التي لجأت إليها الحكومة لمواجهة وباء كورونا المستجد يتضح عدم قدرة الوسائل العادية على مواجهة هذه الوباء، إذ لا يوجد نصوص في التشريعات الأردنية العادية تحظر تنقل الأشخاص وتجوّلهم في جميع مناطق المملكة، أو إغلاق جميع المحلات في مناطق المملكة كافة.

3. وجود رابطة سببية بين الخطر الداهم والتدابير المتخذة من قبل السلطة التنفيذية وملاءمتها للحد من هذا الخطر: إن الحالة الاستثنائية لا تلغي مبدأ المشروعية بالكامل وإنما توسع مبدأ المشروعية لذا من المنطق أن تقتصر التدابير والإجراءات المتخذة من السلطة التنفيذية على مواجهة الخطر الداهم، وينظر لهذا الشرط كصمام أمان لعدم انتهاك حقوق وحريات المقيمين على أراضي الدولة، ويلزم السلطة التنفيذية بدراسة التدابير والإجراءات بدقة بحيث تنصب على مواجهة الخطر الدائم مما يضمن سلامة هذه الإجراءات وسرعة مواجهة الخطر الداهم لسرعة العودة للوضع العادي. ويتضح

ويسجل للمشرع الدستوري الأردني التحديد الدقيق للتشريعات التي يجوز وقف العمل بها وهي القوانين العادية بمعنى القواعد التي تصدر عن السلطة التشريعية المؤسسة بموجب الدستور؛ الأمر الذي يعني عدم جواز وقف العمل بالأحكام الواردة في الدستور وفي هذا حفظاً لمبدأ سمو الدستور وتأكيده على حماية الحقوق الواردة فيه خصوصاً حقوق الأفراد المطلقة التي لم يجز الدستور تنظيمها بموجب أحكام القوانين العادية¹⁶.

وبالمقابل يسجل على المشرع الدستوري عدم تحديد مؤسسة دستورية تقوم بهذا الدور الهام بدلاً من منح شخصاً ما هذا الدور، فالشخص مهما كان واسع الأفق قد لا يتمكن بمفرده من القيام بالمهمة الجسيمة، لذا فإن الباحثين يتفقان من جانب من الفقه الأردني الذي يرى أن تمنح هذه الصلاحيات لمؤسسة ذات علاقة سواء أكانت مؤسسة العرش ممثلة بالملك أو السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء أو مؤسسة الجيش ممثلة بهيئة الأركان¹⁷.

وبالرجوع لقانون الدفاع رقم 13 لسنة 1993 يتبين أنه قد منحت صلاحية اتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة لرئيس الوزراء، بل إن القانون عاد وأكد على أن رئيس الوزراء يتخذ هذه الإجراءات دون التقيد بأحكام القوانين العادية المعمول بها¹⁸.

أما عن الوسائل التي يمكن استخدامها لدرء الخطر عن المملكة فيلاحظ أن الدستور قد نص على وسائل عامة وواسعة وفضفاضة من خلال استخدام مصطلحين عامين هما التدابير والإجراءات ولكنه اشترط في هذه الإجراءات والتدابير ان تكون ضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة.

هذا وقد حدد قانون الدفاع الأداة القانونية التي تمكن لرئيس الوزراء اتخاذ الإجراءات والتدابير بأن ألزم رئيس الوزراء استعمال صلاحياته بموجب أوامر خطية¹⁹، مما يمكن معه التكييف القانوني لأوامر الدفاع بأنها قرارات إدارية بالمفهوم المتعارف عليه قضاءً وفقهاً (عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة العامة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وفي الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إحداث أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين ابتغاءاً للمصلحة العامة²⁰)، بما يترتب على ذلك من نتائج أهمها خضوع أوامر الدفاع لمبدأ المشروعية وقابليتها للإلغاء أمام القضاء الإداري وفقاً لنص المادة 5 من قانون القضاء الإداري الأردني.

ويذكر أن قانون الدفاع قد أجاز لرئيس الوزراء تفويض جميع صلاحياته أو بعضها لمن يراه أهلاً للقيام بذلك في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة محددة منها وبالشروط والقيود التي يعينها²¹. ويتضح من دراسة هذا النص أن المشرع الأردني قد منح رئيس الوزراء سلطة التفويض الكلي والجزئي، وإن كان التفويض الجزئي يتفق مع ما هو مستقر فقهاً وقضاءً إلا أن التفويض الكلي يشكل خروجاً على القواعد العامة في تفويض السلطة كونه يجب أن يكون جزئياً لا كلياً، الأمر الذي يستدعي سرعة تعديل هذا النص للاكتفاء بإجازة التفويض الجزئي دون التفويض الكلي.

أما عن نطاق استخدام الرئيس لأوامر الدفاع فقد بينها القانون في المادة الرابعة منه والتي تتركز بوضع قيود على حقوق وحرريات الأفراد كتنقييد الحرية الشخصية وحرية التنقل والإقامة وحرية التعبير وحرية الاجتماع وحرية التملك وحرية نقل البضائع وحرية العمل²².

ويتضح مما سبق أن الوسيلة القانونية الفاعلة بموجب قانون الدفاع هي أوامر الدفاع التي يستطيع من خلالها رئيس الوزراء اتخاذ الإجراءات والتدابير الكفيلة بدفع الخطر الداهم والمحافظة على سلامة المملكة، ولضمان فعالية هذه الأداة أجاز المشرع لرئيس الوزراء تضمين أوامر الدفاع عقوبات لمن يخالف التدابير والإجراءات الواردة فيه، وتستخلص هذه الصلاحية من نص المادة (7/أ) من قانون الدفاع التي نصت على معاقبة كل من يخالف أوامر الدفاع بالعقوبات المنصوص عليها في الأوامر، وحسباً فعل المشرع عندما وضع حداً أعلى لهذه العقوبات وهو الحبس مدة ثلاث سنوات أو الغرامة بمبلغ ثلاثة آلاف دينار أو العقوبتين معاً، بحيث تبقى عقوبات مخالفة ما ورد في أوامر الدفاع جنحة كون هذه العقوبة لم تصدر عن السلطة الأصلية المختصة بالتجريم والعقاب وهي السلطة التشريعية، وتحسباً لحالة عدم النص على عقوبة في أوامر الدفاع فقد حدد قانون الدفاع عقوبة مخالفة ما جاء بأمر الدفاع من إجراءات وتدابير بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر وبغرامة لا تتجاوز خمسمائة دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين. وبهدف عدم تأثير أحكام الأوامر الصادرة بالاستناد لقانون الدفاع لأحكام القوانين النافذة في مجال التجريم والعقاب في حال كانت العقوبة الواردة في القانون أشد من العقوبة الواردة بقانون الدفاع فقد أكد قانون الدفاع على تطبيق العقوبة الواردة في ذلك القانون. ومن أهم الأدوات التي

المادي للعقوبة يبقى هو الهدف القريب للعقوبة وهو منع الأفراد من ارتكاب الجريمة من خلال تحقيق كل من الردع الخاص²⁵ والردع العام: ويعرف الردع العام بأنه "إنذار الناس كافة عن طريق التهديد بالعقاب لكل من تسول له نفسه السير في طريق الجريمة على النحو الذي أقدم عليه المحكوم عليه"²⁶. فيلاحظ من هذا التعريف أن فكرة الردع العام تكمن في تنفير الأفراد من الإقدام على الفعل المجرم مما قد ينتج عنه كبح جماح الاستعداد الجرمي لدى الأفراد ومنع وقوع الجريمة، وإذا كان هذا الدور مهماً في الظروف الطبيعية فإن أهميته تزداد في الظروف الاستثنائية، وتبدى بشكل واضح في الحالة التي يمر فيها العالم في مواجهة وباء كورونا فإذا كان الردع الخاص يتمثل بمعاينة الشخص الذي يخالف أوامر الحظر قد يؤدي إلى عدم إصابة عدد معين من الأشخاص فإن الردع العام يساهم في محاصرة هذا الوباء والتقليل بحد كبير من انتشاره، ففيروس كورونا يتصرف كعاصفة متكاملة من المرض انتشر من شخص إلى آخر حتى فقدت المستشفيات في بعض الدول قدرتها على الاستيعاب، في حال عدم اتخاذ إجراءات العزل الاجتماعي²⁷، وفي المقابل فإن انتشار هذا الفيروس يكون بطيئاً في حال طبقت إجراءات التباعد الاجتماعي والجسدي كإجراءات الإغلاق الشامل التي نفذتها الصين والتي كانت أول الدول التي انتشر فيها الوباء.

وتبدو أهمية تطبيق سياسة التباعد الاجتماعي التي هدف إليها أمرى الدفاع رقم (2) و(3) في الأردن من كون هذا الفيروس يمثل التهابةً تنفسياً حاداً ينتقل بشكل أساسي نتيجة مخالطة شخص مصاب عن قرب من خلال الرذاذ المتولد عن السعال والعطاس والكلام أو بواسطة الأيدي الملوثة بالفيروس نتيجة للتماس مع سطوح أو أدوات أو مواد ملوثة بالفيروس. وتزداد خطورة هذا الفيروس بأن فترة حضائنه تمتد من يومين إلى أربعة عشر يوماً²⁸.

إن تقييم نجاح أمرى الدفاع في تحقيق أهدافها في مجال الضبط الإداري والمتمثل تحديداً بالمحافظة على الصحة العامة للمقيمين على أراضي المملكة الأردنية الهاشمية يستدعي بيان الإجراءات والتدابير التي وردت بهذين الأمرين ودورهما في تحقيق الردع العام الهادف للسيطرة على وباء كورونا وكبح أخطار العدوى، وذلك من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين يخصص الأول لبيان مدى تحقيق الردع العام في ظل

أوردها قانون الدفاع لضمان عدم الخروج على الإجراءات والتدابير التي تتضمنها أوامر الدفاع فقد نص على مصادرة الأموال والوسائل التي تستعمل في ارتكاب الجريمة أو الشروع في ارتكابها²³.

وخلاصة القول أن المشرع الأردني نظم في قانون الدفاع الوسائل والأدوات التي تمكن رئيس الوزراء من تأمين سلامة المملكة من خلال أوامر الدفاع التي يجب أن تصدر خطية وتتضمن الإجراءات والتدابير التي يجب على أجهزة الدولة والأفراد القيام بها، ولضمان التزام الأفراد بهذه الأوامر فقد منح القانون رئيس الوزراء تضمين العقوبات الملائمة على كل من يخالف الإجراءات والتدابير التي تتضمنها أوامر الدفاع، ومن أهم الشروط والضوابط الواجب توفرها بالعقوبات الواردة في أوامر الدفاع قدرتها على تحقيق الردع العام والخاص، وهو ما سيتم بيانه كدراسة حالة لأمرى الدفاع الثاني والثالث الصادرين عن رئيس الوزراء لمواجهة وباء فايروس كورونا.

المبحث الثاني: دور أمرى الدفاع الثاني والثالث في تحقيق

الردع العام

يتفق الفقه والقضاء على أن الهدف من الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية هو المحافظة على كينونة الدولة بما فيها شعب الدولة بوصفه أحد أركان الدولة، ولعل من أهم الوسائل للمحافظة على سلامة الشعب في حال انتشار وباء هو التباعد الاجتماعي الجسدي، ومن أهم الوسائل وأسرعها للوصول لهذا الهدف هو تجريم بعض التصرفات التي تخالف الغاية المقصودة وتتمثل في الحالة الحالية بتقليص التواصل الاجتماعي لأقصى حد ممكن، من خلال تحقيق الردع العام بوصفه الوسيلة الفاعلة للوصول إلى الهدف المنشود في ظل محدودية دور الردع الخاص بالمساهمة في تحقيق هذا الهدف، فالعقوبة الجزائية تهدف بشكل عام لحماية الحقوق والمصالح التي قدر المشرع جدارتها بالحماية الجزائية، وترد أغراض العقوبة لنوعين غرض معنوي يتمثل بتحقيق العدالة وغرض مادي يتمثل بالردع العام والخاص²⁴.

وإذا كان الهدف المعنوي للعقوبة يسعى لصيانة قيمة أخلاقية وإرضاء المشاعر العامة من خلال تحقيق التوازن في المجتمع كون الجريمة تجرح الشعور بالعدالة وتثير النفوس لحرمان المجني عليه من حقوقه، وبالمقابل تسعى العقوبة إلى محو العدوان في شقيه بأن تعيد العدالة للمجتمع إرضاء للشعور العام وللمجني عليه كشعور خاص، فإن الغرض

طبيعة عملهم إدامة المرافق العامة، كما استثنى الحالات المرضية والطائرة من خلال الأمن العام والدفاع المدني حصراً. وبذات الوقت بين أنه سيتم الاعلان بعد أربعة أيام أي بتاريخ 2020/3/24 عن أوقات محددة تسمح للمواطنين بقضاء حوائجهم الضرورية وبالألية التي ستعلن في حينه.

ويهدف تحقيق الردع العام أي تنفير الأفراد من الاقدام على التنقل وفتح المجال التي ستساعد على التباعد الاجتماعي فقد عاقب الأمر كل من يتنقل أو يفتح المجال بالحبس الفوري مدة لا تزيد عن سنة، أي الإسراع في إيداع المخالف في أحد مراكز الإصلاح.

ويجد الباحثان أن أمر الدفاع قد لجأ لوسيلتين لتحقيق الردع العام تمثل الأول بالحظر الشامل والذي يستخلص منه خطورة الوضع الصحي فلو لم يكن الوضع الصحي خطيراً لما أقدم رئيس الوزراء على هذا الحظر الشامل مع علمه بالنتائج السلبية لهذا الحظر على الاقتصاد الوطني الأردني الذي يعاني أصلاً من مشاكل عديدة قبل اتخاذ هذه الإجراءات. أما الوسيلة الثانية فقد تمثلت بالحبس الفوري لمدة لا تزيد عن سنة، ويتبين كذلك ان

هذه العقوبة كافية لتحقيق الردع العام؛ إذ لن يجني من يخالف النواهي الواردة في أمر الدفاع فائدة تعادل مخالفتها، خصوصاً وأن أمر الدفاع نص على الحبس الفوري.

وقد بينت وسائل الإعلام نجاح أمر الدفاع في تحقيق غايته المتمثلة بتحقيق التباعد الاجتماعي؛ إذ تحولت المناطق الأردنية إلى مدن معزولة غابت عنها الحركة تماماً، من خلال الالتزام العالي من قبل الأردنيين والمقيمين، فقد اقتصرت الحركة على دوريات السلطات الأمنية والقوات المسلحة (الجيش العربي) مع بعض الاستثناءات للكوادر الطبية وممثلي وسائل الإعلام، فيما لم يتوقف مسؤولون حكوميون وعسكريون من بث رسائل توعوية وتحذيرية من مغبة عدم الالتزام بتعليمات الحظر التي صدرت بموجب قانون الدفاع الذي صدر بإرادة ملكية²⁹.

وصفوة القول إن أمر الدفاع رقم (2) الذي استند فيه رئيس الوزراء على أحكام المادة (4) من قانون الدفاع، قد جاء منسجماً مع أحكام المادة 124 من الدستور وأحكام قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1993 بأن تضمن هذا الأمر تدابير ورد النص عليهما في التدابير والإجراءات الواردة في المادة (4) من قانون الدفاع، وبذات الوقت تعطيل لأحكام القوانين التي

أمر الدفاع رقم (2)، فيما يتضمن المطلب الثاني بيان مدى تحقيق الردع العام في ظل أمر الدفاع رقم (3).

المطلب الأول: تحقيق الردع العام في ظل أمر الدفاع رقم 2
استناداً لأحكام الفقرة (أ) من المادة (4) من قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992، أصدر رئيس الوزراء بتاريخ ٢٠٢٠/٣/٢٠ أمر الدفاع رقم 2 مبنياً بداية سبب إصداره بالطرف الصحي الطارئ الذي تمر به المنطقة والعالم أجمع ومحدد أهدافه بمنع انتشار الأوبئة، ويتضح بداية أن هذا الأمر قد صدر بشكل نظام ضبط اداري؛ إذ وضع قواعد عامة ومجردة قيد بموجبها بعض أوجه النشاط الفردي في سبيل المحافظة على الصحة العامة ضمن أراضي المملكة، وقد تمثلت هذه القيود ما يأتي:

1. حظر تنقل الأشخاص وتجوّلهم في جميع مناطق المملكة ابتداء من الساعة السابعة صباحاً من يوم السبت الموافق 2020/3/21 وحتى إشعار آخر.

2. إغلاق جميع المحلات في مناطق المملكة كافة.

يتضح بداية أن هذين القيدتين يمسان حقوق الأفراد في حرية التنقل والحق في العمل والحق في حرية الصناعة والتجارة، ويسجل لواقعي هذا الأمر الاستناد إلى المادة (4/أ) من قانون الدفاع؛ إذ إن هذه المادة نصت صراحة على حق رئيس الوزراء بإصدار أمر دفاع يتضمن "وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة، وإلقاء القبض على المشتبه بهم أو الخطرين على الأمن الوطني والنظام العام واعتقالهم".

وقد جاء في هذا الأمر- الذي صدر على شكل نظام ضبط إداري في ظرف استثنائي - نهياً عن ممارسة هذه الحقوق، إلا أن طبيعة الطرف الصحي الذي كانت تمر به الدولة استدعى هذه القيود والتي يتضح بشكل واضح أنها تستهدف تحقيق التباعد الاجتماعي من خلال وقف جميع النشاطات التي تؤدي إلى التقارب الاجتماعي؛ إذ شمل النهي حظر التجوال بالشوارع أو الخروج من المنازل أو فتح المحلات سواء بشكل ظاهر أو سري بحيث يعتبر ذلك مخالفة يعاقب عليها بالحبس، وما من شك أن هذا الحظر سيؤدي بالنهاية لتحقيق سلامة الدولة من خلال تأمين الصحة العامة لجميع المقيمين على أراضي الدولة.

وبالنظر لما قد يترتب على الالتزام بهذه النواهي من خطر على حياة الأفراد فقد استثنى الأمر من حظر التنقل الأشخاص المصرح لهم من قبل رئيس الوزراء ووزير الدفاع الذين تقتضي

تنظم التنقل والتجمع وممارسة العمل والتجارة وإدارة المرافق العامة وهي من صميم اختصاصات الرئيس.

وإذا كان أمر الدفاع رقم 2 قد نجح بتحقيق الأهداف والغايات التي صدر لأجلها وقدرته على تحقيق الردع العام كما اتبع سياسية عقابية سليمة تتفق مع ما توصل إليه علم العقاب والتمثيل بالتفريد العقابي؛ إذ تتراوح عقوبة الحبس من اسبوع الى سنة واحدة³⁰ ويعود تقدير ذلك لقاضي الموضوع وحسب ظروف ارتكاب كل مخالفة، وما رافق ذلك من الاعتراف بحاجة الأفراد للمواد الضرورية للحياة فقد أعلن رئيس الوزراء بتاريخ 2020/3/23، إن فكا جزئيا لحظر التجول سوف يبدأ العمل به اعتبارا من يوم 2020/3/24، من خلال السماح بعمل محلات البقالة والخضار والصيدليات والمخابز ومحلات بيع المياه في الأحياء حتى الساعة 6 مساء³¹. ويثار بهذا الصدد التساؤل الآتي: هل يحق تعديل مضمون أمر الدفاع بموجب قرار يصدر عن رئيس الوزراء على غير صورة أمر الدفاع؟ ودون التوسع في الإجابة على هذا التساؤل فإن الباحثين يؤكدان على قاعدة توازي الأشكال والتي تستدعي أن يتم تعديل مضمون أمر الدفاع بشكل مواز له وهو أمر دفاع مماثل.

وفي جميع الأحوال فإن ما أعلنه رئيس الوزراء من فك جزئي للحظر قد مهدا لإصدار أمر الدفاع رقم (3) وهو ما سيتناوله الباحثان بالدراسة والتحليل في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: تحقيق الردع العام في ظل أمر الدفاع (رقم 3)

خلصنا في المطلب السابق لنجاح أمر الدفاع رقم 2 في تحقيق الردع العام إلا أن مراعاة الحاجات الأساسية للأفراد قد ساهم بدفع رئيس الوزراء لأن يقوم بتاريخ 2020/3/25 بأصدار أمر الدفاع³² رقم (3) مبيناً أن إصداره قد جاء بالاستناد لأحكام المادتين (3) و (7) من قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992- ولاحقا لأمر الدفاع رقم (2) تاريخ 2020/3/20.

ويتضح من عطف أمر الدفاع رقم (3) على أمر الدفاع رقم (2) أنه جاء بسبب انتشار وباء فيروس كورونا ويهدف للحفاظ على الصحة العامة في المملكة، ويتضح من استناده للمادة الثالثة للتذكير بحق رئيس الوزراء لإصدار أوامر الدفاع أما الاستناد للمادة السابعة للتذكير بحقه بوضع عقوبات على من سيخالف الأحكام الواردة في الأمر. وبدراسة مضمون أمر الدفاع يتبين أنه قد تضمن الأحكام الآتية:

أولاً: تعديل العقوبات التي تفرض على كل من يخالف أحكام أمر الدفاع رقم (2) لسنة 2020 الخاصة بحظر تنقل الأشخاص وتجوّلهم في جميع مناطق المملكة، والبلاغات الصادرة بمقتضاه بالعقوبات التالية:

1. الغرامة المالية بما لا يقل عن (100) دينار، وبما لا يزيد عن (500) دينار إذا كانت المخالفة لأول مرة، ولا تتم الملاحقة إذا قام المخالف بدفع الحد الأدنى من الغرامة خلال أسبوع من تاريخ وقوع المخالفة.

2. تشديد العقوبة في حال تكرار المخالفة لتصبح الحبس مدة لا تزيد عن سنة، أو بغرامة لا تقل عن (100) دينار، ولا تزيد عن (500) دينار، أو العقوبتين معا.

3. إضافة عقوبة ضبط المركبة المستخدمة أثناء حظر التجول مدة (30) يوما.

وبدراسة العقوبات أعلاه يمكن للباحثين تسجيل الملاحظات الآتية:

1. استبدل أمر الدفاع رقم (3) العقوبة المالية بعقوبة الحبس التي كان يتضمنها أمر الدفاع رقم (2) في حال خالف الفرد حظر التنقل في المرة الأولى، الأمر الذي قد يقلل من الردع العام ولا يحقق المساواة بين الأفراد، فالجميع يعلم أن هناك فئة من الأفراد يستسهل مخالفة القانون في حال كانت العقوبة مالية لامتلاكه ثروة كبيرة، الأمر الذي حدّ من دور هذه العقوبة في تحقيق الردع العام، فهناك أشخاص لديهم استعداد لدفع آلاف الدنانير بدل أن يوقف أو يحبس يوماً واحداً في مراكز الإصلاح والتأهيل، وبالمقابل هناك أفراد قد يضطرون لكسر الحظر ولا يملكون دفع الغرامة المالية مما يؤدي إلى عدم مساواته بمن يملك ثروة مالية تمكنه من دفع قيمة الغرامة المالية³³.

2. لتفادي عدم تحقيق الردع العام بسبب الاكتفاء بالغرامة المالية أضاف أمر الدفاع رقم (3) تدبيراً احترازياً تمثل بحجز المركبة المستخدمة لكسر الحظر والتي حددها الأمر بـ (30) يوماً، ويؤكد الباحثان على الرغم من

أهمية حجز المركبة لمواجهة الخطورة التي قد تكون لدى الأشخاص الذين لا يتأثرون بالغرامة المالية، إلا أنها في الوقت ذاته قد تزيد من معاناة الأشخاص الذين لا يملكون الأموال الكافية لدفع قيمة الغرامة، ناهيك عن زيادة أعباء أجهزة الدولة وتحديدًا جهات انفاذ القانون التي زادت أعباءها في ظل الإجراءات المتخذة لمواجهة وباء كورونا، ويزيد من مصروفات

ثالثاً: تعديل عقوبة من يخالف الحظر بفتح المحال غير المصرح لهم بالفتح من المحال التجارية والصناعية والخدمية من عقوبة الحبس لمدة لا تزيد عن سنة بالحبس مدة لا تزيد عن (3) أشهر، أو بغرامة (3000) دينار، أو العقوبتين معا. ويلاحظ ان هذا التعديل قد خفض الحد الأعلى للعقوبة الأمر الذي يستخلص منه عدم سلامة النهج العقابي في هذا الأمر لعدم المحافظة على الردع العام بهذا الصدد، خصوصاً وأن الظروف لم تتغير في الفترة الممتدة بين إصدار الأمرين، ولا يمكن اعتبار عقوبة الغرامة المالية الواردة بهذا الصدد تزيد من الردع العام؛ إذ أن الجمع بين عقوبة الحبس والغرامة لم تصل للردع الوارد في أمر الدفاع رقم (2)، مع التركيز على الأمور المالية التي ستعود من وراء حجز المركبات وليس الردع العام والذي هو جوهر القانون وأوامر الدفاع والغاية منه والتي يهدف إليها وهي الحد والقضاء على انتشار المرض.

وخلاصة القول أن أمر الدفاع رقم (2) كان أكثر صرامة في حظر التجوال وفتح المحلات إلا أنه تضمن عقوبة واحدة مما استدعى تعديل هذه السياسة بعقوبات أخرى لكن للأسف لم تكن السياسة العقابية المتبعة في أمر الدفاع رقم (3) رصينة بالقدر الذي يجعل منها أكثر ردعاً لعدم خرق قواعد التباعد الاجتماعي كما لم يحقق مبدأ المساواة في تطبيق العقوبات على المخالفين.

الخاتمة : تناول هذا البحث دور الضبط الإداري في تحقيق الردع العام للحد من انتشار وباء (فيروس كورونا Covid-19)، إذ تناول البحث بداية بيان مفهوم الظروف الاستثنائية وشروط العمل بها كما وردت في المادة 124 من الدستور الأردني وقانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992، مبيناً أن الأداة الرئيسة للحفاظ على النظام العام يتمثل بأوامر الدفاع، والتي يمكن لرئيس الوزراء من خلالها اتخاذ التدابير والإجراءات التي تهدف للحفاظ على الصحة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، ونظراً لدور أوامر الدفاع في اتباع سياسة عقابية تؤمن الردع العام لتحقيق الغاية المتمثلة بتأمين التباعد الاجتماعي لمنع انتشار وباء فيروس كورونا Covid-19 فقد تم دراسة مضمون أمري الدفاع رقم (2) و (3) وبيان دورهما في تحقيق الردع العام، وقد توصلت الدراسة إلى جملة من النتائج من أهمها:

1. توفر حالة الضرورة التي نصت عليها المادة 124 من الدستور الأردني على حالة انتشار وباء فيروس كورونا Covid-19، وقد تم إعلان العمل بقانون الدفاع بصورة تتفق مع

الدولة والأفراد مما يؤدي لزيادة المعاناة الاقتصادية لدى الأفراد والدولة في هذا الظرف الاستثنائي.

كما أن فكرة الردع العام لم تحقق بالشكل المطلوب لكثرة منح تصاريح التنقل واللغظ الذي حصل بخصوصها، وما رافق عملية حجز المركبات من تركيز وسائل الإعلام الرسمية على حجز المركبات دون التركيز على حجز الأشخاص وهو جوهر الردع العام؛ الأمر الذي لا يحقق الردع العام، والذي يتضح من إلقاء نظرة سريعة إلى الإحصائية الصادرة عن مديرية الأمن العام التي أظهرت أن الأسبوع الأول من الحظر في الفترة الممتدة من ٢٠٢٠/٣/٢٥ ولغاية ٢٠٢٠/٣/٢٥ قد شهد ضبط ما مجموعه (٣٦٠) مركبة، بينما في الأسبوع الثاني الممتد من ٣/٢٦ إلى ٣/٣١ فقد تم ضبط (١١٧٤) مركبة، والتي استمرت بالصعود إلى أن وصلت إلى (٣٨٤٠) مركبة بتاريخ ٢٠٢٠/٤/٢٢³⁴. مما يعني زيادة عدد المخالفات مع تطبيق احكام الأمر رقم (3) وعدم تحقيق الردع العام بالصورة المأمولة.

3. حافظ الأمر على عقوبة الحبس كما وردت في أمر الدفاع رقم (2) لكنه ربط هذه العقوبة بتكرار مخالفة كسر الحظر، مع إضافة إمكانية استبدال عقوبة الحبس بالغرامة، والمفارقة أن الأمر قد جعل عقوبة الغرامة في هذه الحالة ذات الغرامة التي يمكن توقيعها على من يرتكب المخالفة لأول مرة، فهل يعقل مساواة المكرر مع المخالف لأول مرة؟ فما من شك ان هذا النص بحاجة إلى تعديل فالنص الحالي لا ينسجم مع السياسة العقابية السليمة.

ثانياً: تعديل عقوبة من يخالف الحظر المتعلق بفتح المحال المصرح لها بالفتح في غير الساعات المسموح بها، بأن ألغى عقوبة الحبس والاستعاضة عنها بغرامة لا تقل عن (1000) دينار، وبإغلاق محله لمدة (14) يوماً. وقد يستنتج البعض من هذا التعديل أن أمر الدفاع قد تساهل مع من يخالف حظر فتح المحال في غير الأوقات المسموح لها بممارسة نشاطها؛ إذ اكتفى أمر الدفاع بغرامة مالية وبإغلاق المحل، إلا أن الواقع يشير لتشدد أمر الدفاع لأن العقوبة في هذه الحالة لا توقع على الشخص المخالف بل تشملته وتشمل عائلته، كما تشمل من يعمل معه في هذا المحل، الأمر الذي يحقق ردعاً عاماً حقيقياً في هذا المجال³⁵، وتحقيق الهدف من هذا التدبير الاحترازي والمتمثل بوقف الخطورة التي قد تنجم عن مزاولة النشاط في ظل خطر انتشار فيروس كورونا.

الأمر وعدم تحقيق المساواة بين الأفراد في بعض أحكام هذا الأمر.

وبناء على هذه النتائج يتقدم الباحثان بالتوصيات الآتية:

1. دعوة المشرع الدستوري الأردني لإعادة النظر بمضمون المادة 124 من الدستور الأردني بحيث يتم تضمين ذات المادة طبيعة وشروط الخطر الداهم الذي يستدعي إعلان العمل بقانون الدفاع.

2. دعوة المشرع الأردني العادي لتعديل نص الفقرة (ج) من المادة الثالثة من قانون الدفاع بحيث يكتفى بمنح رئيس الوزراء صلاحية تفويض بعض صلاحياته دون تفويض جميع هذه الصلاحيات. بحيث يصبح نصها على النحو الآتي: لرئيس الوزراء تفويض بعض صلاحياته لمن يراه أهلاً للقيام بذلك في جميع أنحاء المملكة أو في منطقة محددة منها وبالشروط والقيود التي يعينها.

3. دعوة القائمين على إصدار أوامر الدفاع للدراسة الوافية لمضمون أوامر الدفاع قبل إصدارها والاستعانة بالمختصين في المجال الجنائي والاجتماعي والنفسي، بحيث يتم تضمين أمر الدفاع عقوبات قادرة على تحقيق الردع العام والذي يجب ان يكون الهدف الأساسي في أوامر الدفاع التي تهدف للحد من انتشار وباء فيروس كورونا "Covid-19" الذي شكل ويشكل خطراً داهماً على البشرية جمعاء.

• كامل السعيد، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2002.

• محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، الطبعة الأولى، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، 1987.

• محمد ملحم، سلطات رأس الدولة في الظروف الاستثنائية حسب الدستور الأردني، دار الفيحاء، عمان، 2008.

• محمد الخلايلة، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2020.

• محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات اللبناني، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، بيروت، 1998.

• نعمان الخطيب، البسيط في النظام الدستوري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2017.

ثانياً: الأبحاث

الشروط المطلوبة لإعلان ذلك وتحديد سبب إعلان العمل بقانون الدفاع وتحديد المنطقة التي تشملها وتحديد تاريخ بدء سريانها حرصاً على حقوق الإنسان وحياته، وإن كانت أحكام المادة (124) من الدستور الأردني قد جاءت مختصرة ولم تبين طبيعة هذا الخطر الذي يستدعي إعلان العمل بأحكام قانون الدفاع، وترك تقدير تلك الحالات للمشرع العادي على الرغم من الآثار الخطيرة التي تترتب على إعلان العمل بأحكام قانون الدفاع.

2. صدور أمري الدفاع بصورة تنسجم مع أحكام قانون الدفاع رقم (13) لسنة 1992، وتضمن كل منهما إجراءات وتدابير تهدف للحد من انتشار وباء فيروس كورونا "Covid-19" من خلال تبني سياسة التباعد

الاجتماعي، من خلال الحد من حرية التنقل وحرية العمل وحرية التجارة والصناعة، إلا أنها انتهجت أساليب مختلفة لتحقيق الردع العام، حددها الأمر رقم (2) بالعقوبات السالبة للحرية، فيما تضمن أمر الدفاع رقم (3) العقوبات السالبة للحرية والغرامة المالية والتدبير الاحترازي المتمثل بإغلاق المحلات، على الرغم من عدم تباعد الفترة الزمنية بين إصدارهما والتي لم تتجاوز أربعة أيام، الأمر الذي قد يدل على عدم التروي في إصدار الأمر رقم (2) الذي انتهج سياسة عقابية مشددة.

3. توسع أمر الدفاع رقم (3) في العقوبات المفروضة على مخالفة النواهي الواردة في الأمرين وظهر بعض التناقض في هذا

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

• سليمان الطماوي، النظم السياسية للقانون الدستوري- دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.

• عبدالله، طلبة، القانون الإداري- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات جامعة دمشق، دمشق، الطبعة الثانية، 2016.

• علي شطناوي، موسوعة القضاء الإداري- الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثالثة.

• فتحي الفاعوري وعماد الربيع ومحمد العفيف، أصول علم الإجرام والعقاب، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠١٠.

• فهد الكساسبة وظيفه العقوبة ودورها في الإصلاح، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠١٠.

- جريدة الغد بتاريخ 202/3/24 تحت عنوان: فك جزئي للحظر يستهدف احتياجات المواطن، منشور على الرابط: t.ly/JMej، تمت زيارته بتاريخ 2020/5/8.

• عزمي محافظة، وباء فيروس كورونا 19 - إلى أين؟ دراسة منشورة ضمن كتاب الأردن ما بعد كورونا - التحديات والخيارات، تحرير زيد عيادات ومحمد أبو رمان، مركز الدراسات الاستراتيجية الجامعة الأردنية، عمان، 2020

• ماجد العدوان، المفهوم القانوني لتطور تطبيقات نظرية الضرورة في القانون الإداري على استقبال اللاجئين السوريين " دراسة مقارنة"، دفا تر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 16، جانفي، 2016.

رابعاً: الرسائل الجامعية

• رزاق حسي، تشريع الضرورة في دساتير المغرب العربي، رسالة ماجستير مقدمة لكلية حقوق بودواو جامعة أمحمد بوقره- بومرداس، 2016.

خامساً: التشريعات

- الدستور الأردني.
- الدستور الفلسطيني.
- قانون العقوبات الأردني.
- القانون المدني الأردني.
- أمر الدفاع رقم (2) لسنة 2020 والمنشور بعدد الجريدة الرسمية رقم (562) بتاريخ 2020/3/20م.
- أمر الدفاع رقم (3) لسنة 2020 والمنشور بعدد الجريدة الرسمية رقم (5628) بتاريخ 2020/3/26م.

سادساً: الأحكام القضائية

- قرار المحكمة الإدارية رقم (139/2015) تاريخ 2015/7/7، منشورات قسطاس.

سابعاً: الصحف

- التقرير الإحصائي الصادر عن مديرية الأمن العام. 2020/4/22.

• الخبر منشور على الرابط: t.ly/5CDH تمت زيارته بتاريخ 2020/5/3

• الخبر منشور على الرابط: t.ly/cWeF تمت زيارته بتاريخ 2020/5/3

• جريدة الشرق الأوسط بتاريخ 22 مارس 2020 تحت عنوان الأردن: حظر التجول يعزل المدن واعتقال المخالفين، منشور على الرابط: t.ly/wmnt، تمت زيارته بتاريخ 5/8

الهوامش

- 1 - قد تدفع الضرورة دولة من الدول لمخالفة القانون الدولي العام بالجوء إلى عمل عسكري بالرغم من تحريمه في القانون الدولي العام.
- 2 - لا يعاقب من يقدم على فعل ألتأته الية الضرورة لحماية نفسه أو ماله أو نفس أو مال الغير من خطر جسيم على وشك الوقوع (م 89 عقوبات)،
- 3 - فمن أحدث ضررا وهو في حالة دفاع شرعي عن نفسه أو ماله أو عن نفس الغير أو ماله كان غير مسؤول على الا يجاوز قدر الضرورة والا أصبح ملزما بالضمان بقدر ما جاوز. (م 262 قانون مدني)
- 4 - محمد الخلايله، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2020، ص 53.
- 5 - سليمان الطماوي، النظم السياسية للقانون الدستوري- دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص 307.
- 6 - عبدالله، طلبة، القانون الإداري- الرقابة القضائية على اعمال الادارة، منشورات جامعة دمشق، دمشق، الطبعة الثانية، 2016، ص 34
- 7 - قال بهذا التعريف الفقيه الفرنسي ديلوبادير، أشار لذلك ماجد العدوان، المفهوم القانوني لتطور تطبيقات نظرية الضرورة في القانون الإداري على استقبال اللاجئين السوريين " دراسة مقارنة"، دفا تر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 16، جانفي، 2016، ص 91، ولمزيد من التفاصيل حول دور مجلس الدولة الفرنسي راجع: علي شطناوي، موسوعة القضاء الإداري- الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثالثة، ص 100.
- 8 - وهو النهج الذي تبناه المشرع الدستوري الفلسطيني عندما نص في المادة 138 منه على: لرئيس الدولة أن يعلن حالة الطوارئ بالتشاور مع رئيس المجلس التشريعي إذا تعرض أمن البلاد لخطر الحرب أو الكوارث الطبيعية بما يهدد سلامة المجتمع. متى كانت إجراءات الطوارئ لازمة لإعادة النظام العام، أو السير المنتظم لسلطات الدولة أو لمواجهة الكوارث. ولمدة لا تزيد على ثلاثين يوما، يمكن تجديدها مرة واحدة بموافقة ثلثي مجموع أعضاء المجلس التشريعي وينص في الإعلان على الهدف والمنطقة والفترة الزمنية التي تشملها.
- 9 - لمزيد من التفاصيل أنظر: رزاق حسي، تشريع الضرورة في دساتير المغرب العربي، رسالة ماجستير مقدمة لكلية حقوق بودواو جامعة أمحمد بوقره- بومرداس، 2016، ص 46
- 10 - انظر المادة (2/أ) من قانون الدفاع رقم 13 لسنة 1992
- 11 - الخبر منشور على الرابط: t.ly/5CDH تمت زيارته بتاريخ 2020/5/3
- 12 - الخبر منشور على الرابط: t.ly/cWeF تمت زيارته بتاريخ 2020/5/3
- 13 - عدل عليا 1971/8/2، مجلة نقابة المحامين الأردنيين 1971، ص 905.
- 14 - انظر المادة دستور فرنسا الصادر عام 1958. ولمزيد من التفاصيل انظر: اسماعيل جابوري، نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري، دفا تر السياسة والقانون، العدد الرابع عشر، جانفي 2016، ص 37
- 15 - لمزيد من التفاصيل انظر: رزاق حسي، تشريع الضرورة في دساتير المغرب العربي، رسالة ماجستير مقدمة لكلية حقوق بودواو جامعة أمحمد بوقره- بومرداس، 2016، ص 43.
- 16 - انظر بذات المعنى: نعمان الخطيب، البسيط في النظام الدستوري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2017، ص 136، وانظر كذلك محمود حافظ، القضاء الإداري في الاردن، الطبعة الأولى، منشورات الجامعة الاردنية، عمان، 1987، ص 141
- 17 - محمد ملحم، سلطات رأس الدولة في الظروف الاستثنائية حسب الدستور الاردني، دار الفحاء، عمان، 2008، ص 453.
- 18 - المادة (3/أ) من قانون الدفاع.
- 19 - المادة (3/ب) من قانون الدفاع.
- 20 - قرار المحكمة الإدارية رقم (139/2015) تاريخ 2015/7/7، منشورات قسطاس.
- 21 - المادة (3/ج) من قانون الدفاع.
- 22 - للاطلاع بالتفصيل على هذه القيود راجع المادة (4) من قانون الدفاع.
- 23 - انظر المادة (7/د) من قانون الدفاع.
- 24 - محمود نجيب حسي، شرح قانون العقوبات اللبناني، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، بيروت، 1998، ص 679 وانظر كذلك وفتحي الفاعوري وعماد الربيع ومحمد العفيف، أصول علم الإجرام والعقاب دار وائل للنشر، ٢٠١٠، صفح ٣٧.

- 25 - ويقصد بالردع الخاص: هو معالجة الخطورة الإجرامية الكامنة في شخص المجرم واستئصالها ليعود مواطن صالح في المجتمع لذا فالردع الخاص ذو طابع فردي يهدف إلى عدم عودة المجرم إلى الإجرام مرة أخرى عن طريق تأهيله، ويمتاز الردع الخاص بالطابع الانساني باعتباره وسيلة اصلاح للجاني بحيث تهدف العقوبة إلى تقويم المتهم وإعادة تكيفه مع المجتمع وذلك من خلال القضاء على الخطورة الاجرامية وازالة مصدر الخطر لدى المجرم التي تعود بالنفع على المجرم نفسه وعلى المجتمع الذي ازيل مصدر الخطر منه، لمزيد من التفاصيل انظر: فهد الكساسبة وظيفه العقوبة ودورها في الاصلاح دار وائل للنشر ٢٠١٠ صفحة ١٥١ وما بعدها،
- 26 - كامل السعيد، شرح الاحكام العامة في قانون العقوبات، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص 646.
- 27 - عزمي محافظة، وباء فيروس كورونا 19 - إلى أين؟ دراسة منشورة ضمن كتاب الأردن ما بعد كورونا - التحديات والخيارات، تحرير زيد عبادات ومحمد أبو رمان، مركز الدراسات الاستراتيجية الجامعة الأردنية، عمان، 2020، ص 51.
- 28 - عزمي محافظة، مرجع سابق، ص 50.
- 29 - أنظر على سبيل المثال ما نشرته جريدة الشرق الأوسط بتاريخ 22 مارس 2020 تحت عنوان الأردن: حظر التجول يعزل المدن واعتقال المخالفين، منشور على الرابط: t.ly/wmnt، تمت زيارته بتاريخ 2020/5/8.
- 30 - انظر المادة 26 من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته.
- 31 - أنظر على سبيل المثال ما نشرته جريدة الغد بتاريخ 202/3/24 تحت عنوان: فك جزئي للحظر يستهدف احتياجات المواطن، منشور على الرابط: t.ly/IMej، تمت زيارته بتاريخ 2020/5/8.
- 32 - أمر الدفاع رقم (3) لسنة 2020 والمنشور بعدد الجريدة الرسمية رقم (5628) بتاريخ 2020/3/26م.
- 33 - للاطلاع على المزيد من سلبيات عقوبة الغرامة المالية في عدم تحقيق مبدأ المساواة انظر: السعيد، مرجع سابق، ص 667.
- 34 - التقرير الإحصائي الصادر عن مديرية الأمن العام . 2020/4/22.
- 35 لمزيد من التفاصيل حول تدبير اقفال المحل ودوره في الردع العام أنظر: حسني، مرجع سابق، ص 627.