

مدى دستورية وقانونية عقد اجتماعات وجلسات المجالس عن بُعد (أونلاين)، ومدى صحة

القرارات والإجراءات الصادرة عنها - دراسة استقرائية في دولة الكويت

**الاستاذ الدكتور**

**جورجى شفيق سارى**



## تقديم وتقسيم:

بسبب جائحة فيروس كورونا وانتشار وباء كوفيد ١٩ (Covid19) ، لجأت بعض المجالس إلى عقد اجتماعاتها عن بُعد (أونلاين). ففي الكويت مثلاً وبعد انتشار فيروس كورونا، كان مجلس الوزراء يعقد جلساته في البداية بشكل فعلي ويتخذ خلالها القرارات اللازمة والتي تفرضها ظروف أزمة كورونا، بل واعتبر نفسه في هذه الفترة في حالة انعقاد دائم، ثم بدأ بعد ذلك يعقد اجتماعاته أونلاين تجنباً لنقل العدوى بين المجتمعين في حالة عقد الاجتماعات بشكل فعلي، فعقد العديد من هذه الاجتماعات منها الاجتماعات العادية ومنها الاجتماعات الطارئة، وازدادت هذه الاجتماعات وفق ما يُستجد من أمور التي تستدعي اتخاذ إجراءات سريعة وعاجلة لا تحتمل الانتظار أو الإرجاء لحين موعد الاجتماعات المعتادة.

وطُرح تساؤل حول مدى دستورية وقانونية عقد اجتماعات وجلسات المجالس عن بُعد، ومدى صحة ومشروعية القرارات الصادرة عنها.

وهذا التساؤل يتعلق بكل المجالس، ليس فقط مجالس السلطات العامة، ولكن أيضاً مجالس الهيئات والمؤسسات العامة وغيرها. ولكننا سنركز في طرحنا هذا على مجلسين رئيسيين فقط ثار التساؤل بشأنهما على وجه الخصوص، وهما مجلس الوزراء ومجلس الأمة (البرلمان) في الكويت. وفي طرحنا هذا تحكنا ثلاث مرجعيات أساسية هي:

أولاً: النظريات ذات العلاقة والتي يمكن تطبيقها في مثل موضوع البحث.

ثانياً: المفهوم اللغوي والاصطلاحي للفظ اجتماع أو جلسة.

ثالثاً: النصوص الدستورية والنصوص التشريعية الأخرى سواء كانت قانونية أو لائحية ذات العلاقة بموضوع بحثنا.

وسنتناول بحث هذا الموضوع من خلال مبحثين رئيسيين:

المبحث الأول: النظريات ذات العلاقة والتي يمكن تطبيقها في مثل حالة موضوع البحث

المبحث الثاني: مفهوم لفظ اجتماع أو جلسة والنصوص ذات العلاقة باجتماعات وجلسات مجلس الوزراء ومجلس الأمة بالكويت

### المبحث الأول

النظريات ذات العلاقة والتي يمكن تطبيقها في مثل حالة موضوع البحث

نعرف ان مصادر القواعد القانونية سواء المكتوبة أو غير المكتوبة، تتضمن أحكاماً تُطبق في الظروف العادية، وأخرى تطبق في الظروف غير العادية أو الاستثنائية. ونجد ذلك في الدساتير والقوانين العادية واللوائح وحتى في العرف وغيرها من المصادر الأخرى.

وهناك نظريات وضعها وأسسها الفكر والفقهاء القانوني وحدد حالات تطبيقها وضوابطها وشروطها وآثارها، وهذه النظريات يتم اللجوء إليها في حالة عدم وجود نص أو قاعدة تُطبق على الحالة الناشئة. من ذلك مثلاً نظرية الضرورة ونظرية الظروف الطارئة ونظرية القوة القاهرة. وقد قننت كثير من التشريعات هذه النظريات. سواء على مستوى الدساتير أو القوانين العادية.

ومن المعروف أن الإجراءات والوسائل والأدوات العادية -التي تلجأ إليها وتستخدمها السلطات العامة للدولة للاضطلاع بمسئولياتها وممارسة صلاحياتها- تكون في الظروف العادية المعتادة. وقد تحدث ظروف خارجة عن هذه الظروف المعتادة، ويكون اللجوء إلى الوسائل والأدوات العادية غير ناجع وغير فعال وغير مجدٍ لمواجهة هذه الظروف المستجدة وغير العادية. وتُعرف هذه الظروف بالظروف الاستثنائية، وتحكم هذه الظروف عدة نظريات.

ونحاول هنا تحديد مفهوم هذه الظروف وأهم النظريات المنبثقة عنها. ثم نعرض لمدى رقابة القضاء عليها. وذلك في مطلبين:

المطلب الأول: الظروف الاستثنائية وأهم النظريات المنبثقة عنها

المطلب الثاني: مدى رقابة القضاء على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية

### المطلب الأول

الظروف الاستثنائية وأهم النظريات المنبثقة عنها

## الظروف الاستثنائية: Les circonstances exceptionnelles

قد تحدث ظروف غير عادية وقد تقع أحداث مفاجئة قد تعجز الإدارة العادية بوسائلها العادية التي تمنحها لها القوانين واللوائح عن مواجهتها، مما يهدد عمل مؤسسات الدولة، أو أداء المرافق العامة أو يعرض النظام العام لخطر داهم. فالقوانين واللوائح العادية وضعت لتطبق في الظروف العادية، وعند حدوث ظروف غير عادية تتراجع وتتنحى جانباً مثل هذه القوانين واللوائح إلى الوراء<sup>(١)</sup>.

والأحداث غير العادية أو المفاجئة التي يمكن أن تقع متعددة ومتنوعة، كما أن أبعادها وآثارها مختلفة ومتباينة. من هذه الأحداث مثلاً وقوع حروب وانتشار أوبئة وحدث زلازل وبراكين وسيول، ووقوع اضطرابات أو قلاقل أو فتن أو محاولات انقلاب.. الخ.

ورغم تنوع واختلاف هذه الأحداث إلا أنه يجمع بينها جميعاً أنها أحداث غير عادية، والتعامل مع هذه الأحداث يختلف حسب الظروف وحسب درجة الخطورة والتهديد الذي يمثله كل حدث على النظام العام، والسير الطبيعي للمؤسسات والمرافق العامة، والحياة في المجتمع أو في المنطقة التي يقع فيها.

ورغم اختلاف ردود الفعل في مواجهة هذه الأحداث، إلا أن ما يجمع بين كل أنواع التعامل معها هي أنها إجراءات ووسائل غير عادية، والهدف النهائي لها جميعاً هو محاولة إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل وقوع الحدث غير العادي، أو الحفاظ على كيان الدولة ومؤسساتها وحياة المواطنين وممتلكاتهم وأمنهم وسلامتهم.

وقد وضع القضاء -خاصة في فرنسا- بعض النظريات بشأن هذه الظروف، ثم قنن المشرع بعض القواعد لمواجهة مثل هذه الأحداث، وحاولا تحديد ملامحها وأهم أركانها وقواعدها والأسس التي تقوم عليها كل منها.

ومن أهم هذه النظريات ما يلي:

### أولاً: نظرية الاستعجال: L'Etat d'urgence

(١) راجع م.إ. ع ١٤/٤/١٩٦٢، طعن ٩٥٦ وطعن ٩٥٨ س ٥٥ق، مجموعة أبوشادي، ص ٢٧.

هذه النظرية تخص الحالات الطارئة التي تحتاج لمواجهة إجراءات عاجلة وسريعة، مثال ذلك هبوط التربة في منطقة معينة مما أدى إلى انهيار العديد من المنازل وموت عدد من الأفراد، فتضطر السلطات المختصة إلى إخلاء المنطقة كلها، وإخراج بقية سكان هذه المنطقة من منازلهم حرصاً على حياتهم وسلامتهم، مع ما في ذلك من اعتداء على حرمة مساكنهم وحقهم في الإقامة<sup>(٢)</sup>.

وفي فرنسا ينظم حالة الاستعجال القانون الصادر في ٣ أبريل ١٩٥٥ والمعدل في ١٥ أبريل ١٩٦٠، والتعديلات اللاحقة.

وفي مصر أشار دستور ٢٠١٤ إلى هذه الحالة في المادة ١٥٦ منه التي أعطت لرئيس الجمهورية سلطة اصدار قرارات بقوانين، وذلك في حالة ما إذا حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، وكان مجلس النواب غير قائم.

وقد أوجب الدستور عرض هذه القرارات ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تُعرض وتُنَاقش أو إذا عُرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار.

وفي حالة زوال ما كان لها من قوة القانون تصبح قرارات إدارية عادية، ينطبق عليها ما ينطبق على غيرها من القرارات الإدارية الأخرى.

والتدابير التي يشير إليها الدستور قد تكون ذات طبيعة عامة وتتضمن قواعد عامة مجردة، وقد تكون ذات طبيعة خاصة وتتضمن إجراءات فردية تطبق على فرد أو عدد من الأفراد فقط، أو فئة أو طائفة من الشعب أو المواطنين.

(٢) راجع: DRAGO, L'Etat d'urgence et les libertés Publiques, RDP. 1955, p.670

وفي الكويت، يتعلق الأمر هنا بما يُعرف في الفقه بمراسيم الضرورة<sup>(٣)</sup>، حيث نصت المادة ٧١ من الدستور الكويتي على أنه: "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية. ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر".

فهناك ثلاثة شروط في مراسيم الضرورة يجب استيفاءها:

- الشرط الوقي لممارسة الصلاحية: وهو أن يكون مجلس الأمة في حالة غيبة.
  - شرط الضرورة في الإصدار: فلا بد أن تكون هناك ضرورة ملحة لإصدار هذا المرسوم.
  - شرط نطاق هذه المراسيم: فمراسيم الضرورة لها قوة القانون فليس لها أن تخالف الدستور ولا التقديرات الواردة في قانون الميزانية أو قانون توارث الإمارة.
- رقابة مجلس الأمة لهذه المراسيم:** فلا بد من عرض تلك المراسيم على مجلس الأمة لتنتقل هذه المراسيم من الطبيعة الإدارية إلى الطبيعة التشريعية الكاملة<sup>(٤)</sup>، أو تزول عنها ما كان لها من قوة القانون.

(٣) راجع في تفصيل ذلك؛ د/ عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الطبعة الأولى بدون ناشر، ١٩٨٩، ص ٣٩٩ وما بعدها. د/ محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية، بدون مكان نشر، ٢٠٠٦، ص ٣٠٠. د/ فواز ثامر الجدي، القضاء الدستوري الكويتي، بدون ناشر، الطبعة الأولى ٢٠٢٠، ص ٥٧.

(٤) د/ عادل الطبطبائي، مدى اختصاص مجلس الأمة بنظر المراسيم بقوانين في حالة الحل، مجلة الحقوق، العدد الرابع، السنة الثامنة عشر - ديسمبر ١٩٩٤. وكذلك مؤلفه بعنوان: النظام الدستوري في الكويت - دراسة مقارنة، الكويت، الطبعة الخامسة منقحة، ٢٠٠٩، ص ٦٠٤ وما بعدها. د/ خليفة ثامر الحميدة، القانون الدستوري - النظرية والتطبيق، الكويت، الطبعة الأولى ٢٠١٥، ص ٤٢٨. د/ فواز ثامر الجدي، القانون الدستوري الكويتي، جامعة الكويت، الطبعة الأولى ٢٠١٧. وانظر كذلك د/ جورج شفيق ساري و د/ فواز ثامر الجدي، قواعد وأحكام القانون والقضاء الإداري (الوسائل القانونية للإدارة - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، الكويت الطبعة الأولى ٢٠١٩/٢٠٢٠، ص ٣٨.

## ثانياً: نظرية الضرورة: L'Etat de nécessité

تكون في حالة قيام خطر يهدد المؤسسات الدستورية للدولة أو يمنعها من قيامها بمهامها، أو يهدد استقلال الأمة أو وحدة أراضيها. ففي مثل هذه الحالات يكون للسلطة المختصة اتخاذ الإجراءات الضرورية التي تفرضها الظروف لإعادة الأوضاع إلى مقامها الطبيعي<sup>(٥)</sup>.

وينظم هذه الحالة في فرنسا المادة ١٦ من الدستور، التي تمنح سلطة اتخاذ مثل هذه الإجراءات لرئيس الجمهورية، بعد استشارة كل من رئيس الوزراء ورئيس مجلسي النواب والشيوخ ورئيس المجلس الدستوري. كما يتعين عليه توجيه رسالة إلى الأمة يحيطها علماً بكل الظروف والإجراءات التي اتخذت لمواجهتها.

وتقتصر هذه الإجراءات على حالة الضرورة وتنتهي بانتهائها في أقل مدة ممكنة، ويجب أن يكون هدفها التغلب عليها وبالوسائل الكفيلة بذلك، ويؤخذ رأى المجلس الدستوري في كل ذلك، ويجتمع البرلمان بقوة القانون، ولا يمكن حله أثناء ممارسة هذه السلطات غير العادية.

أما في مصر كان دستور عام ١٩٧١ ينظم هذه الحالة بالمادة ٧٤ منه، والتي استوجبت من المادة ١٦ من الدستور الفرنسي، ولكن في جزء منها دون الجزء الآخر، فالدستور المصري يعطى لرئيس الجمهورية، إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعيق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً إلى الشعب، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذته من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها، وقد استعمل الرئيس الراحل/ محمد أنور السادات هذه المادة في أحداث ١٨ و١٩ يناير ١٩٧٧، وأحداث أول سبتمبر ١٩٨١. ومن الواضح أن الدستور المصري منح هذه السلطة لرئيس الجمهورية منفرداً دون استشارة أحد، على نقيض ما يفرضه الدستور الفرنسي.

وكان من رأينا أنه من الأجدر تعديل هذه المادة والنص على ضرورة استشارة رئيس الوزراء ورئيس مجلسي الشعب والشورى ورئيس المحكمة الدستورية العليا، ومجلس الدفاع الوطني الذي

(٥) راجع د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، وراجع د. يحيى الجمل، القاهرة، دار النهضة العربية طبعة ١٩٧٤ وطبعة ٢٠٠٥، ص ٣٢. وانظر هاني علي إبراهيم الطهراوي، نظرية الضرورة في القانونين الإداري والدستوري وتطبيقاتها في التشريع الأردني، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة ١٩٩٢.



تنص عليه المادة ١٨٢ من الدستور المشار إليه، والذي يجب أن يشمل في تشكيله رؤساء الأحزاب السياسية وبعض الشخصيات العامة، إلى جانب من يدخلون في تشكيله بحكم وظائفهم والمناصب التي يشغلونها<sup>(٦)</sup>.

وجدير بالذكر أن الدستور الحالي الصادر عام ٢٠١٤ لم يتضمن مثل هذا النص، مكتفياً بالنص في المادة ١٥٤ منه على إعلان حالة الطوارئ في مثل هذه الأحداث، كما سيجيء البيان.

### ثالثاً: نظرية الطوارئ: L'Etat de siège

تطبق نظرية الطوارئ في حالة الخطر القومي الكبير، كفتن أو اضطرابات خطيرة تهدد نظام المجتمع المستقر، ومحاولات الانقلاب والتمرد والعصيان. وقد تعلن حالة الطوارئ في كل إقليم الدولة أو في منطقة أو جزء منه.

ويترتب على إعلان حالة الطوارئ عدة نتائج وآثار معينة، لعل أهمها نقل الاختصاصات من السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية التي قد تطبق بعض الإجراءات السريعة، مثل فرض حظر التجوال خلال ساعات محددة.

ويترتب عليها أيضاً توسيع الاختصاصات والسلطات الممنوحة للشرطة، وكذلك منح الاختصاص بنظر بعض القضايا والجرائم إلى محاكم عسكرية، أو محاكم خاصة ومثلها محاكم أمن الدولة العادية والعليا.

وينص على حالة الطوارئ في فرنسا الدستور في المادة ٣٦ منه، التي تعطي حق إعلانها لمجلس الوزراء ولكن لمدة إثني عشر يوماً، ولا يجوز مدها أكثر من ذلك إلا بترخيص من البرلمان.

وينظم القواعد والأحكام التفصيلية التي تطبق في حال إعلان حالة الطوارئ قانون ٩ أغسطس ١٨٤٩ والمعدل بقانون ٣ أبريل ١٨٧٨ وقانون ٢٧ أبريل ١٩١٦ والقوانين التالية.

(٦) راجع: د/ جورج شفيق ساري، قواعد واحكام القضاء الإداري، دراسة مقارنة لأحدث النظريات والمبادئ في قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة السادسة ٢٠٠٥/٢٠٠٦، ص ٦٦.

وفي مصر تنص على إعلان حالة الطوارئ المادة ١٥٤ من الدستور، التي تعطي سلطة إعلانها لرئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الوزراء على النحو الذي ينظمه القانون، مع وجوب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية، ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه. وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تُمد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس.

وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على ان يُعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له. ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ.

وينظم الأحكام التفصيلية لحالة الطوارئ (والتي كانت تسمى بالأحكام العرفية في ظل دستور ١٩٢٣) القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ والمعدل بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢. والذي يعطي لرئيس الجمهورية أو من يفوضه سلطات متسعة بل وخطيرة، لعل من أخطرها فرض قيود على حرية الأفراد في التنقل والاجتماع والمرور في أوقات أو أماكن معينة، وحق القبض والاعتقال على بعض المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام، وحق تفتيش الأشخاص والأماكن، ومراقبة الصحف والرسائل والمكالمات الهاتفية وسحب تراخيص الأسلحة من حامليها وإخلاء بعض المناطق أو عزلها، وتكليف أي شخص بأي عمل والاستيلاء على أي عقار أو منقول... الخ.

ومن الواضح أنها سلطات خطيرة وتمثل في كثير منها اعتداء صارخ على حقوق وحرية الأفراد الأساسية.

وفي الكويت تُعرف هذه الحالة بالحكم العرفي<sup>(٧)</sup>، الذي نصت عليه المادة ٦٩ من الدستور الكويتي، والتي وفقاً لها يُعلن الأمير بمرسوم الحكم في أحوال الضرورة التي يحددها القانون،

(٧) راجع: د/ محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية، الكويت، بدون ناشر، نوفمبر ٢٠٠٦، ص ٣١٠. د/ خليفة ثامر الحميدة، القانون الدستوري الكويتي، النظرية والتطبيق، الكويت، بدون ناشر، الطبعة الثانية، منقحة ومزودة، ٢٠٢١، ص ٤٩٩.

وبالإجراءات المنصوص عليها فيه. ويُعرض المرسوم على مجلس الأمة خلال الخمسة عشر يومًا التالية له للبت في مصير الحكم العرفي. وإذا حدث ذلك في فترة الحل وجب عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له. ويُشترط لاستمرار الحكم العرفي أن يصدر بذلك قرار من المجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. وفي جميع الأحوال يجب ان يُعاد العرض بالشروط السابقة كل ثلاثة أشهر.

وفي حالة إعلان الحكم العرفي يُطبق قانون الأحكام العرفية، وهو القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الأحكام العرفية.

ووفقًا لأحكام المادة الثالثة من هذا القانون يجوز للسلطة القائمة على إجراء الأحكام العرفية اتخاذ التدابير التالية: سحب الرخص لإحراز السلاح وحمله، الترخيص بتفتيش الأشخاص والأماكن والمسكن في أي ساعة، فرض الرقابة على الصحف والمطبوعات، وعلى الرسائل والمراسلات البرقية والهاتفية، وتحديد موعد فتح وإغلاق المحلات، وإبعاد غير الكويتيين من البلاد، ومنع أي اجتماع وفضه بالقوة، ومنع المرور في ساعات معينة بالنهار أو الليل، وإخلاء بعض الجهات وعزلها، والاستيلاء المؤقت على وسائل النقل أو المنشآت، وتكليف الأفراد القادرين بأداء عمل معين.

ووفقًا للمادة الرابعة من القانون يكون تنفيذ الأوامر والنواهي بواسطة الشرطة أو رجال القوات المسلحة.

#### رابعًا: قانون الأحكام العسكرية: La Loi Martiale

ويعني وضع الدولة في حالة استثنائية، يتولى خلالها الجيش حفظ الأمن بدلًا من الشرطة المدنية أو بالتعاون معها، ويتولى قائد الجيش السلطة خلال فترة محددة. ويُعلن رئيس الدولة الحكم العسكري، حال حدوث أزمة أو كارثة كبيرة داخل الدولة، مثل حالة وقوع انقلاب على الحكم أو حرب أهلية. وتحل المحاكم العسكرية محل المحاكم المدنية العادية، وتعلق خلالها الحريات الأساسية للمواطنين جزئيًا أو كليًا خاصة حرية الاجتماع والتظاهر، وكما يُسمح بالقبض أو حبس الأفراد بدون سند قضائي، ولا يدخل القانون العسكري حيز التنفيذ إلا بحدوث ظرف استثنائي كبير أو قُدِّر أنه كذلك.

ومن أمثلة ذلك ما حدث أثناء الثورة الفرنسية اعتباراً من ٢١ أكتوبر ١٧٨٩. وما حدث للاجئين الفلسطينيين في داخل إسرائيل الذين خضعوا للحكم العسكري من ١٩٤٨ حتى ١٩٦٦. وأثناء حرب الجزائر من ١٩٥٤ حتى ١٩٦٢، وأثناء الحرب الأهلية فيها من ١٩٩١ حتى ٢٠٠٢. وفي تايلاند أثناء الانقلاب في ٢٠٠٦ وفي ٢٠١٤. وأثناء ما وُصف بأنه انقلاب عسكري في تركيا عام ٢٠١٦. وحرب أرمينيا وأذربيجان في سبتمبر ٢٠٢٠. وما حدث في مصر في أعقاب أحداث يناير ٢٠١١ حيث أعلن الرئيس الأسبق مبارك تخليه عن رئاسة الجمهورية وكلف المجلس العسكري بإدارة شؤون البلاد، حتى تمت انتخابات ٢٠١٢، ثم ثورة ٣٠ يونيو ٢٠١٣، حتى انتخابات ٢٠١٤.

#### خامساً: الحالات الاستثنائية الأخرى:

بالإضافة إلى كل ما سبق هناك حالات استثنائية أخرى، وتحكمها قوانين وقواعد خاصة بها، من ذلك مثلاً:

#### (أ) حالة انتشار وباء أو جائحة:

مثل جائحة فيروس كورونا خلال عام ٢٠٢٠ وما بعده، والمرض المسبب له وهو ما يُعرف بـ (كوفيد ١٩).

ففي الكويت في هذه الحالة يُطبق القانون رقم ٨ لسنة ١٩٦٩ بشأن الاحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض السارية، والمعدّل بالقانون رقم ٤ لسنة ٢٠٢٠، الذي شدد في المادة ١٧ منه العقوبات على المخالفات لأحكام هذا القانون<sup>(٨)</sup>.

ويمنح قانون الاحتياطات الصحية وزير الصحة العامة سلطات استثنائية لحماية البلاد من تفشي أي وباء، وذلك بالاتفاق مع الوزراء المختصين، وبالاتعانة برجال الشرطة العامة والقوات المسلحة لتنفيذ قراراته.

(٨) راجع: د/ جورج شفيق ساري، د/ فواز ثامر الجدعي، د/ خالد عوض الحربي، الوسيط في قواعد وأحكام القانون والقضاء الإداري، مبدأ المشروعية-التصرفات القانونية-القضاء الإداري، الكويت ٢٠٢١/٢٠٢٢، ص ٢٨. ويحكم هذه الحالة في مصر القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٥٨ في شأن الاحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض المعدية المعدّل بالقانون رقم ١٤٢ لسنة ٢٠٢٠.

ووفقاً للمادة ١٥ من هذا القانون لوزير الصحة اتخاذ التدابير والقرارات والاحتياطات اللازمة للوقاية من ومنع تفشي أي وباء، وله على وجه الخصوص اتخاذ ما يلي:

١- عزل المناطق التي تظهر فيها حالات مرضية عزلاً تاماً، وعدم السماح بالدخول إليها أو الخروج منها بأي وسيلة كانت إلا لمن ترخص لهم وزاره الصحة العامة بذلك.

٢- منع التجوال في بعض المناطق للمدة اللازمة.

٣- تخويل أطباء الصحة العامة والمعاونين الصحيين وافراد الهيئة التمريضية وغيرهم ممن يعينهم وزير الصحة العامة، دخول المساكن في أي وقت للبحث عن المرضى وعزلهم واجراء التعقيم والتطهير، وغير ذلك من اجراءات الصحة الوقائية اللازمة.

٤- تكليف الاطباء وافراد الهيئة التمريضية والموظفين الفنيين والإداريين الحكوميين والعاملين في القطاع الخاص بالعمل في مكافحة الوباء.

٥- اتلاف المأكولات والمشروبات وتطهير الملابس والادوات والاثاث وغيرها من الملوثات أو المشتبه في تلوثها، واغلاق المحلات العامة التي يحتمل أن تكون مصدراً للعدوى، وابعاد العاملين في هذه المحلات والباعة المتجولين عن العمل إذا اقتضت الضرورة ذلك.

٦- اتخاذ أي تدابير أو احتياطات أخرى يراها ضرورية لمكافحة الوباء.

وفي ظل هذه الجائحة اتخذت الحكومة الكويتية العديد من القرارات والإجراءات والتدابير لمواجهة جائحة فيروس كورونا ووباء (Covid19) الناتج عنه، لعل من أبرز هذه القرارات والإجراءات والتدابير ما يلي:

تعطيل الدراسة في المدارس والجامعات والعمل في الجهات الحكومية والاستثناءات عليها وتحديد نسبة العاملين فيها - تعليق حركة الطيران - حظر التجوال سواء الجزئي أو الكلي - عزل بعض المناطق - غلق المساجد ودور العبادة - تنظيم البيع بالمجمعات التعاونية عن طريق الحصول على تصريح وباركود بذلك - تنظيم العمل بالمراكز الطبية والمستشفيات الخاصة - وتقييد حركة المرور بالشوارع - فرض الالتزام بالاشتراطات الصحية في كافة مراكز التسوق - غلق المطاعم والاقتصار على خدمة التوصيل - غلق المقاهي وحظر تدخين الشيشة - غلق

الحدائق العامة والمتنزهات والسماح برياضة المشي خلال ساعات محددة - غلق محلات الحلاقة وصالونات التجميل والصالات الرياضية - حظر تصدير الكمادات وكافة السلع والمنتجات الغذائية وضوابط فتح الأسواق ومحلات التغذية - حظر الحفلات والمناسبات سواء الأفراح أو العزاء والتجمعات - إغلاق محلات تصليح وصيانة السيارات وقطع الغيار والاستثناءات الواردة عليها - إلزام الجميع بارتداء الكمادات. وغيرها من عشرات الآلاف من القرارات والتعديلات للقرارات والاجراءات والتدابير التي صدرت وما زالت تصدر حتى تاريخ إعداد هذا البحث<sup>(٩)</sup>.

### ب) حالة الدفاع المدني أو الحماية المدنية:

ويحكم هذه الحالة في الكويت قانون الدفاع المدني الصادر بالمرسوم بالقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٩ في شأن الدفاع المدني<sup>(١٠)</sup>. وتتمثل أهم الأحكام والقواعد التي تضمنها هذا القانون فيما يلي:

١- الغرض من الدفاع المدني هو وقاية المدنيين وتأمين سلامة المواصلات وحماية المباني والمنشآت والمؤسسات والمشروعات العامة والممتلكات الخاصة، وصيانة التحف الفنية والأثرية الوطنية من أخطار الغارات الجوية وغيرها من الأعمال الحربية والتخريبية وتخفيف آثارها إن وقعت، وبصفة عامة ضمان استمرار سير العمل بانتظام في المرافق العامة سواء في حالات الحرب أو السلم أو الأحكام العرفية أو الطوارئ أو الكوارث العامة مع كفالة الأمن القومي في هذه الظروف.

٢- تدابير الدفاع المدني، تشمل كافة الوسائل التي تحقق الغرض منه، وبصفة خاصة ما يأتي:

- وضع الخطط الخاصة بوقاية المنشآت والمؤسسات والمشروعات والمرافق العامة، ووسائل المواصلات البرية والمائية والجوية والاتصالات السلكية واللاسلكية، وضمان سير الإدارة الحكومية في الحالات المشار إليها.

(٩) راجع في هذه القرارات والتعميم والإجراءات والتدابير، د/رامي مصطفى عنتر، الوائي في بيان وحصر التدابير الاحترازية الصادرة عن حكومة دولة الكويت لمواجهة جائحة الفيروس التاجي (Covid 19)، الكويت، الطبعة الأولى نوفمبر ٢٠٢٠. وفي مصر اتخذت كثير من القرارات المشابهة.

(١٠) وفي مصر يحكم هذه الحالة القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٥٩ بشأن الدفاع المدني، والمعدل بالقرار بقانون رقم ٦٢ لسنة ٢٠١٤.

- وضع الخطط لمواجهة الكوارث العامة وإعداد متطلباتها والتصدي لها.

- وضع الخطط للوقاية من أخطار الحرب، وإعداد متطلباتها ومواجهتها. وذلك بتنظيم الوسائل الخاصة بالإندازر بالغارات الجوية، والوقاية من الحرائق وإخمادها، والكشف عن القنابل والمتفجرات والقذائف التي لم تنفجر وإبطال مفعولها، وتقييد الإضاءة وإطفاء الأنوار بسبب الغارات الجوية، وتبادل المعونة بين القوات المسلحة والحرس الوطني والجهات المدنية، وإقامة الخنادق والمخابئ العامة، وتكوين فرق من المتطوعين ذكورا وإناثا،

٣- وزير الداخلية هو المسئول الأول عن الدفاع المدني ويصدر القرارات اللازمة لتنفيذ تدابير. وله أن يلزم -ملاك معاهد التعليم الخاصة والمؤسسات الخيرية والمحلات العامة والمحال التجارية والصناعية والمنازل التي تحوي كل منها أكثر من مسكن وغيرها من العقارات التي يقرر أنها تحتاج إلى وقاية خاصة- له ان يلزمهم بأن يقوموا علي نفقتهم وفي المواعيد التي تحدد لهم بتنفيذ الاعمال التي يستلزمها الدفاع المدني والتي تفرض علي هذه العقارات. كما يجوز أن يشترط في رخص البناء إعداد أماكن خاصة تصلح لأن تكون عند الحاجة مخابئ عامة.

وعلي ملاك هذه المباني وعلى شاغليها أن يخلوا الأماكن المعدة لأن تكون مخابئ عامة بمجرد التنبيه عليهم بذلك من السلطة المختصة. وإذا لم يقم صاحب العقار بتنفيذ الأعمال المفروضة عليه جاز لجهة الإدارة تنفيذها على نفقته.

٤- لمجلس الوزراء أن يصدر قرارات بالاستيلاء على المباني والأراضي والمنقولات اللازمة لإعداد المخابئ العامة، وإيواء من تقرر إخلاء مناطقهم، وإقامة المستشفيات والمراكز اللازمة للإسعاف والتموين. ويعوض المالك عما يصيب العقار من نقص في قيمته كما يعرض مالك المنقولات المستولي عليها.

٥- لوزير الداخلية إصدار قرارات بإلزام ملاك المباني والأراضي الفضاء ومن يدعي عليها، بعدم التعرض للسلطات المختصة بأعمال الدفاع المدني عند قيامها بهذه الأعمال في عقاراتهم. ويعرض أصحاب الشأن عن الضرر الذي يصيبهم بسبب هذه الأعمال، ويجوز التظلم من القرارات الصادرة بشأن ذلك خلال ستين يوما من تاريخ علم أو إعلان صاحب الشأن، وذلك أمام

أي لجان يصدر بتشكيلها قرار من وزير الداخلية ويرأسها أحد قضاة المحكمة الكلية يندبه وزير العدل وتكون قراراتها نهائية.

٦- في حالة التعبئة والكوارث العامة يكون لوزير الداخلية -بالتنسيق مع الجهات المعنية- أن يصدر قرار القواعد والإجراءات اللازمة لانتظام الأطباء والصيادلة والممرضين والمرضات، وكافة المشتغلين بمهنة الطب أو بالمهن المعاونة أو المكملة لها، والمشتغلين بصناعة أو تجارة المواد الغذائية والأدوية وعمال النقل، وأي فئة أخرى تكون أعمالها ضرورية لاستقرار المعيشة.

٧- يتولى وزير الدفاع في المناطق العسكرية والمناطق التي تديرها وزارة الدفاع، اختصاصات وزير الداخلية المنصوص عليها في هذا القانون.

ويتم تنسيق العلاقات بين سلطات الدفاع المدني وبين القوات المسلحة والحرس الوطني بقرار يصدره كل من وزير الداخلية ووزير الدفاع ورئيس الحرس الوطني<sup>(١)</sup>.

٨- يكون للموظفين الذين يندبهم وزير الداخلية من موظفي وزارة الداخلية وغيرهم صفة المحققين في تنفيذ أحكام هذا القانون والقرارات المنفذة له. ويكون لهم في أي وقت الحق في الدخول في مكان تنفيذ التدابير المنصوص عليها في هذا القانون للتحقق من تنفيذ تلك الأحكام وإثبات أي مخالفة لها.

**فكل هذه النظريات والنصوص تمنح وتسمح للسلطات المختصة بالدولة -كل في نطاق اختصاصه- اتخاذ كافة الاجراءات والقرارات بالطرق والأشكال والوسائل والأدوات المتاحة والممكنة لضمان سلامة الدولة والبشر بها وتوفير وعدم تعطيل الخدمات والاحتياجات الضرورية، واستمرارية قيام جهات الدولة بمهامها ومباشرة صلاحياتها.**

فنظرية الظروف الاستثنائية<sup>(٢)</sup> وهي -كما قلنا- من خلق مجلس الدولة الفرنسي، وهي خاصة بالظروف غير العادية التي تحدث في أوقات الأزمات والكوارث، وخصوصاً الحروب أو

(١) انظر، د/ عادل الطيباني، النظام الدستوري في الكويت، بدون ناشر، الطبعة الخامسة منقحة، ٢٠٠٩، ص ٧٤٠ وما بعدها.

(٢) راجع: MATHIOT, La théorie des circonstances exceptionnelles-Mélanges MESTRE M, FAHMY, la théorie des ciconstances exceptionnelles en Droit français et égyptien, Paris 1954.

د. أحمد مدحت على، نظرية الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، القاهرة، ١٩٧٨.



الاضطرابات الكبيرة، وهي تتصل ببعض النظريات السابقة بل وتندمج فيها خاصة حالة الضرورة<sup>(١٣)</sup>.

ومع ذلك فلكل نظرية خصوصياتها التي تميزها عن غيرها من النظريات.

فنظريات الاستعجال والضرورة والظروف الاستثنائية تنفق في أن سلطات الجهات المدنية المختصة تتسع خلالها، أما نظرية الطوارئ أو الأحكام العرفية فإن اختصاصات الجهات المدنية تنتقل إلى السلطات العسكرية.

وما يميز حالة الاستعجال هو أنها حالة طارئة ومفاجئة ولا تحتل الإجراء أو التأجيل أو الانتظار أو التأخر في مواجهتها، وأثرها يكون في الغالب محدود يقتصر على مكان محدد أو في نطاق ضيق.

وما يميز حالة الضرورة أنها تتعلق بسلطات رئيس الدولة والإجراءات التي يتخذها لمواجهتها.

وفى حالة الظروف الاستثنائية تتسع سلطات الضبط لتشمل وسائل ومظاهر متعددة، مثل الحظر والتحریم والإبعاد أو الطرد والتفتيش<sup>(١٤)</sup>.

ولكن ما يجمع النظريات السابقة جميعها هو أنها تؤدي إلى توسيع اختصاصات السلطات المختصة على حساب حقوق وحریات الأفراد.

فخلالها تخوّل هذه السلطات الصلاحية في اتخاذ إجراءات وتدابير وإصدار قرارات والإتيان بتصرفات، إن أتت بها في ظل الظروف العادية لكانت إجراءات غير مشروعية وباطلة، أما في

(١٣) في عهد الرئيس الراحل محمد انور السادات، كانت قد صدرت في مصر عدة قوانين في هذا الإطار، نذكر منها على سبيل المثال: القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب، والقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٣ بشأن حماية الوحدة الوطنية، والقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ بتعديل بعض النصوص المتعلقة بضمان حرية المواطنين، والقرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ بشأن أمن الوطن والمواطن، والقانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي، والقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠، بإصدار قانون حماية القيم من العيب (قانون المدعى العام الاشتراكي وقد تم إلغاؤه).

(١٤) راجع: د/ جورجى شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الإداري، الكتاب الأول التعريف بالقانون الإداري والتنظيم الإداري للدولة، القاهرة، دار النهضة العربية الطبعة الرابعة ٢٠٠٤، ص ٣٤٠.

ظل الظروف غير العادية فتعتبر مشروعة لأن نطاق المشروعية يتسع خلالها ليدخل فيه ما قد يخرج منه في الظروف العادية.

## المطلب الثاني

### مدى رقابة القضاء على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية

قلنا أنه في ظل الظروف الاستثنائية يتسع نطاق المشروعية فيشمل أعمالاً لا يتسع إليها نطاقه في ظل الظروف العادية، وأن لهذه الظروف تأثير واضح على الرقابة، ولا يجب أن يفهم من ذلك أن الرقابة تختفى في ظل هذه الظروف، فهي تظل موجودة كل ما هنالك أن تقديرها لمدى مشروعية أعمال الإدارة يختلف هنا، فما قد تحكم بعدم مشروعيته لمخالفته للقانون في ظل الظروف العادية قد تقضي بمشروعيته في ظل الظروف غير العادية<sup>(١٥)</sup>.

ونظراً لخطورة السلطات والاختصاصات التي تمارسها الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية فقد اهتم القضاء الإداري بوضع بعض الحدود والقيود على ممارستها، نذكر من أهمها ما يلي:

- ١- يقتصر ممارسة هذه الاختصاصات على فترة الظروف الاستثنائية فقط، فلا تجاوزها لا قبل أن تحدث ولا تستمر بعد أن تنتهي<sup>(١٦)</sup>.
  - ٢- ممارسة هذه الاختصاصات تكون بعد ثبوت عدم امكان مواجهة الظروف الاستثنائية بإتباع الإجراءات العادية.
  - ٣- ممارستها يكون بالحد الأدنى اللازم لمواجهة الظروف الاستثنائية<sup>(١٧)</sup>، أي أن الضرورة تقرر بقدرها دون تجاوز أو مبالغة<sup>(١٨)</sup>.
- وتخضع هذه الإجراءات لرقابة القضاء للتأكد من التزامها بالضوابط السابقة.

<sup>(١٥)</sup> راجع: NEZARD, les circonstances exceptionnelles dans la administrative, Bibl, DP.1962.

jurisprudence

CE 19 Mai 1944, Dlle Idessesse, s. 1945, III, 12.

<sup>(١٦)</sup> راجع:

<sup>(١٧)</sup> د/حمود حافظ، القضاء الإداري-دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية الطبعة الخامسة ١٩٧٢، ص٤٢.

<sup>(١٨)</sup> راجع م.إ.ع ١٢/٤/١٩٥٧ طعن ١٥١٧ س٢ق، مجموعة المبادئ س٢، ص٨٨٦، وحكمها في القضية ٧٢٤ س٣ق، مجموعة المبادئ س٤، ص٥٣٣.

وتطبيقاً لهذه الضوابط صدر من القضاء الإداري الكويتي من الدائرة الإدارية الحادية عشرة بالمحكمة الكلية في الدعوى رقم ٢٠٢١/١٢٢٠ إداري/١١، حكم حديث بتاريخ ٢٠٢١/٣/١٧ في ظل جائحة كورونا.

وتتلخص واقعات القضية في أن أحد الأشخاص قد رفع دعوى إلغاء (وتدخل فيها انضمامياً آخرون) ضد سمو رئيس مجلس الوزراء ووزير الصحة ووزير الداخلية بصفاتهم، بشأن القرار رقم ٣١ لسنة ٢٠٢١ الصادر من وزير الصحة بفرض حظر جزئي على كافة أنحاء البلاد من الساعة الخامسة مساءً حتى الخامسة صباحاً ولمدة شهر يبدأ اعتباراً من يوم الأحد الموافق ٢٠٢١/٣/٧ وينتهي يوم الخميس الموافق ٢٠٢١/٤/٨، باستثناء بعض الفئات. وذلك على سند من مخالفة هذا القرار لأحكام القانون والدستور لتمييزه بين الفئات بالمخالفة للمادتين ٧ و٨ من الدستور دون أسس أو معايير موضوعية محددة، حيث إن هناك فئات أخرى غير المستثناة هي أحق به مثل المحامين. وإن تحديد مواعيد الحظر اعتمدت على الاستنتاج والتوقع فقط دون دراسة معتبرة تفيد وتثبت أن الفيروس ينتشر خلال هذه الفترة تحديداً، بالإضافة إلى مخالفة القانون رقم ٨ لسنة ١٩٦٩ بشأن الاحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض السارية، حيث إن هذا القانون يسمح لوزير الصحة بفرض العزل الكلي للمناطق التي تظهر فيها الحالات المرضية وعدم السماح بالدخول إليها أو الخروج منها إلا للمرخص لهم، وليس فرض الحظر الجزئي على كافة مناطق البلاد خلال ساعات معينة ورفع الحظر خلال ساعات أخرى يختلط فيها الأفراد بما فيهم من قد يكون مصاباً بالفيروس فينقل العدوى لغيره.

وقدم المدعي في هذه الدعوى طلباً أصلياً وطلبين احتياطيين:

- أما الطلب الأصلي فقد تمثل في الحكم بوقف تنفيذ القرار ثم إلغائه.

- وأما الطلبين الاحتياطيين فقد تمثلا في:

الأول: بإلغاء القرار الطعين فيما تضمنه من عدم إضافة المحامين إلى الفئات المستثناة من الخضوع لتطبيق قرار حظر التجوال الجزئي.

والثاني: بتخفيض عدد ساعات الحظر الجزئي.

وبعد سماع المرافعة ومطالعة الأوراق والمداولة حكمت المحكمة برفض الدعوى. واستندت في رفضها إلى ما يلي:

١- إن المادة ١٥ من الدستور تنص على أن تعنى الدولة بالصحة العامة وبوسائل الحماية والعلاج من الأمراض والأوبئة. والمادة ١٢٣ منه تنص على ان يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية.

٢- أن المادة ١٥ من القانون رقم ٨ لسنة ١٩٦٩ بشأن الاحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض السارية، قد خولت وزير الصحة سلطات استثنائية لحماية البلاد من نقشي الوباء بالاتفاق مع الوزراء المختصين، وبالاستعانة بأفراد الشرطة العامة والقوات المسلحة لتنفيذ قراراته. كما خولته سلطة إصدار قرارات بالتدابير والاحتياطات اللازمة والتي منها: عزل المناطق عزلاً تاماً، ومنع التجوال في بعض المناطق، واتخاذ أي تدابير أخرى يراها ضرورية لمكافحة الوباء. وبناءً عليه أصدر الوزير القرار المطعون فيه وهو القرار رقم ٣١ لسنة ٢٠٢١ بتاريخ ٢٠٢١/٣/٤ ونظراً لارتفاع عدد المصابين وتزايد العدوى وبناء على مقتضيات المصلحة العامة قرر في المادة الأولى من القرار منع التجوال الجزئي في جميع مناطق الكويت، وتقييد حركة المرور من الساعة الخامسة مساءً وحتى الخامسة صباحاً اعتباراً من يوم الحد ٢٠٢١/٣/٧ وحتى الخميس ٢٠٢١/٤/٨. وقرر في المادة الثانية منح بعض الاستثناءات. وفي المادة الثالثة قرر منع دخول المطاعم والمقاهي والاكتهاء بتسلم الطلبات من السيارات وخدمة التوصيل، واقتصار السماح لسيارات الأجرة بنقل راكبين فقط، وإغلاق كافة مناطق الجلوس والاماكن العامة مثل الحدائق.

٤- إن وزير الصحة كان قد سبق وأصدر القرار رقم ٨٤ لسنة ٢٠٢٠ بإضافة مرض الإصابة بفيروس كورونا (كوفيد ١٩) إلى جدول الأمراض السارية الوارد في القرار رقم ٤٩ لسنة ٢٠٢٠. وهو الأمر الذي يضحى معه قول المدعي إن الوزير يملك -وفقاً للقانون رقم ٨ لسنة ١٩٦٩- فقط فرض حظر الكلي المناطقي دون فرض الحظر الجزئي على كافة مناطق البلاد، يضحى هذا القول مردوداً، إذ جاء البند السادس من المادة ١٥ من القانون قاطع الدلالة والبيان بتحويل وزير الصحة سلطة اتخاذ أي تدابير أو احتياطات يراها ضرورية لمكافحة الوباء، الأمر الذي يكون معه قرار فرض حظر التجوال قد صدر بغية المحافظة على الصحة العامة للمواطنين والمقيمين مبرراً من كل عيب ولا تشوبه شائبة إساءة استعمال السلطة.

وبناءً عليه حكمت المحكمة برفض الطلب الأصلي للمدعي المشتغل على شقين هما: بصفة مستعجلة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ثم بإلغائه.

أما بشأن الطلبين الاحتياطين الذي قدمه المدعي «احتياطياً»:

الأول: المتعلق بإلغاء القرار فيما تضمنه بعدم إضافة المحامين للفئات المستثناة، فذهبت المحكمة إلى أن جهة الإدارة هي التي تقدر الفئات المستثناة حسب طبيعة عمل هذه الفئات وما تمليه المصلحة العامة في هذا الخصوص، خاصة أن الجهة الإدارية الممثلة في وزارة الداخلية تستخرج التصاريح اللازمة للسادة المحامين للقيام ببعض الأعمال اللازمة للدفاع عن المتهمين أثناء جلسات التحقيق التي تجرى معهم خلال فترة الحظر، الأمر الذي يغدو معه هذا الطلب هو الآخر مفتقد سنده الصحيح جديرًا بالرفض وهو ما تقضي به المحكمة.

والثاني: المتعلق بتخفيض عدد ساعات الحظر الجزئي، ذكرت المحكمة أن جهة الإدارة تتمتع في هذا الخصوص بسلطة تقديرية لا يحدها فيها سوى إساءة استعمال السلطة، وهو ما خلت الأوراق من وجود دليل عليه، مشيرة إلى أن قاضي المشروعية لا يمكن أن يحل نفسه محل جهة الإدارة في خصوص تحديد فترة الحظر. الأمر الذي يكون معه هذا الطلب بدوره مفتقد سنده القانوني السليم وجدير بالرفض.

٧- تبعاً للسنة التي استنتتها غالبية الأحكام -خاصة أحكام القضاء الإداري- ووفق ما درجت عليه، ضمّنت المحكمة في حيثيات حكمها ما يلي:

- دعت أفراد المجتمع ورواده إلى مكافحة شيوع ظاهرة الارتياح الدائم من أعمال وزارة الصحة وقراراتها في مكافحة الوباء وتداعياته، وإلى التصدي لكل الشائعات والأخبار التي لا تستند إلى دليل من العلوم الطبية أو المصادر الصحية الموثوقة والمعتمدة محلياً ودولياً، وذلك إشارة إلى تخوف بعض المواطنين والمقيمين من اللقاحات المضادة لفيروس كورونا وامتناعهم عن أخذها.

- أهابت المحكمة بالمدعي وسائر جمعيات النفع العام وعلى وجه الخصوص جمعية المحامين وأعضائها بما لهم من ريادة في المجتمع بألا يألوا جهداً بحث أفراد المجتمع بكافة وسائل الإعلام ومنصات التواصل الاجتماعي إلى الالتزام بالاشتراطات والضوابط الصحية، والدعوة إلى التسجيل الرسمي لتلقي اللقاح المضاد للوباء بحسبانه المنفذ الوحيد لمواجهة الحد من انتشاره ونقشيه.

- أهابت بجهة الإدارة والسلطات الصحية في البلاد، ضرورة المراجعة الحثيثة والمستمرة لجميع القيود والاشتراطات والضوابط المنظمة لمكافحة الوباء، ومنها عدد ساعات الحظر الجزئي وإغلاق الأنشطة التجارية والقيود المفروضة على سفر المواطنين والمقيمين، وذلك حسب الإحصائيات اليومية ونتائج الاستقصاء الوبائي، بما يكفل التوازن العادل المطلوب بين تحقيق

الصالح العام وسلامة المجتمع والحفاظ على المنظومة الصحية من جانب وبين حقوق الأفراد وحياتهم وحماية المصالح الاجتماعية والاقتصادية الأخرى للدولة والأفراد من جانب آخر، ليتسنى للجميع العبور إلى بر الأمان بأقل الخسائر الممكنة<sup>(١٩)</sup>.

## المبحث الثاني

مفهوم لفظ اجتماع أو جلسة والنصوص ذات العلاقة باجتماعات وجلسات مجلس الوزراء  
ومجلس الأمة بالكويت

ونقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: المفهوم اللغوي والاصطلاحي للفظ اجتماع أو جلسة

المطلب الثاني: النصوص ذات العلاقة باجتماعات وجلسات مجلس الوزراء ومجلس الأمة  
بالكويت

## المطلب الأول

المفهوم اللغوي والاصطلاحي للفظ اجتماع أو جلسة

يقتضي الأمر تحديد مفهوم لفظ اجتماع أو جلسة من الناحية اللغوية والناحية الاصطلاحية.

ونعرض أولاً: المفهوم اللغوي، ثم ثانياً: المفهوم الاصطلاحي للفظ اجتماع أو جلسة.

أولاً: المفهوم اللغوي للفظ اجتماع أو جلسة:

معنى اجتماع في معجم المعاني الجامع - معجم عربي عربي:

اجتماع: (اسم)، والمصدر اجتمع، واجتماع يعني التقاء أفراد في مكان وزمان معينين

جلس: (اسم)، من والفعل جلس أي قعد، وجلس الواقف أي قعد. ويجلس مع صديقه أي يصحبه  
في جلسته. وجلس على الكرسي أي قعد عليه.

(١٩) حكم غير منشور، وتحصلنا على نسخة منه.

المَجْلِسُ: مكان الجُلوس، والجمع: مَجالسٌ.

ثانيًا المفهوم الاصطلاحي لفظ اجتماع او مجلس:

نعرض المفهوم الاصطلاحي لفظ اجتماع، ثم لفظ مجلس.

أ) المفهوم الاصطلاحي لفظ اجتماع<sup>(٢٠)</sup>:

أ. لغةً: الاجتماعات، هي جمع كلمة "اجتماع" وهي دلالة التمام عدد معين من البشر في مكان ما لمناقشة موضوع معين بهدف التوصل إلى هدف محدد.

ب. اصطلاحًا: أنها تجمع شخصين أو أكثر في مكان معين للتشاور وتبادل الرأي في موضوع معين.

-وهي أيضا لقاء مجموعة من الأفراد، ينتمون إلى منظمة واحدة، حيث يجتمعون لتبادل الأفكار والمعلومات، بغرض اتخاذ القرار حول مشكلة ما أو نظام جديد، يحتاج إلى نشره، حيث يكون ذلك بتوفر عدد من العناصر هي: وجود هدف مشترك - الوقت والمكان المناسب - تحديد موضوع الاجتماع - التفاعل بين المجموعة - التزام الأفراد بالوقت - مدى السيطرة والتحكم في الاجتماع.

مراحل التحضير للاجتماع:

نفهم أن إدارة الاجتماعات، هي عملية مباشرة للاتصال والتواصل بين العاملين، وهي نشاط مركب يستدعي التحضير والاستعداد المسبق، لتوجيه الانشغالات والسيطرة والتحكم فيها".

وتعد الاجتماعات -في دنيا الإدارة- الحاضنة الاصطناعية، التي تختلق منها التصورات الآنية والمستقبلية لإدارة جوانب العمل المختلفة في منظمات الأعمال، وهي عملية مركبة وهامة، ترتبط بالإيقاع الديناميكي للجماعة في مجتمع العمل".

ب) المفهوم الاصطلاحي لفظ مجلس:

(٢٠) د/ سماح بلعيد، جامعة الشاذلي بن جديد، الطارف، الجزائر. المداخل الخفية في نجاح أداء المنظمات-إدارة الاجتماعات- في معالجة علمية. مقال نشر في مجلة جيل العلوم الانسانية والاجتماعية العدد ٣٩ الصفحة ٩.

والمجلس الطائفة من الناس تُخصَّصُ للنَّظَرِ فيما يُنَاطُ بها من أعمال. فالمجلس النيابي: المكان الذي يجتمع فيه نواب الأمة. وطاولة المجلس: طاولة تعقد عليها الاجتماعات. ومجلس الإدارة: مجلس منتخب ومكلف بإدارة شركة أو مؤسسة أو جهة. ومجلس النواب: مجلس الشعب، البرلمان. ومجلس الوزراء: مجموع وزراء الدولة، الحكومة. ومجلس الأمة: البرلمان، المجلس النيابي الذي يضم ممثلي الشعب<sup>(٢١)</sup>.

## المطلب الثاني

### النصوص ذات العلاقة باجتماعات وجلسات مجلس الوزراء ومجلس الأمة بالكويت

نتناول هنا النصوص الدستورية والنصوص التشريعية الأخرى -سواء القانونية أو اللائحية التي تحكم هذا الموضوع؛ أولاً: بالنسبة لمجلس الوزراء. ثم ثانياً: بالنسبة لمجلس الأمة. وذلك في فرعين:

الفرع الأول: بشأن مجلس الوزراء

الفرع الثاني: بشأن مجلس الأمة

## الفرع الأول

### بشأن مجلس الوزراء

قد تكون الإجابة عن التساؤل المطروح أسهل بالنسبة لهذا المجلس، ذلك أن مجلس الوزراء بصفته السلطة التنفيذية العليا في الدولة هو -وفقاً لنص المادة ١٢٣ من الدستور الكويتي المعمول به منذ عام ١٩٦٢- الذي يهيمن "على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية".

ولهذا المجلس -في سبيل ممارسة اختصاصاته وصلاحياته الدستورية- اتخاذ كل ما يلزم من القرارات والاجراءات والتدابير بالشكل الذي يراه مناسباً وملائماً<sup>(٢٢)</sup>.

(٢١) معجم المعاني الجامع-معجم عربي عربي، حرف ال(م).

(٢٢) انظر: د/ فواز ثامر الجدعي، النظام الدستوري الكويتي، بدون ناشر، طبعة ٢٠١٦، ص ٨٩ وما بعدها.



وقد نصت المادة ١٢٧ من الدستور على أن: "يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة". كما نصت المادة ١٢٨ على أن مداولات مجلس الوزراء سرية، وتصدر قراراته بأغلبية أعضائه، وبموافقة الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس، وتلتزم الأقلية رأي الأغلبية ما لم تستقل. وترفع قرارات المجلس إلى الأمير للتصديق عليها في الأحوال التي تقتضي صدور مرسوم في شأنها".

وجدير بالذكر أنه لا الدستور ولا القانون ولا المراسيم ولا اللوائح ذات العلاقة بعمل مجلس الوزراء، اشترطت ان يكون اجتماع المجلس فعليًا بالحضور الجسدي لمن يتشكّل منهم المجلس، وكل ما اشترطه الدستور ان تكون مداولاته سرية، أما ما يُعلن فهو يقتصر على القرارات والإجراءات والتدابير التي يقرها ويتخذها المجلس.

والعمل الإداري والتنفيذي بصفة عامة يشتمل داخله على تخصصات مختلفة، تتسم بالتباين والتنوع، وهو الأمر الذي يقتضي قدر كبير من التنسيق والمرونة والتوازن والتقريب بين القائمين على هذه التخصصات، وتوصيل المفاهيم والبيانات، وحل المشكلات، وتعديل في بعض الأفكار وتحديث لبعض الاتجاهات والوسائل والأدوات المستخدمة لتسيير الأداء العادي أو الاستثنائي للعمل. وكثيرًا ما يصادف القادة والمسؤولين مشكلات وصعوبات بل وعوائق وعقبات تفرض عليهم ضرورة عمل توافقات معينة وحلول تنظيمية واللجوء إلى أساليب مستحدثة غير معتادة وتكون معقولة ومقبولة وممكنة التنفيذ. ولتحقيق ذلك تظهر الحاجة إلى اجتماعات فعالة وديناميكية وسريعة، تجد حلولًا للمشكلات وتتغلب على الصعوبات وتتخطى العوائق والعقبات، لتصل في النهاية إلى تحقيق الأهداف المرجوة. والأهم والأجدي في العمل الإداري والأجهزة المسؤولة في الدولة خاصة في الظروف المستجدة، ليس في المفاضلة بين شكل أو أداة عقد الاجتماعات أو طريقة التواصل بين من تتشكل منهم المجالس والتي تُعقد بهم الاجتماعات، وإنما الأهم هو في فعالية وجدوى ما يتخذونه من قرارات وإجراءات للتعامل مع الواقع المفروض، ومدى فهم واستيعاب المخاطبين بها سواء من أجهزة الدولة المعنية والمختصة أو من الأشخاص.

كما إنه من المعروف أنه في الظروف الاستثنائية - مثل انتشار وباء كجائحة كورونا، والذي يحول دون عقد الجلسات في شكلها التقليدي وفق المفهوم اللغوي والمعنى المتعارف عليه بالحضور الجسدي للأعضاء في ذات المكان - فإن المجلس يملك - بل ومن المفروض

ويتعين ان يملك - عقد الجلسات بأي شكل أو طريقة يراها ممكنة، والقول بغير ذلك يعني عدم استطاعة المجلس القيام بواجباته وممارسة صلاحياته وسلطاته الدستورية بالهيمنة على مصالح الدولة. والسلطة التنفيذية هي السلطة الوحيدة التي لا يمكن تعطيل عملها، بأي حال من الأحوال، ولا في أي ظرف من الظروف، خاصة في الظروف الاستثنائية. وهذا مستقر في جميع الدول، ونحن نتابع اجتماعات عن بُعد للمسؤولين ومجالس الوزراء في دول العالم الأخرى، بل وفي المنظمات الدولية واجتماعات رؤساء دول، وإصدار قرارات خلال هذه الاجتماعات عن طريق ما يُعرف بالـ (فيديو كونفرانس)، حتى من قبل جائحة كورونا. بل إن المجالس المختصة تستطيع ان تصدر قراراتها دون اجتماع فعلي وجسدي ولا حتى عن طريق الـ (فيديو كونفرانس) أو الاجتماعات الافتراضية عن بُعد (أونلاين)، حتى في الظروف العادية وليست الاستثنائية، وذلك فيما يُعرف بالقرارات بالتمرير في حالات الاستعجال وعدم تمكن عقد اجتماع فعلي. واللوائح الداخلية لهذه المجالس تنص على ذلك وتنظمه وتضع ضوابطه، والتي من بينها الموافقة بإجماع كل من يتشكل منهم المجلس المختص بإصدار هذه القرارات.

نخلص من هذا إلى أن الاجتماعات الافتراضية لمجلس الوزراء بالكويت عن بُعد (أونلاين) بسبب جائحة كورونا، هي اجتماعات صحيحة إذا توافر النصاب المطلوب لصحتها، وكذلك القرارات التي تصدرها تكون صحيحة ومشروعة ولا غبار عليها من هذه الناحية، لا دستورياً ولا قانونياً. وبالطبع إذا توافرت شروط صحتها الأخرى غير تلك المتعلقة بمكان أو طريقة الاجتماع أونلاين عن بُعد.

## الفرع الثاني

### بشأن مجلس الأمة

نشير في البداية إلى أن مجلس الأمة بداية المجلس لم يعقد جلسات أونلاين عن بُعد على غرار اجتماعات مجلس الوزراء، وقد اضطر المجلس إلى إعلان تأجيل الجلسة التي كان مقرراً لانعقادها يوم الثلاثاء ١٤ يوليو ٢٠٢٠، بسبب تأكيد إصابة بعض السادة النواب وبعض العاملين الأمانة العامة للمجلس بالفيروس وفقاً لما أعلنه السيد وزير الصحة. ولم يُطرح مدى إمكانية عقد

الجلسة عن بُعد أونلاين. وهو الأمر الذي أثار جدلاً حول مدى دستورية إعلان هذا التأجيل من قِبَل المجلس ممثلاً في رئيسه، في حين انه وفقاً لنص المادة ١٠٦ من الدستور فإن «للمير أن يؤجل، بمرسوم، اجتماع مجلس الأمة لمدة لا تتجاوز شهراً، ولا يتكرر التأجيل في دور الانعقاد الواحد إلا بموافقة المجلس ولمدة واحدة، ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الانعقاد». وهو ذات النص الوارد في المادة ٦٧ من اللائحة الداخلية للمجلس الصادرة بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣.

والوضع بالنسبة لمجلس الأمة يختلف عنه بالنسبة لمجلس الوزراء، ذلك أنه بالنسبة لمجلس الأمة هناك نصوص في هذا الشأن. فالمادة ٩٠ من الدستور تنص على أن: «كل اجتماع يعقده المجلس في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه يكون باطلاً، وتبطل بحكم القانون القرارات التي تصدر فيه». وذات النص ورد في المادة ٦٦ من لائحة المجلس.

وقد طالب أحد النواب وهو السيد النائب عبدالله الكندري بتعديل المادتين ٦٦ و ٦٧ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة لتسمح بانعقاد الجلسات عن طريق «الأونلاين» مستقبلاً. نظراً لتعطيل انعقادها بناءً على طلب الجهات الصحية بسبب أزمة كورونا وتطوراتها، قائلاً: «كان من المفترض عقد جلسة لمجلس الأمة للنظر في بعض التشريعات التي تهم المواطنين ولكن تم تأجيلها بناءً على طلب الحكومة ممثلة في وزير الصحة»، متسائلاً: من يملك حق تعطيل جلسات المجلس؟ هل هي السلطة التنفيذية أم السلطة التشريعية؟ واعتبر الكندري أن كليهما لا يملك تعطيل انعقاد جلسات مجلس الأمة وفقاً للمادة ١٠٦ من الدستور التي نصت على أن: «للمير أن يؤجل، بمرسوم، اجتماع مجلس الأمة لمدة لا تتجاوز شهراً، ولا يتكرر التأجيل في دور الانعقاد الواحد إلا بموافقة المجلس ولمدة واحدة، ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الانعقاد»<sup>(٢٣)</sup>.

والحقيقة هي أن الأمر هنا لا يتعلق بنص في اللائحة فقط، وإنما يتعلق بنص في الدستور ذاته وهو نص المادة ٩٠ منه المشار إليها، وهو النص الذي نقلته اللائحة حرفياً من الدستور.

ولكن قد يثور التساؤل حول تفسير المقصود بعبارة (الزمان والمكان المقررين). فبالنسبة للزمان فإنه وفقاً للمادة ٧١ من اللائحة الداخلية وبالنسبة للجلسة العادية للمجلس هو «يوم الثلاثاء من كل أسبوع، ما لم يقرر المجلس غير ذلك أو لم تكن هناك أعمال تقتضي الاجتماع».

(٢٣) انظر، جريدة (الانباء) الكويتية، العدد الصادر يوم الأربعاء الموافق ٢٠٢٠/٧/١٥، الصفحة الرئيسية.

أما بالنسبة المكان، فالمتعارف عليه هو المكان الذي تم تحديده في قرار التخصيص الصادر من بلدي الكويت بناء على طلب مجلس الوزراء، وهو المكان المخصص لمبنى مجلس الأمة بشارع الخليج العربي بمدينة الكويت، واستقرت المجالس المتعاقبة على عقد جلساتها فيه. وإن أخذنا بالتفسير الحرفي المجرد للفظ (المقررين)، فيمكن القول ببطلان أي جلسة تُعقد في غير هذا المكان وبالتالي بطلان القرارات التي تصدر فيها بقوة القانون حسب نص المادة ٩٠ من الدستور والمادة ٦٦ من اللائحة.

ولكن وفقاً للمذكرة التفسيرية للمادة ٩٠ من الدستور، فإن نص هذه المادة لا يمنع دستورياً من اجتماع المجلس في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه، إذا دعت ضرورة لذلك ووفقاً لنظرية الضرورة وبشروطها القانونية المقررة.

ورغم انه من المعروف أن المذكرات التفسيرية أو الإيضاحية للتشريعات والنصوص القانونية، هي مجرد بيان لمقصد المشرع من النص الذي وضعه، وحكمة التشريع من ورائه والغاية المرجوة منه، تقادياً لأي خلاف حول مفهومها ومعناها عند إعمال النص وتطبيقه<sup>(٢٤)</sup> على الوقائع التي تستدعي إنزال حكمه عليها، وذلك أيًا كانت الدرجة والمكانة التي يحتلها هذه النص في هرم تدرج القواعد القانونية، أي سواء كانت تحتل أعلى قمة الهرم القانوني في القوانين الوضعية وهي القواعد الدستورية، أو كانت تحتل مكانة أدنى من الدستور مثل التشريعات العادية. مما يعني ان هذه التفسيرات أو الإيضاحات التي تجيء بها هذه المذكرات لا تكون ملزمة لا للقاضي ولا للفقهاء، لأنها لا تعتبر جزءاً من التشريع ذاته الذي تقوم بتفسيره أو إيضاحه، ولا توضع بذات الإجراءات ولا تمر بذات المراحل التي يصدر ويمر بها النص الذي تفسره. ورغم كل هذا فإن الرأي مستقر على أن المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي لها صفة الإلزام، نظراً للخصوصية التي صدرت فيها وبها هذه المذكرة، سواء فيما يتعلق بظروف وضعها أو الأحداث الدستورية التي عاصرتها والممارسات الدستورية التي تجد مصدرها في هذه المذكرة، أو موقف الفقه الدستوري من الطبيعة القانونية لها، وكل هذا أدى إلى اجماع الرأي على إلزامية هذه المذكرة<sup>(٢٥)</sup>.

(٢٤) د/ منصور مصطفى منصور، أصول القانون، الكويت ١٩٧٧/١٩٧٨، ص ١٤١.

(٢٥) من هذا الرأي نذكر على سبيل المثال: د/ عثمان خليل عثمان، دستورية القوانين، مذكرات لطلاب دبلوم القانون العام، كلية الحقوق والشرعية - جامعة الكويت، العام الجامعي ١٩٧٣/١٩٧٤، ص ١٥٦. د/ وحيد رأفت، مذكرة بتاريخ ١٣/١٠/١٩٨١، بالرأي القانوني حول

ولكن إذا تماشنا مع الرأي (المجمع عليه الفقه) بشأن إلزامية المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي، فإنه وفقاً للتفسير الوارد في هذه المذكرة التفسيرية لنص المادة ٩٠ من الدستور، ليس هناك ما يمنع دستورياً من عقد جلسات مجلس الأمة في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه. أو حتى إذا لم نساير هذا الإجماع، وأخذنا بأي من نظريات الظروف الاستثنائية غير العادية - لا سيما نظرية الضرورة والتي نعتقد بتوافر شروطها في حالة جائحة فيروس كورونا، والوباء الذي سببه (Covod19) - فإننا يمكن أن نخلص إلى أنه حتى بالنسبة لجلسات مجلس الأمة ليس هناك ما يمنع دستورياً من عقد هذه الجلسات أونلاين عن بُعد إذا اقتضت الضرورة ذلك. ولا يتطلب الأمر - في ضوء التفسير الوارد بالمذكرة التفسيرية لنص المادة ٩٠ من الدستور، أو بتطبيق نظرية الضرورة المعروفة - إدخال أي تعديل في الدستور ولا في اللائحة الداخلية للمجلس، فقط توافر شروط تطبيق نظرية الضرورة المعروفة. ولا يتعين في مثل هذه الظروف الاستثنائية التمسك والتشبث بحرفية النصوص أو رفعها إلى درجة التقديس، لأن في ذلك تعطيل لعمل السلطات العامة في ظل ظروف يكون المجتمع أحوج فيها لاستمرارية عمل هذه السلطان حتى أكثر من الظروف العادية.

تفسير المادة ١٧٣ من الدستور الكويتي ومدى إلزامية المذكرة التفسيرية للدستور، مقدمة إلى بعض أعضاء مجلس الأمة الكويتي. د/عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، بيروت، دار النهضة العربية ١٩٦٨، ص ٤٥. د/ خليفة ثامر الحميدة، القانون الدستوري النظرية والتطبيق، مرجع سابق ص ٤٦. وراجع في تفصيل كل ذلك، د/ عادل الطبطبائي، الطبيعة القانونية للمذكرة التفسيرية للدستور الكويتي وعلاقتها بتكوين المحكمة الدستورية، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، السنة الثامنة، ١٩٨٤، ص ١٢١-١٧٣، وكذلك مؤلفه بعنوان: النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق ص ٣٤٥-٣٦٢، والذي خلص إلى أن: "المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي تتميز بوضع فريد عن بقية المذكرات التفسيرية، إذ أن التفسيرات الواردة بها لبعض مواد الدستور تعتبر ملزمة لكافة السلطات العامة في الدولة، باعتبارها جزءاً متمماً للدستور، وبذلك تصلح لأن تكون مصدراً رسمياً للقواعد الدستورية بالكويت، وقد أكدت الممارسات الدستورية هذه الحقيقة". وفي واقع الأمر، فإننا نرى إنه من الصعب علينا ان نتفق مع هذا الإجماع، مع كامل الاحترام والتوقير لأصحاب هذا الإجماع، لأنه لا يتوافق ولا يتسق مع المبادئ والقواعد القانونية السليمة الثابتة في وضع وسن التشريعات ودور المذكرات التفسيرية أو الإيضاحية لها. لأن المذكرة التفسيرية أو الإيضاحية تظل كذلك ولا تنقلب إلى تشريع في حد ذاتها، ولا يمكن رفعها ووضعها في مصاف التشريع أو النص التي تتولى تفسيره، أو إيضاحه، ولا يمكن أن تمنحها القوة الإلزامية للتشريع أو النص ذاته الذي تتولى تفسيره أو إيضاحه، أيًا ما كانت ظروف وضعها أو الأحداث الدستورية التي عاصرتها أو الممارسات الدستورية التي تجد مصدرها في هذه المذكرة، أو موقف الفقه الدستوري من الطبيعة القانونية لها، حتى وإن اجمع على ذلك. وراجع د/ علي الباز، الدستور الكويتي ومذكرته التفسيرية (تكييفها ومدى إلزامها)، مجلة الحقوق بجامعة الكويت، العدد الثالث، السنة العاشرة، سبتمبر ١٩٨٦. وانظر كذلك د/ فوز الجديعي، النظام الدستوري الكويتي، الكويت، طبعة ٢٠١٦، ص ٣٠، حيث يقول: "ونحن وإن كنا نعلم أن المذكرة التفسيرية ملزمة كإلزامية النص، إلا أن المذكرة التفسيرية حوت بطبيعتها مقالات تتم عن فكر ووجدان من صاغها ولا ترقى لتكون نصاً دستورياً محضاً من الناحية العلمية".

وهناك رأي مخالف<sup>(٢٦)</sup> يذهب إلى عدم صحة اجتماعات مجلس الأمة التي تتم عن بُعد، ويستند هذا الرأي على نص المادة ٩٠ من الدستور، ويرى أن ما جاء في المذكرة التفسيرية لهذه حيث ذهبت هذه المذكرة إلى القول إن هذه المادة لا يمنع دستوريًا من اجتماعات المجلس في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه، إذا دعت الضرورة ذلك وبالشروط القانونية لهذه الضرورة، فوفقًا لهذا الرأي إن المذكرة التفسيرية تعني تواجدهم المادي في مكان آخر، وليس الاكتفاء بحضورهم الإلكتروني. بالإضافة إلى أن نص المادة ٧٣ من اللائحة تتطلب توقيع الأعضاء في دفاتر حضور الاجتماع. والمادة ٨٣ التي تنص على أن يتحدث المتكلم واقفًا، من مكانه أو على المنبر، ويتحدث المقررون على المنبر إذا لم يطلب الرئيس غير ذلك. فلا يتصور تحقق الوقوف بواسطة الحاسوب. بالإضافة إلى بند (د) من المادة ٨٩ من اللائحة ذاتها التي منحت المجلس الحق في معاقبة العضو بالإخراج من قاعة الاجتماع، مع الحرمان من الاشتراك في بقية الاجتماعات للعضو الذي يخل بنظام المجلس أو لا يمثل لقرار المجلس بمنعه من الكلام، فيقصد بمكان الاجتماع هنا تحديدًا قاعة الشيخ عبدالله السالم، وهي المكان المخصص لانعقاد جلسات المجلس.

ويُرد على هذا الرأي والحجج التي ساقها، بما يلي:

١- إن كل هذا يندرج تحت بند التقيد بالمفهوم والمعنى اللغوي والحرفي للفظ اجتماع، والسابق عرضه، والمفروض في القانون أن نأخذ بالمفهوم الاصطلاحي، حتى وإن لم يتطابق مع المعنى اللغوي الوارد في قواميس اللغة. مع العلم بأنه يُطلق على الاجتماعات عن بُعد (أونلاين) أي التي تتم عن طريق الحاسوب اصطلاح متعارف عليه الآن وهو (الاجتماع الافتراضي). فاصطلاحيا يعتبر اجتماعًا، حتى وإن لم ينطبق عليه المفهوم والمعنى اللغوي الحرفي للفظ (اجتماع).

٢- إن التمسك بهذا المعنى الضيق والإصرار على الشكليات مثل توقيع العضو في دفاتر الحضور، وتحدث العضو وقوفًا، وتوقيع عقوبة اخراجه من القاعة وحرمانه حضور بقية الجلسات.. إلخ، من شأن التمسك بهذا المعنى الحرفي والاجراءات الشكلية تعطيل اجتماعات

(٢٦) د/ خليفة ثامر الحميدة، القانون الدستوري- النظرية والتطبيق، الكويت، بدون ناشر، الطبعة الثانية ٢٠٢١، ص ٦٠٢ و٦٠٣.

المجلس لفترات طويلة وهو ما حدث بالفعل بالكويت في ظل جائحة كورونا، مما يعيق قيام المجلس بصلاحياته والاضطلاع بمسئوليته في ظروف أحوج ما تكون لمثل هذه الاجتماعات، لإنجاز المطلوب منه على وجه السرعة في المسائل والموضوعات التي لا تحتل التأخير أو التأجيل أو الإرجاء أو الانتظار، بحكم الظرف غير العادي والاستثنائي، مثل جائحة كورونا، والتي تسمح بالخروج على القواعد والإجراءات المعتادة في الظروف العادية. وكل الحجج التي ساقها هذا الرأي، يمكن تحقيقها بالطرق التكنولوجية، فيمكن اثبات حضور الأعضاء بطرق تكنولوجية متاحة حالياً، كما يمكن عقوبة من يخرج على نظام الاجتماع بإغلاق الصوت عليه أو بإلغاء حضوره أونلاين.

٣- إن تفسير ما جاء في المذكرة التفسيرية بأن المقصود هو اجتماع الأعضاء مادياً والتواجد معاً في مكان آخر، وليس المقصود اجتماعهم عن طريق الحاسوب من أماكن مختلفة، لا يحقق الهدف المقصود من الاجتماعات عن بُعد، وهو عدم التواجد في مكان واحد تجنباً للعدوى، في حالة تواجدهم جميعاً ومعاً مادياً وجسدياً في ذات المكان.

٤- إن هناك القاعدة الشرعية التي تقول إن (الضرورات تبيح المحظورات)، والتي يمكن تطبيقها في مثل هذه الحالة.

٥- إنه يتعين تفسير النصوص بما يتلاءم مع الظروف وتطورات العصر والأخذ بالوسائل التكنولوجية الحديثة التي لم تكن موجودة وقت وضع هذه النصوص، وذلك لضمان استمرار سلطات الدولة في الوفاء بالتزاماتها والاضطلاع بمسئولياتها في جميع الظروف.

٦- وفي جميع الأحوال فإن اقتضى الأمر إدخال أي تعديل على لائحة مجلس الأمة، للسماح بعقد جلساته في غير الزمان والمكان المقررين له وعن طريق الاجتماعات الافتراضية، ليتمكن من الاضطلاع بواجباته ومسئوليته الدستورية وممارسة صلاحياته المحددة له في الدستور، فلا نرى أي مشكلة أو عقبة دستورية أو قانونية أو فعلية في ذلك، فيتعين اتخاذ إجراءات مثل هذا التعديل بأسرع ما يمكن، خاصة إن لائحة المجلس تصدر بقانون، ويمكن تعديلها بواسطة مجلس الأمة ذاته بذات إجراءات إصدارها.

نخلص من كل ما سبق، إلى أننا لا نرى مانعاً دستورياً أو قانونياً في عقد اجتماعات وجلسات المجالس (أونلاين) عن بُعد أي اجتماعات افتراضية، ولا في اتخاذ القرارات التي تفرضها ظروف جائحة كورونا من خلال هذه الاجتماعات والجلسات، طالما استوفت هذه القرارات اشتراطاتها الشكلية والموضوعية، خاصة فيما يتعلق بالنصاب المطلوب لإصدارها. ولا نرى -من هذه الزاوية- في عقد هذه الاجتماعات والجلسات أونلاين ولا في القرارات الصادرة عنها بهذه الطريقة، شبهة عدم دستورية أو عدم مشروعية.



## أهم مراجع البحث

- ١- أحمد مدحت على، نظرية الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه القاهرة، ١٩٧٨.
- ٢- د/ جورج شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الإداري، الكتاب الأول التعريف بالقانون الإداري والتنظيم الإداري للدولة، القاهرة، دار النهضة العربية الطبعة الرابعة ٢٠٠٤.
- ٣- د/ جورج شفيق ساري، قواعد واحكام القضاء الإداري، دراسة مقارنة لأحدث النظريات والمبادئ في قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة السادسة ٢٠٠٦/٢٠٠٥.
- ٤- د/ جورج شفيق ساري و د/فواز ثامر الجدعي، قواعد وأحكام القانون والقضاء الإداري(الوسائل القانونية للإدارة-الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، الكويت الطبعة الأولى ٢٠٢٠/٢٠١٩.
- ٥- د/ جورج شفيق ساري، د/ فواز ثامر الجدعي، د/خالد عوض الحربي، الوسيط في قواعد وأحكام القانون والقضاء الإداري، مبدا المشروعية-التصرفات القانونية-القضاء الإداري، الكويت ٢٠٢٢/٢٠٢١.
- ٦- د/ خليفة ثامر الحميده، النظام الدستوري الكويتي، الكويت، بدون نشر، النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية ٢٠١٥.
- ٧- د/ خليفة ثامر الحميده، القانون الدستوري - النظرية والتطبيق، الكويت، الطبعة الثانية ٢٠٢١.
- ٨- د/ رامي مصطفى عنتر، الوافي في بيان وحصر التدابير الاحترازية الصادرة عن حكومة دولة الكويت لمواجهة جائحة الفيروس التاجي (Covid 19)، الكويت، الطبعة الأولى نوفمبر ٢٠٢٠.
- ٩- د/ سماح بلعيد، جامعة الشاذلي بن جديد، الطارف، الجزائر. المداخل الخفية في نجاح أداء المنظمات-إدارة الاجتماعات-في معالجة علمية. مقال نشر في مجلة جيل العلوم الانسانية والاجتماعية العدد ٣٩ الصفحة ٩.
- ١٠- د/عادل الطبطبائي، الطبيعة القانونية للمذكرة التفسيرية للدستور الكويتي وعلاقتها بتكوين المحكمة الدستورية، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، السنة الثامنة، ١٩٨٤، ص ١٢١-١٧٣.
- ١١- د/عادل الطبطبائي، مدى اختصاص مجلس الأمة بنظر المراسيم بقوانين في حالة الحل، مجلة الحقوق، العدد الرابع، السنة الثامنة عشر-ديسمبر ١٩٩٤.
- ١٢- د/ عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت-دراسة مقارنة، الكويت، الطبعة الخامسة منقحة، ٢٠٠٩.
- ١٣- د/عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، بيروت، دار النهضة العربية ١٩٦٨.
- ١٤- د/ عثمان خليل عثمان، دستورية القوانين، مذكرات لطلاب دبلوم القانون العام، كلية الحقوق والشريعة -جامعة الكويت، العام الجامعي ١٩٧٣/١٩٧٤.
- ١٥- د/ عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الطبعة الأولى بدون ناشر، ١٩٨٩.
- ١٦- د/ علي الباز، الدستور الكويتي ومذكرته التفسيرية (تكييفها ومدى إلزامها)، مجلة الحقوق بجامعة الكويت، العدد الثالث، السنة العاشرة، سبتمبر ١٩٨٦.
- ١٧- د/ فواز الجدعي، النظام الدستوري الكويتي، الكويت، طبعة ٢٠١٦.
- ١٨- د/ فواز ثامر الجدعي، القانون الدستوري الكويتي، جامعة الكويت، الطبعة الأولى ٢٠١٧.

- ١٩- د/فواز ثامر الجدعي، القضاء الدستوري الكويتي، بدون ناشر، الطبعة الأولى ٢٠٢٠.
- ٢٠- د/ محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية، بدون مكان نشر، ٢٠٠٦.
- ٢١- د/ محمود حافظ، القضاء الإداري-دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية الطبعة الخامسة ١٩٧٢.
- ٢٢- د/ منصور مصطفى منصور، أصول القانون، الكويت ١٩٧٧.
- ٢٣- هاني علي إبراهيم الطهراوي، نظرية الضرورة في القانونين الإداري والدستوري وتطبيقاتها في التشريع الأردني، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة ١٩٩٢.
- ٢٤- د/ وحيد رأفت، مذكرة مؤرخة ١٣/١٠/١٩٨١، بالرأي القانوني حول تفسير المادة ١٧٣ من الدستور الكويتي ومدى إلزامية المذكرة التفسيرية للدستور، مقدمة إلى بعض أعضاء مجلس الأمة الكويتي.
- ٢٥- د/ يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية طبعة ١٩٧٤ وطبعة ٢٠٠٥، ص ٣٢.
- ٢٦- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا بمصر.
- ٢٧- مجموعة أبوشادي.
- ٢٨- جريدة الانباء الكويتية، عدد يوم الأربعاء الموافق ١٥ يوليو ٢٠٢٠، الصفحة الرئيسية.
- ٢٩- معجم المعاني الجامع-معجم عربي عربي، حرف (م).
- ٣٠ - DRAGO, L'Etat d'urgence et les libertés Publiques, RDP.1955.
- ٣١ - NEZARD, les circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence administrative, Bibl, DP.1962
- ٣٢ - MATHIOT, La théorie des circonstances exceptionnelles- Mélanges MESTRE.
- ٣٣ - M.FAHMY, la théorie des ciconstances exceptionnelles en Droit français et égyptien, Paris 1954.