

**آثار جائحة كورونا على اضطلاع مجلس الأمة الكويتي
بمسؤولياته وقيامه بصلاحياته الدستورية والقانونية
(دراسة استقرائية تحليلية)**

**The effects of the Corona pandemic on the
Kuwaiti National Assembly's assumption of its
responsibilities and the performance of its
constitutional and legal powers
(Inductive and analytical study)**

إعداد

الباحث الرئيسي: د. / خالد عوض فهد الحربي
الأستاذ المساعد في قسم القانون العام
كلية الحقوق – جامعة الكويت

Principal Investigator: Dr. Khaled Awad Fahad Alharbi
Assistant Professor, Department of Public Law
Faculty of Law – Kuwait University

الباحث المشارك: أ.د. جورجى شفيق ساري
أستاذ القانون العام الزائر بكلية الحقوق – جامعة الكويت
أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق – جامعة المنصورة سابقا

Co-Researcher: Prof. Dr. Georgi Shafik Sari
Visiting Professor of Public Law, Faculty of Law, Kuwait University
Professor and Head of the Department of Public Law, Faculty of Law,
Mansoura University

آثار جائحة كورونا على اضطلاع مجلس الأمة الكويتي بمسؤولياته وقيامه بصلاحياته الدستورية والقانونية (دراسة استقرائية تحليلية)

الملخص:

في ظل الظروف الاستثنائية التي فرضتها جائحة كورونا على العديد من مؤسسات الدولة وتحديد طريقتها في التعامل معها، وذلك عن طريق الموازنة بين المخاطر التي تهدد صحة الأفراد وأمنهم من ناحية، وتلبية احتياجاتهم واحترام حقوقهم الأساسية التي تكفلها الدساتير والقوانين من ناحية أخرى، وجد مجلس الأمة الكويتي نفسه أمام حدث جديد واستثنائي، وأمام عقبات احتاج لمواجهتها إلى إعادة ترتيب وموازنة الأولويات، للتصدي للخطر الناتج عن هذا الوباء والاضطلاع بصلاحياته الدستورية. وللقيام بهذا الدور في ظل الخطورة التي يمثلها هذا الوباء القاتل الذي اجتاح العالم، احتاج المجلس إلى معرفة المبادئ والقواعد الدستورية والقانونية التي تساعده على تأدية دوره لمعونة الدولة والأفراد على تخطي هذه الجائحة، وايضا للتأكيد على استقلاليتها وضرورة استمراره في مباشرة اختصاصاته في ظل نظام ديمقراطي يحترم الحقوق السياسية، كما يحترم مبدأ المشروعية وسيادة القانون. وهذه الدراسة تؤكد على أهمية دور البرلمان في مواجهة الأزمات، وعلى أهمية إيجاد التوازن المطلوب بين حقوق الصحة والأمن والحياة وبين حق التمثيل والنيابة وحفظ الاموال العامة.

Abstract

In light of the exceptional circumstances imposed by the Corona pandemic on many state institutions and determining their way of dealing with them, by balancing the risks that threaten the health and security of individuals on the one hand, and meeting their needs and respecting their basic rights guaranteed by constitutions and laws on the other hand, the Kuwaiti National Assembly found itself facing a new and exceptional event, and obstacles that needed to be rearranged and balanced priorities, to address the danger resulting from this pandemic and carry out its constitutional powers. And to play this role in light of the danger that Represented by this deadly epidemic that swept the world, the Council needed to know the constitutional and legal principles and rules that help it to perform its role to help the state and individuals overcome this pandemic, and also to emphasize its independence and the need to continue to exercise its competencies under a democratic system that respects political rights, as well as respects the principle of legality and the rule of law. This study emphasizes the importance of the role of parliament in facing crises, and the importance of finding the required balance between the rights of health, security and life and the right to representation and prosecution and the preservation of public funds.

مقدمة

تتعرض الدول منذ فجر التاريخ إلى عوارض وظروف تؤثر على مسيرتها الطبيعية، وتشكل أحوالا استثنائية تواجهها الدولة بالتأقلم والعلاج إلى حين عودة الحياة إلى وضعها الطبيعي. وهذه الحاجة للتأقلم والعلاج لمواجهة الظروف الاستثنائية تحتاج إلى أنظمة قانونية مرنة وجاهزة وقادرة على استيعاب هذه الظروف بمختلف خصائصها وما تثيره من إشكاليات. فالضرورة قد تجعل الإدارة تقدم على فعل لم تكن لتقدم عليه لولا قيام هذه الحالة التي تبرره. ومن المعلوم أن الضرورات تبيح المحظورات فقيام سبب أو حالة ضرورة تقابلها رخصة في عدم الإلتزام بالقاعدة خلال قيام حالة الضرورة، باعتباره عذر يخول صاحبه عدم التشدد في تطبيق القواعد والأصول^(١).

وفي يوم الأربعاء ١١ مارس من سنة ٢٠٢٠م أعلنت منظمة الصحة العالمية عن جائحة وباء عالمي جديد من وراء انتشار جرثومة تسمى (كورونا) تنتقل من الحيوان إلى الانسان ثم من انسان إلى انسان، وذلك عن طريق نزول قطيرات تحمل الفايروس على الأسطح التي يلامسها الإنسان^(٢) وهذه الجرثومة تسبب مرضاً أطلق عليه (كوفيد ١٩) يصيب الجهاز التنفسي وأعضاء أخرى. وتتراوح حدة الإصابة بين الإصابات الخفيفة والمتوسطة والشديدة التي وصلت إلى حد فقد الإنسان حياته كنتيجة للمضاعفات المصاحبة لهذا المرض.

(١) د.جورجى شفيق ساري، د فواز ثامر الجدعي، قواعد وأحكام القانون والقضاء الإداري، الطبعة الأولى ٢٠١٨/٢٠١٩ ص ٦٢.

(٢) الصفحة الالكترونية لمنظمة الصحة العالمية www.who.int.

وقد سارعت الدول الى اتخاذ الإجراءات اللازمة للحد من انتشار هذا الفيروس والتقليل من خطورته على صحة وحياة البشر. وكان من أهم هذه الإجراءات فرض التباعد الاجتماعي، وفرض ارتداء الواقيات الصناعية للفم والأنف واليدين، وفرض الحجر المؤسسي، وحظر التجوال الجزئي أو الكلي على كامل إقليم الدولة أو في بعض المناطق التي ينتشر فيها الوباء.

وبدأت دولة الكويت اجراءتها لمكافحة الوباء عن طريق إصدار العديد من الإجراءات الضبطية والتي مست جميع الأفراد والمؤسسات العامة والخاصة في الدولة وجميع القطاعات العاملة فيها. على سبيل المثال: إيقاف حركة الطيران المدني، وإيقاف العمل والدراسة في المدارس والجامعات والمعاهد، وتعطيل العمل في الكثير من مرافق الدولة وقطاعاتها المختلفة، واعتماد إجراءات الضبط الخاصة بالأوبئة مثل؛ اعتماد الحجر المؤسسي في محاجر الدولة أو الحجر المنزلي والرقابة الشخصية للأفراد، وفرض حظر التجوال والخروج الجزئي لساعات معينة من اليوم، والحظر الكامل طوال اليوم، مع تنظيم بعض تصاريح وصور التنقل الإستثنائية مثل ممارسة الرياضة ورعاية المرضى والخروج لشراء الحاجيات أو تلقي العلاج.

وما يهمنا في نطاق بحثنا هي الاجراءات التي تخص مجلس الأمة الكويتي، والتي أثرت على ممارسته لدوره التشريعي والرقابي أثناء هذه الأزمة. وقبل الدخول في دراسة هذه الإجراءات ومدى تأثيرها على عمل البرلمان خلال هذه الأزمة يجدر ان نستهل بحثنا بإطلالة مختصرة عن مجلس الأمة الكويتي ودوره الطبيعي المقرر له دستوريا، كنقطة انطلاق لمعرفة أهمية واجباته ومتطلبات القيام بها أثناء الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد.

فمجلس الأمة الكويتي هو البرلمان النيابي المختار من الشعب الكويتي عن طريق الانتخابات العامة المباشرة، ويباشر اختصاصاته التشريعية والرقابية المثبتة له في الدستور الكويتي والقوانين الأساسية ذات العلاقة به. وتنقسم اختصاصات مجلس الأمة الى ثلاثة اختصاصات رئيسية: أولها: الاختصاص التشريعي، وهو الذي يمارسه المجلس بمشاركة الأمير، ويعني سن القوانين في مختلف المجالات؛ سواء المجالات التي نص الدستور على وجوب صدورها بقانون مثل القانون الخاص بالجرائم والعقوبات وقانون تنظيم المحاكم وكفالة استقلالها، أو الموضوعات التي لم يذكرها الدستور بشكل مباشر كتنظيم استعمال وسائل التواصل الاجتماعي والتي تمس عدة حقوق عددها الدستور. والاختصاص الثاني لمجلس الأمة الكويتي هو الاختصاص السياسي أو الرقابة السياسية^(١)، ويندرج تحته: حق النائب في البرلمان في طرح الاسئلة البرلمانية على الوزراء وتقديم الاستجابات لهم أو لرئيس مجلس الوزراء، وطرح موضوعات عامة للمناقشة، وتشكيل لجان البحث أو لجان التحقيق لأي موضوع يرى المجلس ضرورة التدقيق والرقابة عليه. وأخيرا هناك الاختصاص المالي لمجلس الأمة، عبر سلطاته في إقرار الميزانية العامة للدولة والحساب الختامي، ورقابته المالية عبر لجنة الميزانيات والحساب الختامي، ومناقشته لتقارير ديوان المحاسبة وأجهزة الرقابة المالية في الدولة، وحق المجلس في إقرار قوانين الضرائب والرسوم المختلفة، وإعطاء الالتزام والاحتكار للمستثمرين من الافراد والشركات^(٢).

(١) انظر في موضوع الرقابة البرلمانية، د.عثمان عبدالملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، مجلة الحقوق، السنة الخامسة العدد الرابع، ١٩٨١، ص ١١ .

(٢) انظر في ذلك، د.عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٩، ص ٩١٢ وما بعدها.

هدف البحث:

الهدف الرئيس للبحث يتمثل في إلقاء الضوء على ضرورة اضطلاع البرلمان بمهامه وقيامه بمسؤولياته ومباشرة صلاحياته الدستورية والقانونية في جميع الظروف والأحوال، سواء كانت عادية أو استثنائية طارئة.

تهدف هذه الدراسة بشكل أساسي الى تحليل النصوص الحاكمة لعمل مجلس الأمة، واعطاء الرأي القانوني المناسب فيما تم عمله أو اقتراح ما يجب القيام به في أوقات الأزمات.

إشكالية البحث:

تكمن إشكالية البحث الأساسية في نقطتين: الأولى: هي قياس مدى قدرة البرلمان على القيام بوظائفه الدستورية أثناء أزمة كورونا والثانية: تكون في مسألة التوفيق بين الحاجة الحقيقية لممارسة الوظيفة البرلمانية وبين اجراءات السلطة التنفيذية التي تهدف لحفظ النظام العام وما ينتج عنها -غالبا- من تعطيل عمل مؤسسات الدولة، ومن ضمنها المؤسسة التشريعية والرقابية المتمثلة في البرلمان.

منهج البحث:

سوف نتبع في هذا البحث المنهج الاستقرائي التحليلي للنصوص الحاكمة في مقابل الحالات والإجراءات العملية والواقعية التي تمت. وهو المنهج الذي يعتمد على محاولة التوفيق بين ما تم في الواقع وما اتخذ من اجراء وما بين النصوص الحاكمة لهذا الاجراء لهذه المؤسسة، للوصول الى النتيجة المتفقة مع المشروعية والتناسبة مع الحالة الاستثنائية للدولة.

وقد واجهنا عدة تحديات في كتابة هذا البحث؛ أهمها عدم القدرة على الوصول الى المصادر المختلفة بسبب إجراءات حظر التجوال زمن كتابة هذا البحث وضعف قواعد البيانات المحلية، والتحدي الثاني التغيير السريع في القرارات والإجراءات بسبب تغير معطيات الواقع الخاص بالوباء وردة فعل الدولة حيالها، وأخيرا حداثة هذا الوضع بالنسبة لمؤسسات الدولة عامة والمؤسسة التشريعية خاصة، فلم تحدث في تاريخ الكويت -ومنذ الاستقلال- كارثة كهذه تعطل وتغير العمل في مؤسسات الدولة. ما عدا أزمة الغزو العراقي على دولة الكويت في يوم ٢ اغسطس لسنة ١٩٩٠، والتي لا يمكن القياس عليها حقيقة، لأنها شلت العمل داخل الدولة بأكملها بسبب سيطرة سلطة اجنبية غازية على الارض والشعب وتحكمها في جميع مفاصل الدولة.

وسوف نقسم هذه الدراسة إلى مبحثين رئيسيين: ندرس في الأول منها أهمية عمل البرلمان واستمراريته في ظل جائحة كورونا (مبحث أول). وونتأول في المبحث الثاني ضمان مبدأ الفصل بين السلطات في الأحوال الاستثنائية (مبحث ثاني).

خطة البحث:

مقدمة وتمهيد

المبحث الأول : أهمية عمل البرلمان واستمراريته في ظل جائحة وباء كورونا

المطلب الأول : ضرورة عمل البرلمان في الأحوال الاستثنائية

الفرع الأول : الرقابة على التشريعات المهددة للحقوق والحريات الفردية

الفرع الثاني : الرقابة على توافر الحالة الاستثنائية

الفرع الثالث : الرقابة المالية في الأحوال الاستثنائية

الفرع الرابع : التشريع في الأحوال الاستثنائية

المطلب الثاني : استمرارية عمل البرلمان

الفرع الأول : غياب الحكومة واعتذارها عن جلسات المجلس

الفرع الثاني : مسألة إمكانية مد الفصل التشريعي

الفرع الثالث : مسألة تأجيل اجتماعات مجلس الأمة

المبحث الثاني : ضمان مبدأ الفصل بين السلطات في الأحوال الاستثنائية

المطلب الأول : إستقلالية المجلس في إجراءاته الوقائية

الفرع الأول : النظرية العامة للضبط الإداري

الفرع الثاني : سلطة البرلمان بإتخاذ الإجراءات الوقائية للقيام بوظيفته

الدستوري

المطلب الثاني : ضمان استقلال مجلس الأمة في مواجهة قرارات الضبط

الإداري

الفرع الأول: استقلال موظفي مجلس الأمة إداريا عن السلطة التنفيذية

الفرع الثاني: إمكانية تأثر الوظيفة النيابية بقرارات الضبط الإداري

الخاتمة والتوصيات

الكلمات الافتتاحية:

جانحة كورونا – الظروف الاستثنائية - مجلس الأمة الكويتي - الصلاحيات

الدستورية والقانونية

المبحث الأول

أهمية عمل البرلمان واستمراريته في ظل جائحة وباء كورونا

في الأحوال الاستثنائية وأحوال الضرورة التي تعرقل فيها أعمال مؤسسات الدولة الطبيعية، تقوم الدولة باعادة تقييم لمؤسساتها المختلفة وانشطتها بناء على عنصر الحاجة والضرورة. وبناء على هذا التقييم تعمل الدولة بالحد اللازم والمتناسب مع خطورة الطرف الاستثنائي، وذلك لتحقيق ضمان استمرارها بالقيام بواجبها بإشباع الحاجات العامة، في ظل تناسب أعمالها مع مبدأ المشروعية مما يكفل معه ضمان الحفاظ على حقوق وحرىات الأفراد.

وقد يعالج الدستور بشكل مباشر بعض الأحوال الاستثنائية وطريقة تعامل سلطات الدولة الثلاث معها، وقد تكون طريقة التعامل مع هذه الأزمات والظروف بالممارسة القانونية المنطقية في ظل المبادئ والقواعد العامة والغاية المعتره للقواعد الأساسية المنظمة لكل سلطة في النظام القانوني. والمؤسسة البرلمانية أو السلطة التشريعية ليست بمعزل عن هذا التقييم، فهي كغيرها من مؤسسات الدولة تحتاج إلى التحول إلى شكل جديد، والتأقلم مع هذه الظروف الاستثنائية في إطار ما يحكمها من قواعد ومبادئ لتحقيق غاياتها وأهدافها. وسوف نتناول في هذا المبحث مسألة ضرورة عمل البرلمان في الأحوال الاستثنائية (مطلب أول)، ثم التأكيد على مبدأ استمرارية العمل البرلماني في الظروف الاستثنائية (مطلب ثاني).

المطلب الأول

ضرورة عمل البرلمان في الأحوال الاستثنائية

تستلزم الأحوال الاستثنائية في الدولة بروز أهمية خاصة لبعض مؤسساتها؛ فإما أن تكون هذه المؤسسات مهيئة أصلاً للتعامل مع هذه الظروف (كبروز دور الدفاع المدني والإطفاء خلال أزمة الأمطار أو بروز دور الأمن خلال أزمة الإعتداءات الإرهابية)، أو توجه الانظار نحو مؤسسات الصحة والأمن لجوهرية دورهما في ظل جائحة مثل جائحة كورونا.

والمؤسسة التشريعية المتمثلة في مجلس الأمة الكويتي تحتاج -إذا أردنا أن نتكلم عن عملها في ظل جائحة كورونا- أن نحدد أولاً جوهرية وجودها وأهميته الخاصة. فكما بينا في المقدمة أنه في أحوال الضرورة يعاد تقييم دور كل مؤسسة في الدولة حتى يمكن من تحديد حاجتنا لها، وبالتالي محاولة إيجاد طريقة لعدم تعطيلها وجعلها تمارس دورها حتى في ظل أخطر الأزمات. ويعبر الدكتور محمد المقاطع عن أهمية عدم غياب البرلمان بقوله: "إن غياب السلطة التشريعية لغير الأسباب المحددة في دستور ولمدده المنضبطة المحكمة، يعتبر خروجاً على مبدأ سيادة الأمة وعلى تحديد أسلوب ممارستها للسيادة ... بل ويؤدي إلى هدر جوهر نظام الحكم وهو ديمقراطيته وشعبيته على النحو المحدد في المادة السادسة من الدستور"^(١).

(١) د.محمد المقاطع، مدة الفصل التشريعي وأسباب مده أو امتداده وفقاً للتنظيم الدستوري الكويتي، مجلة الحقوق، السنة الثالثة عشر، العدد الثاني، ١٩٨٩م ص ٢٣.

ولذلك وتبيننا لضرورة وجوهية دور البرلمان في الأحوال الاستثنائية قمنا بتقسيم أهم أنواع الأعمال التي يفترض أن يقوم بها البرلمان في ظل هذه الأزمة الى أربعة أفرع رئيسية وذلك على الوجه التالي:

الفرع الأول

الرقابة على التشريعات المهددة للحقوق والحريات الفردية

عند قيام حالات الضرورة الناشئة عن المخاطر -كحالات الحروب أو الاعتداءات الإرهابية أو الكوارث الطبيعية مثل الزلازل وانتشار الأوبئة- تسيطر حالة من الخوف والهلع على افراد المجتمع مما يعيد في أذهانهم ترتيب الأولويات والحاجات والتي على أساسها يقيسون مدى حاجتهم لضمان بعض الحقوق والحريات، فتكون حاجة الأمن وتأمين النفس وحق الحياة مقدمة على حاجات حرية الرأي والخصوصية وحق التنقل واختيار مكان الإقامة.

وتعترف الأنظمة القانونية بتوسع حالات المشروعية مما يسمح للسلطات التنفيذية بإصدار قرارات تتماشى مع هذا الترتيب الجديد للأولويات. وهو ما يتماشى مع الاتجاه القائل بفكرة سيادة الدولة في أحوال الضرورة كأساس لخروج أعمال الإدارة العامة في الأحوال الاستثنائية عن مقتضيات مبدأ المشروعية في الأحوال العادية، حيث إن الدولة -باعتبارها أعلى وأسمى الأشخاص- لا تخضع للقانون قهرا إلا بما تحدده لنفسها ذاتيا من سلطة واختصاص، وأنها لا تنزل -رغم ذلك- قدرة على إعادة تحديد هذه السلطة وهذا الاختصاص اذا اقتضت ضرورة إلى ذلك -كأن تمس مصالحها العليا- مما يجعلها تعيد الوسائل الفاعلة لحماية مصالحها وحققها بالبقاء، خاصة إذا ما مست الدولة ظروف مثل حالات الحرب والأوبئة والكوارث^(١).

(١) د.طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، ١٩٧٦، ص ١٩.

وقد ينتج عن هذه الحالة من الشعور بالخطر إطلاق ودعم حق الدولة في إصدار تشريعات وقوانين دائمة تفيد هذه الحقوق وتعيد تنظيمها بشكل يؤدي الى انتهاكها حتى عند زوال الخطر. وعلى سبيل المثال نجد أن الإدارة الامريكية قد سنت الكثير من التشريعات المقيدة للحرية في اعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر، ومن أشهرها قانون الباتريوت أكت USA Patriot Act^(١) النافذ بتاريخ ٢٦ أكتوبر لسنة ٢٠٠١، والذي يسمح لقوات الأمن بارتكاب العديد من الأفعال التي تعد خرقا لخصوصية الأفراد مثل تفتيش المنازل والمكاتب ورسائل الهاتف ووسائل الاتصال والسجلات المالية والسجلات الطبية دون إذن من القضاء، والاعتقال خارج نطاق الاشتباه، وتخفيف الضوابط القضائية على عمليات الاعتقال والاستجواب. وقد مر هذا القانون سريعا تحت ضغط شديد من الموالين لحكومة الرئيس جورج بوش الابن آنذاك، مستخدمين مشاعر الخوف والغضب المسيطرة على الشارع الأمريكي في أعقاب الحوادث الإرهابية في سبتمبر، مما أدى الى إصدار هذا القانون وتمريه دون المناقشة والاستماع الكافي- فقط بعد ٦ أسابيع من الأحداث الإرهابية^(٢). وقد لاقى هذا القانون حقه من الانتقادات والجدل الواسع في أوساط المدافعين عن الحقوق والحريات في الولايات المتحدة والعالم، وبالأخص حقوق الأقليات المسلمة والتي كانت مستهدفة بشكل أكبر في مثل هذه التشريعات^(٣). وأيضا تم انتقاد عدم توافق مثل هذه التشريعات مع القيم والمثل

(١) وهو الإسم العرفي لهذا التشريع أما العنوان الرسمي للتشريع فهو: uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism .

(2) www.aclu.org surveillance under the use / patriot act .

(3) Kam c. wong , Michigan journal of race and law , vol 12 , 2006 , p 161

العليا الدستورية الامريكية، وغياب التوازن بين المصالح المرجوة من هذا التشريع والنتائج الفعلية له واستخدام هذا التشريع كسلاح سياسي ولأغراض سياسية^(١).

ورغم أن هذا النوع من القوانين كان بتواجد البرلمان وبتشريعه، إلا أنه من الواجب معرفة أن تواجد البرلمان في تلك المرحلة كان تواجدا شكليا فيما يخص هذه الازمة، وان السلطة التنفيذية قادت البرلمان إلى تلك التشريعات بحجج الاستعجال والأمن والخطر.

إن تطلب تواجد البرلمان في هذا الطرف يعني تواجدا حقيقيا حاميا للدستور والحقوق والحريات والمكتسبات الفردية، أما التواجد الشكلي بأن ينساق البرلمان أيضا وراء رغبات السلطة التنفيذية -والتي تبني تشريعاتها على حالة الذعر والهلع الناتجة عن أحوال الضرورة والخطر المحيطة بالمجتمع- فهو لا يعتبر تواجدا محمودا أو مرغوبا وذلك لنتائجه السيئة كما وضحنا في المثال السابق.

إن خطورة غياب البرلمان عن الساحة التشريعية تكمن في التشريع الشكلي والمتسرع تماشيا مع رغبات السلطة التنفيذية، وأيضا عن طريق التفويض التشريعي والذي أجازته المذكرة التفسيرية عند تفسيرها للمادة ٥٠ من الدستور الكويتي بقولها: " .. ولكن هذا النص لا يمنع السلطة التشريعية من أن تفوض الحكومة بتولى أمر معين بالذات ولطرف خاص بدلا من أن يتولاه المشرع بقانون، وفي هذه الحالة قد يبين هذا القانون بعض التوجيهات أو الأحكام الرئيسية التي يجب أن تلتزمها الحكومة في ممارسة هذا الحق، كما لا يتعارض نص هذه المادة مع 'قوانين السلطة التامة' حيث تقتضي ضرورة استثنائية ان تعهد السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية بمواجهة

(1) Mark Fox , The patriot act : Liberty Afire , Research of justice studies and forensic Science , vol 1 , 2013 , Article 3

أمر هام معين في جملته، كمواجهة أزمة نقدية أو اقتصادية أو عسكرية مثلا. وحكمة الحظر المنصوص عليه في هذه المادة الرغبة في مقاومة ما لوحظ من ميل المجالس التشريعية أحيانا إلى ترك مهمة التشريع في عدد متزايد من الأمور للسلطة التنفيذية مما يمس جوهر الشعبية في أخص شيء وأقربه لصميم السيادة وهو التشريع^(١).

ويلاحظ استعمال المشرع الدستوري لفظ ضرورة استثنائية وهو ما قد يؤخذ ذريعة لترك التشريعات وغياب البرلمان في ظل جائحة مثل كورونا. فينبغي علينا التأكيد على أن المقصود في هذا النوع من التفويضات هي التفويضات الخاصة ببعض المسائل الفنية أو الوقتية لمعالجة أمر مستعجل متعلق بهذا الطرف الاستثنائي. أما ما يمس الحقوق والحريات الفردية فلا يجب ان يترك أو أن تفوض به السلطة التنفيذية بشكل منفرد، لما في ذلك من خطورة استعمال هذه المكنة على نحو سيء لخلق تشريعات تجاوز نطاق وزمن الطرف الاستثنائي، وتؤثر مباشرة على الأفراد وعلى حياتهم^(٢).

وقد تغيب الرقابة السياسية عن استخدام السلطة التنفيذية سلطتها اللائحية وقدرتها على إصدار لوائح تنفيذية لتشريعات الخطر والضرورة في غير الموضوع

(١) نصت المادة ٥٠ من الدستور الكويتي على إنه: "يقوم نظام الحكم على اساس فصل السلطات مع تعاونها وفقا لأحكام الدستور ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في هذا الدستور".

(٢) أستعمل هذا التفويض في مرات نادرة بسبب لجوء الحكومة لاستعمال مراسيم الضرورة بدلا منه. وظهر أول مرة عبر التفويض التشريعي الصادر على أثر ظروف حرب يونيو سنة ١٩٦٧ عبر القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٧ والذي حدد مواضيع التفويض ب: ١- شئون الدفاع والتدابير المتعلقة بمصالح العدو ومن يؤازره ٢ - حفظ الأمن والنظام العام ٣- الشئون الخاصة بالائتمان. انظر د. عثمان عبدالمك الصالح ، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت ، الجزء الأول ، مؤسسة دارالكتب ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٣ .

الصحيح، خلافا لغايات هذه التشريعات مما يؤدي الى الالتفاف على غاياتها بتقييد حقوق لم يكن يجب تقييدها أو بالسكوت عن انتهاك بعض الحقوق دون ان يستدعي الظرف الاستثنائي ذلك. ومن ذلك على سبيل المثال ما أصدره مجلس الوزراء في ٢٠/٤/٢٠٢٠- في ظل جائحة كورونا- من تكليف لوزارة الداخلية ووزارة الاعلام إتخاذ الاجراءات اللازمة تجاه مخالفي حظر التجول أو الحجر المنزلي، ونشر اسماء المخالفين عبر وسائل الإعلام والصحف اليومية ووسائل التواصل الاجتماعي. وهو الأمر الذي قوبل بانتقاد شديد من قبل الأوساط القانونية، حيث إن مثل هذا الاجراء (النشر) -اذا ما قصد منه^(١) الردع والزرع واتخاذة كعقوبة تكميلية^(٢) - فهو يخالف صراحة عدة مبادئ قررها الدستور، مثل الحق في السرية، والتي أقرته المحكمة الدستورية في القرار التفسيري رقم ٣ لسنة ١٩٨٢. وايضا مخالفة حكم المادة ٣٢ من الدستور التي نصت على إنه: "لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة للعمل بالقانون الذي ينص عليها". وكذلك مخالفة قرينة البراءة المقررة في المادة ٣٤ من الدستور حيث نصت على إن: "المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تؤمن له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع".

(١) انظر في مسألة الغاية من القرارات الضبطية، د.وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، الطبعة الثانية ٢٠١٣، ص ٥٢٠.

(٢) يجب ان ننوه إلى رأينا في هذه المسألة، حيث إننا نفرق بين الغاية من قرار النشر وحالة كل مخالف على حدة. فإذا كانت قرارات النشر هذه لمخالفين تأكدت اصابتهم وتأكد فرارهم من قبضة السلطات الضبطية، فإنه من الواجب نشر أسمائهم لا على سبيل العقاب وإنما على سبيل التحذير والإبلاغ، كاجراء ضبطي يحمي الأمن العام والصحة العامة، وهو مؤسس على قانون مكافحة الأوبئة رقم ٨ لسنة ١٩٦٩ الخاص بالاحتياطات الصحية والوقائية من الأمراض السارية، حيث نصت المادة ١٥ منه في فقرتها السادسة على حق وزير الصحة بالاستعانة بافراد الشرطة العامة باتخاذ اي تدابير او احتياطات يراها ضرورية لمكافحة الوباء.

الفرع الثاني

الرقابة على توافر الحالة الاستثنائية

ولعل من أهم الأدلة على ضرورة تواجد البرلمان ورقابته للأحوال الاستثنائية، ما قرره الدستور الكويتي فيما يتعلق بحالة إعلان الأحكام العرفية^(١). وهي الحالة أو النظام الخاص والذي يحمل تدابير استثنائية تعده الدولة مسبقاً لمواجهة خطر يهدد أمن البلاد وكيانها وسلامة مؤسساتها ونظامها العام. وقد نظمت المادة ٦٩ من الدستور حالة الأحكام العرفية، حيث نصت على أن: "يعلن الأمير الحكم العرفي في أحوال الضرورة التي يحددها القانون وبالإجراءات المنصوص عليها فيه. ويكون إعلان الحكم العرفي بمرسوم ويعرض هذا المرسوم على مجلس الأمة خلال الخمسة عشر يوماً التالية له للبت في مصير الحكم العرفي. وإذا حدث ذلك في فترة الحل وجب عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له. ويشترط لاستمرار الحكم العرفي أن يصدر بذلك قرار من المجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم. وفي جميع الأحوال يجب أن يعاد عرض الأمر على مجلس الأمة بالشروط السابقة، كل ثلاثة أشهر". ويلاحظ من هذا النص أنه -وعلى الرغم من حق الأمير في إعلان الأحكام العرفية، وتقديره الأولي لحالة الضرورة المستدعية لقيام الحكم العرفي- إلا أنه يجب على السلطة التنفيذية أن تعرض الأمر على مجلس الأمة في مدة أقصاها ١٥ يوماً. ويجمع الفقه -بحق- ان على السلطة التنفيذية أن تسارع الى عرض مرسوم إعلان الحكم العرفي دون تأخير في حالة وجود المجلس وانعقاده، أما اذا كان اعلان الحكم العرفي في فترة حل المجلس أو بعد انتهاء فصله التشريعي، فيجب على الحكومة أن تعرض الأمر على مجلس الأمة الجديد في أول

(١) انظر في ذلك د.عثمان عبدالملك الصالح، مرجع سابق، ص ٤٥١.

اجتماع له. وقد أكد الدستور على ضرورة حماية ووجود مجلس الأمة في هذه الفترات الضرورية والاستثنائية المستدعية لإعلان الحكم العرفي، حيث نصت المادة ١٨١ منه على إنه: "لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور إلا اثناء قيام الأحكام العرفية في الحدود التي يبينها القانون. ولا يجوز بأي حال تعطيل انعقاد مجلس الأمة في تلك الأثناء أو المساس بحصانة أعضائه". وبالقياس على حالة الأحكام العرفية نرى ضرورة وأهمية تواجد مجلس الأمة في الأحوال والظروف الاستثنائية. فإذا كان الدستور الكويتي قد تشدد وأكد على أحقية المجلس في رقابة حالة إعلان الأحكام العرفية - والتي فيها غالباً يكون الإعتداء خطيراً ومهدداً للأمن العام- فيكون من المتعين أن نعامل حالات الضرورة والظروف الاستثنائية والكوارث -مثل جائحة كورونا- بمعاملة مماثلة، نظراً لأهمية تواجد مجلس الأمة في مثل هذه الجائحة، خاصة فيما يتعلق برقابة استعمال السلطة التنفيذية للتشريعات الاستثنائية المنبثقة عن فكرة الضرورة، مثل قانون الأوبئة رقم ٨ لسنة ١٩٦٩ والذي استندت عليه الحكومة في الكثير من قراراتها خلال أزمة كورونا؛ مثل قرارات حظر التجوال الجزئي والكلي، وقرارات الإيداع في المحاجر، والتفتيش والقبض على مخالفين هذه القرارات. وأيضاً قانون الدفاع المدني وقرارات الضبط الإداري خلال هذه الازمة؛ مثل قرارات تعطيل الدراسة في المدارس والمعاهد والجامعات الحكومية والخاصة، وقرارات وزارة التجارة فيما يخص المخزون الغذائي، والتحكم في اسعار السلع والخدمات، وطريقة تقديمها خلال أزمة كورونا.

الفرع الثالث

الرقابة المالية في الأحوال الاستثنائية

بالإضافة إلى ما سبق بيانه، فإن خطورة غياب البرلمان تكمن أيضاً فيما تتضمنه من غياب للرقابة المالية على ما تقوم به الدولة ويتصل باستعمال الأموال العامة

والتصرف بها، تحت نريعة الحاجة الملحة ومواجهة الخطر. ففي حالة لجوء الدولة إلى التعاقدات عن طريق الأمر المباشر أو بطريق الممارسة العامة أو المحدودة^(١) -والتي تغيب فيها ضمانات إجراءات المناقصة العامة- قد يؤدي ذلك إلى استغلال البعض لهذه الحاجة الملحة -سواء من داخل الإدارة أو من الأفراد والمؤسسات المتعاملين مع الإدارة- لتحقيق مصالح خاصة أو شخصية استنادًا إلى الطرق الاستثنائية التي نص عليها القانون في حالات معينة. ومثال ذلك ما نص عليه قانون المناقصات العامة رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٦ في المادة ٩ منه على حق الجهات العامة في التعاقد لأي غرض من الأغراض المنصوص عليها بالقانون بدون إذن الجهاز المركزي للمناقصات وبالطريقة المناسبة (طريقة الأمر المباشر أو الممارسة المحدودة أو العامة) إذا لم تزد قيمة التعاقد على مبلغ ٧٥ ألف د.ك. كما نصت ذات المادة -في فقرتها الثانية- على إمكانية تجاوز هذا النصاب في حالات الضرورة القصوى في إحدى صورتها (الاستعجال القصوى-حدوث كارثة)^(٢)، وذلك بطلب من الجهاز على وجه السرعة، ونصت الفقرة المذكورة على إنه: "يجب على المجلس^(٣) في حالات الضرورة القصوى مراعاة الاستعجال والبت الفوري بطلب الجهة صاحبة الشأن في حالات الضرورة القصوى الاستعجال والبت الفوري

(١) انظر في ذلك، فؤاد نصر الله عوض، عملية الأسس والأساليب العامة لتكوين العقود الإدارية للمناقصات العامة، ودور الجهاز المركزي للمناقصات العامة في عملية تطبيق أحكام قانون المناقصات العامة الجديد الصادر بالمرسوم بقانون رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٦ ولانته التنفيذية الصادرة بالمرسوم رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٧، مع الشرح بالتفصيل لنصوص القانون الجديد للمناقصات العامة، الطبعة الأولى سنة ٢٠١٧- ٢٠١٨، ص ١٦١.

(٢) ويشترط في حالات الاستعجال القصوى أن يكون ذلك ناشئاً عن ظروف لم يكن بإمكان الجهة المختصة توقعها، وألا يكون ناتجاً عن التباطؤ من جانبها سابقاً أو ليس خارجاً عن سيطرتها . ويشترط في حالة حدوث كارثة أن ينتج عنها حاجة عاجلة لبضائع أو أعمال أو خدمات تجعل من غير العملي استخدام إحدى طرق الشراء الأخرى، وذلك بسبب الوقت الذي تستغرقه استخدام تلك الطرق.

(٣) يقصد بالمجلس هنا مجلس إدارة الجهاز المركزي للمناقصات العامة.

بطلب الجهة صاحبة الشأن وذلك للأعمال الطارئة متى ما جاوزت قيمة هذه الأعمال المطلوبة النصاب القانوني المشار إليه ، ويجب أن تقوم الجهة على وجه السرعة بإخطار الجهاز بما باشرته من اجراءات أولية..".

ويلاحظ صفة الإستعجال والإذن العاجل للجهات التي تتعاقد في أحوال الكوارث أو الضرورات -كمثل جائحة كورونا- وهو ما قد يؤدي إلى إضعاف الضمانات القانونية المقررة في الأحوال العادية، والتي تسمح بدراسة التعاقدات من حيث جدواها وملائمتها، وتسمح أيضا باختيار أفضل المتعاقدين بأقل الأسعار عبر التعاقد بطريق المناقصة العامة الداخلية أو المفتوحة. الأمر الذي يقتضي ضرورة وجود رقابة سياسية على هذه الأعمال -وهي رقابة مجلس الأمة- لخلق قدر من الاطمئنان لعدم التذرع وراء الكوارث والمحن للالتفاف على الضمانات القانونية المقررة لحماية الأموال العامة، ولتحقيق أحد الأهداف الدستورية من وجود مجلس الأمة -وهي الحماية المالية- عن طريق الرقابة السياسية والإشراف المالي والمتابعة لاستعاملات المال العام.

وقد ظهرت حاجة الدولة إلى التعاقدات المستعجلة لارتباطها بأزمة كورونا؛ حيث تعاقدت الجهات العامة المختلفة بشكل مستعجل لاستيراد واقيات التنفس (الكمامات) وغيرها من المستلزمات الخاصة بالوقاية من الوباء. وأيضا لجأت الدولة إلى بناء المحاجر والمراكز الصحية الميدانية، والتعاقد مع ملاك الفنادق والمنتجعات لاستخدامها من قبل الدولة كأماكن للحجر المؤسسي، وذلك بهدف مكافحة انتشار الوباء في الدولة. وفي اجتماع تم بمكتب رئيس مجلس الأمة قدم ديوان المحاسبة عرضه للتعاقدات الحكومية التي تمت خلال أزمة كورونا^(١)، والذي أوضح فيها حجم تعاقدات الوزارات المختلفة، وكان لوزارة الصحة -بطبيعة الحال- نصيب الأسد منها حيث وصلت قيمتها

(١)جريدة الراي الألكترونية، ١٧ مايو لسنة ٢٠٢٠ www.alraimedia.com

إلى ٣١٢ مليون دينار. ونلاحظ هنا ان مثل هذه المعلومات والتقارير -التي تحتاج إلى اطلاع رسمي وكامل من نواب البرلمان- قد تمت في اجتماع مصغر في مكتب رئيس المجلس. ونرى أن هذا يعتبر اجراءً خطيراً يفتح الباب للالتفاف حول اجتماعات المجلس الرسمية، واعطاء الرأي العام صورة للرقابة لا تمارس في إطارها الدستوري والقانوني الصحيح.

فغياب الأعضاء الآخرين للبرلمان عن كل هذا، وعدم اطلاعهم عن قرب على أعمال الدولة، وعدم قدرتهم على المساءلة السياسية، قد يؤدي الى وقوع أخطاء لا يمكن تلافياها، ويؤدي إلى تغييب الشعب عن طريق تغييب نوابه المسموح لهم قانونا الاستفسار والرقابة على الحكومة بالوسائل والأدوات الدستورية، لضمان عدم انحرافها أو عدم تعرضها للاستغلال أو الفساد من قبل الأفراد والمؤسسات.

وبرزت الحاجة لوجود رقابة مجلس الأمة المالية أيضا، عندما أعلنت الحكومة عن حاجتها للاقتراض عبر إصدارها المرسوم رقم (٦٩) لسنة ٢٠٢٠، بإحالة مشروع قانون الأذن للحكومة بعقد قروض عامة وعمليات التمويل من الأسواق المالية المحلية والعالمية في الأول من ابريل لعام ٢٠٢٠. وقد عبرت الحكومة في هذا المرسوم عن حاجتها للاقتراض، وهو ما أثار الكثير من علامات الاستفهام من ناحية توقيته -الذي جاء في منتصف وفي خضم جائحة كورونا- مما أدى الى الخلط بين حاجة الحكومة -القديمة المتجددة- للاقتراض أو حاجتها للاقتراض بسبب التداعيات الاقتصادية لأزمة كورونا، رغم تأكيد وزير المالية الانفصال التام بين الموضوعين. ورغم إن أعضاء مجلس الأمة قد أبدوا آرائهم المختلفة عبر وسائل الإعلام، والتي كانت في أغلبها ضد إقرار هذا القانون. إلا أن عدم وجود جلسات كافية للمجلس أو للجان المختصة قد أدى الى عدم أخذ هذا القانون حقه الطبيعي من النقاش والدراسة، ومن تلمس ردود أفعال الرأي الاقتصادي

حوله. وقد نتج ذلك عن حالة عدم ممارسة المجلس -خلال فترة كورونا- دوره بشكل طبيعي المرسوم له في الدستور ولائحته الداخلية.

وتجدر الإشارة إلى أن مثل هذه القوانين -التي تحمل الدولة أعباء مالية- هي من صميم الاختصاص المالي لمجلس الأمة، حيث نص الدستور الكويتي في المادة ١٣٦ منه على أن: "تعقد الدولة القروض العامة بقانون أو في حدود الاعتمادات المقررة لهذا الغرض بقانون الميزانية العامة".

الفرع الرابع

التشريع في الأحوال الاستثنائية

أرست النظم القانونية المختلفة القواعد المتعلقة بتنظيم حالات الظروف الاستثنائية أو حالات الضرورة؛ سواء عن طريق النص عليها في الدساتير ذاتها، أو أفراد قوانين خاصة تتضمن هذه القواعد، أو عن طريق الشروط والضوابط التي تقرها المحاكم في حالات تطبيق نظرية الضرورة والتي تعتبر جزءاً من النظام القانوني لها. ومن أبرز النتائج الناجمة عن هذه الحالات والنظم الاستثنائية المختلفة التأثير على العمل بمؤسسات وأجهزة الدولة، والذي قد يصل إلى حد تعطيل العمل في بعضها، خاصة تلك التي لها تعامل مباشر مع أفراد المجتمع، ويكون الهدف من ذلك حماية الأفراد من المخاطر الناتجة من هذه الحالات والظروف الاستثنائية. والسلطة التشريعية -كإحدى مؤسسات الدولة- ليست -بطبيعة الحال- بمنأى عن التأثير بالإجراءات التي تتخذ في مثل هذه الحالات وفق الأنظمة والقوانين، والتي يكون أغلبها قد انبثق منها أصلاً. وما تقوم به السلطة التنفيذية في هذه الحالات -ما هو إلا ترجمة لإرادة المشرع فيما يتعلق بكيفية التعامل مع الأحوال الاستثنائية، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، على اعتبار أن الأشخاص الطبيعيين الذين تتكون منهم هذه المؤسسة والعاملين فيها هم عرضة للمخاطر

الناتجة عن الحالات الإستثنائية، وهم مخاطبون بالإجراءات التي تتخذها السلطة التنفيذية والتي يكون الغاية منها حمايتهم كبقية الأفراد المكونين للمجتمع ككل.

وعلى سبيل المثال، يوجد في النظام القانوني الفرنسي عدة قواعد تشريعية تتعلق بتنظيم حالات تعتبر من الظروف الاستثنائية أو من حالات الضرورة.

فهناك حالة الأحكام العرفية L'état de siège، التي أقرت بموجب قانون ٩ اغسطس ١٨٤٩ والمعدل بقانون ٣ ابريل ١٨٧٨، والمنظمة أيضا في دستور ١٩٥٨، والتي تؤدي الى تدخل أكبر من جيش الدولة لحماية الافراد والمتلكات وأيضا تعطي الدولة قدرة أكبر على الرقابة على الأفراد والحد من حرياتهم مثل حرية التنقل وحرية التعبير.

وهناك أيضا قانون حالة الطوارئ الصادر في ٣ أبريل من سنة ١٩٥٥، والذي يعطي المحافظ ووزير الداخلية سلطات إستثنائية تحد من حريات الأفراد الاعتيادية لمواجهة الأخطار التي من طبيعتها وخطورتها تهدد النظام العام. ونجد أيضا ان الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ في المادة ١٦ قد نص على أنه في حالة وجود تهديد حال وخطير لمؤسسات الدولة أو استقلالها أو وحدة أراضيها وسلامتها أو لالتزاماتها الدولية، فان رئيس الدولة يستطيع اتخاذ التدابير اللازمة التي تحتمها الظروف، وهذه التدابير تعفي الرئيس من ضرورة استيفاء الشكليات المطلوبة في اصدار بعض القرارات، مثل توقيع رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء. ولكن هذه الحرية الشكلية المعطاة للرئيس لا تعفي من وجود قدر من الرقابة على مشروعية هذه الإجراءات، عن طريق ما وضعته المادة ذاتها من قيد يتمثل في لزوم التشاور مع رئيس مجلس الوزراء ورؤساء المجالس النيابية وأيضا المجلس الدستوري قبل إصدار مثل هذه القرارات.

وفي النظام القانوني الكويتي، يوجد العديد من القواعد الدستورية والتشريعات العادية التي تتعلق ببعض حالات الضرورة وتعطي الإدارة سلطات إستثنائية خلالها. نذكر منها على سبيل المثال: المادة ٦٩ من الدستور الكويتي التي تنص على كيفية إعلان الاحكام العرفية بالدولة، وكيفية الرقابة عليها من قبل البرلمان، مع تحويل المشرع العادي اصدار قانون يحدد حالات إعلان الأحكام العرفية، وهو ما حدث فعلا بالقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ حيث نصت المادة الأولى منه على إنه: "يجوز إعلان الأحكام العرفية كلما تعرض الأمن والنظام العام في الدولة أو في جهة منها للخطر، أو بسبب وقوع عدوان مسلح عليها أو خشية وقوعه وشيكا، أو بسبب وقوع اضطرابات داخلية. كما يجوز إعلان الأحكام العرفية لتأمين سلامة القوات المسلحة الكويتية وضمان تموينها وحماية طرق مواصلاتها وغير ذلك بما يتعلق بتحركاتها وأعمالها العسكرية خارج الأراضي الكويتية".

وأعطى قانون الأحكام العرفية الكويتي عددا من الصلاحيات للسلطة العرفية. وهذه الصلاحيات تخرج عن نطاق مبدأ المشروعية في الأحوال العادية، وتتضمن مساساً لبعض حقوق الافراد وحررياتهم إن هي اتخذت في الأحوال العادية. ومن أبرز الأمثلة على ذلك: الترخيص بتفتيش الأشخاص والمساكن في أي وقت، وفرض الرقابة على المطبوعات قبل نشرها، وفرض الرقابة على المراسلات والهواتف، ومنع الاجتماعات، وإبعاد غير الكويتيين، وحظر التنقل الجزئي والكلي، والاستيلاء المؤقت على العقار والمنقول، وغيرها من الصلاحيات الأخرى.

وهناك ايضا القانون رقم ٨ لسنة ١٩٦٩ الخاص بالاحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض السارية، الذي أعطى في مواده ١٤ و ١٥ - صلاحيات إستثنائية لوزير الصحة من مثل: منع العيادات الخاصة من علاج بعض الأمراض السارية وقصرها على أماكن العلاج الحكومية، وعزل المناطق التي تظهر فيها حالات مرضية، ومنع التجول

في بعض المناطق ، وإتلاف المنقولات مثل المأكولات والمشروبات، وإغلاق المحال التجارية التي يشتبه في تلوثها، وغير ذلك من الصلاحيات الاستثنائية. ولوزير الصحة في سبيل تحقيق ذلك الاستعانة بافراد الشرطة العامة والقوات المسلحة.

وأخيرا نجد أيضا المرسوم بالقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٩ في شأن الدفاع المدني، والذي أعطى لوزير الداخلية صلاحيات إستثنائية كمسؤول عن الدفاع المدني مثل: إخلاء المباني لاستعمالها كمخابئ عامة، والاستيلاء على المباني والاراضي والمنقولات اللازمة لإعداد المخابئ العامة، والعمل على انتظام عمل الأفراد الذي تكون أعمالهم ضرورية لاستقرار المعيشة مثل الأطباء والمشتغلين بصناعة أو تجارة المواد الغذائية والأدوية. وغير ذلك من الصلاحيات التي تقيد حرية الإنسان وحقوقه.

فهذه التشريعات التي سنت للتعامل مع الأزمات المختلفة -مثل أزمة وباء كورونا- تحتاج إلى مراقبة في التطبيق وأيضا الى إدخال بعض التعديلات اللازمة عليها. ومثل هذه التعديلات قد تكون لازمة اثناء وخلال قيام الحالة الاستثنائية أو حالة الضرورة لتلائم مع هذه الحالة ولو مؤقتا. وهو الأمر الذي يجعلنا نؤكد على انه من الضروري في -مثل هذه الحالات- استمرار البرلمان في القيام بصلاحياته ومهامه الدستورية حتى يتمكن من التعامل مع هذه التشريعات وإدخال التعديلات عليها بما يتناسب مع الواقع وما تحتاجه متطلبات التطبيق على أرض الواقع.

وضرورة استمرار مجلس الأمة الكويتي في مباشرة اختصاصاته في مثل أزمة كورونا، لا تكمن فقط في مسألة الرقابة والمساءلة في أوقات الخطر وفي حالات الضرورة، وإنما أيضا في التسهيل والمساندة للسلطة التنفيذية وللأفراد والمؤسسات كافة. ففي مثل هذه الحالات والظروف فإن الأمر يحتاج إلى تكاتف الجميع وتعاون كافة السلطات والمؤسسات في الدولة. فوجود المجلس يسهل عملية التشريع الاستثنائي

والعاجل. وهو ما قام به المجلس خلال جلسته الأولى التي تزامنت مع جائحة كورونا، والتي انعقدت بتاريخ ٢٤ مارس لسنة ٢٠٢٠، وصادر فيها المجلس قانونين بصفة الاستعجال متعلقين بشكل مباشر بجائحة كورونا: كان أولهما التعديلات الخاصة بالقانون رقم ٨ لسنة ١٩٦٩ في شأن الاحتياطات الصحية والوقائية من الأمراض السارية، والذي غلظ من العقوبات المقررة لمخالفة القرارات التنفيذية لهذا القانون، واستحداث جريمة تعتمد نقل العدوى. والثاني هو التعديل على قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ٨٠ لسنة ١٩٨٠ والهادف إلى حفظ حقوق الأفراد حال حدوث كوارث أو أزمات أو أوبئة أو أي مانع قهري مثل؛ الحروب وحالات الطوارئ والكوارث الطبيعية والأزمات والأضرابات. والتعديل الخاص بوقف مواعيد المحاكم واستئنافها بعد انتهاء تلك الأزمة والذي احتاج إقراره إلى أغلبية خاصة لتطبيقه بأثر رجعي.

ورغم ذلك، كان يوجد -خلال جائحة كورونا- عديد من الأمور التي كانت تحتاج إلى تدخل المشرع لتقريرها وتنظيمها، مثل عقد واستمرار انعقاد جلسات المحاكم عن بعد، والتي كانت تحتاج لإصدار تشريع وقتي أو دائم. كما كانت الحاجة أيضا إلى تشريعات تحمي عمال القطاع الخاص فيما يخص مسألة أجورهم أو الاستغناء عن خدماتهم. وأيض تشريع لحماية موظفي القطاع العام فيما يخص طبيعة إجازاتهم الاستثنائية وتداخلها مع إجازاتهم الأخرى، وإمكانية ممارسة المهام الوظيفية عن بعد. وأخيرا التشريعات الخاصة بالمجلس ذاته عن طريق تسهيل عملية انعقاد الجلسات عن بعد كما سنرى في المبحث الثاني من هذه الدراسة. وغيرها من الموضوعات المستحقة والهامة والتي تقع في صميم عمل البرلمان، والتي لم تلق الاهتمام والعمل الكافي لإقرارها أو مناقشتها خلال فترة انتشار فيروس كورونا.

المطلب الثاني

استمرارية عمل البرلمان في الظروف الاستثنائية

يعتبر العمل البرلماني من الأعمال المتصلة، بمعنى أنه لا يُفترض ان يكون هناك غياب للبرلمان في الاحوال العادية. فالفصل التشريعي (وهو مدة العضوية في البرلمان) يستمر بالنسبة لمجلس الأمة الكويتي- لاربع سنوات تنتهي بإجراء انتخابات تشريعية جديدة تتم وفق الانتخاب العام والسري والمباشر، ومن ثم بداية فصل تشريعي جديد. حيث نصت المادة ٨٣ من الدستور على إن: "مدة مجلس الأمة أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له ويجري التجديد خلال الستين يوماً السابقة على نهاية تلك المدة..". وهو ما يعني أن السلسلة الطبيعية للفصول التشريعية تكون متصلة، حيث يتم التجديد بانتخابات مجلس الأمة الجديد قبل نهاية فترة مجلس الأمة السابق. ويتكون كل فصل تشريعي من ٤ أدوار للانعقاد، ودور الانعقاد هو المدة التي يستطيع البرلمان خلالها الاجتماع ومزاولة اختصاصاته الدستورية^(١) وفق نص المادة ٨٥ من الدستور على إنه: "لمجلس الأمة دور انعقاد سنوي لا يقل عن ثمانية أشهر ولا يجوز فـض هذا الدور قبل اعتماد الميزاني"، وهو ما يعرف بدور الانعقاد العادي والذي يستطيع المجلس خلاله أن يعقد جلساته ويزأول مهامه الدستورية. ويتم بمرسوم دعوة المجلس لبداية أدوار الانعقاد، وإذا لم يصدر المرسوم في الميعاد المحدد دستورياً فإن دور الانعقاد يبدأ بقوة القانون وفق نص المادة ٨٦ من الدستور^(٢).

(١) د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص ٨٨١.

(٢) تنص المادة ٨٦ من الدستور على أنه: "يعقد المجلس دوره العادي بدعوة من الأمير خلال شهر أكتوبر من كل عام. وإذا لم يصدر مرسوم الدعوة قبل أول الشهر المذكور اعتبر موعد الانعقاد =

وتعرف الفترة ما بين أدوار الانعقاد بالعطلة البرلمانية، وهي تعني توقف انعقاد الجلسات بطريقها العادي ولا تعني بأي حال زوال الصفة عن نواب الأمة، فيمكن للبرلمان ولجانته الاجتماع بغير الطريق العادي بمرسوم أميري أي بدعوة من سمو الأمير، سواء بناء على رغبة السلطة التنفيذية أو تلبية لرغبة أغلبية أعضاء المجلس^(١). وخلال هذه الفترة (ما بين أدوار الانعقاد) -أو في الفترات الأخرى لغياب جلسات البرلمان؛ سواء في فترات حل المجلس؛ أو بعد انتهاء مدته نهاية طبيعية- يكون للسلطة التنفيذية -على سبيل الاستثناء- إصدار مراسيم ضرورة ويكون لها قوة القانون وفق حكم المادة ٧١ من الدستور^(٢)، والتي اقتضت ضرورة الاقرار اللاحق من قبل مجلس الأمة لمثل هذه المراسيم، حيث لا تصبح مستقرة إلا بإقرار البرلمان لها عند عودته للانعقاد. فإذا لم يقرها البرلمان زالت بأثر رجعي. وهو ما يعني وجود رقابة لاحقة على ما يتم من أعمال تشريعية حتى في فترات غياب المجلس طبيعياً أو قسرياً. وما هذا إلا تأكيد من المشرع الدستوري على بقاء عنصر الرقابة فعالاً ومتواجداً، حتى في فترات عدم انعقاد المجلس.

الساعة التاسعة من صباح يوم السبت الثالث من ذلك الشهر. فإن صادف هذا اليوم عطلة رسمية اجتمع المجلس في صباح أول يوم يلي تلك العطلة".

(١) مادة ٨٨ من الدستور: "يدعى مجلس الأمة بمرسوم لاجتماع غير عادي إذا رأى الأمير ضرورة لذلك أو بناء على طلب اغلبية اعضاء المجلس".

(٢) مادة ٧١ من الدستور: "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 صدورهما، 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 قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من أثارها بوجه آخر".

وفي فترات الغياب العادي أو غير العادي لانعقاد البرلمان (مثل حالة الحل)، فإن المشرع الدستوري -تقديرا لأهمية استمرارية العمل البرلماني وعدم تركه معلقا- قد نظم هذه الفترة حتى لا تطول إلا بالوقت الكافي لانتخاب برلمان جديد. ولذلك فقد أوجب الدستور على السلطة التنفيذية أن تدعو لانتخابات جديدة في فترة لا تتجاوز الشهرين من تاريخ الحل، وإذا لم تقم الحكومة بالدعوة لانتخابات خلال هذه الفترة فإن المجلس المنحل يسترد كامل سلطته وتزول قوة أمر الحل^(١). وإذا لم تقم السلطة التنفيذية بالعمل على ذلك فإن البرلمان يعود بقوة القانون ويمارس أعماله الطبيعية ويعتبر قرار الحل كأن لم يكن. ويعلق الدكتور عادل الطيببائي على ذلك: "إن المشرع الدستوري لم يكن يتصور في أي وقت من الأوقات ان يترك الأمة دون ممثلين لها على مستوى السلطات العامة في الدولة"^(٢).

ويمكننا أن نستنتج من جميع ما سبق، أن المشرع الدستوري قد حرص على استمرارية مجلس الأمة ووجوده، ومكنه من ممارسة اختصاصه بالطريق العادي وغير العادي، وحرص على احترام المشاركة الشعبية في التشريع والرقابة حتى في حالة غياب المجلس

(١) مادة ١٠٧ من الدستور: "للأمير ان يحل مجلس الامة بمرسوم تبين فيه اسباب الحل على انه لا يجوز حل المجلس لذات الاسباب مرة اخرى، واذا حل المجلس وجب اجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل، فان لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فورا كأن لم يكن، ويستمر في اعماله الى ان ينتخب المجلس الجديد" ويجب ان ننوه الى انه -وعلى الرغم من اقرارنا لسلامة موقف المشرع الدستوري في عدم اطالة فترة الحل والاسراع في اجراء الانتخابات الجديدة- إلا انه يعاب على هذه المادة ان تركت مدة المجلس العائد بسبب عدم اجراء الانتخابات مفتوحة دون تحديد اجل لنهايتها او تحديد موعد إجباري لاجراء انتخابات جديدة، وهي بذلك تسمح للسلطة التنفيذية بابقاء المجلس الذي تريد الى ما لا نهاية، مما يتنافى مع مبدأ تداول السلطة وتعاقب المجالس وفكرة الانتخابات والاختيار الحر لنواب الشعب.

(٢) د.عادل الطيببائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلة الحقوق، السنة الخامسة عشر، العدد الثاني والثالث والرابع، ١٩٩٤، ص ٣١.

وعدم انعقاده، وهو ما يؤكد مبدأ استمرارية عمل البرلمان وعدم جواز قبول تعطيل أعماله أو تهميشها.

وتثير استمرارية مجلس الأمة خلال جائحة كورونا العديد من القضايا الدستورية المتعلقة بانعقاد جلسات المجلس مثل: موضوع تعطيل الحكومة لجلسات المجلس عن طريق اعتذارها أو غيابها العمدي عن حضور الجلسات، وأيضاً مسألة مد الفصل التشريعي لصعوبة اجراء الانتخابات في أثناء هذه الأزمة، وعملية تأجيل الجلسات بسبب المخاوف الصحية. وأخيراً مدى إمكانية انعقاد الجلسات عن بعد بطريقة إلكترونية، وهو الموضوع الذي آثرنا بحثه عند التحدث عن الاجراءات الضبطية والوقائية في المبحث الثاني من هذه الدراسة. وسنقوم بتناول هذه النقاط على الوجه التالي.

الفرع الأول

غياب الحكومة واعتذارها عن جلسات المجلس

يتنازع الفقه اتجاهاً حول حضور الحكومة لجلسات مجلس الأمة، وما إذا كان حضورها على سبيل الوجوب، وهو ما يعني عدم اكتمال النصاب لانعقاد الجلسة ورفعها في حالة عدم حضور الحكومة أو أي من أعضائها. وذهب إلى هذا الاتجاه جانب من الفقه، وهو التطبيق لظاهر حكم المادة ١١٦ من الدستور التي نصت على: **"..ويجب ان تمثل الوزارة في جلسات المجلس برئيسها أو ببعض اعضائها"**، ودلل هذا الرأي على ذلك بجريان العرف واطراده على هذه الممارسة، وهي عدم انعقاد الجلسة في حالة عدم حضور الحكومة أو أحد ممثليها^(١). وهناك جانب آخر من الفقه يرى أن عدم حضور

(١) تجدر الإشارة الى ان المجلس قد رفع جلسته التي كانت مقررة يوم الأربعاء ١٣ مايو لسنة ٢٠٢٠ والتي تتزامن مع الحظر الكلي المفروض في الدولة بسبب أزمة وباء كورونا، والتي كان إعتذار الحكومة عن الحضور فيها بعذر الاشتراطات الصحية، وأن الجلسات تنعقد بحضور أكثر من مئة =

الحكومة للجلسات ليس مبطلا لانعقادها، وأن هذا الواجب في الحضور ماهو إلا التزام يقع على الحكومة دون أن يؤدي إلى جزاء بطلان الجلسات. وإن القول بنشوء عرف دستوري في هذا الأمر هو قول غير صحيح لأنه لا يمكن أن ينشأ عرف قانوني بالمخالفة للقواعد القانونية المكتوبة كالمادة ٩٧ من الدستور التي تنص على إنه: "يشترط لصحة اجتماع مجلس الأمة حضور أكثر من نصف أعضائه.." ويتبين من هذا النص أنه لم يشترط لتوافر النصاب سوى حضور أكثر من نصف أعضاء مجلس الأمة. ويعزز هذا الرأي المنطق القانوني السليم، ذلك إن القول بالحاجة القانونية لحضور الحكومة لجلسات مجلس بكاملها أو أحد ممثليها سوف يهدر أحكام المادتين الدستوريتين؛ المادة ١٠٦ الخاصة بتأجيل الحكومة لجلسات المجلس عن طريق المراسيم، وأيضا المادة ١٠٧ الخاصة بسلطة الأمير في حل البرلمان، فما هي الحاجة لمثل تلك المواد مع قدرة الحكومة على تعطيل أعمال المجلس عند تعمد الغياب أو الاعتذار لاي سبب^(١).

ونحن نؤيد الرأي القائل بعدم وجوب حضور الحكومة كشرط قانوني للنصاب المطلوب لصحة انعقاد جلسات مجلس الأمة. وهو الرأي الأكثر تماشيا مع قاعدة استمرار البرلمان، وأكثر ضمانا لعدم تعطيل الجلسات وبالتالي تعطيل الرقابة والتشريع في الدولة، مع احتفاظ الحكومة بحقها بوجوب أن تتم دعوتها دائما من قبل رئيس مجلس الأمة لاجتماعات المجلس تنفيذا للقاعدة الدستورية سالفة الذكر.

شخص في مكان واحد مما يخالف التعليمات الصحية الخاصة بوباء كورونا. انظر في مسألة نصاب الجلسة، د.عثمان عبدالملك الصالح، مرجع سابق، ص ٥٦١.

(١) ويتبنى هذا الرأي كل من د.محمد الفيلي و د.محمد المقاطع والمستشار شفيق إمام عبر رأيهم المنشور في جريدة الجريدة الالكترونية بتاريخ ٨/١٢/٢٠١٩، www.aljarida.com. وايضا مقال منشور للاستاذ محمد عبدالقادر الجاسم في موقع www.aljasem.org.

وتجدر الإشارة إلى أن المجلس كان يعتزم الاجتماع يوم الأربعاء ١٣ مايو لسنة ٢٠٢٠ م إلا أن هذه الجلسة لم يكتب لها الانعقاد لعدم حضور الحكومة وعدم اكتمال النصاب، وكان من المفترض أن تناقش موضوعات هامة عديدة؛ أهمها ما يتصل مباشرة بجائحة كورونا كمثّل مناقشة التعاقدات الحكومية خلال الأزمة، وتعديل قانون المرافعات رقم ٣٨ لسنة ١٩٨٠ فيما يخص الاعلان الإلكتروني. وهو ما يعني أن الحكومة قد عطلت فعلا عمل البرلمان بشكل عام، وعمل البرلمان الخاص بجائحة كورونا. وهو الأمر الرئيسي الذي حذر منه أغلب فقهاء القانون الدستوري الذين لم يقرؤا العرف الدستوري المخالف في هذا الموضوع.

الفرع الثاني

مسألة إمكانية مد الفصل التشريعي

في ظل أزمة كورونا وقرب نهاية الفصل التشريعي الخامس عشر -الذي كان قد قارب على الانتهاء في العاشر من ديسمبر لسنة ٢٠٢٠^(١)- ثار نقاش فقهي حول مدى إمكانية مد الفصل التشريعي. خاصة إنه لم تكن هناك مواعيد واضحة لعودة الحياة لشكلها الطبيعي أو الاعلان عن انتهاء جائحة كورونا، وبالتالي الاستغناء عن الاشتراطات الطبية أو تخفيفها عند إجراء انتخابات المجلس التالي. وهو الأمر الذي دفع الرأي العام الى المطالبة بمد الفصل التشريعي إلى حين انتهاء هذا الطرف الاستثنائي.

(١) على اعتبار أن بداية الفصل التشريعي كانت في ١١ ديسمبر لسنة ٢٠١٦ والدستور نص على أن مدة مجلس الأمة (الفصل التشريعي) أربع سنوات تحسب من تاريخ أول اجتماع مادة ٨٣ من الدستور الكويتي.

وقد عالج المشرع الدستوري مسألة مد الفصل التشريعي^(١)، عبر قاعدة واحدة في الدستور وهي الفقرة الثانية من المادة ٨٣ المشار إليها سابقا والتي نصت على إنه: " .. ولا يجوز مد الفصل التشريعي إلا لضرورة في حالة الحرب ويكون هذا المد بقانون". وهذه المادة المعالجة لمسألة مد الفصل التشريعي تدفعنا الى طرح تساؤل حول دستورية المطالبة بمد الفصل التشريعي بسبب غير الذي ذكرته المادة الدستورية.

فهل يمكن قياس حالة الضرورة التي أوجدتها جائحة كورونا -وهي حالة وباء صحي يمثل خطرا على أفراد المجتمع- على حالة الحرب؟ أو هل يمكننا أن نفسر الحرب تفسيراً موسعاً بحيث يشمل الاعتداء على حقوق وحرىات الأفراد حتى من عوامل خارجة مثل انتشار فيروسات قاتلة أو من قوى الطبيعة؟.

تناول هذه المسألة فريقان من الفقهاء: الفريق الأول يرى إننا في حالة حرب دفاعية في مواجهة جائحة كورونا، وذلك بتوسيع مفهوم الحرب وفقاً للمفاهيم الحديثة، مما يعني تحقق الشرط الموضوعي الذي نصت عليه المادة الدستورية وهو وجود حالة ضرورة لحرب^(٢). وهو ما يمكننا من الاستناد على هذه المادة لمد الفصل التشريعي إذا طال أمد الوباء واستلزمت الضرورة ذلك، على اعتبار أنه يمكن توسيع مفاهيم الضرورة لحالة أخرى غير حالة الحرب^(٣).

(١) انظر في هذا الموضوع، د.محمد المقاطع، مد الفصل التشريعي و أسباب مده أو امتداده وفقاً للتنظيم الدستوري الكويتي، مرجع سابق ص ٢٩.

(٢) رأي صوتي د.ابراهيم الحمود منشور بتاريخ ٢٣/٣/٢٠٢٠ عبر موقع اركان القانوني www.arkanlaw.com

(٣) رأي كتابي د.محمد المقاطع عبر صفحته الرسمية على برنامج التواصل الاجتماعي "تويتر" بتاريخ ٢٩/٣/٢٠٢٠.

أما الفريق الآخر من الفقه، فيرى أن الدستور كان واضحا بتطلبه شروط ثلاثة لصدور قرار مد الفصل التشريعي: أولها صدور قرار المد بقانون وهو شرط شكلي لصحة الاجراء، وثانيهما وجود حالة ضرورة تتطلب اللجوء إلى هذا الاجراء، وأخيرا وجود حالة حرب تتطلب استمرار المجلس وحالة الحرب هنا هي حالة الحرب المقررة في المادة ٦٨^(١) من الدستور، وليست حربا على الامراض. ويجب ان يصاحب شرط الحرب شرط الضرورة، ناهيك على ان الاشتراطات الصحية من الممكن تطبيقها على آلية الانتخاب وطريقته المستقبلية اذا لزم الأمر^(٢).

ورأينا في المسألة ان ظاهر النص كان واضح المقصد وهو اللفظ الاصطلاحي للحرب، أي الاعتداء المسلح من قبل قوى اجنبية، ويجب ان تعلن الحرب الدفاعية كما نصت عليه المادة ٦٨ من الدستور، وهو ما يعني مخالفة شرط الحرب لاصدار قانون مد الفصل التشريعي، في حالة ما توسع المشرع في اعتبار الامراض والأوبئة ضمن حالات الحرب بالمخالفة للمعنى الاصطلاحي، وهو المعنى القانوني المستخدم في النظام القانوني الكويتي. أما استخدام طريقة القياس على هذه المادة -لإنشاء حالة جديدة لمد الفصل التشريعي واعتبار حالة الضرورة والخطر مبيحة لمد الفصل التشريعي- فهي أيضا وسيلة خاطئة وغير دستورية لإنشاء الأعراف الدستورية، على اعتبار أن حالة مد الفصل التشريعي جاءت على سبيل الاستثناء والتخصيص وهذا الاستثناء لا يمكن القياس عليه أو التوسع فيه تطبيقا للمبادئ العامة للقانون.

(١) مادة ٦٨ من الدستور "يعلن الامير الحرب الدفاعية بمرسوم أما الحرب الهجومية فمحرمة".

(٢) د.محمد الفيلي، رأي مرئي في لقاء تلفزيوني عبر تلفزيون ITV (العدالة سابقا) بتاريخ ٦ / ٥ / ٢٠٢٠.

الفرع الثالث

مسألة تأجيل اجتماعات مجلس الأمة

خلال أزمة كورونا ظهر اجراء تأجيل جلسات المجلس، كأحد أهم الاجراءات التي يمكن أن تتخذ مؤقتا لمواجهة هذا الوباء. فلا تستطيع المجالس النيابية المخاطرة بصحة وأمن نوابها وموظفيها عبر ابقائها على ذات النمط من الاعمال. فهي تحتاج أحيانا لتقليل عدد الجلسات أو لتأجيل إحدى الجلسات التي يكون توقيتها متزامنا مع فترات ذروة الوباء أو تشديد اجراءات الضبط الإداري الحكومية للوقاية من هذا الوباء.

فعلى سبيل المثال -وبالنظر الى برلمانات العالم- فقد تأجل بدء دورة انعقاد الهيئة التشريعية في الصين^(١) -والتي كانت مصدرا لهذا الوباء- وهي الدولة التي تأثرت مبكرا وبقوة بانتشار وباء كورونا، وقد عادت الحياة النيابية في الصين بتاريخ ٢٢ مايو ٢٠٢٠ بعدما كان مقررا انعقاد الدورة السنوية الثالثة بتاريخ ٥ مارس ٢٠٢٠. وفي مصر قرر رئيس مجلس النواب المصري تأجيل موعد انعقاد جلسات المجلس التي كانت محددة سلفا بتاريخ ١٢ ابريل ٢٠٢٠ إلى تاريخ ٢٩ ابريل ٢٠٢٠. وهو الإجراء الذي اتبعته سريلانكا أيضا بسبب الأزمة.

وعلى الرغم من ثبوت قاعدة الاستمرارية بالنسبة للبرلمان الكويتي -كما فصلنا سابقا- إلا أن المشرع الدستوري ومشرع اللائحة الداخلية للمجلس قد تنبها إلى حاجة البرلمان إلى التوقف والتأجيل. وقد بيّنا ذلك صراحة أو ضمنا في العديد من المواد، وسنحاول تقسيمها على النحو التالي:

(١) شبكة إرم الاخبارية www.aremnews.com.

أولاً: حق الحكومة بتأجيل جلسات المجلس:

وهو ما قرره المادة ١٠٦ من الدستور الكويتي حيث نصت على إنه: "للأمير أن يؤجل بمرسوم اجتماع مجلس الأمة لمدة لا تتجاوز شهراً، ولا يتكرر التأجيل في دور الانعقاد الواحد إلا بموافقة المجلس ولمرة واحدة، ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الانعقاد". وقد تضمنت ذات النص المادة ٦٧ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

وبناء على هذه المادة يتضح أنه كان من حق الحكومة أن تطلب تأجيل اجتماعات مجلس الأمة أثناء أزمة كورونا؛ إذا رأت الحاجة لذلك وأن الاشتراطات الصحية تقتضي التأجيل. على أن يكون هذا التأجيل لمدة لا تتجاوز شهراً كشرط أول، وأن يكون تكرار هذا التأجيل لمرة واحدة فقط وبموافقة مجلس الأمة، أي أن الحكومة لا تملك تكرار تأجيل جلسات المجلس بإرادتها المنفردة، مع الأخذ في الاعتبار أن فترات التأجيل هذه لا تنتقص من فترة انعقاد المجلس الطبيعية (ثمانية أشهر)، فيمتد دور الانعقاد لفترة مماثلة لفترة التأجيل، سواء كان التأجيل الأول والذي يكون بالإرادة المنفردة للحكومة أو التأجيل الثاني بطلب الحكومة وموافقة المجلس.

ثانياً: حق المجلس في تأجيل جلساته:

لم يعالج الدستور حق المجلس في تأجيل جلساته بقراره الخاص، وإنما جاءت هذه الرخصة من خلال اللائحة الداخلية لمجلس الأمة. حيث نصت المادة ٥٢ من اللائحة الداخلية للمجلس على إنه: "لا يحول تأجيل المجلس لجلساته دون انعقاد اللجان لإنجاز ما لديها من أعمال، ولرئيس المجلس أن يدعو اللجان للاجتماع فيما بين أدوار الانعقاد إذا رأى محلاً لذلك أو بناء على طلب الحكومة أو رئيس اللجنة". ورغم أن هذه المادة تعالج حالة انعقاد اللجان في حالة غياب المجلس بالتأجيل، إلا أنها تعطينا فرضية تأجيل المجلس لجلساته والتي استدعت أصلاً معالجة وضع اللجان خلال هذه الفترة. وقد يثور

الاعتراض على أن هذه المادة قد تؤسس أيضا على نوع التأجيل الأول، أي تأجيل الجلسات من قبل الحكومة وفق المادة ١٠٦ من الدستور والمادة ٦٧ من اللائحة الداخلية للمجلس. والرد على هذا الاعتراض هو أن المادة استخدمت لفظ "تأجيل المجلس لجلساته" وهو مالا يتحقق في حالة تأجيل الحكومة لها؛ فالتأجيل الأول من قبل الحكومة يكون بالإرادة المنفردة بمرسوم أميري، ولا يستدعي تدخل المجلس بل يصبح نافذا بقوة القانون. بالإضافة إلى إن المادة ٧١ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة كانت أكثر وضوحا في هذا الشأن حيث قررت أن "يجتمع المجلس في جلسة عادية يومية الثلاثاء والأربعاء مرة كل أسبوعين، وتعتبر جلسة يوم الأربعاء امتداداً لجلسة يوم الثلاثاء السابقة عليه، ما لم يقرر المجلس غير ذلك أو لم تكن هنالك أعمال تقتضي الاجتماع". ونلاحظ في هذه المادة استخدام عبارة "ما لم يقرر المجلس غير ذلك"، وهي تعني بشكل صريح ومباشر أن للمجلس أن يقرر عدم الاجتماع متى ما أراد ذلك، وهو ما جرى العمل عليه كما في الأحوال عندما يقرر المجلس تأجيل اجتماعاته للأعياد الدينية أو الوطنية. وأيضا يستطيع المجلس تأجيل اجتماعه في حالة صعوبة التحقق عمليا وهي عدم وجود أعمال تقتضي اجتماعه. وتكمن صعوبة تحقق هذه الحالة بسبب الجدول المزدحم عادة لمجلس الأمة وقلة الجلسات المقررة أسبوعيا، طبقاً لحكم المادة ٧١ التي حددت يومين كل أسبوع وهما الثلاثاء والأربعاء، وهو عدد قليل جدا للاجتماع لا يسمح بإنجاز الكثير من الأعمال^(١).

وخلال جائحة كورونا استهل المجلس تعاطيه مع هذه الازمة عبر إلغاء الجلسة التي كان مقرر عقدها في الثاني من مارس لسنة ٢٠٢٠، والتي كانت تخص مناقشة جائحة كورونا وتداعياتها. وتبعها تأجيل اجتماع المجلس لمدة اسبوعين وبالتالي تأجيل

(١) د. عادل الطبطبائي ، مرجع سابق، ص ٨٨٧

الجلسات التي كان مقرر عقدها يومي ١٠ و ١١ مارس الى تاريخ ٢٣ و ٢٤ مارس. وقد أوضح رئيس مجلس الأمة (آنذاك) أن أسباب اتخاذ مثل هذا القرار هو تغليب المصلحة العامة، والتزاما بتوصيات منظمة الصحة العالمية ووزارة الصحة في دولة الكويت^(١).

ونلاحظ في هذه القرارات عدم استخدامها الطريق القانوني السليم لتأجيل الجلسات. حيث إن هذا التأجيل لم يصدر عن طريق المرسوم الاميري - كما قرر الدستور - أو عن طريق إرادة المجلس - وفق اللائحة الداخلية له - وهو ما يعني صدور القرار من مجلس الأمة، وليس من رئيس مجلس الأمة أو من مكتب المجلس الذين لا يمكن هذا الاختصاص بالتأجيل. وقد يثور الاعتراض حول كيفية اتخاذ مجلس الأمة قراره اذا كانت هناك خطورة من اجتماعه أصلاً لاتخاذ مثل هذا القرار. والرد على هذا الاعتراض هو أنه إذا كانت هناك خطورة واضحة وضرورة تفرض عدم اجتماع المجلس في المكان والزمان المقررين، فعدم حضور النواب يؤدي إلى فقدان نصاب الجلسة وبالتالي الانتقال تلقائياً إلى الجلسة المقبلة، والتي من خلالها يمكن للمجلس أن يتخذ قراره باعتبار غيابه السابق كان تأجيلاً، وقراره الحالي يحمل أثراً رجعيًا لك لا يؤاخذ النواب على غيابهم دون عذر عن جلسات المجلس.

وتجدر الإشارة أخيراً، الى أن أسباب عدم الاجتماع التي قدمها مكتب المجلس ورئيس المجلس، وأيضاً ما قررته الحكومة من عذر لعدم حضورها لجلسة مجلس الأمة يوم ١٣ مايو ٢٠٢٠، أو توصياتها وتوجيهاتها بعدم انعقاد الجلسات، كل ذلك يفتقد أسباب مشروعيتها الواقعية، بسبب تكرار اجتماع الأعضاء مع الحكومة في أكثر من اجتماع مصغر خلال أزمة كورونا، وايضا اجتماعات اللجان التي كانت مستمرة أثناء

(١) تصريح رئيس مجلس الأمة منشور عبر شبكة أخبار مجلس الأمة " الدستور " عبر موقعها الإلكتروني www.aldustor.kna.kw.

أزمة كورونا، والتي كانت تقام غالبا في مساحة أصغر من مساحة قاعة عبدالله السالم بمجلس الأمة، وبكثافة حضور أكثر خطورة مما تكون عليه الخطورة في قاعة عبدالله السالم الأكبر حجما. وهو ما يثير الاستغراب والتعجب من ازدواجية المعايير وعدم انطباق ذات الأسباب رغم تشابه الحالة، وهو بالتالي ما يهدر مبادئ ضرورة تواجد المجلس واستمراريته التي بينهاها خلال هذه الدراسة^(١).

(١) يمكننا أن نضرب على سبيل المثال لا الحصر لهذه الاجتماعات باجتماع نواب مجلس الأمة مع ممثلي ديوان المحاسبة لعرض اراء الديوان ورقابته على التعاقدات خلال ازمة كورونا بتاريخ ١٧ مايو ٢٠٢٠ واجتماع أكثر من ٣٢ نائبا مع ٤ وزراء لاستعراض خطة الحكومة لما بعد الحظر الكلي بتاريخ ٢٧ / ٥ / ٢٠٢٠ واجتماعات اللجان المتكررة مثل اجتماع لجنة الشؤون الصحية والاجتماعية بتاريخ ١٠ مايو ٢٠٢٠ ولجنة الشؤون المالية والاقتصادية بنفس التاريخ واللجنة التشريعية والبرلمانية بتاريخ ٧ مايو ٢٠٢٠ .

المبحث الثاني

ضمان مبدأ الفصل بين السلطات في الأحوال الاستثنائية

بعدها بينا في المبحث الأول ضرورة وجود واستمرارية العمل البرلماني في ظل الأزمات والظروف الاستثنائية عامة -وجائحة كورونا بشكل خاص- تظهر لدينا إشكالات عملية مستحقة تشكل نوعاً من التحدي قد يمس بمبدأ الفصل بين السلطات الدستوري. حيث نرى تشابكا بين حق السلطة التنفيذية في حماية النظام العام بعناصره الثلاثة الأساسية (الامن العام، الصحة العامة، السكينة العامة) من ناحية، وكفالة قيام السلطة التشريعية بمهامها وصلاحياتها الدستورية كما بينا سابقا. وعلى ذلك سنتناول في هذا المبحث استقلالية المجلس في اجراءاته الوقائية (مطلب أول)، ثم ضمان استقلال مجلس الأمة في مواجهة قرارات الضبط الإداري (مطلب ثاني).

المطلب الأول

استقلالية المجلس في اجراءاته الوقائية

تعتبر مسألة استقلالية المجالس النيابية من أهم المبادئ التي تقوم عليها فكرة العمل النيابي. فقيام المجلس باختصاصاته الدستورية بشكل مستقل وغير قابل للتأثر من قبل السلطة التنفيذية، يجعل ممارسته لدوره ممارسة حقيقية كسلطة مستقلة تؤدي دورها بالتعاون والتنسيق مع السلطات الأخرى بالدولة، وليس بطريق التبعية والتنفيذ، وتمثل الاستقلالية جوهر النظام البرلماني. وفي الأحوال الاستثنائية يحتاج كل من يؤدي دوره

ضمن المؤسسة التشريعية -من موظفين ونواب للأمة- إلى قرارات تتصدى للواقع الخطر للأزمة الاستثنائية وإلى وسائل وقائية فعالة في مواجهة هذا الخطر. وهذه السلطة الوقائية تتشابه مع عملية الضبط الإداري التي تقوم بها السلطة التنفيذية، وتشكل في حقيقة الأمر أحد أهم واجبات السلطة التنفيذية. ولكن خصوصية المؤسسة التشريعية واستقلاليتها تجعلنا نعطيها قرارا ذاتيا متعلقا بوقاية عملها وموظفيها. ويتعين أن يكون هذا القرار نابعا من تقديرها الذاتي، وموازنتها بين الخطر والعمل حتى لا تتخذ الاجراءات الضبطية من قبل الادارة كوسيلة أو منفذ لتعطيل أعمال البرلمان. ونعرض هذا الموضوع في الفرعين:

الفرع الأول

النظرية العامة للضبط الإداري

يعرف الفقه الضبط الإداري بأنه وظيفة ضرورية محايدة من وظائف السلطة العامة وتتصب على حياة الأفراد فتقيدها وتهدف الى وقاية النظام باستعمال وسائل القسر في ظل القانون^(١). ويُعرفه أيضا بأنه نوع من التدخلات التي تمارسها بعض السلطات الإدارية والتي تهدف لضبط وضمان حدود النظام العام وحرية الأفراد^(٢).

ويتضح من هذين التعريفين انهما اتفقا على أن مهام وواجبات النظام العام تستلزم السيطرة والحد من حريات الأفراد، واجبارهم على إتخاذ سلوك معين ضمانا

(١) د.ابراهيم طه الفياض، القانون الإداري نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، مكتبة الفلاح للنشر، الطبعة الثالثة، ٢٠١٤، صفحة ٢١٢.

(2) Gaudemet, Yves . Droit administratif . 22em édition. LGDJ. P353

لاعتبرات النظام العام. ويتضمن النظام العام أهدافا تقليدية وأخرى حديثة وغير تقليدية^(١)، نعرضها باختصار فيما يلي:

أولاً: الأهداف التقليدية للنظام العام:

وتتمثل في التالي:

أ- الأمن العام:

ويعني إبعاد الظروف التي من شأنها تهديد أمن الأفراد وتعريضهم للخطر، مما يشيع الشعور بالطمأنينة لدى الأفراد على أرواحهم وأموالهم وسلامة أجسامهم. مثل حماية تنقل الأفراد من الحوادث أو اتخاذ بعض السلطات لمنع الاضطرابات أو الكوارث.

ب- الصحة العامة:

وتعني وقاية الأفراد من مسببات الأمراض، وإبعاد شبح الأوبئة عنهم والتزام الإدارة بتحصين المجتمع من الكوارث الصحية والمخاطر الطبية؛ كفرض الرقابة على المحلات المضرة بالصحة أو منع استيراد المواد من الدولة الموبوءة.

ج- السكنية العامة:

وتعني نشر الهدوء والطمأنينة؛ ووقاية المجتمع من مسببات الازعاج والقلق للأفراد ومثالها إبعاد مراكز الاعمال والمحلات -خاصة المقلقة للراحة- عن المناطق السكنية.

(١) د.خليفة الحميدة د. احمد الفارسي، القانون الاداري - نشاط السلطة الإدارية، جامعة الكويت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩، ص ٩٧

ثانياً: الأهداف الجديدة والمستحدثة للنظام العام:

تتمثل عناصر النظام العام غير التقليدية والحديثة نسبياً في حماية الاخلاق والاداب العامة وحماية البيئة وجمال الرونق والذوق العام.

ولحماية هذه العناصر في الأحوال الطبيعية، فإن الإدارة تلجأ الى عدة وسائل لضمان تحقيق هذه الحماية؛ مثل الحظر والترخيص والإخطار، واللجوء الى الأوامر الفردية أو وسائل التنفيذ المباشر.

وفي الظروف الاستثنائية فإن وسائل الإدارة لا تتغير وإنما يتغير نطاقها ومداهها من حيث التشدد والتوسع. فتلجأ الإدارة إلى أساليب الحظر والأوامر الفردية والتنفيذ المباشر بشكل أكبر، وتتوسع في الحد من الحقوق والحريات الفردية، وذلك لتفوق المصلحة الجماعية بحفظ النظام العام على المصالح الخاصة والحقوق الفردية^(١).

ويربط هذه القواعد مع أزمة وباء كورونا باعتباره -كما ذكرنا سابقاً- أحد الامراض الخطرة على صحة الانسان، كما إن طريقة انتشاره السريعة تؤدي إلى خلل في الامن العام في المجتمع. مما فرض على السلطات التنفيذية في الدولة أن تتخذ الاجراءات اللازمة لمكافحة هذا الوباء والحد من انتشاره، وفق صلاحياتها في الضبط الإداري المقرر لها في الدستور^(٢) في المادة ٧٣ التي نصت على

(١) د.خليفة الحميدة ، د.احمد الفارسي ، مرجع سابق ، صفحة ١٠٢ ، صفحة ١٢٦ .

(٢) وايضا يمارس الضبط الإداري في الأحوال الاستثنائية وأثناء الأزمات والكوارث، عن طريق المراسيم التنفيذية واللوائح التنفيذية للقوانين المشرعة للتعامل مع مثل هذه الحالات؛ مثل قانون مكافحة الأوبئة، وقانون الدفاع المدني، وقوانين الاحكام العرفية، والتي اشرنا اليها في المبحث الأول من هذه الدراسة. وذلك تطبيقاً للمادة ٧٢ من الدستور التي نصت على أن: "يضع الأمير، بمراسيم،

أن: " يضع الأمير، بمراسيم، لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين"^(١). وتهدف هذه اللوائح والقرارات التنظيمية في ظل جائحة كورونا إلى تنفيذ أحد الواجبات الدستورية التي تلتزم بها الدولة تجاه المواطنين.

كما نص الدستور في المادة ١٥ على أن: " تعنى الدولة بالصحة العامة وبوسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة".

الفرع الثاني

سلطة البرلمان في إتخاذ الإجراءات الوقائية للقيام بوظيفته الدستورية

الأساس الدستوري لممارسة الإدارة لصلاحياتها الضبطية والإجراءات التي اتخذتها في ظل أزمة كورونا والظرف الاستثنائي الخاص بهذه الجائحة، يجعلنا في حاجة دائمة الى ربط هذه الاجراءات بأساس الدستورية والمشروعية الذي استندت إليه. بمعنى هل الإجراءات التي اتخذتها الحكومة جاوزت أو تخطت حدود الضبط الإداري ومكافحة الوباء وحماية الصحة العامة والأمن العام أم التزمت بها.

ومن ناحية أخرى يثور التساؤل حول دور البرلمان وصلاحياته الدستورية مثل حق التمثيل وحق الرقابة النيابة، وحق ممارسة الديمقراطية -مواضع هذه الدراسة- وهي

اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلا فيها أو تعطيلها لها أو إعفاء من تنفيذها. ويجوز أن يعين القانون أداة أدنى من المرسوم لإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذه".

(١) انظر في ذلك د.محمد عبدالمحسن المقاطع ، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية ، جامعة الكويت ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٨

أيضا د.عادل الطبطبائي ، مرجع سابق صفحة ٥٩٩ . د. عثمان عبدالمالك الصالح، مرجع سابق صفحة ٣٩٣.

من الحريات ذات المضمون السياسي^(١) التي كفل دستور دولة الكويت طريقة ممارستها في المواد (٨٠)^(٢) وما بعدها^(٣). فحق الانتخاب المنصوص عليها دستوريا عبر المادة (٨٠) من الدستور يؤدي الى ضمان مشاركة افراد الشعب في شؤون الحكم^(٤). وما يتبع حق الانتخاب هو ضمان استمرار تمثيلهم ومشاركتهم في شؤون الحكم؛ عن طريق عمل البرلمان وممارسة مهامه وصلاحياته الدستورية.

وكل ذلك يتطلب القيام بنوع من التوازن المستمر بين الالتزامات والحقوق والغايات الدستورية الأخرى. فهذه الحقوق أيضا لها أساسها الدستوري وأهميتها ودورها في مواجهة الأزمات كما بينا في المبحث الأول من هذه الدراسة. لذلك لا يكفي فقط أن يكون هناك اعتداء أو خطر جسيم يهدد النظام العام حتى تقبل بتوسيع المشروعية وإهدار هذه الحقوق، وإنما يجب أيضا أن تتناسب طبيعة الإجراء المتخذ مع مواجهة الخطر الجسيم؛ فلا يمكن اللجوء الى التنفيذ المباشر دائما عند حدوث اعتداء على النظام العام^(٥)، ولا يمكن القبول بالمنع المطلق حتى في حالة التسليم بالخطر الجسيم إذا ما كان من الممكن اللجوء إلى وسيلة أخرى ملائمة لمقابلة هذا الخطر والمحافظة على الحق^(٦). لذا لا يكفي إثبات وجود الخطر على صحة الانسان فقط لإثبات تفوق حق حماية الصحة

(١) انظر في أهمية ضمان الحقوق السياسية ، د.صالح بن عبدالله الراجحي ، حقوق الانسان السياسية والمدنية : دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية ، مجلة الحقوق ، العدد الاول ، ٢٠٠٣ ، ص ١٠١ .

(٢) تنص المادة ٨٠ على انه " يتألف مجلس الامة من ٥٠ عضوا ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر، وفقا للأحكام التي يبينها قانون الانتخاب " .

(٣) د.عثمان عبدالملك الصالح ، مرجع سابق صفحة ٢٩٤ .

(٤) د.عادل الطيباني ، مرجع سابق ، صفحة ٣٨٦ .

(٥) د. عثمان عبدالملك الصالح ، مرجع سابق صفحة ٣٩٨ .

(٦) د.فواز ثامر الجدعي ، القانون الإداري - نشاط السلطة الإدارية ، مكتبة الكويت الوطنية ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٨ / ٢٠١٩ ، الباب الثالث صفحة ٦٧

العامّة على حقّ الانسان بالتمثيل والرقابة عن طريق ديمقراطيته النيابية. وإنما يجب في مثل هذه الحالة- أن تتخذ الاسباب والوسائل اللازمة للمحافظة على الصحة العامة في البرلمان مع محاولة ممارسة البرلمان لواجباته قدر المستطاع.

وعملية الموازنة هذه -أو عملية قياس تناسب الوسيلة مع الغاية- في الإجراء الضبطي الذي يمس مرفق مجلس الأمة، لا يجب أن تترك لإرادة السلطة التنفيذية. فمجلس الأمة له كيانه المستقل والذي ضمن الدستور واللائحة الداخلية للمجلس استقلاله عندما قرر انفصال مجلس الأمة إدارياً عن مجلس الوزراء وعن جميع الوزراء والمجالس العليا في الدولة. وهو ما يعني قدرة المجلس -حسب الدستور وحسب اللائحة- على اتخاذ قراره الوقائي وتحمل مسؤولية الموازنة بين أهمية الحفاظ على الصحة العامة والأمن العام الخاص بمجلس الأمة -بمقتضى من موظفين وأعضاء- وأهمية ممارسة المجلس لدوره الدستوري المهم في الاحوال الاستثنائية.

فيمكن ان يتخذ المجلس عدة اجراءات وقائية من تلقاء نفسه؛ كتقليل عدد الجلسات، وتركيز محتواها على الموضوعات الخاصة بهذه الأزمة، ويمكن فرض التباعد الشخصي بين الأعضاء والزامهم ارتداء الملابس الواقية، وأيضاً فرض قياس الحرارة أو أخذ المسحات على جميع العاملين والنواب في المجلس، وعقد جلسات المجلس بلا جمهور وبتعدد محدود، من موظفي المجلس والكافي لتسيير الجلسة دستورياً بشكلها الطبيعي. وهذه القرارات تكون أداتها القانونية هي قرارات رئيس المجلس ومكتب المجلس وفق صلاحيات وواجبات كل منهما التي قررتها اللائحة الداخلية للمجلس. فرئيس المجلس يعتبر في علاقته بمجلسه- القائم مقام الوزير في وزارته، وتتمثل أبرز واجباته وصلاحياته التي نصت عليها المادة ٣٠ في فقراتها (أ ، ب، هـ ، و)، فيما يلي:

".. أ- حفظ النظام داخل المجلس، وبأمره يأتمر الحرس الخاص بالمجلس، وللرئيس في هذه المهمة ان يطلب معونة رجال الشرطة إذا اقتضى الامر ذلك. ب- رئاسة جلسات

المجلس. هـ- وان يمارس في شؤون المجلس وموظفيه الصلاحيات التي تخولها القوانين واللوائح للوزير في شؤون وزارته وموظفيها. و- وضع نظام حضور الزوار في جلسات المجلس..". وأيضاً مكتب المجلس والذي يأخذ صفة مجلس الوزراء في علاقته مع موظفي المجلس حسب نص المادة ٣٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة. على أنه لا يجوز للرئيس أو مكتب المجلس في طريقة استخدامهم لحقهم اللائحي- ان ينتقصوا من حقوق النواب الدستورية أو أن يعرفوا أعمالهم.

ويستطيع المجلس تبني فكرة الاجتماع عن بعد عن طريق قرار من المجلس أو تشريع يوفر الضمان الكافي لصحة انعقاد هذه الجلسات. وهذه الطرق تعتبر أيضاً من الاجراءات الضبطية التي تهدف إلى حماية الصحة العامة وبالتالي حماية النظام العام^(١).

فعلى الرغم من أن المادة ٩٠ من الدستور قد قررت بوضوح إن: "كل اجتماع يعقده المجلس في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه يكون باطلاً، وتبطل بحكم القانون القرارات التي تصدر فيه". وهو الأمر الذي يعني عدم جواز اجتماع المجلس رسمياً إلا في قاعة عبدالله السالم (وهو المكان المقرر لاجتماع المجلس حسب العرف المستمر لمجلس الأمة منذ إنشائه). إلا أن المذكرة الإيضاحية للدستور الكويتي (والتي تتمتع بما يتمتع به الدستور من الزامية متفق عليها فقهيًا^(٢)) استدركت موضحة انه

(١) صرح الامين العام للاتحاد البرلماني الدولي : مارتن شنونجونج أن ما يقارب ٨٥% من برلمانات العالم ظلت تعمل خلال أزمة كورونا الحالية عبر استطاعتها التكيف مع الأزمة بالتقيد بالانظمة اللازمة واستخدام التكنولوجيا الجديدة عن بعد ، خبر منشور في موقع الدستور الالكتروني www.dostor.org في ١١ / ٥ / ٢٠٢٠

(٢) د.عادل الطبطبائي ، الطبيعة القانونية للمذكرة التفسيرية للدستور الكويتي وعلاقتها بتكوين المحكمة الدستورية ، مجلة الحقوق ، السنة الثامنة ١٩٩٤ ، العدد الاول ، صفحة ١٦٥

وتفسيرا للمادة ٩٠ سالفه الذكر "نص هذه المادة لا يمنع دستوريا من اجتماع المجلس في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه، اذا دعت ضرورة لذلك ووفقا لنظرية الضرورة وبشروطها القانونية المقررة". وهنا جاء التفسير موضحا أنه يمكن لحالة الضرورة أن تستدعي الخروج عن الأصل العام والاجتماع في غير المكان والزمان المقررين. ولا نجد من مانع دستوري يمكنه أن يمنع التوسع في كلمة المكان ليشمل المكان الافتراضي أيضا، على اعتبار أن الاجتماع يحقق الغاية من التواجد الزمني والنقاش الجماعي وامكانية الاتصال والاستقبال من كل أعضاء المجلس. ويعترض بعض الفقه على هذه النتيجة بسبب لفظ "وفقا لنظرية الضرورة وبشروطها القانونية"، وهو ما يعني -من وجهة نظرهم- لزوم صدور تشريع يحدد شروطا للضرورة حتى نعلم مسبقا ماهي شروط الضرورة القانونية^(١). ولا نعتقد بدورنا بسلامة هذا الرأي فقد استخدمت المادة لفظ "نظرية الضرورة"^(٢) والتي نرى أنه يقصد بها نظرية الظروف الاستثنائية^(٣) وهي نظرية مشهورة وضعها مجلس الدولة الفرنسي في قضية HEYRIES

(١) د.محمد الفيلي، رأي صوتي منشور عبر صفحة أركان الالكترونية في موقع تويتر للتواصل الاجتماعي @arkanlaw في ٢٥ مايو ٢٠٢٠.

(٢) وهناك نظرية للضرورة في إطار الاجراءات العامة التي تتخذها الدولة في غياب البرلمان وأسسها الفقيه "دوجي" وهي ايضا تشترط ثلاث شروط: أولا: ان تحدث ثورة او اضرب عام، ثانيا: أن يتعذر انعقاد البرلمان أو لا يسمح الطرف الطارئ بانعقاده، ثالثا: أن تكون الحكومة تعزم عرض الأمر على البرلمان في أول جلسة لانعقاده للموافقة على تصرفاتها. وهي حقيقة شروط مشابهة لشروط الأحكام العرفية في النظام القانوني الكويتي والتي بينها في القسم الأول من هذه الدراسة، ولكن لا نرى بأن تفسير المادة ٩٠ من الدستور كان يقصد هذه النظرية لأنها تتحدث عن عدم انعقاد البرلمان لتشريع القرار الحكومي، أما المادة ٩٠ فتتحدث عن تغيير محل انعقاد البرلمان وبشروط قانونية وليست فقهية. أنظر د.طعيمة الجرف، مرجع سابق، صفحة ١٤٣.

(٣) وقد استخدم بعض الفقه نظرية الضرورة كمرادف لمسمى الظروف الاستثنائية، أنظر د.عزيزة الشريف، أساليب الإدارة العامة وخضوعها لمبدأ سيادة القانون، دار الكتب، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣ - ٢٠٠٤ صفحة ٥١. وانظر أيضا د.جورجى شفيق سارى، د.فواز الجدعي قواعد وأحكام القانون والقضاء الإداري، الطبعة الأولى، ٢٠١٩/٢٠١٨، صفحة ٦٢.

في ١٨ يونيو ١٩١٨، والتي أسس فيها قضاء مجلس الدولة الفرنسي حكمه على الاجراءات التي تتخذها السلطات العامة اثناء فترة الحرب^(١). وتشتت هذه النظرية لقيامها ثلاثة شروط: الأول: قيام ظرف استثنائي وحالة واقعية غير اعتيادية لا يمكن تلافيا من خلالها القيام بالعمل بطريقته الطبيعية، كما في حالة الحروب والأوبئة والكوارث الطبيعية أو حالات أو القتال الداخلي. الثاني: أن يصعب مواجهة هذا الظرف الاستثنائي بطرق العمل الاعتيادية. الثالث: أن تكون ممارسة هذه السلطات بالقدر الكافي لمواجهة حالة الضرورة أي أن يكون هناك تناسب بين الحالة والوسيلة. وهذه الشروط اعترف بها الفقه والقضاء الإداري (والقضاء الإداري يعتبر مبتدعا ومنشأ للمبادي والقواعد القانونية وليس فقط مجرد مطبق للنصوص التشريعية) وتعتبر جزءاً من النظام القانوني في الدولة، وبناءً عليه تعتبر شروطاً قانونية وفق تفسير المادة ٩٠ سالف الذكر.

وإذا ما تجاوزنا مسألة سماح الدستور بعقد الجلسات عن بُعد، فهناك أيضاً معضلة وجود اشتراطات ومواد تحكم انعقاد الجلسات في اللائحة الداخلية لمجلس الأمة. وهو ما جعل بعض الفقه يرى أنه لا يصح عقد الجلسات عن بعد إلا من خلال تعديل اللائحة الداخلية^(٢) عن طريق تشريع خاص بذلك. فعلى سبيل المثال المادة (٦٩) من اللائحة تجيز عقد الجلسات سرية، والسرية تتطلب التأكد من عدم تواجد أحد بالقرب من النائب في حالة الاتصال عن بعد. أيضاً المواد التي تطلبت وجود توقيع على الطلبات أو الحضور مثل المادة (٧٣) التي تحدثت عن التوقيع على دفاتر الحضور، والمادة (٧٧) التي تتكلم عن تخلي الرئيس عن كرسيه ليشارك في المناقشات، وكأنها تحيلنا الى مكان

(1) Waline, Jean. Droit administratif. Dalloz. 27e Edition . 2018. P 374

(٢) د. محمد الفيلي، رأي منشور في جريدة الجريدة الالكترونية، بتاريخ ١٣ مايو ٢٠٢٠.

مادي وليس مكان افتراضي كما في الانعقاد عن بعد. والمادة (٨٥) التي تتحدث عن وقوف النائب في مكانه على المنبر وغير ذلك من المواد الكثيرة التي توحى بلزوم وجود الاعضاء جسديا في مكان واحد وهو الامر غير المتحقق في حالة الانعقاد عن بعد.

ورغم وجاهة هذا الرأي وقربه الأكبر من الإجراء القانوني السليم، إلا أننا نرى أن التقدم التكنولوجي يسمح حاليا بأن تستبدل أو توسع مفاهيم هذه الكلمات والعبارات. فباستطاعة المجلس تبني أنظمة تسمح بالسرية كالتشبكات الخاصة، وأيضا عن طريق وضع السماعة الالكترونية الخاصة، وكذلك باستخدام التوقيع الالكتروني لإثبات الحضور، أو استخدام الكاميرا المتحركة لتأكيد الانفراد بالمكان، بل وحتى التصويت السري بدون اظهار هوية المصوت والذي تستخدمه بعض البرامج الحالية لبقاء سرية المتصل كمجهول. ونظرية الضرورة تسمح أيضا بتوسيع نطاق المشروعية، والتي يمكننا من خلالها اعطاء تفسيرات جديدة تشكل عرفا يمكن اتباعه مستقبلا، ويحقق غاية النص ويحفظ حق الأمة في انعقاد اجتماعات ممثليها.

أما فيما يخص اجتماعات اللجان، فنعتقد أنه يسري عليها ما يسري على جلسات المجلس، رغم عدم وجود نص دستوري يمنع انعقادها في غير الزمان والمكان، إلا ان اللائحة الداخلية أيضا نظمتها وبالتالي يحتاج الأمر إلى قرار من رئيس المجلس لتبني هذه الطريقة لانعقاد اجتماعات اللجان والحضور الالكتروني عن بعد.

والخلاصة أنه لا يقع واجب إجراء التوازن ومعرفة الضرورة وتقدير قدرها على عاتق السلطة التنفيذية فقط، فمجلس الأمة يتمتع بالاستقلالية الذاتية عبر القواعد التي قررتها اللوائح الداخلية، وهو ما سوف نتناوله بالتفصيل في المطلب التالي.

وبناءً على ذلك، فإن واجب اتخاذ الاجراءات الوقائية في إطار عمل البرلمان - وهي الإجراءات المشابهة لاجراءات الضبط الإداري الذي تتخذه الإدارة- إنما تقع على البرلمان نفسه. فهو الذي يستطيع التأقلم مع هذا الخطر بفرض نظامه الخاص على الجلسات واللجان، بحيث لا يعرض النواب أو العاملين في مجلس الأمة لخطر الإصابة بالوباء. وهو ما قامت به العديد من البرلمانات العربية والعالمية: فقد ألزم مجلس النواب المصري نفسه بالتباعد بين الأعضاء، وشرط ارتداء الكمام وتفعيل بصمة الوجه^(١)، وكذلك فعل مجلس العموم البريطاني عندما خفض عدد جلساته الى ٣ جلسات اسبوعية وفرض التباعد الاجتماعي وتفعيل إمكانية الاجتماع عن بعد^(٢)، وايضا هذا ما اتخذه مجلس النواب الامريكي من الزام التباعد وعدم التجمع وارتداء الكمامات الواقية من الوباء^(٣)، وقرر البرلمان الاسترالي أيضا تقليل عدد جلساته مع اعطاء الأولوية للجلسات العاجلة^(٤)، وأخيرا فقد قامت المجالس النيابية في فرنسا (مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية) بتخفيض عدد اجتماعاتها وأيضا بتقليص حجم اعمالها، وقد عقدت الجمعية الوطنية الفرنسية بعض اجتماعاتها عن بعد وقصرت اجتماعاتها على الموضوعات والنقاشات الخاصة بأزمة فايروس كورونا، وعقدت اللجان التشريعية اجتماعاتها لإقرار القوانين الخاصة بمواجهة جائحة كورونا فقط. وتجدر الإشارة أن الجمعية الوطنية لم تعتمد نظام التصويت عن بعد وإنما قصرت الاجتماعات عن بعد على النقاش وجلسات الاستماع^(٥).

(١) شبكة اخبار اليوم السابع www.youm7.com ١٧ ابريل ٢٠٢٠م

(٢) شبكة اخبار البي بي سي www.bbc.com ٢١ ابريل ٢٠٢٠م

(٣) شبكة ان بي ار www.npr.com ١ مايو ٢٠٢٠م

(٤) تقرير الاتحاد البرلماني الدولي المنشور لأول مرة بتاريخ ٢٥ مارس ٢٠٢٠م والمحدث حتى ٢٨ مايو ٢٠٢٠م www.ipu.org

(٥) تقرير الاتحاد البرلماني الدولي المنشور لأول مرة بتاريخ ٢٥ مارس ٢٠٢٠م، والمحدث حتى تاريخ ٢٨ مايو ٢٠٢٠م www.ipu.org.

أما مجلس الأمة الكويتي -فكما بينا سابقا- أنه عقد اجتماعا واحدا عاديا بتاريخ ٢٤ مارس لسنة ٢٠٢٠، وعقدت اللجان اجتماعاتها بشكل محدود، وأما الاجتماع الثاني والذي كان مقررا أن يعقد بتاريخ ١٣ مايو ٢٠٢٠ فقد تم رفعه بسبب عدم حضور الحكومة التي اعتذرت للاشتراطات الصحية. وهو الأمر الذي عطل عمل البرلمان الذي في مقدوره -ومن شأنه ومن اختصاصه- تحديد اجراءات الوقاية الخاصة به والمحافظة على الصحة العامة والامن العام بين موظفيه ونوابه.

وأخيرا يجب أن نوضح أن اجراءات الضبط الإداري -وإن كانت ضرورية وتملك وسائلها الجبرية وطرقها في حماية الأمن العام والصحة العامة حفاظا على النظام العام- إلا ان ذلك لا يمنع البرلمان من اداء واجبها الدستوري، اذا ما اعترفت باستقلاليتها وباهمية دورها واخذت على عاتقها وضع الاجراءات الوقائية المتناسبة مع خطر انتشار أي وباء^(١) بالتعاون والتنسيق مع السلطة التنفيذية. فوجود مجموعة من الحقوق المتقابلة لا يعني بالضرورة اختيار أحدهما مكان الآخر، وانما يمكن ملاءمة ممارستهما بالشكل الذي يتناسب مع أولويتها ومكانهما في حياة الأفراد.

(١) تجدر الإشارة الى أنه وعلى الرغم من أن هذا الوباء قد ضرب المجتمع الايطالي بشدة مخلفا ورائه معدلات عالية للوفاة، إلا أن مجلس الشيوخ الايطالي قد تم تجهيزه بالكامل بالتعاون مع مستشفى Gemelli في روما، وذلك لإجراء مسحة الأنف والحنجرة على أعضاء المجلس والموظفين للتقليل من مخاطر هذا الوباء وإبقاء المجلس مفتوحا. نشر الخبر في تقرير الإتحاد الاوربي المشار إليه سابقا والمنشور في موقعهم www.ipu.org.

المطلب الثاني

ضمان استقلال مجلس الأمة في مواجهة قرارات الضبط الإداري

إذا نظرنا الى البرلمان كمرفق عام من نظرة واسعة^(١) فهذا المرفق يعمل كغيره من مرافق الدولة ضمن تنظيم إداري رئاسي (هرم رئاسي). فهو يتكون من نواب مجلس الأمة وهم الاشخاص المنتخبون من قبل الشعب والذين تقع على عاتقهم الاختصاصات التشريعية والرقابية، ونجد هناك أيضا في هذا المرفق أو في هذه المؤسسة التشريعية موظفين عموميين يعملون فيه ويتقاضون راتبا. فبجانب أعضاء مجلس الأمة جهاز الأمانة العامة لمجلس الأمة الذي يتكون من الأمين العام ومعاونيه وموظفين عموميين بتخصصات مختلفة؛ مثل الباحثين والمستشارين القانونيين والموظفين في الإدارات الإدارية والمالية والإعلامية باختصاصاتها المختلفة، وهؤلاء الموظفون لا يتمتعون بالحصانة البرلمانية (الموضوعية أو الإجرائية) التي يتمتع بها عضو البرلمان، ولكن عدم وجودهم بهذا المرفق سوف يؤدي إلى خلل في اضطلاع البرلمان بمهامه وممارسة اختصاصاته وعدم قدرته على القيام بواجباته. فإذا سلمنا بقدرة السلطة التنفيذية عن طريق قراراتها الضبطية في فترة الأزمات والكوارث على إيقاف هؤلاء الموظفين وتعطيل أعمالهم في مجلس الأمة فنحن نسلم بتبعية صريحة من قبل السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، وهو ما يهدم مبدأ استقلالية المجلس النيابي وكذلك قاعدة الفصل بين

(١) ونقصد بالنظرة الواسعة الى أن المرافق العامة عادة تطلق على النشاطات الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية من وزارات وهيئات ومؤسسات عامة، أما اذا نظرنا الى المرافق كأنشطة تشبع حاجات الأفراد في الدولة فانه من الممكن اطلاق لفظ المرفق العام على إحدى السلطات العامة؛ فمرفق القضاء يختص بتحقيق العدالة والأمن القانوني للأفراد، ومرفق البرلمان يحقق مشاركة الشعب بواسطة نوابه عن طريق التمثيل القانوني في أعمال الدولة في التشريع والرقابة.

السلطات التي قررها الدستور في المادة ٥٠. فالسلطة التشريعية لا يجب أن تكون خاضعة إلى أي إرادة أو سلطة أخرى^(١).

وفي هذا المطلب نعرض أهم أسس استقلال مجلس الأمة عن قرارات الضبط الإداري الصادرة من السلطة التنفيذية. وذلك في الفرعين التاليين:

الفرع الأول

استقلال موظفي مجلس الأمة إداريا عن السلطة التنفيذية

عظفا على ما تقدم فإن المشرع قد أحاط موظفي وأعضاء مجلس الأمة بضمانات تكفل استقلالية المجلس الإدارية والمالية. فقد تضمنت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة عددا من النصوص تمثل ضمانا لعدم تدخل السلطة التنفيذية أو سيطرتها على موظفي مجلس الأمة. فمن حيث التسلسل الرئاسي يخضع المجلس إلى رئيس أعلى وهو رئيس مجلس الأمة، حيث نصت المادة ٣٠ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أن: "الرئيس هو الذي يمثل المجلس في اتصاله بالهيئات الأخرى ويتحدث باسمه ويشرف على جميع أعماله ويراقب مكتبه ولجانه كما يتولى الإشراف على الأمانة العامة للمجلس، ويرعى في كل ذلك تطبيق أحكام الدستور والقوانين وينفذ نصوص هذه اللائحة ويتولى على وجه الخصوص الأمور التالية: أ- حفظ النظام داخل المجلس، وبأمره ياتمر الحرس الخاص بالمجلس، وللرئيس في هذه المهمة أن يطلب معونة رجال الشرطة إذا اقتضى الأمر ذلك. ب- رئاسة جلسات المجلس. ج- تحضير ميزانية المجلس وحسابه الختامي وعرضهما على مكتب المجلس لنظرهما ثم على المجلس لإقرارهما. د- توقيع العقود باسم المجلس. هـ- أن يمارس في شؤون المجلس

(١) د. نظام بركات وآخرين، مبادئ علم السياسة، مؤسسة العبيكان للنشر، الطبعة العاشرة، ٢٠١٦، ص ١٩٦.

وموظفيه الصلاحيات التي تخولها القوانين واللوائح للوزير في شؤون وزارته وموظفيها..."

ويتضح من هذا النص أن مجلس الأمة لا يخضع رئاسيا إلى أي وزير أو مؤسسة أو هيئة أو مجلس أعلى تابع لمجلس الوزراء. فرئيس مجلس الأمة -الذي ينتخبه أعضاء مجلس الأمة من بينهم لرئاسة المجلس- هو الرئيس الأعلى لمرفق البرلمان، ويقوم مقام الوزير في ممارسة الصلاحيات في شؤون مجلس الأمة وموظفيه -وفق ما نصت عليه الفقرة الخامسة من المادة المذكورة- وهو ما يكفل الاستقلال الإداري عن السلطة التنفيذية. بالإضافة إلى أن تحضير ميزانية المجلس وحسابه الختامي يتم من قبل رئيس المجلس، وتعرض على المجلس لإقرارها، وهذا ما يكفل بدوره الاستقلال المالي لمجلس الأمة عن السلطة التنفيذية.

أما فيما يخص علاقة البرلمان بالمجالس العليا الحاكمة والتي تقرر السياسة العامة للدولة مثل مجلس الوزراء، أو فيما يخص التوظيف والرواتب مثل مجلس الخدمة المدنية وديوان الخدمة المدنية ووزارة المالية- فقد كفلت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة أيضا استقلالا عن هذه الأجهزة، حيث أوكلت إلى مكتب المجلس^(١) مهمة القيام مكان هذه الأجهزة في غياب المجلس، فقد نصت المادة ٣٩ في الفقرات الثانية والثالثة والخامسة على أن: " يختص مكتب المجلس بالأمور الآتية: أ - ... ب - النظر في مشروع الميزانية السنوية للمجلس وفي مشروع حساب الختامي بناء على إحالة من الرئيس، وذلك قبل عرضهما على المجلس لإقرارهما، وتدرج الاعتمادات المخصصة لميزانية

(١) المادة ٣٢ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة حددت تكوين مكتب المجلس فقررت أنه " يتكون مكتب المجلس من الرئيس ونائب الرئيس وأمين السر والمراقب ورئيس كل من لجنة الشؤون التشريعية والقانونية ولجنة الشؤون المالية والاقتصادية ولجنة الأولويات بمجرد انتخابهم "

المجلس رقما واحدا في ميزانية الدولة. ج - أن يضع في شؤون المجلس الإدارية والمالية وموظفيه القواعد والأحكام المنظمة لها، وفيما عدا ذلك تطبق القوانين واللوائح السارية بهذا الشأن، وله ممارسة الصلاحيات المقررة لمجلس الوزراء ومجلس الخدمة المدنية وديوان الخدمة المدنية ووزير المالية في ذلك. د - ... ه - أن يمارس بناء على طلب الرئيس اختصاصات المجلس الإدارية فيما بين أدوار الانعقاد وذلك بصفة مؤقتة حتى اجتماع المجلس".

ويتضح من هذا النص أن مكتب المجلس يكفل الاستقلال الإداري والمالي من خلال قيامه بدور المجالس العليا بالدولة فيما يخص مجلس الأمة.

وعطفا على ما تقدم من بيان دور رئيس المجلس كوزير للمرفق ومكتب المجلس كمجلس أعلى إداري ومالي لمرفق البرلمان، فإنه يتحتم على مكتب المجلس والرئيس محاكاة القرارات التي تصدر من هذه المصادر العليا في الدولة، والتي تصب في مصلحة الموظف والوظيفة العامة، وتتناسب مع بقية الوظائف الإدارية بالدولة، مع الأخذ بالاعتبار طبيعة البرلمان الخاصة والحاجة إلى بعض القرارات التي تخص موظفيه دون غيرهم؛ فعندما يصدر قرارا بتعطيل المرافق العامة في الدولة بمناسبة الأعياد أو أيام الحداد يقوم عادة مكتب المجلس والرئيس -أو من يفوضونه- في اتخاذ قرارا موازيا لهذا القرار. فما هو الحكم في حالة اتخاذ الإدارة في الظروف الاستثنائية والطارئة- قرارا بتعطيل مرافق الدولة كليا أو جزئيا حفاظا على الأمن العام والصحة العامة -كما حدث خلال جائحة كورونا؟ ألا يكون موظفو المجلس مخاطبين بهذه القرارات الضبطية التي تهدف إلى حماية جميع موظفي الدولة؟ فهم في نهاية الأمر- موظفين عمومين يعملون في المؤسسة التشريعية في الدولة بصفتهم موظفين في مرفق البرلمان؟

بينت لنا الممارسة العملية أن الوضع لا يختلف عن بقية القرارات التي تصدرها الإدارة المختصة بمخاطبة الموظفين عموماً. فكما بينا سابقاً إن الاداة القانونية اللازمة لمخاطبة موظفي مجلس الأمة هي القرار الإداري الذي يصدر من المختص به في المجلس اعترافاً باستقلالية المجلس. فعندما اصدر ديوان الخدمة المدنية قراراته الخاصة بتعطيل بعض أجهزة الدولة إحترازياً لمواجهة انتشار وباء كورونا (مثل التعميم رقم (٧) لسنة ٢٠٢٠م بتاريخ ١١ مارس ٢٠٢٠ والذي يقضي بتعطيل جميع الوزارات والجهات الحكومية والمؤسسات والهيئات العامة عدا تلك التي لها طبيعة خاصة^(١))، والتعميم رقم (١٠) الخاص بتمديد هذه العطلة الصادر بتاريخ ٦ أبريل لسنة ٢٠٢٠) أصدرت الأمانة العامة لمجلس الأمة قرارات موازية لهذه القرارات؛ مثل التعميم رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٠م بتاريخ ٧ ابريل ٢٠٢٠ والذي نص صراحة على أنه صدر بناء على صدور التعميم رقم ١٠ لسنة ٢٠٢٠ من ديوان الخدمة المدنية.

ولا تعني هذه الممارسة تبعية مجلس الأمة^(٢) وإنما هو نوع من التنسيق لتحقيق التجانس بين موظفي الدولة من حيث الحقوق والواجبات وخاصة فيما هو مقرر لحماية أمن الموظف وصحته.

وتدق المسألة وتتشابك الاختصاصات عندما تصدر قرارات من الإدارة تخاطب جميع أفرادها باعتبار أنهم أفراداً وأشخاصاً طبيعيين تابعين للدولة، وليس بحكم أنهم

(١) كذلك التي تحتم طبيعتها الخاصة استمراريتها لارتباطها باستمرارية عمل الدولة حتى أثناء الأزمات مثل الجيش والشرطة والحرس الوطني والإطفاء والمرافق الصحية والنفطية.
(٢) ورغم ذلك يعاب على التعميم رقم (١٣) الصادر من الأمانة العامة لمجلس الامة استخدامه لفظ "بناء على" صدور تعميم ديوان الخدمة رقم (١٠) ذلك ان هذا اللفظ يحمل معنى التبعية والتسلسل، في حين كان من الأنسب استخدام لفظ "تماشياً مع" أو لفظ "بالنظر إلى" واللذان يحملان معنى التنسيق والمصلحة المشتركة دون التبعية.

موظفون تابعون للسلطة التنفيذية كقرارات الضبط الإداري التي اتخذت في خضم جائحة كورونا، والتي ألزمت الجميع بالبقاء في منازلهم، أو حجر بعض العائدين -من الدول التي أطلقت عليها صفة الموبوءة بالفيروس- حجرا مؤسسيا قسريا أو حجرا منزليا تحت مراقبة الدولة. فمثل هذه القرارات تخاطب بطبيعتها موظفين مجلس الأمة وهم ملتزمين فيها بحكم أنها قوانين واجبة التطبيق على جميع المتواجدين في الدولة أيًا كانت صفاتهم أو أوضاعهم.

ومن هذا المنطلق تثار مسألة تعارض القرارات الضبطية الحكومية مع أعمال مجلس الأمة في حالة قرر هذا الأخير عدم تعطيل أعماله، أو في حالة أن يكون هناك بعض من الموظفين مطالبون بالعمل إذا ما قرر المجلس -كما حدث أثناء جائحة كورونا- التشغيل الجزئي لبعض انشطته من اجتماعات اللجان والإدارات المالية الخاصة برواتب العاملين في المجلس. ففي هذه الحالة -والترتبا بالقرار الضبطي- لن يستطيع الموظف الخروج والانتقال إلى مقر عمله في حالة فرض الحظر الجزئي أو الكلي بما يتعارض مع ساعات عمله. وهو ما يمكن أن يعد من قبيل التدخل الصريح من قبل السلطة التنفيذية في عرقلة أعمال السلطة التشريعية ممثلة بالبرلمان. وهنا تبرز أهمية التنسيق والتعاون بين السلطات الثلاث؛ فيجب على السلطة التنفيذية احترام قرار السلطة التشريعية بالعمل، وضرورة تسهيل إصدار التصاريح الخاصة لموظفي البرلمان لتمكينهم في ظل هذه الظروف والإجراءات الضبطية- من الذهاب إلى مقر عملهم وأداء واجباتهم. ويجب من ناحية أخرى على السلطة التشريعية عدم التهاون في تقدير الخطر الواقع على الأرواح والأنفس، واحترام قرارات الضبط الإداري الصادرة من السلطة التنفيذية وممارسة حقها في وقف أو تعطيل العمل متى كان الخطر لا يتناسب مع الفائدة من وراء هذه الأعمال. وفي حالة تعنت السلطة التنفيذية تملك السلطة التشريعية ادواتها السياسية في مواجهتها وإقامة مسؤوليتها السياسية، لأن مثل هذه الأعمال العمدية المعطلة لعمل إحدى السلطات

-دون وجود مبرر يتناسب مع هذه القرارات- يعد إحدى صور الخروج على الشرعية الدستورية وعلى ثوابت الديمقراطية. ونرى أن رئيس مجلس الأمة -وهو الممثل القانوني للمجلس وفق حكم المادة ٣٠ من اللائحة الداخلية للمجلس- يستطيع -في مثل هذه الحالة- أن يرفع دعوى مستعجلة طالبًا إيقاف القرار السلبي^(١) للإدارة المختصة بعدم اصدار مثل هذه التصاريح من قبل السلطة التنفيذية، هذا بالطبع إذا كانت المحاكم تعمل وتستقبل مثل هذه الطلبات. لأن مثل هذه التصاريح -في حالة ما قرر البرلمان العمل- يتعين على السلطة التنفيذية إصدارها وتعد قراراتها بالامتناع قرارات سلبية غير مشروعة، إلا إذا قامت على أسباب تبين خطرا حقيقيا يهدد النظام العام بشكل مباشر ويفوق خطر إيقاف الأعمال الإدارية لموظفي البرلمان.

الفرع الثاني

إمكانية تأثر الوظيفة النيابية بقرارات الضبط الإداري

لضمان استقلالية السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية، وضمان قيام نواب الأمة بواجباتهم بحرية واستقلالية وأمان، تحيط التشريعات المختلفة الوظيفة النيابية بحصانات متنوعة، وهي ما يُطلق عليها الحصانة البرلمانية^(٢). وتتمثل الغاية من هذه الحصانة في حماية النائب من أي محاولات أو إجراءات أو محاسبات أو مسؤوليات عن

(١) قررت محكمة التمييز الكويتية بأن " القرار السلبي لا يقوم إلا إذا امتنعت جهة الإدارة او قعدت عن إتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقا للقوانين واللوائح " الطعن رقم ١٩٣ لسنة ٢٠١٤ اداري/١ جلسة ٢٠١٥/٢/١٠. ونظر في ذات المعنى الطعن رقم ٣٠٦ لسنة ٢٠١٤ اداري/٢ جلسة ٢٠١٥/٢/١٠. انظر كذلك د.خالد الزبيدي، القرار السلبي في الفقه والقضاء الاداري، مجلة الحقوق، العدد ٣ لسنة ٢٠٠٦، ٣٣٥.

(٢) انظر في هذا الموضوع: د.عثمان عبدالملك الصالح، مرجع سابق، صفحة ٥٧٣. ايضا د.عادل الطبطبائي، مرجع سابق، صفحة ٨٣٣.

أرائه ومواقفه، مما يؤدي إلى عرقلته عن الاضطلاع بدوره النيابي أو التأثير عليه؛ سواء من خلال اتخاذ قرارات جزائية في مواجهته أو مجرد إغراقه في قضايا شخصية بسبب ما يصدر عنه من آراء أو مواقف يتخذها خلال قيامه بواجبه النيابي.

وتحرص النظم الدستورية على تنظيم الحصانة البرلمانية لنواب البرلمان، وبيان أنواعها وضوابطها، وتميز هذه النظم بين الحصانة الإجرائية والحصانة الموضوعية.

ونتناول كل نوع من هذين النوعين من الحصانة، وما إذا كان لجائحة كورونا تأثير عليها، وذلك في دولة الكويت.

أ) الحصانة الموضوعية:

في الكويت^(١) نصت على الحصانة الموضوعية المادة ١١٠ من الدستور بقولها: "عضو مجلس الأمة حر فيما يبدية من الآراء والأفكار بالمجلس أو لجانه، ولا تجوز مؤاخذته عن ذلك بحال من الاحوال". وهذا النوع من الحصانة يتميز بالنطاق الموضوعي، ويعني أن هذه الحصانة تمتد للأقوال والأفكار والآراء التي يبديةا عضو مجلس الأمة، ولا تمتد الى الجرائم الواقعة بالفعل أو الاعتداء حتى وإن كانت أثناء ممارسة العضو لوظيفته النيابية. وتتميز هذه الحصانة أيضا بالنطاق المكاني أي أن هذه الافكار والآراء تكون محمية فقط في داخل اجتماعات المجلس أو داخل لجانه. وعلى ذلك، ينتج عن التزام النائب بالشروط الموضوعية والمكانية لهذه الحصانة حمايته من أي

(١) انظر في موضوع الحصانة البرلمانية وانواعها، د. خليفة ثامر الحميدة، الحصانة البرلمانية في الكويت وتأثيرها على تنفيذ الحكم بحبس عضو مجلس الأمة - دراسة تحليلية مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٣ لعام ٢٠١٨، صفحة ٦٣.

نوع من أنواع المسؤولية؛ سواء كانت مسؤولية جنائية أو مدنية، وتمتد هذه الحماية بشكل دائم فلا يجوز مسائلته حتى وإن انتهت عضويته أو فقدها لأي سبب كان.

وفي حين أن الحصانة الموضوعية لا تتعلق بشكل مباشر بقرارات السلطة الإدارية خلال الفترات الاستثنائية -وهو موضوع دراستنا هذه- إلا فيما يتعلق بالتأكيد على أن ما يظهره النائب أثناء ممارسته وظيفته النيابية في المجلس يخضع لهذه الحصانة، وبالتالي فهي بالضرورة تمتد إذا ما تم العمل بالجلسات عن بعد إذا قرر المجلس اللجوء إلى هذه الوسيلة في حالة عجز عن الاجتماع في المكان الحقيقي وفق الشروط والضوابط التي ذكرناها سابقاً. فلا يفترض أن يمس النائب إذا مارس مهامه وناقش وراقب ووجه الأسئلة خلال هذه الجلسات -وإن كانت عن بعد وعبر الوسائل الالكترونية- لأن هذه الحصانة مفروضة لشخص النائب وحماية لدوره وواجبه النيابي، وليست حصانة للمبنى أو للمكان المتعارف عليه لانعقاد الجلسات بشكلها التقليدي والمعتاد.

ب) الحصانة الإجرائية:

وهي التي قررتها المادة ١١١ من الدستور حيث نصت على إنه: "لا يجوز أثناء دور الانعقاد، في غير حالة الجرم المشهود، أن تتخذ نحو العضو إجراءات التحقيق أو التفتيش أو القبض أو الحبس أو أي إجراء جزائي آخر إلا بإذن المجلس، ويتعين إخطار المجلس بما قد يتخذ من إجراءات جزائية أثناء انعقاده على النحو السابق. كما يجب إخطاره دواما في أول اجتماع له بأي إجراء يتخذ في غيبته ضد أي عضو من أعضائه، وفي جميع الأحوال إذا لم يصدر المجلس قراره في طلب الإذن خلال شهر من تاريخ وصوله إليه أعتبر ذلك بمثابة إذن".

ومن خلال استقراء هذه المادة يتضح أن هدف هذه الحصانة هو حماية النائب بشكل أساسي- من أي إجراء جزائي يتخذ في مواجهته إلا بإذن من المجلس. وهو ما يحقق استقلالية النائب في أداء واجباته النيابية ويضمن له الحماية من أي إجراء قد يهدف للتأثير عليه أو لتعطيله عن أداء دوره النيابي. وقد استلزمت هذه المادة شرطين لإسباغ الحماية على أفعال النائب من الإجراءات الجزائية التي تعترض أن تتخذ ضده: الشرط الأول: هو أن يكون الفعل الذي قام به النائب قد تم اثناء دور الانعقاد، وذلك لأن مظنة عرقلة أعمال النائب وتعطيله والتأثير عليه تنتفي في حالة توقف المجلس عن الانعقاد وعدم ممارسة النائب لوظيفته الدستورية. والشرط الثاني: هو ألا يكون الفعل المنسوب إلى النائب قد وقع في حالة الجرم المشهود(التلبس)، وتعني هذه الحالة ارتكاب هذه الجريمة على مشهد من رجل الضبط أو يقبض على فاعلها أثناء أو فور وقوعها، ففي هذه الحالة تنتفي مظنة الكيدية وتعتمد عرقلة دوره النيابي.

وحالة الحصانة الاجرائية هي التي تثير إشكالا أكبر فيما يتعلق بالتوفيق بينها وبين حق السلطات في ضمان التزام الأفراد بإجراءات الضبط الإداري. فاتخاذ السلطات الإدارية في فترة الازمات قرارات ضببية حماية للنظام العام وعلى وجه الخصوص حماية الصحة العامة في ظل جائحة كورونا- تؤثر على جميع الأفراد في المجتمع ومنهم النواب لأنهم في النهاية خاضعون بصفتهم الشخصية وليست النيابية- لهذه القوانين واللوائح، وبالتالي تزداد نسبة أو احتمالية تعرضهم للإجراءات الجزائية في حالة ما إذا خالفوا هذه اللوائح والقرارات الضببية. فعلى سبيل المثال قد ينتقل النائب لممارسة أعمال غير متعلقة بصفته النيابية مما يستدعي أن يضبط أو يحجز أو أن يستوقف عند نقاط التفتيش التي يقيمها رجال الأمن، وبالتالي تجد السلطة التنفيذية نفسها في حاجة لتطبيق الإجراءات الجزائي، وسوف تلجأ إلى اتخاذ الإجراء بحسبان أن هذا النائب قد قام بالمخالفة بطريق الجرم المشهود. وهنا نرى أن الحصانة الاجرائية لا تسعف النائب، فهو

لا يملك الخروج الصريح المشهود ومخالفة هذه اللوائح الضبطية دون أن يستدعي عمله ذلك. ولكن تنثور المشكلة من جديد -وكما رأينا في أحوال موظفي المجلس- في حالة ما إذا كان النائب قد خالف هذه القرارات بداعي القيام بعمله كحضور جلسات أو لجان مجلس الأمة. وهنا نعود إلى حالة ضرورة وجود التعاون والتنسيق بين السلطتين التنفيذية و التشريعية. فمن ناحية إن الحصانة الإجرائية لا تسعف النائب في حالة الجرم المشهود، ومن ناحية أخرى هناك ضرورة والتزام من قبل السلطة التنفيذية بالتنسيق والسماح لأعضاء المجلس بالقيام بأعمالهم وعدم التعسف في تقدير الخطر الوبائي لمنع المجلس أو بعض أعضائه من حضور الجلسات و اللجان المختلفة. والقرار بعدم السماح والتصريح لهم والتعنت مع نواب المجلس -مثلما بينا سابقا- هو قرار سلبي بالامتناع عن إتخاذ ما كان يجب على الإدارة اتخاذه لانحصار سلطتها التقديرية في هذا المجال. ومن ناحية أخرى فإذا رأت الإدارة أن هناك خطرا حقيقيا على أمن الافراد وحياتهم -كأن يكون نائب المجلس هو بذاته مصابا أو مشتبهها بإصابته بالمرض الوبائي- فالحق في حفظ الحياة مقدم على حق الأفراد بالتمثيل النيابي وبممارسة هذه المؤسسة الديمقراطية لعملها.

الخاتمة

عرضنا في هذه الدراسة مدى قيام مجلس الأمة بدوره النيابي ومدى أدائه لواجباته البرلمانية وممارسته لاختصاصاته الدستورية في ظل جائحة وباء كورونا. وقد بينا -من خلال استعراضنا لحقوق مجلس الأمة وواجباته الدستورية وضرورة ممارستها واستمرارها في ظل جائحة كورونا- من ناحية أهمية هذه المؤسسة ومكانتها كأحد القلاع الحامية للمجتمع وللأفراد من خطر هذا الوباء. ومن ناحية أخرى خطر استغلال هذه الأزمة بهدف عرقلة النظام الديمقراطي والتمثيل النيابي بمشاركة نواب الشعب في اتخاذ القرارات والتشريع والرقابة الإدارية والسياسية والمالية على مؤسسات الدولة في خضم هذه الأزمة. ورأينا كيف يمكن أن تتشابك الاختصاصات والصلاحيات بين مؤسسات الدولة، وكيف يمكن أن يتعارض القرار الضبطي من قبل الإدارة مع حق البرلمان في القيام بواجبه الدستوري، وكيف يمكن علاج هذا التشابك الواقعي في القرارات بما لا يؤثر على حق أي سلطة في اتخاذ قرارها وفق سلطتها التقديرية، وأيضاً بما يسمح للسلطات الأخرى من أداء وظائفها، وذلك تطبيقاً للقواعد الدستورية في دولة الكويت.

النتائج والتوصيات:

في نهاية هذه الدراسة نختم بحثنا بأهم النتائج التي توصلنا إليها:

- تواجد مجلس الأمة واستمرارية عمله ضرورة تحتمها القواعد الدستورية وأيضاً تحتمه الأحداث الواقعية. حيث رأينا كيف تحتاج الدولة (حكومة وأفراداً) إلى قيام البرلمان بواجبه الرقابي والتشريعي في ظل هذه الأزمة، وكيف يلعب هذا الدور أهمية عظمى في مواجهة هذا الوباء العالمي عبر مساندة الجهاز الحكومي

بالتشريعات اللازمة، وايضا عبر الرقابة التي تحمي الحقوق والحريات الفردية والأموال العامة على حد سواء.

- تتوفر لدى مجلس الأمة الإمكانية لاتخاذ العديد من الإجراءات التي يتيحها له الدستور وتتيحها اللائحة الداخلية، وذلك للتأقلم والتكيف مع الأوضاع المستجدة التي تفرضها الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة مثل ما حدث في ظل جائحة كورونا. كما إمكانية تأجيل بعض الجلسات أو إمكانية قصرها على مناقشة ما هو متعلق بحالة الضرورة التي تقع، وأيضا كإمكانية اتخاذه العديد من الإجراءات الوقائية بارادته المنفردة ضمانا لسلامة منتسبيه وتسهيلا لعملهم في ظل مثل جائحة كورونا.

- تحتاج السلطان التشريعية والتنفيذية إلى التنسيق والتعاون، إذا ما تشابكت الاختصاصات والواجبات الخاصة بحماية صحة وأمن المجتمع مع واجب قيام المؤسسة التشريعية بدورها الدستوري. ويجب على السلطة التنفيذية بكل جهاتها ومكوناتها في الدولة احترام استقلالية البرلمان وحق هذه المؤسسة التشريعية في العمل وتقديرها لكيفية مواجهة هذا الوباء، بل ومساعدتها على العمل بأفضل صورة ممكن.

قائمة المصادر

أولاً: المصادر العربية:

- ١- د.ابراهيم طه الفياض، القانون الإداري نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، مكتبة الفلاح للنشر، الطبعة الثالثة، ٢٠١٤.
- ٢- د.جورجى شفيق ساري، د فواز ثامر الجدعي، قواعد وأحكام القانون والقضاء الإداري، الطبعة الأولى، الكويت ٢٠١٨/٢٠١٩.
- ٣- د.خالد الزبيدي، القرار السلبي في الفقه والقضاء الاداري، مجلة الحقوق، العدد ٣ لسنة ٢٠٠٦.
- ٤- د.خليفة الحميدة د. احمد الفارسي، القانون الاداري - نشاط السلطة الإدارية، جامعة الكويت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩.
- ٥- د.خليفة ثامر الحميدة، الحصانة البرلمانية في الكويت وتأثيرها على تنفيذ الحكم بحبس عضو مجلس الأمة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد ٣ لعام ٢٠١٨.
- ٦- د.صالح بن عبدالله الراجحي، حقوق الانسان السياسية والمدنية: دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، مجلة الحقوق، العدد الأول، ٢٠٠٣.
- ٧- د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، ١٩٧٦.
- ٨- د.عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلة الحقوق، السنة الخامسة عشر، العدد الثاني والثالث والرابع، ١٩٩٤.

- ٩- د. عادل الطبطبائي، الطبيعة القانونية للمذكرة التفسيرية للدستور الكويتي وعلاقتها بتكوين المحكمة الدستورية، مجلة الحقوق، العدد الأول السنة الثامنة ١٩٩٤.
- ١٠- د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٩.
- ١١- د. عثمان عبدالمك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، مجلة الحقوق، السنة الخامسة العدد الرابع، ١٩٨١.
- ١٢- د. عثمان عبدالمك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الجزء الأول، مؤسسة دار الكتب، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣.
- ١٣- د. عزيزة الشريف، أساليب الإدارة العامة وخضوعها لمبدأ سيادة القانون، دار الكتب، الطبعة الثانية، ٢٠٠٣-٢٠٠٤.
- ١٤- د. فؤاد نصر الله عوض، عملية الأسس والأساليب العامة لتكوين العقود الإدارية للمناقصات العامة ودور الجهاز المركزي للمناقصات العامة في عملية تطبيق أحكام قانون المناقصات العامة الجديد بموجب المرسوم ٤٩ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية بموجب المرسوم رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٧ مع الشرح بالتفصيل لنصوص القانون الجديد للمناقصات العامة، الطبعة الأولى سنة ٢٠١٧-٢٠١٨.
- ١٥- د. فواز ثامر الجدعي، القانون الإداري - نشاط السلطة الإدارية، مكتبة الكويت الوطنية، الطبعة الأولى، ٢٠١٨/٢٠١٩.
- ١٦- د. محمد المقاطع، مدة الفصل التشريعي وأسباب مده أو امتداده وفقاً للتنظيم الدستوري الكويتي، مجلة الحقوق، السنة الثالثة عشر، العدد الثاني، ١٩٨٩.
- ١٧- د. محمد عبدالمحسن المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية، جامعة الكويت، الطبعة الثانية ٢٠٠٨.

١٨- د.نظام بركات وآخرين، مبادئ علم السياسة، مؤسسة العبيكان للنشر، الطبعة العاشرة ٢٠١٦.

١٩- د.وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، الطبعة الثانية، ٢٠١٣.

ثانياً: المصادر الاجنبية:

1- Gaudemet, Yves . Droit administratif . 22em édition. LGDJ.

2- Kam c. wong ، Michigan journal of race and law ، vol 12 ، 2006 .

3- Mark Fox ، The patriot act : Liberty Afire ، Research of justice studies and forensic Science ، vol 1 ، 2013 ، Article 3.

4- Waline, Jean. Droit administratif. Dalloz. 27e Edition . 2018 .

ثالثاً: الأحكام القضائية:

- محكمة التمييز الكويتية الطعن رقم ١٩٣ لسنة ٢٠١٤ اداري/١ جلسة ٢٠١٥/٢/١٠.

- محكمة التمييز الكويتية الطعن رقم ٣٠٦ لسنة ٢٠١٤ اداري/٢ جلسة ٢٠١٥/٢/١٠.

رابعاً: المواقع الإلكترونية:

١- الاتحاد البرلماني الدولي www.ipu.org

٢- جريدة الراي الالكترونية www.alraimedia.com

٣- شبكة اخبار البي بي سي www.bbc.com

- ٤ - شبكة اخبار اليوم السابع www.youm7.com
- ٥ - شبكة أخبار مجلس الأمة " الدستور " www.aldustor.kna.kw
- ٦ - شبكة إرم الاخبارية www.aremnews.com
- ٧ - شبكة ان بي ار www.npr.com
- ٨ - محمد عبدالقادر الجاسم في موقع www.aljasem.org
- ٩ - موقع الدستور الالكتروني www.dostor.org
- ١٠ - موقع اركان القانوني www.arkanlaw.com
- ١١ - منظمة الصحة العالمية www.who.int
- ١٢ - www.aclu.org