

الأدوات الدستورية والتشريعية لمواجهة وباء فيروس كورونا المستجد في النظام القانوني الكويتي

د. خالد فايز الحويلة

أسناد القانون العام المساعد

قسم القانون، كلية الدراسات التجارية

الهيئة العامة للتعليم التطبيقي، الكويت

الملخص

تعد جائحة كورونا المستجد أحد أخطر الأزمات التي تواجه البشرية في الوقت الراهن، حيث أصبح هذا الوباء يهدد الصحة العامة على مستوى العالم، مما جعل منظمة الصحة العالمية تعتبره وباءً عالمياً نتيجة سرعة انتشاره من ناحية، وعدم وجود اللقاحات اللازمة للعلاج منه من ناحية أخرى، مما دفع دول العالم ومنها دولة الكويت اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة ذلك الوباء والحد من انتشاره.

ولا شك أن من ضمن هذه الإجراءات بل وأهمها الإجراءات القانونية التي ستلجأ إليها الدولة، لذا سوف نعرض في هذا البحث لأهم الأدوات الدستورية والتشريعية لمواجهة وباء فيروس كورونا المستجد في النظام القانوني الكويتي، حيث سنتناول تشريعات الضبط العام بنوعها الضبط التشريعي ولوائح الضبط الإداري، ودورها في مواجهة هذا الوباء، كما سنعرض أيضاً للأدوات الدستورية التي من الممكن للدولة اللجوء إليها بصدد مواجهة تلك الأزمة كإعلان حالة الأحكام العرفية، بالإضافة إلى إصدار لوائح التفويض، وذلك في حال ما اقتضت الضرورة والأوضاع إلى ذلك.

كلمات دالة: الضبط التشريعي، الضبط الإداري، الحكم العرفي، لوائح التفويض، الحجر الصحي، حظر التجول الجزئي، حظر التجول الكلي.

المقدمة

أعلنت منظمة الصحة العالمية بتاريخ 2020/3/11 أن فيروس كورونا المستجد وباءً عالمياً، وذلك بسبب سرعة تفشي الفيروس، وتزايد عدد المصابين به بصورة سريعة ومخيفة، مما جعل دول العالم تستنفر جميع إمكانياتها لمواجهة ذلك الفيروس والحد من انتشاره، وكانت دولة الكويت من الدول التي سارعت - حتى قبل إعلان منظمة الصحة العالمية - باتخاذ العديد من الإجراءات الصحية والأمنية من أجل مواجهة ذلك الوباء.

ولا شك أن القانون أحد الإجراءات المهمة التي لجأت إليها السلطة في الكويت لمواجهة وباء فيروس كورونا المستجد، لذا سوف نعرض في هذه الدراسة لأهم الأدوات الدستورية والقانونية التي تملك الدولة من خلالها مواجهة فيروس كورونا والحد من انتشاره، كإجراءات الضبط العام بنوعيه الضبط التشريعي والضبط الإداري، بالإضافة إلى حق الدولة بإعلان الأحكام العرفية أو اللجوء إلى لوائح التفويض إذا اقتضت الضرورة والأوضاع إلى ذلك.

ولا يخفى على أحد أن الدولة منذ بداية أزمة كورونا اتخذت الكثير من الإجراءات القانونية مثل وضع العائدين من الخارج بالحجر المؤسسي أو الحجر المنزلي، بالإضافة إلى فرض الحظر الجزئي على جميع مناطق الكويت، وتعطيل العمل ببعض الوزارات والمؤسسات العامة، وكذلك إغلاق الأسواق والمجمعات التجارية، وذلك للحد من انتشار ذلك الوباء والقضاء عليه.

كما سنعرض في هذه الدراسة إلى بعض الإشكاليات القانونية التي واجهت وستواجه الدولة بصدد مكافحة فيروس كورونا المستجد مثل مدى مشروعية قرار حظر التجول الجزئي والأساس القانوني له، وكذلك ما مدى مشروعية حق الدولة في فرض حظر التجول الكلي من عدمه في حال إذا ما اضطرت إلى ذلك.

وتأتي أهمية هذه الدراسة من أنها تتناول مواجهة أزمة صحية عالمية لم تعرف لها دولة الكويت مثيلاً منذ وضع دستورها الحالي وكيفية التعامل معها من الناحية القانونية من خلال الأدوات الدستورية والتشريعية التي تملكها السلطات في الدولة، مستعينين في هذه الدراسة بالمنهج التحليلي التأصيلي، حيث سيتم تقسيمها إلى مبحثين نتناول فيهما أهم الأدوات الدستورية والتشريعية لمواجهة وباء فيروس كورونا المستجد، إذ سنعرض في المبحث الأول لتشريعات الضبط العام بنوعيهما الضبط التشريعي في مطلب أول والضبط الإداري العام في مطلب ثان، حيث إنهما من الأدوات التي لجأت إليها الدولة فعلاً منذ بداية الأزمة، وفي المبحث الثاني سنعرض لاختصاصات السلطة التنفيذية

الاستثنائية التي لم تلجأ إليها الدولة حتى لحظة كتابة البحث، ولكن قد تضطر السلطة إلى اللجوء إليها مستقبلاً لمواجهة ذلك الوباء، وهي إعلان الأحكام العرفية في مطلب أول، ولوائح التفويض في مطلب ثانٍ.

المبحث الأول

تشريعات الضبط العام

تعد تشريعات الضبط العام بنوعها الضبط التشريعي والضبط الإداري أحد أهم الأدوات الدستورية التي تملكها الدولة في مواجهة وباء فيروس كورونا المستجد من أجل حماية وصيانة النظام العام بصوره التقليدية ألا وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة.

وسوف نتناول تلك التشريعات ودورها في مواجهة فيروس كورونا المستجد، وذلك في مطلبين: الأول منه سوف نتحدث فيه عن الضبط التشريعي، وفي المطلب الثاني سنتناول مسألة الضبط الإداري.

المطلب الأول

قوانين الضبط التشريعي

يعد الضبط التشريعي من الأدوات الدستورية التي تملكها الدولة في مواجهة وباء فيروس كورونا والحد من انتشاره، حيث إن النشاط الضبطي لا يقتصر على السلطة التنفيذية، وإنما يتحقق أيضاً بموجب قوانين تصدر من قبل السلطة التشريعية⁽¹⁾، ونعني بالضبط التشريعي القوانين التي تسنها السلطة التشريعية، ويترتب عليها تقييد حقوق وحرية الأفراد من أجل حماية النظام العام، حيث ينتهي دور المشرع عند هذا الحد⁽²⁾، والسلطة التشريعية عندما تقوم بسن قوانين الضبط التشريعي، فإنها تتمتع بسلطة تقديرية في تحديد الشروط والأوضاع اللازمة لممارسة الأفراد حقوقهم وحريةهم، ولا يقيدها في هذا المجال سوى احترام نصوص الدستور ومبادئه⁽³⁾.

ومن قوانين الضبط التشريعي التي لجأت إليها الدولة في مواجهة وباء فيروس كورونا والحد من انتشاره القانون رقم 8 لسنة 1969 بالاحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض السارية، حيث يمنح هذا القانون السلطات الصحية في الدولة اختصاصات واسعة لمواجهة وباء فيروس كورونا المستجد، ومن ذلك المادة (4) من القانون والتي تعطي الحق

(1) د. محمد علي حسونة، الضبط الإداري وأثره في الحريات العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2015، ص 64.

(2) د محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص 231.

(3) د. يسري العصار، القانون الإداري - النشاط الإداري، مطبوعات كلية القانون الكويتية العالمية، 2016، ص 121.

للسلطات الصحية بعزل المصابين أو المشتبه في إصابتهم بأحد الأمراض السارية عزلاً إجبارياً، كما يعطي هذا القانون أيضاً لتلك السلطات الحق بعزل الأشخاص المخالطين للمرضى بالأمراض المحجّرة وفقاً للمادة (5) منه.

وتملك كذلك السلطات الصحية أيضاً الحق في أخذ العينات اللازمة من المرضى بأحد الأمراض السارية أو مخالطتهم لتحليلها والتأكد من مدى خلوها من هذه الأمراض، وذلك وفقاً للمادة (11) من القانون، بل نجد أن القانون وفقاً للمادة (13) أعطى الحق لمدوبي وزارة الصحة الحق في دخول المساكن، إذا دعت الضرورة للبحث عن المرضى بالأمراض السارية، أو إجراء التطهير أو التعقيم اللازمين، أو الكشف على المخالطين، حيث قيّد القانون ذلك الإجراء بضرورة إبداء شخصية مندوبي الوزارة قبل دخولهم إلى المساكن، وأن يخطر المختار وصاحب المسكن أو من ينوب عنه مقدماً بذلك.

بالإضافة إلى ما سبق فقد خوّّل القانون وزير الصحة سلطات استثنائية وفقاً للمادة (15) من أجل حماية البلاد من تفشي الأوبئة ومن أهم هذه السلطات:

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

(2) منع التجول في بعض المناطق للمدة اللازمة لإجراء التطعيم الإجباري العام للسكان أو غير ذلك من الإجراءات.

(3) تخويل أطباء الصحة العامة والمعاونين الصحيين وأفراد الهيئة التمريضية وغيرهم ممن يعينهم وزير الصحة العامة دخول المساكن في أي وقت للبحث عن المرضى وعزلهم وإجراء التعقيم والتطهير وغير ذلك من الإجراءات الصحية الوقائية اللازمة.

(4) تكليف الأطباء وأفراد الهيئة التمريضية والموظفين الفنيين والإداريين الحكوميين والعاملين في القطاع الخاص بالعمل على مكافحة الوباء.

(5) إتلاف المأكولات والمشروبات وتطهير الملابس والأدوات والأثاث وغيرها الملوثة أو المشتبه في تلوثها، وإغلاق المحلات العامة التي يحتمل أن تكون مصدراً للعدوى، وإبعاد العاملين في هذه المحلات والباعة المتجولين عن العمل إذا اقتضت الضرورة ذلك.

(6) اتخاذ أية تدابير أو احتياطات أخرى يراها ضرورية لمكافحة الوباء.

ورغم السلطات التي يمنحها القانون السابق لمواجهة وباء فيروس كورونا، إلا أن هناك إشكالية قانونية بسيطة واجهت الدولة في بداية الأزمة ألا وهي أن وباء فيروس كورونا ليس من الأمراض المدرجة في الجدول المرفق مع القانون حتى تستطيع الدولة اللجوء إلى تطبيق أحكامه لمواجهة ذلك الوباء، إلا أن القانون ذاته فوّض وزير الصحة بإضافة أي مرض آخر من الأمراض السارية إلى الجدول المذكور بقرار يصدر من جانبه، وذلك وفقاً للمادة الأولى من القانون التي جاء فيها أنه: «يجوز لوزير الصحة العامة - بقرار منه - إضافة أي مرض سارٍ آخر إلى الجدول المذكور، أو الحذف أو النقل من قسم إلى آخر من قسيمي الجدول».

وقد تنبّهت السلطة إلى هذا الأمر بشكل مبكر، حيث بادر وزير الصحة على الفور بإصدار القرار الوزاري رقم 49 لسنة 2020 بتاريخ 2020/2/20 والذي نص في مادته الأولى على أنه: «تعتبر الإصابة بفيروس كورونا المستجد من الأمراض السارية والوبائية، وتعد من الأمراض المحجرية التي تخضع لإجراءات العزل للمصابين بها أو المشتبه في إصابتهم حسب مقتضيات المصلحة العامة».

وبناءً على ما سبق، نجد أن القانون رقم 8 لسنة 1969 يعطي الدولة الحق في عزل المناطق عزلاً تاماً، وعدم السماح بالدخول إليها أو الخروج منها، وذلك وفقاً للبند 1 من المادة (15) من هذا القانون، وبالتالي نعتقد بمشروعية قرارات الدولة بعزل بعض المناطق في الكويت مثل منطقتي جليب الشيوخ والمهبولة، وذلك من أجل مكافحة تفشي فيروس كورونا المستجد لحماية الصحة العامة.

وهنا يطرح تساؤل مهم، هل تملك الدولة فرض حظر التجول الجزئي وفقاً للقانون السابق بناء على البند 2 من المادة (15) والتي تخول وزير الصحة منع التجول في بعض المناطق للمدة اللازمة لإجراء التعطيم الإجباري العام للسكان أو غير ذلك من الإجراءات؟

نعتقد أن النص السابق لا يعطي الحق لوزير الصحة بفرض الحظر الجزئي على جميع المناطق في الكويت ويرجع ذلك للأسباب الآتية:

(1) إن النص يتحدث عن منع التجول في بعض المناطق، وليس منع التجول على جميع مناطق دولة الكويت أي إقليم الدولة بالكامل.

(2) إن الفقرة الأخيرة من النص السابق (أو غير ذلك من الإجراءات) تتحدث عن أي إجراء يبرر فرض حظر التجول الجزئي في بعض المناطق، وليس لإجراء فرض حظر التجول الجزئي على جميع مناطق الكويت، ولو أراد المشرع خلاف ذلك لنص عليه صراحة.

(3) إن المشرّع الدستوري كفل حرية التنقل صراحة وذلك في المادة (31) من الدستور التي تنص على: «لا يجوز القبض على إنسان أو حبسه أو تفتيشه أو تحديد إقامته أو تقييد حريته في الإقامة أو التنقل إلا وفق أحكام القانون»، وبالتالي لا يجوز إهدار تلك الحرية إلا بنص صريح، حيث إن الدستور منح الإنسان الحق المطلق في الانتقال، إلا في الأحوال التي ينص فيها القانون على ذلك مثل منع التجول في ساعات معينة في ظل الأحكام العرفية، أو لأسباب أمنية، أو في حال وجود عمليات حربية أو غيرها⁽⁴⁾، لذلك يجب أن يكون هناك نص صريح يجيز مثل هذا الحظر، أي الحظر الجزئي نتيجة مصلحة عامة تقتضي ذلك⁽⁵⁾.

وعوضاً عن ذلك لجأت الدولة إلى المرسوم بالقانون رقم 21 لسنة 1979 في شأن الدفاع المدني بهدف تطبيق حظر التجول الجزئي لمنع تفشي وباء فيروس كورونا المستجد، حيث إن قانون الأمراض السارية كما بيّنا لا يعطي للدولة الحق في فرض حظر التجول الجزئي على جميع مناطق الكويت، وإنما يحظر التجول في بعض المناطق، مما دفع الدولة إلى إصدار قرار حظر التجول الجزئي على جميع مناطق الكويت استناداً للفقرة 15 من البند ثالثاً للمادة الثانية للمرسوم بالقانون رقم 21 لسنة 1979 في شأن الدفاع المدني والتي تنص على: «تنظيم وتقييد حركة المرور والتجول»، ونعتقد أن هذا النص يمنح الدولة الحق بفرض الحظر الجزئي على إقليم الدولة بالكامل ليشمل ذلك الحظر جميع مناطق الكويت؛ لأن ذلك يدخل ضمن إطار التنظيم والتقييد طالما لا يترتب عليه مصادرة أصل الحق الدستوري في التنقل وفقاً للمادة (31) من الدستور، حيث إن الحظر جزئي وليس كلياً.

وبناءً على ما سبق، نجد أن الدولة استندت في إعلان حظر التجول الجزئي إلى المرسوم بقانون رقم 21 لسنة 1979 في شأن الدفاع المدني، ويتضح ذلك بأن قرار الحظر الجزئي بشأن التجول رقم 2020/279 أصدره نائب رئيس الوزراء ووزير الداخلية، وذلك وفقاً للفقرة 15 للبند الثالث من المادة الثانية من المرسوم بالقانون أعلاه: «وزير الداخلية هو المسؤول الأول عن الدفاع المدني، ويصدر القرارات اللازمة لتنفيذ تدابير...»، الأمر الذي يؤكد أن قرار الحظر الجزئي صدر استناداً إلى المرسوم بقانون بشأن الدفاع المدني، وهنا نطرح تساؤلاً مهماً، هل تملك الدولة الاستناد إلى المرسوم بالقانون رقم 21 لسنة

(4) د. محمد المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية، مطبوعات كلية القانون الكويتية العالمية، 2015، ص 194.

(5) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 392.

1979 في شأن الدفاع المدني لمواجهة وباء فيروس كورونا المستجد والحد من انتشاره رغم أن المرسوم بالقانون السابق لم يكن من بين مبررات تطبيقه تفشي الأوبئة، حيث تنص المادة الأولى منه على أن: «الغرض من الدفاع المدني وقاية المدنيين وتأمين سلامة المواصلات، وحماية المباني والمنشآت والمؤسسات والمشروعات العامة والممتلكات الخاصة، وصيانة التحف الفنية والأثرية الوطنية من أخطار الغارات الجوية، وغيرها من الأعمال الحربية والتخريبية، وتخفيف آثارها إن وقعت، وبصفة عامة ضمان استمرار سير العمل بانتظام في المرافق العامة، سواء في حالات الحرب أو السلم أو الأحكام العرفية أو الطوارئ أو الكوارث العامة، مع كفالة الأمن القومي في هذه الظروف»؟
نرى أن الدولة تملك ذلك وفقاً للأسانيد القانونية التالية:

(1) أن خطورة فيروس كورونا المستجد وسرعة انتشاره واعتباره وباءً عالمياً من قبل منظمة الصحة العالمية كفيلاً لاعتبار ذلك الفيروس أحد الكوارث العامة، مما يدخله في مظلة المادة الأولى من المرسوم بالقانون رقم 21 لسنة 1979 في شأن الدفاع المدني.

(2) من دواعي تطبيق قانون الدفاع المدني ضمان استمرار سير العمل بانتظام في المرافق العامة، وبالتالي يحق للدولة اللجوء إلى ذلك القانون من أجل ضمان استمرار عمل المرافق العامة بصورة عامة ومرفق الصحة بصورة خاصة في ظل هذه الظروف من أجل مواجهة فيروس كورونا المستجد والحد من انتشاره.

(3) من مبررات اللجوء إلى قانون الدفاع المدني هو كفالة الأمن القومي، ولا شك أن تدخل الدولة من خلال قانون الدفاع المدني من أجل مواجهة فيروس كورونا المستجد في هذه الفترة يعد أحد تطبيقات كفالة الأمن القومي وحمايته.

(4) إن القانون رقم 8 لسنة 1969 بالاحتياطات الصحية من الأمراض السارية خول وزير الصحة سلطات استثنائية بشأن مكافحة الأوبئة، ومن ذلك ما جاء في البند 6 من المادة (15): «اتخاذ أية تدابير أو احتياطات يراها ضرورة لمكافحة الوباء»، ونعتقد أن لجوء الوزير إلى قانون الدفاع المدني من أجل مكافحة وباء فيروس كورونا المستجد أحد هذه التدابير والاحتياطات التي يمكن اللجوء إليها لمكافحة الوباء.

وقد يذهب البعض إلى أن الفقرة 15 من البند الثالث للمادة الثانية من قانون الدفاع المدني المتعلقة بتنظيم وتقييد حركة المرور والتجول تقتصر على وضع الخطط

والوقاية من أخطار الحرب، وإعداد متطلباتها ومواجهتها، وبالتالي لا يمكن تطبيقها واللجوء إليها بشأن أخطار الأوبئة، والرد على ذلك بأن نصوص القانون يجب أن لا تفسر بمعزل عن بعضها بعضاً، حيث إن كلاً منها مكمل للآخر، وقد ورد في المادة الأولى أن الغرض من ذلك القانون وقاية المدنيين ...، وبصفة عامة ضمان استمرار سير العمل بانتظام في المرافق العامة، سواء في حالات الحرب أو السلم أو الأحكام العرفية أو الطوارئ أو الكوارث العامة مع كفالة الأمن القومي في هذه الظروف.

وجاء في المادة الثانية من القانون على أن تشمل تدابير الدفاع المدني كافة الوسائل التي تحقق الغرض منه، ومن هذه التدابير ما جاء في البند الثالث، وبالتالي لا يوجد ما يمنع من لجوء السلطة إلى حظر التجول الجزئي كأحد التدابير اللازمة لتحقيق الغرض من قانون الدفاع المدني، ويؤكد ذلك ما جاء في المذكرة الإيضاحية لمرسوم القانون في شأن الدفاع المدني من أنه: «لم يعد مدلول الدفاع المدني مقصوراً على إجراءات الوقاية من الغارات الجوية والأعمال الحربية، بل اتسع فشمل الأعمال التخريبية، سواء وقعت أثناء الحرب أو في أوقات السلم، وكذلك الكوارث الطبيعية».

وتستطرد المذكرة بقولها: «كما يشمل الدفاع المدني حالات الكوارث العامة، وبصفة عامة كفالة الأمن القومي في كل الظروف، وعددت المادة (2) الوسائل الكفيلة بتحقيق هذا الغرض، فأخضعت هذه الوسائل لمبدأ عام هو أن تتسع لكل ما يحقق الغرض من الدفاع المدني، بمعنى أن هذا التعداد ورد على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، ذلك أن التقدم العلمي المستمر يكشف بين وقت وآخر عن وسائل وتدابير جديدة للدفاع المدني...».

وبناء على ما سبق نعتقد بحق السلطة في اللجوء إلى قانون الدفاع المدني لمواجهة وباء فيروس كورونا المستجد، وبالتالي بصحة إجراءات حظر التجول الجزئي.

هذا وقد ذهبت دائرة الجرح بالمحكمة الكلية في حكم لها صدر بتاريخ 2020/4/7 إلى أن قرار حظر التجول الجزئي صدر استناداً إلى القانون رقم 8 لسنة 1969 بالاحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض السارية، وحيث إن المادة (1/15) بند 2 من القانون رقم 8 لسنة 1969 بشأن الاحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض السارية تنص على أنه: «عند ظهور وباء الجدري أو الكوليرا أو الطاعون أو أي مرض وبائي آخر، يخول وزير الصحة العامة سلطات استثنائية لحماية البلاد من تفشي الوباء، وذلك بالاتفاق مع الوزراء المختصين والاستعانة بأفراد الشرطة العامة

والقوات المسلحة لتنفيذ قراراته، ويخول بصفة خاصة إصدار قرارات بالتدبير والاحتياطات الآتية: (... 2- منع التجوال في بعض المناطق المدة اللازمة لإجراء التطعيم الإجباري العام للسكان أو غير ذلك من الإجراءات...)، والمادة (17/2) من ذات القانون تنص على أن: «كل مخالفة للقرارات المتبع بها في المادة (15) يعاقب مرتكبها بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر وبغرامة لا تقل عن خمسين دينار، ولا تجاوز مائتي دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين ...».

كما تنص المادة الأولى من قرار نائب رئيس الوزراء ووزير الداخلية رقم 279 لسنة 2020 بشأن تنظيم وتقييد حركة المرور والتجوال الصادر بتاريخ 2020/3/22 تنص على أنه: «تحظر حركة المرور والتجول في جميع انحاء البلاد اعتباراً من يوم الأحد الموافق 2020/3/22 من الساعة 5 مساءً وحتى الساعة 4 فجراً وحتى إشعار آخر...»، والمادة الرابعة من ذات القرار تنص على أنه: «على وكيل الوزارة تنفيذ القرار ويعمل به اعتباراً من تاريخ صدوره وينشر بالجريدة الرسمية»⁽⁶⁾.

ونرى بعدم صحة ما ذهب إليه المحكمة في حكمها السابق، حيث إن قرار حظر التجول الجزئي صدر استناداً إلى القانون رقم 21 لسنة 1979 في شأن الدفاع المدني كما بيّنا، بالإضافة إلى ذلك فإن من أصدر قرار حظر التجول الجزئي رقم 279 لسنة 2020 بشأن تنظيم وتقييد حركة المرور والتجول هو نائب رئيس الوزراء ووزير الداخلية وفقاً للفقرة 15 من البند الثالث من المادة الثانية من قانون الدفاع المدني، بينما لو صدر القرار استناداً إلى قانون الأمراض السارية كما ذهبت المحكمة لصدر من جانب وزير الصحة وليس من قبل وزير الداخلية، حيث إن وزير الصحة هو المخول بإصدار جميع القرارات بالتدبير والاحتياطات وفقاً للمادة (15) من قانون الأمراض السارية.

ونطرح أيضاً تساؤلاً آخر ألا وهو: ما مدى مشروعية قرار وزارة الصحة بإلزام العائدين بالحجر المنزلي من خلال لبس الإسوار الإلكتروني؟

نعتقد بصحة ذلك الإجراء باعتباره أحد وسائل حماية الصحة العامة لمكافحة وباء فيروس كورونا، حيث يجد ذلك القرار أساسه في المادة (5) من قانون الأمراض السارية التي تنص على أنه: «لوزارة الصحة العامة أن تعزل الأشخاص المخالطين للمرضى بالأمراض الحجرية المبينة في القسم الأول من الجدول الملحق بهذا القانون، ويتم العزل في المعازل التي تعينها الوزارة لهذا الغرض...».

(6) حكم دائرة جنح الأحداث في القضية رقم 2020/624 جنح إحدات/ 1 الصادر بتاريخ 2020/4/7.

ونعتقد أن الإسوار الإلكتروني أحد التطبيقات الحديثة والمتطورة للحجر المنزلي، حيث يحقق الغاية والهدف من عملية الحجر الصحي منعاً لتفشي فيروس كورونا والقضاء عليه، بالإضافة إلى أن النص السابق فوّض وزير الصحة بتعيين المعازل، وبالتالي يمكن أن يكون منزل أحد المرضى أو المشتبه فيهم أحد هذه المعازل بغرض تحقيق الحجر الصحي.

وكذلك يعد القانون رقم 33 لسنة 1964 في شأن نزع الملكية والاستيلاء المؤقت للمنفعة العامة أحد التشريعات التي يمكن للدولة اللجوء إليها لمكافحة وباء فيروس كورونا المستجد، وذلك من خلال توفير المحاجر الصحية لوضع المصابين أو المشتبه في إصابتهم بمرض فيروس كورونا المستجد، حيث إنه وفقاً لذلك القانون يحق للدولة في حالة الضرورة الملحة والاستعجال أن تستولي على بعض العقارات كالفنادق والمنتجعات من أجل جعلها محاجر صحية، وذلك وفقاً للشروط الآتية⁽⁷⁾:

- (1) أن يصدر قرار بذلك من قبل مجلس الوزراء.
- (2) أن يرد الاستيلاء المؤقت على العقارات فقط دون المنقولات.
- (3) أن لا تزيد مدة الاستيلاء المؤقت عن سنة.
- (4) تعويض أصحاب العقارات بمبلغ عادل نظير مدة الاستيلاء.

وبناء على ذلك، فإن القانون السابق يعطي الحق للدولة بالاستيلاء المؤقت على بعض العقارات لجعلها محاجر صحية رغماً عن ملاكها، طالما كانت هناك ضرورة ملحة، أو حالة استعجال، ولا شك أن وباء فيروس كورونا المستجد يعد تطبيقاً للضرورة الملحة وحالة الاستعجال التي لا تحتمل التأخير، الأمر الذي يعطي الدولة الحق باللجوء إلى أسلوب الاستيلاء المؤقت من أجل مواجهة ذلك الوباء، من خلال الاستيلاء على بعض العقارات لجعلها محاجر صحية.

ورغم وجود التشريع الذي يمكن الدولة من ذلك، إلا أنها لجأت إلى أسلوب التعاقد المباشر مع بعض الفنادق والمنتجعات لجعلها محاجر صحية، بينما كان يمكنها أن تستولي على بعض العقارات لقاء تعويض عادل لملاكها، وفي حال عدم اقتناع ملاك العقار بمبلغ التعويض، فإنه يحق لهم اللجوء إلى القضاء للمطالبة بالمبالغ المستحقة لقاء الاستيلاء المؤقت لتلك العقارات.

(7) د. محمد المقاطع ود. أحمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي - الجزء الأول، مطبوعات كلية القانون الكويتية العالمية، 2016، ص 172 وما بعدها.

وبناءً على كل ما سبق نجد أن الدولة لجأت إلى بعض قوانين الضبط التشريعي منذ بداية جائحة كورونا كقانون الأمراض السارية وقانون الدفاع المدني، ونعتقد أن تلك القوانين وحدها ليست كافية بالتصدي لمواجهة تلك الجائحة، مما يدفع الدولة للجوء إلى أهم الأدوات الدستورية بصدد ذلك ألا وهي لوائح الضبط.

المطلب الثاني

لوائح الضبط الإداري

من الأدوات الدستورية التي يمكن للدولة اللجوء إليها لمواجهة وباء فيروس كورونا المستجد لوائح الضبط الإداري، ونعني بها اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية، ويترتب عليها تقييد حقوق وحرريات الأفراد من أجل حماية وصيانة النظام العام⁽⁸⁾. وقد نص المشرع الدستوري صراحة على تلك اللوائح في المادة (72) من الدستور، حيث جاء فيها بأن: «يضع الأمير بمراسيم لوائح الضبط ..».

ويتضح من ذلك أن حق السلطة التنفيذية في اللجوء إلى لوائح الضبط يجد أساسه في الدستور مباشرة، وبالتالي لا يحق للسلطة التشريعية أن تحول بينها وبين إصدار تلك اللوائح، كما أن حق السلطة التنفيذية في إصدار هذه اللوائح يكون على وجه الاستقلال، أي دون حاجة للاستناد إلى قانون؛ لذلك أطلق عليها البعض اللوائح المستقلة⁽⁹⁾.

وسلطة الضبط الإداري وهي بصدد ممارسة تلك السلطة يجب أن يكون هدفها دائماً وأبداً هو حماية النظام العام بصوره التقليدية والذي يقتصر على حماية الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وهو ما يعرف بقاعدة تخصيص الأهداف، وبالتالي لو لجأت الإدارة إلى لوائح الضبط من أجل تحقيق مصلحة عامة لا تستهدف حماية النظام العام لا تعتبر مسلك الإدارة غير مشروع.

ويرجع السبب في ذلك إلى أن نشاط الضبط الإداري يتسم بقدر كبير من الخطورة لما يترتب عليه من فرض قيود على حريات الأفراد. وبناء على ذلك، فإن المبرر الوحيد لاستخدام السلطة لوائح الضبط لتقييد حقوق وحرريات الأفراد هو حماية وصيانة النظام العام، وإلا كان العمل الصادر من قبلها غير مشروع لخروجه عن الغاية التي حددها

(8) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص 596.
د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص 275.
(9) د. عثمان عبدالمك الصالح، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقهاء المقارن وأحكام القضاء، ط2، مجلة الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، 1994، ص 45.

القانون لإجراءات الضبط الإداري⁽¹⁰⁾. كما أنه يجب على السلطة - وهي بصدد المحافظة على النظام العام عن طريق لوائح الضبط - أن توازن ما بين ضمان حرية الأفراد والمحافظة على النظام العام⁽¹¹⁾.

إن الدولة اليوم تملك اللجوء إلى لوائح الضبط وفق ما تقدم لمواجهة أزمة وباء فيروس كورونا المستجد، وذلك من أجل تحقيق مصلحة عامة تتعلق بحماية النظام العام متمثلة في حماية الصحة العامة والأمن العام باعتبارها أحد الأدوات الدستورية لتحقيق ذلك، وبالتالي يحق للدولة إصدار اللوائح اللازمة التي من شأنها مكافحة وباء فيروس كورونا والحد من انتشاره.

من جهتنا، نعتقد أن الدولة تملك من خلال لوائح الضبط إصدار قرارات تتعلق بالخطر الجزئي دون الاستناد إلى أي من قانون الأمراض السارية أو قانون الدفاع المدني، حيث إن الخطر الجزئي هو تطبيق صحيح لسلطة الضبط الإداري من أجل حماية الصحة العامة باعتبارها أحد صور النظام العام التقليدية، إذ يترتب عليه تقييد حرية الأفراد بالتنقل من أجل منع تفشي وباء فيروس كورونا والحد من انتشاره.

كما نعتقد أيضاً أن الدولة عندما لجأت إلى الخطر الجزئي استناداً إلى قانون الدفاع المدني كان الهدف من ذلك لأجل العقوبة التي نص عليها القانون، حيث إنها عقوبة مشددة تصل وفقاً للمادة (15) من القانون بالحبس لمدة لا تزيد عن ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد عن عشرة آلاف دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين، حيث تهدف الدولة من ذلك إلى احترام قرار حظر التجول الجزئي، وهو الأمر الذي سوف يتحقق من خلال العقوبة السابقة لشدتها، الأمر الذي يكفل احترام الأفراد لقرار حظر التجول الجزئي، بينما لو استندت إلى لوائح الضبط بشأن قرار حظر التجول الجزئي لكانت العقوبة هي الغرامة بما لا يجاوز مائة دينار على من يخالف لوائح الضبط التي تنص عليها المادة (73) من الدستور، ووفقاً للمادة (135) من قانون الجزاء المضافة بالقانون رقم 24 لسنة 1978، الأمر الذي سوف يؤدي إلى عدم احترام قرار حظر التجول الجزئي لضآلة قيمة العقوبة، لذلك استند وزير الداخلية في قراره بشأن حظر التجول الجزئي إلى قانون الدفاع المدني، وذلك لشدة العقوبة المنصوص عليها بشأن مخالفة ما جاء في القانون السابق، الأمر الذي يحقق الهدف من قرار الحظر.

(10) د. يسري العصار، مرجع سابق، ص 139.

(11) مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، المكتبة القانونية، الإسكندرية، ص 194 وما بعدها.

كذلك من الإجراءات التي لجأت إليها الدولة في إطار إجراءات الضبط الإداري لمواجهة وباء فيروس كورونا والحد من انتشاره، هو قرار مجلس الوزراء المتضمن توجيه وزارة الإعلام بضرورة نشر أسماء وصور المخالفين لقرار الحجر المنزلي وحظر التجول الجزئي، ونعتقد بعدم مشروعية ذلك القرار للأسباب القانونية التالية:

(1) وفقاً للدستور الكويتي، فإن نطاق لوائح الضبط تقتصر على تقييد حقوق وحرىات الأفراد دون أن يمتد ذلك إلى توقيع عقوبات عليهم.

(2) إن قرار نشر أسماء المخالفين لقرار الحجر الصحي وقرار حظر التجول الجزئي هو في حقيقته عقوبة، وكما هو معلوم فإنه وفقاً للدستور الكويتي وتحديداً المادة (32) لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص أي بقانون، وبالتالي يعد ذلك القرار مخالفاً لمبدأ شرعية الجريمة والعقوبة، حيث لا يوجد نص يسمح بتلك العقوبة.

(3) إن ذلك القرار يخالف قرينة البراءة التي نص عليها المشرع الدستوري صراحة، وهي أن المتهم بريء حتى تتم إدانته وفقاً للمادة (34) من الدستور، وبالتالي لا يجوز التشهير بالأشخاص قبل أن يصدر حكم نهائي من القضاء بإدانتهم. ورغم الغاية النبيلة من ذلك القرار للحد من تفشي وباء فيروس كورونا، إلا أن ذلك لا يبرر التعدي على مبدأ المشروعية الدستورية.

وأيضاً تملك الدولة وهي بصدد مواجهة وباء فيروس كورونا المستجد أن تستصدر قرارات فردية كالأمر بالقيام بعمل أو منع عمل معين من أجل حماية الصحة العامة، وإذا كانت القرارات الفردية للإدارة في مجال النشاط الضبطي تستند إلى قاعدة تنظيمية، إلا أن ذلك لا يمنعها من أن تصدر بصورة مستقلة عن القوانين واللوائح بالشروط الآتية⁽¹²⁾:

(1) خلو النص صراحة من وجوب أن يكون القرار الفردي مستنداً إلى قانون أو لائحة.

(2) أن يكون الهدف من القرار حماية النظام العام المتمثل في الصحة العامة.

(3) وجود ظروف استثنائية تبرر إصدار القرار الفردي.

(4) ألا يترتب على القرار الفردي لسلطة الضبط الإخلال بمبدأ المساواة بين الأفراد الذين يتواجدون في مركز قانوني واحد.

(12) د. يسري العصار، مرجع سابق، ص 152.

وبناء على كل ما سبق نجد أن لوائح الضبط من الأدوات الدستورية المهمة لمواجهة جائحة كورونا، حيث تملك الدولة في ظل هذه الجائحة سلطات واسعة تبرر لها اتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة وباء فيروس كورونا والحد من انتشاره، على أن تخضع تلك القرارات في النهاية لرقابة القضاء الإداري متى ما تم الطعن عليها بالإلغاء، حيث سيمارس هذا الأخير رقابة التناسب بين تلك القرارات وبين الظروف التي صدرت في ظلها، وتطبيقاً لذلك نجد أن قاضي الأمور المستعجلة بمجلس الدولة الفرنسي أصدر حكماً حديثاً يأمر فيه الحكومة الفرنسية برفع الحظر العام والمطلق عن دور العبادة والذي فرضته كإجراء احترازي لمواجهة فيروس كورونا، وذلك خلال ثمانية أيام، معتبراً ذلك الإجراء انتهاكاً خطيراً لحرية ممارسة العبادة، ولا تبرر حماية الصحة العامة استمرار مثل ذلك الإجراء بعد بدء مرحلة تخفيف الحظر في فرنسا⁽¹³⁾.

(13) الموقع الإلكتروني لمجلس الدولة الفرنسي : <https://www.conseil-etat.fr/>
رابط الموضوع : <https://cutt.us/xnnsP>

المبحث الثاني اختصاصات السلطة التنفيذية الاستثنائية لمواجهة وباء فيروس كورونا المستجد

سوف نتناول في هذا المبحث الاختصاصات الاستثنائية للسلطة التنفيذية والتي من الممكن أن تلجأ إليها الدولة لمواجهة فيروس كورونا المستجد، وهي إعلان الأحكام العرفية، ولوائح التفويض، حيث سنعرض لهما في مطلبين: المطلب الأول نتناول فيه إعلان الأحكام العرفية، والثاني نعرض فيه للوائح التفويض.

المطلب الأول

إعلان الأحكام العرفية

من الأدوات الدستورية التي يحق للدولة اللجوء إليها في مواجهة وباء فيروس كورونا المستجد والحد من انتشاره هي إعلان الأحكام العرفية باعتبارها إحدى اختصاصات السلطة التنفيذية في ظل الظروف الاستثنائية، وذلك وفقاً للمادة (69) من الدستور والتي تنص 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».

ومن خلال النص الدستوري السابق، نجد أن الدولة تملك اللجوء إلى الأحكام العرفية في أحوال الضرورة عن طريق صدور مرسوم يصدر من قبل الأمير يعلن فيه تطبيق الأحكام العرفية في الدولة، ولكن هناك ملاحظة مهمة ألا وهي أن الدستور لم يحدد أحوال الضرورة التي تبيح إعلان الأحكام العرفية في الدولة، وإنما فوض المشرع العادي وهو بصدد وضع قانون الأحكام العرفية بتحديد تلك الأحوال، والمشرع هنا لا يملك سلطة مطلقة بشأن تحديد الأحوال والأسباب التي تبيح إعلان الحكم العرفي، إذ يجب أن تكون تلك الأحوال والأسباب مما يدخل في مفهوم عبارة أحوال الضرورة التي تبرر إعلان الأحكام العرفية⁽¹⁴⁾.

(14) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1970-1971، ص 360

وعندما جاء القانون رقم 22 لسنة 1967 في شأن الأحكام العرفية، حدد تلك الأحوال والأسباب التي تنطوي تحت مفهوم عبارة أحوال الضرورة والتي بناء عليها يجوز إعلان الأحكام العرفية، وذلك في المادة الأولى منه حيث جاء فيها: «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 وشيكاً، أو بسبب وقوع اضطرابات داخلية. كما يجوز إعلان الأحكام العرفية لتأمين سلامة القوات المسلحة الكويتية، وضمن تمويلها وحماية طرق مواصلاتها، وغير ذلك بما يتعلق بتحركاتها وأعمالها العسكرية خارج الأراضي الكويتية».

ونلاحظ من خلال المادة السابقة أن المشرع نص على حالات الضرورة التي تبرر إعلان الأحكام العرفية، حيث ورد منها حماية الأمن العام والنظام العام في الدولة، وذلك إذا ما تعرض للخطر، وبالتالي يجوز للدولة حق إعلان الأحكام العرفية من أجل حماية النظام العام بصوره التقليدية وخصوصاً الصحة العامة لمواجهة أزمة وباء فيروس كورونا المستجد.

وبناء على ما سبق، نجد أن الأساس القانوني لإعلان الأحكام العرفية هو الدستور وتحديداً المادة (69) منه بالإضافة إلى قانون الأحكام العرفية رقم 22 لسنة 1967، وهذا القانون يعطي الدولة سلطات استثنائية واسعة، وذلك بسبب انتقال الدولة من حالة المشروعية الاعتيادية إلى حالة المشروعية الاستثنائية، ومن أهم هذه السلطات ما جاء في المادة (3) من هذا القانون، حيث يجوز وفقاً لها أن تقوم السلطة القائمة على إجراء الأحكام العرفية أن تتخذ إما بإعلان أو بأوامر كتابية أو شفوية كل أو بعض التدابير التالية:

- 1) سحب الرخص لإحراز السلاح وحمله، والأمر بتسليم الأسلحة على اختلاف أنواعها والذخائر والمتفجرات والمفرقات، وضبطها أينما وجدت، وإغلاق محال ومخازن الأسلحة.
- 2) الترخيص بتفتيش الأشخاص والأماكن والمسكن في أية ساعة من ساعات النهار أو الليل.
- 3) الأمر بفرض الرقابة على الصحف والمطبوعات الدورية قبل نشرها، ووقف نشرها وتداولها، والأمر بمنع صدور أي جريدة أو مجلة، وإغلاق أي مطبعة وضبط المطبوعات والنشرات والإعلانات والرسومات التي من شأنها إثارة الخواطر أو الحض على الفتنة أو الإخلال بالنظام أو الأمن العام.

- 4) الأمر بفرض الرقابة على الرسائل والمراسلات البرقية والهاتفية.
 - 5) تحديد موعد فتح وإغلاق المحلات العامة، أو بعض أنواع منها، وتعديل تلك المواعيد، وإغلاق المحلات المذكورة كلاً أو بعضاً.
 - 6) الأمر بإعادة الأشخاص المولودين أو المتوطنين في غير الجهة التي يقيمون فيها إلى مقر ولادتهم أو توطنهم إذا لم يوجد ما يبرر مقامهم في تلك الجهة، أو اشتراط أن يكون بيد كل منهم بطاقة إثبات شخصية (هوية) أو إذن خاص بالإقامة.
 - 7) إبعاد غير الكويتيين من البلاد، أو الأمر بحجزهم في مكان أمين إذا خشي من وجودهم على الأمن والنظام العام.
 - 8) منع أي اجتماع عام وفضه بالقوة، وكذا وقف نشاط أي نادي أو جمعية وجماعة.
 - 9) منع المرور في ساعات معينة من النهار أو الليل في كل الجهات التي أجريت فيها الأحكام العرفية أو في بعضها إلا بإذن خاص أو لضرورة عاجلة بشرط إثبات تلك الضرورة.
 - 10) إخلاء بعض الجهات أو عزلها.
 - 11) الاستيلاء المؤقت على وسائل النقل أو على منشأة أو مؤسسة عامة أو خاصة أو على أي محل أو أي عقار أو منقول، وذلك بغير إخلال بحقوق الملكية على هذه الوسائل والمنشآت والمحال والأموال، وبحق أصحابها في تعويض عادل.
 - 12) تكليف القادرين من الأفراد بأداء أي عمل من الأعمال التي تقتضيها ضرورة قومية، وذلك في نظير مقابل عادل.
- كما بينت المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون إلى تشريع الأحكام إلى أن تنظيم الأحكام العرفية وإن اختلفت من دولة إلى أخرى ومن تشريع إلى تشريع، إلا أنه يتميز بقواعد مشتركة تتمثل في منح السلطة التنفيذية صلاحيات استثنائية كبيرة تحد من الحريات العامة للأفراد والهيئات التي يكفلها عادة كل دستور للمواطنين، بل ولكافة السكان كالحرية الفردية وحرية الإقامة وحرية الانتقال وحرية الصحافة وحرية التعبير عن الرأي عموماً وحرية المراسلات وحرمة السكن.
- كما أن بعضاً آخر من هذه الصلاحيات الاستثنائية يمس حق الملكية، أو بالأحرى حق

الانتفاع الخاص بالمال، كالاستيلاء المؤقت على وسائل النقل المختلفة، وعلى بعض المنشآت والمؤسسات والعقارات والمنقولات المملوكة للأفراد والهيئات لاستعمالها لأغراض الدفاع أو لأغراض عامة أخرى.

وبناء على ما سبق، فإن الدولة تملك سلطات واسعة واستثنائية في مواجهة فيروس كورونا المستجد والحد من انتشاره في حال ما أعلنت الأحكام العرفية، وهنا نطرح تساؤلاً مهماً وهو هل تملك الدولة في حال إعلان الأحكام العرفية أن تفرض حظر التجول الكلي؟

للإجابة عن هذا السؤال بداية نبين بأن الحظر الكلي لا يجوز وفقاً لتشريعات الضبط العام بنوعها الضبط التشريعي والضبط الإداري، ويرجع السبب في ذلك إلى أن الحظر الكلي يشكل مصادرة لأصل حرية التنقل التي نص عليها الدستور صراحة في المادة (31) منه، وكما هو معلوم فإن سلطة المشرع العادي وهو بصدد تنظيم الحقوق والحريات الدستورية مقيدة بأن لا يترتب عليه مصادرة أصل الحق أو الانتقاص منه⁽¹⁵⁾.

وتطبيقاً لذلك ذهب المحكمة الدستورية إلى أنه: «وحيث إن حرية التنقل - غدواً ورواحاً- بما تشتمل عليه من حق كل شخص في الانتقال من مكان إلى آخر، والخروج من البلاد والعودة إليها، تعتبر فرعاً من الحرية الشخصية، وحق أصيل مقرر له، حرصت معظم دساتير العالم على تأكيده، وضمنته المواثيق الدولية - التي انضمت إليها دولة الكويت- على نحو ما ورد بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 الذي جاء بديباجته أن الحقوق المنصوص عليها فيه مرجعها إيمان شعوب الأمم المتحدة بالحقوق الأساسية للإنسان وبقيمة كل فرد وكرامته، وضرورة أن يُعامل مع غيره وفقاً لمقاييس يتكافأ مضمونها، فلا يضطر مع غايتها إلى مقاومة القهر والطغيان، وإنما يكون ضمانها كافلاً معايير أفضل لحياة تزدهر مقوماتها في إطار حرية أعمق وأبعد، وكان من بين هذه الحقوق تلك التي نص عليها في المادة (13) منه على أن: «لكل فرد الحق في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، وفي العودة إلى بلده» كما جاء العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية معززاً الاحترام لحقوق الإنسان وحياته الأساسية، مؤكداً هذا الحق بالنص في البند 2 من المادة (12) منه على أن: «لكل فرد حرية مغادرة أي بلد بما في ذلك بلده».

هذا وغني عن البيان أن الإسلام (ذَلِكَ الدِّينُ الْقَيِّمُ) سبق الدساتير الوضعية بأكثر من أربعة عشر قرناً من الزمان، فكفل حرية التنقل لكل فرد حسبما يريد، سواء أكان ذلك داخل أرجاء بلده أم سفرأ إلى خارجه، وأباح له التنقل من بلد إلى آخر طلباً لدين أو طلباً

(15) د. محمد المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري ومؤسساته السياسية، مرجع سابق، ص 174.

لأمر دنيوي، كما دعا الإسلام المسلمين كافة إلى السير في الأرض والمشى في مناكبها والسياحة فيها للتدبر والاعتبار والتعلم وكسب الرزق، بقوله سبحانه وتعالى ﴿التَّائِبُونَ الْعَابِدُونَ الْحَامِدُونَ السَّائِحُونَ...﴾ (سورة التوبة الآية 112) و﴿قُلْ سِيرُوا فِي الْأَرْضِ ثُمَّ انظُرُوا كَيْفَ كَانَ عَاقِبَةُ الْمُكْذِبِينَ﴾ (سورة الانعام الآية: 11) و﴿هُوَ الَّذِي جَعَلَ لَكُمُ الْأَرْضَ ذُلُولًا فَامْشُوا فِي مَنَاكِبِهَا وَكُلُوا مِن رِّزْقِهِ وَإِلَيْهِ النُّشُورُ﴾ (سورة الملك الآية: 15) وقد جعلت الشريعة الإسلامية الغراء من حرية التنقل قاعدة عامة، وتقييدها هو الاستثناء الذي لا يكون إلا لضرورة - تقدر بقدرها - ولمصلحة عامة، مردها إما حماية العقيدة الإسلامية أو المحافظة على الصحة العامة أو المحافظة على الأعراس والآداب الإسلامية، كما لم تمنع الشريعة الإسلامية السمحاء المرأة من السفر مادامت مع محرم، أو زوج أو مع رفقة مأمونة على نحو ما ذهب إليه بعض الفقهاء، والتزمت المرأة الضوابط الشرعية بحدودها وآدابها.

لما كان ذلك، وكان لكل كويتي - ذكراً كان أو أنثى - الحق في استخراج جواز السفر وحمله باعتبار أن هذا الحق لا يُعد فحسب عنواناً عن انتمائه لدولة الكويت الذي يعتز ويفتخر به، سواء داخل وطنه أو خارجه، بل يعتبر فضلاً عن ذلك مظهراً من مظاهر الحرية الشخصية التي جعلها الدستور الكويتي حقاً طبيعياً يصونه بنصوصه ويحميه بمبادئه، فنص في المادة (30) منه على أن: «الحرية الشخصية مكفولة» ونص في المادة (31) على أنه: «لا يجوز القبض على إنسان أو حبسه... أو تحديد إقامته أو تقييد حريته في الإقامة أو التنقل إلا وفق أحكام القانون...»، دالاً بذلك على اعتبار الحرية الشخصية أساساً للحريات العامة الأخرى وحقاً أصيلاً للإنسان، وقوامها الاستقلال الذاتي لكل فرد، وإرادة الاختيار تمثل نطاقاً لها لا تتكامل شخصيته بدونها، ومن دعائمها حرية التنقل وحق السفر المتفرع منها، وهي في مصاف الحريات العامة لا يجوز مصادرتها بغير علة، أو مناهضتها دون مسوغ، أو تقييدها بلا مقتضى، وقد عهد الدستور طبقاً للنص سالف الذكر إلى السلطة التشريعية بتقدير هذا المقتضى، ولازم ذلك أن يكون تحديد شروط استخراج جواز السفر - وهو الوثيقة التي بمقتضاها يكون ممارسة الحق، وبدونها يزول هذا الحق ويصبح هباءً منثوراً - الأصل في شأنها هو المنح استصحاباً لأصل الحرية في التنقل والاستثناء هو المنع، وأنه وإن كان تنظيم حق التنقل والسفر يقع في نطاق السلطة التقديرية التي يملكها المشرع في موضوع تنظيم الحقوق كما سلف البيان، إلا أنه من غير الجائز أن يفرض المشرع تحت ستار هذا التنظيم قيوداً يصل مداها إلى نقض هذا الحق، أو الانتقاص منه، أو إفراغه من مضمونه، كما أنه من المتعين على المشرع ألا يخل في مجال هذا التنظيم بالتوازن المفروض بين نصوص الدستور وأحكامه

التي تتكامل فيما بينها في إطار واحد»⁽¹⁶⁾.

وهنا نريد أن نطرح تساؤلاً آخر، وهو فيما لو قررت الدولة إعلان الأحكام العرفية، هل يحق لها أن تطبق حظر التجول الكلي، حيث إنه وفقاً للدستور يجوز تعطيل بعض نصوص أحكامه، وذلك وفقاً للمادة (181) منه التي تنص على أنه: «لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور إلا أثناء قيام الأحكام العرفية في الحدود التي يبينها القانون...»؟

نرى أنه يمكن ذلك، حيث إنه وفقاً للمادة السابقة يمكن تعطيل بعض نصوص الدستور، ومنها ما يتعلق بحرية التنقل، ولكن هنا لا يفوتنا أن نبين حقيقة مهمة ألا وهي أنه وفقاً لقانون الأحكام العرفية رقم 22 لسنة 1967، وفي ظل الوضع الراهن لا يمكن للحاكم العرفي فرض حظر التجول الكلي، ويرجع السبب في ذلك إلى أن القانون لم ينص صراحة على ذلك، كما أن المادة (181) من الدستور والتي أجازت تعطيل أي حكم من أحكام الدستور أثناء قيام الأحكام العرفية بينت أن يكون ذلك في الحدود التي يبينها القانون.

وبالعودة لنصوص أحكام قانون الأحكام العرفية رقم 22 لسنة 1967، نجد أنها خلت من النص على فرض حظر التجول الكلي، كما أن نص الفقرة التاسعة من المادة (3) لقانون الأحكام العرفية لا تعطي للحاكم العرفي الحق في فرض حظر التجول الكلي، حيث إن النص يتحدث عن منع المرور وليس التجول، وفي ساعات معينة من النهار أو الليل، وبالتالي لا يمكن للدولة - ممثلة بالحاكم العرفي - فرض حظر التجول الكلي للأسباب السابقة.

وبناء على كل ما سبق، حتى تستطيع الدولة أن تطبق حظر التجول الكلي، لا بد من تعديل تشريعي يصدر من قبل مجلس الأمة على قانون الأحكام العرفية يتضمن إعطاء الحاكم العرفي للدولة حق فرض حظر التجول الكلي كأحد التدابير اللازمة التي قد تلجأ إليها الدولة في حال ما أعلنت الأحكام العرفية.

وفي ضوء ما تم بيانه، فإن الدولة لا تملك في ظل الوضع الراهن فرض حظر التجول الكلي، سواء من خلال تشريعات الضبط أو من خلال الأحكام العرفية.

هذا وقد اشترط الدستور لسلامة إعلان الحكم العرفي ضرورة عرضه على مجلس الأمة للبت في مصيره، وذلك بالموافقة عليه أو رفضه، خلال خمسة عشر يوماً إذا ما

(16) حكم المحكمة الدستورية الطعن رقم 56 لسنة 2008 دستوري.

كان مجلس الأمة قائماً، أما إذا كان المجلس منحللاً أو انتهى فصله التشريعي، فإنه يجب عرض إعلان الحكم العرفي على المجلس الجديد في أول جلسة له.

وأخيراً إذا أعلنت الدولة الأحكام العرفية، فإن ذلك لا يعني إطلاق يد سلطة الحاكم العرفي وتعطيل نصوص الدستور بالكامل، بل هناك ضمانات نص عليها المشروع الدستوري في ظل الأحكام العرفية وفقاً للمادة (181) من الدستور وهي:

(1) لا يجوز تعطيل انعقاد مجلس الأمة في ظل الأحكام العرفية، وبالتالي لا تملك السلطة حل مجلس الأمة أثناء قيام الحكم العرفي، وكذلك نعتقد عدم جواز تأجيل انعقاد جلسات مجلس الأمة وفقاً للمادة (106) من الدستور، حيث إن التأجيل يعد تعطيلاً لانعقاد مجلس الأمة.

(2) عدم جواز المساس بحصانة أعضاء مجلس الأمة، والهدف من ذلك حتى يستطيع الأعضاء مراقبة أداء وعمل سلطات الحاكم العرفي في ظل الحكم العرفي⁽¹⁷⁾.

وبناء على ما سبق، نجد أن لجوء الدولة إلى إعلان الأحكام العرفية وفقاً للمادة (69) من الدستور من الإجراءات التي من الممكن للدولة أن تلجأ إليها، إذا ما اضطرت إلى ذلك، حيث إنه بمجرد إعلان الأحكام العرفية، تنتقل الدولة من حالة المشروعية الاعتيادية إلى حالة المشروعية الاستثنائية، الأمر الذي يمنح السلطة اختصاصات واسعة تصل إلى حد تعطيل بعض نصوص الدستور.

المطلب الثاني

لوائح التفويض (التفويض التشريعي)

من الاختصاصات الاستثنائية أيضاً التي يمكن للدولة اللجوء إليها بشأن مواجهة وباء فيروس كورونا المستجد لوائح التفويض، وهي لوائح لها قوة القانون، تصدرها السلطة التنفيذية لتنظيم بعض المسائل التي لا يتناولها إلا التشريع، وهذا النوع من اللوائح لا يصدر إلا إذا كان البرلمان منعقداً⁽¹⁸⁾.

ونعتقد أنه يمكن اللجوء إلى هذا النوع من اللوائح إذا اقتضت الضرورة ذلك، رغم أن المادة (50) من الدستور الكويتي تمنع التفويض التشريعي، حيث تنص على أنه: «يقوم

(17) لمزيد من المعلومات انظر: د. محمد المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري ومؤسساته السياسية، مرجع سابق، ص 312 وما بعدها.

(18) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، ط6، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص472.

نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور، ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في هذا الدستور». إلا أن المذكرة التفسيرية وهي بصدد التعليق على المادة (50) من الدستور أجازت وبررت عملية التفويض التشريعي في حال إذا ما اقتضت الضرورة إلى ذلك بقولها: «قررت هذه المادة صراحة مبدأ الفصل بين السلطات بدلاً من تقريره دلالة من واقع الأحكام الخاصة بالسلطات العامة، وذلك دفعاً لكل خلاف أو جدل حول هذا المبدأ، وقد حظرت المادة نزول أي من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في الدستور، والمقصود بصفة خاصة هو منع تنازل السلطة التشريعية عن كل اختصاصها أو بعضه للسلطة التنفيذية، بمعنى عدم جواز التنازل عن فئة من الأمور أو نوع من التشريعات أو الاختصاصات، مما يسمى تفويضاً بالسلطة، ولكن هذا النص لا يمنع السلطة التشريعية من أن تفوض الحكومة بتولي أمر معين بالذات ولطرف خاص بدلاً 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 أن تعهد السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية بمواجهة أمر هام معين في جملته، كمواجهة أزمة نقدية أو اقتصادية أو عسكرية مثلاً».

وبذلك فإن الأساس القانوني للوائح التفويض هي المذكرة التفسيرية للدستور، حيث بينت صراحة جواز التفويض التشريعي، بالإضافة إلى أن الأعمال التحضيرية لوضع الدستور الحالي كشفت أن هذا النص لا يتنافى مع حق التفويض في أمر معين بالذات، وذلك وفقاً لمحضر الجلسة التاسعة للجنة الدستور في المجلس التأسيسي⁽¹⁹⁾.

وبناءً على ما سبق، يجوز لمجلس الأمة تفويض السلطة التنفيذية بممارسة جزء من اختصاصه التشريعي لمواجهة أزمة وباء فيروس كورونا المستجد، حيث إن اعتبارات الضرورة التي تحدثت عنها المذكرة التفسيرية قائمة بشأن ذلك الوباء نتيجة سرعة انتشاره وعدم وجود الدواء واللقاحات اللازمة للعلاج منه والمذكرة التفسيرية للدستور عندما قررت جواز اللجوء إلى هذه اللوائح في حال الضرورة كمواجهة أزمة نقدية أو اقتصادية أو عسكرية، فإن ذلك لا يعني أنه لا يجوز التفويض التشريعي في حال الأوبئة كوباء فيروس كورونا المستجد لأنها وردت على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر.

(19) محاضر اجتماعات لجنة الدستور والمجلس التأسيسي، ملحق مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة الثالثة والعشرون، 1999، ص 119.

وبالتالي نعتقد بجواز تفويض السلطة التشريعية جزءاً من اختصاصاتها للسلطة التنفيذية بشأن مواجهة أزمة فيروس كورونا المستجد طالما تحققت حالة الضرورة التي تستدعي ذلك، وفي حال اللجوء إلى تلك اللوائح، فإن ذلك يستوجب صدور قانون من مجلس الأمة يحدد نطاق التفويض من حيث الموضوع والزمان، فمن حيث الموضوع، لا يجوز أن يكون موضوع التفويض التشريعي عاماً، فلا بد أن يكون محدداً أي يبين الموضوعات التي أجاز مجلس الأمة التفويض فيها، وبالتالي لو فوض مجلس الأمة السلطة التنفيذية لمواجهة وباء فيروس كورونا المستجد والتصدي له، فإن على هذه الأخيرة وهي بصدد إصدار لوائح التفويض أن تلتزم بموضوع التفويض، أي كل ما يتعلق بشأن مكافحة فيروس كورونا دون أن يكون لها الحق في التصدي لموضوعات أخرى، وهنا نتساءل في حال تفويض مجلس الأمة للسلطة التنفيذية بجزء من اختصاصاتها لمواجهة أزمة كورونا هل لها الحق أن تتصدى أيضاً من خلال لوائح التفويض للأثار الاقتصادية المترتبة على تلك الأزمة؟

نرى عدم جواز ذلك، حيث يجب أن يقتصر التفويض التشريعي فقط على مواجهة وباء فيروس كورونا والقضاء عليه، دون أن يمتد ذلك إلى معالجة الآثار الاقتصادية المترتبة عليه، وعلّة ذلك أن التفويض استثناء على مبدأ الفصل بين السلطات، والأصل أن الاستثناء لا يجوز القياس عليه أو التوسع في تفسير أحكامه. أما من حيث الزمان، فإن التفويض التشريعي لا يجوز أن يكون مفتوح المدة، وإنما لا بد أن يكون محدد المدة، وفي جميع الأحوال يجب أن لا تتجاوز مدة التفويض التشريعي عمر ومدة البرلمان ذاته تطبيقاً لقاعدة أن فاقد الشيء لا يعطيه⁽²⁰⁾.

ونعتقد أن السلطة التنفيذية في حال انتهاء الفصل التشريعي يمكن لها أن تلجأ في هذه الحالة إلى لوائح الضرورة طالما كانت الضرورة لا زالت قائمة وتستدعي ذلك.

وبناء على ما سبق، نجد أنه أيضاً من الخيارات المتاحة للدولة بشأن مواجهة وباء فيروس كورونا هي لوائح التفويض، حيث من الممكن أن تلجأ إليها الدولة متى استدعت الأوضاع والظروف ذلك.

(20) د. محمد المقاطع، مرجع سابق، ص 311.

الخاتمة

لقد سعينا في هذا البحث لإبراز أهم الأدوات الدستورية والقانونية التي يمكن للدولة اللجوء إليها من أجل مواجهة وباء فيروس كورونا المستجد والحد من انتشاره، حيث بينّا أن هذه الأدوات تتمثل في تشريعات الضبط العام بنوعيتها الضبط التشريعي والضبط الإداري، وكذلك من خلال السلطات الاستثنائية للسلطة التنفيذية كإعلان الأحكام العرفية وفقاً للقانون رقم 21 لسنة 1967، بالإضافة إلى لوائح التفويض.

ونعتقد بأن الدولة تملك مكافحة وباء فيروس كورونا المستجد والحد من انتشاره من خلال تشريعات الضبط العام كقانون الأمراض السارية وقانون الدفاع المدني، بالإضافة إلى لوائح الضبط الإداري، حيث إن تلك التشريعات تمنح السلطات الموجودة في الدولة اختصاصات استثنائية تمكنها من مواجهة وباء فيروس كورونا، دون حاجة للجوء إلى إعلان الأحكام العرفية.

ونعتقد أنه بعد انقشاع هذه الغمة إن شاء الله والتي أصابت العالم أجمع، سنحتاج إلى كثير من الدراسات القانونية لبحث ومعالجة الآثار المترتبة عليها، لأنه بلا شك ستخلف هذه الأزمة الكثير من الإشكاليات القانونية والتي ستكون محلاً للبحث في قادم الأيام من قبل فقهاء القانون، بالإضافة إلى محراب القضاء، الذي سوف يعالج أيضاً تلك الآثار من خلال الأحكام القضائية التي سيصدرها بصدده تلك الأزمة.

وأخيراً نوصي بضرورة صدور تشريع من قبل مجلس الأمة بإنشاء هيئة لإدارة الكوارث والأزمات، وأن يكون أعضاء هذه الهيئة من المختصين في هذا المجال، وأن يكون من بين إدارات الهيئة إدارة قانونية يتم الرجوع إليها بشأن مدى مشروعية القرارات التي تصدر بصدده التصدي للكوارث والأزمات، حتى لا تكون تلك القرارات عرضة للبطلان فيما بعد لمخالفتها مبدأ المشروعية، كما هو الحال بالنسبة لقرار مجلس الوزراء بتوجيه وزارة الإعلام بنشر أسماء وصور المخالفين للحجر المنزلي والحظر الجزئي.

كما نوصي بمراجعة شاملة لجميع قوانين الضبط التشريعي وخصوصاً القانون رقم 8 لسنة 1969 بشأن الأمراض السارية، وذلك لسد أوجه النقص التي واجهتها السلطة في القانون وهي بصدده مواجهة وباء فيروس كورونا، وذلك حتى يتم تلافياها في المستقبل.

المراجع

- د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1970-1971.
- د. يسري العصار، القانون الإداري - النشاط الإداري، مطبوعات كلية القانون الكويتية العالمية، 2016.
- د. محمد المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية، مطبوعات كلية القانون الكويتية العالمية، 2015.
- د. محمد المقاطع ود. أحمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي، الجزء الأول، مطبوعات كلية القانون الكويتية العالمية، 2016.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002.
- د. محمد علي حسونة، الضبط الإداري وأثره في الحريات العامة، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، 2015.
- د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984.
- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، المكتبة القانونية، الإسكندرية.
- محاضر اجتماعات لجنة الدستور والمجلس التأسيسي، ملحق مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة الثالثة والعشرون، 1999.
- د. سليمان الطماوي،
- الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984
- النظرية العامة للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، ط6، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.
- د. عثمان عبد الملك الصالح، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقهاء المقارن وأحكام القضاء مجلة الحقوق والشريعة، ط2، جامعة الكويت، 1994.
- د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.

المحتوى

الصفحة	الموضوع
265	الملخص
266	المقدمة
268	المبحث الأول - تشريعات الضبط العام
268	المطلب الأول - قوانين الضبط التشريعي
276	المطلب الثاني - لوائح الضبط الإداري
280	المبحث الثاني - اختصاصات السلطة التنفيذية الاستثنائية لمواجهة وباء فيروس كورونا المستجد
280	المطلب الأول - إعلان الأحكام العرفية
286	المطلب الثاني - لوائح التفويض (التفويض التشريعي)
289	الخاتمة
290	المراجع

