

جائحة فيروس كورونا المستجد وانتخابات مجلس الأمة الكويتي

الدكتور/ خليفة ثامر الحميدة*

الدكتور/ نواف شبيب الشريعان**

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى محاولة حل المعضلة الدستورية المتمثلة باستحالة إجراء انتخابات مجلس الأمة في وقت تنتهي فيه مدة الفصل التشريعي لهذا المجلس، وتظهر واقعية هذا الافتراض بمناسبة تفشي جائحة فيروس كورونا المستجد. وقد قسمت هذه الدراسة إلى مبحث تمهيدي ومبحثين، جاء المبحث التمهيدي للتعريف بالجائحة في ضوء القانون الكويتي مع الإشارة إلى بعض الإجراءات المتخذة لمواجهتها، ثم خصص المبحث الأول لأثرها على الفصل التشريعي لمجلس الأمة وبالتالي ديمومة السلطة التشريعية، بينما ركز المبحث الثاني على الحلول القانونية والدستورية لهذه المعضلة، منتهياً إلى إبداء الرأي الذي نراه في المسألة.

مقدمة:

غزت جائحة فيروس كورونا المستجد كوكب الأرض، فتم الإعلان عنه لأول مرة في مدينة "ووهان" عاصمة مقاطعة هوبي الصينية خلال ديسمبر ٢٠١٩ لينتشر بعدها هذا المرض ويتطور بشكل خطير هدد دول العالم كافة، حيث أعلنت منظمة الصحة العالمية بتاريخ ٣٠ يناير ٢٠٢٠ أن أعداد الإصابات شكلت حالة طوارئ صحية عامة تثير القلق الدولي، ودعت إلى اتخاذ تدابير الطوارئ الصحية حول العالم^(١)، والتي انعكست في البداية على حرية التنقل والسفر، وكان ينظر إلى هذا الوباء بحذر دون أن يعيق الحياة العامة في وقتها، وما لبث الأمر أن ازداد بوتيرة كبيرة، فتأثرت به دول أخرى، كالجمهورية الإسلامية الإيرانية، التي تفشى بها في نهاية شهر فبراير ٢٠٢٠ وقت الانتخابات البرلمانية، على الرغم من توصية وزارة

(*) الباحث الرئيس: أستاذ مشارك في قسم القانون العام بكلية الحقوق في جامعة الكويت.

(**) الباحث المشارك: مستشار بمحكمة الاستئناف وعضو الأمانة العامة للجنة الوطنية الدائمة للقانون الدولي الإنساني.

www.who.int/ar/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019

(١)

الصحة بمنع التجمعات^(٢)، ثم وفي تاريخ ١١ مارس ٢٠٢٠، أعلنت منظمة الصحة العالمية أن هذا الوباء يشكل جائحة (وباء عالمي)^(٣)، بعد أن تفشى هذا الوباء العالمي في كثير من الدول؛ مما أثر على الأنشطة الإنسانية كافة، وأدى إلى مساس كثير من الدول ببعض الحقوق والحريات العامة كالحق في الاجتماعات العامة وحرية التنقل، بل استتال الأمر إلى فرضها لإجراءات وتدابير أكثر صرامة كمنع التجول في أوقات محددة، وحتى حظر التجوال كلياً كما سوف نرى عند التطرق للإجراءات التي فرضتها دولة الكويت لمواجهة هذه الجائحة.

إن الداعي إلى كتابة هذا البحث هو محاولة حل معضلة استحالة إجراء انتخابات مجلس الأمة في دولة الكويت بسبب جائحة فيروس كورونا المستجد والتي تفرض على الدول والمجتمعات مسألة التباعد الاجتماعي والابتعاد عن التجمعات لدواعي صحية بغرض الحد من انتشار هذا الوباء العالمي سريع التفشي؛ مما يجعل من إجراء الانتخابات مسألة صعبة جداً إن لم تكن مستحيلة في ضوء استمرار الإجراءات الاحترازية في مواجهة جائحة فيروس كورونا المستجد، إذا ما وضعنا في اعتبارنا أن بعض الدول التي جرت فيها الانتخابات البرلمانية أو البلدية تأثرت كثيراً بسبب عدم تمكنها من تطبيق الاشتراطات الصحية المطلوبة لمواجهة هذا الوباء العالمي الخطير؛ مما أدى لاحقاً إلى تأجيلها للجولات الثانية من هذه الانتخابات، فما هي الحلول الدستورية في النظام الدستوري عند استحالة إجراء انتخابات مجلس الأمة عند نهاية الفصل التشريعي القائم، ومن أجل الإجابة عن ذلك، كانت هذه الدراسة التي قسمناها إلى مبحث تمهيدي تعريفى بالجائحة وإجراءات مواجهتها، ومبحثين خصص أولهما لديمومة مجلس الأمة في النظام الدستوري الكويتي وأثر جائحة فيروس كورونا المستجد على انتخابات أعضاء مجلس الأمة في الكويت، بينما خصص الثاني للحلول الدستورية لمعضلة استحالة إجراء انتخابات مجلس الأمة والمتضمن رأينا في المسألة.

- (٢) نشر هذا الخبر في عدة وكالات أنباء وصحف ومواقع إخبارية، انظر على سبيل المثال: الخبر المنشور بتاريخ ٢٠ فبراير ٢٠٢٠ في جريدة الجريدة الكويتية على الموقع www.aljarida.com، ثم وفي وقت لاحق وفي منتصف مارس قامت الجمهورية الإسلامية الإيرانية بتأجيل الجولة الثانية من الانتخابات إلى تاريخ ١١ سبتمبر ٢٠٢٠ انظر في ذلك: الخبر المنشور في موقع العربية بتاريخ ١٥ مارس ٢٠٢٠ www.alaarabia.net.
- (٣) انظر: التصريح المنشور بتاريخ ١١ مارس ٢٠٢٠ في كثير من وكالات الأنباء العالمية، وانظر أيضاً: موقع منظمة الصحة العالمية على شبكة الإنترنت who.int، وموقع أخبار الأمم المتحدة على شبكة الإنترنت news.un.org بذات التاريخ.

مبحث تمهيدي مفهوم جائحة فيروس كورونا المستجد وإجراءات مواجهتها في ضوء القانون الكويتي

إن بيان أثر جائحة فيروس كورونا المستجد على انتخابات مجلس الأمة في الكويت يستدعي التعرض بالدراسة لمفهوم جائحة فيروس كورونا المستجد وطبيعتها ابتداءً، وتكييفها في القانون الكويتي، وكذلك دراسة بعض الإجراءات المتخذة لمواجهتها، ومدى إمكانية إجراء الانتخابات في ضوء الإجراءات الصحية المقررة لمواجهة جائحة فيروس كورونا المستجد.

أولاً - مفهوم جائحة فيروس كورونا المستجد:

أعلنت منظمة الصحة العالمية أن جائحة فيروس كورونا المستجد يتسبب بها فيروس ينتمي إلى فصيلة فيروسات كورونا، التي تنتمي بدورها إلى نظام الفيروسات التي قد تسبب المرض للحيوان والإنسان، وأن عدداً من فيروسات كورونا تسبب لدى البشر حالات عدوى الجهاز التنفسي التي تتراوح حدتها من نزلات البرد الشائعة إلى الأمراض الأشد فتكاً؛ مثل متلازمة الشرق الأوسط التنفسية (ميرس)، والمتلازمة التنفسية الحادة الوخيمة (السارس)، وأخيراً جائحة فيروس كورونا المستجد^(٤).

وقد ظهر الفيروس المسبب لهذه الجائحة لأول مرة في منطقة "وهان" عاصمة مقاطعة هوبي في جمهورية الصين الشعبية، ولم يعرف المرض وقتها بهذا الاسم، بل أطلق على الفيروس مسمى "المتلازمة التنفسية الحادة الكارثية كورونا ٢ (سارس كوف ٢) (SARS-COV-2)، ثم بعد ذلك أطلق على المرض مسمى مرض الفيروس التاجي ٢٠١٩، أو ما يطلق عليه بـ مصطلح (covid-19)^(٥).

هذا وتعرف فاشية الأمراض بأنها "حدوث حالات من مرض تتجاوز المتوقع عادة في مجتمع ما أو منطقة جغرافية معينة أو موسم محدد"^(٦). هذا وقد صنفت منظمة الصحة العالمية مرض فيروس كورونا المستجد بالجائحة، حيث تعرف الجائحة

(٤) تعريف منشور بموقع منظمة الصحة العالمية التابعة لهيئة للأمم المتحدة:
<https://www.who.int/ar/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>.

(٥) Perlman, Stanley "Another Decade, Another Coronavirus". New England Journal of Medicine, 24 January 2020.

(٦) emro.who.int/ar/health.

بأنها وباء ينتشر بين البشر في مساحة كبيرة وإطار جغرافي واسع، أو قد تتسع لتضم أرجاء العالم كافة. وتعرف الجائحة بأنها البلية والتهلكة، وإذا قيل بسنة جائحة فتعني "قاحلة"، بينما عرف الوباء بأنه: "كل مرض ينتقل بالعدوى وينتشر بين الناس"^(٧). في حين تستعمل كلمة epidemic للدلالة عن انتشار الوباء في بلد ما بسرعة، بينما تستعمل كلمة pandemic للتعبير عن شيوع انتشاره في أكثر من دولة وعلى نطاق إقليمي واسع^(٨). وينتشر بصورة سريعة بين الناس، أما الجائحة فهي ظهور حالات لأمراض معدية في دول العالم بأسره، ويصعب السيطرة على الحالات المرضية على مستوى العالم، مما يهدد صحة الناس ويتطلب إجراء تدابير طبية سريعة، وخطأً عاجلة لإنقاذ البشر^(٩).

إن وصف مرض كورونا المستجد بأنه جائحة يأتي لوصف مرحلة انتشاره كوباء لا يمكن السيطرة عليه، وهو اعتراف بانتشاره العالمي، مما يتطلب من الدول القيام بكثير من الإجراءات والاحتياطات الصحية لمواجهة^(١٠). ولا شك في أن جائحة مرض كورونا المستجد باعتبارها حالة استثنائية قد فرضت على كثير من دول العالم، واقعاً جديداً يتطلب الأخذ بما تقرره الاحتياطات الصحية لمنع انتشار هذا الوباء العالمي، مما دعاها إلى إغلاق الحدود، ووقف رحلات الطيران التجاري بين كثير من الدول، وفرضت أغلب الدول التي انتشر فيها هذا الوباء العالمي قواعد احترازية أخذاً بتوصيات السلطات الصحية، ووفقاً لمعايير منظمة الصحة العالمية التي تقرر مبدأ التباعد الاجتماعي كأحد الحلول لمواجهة هذه الجائحة^(١١).

(٧) المعجم الوجيز، طبعة دار إحياء التراث العربي، بيروت، ص ١٦٤، وص ٧١٦.

(٨) Longman Active Study Dictionary, 5th, p. 293.

(٩) مقال بعنوان: مفهومان مختلفان.. ما الفرق بين الوباء والجائحة؟ د. محمد الدسوقي،

استشاري الأمراض الصدرية منشور بموقع الجزيرة <http://mubasher.aljazeera.net/news>

* هذا ويعرف الوباء (Epidemic) حسب قاموس كيمبرج بأنه ((The appearance of particular disease in a very in very large number of people during the same period of time))

كما تعرف جائحة المرض (Pandemic) بأنها ((Pandemic of a disease existing in almost of an area or in almost of a group of people, animal, or plants)).

انظر: dictionary.cambridge.org

(١٠) انظر: المؤتمر الصحفي بتاريخ ١١ مارس ٢٠٢٠ المذاع في كثير من وكالات الأنباء العالمية

وانظر أيضاً: موقع منظمة الصحة العالمية على شبكة الإنترنت who.int، وموقع أخبار الأمم المتحدة على شبكة الإنترنت news.un.org بذات التاريخ.

(١١) emro.who.int/ar/health

إن تطور أي وباء إلى مرحلة الجائحة التي تعم دولاً كثيرة حول العالم، يجعل السيطرة عليه أمراً في غاية الصعوبة، وقد نقل عن منظمة الصحة العالمية أن جائحة فيروس كورونا المستجد ستستمر طويلاً^(١٢)، وهو ما يعيد إلى الأذهان كثيراً من المخاطر التي تعرضت لها البشرية بسبب الأوبئة والجوائح^(١٣). ويؤكد وجوب اتخاذ التدابير اللازمة للحد من آثار هذه الجائحة، وعلى الأخص عندما تتصادم هذه التدابير مع بعض الأنشطة البشرية في المجتمع كالانتخابات وما تتطلبه من حراك وتجمعات للوصول إلى تحقيق الغاية منها، وهي حكم الشعب للشعب عبر اختيار ممثليه في البرلمان^(١٤)، وهنا يأتي دور القانون باعتباره المنظم لحياة الأفراد والأمم، كما يأتي دور الفقه لبيان حكم القانون وما يجب أن يكون عليه الواقع القانوني في مثل هذه المسائل.

ثانياً - الجوائح والأوبئة في التشريع الكويتي وبعض الإجراءات المتخذة لمواجهة جائحة كورونا المستجد:

يتعين بادئ ذي بدء تحديد المعنى الاصطلاحي للجائحة تمهيداً لتكييفه تكييفاً قانونياً سليماً؛ وذلك للوصول إلى الحكم عليه في ضوء صحيح القانون. وعليه فإنه

(١٢) انظر: الخبر المنشور على موقع France24 بالعربية بتاريخ ٢٢ إبريل ٢٠٢٠
www.france24.com/ar/2020042

(١٣) من أشهر الجوائح التي مرت على العالم:
- إنفلونزا ١٩١٨: سنة ١٩١٨-١٩٢٠: وثمة قدر من التشابه بين كوفيد-١٩ وإنفلونزا ١٩١٨، حيث تفشت تلك الإنفلونزا في موجتين: الأولى بدءاً من عام ١٩١٨ قبل أن تنتهي عام ١٩٢٠. وأصيب بالوباء زهاء خمسمئة مليون شخص، توفي منهم خمسون مليوناً حول العالم، حسب مراكز مكافحة الأمراض والوقاية منها، وهي مؤسسة وطنية أميركية رائدة في مجال الصحة العامة.

- إنفلونزا الخنازير: ٢٠٠٩: قبل تفشي فيروس كورونا المستجد (كوفيد-١٩) كانت إنفلونزا الخنازير أحدث وباء يضرب العالم إذ أصاب ٢١٪ من سكان المعمورة. وإنفلونزا الخنازير مزيج من العديد من سلالات الإنفلونزا المختلفة التي لم يحدث أن شوهدت مجتمعة مع بعضها. انظر: مقال منشور في موقع الجزيرة تحت عنوان: "واشنطن بوست: ١٠ أوبئة أشد فتكاً عبر القرون أعادت صياغة العالم".

<https://www.aljazeera.net/news/politics/2020/4/9/>

(١٤) وهذا هو جوهر الحكم الديمقراطي حيث نصت المادة ٦ من دستور دولة الكويت على أن: "نظام الحكم في الكويت ديمقراطي، السيادة فيه للأمة مصدر السلطات جميعاً، وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور".

يجب أن نتطرق ابتداءً إلى الإشارة لمفهوم جائحة فيروس كورونا المستجد، ومن ثم تكييفها في القانون وبعض الإجراءات القانونية المتخذة لمواجهتها.

لم يبين التشريع الكويتي تعريف الوباء على الرغم من أنه تطرق له في الدستور والقانون، وقد يكون ذلك راجعاً لكون أن بعض المصطلحات يتحدد مفهومها بالمصدر الذي أخذت عنه وهو هنا علم الطب، وعلوم الأمراض والأوبئة، فعلى الرغم من أن القانون الكويتي قد ذكر الوباء نصاً إلا أنه لم يذكر الجائحة بتاتاً؛ ربما لأن جائحة في الأساس هي وباء ولكنها وباء عالمي يعم كثير من الدول كما رأينا.

وقد نصت المادة ١٥ من دستور دولة الكويت على أن: "تعنى الدولة بالصحة العامة وبوسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة". هذا وقد انضمت دولة الكويت للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بموجب القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٦، ومن ثم أصبح قانوناً وطنياً^(١٥)، حيث نصت المادة ١٢ منه على أن:

- "تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسمية والعقلية يمكن بلوغه.

- تشمل التدابير التي يتعين على الدول الأطراف في هذا العهد اتخاذها لتأمين الممارسة الكاملة لهذا الحق، تلك التدابير اللازمة من أجل: (أ)...(ب)...(ج) الوقاية من الأمراض الوبائية والمتوطنة والمهنية والأمراض الأخرى وعلاجها ومكافحتها، (د) تهيئة ظروف من شأنها تأمين الخدمات الطبية والعناية الطبية للجميع في حالة المرض" (١٦).

هذا وقد صدر القانون رقم ٨ لسنة ١٩٦٩ بشأن الاحتياطات الصحية الوقائية من الأمراض السارية بتاريخ ٧ إبريل ١٩٦٩ لمواجهة الأمراض السارية والحد من انتشارها، والأمراض السارية هي الأمراض المعدية، ويدخل في مفهومها الأوبئة؛ حيث ورد بالمذكرة الإيضاحية لهذا القانون ما نصه: "وقد استحدث القانون الحالي حكماً جديداً يخول وزير الصحة العامة ممارسة سلطات استثنائية لحماية البلاد من تفشي

(١٥) نصت المادة ٧٠ من الدستور الكويتي على أن: " تكون للمعاهدة قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية". كما نصت المادة ١٧٧ منه على أن: "تطبيق القوانين الوطنية يجب ألا يخل بما صدقت عليه الكويت من اتفاقيات والتزامات دولية".

(١٦) انضمت دولة الكويت للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بموجب القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٦، ومن ثم فإن هذه الاتفاقية تعد قانوناً وطنياً، علاوة على كونها التزاماً دولياً. (المادتان ٧٠ و ١٧٧ من الدستور).

الأوبئة... وله على سبيل المثال اتخاذ بعض الإجراءات التي تحول دون سريان الوباء بصورة عامة تهدد حياة المواطنين، ومن هذه الإجراءات عزل المناطق التي يظهر فيها الوباء...^(١٧).

وأُرفق بالقانون رقم ٨ لسنة ١٩٦٩ الخاص بالاحتياطات الصحية الوقائية من الأمراض السارية جدولاً للأمراض السارية، ومنح وزير الصحة الحق في إدراج أي مرض سارٍ فيه، حيث نصت المادة الأولى منه على أن: "الأمراض السارية التي تخضع لأحكام هذا القانون هي الأمراض المبينة في الجدول الملحق بقسميه الأول والثاني، ويجوز لوزير الصحة العامة بقرار منه إضافة أي مرض سارٍ آخر إلى الجدول المذكور، والحذف أو النقل من قسم إلى قسم آخر من قسمي الجدول"^(١٨).

إن التطورات المتعلقة بجائحة فيروس كورونا المستجد تتوالى بشكل يومي منذ تفشيه في دول العالم، وتبعاً لهذه التطورات تصدر القرارات والإجراءات والتدابير الموجهة للسيطرة عليه، وهي إجراءات كثيرة ومتتابعة ولسنا بصدد تتبعها؛ إلا أننا سوف نذكر أهم الأحداث وما صدر بشأنها من قوانين وإجراءات لمواجهتها^(١٩). وذلك بعد أن انتشر فيروس كورونا المستجد في عدة دول، اتخذت دولة الكويت بعض الاحتياطات والتدابير المخصصة لمواجهته، وكان أول اكتشاف لهذا المرض في دولة الكويت بتاريخ ٢٤ فبراير ٢٠٢٠ لحالات قادمة من الخارج^(٢٠)، وعليه أصدر مجلس الوزراء باجتماعه الاستثنائي بتاريخ ٢٦ فبراير ٢٠٢٠ قراراً يقضي بتعطيل الدراسة في المدارس والجامعات والكلية الحكومية والخاصة كافة، والكلية العسكرية ومراكز وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية لمدة أسبوعين اعتباراً من الأول من مارس ٢٠٢٠ وحتى ١٢ مارس ٢٠٢٠ ضمن خطة الطوارئ الصحية المتبعة والإجراءات الوقائية

(١٧) المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٨ لسنة ١٩٦٩ الخاص بالاحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض السارية.

(١٨) تم إدراج الإصابة بفيروس كورونا المستجد إلى الجدول الملحق بالقانون رقم ٨ لسنة ١٩٦٩ وذلك بموجب القرار الوزاري رقم ٤٩ لسنة ٢٠٢٠ الصادر من وزير الصحة والذي اعتبر هذا المرض من الأمراض السارية والأوبئة.

(١٩) آثرنا اختيار بعض الأحداث والوقائع وما تم بشأنها من قوانين وقرارات وإجراءات بغرض إعطاء تصور لآثار هذا الوباء العالمي من دون الإشارة لأحداث أخرى قد تكون ذات صدق كبير بالنسبة لهذه الجائحة أو بسببها، ولكنها خارجة عن إطار البحث.

(٢٠) أعلنت وزارة الصحة الكويتية بتاريخ ٢٤ فبراير ٢٠٢٠ تأكيد إصابة ثلاث حالات ثم حالتين قادمة جميعها من الجمهورية الإسلامية الإيرانية، انظر: تحديثات المكتب الإعلامي الصحي على موقع وزارة الصحة www.moh.gov.kw بتاريخ ٢٤ فبراير ٢٠٢٠.

اللازمة بعد تسجيل إصابات فيروس كورونا المستجد، وتم بعد ذلك تمديد تعطيل الدراسة حتى شهر أغسطس بقرار لاحق^(٢١).

وفي تاريخ ١١ مارس ٢٠٢٠ وبالتزامن مع إعلان منظمة الصحة العالمية فيروس كورونا المستجد كجائحة (وباء عالمي) أصدر مجلس الوزراء الكويتي قراراً بوقف جميع رحلات السفر باستثناء رحلات الشحن التجاري من وإلى الكويت ابتداءً من ١٣ مارس ٢٠٢٠، مما أدى إلى إغلاق البلاد فعلياً حتى إشعار آخر، كما قرر أيضاً منع التواجد داخل جميع أنواع المطاعم والمقاهي، وإغلاق جميع الأندية والمعاهد الصحية، واعتبار الفترة من ١٢ مارس ٢٠٢٠ حتى ٢٦ مارس ٢٠٢٠ إجازة رسمية، ودعا المواطنين والمقيمين إلى البعد عن التجمعات والالتزام بالتعليمات التي تعلنها الجهات المعنية لمواجهة الأزمة، وتم تمديد تعطيل الأعمال الحكومية والخاصة حتى تاريخ ٣٠ مايو ٢٠٢٠ بقرارات لاحقة^(٢٢).

هذا وقد فرضت حكومة دولة الكويت حظر تجول جزئي في أرجاء البلاد كافة ابتداءً من تاريخ ٢٢ مارس ٢٠٢٠ الساعة الخامسة مساءً وحتى الرابعة صباحاً يومياً - تم تعديله بالإضافة بعد ذلك - وذلك بسبب بعض مظاهر عدم الالتزام بالإجراءات الاحترازية لمواجهة انتشار عدوى فيروس كورونا المستجد، وتم عزل منطقتين عزلاً كلياً، ثم بعد ذلك تم فرض الحظر الكلي في مناطق البلاد كافة حتى تاريخ ٣٠ مايو ٢٠٢٠، وكانت تلك الإجراءات بموجب قرارات متتابعة^(٢٣).

(٢١) وكالة الأنباء الكويتية كونا = www.kuna.net.kw/ArticleDetails.aspx?id=2868878&language=ar بتاريخ ٢٦ فبراير ٢٠٢٠ هذا وقد أصدر مجلس الوزراء قراراً لاحقاً بتاريخ ١٩ مارس ٢٠٢٠ بتمديد تعطيل الدراسة على أن تستأنف الدراسة في مراحل التعليم العالي الحكومي والخاص في يوم الثلاثاء الموافق ٤ أغسطس ٢٠٢٠، انظر: موقع وكالة الأنباء الكويتية كونا www.kuna.net.kw/ArticleDetails.aspx?id=2880183 بتاريخ ١٩ مارس ٢٠٢٠.

(٢٢) انظر: وكالة الأنباء الكويتية كونا. www.kuna.net.kw/ArticleDetails.aspx?id=2876458 بتاريخ ١١ مارس ٢٠٢٠. هذا وقد تم تمديد تعطيل أغلب الجهات الحكومية والخاصة بموجب قرارات لاحقة صادرة من مجلس الوزراء فتم تمديد تعطيل الأعمال حتى ١٢ إبريل ٢٠٢٠، ثم أتبع ذلك قرار بتمديد تعطيل الأعمال حتى ٢٦ إبريل ٢٠٢٠، وأخيراً تم تمديد التعطيل طوال شهر رمضان المبارك وعيد الفطر السعيد وحتى تاريخ ٣٠ مايو ٢٠٢٠ إلا ما استثنى من أعمال بوجه خاص، وهذه القرارات منشورة على موقع وكالة الأنباء الكويتية كونا www.kuna.com بتاريخ مختلفة، كما نشرتها الصحف ووسائل الإعلام المحلية، وتناقلتها وسائل الإعلام العالمية.

(٢٣) فرض الحظر الجزئي ابتداءً بموجب قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ ٢١ مارس ٢٠٢٠ =

إن هذه الإجراءات القانونية وما يصاحبها من تدابير صحية وما اتخذته الحكومة الكويتية من إجراءات احترازية أخرى بموجب توصيات السلطات الصحية - وفق معايير منظمة الصحة العالمية - لا تزال قائمة وستظل قائمة ما دام خطر هذه الجائحة موجوداً ولم ينحسر، ولم تأت هذه الإجراءات الاحترازية إلا حماية لصحة السكان والمحافظة على أرواح الناس من خطر هذا الوباء العالمي الفتاك^(٢٤)، حيث اتخذت دولة الكويت قرارات متتابعة تضمنت إغلاق الحدود البرية والجوية والبحرية لتفادي دخول المرض إلى التراب الوطني، وإلغاء التجمعات والتظاهرات الرياضية والثقافية والفنية، وحتى الإغلاق المؤقت للمساجد وإيقاف صلاة الجمعة، وشمل ذلك صلاة العيد، وصولاً إلى فرض الحجر الصحي للمواطنين وعزل المصابين ومنع التنقل إلا برخص استثنائية تصدرها السلطات في محاولة لوقف انتشار هذا الفيروس الجديد، والحق يقال أن هذه الإجراءات هي في حقيقتها إجراءات مستحقة تعالج ما يمكن اعتباره حالة طوارئ صحية^(٢٥).

ولقد كانت لحالة الطوارئ الصحية وفرض الحظر الجزئي ثم الشامل على

= المنشور في وكالة الأنباء الكويتية كونا انظر: www.kuna.net.kw/ArticleDetails.aspx?id=2880572&language=ar بتاريخ ٢٢ مارس ٢٠٢٠، ثم عدل بموجب القرار الصادر بتاريخ ٦ إبريل ٢٠٢٠ وذلك بمد الحظر حتى الساعة السادسة صباحاً، وعزل منطقتي المهبولة وجليب الشيوخ عزلاً كلياً انظر: www.kuna.net.kw/ArticleDetails.aspx?id=2884545، ثم وبتاريخ ٨ مايو ٢٠٢٠ تم فرض الحظر الشامل (الكلي) اعتباراً من يوم الأحد ١٠ مايو ٢٠٢٠ ولمدة ٢٠ يوماً حتى تاريخ ٣٠ مايو ٢٠٢٠، انظر: www.kuna.net.kw/ArticleDetails.aspx?id=2891805 بتاريخ ٨ مايو ٢٠٢٠.

(٢٤) للمزيد حول النطاق القانوني السلطات الصحية للدولة انظر: الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، السلطة اللاتحيزية للإدارة في الكويت، ملحق مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، الطبعة الثانية، ١٩٩٤، ص ٤٩.

(٢٥) ذكرنا بعض هذه الإجراءات القانونية والتدابير الاحترازية؛ لأن بعضها يتصل اتصالاً وثيقاً بموضوع بحثنا، وبعضها الآخر يعطي صورة للواقع الذي فرضته جائحة فيروس كورونا المستجد، ونود الإشارة هنا إلى أنه تم اتخاذ إجراءات أخرى هامة لم نذكرها في صلب البحث - رغم أهميتها - لا لشيء سوى محاولة الابتعاد عن الإسهاب غير المجدي، على الرغم من أن من بين أخطر هذه التدابير تعديل تشريعي طال القانون رقم ٨ لسنة ١٩٦٩ بالاحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض، فقد وافق مجلس الأمة على تغليظ عقوبة مخالفة الإجراءات الحكومية لتصبح الحبس ٦ أشهر والغرامة التي لا تزيد عن ١٠ آلاف دينار، انظر:

www.kuna.net.kw/ArticleDetails.aspx?id=2881066&language=ar

وانظر أيضاً: موقع جريدة الجريدة /www.aljarida.com/articles/1585045732930312200/ بتاريخ ٢٤ مارس ٢٠٢٠.

المواطنين والمقيمين انعكاسات متعددة على مستوى مجهودات الدولة في تأطير الوضعية من الناحية التشريعية والقضائية والأمنية والاقتصادية والصحية من جهة، وحتى على مستوى علاقات الأفراد الناتجة عن التزاماتهم التعاقدية سواء أكانت مدنية أم تجارية أم مرتبطة بالعمل من جهة أخرى، مما خلق نقاشاً عاماً مهماً حول الوضع القائم وما ينبغي أن يكون، ولعل ما يهمننا في إطار بحثنا المائل الأثر المباشر أو غير المباشر على المؤسسة التشريعية، على اعتبار أن مجلس الأمة الكويتي يتشكل بالانتخاب بطريق الاقتراع العام المباشر^(٢٦)، فما أثر مثل هذه الإجراءات على انتخابات مجلس الأمة، لو كانت معاصرة لها على فرض أن موعد انتخابات مجلس الأمة يصادف ذروة انتشار هذه الجائحة. وعلى الرغم من جميع الإجراءات القانونية والتدابير الاحترازية التي اتخذتها دولة الكويت بدءاً من شهر فبراير ٢٠٢٠ وحتى نهاية شهر مايو ٢٠٢٠، إلا أن هذه الجائحة لا تزال مستمرة في الانتشار^(٢٧)، مما يجبرنا إلى فرضية أخرى بخلاف الفرضية السابقة، ويجعلنا نتساءل ماذا لو فرض الحظر الكلي أو حتى الجزئي عند حلول وقت انتخابات مجلس الأمة؟ وللإجابة عن هذه التساؤلات يجب أولاً بيان موقع مجلس الأمة في النظام الدستوري الكويتي، ثم بيان مفهوم الفصل التشريعي وعوارضه وموقع جائحة فيروس كورونا المستجد منه ثانياً، وهذا ما سوف نحاول الإجابة عنه في هذه الدراسة لبيان آثار هذه الجائحة على ضرورة استمرار وجود مجلس الأمة الكويتي.

(٢٦) الأستاذ الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الطبعة الأولى ١٩٨٩، ص ٥٢٤-٥٢٦.

(٢٧) سجلت دولة الكويت أكثر من ٢٠ ألف إصابة وأكثر من ١٣٠ حالة وفاة حتى أول أيام عيد الفطر بتاريخ ٢٤ مايو ٢٠٢٠ بعد ثلاثة أشهر من تسجيل أول حالة، وفي منتصف فترة الحظر الشامل، ولا تزال الحالات بوتيرة عالية، انظر: www.moh.gov.kw ، <https://corona.e.gov.kw> بتاريخ ٢٤ مايو ٢٠٢٠.

المبحث الأول

ديمومة مجلس الأمة في النظام الدستوري الكويتي وعوارض

الفصل التشريعي لمجلس الأمة الكويتي في ضوء جائحة

فيروس كورونا المستجد

تمهيد:

لما كان الدستور الكويتي يتطلب إجراء الانتخابات البرلمانية لتشكيل مجلس الأمة كسلطة تشريعية في البلاد خلال السنتين يوماً السابقة على انتهاء مدة المجلس الحالي، أي قبل انتهاء دور الانعقاد الأخير من الفصل التشريعي الحالي، ولما كانت انتخابات المجلس الحالي تمت في يوم السبت الموافق ٢٦ نوفمبر ٢٠١٦، وانعقدت أولى جلساته بتاريخ ١١ ديسمبر ٢٠١٦، ومن ثم فإن تاريخ انتهاء الفصل التشريعي للمجلس الحالي، أي انقضاء مدة الأربع سنوات له، سيكون بتاريخ ٢٠ ديسمبر ٢٠٢٠، وهذا يعني أنه خلال السنتين يوماً السابقة على هذا التاريخ ما مفاده أنه ينبغي أن تجرى انتخابات المجلس الجديد قبل تاريخ ١٠ ديسمبر ٢٠٢٠، فإلحاقاً لما سبق بيانه من إجراءات التباعد الاجتماعي وفرض حظر الخروج من المنازل بشكليه الجزئي والكلي، فإن ذلك يثير التساؤل حول الإجراء الدستوري الواجب اتباعه عند انقضاء الفصل التشريعي الحالي واستحالة إجراء الانتخابات لفصل تشريعي جديد، ويثور هذا التساؤل تحديداً مع التنبؤات الدولية والمحلية لاستمرار تفشي هذا الوباء حتى بداية العام الجديد، إلا أن الإجابة عن السؤال بشأن الحلول الدستورية لمثل هذه المعضلة، يتطلب التطرق أولاً لمؤسسة مجلس الأمة في النظام الدستوري الكويتي، وبيان الحلول الدستورية لعوارض استمرارية وجود السلطة التشريعية، ثم نتطرق للحلول التي من الممكن طرحها لحل مثل هذه المعضلة فيما بعد.

وعليه سوف نستعرض في هذا المبحث فكرة ديمومة مجلس الأمة في النظام الدستوري الكويتي، وأثر جائحة فيروس كورونا المستجد على هذه الديمومة، ثم نتطرق لمفهوم الفصل التشريعي وعوارضه، مع بيان جائحة فيروس كورونا المستجد باعتبارها أحد العوارض التي يمكن أن تعترض الفصل التشريعي، وذلك في مطلبين: خصصنا الأول منهما لموقع مجلس الأمة في النظام الدستوري الكويتي باعتبار أن وجوده يعد مطلباً دستورياً وهو ما يمكن أن نعبر عنه بلفظ الديمومة، بينما خصصنا الثاني لمفهوم الفصل التشريعي وعوارضه وأثر جائحة فيروس كورونا المستجد على وجود مجلس الأمة.

المطلب الأول

ديمومة وجود مجلس الأمة في النظام الدستوري الكويتي

إن ديمومة وجود مجلس الأمة National Assembly هو مطلب دستوري في النظام الدستوري الكويتي؛ إذ تقوم الأنظمة الديمقراطية على أساس ديمومة مؤسسات الحكم، وهذه الديمومة يفرضها المنطق الدستوري السليم فلا ديمقراطية بلا مؤسسات دستورية (تشريعية - تنفيذية - قضائية) تضطلع بمهامها الموكلة إليها في إدارة شؤون الحكم في دولة القانون^(٢٨) وهي ما يعبر عنه بسلطات الحكم الدستوري أو السلطات العامة^(٢٩).

إذ إن مبدأ الفصل بين السلطات، كأحد أهم المبادئ الديمقراطية، يفترض وجود سلطات الحكم الدستوري واستمرارها في جميع الأحوال كأصل عام^(٣٠)، هذا وقد تثار بعض الحالات الاستثنائية التي تعتري هذه الاستمرارية أو تعيقها فتوقفها بحكم الواقع، وقد حاولت الدساتير معالجة مثل تلك الحالات الاستثنائية التي من الممكن أن تلحق بأي من السلطات؛ إلا أن أكثر الاستثناءات هي تلك التي تثار بشأن تعطل إحدى السلطتين التنفيذية أو التشريعية، وهي في الأخيرة أكثر تصوراً وشيوعاً كما هو الحال في النظرية وأيضاً في التطبيق^(٣١).

إذا نظرنا إلى دستور دولة الكويت نجد أنه قد نص في المادة ٦ منه على أن: "نظام الحكم في الكويت ديمقراطي، السيادة فيه للأمة مصدر السلطات جميعاً، وتكون

(٢٨) في دور السلطة التشريعية ممثلة بالبرلمان في النظام الدستوري المعاصر انظر: Munro, Colin, Studies in Constitutional Law, 2nd edition, Oxford University Press, 2010, p. 130.

حيث يشير إلى آراء الفقه الدستوري الإنجليزي أمثال Coke و Dicy.

(٢٩) الدكتور فواز الجدعي، القانون الدستوري الكويتي، الطبعة الأولى ٢٠١٧، ص ٣٩١.

(٣٠) الأستاذ الدكتور محمد عبد المحسن المقاطع، مدة الفصل التشريعي وأسباب مده أو امتداده وفقاً للتنظيم الدستوري الكويتي - دراسة تحليلية، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، السنة الثالثة عشرة - العدد الثاني - يونيو ١٩٨٩ ص ١٨.

(٣١) يندر أن تثار مثل هذه العوارض بالنسبة لباقى السلطات الدستورية كالسلطة القضائية التي تتمتع بديمومة أكثر وضوحاً، إلا أننا نشاهد تعطل المحاكم بسبب جائحة مرض كورونا المستجد؛ مما يجعلنا لا ننفي إمكانية حدوث مثل تلك العوارض لأي من السلطات الدستورية، ويؤيد ذلك ما تورده الدساتير بشأن حالة خلو منصب رئيس الدولة الذي يعد في بعض الأنظمة رأس السلطات الثلاث وأهم مكون لها.

ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور"، كما أكد في المادة ٥٠ منه على مبدأ الفصل بين السلطات؛ لذا نصت على أنه: "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور، ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور"، ونصت المادة ٥١ على أن: "السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقاً للدستور"، بينما نصت المادة ٥٢ على أن: "السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء والوزراء على النحو المبين بالدستور"، وأخيراً نصت المادة ٥٣ على أن: "السلطة القضائية تتولاها المحاكم باسم الأمير، في حدود الدستور".

ومما يستخلص من مجموع هذه النصوص أن الدستور الكويتي بين شكل السلطات الثلاث بعد أن أكد على استقلالية كل منها وفق مبدأ التعاون دون تغول سلطة على أخرى، مما يعني أنه يؤصل من باب اللزوم للفكر الدستوري الذي يفترض وجود تلك السلطات الدستورية في جميع الأحوال، وهو ما يمكن أن نعبر عنه بديمومة وجودها واستمرارها^(٣٢)؛ ولما كان مجلس الأمة - وهو الذي بالإضافة إلى الأمير - مكوناً السلطة التشريعية؛ ومن ثم فإنه يجب أن يكون قائماً دائماً لكي يقوم بدوره التشريعي والرقابي ويتعاون مع باقي السلطات الدستورية في مهمة الحكم الدستوري للبلاد^(٣٣). كما أن ديمومة مجلس الأمة تستمد أساساً من نص المادة السادسة من الدستور؛ إذ لا يتصور بحال تعطل أو زوال مصدر السلطات جميعاً والمتمثلة بسيادة الأمة التي يمارسها مجلس الأمة المنتخب وفقاً للدستور، وبالتالي يجب أن يحتفظ مجلس الأمة بديمومة تحقق له ممارسة هذه السلطة^(٣٤).

من جهة أخرى ينبغي المبادرة إلى التأكيد على أن مبدأ ديمومة السلطة التشريعية يفضي بلا شك إلى ضرورة أن تقوم جهة أو سلطة بدور مجلس الأمة في حال عدم وجوده؛ لذلك كان من حق الأمير أن يقوم بهذه المهمة بإصدار مراسيم لها قوة القانون وفقاً لنص المادة ٧١ من الدستور التي نصت على أنه: "إذا حدث فيما

(٣٢) الأستاذ الدكتور محمد عبد المحسن المقاطع، مدة الفصل التشريعي وأسباب مده أو امتداده وفقاً للتنظيم الدستوري الكويتي - دراسة تحليلية، مرجع سابق، ص ١٨.

(٣٣) يطلق إعاقه البرلمان عن أداء اختصاصاته مصطلح ازدراء البرلمان Contempt of Parliament.

ويقصد به أي فعل أو امتناع عن فعل يمنع أو يعيق عمل البرلمان. للمزيد انظر: Wood, Kieron, Contempt of Parliament, Clarus Press, 2012, p. 7.

(٣٤) الأستاذ الدكتور محمد المقاطع، المرجع السابق ص ٢٢.

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 أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية، ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، وإلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر^(٣٥)، ويطلق على هذه الأداة التشريعية الاستثنائية مسمى لوائح الضرورة^(٣٦). كما اعترف الدستور للأمير بالقيام بمهام السلطة التشريعية استثناءً عند غيبة مجلس الأمة بواسطة مراسيم لها قوة القانون، كما في الحالة المنصوص عليها في المادة ٧١ من الدستور، فقد مكن السلطة التنفيذية كذلك من أن تقوم بهذه الوظيفة التشريعية أيضاً على سبيل الاستثناء وفي ظروف خاصة، كما في حالة التفويض التشريعي استناداً للمذكرة التفسيرية للدستور^(٣٧).

إن ضرورة الامتداد الوجودي لمجلس الأمة تعد ركيزة من ركائز النظام الدستوري في الكويت، فلا ينفك الدستور الكويتي وجوداً إلا بوجود سلطاته الثلاث ومن ضمنها السلطة التشريعية الموكولة إلى مجلس الأمة الذي يجب أن يشكل وفق الأحكام المنصوص عليها في الدستور، كما توكل إليه الاختصاصات التي حددها له، وتقوم هذه المؤسسة التشريعية بوظائفها بناءً على ذلك، وفي الأطر الزمانية التي يحددها لها النظام الدستوري، ولذلك فينبغي التأكيد على أنه برغم ما تقدم من كون الدستور الكويتي بين بعض الحالات التي من الممكن أن يقوم فيها الأمير أو السلطة التنفيذية بمهام تشريعية على سبيل الاستثناء، إلا أن الأصل أن السلطة التشريعية

(٣٥) يمارس الأمير سلطاته إما منفرداً (بالأوامر الأميرية) أو بواسطة وزرائه (المراسيم ومن ضمنها المرسوم بقانون) انظر: الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الطبعة الأولى ١٩٨٩، ص ٣٥٤ وما بعدها، وانظر أيضاً: الأستاذ الدكتور عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت - دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة ١٩٩٨، ص ٦٠٤ وما بعدها.

(٣٦) الأستاذ الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، مرجع سابق، ص ٤٠٠.

(٣٧) المرجع السابق، ص ٤١٨-٤٢٧ وانظر أيضاً: الدكتور خليفة ثامر الحميدة، القانون الدستوري: النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى ٢٠١٥، ص ٤٠٠ وما بعدها.

يتولاه الأمير ومجلس الأمة، فقد استلزم الدستور عودة المجلس بتشكيل جديد خلال السنتين يوماً التالية على حل المجلس الحالي بالنسبة للوائح الضرورية، ووجوب وجود المجلس أصلاً لدستورية اللوائح التفويضية، فمجلس الأمة يجب أن يوجد كسلطة تشريعية بشكلها المذكور في جميع الأوقات ما لم يعترضها عارض يوقفها بشكل اضطراري يجب التعامل معه دستورياً.

إن مبدأ ديمومة السلطة التشريعية تفترض استمرار وجود مجلس الأمة للمحافظة على الدستور الذي لا ينفك وجوداً وعدمياً مع السلطات المقررة بموجبه، ولا نبالغ إذا ما قلنا أن هذا الوجود - أي وجود مجلس الأمة - هو جوهر النظام الدستوري في الكويت وفقاً لدستور عام ١٩٦٢، فلا نظام ديمقراطي من دون سلطة تشريعية يتحقق بوجودها مبدأ الفصل بين السلطات، ولا نبالغ إذا ما قلنا إنه يمكن أن تستمد السلطة التشريعية ديمومة وجودها مما يمكن أن يسمى المبادئ فوق الدستورية *les principes supra constitutionnels*؛ وقد أشارت محكمة الاستئناف في جمهورية مصر العربية إلى هذا الأصل بالقول إنه: "من المقرر أن الوثائق الدستورية الوطنية تنال مرتبتها العليا وتتمتع بمكانتها الدستورية في الأنظمة القانونية حال كونها الوثائق الوحيدة في البنيان القانوني الوطني التي تستند مباشرة لإرادة الشعب بموافقة عليها عن طريق الاستفتاءات التي تجري عليها، وذلك باعتبارها العقد الاجتماعي الذي على أساسه تتشكل وتعمل السلطات الوطنية التي تتكون منها الدولة الحديثة، والتي تقوم أركانها ودعائمها على مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون والحكم الرشيد.. وقد استقر الفقه الدستوري والقانوني دولياً ووطنياً على مجموعة من المبادئ التي يتعين أن تلتزم بها الوثائق الدستورية ذاتها وهي ما اصطلح على تسميتها بالمبادئ فوق الدستورية، وهي تلك المبادئ التي لا يجوز أن تأتي الوثيقة الدستورية -أيأ كانت وسيلة إعدادها أو جهة إصدارها- بما يخالفها أو أن يسمح بالخروج عنها أو الاستثناء منها في جميع الظروف والأحوال" (٣٨).

ونخلص مما سبق إلى أن ديمومة السلطة التشريعية تفترض أن مجلس الأمة

(٣٨) الحكم الصادر من دائرة طلبات رجال القضاء بمحكمة استئناف القاهرة في القضية رقم ٣٩٨٠ لسنة ١٢٩٩ بجلسة ٢٧/٣/٢٠١٣ انظر حيثيات هذا الحكم على الموقع الإلكتروني:

www.elwatannews.com/news/details/156148

أما في النظام الدستوري الإنجليزي فانظر في ديمومة البرلمان حتى مع الاعتراف بإمكان حله:

May, Erskine, Parliamentary Practice, 24th edition, LexisNexis, p. 143.

قائم ومستمر في غالب الأحوال، وأنه في حال عدم وجوده فإن الأمير يقوم بهذه المهمة منفرداً عبر ما يسمى بمراسيم الضرورة والتي تعرض فيما بعد على مجلس الأمة كما هو مبين تفصيلاً في المادة ٧١ من الدستور السابق ذكرها^(٣٩)، كما أن مسألة التفويض التشريعي قد تمت معالجتها في المذكرة التفسيرية لتقوم السلطة التنفيذية ببعض المهام التشريعية بموجب اللوائح التي يفوضها مجلس الأمة بإصدارها، وهذه هي الأحوال الضرورية التي تصورها الدستور ومذكرته التفسيرية ونصا عليها،

ويظل السؤال بشأن حالات أخرى غير منصوص عليها ويترتب عليها فقدان مجلس الأمة لوجوده، وذلك على اعتبار أن الدساتير تطورت عبر السنين لمواجهة الحوادث والنوازل، فهل النظام الدستوري في الكويت جامد بصورة تتنافى مع التطور ومسيرة الوقائع المستحدثة، أم يحمل في طياته من المرونة الموضوعية ما يجعله صالحاً في التعامل مع الأحداث والتحديات؟ وهل يتضمن من المبادئ الدستورية والنصوص القائمة ما يسعفنا في مواجهة المستجدات؟

إن محاولة البحث عن حلول لمواجهة مسألة مستجدة دستورياً يجب أن تنطلق من الواقع الدستوري القائم قبل حدوث هذا الأمر الطارئ، والصور التي وضعها الدستور ذاته لمعالجة العوارض المنصوص عليها فيه، مع الاستعانة بالمذكرة التفسيرية؛ ذلك أن استشراف المستقبل بتوقع ظروف وأحوال سيواجهها النظام الدستوري ليعد بحق أحد أهم مبادئ الصياغة التشريعية للدساتير بشكل خاص، ولغيرها من القواعد القانونية بشكل عام، كما أن الاستعانة بالمذكرة التفسيرية للدستور الكويتي أمر بالغ الأهمية؛ نظراً لأن الغالبية العظمى من الفقه الدستوري الكويتي ترى تمتعها بذات القوة القانونية التي تتمتع بها قواعد الدستور ذاتها^(٤٠). وقد

(٣٩) في بيان موقف المحكمة الدستورية الكويتية بشأن لوائح الضرورة انظر: حكمها في الطعن رقم ٢٤ لسنة ٢٠١٥ الصادر بتاريخ ٢٠/١٢/٢٠١٥، حيث قضت بأن مثل هذه المراسيم بقانون لم تشرع "لاتخاذها وسيلة لتكون السلطة التنفيذية سلطة تشريعية".

(٤٠) انظر في الاعتراف بالقوة الإلزامية للمذكرة التفسيرية للدستور الكويتي، الأستاذ الدكتور عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، الطبعة الثالثة، غير محدد مكان الطبع، ١٩٩٨، ص ٣٤٤، والأستاذ الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الطبعة الأولى، غير محدد مكان الطبع، ١٩٨٩، ص ٦٥٦، والأستاذ الدكتور محمد المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية، غير محدد مكان الطبع، ٢٠٠٦، ص ١١٢، الأستاذ الدكتور رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٢، ص ٣٠٢، والأستاذ الدكتور عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري =

تضمنت التصور العام لنظام الحكم في الكويت، وتضمنت التفسير الخاص لبعض النصوص الدستورية، فإن أوعزنا وجود الحل فيهما فإننا نلجأ إلى السوابق القضائية الدستورية إن وجدت والفقه الدستوري الغني، وإعمال قواعد التفسير المعتمدة، وذلك كله بغرض إيجاد الحل الدستوري السليم لأي عارض مستجد.

ويمكن القول بأن جائحة فيروس كورونا المستجد أضحت أحد أهم العوارض التي تهدد استمرار عمل المؤسسات في الدولة^(٤١)، ولما كانت المؤسسة التشريعية إحدى أهم هذه المؤسسات؛ وكانت آثار هذه الجائحة ربما تمتد ليس فقط لاستمرار عمل مجلس الأمة كمؤسسة قائمة بالفعل، ولكن قد تستطيل لتهدد وجوده في نهاية مدته عند نهاية الفصل التشريعي، الذي بمجرد انتهائه يستلزم إجراء انتخابات لفصل تشريعي جديد تحقيقاً لمفهوم الديمومة التشريعية، وأمام قيام الاستحالة الواقعية لإنفاذ هذه الانتخابات تمسي ديمومة الوجود للمجلس على المحك؛ الأمر الذي يستتبع بحث الحلول الدستورية لاستمرارها.

ولمحاولة بحث أثر جائحة فيروس كورونا المستجد على استمرار وجود مجلس الأمة بما يحقق مبدأ ديمومة السلطة التشريعية يجب أن نتطرق ابتداءً لمفهوم الفصل التشريعي وعوارضه، مع بيان ما إذا كانت هذه الجائحة وما تفرضه من واقع استثنائي تعد أحد العوارض التي تعترض استمرار وجود مجلس الأمة وكيفية ذلك؛ للوصول إلى بحث الحلول التي يمكن طرحها، ورأينا بشأن حل هذه المسألة برمتها فيما بعد.

= في الكويت، دار النهضة العربية، ١٩٦٨، ص ٤٥. وانظر خلاف هذا الرأي: مدى القوة الإلزامية للمذكرات الإيضاحية، مجلة المحامي الصادرة عن جمعية المحامين الكويتية، السنة (٦) عدد إبريل - يونيو، ١٩٨٣ ص ٦، ود. علي الباز، الدستور الكويتي ومذكرته التفسيرية وتكييفها ومدى إلزاميتها، الجزء الأول، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة (١٠)، العدد (٣)، سبتمبر ١٩٨٦، ص ٩١، والجزء الثاني، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة (١٠)، العدد (٤)، سبتمبر ١٩٨٦، ص ٢١٧، هذا وقد اتجهت محكمة التمييز إلى الأخذ بالرأي القائل بإلزامية المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي، الطعون أرقام ٢٣٠٥، ٢٣٠٧، ٢٣٢٨ لسنة ٢٠١٦ مدني/١/ جلسة ٢٠١٦/١١/٢٤.

(٤١) تم تعطيل أغلب المؤسسات العامة والخاصة وأغلقت المطارات والمدارس والجامعات والأسواق والمساجد وغيرها في دولة الكويت منذ تاريخ ١٢ مارس ٢٠٢٠ حتى ٣٠ مايو ٢٠٢٠ بسبب جائحة فيروس كورونا المستجد، انظر في ذلك: المطلب الأول من هذا البحث.

المطلب الثاني

عوارض الفصل التشريعي لمجلس الأمة الكويتي وأثر جائحة فيروس كورونا المستجد على الفصل التشريعي

إن ضرورة الامتداد الوجودي لمجلس الأمة تفترض أن تعالج أحوال غيابه وفق الدستور، فقد نظم الدستور كل ما يتعلق بمجلس الأمة وأعماله وسلطاته وعلاقته بباقي السلطات العامة باعتباره ركيزة السلطة التشريعية وصاحبها الأصيل، فبين ابتداءً كيفية تشكيله وعمره الزمني، من بداية الانتخاب وتشكيل الرئاسة واللجان وبقية مكوناته وسلطاته، إلى نهاية مدته، وإعادة تشكيله مرة أخرى^(٤٢)، كما تطرق لبعض العوارض التي تعترض وجوده، ووضع لها حلولاً دستورية^(٤٣).

فقد بينت المادة ٨٣ من الدستور الفصل التشريعي لمجلس الأمة Parliamentary Term وهي المدة الزمنية لمجلس الأمة، فنصت على أن: "مدة مجلس الأمة أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، ويجري التجديد خلال السنتين يوماً السابقة على نهاية تلك المدة، مع مراعاة حكم المادة ١٠٧، والأعضاء الذين تنتهي مدة عضويتهم يجوز إعادة انتخابهم. ولا يجوز مد الفصل التشريعي إلا لضرورة في حالة الحرب، ويكون هذا المد بقانون"^(٤٤). وبناء عليه فإن الأصل أن الأمد الزمني للفصل التشريعي لمجلس الأمة هو أربع سنوات ميلادية تبدأ بعد الانتخابات العامة من

(٤٢) ينبغي التنويه إلى كون الدستور الكويتي مختصراً، مما حدا به إلى الاعتماد في بسط القواعد المتعلقة بمجلس الأمة على قوانين عادية صادرة من هذا الأخير. من ذلك قانون انتخابات أعضاء مجلس الأمة رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢ المنظم للعملية الانتخابية؛ وقانون اللائحة الداخلية لمجلس الأمة رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ المنظم لإجراءات العمل داخل المجلس؛ وقانون المحكمة الدستورية رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ والمنظم لآليات الطعن أمام هذه المحكمة على ما يصدره المجلس من تشريعات، إضافة إلى حقه في اللجوء إلى هذه المحكمة طلباً للتفسيرات الصحيحة لنصوص الدستور من خلال طلبات التفسير المقدمة منه.

(٤٣) نظم الدستور السلطة التشريعية في الفصل الثالث كما في المواد من ٧٩ حتى ١٢٢ منه، فضلاً عما قد يتصل به من مواد أخرى نجدها في تنظيم باقي السلطات وعلى الأخص السلطة التنفيذية، وذلك في المساحات المشتركة أو المتداخلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأخيراً ما أوردته المذكرة التفسيرية من أحكام عامة وخاصة، وما يهمننا في هذا الجزء من البحث هو فقط ما يتعلق بمفهوم الفصل التشريعي وعوارضه.

(٤٤) للمزيد حول الفصل التشريعي انظر: الدكتور ناصر حسين محسن العجمي، المواعيد في الدستور الكويتي، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، العدد ٤، السنة ٤٠، ديسمبر ٢٠١٦، ص ٣٦.

تاريخ أول اجتماع له ولحين انقضاء تلك المدة، إلا أن هذا الأصل يخضع لاستثناءات كما هو الأمر بالنسبة لما ورد في المادة ١٠٧ من الدستور والتي نصت على أن: "للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى، وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل، فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد" (٤٥).

وقد جاء في المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي ما نصه: "لم يقيد الدستور استعمال الحكومة لحق الحل بأي قيد زمني كما فعلت بعض الدساتير البرلمانية، اكتفاء بالقيد التقليدي الهام الذي بمقتضاه إذا حل المجلس لا يجوز حله لذات الأسباب مرة أخرى، مع وجوب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل، وإلا استرد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية لحين اجتماع المجلس الجديد، ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن".

وقد أوردت المحكمة الدستورية في الطلب التفسيري رقم ٢٠٠٢/١٠ قرارها بشأن مادتي الدستور رقم ٨٣ المذكور أعلاه، والتي تحدد مدة الفصل التشريعي بأربع سنوات، ورقم ٨٧ والتي تلزم بأن تكون أول جلسة للمجلس الجديد خلال أسبوعين من إعلان نتائج الانتخابات. ووجه التساؤل أن المادة السابقة تقرر وجوب أن تكون المسارعة لتشكيل المجلس الجديد قبل انقضاء المجلس الحالي بستين يوماً، فما هو الحل عندما يكون انتخاب المجلس الجديد في أول هذه الستين، حيث يترتب عليه أن تكون أول جلسة للمجلس الجديد خلال أسبوعين من بقية الستين يوماً. هذه الفرضية أثارت التساؤل؛ حيث إن في أعمال فترة الأسبوعين انتقاصاً لمدة الأربع سنوات للمجلس الحالي، بينما في أعمال هذه الأخيرة اقتنأت على مدة الأسبوعين

(٤٥) الدكتور خليفة ثامر الحميدة، القانون الدستوري النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٤٩٣. ونضيف بأن المادة ٨٣ من الدستور وبعد أن بينت أن مدة الفصل التشريعي لمجلس الأمة أربع سنوات تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، سارعت إلى القول بأنه: "... ويجري التجديد خلال الستين يوماً السابقة على نهاية تلك المدة"، حيث لم يستعمل كلمة الانتخاب وإنما استعمل كلمة التجديد انسجاماً مع ما قرره في المادة ٥٧ من وجوب إعادة تشكيل مجلس الوزراء عند بدء كل فصل تشريعي، الأمر الذي يستلزم بعد الانتخابات صدور أمر أميري بتعيين رئيس مجلس الوزراء، ومرسوم أميري بتعيين الوزراء، فبهذه الأدوات الثلاث يبدأ الفصل التشريعي الجديد.

لانعقاد أول جلسة للمجلس الجديد. أما المحكمة الدستورية فقد حسمت ذلك بوجود البدء في إجراءات انتخابات المجلس الجديد خلال الستين يوماً المتبقية على المجلس الحالي، وعلى ألا تجرى الانتخابات إلا في آخر أسبوعين من مدة المجلس الحالي. وفي ذلك تقرر المحكمة في قرارها المذكور بقولها: "وقد دل الدستور بالمادتين ٨٣، ٨٧ على أمرين متلازمين ومتكاملين:

أولهما: أن مدة مجلس الأمة محددة بأربع سنوات ميلادية يبدأ حسابها من تاريخ أول اجتماع للمجلس بعد انتخابه، وتنتهي تلك المدة بانقضائها.

ثانيهما: أن حلول مجلس جديد محل المجلس السابق منوط بإجراء انتخابات عامة في الميعاد المحدد، يعقبها دعوة المجلس الجديد لأول اجتماع له، وذلك في خلال أسبوعين من تاريخ انتهاء تلك الانتخابات، فإذا لم يصدر مرسوم الدعوة خلال تلك المدة، اعتبر المجلس مدعواً للاجتماع في صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين. ومؤدى هاتين المادتين باعتبارهما حلقتين متعاقبتين في تتابعهما الزمني، أن أولاهما وقد حددت لمجلس الأمة مدة قدرها أربع سنوات فإنه لا يجوز الانتقاص منها، وثانيهما أن حلول المجلس الجديد محل المجلس السابق يكون بعد إجراء انتخابات عامة في ميعادها المحدد بحيث لا يخل ذلك بمدة المجلس السابق، بما يعني لزوماً -وفي إطار التنظيم المتناسك للدستور الذي صاغته أحكامه ومقاصده التي تستخلص من عباراته وتكامل نصوصه وامتناع تعارضها- وجوب استكمال المجلس مدته المقررة بالدستور وإجراء انتخاب مجلس جديد في الميعاد الدستوري المحدد ليعقب المجلس السابق مباشرة بعد انتهاء مدته، وهو ما يتمخض التزاماً لا فكك منه ولا محيص عنه وجوب التقيد بالأمرين معاً لورودهما بنصين آمرين لا يجوز مخالفتهم^(٤٦).

ومما سبق يتضح أن الدستور الكويتي قد حرص على استمرار وجود السلطة التشريعية، وعلى الأخص مراعاة وجود مجلس الأمة بشكل طبيعي وتسلسلي لفصوله التشريعية دون انقطاع^(٤٧)؛ ولما كان نص المادة ١٠٧ قد أنشأ من القواعد ما يسمح

(٤٦) القرار الصادر في الطلب رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٢ تفسير بجلسته ٢٠٠٣/٢/٢، والمنشور في مجلد "مجموعة قرارات المحكمة الدستورية الصادرة في طلبات تفسير النصوص الدستورية والمبادئ المستخلصة منها في أربعين عاماً" -المكتب الفني- المحكمة الدستورية ص ١٤٨.

(٤٧) بل أن الدستور قد حرص حتى على استمرار دور الانعقاد داخل الفصل التشريعي لضمان أداء المؤسسة التشريعية لدورها التشريعي والرقابي، فقررت المادة ٨٥ من الدستور أن: "لمجلس الأمة دور انعقاد سنوي لا يقل عن ثمانية أشهر، ولا يجوز فض هذا الدور قبل اعتماد الميزانية".

بإنهاء وجود مجلس الأمة في حال رأى الأمير سبباً لذلك، بقصد الاحتكام إلى الشعب لانتخاب مجلس أمة جديد، وعلى الأخص عندما تلتجئ إليه السلطة التنفيذية في حال عدم إمكانية التعاون مع مجلس الأمة^(٤٨). إلا أن هذا الحق ولئن كان حقاً خالصاً للأمير فإنه محدود دستورياً بثلاثة حدود؛ أولها يرتبط بأداة الحل؛ حيث يجب أن يكون بمرسوم مسبب، وثانيهما متعلق بسبب الحل، فلا يجوز حل مجلس الأمة لذات السبب مرتين، وثالثهما متجسد بوجوب إجراء الانتخابات الجديدة خلال شهرين من تاريخ الحل؛ وذلك بغرض تشكيل مجلس أمة جديد بإجراء الانتخابات أولاً ثم إعادة تشكيل مجلس الوزراء بعد ذلك. هذا ويعد حق الأمير في حل مجلس الأمة وفقاً لنص المادة ١٠٧ من الدستور أحد أهم العوارض التي تعترض الأمد الطبيعي لانعقاد المجلس، حيث ينقص من مدته المحددة بأربع سنوات، وهي مسألة نص عليها الدستور صراحة، وواجهها الواقع الدستوري للبلاد، وليست محلاً للخلاف ولا تتنافى مع ديمومة السلطة التشريعية.

من جهة أخرى يلاحظ من النصوص الدستورية المتعلقة بالنطاق الزمني لمجلس الأمة تبني الدستور لمبدأ مد الفصل التشريعي، ويكون ذلك بزيادة مدة بقاء المجلس عن الأربع سنوات لضرورة في حالة الحرب، وبقانون يصدر من السلطة التشريعية بموجب نص المادة ٨٣ من الدستور، كما رتب الدستور امتداد الفصل التشريعي بقوة الدستور ووفقاً لأحكامه كجزاء لتخلف الانتخابات في حال حل مجلس الأمة بموجب المادة ١٠٧ من الدستور والامتناع عن إجراء انتخابات جديدة^(٤٩). وبذلك يعترف الدستور الكويتي بنظرية الضرورة لكونه دستوراً واقعياً يحاول وضع الحلول الدستورية لبعض العضلات التي لا تواجه بالحلول الطبيعية؛ لأن ما يفرضها هو واقع استثنائي، والأمثلة على أخذ الدستور بهذه النظرية كثيرة، منها حق الأمير في إعلان الحكم العرفي المنصوص عليه في المادة ٦٩ من الدستور^(٥٠)، وما قرره الدستور كذلك بالمادة ٧١ منه بشأن لوائح الضرورة التي يصدرها الأمير على شكل

(٤٨) المادة ١٠٧ من الدستور.

(٤٩) الأستاذ الدكتور محمد عبد المحسن المقاطع، مدة الفصل التشريعي وأسباب مده أو امتداده وفقاً للتنظيم الدستوري الكويتي -دراسة تحليلية، مرجع سابق، ص ٣٠.

(٥٠) لعل أهم ما يربته الدستور من سلطات استثنائية في هذا السياق ما سطرته المادة ١٨١ من الدستور والتي تمنع تعطيل أي حكم دستوري إلا في حالة صدور مرسوم إعلان الأحكام العرفية.

مراسيم لها قوة القانون على نحو استثنائي في حال غياب مجلس الأمة، على أن تعرض على مجلس الأمة بعد ذلك^(٥١).

وإذا كانت العوارض التي قد تعترض وجود مجلس الأمة واستمرارية السلطة التشريعية عوارض تتباين ما بين مذكور في الدستور كحالة الحرب التي تصاحبها ضرورة تضطرننا إلى مد الفصل التشريعي بقانون والمنصوص عليها في المادة ٨٣ من الدستور، وعوارض لم يعالجها الدستور كما في حالة الكوارث الطبيعية المصاحبة لضرورة تمنع من استمرار وجود مجلس الأمة، كما لو تزامن وقوع زلزال أو تفشي وباء مع وقت الانتخابات، وبما يمتنع معه إجراء الانتخابات في وقتها الدستوري، ولكي نتصور مثل هذه العوارض التي تعترض الفصل التشريعي في نهايته وقبل بداية الفصل التشريعي الجديد يجب أن نتطرق لآلية انتخابات مجلس الأمة^(٥٢).

وإذا ما نظرنا إلى قانون انتخابات أعضاء مجلس الأمة رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢ المعدل نجد أنه نص في المادة ٤ منه على أن: "على كل ناخب أن يتولى حقوقه الانتخابية بنفسه في الدائرة الانتخابية التي بها موطنه"، وإن من أهم شروط العملية الانتخابية أن تكون علنية، ويكون الاقتراع سرياً، وذلك لأن نص المادة ٤٣ من قانون الانتخاب قد جرى على أن: "يسلم رئيس اللجنة كل ناخب ورقة انتخاب ويتنحى الناخب ناحية من النواحي المخصصة لإبداء الرأي داخل قاعة الانتخاب، وبعد أن يثبت رأيه على الورقة يعيدها إلى الرئيس الذي يضعها في صندوق الانتخاب، ويؤشر كاتب السر في كشف الناخبين أمام اسم الناخب الذي قدم ورقته. والناخب الذي لا يستطيع أن يثبت بنفسه رأيه في الورقة يبيده شفاهة بحيث لا يسمعه سوى أعضاء اللجنة، ويثبت الرئيس الرأي في الورقة ويضعها في الصندوق، ويجوز للناخب أن يسر برأيه لرئيس اللجنة أو أحد أعضائها فقط". وعليه يجب أن يباشر الناخب حقه في الانتخاب بنفسه، ولا يطلع على اختياره غيره لتحقيق مبدأ السرية، ولكي تحقق العملية الانتخابية أحد أهم شروطها وهو التعبير بحرية عن إرادة الأمة^(٥٣).

(٥١) المرجع السابق، ص ٢٦-٢٩.

(٥٢) يجدر القول أننا لن نتطرق للشروط الواجب توافرها في الناخب وبالتالي المرشح ولا موانع الترشيح أو غير ذلك من الأحكام التفصيلية لعملية اختيار عضو مجلس الأمة المنتخب، وإنما سوف نسلط الضوء على عملية الانتخاب ذاتها؛ إذ إن المعضلة المطروحة هي كيفية إجراء الانتخابات مع الأخذ في الاعتبار ضمان التباعد الاجتماعي، مما يستلزم بالطبع التطرق لقواعد العملية الانتخابية وشروطها وفقاً لقانون الانتخاب.

(٥٣) الأستاذ الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، مرجع سابق، ص ٥٢٤ وما بعدها.

ومما لا شك فيه أن جائحة فيروس كورونا المستجد تعتبر بحق حالة استثنائية قد فرضت على دولة الكويت - حالها كحال كثير من دول العالم - الأخذ بما تقرره الاشتراطات والاحتياطات الصحية لمنع انتشار هذا الوباء العالمي لحماية المجتمع وصحة السكان، ومن بين أهم هذه الاشتراطات والاحتياطات مسألة التباعد الاجتماعي ومنع التجمعات، بما يتصادم مع التصويت الشخصي السري المباشر الذي يفترض خروج الناس وتوجههم بأعداد كبيرة إلى مقار الاقتراع للإدلاء بأصواتهم، وهذه الضرورة - التباعد الاجتماعي ومنع التجمعات - تؤدي بلا شك إلى استحالة إجراء انتخابات مجلس الأمة وفقاً لصورتهما العادية التي تجرى كل مرة، وعليه يجب البحث عن آلية واقعية لإجراء انتخابات مجلس الأمة التي من المفترض أن تجرى خلال السنتين يوماً السابقة على تاريخ ١٠ ديسمبر ٢٠٢٠، وفقاً لأحكام الدستور الكويتي بما يحقق التوافق بين أحكام الدستور والقانون، وبين العارض الصحي الحالي والضرورة التي يفرضها إذا ما أخذنا بالاعتبار رجحان استمرار الجائحة حتى نهاية عام ٢٠٢٠، أو عودتها في فصل الخريف بدرجة أشد من وضعها الحالي، وبقاء خطرهما ما لم يتم إيجاد علاج أو لقاح لها وهو ما لم يتم حتى الآن^(٥٤)، أو فرضية ظهور وباء آخر مستجد بالتزامن مع موعد انتخابات مجلس الأمة مع عدم تطرق الدستور - قانون الانتخاب القائم - لمثل هذا العارض، وتنافر العملية الانتخابية بصورتها الحالية مع التدابير والاحتياطات الصحية التي فرضتها جائحة فيروس كورونا المستجد، ما يجعلنا أمام معضلة دستورية تتمثل باستحالة إجراء انتخابات مجلس الأمة في وقتها الدستوري، فما هي الحلول التي يمكن اللجوء إليها لحل هذه المعضلة الدستورية؟ هذا ما سنحاول الإجابة عنه في المبحث الثاني من هذه الدراسة.

(٥٤) استمرار خطر جائحة كورونا المستجد COVID-19 ما لم يتم التوصل إلى علاج أو لقاح، انظر: الخبر المنشور على موقع فرانس ٢٤ WWW.FRANCE24.COM وموقع العربية WWW.ALARABIYA.NET بتاريخ ٢٢/٤/٢٠٢٠.

المبحث الثاني

الحلول المقترحة لمواجهة المعضلة الدستورية باستحالة إجراء انتخابات مجلس الأمة على الرغم من انتهاء الفصل التشريعي

تمهيد:

إن معضلة استحالة إجراء انتخابات مجلس الأمة في موعدها في نهاية هذا العام ٢٠٢٠ بسبب تفشي الوباء العالمي جائحة فيروس كورونا المستجد تجعلنا نبحث في الخيارات المتاحة، وما يمكننا أن نطرحه كحل دستوري واقعي في حال استمرت الحالة دونما وضوح لموعد نهايتها، حيث توالى الأخبار بأن نهاية تفشي هذا الوباء العالمي غير معروفة، ولم يتم اكتشاف علاج أو لقاح له حتى كتابة هذه السطور، على الرغم من المحاولات المستمرة بما يجعل جميع الاحتمالات مفتوحة، ومنها استمرار هذا الوباء العالمي، وبالتالي استمرار الاحتياطات والاشتراطات الصحية للقيام بالأنشطة الحياتية الضرورية، فقد أعلنت منظمة الصحة العالمية عن أنه سيستمر لمدة طويلة^(٥٥)، وأعلنت كثير من الدول وضعها لخطط للتعايش مع هذا الوضع الصحي، وما يفرضه من وجوب التباعد الاجتماعي^(٥٦)، وعليه سوف نتناول الحلول المقترحة لمعضلة استحالة إجراء الانتخابات البرلمانية في حال استمرت هذه الظروف، وتناولناها في مطلبين.

المطلب الأول

معالجة معضلة استحالة إجراء الانتخابات البرلمانية

من خلال التعديل التشريعي

إن تعدد الخيارات التي يمكن طرحها لمواجهة معضلة انتهاء الفصل التشريعي واستحالة إجراء انتخابات مجلس الأمة في ضوء استمرار جائحة مرض كورونا المستجد، وما يفرضه ذلك من وجوب الأخذ بالاحتياطات والاشتراطات الصحية كمسألة التباعد الاجتماعي، يجعلنا أمام تحدٍ كبير يتمثل في محاولة البحث عن أكثر هذه الخيارات واقعية ودستورية في آن واحد، وذلك إما بالبحث عن آلية دستورية

(٥٥) انظر: موقع منظمة الصحة العالمية على شبكة الإنترنت who.int بتاريخ ١٣ مايو ٢٠٢٠ و١٤ مايو ٢٠٢٠.

(٥٦) جريدة الشرق الأوسط العدد ١٥١٤٢ بتاريخ ١٣ مايو ٢٠٢٠، وانظر أيضاً: تصريح رئيس مجلس الوزراء المصري بشأن خطة التعايش مع كورونا المنشور في صحيفة بوابة الوطن بتاريخ ١٤ مايو ٢٠٢٠ على الموقع الإلكتروني m.elwatannews.com

لتغيير مدة الفصل التشريعي أو مده بموجب تعديل دستوري، أو بتعديل قانون الانتخاب القائم ليسمح بإجراء الانتخابات بمراعاة الاحتياطات الصحية، خاصة أن من أهم الشروط الواجب توافرها في العملية الانتخابية أن تكون الانتخابات مباشرة يقوم بها الناخب بنفسه، وأن يكون الاقتراع سرياً، وعليه يجب مناقشة الخيارات والتصورات المتاحة للتعديل الدستوري أو التشريعي، وبيان ميزات تلك الخيارات والتصورات، وعيوبها وواقعيتها قدر الإمكان؛ وذلك في فرعين: خصص الأول للتعديلات الدستورية، بينما خصص الثاني لتعديل قانون الانتخاب القائم والمعمول به حالياً.

الفرع الأول

حل المعضلة من خلال تعديل دستوري

تطرقنا فيما سبق عند الحديث عن ديمومة السلطة التشريعية إلى عوارض الفصل التشريعي لمجلس الأمة، وهي تلك الواردة على سبيل الحصر في الدستور، وبينما أن هذا العارض الجديد المتمثل بجائحة فيروس كورونا المستجد وما يشابهه من جوائح وأوبئة إذا ما تزامنت مع نهاية الفصل التشريعي وحالت دون تشكيل مجلس أمة جديد، فإنها تهدد بلا شك هذه الديمومة المفترضة؛ ومن ثم تستطيل للمساس بالثوابت الدستورية والأساس الوجودي للدستور؛ مما يطرح مسألة وضع نص دستوري أو تعديل بعض النصوص الدستورية القائمة بهدف اعتبار مثل هذه الجوائح والأوبئة الرهيبة من العوارض التي تعترض الفصل التشريعي، ويتم معالجتها بالحلول المناسبة والمتوافقة مع طبيعتها^(٥٧).

يبدأ أول الحلول لمواجهة المعضلة الدستورية محل البحث في إجراء التعديلات اللازمة على نصوص الدستور لرسم ما ينبغي القيام به في هذه الحالة. ويعد الدستور الكويتي دستوراً جامداً^(٥٨)، فقد رسمت المادة ١٧٤ منه خطوات تعديل نصوصه، عدا تلك التي فرض عليها حالات الجمود النسبي^(٥٩)، إذ جعلت اقتراح التعديل يبدأ من

(٥٧) ومثال ذلك وضع نص دستوري يتعلق بمد الفصل التشريعي مشابه لنص المادة ٨٣ من الدستور الذي أجاز مد الفصل التشريعي للضرورة المصاحبة لحالة الحرب.

(٥٨) في شرح إجراءات تعديل الدستور الكويتي انظر: الأستاذ الدكتور عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٢٠-١٢٣، وانظر كذلك: الأستاذ الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، مرجع سابق، ص ١٨٨-١٨٩.

(٥٩) انظر في حالات الجمود النسبي الدستور في مواد ١٧٤ حيث منعت تعديل نصوصه في أول خمس سنوات من نفاذه، والمادة ١٧٥ حيث منعت تعديل المواد الدستورية المتعلقة بالنظام =

الأمير وثلاث أعضاء مجلس الأمة، ومنهياً إياه بموافقة الأمير وثلاثي أعضاء هذا المجلس. ويكون تنقيح الدستور لحل معضلة استحالة إجراء الانتخابات البرلمانية في نهاية الفصل التشريعي الحالي إما باستحداث نص جديد أو تعديل النصوص القائمة كنص المادة ٨٣ من الدستور على سبيل المثال، ويكون باستحداث ما يمكن به استصدار قرار بتوافق من السلطتين التشريعية والتنفيذية بمد الفصل التشريعي إلى أن يتسنى إجراء الانتخابات البرلمانية. ولا شك في أن مثل هذه الاختصاص يستلزم خضوعه لرقابة المحكمة الدستورية لضمان مشروعيتها.

كما أن موقع التنقيح الدستوري المتصور لابد أن يكون في الفصل الثالث المخصص لتنظيم السلطة التشريعية، وعلى وجه التحديد بعد ما تقرر بالمادة ٨٣ من الدستور التي تبين مدة الفصل التشريعي لمجلس الأمة^(٦٠)، ويكون التنقيح إما بتعديل المادة ذاتها بإضافة حكم جديد، أو بإضافة مادة مكررة بعدها تتضمن هذا التعديل الذي يأخذ بالاعتبار مسألة انتهاء مد الفصل التشريعي لضرورة في حالة عموم جائحة أو وباء. أما الأساس الذي يمكن الاستناد إليه في إمكانية مد الفصل التشريعي بعد انتهائه، فهو الأساس ذاته الذي ورد في المادة ٨٣ من الدستور المتمثلة في نظرية الضرورة، فكما أخذ النص الدستوري بهذه النظرية وأجاز مد الفصل التشريعي متى كانت هناك ضرورة في حالة الحرب^(٦١)، فإنه من الممكن إضافة حكم جديد ضمن هذه المادة أو بمادة لاحقة يجيز مد الفصل التشريعي متى كانت هناك ضرورة مقترنة بجائحة أو وباء^(٦٢).

= الأميري إلا باللقب، ولا تعدل المواد منه المتعلقة بمبادئ الحرية والمساواة إلا بزيادتها، والمادة ١٧٦ حيث منعت تعديل المواد الدستورية ذات العلاقة بصلاحيات الأمير عند تواجده خارج البلاد. في شرح هذه الحالات انظر: الأستاذ الدكتور عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٤١٦.

(٦٠) نصت المادة ٨٣ من الدستور أن: "مدة مجلس الأمة أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، ويجري التجديد خلال السنتين يوماً السابقة على نهاية تلك المدة، مع مراعاة حكم المادة ١٠٧. والأعضاء الذين تنتهي مدة عضويتهم يجوز إعادة انتخابهم، ولا يجوز مد الفصل التشريعي إلا لضرورة في حالة الحرب، ويكون هذا المد بقانون".

(٦١) الأستاذ الدكتور محمد عبد المحسن المقاطع، مدة الفصل التشريعي وأسباب مده أو امتداده وفقاً للتنظيم الدستوري الكويتي - دراسة تحليلية، مرجع سابق، ص ٢٦.

(٦٢) اعتبرت بعض الدول مواجهة جائحة فيروس كورونا المستجد أشبه بحالة الحرب انظر: تصريح الرئيس الفرنسي إيمانويل ماكرون بإعلان الحرب على فيروس كورونا المستجد Macron declare la guerre au coronavirus المنشور بتاريخ ١٦ مارس ٢٠٢٠ في عديد من المواقع الإخبارية حول العالم منها موقع العربية www.alarabiya.net وموقع www.lemonde.fr

أما على صعيد الواقع الدستوري فقد فشلت كل محاولات إجراء التعديلات الدستورية على الدستور الحالي، مما يجعل هذا الحل من الصعوبة بمكان، وهي من الناحية النظرية مسألة ممكنة لكنها شديدة الصعوبة على اعتبار أن الدستور الكويتي دستور جامد، وأن تعديله يتطلب إجراءات استثنائية خاصة قد لا تتحقق أثناء طرح الموضوع بغرض إقراره، بل قد تصل هذه الصعوبة النظرية إلى أن تتحول إلى استحالة مادية إذا ما وضعناها في الإطار الواقعي المتمثل في أنه لم يطرأ على نصوص الدستور أي تعديل منذ إصداره^(٦٣).

إن معضلة استحالة تشكيل مجلس أمة جديد عند انتهاء الفصل التشريعي الحالي بنهاية هذا العام ٢٠٢٠ بسبب تفشي الوباء العالمي جائحة فيروس كورونا المستجد يقابلها استحالة تعديل نصوص الدستور المتعلقة بمدة الفصل التشريعي لتتضمن إمكانية مده لتشمل هذه الحالة، بما يجعلنا أمام محاولة حل معضلة بواسطة معضلة أخرى من نفس جنسها، وهو ما يجعل الخيارات الأخرى أكثر واقعية من الناحيتين النظرية والعملية، وعليه سوف نتطرق إلى مدى إمكانية تعديل قانون الانتخاب الحالي لمواجهة هذه المعضلة في الفرع التالي من هذا المطلب.

الفرع الثاني

حل المعضلة من خلال تعديل قانون انتخابات أعضاء مجلس الأمة

يرى جانب من الفقه أن الانتخاب هو "أسلوب للاختيار وطريق لإسناد السلطة إلى آخرين لممارسة مهام سلطة سياسية أو إدارية، ولهذا فهو يرتبط ارتباطاً بالديمقراطية في مفهومها المبسط، حكم الشعب نفسه بنفسه؛ وذلك عن طريق اختياره لمن يمثلونه في القيام بهذه المهام"^(٦٤)، ونستخلص من هذه العبارة أن الانتخاب في حد ذاته ليس غاية وإنما وسيلة للوصول إلى اختيار الشعب لممثليه، وعليه فإن هذه الوسيلة قابلة للتعديل وفق مقتضيات الحاجة.

على صعيد آخر فإن فكرة تعديل التشريعات القائمة هي إحدى أفضل الطرق

(٦٣) صدر الدستور الكويتي الحالي بتاريخ ١٢ نوفمبر ١٩٦٢، وضم ١٨٣ مادة، ولم يتم تعديل أي مادة منها منذ صدوره حتى الآن.

(٦٤) مداخلة الأستاذة الدكتورة عزيزة الشريف في الحلقة النقاشية التي عقدتها مجلة الحقوق في كلية الحقوق جامعة الكويت بتاريخ ١٠/١/٢٠٠٤ بعنوان "تطوير النظام الانتخابي في الكويت" والمنشورة في ملحق العدد الثالث من مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، السنة الثامنة والعشرون سبتمبر ٢٠٠٤ ص ٣٨.

لمواجهة النوازل التي لا تتماشى معها بهدف وضع الحلول العملية لها، ولما كان تشكيل مجلس الأمة الجديد بانتهاء الفصل التشريعي لسلفه يخضع لأحكام قانون الانتخاب رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢ وتعديلاته، وعليه فإن تعديل هذا القانون يعد أحد الحلول التي يمكن طرحها لعلاج معضلة استحالة إجراء انتخابات مجلس الأمة في موعدها في ظل تفشي جائحة فيروس كورونا المستجد؛ ذلك أن ديدن القانون هو مواكبة التطورات للتكيف مع حاجات المجتمع وتنظيمها، فلا يمكن للمجتمعات أن تتطور في ظل قوانين عفى عليها الزمان.

وتتعدد المقترحات التي يمكن تصورها لمواجهة معضلة استحالة إجراء الانتخابات في وقتها الدستوري قبل نهاية الفصل التشريعي لتحقيق ديمومة مجلس الأمة؛ وهو ما يصعب دراسة مثل هذا الحل المتعلق بالتعديل التشريعي؛ إذ إن المسألة في بعض التصورات تتراوح بين تعديل بعض المواد بما لا يؤثر كثيراً على البناء التشريعي للقانون القائم، كما هو الحال بالنسبة للمقترح الذي يمكن طرحه بشأن جعل الانتخابات على مدى أكثر من يوم، وبين تعديل طريقة الاقتراع والاختيار باعتماد وسائل تقنية حديثة، بما يجعلنا أمام تعديل كبير في كثير من نصوص قانون الانتخاب.

لعل الواقع الذي فرضه مرض كورونا المستجد على مظاهر الحياة اليومية وعلى الأخص مسألة التباعد الاجتماعي، ومنع تجمع عدد معين من الأفراد في الأماكن المغلقة كالمحلات والأسواق وغيرها^(٦٥) هو ما يجعل مسألة إجراء الانتخابات في يوم واحد أمراً مستحيلاً؛ لكونه يتنافى مع مسألة اجتماع عدد كبير من الأفراد في مكان الاقتراع، بما من شأنه نشر العدوى وانتشار المرض، كما أنه قد يستحيل معه أيضاً تمكين المقترعين كافة من حقهم في التصويت عند وجوب مراعاة الاحتياطات والاشتراطات الصحية بشأن التباعد، وعلى الخصوص أن عملية الانتخاب بمجملها تستغرق اثنتي عشرة ساعة فقط وفقاً لنص المادة ٣١ من قانون الانتخاب رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢ المعدل والتي جرى نصها على أن: "تدوم عملية الانتخاب من الساعة الثامنة صباحاً إلى الساعة الثامنة مساءً" إلا أن المادة ٣٥ من القانون ذاته سمحت باستمرار عملية الانتخاب بعد الوقت المحدد لها في حال تواجد الناخبين في مكان الانتخاب لتمكينهم من الإدلاء بأصواتهم قبل إقفال باب التصويت.

(٦٥) انظر: القرار الوزاري رقم ٦٤ لسنة ٢٠٢٠ الصادر من وزير الصحة بتاريخ ٢٠٢٠/٣/١٨ الذي تقرر بموجبه منع تجمع أكثر من خمسة أشخاص تحت أي ذريعة منعاً من انتشار المرض، كما حظر إقامة الأعراس والولائم ووقف جميع الفعاليات الرياضية والفنية والثقافية التي يحضرها الجمهور.

كما أن الاقتراح بجعل الانتخاب يستمر لأكثر من يوم يثير تساؤلات بشأن حماية صندوق الانتخاب والمحافظة على ما به من أوراق اقتراع، وأين يتم التحفظ عليه وحمايته من التلاعب به، وقد يتم التغلب على ذلك بجعل الانتخاب على مرحلتين أو ثلاث مراحل، بأن يتم فرز الأصوات في كل مرة، وهنا لن تجرى العملية الانتخابية في أيام متتالية، أي أنه لابد من وجود فترة راحة، وهذا الأمر يحده كثير من المحاذير أيضاً، أهمها أنه قد يكون في فرز الأصوات وظهور نتائج المرحلة الأولى تأثير على إرادة الناخبين بما يتنافى مع الثوابت الديمقراطية للنظام الانتخابي الكويتي، وأخيراً فإن تعديل قانون الانتخاب لتصبح على مرحلتين أو أكثر قد لا يحقق مسألة التباعد الاجتماعي خصوصاً أن عدد الناخبين كبير، وقد تحصل تجمعات أثناء العملية الانتخابية، بما لا تتحقق معه الاشتراطات والاحتياطات الصحية التي تفترض أن التجمعات لا تتعدى خمسة أشخاص في الأماكن المغلقة والديوانيات، ولا يزيد عن بضع عشرات في الأماكن العامة.

وعلاوة على ذلك يمكن اقتراح تعديل أسلوب الانتخاب ليكون أكثر مواءمة مع متطلبات التباعد الاجتماعي، ويكون ذلك بتبني التصويت إلكترونياً وعبر الوسائل التقنية الحديثة، وقد سبق أن تمت الاستعانة بالحاسب الآلي للمساعدة في عملية فرز الأصوات في الانتخابات التي أجريت بتاريخ ١٧/٥/٢٠٠٨، وقد أوردت المحكمة الدستورية في أحد أحكامها ما نصه: "أن نصوص القانون لا تصد عن التطور آفاقه الرحبة والأخذ بأسباب التقدم العلمي واستخدام نظام الحاسب الآلي في إنجاز الأعمال، مسيطرة للنظم العالمية المعاصرة ومتابعة خطاها ومناهجها المتقدمة في استخدام التقنيات الحديثة في هذا المجال، لا سيما أن هذا النظام يجرى التحكم في إدارته ومتابعته ومراقبته والإشراف عليه من قبل رؤساء اللجان، بما يكفل سلامته ويضمن استبعاد أي عبث أو تلاعب فيما يحويه من بيانات ونتائج سواء في مصدرها أو في مضمونها، فضلاً عن أنه جدير بالإشارة في هذا المقام إلى أن كل الإجراءات التي شملها القانون إنما وضعت للوصول إلى نتيجة واحدة وهي تمكين الناخب من إبداء رأيه بحرية، والإدلاء بصوته بشكل غير معلن، وانتخاب من يشاء من المرشحين، والخلوص في ذلك بعد فرز الأصوات إلى الإعلان عن إرادة الناخبين الحققة، هذا هو الغرض الأساسي؛ وبالتالي فإنه ليس من شأن استخدام هذا النظام في حد ذاته أن يخل بتنفيذ أحكام القانون"^(٦٦).

(٦٦) الحكم الصادر في الطعين رقمي ٩، ٣٩ لسنة ٢٠٠٨ طعون خاصة بانتخابات مجلس الأمة الصادر بجلسة ١٧ سبتمبر ٢٠٠٨ والمنشور بالجريدة الرسمية (الكويت اليوم) العدد ٨٨٩ السنة الرابعة والخمسون بتاريخ ٢١/٩/٢٠٠٨ انظر في ذلك: كتاب "المختار من أحكام =

وتجدر الإشارة هنا إلى أن الاستعانة بالحاسب الآلي في انتخابات عام ٢٠٠٨ كان بالإضافة إلى الطريقة القديمة في الفرز، وأنه كان نظاماً مساعداً فقط في تجميع الأصوات كالمسبورة أو الآلة الحاسبة التي تستخدم في كل انتخابات، وتم الاستغناء عنه بعد ذلك، إذ إن الاعتماد الرسمي كان على محاضر الفرز الورقية المكتوبة ولم تستخدم تلك الأجهزة كبديل عنها، وهو ما دعا إلى تركها، أما سبب ذلك الترك فإنه يعود إلى أن الاستعانة بالوسائل الإلكترونية الحديثة كالحاسب الآلي أو الآلة الحاسبة جائز كمساعد في تجميع الأرقام ولا يقوم مقام محاضر الفرز التي تتطلبها القانون ورسم لها شكلاً معيناً بأن تكون من نسختين أصل وصورة يوقع عليها من رئيس اللجنة وأعضائها الحاضرين، إذ إن تغيير طريقة الانتخاب أو الفرز تتطلب بلا شك تعديلاً لنصوص القانون^(٦٧).

إن فكرة التصويت الإلكتروني أو التصويت بأي من وسائل التقنية الحديثة التي من الممكن أن تطرح كحل عملي لمواجهة جائحة مرض كورونا المستجد هي بلا شك دعوة إلى التطور، وهو ما يجب الأخذ به إن عاجلاً أو آجلاً، ويصدق عليها ما أورده حكم المحكمة الدستورية في الطعين رقمي ٩ و ٣٩ لسنة ٢٠٠٨ السابق ذكره والذي قرر بأن: "نصوص القانون لا تصد عن التطور آفاقه الرحبة، والأخذ بأسباب التقدم العلمي، واستخدام نظام الحاسب الآلي في إنجاز الأعمال"^(٦٨).

ونرى أن الأخذ بأسباب التطور والتقدم في مناحي الحياة كافة أمر محمود لا خلاف في ذلك، إلا أنه يتعين لتبني التصويت الإلكتروني مراعاة جميع المتطلبات التشريعية الدستورية والقانونية مروراً بما قد يتداخل معها من متطلبات واقعية كإمكانيات الفنية والتقنية، وانتهاءً بمتطلبات فن الصياغة التشريعية بما تحمله من جهود تقوم بها لجان متخصصة في مؤسسات الدولة، وصولاً إلى طرحها على مجلس الأمة لإقرارها، وهو ما قد يحتاج من الوقت ما هو غير متوافر في ظل استمرار هذه الجائحة، وآية ذلك أن آليات إجراء الانتخابات بواسطة الوسائل التقنية الحديثة كالانتخابات عن بعد تتصادم مع كثير من نصوص قانون الانتخاب القائم، بما يجعلنا في حاجة إلى تعديل تشريعي شامل لمواءمة القانون الحالي لتلك المتطلبات، فعلى

= المحكمة الدستورية في الطعون الخاصة بانتخابات مجلس الأمة والمبادئ المستخلصة منها في أربعين عاماً" الجزء الرابع - المكتب الفني - المحكمة الدستورية - ص ٣٩٧.

(٦٧) انظر: نص المادة ٣٦ من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢ بشأن انتخاب أعضاء مجلس الأمة.

(٦٨) الحكم الصادر في الطعين رقمي ٩، ٣٩ لسنة ٢٠٠٨ طعون خاصة بانتخابات مجلس الأمة الصادر بجلسة ١٧ سبتمبر ٢٠٠٨ المشار إليه سابقاً.

سبيل المثال لا الحصر يجب أن تضمن تلك الوسائل الحديثة المبدأ المنصوص عليه في المادة (٤) من قانون الانتخاب القائم والتي جاء فيها ما نصه: "على كل ناخب أن يتولى حقوقه الانتخابية بنفسه في الدائرة الانتخابية التي بها موطنه". وعليه يجب أن يكون هناك نص يضمن أن من يقوم بالتصويت هو الناخب بذاته، ولا يطلع على ذلك غيره لتحقيق مبدأ السرية، ولكي تحقق العملية الانتخابية أحد أهم شروطها وهو التعبير عن الإرادة الحقيقية والحرّة للناخبين، إذ إن التصويت الإلكتروني قد يتعارض مع مبدأ سرية الاقتراع، إذ قد تضعف الرقابة على الناخبين أثناء عملية الاقتراع عن بعد ما لم تكن هناك آليات أو تقنيات تؤدي إلى تحقيق هذه الغاية، وتجعل الاقتراع سرياً وفق ضوابط واضحة ومحددة بما يتفق وأحكام القانون والدستور.

كما يجب أن تعالج التعديلات التشريعية العديد من النصوص المتعلقة بعملية الإدلاء بالصوت الانتخابي بدءاً من المادة ٢٦ من قانون الانتخاب التي نصت على أن: "تطبع أوراق الانتخاب على نفقة الحكومة بالصورة التي توضع بقرار من وزير الداخلية"، ومروراً بالمادة ٣٢ والتي نصت على أن: "على كل ناخب أن يقدم للجنة عند إبداء رأيه شهادة قيده في جدول الانتخاب، وعلى اللجنة أن تطلع على شهادة جنسيته وأن تختتمها بختم خاص، وفي حالة ضياع شهادة القيد تقبل اللجنة رأي الناخب بناء على شهادة الجنسية الخاصة به، ووجود اسمه بجدول الانتخاب"، والمادة ٣٤ التي جاء فيها أنه: "يسلم رئيس اللجنة كل ناخب ورقة انتخاب وينتهي الناخب ناحية من النواحي المخصصة لإبداء الرأي داخل قاعة الانتخاب، وبعد أن يثبت رأيه على الورقة يعيدها إلى الرئيس الذي يضعها في صندوق الانتخاب، ويؤشر كاتب السر في كشف الناخبين أمام اسم الناخب الذي قدم ورقته. والناخب الذي لا يستطيع أن يثبت بنفسه رأيه في الورقة يبيده شفاهاً بحيث لا يسمعه سوى أعضاء اللجنة، ويثبت الرئيس الرأي في الورقة ويضعها في الصندوق، ويجوز للناخب أن يسر برأيه لرئيس اللجنة وأحد أعضائها فقط".

المطلب الثاني

حلول أخرى لمعالجة معضلة استحالة إجراء انتخابات

مجلس الأمة

إن استحالة تبني التعديل الدستوري وصعوبة أو استحالة تعديل الانتخاب يستوجب البحث في حل للمعضلة الدستورية بحسب ما تمليه التشريعات القائمة، ويلزم قبل الخوض بحثاً في بيان الخيارات المتاحة لحل المعضلة الدستورية التأكيد

على ما سبق بيانه من كون ديمومة وجود السلطة التشريعية واستمرارها يفرضها النظام الدستوري الكويتي، باعتبار أن وجود السلطات الثلاث ركيزة الدستور، فلا ينفك هذا الدستور وجوداً إلا بوجود سلطاته بشكلها المرسوم فيه. ويجب ألا تعالج مسألة غياب إحدى هذه السلطات بشكلها المحدد دستورياً إلا بموجب أحكام الدستور، وعليه فيجب أن تطرح حلول مواجهة معضلة إجراء انتخابات مجلس الأمة في هذا الإطار الدستوري ودون الخروج عنه، وإلا فإن أي إجراء يتم بالمخالفة للدستور ولأحكامه فإنه والعدم سواء، بل أن مآله بلا شك الإبطال في حال تم الطعن عليه أمام المحكمة الدستورية، وعليه يجب البحث عن أكثر الوسائل توافقاً مع أحكام الدستور، ويمكن حصر هذه الخيارات في محاولة إعادة تفسير نص المادة ٨٣ من الدستور، والمادة ٩٠ من باب الضرورة، أو إعلان الأحكام العرفية، وأخيراً رأينا الخاص الذي نقدمه لحل هذه المعضلة. وسوف نتطرق لكل ذلك تفصيلاً في فرعين: خصصنا أولهما للخيارات المنبثقة عن مبدأ الضرورة التي اعتنقها الدستور، وخصصنا الثاني لرأينا الذي اخترناه في ضوء الواقع والدستور.

الفرع الأول

الخيارات المتاحة لحل هذه المعضلة الدستورية استناداً إلى نظرية الضرورة

خلصنا مما سبق إلى أن الدستور الكويتي اعترف بنظرية الضرورة، لذلك يثور السؤال حول ما إذا كان بالإمكان اللجوء إلى هذه النظرية في ضوء النصوص الدستورية القائمة لمواجهة المعضلة الدستورية باستحالة إجراء انتخابات مجلس الأمة الكويتي بسبب جائحة فيروس كورونا المستجد، هذا ما سوف نتناوله في هذا الجزء من البحث ومحاولة إعادة قراءة المادة ٨٣ من الدستور، أو المادة ٩٠ من باب الضرورة، أو إعلان الأحكام العرفية في ظل نظرية الضرورة الدستورية.

الفصل الأول

مرسوم إعلان الأحكام العرفية كسبيل لحل المعضلة الدستورية

قد تثار مسألة استصدار مرسوم إعلان الأحكام العرفية كوسيلة لحل أي معضلة تهدد أمن الدولة والمجتمع، وهي من الوسائل التي تلجأ إليها الدول كما في حالات الاضطرابات العنيفة والحروب والكوارث الطبيعية، والأحوال الاستثنائية. ولما كانت جائحة مرض كورونا المستجد تعد بلا شك من ذات طبيعة الكوارث وما يشابهها من أهوال لكونها تهدد الأمن الصحي للمجتمع وحياة الناس، فقد يتبادر إلى الذهن أن

مرسوم إعلان الأحكام العرفية باعتباره أحد وسائل الدستور في التصدي للمحن العامة وما يهدد الأمن والنظام العام قد يكون سبباً ناجحاً وعلاجاً ناجحاً لحل معضلة عدم التمكن من إجراء الانتخابات في مثل هذه الظروف، ويجد هذا النوع من المراسيم أساسه في المادة ٦٩ من الدستور، وتبدو فاعلية هذا المرسوم بما ترتبه المادة ١٨١ من الدستور والتي تصل إلى حد إمكان تعطيل مواد الدستور بمرسوم إعلان الأحكام العرفية، وفي هذا تنص هذه المادة على أنه: "لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور إلا أثناء قيام الأحكام العرفية في الحدود التي يبينها القانون، ولا يجوز بأي حال تعطيل انعقاد مجلس الأمة في تلك الأثناء أو المساس بحصانة أعضائه".

فقد يتبادر الرأي إلى أن هذا المرسوم يسمح بتعطيل المادة ٨٣ فيما تقيده من مدة للفصل التشريعي ليستمر المجلس الحالي لمدة تتجاوز الأربع سنوات المقررة له كفصل تشريعي، لكن هذا التصور في رأينا غير صحيح ويعتبر مخالفة دستورية بحد ذاتها؛ باعتبار أن مرسوم الأحكام العرفية لا يضع علاجاً ناجحاً لهذه المسألة. وهذا يتوقف على عدة أسباب لعل أهمها أن المادة ١٨١ من الدستور وبعدما أكدت على أثر الأحكام العرفية من كونها معطلة لأحكام الدستور، سارعت في عجزها إلى التأكيد على أن مرسوم الأحكام العرفية ينبغي ألا يؤدي إلى تعطيل جلسات مجلس الأمة، ولا الانتقال من حصانة أعضائه، بل إن إصدار الحكومة لهذا المرسوم تحديداً يحول دون تمتعها بحقها في إصدار مرسوم حل مجلس الأمة هذا من وجه. كما أن المادة ٦٩ من الدستور وهي الأساس الدستوري لإصدار مرسوم الأحكام العرفية لم تجعل هذا الحق مطلقاً بل ربطته بقانون الأحكام العرفية، والذي صدر برقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ في شأن الأحكام العرفية، حيث قررت المادة ١ منه على حالات تستدعي إعلان الأحكام العرفية، والتي تتمثل في 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، أو بغرض تأمين سلامة القوات المسلحة الكويتية وضمان تموينها وحماية طرق مواصلاتها، وغير ذلك بما يتعلق بتحركاتها وأعمالها العسكرية خارج الأراضي الكويتية.

ثم عدت المادة الثالثة ما تتمتع به السلطة القائمة على إجراء الأحكام العرفية من صلاحيات وما تفرضه من تدابير وأدوات استثنائية تقيد بها بعض الحقوق والحريات العامة من شاكلة وضع قيود على الصحف والمطبوعات. وفي هذا السياق يلاحظ أن تعطيل جلسات مجلس الأمة ليس من تلك الصلاحيات والتدابير، كما لم يتضمن هذا القانون أية أحكام لها أثر مباشر يمكن أن يستطيل إلى تعديل المواعيد

المحددة لإجراء الانتخابات التشريعية، إنما هو موجه تحديداً للسلطة القائمة على تنفيذ أحكامه (الحاكم العرفي) التي لها أن تقيد بعض الحقوق والحريات العامة وأن تنشئ محاكم خاصة لمواجهة جرائم استثنائية^(٦٩). ونخلص مما سبق إلى أن استدعاء قانون الأحكام العرفية لحل معضلة استحالة إجراء انتخابات مجلس الأمة في ظل وباء جائحة مرض كورونا المستجد لا يمكن قبوله لحل المعضلة الدستورية^(٧٠).

الغصن الثاني

إعادة قراءة بعض مواد الدستور وفقاً لمقتضيات الضرورات

حل المعضلة الدستورية

أشرنا فيما سبق عند حديثنا عن عوارض الفصل التشريعي إلى أن الدستور الكويتي قد أخذ بنظرية الضرورة^(٧١). وعليه قد يطرح تصور يتضمن محاولة إعادة قراءة بعض نصوص الدستور وفقاً لهذه النظرية، واستصحاب الضرورة لحل معضلة استحالة إجراء الانتخابات الجديدة في ظل استمرار جائحة مرض كورونا المستجد وعلى الأخص نص المادة ٨٣ من الدستور، والتي نصت على أن: "مدة مجلس الأمة أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، ويجري التجديد خلال الستين يوماً السابقة على نهاية تلك المدة، مع مراعاة حكم المادة ١٠٧. والأعضاء الذين تنتهي مدة عضويتهم يجوز إعادة انتخابهم، ولا يجوز مد الفصل التشريعي إلا لضرورة في حالة

(٦٩) هناك حقوق وحريات عامة لا يمكن بحال المساس بها، كما هو الحال بشأن عدم جواز إبعاد كويتي عن الكويت أو منعه من العودة إليها، كما أن ما يمكن أن يقيد هذا القانون -باعتباره قانوناً استثنائياً - من حقوق وحريات كحق الاجتماع العام أو حرية التنقل أو حتى حق الملكية إنما يكون وفق ضوابط العدالة الدستورية ومبادئها؛ إذ ورد في هذا القانون جواز الاستيلاء على الممتلكات الخاصة بشرط أن يكون ذلك الاستيلاء مؤقتاً، كما أجاز إجبار الأفراد على أداء أي عمل من الأعمال التي تقتضيها الضرورة نظير مقابل عادل، ولا تخرج الحالات المذكورة في المادة ١٢٢ بنداً الواردة في المادة الثالثة من القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ بشأن الأحكام العرفية عن هذا المفهوم ولا يسع المقام لذكرها بالتفصيل.

(٧٠) نتساءل هنا ما الحال إذا دعت الظروف إلى فرض حظر التجول وفقاً لقانون الأحكام العرفية في وقت يتزامن مع موعد إجراء انتخابات مجلس الأمة؟ يبقى هذا تساؤلاً مشابهاً لذات التساؤل موضوع معضلة البحث الماثل، وهذا التساؤل بلا شك ليس حلاً، وقد يكون حل معضلة بحثنا معيناً لحل مثل هذه الفرضية وما يشابهها.

(٧١) الأستاذ الدكتور: محمد عبد المحسن المقاطع، مدة الفصل التشريعي وأسباب مدته أو امتداده وفقاً للتنظيم الدستوري الكويتي -دراسة تحليلية، مرجع سابق، ص ٣٠.

الحرب، ويكون هذا المد بقانون". بمقولة أنه يمكن إصدار قانون مد الفصل التشريعي دون حاجة إلى إعلان الحرب الدفاعية متى استحققت الضرورة ذلك.

ولا يمكن التسليم بهذا الطرح لسببين: أولهما ويعنى باشتراط الحرب الحقيقية لإصدار القانون المذكور، فلا يتصور صدور مرسوم إعلان الحرب الدفاعية إلا بوجود عدوان حقيقي وليس حكماً كما هو حال الواقع المثار^(٧٢). كما أنه يشترط لمد الفصل التشريعي بقانون في هذه الحالة أن تكون هناك ضرورة واقعية ولا أدل على ذلك من أن دولة الكويت قد أعلنت الحرب الدفاعية في عام ١٩٦٧ بموجب المرسوم الصادر بتاريخ ٥ يونيو ١٩٦٧ بإعلان الحرب الدفاعية بين الكويت والعصابات الصهيونية في فلسطين المحتلة، وأجريت الانتخابات في ظل سريان أثر هذا المرسوم واستمرار حالة الحرب الدفاعية دون أن يصدر مجلس الأمة قانوناً لمد الفصل التشريعي؛ إذ لم تكن هناك ضرورة لمد الفصل التشريعي لبعد الكويت الجغرافي عن مكان النزاع العسكري^(٧٣). ويتجسد ثانيهما في خطورة أعمال الضرورات لإباحة انتهاك أحكام الدستور؛ إذ إن في تبني مثل هذا الطرح تبريراً لما قد تتمسك به السلطة التنفيذية خاصة للتخلص من بعض الالتزامات الدستورية بحجة الضرورة التي - وفقاً لرأيها - يبرر لها إهمال هذا النص الدستوري أو ذاك.

من جهة أخرى قد تطرح مسألة إمكانية التوسع في تفسير نص المادة ٩٠ من الدستور كسبيل لحل هذه المعضلة الدستورية؛ إذ نصت على أن: "كل اجتماع يعقده المجلس في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه يكون باطلاً، وتبطل بحكم القانون القرارات التي تصدر فيه"، ومحاولة إسقاط ما جاء في المذكرة التفسيرية في تفسيرها لهذا النص بقولها إن: "هذه المادة لا تمنع دستورياً من اجتماع المجلس في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه، إذا دعت ضرورة لذلك ووفقاً لنظرية الضرورة وبشرطها القانونية المقررة". وعلى الرغم من أن المذكرة التفسيرية قد جاءت بحكم

(٧٢) تصريح الرئيس الفرنسي إيمانويل ماكرون بإعلان الحرب على فيروس كورونا Macron declare la guerre au coronavirus المنشور بتاريخ ١٦ مارس ٢٠٢٠ في عديد من المواقع الإخبارية حول العالم منها موقع العربية www.alarabiya.net وموقع www.lemonde.fr.

(٧٣) نشير إلى أنه لم يصدر أي مرسوم بإنهاء حالة الحرب الدفاعية حتى الآن ما مفاده أن حالة الحرب لا تزال قائمة مع ذلك الكيان المحتل لأرض فلسطين العربية، وقد أجريت انتخابات مجلس الأمة لعدة فصول تشريعية في ضوء هذه الحالة ولم تفرض الحرب الدفاعية مد أي فصل تشريعي إذ لم تكن هناك أية ضرورة لهذا الإجراء.

جديد، أو لنقل إنها بينت إمكانية إعمال نظرية الضرورة بشروطها، وهو أمر لا يمكن التسليم به بالنسبة لحل المعضلة المطروحة؛ إذ إن أي محاولة للتوسع في تفسير هذا النص ليشمل انتخابات مجلس الأمة هو توسع في غير محله، كما أن القياس عليه هو قياس مع الفارق، إذ إن ما جاء في المذكرة التفسيرية يقتصر فقط على شرح المادة ٩٠ من الدستور دون غيرها والتي توجب أن تكون جلسات مجلس الأمة في الزمان والمكان المحددين لها، وشرح المذكرة التفسيرية يعترف بإمكان إجراء هذه الجلسات في غير المكان أو الزمان المحددين عند الضرورة وبشروطها، بينما التساؤل الوارد في المعضلة الدستورية يتجسد حول الحل الواجب إعماله عند استحالة إجراء انتخابات مجلس الأمة وليس استحالة اجتماعه في وقت تنتهي معه عضوية أعضاء المجلس الحالي بانتهاء فصلهم التشريعي.

ونخلص من ذلك إلى القول بأن محاولة إعادة تفسير بعض النصوص الدستورية والاستشهاد بها أو القياس عليها هو أمر غير جائز دستورياً فلا اجتهد مع صراحة النص الدستوري، كما أن محاولة إعمال نظرية الضرورة في غير حالاتها الواردة في المادة ٨٣ من الدستور والمذكرة التفسيرية للدستور بشأن المادة ٩٠ وإسقاطها على معضلة استحالة إجراء الانتخابات في نهاية الفصل التشريعي أمر يتنافى مع مبدأ المشروعية، إذ إن الضرورات تقدر بقدرها^(٧٤)، كما أن الضرورات لا يمكن أن تستحدث حكماً دستورياً جديداً، إذ إن هذه الأمر يجرنا إلى احتمالات لا تستقيم مع فكرة المشروعية الدستورية؛ فيثور التساؤل هنا عن الجهة المخولة بتحديد الضرورات؛ فإذا قلنا بأنها الحكومة فإن في ذلك زعزعة لوجود الدستور ذاته، فلا غرو عندئذ من الاعتراف للحكومة بإلغاء نص دستوري أو تحويل معناه عن مقاصد كلماته ومفهومه الصريح والمباشر بدعوى هذه الضرورات، وإذا قلنا أنه مجلس الأمة فإن مجلس الأمة يمارس سلطته التشريعية بما يصدره من قوانين، فإن هي أتت بحكم جديد فإننا بصدد تعديل دستوري، وفي كلتا الحالتين لا يجوز تعديل أو تنقيح الدستور إلا بإجراءات خاصة بينها الدستور ذاته باعتباره دستوراً جامداً، بل ومنع تعديل بعض أحكامه بتاتاً، كذلك المتعلقة بنظام الحكم، وعلى الأخص ما ورد في المادة (٤) منه، كما قصر تعديل النصوص المتعلقة بالحقوق والحريات على التوسع فيها وليس العكس.

(٧٤) علي حيدر، درر الحكام شرح مجلة الأحكام، تعريب المحامي فهمي الحسيني دار الكتب العلمية بيروت لبنان، غير محدد سنة الطبع، ص ٣٤.

إن اللجوء إلى محاولة التوسع في تفسير النصوص الدستورية أو القياس عليها هو أمر فضلاً عن مخالفته للدستور فإنه قد يعرض أي إجراء يتخذ إلى التشكيك والجدل وعدم استقرار المراكز القانونية، وهو عرضة للطعن به أمام المحكمة الدستورية ومرجح البطلان، كما أنه يجزنا إلى منطقة خطرة إذا ما ترك الأمر للسلطة التنفيذية في مسألة التوسع في تفسير مبدأ الضرورة، فقد تستخدمها في تعطيل أعمال السلطة التشريعية وعلى الأخص عندما تكون العلاقة متأزمة أو في ضوء أي استجواب، فقد تعطل حتى جلسات مجلس الأمة بدعوى الضرورة^(٧٥)، وهو ما يضطرنا إلى البحث عن حل دستوري بمنأى عن الطعن به بأي شكل من الأشكال.

الفرع الثاني

تصورنا لحل المعضلة الدستورية القائمة

أمام تحقق عناصر المعضلة الدستورية والمتمثلة في انتهاء الفصل التشريعي لمجلس الأمة الحالي واستحالة إجراء الانتخابات لتشكيل المجلس الجديد بسبب استمرار جائحة كورونا - لا سمح الله - وأمام عدم التسليم بما طرح من المقترحات المختلفة الساعية لحلها، كان حرياً بهذه الدراسة أن تسارع إلى تقديم المقترح الذي نراه الأسلم والأكثر توفيقاً، ومن الأهمية بمكان - وقبل إبداء ما نراه من رأي قانوني لحل المعضلة الدستورية - التأكيد على عدد من العناصر، وهي:

أولاً: إن المعضلة الدستورية تتحقق بتوافر عنصريها، وهما انتهاء الفصل التشريعي في ظل ظرف استثنائي يحول دون إجراء الانتخابات البرلمانية. ثانياً: تزول هذه المعضلة بانتفاء هذا الظرف وإمكان إجراء الانتخابات سواء بشكلها الحالي أو بعد إجراء التعديلات اللازمة على قانون انتخابات أعضاء مجلس الأمة^(٧٦).

(٧٥) خاطب مجلس الأمة الحكومة بشأن حضور الجلسة المزمع عقدها في يوم الأربعاء الموافق ١٣ مايو ٢٠٢٠، ولم تحضر واعتذرت بسبب ظروف الجائحة وتوصيات الجهات الطبية بشأنها، وطلبت التأجيل لما بعد إجازة عيد الفطر، وفي اليوم المحدد تم رفع الجلسة لعدم حضور الحكومة، وعليه فإن التوسع في الأخذ بمفهوم الضرورة قد يستخدم بما يخالف الغاية منه، وقد تستخدم هذه النظرية دون تحقق شروطها، وقد ذكرنا هذه الحادثة من باب التمثيل ليس إلا؛ إذ لا يسع المقام لمناقشتها بالتفصيل لخروجها عن موضوع البحث، وقد تكون محلاً لدراسات أخرى.

(٧٦) تجدر الإشارة إلى أن المادة ٨٠ من الدستور الكويتي استلزمت أن تتم انتخابات أعضاء مجلس الأمة بطريق عام وسري ومباشر، الأمر الذي يعني وجوب إجراء تعديل دستوري على هذا النص عند تعديل أي من تلك الأساليب الانتخابية الواردة فيه.

ثالثاً: لم يتضمن الدستور الكويتي وما تبعه من تشريعات لاحقة ما يمكن اعتباره معالجة تشريعية لهذه المعضلة الدستورية؛ ولذلك كان لازماً البحث عن الحل الأقرب للمبادئ الدستورية.

رابعاً: إن هذه المعضلة الدستورية وإن كانت مرتبطة بهذه الجائحة إلا أنها ممكنة الوقوع متى ما قامت ظروف تحول دون الانتخابات، وبالتزامن مع انتهاء الفصل التشريعي، عدا أن تكون متمثلة بصور مرسوم الحرب، حيث يصح عندئذ إصدار قانون مد هذا الفصل.

إن الحل الأمثل لهذه المعضلة - وفقاً لما نراه - في ظل الاحتمالات القائمة يكمن في اللجوء إلى المادة ١٠٧ من الدستور والتي تنص على أن: "للامير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى، وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل، فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية، ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد"، وذلك بأن يتم حل مجلس الأمة في أي وقت قبل نهاية الفصل التشريعي بسبب الظروف القائمة، فإذا انتهت الجائحة خلال مدة الشهرين نهاية واضحة، بحيث تقرر السلطات الصحية وفقاً للمعايير العالمية إمكانية التجمعات، وبالتالي إمكانية إجراء الانتخابات؛ فإن الدعوة للانتخابات تكون متاحة وتجرى الانتخابات في موعدها الدستوري، أما إذا استمرت هذه الظروف ومسألة التباعد الاجتماعي بما تفرضه من ضرورة عدم المخالطة، وعدم إمكانية إجراء الانتخابات، ولم تتم الدعوة إلى الانتخابات في غضون شهرين، فإن المجلس السابق ينعقد بقوة الدستور لاستحالة إجراء الانتخابات، وهو ما يضمن ديمومة السلطة التشريعية باستمرار وجود مجلس الأمة وفقاً لأحكام الدستور.

ولعل مما يقترب من رأينا هذا ما ذهب إليه البعض من الفقه الدستوري، والذي واجه حالة تتطلب التصويت من مجلس الأمة في وقت انتهى فصله التشريعي، فقد كان ذلك بمناسبة البحث في حالة خلو منصب الأمير وفقاً للمادة (٤) من قانون توارث الإمارة، حيث يرى بوجود إجماع لدى فقه القانون الدستوري في الكويت على إمكانية دعوة مجلس الأمة المنتهية مدته، ومبرراً ذلك بعدم تجاوز الثمانية أيام المنصوص عليها لاختيار أمير للدولة^(٧٧).

(٧٧) الأستاذ الدكتور محمد عبد المحسن المقاطع، مدة الفصل التشريعي وأسباب مده أو امتداده وفقاً للتنظيم الدستوري الكويتي -دراسة تحليلية، مرجع سابق، ص ٣٠-٣٢.

فيرى هذا الرأي ضرورة إعادة المجلس المنتهية مدته لمعالجة حالة محددة ثم ينقضي بعد ذلك. وفي تقديرنا أن هذا الرأي وإن كان يجتمع مع رأينا في النتيجة التي تتمثل في وجوب استمرار وجود مجلس الأمة للقيام بواجباته الدستورية عند استحالة إجراء الانتخابات الجديدة؛ إلا أن رأينا يتميز عنه في مسألتين:

أولهما: أن هذا الرأي يقصر رجوع مجلس الأمة المنتهية مدته على حالة محددة، وبذلك ينقضي وجود مجلس الأمة في الكويت بعدئذ، مما يجعل النظام الدستوري في الكويت فاقداً لوجود مجلس الأمة، ومن ثم السلطة التشريعية حتى ظهور حالة أخرى تستدعي اجتماعه مرة أخرى، وربما تكون حالة مختلفاً فيها وليست بخطورة الحالة التي ذكرها هذا الرأي؛ بينما ينتج عن رأينا استمرار وجود مجلس الأمة مضطرباً بكامل اختصاصاته وقائماً بجميع مسؤولياته طوال فترة استحالة إجراء الانتخابات لحين انتخاب مجلس أمة جديد.

وثانيهما: أن هذا الرأي رغم وجاهته وأخذه بما يمكن أن يسمى المبادئ فوق الدستورية؛ إلا أنه يفتقد إلى النص الدستوري الصريح المعضد له؛ إذ لم يقرر الدستور لا صراحة ولا ضمناً رجوع مجلس الأمة الذي انتهت مدته لغرض التصويت على موضوع محدد، فهو اجتهد لا يجد له أصلاً في نصوص الدستور، بينما يذهب رأينا إلى إعمال المادة ١٠٧ من الدستور والتي تسمح بحل مجلس الأمة وفقاً للدستور، وترتب ذات الأثر بعودة المجلس المنحل عند استحالة إجراء الانتخابات الجديدة. كما يسمح رأينا بإخضاع مرسوم حل المجلس وفقاً للمادة ١٠٧ لرقابة المحكمة الدستورية، مما يعزز المبادئ الدستورية والمشروعية على حد سواء.

وبناءً على ما سبق يمكننا القول أن رأينا الأخير هو - في نظرنا - يتفق مع الدستور نصاً، وينسجم مع مبادئه روحاً، كما أنه يحقق إعمال الدستور لا تعطيله؛ فهو من الناحية النظرية رأي دستوري سليم، وهو من الناحية العملية الواقعية ممكن التطبيق بل سهل يسير، بخلاف التعديل الدستوري الذي هو بلا شك أمر بالغ الصعوبة إن لم يكن مستحيلاً كما بينا، وكذلك الحال مع تعديل قانون الانتخاب الذي يتطلب تعديل القانون برمته كما رأينا، وأخيراً فإن الرأيين اللذين استندا إلى حالة الضرورة كما في إعلان حالة الحرب أو الأحكام العرفية، يتضمنان توسعاً في تفسير النص الدستوري وقياساً لا يصح، ويضعان المؤسسة التشريعية في مرمى عدم المشروعية الدستورية ويعرضانها وأعمالها والمراكز القانونية المتعلقة بها إلى مغبة الطعن عليها أمام المحكمة الدستورية، بما قد يوجد إشكاليات دستورية أخرى بسبب ذلك، بما يكون معه الحل الدستوري السليم لهذه المعضلة هو اللجوء إلى رحابة المادة

١٠٧ من الدستور وما تقرره من حكم دستوري بإمكانية حل مجلس الأمة حلاً دستورياً، والانتظار حتى زوال هذا العارض، فإن زال في المدة الدستورية المحددة لانتخاب مجلس أمة جديد كان بها، وإن استحال إجراء تلك الانتخابات فلا مندوحة بشأن عودة المجلس المنحل ليس لإكمال مدته المتبقية ولكن لحين زوال هذا العارض، وهو ما يحقق ديمومة مجلس الأمة استناداً إلى أحكام الدستور في ضوء الواقع، فهو حل دستوري واقعي.

الخاتمة:

سوف يصادف ١٠ ديسمبر ٢٠٢٠ تاريخ انتهاء الفصل التشريعي للمجلس الحالي، وهذا يعني أنه يجب إجراء انتخابات المجلس الجديد خلال الستين يوماً السابقين على ذلك التاريخ، ولكن قد يستحيل إجراء انتخابات مجلس الأمة في الكويت في وقتها الدستوري في ظل استمرار تفشي جائحة فيروس كورونا المستجد، وذلك يعود إلى أن طبيعة الانتخابات بشكل عام تستوجب التجمعات ويتخللها كثير من الاجتماعات والتقارب البدني الشديد، وعلى وجه الخصوص عند الاقتراع وإجراء التصويت، وهذا الأمر قائم في النظام الانتخابي في دولة الكويت، بما يتصادم بلا شك مع الاحتياطات الصحية لمواجهة الأوبئة والجوائح ومن ضمنها هذا الوباء العالمي الذي لا يزال يهدد البشرية جمعاء.

ولم يعالج دستور دولة الكويت مسألة استحالة إجراء انتخابات مجلس الأمة لمثل هذا السبب القائم حالياً، فلا يوجد نص صريح في الدستور أو مذكرته التفسيرية يغطي حالة عدم القدرة على إجراء الانتخابات الجديدة عند انتهاء الفصل التشريعي لغير ضرورة الحرب، كما لا يفهم من روح الدستور ما يمكن الأخذ به لحل هذه المعضلة، وبالطبع لا يوجد من أحكام المحكمة الدستورية ما يسعفنا في هذا الجانب. ولذلك لا مناص من إعمال البحث في نطاق الدستور ومحتواه للوصول إلى الحل الدستوري الأكثر توفيقاً لهذه المعضلة الدستورية.

إن اللجوء إلى نصوص الدستور لحل المعضلة الماثلة، يجعل الأمر محصوراً في نص المادة ١٠٧ من الدستور التي أوجد الحل الناجع لاستمرار وجود مجلس الأمة لحين إجراء انتخابات جديدة، بما يكفل ديمومة السلطة التشريعية وعدم وجود فراغ في هذا الجانب من السلطات الدستورية؛ لذلك كان رأينا التمسك بهذا النص لضمان عدم تعطيل أحكام الدستور، وعلى الأخص أنه عند حل مجلس الأمة بموجب نص المادة ١٠٧ من الدستور، وعودة المجلس المنحل بقوة الدستور، فإن هذا المجلس العائد يظل قائماً دائماً وباستمرار ليس لاستكمال مدته إنما لما يسمح به الوقت

والظروف لحين إمكانية انتخاب مجلس أمة جديد بعد زوال الجائحة وعودة الحياة إلى طبيعتها.

إن ما يميز رأينا المطروح لحل هذه المعضلة ما يلي:

أولاً: إن الحالة المطروحة لم يعالجها الدستور وقد خلت نصوص الدستور كما خلت المذكرة التفسيرية من أي نص يعالج هذه الحالة صراحة.

ثانياً: إن رأينا هذا يلتزم بمنهجية قواعد المشروعية الدستورية، ويلتزم أحكام الدستور.

ثالثاً: إن هذا الرأي يعيدنا إلى الالتزام بنصوص الدستور، فيأخذ منها ويطبّقها، دون حاجة إلى التوسع في استعمال نصوص أخرى غير صالحة، ولا يمكن التوسع في معناها؛ لكونها محددة ومقيدة.

رابعاً: إن هذا الرأي ينتهج منهج الدستور بالإبقاء على وجود مجلس الأمة في الدولة وفقاً للنظام الدستوري.

خامساً: إن رأينا يتضمن حلاً ناجعاً لمواجهة هذا الظرف كلما تكرر، والذي من المحتمل أن يكون ذلك وفقاً لتقارير منظمة الصحة العالمية بعودة هذا الوباء أو غيره - لا سمح الله - في المستقبل.

وأخيراً وحتى على فرض زوال هذا الوباء العالمي قريباً - بحول الله وقوته - فإن رأينا يظل هو الحل الأمثل لمواجهة هذه المعضلة أو أي عارض مشابه لحين تعديل آليات الانتخاب إما بتعديل الدستور أو بتعديل قانون الانتخاب، وهو أمر غير متحقق، ويجعلنا أمام معضلة قائمة وهي رجحان بقاء الجائحة حتى انتهاء الفصل التشريعي القائم ولحين موعد الانتخابات القادمة، وأياً ما كان الأمر فلا بد من التنويه أخيراً على أن رأينا هذا لا يعمل به متى أمكن إجراء الانتخابات، وهو رأي مطروح لحل معضلة استحالتها، فإذا أمكن إجراء انتخابات مجلس أمة جديد فحري بنا عند إذن الأخذ بذلك دونما حاجة لإحياء مجلس أمة انتهى فصله التشريعي، ويبقى السؤال قائماً ماذا لو عاد الوباء واستحال إجراء الانتخابات الجديدة في موعدها؟ لا بد من إعمال الدستور وعلى الأخص المادة ١٠٧ منه، وذلك للحؤول دون تعطيل أحكامه.

المراجع

أولاً - الكتب:

- الدكتور خليفة ثامر الحميدة، القانون الدستوري: النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى ٢٠١٥.
- الأستاذ الدكتور رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٢.
- الأستاذ الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت، ملحق مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، الطبعة الثانية، ١٩٩٤.
- الأستاذ الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الطبعة الأولى ١٩٨٩.
- الأستاذ الدكتور عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت-دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، ١٩٩٨.
- الدكتور عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، ١٩٦٨.
- علي حيدر، درر الحكام شرح مجلة الأحكام، تعريب المحامي فهمي الحسيني دار الكتب العلمية بيروت لبنان، غير محدد سنة الطبع.
- الدكتور فواز الجدعي، القانون الدستوري الكويتي، الطبعة الأولى، ٢٠١٧.
- مجموعة قرارات المحكمة الدستورية الصادرة في طلبات تفسير النصوص الدستورية والمبادئ المستخلصة منها في أربعين عاماً، الصادر عن المكتب الفني- المحكمة الدستورية.
- المختار من أحكام المحكمة الدستورية في الطعون الخاصة بانتخابات مجلس الأمة والمبادئ المستخلصة منها في أربعين عاماً، الجزء الرابع- المكتب الفني- المحكمة الدستورية.
- الأستاذ الدكتور محمد المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية، غير محدد مكان الطبع، ٢٠٠٦.
- المعجم الوجيز، طبعة دار إحياء التراث العربي، بيروت.

ثانياً - الدوريات:

- أ. د. بدر جاسم اليعقوب، مدى القوة الإلزامية للمذكرات الإيضاحية، بحث منشور في مجلة المحامي الصادرة عن جمعية المحامين الكويتية، السنة (٦) عدد إبريل - يونيو، ١٩٨٣ ص٦.
- د. علي الباز، الدستور الكويتي ومذكرته التفسيرية وتكييفها ومدى إلزاميتها، الجزء الأول، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة (١٠)، العدد (٣)، سبتمبر ١٩٨٦، ص٩١، والجزء الثاني، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة (١٠)، العدد (٤)، سبتمبر ١٩٨٦، ص٢١٧.
- الاستاذ الدكتور محمد عبد المحسن المقاطع، مدة الفصل التشريعي وأسباب مده أو امتداده وفقاً للتنظيم الدستوري الكويتي - دراسة تحليلية، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، السنة الثالثة عشرة - العدد الثاني - يونيو ١٩٨٩، ص١١-٤٣.
- تطوير النظام الانتخابي في الكويت، والمنشورة في ملحق العدد الثالث من مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، السنة الثامنة والعشرون سبتمبر ٢٠٠٤.
- الدكتور ناصر حسين محسن العجمي، المواعيد في الدستور الكويتي، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، العدد ٤ السنة ٤٠ ديسمبر ٢٠١٦ ص١٥-٦٩.

ثالثاً - المراجع الأجنبية:

- Longman Active Study Dictionary, 5th.
- May, Erskine, Parliamentary Practice, 24th edition, Lexis-Nexis.
- Munro, Colin, Studies in Constitutional Law, 2nd edition, Oxford University Press, 2010.
- Perlman, Stanley "Another Decade, Another Coronavirus". New England Journal of Medicine, 24 January 2020.
- Wood, Kieron, Contempt of Parliament, Clarus Press, 2012.

The Pandemic of Covid-19 and the Election of the Kuwaiti National Assembly

Dr. Khalifah Thamer Alhamidah
Dr. Nawaf Shabib Al-Shuraiaan

This paper tries to dissolve the constitutional dilemma in the impossibility of conducting the National Assembly elections in the presence of the outbreak of the new Corona Virus pandemic (COVID-19). This study was divided into two sections. On the first section we attempt to find the impacts on the legislative dissolution of the Council. The subordinate nation is the permanence of the legislative authority, and we put forward in the search for constitutional solutions for these dilemma with our conclusion on this issue. finally, we highlight the constitutional solution and the constitutional problem.