

OPEN ACCESS

Submitted: 19/2/2021

Accepted: 14/4/2021

الأدوات القانونية للتصدي لجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) في دولة قطر

حسن عبد الرحيم بوهاشم السيد
أستاذ القانون العام، كلية القانون، جامعة قطر
halsayed@qu.edu.qa

ملخص

اجتاح فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) العالم بأسره، مما اعتبرته منظمة الصحة العالمية وباءً عالمياً، تداعت له كافة دول العالم؛ ومنها دولة قطر، تصدياً لمخاطرة، وحداً من آثاره. كان من أبرز ما اتخذته دولة قطر إصدار قرار تنظيم اللجنة العليا لإدارة الأزمات، وتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية. وفي المقابل تضمن الدستور بعض الأدوات التي كان بالإمكان اللجوء إليها للتصدي لهذا الوباء؛ كإعلان الأحكام العرفية، وإصدار لوائح ضبط مستقلة؛ غير أن الدولة لم تتجه إليهما.

تمثلت إشكالية الدراسة في البحث عن مدى شرعية وملاءمة الإطار القانوني المنظم للتدابير المتخذة لمواجهة جائحة كورونا المستجد (كوفيد-19). هذه الإشكالية تحاول الإجابة عن العديد من الأسئلة المهمة؛ شملت البحث في مدى وجود اللجنة العليا لإدارة الأزمات في ظل غياب قرار إنشائها، والبحث في مدى جواز أن تتضمن القرارات الصادرة من مجلس الوزراء، ومن وزارة الصحة، أو غيرها، قواعد تجريبية، ومدى جواز عدم نشر هذه القرارات في الجريدة الرسمية. كما أثارت هذه الدراسة أيضاً إشكالية تنفيذ لوائح الضبط، ومدى جواز إعلان الأحكام العرفية في ظل عدم تفعيل مواد الدستور الخاصة بمجلس الشورى المنتخب.

تبني الباحث في دراسته المنهجين؛ التحليلي، والمقارن، واستشهد بالتشريع، وأحكام القضاء، ورأي الفقه في كل من الكويت، ومصر؛ بغية إبراز بعض أوجه اختلافهما مع القانون القطري، والاستناد على ذلك عند التحليل واستخلاص النتائج.

الكلمات المفتاحية: وباء فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19)، الأحكام العرفية، القانون الدستوري، دستور قطر، السلطة التنفيذية، الضبط الإداري، لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون

للاقتباس: السيد، حسن. «الأدوات القانونية للتصدي لجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) في دولة قطر»، المجلة الدولية للقانون، المجلد العاشر، العدد الثالث، 2021، عدد خاص بمؤتمر «القانون في مواجهة الأزمات العالمية - الوسائل والتحديات»، كلية القانون، جامعة قطر، 7-8 فبراير 2021

<https://doi.org/10.29117/irl.2021.0190>

© 2021، السيد، الجهة المرخص لها: دار نشر جامعة قطر. تم نشر هذه المقالة البحثية وفقاً لشرط Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0). تسمح هذه الرخصة بالاستخدام غير التجاري، وبنبغي نسبة العمل إلى صاحبه، مع بيان أي تعديلات عليه. كما تتيح حرية نسخ، وتوزيع، ونقل العمل بأي شكل من الأشكال، أو بأية وسيلة، ومزجه وتحويله والبناء عليه، طالما يُنسب العمل الأصلي إلى المؤلف.

Legal tools to respond to the new Coronavirus pandemic (Covid-19) in Qatar

Hassan Al-Sayed

Professor in Public Law, College of Law, Qatar University

halsayed@qu.edu.qa

Abstract

The new Coronavirus (Covid19) swept through the entire world, which the World Health Organization (WHO) has considered a global epidemic, and most countries around the world, including Qatar, have already come to address the epidemic and reduce its effects. One of the most notable measures taken in Qatar was the decision to organize the Supreme Committee for Crisis Management and to amend some of the provisions of law decree No. 17 of 1990 on the prevention of infectious diseases. The Constitution, on the other hand, contained some tools that could have been used to address the epidemic, such as the declaration of martial law and the issuance of regulations of control, but the State did not turn to them

In his study, the researcher followed the analytical and comparative approach, and cited the legislation, the rulings of the judiciary and the opinion of jurisprudence in both Kuwait and Egypt, in order to highlight some differences with Qatari law and based on that in the analysis and inference of the results.

This study raised many questions, including research on the problem of the existence of the Supreme Committee for Crisis Management in the absence of the decision to establish it, and the extent to which decisions issued by the Council of Ministers and the Ministry of Health or others may include criminal rules, and the extent to which these decisions may not be published in the Official Gazette. This study also raised the issue of the implementation of the control regulations, and the extent to which martial law can be declared in light of the non-activation of the articles of the constitution related to the elected Shura Council.

Keywords: Coronavirus Epidemic Covid-19; Martial Law; Constitutional Law; Qatar's Constitution; Executive Authority; Administrative Control; Nullum crimen sine lege

Cite this article as: Al-Sayed H., "Legal tools to respond to the new Coronavirus pandemic (Covid-19) in Qatar", *International Review of Law*, Volume 10, Issue 3, 2021, Special Issue on the conference of "Law in the Face of Global Crises: Means and Challenges", Collage of Law, Qatar University, 7-8 February 2021

<https://doi.org/10.29117/irl.2021.0190>

© 2021, Al-Sayed H., licensee QU Press. This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0), which permits non-commercial use of the material, appropriate credit, and indication if changes in the material were made. You can copy and redistribute the material in any medium or format as well as remix, transform, and build upon the material, provided the original work is properly cited.

يعتبر الحق في الصحة من الحقوق الأساسية التي كرستها العديد من الاتفاقيات الدولية والداستير والتشريعات الوطنية، فلكل فرد الحق في أن يعيش في بيئة خالية من الأمراض والأوبئة التي تهدد صحته ومعيشته، وهو ما يلزم الدول بتحسين الجوانب الصحية، والوقاية من الأمراض الوبائية، وتأمين الخدمات الطبية¹. وقد أكدت المادة (23) من الدستور الدائم لدولة قطر على أن «تعنى الدولة بالصحة العامة، وتوفر وسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة وفقاً للقانون». في خضم اجتياح فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) للعالم بأسره²، بين سمو أمير دولة قطر في كلمته أمام مجلس الشورى بأننا «نواجه مع البشرية جمعااء جائحة (كوفيد-19) الخطيرة التي وضعت الجميع أمام اختبارات وخيارات صعبة»³. وبالفعل اتخذت أغلب دول العالم تدابير وإجراءات احترازية لمواجهة هذه الجائحة، واقتضى الأمر إصدار بعض التشريعات، أو تعديل بعضها. من هذه الإجراءات والتدابير ما يؤثر بشكل مباشر، أو غير مباشر على حقوق وحرريات الأفراد المكفولة في دساتير دولهم.

دولة قطر من الدول التي سارعت لاتخاذ ما يلزم نحو التصدي لهذه الجائحة والتقليل من آثارها. ومن أبرز ما تم اتخاذه إصدار قرار بتنظيم اللجنة العليا لإدارة الأزمات، هذه اللجنة عقدت العديد من الاجتماعات للنظر في وسائل وسبل الحد من انتشار الوباء. وفي إطار التصدي للوباء أصدرت الدولة أيضاً القانون رقم (9) لسنة 2020 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية. وبناءً على ذلك، تم إصدار مجموعة من القرارات، واتخاذ العديد من التدابير؛ للحد من انتشار فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19). ومن جانب آخر، وعلى الرغم من وجود قانون الأحكام العرفية، الذي نص صراحة على إمكانية إعلان الأحكام العرفية، واتخاذ التدابير المناسبة؛ إن كان أحد مسببات الحالة الاستثنائية انتشار وباء، إلا أن دولة قطر لم تتجه نحو هذا الخيار. والدستور القطري يجعل أيضاً لمجلس الوزراء اختصاص رسم القواعد الكفيلة باستتباب الأمن الداخلي والمحافظة على النظام في أرجاء الدولة، وهو ما يستقى منه إمكانية إصدار لوائح ضبط مستقلة؛ للحفاظ على الصحة العامة، واتخاذ التدابير المناسبة للتصدي للأمراض والأوبئة. ولم يكن هذا أيضاً خياراً للتصدي للجائحة في دولة قطر كتشريع مستقل.

وتتمثل إشكالية الدراسة في البحث عن مدى شرعية وملاءمة الإطار القانوني المنظم للتدابير المتخذة لمواجهة جائحة كورونا المستجد (كوفيد-19). هذه الإشكالية تحاول الإجابة على العديد من الأسئلة المهمة التي تتناول كيفية نشأة اللجنة العليا لإدارة الأزمات، وطبيعتها، ومصير القرارات التي أصدرتها؛ في ظل عدم وجود قرار بإنشائها، وصدور قرار تنظيمها من غير ذي اختصاص في المقابل. تبحث هذه الدراسة أيضاً في مدى جواز إحالة القانون إلى القرار لتحديد جوانب التجريم، وأثر ذلك على دستورية جميع القرارات المقترنة بعقوبة، التي صدرت

1 المادة (12) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966)، وقد وافقت دولة قطر على الانضمام له بموجب المرسوم رقم (41) لسنة 2018، الصادر في 2018/9/4؛ الجريدة الرسمية، ع 15، 2018، في 2018/10/12.

2 (كوفيد -19): هو المرض الناجم عن فيروس كورونا المستجد المسمى فيروس كورونا - سارس - وقد اكتشف لأول مرة في 2019/12/13، في يوهان بجمهورية الصين الشعبية. موقع منظمة الصحة العالمية، تاريخ الزيارة: 2021/1/19، على الرابط التالي: www.who.int

3 خطاب سمو الأمير، افتتاح دور الانعقاد العادي (49)، مجلس الشورى، 2020/11/3.

من مجلس الوزراء ومن وزارة الصحة والوزارات الأخرى المعنية، وتثير شبهة عدم دستورية نشر هذه القرارات في الجريدة الرسمية. كما تبحث في فاعلية لوائح الضبط المستقلة، وفي مدى جواز إعلان الأحكام العرفية في ظل عدم تفعيل مواد الدستور الخاصة بمجلس الشورى المنتخب.

اتبعنا في هذه الدراسة المنهج التحليلي، والمنهج المقارن، وتم الاستشهاد في جوانب متفرقة من الورقة بالتشريع الكويتي والتشريع المصري وما استقر عليه القضاء الدستوري في الكويت ومصر ورأي الفقه فيها، وذلك لإبراز بعض أوجه الاختلاف مع القانون القطري والاستناد على ذلك في التحليل واستخلاص النتائج.

في هذه الدراسة نتناول في المبحث الأول اللجنة العليا لإدارة الأزمات، ونبحث في كيانها القانوني وطبيعتها، ثم نتطرق للمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية، والتعديلات التي أدخلت عليه في فترة الجائحة، وأهم القرارات التي صدرت بموجبه، وذلك في المبحث الثاني. أما المبحث الثالث فنخصصه للأدوات الدستورية التي لم تستخدم في الواقع للتصدي لهذه الجائحة، فتتناول فيه لوائح الضبط وإعلان الأحكام العرفية.

المبحث الأول: اللجنة العليا لإدارة الأزمات

في 24 فبراير 2020 أصدر رئيس مجلس الوزراء قرارًا بتنظيم اللجنة العليا لإدارة الأزمات، وذلك قبل اكتشاف أول حالة إصابة مؤكدة بفيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) في دولة قطر⁴، ويظهر من اختصاصات اللجنة أن فكرة وجودها لم ترتبط بالأزمة الناجمة عن كوفيد-19 فقط، بل لإدارة أي أزمة، أو كارثة من المحتمل أن تقع في المستقبل⁵. غير أن هذه الأزمة الوبائية كانت هي التجربة الأولى لها؛ إذ عقدت عدة اجتماعات ونظمت عدة مؤتمرات صحفية تتعلق بهذا الوباء.

قرار رئيس مجلس الوزراء بتنظيم اللجنة العليا لإدارة الأزمات يخلو من أي نص يتعلق بإنشاء اللجنة، وفي المسار ذاته لم يظهر أن هناك أي قرار سابق اتخذ في شأن إنشائها. فما التكييف القانوني لوجودها؟ وما طبيعة هذه اللجنة والقرارات التي صدرت عنها.

في هذا المبحث سوف نتناول إشكالية نشأة هذه اللجنة أولاً، ثم نبحث في طبيعة عملها، ومدى جواز تقرير بعض الاختصاصات لها، وذلك في مطلبين على التوالي.

4 أعلن عن أول إصابة مؤكدة بفيروس كورونا المسجد (كوفيد-19) في دولة قطر في 29/2/2020. صفحة وزارة الصحة العامة، تاريخ الزيارة: www.moph.gov.qa, 2021/1/10.

5 أنشأت دولة قطر في عام 1998 لجنة دائمة للطوارئ، ما زال قرار إنشائها ساريًا، تشكلت هذه اللجنة برئاسة مدير عام الأمن العام بوزارة الداخلية وعضوية ممثلين عن جهات مختلفة؛ كوزارات الدفاع، والخارجية، والمواصلات، والصحة العامة، ومؤسسة حمد الطبية. ونصت المادة (2) من قرار مجلس الوزراء رقم (17) لسنة 1998 على إنشاء لجنة دائمة للطوارئ، تختص باتخاذ التدابير والإجراءات لمواجهة المشاكل والأخطار الناجمة عن الكوارث الطبيعية كالزلازل والأعاصير والسيول والحرائق وانهيار وهدم المباني وانقطاع التيار الكهربائي وتسرب النفط والغاز وتلوث المياه الإقليمية وأي كوارث أو أخطار طارئة من شأنها إحداث أضرار بالأفراد أو الممتلكات؛ قرار مجلس الوزراء رقم (17) لسنة 1998 بإنشاء لجنة دائمة للطوارئ، صدر في 2/12/1998، الجريدة الرسمية، ع 1، لسنة 1999، والتعديلات التي جرت عليه، ومنها قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2002.

المطلب الأول: إشكالية إنشاء اللجنة العليا لإدارة الأزمات

للبحث في إشكالية إنشاء اللجنة العليا لإدارة الأزمات؛ سنتناول أولاً الأدوات القانونية المستخدمة لإنشاء اللجان التابعة للسلطة التنفيذية في دولة قطر، ثم نظير في التكيف القانوني لوجود اللجنة العليا لإدارة الأزمات.

الفرع الأول: الأدوات القانونية المستخدمة لإنشاء اللجان التابعة للسلطة التنفيذية في دولة قطر

نقصد باللجان التابعة للسلطة التنفيذية تلك التي تُنشأ؛ لتُناط بها إحدى المهام التي تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية، أو تُنشأ بهدف تنسيق العمل بين عدة وزارات، أو أجهزة حكومية، أو جهات في شأن موضوع من الموضوعات التي تختص بها، أو تُنشأ لدراسة موضوع من الموضوعات التي تعرض عليها وتقديم تقارير، أو توصيات بشأنها. وعليه؛ تستبعد من نطاق لجان السلطة التنفيذية اللجان التابعة لمجلس الشورى، أو اللجان ذات الاختصاص القضائي. وتتعدد الأدوات التشريعية المستخدمة لإنشاء اللجان في دولة قطر، فقد تنشأ بقانون، أو بلائحة تنظيمية، أو بقرار أميري، أو بقرار صادر من مجلس الوزراء، أو بقرارات من رئيس مجلس الوزراء، أو الوزير المعني في حدود اختصاصاتهم. وسوف نتناول هذه الأدوات بإيجاز فيما يأتي.

أولاً: القانون كأداة لإنشاء اللجان

من اللجان ما تُنشأ بقانون، ثم يصدر قرار من مجلس الوزراء بتشكيلها وتحديد نظام عملها وفقاً للقانون، أو يأتي القانون لينص على إنشائها، ويحدد كيفية تشكيلها والجهات الممثلة في عضويتها، ويترك لرئيس مجلس الوزراء، أو الوزير المختص تسمية أعضاء اللجنة، وتحديد نظام عملها. وهذه اللجان تختص ببعض المهام، أو الاختصاصات التي تختص بها إحدى الوزارات. فعلى سبيل المثال صدر قرار مجلس الوزراء رقم (29) لسنة 2020 بتشكيل اللجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب، وتحديد نظام عملها ومكافآت أعضائها؛ استناداً إلى المادة (28) من قانون مكافحة الإرهاب الصادر بالقانون رقم (27) لسنة 2019⁶، التي نصت على أن «تنشأ بوزارة الداخلية لجنة تسمى «اللجنة الوطنية لمكافحة الإرهاب»، يصدر بتشكيلها وتحديد نظام عملها ومكافآتها قرار من مجلس الوزراء». ومنها أيضاً قرار وزير العدل رقم (18) لسنة 2018 بتسمية رئيس وأعضاء لجنة شؤون الخبراء، وتحديد نظام عملها ومكافآتها؛ إذ أنشأت اللجنة استناداً إلى المادة (3) من قانون رقم (16) لسنة 2017 بتنظيم أعمال الخبرة⁸.

ثانياً: القرار الأميري كأداة لإنشاء اللجان

ويمكن تقسيم القرارات الأميرية المتعلقة بإنشاء اللجان إلى قرارات يمكن تصنيفها كوائح تنظيمية، وقرارات لا يمكن إدراجها تحت هذه اللوائح. واللائحة التنظيمية هي التي تصدر لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة⁹، وتعد من اللوائح المستقلة التي لا تستند في إصدارها إلى القانون، بل إلى الدستور. وفي دولة قطر، نصت المادة (67)

6 صدر في 2020/9/16، الجريدة الرسمية، ع 16، 2020/9/30.

7 صدر في 2019/12/26، الجريدة الرسمية، ع 26، 2019/12/29.

8 صدر في 2017/9/12، الجريدة الرسمية، ع 10، 2017.

9 حسن السيد، المدخل لدراسة القانون الدستوري، كلية القانون، جامعة قطر، الدوحة، 2020، ط 3، ص 261.

من الدستور الدائم، على أن من ضمن اختصاصات الأمير «إنشاء وتنظيم الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، وتعيين اختصاصاتها»¹⁰. كما نصت المادة (121) على قيام مجلس الوزراء باقتراح إنشاء وتنظيم الأجهزة الحكومية، والهيئات والمؤسسات العامة؛ وفقاً للقانون¹¹. وعلى ذلك، يكون إنشاء وتنظيم الأجهزة الحكومية في دولة قطر بقرار أميري؛ بناءً على اقتراح مجلس الوزراء¹².

والجهاز الحكومي، كما جاء في فتوى إدارة الفتوى والعقود بوزارة العدل القطرية «يطلق على كل جهة، أو مؤسسة لا تتبع وزارة معينة، وتدرج موازنتها بالموازنة العامة للدولة...»¹³. وعلى ذلك، وبغض النظر عن المسمى الذي يطلق على الجهاز الحكومي، أو مدى اتساع هيكله التنظيمي، أو محدوديته، يمكن أن يتم إنشاء لجنة لها شخصية معنوية مستقلة واختصاصات محددة. ويكون إنشاؤها بقرار من الأمير بناءً على اقتراح مجلس الوزراء. ومن اللجان التي أنشئت بهذه الأداة اللجنة العليا لقطر 2022، التي سميت، فيما بعد، باللجنة العليا للمشاريع والإرث¹⁴.

كما قد تنشأ اللجنة بقرار أميري بناءً على اقتراح مجلس الوزراء، استناداً لاختصاصات سمو الأمير المنصوص عليها في الدستور، ولكون الأمير من يتولى السلطة التنفيذية بمعاونة مجلس الوزراء، غير أن اللجنة المنشأة هنا لا تتمتع بشخصية معنوية مستقلة. ومن أمثلة هذه اللجان اللجنة الدائمة للموارد المائية، التي أنشئت بالقرار الأميري رقم (19) لسنة 2011¹⁵.

وفي مقابل ما سبق، قد تنشأ اللجان بقرارات أميرية؛ استناداً إلى اختصاص الأمير بـ «إنشاء وتنظيم الأجهزة التي تعينه بالرأي والمشورة على توجيه السياسات العليا للدولة، والإشراف عليها، وتعيين اختصاصاتها»¹⁶. وإنشاء هذه الأجهزة سواء أطلق عليها مسمى «لجنة»، أو «مجلس» يعد من الاختصاصات التي ينفرد بها الأمير، وعليه؛ لا يبنى قرار إنشائها على اقتراح مقدم من مجلس الوزراء، مما يخرج الأداة التي تنظمها من نطاق اللوائح التنظيمية؛ وفقاً للدستور القطري.

ثالثاً: قرار مجلس الوزراء كأداة لإنشاء اللجان

قد تُنشأ اللجنة؛ إما استناداً إلى اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء، أو إلى القرار الأميري رقم (15) لسنة 2014 بتنظيم مجلس الوزراء¹⁷، على ضوء قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 1993 بشأن تنظيم أعمال اللجان المشتركة

10 البند رقم (68) من المادة (76) من الدستور الدائم.

11 البند (4) من المادة (121) من الدستور الدائم.

12 كان إنشاء الأجهزة الحكومية وتنظيمها في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل (الدستور السابق) يتم بقرار من مجلس الوزراء، وقرار مجلس الوزراء في هذا الشأن هو من القرارات التي يجب أن ترفع إلى الأمير للتصديق عليها وإصدارها.

13 الفتوى (ف)، ع 3/11، 4252، 2006، إدارة الفتوى والعقود، وزارة العدل القطرية.

14 قرار أميري رقم (27) لسنة 2011، بإنشاء اللجنة العليا لقطر 2022، صدر في 2011/4/21، الجريدة الرسمية، ع 6، 2011. تم استبدال المسمى في 2014؛ وفقاً للقرار الأميري رقم (3) لسنة 2014، صدر في 2014/1/16، الجريدة الرسمية، ع 2، 2014.

15 صدر في 2011/3/3، الجريدة الرسمية، ع 4، 2011.

16 البند (9) من المادة (67) من الدستور الدائم لدولة قطر.

17 صدر في 2014/2/20، الجريدة الرسمية، ع 15، 2014.

والمختصة¹⁸. ويهدف إنشاء اللجنة هنا إما لدراسة أحد الموضوعات المعروضة على مجلس الوزراء، أو دراسة موضوعات متعلقة بمجالات محددة، أو لتنسيق العمل بين عدة وزارات في أحد الموضوعات. ومن الأمثلة على هذه اللجان، اللجنة الدائمة لشؤون العلاج من الإدمان؛ إذ أنشأت بقرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2020، ونصت المادة (3) منه على أن «تهدف اللجنة إلى تنسيق الجهود الوطنية الحكومية وغير الحكومية في مجال علاج المدمنين ومتابعتهم...»¹⁹.

وجدير بالذكر هنا أن إنشاء الأجهزة الحكومية وتنظيمها في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل «الدستور السابق» كان يتم بقرار من مجلس الوزراء، غير أن هذا الأمر تغير بصدر الدستور الدائم لدولة قطر²⁰. وعليه كان بالإمكان في السابق إنشاء لجنة لها شخصية معنوية تختص ببعض المهام، ويصنف هذا القرار وفقاً للنظام الأساسي المؤقت المعدل من اللوائح التنظيمية، التي كان إصدارها من اختصاص مجلس الوزراء على أن ترفع للأمير للتصديق عليها. وهذه الأداة أنشأت اللجنة الدائمة للطوارئ²¹.

رابعاً: إنشاء اللجنة بقرار صادر من رئيس مجلس الوزراء، أو الوزير المعني

تنشأ هذه اللجنة بقرار من رئيس مجلس الوزراء، أو من الوزير المعني في حدود اختصاصاتهم المنصوص عليها في الدستور، أو في قانون رقم (21) لسنة 2004 بشأن الوزراء، أو القرار الأميري رقم (16) لسنة 2014 بتعيين اختصاصات الوزارات، والهيكل التنظيمي لكل وزارة، وذلك لدراسة أحد الموضوعات ورفع تقريرها بشأنه إليهم. وفي الغالب لا تنشر قرارات إنشاء هذه اللجان في الجريدة الرسمية.

وبعد أن تناولنا الأدوات القانونية التي تستخدم لإنشاء اللجان التابعة للسلطة التنفيذية في قطر، يكون السؤال؛ بأي من هذه الأدوات أنشئت اللجنة العليا لإدارة الأزمات؟ هذا ما سوف نبحث عن إجابته فيما يأتي.

الفرع الثاني: التكييف القانوني للجنة العليا لإدارة الأزمات

صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2020 بعنوان «تنظيم اللجنة العليا لإدارة الأزمات»، هذا القرار خلا من أي نص يتعلق بإنشائها، الأمر الذي يثير تساؤلاً حول الأداة القانونية التي كانت سندا لوجودها؟ في ضوء الأدوات القانونية التي سبق عرضها بشأن إنشاء اللجان التابعة للسلطة التنفيذية في دولة قطر، نجدنا نقف أمام ثلاث فرضيات: أولها أن تكون اللجنة قد أنشئت بقانون أحال أمر تنظيمها وتسمية أعضائها إلى قرار يصدر من رئيس مجلس الوزراء. والفرضية الثانية أن تكون اللجنة قد أنشئت بقرار من مجلس الوزراء، وأن هذا القرار قد فوض لرئيس مجلس الوزراء أمر تنظيمها. أما الفرضية الثالثة فهي أن يكون قرار تنظيم اللجنة هو ذاته سند إنشاء اللجنة.

18 صدر في 22/9/1993، الجريدة الرسمية، ع 15، 1993.

19 صدر في 19/4/2020، الجريدة الرسمية ع 9، 2020.

20 البند (4) من المادة (34) من النظام الأساسي المؤقت المعدل، وقرار مجلس الوزراء في هذا الشأن هو من القرارات التي يجب أن ترفع إلى الأمير للتصديق عليها وإصدارها.

21 الهامش رقم (4) من هذه الدراسة. أنشئت اللجنة بقرار مجلس الوزراء رقم (17) لسنة 1998، وصادق عليه الأمير.

أما بشأن الفرضية الأولى؛ فإننا لا نجد، عند مراجعة أعداد الجريدة الرسمية، أي أداة تشريعية سابقة تم نشرها تتعلق بإنشاء اللجنة العليا لإدارة الأزمات، كما أن ديباجة قرار رئيس مجلس الوزراء بشأنها لم تستند إلى أي أداة تشريعية نصت على إنشاء هذه اللجنة، مما يستبعد معه وجود قانون سابق أنشأ اللجنة وأحال إلى رئيس مجلس الوزراء إصدار قرار بتنظيمها. أما بشأن الفرضية الثانية، فنرى الأمر ذاته؛ إذ لم ينشر في الجريدة الرسمية أي قرارٍ لمجلس الوزراء يتعلق بإنشاء اللجنة، كما أن ديباجة قرار رئيس مجلس الوزراء لم تستند أيضًا إلى أي قرار تم اتخاذه سلفًا في أي اجتماع من اجتماعات مجلس الوزراء يتعلق بإنشاء هذه اللجنة. وفي المسار ذاته لم تنشر الصحف اليومية أي تصريح لوزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء يتعلق بقرار إنشاء هذه اللجنة، وهو التصريح الذي يدي به عادة بعد انقضاء اجتماع مجلس الوزراء الأسبوعي لبيان أهم القرارات التي تم اتخاذاها. ومن جانب آخر، نرى أنه وإن افترضنا بأن مجلس الوزراء أصدر قرارًا بإنشاء اللجنة، لم يتم نشره، فإنه ليس للمجلس أن يفوض رئيسه بتنظيم هذه اللجنة إلا بناءً على نص تشريعي، أو لائحي يسمح له بذلك²²، ومع عدم وجود هذا النص؛ تستبعد هذه الفرضية.

أما بشأن الفرضية الأخيرة، وهي أن قرار رئيس مجلس الوزراء هو ذاته سند إنشاء اللجنة، فيمكن بناؤها جدرًا على افتراض أن مفردة «التشكيل» الواردة في المادة الأولى من هذا القرار، التي تنص على أن «تشكل اللجنة العليا لإدارة الأزمات برئاسة رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية وعضوية كل من...، تعني «الإ إنشاء»! إلا أننا نرى أن هذه الفرضية مستبعدة أيضًا لعدة أسباب؛ أولها، أن أية مفردة يجب أن تقرأ في سياق النص ذاته ليفهم معناها. فالتشكيل قد يأتي ليعني إنشاء اللجنة؛ إن دل سياق النص على ذلك، ومثاله ما ورد في المادة (16) من القرار الأميري بتنظيم اختصاصات مجلس الوزراء والمائل للمادة (24) من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء، من أن «للمجلس أن يشكل لجانًا...»؛ أي ينشئ لجانًا. ولكن مفردة «التشكيل» قد تأتي لتعني معنى آخر، وهو تحديد الأعضاء الذين تتألف منهم اللجنة، وهذا الأخير هو إجراء لاحق، أو مترامن مع إنشاء اللجنة، ومغاير له؛ إذ يمكن إعادة التشكيل بإنهاء عضوية بعض الأعضاء، أو إضافة ممثلين عن جهات أخرى، مع بقاء واستمرارية كيان اللجنة. وبناءً على ما سبق؛ فإن مفردة «التشكيل» الواردة في نص المادة الأولى من قرار تنظيم اللجنة لا يمكن أن تقرأ إلا بمعنى تحديد الأعضاء الذين تتألف منهم اللجنة. فاللجنة جاءت معرفة «بألف ولام التعريف» الدال على وجودها مسبقًا، وبالتالي لا يمكن أن تكون هذه المادة هي سند إنشاء اللجنة. وفي المسار ذاته، فإن مصطلح التنظيم الذي عنون به قرار رئيس مجلس الوزراء لا يعني الإنشاء بل يعني تنظيم عمل اللجنة.

الفرضية الأخيرة مستبعدة لكونها تتعارض مع النهج الذي يتبعه المشرع القطري في إنشاء اللجان، فهذه الأخيرة إما أن تنشأ بقانون، كما سبق القول، ثم يصدر قرار من مجلس الوزراء، أو من رئيس مجلس الوزراء، أو الوزير بتشكيلها، أو تسمية أعضائها، وتحديد نظام عملها؛ استنادًا إلى القانون الذي أنشأها، أو أن تنشأ بقرار ينص صراحة على إنشائها وتشكيلها وتحديد اختصاصاتها، وفي الحالتين هناك نص صريح يؤكد إنشاء اللجنة.

ومن جانب ثالث، نرى أنه وإن افترضنا جدرًا بأن مفردة «تشكيل»، أو «تنظيم» في سياق نصوص هذا القرار تعني الإنشاء، فإن إنشاء اللجنة لن يكون بقرار من رئيس مجلس الوزراء. فقد سبق أن أشرنا إلى أن إنشاء رئيس

22 سليمان الطاوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول: قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص 706.

مجلس الوزراء، أو الوزراء للجان يكون في حدود اختصاصاتهم، ولا نرى عند البحث في اختصاصات رئيس مجلس الوزراء؛ سواء ما ورد منها في الدستور الدائم، أو في ما جاء في القرار الأميري رقم (15) لسنة 2014 بتنظيم مجلس الوزراء، أو اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء أي اختصاص ينفرده دون المجلس، ويرتبط بهذا الشأن²³. كما لا يمكن أن يستند إلى ما جاء في المادة (125) من الدستور من أن رئيس مجلس الوزراء «يوقع باسم مجلس الوزراء ونيابة عنه القرارات التي يصدرها المجلس»، في جواز أن تصدر قرارات مجلس الوزراء باسم رئيسه، أو أنه ينفرده باتخاذها دونه.

وبعيداً عن الفرضيات السابقة، وبالعودة إلى قرار رئيس مجلس الوزراء بتنظيم اللجنة العليا لإدارة الأزمات؛ نجد في ديباجة القرار بأنه صدر بعد الاطلاع على «القرار الأميري رقم (15) لسنة 2014 بتنظيم مجلس الوزراء، المعدل بالقرار الأميري رقم (27) لسنة 2015». وعليه يكون السؤال، هل في هذا القرار الأميري ما يمكن الرجوع إليه لتجلية هذه الإشكالية؟ لا نرى بعد التمعن في مواد القرار الأميري أي نص يرتبط بالموضوع؛ إلا ما جاء في المادة (16) منه. هذه المادة تتعلق بإنشاء اللجان، وتنص على أن «للمجلس - أي مجلس الوزراء - أن يشكل لجاناً من بين أعضائه، أو من غيرهم، لبحث موضوع، أو أكثر من الموضوعات المعروضة عليه، وتقديم تقرير عنه...». فإن كان هذا النص هو ما تم الاستناد إليه!، فإن إنشاء اللجنة كان ينبغي أن يكون بقرار من مجلس الوزراء، وليس بقرار من رئيسه. وقرارات مجلس الوزراء وفقاً للمادة (126) من الدستور الدائم تصدر بموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين للاجتماع، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه رئيس المجلس. لكن، من جانب آخر، وقبل تحديد الأداة القانونية التي يفترض أن تنشأ بها اللجنة، نجد نص المادة (16) من قرار تنظيم مجلس الوزراء يحدد أيضاً طبيعة اللجان التي ينشئها مجلس الوزراء التي تتمثل في دورها الاستشاري. فهل هذه هي فعلاً طبيعة اللجنة العليا لإدارة الأزمات؛ وفقاً للاختصاصات التي جاءت في قرار تنظيمها؟ هذا ما سوف نتناوله في المطلب التالي.

المطلب الثاني: طبيعة اللجنة العليا لإدارة الأزمات، واختصاصاتها

استناداً إلى المادة (16) من القرار الأميري بتنظيم مجلس الوزراء التي تنص على أن «للمجلس أن يشكل لجاناً من بين أعضائه، أو من غيرهم لبحث موضوع، أو أكثر من الموضوعات المعروضة عليه، وتقديم تقرير عنه»²⁴، ولكون هذا القرار الأميري هو ما تم الاستناد إليه في قرار رئيس مجلس الوزراء بتنظيم اللجنة العليا لإدارة الأزمات، فإنه يظهر بوضوح أن طبيعة هذه اللجان هي استشارية بحتة. فصاحب الاختصاص النهائي في البت في الموضوعات المنوه عنها في النص السابق هو مجلس الوزراء، وعليه يمكنه أن ينشئ لجنة لتبحث في أحد الموضوعات المعروضة عليه، ثم تقدم تقريراً بشأنه إلى المجلس.

23 المادة (125) من الدستور الدائم، والمادة (4) من القرار الأميري رقم (15) لسنة 2014 بتنظيم مجلس الوزراء، وأيضاً المادة (8) من قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2000 باللائحة الداخلية لمجلس الوزراء.

24 نص المادة (16) من القرار الأميري المذكور؛ يائل نص المادة (24) من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء.

غير أنه عند الرجوع إلى قرار رئيس مجلس الوزراء بتنظيم اللجنة العليا لإدارة الأزمات، نجد المادة (2) منه تقرر للجنة العديد من الاختصاصات، يمكن تقسيمها إلى ما يأتي:

1. اختصاصات سياسية، تتمثل فيما قرره القرار لها من إقرار الخطط والبرامج اللازمة لمواجهة الأزمات والكوارث والأخطار الناجمة عنها، وتقييم هذه الخطط والبرامج. وما قرره لها أيضًا من أن تعمل على تضمين الخطط والبرامج العاجلة لمواجهة الأزمات والكوارث في الخطط الاستراتيجية للدولة.
2. اختصاصات تشريعية، تتمثل فيما قرره القرار للجنة من اختصاص إقرار القواعد والإجراءات الكفيلة بسرعة إغاثة المنكوبين والمتضررين من الأزمات والكوارث.
3. اختصاصات تنفيذية، وتتمثل فيما قرر لها من اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية العاجلة، الكفيلة بتأمين البلاد وحماية حياة الأفراد، وحماية الممتلكات العامة والخاصة من الأخطار الناجمة عن الأزمات والكوارث، واتخاذ الإجراءات والتدابير الفعالة لمواجهة واحتواء المخاطر الناجمة عنها، والحد من الأضرار والخسائر والآثار السلبية المترتبة عليها. علاوة على ما قرره القرار للجنة من اختصاص اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لضمان سير وانتظام العمل في مرافق الدولة والقطاع الخاص، واتخاذ ما يلزم لتوفير كافة احتياجات الدولة من السلع والخدمات.

عند التمعن في الاختصاصات السابقة؛ نجدها تتجاوز الصفة الاستشارية التي ينبغي أن تكون للجان؛ وفقًا لما جاء في القرار الأميري لتنظيم مجلس الوزراء. فالاختصاصات المقررة للجنة العليا لإدارة الأزمات هي اختصاصات حقيقية وجوهرية تنفرد اللجنة باتخاذها، دون حاجة للاعتماد لاحقًا من أية جهة أخرى.

ومن أبرز القرارات التي اتخذتها اللجنة بصورة منفردة، دون أن تعرض على مجلس الوزراء، للموافقة عليها: قرار إغلاق جزء من المنطقة الصناعية، يتضمن نطاقه من الشارع رقم (1) إلى الشارع رقم (32)، وذلك لمدة أسبوعين قابلة للتمديد، ابتداءً من 17 مارس 2020²⁵، هذا القرار تم تمديده عدة مرات²⁶. كذلك قرار إيقاف الرحلات القادمة إلى الدوحة؛ عدا الترانزيت والشحن الجوي، الذي تم تمديده عدة مرات²⁷.

اختصاصات اللجنة العليا لإدارة الأزمات السابقة في حقيقة الأمر هي من صميم اختصاصات مجلس الوزراء التي نص عليها الدستور الدائم لدولة قطر في المادة (121) منه؛ إذ يناط بهذا المجلس بصفته الهيئة التنفيذية العليا لإدارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها؛ وفقًا للدستور وأحكام القانون. والبند (8) من المادة (121) من الدستور ينص على أن من ضمن اختصاصات مجلس الوزراء رسم القواعد العامة الكفيلة باستتباب الأمن الداخلي والمحافظة على النظام في أرجاء الدولة وفقًا للقانون. والبند (3) من هذه المادة ينص على أن من اختصاصات

25 بيان المؤتمر الصحفي الثاني للجنة العليا لإدارة الأزمات، في 17/3/2020، مكتب الاتصال الحكومي، تاريخ الزيارة: 10/1/2021، على الرابط التالي: www.gco.gov.qa

26 تم افتتاحه في 6/5/2020.

27 بيان المؤتمر الصحفي السابع للجنة العليا لإدارة الأزمات في 1/4/2020، مكتب الاتصال الحكومي، تاريخ الزيارة: 10/1/2021، على الرابط التالي: www.gco.gov.qa

مجلس الوزراء تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات. ومن جانب آخر يختص مجلس الوزراء باعتماد اللوائح والقرارات التي تعدها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، كل فيما يخصه لتنفيذ القوانين بما يطابق أحكامها.

كما أن اختصاصات اللجنة العليا لإدارة الأزمات تندرج ضمن اختصاص وزارات أخرى وعلى قائمتها وزارة الداخلية؛ حيث جاء القرار الأميري رقم (16) لسنة 2014 بتعيين اختصاصات الوزارات²⁸، لينص على أن من اختصاصات وزارة الداخلية: «الحفاظ على الأمن والنظام العام والآداب العامة، وحماية الأرواح والأعراض والأموال بما يضمن سلامة وأمن الوطن والمواطنين وكل من يقيم بالدولة، أو يحل بإقليمها، واتخاذ كافة الوسائل اللازمة لمنع وقوع الجرائم وضبطها، وتنظيم مسائل الجنسية ودخول وإقامة الوافدين وتأمين وحماية المنشآت العامة والمرافق الهامة بالدولة»²⁹.

واستناداً إلى هذه الاختصاصات للجنة العليا لإدارة الأزمات؛ فإن الأداة القانونية لإنشائها لا تكون إقراراً أميرياً؛ بناءً على اقتراح مجلس الوزراء، ووفقاً للمادة (67) والمادة (121) من الدستور، كما أنشئت اللجنة العليا للمشاركة والإرث³⁰.

مما سبق بيانه في هذا المبحث، نخلص إلى أن اللجنة لم تنشأ بأي أداة قانونية، وأن قرار تنظيمها صدر من غير ذي اختصاص، وأنها منحت اختصاصات تخرج عن نطاق طبيعتها. جميع هذه المسائل بلا ريب تثير أسئلة عديدة حول مدى سلامة القرارات، والأعمال التي صدرت عن اللجنة. وعليه نوصي بأن يصدر قرار أميرى ينص صراحة على إنشاء اللجنة العليا لإدارة الأزمات، ويجدد تشكيلها وتنظيمها، وينص على إلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء السابق بتنظيم اللجنة.

المبحث الثاني: قانون الوقاية من الأمراض المعدية والقرارات الصادرة بموجبه

في عام 1968 صدر أول تشريع في دولة قطر يتعلق بالوقاية من الأمراض المعدية، هو المرسوم بقانون رقم (11) لسنة 1968 بشأن الاحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض المعدية³¹، وكان ذلك قبل صدور أول دستور في دولة قطر³²، ثم ألغي هذا المرسوم بقانون، وحل محله مرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية. هذا المرسوم بقانون تم تعديل بعض أحكامه بالقانون رقم (9) لسنة 2020 للتصدي لفيروس كورونا المستجد (كوفيد-19). هذا التشريع كان السند القانوني للكثير من القرارات التي اتخذت للحد من انتشار الوباء، سواء من مجلس الوزراء، أو وزارة الصحة العامة، أو غيرهما، وكانت مخالفة هذه القرارات تحت طائلة العقوبة. ولا شك أن النص في القانون على قواعد التجريم والعقاب لا يثير أية شبهة دستورية، غير أن إحالة القانون تحديد

28 قرار أميرى رقم (16) لسنة 2014 بتعيين اختصاصات الوزارات، صدر في 20/2/2014، الجريدة الرسمية، ع 4، 9/3/2014.

29 المادة (3) من القرار الأميري رقم (16) لسنة 2014 بتعيين اختصاصات الوزارات.

30 قرار أميرى رقم (27) لسنة 2011 بإنشاء اللجنة العليا لقطر 2022، صدر في 21/4/2011، الجريدة الرسمية، ع 6، 2011. تم استبدال المسمى في 2014 وفقاً للقرار الأميري رقم (3) لسنة 2014، صدر في 16/1/2014، الجريدة الرسمية، ع 2، 2014.

31 صدر في 8 يونيو 1968، الجريدة الرسمية، ع 7، 1968.

32 أول دستور مقنن لدولة قطر هو النظام الأساسي المؤقت، صدر في عام 1970 في عهد المغفور له الشيخ أحمد بن علي آل ثاني، قبيل الاستقلال.

قواعد التجريم لقرارات تصدر من مجلس الوزراء، أو وزارة الصحة، أو غيرهما قد تثير هذه الشبهة. ومن جانب آخر لم يتم نشر القرارات الصادرة بموجب قانون الوقاية من الأمراض المعدية في الجريدة الرسمية بالرغم من كونها قواعد عامة ومجردة وتحدد بعض قواعد التجريم ومقترنة بالجزاء المنصوص عليه في المرسوم بقانون. هذا الأمر يثير تساؤلاً حول دستورية هذه القرارات من هذا الجانب أيضاً. في هذا المبحث سوف نبرز أولاً بعض أحكام قانون الوقاية من الأمراض المعدية، ثم نبحث في مدى دستورية القرارات الصادرة بموجبها.

المطلب الأول: أحكام قانون الوقاية من الأمراض المعدية

جاء المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 للتصدي للأمراض المعدية والوقاية منها، فعرف المرض المعدى بأنه كل مرض قابل للانتقال إلى الآخرين من الإنسان، أو بواسطة الحيوانات، أو الحشرات، أو الأطعمة، أو الأمكنة، أو غير ذلك من الأشياء والمواد القابلة للتلوث بجراثيم المرض المعدى³³. ولتحديد هذه الأمراض على وجه الدقة نصت المادة (2) من المرسوم بقانون، المذكور، على أن «الأمراض المعدية التي تنطبق عليها أحكام هذا القانون هي الأمراض المبينة بالجدول الملحق».

وفي سبيل الوقاية من الأمراض المعدية نص المرسوم بقانون على مجموعة من الأحكام منها:

- وجوب إبلاغ أقرب مستشفى، أو مركز صحي فوراً وبأسرع وسيلة ممكنة عن يصاب، أو يشتبه في إصابته بأحد الأمراض المعدية.
- لا يجوز لمن تقرر إبعاده عن العمل العودة إليه إلا بإذن من الجهة الصحية المختصة.
- التزام الرئيس المباشر، أو صاحب العمل، أو المدير المسؤول عن تقرر إبعاده بتنفيذ أمر الإبعاد منذ علمه به.
- عدم نقل المصابين بأحد الأمراض المعدية، أو متعلقاتهم التي قد تتسبب في انتشار العدوى من مكان إلى آخر إلا بتصريح من الجهة المختصة، تحدد فيه وسيلة النقل.

وقد فرض المرسوم بقانون عقوبة لمن يخالف الأحكام السابقة. هذا الأمر قد لا يثير أية شبهة دستورية لكون قواعد التجريم والعقاب حددت في صلب المرسوم بقانون ذاته. لكن لم يقف الأمر عند هذا الحد، بل فرض المرسوم بقانون عقوبة على من يخالف القرارات الوزارية التي تصدر تنفيذاً لأحكام القانون³⁴.

وفي ذات الاتجاه سار قانون رقم (9) لسنة 2020 بتعديل بعض أحكام هذا المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية؛ إذ أجاز لمجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الصحة العامة؛ بغرض الحد من انتشار المرض المعدى، أن يتخذ الإجراءات والتدابير العامة المناسبة للمحافظة على الصحة العامة، بما في ذلك فرض القيود على حرية الأشخاص في التجمع والانتقال والإقامة والمرور في أماكن، أو أوقات معينة. وقد اقترنت مخالفة هذه الإجراءات والتدابير بعقوبة؛ إذ نص القانون على معاقبة من يخالف الإجراءات والتدابير التي يتخذها مجلس الوزراء في هذا الشأن.

33 تعريف المرض المعدى في المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990، الجريدة الرسمية، ع 14، 1990.

34 الفقرة الأخيرة من المادة (21) من المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية.

وفي المسار ذاته ذهبت الفقرة الثانية من المادة (2) من المرسوم بقانون لتنص على أنه يجوز للوزير بناءً على اقتراح الجهة الصحية المختصة، أن يعدل جدول الأمراض المعدية الملحق بالمرسوم بقانون، بإضافة أي مرض معد آخر إليه، أو بالحذف منه، أو بالنقل من قسم إلى آخر. وعلى ذلك، صدر قرار وزير الصحة العامة رقم (16) لسنة 2020 بتعديل الجدول، ونصت المادة الأولى منه على أن يضاف إلى قائمة الأمراض المعدية المرض التنفسي الناتج عن الإصابة بفيروس كورونا (NCOV-2019)³⁵.

مما سبق نخلص إلى أن المشرع القطري في المرسوم بقانون بشأن الوقاية من الأمراض المعدية، والتعديلات التي أدخلها على بعض أحكامه في عام 2020 أجاز تفويض السلطة التنفيذية في تحديد بعض جوانب التجريم من عدة وجوه:

1. من خلال تقريره لوزير الصحة العامة بإضافة أحد الأمراض المعدية إلى جدول الأمراض المعدية، وما يترتب على ذلك من تغيير في نصوص التجريم ومعاقبة من يخالف الأحكام والإجراءات التي تحد من مرض معدى تمت إضافته للجدول بقرار.
2. من خلال القرارات التي تصدر تنفيذًا لأحكام بعض مواد المرسوم بقانون، وفرض عقوبات على من يخالفها.
3. من خلال الإجراءات والتدابير العامة التي تصدر من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الصحة العامة، وفرض عقوبات على من يخالفها.

المطلب الثاني: مدى دستورية القرارات الصادرة بموجب قانون الوقاية من الأمراض المعدية

صدر في دولة قطر العديد من القرارات بموجب المرسوم بقانون بشأن الأمراض المعدية، فهل يجوز إحالة القانون للقرار وضع قواعد التجريم؟ وهل يجوز معاقبة الأفراد على قرارات لم تنشر في الجريدة الرسمية؟ هذا ما سوف نبحثه في هذا المطلب.

الفرع الأول: تحديد قواعد التجريم والعقاب بقرارات صادرة من السلطة التنفيذية

نستعرض هنا بإيجاز رأي الفقه بشأن تفويض السلطة التنفيذية للقيام بوضع قواعد التجريم والعقاب، ثم نرى تكييفه في دولة قطر.

أولاً: الاتجاهات الفقهية بشأن إمكانية تفويض القانون للقرار في وضع قواعد التجريم والعقاب

يمكننا تقسيم رأي الفقه في ذلك إلى اتجاهين كما يأتي:

الاتجاه الأول: يرى إمكانية إحالة القانون للقرار لتحديد بعض جوانب التجريم:

35 قرار وزير الصحة العامة (16) لسنة 2020 بتعديل الجدول الملحق بالمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية، الجريدة الرسمية ع 6، 2020/3/26.

هذا الاتجاه يستند إلى الصياغة الواردة في بعض الدساتير لتقرير مبدأ الشرعية الجنائية، التي جاءت على النحو التالي: «لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون»، فعبارة «بناءً على قانون» تفسر بأن قواعد التجريم والعقاب لا يقتصر تحديدها من خلال الأداة التشريعية «القانون» الذي يصدر من السلطة التشريعية، بل تتسع لتمكن السلطة التشريعية من خلال القانون الذي تصدره تفويض السلطة التنفيذية للقيام بتحديد بعض جوانب التجريم والعقاب بقرارات تصدرها هذه الأخيرة. وعليه، يرى هذا الاتجاه أنه – وإن كان الأصل العام أن يأتي القانون ليحدد قواعد التجريم والعقاب، لكون قيم المجتمع ومصالحه لا يمكن حمايتها إلا من خلال القانون الذي يضعه ممثلو الشعب –³⁶، غير أن الضرورة والمصلحة العامة قد تقتضي أن يفوض المشرع العادي السلطة التنفيذية لتحديد بعض جوانب التجريم والعقاب، التي تتمثل في الغالب في الحاجة إلى سرعة التدخل من المشرع، وهي ما يفتقدها المشرع العادي الذي يصدر القوانين بسبب بطء إجراءات إصدارها وما تتطلبه من مراحل قد تستغرق وقتاً طويلاً، وقد تتعرض بسببه المصلحة العامة للخطر. بل قد يقتضي الأمر في كثير من الأحيان إجراء تعديلات تشريعية متعاقبة تتناسب وكل مرحلة من مراحل الخطر الذي يواجه المجتمع، أو سلامته. وعليه، فإن المشرع العادي يتيح من خلال القانون إمكانية قيام السلطة التنفيذية التي تمتلك التشريع الأكثر سرعة من حيث الصدور والنشر؛ ألا وهو القرار، أن تواجه الخطر، وتحقق المصلحة العامة³⁷. لذلك فإن المشرع الدستوري قصد وضع عبارة «بناءً على قانون»، ولم يقيد الأمر ليكون تحديد قواعد التجريم «بقانون» فقط.

وهذا الاتجاه يتفق مع ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر العربية في ظل الدستور السابق؛ إذ قررت بأن «ما نصت عليه المادة (66) الدستور المصري لعام 1971 من أن «لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون» يميز أن يعهد القانون إلى السلطة التنفيذية بإصدار قرارات تحدد بها بعض جوانب التجريم، أو العقاب، وذلك لاعتبارات تقدرها سلطة التشريع وفي الحدود والشروط التي يعينها القانون، وأن الشارع في المادة (32) من قانون مكافحة المخدرات قد أعمل الرخصة المتاحة له بمقتضى المادة (66) من الدستور، وأن ذلك كان تقديرًا منه لما يتطلبه كشف وتحديد الجواهر المخدرة من خبرة فنية ومرونة في اتخاذ القرار يمكن معها مواجهة التغيرات في مسمياتها وعناصرها تحقيقاً لمصالح المجتمع»³⁸. واستشهدت المحكمة في تحديد مفهوم «بناءً على قانون»، الوارد في نص المادة (66) من الدستور، بتقرير اللجنة الاستشارية التشريعية التي نقحت مشروع دستور مصر لعام 1971، الذي كان ينص ابتداءً على أن «لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون»، غير أن رأي هذه اللجنة ذهب إلى تعديل العبارة لتكون «بناءً على قانون»؛ لأن العمل جرى على أن يتضمن القانون نفسه تفويضاً إلى السلطة المكلفة بسن لوائح التنفيذ في تحديد الجرائم وتقرير العقوبات³⁹.

36 أشرف توفيق شمس الدين، «لوائح التجريم الصادرة بناءً على قانون ومدى اتفاقها مع الدستور القطري»، المجلة القانونية والقضائية، وزارة العدل، دولة قطر، ع 2، السنة 1، 2007، ص 103.

37 أحمد حمد الفحطاني، «التفويض التشريعي في القانون رقم (8) لسنة 1969 بشأن الاحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض السارية من وجهة نظر القانون الجنائي»، مجلة الحقوق الكويتية، إصدار خاص بجائحة فيروس كورونا (COVID-19)، ج 1، 2020، ص 375.

38 حكم المحكمة الدستورية العليا، جمهورية مصر العربية، القضية رقم (15) لسنة الأولى قضائية دستورية، في الجلسة بتاريخ 9/5/1981، و أيضًا حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم (43) لسنة 7 قضائية دستورية، في جلسة 7/3/1992.

39 حكم المحكمة الدستورية العليا، جمهورية مصر العربية، القضية رقم (15) لسنة الأولى قضائية دستورية، في الجلسة بتاريخ 9/5/1981.

كما يتفق رأي هذا الاتجاه مع ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية في دولة الكويت من أن «مفاد المادة (32) من الدستور بنصها على أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون، أن الدستور جعل الأصل هو أن تتولى السلطة التشريعية ومن خلال قانون تقره وفقاً للدستور تحديد الجرائم وتقرير عقوباتها، كما أجاز لها لاعتبارات تقدرها وفقاً لما يقتضيه الصالح العام الاكتفاء ببيان الإطار العام لشروط التجريم وأوضاعه وما يناسبه من جزاء، وإسناد الاختصاص إلى السلطة التنفيذية بإصدار قرارات لائحية تتناول بالتفصيل بعض جوانب التجريم والعقاب»⁴⁰.

ويرى هذا الاتجاه أنه، وإن كان يجوز للسلطة التشريعية أن تفوض السلطة التنفيذية بوضع قواعد التجريم والعقاب، إلا أن ذلك لا يكون من هذه الأخيرة دون سند لها من قانون قائم. كما ليس للقانون أن يتخلى كلياً عن ولايته في التجريم والعقاب، بأن يعهد بها بأكملها إلى السلطة التنفيذية، بل يقوم بتحديد الإطار العام لشروط التجريم وما يقارنها من جزاء ليكون تدخل السلطة التنفيذية وفقاً لهذه الشروط والأوضاع التي نظمها القانون⁴¹.

الاتجاه الثاني: لا يرى هذا الاتجاه جواز تفويض السلطة التنفيذية بتحديد جوانب التجريم، أو العقاب⁴². ويرى أن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع، وأن الدساتير عندما تتجه إلى تفويض السلطة التنفيذية في ممارسة التشريع استثناءً، تنص على ذلك بنص صريح وتبين شروطه ومحدداته. وأن من المسلم به أن الاستثناء لا يمكن أن يقاس عليه؛ بل يجب أن يفسر تفسيراً ضيقاً. ومن هذا المنطلق فإن منطوق الإجازة عند من يرى إمكانية التفويض هو ما يقره الدستور من أن لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون. غير أن عبارة «بناءً على قانون» في حد ذاتها لا يظهر منها بأنها تفويض من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية للقيام بتحديد قواعد التجريم والعقاب؛ لأنها لا تنص صراحة على التفويض، ولأنها لم تحدد ضوابط هذا التفويض. فإذا كان الدستور في الظروف الاستثنائية - وهي قصيرة الأمد - ينص صراحة على التفويض ويبين بوضوح ضوابطه ومحدداته؛ فهل يتصور أن الدستور يترك هذا الأمر دون النص عليه صراحة، ودون تحديد شروطه في الظروف العادية غير محددة المدة. وعليه، يرى هذا الاتجاه بأن عبارة «بناءً على قانون» قد حملت أكثر مما تحتمل، وأنها لا تختلف عن عبارات أخرى مماثلة يستخدمها الدستور؛ ليدل على أن القانون أساس التشريع دون غيره، مثلها مثل عبارات «وفقاً للقانون»، و«في حدود القانون»، و«على الوجه المبين في القانون» وغيرها.

ونحن نميل إلى الرأي الثاني - بالرغم من قلة مؤيديه، والصعوبات التي قد تترتب عليه في الواقع العملي - إذ عبارة «بناءً على قانون» التي يستند عليها الفريق المؤيد للتفويض لا تدل صراحةً على أن مقصود المشرع الدستوري؛ وهو إجازة تفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، بل تدل بكل وضوح على أن أساس التجريم والعقاب هو القانون؛ فعليه يُبينان دون غيره من الأدوات التشريعية الأدنى. وهذا هو جوهر مبدأ الشرعية الجنائية؛ ومن غيره يهدر. فلو أراد المشرع أن يضع استثناءً على هذا الأصل لنص على ذلك صراحة، وقيد الأصل، مبيناً ضوابط

40 حكم المحكمة الدستورية الكويتية، الدعوى رقم (15) لسنة 2005، بجلسة 2006/6/12.

41 أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشرق، القاهرة، 2000، ص 416.

42 بشأن هذا الاتجاه، انظر: علي عبد القادر القهوجي، دور «السلطة التنفيذية في مجال التجريم، دراسة مقارنة بين الكويت ومصر»، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص، مؤتمر القانون أداة للإصلاح والتطوير، ج 2، 2017، ص 42-48.

وشروط الاستثناء في صلبه. ولا يمكن الاستشهاد بما ذهبت إليه المحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر العربية من الرجوع إلى تقرير اللجنة الاستشارية التشريعية التي نقحت مشروع دستور مصر لعام 1971، فهو مجرد رأي واجتهاد للجنة الاستشارية التشريعية؛ نرى عدم صوابه، فإن أخذ به واضعوا دستور 1971، ففسر بأن هذا مرادهم، فإنه لا يحكم واضعوا الدستور اللاحق «دستور 2014»، أو واضعوا الدساتير في الدول الأخرى التي صاغت مبدأ الشرعية بذات الصياغة وبعبارة «بناءً على قانون».

من جانب آخر، فإن من الدساتير التي تنص على عبارة «بناءً على قانون» كما سبقت الإشارة دستور دولة الكويت، الذي يرى بعض الفقه جواز التفويض التشريعي استناداً عليه⁴³. فإننا نرى أن المادة (32) من هذا الدستور ينبغي أن تقر بأكملها فهي تنص على أن «لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة للعمل بالقانون التي ينص عليها»، هذه المادة في غاية الوضوح بأن الأفعال التي يعاقب عليها يأتي القانون لينص عليها؛ مما ينتهي معه فهم جواز تركه قواعد التجريم، أو العقاب للائحة من عبارة «بناءً على قانون».

أخيراً نقول، طالما كانت الصياغة هي الأساس الذي بنى عليه الاتجاه الأول رأيه، فإن الأمر يؤدي إلى نتيجة غير مقبولة. فعبارة لا جريمة ولا عقوبة «إلا بناءً على قانون»، لا يمكن قراءتها إلا بأحد معنيين؛ فإما أن يكون المراد منها أن يتم تحديد الجرائم والعقوبات بقانون، أو أن يكون المراد منها أن يتم تحديدهما بقرار من السلطة التنفيذية، فلو كان المراد أن يتم تحديدهما بالقانون والقرار معاً! فإن العبارة حينها يجب أن تصاغ على النحو التالي: «لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون، أو بناءً على قانون»، أو «لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون، أو بناءً عليه»، أما وقد اكتفى النص بعبارة «بناءً على قانون»؛ فيفترض أن توضع جميع قواعد التجريم والعقاب بقرارات من السلطة التنفيذية، وهو أمر غير مقبول مطلقاً ولم يقل به أحد.

ثانياً: مدى جواز إحالة القانون تحديد قواعد التجريم والعقاب للقرار في دولة قطر

عرفنا فيها سبق أن المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية، والتعديلات التي جاءت على بعض أحكامه في عام 2020 أجازت تفويض السلطة التنفيذية بإصدار قرارات تحدد بعض جوانب التجريم. فهل يجد هذا التفويض سنداً له في الدستور القطري؟ نصت المادة (40) من الدستور على أن «لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون»، وعليه فإن الدستور الدائم لدولة قطر لم يذهب في صياغة مبدأ الشرعية إلى ما ذهب إليه كل من الدستوريين الكويتي والمصري لعام 1971. ومن هذا المنطلق نرى أننا، وإن سلمنا بصحة الرأي الذي يرى بأن سند تفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية في تحديد جوانب التجريم والعقاب هو ما جاء في مبدأ الشرعية من عبارة «إلا بناءً على قانون»، فإنه وفقاً للدستور القطري لا يمكن الاستناد إلى ذلك لخلو الدستور القطري منه. وعليه أصبح مصدر التجريم والعقاب في الدستور القطري ينحصر في «القانون فقط»؛ حتى وفقاً للاتجاه الأول، فلا يجوز تكملة جوانب التجريم، أو العقاب بقرار، أو لائحة ولو كان ذلك بناءً على إحالة من القانون⁴⁴. عليه لا

43 الفحطاني، المرجع السابق.

44 أشرف توفيق شمس الدين، لوائح التجريم الصادرة بناءً على قانون ومدى اتفاقها مع الدستور، ص 103-104. أيضاً الدكتور أشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون العقوبات القطري، (القسم العام)، النظرية العامة للجريمة والعقوبة، إصدار كلية القانون بجامعة قطر، 2010، ص 85.

يمكن وفقاً لما سبق أن يقوم المرسوم بقانون بشأن الوقاية من الأمراض المعدية والتعديلات التي جاءت على بعض أحكامه في عام 2020 بإحالة تحديد بعض جوانب التجريم لقرار.

ولكن هل يمكن القول هنا بأنه طالما أن المرسوم بقانون المذكور قد صدر في عام 1990؛ أي في مرحلة سابقة على صدور الدستور الدائم، فإنه يقتضي توافقه مع أحكام الدستور الذي صدر في ظله، وهو هنا النظام الأساسي المؤقت المعدل⁴⁵، وطالما كان هذا الدستور مرتناً فإنه لا يحظى بالسمو الشكلي الذي تتمتع به الدساتير الجامدة، وعليه يمكن مخالفته.

نرى، للإجابة عن هذا السؤال، ضرورة التفريق بين مخالفة القانون لأحكام الدستور؛ الناحية الموضوعية، وبين مخالفة القانون لأحكام الدستور من الناحية الشكلية. فبشأن مخالفة نص من قانون، أو لائحة لأحكام الدستور في الجوانب الموضوعية، فإن من المسلم به أن الأمر لا يقتصر على توافق القانون مع الدستور الذي صدر في ظله، بل يجب أن يتوافق مع الدستور الجديد، وعليه إن خالفت أحكام الدستور الجديد وصف بعدم الدستورية، وتختص المحكمة الدستورية في الفصل في دستوريته. وعلى ذلك استقر قضاء المحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر العربية؛ حيث قضت بأنه «من المقرر أن الرقابة على دستورية القوانين واللوائح من حيث مطابقتها للقواعد الموضوعية التي تضمنها الدستور، إنما تخضع لأحكام الدستور القائم دون غيره؛ إذ إن هذه الرقابة تستهدف أصلاً صون الدستور المعمول به، وحمايته من الخروج على أحكامه»⁴⁶.

أما إن كانت المخالفة في الجوانب الشكلية؛ فإن المعتد به في هذا الأمر هو الدستور الذي صدر القانون في ظله. فلو اشترط الدستور اتباع إجراءات محددة في إصداره، وجاء القانون عند سنه مراعيًا لتلك الإجراءات، ثم جاء الدستور الجديد وأضاف على إجراءات إصدار القوانين أمرًا لم يكن يشترطه الدستور السابق، فإن المعتد به هو الدستور السابق؛ إذ صدر وفقاً للإجراءات التي كان يشترطها. وعلى ذلك استقر قضاء المحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر العربية من «أن المقرر في قضاء هذه المحكمة أن الأوضاع الشكلية للنصوص التشريعية المتصلة باقتراحها، أو إقرارها، أو إصدارها إنما تتحدد على ضوء ما قرره في شأنها أحكام الدستور المعمول به حين صدورها»⁴⁷.

من جانب آخر، قد يقرأ ما جاء في المادة (143) من الدستور الدائم لدولة قطر من أن «يبقى صحيحاً وناظراً ما قرره القوانين واللوائح الصادرة قبل العمل بهذا الدستور، ما لم يجر تعديلها وفقاً لأحكامه. ولا يترتب على العمل بالدستور الإخلال بأحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تكون الدولة طرفاً فيها»، على أن المشرع الدستوري رغب في أن تكون القوانين واللوائح الصادرة قبل العمل بالدستور نافذة وواجبة التطبيق بغض النظر

45 تنص الفقرة الثانية من المادة (10) من النظام الأساسي المؤقت المعدل على أن (لا يجرم أي فعل ولا توقع أية عقوبة إلا بمقتضى قانون سابق). وفقاً لهذا النص نرى أن قواعد التجريم والعقاب تحدد بقانون، في ظل النظام الأساسي المؤقت أيضاً.

46 حكم المحكمة الدستورية العليا، جمهورية مصر العربية، في الدعوى رقم (132) لسنة 37 قضائية دستورية، تاريخ الجلسة 2/2/2019، الجريدة الرسمية ع 6 مكرر، 2019/2/11؛ حكم ذات المحكمة في الدعوى رقم (84) لسنة 39 قضائية دستورية، تاريخ الجلسة 2/2/2019، الجريدة الرسمية، العدد نفسه.

47 حكم المحكمة الدستورية العليا، جمهورية مصر العربية، الدعوى رقم (166) لسنة 37 قضائية دستورية، تاريخ الجلسة 2/2/2019، الجريدة الرسمية، ع 6 مكرر، 2019/2/11.

عن موافقتها، أو مخالفتها للدستور، وأنه يجب الالتزام بما قرره؛ طالما بقيت سارية وناظفة إلى أن يجرى تعديلها، وإثر ذلك تكون هذه القوانين بمنأى عن رقابة المحكمة الدستورية.

ونرى أن هذه القراءة معيبة، وتخالف المنطق السليم، فقصد المشرع الدستوري هو أن تبقى أحكام القوانين والتشريعات السابقة صحيحة وسارية طالما لم تتعارض مع الدستور القائم، وهذا القصد نجدّه بوضوح فيما كان يذهب إليه النظام الأساسي المؤقت المعدل؛ إذ نصت المادة (68) منه على أن «كل ما قرره القوانين واللوائح والمراسيم والقرارات المعمول بها عند العمل بهذا النظام الأساسي مما لا يتعارض مع نص من نصوصه يظل سارياً ما لم يعدل، أو يلغ وفقاً للقواعد المقررة بهذا النظام الأساسي»⁴⁸. وفيها نجد المشرع يشترط صراحة لسريان ما تقرره التشريعات السابقة في صدرها على النظام الأساسي عدم تعارضها مع نص من نصوص النظام الأساسي⁴⁹. كما لا ينبغي أن يفهم بأن عدم ورود عبارة «لا يتعارض مع نص من نصوصه» الواردة في المادة (68) من النظام الأساسي المؤقت المعدل أن المشرع الدستوري عدل عنها عند وضعه للدستور الدائم لدولة قطر. فنص الدستور الحالي يائثل ما جاء في المادة (191) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 التي تنص على أن «كل ما قرره القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور هذا الدستور يبقى صحيحاً وناظفاً، ومع ذلك يجوز إلغاؤها، أو تعديلها وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة في هذا الدستور»⁵⁰، فكلا الدستوريين لم ينصا على شرط عدم مخالفة هذه التشريعات للدستور. ومع ذلك لم يفهم القضاء، أو الفقه في جمهورية مصر العربية أن ما جاء في المادة (191) يُجيز إبقاء القوانين المخالفة للدستور صحيحة وناظفة وتكون بمنأى عن مراقبة المحكمة الدستورية، طالما لم تعدل⁵¹، فأصل الرقابة الدستورية هو صون الدستور القائم وحمايته من الخروج عليه، وهذا الخروج متصور من القوانين التي صدرت قبل العمل به، كما أن أثر الحكم الصادر بعدم الدستورية هو أثر كاشف يعود إلى وقت المخالفة، وهو هنا صدور الدستور القائم. وعليه يتضح أن ما جاء في المادة (143) من الدستور الدائم لدولة قطر ليس سندا يُجيز مخالفة القوانين السابقة للدستور. هذا من جانب، ومن جانب آخر أننا وإن افترضنا جدلاً صحة القراءة المعيبة للمادة (143)، فإن القانون رقم (9) لسنة 2020 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوفاية

48 هو ذات النص الذي كانت تقرره المادة (75) من النظام الأساسي المؤقت للحكم في قطر، الصادر في 1970/4/2.

49 إلى مثل ذلك ذهبت المادة (180) من الدستور الكويتي؛ إذ تنص على أن: «كل ما قرره القوانين واللوائح والمراسيم والأوامر والقرارات المعمول بها عند العمل بهذا الدستور يظل سارياً؛ ما لم يعدل، أو يلغ؛ وفقاً للنظام المقرر بهذا الدستور، وبشرط ألا يتعارض مع نص من نصوصه».

50 دستور جمهورية مصر العربية، الصادر في 1971/9/11، المنشور في الجريدة الرسمية، ع 36، مكرر (أ) بتاريخ 1971/9/12.

51 قضت المحكمة العليا «بأن ولاية المحكمة العليا لا تتناول التشريعات السابقة على الدستور؛ إلا إذا صدرت مخالفة للأحكام والأوضاع الدستورية النافذة عند صدورها، وتكون رقابتها لهذه التشريعات على أساس تلك الأوضاع؛ دون أحكام الدستور القائم وأوضاعه، هذا القول مردود بأن رقابة دستورية القوانين منذ عرفت في الدول ذات الدساتير الجامدة تستهدف أصلاً الدستور القائم وحمايته من الخروج على أحكامه»، وفي هذا الاتجاه ذهبت أيضاً المحكمة الدستورية العليا، بأن (الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح من حيث مطابقتها للقواعد الموضوعية التي تضمنها الدستور إنما تخضع لأحكام الدستور القائم دون غيره؛ إذ إن هذه الرقابة تستهدف أصلاً، صون الدستور القائم وحمايته من الخروج على أحكامه، التي تمثل دائماً القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم، ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين التزامها ومرعاتها، وإهدار ما يخالفها من تشريعات، باعتبارها أسمى القواعد الأمرة»؛ رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 790-795؛ حكم المحكمة الدستورية العليا في 2019/2/2، مكرر، 6/11/2019، في الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم (84)، لسنة 39 قضائية دستورية. أيضاً حكم ذات المحكمة في ذات الجلسة في الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم (132)، لسنة 37 قضائية دستورية، الجريدة الرسمية، العدد نفسه.

من الأمراض المعدية، صدر في ظل الدستور الحالي، وجاءت مواده لتحيل إلى مجلس الوزراء ووزارة الصحة العامة تحديد قواعد التجريم.

وعليه، نستخلص مما سبق أنه لا يمكن للمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية والتعديلات التي أجريت عليه، مخالفة أحكام الدستور الدائم في شأن ما قرره المادة (40) منه من أن «لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون».

الفرع الثاني: عدم نشر القرارات الصادرة بموجب المرسوم بقانون في الجريدة الرسمية

يعد نشر التشريع في الجريدة الرسمية شرطاً أساسياً لنفاذه، ومن دونه لا يخضع الأفراد لأحكامه، ولا يجوز مساءلتهم على مخالفته، وإن علموا به من خلال الصحف، أو الإعلام، أو وسائل التواصل الاجتماعي. فالعلم القانوني لا يتحقق إلا بالنشر في الجريدة الرسمية حتى إن كانت هناك وسائل أكثر سرعة وانتشاراً⁵². وعليه كان من أوائل التشريعات التي صدرت في الدولة قانون رقم (1) لسنة 1961 بإنشاء جريدة رسمية لدولة قطر، وقد نصت المادة الأولى منه، على أن ينشر في الجريدة الرسمية «كل تشريع يصدر بعد العمل بهذا القانون، وذلك لإحاطة جميع الناس علماً بصدور أية تشريعات جديدة»⁵³. وقد نص قانون رقم (12) لسنة 2016 بشأن الجريدة الرسمية الجديد على الأمر ذاته⁵⁴. وفي هذا النطاق، قضت المحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر العربية مؤخراً بأن «نشر القاعدة القانونية ضماناً لعلاقتها، وذبوع أحكامها واتصالها بمن يعينهم أمرها، وامتناع القول بالجهل بها، وكان هذا النشر يعتبر كافلاً وقوفهم على ماهيتها ومحتواها ونطاقها، وحاتلاً دون اتصالهم منها، ولو لم يكن علمهم بها قد صار يقيناً، أو كان إدراكهم لمضمونها واهياً، وكان حملهم قبل نشرها على النزول عليها، وهم من الأغيار في مجال تطبيقها متضمناً إخلالاً بحرياتهم، أو بالحقوق التي كفلها الدستور دون التقيد بالوسائل القانونية التي حدد تخومها وفصل أوضاعها، فقد تعين القول بأن القاعدة القانونية التي لا تنشر لا تتضمن إخطاراً كافياً بمضمونها ولا بشرط تطبيقها، فلا تتكامل مقوماتها التي اعتبر الدستور تحققها شرطاً لجواز التدخل بها لتنظيم الحقوق والحريات على اختلافها»، وعلى ما سبق قضت بعدم دستورية قرار رئيس الهيئة العامة للرقابة المالية رقم 54 لسنة 2009 لعدم نشره في الجريدة الرسمية⁵⁵.

وإذا كان نشر التشريع عموماً شرطاً لنفاذه والعمل به، كما سبق بيانه، فإن نشر التشريع الذي يتضمن قواعد التجريم أكثر وجوباً، لكون النشر مرحلة فاصلة يستند إليها في تفعيل مبدأ الشرعية الذي من لوازمه ألا يعاقب المرء إلا على الأفعال اللاحقة للعمل بالقانون⁵⁶، وعليه، فلا يمكن معرفة إن كانت الأفعال لاحقة، أو سابقة على العمل بالقانون إلا بالنشر. على ما سبق، وإن افترضنا جدلاً إمكانية التفويض للسلطة التنفيذية إصدار قرارات

52 حسن البراوي، المدخل لدراسة القانون القطري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص 140-141.

53 صدر في 1/2/1961، الجريدة الرسمية، ع 1، 1961.

54 المادة (3) من القانون، صدر في 27/10/2016، الجريدة الرسمية، ع 10، 2017.

55 المحكمة الدستورية العليا، جمهورية مصر العربية، الدعوى رقم (158) لسنة 34 ق دستورية، جلسة 9 مايو 2020.

56 القحطاني، ص 282.

تتضمن قواعد تجريبية، فإن نشر هذه القرارات يعد شرطاً أساسياً لمساءلة المخالفين لأحكامها. هذا الأمر لم يتبع في الواقع العملي، فبالرجوع إلى القرارات التي اتخذها مجلس الوزراء، أو الوزارات الأخرى المعنية؛ نجد أنها لم تنشر في الجريدة الرسمية. فعلى سبيل المثال اتخذ مجلس الوزراء في اجتماعه الأسبوعي بتاريخ 14 مايو 2020 قراراً بإلزام جميع المواطنين والمقيمين عند الخروج من المنزل؛ لأي سبب بارتداء الكمامات؛ إلا إذا كان الشخص بمفرده أثناء قيادة المركبة. وفي حال عدم الالتزام بهذا القرار تطبق على المخالف العقوبات المنصوص عليها في المرسوم بقانون، وقرر أن يعمل بهذا القرار اعتباراً من يوم الأحد الموافق 17 مايو 2020.

كما قرر مجلس الوزراء في اجتماعه العادي في 19 مايو 2020 إلزام جميع المواطنين والمقيمين بتثبيت تطبيق احتراز على الهواتف الذكية عند الخروج من المنزل لأي سبب وأن يعمل به من تاريخ 22 مايو 2020. وهذا هو شأن القرارات التي اتخذها مجلس الوزراء بشأن العدد الأقصى من الأشخاص الذين يمكن تواجدهم في المركبة، وأن تكون ممارسة الرياضة في الأماكن القريبة من السكن، وإغلاق المحال وإيقاف جميع الأنشطة التجارية خلال الفترة من 19 مايو إلى 30 مايو 2020 باستثناء محال المواد الغذائية والتموينية والصيدليات والمطاعم التي تقدم الطلبات الخارجية، كما أن عدم نشر القرارات التي تحدد قواعد التجريم لا شك بأنه يثير شبهة دستورية أخرى أيضاً.

ولكن السؤال الذي يمكن أن يثار هنا هو ما مصير هذه القوانين إن تم عرضها على المحكمة الدستورية، وهل يمكن أن تحكم المحكمة بدستوريتها؛ بسبب هذه الظروف الاستثنائية؟، يتوارد للأذهان هنا ما جرى في فرنسا من اتخاذ نظرية الظروف الخاصة، ويُقصد بها الظروف التي تبرر للمؤسسات الدستورية في الدولة خرق الدستور تحقيقاً للصالح العام خارج حالات الظروف الاستثنائية التي تتطلب إجراءات شكلية بعينها. وكان أول ظهور لهذه النظرية في مجال البت في النزاعات الانتخابية، وقد كرس المجلس الدستوري الفرنسي من جديد خلال الأزمة الصحية الحالية، نظرية «الظروف الخاصة» و«نظرية الإجراءات المستحيل» في قرار له بتاريخ 62 مارس 2020. ومن أجل تطبيق تدابير الحجر الصحي، تقدمت الحكومة الفرنسية بمشروع قانون تنظيمي أمام البرلمان يتعلق بحالة الطوارئ الصحية، غير أن ما أقدمت عليه الحكومة بخصوص إجراءات إيداع مشروع القانون كانت تعتره مخالفات صريحة للدستور؛ حيث تقضي المادة 46 من الدستور الفرنسي، أنه لا يمكن النظر في مشاريع القوانين المعروضة من طرف الغرفة الأولى إلا بعد انقضاء 15 يوماً من تاريخ إيداعها لدى كتابة المجلس، غير أن إجراءات تبني القانون التنظيمي، لم تراعى فيه الآجال الدستورية، وتم التصويت عليه مباشرة بعد يوم من إيداعه لدى مكتب الجمعية الوطنية «الغرفة الأولى للبرلمان»، وهو ما يخالف صراحة نص المادة 46 من الدستور⁵⁷.

لكن المجلس الدستوري، بعدما أُحيل عليه القانون للتحقق من مطابقته للدستور، أصدر قراره رقم 799/2020 بتاريخ 62 مارس 2020، قرر بمقتضاه دستورية القانون الأساسي التنظيمي، واعتبر أن «التصدي لانتشار الوباء الذي يهدد صحة المواطنين الفرنسيين، يقتضي تبني القانون في أقصر الآجال، وأن وجود ظروف خاصة، يتعين

57 يقول سيليفيان هول: «إن الظروف الخاصة التي نمر بها الآن تبرر قبول المجلس الدستوري بالتنازل عن أحكام الدستور المتعلقة بإقرار القوانين الأساسية»، موقع اكني جريدك ف.ر، تاريخ الزيارة: 13/04/2021، على الرابط التالي:

<https://www.actu-juridique.fr/constitutionnel/les-circonstances-particulieres-que-nous-vivons-actuellement-justifient-meme-que-le-conseil-constitutionnel-accepte-que-soit-deroge-a-des-dispositions-de-la-constitut>

التصدي لها عاجلاً، تجعل من غير الممكن الحديث عن خرق دستوري»⁵⁸ وبذلك، فإنه ينفذ، فيما يتعلق بأحكام الدستور نظرية «الإجراء المستحيل التي يمكن تنفيذها لحل الصعوبات القانونية التي تمت مواجهتها في هذه الفترة المضطربة.

وبعيداً عن نظرية الظروف الخاصة، نرى - لتجنب هذه الإشكاليات الدستورية التي ترتبط بالقرارات التي صدرت بموجب قانون الوقاية من الأمراض المعدية - أن يصدر قانون بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية ينص على ما يأتي:

أولاً: حذف الفقرة الأخيرة من البند الثاني للمادة (21) التي تنص على أن «يعاقب بذات العقوبات على مخالفة القرارات التي تصدر تنفيذاً لأحكام المواد المشار إليها في البندين السابقين»، وذلك لكونها تحيل للقرارات وضع قواعد تجزيمية.

ثانياً: تعديل المادة (10)، الفقرة الأخيرة لتصبح كالآتي: «ولمجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير وبغرض الحد من انتشار المرض المعدي أن يتخذ بعض، أو جميع الإجراءات التالية:

1. حظر التجمع والانتقال والإقامة والمرور في أماكن، أو أوقات معينة.
2. تحديد عدد الركاب في المركبات والحافلات.
3. إلزام جميع المواطنين والمقيمين عند الخروج، أو التنقل بارتداء الكمامات، عدا تواجد الشخص بمفرده أثناء القيادة.
4. إلزام جميع المواطنين والمقيمين بتثبيت تطبيق احتراز على الهواتف الذكية عند الخروج من المنزل.

ويكون قرار مجلس الوزراء المتعلق باتخاذ أحد التدابير، أو الإجراءات السابقة، أو جميعها والمدة المقررة لتفعيلها نافذاً من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية.

ثالثاً: حذف الفقرة الثانية من المادة (2) من المرسوم بقانون التي تجيز لوزير الصحة العامة إضافة أي مرض معد إلى الجدول الملحق بالقانون؛ بحيث لا تتم الإضافة للجدول إلا بإصدار قانون يقوم بتعديل الجدول الملحق بالمرسوم بقانون. وعليه يضاف لقائمة الأمراض المعدية المدرجة بالقسم الثاني من جدول الأمراض المعدية الملحق بالمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 المرض التنفسي الناتج عن الإصابة بفيروس كورونا (NCOV-2019).
ويلغى قرار وزير الصحة رقم (16) لسنة 2020.

المبحث الثالث: الأدوات القانونية التي لم تستخدم لمواجهة جائحة كورونا ومدى فاعليتها

يعدنا الدستور الدائم لدولة قطر ببعض الأدوات التشريعية التي يمكن استخدامها لمواجهة أزمة وبائية كجائحة فيروس كورونا (كوفيد-19)، من هذه الأدوات لوائح الضبط المستقلة، وهي وإن لم ينص عليها صراحة بهذا المسمى في الدستور غير أنه يمكن استقاؤها مما قرره الدستور لمجلس الوزراء من الاختصاصات التي منها رسم القواعد الكفيلة باستتباب الأمن الداخلي والمحافظة على النظام في أرجاء الدولة وفقاً للقانون. ومن الأدوات أيضاً ما قرره المشرع القطري لسمو الأمير من اختصاص إعلان الأحكام العرفية لمواجهة أي خطر يهدد سلامة الدولة، أو وحدة إقليمها، أو أمن شعبها ومصالحه، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها وذلك بسبب وقوع عدوان، أو تهديد بوقوعه، أو حدوث اضطرابات، أو كوارث، أو انتشار وباء. في هذا المبحث نتناول لوائح الضبط وإعلان الأحكام العرفية لنبحث عن مدى فاعليتها كأدوات قانونية لمواجهة هذه الأزمة الوبائية، وذلك في مطلبين على التوالي.

المطلب الأول: لوائح الضبط المستقلة

لوائح الضبط هي مجموعة من القواعد القانونية العامة والمجردة، تصدر عن السلطة التنفيذية، وتتضمن أوامر ونواهي، وتنطوي على تقييد لبعض حريات الأفراد، وذلك لحماية النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن والصحة والسكينة⁵⁹. هذه اللوائح منها ما يأتي كلوائح مستقلة، أي لا تستند في إصدارها إلى قانون كاللوائح التنفيذية، إنما تمارسها السلطة التنفيذية كسلطة أصيلة؛ استناداً إلى الدستور. وعليه تأتي الدساتير في الغالب لتنص على هذه اللوائح، فعلى سبيل المثال؛ يقرر الدستور الكويتي للأمير أن يضع بمراسيم لوائح الضبط بما لا يتعارض مع القوانين⁶⁰، وينص الدستور المصري على أن يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء⁶¹. وكون لوائح الضبط من اللوائح المستقلة التي لا تستند في إصدارها إلى قانون؛ فإن ذلك لا يعني جواز اصطدامها معه، أو مخالفتها لأحكامه، بل تؤكد بعض الدساتير كالديستور الكويتي على وجوب عدم مخالفة هذه اللوائح للقانون، ومن باب أولى عدم مخالفتها للدستور. وهذه اللوائح، وإن قيدت بعض الحقوق والحريات، فإن هذا التقييد هو القدر الضروري المناسب لحفظ النظام في المجتمع واستتباب الأمن فيه وإشاعة الطمأنينة بين الأفراد على أموالهم وأنفسهم وصحتهم. وهي تتبع في ذلك إما من خلال تنظيم الفعل، أو الحظر الجزئي، أو المؤقت له، أو طلب الترخيص للإتيان به، أو الإخطار المسبق بالقيام به⁶².

في دولة قطر لم ينص الدستور على مسمى لوائح الضبط كما هو شأن الدستور الكويتي، أو الدستور المصري، غير أن المادة (121) من الدستور الدائم التي حددت اختصاصات مجلس الوزراء أدرجت ضمن هذه الاختصاصات في البند (7) منها: «رسم القواعد العامة الكفيلة باستتباب الأمن الداخلي والمحافظة على النظام في أرجاء الدولة

59 انظر في تعريف الضبط الإداري: عثمان عبد الملك الصالح، السلطة اللاتحجية للإدارة في الكويت والفقهاء المقارن وأحكام القضاء، مجلة الحقوق والشرعية، كلية الحقوق والشرعية، جامعة الكويت، 1977، ص 49؛ عبدالحفيظ الشبيبي ومهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، إصدارات كلية القانون، جامعة قطر، الدوحة، 2019، ص 154-157.

60 المادة (73)، دستور دولة الكويت.

61 المادة (172)، دستور جمهورية مصر العربية، 2014.

62 الشبيبي، ونوح، ص 193-196.

وفقاً للقانون». واستناداً إلى ذلك، لمجلس الوزراء أن يصدر قرارات تتعلق بالمحافظة على النظام، فقد عدت المادة الأولى من القرار الأميري رقم (29) لسنة 1996 قرارات مجلس الوزراء التي ترفع للأمر للتصديق عليها وإصدارها⁶³، ومنها تلك المتعلقة بـ«استتباب الأمن الداخلي والمحافظة على النظام في الدولة»⁶⁴. فلوائح الضبط المستقلة في دولة قطر إذاً؛ تصدر بقرار من مجلس الوزراء، ولا تكون نافذة إلا إذا صدّق عليها الأمير. ونرى أن عبارة «المحافظة على النظام في الدولة» الواردة في نص البند (7) من المادة (121) من الدستور الدائم تتسع لتشمل أهداف الضبط الإداري المتمثلة في المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

وللإجابة عن مدى فاعلية لوائح الضبط لمواجهة الأوبئة كوباء كورونا، نقول أولاً، بأن أحد أهداف الضبط الإداري التي تحقق النظام العام والمتفق عليها فقهاً وقضاءً هو المحافظة على الصحة العامة. وذلك من خلال اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية والعلاجية لحماية المواطنين والمقيمين في الدولة من مخاطر الأوبئة والأمراض التي تهدد صحتهم⁶⁵. ومن هذه التدابير التي ضرب الفقه لها أمثلة: التطعيم الإجباري والعزل، ومنع دخول رعايا الدول المجاورة، أو التي ينتشر في إقليم بلدهم وباء معين؛ إلا بشهادة طبية رسمية تثبت خلوّهم من الأمراض المعدية، وغيرها⁶⁶.

وعليه، فإن لوائح الضبط يمكنها استيعاب العديد من الإجراءات والتدابير التي تقي الدولة من شر الوباء، أو تعمل على وقفه، أو تمنع انتشاره، إن التزم الأفراد بتلك التوجيهات والتدابير، وهنا يثير الفقه إشكالية تنفيذ لوائح الضبط⁶⁷! فالأفراد قد لا يلتزمون بأحكامها، على الرغم من أن المادة (57) من الدستور الدائم تؤكد أن «الالتزام بالنظام العام واجب على جميع من يسكن دولة قطر، أو يحل بإقليمها». ونرى أنه طالما لم تقترن مخالفة اللوائح بعقوبة، فإن فاعلية هذه اللوائح تبقى رهينة لثقافة أفراد المجتمع ووعيهم. فهل يمكن أن تضع لوائح الضبط قواعد التجريم والعقاب؟ يرى الفقه بأن هذه اللوائح في حد ذاتها لا يمكن أن تفرض عقوبات على من يخالفها؛ إذ لا عقوبة إلا بقانون، أو بناءً على قانون. وطالما لا يجوز ذلك؛ فإن بعض الدول تذهب إلى تقرير عقوبة تنص عليها في قانون العقوبات تُقرض على من يخالف لوائح الضبط⁶⁸، فالمادة (135) من قانون الجزاء الكويتي على سبيل المثال، تنص على أنه «مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد مقررة قانوناً، يعاقب كل من يخالف أحكام لوائح الضبط التي نصت عليها المادة (73) من الدستور بغرامة لا تتجاوز مائة دينار».

في دولة قطر، لا يوجد في قانون العقوبات نص مماثل، ونرى أنه وإن ذهب قانون العقوبات إلى فرض عقوبة على من يخالف لوائح الضبط، أو القرارات التي تصدر لاستتباب الأمن والمحافظة على النظام، فإن هذا الأمر غير جائز؛ لكون قواعد التجريم التفصيلية لن تكون محددة في القانون، بل في لائحة الضبط، وهذا الأمر بلا شك يعيدنا ثانية إلى دائرة التفويض التشريعي لقواعد التجريم، الذي سبق أن تناولناه في المبحث الثاني.

63 تنص المادة (125) من الدستور الدائم لدولة قطر على أن رئيس مجلس الوزراء «يرفع إلى الأمير قرارات المجلس المتعلقة بالشؤون التي يصدر بتحديدتها قرار أميري، للتصديق عليها وإصدارها وفقاً لأحكام هذا الدستور».

64 صدر في 23/10/1996، الجريدة الرسمية، ع 12، 1996.

65 نواف كنعان، مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، النشر العلمي، الشارقة، 2004، ص 125.

66 المرجع نفسه، ص 125.

67 الصالح، ص 52.

68 الصالح، ص 52، عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مؤسسة دار العلوم لطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، ص 580.

وجدير بالذكر أن المشرع القطري ينظم أغلب المسائل المتعلقة بالضبط الإداري بقوانين، كالمرسوم بقانون رقم (19) لسنة 2007 بإصدار قانون المرور⁶⁹، وقانون رقم (23) لسنة 1993 بشأن قوة الشرطة⁷⁰، وقانون رقم (18) لسنة 2004 بشأن الاجتماعات العامة والمسيرات⁷¹، ومرسوم بقانون رقم (30) لسنة 2002 بإصدار قانون حماية البيئة⁷²، وقانون رقم (18) لسنة 2017 بشأن النظافة العامة⁷³، ومرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية. وتفرض هذه القوانين عقوبات على من يخالف أحكامها.

ومن جانب آخر، يجربنا الحديث عن تنفيذ لوائح الضبط المستقلة إلى إمكانية تفعيلها من خلال التنفيذ المباشر. يرى الفقه جواز استخدام التنفيذ المباشر في ثلاث حالات، أولها: عند وجود نص صريح في القانون يجيز ذلك، ولا تثير هذه الحالة أية صعوبة، والحالة الثانية: عند وجود نص غير مقترن بجزاء، أو عقوبة، وهو ما ذهب إليه القضاء الفرنسي، أما الحالة الأخيرة: فهي في حالة الضرورة، كوجود خطر داهم يهدد النظام العام، ويستلزم تدخل الإدارة للحد منه، أو درئه⁷⁴. وفي هذا يقول الدكتور ماجد الحلو: إن من أمثلة حالات الضرورة ظهور وباء خطير يهدد الصحة العامة، وفي هذه الحالة تستطيع الإدارة تقييد حرية الانتقال وحظر اجتياز بعض المناطق⁷⁵. وعليه نرى بأنه طالما كانت هذه الجائحة خطر داهم على الصحة وسلامة الأفراد ويقتضي تدخلاً فورياً للمحافظة عليها وحمايتها، فإنه يجوز للسلطة التنفيذية أن تلزم الأفراد بتنفيذ بعض هذه القرارات قهراً كإغلاق منطقة، أو منع فتح المحال التجارية، أو مراكز التسوق، أو حظر التجول في ساعات محددة. أما بعض القرارات الأخرى كعدم إنزال تطبيق احتراز على جهاز الموبايل، أو لبس الكمامات، أو عدم تواجد أكثر من عدد معين من الأشخاص في المركبة أثناء السياقة، فلا جدوى من استخدام لوائح الضبط لإلزام الأفراد بها طالما لا يجوز تضمينها قواعد التجريم والعقاب.

المطلب الثاني: إعلان الأحكام العرفية

إعلان الأحكام العرفية؛ آلية يتم بناءً عليها نقل الدولة من الحالة الطبيعية العادية إلى الحالة الاستثنائية؛ بسبب ظروف مؤقتة تمر بها الدولة، تهدد سلامتها، أو وحدة إقليمها، أو أمن شعبها⁷⁶. فيأتي إعلان الأحكام العرفية لمواجهة هذه الظروف وتجاوزها؛ باتخاذ كافة الإجراءات السريعة اللازمة، فيترتب عليها تقييد العديد من حقوق الأفراد وحررياتهم المكفولة دستورياً. ونظراً لخطورة إعلان الأحكام العرفية على الحياة الدستورية في الدولة تؤكد

69 صدر في 6/8/2007، الجريدة الرسمية، ع 8، 2007.

70 صدر في 19/12/1993، الجريدة الرسمية، ع 21، 1993. هذا القانون ألغيت جميع مواد؛ عدا المواد: (1، 5، 6، 7)، وحل محله قانون رقم (31) لسنة 2006 بإصدار قانون الخدمة العسكرية.

71 صدر في 21/6/2004، الجريدة الرسمية، ع 10، 2004.

72 صدر في 29/9/2002، الجريدة الرسمية، ع 11، 2002.

73 صدر في 23/10/2017، الجريدة الرسمية، ع 17، 2017.

74 الصالح، ص 52؛ عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، بيروت، 1969، ص 443-446؛ ماجد الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1994.

75 الحلو، ص 624.

76 انظر في تعريف إعلان الأحكام العرفية: عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، مؤسسة دار الكتب، الكويت، 2003، ص 401؛ محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية، إصدار كلية القانون الكويتية العالمية، الكويت، 2012، ص 312.

السداتير في الغالب على مجموعة من الشروط والضوابط لإعلانها، كما تنص على أن يقوم القانون بوضع القواعد المنظمة لها، وتحديد الأحوال الاستثنائية التي تميز الإعلان.

في دولة قطر جاءت المادة (69) من الدستور الدائم لتجيز للأمر أن يعلن الأحكام العرفية بمرسوم؛ فنصت على أن «لأمر أن يعلن بمرسوم الأحكام العرفية في البلاد، وذلك في الأحوال الاستثنائية التي يحددها القانون، وله عند ذلك اتخاذ كل الإجراءات السريعة اللازمة لمواجهة أي خطر يهدد سلامة الدولة، أو وحدة إقليمها، أو أمن شعبها ومصالحها، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها»، كما أكد الدستور أن يتضمن المرسوم الذي يصدر عن سمو الأمير لإعلان الأحكام العرفية، طبيعة الحالة الاستثنائية التي من أجلها أعلنت الأحكام العرفية، وأن يبين هذا المرسوم أيضًا الإجراءات التي تتخذ لمواجهة هذه الحالة الاستثنائية. علاوة على ما سبق، لم يجعل الدستور القطري إصدار هذا المرسوم بمنأى عن مجلس الشورى إذ قرر أن يُخطر المجلس به خلال 15 يومًا من تاريخ صدوره إن كان المجلس منعقدًا، وفي أول اجتماع للمجلس إن كان غائبًا. ولمجلس الشورى أيضًا دور في حال تمديد إعلان الأحكام العرفية؛ إذ لا يجوز ذلك إلا بموافقة المجلس.

والسؤال الذي نود الإجابة عنه هنا، هو: هل يمكن استخدام هذه الآلية لمواجهة جائحة كورونا المستجد (كوفيد-19)؟

إن الإجابة عن هذا السؤال تقتضي - ابتداءً - معرفة مدى فاعلية هذه الآلية لمواجهة الجائحة؛ من خلال تحديد طبيعة الحالة الاستثنائية التي يمكن إعلان الأحكام العرفية من أجلها، ونطاق التدابير التي يمكن اتخاذها لمواجهة الحالة الاستثنائية، ومدى فاعليتها في الواقع العملي. ومن جانب آخر، يجب البحث عن مدى جواز إعلان الأحكام العرفية في دولة قطر في ظل عدم تفعيل أحكام الدستور المتعلقة بمجلس الشورى المنتخب. وعليه، سوف نتناول هذين الأمرين على التوالي فيما يأتي.

الفرع الأول: مدى فاعلية الأحكام العرفية لمواجهة جائحة كورونا

تفصيلًا للمادة (69) من الدستور الدائم لدولة قطر، صدر قانون رقم (9) لسنة 2007 بشأن الأحكام العرفية⁷⁷. هذا القانون يبين الحالات الاستثنائية التي يمكن بموجبها إعلان الأحكام العرفية، كما عدد التدابير التي يمكن اتخاذها لمواجهة هذه الحالة، وفرض عقوبات على من يخالفها. وعليه، سوف نتناول بإيجاز هذه المسائل للإجابة عن مدى فاعلية إعلان الأحكام العرفية لمواجهة جائحة كورونا.

جاءت المادة الأولى من القانون الأحكام العرفية لتؤكد على أمرين؛ أولهما تحديد الجوانب التي تبنى عليها الحالة الاستثنائية التي تميز إعلان الأحكام العرفية، إن تعرضت هذه الجوانب للخطر، ثانيهما تحديد الأسباب التي تؤدي إلى تعرض هذه الجوانب للخطر. فأما بشأن المسائل التي يريد القانون أن يحميها من خلال إعلان الأحكام العرفية فهي:

- الأمن والنظام العام.

77 صدر القانون في 18/6/2007، الجريدة الرسمية، ع 8، 2007.

- سلامة الدولة ووحدة إقليمها.
- أمن الشعب ومصالحه.
- إعاقة مؤسسات الدولة عن أداء مهامها.
- أما الأسباب التي تعرض هذه الجوانب للخطر، فقد يبيّن القانون بأنها إما:
- وقوع عدوان، أو قيام حالة تهدد بوقوعه.
- حدوث اضطرابات في الداخل.
- الكوارث.
- انتشار وباء.

مما سبق، نرى أن قانون الأحكام العرفية نص صراحةً على جواز إعلان الأحكام العرفية إذا تعرض الأمن العام، أو النظام العام، أو أمن الشعب ومصالحه للخطر، وهي جميعها جوانب تستوعب الصحة العامة؛ بمعنى إمكانية إعلان الأحكام العرفية، إن تعرضت الصحة العامة للخطر، كما نص القانون صراحةً على أن انتشار الوباء هو أحد أسباب هذا الخطر. وطالما أن الوباء الناجم عن فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) قد صنف كوباء؛ وفقاً لمنظمة الصحة العالمية في العالم أجمع⁷⁸، ووفقاً لقرار وزارة الصحة محلياً، فعليه يكون سبباً لاستخدام هذه الآلية الدستورية.

ولكن ما مدى فاعلية إعلان الأحكام العرفية لمواجهة هذه الجائحة؟ للإجابة عن هذا التساؤل، نجد أن الدستور ينص صراحةً في المادة (69) منه على أن للأمر عند إعلان الأحكام العرفية اتخاذ كافة الإجراءات السريعة اللازمة لمواجهة الخطر. كما جاءت المادة (3) من قانون الأحكام العرفية؛ لتعدد التدابير التي للأمر أن يأمر باتخاذها جميعها، أو بعضها. ونرى أن هذه التدابير قادرة على مواجهة وباء كورونا، بل إن الكثير منها قد تم اتخاذه فعلياً في دولة قطر. فمنها على سبيل المثال؛ ما جاء في البند (2) من المادة (3) من «تحديد مواعيد عمل المحال العامة، أو بعض أنواع منها، وتعديل تلك المواعيد، وإغلاق المحال المذكورة كلها، أو بعضها». ومنها «إخلاء بعض المناطق، أو عزلها»، ومنها «منع أي اجتماع عام، أو تجمع وفضه، ووقف نشاط أي ناد، أو جمعية، أو مؤسسة خاصة». ومنها «حظر التجول ومنع المرور في أوقات محددة إلا بإذن خاص»، ومنها «اعتقال أي شخص وحجزه تحفظياً، أو تحديد إقامته». وغيرها من التدابير التي نصت عليها المادة (3) من قانون الأحكام العرفية، بل أجاز القانون اتخاذ أي تدابير أخرى لم ينص عليها صراحةً من شأنها تحقيق الأغراض التي أعلنت من أجلها الأحكام العرفية⁷⁹. نخلص مما سبق إلى أن قانون الأحكام العرفية قد أتاح قدرًا واسعًا وشاملاً من التدابير، يمكن من خلالها مواجهة وباء كورونا.

ولضمان تنفيذ هذه التدابير، فرض القانون عقوبة على من يخالفها، أو يخالف الأوامر الصادرة وفقاً لأحكام القانون بالحبس مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات، وبالغرامة التي لا تزيد على عشرة آلاف ريال⁸⁰، أو بإحدى هاتين

78 تم تصنيفه كوباء عالمي في 11 / 3 / 2020، www.who.int.

79 البند (14) من المادة (3) من قانون رقم (9) لسنة 2007 بشأن الأحكام العرفية.

80 المادة (5) من القانون نفسه.

العقوبتين. كما أجاز القبض مباشرة على المخالفين للتدابير والأوامر. وأتاح للمقبوض عليهم التنظيم في أمر حبسهم للمحكمة المختصة⁸¹. ونص القانون على أن تتولى قوة الشرطة والقوات المسلحة، أو أي جهة أخرى يحددها الأمير تنفيذ هذه التدابير والأوامر. وقرر أن يكون لموظفي هذه الجهات صفة مأموري الضبط القضائي في إثبات الأفعال التي تقع بالمخالفة لها⁸².

مما سبق، نرى أن إعلان الأحكام العرفية هو أحد الآليات التي يمكن استخدامها لمواجهة وباء فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19)، والحد منه للمحافظة على الصحة العامة في الدولة. ولكن هل يمكن في غيبة مجلس الشورى المنتخب استخدام هذه الآلية الدستورية، وإصدار الأمير مرسومًا بإعلان الأحكام العرفية؟ هذا ما تناوله في ثانياً أدناه.

الفرع الثاني: مدى جواز إعلان الأحكام العرفية في ظل غياب مجلس الشورى المنتخب

يثار هذا السؤال بسبب ما نصت عليه المادة (150) من الدستور الدائم لدولة قطر؛ من أن تبقى سارية، الأحكام الخاصة بمجلس الشورى الحالي المعين المنصوص عليها في النظام الأساسي المؤقت المعدل «الدستور السابق»، إلى أن يتم انتخاب مجلس الشورى الجديد. هذه المادة من الأحكام الانتقالية التي تبقى المجلس المعين يمارس اختصاصاته وفقاً للنظام الأساسي المؤقت المعدل؛ إلى أن تتم الانتخابات، ويتشكل المجلس الجديد، ويبارس اختصاصاته وفقاً للدستور الدائم، فيلغى النظام الأساسي المؤقت المعدل حينها تماماً.

وبالرجوع إلى اختصاصات مجلس الشورى - وفقاً للنظام الأساسي المؤقت المعدل - لا نجد منها ما يتعلق بإعلان الأحكام العرفية. بينما نجد في المقابل في الدستور الدائم أحكاماً خاصة به، تتمثل في؛ إخطار مجلس الشورى بمرسوم إعلان الأحكام العرفية خلال الخمسة عشر يوماً لصدوره، إن كان منعقداً، وفي حالة غياب المجلس، لأي سبب من الأسباب، يخظر المجلس بالمرسوم عند أول اجتماع له. كما ينص الدستور الدائم على أن تكون مدة إعلان الأحكام العرفية محدودة، وأنه لا يجوز تمديد المدة إلا بموافقة مجلس الشورى.

والسؤال الذي نبحت إجابته هنا، هل يمكن إعلان الأحكام العرفية في ظل عدم تفعيل مواد الدستور الدائم الخاصة بمجلس الشورى المنتخب؟ في معرض الإجابة عن هذا السؤال نرى أنه وفقاً للمادة (69) من الدستور الدائم يمكننا إبراز دور مجلس الشورى بشأن إعلان الأحكام العرفية في أمرين:

الأول: فيما قرره الدستور من وجوب إخطار مجلس الشورى بمرسوم إعلان الأحكام العرفية.

الثاني: فيما قرره الدستور من وجوب موافقة مجلس الشورى، إذا اقتضى الأمر تمديد إعلان الأحكام العرفية.

فبشأن الأمر الأول نجد أن الدستور القطري لا يشترط موافقة مجلس الشورى ابتداءً لاستمرار إعلان الأحكام العرفية، وذلك خلاف ما تقرره دساتير بعض الدول الأخرى، فعلى سبيل المثال تذهب المادة (69) من دستور دولة

81 المادة (6) من القانون نفسه.

82 المادة (4) من القانون نفسه.

الكويت إلى أن يعرض مرسوم إعلان الأحكام العرفية على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً للبت في مصير الحكم العرفي، ويشترط لاستمرار الحكم العرفي أن يصدر به قرار من المجلس، بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم. كما يشترط الدستور أن يعاد عرض الأمر على المجلس كل ثلاثة أشهر، بذات الشروط. وإلى قريب من ذلك ذهب الدستور المصري (2014)؛ حيث نص على وجوب عرض إعلان حالة الطوارئ على مجلس النواب خلال الأيام السبع التالية؛ ليقرر ما يراه بشأنه، ويجب موافقة أغلبية أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، علاوة على اشتراط أغلبية خاصة للتمديد، تتمثل بموافقة ثلثي أعضاء المجلس⁸³.

وبمقارنة ما نص عليه الدستوران؛ الكويتي، والمصري، بما قرره الدستور القطري؛ نجد أن الدستور الكويتي والدستور المصري قررا للمجلس اختصاصاً حقيقياً جوهرياً لا يمكن لإعلان الأحكام العرفية أن يستمر دون موافقة المجلس عليه، بل إننا نرى أن عبارة «البت في مصير الحكم العرفي» الواردة في الدستور الكويتي، وعبارة «ليقرر ما يراه بشأنه» تتسع لتعني رفض إعلان الأحكام العرفية من تاريخ العمل به، وتقرير مصير الآثار التي ترتبت نتيجة لإعلانه⁸⁴. وهو خلاف ما نص عليه الدستور القطري لمجلس الشورى؛ إذ يقتصر الأمر على إخطاره بمرسوم إعلان الأحكام العرفية دون أن يكون للمجلس أي دور حقيقي في الموافقة على استمراره، أو رفضه، أو تقرير مصيره.

أما بشأن تمديد مدة إعلان الأحكام العرفية، فإن الدستور الدائم لدولة قطر قرر للمجلس اختصاص حقيقي في شأنه، فقد نصت المادة (69) على أن «يكون إعلان الأحكام العرفية لمدة محدودة، ولا يجوز تمديدها إلا بموافقة مجلس الشورى»، وقد جاءت المادة (2) من قانون الأحكام العرفية لتحديد مدة الإعلان بها لا تتجاوز السنة. وأنه يجوز تمديد هذه المدة بموافقة مجلس الشورى لمدة، أو مدد أخرى مماثلة.

من خلال ما سبق، يتضح لنا جلياً أنه طالما كان بالإمكان فصل مرحلة إعلان الأحكام العرفية ابتداءً عن مرحلة طلب تمديده، وطالما لا ينص الدستور الدائم لمجلس الشورى على أي اختصاص حقيقي يؤثر في مصير مرسوم إعلان الأحكام العرفية، أو بقاءه، أو استمراره؛ فإنه يجوز إعلان الأحكام العرفية في دولة قطر لمدة لا تتجاوز السنة لمواجهة انتشار وباء كورونا، غير أنه في المقابل إذا اقتضى الأمر تمديد الإعلان؛ فلا يمكن أن يتم في غياب المجلس المنتخب.

83 المادة (154)، دستور جمهورية مصر العربية، 2014.

84 يرى عادل الطبطبائي، أن سلطة مجلس الأمة تقتصر على تقرير استمرار، أو عدم استمرار الحكم العرفي؛ فليس للمجلس أن يلغي مرسوم إعلان الأحكام العرفية بأثر رجعي؛ الطبطبائي، ص 625. وفي نفس هذا الاتجاه يقول علي الباز: إن سلطة مجلس الأمة، بالنسبة لمرسوم إعلان الأحكام العرفية، تختلف عن سلطته بشأن المراسيم بقوانين، ففي حالة الأحكام العرفية تقتصر سلطته على مجرد الموافقة على إعلان الحكم العرفي؛ فيستمر، أو عدم الموافقة؛ فينتهي الحكم العرفي من تاريخ عدم الموافقة، بينما في شأن المراسيم بقوانين؛ فإن المجلس سلك عدم الموافقة وإلغاء آثارها بأثر رجعي، أي كأن لم تكن؛ علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، الكويت، 2006، ص 156.

الخاتمة

توصلت هذه الدراسة إلى النتائج والتوصيات التالية:

أولاً: النتائج

- أن اللجنة العليا لإدارة الأزمات لم تُنشأ من الناحية القانونية.
 - أن قرار تنظيمها صدر من غير ذي اختصاص.
 - أنها مُنحت اختصاصات تخرج عن نطاق طبيعتها.
 - أن الشكل الصحيح لإنشاء هذه اللجنة إما أن يكون بقرار من مجلس الوزراء ينص على إنشائها، وأن تأخذ طابعاً استشارياً ترفع من خلاله توصياتها إلى مجلس الوزراء، أو أن يتم إنشاؤها بلائحة تنظيمية كجهاز مستقل له شخصية معنوية، بقرار من سمو الأمير؛ بناءً على اقتراح مجلس الوزراء، وفقاً للمادتين (67) و(121) من الدستور الدائم.
 - أظهرت هذه الدراسة أيضاً عدم وجود سند دستوري يستند إليه في تفويض السلطة التنفيذية لتحديد جوانب التجريم؛ وهذا ما قام به المرسوم بقانون بشأن الوقاية من الأمراض المعدية؛ مما يثير التساؤل حول مدى دستورية جميع القرارات التي اقترنت مخالفة أحكامها بعقوبة، التي صدرت من مجلس الوزراء ومن وزارة الصحة العامة، ومن غيرهما.
 - بينت هذه الدراسة أيضاً أن أغلب القرارات التي اتخذها مجلس الوزراء والوزارات الأخرى المعنية لم يتم نشرها في الجريدة الرسمية؛ مما يثير شبهة دستورية أخرى بشأنها.
- أما بشأن الأدوات الدستورية التي لم تلجأ لها الدولة؛ فقد رأينا أن لوائح الضبط المستقلة يمكنها استيعاب العديد من الإجراءات والتدابير التي تقي الدولة من شر الوباء، أو تعمل على وقفه، أو تمنع انتشاره، غير أن الأمر يبقى رهيناً بالتزام الأفراد بتلك التوجيهات والتدابير، طالما كان من غير الجائز فرض عقوبة على من يخالف هذه اللوائح استناداً لمبدأ الشرعية الجنائية وفقاً للدستور القطري، الذي جعل تحديد قواعد التجريم والعقاب بقانون فقط. في المقابل بينت الدراسة إمكانية استخدام التنفيذ المباشر كوسيلة لإلزام الأفراد ببعض التدابير كحظر التجول مؤقتاً، أو إغلاق منطقة معينة لفترة محددة.
- كما رأت الدراسة أن إعلان الأحكام العرفية أحد الأدوات التي يمكن استخدامها لمواجهة وباء فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) والحد منه للمحافظة على الصحة العامة في الدولة، وأنه يجوز - دستورياً - إصدار مرسوم بإعلان الأحكام العرفية في الدولة لمدة - لا تتجاوز السنة - لمواجهة انتشار الوباء، خلافاً لطلب تمديد الإعلان؛ الذي لا يمكن أن يتم في غياب المجلس المنتخب وعدم تفعيل نصوص الدستور الدائم المتعلقة به.

ثانياً: التوصيات

- إصدار قرار أميري ينص - صراحة - على إنشاء اللجنة العليا لإدارة الأزمات ويحدد تشكيلها وتنظيمها، وينص على إلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء السابق بتنظيم اللجنة.

- إصدار قانون بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 بشأن الوقاية من الأمراض المعدية؛ لتجنب الإشكاليات الدستورية التي ترتبط بالقرارات التي صدرت بموجب قانون الوقاية من الأمراض المعدية، على أن يتضمن القانون ما يأتي:

1. حذف الفقرة الأخيرة من البند الثاني للمادة (21)، التي تنص على أن «يعاقب بذات العقوبات على مخالفة القرارات التي تصدر تنفيذاً لأحكام المواد المشار إليها في البندين السابقين»، وذلك لكونها تحيل إلى القرارات - وضع قواعد تجريبية.

2. تعديل المادة (10)، الفقرة الأخيرة؛ لتصبح كالآتي: «لمجلس الوزراء - بناءً على اقتراح الوزير، وبغرض الحد من انتشار المرض المعدى - أن يتخذ بعض، أو جميع الإجراءات التالية:

- حظر التجمع والانتقال والإقامة والمرور في أماكن، أو أوقات معينة.

- تحديد عدد الركاب في المركبات والحافلات.

- إلزام جميع المواطنين والمقيمين عند الخروج، أو التنقل بارتداء الكمامات. عدا وجود الشخص.

- إلزام جميع المواطنين والمقيمين بتثبيت تطبيق احتراز على الهواتف الذكية عند الخروج من المنزل.

ويكون قرار مجلس الوزراء المتعلق باتخاذ أحد التدابير، أو الإجراءات السابقة، أو جميعها، والمدة المقررة لتفعيلها نافذةً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

1. حذف الفقرة الثانية من المادة (2) من المرسوم بقانون، التي تميز لوزير الصحة العامة إضافة أي مرض معد إلى الجدول الملحق بالقانون، بحيث لا تتم الإضافة للجدول إلا بإصدار قانون يقوم بتعديل الجدول الملحق بالمرسوم بقانون. وعليه، يضاف لقائمة الأمراض المعدية المدرجة بالقسم الثاني من جدول الأمراض المعدية الملحق بالمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1990 المرض التنفسي الناتج عن الإصابة بفيروس كورونا (NCOV-2019)، ويلغى قرار وزير الصحة رقم (16) لسنة 2020.

2. أما بعض الإجراءات والتدابير الأخرى؛ كإغلاق منطقة، أو منع فتح المحال التجارية، أو مراكز التسوق، أو حظر التجول في ساعات محددة؛ فيمكن اتخاذها وفقاً للوائح الضبط، ويكون تنفيذها تنفيذاً مباشراً.

المراجع

أولاً: العربية

- الباز، علي السيد. السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، الكويت، 2006.
- البراوي، حسن. المدخل لدراسة القانون القطري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012.
- حسن، عبد الفتاح. مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، بيروت، 1969.
- الحلو، ماجد. القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1994.
- سرور، أحمد فتحي. الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشرق، القاهرة، 2000.
- الشاعر، رمزي. النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- شمس الدين، أشرف توفيق. شرح قانون العقوبات القطري، القسم العام، النظرية العامة للجريمة والعقوبة، إصدار كلية القانون، جامعة قطر، 2010.
- . «لوائح التجريم الصادرة بناءً على قانون ومدى اتفاقها مع الدستور القطري»، *المجلة القانون والقضائية*، وزارة العدل، دولة قطر، ع 2، السنة 1، 2007.
- الشمي، عبد الحفيظ ونوح مهند. القانون الإداري في ضوء القانون القطري، إصدارات كلية القانون، جامعة قطر، الدوحة، 2019.
- الصالح، عثمان عبد الملك. «السلطة اللائحة للإدارة في الكويت والفقهاء المقارن وأحكام القضاء»، *مجلة الحقوق والشرعية*، كلية الحقوق والشرعية، جامعة الكويت، 1977.
- . النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، مؤسسة دار الكتب، الكويت، 2003.
- الطباطبائي، عادل. النظام الدستوري في الكويت، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت.
- الطماوي، سليمان. القضاء الإداري، الكتاب الأول: قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.
- . النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.
- القحطاني، أحمد حمد. «التفويض التشريعي في القانون رقم (8) لسنة 1969 بشأن الاحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض السارية من وجهة نظر القانون الجنائي»، *مجلة الحقوق الكويتية*، إصدار خاص لجائحة فيروس كورونا (COVID-19)، ج 1، نوفمبر 2020.
- القهوجي، علي عبد القادر. «دور السلطة التنفيذية في مجال التجريم، دراسة مقارنة بين الكويت ومصر»، *مجلة كلية القانون الكويتية العالمية*، ملحق خاص، لمؤتمر القانون أداة للإصلاح والتطوير، ج 2، نوفمبر 2017.
- كنعان، نواف. مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، النشر العلمي، الشارقة، 2004.
- المقاطع، محمد عبد المحسن. الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية، إصدار كلية القانون الكويتية العالمية، الكويت، 2012.

ثانياً: الأجنبية

References

- Al Shaer, Ramzi. *Al-naẓariyyah al-‘āmah lil-qānūn al-dustūrī* (in Arabic) Dār al-Nahḍah al-‘Arabiyyah, Cairo, 2005.
- Al-barāwī Ḥ. *Al-madkhal li-dirāsāt al-qānūn al-Qaṭarī* (in Arabic) Dār al-Nahḍah al-‘Arabiyyah, Cairo, 2005.
- Al-bāz, ‘A. A. *Al-suluṭāt al-‘āmah fī al-niẓām al-dustūrī al-Kuwaytī* (in Arabic), Majlis al-nashr al-‘ilmī, Kuwait, 2006.

- Al-ḥilw, M. *Al-qānūn al-Idārī* (in Arabic), Dār al-maṭbū'āt al-jāmi'īyyah, Al-Iskandariyyah, 1994.
- Al-muqāṭi' M., 'A. *Al-wasīt fī al-nizām al-dustūrī al-Kuwaytī wa muassasatuhu al-siyāsīyyah* (in Arabic), Isdār kullīyyat al-qānūn al-Kuwaytīyyah al-'ālamīyyah, Kuwait, 2012.
- Al-qahṭānī A. Ḥ. "Al-tafwīd al-tashrī'ī fī al-qānūn raqm (8) li-sanat 1969 bishān al-iḥtiyāṭāt al-ṣiḥīyah lil-wiqāyyah min al-amrād al-sārīyyah min wjhat nazar al-qānūn al-jinā'ī" (in Arabic), *Majallat al-ḥuqūq al-Kuwaytīyyah*, isdār khāṣ li -jā'ihāt (covid-19), al-juz' al-awal, November 2020.
- Al-qahwajī 'A. 'A. "dawr al-sulṭah al-tanfīdhīyyah fī majāl al-tajrīm, dirāsah muqāranah bayn al-Kuwait wa Egypt," (in Arabic), *Majallat kullīyyat al-qānūn al-Kuwaytīyyah*, Mulḥaq khāṣ, li-mūṭamar al-qānūn adāt lil-iṣlāḥ wa al-taṭwīr, al-juz' al-thānī, 2017.
- Al-ṣālīḥ, 'U. 'A. *Al-nizām al-dustūrī wa al-muassasāt al-siyāsīyyah fī al-Kuwait* (in Arabic), Muassasat dār al-kutub, Kuwait, 2003.
- _____. "Al-sulṭah al-lā'ihah lil-Idārah fī al-Kuwait wa al-Fiqh al-muqārīn wa aḥkām al-qaḍā'" (in Arabic), *Majallat al-ḥuqūq wa al-sharī'ah*, kullīyyat al-ḥuqūq wa al-sharī'ah, Kuwait University, 1977.
- Al-shīmī 'A., & Nūḥ M. *Al-qānūn al-Idārī fī daw' al-qānūn al-Qaṭarī*, (in Arabic), Kulliyat al-qānūn, Qatar university, 2019.
- Al-ṭabṭabā'ī 'A. *Al-nizām al-dustūrī fī al-Kuwait* (in Arabic), Muassasat dār al-'ulūm li-ṭibā'ah wa al-nashr wa al-tawzī', Kuwait.
- Al-ṭamāwī S. *Al-nazariyyah al-'āmah lil-qarārāt al-idāriyyah* (in Arabic), Dār al-fikr al-'arabī, Cairo, 2006.
- _____. *Al-qaḍā' al-Idārī, al-Kitāb al-awal: qaḍā' al-īlghā'* (in Arabic), Dār al-fikr al-'arabī, Cairo.1976.
- Ḥasan, 'A. *mabād' al-qānūn al-Idārī al-Kuwaytī* (in Arabic), Dār al-Nahḍah al-'Arabiyyah, Beirut, 1969.
- Hasn, Albrawāī. *Almadkhal līdrast alqanwn alqatarī* (in Arabic), Dar alnahḍah al'arbyyah, Alqahīrah, 2012.
- Kan'ān N. *Mabād' al-qānūn al-Idārī wa ṭabṭiqātuhu fī dawlat al-Imārāt al-'Arabiyyah al-mutaḥīdah* (in Arabic), Al-nashr al'ilmī, al-shāriqah, 2004.
- Shams al-Dīn A., T. "Lawā'īḥ al-tajrīm al-ṣādirah binā'an al-qānūn wa madā itifāqihā ma'a al-dustūr al-Qaṭarī," (in Arabic), Al-majallah al-qānūniyyah wa al-qaḍā'īyyah, wizārat al-'adl, Qatar, 2nd al-sana al-ūlā, 2007.
- _____. *Sharḥ qānūn al-'uqūbāt al-Qaṭarī (al-qism al-'ām), al-nazariyyah al-'āmah lil-Jarīmah wa al-'uqūbah* (in Arabic), kullīyyat al-qānūn Qatar University, 2010.
- Surūr A., F. *Al-ḥimāyah al-dustūriyyah lil-ḥuqūq wa al-ḥuriyyāt, dār al-sharq* (in Arabic), Cairo, 2000.