# القيود الأمنية هل هي من أعمال السيادة أم مجرد أعمال مادية بحتة

## تعليق على حكم محكمة التمييز بالطعن رقم ٥٣٩ لسنة ٢٠١٦ مدني ١ الصادر بجلسة ٢٠١٧/٧/١٠

أ. د. عادل الطبطبائي
أستاذ القانون العام وعميد كلية الحقوق
بجامعة الكويت سابقاً

### أولاً – الوقائع:

تتلخص الوقائع بقيام أحد أفراد فئة المقيمين بصفة غير قانونية في البلاد (البدون) بإقامة الدعوى رقم ٢٠١٤/٤٠٣٤ يطالب فيها الحكم بإلغاء القرار الإداري الصادر من وكيل وزارة الداخلية ورئيس الجهاز المركزي لمعالجة أوضاع المقيمين بصورة غير قانونية بصفتهما، بوضع قيد أمني عليه وما يترتب على ذلك من آثار على سند من القول أنه من فئة المقيمين بصورة غير قانونية، وقد التحق بالعمل لدى الطاعن الأول بصفته بتاريخ ١٩٦٢/١/٢، واستمرار عمله إلى أن تم انتهاء خدمته في ١٩٩٧/١/٥، إلا أنه بعد انتهاء خدمته فوجئ بصدور القرار المطعون فيه بوضع قيد أمني عليه بقالة التحاقه بالجيش الشعبي العراقي إبان الغزو، على الرغم من أنه ظل في الخدمة بعد الغزو وصرفت مستحقاته المالية، وإذ لم يتلق رداً من الطاعنة بصفتها ومن ثم أقام الدعوى.

حكمت محكمة أول درجة بإلغاء القرار الصادر من الطاعن الأول بوضع قيد أمني على المطعون ضده وما ترتب على ذلك من آثار.

استأنف الطاعنان بصفتهما هذا الحكم بالاستئناف رقم ٢٠١٥/١٩٨٩ إداري وبتاريخ ٢٠١٦/٢/١٤ قضت محكمة الاستئناف بتأييد الحكم المستأنف.

طعن الطاعن بصفته على هذا الحكم بطريق التمييز وأودعت النيابة مذكرة أبدت فيها الرأي برفض الطعن وإذ عرض الطعن على هذه المحكمة في غرفة المشورة – حددت جلسة لنظره وفيها التزمت النيابة رأيها.

وانتهت محكمة التمييز بحكمها محل التعليق إلى إلغاء الحكم الصادر بإلغاء القرار؛ مسببة حكمها بأنه: "وحيث إن الطعن أقيم على سبب واحد ينعى به الطاعنان على الحكم المطعون فيه بالمخالفة للقانون والفساد في الاستدلال، وفي بيان ذلك يقول

الطاعنان أنهما تمسكا أمام محكمة الموضوع بدرجتيها بدفاع حاصله أن القرار المطعون فيه يتعلق بأمن الدولة، بحسبان أن المطعون ضده انضم للقوات العراقية إبان الغزو العراقي، بما يعد معه وضع القيد الأمني عليه يعتبر من أعمال السيادة التي تخرج عن الاختصاص الولائي للمحاكم، وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر وقضى باختصاصه بنظر الدعوى فإنه يكون معيباً يستوجب تمييزه.

وحيث إن هذا النعي سديد؛ ذلك أنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن أعمال السيادة لا تنصرف إلا إلى تلك الأعمال التي تتصل بالسياسة العليا أو بالإجراءات التي تتخذها الحكومة باعتبارها سلطة حكم في حدود وظيفتها السياسية، بما لها من سلطة عليا للمحافظة على سيادة الدولة وكيانها في الداخل والخارج، ومن ثم تكون المحاكم المختصة بتقرير الوصف القانوني للعمل الصادر من الحكومة، وما إذا كان يُعد من أعمال السيادة أو لا يُعد كذلك، ويخضع تكييف محكمة الموضوع – لهذا الأمر لرقابة محكمة التمييز – **لما كان ذلك وكان القرار الصادر من الطاعن بصفته بوضع قيد أمني على المطعون ضده هو عمل مادي بحت تتخذه الجهات الأمنية** حفاظاً على الأمن العام بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، وقد ورد بكتاب جهاز أمن الدولة التابع لوزير الداخلية بوجود معلومات جدية بأن المطعون ضده انضم للقوات العراقية أثناء فترة الاحتلال العراقي الغاشم لدولة الكويت بتاريخ ١٩٩٠/١١/٥ من خلال التحاقه بالقوات العراقية وبالمعسكر الخاص لتدريب المقاتلين للجيش الشعبي، ومن ثم فإن وضع القيد الأمني يعتبر من **أعمال السيادة** ويتعلق بأمن دولة الكويت وسيادتها على مَنْ يقيم على أرضها، وهو الأمر الذي لا تختص فيه المحاكم من ولاية – وإذ خالف الحكم الطعين هذا النظر فإنه يكون معيباً يستوجب تمييزه.

وحيث إنه وعن موضوع الاستئناف رقم ٢٠١٥/١٨٩٨ إداري صالح للفصل فيه، ولما تقدم وإذ خالف الحكم المستأنف هذا النظر وقضى باختصاص المحاكم بنظر هذا الطلب الأمر الذي يتعين معه إلغاؤه والقضاء بعدم اختصاص المحاكم الولائي بنظر الدعوى.

حكمت المحكمة: بقبول الطعن شكلاً وفي الموضوع بتمييز الحكم المطعون فيه، وألزمت المطعون ضدها المصروفات وعشرين ديناراً أتعاب محاماة.

وفي موضوع الاستئناف رقم ١٨٩٨ لسنة ٢٠١٥ إداري بإلغاء الحكم المستأنف والقضاء بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى، وألزمت المستأنف ضده المصروفات عن درجتي التقاضي وعشرين ديناراً أتعاب المحاماة".

## ثانياً – التعليق:

انتهت محكمة التمييز في حكمها محل التعليق إلى أن القيود الأمنية تعتبر من أعمال السيادة، وتتعلق بأمن دولة الكويت وسيادتها على مَنْ يقيم على أرضها، وهو الأمر الذي لا تختص فيه المحاكم من ولاية.

ولكن المحكمة عادت للقول: (لما كان ذلك وكان القرار الصادر من الطاعن بصفته بوضع قيد أمني على المطعون ضده هو عمل مادي بحت تتخذه الجهات الأمنية حفاظاً على الأمن العام بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحه عامة).

والسؤال الواجب طرحه هنا: هل وضع قيد أمني هو قرار إداري تتخذه الجهة الإدارية ويعتبر من أعمال السيادة، كما انتهت المحكمة في حكمها، أم هو عمل مادي بحت تتخذه الجهات الأمنية حفاظاً على الأمن العام، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون؟[1].

ذلك أن المحكمة في سياق حكمها جاءت بوصفين متناقضين للقيد الأمني، أولهما اعتبرت فيه القيد الأمني عملاً من أعمال السيادة، أما الثاني فاعتبرت القيد الأمني مجرد عمل مادي بحت.

ومن المستقر عليه في أحكام محكمة التمييز وجوب عدم الخلط بين القرار الإداري (ولو ارتقى إلى مقام أعمال السيادة) والعمل المادي، لأن القرار الإداري يتميز عن العمل المادي بأنه يكون مصحوباً بقصد إحداث تعديل في المراكز القانونية – في حين أن العمل المادي يكون دائماً مجرد واقعة مادية أو إجراء مثبتاً لها، ولا يقصد به تحقيق آثار قانونية معينة، ويكون دائماً مجرد نتيجة مادية[2].

وفي حكم آخر لها قررت (أن القرار الإداري – وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة – هو عمل تفصح به جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة

---

(١) من المستقر عليه في أحكام محكمة التمييز الكويتية (أن ما يعتبر عادة عملاً إدارياً قد يرقى في ظروف سياسية في دولة ما إلى مرتبة أعمال السيادة. كما أن ما يعتبر من أعمال السيادة قد يهبط في ظروف أخرى إلى مستوى أعمال الإدارة) – الطعن بالتمييز رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٧ تجاري، جلسة ١٩٨٧/١١/٢٥.

(٢) انظر: طعن بالتمييز رقم ٢٠٠٤/١٤٨ إداري، جلسة ٢٠٠٥/٣/٢٨.
– ولدراسة موسعة عن التمييز بين القرار الإداري والعمل المادي انظر: كتاب د. عادل الطبطبائي: النظرية العامة للقرارات الإدارية السلبية، دراسة مقارنة – مطبوعات مجلس النشر العلمي. بجامعة الكويت. ٢٠١٧، ص ٣١–٣٣.

بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين، بما مؤداه، أن القرار الإداري يتميز عن العمل المادي بأن الأول يكون مسبوقاً أو مصحوباً بقصد إحداث تعديل في المراكز أو إجراء مثبتاً لها، ولا يقصد به تحقيق آثار قانونية معينة إلا ما كان منها وليد إرادة المشرع مباشرة)[1].

ويترتب على التمييز بين القرار الإداري والعمل المادي:

– القرار الإداري تختص المحاكم الإدارية بإلغائه والتعويض عنه إذا كان غير مشروع، ما لم يرق هذا القرار إلى مصاف أعمال السيادة، فعندها يخرج من اختصاص المحاكم لهذا السبب.

أما العمل المادي فهو يخرج من اختصاص القضاء الإداري، وتختص المحاكم العادية بنظر المنازعات المتعلقة به.

ولما كان التصرف أو العمل الواحد لا يمكن أن يكون له طبيعتان قانونيتان مختلفتان في آن واحد، بحيث يكون قراراً إدارياً وفي الوقت نفسه عملاً مادياً، فهو إما أن يكون قراراً إدارياً أو عملاً مادياً، فإنه يترتب على ذلك أن وصف الحكم للقيد الأمني بأنه: قرار إداري بوصفه عملاً مادياً بحت، لا يستقيم مع المنطق القانوني المجرد، مما كان يستلزم على الحكم عدم الاستطالة على وصف القيد الأمني بأنه عمل مادي بحت، لأنه بذلك يكون قد قرر عدم اختصاص القضاء الإداري بنظره، ومن ثم لا يستقيم أن ينتهى الحكم إلى عدم اختصاصه ولائياً بنظر النزاع المطروح عليه، وإنما كان على المحكمة أن تقضي بانتفاء القرار الإداري، لأن القيد الأمني مجرد عمل مادي لا يرتقي إلى مستوى القرار الإداري. ولكن المحكمة انتهت في حكمها إلى وصف القيد الأمني بأنه عمل من أعمال السيادة، وبالتالي يخرج عن نطاق اختصاصها الولائي، الأمر الذي يدعونا إلى التساؤل أين وصف المحكمة للقيد الأمني بأنه عمل مادي بحت؟ فهل ما حدث هو مجرد استطراد من المحكمة لا محل له، ربما كان الأمر كذلك.

(١) انظر: الطعن بالتمييز رقم ٥٨ لسنة ١٩٩٦ تجاري، جلسة ١٩٩٧/٣/١٧.
– الطعن بالتمييز رقم ٤٧ لسنة ١٩٩٠ تجاري، جلسة ١٩٩٠/٦/١٠.
– الطعن بالتمييز رقم ١٨٠ لسنة ٢٠١٤ إداري، جلسة ٢٠١٥/٧/٨.