التكييف القانوني لجائحة كورونا "COVID-19"

وأثره على حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي

"دراسة مقارنة"

legal characterization of the COVID-19 Pandemic and its Impact on boundaries of Administrative Authority concerning University Education
"A Comparative Study"

إعداد الدكتور/ محمود صابر توفيق اسماعيل

مدرس القانون الإداري والدستوري

كلية الحقوق – جامعة جنوب الوادي

بريد الكترونى : dr.mahmoudismailsvu@gmail.com

الملخص:

الحق في التعليم من الحقوق والحريات العامة التي لكل إنسان حق التمتع به بهدف بناء شخصيته، لذلك حرصت القوانين على تنظيم مباشرة الإنسان لحقه في التعليم تنظيمًا عميقًا، تكاد تنحصر فيه سلطة الإدارة التقديرية على نحو تغدو فيه سلطتها مقيدة، لذا توجب أن تتفق كافة تصرفات الإدارة بشأن مباشرة الحق في التعليم القانونية والمادية مع حكم القانون.

وفي نهاية عام ٢٠١٩م ظهر فيروس كورونا COVID-19، الأمر الذي أربك العالم وجمد القوانين، واتخذت حكومات الدول كثيرًا من القرارات المقيدة للحقوق والحريات العامة بغرض مكافحة الفيروس ومنع انتشاره، ومنها الحق في التعليم الجامعي، ومع تطور الأزمة الصحية استجابت الحكومات من أجل كفالة الحق في التعليم، وسلامة الأشخاص الفاعلة في قطاع التعليم الجامعي إلى اتخاذ قرارات غير عادية، أثرت على مباشرة الحق في التعليم الجامعي على مستوى العالم اتساعًا وضيقًا وفقًا لحدة الجائحة من دولة لأخرى.

لذا توجب استجلاء أثر جائحة فيروس كورونا COVID-19 على حدود سلطة الإدارة بشأن كفالة الحق في التعليم الجامعي، بما يستلزم بيان حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في الظروف العادية، ثم الوقوف على التكييف القانوني لجائحة كورونا COVID-19، من أجل استجلاء أثرها على حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي، وصولًا إلى نتائج وتوصيات.

الكلمات المفتاحية:

القانون الإداري، جائحة كورونا، التكييف القانوني، الظروف الاستثنائية، التعليم الجامعي.

Abstract

The right to education is one of the public rights that every human being has the right to develop his or her personality, laws, therefore, were eager to tightly control how an individual exercised his right to education. Hence, the administration's discretionary power was practically curtailed. Consequently, all administration's, legal and material acts, regarding the right to education must be per the rule of law.

At the end of 2019, COVID-19 spread, which has left the globe perplexed and halted laws. State governments have made numerous measures limiting public rights and freedoms to stop its expansion, including the right to university education. As the health crisis worsened, governments reacted by taking extraordinary actions to protect the right to education and the safety of those working in the university education sector. Depending on the severity of the epidemic in each nation, it had a widespread or limited impact on exercising the right to a university education worldwide.

Consequently, it is critical to clarify the influence of the Coronavirus pandemic on the administration's power in securing the right to university education, clarifying the limits of the administration's authority regarding university education in normal circumstances. This is followed by the legal characterization of the COVID-19 pandemic to clarify further its impact on the limitations of administrative authority in university education, reaching results and recommendations.

Key words:

administrative law, COVID-19, legal characterization, exceptional circumstances, university education.

مـقدمـة الـدراسـة

أهمية موضوع الدراسة: الحق في التعليم من الحقوق والحريات العامة التي لكل إنسان حق التمتع به بهدف بناء شخصيته والحفاظ على هويته وتأصيل منهجه العلمي في التفكير، وتنمية مواهبه وتشجيعه على البحث والابتكار والإبداع، وترسيخ القيم والمفاهيم الروحية لديه، فالتعليم هو أفضل وسيلة للتنمية البشرية، وأداة قوية لحفز التقدم والتطوير الاجتماعي والاقتصادي وتعزيز الرفاهية الفردية والمجتمعية، باعتباره عنصرًا أساسيًا لتحقيق السلام الدائم والتنمية المستدامة.

لذلك حرصت المواثيق والاتفاقيات الدولية والقوانين الوطنية التي تهدف إلى حماية حقوق الإنسان على كفالة الحق في التعليم، حيث تولت الدساتير والقوانين الوطنية تنظيم مباشرة الإنسان لحقه في التعليم تنظيمًا عميقًا تكاد تنحصر فيه سلطة الإدارة التقديرية على نحو تغدو فيه سلطتها مقيدة، نظرًا لأهمية هذا الحق وأثره على التنمية المستدامة؛ لذا توجب أن تتفق كافة تصرفات الإدارة بشأن مباشرة الحق في التعليم القانونية والمادية مع حكم القانون، فلا يجوز لها أن تأتي عملًا قانونيًا أو ماديًا مخالفًا للقانون، فضلًا عن ضرورة استناد كل تصرفاتها القانونية والمادية إلى أساس من القانون، فلا يكفي أن يكون عمل الإدارة وتصرفاتها غير مخالف للقانون، وإنما يجب أيضًا أن يكون مستندًا ومبنيًا على قاعدة قانونية قائمة تجيزه حتى يكون مشروعًا.

وعلى الرغم من تلك القوانين الهادفة إلى حماية حقوق الإنسان فإنه في نهاية عام ٢٠١٩م أبلغت الصين منظمة الصحة العالمية باكتشاف وجود فيروس من فيروسات كورونا في مدينة ووهان وسط الصين يسمى COVID-19، الأمر الذي أربك العالم، وجمد القوانين، فمع بدايات عام ٢٠٢٠م لم يعد العالم قرية صغيرة، وإنما أغلقت الحدود، وتحصن البشر في بيوتهم، وأصبح المواطن يخشى القادم من الخارج، ولم يعد يوحي بالعولمة إلا شيء واحد ألا وهو فيروس كورونا المستجد المسبب لمرضCOVID-19، الذي أصبح يعبر الحدود بدون تأشيرة دخول، ولأول مرة في التاريخ لجأ العالم إلى إجراءات ليس لها سابقة، واتخذت حكومات الدول كثيرًا من التدابير والإجراءات المقيدة للحقوق والحريات العامة بغرض مكافحة الفيروس ومنع انتشاره.

ومن هذه الحقوق والحريات العامة الحق في التعليم، فقد تسببت جائحة COVID-19 في أكبر انقطاع للتعليم في التاريخ، حيث كان لها تأثير شبه شامل على

طالبي العلم حول العالم، من مرحلة التعليم قبل الجامعي إلى التعليم الجامعي وتعلم الكبار، فبحلول منتصف أبريل من عام ٢٠٢٠م كان ٩٤% من طالبي العلم على مستوى العالم قد تأثروا بالجائحة.

ومع تطور الأزمة الصحية استجابت الحكومات سريعًا من أجل ضمان استمرارية خدمة التعليم وكفالة سلامة الطلاب والجهات الفاعلة في قطاع التعليم إلى اتخاذ قرارات إغلاق المدارس، ومراكز التعلم، والتدريب، والجامعات وغيرها من أماكن التعلم، وتمكين التعلم عن بُعد في قطاع التعليم العالي بصفة خاصة من خلال المحاضرات المسجلة والمنصات الرقمية، وبعض الجامعات في بعض الدول ارجأت التعلم والتدريس إلى أن يأتي إشعار آخر، بسبب العجز في البنية التحتية الرقمية اللازمة لكل من الطلاب والعاملين.

وعملت عدة بلدان على تطبيق نموذج "هجين" أو مختلط للتعليم، وعملت بلدان أخرى على تخفيض أحجام الصفوف الدراسية بدرجة كبيرة أو تقديم دروسٍ خارجها، وفي كثير من الدول اشترطت مؤسساتها التعليمية أن يرتدي جميع الطلاب والعاملين كمامات وقائية، وقد استلزم إغلاق المدارس، ومراكز التعلم، والتدريب، والجامعات إجراء تغييرات في أساليب تقييم الطلاب، فقد تم تأجيل الامتحانات في معظم البلدان، وتم إلغاؤها في بعضها، وتم استبدال الامتحانات في بعضها الآخر بتقييمات مستمرة أو اتباع طرائق بديلة، مثل إجراء الامتحانات النهائية عبر الإنترنت.

ولا شك أن أهمية موضوع البحث تتبلور –وعلى هدى ما تقدم- في أن القرارات والتدابير الاحترازية غير العادية التي اتخذتها الحكومات في قطاع التعليم للحيلولة من تفاقم أزمة جائحة COVID-19 قد أثرت تأثيرًا شبه شامل على مباشرة الحق في التعليم والدراسة على مستوى العالم، وما لهذا الحق من أهمية على المجتمعات بوصفه أحد الحقوق والحريات العامة الأساسية، حيث أدت هذه الإجراءات إلى المساس بفاعلية هذا الحق اتساعًا وضيقًا وفقًا لحدة الجائحة من دولة لأخرى؛ لذا كان لزامًا البحث في سلطات الإدارة بشأن التزاماتها في كفالة الحق في التعليم والدراسة في الأزمنة الطبيعية وتزامنًا مع مواجهة جائحة فيروس كورونا -COVID 19، فضلًا عن بيان حدود سلطاتها وفقًا للضوابط اللازم مراعاتها عند مواجهة هذا الحدث الاستثنائي العالمي المتمثل في جائحة فيروس كورونا COVID-19.

إشكالية الدراسة: تتجسد إشكالية الدراسة بأنه في نهاية عام ٢٠١٩م ومع بدايات عام ٢٠٢٠م اجتاح العالم فيروس كورونا المستجد COVID-19، واقتضت مكافحة الفيروس اتخاذ العديد من الدول والحكومات لكثير من القرارات والتدابير المقيدة للحقوق والحريات العامة بما فيها المقيدة لمحل دراستنا وهو ما يتعلق بمباشرة الحق في التعليم الجامعي بغرض الحد من انتشار الفيروس، ومن ثم تثور عدة إشكاليات تتمثل فيما يتعلق بحق جهة الإدارة في الخروج عن قواعد المشروعية العادية وعدم القيام بالتزاماتها القانونية بشأن التعليم الجامعي من أجل مواجهة الحدث الاستثنائي المتمثل في جائحة فيروس كورونا COVID-19، ومنها ما يتعلق بماهية الحدث الاستثنائي ومدى تحريره لجهة الإدارة ضيقًا واتساعًا من التزاماتها القانونية بشأن التعليم الجامعي والسماح لها بالخروج عن القواعد المعتادة واللجوء لقواعد استثنائية، وما الضوابط الواجب توافرها في الحدث الاستثنائي ومدى تمكينه لجهة الإدارة من سلطة اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهته بشأن التعليم الجامعي، ومدى انطباق ذلك على جائحة فيروس كورونا COVID-19، كما تثور بعض الإشكاليات فيما يتعلق بمدى تأثير جائحة فيروس كورونا COVID-19 على حدود سلطة الإدارة في تقييد التعليم الجامعي.

نطاق الدراسة: يتحدد نطاق هذه الدراسة بالتكييف القانوني لجائحة كورونا COVID-19 وأثره على حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في القانونين المصري والفرنسي؛ وفيما يتعلق بالتكييف القانوني لجائحة كورونا COVID-19 تركز الدراسة –بصفة أساسية- على تناول أثره على حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي – بما يتمثل في نظم الدراسة، مواعيد بدء الدراسة وانتهائها ومدة عطلة منتصف العام الجامعي، المقررات الدراسية وتحديد محتواها العلمي، المحاضرات والتمرينات العملية، نظم أعمال الامتحانات ومواعيدها ونتائجها- ومن ثم تنصب الدراسة على حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في الظروف العادية، ولمحة عن جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 وتكييفها القانوني، وما تثيره من إشكاليات تتعلق بأثرها على حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي؛ وعلى ذلك يخرج عن مجال الدراسة التكييف القانوني لمتحورات فيروس كورونا المستجد COVID-19 وآثارها، كما يخرج عن مجال الدراسة أثر التكييف القانوني لجائحة كورونا COVID-19 على حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم قبل الجامعي.

أهداف الدراسة: تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، لعل أبرزها:

- بيان حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في الظروف العادية، والأساس القانوني لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي.

- بيان مفهوم جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19، وبدايات انتشار الفيروس، وأبرز تداعياته، لاسيما على قطاع التعليم الجامعي.

- الوقوف على التكييف القانوني لجائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19، ومدى ملائمة نظرية الظروف الاستثنائية لاستيعاب الجائحة.

- استجلاء أثر جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 على سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي.

صعوبات الدراسة: نظرًا لحداثة جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 التي ظهرت في الصين في نهاية عام ٢٠١٩م، وتدخل الدول لمواجهة هذه الجائحة كان في مطلع عام ٢٠٢٠م، فضلًا عن حداثة تناول أثر تلك الجائحة على حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي، فقد واجهت هذه الدراسة بعض الصعوبات، من أهمها عدم توفر دراسات تناولت نطاق سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في ظل جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19، فضلًا عن قلة الدراسات التي تناولت التداعيات القانونية لجائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19، وجل هذه الدراسات القليلة ركزت على تناول تداعيات جائحة كورونا COVID-19 على المعاملات الاقتصادية، وبعضها ركزت على تناول أثر الجائحة في نطاق القانون الخاص، وبعضها استغرق في تناول تداعيات الجائحة على المنظومة القضائية، ومن الصعوبات –أيضًا- عدم توفر أحكام قضائية صادرة من مجلس الدولة سواء المصري أو الفرنسي تبين حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في ظل جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19؛ وعلة ذلك أن جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 ظهرت في الصين في نهاية عام ٢٠١٩م، ومواجهة هذه الجائحة كان في مطلع عام ٢٠٢٠م، وعليه لم تتوفر أحكام قضائية منشورة في هذا الشأن، فضلًا عن صعوبة التوثيق العلمي للأحكام القضائية غير المنشورة، وندرتها في الوقت ذاته.

مناهج الدراسة: تعتمد الدراسة من أجل تحقيق أهدافها على مجموعة من مناهج البحث العلمي، لعل أهمها المنهج الوصفي[1]، الذي يتم من خلاله وصف حدود سلطة

[1] المنهج الوصفي هو: "أسلوب من أساليب التحليل المركز على معلومات كافية ودقيقة عن ظاهرة أو موضوع محدد، أو فترة أو فترات زمنية معلومة، وذلك من أجل الحصول على نتائج علمية، ثم

الإدارة بشأن التعليم الجامعي، ببيان حدود هذه السلطة في الظروف العادية، والأساس القانوني لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي، أما المنهج الاستقرائي[١]، فيستخدم في دراسة جائحة فيروس كورونا COVID-19، ونظرية الظروف الاستثنائية، للوصول إلى مدى ملائمة نظرية الظروف الاستثنائية لاستيعاب جائحة فيروس كورونا COVID-19، بينما يستخدم المنهج الاستنباطي[٢] للبحث عن المبادئ العامة التي تتلاءم مع سلطة الإدارة في الظروف الاستثنائية، وتطبيقها علي سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في ظل جائحة فيروس كورونا COVID-19، كما تستخدم الدراسة المنهج المقارن[٣]، من خلال مقارنة كل مسألة في القانونين معًا، المصري والفرنسي.

خطة الدراسة: تقوم الدراسة على مقدمة، وثلاثة مباحث، وخاتمة وذلك على التفصيل التالي:

مقدمة الدراسة:

وتشتمل على أهمية موضوع الدراسة، وإشكاليتها، ونطاقها، وأهدافها، وصعوباتها، ومناهجها.

المبحث الأول: حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في الظروف العادية.

المطلب الأول: بيان حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في الظروف العادية.

تفسيرها بطريقة موضوعية، بما ينسجم مع المعطيات الفعلية للظاهرة" (د. رجاء وحيد دويدري: البحث العلمي أساسياته النظرية وممارسته العملية، دار الفكر المعاصر، بيروت، ط١، ٢٠٠٠م، ص١٨٣).

[١] المنهج الاستقرائي يسمى كذلك بالمنهج التجريبي ويعني هذا الأسلوب باستقراء الأجزاء ليستدل منها على حقائق تعمم على الكل، على اعتبار أن ما يسري على الجزء يسري على الكل، فمضمون المنهج الاستقرائي هو الانتقال من الجزيئات إلى الكليات أو من الخاص إلى العام. (د.أحمد عبدالكريم سلامه: الأصول المنهجية لإعداد البحوث العلمية، الطبعة الأولى، عام ١٩٩٧م، ص٣٤).

[٢] المنهج الاستنباطي يسمى كذلك بالمنهج التحليلي، وهذا الأسلوب عكس المنهج الاستقرائي، فإذا كان الأخير يرصد حكم الجزيئات لتعميمها على الكل، فإن المنهج الاستنباطي يبدأ من الحقائق الكلية إلى الحقائق الجزئية، حيث يعني هذا المنهج بدراسة المبادئ والقواعد العامة وتطبيقها على الأجزاء. (د.جابر جاد نصار: أصول وفنون البحث العلمي، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٥م، ص٣٨).

[٣] المنهج المقارن يمثل أهمية كبيرة في الدراسات القانونية، فمن خلاله يطلع الباحث على تجارب النظم القانونية الأخرى، ومقارنتها بالنظم القانونية الوطنية وبيان ما بينهما من أوجه اتفاق أو اختلاف، والموازنة بين هذا وذاك، ومن ثم الوصول إلى نتائج دقيقة تكون قابلة للتحقيق. (د.جابر جاد نصار: أصول وفنون البحث العلمي، المرجع السابق، ص٤٠).

المطلب الثاني: الأساس القانوني لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي.

المبحث الثاني: التكييف القانوني لجائحة كورونا COVID-19.

المطلب الأول: لمحة عن جائحة كورونا COVID-19.

المطلب الثاني: مدى ملائمة نظرية الظروف الاستثنائية لاستيعاب جائحة كورونا COVID-19.

المبحث الثالث: أثر جائحة كورونا COVID-19 على حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي.

المطلب الأول: التفسير الواسع للقواعد القانونية المنظمة للتعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19.

المطلب الثاني: الترخيص للإدارة في مخالفة القواعد القانونية المنظمة للتعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19.

خاتمة الدراسة:

وتشتمل على نتائج الدراسة، وتوصيات الدراسة.

المبحث الأول

حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في الظروف العادية

تمهيد وتقسيم:

حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في الظروف العادية تتجسد في التزام الإدارة بمبدأ المشروعية، ولا شك في أهمية التزام الدول الحديثة بمبدأ المشروعية الذي يمثل ضمانة أساسية للحقوق والحريات العامة؛ لذلك ينبغي لدراسة حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في الظروف العادية، تحديد نطاق سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في الظروف العادية، فضلًا عن بيان أساس مشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي؛ وعلى ذلك نقسم هذا المبحث على النحو التالي:

المطلب الأول: بيان حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في الظروف العادية.

المطلب الثاني: الأساس القانوني لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي.

المطلب الأول

بيان حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في الظروف العادية

تمهيد وتقسيم:

لا شك في أهمية التزام الإدارة الجامعية بمبدأ المشروعية الذي يمثل ضمانة أساسية لحقوق الأفراد وحرياتهم، حيث إن إطار سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في الظروف العادية يتجسد في التزام الإدارة بمبدأ المشروعية؛ لذلك ينبغي لتعيين حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في الظروف العادية، تحديد مدلول هذا المبدأ في نطاق تنظيم التعليم الجامعي، فضلًا عن بيان مدى خضوع الإدارة بشأن التعليم الجامعي لهذا المبدأ؛ وعلى ذلك نقسم هذا المطلب على النحو التالي:

الفرع الأول: مدلول مشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي في الظروف العادية.

الفرع الثاني: مدى خضوع جهة الإدارة بشأن التعليم الجامعي للقانون.

الفرع الأول

مدلول مشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي في الظروف العادية

يمثل مبدأ المشروعية في الوقت الراهن قمة الضمانات الأساسية لحقوق الأفراد وحرياتهم[١]؛ لذا فإن الدول الحديثة تقوم على مبدأ المشروعية الذي يتلخص في أنه سيادة حكم القانون، والذي يقتضي أن تخضع الدولة في تصرفاتها للقانون القائم[٢]، حيث يتعلق مبدأ المشروعية بحدود سلطان الدولة، وهو ما يعني خضوع الهيئات الحاكمة لقواعد ملزمة لها[٣]، وعليه فإن مشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي تقتضي أن تخضع تصرفات الإدارة في هذا الشأن للقانون القائم، حيث تتعلق المشروعية بحدود سلطاتها، وهو ما يعني خضوع الهيئات الإدارية الجامعية لقواعد ملزمة لها.

ومبدأ المشروعية بما يعني سيادة القانون، أي احترام أحكامه وسريانها على كل من الحاكم والمحكوم[٤]، فإن هذا المفهوم الشامل الواسع يعني مطابقة أي تصرف أو عمل قانوني للقانون، سواء كان ذلك التصرف أو العمل في مجال القانون العام أو في مجال القانون الخاص[٥]؛ لذلك يعرف فقهاء القانون العام مبدأ المشروعية بأنه ضرورة احترام القواعد القانونية في الدولة بأن تكون جميع تصرفات السلطة العامة في الدولة متفقة وأحكام القانون بمدلوله العام[٦]، ومن ثم فإن مبدأ المشروعية يقتضي احترام أحكام القانون المنظم للتعليم الجامعي وسريانه على كل من المخاطبين

---

[١] د.سامي جمال الدين: القضاء الإداري ـ الرقابة على أعمال الإدارة ـ مبدأ المشروعية ـ تنظيم القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٣م، ص١٢.

[٢] د.سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري ـ الكتاب الأول ـ قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ط٧، بدون تاريخ نشر، ص١٩.

[٣] د.محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، شركة مطابع الطوبجى التجارية، الطبعة الثانية، ١٩٩٩م، ص١٣.

[٤] د.ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري ـ مبدأ المشروعية ـ لجان التوفيق في المنازعات الإدارية ـ تنظيم القضاء الإداري ـ اختصاص القضاء الإداري ـ ولاية القضاء الإداري ـ قضاء الإلغاء ـ قضاء التعويض ـ قضاء التأديب ـ الطعن في الأحكام، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤م، ص١٥.

[٥] د.محمد عبدالعال السناري: مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مطبعة الإسراء، بدون تاريخ نشر، ص٦.

[٦] د.رمزي الشاعر: مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، بدون دار نشر، ١٩٨٠م، ص١٣٠.

بأحكامه؛ من إدارة وطلاب وعاملين ومتعاملين، فإن هذا المفهوم يعني مطابقة أي تصرف من الإدارة الجامعية للقانون، سواء كان ذلك التصرف يدخل في مجال القانون العام أو مجال القانون الخاص؛ لذلك نرى أن مشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي توجب ضرورة احترام القواعد القانونية القائمة، بأن تكون جميع تصرفات الإدارة الجامعية متفقة وأحكام القانون بمدلوله العام.

وبالرغم من تعدد المصطلحات المستخدمة للمطالبة بخضوع الجميع لأحكام القانون، إلا أن جميعها متفق على أن ذلك يعنى أن يكون للقانون السلطة العليا، فهو قانون للجميع وعلى الجميع، أي أن القانون عندما يصدر أنما يصدر ليلتزم به الجميع، وعلى الجميع أن يخضعوا لأحكامه ولا يخرجون عليها، فمن جانب يلتزم جميع الأفراد بالخضوع للقانون، وعلى قدم المساواة، وبدون أية تفرقة بسبب الجنس أو اللون أو العقيدة أو السن أو الوضع الاجتماعي أو الاقتصادي[١]، فالقانون يجب أن يحكم سلوك الأفراد، ليس فقط في علاقاتهم ببعض، وإنما كذلك في علاقاتهم بهيئات الدولة[٢].

ومن جانب آخر تلتزم جميع السلطات بالخضوع لأحكام القانون، بما في ذلك السلطة التشريعية، حيث يجب عليها الالتزام بأحكام الدستور فضلا عن مراعاة المبادئ القانونية العامة، كما أن القضاء مطالب – وهو أمر طبيعي بحكم وظيفته- باحترام كافة القوانين وتطبيقها على المنازعات التي يفصل فيها، وتعتبر السلطة التنفيذية هي المطالبة الأولى بالخضوع للقانون والالتزام بأحكامه، ذلك أن السلطة التنفيذية كحكومة في مستواها الأعلى، وكإدارة في مستوياتها الأخرى[٣].

وأيا كانت المصطلحات المستخدمة للتعبير عن خضوع الإدارة الجامعية والمتعاملين معها لأحكام القانون، طالما أنها تعنى أن يكون للقانون المنظم للتعليم الجامعي السلطة العليا، فهو قانون للإدارة الجامعية والمتعاملين معها وعليهم أيضًا، أي أن القانون المنظم للتعليم الجامعي يصدر ليلتزم به جميع المخاطبين بأحكامه؛ من إدارة وطلاب وعاملين ومتعاملين، وعلى هؤلاء أن يخضعوا لأحكامه ولا يخرجون

---

[١] د.أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٩م، ص ٢٣.

[2] Jean Rivero : Droit administratif, Précis Dalloz, 1970 p.14, et 76 et suiv. André De Laubadére : Trauté élméntaire de droit administratif, t.I.1967.p.203 et s. Georges Vedel: Droit administratif, Thémis, 1974.p.189 et s. Francis-Paul Benoit, le droit administratif français,1968,p.77.

[٣] د.أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣ وما بعدها.

عنها، فمن جانب يلتزم المتعاملون مع الإدارة الجامعية بالخضوع للقانون المنظم للتعليم الجامعي، وعلى قدم المساواة، وبدون أية تفرقة، فالقانون يحكم سلوك هؤلاء في علاقاتهم بالإدارة الجامعية، ومن جانب آخر تلتزم جميع الإدارات الجامعية بالخضوع لأحكام القانون المنظم للتعليم، فإدارة الجامعات مطالبة بالخضوع للقانون المنظم للتعليم الجامعي والالتزام بأحكامه، فقد نصت المادة (١٦٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م على أن "تمارس الحكومة، بوجه خاص، الاختصاصات الآتية: ..... ٥-إصدار القرارات الإدارية وفقًا للقانون، ومتابعة تنفيذها..... ٩-تنفيذ القوانين"[١]، كما نصت المادة (١٦٨) على أن "يتولى الوزير وضع سياسة وزارته بالتنسيق مع الجهات المعنية، ومتابعة تنفيذها، والتوجيه والرقابة، وذلك في إطار السياسة العامة للدولة...."[٢].

ويجب ملاحظة أن بعض الفقه اطلق اصطلاح سيادة القانون للدلالة على مبدأ المشروعية، وبذلك تعني سيادة القانون لديهم "سيطرة أحكام القانون" بحيث تخضع جميع سلطات الدولة للقانون بمعناه الواسع[٣]، بينما يذهب بعض الفقه الآخر إلي عدم الخلط بين المبدأين لاختلاف المقصود بكل منهما[٤]، فمبدأ سيادة القانون لا يستخدم للدلالة على مبدأ المشروعية، لأن هذين الاصطلاحين غير مترادفين لاختلاف فحواهما، فمبدأ المشروعية يعني خضوع جميع سلطات الدولة لأحكام القانون، أما مبدأ سيادة القانون يعني خضوع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية ومنعها من التصرف إلا وفقا لأحكام القانون؛ لأن السلطة التشريعية بحسبانها صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع تحتل في سلم الهيئات العامة مكانة تفوق تلك التي

---

[١] المادة (١٦٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.

[٢] المادة (١٦٨) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.

[٣] د.فؤاد العطار: القضاء الإداري، بدون دار نشر، ١٩٦٣م، ص٢٢، د.عبدالحميد متولى: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، بدون دار نشر، ١٩٧٤م، ص١٨٧، د.صبحي سعيد: السلطة في المجتمع الاشتراكي، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٠م، ص٤٧٣ وما بعدها.

[٤] د.ثروت بدوي: النظم السياسية، بدون دار نشر، ١٩٧٥م، ص١٧١ وما بعدها، الدولة القانونية: مقال منشور بمجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة الثالثة، العدد الثالث، ١٩٥٩م، ص٢٨-٥٦ وما بعدهما، د.أحمد مدحت على: نظرية الظروف الاستثنائية "دراسة مقارنة في فرنسا ومصر"، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٧٧م، ص٨.

تتبوؤها السلطة التنفيذية؛ لذلك يحظر على الأخيرة أن تأتي عملا مخالفا لأحكام القانون المعبر عن إرادة الشعب صاحب الاختصاص الأصيل في إعداد القانون[١].

ونحن نرى أن استخدام اصطلاح سيادة القانون للدلالة على مبدأ المشروعية غير موفق، فلا يجوز الخلط بين مبدأ المشروعية ومبدأ سيادة القانون لاختلاف المقصود بكل منهما، فمبدأ المشروعية يعني خضوع جميع سلطات الدولة لأحكام القانون، بأن تكون أعمال جميع سلطات الدولة متفقة وأحكام القانون حتى تكون مشروعة، بينما مبدأ سيادة القانون يعني خضوع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية، تأسيسًا على أن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع نيابة عن الشعب صاحب السلطة الأصيلة في التشريع.

ويقتضي مبدأ المشروعية أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون، والقانون في هذا المقام يؤخذ بمدلوله العام، أي جميع القواعد الملزمة في الدولة سواء أكانت مكتوبة أم غير مكتوبة، وأيا كان مصدرها، مع مراعاة التدرج في قوتها؛ القانون الدستوري، فالقانون العادي، فاللائحة، فالقرار الفردي، وأيا كان نوع تصرف الإدارة، أي سواء كان عملها قانونيًا أو ماديًا[٢]، لذلك فإن مشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي توجب أن تكون جميع تصرفات الإدارة بالجامعات في حدود القانون بمدلوله الواسع، أي جميع القواعد الملزمة سواء المدونة أم غير المدونة، وأيا كان مصدرها، مع مراعاة التدرج في قوتها، وأيا كان نوع تصرف الإدارة بالجامعات، سواء كان عملها قانونيًا أو ماديًا.

كما أن مبدأ المشروعية لا يطبق على تصرفات طائفة دون أخرى، وإنما يشمل المحكومين في علاقاتهم والرؤساء في مزاولة سلطاتهم، بحيث يكون هؤلاء وأولئك خاضعين لأحكام القانون على حد سواء، حيث لا تستطيع أية إدارة أن تجري تصرفًا

---

[١] د.ثروت بدوي: النظم السياسية، مرجع سابق، ص١٧١، د.سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، بدون دار نشر، ١٩٦٦م، ص١٢ وما بعدها، د.محمود عاطف البنا: النظم السياسية، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، بدون تاريخ نشر، ص١٠٥ وما بعدها، د.زكريا محمد عبدالحميد: حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع ج.م.ع، بدون دار نشر، ١٩٦٦م، ص٧٦ وما بعدها، د.محمد عبدالحميد أبوزيد: مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه "دراسة مقارنة"، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٢م، ص١٧.

[٢] د.سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري-الكتاب الأول-قضاء الإلغاء، ط٧، مرجع سابق، ص١٩.

أو تتخذ قرارًا إلا وفق أحكام القانون وفي الحدود التي رسمها[١]، فأي تصرف تتخذه جهة الإدارة لن يكون مشروعًا ومنتجًا لأثاره القانونية إلا بمقدار تطابقه مع القاعدة القانونية التي تحكمه، فإذا صدر قرار دون مراعاتها عد غير مشروع، ويتعين الطعن فيه أمام القضاء، ويتحلل المرؤوس من واجب طاعته أو وضعه موضع التنفيذ[٢].

لذلك فإن مشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي لا تقتصر على تصرفات الإدارة بشأن فئة دون أخرى، وإنما تستوعب تصرفاتها بشأن الطلاب والمتعاملين معها، والمرؤوسين والرؤساء المختصين في مزاولة سلطاتهم، بحيث يكون جميعهم خاضعين لأحكام القانون المنظم للتعليم الجامعي على السواء، حيث لا تستطيع أية إدارة في اطار كفالة التعليم الجامعي أن تجري تصرفًا إلا وفق أحكام القانون وفي حدوده، فأي تصرف تتخذه جهة الإدارة في إطار كفالة التعليم العالي لن يكون مشروعًا ومنتجًا لأثاره القانونية إلا بمقدار تطابقه مع القاعدة القانونية التي تحكمه، فإذا صدر قرار دون مراعاتها فيعد غير مشروع، ويتعين الطعن فيه أمام القضاء الإداري، ويتحلل المرؤوس من واجب تنفيذه في إطار أحكام المسئولية الإدارية عن ذلك.

وتأسيسًا على ما تقدم نص الدستور المصري لعام ٢٠١٤م[٣] والمعدل في عام ٢٠١٩م[٤] على عدة مبادئ لضمان تحقيق مبدأ المشروعية، وهي على النحو التالي:

١-سريان مبدأ المشروعية على جميع سلطات الدولة؛ وذلك استنادًا للمادة (٩٤) التي تنص على أن "سيادة القانون أساس الحكم في الدولة. وتخضع الدولة للقانون، ..."[٥].

٢-استقلال السلطة القضائية وحصانتها بوصفها ضمانًا أساسيًا لحماية الحقوق والحريات العامة؛ وذلك استنادًا للمادة (٩٤) التي تنص على أن "..... واستقلال

---

(1) André. De Laubadère: Traité élémentaire de droit administratif, 1953 p.203 et s. Traité de droit administratif, 1980 p.251 et s. Francis Paul Benoit: Le droit administratif français, 1968, p.65.

(٢) د.محمد عبدالحميد أبوزيد: مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص١٦.

(٣) الدستور المصري لعام ٢٠١٤م، منشور في الجريدة الرسمية - العدد ٣ مكرر (أ) - السنة السابعة والخمسون، ١٧ ربيع الأول سنة ١٤٣٥هـ، الموافق ١٨ يناير سنة ٢٠١٤م.

(٤) المعدل بالاستفتاء الذي أجري على تعديل بعض مواد الدستور في أبريل ٢٠١٩، وأعلنت نتيجة الاستفتاء بالجريدة الرسمية، العدد ١٦ مكرر (و)، بتاريخ ٢٣ ابريل ٢٠١٩م.

(٥) المادة (٩٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.

القضاء، وحصانته، وحيدته، ضمانات أساسية لحماية الحقوق والحريات"[١]، والمادة (١٨٤) التي تنص على أن "السلطة القضائية مستقلة، تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، ويبين القانون صلاحياتها، والتدخل في شئون العدالة أو القضايا، جريمة لا تسقط بالتقادم"[٢].

٣-كفالة حق التقاضي لجميع المواطنين، وألا يحاكم أي مواطن إلا أمام قاضيه الطبيعي مع الالتزام بتقريب جهات التقاضي وسرعة الفصل في القضايا؛ وذلك استنادًا للمادة (٩٧) التي تنص على أن "التقاضي حق مصون ومكفول للكافة. وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضي، وتعمل على سرعة الفصل في القضايا، .....، ولا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعي، ....."[٣].

٤- حظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء؛ وذلك استنادًا للمادة (٩٧) التي تنص على أنه "..... يحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء،....."[٤].

٥-كفالة حق الدفاع أصالة أو بالوكالة، مع الضمان لغير القادرين ماليًا وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم؛ وذلك استنادًا للمادة (٩٨) التي تنص على أن "حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول. واستقلال المحاماة وحماية حقوقها ضمان لكفالة حق الدفاع. ويضمن القانون لغير القادرين ماليًا وسائل الالتجاء إلى القضاء، والدفاع عن حقوقهم"[٥].

٦- حماية الحرية الشخصية بوصفها حقًا طبيعيًا، ومصونة لا تُمس إلا بأمر قضائي؛ وذلك استنادًا للمادة (٥٤) التي تنص على أن "الحرية الشخصية حق طبيعي، وهي مصونة لا تُمس، وفيما عدا حالة التلبس، لا يجوز القبض على أحد، أو تفتيشه، أو حبسه، أو تقييد حريته بأي قيد إلا بأمر قضائي مسبب يستلزمه التحقيق....."[٦]، فضلًا عن تجريم أي اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين؛ وذلك استنادًا للمادة (٩٩) التي تنص على أن "كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين، وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها

---

[١] المادة (٩٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.
[٢] المادة (١٨٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.
[٣] المادة (٩٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.
[٤] المادة (٩٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.
[٥] المادة (٩٨) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.
[٦] المادة (٥٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.

الدستور والقانون، جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وللمضرور إقامة الدعوى الجنائية بالطريق المباشر. وتكفل الدولة تعويضا عادلا لمن وقع عليه الاعتداء...."[١].

الفرع الثاني

مدى خضوع جهة الإدارة بشأن التعليم الجامعي للقانون

المقصود بمبدأ المشروعية خضوع الإدارة للقانون، فإذا انحرفت عن القانون، فإن قرارها يفقد صفة الالزام ويصبح عملًا غير مشروع، ويتعين الطعن فيه بالإلغاء أو التعويض أو الاثنين معًا، وبذلك يستجيب الخضوع في هذه الحدود الضيقة إلى الرغبة في حماية الأفراد من جور الإدارة إذا لم تكن تصرفاتها محاطة بسياج منيع من القواعد القانونية، فضلا عن أنه يشيع الاتساق والنظام في نشاط الإدارة، وهو ما لا يمكن أن يتوفر إذا ترك موظفوها ينزلقون وراء أغراضهم ويتصرفون من وحي مشاعرهم الخاصة، فمبدأ المشروعية إذن يوفق بين ممارسة السلطة وحماية الحرية، لأن هذه الحماية لن تتحقق إلا باتخاذ وسائل كفالة ممارستها، ووضع قيود على سلطة الرؤساء الإداريين عند مباشرتها، وهذا لا يتحقق إلا في الدولة القانونية وحدها، حيث لا تستطيع جهة الإدارة أن تخرج عن أحكام القانون الملزمة بتطبيقه[٢].

وعلى ذلك فإن مشروعية قرارات الإدارة بشأن كفالة التعليم الجامعي يعني خضوع الإدارة الجامعية للقانون، فإذا انحرفت عن القانون، فإن قرارها يفقد صفة الإلزام ويصبح قرارًا غير مشروع، ويتعين الطعن فيه بالإلغاء أو التعويض أو بهما معًا، ومن ثم حماية الأفراد من تعسف الإدارة، فإحاطة تصرفات الإدارة الجامعية بإطار من القواعد القانونية يجعل الإدارة تسير بانتظام واطراد، فضلًا عن مشروعية نشاطها، وهو ما لا يمكن أن يتوفر إذا تركت الإدارة بغير إطار قانوني يحدد سلطاتها، فضلًا عن خضوع تصرفاتها للرقابة القضائية، فمشروعية قرارات الإدارة الجامعية بشأن كفالة التعليم توفق بين ممارسة الإدارة لاختصاصها وحماية حقوق الأفراد، وهذه الحماية لن تتحقق إلا بإطار من القواعد القانونية التي تنظم سلطة الإدارة عند مباشرة اختصاصاتها.

---

[١] المادة (٩٩) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.

[٢] د. محمد عبدالحميد أبوزيد: مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٢٦.

هذا وقد اختلف الفقه في تحديد مدلول خضوع الإدارة للقانون لثلاثة اتجاهات تدرجت فيما بينها من التوسع في حرية الإدارة في تصرفاتها إلى التضييق من حريتها، ودراسة هذه الاتجاهات في إطار سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي؛ هي على النحو التالي:

الاتجاه الموسع من سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي:

يرى أنصار هذا الاتجاه أنه يقصد بخضوع الإدارة للقانون أن تتفق كافة تصرفات الإدارة القانونية والمادية مع حكم القانون، أي أنه لا يجوز للإدارة أن تأتي عملًا قانونيًا أو ماديًا مخالفًا للقانون[١]، ووفقًا لهذا الاتجاه يتوجب أن تتفق كافة تصرفات الإدارة الجامعية القانونية والمادية مع حكم القانون، فلا يجوز لها أن تأتي عملًا قانونيًا أو ماديًا مخالفًا للقانون.

فهذا الاتجاه مؤداه أنه لا يجوز للإدارة أن تأتي عملًا قانونيًا أو ماديًا مخالفًا لأحكام القانون، ويمثل هذا الاتجاه الحد الأدنى في تفسير مبدأ المشروعية؛ لأن في إخضاع الإدارة للقانون والتزامها بتطبيق أحكامه ما يشعر بالضرورة إلى عدم خروجها على أحكامه أو مخالفة قواعده؛ لذلك فإن هذا الرأي يفسر مبدأ المشروعية تفسيرًا ضيقًا، بما يتيح للإدارة سلطة واسعة في التصرف، ولا يرد عليها من القيود التي يفرضها هذا المبدأ إلا أدناها، وهذا يمنحها حرية مطلقة فيما تتخذه من أعمال أو تجرية من تصرفات، وتغدو هذه وتلك مشروعة، طالما هي لم تخرج على حكم القانون[٢].

وبذلك فإن حظر تصرف الإدارة بشأن التعليم الجامعي بالمخالفة لأحكام القانون، يمثل الحد الأدنى في تفسير مشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي؛ لأن إخضاع الإدارة الجامعية للقانون والتزامها بتطبيق أحكامه وعدم الخروج عنها أو مخالفتها، يفسر مشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي تفسيرًا ضيقًا، بما يتيح للإدارة الجامعية سلطة واسعة، وحرية مطلقة في التصرف، حيث لا يرد عليها من القيود إلا أدناها، ومن ثم تغدو تصرفاتها مشروعة، طالما لم تخرج عن حكم القانون المنظم للتعليم الجامعي.

---

[١] د.محمد عبدالعال السناري: مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص١٦.

[٢] د. محمد عبدالحميد أبوزيد: مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٢٧.

ويلاحظ أن الأخذ بهذا الرأي يؤدي إلى توسيع سلطة الإدارة، فالإدارة حره في كل تصرفاتها وأعمالها ولا يقيدها في ذلك سوى قيد واحد هو ألا تكون تلك التصرفات والأعمال مخالفة للقانون[١]، وبالتالي توسيع سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي، التي تصبح حره في كافة تصرفاتها، طالما لم تخالف القانون.

ويتفق هذا الاتجاه مع اتجاه الفقه الفرنسي الحديث ومع ما يجري عليه القضاء الإداري الفرنسي، حيث إن الإدارة تملك التصرف بإصدار لوائح مستقلة طبقًا للمادة (٣٧) من دستور فرنسا الحالي[٢] لمعالجة المسائل التي تخرج عن اختصاص المشرع المحدد على سبيل الحصر في المادة (٣٤) من ذات الدستور، كما أن لها أن تنشئ قواعد جديدة، وتتمتع في مجالات عدة بسلطة تقديرية لا يحدها سوى أن تصبوا إلى تحقيق الصالح العام، وهذا يتطلب جعل مبدأ المشروعية محصورًا في أضيق الحدود، بأن يتحتم على الإدارة إلا تأتي عملًا مخالفًا للقانون[٣]، ووفقًا لذلك تتمتع الإدارة بشأن التعليم الجامعي بسلطة تقديرية لا يقيدها سوى ابتغاء المصلحة العامة، وهذا يضيق إلى حد كبير من نطاق مشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي، حيث يتحتم على الإدارة الجامعية ألا تأتي عملًا مخالفًا للقانون.

ومن ثم فإن مفاد هذا الاتجاه لا تقوم الإدارة بأي عمل مخالف للقانون، وبالتالي هذا الاتجاه يوسع من سلطة الإدارة التقديرية، حيث يكتفى لمشروعية التصرف الذي تقوم به الإدارة ألا يكون هذا التصرف مخالفًا للقانون، فللإدارة حرية التصرف بشرط عدم مخالفة القانون بمعناه الواسع[٤]، وعليه يتسع نطاق السلطة التقديرية للإدارة بشأن التعليم الجامعي، فيكفي لمشروعية تصرفاتها ألا تكون مخالفة للقانون بمعناه الواسع.

فإذا فرض القانون على جهة الإدارة القيام بعمل أو الامتناع عنه، وجب عليها أن تصدع لحكمه، حتى لا يلحق تصرفها البطلان ويوصم بعدم المشروعية، وإذا ترك القانون للإدارة الحرية في أن تتخذ تصرفًا أو تعرض عنه مع ضرب بعض القيود التي يجب عليها مراعاتها، فإن الإدارة وإن كانت تملك حرية التصرف، فإنها مقيدة

---

[١] د.محمد عبدالعال السناري: مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص١٧.

[2] Article 37 de la Constitution française de 1958.

[3] André. De Laubadère : Traité de droit administratif, 1980, p.264 et 265.

[٤] د.أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦.

بالقيود التي حددها المشرع، وإلا عد تصرفها باطلًا لمخالفته أحكام القانون[١]، وترتيبًا عليه إذا الزم القانون المنظم للتعليم الجامعي الإدارة بالقيام بعمل أو الامتناع عنه، توجب عليها أن تلتزم بذلك، وإلا كان تصرفها غير مشروع، وإذا ترك ذلك القانون للإدارة الحرية في أن تتخذ موقف أو تعرض عنه مع فرض بعض القيود التي يجب مراعاتها، فإن الإدارة الجامعية تملك حرية التصرف، مع الالتزام بالقيود التي حددها المشرع، وإلا عد تصرفها غير مشروع لمخالفته قواعد القانون المنظم للتعليم الجامعي.

الاتجاه الوسيط في سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي:

يرى أنصار هذا الاتجاه أن المقصود من خضوع جهة الإدارة للقانون هو ضرورة استنادها في كل تصرفاتها وأعمالها القانونية والمادية إلى أساس من القانون، فلا يكفي أن يكون عمل الإدارة وتصرفاتها غير مخالف للقانون، وإنما يجب أيضًا أن يكون مستندًا ومبنيًا على قاعدة قانونية قائمة تجيزه حتى يكون مشروعًا وتكون الإدارة ملتزمة بمبدأ المشروعية[٢]، ووفقًا لذلك يجب أن تستند الإدارة بشأن التعليم الجامعي في كل تصرفاتها القانونية والمادية إلى أساس من القانون المنظم للتعليم الجامعي، فلا يكفي أن يكون تصرف الإدارة الجامعية غير مخالف للقانون المنظم للتعليم الجامعي، وإنما يجب كذلك أن يكون مبنيًا على قاعدة قانونية قائمة تجيزه حتى يكون مشروعًا.

فهذا الرأي يتجه إلى ضرورة استناد الإدارة في كل تصرف تبغي القيام به إلى سند من القانون، فلا يكفي أن يكون تصرف الإدارة غير مخالف للقانون، وإنما يجب أن يستند إلى أساس من القانون، فإذا افتقر عملها إلى قاعدة قانونية يتكئ عليها صار غير مشروع[٣]، ومن ثم ضرورة استناد الإدارة بشأن التعليم الجامعي في كل تصرف إلى القانون المنظم للتعليم الجامعي، فلا يكفي أن يكون التصرف غير مخالف للقانون، وإنما يجب أن يستند إلى أساس قانوني، وإلا كان باطل أو منعدم على حسب الأحوال.

وبالتالي يتطلب هذا الرأي من جهة الإدارة أن تستند في كل ما تقوم به من أعمال لأحكام القانون، فلكي يكون العمل مشروعًا، لابد من استناده لقاعدة قانونية تقره

---

[١] د. محمد عبدالحميد أبوزيد: مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٢٧ وما بعدها.

[٢] د.محمد عبدالعال السناري: مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص١٧.

[٣] د. محمد عبدالحميد أبوزيد: مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٢٨.

وتكون موجودة وقائمة قبل القيام بهذا العمل[١]، وبذلك فإن مشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي تستلزم استنادها إلى قاعدة قانونية تقرها وتكون موجودة وقائمة قبل إصدار تلك القرارات.

ويعتبر التزام جهة الإدارة باحترام مبدأ المشروعية في هذا المقام التزامًا إيجابيًا، بحيث يحتم عليها عدم إجراء أي تصرف سواء كان قانونيًا أو ماديًا إلا إذا كانت مستندة في إجرائه إلى أساس من القانون[٢]، ومن ثم يضع هذا الاتجاه على عاتق الإدارة بشأن التعليم الجامعي التزامًا إيجابيًا، يحتم على الإدارة عدم اتخاذ أي موقف، إلا إذا كانت مستندة في شأنه إلى أساس من القانون المنظم للتعليم الجامعي.

ويرى بعض الفقه أن هذا الاتجاه يضيق من سلطة الإدارة في العمل أو التصرف، بحيث لا يكون تصرفها مشروعًا إلا إذا كان القانون يقرر لها حق القيام بهذا العمل[٣]، وعليه تضيق إلى حدًا ما سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في التصرف، فلا تكون تصرفاتها مشروعة، إلا إذا كان القانون المنظم للتعليم الجامعي يسمح لها بسلطة اتخاذ تلك التصرفات.

كذلك يلاحظ بعض الفقه على هذا الرأي أنه يضيق من نطاق حرية الإدارة في التصرف ويقيد سلطتها في مباشرة وظيفتها، فلا تملك اتخاذ أي عمل قانوني أو مادي إلا إذا كان مستندًا أو مبنيًا على قاعدة قانونية قائمة تمنحها حق القيام بهذا العمل، ومن ثم يختلف هذا الرأي عن الرأي الذي يجعل الأصل هو حرية جهة الإدارة في العمل والتصرف بشرط عدم مخالفة نص قانوني قائم، أما هذا الاتجاه فإنه يمنع جهة الإدارة من العمل والتصرف إلا إذا وجد نص قانوني يبيح لها التصرف[٤]، ووفقًا لذلك تتقيد سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في مباشرة وظيفتها بكفالة الحق في التعليم العالي، بأن تتأسس أعمالها على قاعدة قانونية قائمة تمنحها سلطة التصرف، وبذلك يختلف الاتجاه الوسيط عن الاتجاه الموسع، في أن الأخير يمنح الإدارة بشأن التعليم الجامعي

---

(١) د.أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦.

(٢) د.محمود حافظ: القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، بدون دار نشر، ط٧، ١٩٧٩م، ص٢١ وما بعدها، د.أحمد مدحت على: نظرية الظروف الاستثنائية "دراسة مقارنة في فرنسا ومصر"، مرجع سابق، ص٩، د.سعاد الشرقاوي: الوجيز في القضاء الإداري، الجزء الأول، بدون دار نشر، ١٩٨١م، ص٣٩، د. محمد عبدالحميد أبوزيد: رقابة القضاء لأعمال الإدارة، بدون دار نشر، ٢٠٠٠م، ص٣٤ وما بعدها.

(٣) د.أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦.

(٤) د.محمد عبدالعال السناري: مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص١٧.

حرية في التصرف، معلقة على شرط عدم مخالفة نص قانوني قائم، أما الاتجاه الوسيط فإنه يمنع الإدارة بشأن التعليم الجامعي من التصرف، إلا إذا وجد نص قانوني يسمح لها بذلك التصرف.

ويرى بعض الفقه أن هذا الاتجاه يوسع من مبدأ المشروعية، ويحد بالتالي من سلطة جهة الإدارة، فلا تستطيع أن تتخذ قرارًا إلا إذا كانت مستندة إلى قاعدة قانونية تمنحها الحق في اتخاذه[١]، ومن ثم توسيع نطاق مشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي، المترتب عليه الحد إلى حدًا ما من سلطة الإدارة بشأن التزاماتها بكفالة الحق في التعليم العالي.

الاتجاه المضيق من سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي:

أفرط هذا الاتجاه في التمسك بمبدأ المشروعية إلى أبعد مدى، حيث قرر أن أعمال الإدارة لا تكون صحيحة ومنتجة لآثارها، إلا إذا كانت مجرد تنفيذٍ لقاعدة قانونية[٢]، فيرى أصحاب هذا الاتجاه أن أعمال الإدارة وتصرفاتها القانونية والمادية لا تكون مشروعة إلا إذا كانت مجرد تنفيذ أو تطبيق لقاعدة تشريعية عامة قائمة قبل مباشرة التصرف[٣]، وعليه لا تكون تصرفات الإدارة بشأن التعليم الجامعي مشروعة إلا إذا كانت مجرد تنفيذ للقواعد القانونية المنظمة للتعليم الجامعي القائمة قبل مباشرة تلك التصرفات.

يبدو هذا الرأي متشددًا، حيث يوسع من مبدأ المشروعية على حساب سلطة الإدارة، فلا يعتبر عمل جهة الإدارة مشروعًا إلا إذا كان مجرد تطبيق للقاعدة القانونية الموجودة قبل قيام الإدارة بهذا العمل، أي أن عمل الإدارة هو مجرد تنفيذ للقاعدة القانونية، ويضيق هذا الرأي من سلطة الإدارة التقديرية وحريتها في التصرف عند القيام بوظيفتها الأساسية وهي إشباع الحاجات العامة للمواطنين، فلا تستطيع اتخاذ زمام المبادرة لمواجهة حاجات المجتمع المتطورة، بل تلتزم بأن يكون عملها أو تصرفها مجرد تطبيق أو تنفيذ للقاعدة القانونية الموجودة قبل قيام الإدارة بهذا

---

[١] د. محمد عبدالحميد أبوزيد: مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٢٨.

[٢] د. محمد عبدالحميد أبوزيد: مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٢٨.

[٣] د.محمد عبدالعال السناري: مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص١٧ وما بعدها.

التصرف[١]، فهذا الاتجاه يوسع من مبدأ المشروعية على حساب سلطة الرؤساء الإداريين وحريتهم في إصدار القرارات واتخاذ الأوامر أو التعليمات[٢]، وبذلك يتسع نطاق مشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي، فلا يعتبر تصرف الإدارة الجامعية مشروعًا إلا إذا كان مجرد تطبيق للقاعدة القانونية المنظمة للتعليم الجامعي القائمة، ومن ثم يضيق هذا الاتجاه من سلطة الإدارة التقديرية بشأن التعليم الجامعي في القيام بالتزاماتها بكفالة الحق في التعليم والبحث العلمي، فلا تستطيع مواكبة التطور المستمر في النشاط الإداري والأكاديمي.

ويلاحظ على هذا الاتجاه أنه قيد تصرفات الإدارة إلى حد بعيد، حيث جعل منها مجرد أداة لتنفيذ القانون سالبًا إياها كل قدرة على الخلق والإبداع والابتكار في أدائها لوظائفها وفي مواجهة الظروف الاستثنائية التي تطرأ أو تقتضي تنظيمًا سريعًا لا يحتمل التأخير[٣]، ومن ثم يضيق هذا الاتجاه كثيرًا من سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في القيام بالتزاماتها، ويسلب منها القدرة على الابتكار، الذي يعد من غايات الحق في التعليم الجامعي لمواكبة التقدم، ومواجهة الظروف الاستثنائية التي تطرأ على المجتمع.

ولا شك في أن هذا الرأي يوسع من مفهوم المشروعية، إلا أن ذلك يحد من سلطة الإدارة التقديرية لإشباع الحاجات العامة للمواطنين[٤]، حيث إنه يشل حركة الرؤساء الإداريين ويجعلهم مجرد وسيلة لتنفيذ أحكام القانون، ويسلب منهم قدرة خلق القواعد وابتكار المبادئ القانونية أثناء مباشرة مهامهم، فإذا لم يكن القرار الذي اتخذه الرئيس الإداري تطبيقًا لقاعدة قانونية فإنه يكون باطلًا لمخالفته مبدأ المشروعية، ويفقد صفة الإلزام ويحق للمرؤوس –إذا كان وجه عدم المشروعية ظاهرًا- أن يتحلل من واجب إطاعته، ويكون لأصحاب الشأن الطعن فيه أمام القضاء[٥]، وبالتالي يقيد

---

(١) د.أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٥.

(٢) د. محمد عبدالحميد أبوزيد: مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٢٨.

(٣) د.محمد عبدالعال السناري: مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص١٨.

(٤) د.أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٥.

(5) CARRE De MALBERG: Contribution à la théorie générale de L'état Tome I,1920 p.486 et s.

Michel D. Stassinopoulos: Traité des actes administratifs, 1954 p.69.

هذا الاتجاه من حرية المختصين بالإدارة بشأن التعليم الجامعي، حيث يسلبهم القدرة على ابتكار التصرفات التي تلاحق التطور الذي يطرأ على دورهم في كفالة الحق في التعليم العالي، فإذا لم يكن التصرف الذي اتخذه الموظف المختص تطبيقًا لقاعدة قانونية منظمة للتعليم الجامعي، فإنه يكون باطلًا أو منعدمًا على حسب الأحوال، ويجوز الطعن فيه أمام القضاء الإداري.

ومضمون هذا الرأي لا يتفق مع أحكام القانون الوضعي في كل من مصر وفرنسا، حيث يكون للإدارة سلطات واسعة أكثر من مجرد تنفيذ القانون، متمثلة في السلطة التقديرية التى تتيح للإدارة اختصاصات واسعة في تقدير ملائمة العمل الإداري، من حيث اختيار توقيت القيام به وتحديد الوسيلة المناسبة لذلك، فضلًا عن سلطتها في القيام به أو الامتناع عن ذلك، طالما لا يلزمها القانون بقاعدة محددة في هذا الشأن، كما أن القانون الوضعي سواء في فرنسا أو في مصر يقر للإدارة بسلطة إصدار اللوائح بما في ذلك اللوائح المستقلة، وهي لوائح تقرر قواعد قانونية ملزمة دون أن تكون تنفيذًا أو تطبيقًا لقاعدة قانونية قائمة من قبل، وعلى ذلك فإن هذا الرأي غير عملي، ولا يتفق مع أحكام القانون الوضعي، كما أنه يضيق من سلطة الإدارة في إشباع الحاجات العامة للمواطنين، ومن ثم لم يؤخذ به، سواء في فرنسا أو في مصر[١].

وكذلك لا يتفق هذا الاتجاه مع أحكام القانون المنظم للتعليم الجامعي الذي يمنح الإدارة سلطة تقديرية تتيح لها بشأن التعليم الجامعي اختصاصات واسعة في تقدير ملائمة التصرف الإداري، كما أن القانون المنظم للتعليم الجامعي في مصر يقر لجهة الإدارة بسلطة إصدار لوائح تقرر قواعد قانونية ملزمة دون أن تكون تنفيذًا أو تطبيقًا لقاعدة قانونية قائمة من قبل، فقد نصت المادة (١٩٦) من قانون تنظيم الجامعات على أنه[٢]: "تصدر اللائحة التنفيذية لهذا القانون بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض وزير التعليم العالي وبعد أخذ رأي مجلس الجامعات وموافقة المجلس الأعلى للجامعات. وتتولي هذه اللائحة بصفة عامة وضع الإطار العام لتنفيذ أحكام هذا القانون

د.بدرية جاسر الصالح: السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٩م، ص٣١ وما بعدها.

[١] د.أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٥ وما بعدها.

[٢] المادة (١٩٦) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات وبإلغاء القانون السابق رقم ١٨٤ لسنة ١٩٥٨م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٤٠، بتاريخ ٥ أكتوبر سنة ١٩٧٢م.

وبيان النظم والأحكام العامة المشتركة بين الجامعات وتلك المشتركة بين بعض كلياتها ومعاهدها. وتنظم اللائحة علاوة على المسائل المحددة في القانون، المسائل الآتية بصفة خاصة: ١-تكوين الجامعات. ٢-اختصاص المجالس الجامعية واللجان المتعددة المنبثقة عنها ونظم العمل بها. ٣-المؤتمرات العلمية للكليات والمعاهد والأقسام وتشكيلها واجتماعاتها واختصاصاتها. ٤-شروط قبول الطلاب وقيدهم ورسوم الخدمات التي تؤدي إليهم. ٥-القواعد العامة لنظام الدراسة والامتحان والإشراف على الرسائل ومناقشتها ونظام التأديب. ٦-بيان الدرجات والشهادات العلمية والدبلومات والشروط العامة للحصول عليها. ٧-المكافأت والجوائز الدراسية. ٨-الخدمات الطلابية. ٩-نظام الإعلان عن وظائف أعضاء هيئة التدريس ووظائف المدرسين المساعدين والمعيدين الشاغرة. ١٠-نظام الكفاءة المتطلبة للتدريس في شأن المعينين في هيئة التدريس من خارج الجامعات. ١١-قواعد الانتداب للتدريس ولأعمال الامتحانات والمكافآت الخاصة بها. ١٢-النظام العام لتدريب المعيدين والمدرسين المساعدين على التدريس وتلقي أصوله. ١٣-قواعد تحديد المكافآت المالية والمنح لأعضاء هيئة التدريس وغيرهم. ١٤-الإطار العام للوائح الفنية والمالية الإدارية للوحدات ذات الطابع الخاص في الجامعات".

كما نصت المادة (١٩٧) من قانون تنظيم الجامعات على أنه[1]: "تصدر لكل كلية أو معهد تابع للجامعة لائحة داخلية بقرار من وزير التعليم العالي بعد أخذ رأي مجلس الكلية أو المعهد ومجلس الجامعة وموافقة المجلس الأعلى للجامعات. وتتولى هذه اللائحة بيان الإطار الخاص للكلية أو المعهد وما يخص مختلف شئونها الداخلية المتميزة، وذلك في حدود القانون ووفقا للإطار أو النظام العام المبين في اللائحة التنفيذية. وتنظم اللائحة الداخلية علاوة على المسائل المحددة في القانون وفي اللائحة التنفيذية المسائل الآتية بصفة خاصة. ١- أقسام الكلية أو المعهد ومختلف التخصصات الداخلة تحت كل منها. ٢- تخصصات الأستاذية في الكلية أو المعهد. ٣- شعب التخصص وفروع الدرجات والشهادات العلمية في الكلية أو المعهد. ٤-الشروط التفصيلية للحصول على الدرجات والشهادات العلمية والدبلومات من الكلية أو المعهد. ٥- مقررات الدراسة وتوزيعها على سنوات الدراسات والساعات المخصصة لكل منها. ٦- مواعيد القيد للدراسات العليا وإجراءات تسجيل الماجستير والدكتوراه وإلغاء

[1] المادة (١٩٧) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات وبإلغاء القانون السابق رقم ١٨٤ لسنة ١٩٥٨م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٤٠، بتاريخ ٥ أكتوبر سنة ١٩٧٢م.

القيد والتسجيل. ٧- القواعد الخاصة بالامتحانات في الكلية أو المعهد. ٨- نظم الدراسة والقيد والامتحان وشروط منح الشهادات والتأديب في المدارس والمعاهد التابعة للكلية"، وعلى ذلك فإن الاتجاه المضيق من سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي غير عملي، ولا يتفق مع أحكام القانون، كما أنه يضيق من سلطة الإدارة الجامعية في إشباع المتطلبات العامة للمجتمع في نطاق التعليم والبحث العلمي.

وفي نهاية المطاف يرى بعض الفقه أنه إذا كان تقييد سلطة الإدارة يعتبر النظام التشريعي المثالي من زاوية حقوق الأفراد، حيث يتجسم في هذا النظام أكبر ضمان لحماية حقوق الأفراد وكفالة حرياتهم، إلا أن الصالح العام يحتم الاعتراف للإدارة بسلطات واسعة في بعض الحالات؛ لأن الإدارة لا يكمن دورها في أن تكون مجرد آلة صماء للتنفيذ، وإنما يجب منحها القدرة على الإنشاء والحرية في التصرف بما يعمل في النهاية على ضمان حسن سير المرافق العامة، كما أن المشرع لا يستطيع الإحاطة بجميع ملابسات الوظيفة الإدارية، بحيث يضع لكل حالة حكمها ويعد لكل احتمال الموقف المناسب لمواجهته الأمر الذي يتطلب منح الإدارة حرية تقدير ملائمة إعمالها إثناء مباشرة بعض اختصاصاتها[١]، وكذلك فإن المصلحة العامة تحتم الإقرار للإدارة بشأن التعليم الجامعي بسلطات واسعة خاصة في الظروف غير العادية، ومنحها القدرة على الحرية في التصرف بما يكفل الحق في التعليم الجامعي، فالقانون المنظم للتعليم الجامعي مهما بلغ من تنظيم للقواعد التي تكفل هذا الحق، لن يتضمن في نهاية المطاف جميع مستجدات نشاط الإدارة المتطور بشأن التعليم الجامعي، الأمر الذي يقتضي منح الإدارة بشأن التعليم الجامعي حرية في التصرف لمواجهة المستجدات، بما يكفل الحق في التعليم الجامعي وكفاءته.

ويرى بعض الفقه أن الرأيين الأول الثاني يلقيان تأييدًا من الفقه والقضاء الفرنسي دون الرأي الثالث، وهما رأيان متكاملان وليسا متعارضين، حيث يضع أحدهما التزامًا سلبيًا على عاتق الإدارة بأن تكون ملتزمة في تصرفاتها بعدم مخالفة القانون، ويضع الآخر على عاتقها التزامًا إيجابيًا بأن تكون تصرفاتها مستندة إلى

[١] د.محمد عبدالحميد أبوزيد: مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٢٩.

القانون بمعناه الواسع، فالإدارة في تصرفاتها وأعمالها يجب أن تسير وفقًا للرأيين مجتمعين[١].

كما يرى بعض الفقه أن الرأيين الأول الثاني يتفقان مع أحكام كل من القانون الفرنسي والقانون المصري، كما يأخذ بهما معظم الفقهاء، ذلك أن الرأيين يكمل أحدهما الآخر، ولا يتعارضان حيث يلزمان الإدارة بالتزام سلبي مؤداه عدم الخروج على قواعد القانون، كما يلزمانها بالتزام إيجابي مؤداه ضرورة أن يكون تصرفها مستندا لأحكام القانون بصفة عامة، ويتفق هذا الرأي مع الاتجاه الغالب في الفقه، ويرى ضرورة التزام الإدارة بأحكام القانون بالمعنى الواسع، وذلك بالتصرف استنادًا لأحكامه من ناحية، وعدم مخالفة القانون، من ناحية أخرى[٢].

ونحن نرى أن: الاتجاه الأول الموسع من سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي، ومفاده أن تتفق كافة تصرفات الإدارة بشأن التعليم الجامعي القانونية والمادية مع حكم القانون المنظم للتعليم الجامعي، أي أنه لا يجوز للإدارة الجامعية أن تأتي عملًا قانونيًا أو ماديًا مخالفًا للقانون، والاتجاه الثاني الوسيط في سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي، ومفاده ضرورة استناد الإدارة في كل تصرفاتها بشأن التعليم الجامعي القانونية والمادية إلى أساس من القانون المنظم للتعليم الجامعي، فلا يكفي أن يكون عمل الإدارة الجامعية وتصرفاتها غير مخالف للقانون، وإنما يجب أيضًا أن يكون مستندًا على قاعدة قانونية قائمة تجيزه حتى يكون مشروعًا، هما اتجاهان متكاملان؛ حيث يضع الاتجاه الأول التزامًا سلبيًا على عاتق الإدارة بشأن التعليم الجامعي بأن تكون ملتزمة في تصرفاتها بعدم مخالفة القانون المنظم للتعليم الجامعي، ويضع الاتجاه الثاني على عاتقها التزامًا إيجابيًا بأن تكون تصرفاتها مستندة إلى القانون المنظم للتعليم الجامعي بمعناه الواسع، فالإدارة في تصرفاتها بشأن التعليم الجامعي يجب أن تسير وفقًا للاتجاهين مجتمعين.

وفي ضوء ما تقدم يتبلور التزام الإدارة بشأن التعليم الجامعي بمبدأ مشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي فيما يلي:

أولًا: إذا حدد القانون المنظم للتعليم الجامعي للإدارة تصرفًا معينًا يجب عليها اتخاذه في ظروف معينة، فإنه يجب على الإدارة المختصة أن تتخذ ذلك التصرف عند

---

[١] د.محمد عبدالعال السناري: مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص١٨.

[٢] د.أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٢٦.

توفر تلك الظروف، بحيث إنها إذا اتخذت تصرفًا غيره كان تصرفها غير مشروع؛ لأن سلطتها في هذا المقام مقيدة.

ثانيًا: إذا حدد القانون المنظم للتعليم الجامعي للإدارة تصرفًا معينًا يجب عليها اتخاذه في ظروف معينة، فإنه يجب على الإدارة المختصة أن تتخذ ذلك التصرف عند توفر تلك الظروف، بحيث يعتبر سكوتها أو امتناعها عن اتخاذه تصرفًا سلبيًا غير مشروع.

ثالثًا: إذا لم يحدد القانون المنظم للتعليم الجامعي للإدارة تصرفًا معينًا يجب عليها اتخاذه في ظروف معينة، فإن الإدارة المختصة يكون لها حرية اختيار التصرف الملائم لتلك الظروف، بشرط ألا يخالف ذلك التصرف القانون المنظم للتعليم الجامعي بمعناه الواسع.

رابعًا: إذا لم يحدد القانون المنظم للتعليم الجامعي للإدارة تصرفًا معينًا يجب عليها اتخاذه في ظروف معينة، فإن الإدارة المختصة يكون لها السلطة التقديرية في اتخاذ تصرف ما لمواجهة تلك الظروف أو عدم اتخاذ أي تصرف، وكذلك لها سلطة تقديرية في تحديد وقت التدخل طالما لم يفرض عليها القانون المنظم للتعليم الجامعي الالتزام بتصرف معين في وقت محدد، مع الأخذ في الحسبان أن السلطة التقديرية للإدارة بشأن التعليم الجامعي تخضع لرقابة القضاء الإداري.

المطلب الثاني

الأساس القانوني لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي

تمهيد وتقسيم:

إذا كانت جهة الإدارة الجامعية تلتزم في تصرفاتها بشأن التعليم الجامعي باحترام القانون، فإن المقصود بالقانون في مجال المشروعية القانون بمعناه الواسع، أي كل القواعد القانونية أيا كان شكلها أو منبعها، حيث لا تقتصر قواعد القانون التي تلتزم الإدارة الجامعية بالخضوع لها، على تلك التي تضعها السلطة التشريعية وحسب، وإنما تشمل كل القواعد القانونية، أيا كان أساسها أو شكلها، أي سواء كانت مدونة أو غير مدونة، ومن بين تلك القواعد ما يصدر عن جهة الإدارة بشأن التعليم الجامعي، ومنها ما يصدر عن جهات أخرى كتلك التي تصدر عن السلطتين التأسيسية

والتشريعية، وتنحصر الأسس المدونة في التشريع الدستوري والتشريع العادي والتشريع الفرعي، وتكمن الأسس غير المدونة في الأعراف الجامعية السائدة والمبادئ العامة للقانون؛ وعلى ذلك نقسم الدراسة في هذا المطلب على النحو التالي:

الفرع الأول: الأسس المدونة لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي.

الفرع الثاني: الأسس غير المدونة لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي.

الفرع الأول

الأسس المدونة لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي

تمهيد وتقسيم:

جهة الإدارة الجامعية تلتزم في تصرفاتها بشأن التعليم الجامعي باحترام كل القواعد القانونية المكتوبة أيا كان منبعها، حيث لا تقتصر قواعد القانون المدونة التي تلتزم الإدارة الجامعية بالخضوع لها، على تلك التي تضعها السلطة التشريعية وحسب، وإنما تشمل كل القواعد القانونية، أيا كان أساسها، ومن بين تلك القواعد ما يصدر عن جهة الإدارة بشأن التعليم الجامعي، ومنها ما يصدر عن جهات أخرى كتلك التي تصدر عن السلطتين التأسيسية والتشريعية، وتنحصر الأسس المدونة لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي في التشريع الدستوري والتشريع العادي والتشريع الفرعي؛ وعلى ذلك نقسم الدراسة في هذا الفرع على النحو التالي:

الغصن الأول: الأساس الدستوري لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي.

الغصن الثاني: الأساس التشريعي العادي لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي.

الغصن الثالث: الأساس التشريعي الفرعي لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي.

الغصن الأول

الأساس الدستوري لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي

يتمثل هذا النوع من الأسس المدونة في النصوص الدستورية وتستهدف هذه النصوص تنظيم السلطات الأساسية للدولة، وتحديد اختصاصات كل منها، وتعيين

حقوق الأفراد وواجباتهم، وتعتبر النصوص التي يتضمنها الدستور أعلي القواعد القانونية في الدولة، ولهذا فإنها توضع على رأس البناء القانوني للدولة وتحكم بقية القواعد القانونية الأخرى التي يجب أن تدور في فلكها وتتقيد من حيث صدورها ومضمونها بما تقضي به تلك القواعد الدستورية التي تسمو على ما عداها وتحتل مكان الصدارة بالنسبة لسائر القواعد القانونية في الدولة[١]، وعلى ذلك تمثل القواعد الدستورية مصدرًا لمشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي، حيث تستهدف هذه القواعد تنظيم سلطات الإدارة بشأن كفالة الحق في التعليم الجامعي، وتحديد اختصاصاتها، وتعيين حقوق الطلاب والمتعاملين وواجباتهم، ولأن هذه القواعد الدستورية هي أعلى القواعد القانونية، فإنها تحكم بقية القواعد القانونية الأخرى التي تتقيد بما تقضي به تلك القواعد الدستورية التي تسمو على ما عداها من القواعد القانونية.

لذلك يعتبر الدستور في قمة القواعد القانونية الوضعية التي تشكل النظام القانوني في الدولة، ومن ثم فهو يعد من أهم مصادر المشروعية، حيث يأتي في مقدمة هذه المصادر فتكون لقواعده أولوية التطبيق إذا تعارض مضمونها مع مضمون القواعد الأخرى الواردة في المصادر الأدنى منه درجة في سلم تدرج القواعد القانونية[٢]، ويعرف الدستور وفقًا للمعيار الشكلي بأنه القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية، فكل قاعدة تضمنها الوثيقة تعتبر دستورية، وهذه القواعد من صنع سلطة أعلى من السلطة التشريعية، وهي السلطة التأسيسية[٣]، ويعرف الدستور وفقًا للمعيار الموضوعي بأنه جميع الموضوعات التي لها صبغة دستورية أو هي في جوهرها دستورية، سواء وردت في وثيقة رسمية أو تضمنتها قوانين عادية، أو تقررت بمقتضى العرف الدستوري[٤].

---

[١] د.محمد عبدالعال السناري: مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٤١.

[٢] د.أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٩٤.

[3] Marcel Prélot : Précis de droit constitutionnel, Dalloz, 1948, P.5.

[4] Maurice Duverger : Manuel de droit constitutionnel et de science politique. Presses universitaires de France,1948, p.26 et 27.

د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، ج١، مطبعة عبدالله وهبه، القاهرة، الطبعة الرابعة، ١٩٤٩م، ص١، د. عبدالفتاح ساير داير: مبادئ القانون الدستوري، بدون دار نشر، عام ١٩٥٩م، ص١٥٦، د. محمد كامل ليلة: القانون الدستوري، بدون دار نشر، عام ١٩٧١م، ص٢١ وما بعدها.

ويعرف بعض الفقه القواعد الدستورية بأنها مجموعة القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في الدولة، وتحدد الحقوق والحريات العامة للأفراد، وتقرر الأسس والمقومات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع[١]، كما يعرف بعض الفقه الدستور بأنه مجموعة القواعد القانونية الرئيسية التي تحدد شكل الدولة، ونظام الحكم فيها، وتشكيل السلطات العامة، واختصاصاتها، والعلاقات فيما بينها، وعلاقات السلطات العامة بالمواطنين، وحقوق المواطنين وحرياتهم وواجباتهم[٢].

وهيئات الدولة وحكامها لا يمارسون ما لهم من اختصاصات إلا بمقتضى الدستور الذي يستمدون منه سلطاتهم بل ووجودهم في الحكم، وفي حدود ما يتضمن من مبادئ وأحكام؛ لذلك تعتبر التشريعات الدستورية هي أعلى تشريعات الدولة، وقمة نظامها القانوني، وعلى كافة سلطات الدولة التقيد بأحكامها وإلا غدت أعمالها غير مشروعة أو غير دستورية على وجه التخصيص[٣]، وعلى ذلك فإن القواعد الدستورية تمثل قمة القواعد القانونية بشأن التعليم الجامعي، حيث تأتي في مقدمة مصادر المشروعية، فتكون لها أولوية التطبيق إذا تعارض مضمونها مع مضمون القواعد الأخرى الأدنى منها درجة في سلم تدرج القواعد القانونية، والإدارة بشأن كفالة الحق في التعليم الجامعي لا تمارس ما لها من اختصاصات إلا بمقتضى الدستور الذي تستمد منه سلطاتها، وفي حدود ما يتضمن من أحكام، لذلك تعتبر هذه القواعد الدستورية قمة النظام القانوني، وعلى الإدارة بشأن التزاماتها بكفالة الحق في التعليم الجامعي التقيد بأحكامها وإلا غدت تصرفاتها غير مشروعة.

وباعتبار الدستور هو التشريع الأعلى للدولة، فإن جميع السلطات العامة في الدولة تكون ملزمة باحترام قواعده، وممارسة وظائفها في الحدود التي رسمها، وحيث إن الدستور يتضمن دائما بعض القواعد التي تتعلق بالنشاط الإداري وحدود هذا النشاط[٤]؛ لذلك يتعين على جهة الإدارة ألا تخالف نصوص الدستور فيما تتخذه من تصرفات، وإلا اعتبرت هذه التصرفات غير مشروعة، وحق على القضاء الحكم

---

[١] د.سامي جمال الدين: القضاء الإداري - الرقابة على اعمال الإدارة - مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٢٨.

[٢] د.أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٩٥.

[٣] د.ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري-مبدأ المشروعية - لجان التوفيق في المنازعات الإدارية - تنظيم القضاء الإداري -اختصاص القضاء الإداري - ولاية القضاء الإداري - قضاء الإلغاء - قضاء التعويض - قضاء التأديب - الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص٢٥.

[٤] د. محمد عبدالحميد أبوزيد: مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٣٨.

بإلغائها والتعويض عنها[١]، وعلى ذلك فإن الإدارة –جهاز السلطة التنفيذية- تلتزم بقواعد الدستور، ولا يحق لها مخالفتها في أعمالها وإلا حق إلغاؤها والتعويض عما تسببه من أضرار، فإذا قامت جهة الإدارة بتنفيذ قانون من القوانين بأثر رجعي رغم أنه لم ينص على ذلك؛ فإن قرارها في هذا الشأن يكون باطلا مستحق الإلغاء لمخالفته لنص الدستور الذي يحرم تطبيق القوانين بأثر رجعي، ما لم يقرر القانون ذلك بنص خاص في غير المواد الجنائية[٢] والضريبية، حيث نص دستور مصر الحالي لعام ٢٠١٤م على أنه: "..... لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية والضريبية، النص في القانون على خلاف ذلك، بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب"[٣]، وعلى ذلك فإن القواعد الدستورية تمثل قمة القواعد القانونية الوضعية، فهي تسمو على ما عداها من قواعد، ومن ثم تكون لها أولوية التطبيق، ولا يجوز للقانون أو اللائحة أو القرار مخالفة ما ورد بها.

وترتيبًا على أن القواعد الدستورية المنظمة للتعليم الجامعي هي التشريع الأعلى، فإن جميع الإدارات بشأن كفالة الحق في التعليم الجامعي تكون ملزمة باحترامها، وممارسة وظائفها في حدودها، وحيث إن القواعد الدستورية المنظمة للتعليم الجامعي تتعلق بالنشاط الإداري وحدود هذا النشاط؛ لذلك يتعين على الإدارة بشأن التعليم الجامعي ألا تخالف هذه القواعد الدستورية فيما تتخذه من تصرفات، وإلا اعتبرت هذه التصرفات غير مشروعة، وحق على القضاء إلغائها والتعويض عما تسببه من أضرار، فإذا قامت الإدارة بشأن التعليم الجامعي بإصدار قرار يخالف هذه القواعد الدستورية، فإن قرارها في هذا الشأن يكون باطلًا أو منعدمًا، مستحق الإلغاء لمخالفته نص الدستور الذي يحرم ذلك التصرف.

وفي السياق ذاته قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأن ما انعقد عليه الاجماع هو أن الدولة إذا كان لها دستور مكتوب وجب عليها التزامه في تشريعها، وفى قضائها، وفيما تمارسه من سلطات إدارية، وتعين اعتبار الدستور فيما اشتمل

---

[١] حكم محكمة القضاء الإداري، بتاريخ ١٧ فبراير ١٩٤٨م، مجموعة الأحكام، السنة الثانية، ص٢٦٣، د.محمود حافظ: القرار الإداري، دراسة مقارنة، بدون دار نشر، ١٩٧٥م، ص٢٤ وما بعدها، د.سعاد الشرقاوي: الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٤٥ وما بعدها.

[٢] د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري-مبدأ المشروعية-لجان التوفيق في المنازعات الإدارية-تنظيم القضاء الإداري-اختصاص القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري-قضاء الإلغاء-قضاء التعويض-قضاء التأديب-الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص٢٥.

[٣] المادة (٢٢٥) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.

عليه من نصوص، وفيما ينطوي عليه من مبادئ هو القانون الأعلى الذى يسمو على جميع القوانين، والدولة في ذلك تلتزم أصلا من أصول الحكم الديمقراطي هو الخضوع لمبدأ سيادة الدستور[١]، كما قضت بأن الدستور حين حدد لكل سلطة من السلطات الثلاث المجال الذى تعمل فيه، قد قرنه بمبدأ آخر أكده ضمنًا وجعله متلازمًا معه حين قرر أن استعمال السلطات يكون على الوجه المبين بالدستور[٢].

وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بأن نصوص الدستور تمثل القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة، ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين التزامها باعتبارها أسمى القواعد الآمره وإهدار ما يخالفها من تشريعات[٣]، كما قضت بأن الرقابة القضائية عهد بها الدستور إلى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها بغية الحفاظ على مبادئه وصون أحكامه من الخروج عليها[٤]، كما قضت بأنه وإن كان الأصل في سلطة التشريع عند تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية، وأن الرقابة القضائية على دستورية التشريعات لا تمتد إلى ملائمة إصدارها إلا أن هذا لا يعنى إطلاق هذه السلطة في سن القوانين دون التقيد بالحدود والضوابط التي نص عليها الدستور[٥]، كما قضت بأنه لا يحاج بأن القرار بقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ والقانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٤ المشار إليهما قد تضمنا تعويض الخاضعين للحراسة عن أموالهم وممتلكاتهم، وأن تقدير هذا التعويض يعد من الملاءمات السياسية التى يستقل بها المشرع، ذلك أن كلا من هذين التشريعين قد تعرض للملكية الخاصة التى صانها الدستور ووضع لحمايتها ضوابط وقواعد محددة، الأمر الذى يحتم إخضاعهما لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية[٦]، كما قضت بأنه لا تتقيد المحكمة الدستورية العليا – وهي بصدد أعمال رقابتها على دستورية التشريعات - بالوصف

---

[١] حكم محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم ١٠٩، سنة ٦ قضائية، مجموعة الأحكام، ص١٣٥٧.

[٢] حكم محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم ٥٥، سنة ٢ قضائية، مجموعة الأحكام، ص ٣١٦.

[٣] حكم المحكمة الدستورية العليا، الدعوى رقم ٢٨، سنة ٢ قضائية دستورية، بتاريخ ٤ مايو سنة ١٩٨٥، منشور بالجريدة الرسمية، العدد ٢٠، بتاريخ ١٩٨٥/٥/١٦م.

[٤] حكم المحكمة الدستورية العليا، الدعوى رقم ٢٨، سنة ٢ قضائية دستورية، بتاريخ ٤ مايو سنة ١٩٨٥، منشور بالجريدة الرسمية، العدد ٢٠، بتاريخ ١٩٨٥/٥/١٦م.

[٥] حكم المحكمة الدستورية العليا، الدعوى رقم ٦٧، سنة ٤ قضائية دستورية، بتاريخ ٢ فبراير سنة ١٩٨٥، منشور بالجريدة الرسمية، العدد ٨، بتاريخ ١٩٨٥/٢/٢١م.

[٦] حكم المحكمة الدستورية العليا، الدعوى رقم ٥، سنة ١ قضائية دستورية، بتاريخ ١٦ مايو سنة ١٩٨١، منشور بالجريدة الرسمية، العدد ٢٣، بتاريخ ١٩٨١/٦/٤م.

الذى يخلعه المشرع على القواعد التي يسنها متى كانت بطبيعتها تتنافى مع هذا الوصف وتنطوي على إهدار حق من الحقوق التي كفلها الدستور[١].

وتأسيسًا على ما تقدم فإن هذه القواعد الدستورية تمثل قمة القواعد القانونية المنظمة للتعليم الجامعي، فلا يجوز للقانون أو اللائحة أو القرار مخالفة ما ورد بها، فالرقابة القضائية التي عهد بها الدستور إلى المحكمة الدستورية العليا هدفها الحفاظ على هذه القواعد وصونها من الخروج عنها، فالدستور هو القانون الأعلى الذي يسمو على جميع القوانين، ويترتب عليه ضرورة التزام هذه القوانين بما ورد بأحكام الدستور، ولأن القواعد الدستورية مصدر لمشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي؛ فقد نص الدستور المصري الحالي لعام ٢٠١٤م[٢] والمعدل في عام ٢٠١٩م[٣] على عدة مبادئ لضمان تحقيق مشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي.

حيث نص على أن: التعليم حق لكل مواطن هدفه بناء الشخصية المصرية، والحفاظ على الهوية الوطنية، وتأصيل المنهج العلمي في التفكير، وتنمية المواهب وتشجيع الابتكار، وترسيخ القيم الحضارية والروحية، وإرساء مفاهيم المواطنة والتسامح وعدم التمييز، والتزام الدولة بمراعاة أهدافه في مناهج التعليم ووسائله، وتوفيره وفقًا لمعايير الجودة العالمية، وأن التعليم إلزامي حتى نهاية المرحلة الثانوية أو ما يعادلها، وتكفل الدولة مجانيته بمراحله المختلفة في مؤسسات الدولة التعليمية، وفقاً للقانون، وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم لا تقل عن ٤% من الناتج القومي الإجمالي، تتصاعد تدريجيا حتى تتفق مع المعدلات العالمية، وتشرف الدولة عليه لضمان التزام جميع المدارس والمعاهد العامة والخاصة بالسياسات التعليمية لها[٤]، كما نص على أن: تلتزم الدولة بتشجيع التعليم الفني والتقني والتدريب المهني وتطويره، والتوسع في أنواعه كافة وفقا لمعايير الجودة العالمية وبما يتناسب مع احتياجات سوق العمل[٥]، كما نص على أن: تكفل الدولة

---

[١] حكم المحكمة الدستورية العليا، الدعوى رقم ١، سنة ١ قضائية دستورية، بتاريخ ٢ مارس سنة ١٩٨٥، منشور بالجريدة الرسمية، العدد ١٢، بتاريخ ١٩٨٥/٣/٣١م.

[٢] الدستور المصري لعام ٢٠١٤م، منشور في الجريدة الرسمية - العدد ٣ مكرر (أ) - السنة السابعة والخمسون، ١٧ ربيع الأول سنة ١٤٣٥هـ، الموافق ١٨ يناير سنة ٢٠١٤م.

[٣] المعدل بالاستفتاء الذي أجري على تعديل بعض مواد الدستور في أبريل ٢٠١٩، وأعلنت نتيجة الاستفتاء بالجريدة الرسمية، العدد ١٦ مكرر (و)، بتاريخ ٢٣ أبريل ٢٠١٩م.

[٤] المادة (١٩) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.

[٥] المادة (٢٠) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.

استقلال الجامعات والمجامع العلمية واللغوية، وتوفير التعليم الجامعي وفقاً لمعايير الجودة العالمية، وتعمل على تطوير التعليم الجامعي وتكفل مجانيته في جامعات الدولة ومعاهدها، وفقا للقانون، وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم الجامعي لا تقل عن ٢% من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجيا حتى تتفق مع المعدلات العالمية، وتعمل الدولة على تشجيع إنشاء الجامعات الأهلية التى لا تستهدف الربح، وتلتزم الدولة بضمان جودة التعليم في الجامعات الخاصة والأهلية والتزامها بمعايير الجودة العالمية، وإعداد كوادرها من أعضاء هيئات التدريس والباحثين، وتخصيص نسبة كافية من عوائدها لتطوير العملية التعليمية والبحثية[١].

كما نص على أن: المعلمون وأعضاء هيئة التدريس ومعاونوهم، الركيزة الأساسية للتعليم، تكفل الدولة تنمية كفاءاتهم العلمية، ومهاراتهم المهنية، ورعاية حقوقهم المادية والأدبية، بما يضمن جودة التعليم وتحقيق أهدافه[٢]، كما نص دستور مصر لعام ٢٠١٤م على أن: تكفل الدولة حرية البحث العلمي وتشجيع مؤسساته، باعتباره وسيلة لتحقيق السيادة الوطنية، وبناء اقتصاد المعرفة، وترعى الباحثين والمخترعين، وتخصص له نسبة من الإنفاق الحكومي لا تقل عن ١% من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجيا حتى تتفق مع المعدلات العالمية، كما تكفل الدولة سبل المساهمة الفعالة للقطاعين الخاص والأهلي وإسهام المصريين في الخارج في نهضة البحث العلمي[٣]، كما نص على أن: اللغة العربية والتربية الدينية والتاريخ الوطني بكل مراحله مواد أساسية في التعليم قبل الجامعي الحكومي والخاص، وتعمل الجامعات على تدريس حقوق الإنسان والقيم والأخلاق المهنية للتخصصات العلمية المختلفة[٤]، كما نص دستور مصر لعام ٢٠١٤م على أن: حرية البحث العلمي مكفولة، وتلتزم الدولة برعاية الباحثين والمخترعين وحماية ابتكاراتهم والعمل على تطبيقها[٥]، وفي ضوء ما تقدم يتبين أن هذه القواعد الدستورية المنظمة للتعليم الجامعي هي القانون الأعلى الذي يسمو على جميع القوانين المنظمة للحق في التعليم الجامعي، ويترتب على ذلك ضرورة التزام هذه القوانين بتلك القواعد الدستورية.

---

[١] المادة (٢١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.
[٢] المادة (٢٢) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.
[٣] المادة (٢٣) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.
[٤] المادة (٢٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.
[٥] المادة (٦٦) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.

الغصن الثاني

الأساس التشريعي العادي لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي

يأتي القانون العادي في مرتبة أدنى من القواعد الدستورية من حيث تدرج القواعد القانونية وذلك نظرًا لصدوره عن ممثلي الشعب في البرلمان، مما يحتم سموها عن غيرها من الأعمال القانونية الصادرة من السلطات الأخرى[١]؛ لذلك يعتبر القانون العادي أو التشريع العادي المصدر الثاني من المصادر المكتوبة للمشروعية، حيث يأتي في ترتيب مصادر المشروعية بعد الدستور، ومن ثم يتقيد التشريع العادي بأحكام الدستور ولا يمكن له مخالفة أحكامه[٢]، وعلى ذلك يأتي القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات في مصر في مرتبة أدنى من القواعد الدستورية، مما يحتم سموه عن غيره من أعمال السلطات الأخرى؛ لذا يعتبر القانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م المصدر الثاني من المصادر المدونة لمشروعية قرارات الإدارة بشأن كفالة الحق في التعليم الجامعي، ومن ثم يتقيد بأحكام الدستور ولا يمكن له مخالفته.

والقانون العادي هو القانون الذي تقرره السلطة التشريعية في الدولة، ويأتي هذا التشريع في المرتبة الثانية بعد التشريع الدستوري من حيث تدرج القواعد القانونية، ويعد المصدر الثاني من مصادر المشروعية، وعلى ذلك تلتزم كافة الهيئات العامة في الدولة باحترام أحكام التشريع العادي - أو القانون العادي كما يطلق عليه عادة – ما لم يلغ أو يعدل بالكيفية التي يحددها الدستور[٣]، فالقوانين العادية هي التي تصدر بمعرفة البرلمان طبقًا للأوضاع والإجراءات الواردة بالدستور، ولا تتضمن القوانين إلا أمهات المسائل تاركة تقدير ما يتطلبه تنفيذها من تفاصيل إلى السلطة التنفيذية، فهي بحكم احتكاكها اليومي بالجمهور تكون أقدر في تعرف مقتضيات التنفيذ من المشرع[٤]، وعلى ذلك تلتزم الإدارة في مصر بشأن كفالة الحق في التعليم الجامعي باحترام أحكام القوانين المنظمة للتعليم الجامعي، وفي مقدمتها القرار بالقانون

---

[١] د.سامي جمال الدين: القضاء الإداري-الرقابة على أعمال الإدارة-مبدأ المشروعية-تنظيم القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٥١.

[٢] د.أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٩٧ وما بعدها.

[٣] د.ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري-مبدأ المشروعية-لجان التوفيق في المنازعات الإدارية-تنظيم القضاء الإداري-اختصاص القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري-قضاء الإلغاء-قضاء التعويض-قضاء التأديب-الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص٢٨.

[4] Léon Duguit: Traité de droit constitutionnel, Tome 1, 1921, p.693.

رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات، ما لم تلغ أو تعدل بالكيفية التي يحددها الدستور، حتى ولو كانت هذه الأحكام تتضمن قواعد مجملة، لأنه يترك للسلطة التنفيذية تفصيل تلك المسائل، ومقتضيات تنفيذها.

ويرى بعض الفقه أن القوانين العادية كمصدر من مصادر المشروعية هي القواعد القانونية التي تقوم بوضعها السلطة التشريعية في الدولة مراعية في ذلك حدود النصوص الدستورية، وتعتبر هذه القوانين العادية من حيث التدرج القانوني في الدولة في مرتبة تالية للقواعد الدستورية، وبالتالي فهي تعد المصدر الثاني من مصادر الشرعية[١]، كما يرى بعض الفقه أنه يقصد بالقواعد التشريعية القوانين التي تسنها السلطة التشريعية في الدولة، أي المجلس أو المجالس النيابية التي يطلق عليها البرلمان الذي يختص بوظيفة التشريع وفقًا لأحكام دساتير معظم الدول استنادًا إلى مبدأ الفصل بين السلطات، وهو المبدأ الذي تقوم الدول القانونية على أساسه، بهدف عدم تركيز السلطة في يد واحدة، بحيث يتم توزيع الوظائف القانونية للدولة بين الهيئات الحاكمة التي تتعدد بقدر تعدد هذه الوظائف؛ ولذلك فمن المنطقي أن يختص البرلمان وهو الهيئة التي تضم ممثلي الشعب صاحب السيادة في الدولة الديمقراطية، بمهمة سن القوانين بهدف بيان وتحديد الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة[٢].

ويرى بعض الفقه أن المقصود بالتشريع كل القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية سواء تمثلت هذه السلطة في البرلمان - مجلس النواب أو مجلس الشعب أو مجلس الأمة أو الجمعية الوطنية - حسب اختلاف المسميات طبقا لدستور كل دولة، أو تمثلت هذه السلطة في هيئة أخرى قرر الدستور لها سلطة التشريع، كرئيس الدولة في حالات غيبة البرلمان[٣]، لذلك يشمل اصطلاح القانون العادي كمصدر ثانٍ لمشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي؛ القوانين الصادرة من مجلس النواب على النحو المبين في الدستور المصري لعام ٢٠١٤م، والقرارات بقوانين الصادرة على النحو المبين بالمادة (١٥٦) من الدستور ذاته، والمعاهدات التي تبرمها السلطة المختصة على النحو المبين بالمادة (١٥١) من الدستور ذاته، وعلى

---

[١] د.محمد عبدالعال السناري: مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٤٥.

[٢] د.سامي جمال الدين: القضاء الإداري-الرقابة على أعمال الإدارة-مبدأ المشروعية-تنظيم القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٥١.

[٣] د.أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٩٨.

ذلك فإن اصطلاح القانون أو التشريع العادي كمصدر ثانٍ من المصادر المكتوبة لمشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي يشمل الآتي:

أولًا: القوانين الصادرة من البرلمان، وفى مصر تتجسد في القوانين الصادرة من مجلس النواب، حيث نص الدستور الحالي لعام ٢٠١٤م على أن: "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، .....، وذلك كله على النحو المبين في الدستور"[١].

ثانيًا: القوانين الصادرة من السلطة التي قرر الدستور لها بسلطة التشريع في غيبة البرلمان، حيث نص الدستور الحالي لعام ٢٠١٤م على أنه: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية اصدار قرارات بقوانين، ...."[٢].

ثالثًا: المعاهدات التي يبرمها رئيس الدولة وفقًا لأحكام الدستور، حيث نص الدستور الحالي لعام ٢٠١٤م على أن: "يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقًا لأحكام الدستور. ...."[٣].

ويتعين على جهة الإدارة الخضوع في ممارسة عملها لأحكام القوانين العادية بحيث إذا خالفتها تعد هذه الأعمال غير مشروعة، ويجوز الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، وفي هذه الحالة يحق للقضاء الإداري أن يلغيها كما يحق له أن يعوض المضرور عما أصابه من أضرار بسببها[٤]، وعلى ذلك يتعين على جهة الإدارة في مصر بشأن القيام بالتزاماتها من أجل كفالة الحق في التعليم الجامعي الخضوع في مباشرة وظيفتها لأحكام القوانين المنظمة للتعليم الجامعي، وفي مقدمتها القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات، بحيث إذا خالفتها تعد تصرفاتها غير مشروعة، ويجوز الطعن عليها بالإلغاء، والتعويض أمام القضاء الإداري.

---

[١] المادة (١٠١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.
[٢] المادة (١٥٦) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.
[٣] المادة (١٥١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.
[٤] د.محمد عبدالعال السناري: مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٤٥.

وعلى ذلك يعد مبدأ المشروعية الأساس القانوني لخضوع الإدارة للقوانين باعتبارها السلطة المختصة بتنفيذها والتي ألزمها الدستور بوضع القوانين موضع التنفيذ بدون تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها[١]، غير أن خضوع الإدارة للقوانين الصادرة من السلطة التشريعية لا يعني خضوعها عضويًا لتلك السلطة، إذ إن هذا الخضوع يقتصر على الجانب الوظيفي فحسب دون الجانب العضوي، بمعنى خضوع وظيفة التنفيذ لوظيفة التشريع دون أن يؤدي ذلك إلى خضوع عمال الإدارة وموظفيها خضوعًا رئاسيًا لأعضاء البرلمان؛ لأن مبدأ الفصل بين السلطات ينطوي على ضرورة الاستقلال العضوي لكل سلطة[٢]، كما أن خضوع الإدارة للقانون لا يعني تقيدها بكل قاعدة قانونية بصرف النظر عن طبيعة العلاقة التي تعالجها هذه القاعدة، فمن المنطقي ألا تلتزم الإدارة إلا بالقواعد القانونية التي تخاطبها أو تتفق وطبيعة الوظيفة الإدارية وما ينشأ عن ممارستها من علاقات، وعلى ذلك فليست الإدارة ملزمة في تصرفاتها بأحكام القانون الخاص بصفة عامة، إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك، أو إذا قدرت هي بإرادتها الخضوع في نشاطها لبعض أحكام هذا القانون؛ لأنه يتفق وتحقيق الهدف المراد إدراكه، وتجدر الإشارة إلى أن المشرع قد أورد في داخل التقنين المدني المصري بعض قواعد القانون الإداري، كتلك المتصلة بالأموال العامة، ولا شك في التزام الإدارة بها نظرًا لطبيعتها الإدارية[٣].

وعلى ذلك فإن سلطة الإدارة في مصر بشأن قيامها بالتزاماتها بكفالة الحق في التعليم الجامعي ليست مقيدة في تصرفاتها بأحكام القوانين المنظمة للتعليم الجامعي، وفي مقدمتها القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات، إلا إذا نصت هذه القوانين صراحة على أن سلطتها مقيدة في مباشرة اختصاص، أما إذا كانت القاعدة القانونية الواردة في هذه القوانين تمنح الإدارة سلطة

---

[١] د.سامي جمال الدين: القضاء الإداري-الرقابة على أعمال الإدارة-مبدأ المشروعية-تنظيم القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٥٢.

[٢] د.سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة - القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، بدون دار نشر، ١٩٩٢م، ص٣٠.

[٣] د.محمد فؤاد مهنا: مبادئ أحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، بدون دار نشر، ١٩٧٣م، ص٥٤ وما بعدها، د.ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري - مبدأ المشروعية - لجان التوفيق في المنازعات الإدارية - تنظيم القضاء الإداري - اختصاص القضاء الإداري - ولاية القضاء الإداري - قضاء الإلغاء - قضاء التعويض - قضاء التأديب - الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص٢٩، د.ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دراسة مقارنة، بدون دار نشر، ١٩٨٨م، ص١٩.

تقديرية في مباشرة الاختصاص، فعندئذ تتقيد بنطاق هذه السلطة التقديرية وتحقيق الهدف المراد إدراكه في إطار المصلحة العامة.

وقد نص قانون تنظيم الجامعات في مصر على عدة قواعد لضمان تحقيق مشروعية قرارات الإدارة بشأن كفالة الحق في التعليم الجامعي، حيث نص قانون تنظيم الجامعات في إطار اختصاص المجلس الأعلى للجامعات على أنه: "يختص المجلس الأعلى للجامعات بالمسائل الآتية: ١-رسم السياسة العامة للتعليم الجامعي والبحث العلمي في الجامعات والعمل على توجيهها وتنسيقها بما يتفق مع حاجات البلاد وتيسير تحقيق الأهداف القومية والاجتماعية والاقتصادية والعلمية للدولة. ٢- التنسيق بين نظم الدراسة والامتحان والدرجات العلمية في الجامعات..."[١]، وفي إطار اختصاص مجلس الجامعة نص على أنه: "يختص مجلس الجامعة بالنظر في المسائل الآتية: أولا-مسائل التخطيط والتنسيق والتنظيم والمتابعة: ١-رسم وتنسيق السياسة العامة للتعليم والبحوث في الجامعة وتنظيمها ووضع الخطة الكفيلة بتوفير الإمكانيات الكافية لتحقيق أهداف الجامعة...٣- وضع اللائحة التنفيذية للجامعات واللوائح الداخلية لكليات الجامعة ومعاهدها.... ٧-إعداد السياسة العامة للكتب والمذكرات الجامعية وتنظيمها.... ١٣-وضع نظام العام للدروس والمحاضرات والبحوث والتمرينات العملية والانتداب لها. ١٤-وضع النظام لأعمال الامتحان وللانتداب لها..... ثانيا-المسائل التنفيذية: ١٩-تحديد مواعيد بدء الدراسة ومدة عطلة منتصف العام الجامعي. ٢٠-وقف الدراسة في الكليات والمعاهد...."[٢].

وفي إطار اختصاص رئيس الجامعة نص على أنه: "يتولى رئيس الجامعة إدارة شئون الجامعة العلمية والإدارية والمالية، وهو الذي يمثلها أمام الهيئات الأخرى. وهو مسئول عن تنفيذ القوانين واللوائح الجامعية وقرارات مجلس الجامعة والمجلس الأعلى للجامعات في حدود هذه القوانين واللوائح. وله في حال الإخلال بالنظام أن يقف الدراسة كلها أو بعضها على أن يعرض قرار الوقف على وزير التعليم العالي خلال ثلاثة أيام وعلى مجلس الجامعة خلال أسبوع"[٣]، وفي إطار اختصاص مجلس شئون التعليم والطلاب نص على أنه: "يختص مجلس شئون التعليم والطلاب بالنظر

---

[١] المادة (١٩) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات وبإلغاء القانون السابق رقم ١٨٤ لسنة ١٩٥٨م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٤٠، بتاريخ ٥ أكتوبر سنة ١٩٧٢م.

[٢] المادة (٢٣) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات.

[٣] المادة (٢٦) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات.

في المسائل الآتية: أولا: مسائل التخطيط والتنسيق والتنظيم والمتابعة: ١-دراسة وإعداد السياسة العامة للدراسة والتعليم في مرحلة البكالوريوس أو الليسانس في الجامعة وتنظيمها، والتنسيق بين كليات الجامعة ومعاهدها في شأنها..... ٧-إعداد النظام العام للدروس والمحاضرات والتمرينات العملية وأعمال الامتحان في مرحلة البكالوريوس أو الليسانس.... ثانيا-المسائل التنفيذية: ١٦-تحديد مواعيد الامتحان في مرحلة البكالوريوس أو الليسانس في كليات الجامعة ومعاهدها...."[١]، وفي إطار اختصاص مجلس الدراسات العليا والبحوث نص على أنه: "يختص مجلس الدراسات العليا والبحوث بالنظر في المسائل الآتية: أولا: مسائل التخطيط والتنسيق والتنظيم والمتابعة: ١-دراسة وإعداد السياسة العامة للدراسات العليا والبحوث في الجامعة، والتنسيق بينهما في كليات الجامعة ومعاهدها... ثانيا: المسائل التنفيذية: .... ١٨-تحديد مواعيد امتحانات الدراسات العليا في كليات الجامعة ومعاهدها....."[٢].

وفي إطار اختصاص مجلس الكلية نص على أنه: "يختص مجلس الكلية أو المعهد التابع للجامعة بالنظر في المسائل الآتية: أولا-مسائل التخطيط والتنسيق والتنظيم والمتابعة: ..... ٦-إعداد السياسة الكفيلة بتيسير حصول طلاب الكلية أو المعهد على الكتب والمذكرات الجامعية وبتشجيع التأليف في بعض المواد..... ١٢-تنظيم الدروس والمحاضرات والبحوث والتمرينات العملية وأعمال الامتحان في الكلية أو المعهد..... ثانيا-المسائل التنفيذية: ..... ٢٠-توزيع الدروس والمحاضرات والتمرينات العملية. ٢١-تحديد مواعيد الامتحان ووضع جداوله وتوزيع أعماله وتشكيل لجانه وتحديد واجبات الممتحنين وإقرار مداولات لجان الامتحان ونتائج الامتحانات في الكلية أو المعهد...."[٣]، وفي إطار اختصاص مجلس القسم نص على أنه: "يختص مجلس القسم بالنظر في جميع الأعمال العلمية والدراسية والإدارية والمالية المتعلقة بالقسم، وبالأخص المسائل الآتية: .... ٣-تحديد المقررات الدراسية التى يتولى القسم تدريسها وتحديد محتواها العلمي. ٤-تحديد الكتب والمراجع في مواد القسم وتيسير حصول الطلاب عليها وتدعيم المكتبة بها.... ٧-اقتراح توزيع الدروس

[١] المادة (٣٣) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات.
[٢] المادة (٣٥) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات.
[٣] المادة (٤١) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات.

والمحاضرات والتمرينات العملية..... ٩-اقتراح توزيع أعمال الامتحان وتشكيل لجانه فيما يخص القسم...."[١].

وفي إطار نظام الدراسة والامتحان نص على أنه: "مع مراعاة أحكام هذا القانون، تحدد اللائحة التنفيذية موعد بدء الدراسة وانتهائها والأسس العامة المشتركة لنظم الدراسة والقيد ولنظم الامتحان وفرصه وتقديراته. وتحدد اللوائح الداخلية للكليات والمعاهد التابعة للجامعة، .... والأحكام التفصيلية لنظم القيد والدراسة والامتحان فيما يخصها"[٢]، وعلى ذلك تمثل هذه القواعد القانونية مصدر لمشروعية قرارات الإدارة بشأن كفالة الحق في التعليم الجامعي، وتستهدف تنظيم سلطات الإدارة بشأن التعليم الجامعي، وتحديد اختصاصاتها.

الغصن الثالث

الأساس التشريعي الفرعي لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي

التشريعات الفرعية أو القواعد اللائحية أو اللوائح هي قرارات إدارية تتضمن قواعد عامة مجردة وغير شخصية، وتختص السلطة التنفيذية بإصدار هذه اللوائح استنادًا إلى الدستور، حيث إن السلطة اللائحية هي سلطة استثنائية في ميدان التشريع يلزم لكي تكون مشروعة أن تستند إلى أساس دستوري[٣]، فقد نصت المادة (١٦٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م على أن: "تمارس الحكومة، بوجه خاص، الاختصاصات الآتية:... ٤. إعداد مشروعات القوانين، والقرارات. ٥. إصدار القرارات الإدارية وفقًا للقانون، ومتابعة تنفيذها...."[٤].

فاللوائح الإدارية الصادرة بشأن تنظيم التعليم الجامعي التي بطبيعتها تتضمن قواعد عامة مجردة، تختص بإصدارها السلطة التنفيذية استنادًا للدستور حتى تكون مشروعة، وعلى ذلك نص دستور مصر لعام ٢٠١٤م على أن: التعليم حق لكل

---

[١] المادة (٥٥) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات.
[٢] المادة (١٦٧) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات.
[٣] د.سامي جمال الدين: القضاء الإداري-الرقابة على أعمال الإدارة-مبدأ المشروعية-تنظيم القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٥٣.
[٤] المادة (١٦٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.

مواطن...، والتزام الدولة بمراعاة أهدافه في مناهج التعليم ووسائله،...[١]، كما نص على أن: تلتزم الدولة بتشجيع التعليم الفني والتقني والتدريب المهني وتطويره،...[٢]، كما نص على أن: تكفل الدولة استقلال الجامعات والمجامع العلمية واللغوية، وتوفير التعليم الجامعي .....[٣].

وإذا كانت السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في مجال التشريع طبقًا لمبدأ الفصل بين السلطات، فإن الواقع العملي قد حتم التخفيف من حدة هذا المبدأ، وتولت السلطة التنفيذية هي الأخرى وضع نوع من القواعد العامة المجردة عرف باسم اللوائح أو التشريعات الفرعية، وهذه اللوائح تعد قرارات إدارية من حيث مصدرها أي من الناحية العضوية أو الشكلية، غير أنها من الناحية المادية أو الموضوعية تعتبر تشريعات بالنظر إلى موضوعها وما تتضمنه من قواعد عامة مجردة[٤].

لذلك فإنه في إطار السلطة المختصة بإصدار اللوائح الإدارية بشأن تنظيم التعليم الجامعي فقد نصت المادة (١٩٦) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات على أن: "تصدر اللائحة التنفيذية لهذا القانون بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض وزير التعليم العالي وبعد أخذ رأي مجلس الجامعات وموافقة المجلس الأعلى للجامعات..."[٥].

وعلى ذلك يتصف التشريع اللائحي بالعمومية والتجريد مما يميزه عن القرار الإداري الفردي. حيث يختلف القرار اللائحي عن القرار الفردي في أن الأول يتضمن قاعدة عامة مجردة لا تتعلق بشخص أو شيء أو حالة على سبيل التعيين بالذات، وإنما بمسائل متجددة تحدد بأوصافها وشروطها، أما القرار الفردي فهو قرار يخص معينًا بذاته سواء اتصل الأمر بشخص أو أشخاص، بشيء أو أشياء، بحالة أو حالات، ومن

---

[١] المادة (١٩) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.
[٢] المادة (٢٠) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.
[٣] المادة (٢١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.
[٤] د.ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري-مبدأ المشروعية-لجان التوفيق في المنازعات الإدارية-تنظيم القضاء الإداري-اختصاص القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري-قضاء الإلغاء-قضاء التعويض-قضاء التأديب-الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص٢٩ وما بعدها.
[٥] المادة (١٩٦) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات.

أيسر المعايير التي قيل بها للتمييز بين القرار اللائحي والقرار الفردي أن الأول قابل للتطبيق المتكرر، أما الثاني فيستهلك بمجرد تطبيقه مرة واحدة[١].

فاللوائح الإدارية الصادرة من السلطة التنفيذية بشأن تنظيم التعليم الجامعي تختلف عن القرارات الفردية من حيث إنها تتضمن قواعد عامة مجردة مثل بيان نظم الدراسة والقيد والامتحان وشروط منح الشهادات ومقررات الدراسة وتوزيعها على سنوات الدراسة والساعات المخصصة لكل منها، بعكس القرارات الفردية التي تخص معينًا بذاته سواء بشخص أو أشخاص، أو بشيء أو أشياء، أو بحالة أو حالات، مثل قرار توقيع جزاء تأديبي، أو قرار تعيين معيد، أو قرار إنهاء خدمة، أو قرار ندب ... إلى آخره.

وتتولى السلطة التنفيذية إصدار القرارات الإدارية بصفة عامة وبصفة خاصة بشأن التعليم الجامعي استنادا لوظيفتها طبقًا لأحكام الدستور؛ وبذلك يوجد نوعان من القرارات الإدارية التي تتولى السلطة التنفيذية إصدارها؛ النوع الأول: القرارات اللائحية، والنوع الثاني: القرارات الإدارية الفردية، ويوجد خمسة أنواع من القرارات اللائحية هي اللوائح التنفيذية، لوائح المرافق العامة، لوائح الضبط، لوائح الضرورة، اللوائح التفويضية، وتتنوع هذه اللوائح وفقًا لدورها إلى نوعين:

النوع الأول: اللوائح التي تصدر في الظروف العادية:

١-اللوائح التنفيذية: وتصدر هذه اللوائح لتنفيذ أحكام القانون وقد نصت المادة (١٧٠) من دستور مصر الحالي لعام ٢٠١٤م على منح السلطة التنفيذية سلطة إصدار هذه اللوائح، حيث نصت على أن: "يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه"[٢].

وتطبيقًا لذلك بشأن التعليم الجامعي فقد منح المشرع المصري السلطة التنفيذية سلطة إصدار اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات، حيث نصت المادة (١٩٦) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات على أن: "تصدر اللائحة التنفيذية لهذا القانون بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض وزير التعليم العالي وبعد أخذ رأي مجلس الجامعات وموافقة المجلس الأعلى للجامعات.

---

[١] د.محمد ميرغني خيري: القضاء الإداري، بدون دار نشر، ١٩٧٣م، ١٩٧٤م، ص٦.

[٢] المادة (١٧٠) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.

وتتولي هذه اللائحة بصفة عامة وضع الإطار العام لتنفيذ أحكام هذا القانون وبيان النظم والأحكام العامة المشتركة بين الجامعات وتلك المشتركة بين بعض كلياتها ومعاهدها. وتنظم اللائحة علاوة على المسائل المحددة في القانون، المسائل الآتية بصفة خاصة: ١-تكوين الجامعات. ٢-اختصاص المجالس الجامعية واللجان المتعددة المنبثقة عنها ونظم العمل بها. ٣-المؤتمرات العلمية للكليات والمعاهد والأقسام وتشكيلها واجتماعاتها واختصاصاتها. ٤-شروط قبول الطلاب وقيدهم ورسوم الخدمات التي تؤدي إليهم. ٥-القواعد العامة لنظام الدراسة والامتحان والإشراف على الرسائل ومناقشتها ونظام التأديب. ٦-بيان الدرجات والشهادات العلمية والدبلومات والشروط العامة للحصول عليها. ٧-المكافأت والجوائز الدراسية. ٨-الخدمات الطلابية. ٩-نظام الإعلان عن وظائف أعضاء هيئة التدريس ووظائف المدرسين المساعدين والمعيدين الشاغرة. ١٠-نظام الكفاءة المتطلبة للتدريس في شأن المعينين في هيئة التدريس من خارج الجامعات. ١١-قواعد الانتداب للتدريس ولأعمال الامتحانات والمكافآت الخاصة بها. ١٢-النظام العام لتدريب المعيدين والمدرسين المساعدين على التدريس وتلقي أصوله. ١٣-قواعد تحديد المكافآت المالية والمنح لأعضاء هيئة التدريس وغيرهم. ١٤-الإطار العام للوائح الفنية والمالية الإدارية للوحدات ذات الطابع الخاص في الجامعات"[١].

٢-لوائح الضبط: تصدر هذه اللوائح من السلطة التنفيذية للمحافظة على النظام العام، الشامل للأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وتتضمن هذه اللوائح عادة قيودًا على حقوق الأفراد، وحرياتهم؛ لتعرضها لموضوعات يتصدى لها المشرع[٢]، هذا وقد نصت المادة (١٧٢) من دستور مصر الحالي لعام ٢٠١٤م على منح السلطة التنفيذية سلطة إصدار هذه اللوائح، حيث نصت على أن: "يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء"[٣].

وترتيبًا على ذلك فقد منح المشرع المصري السلطة التنفيذية بشأن التعليم الجامعي سلطة إصدار قرارات بشأن اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ الصحة والسلامة

---

[١] المادة (١٩٦) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات.

[2] Georges Burdeau: droit constitutionnel, et d'institutions politiques, Librairie générale de droit et jurisprudence, 1963, P. 58 et s.

د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٤٦٨ وما بعدها، د. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، بدون دار نشر، ١٩٧٦م، ص٥٠٤ وما بعدها.

[٣] المادة (١٧٢) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.

العامة بالجامعات، حيث نصت المادة الأولى من القانون رقم (١٥٢) لسنة ٢٠٢١ بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية على أنه: "لرئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء حال تفشى الأوبئة أو الجوائح الصحية أن يصدر قرارًا باتخاذ أي من التدابير اللازمة لمواجهة هذه الأخطار بما يحفظ الصحة والسلامة العامة، ومن بين هذه التدابير: ..... ٣- تعطيل الدراسة، جزئيًا أو كليًا، بالمدارس والجامعات والمعاهد وغيرها من المؤسسات التعليمية وأي تجمعات للطلبة بهدف تلقى العلم، واتخاذ ما يلزم من تدابير في شأن امتحانات العام الدراسي، وتعطيل العمل بدور الحضانة..... ١٠- إلزام المواطنين باتخاذ جميع التدابير الاحترازية والاحتياطات الصحية المقررة من السلطات الصحية، بما في ذلك ارتداء الكمامات الوقائية وتلقى اللقاحات أثناء التواجد أو التردد على أماكن محددة..... ٢٥- تخصيص مقار بعض المدارس ومراكز الشباب وشركات قطاع الأعمال العام أو القطاع العام وغيرها من الأماكن المملوكة للدولة لتجهيزها كمستشفيات ميدانية مؤقتة. ويجب أن يحدد القرار مدة سريانه بما لا يتجاوز عامًا قابلة للتجديد، ويُعرض القرار على مجلس النواب خلال سبعة أيام من تاريخ صدوره ليقرر ما يراه بشأنه ، فإذا كان المجلس في غير دور الانعقاد العادي أو غير قائم وجب عرض القرار عليه في أول اجتماع لدور الانعقاد الجديد أو على المجلس الجديد بحسب الأحوال، فإذا لم يعرض القرار في الميعاد المشار إليه، أو عرض ولم يقره المجلس اعتبر القرار كأن لم يكن ما لم يقرر المجلس خلاف ذلك، وينشر القرار في الجريدة الرسمية، وتُتبع ذات الإجراءات عند اتخاذ تدابير جديدة بخلاف التى عرضت على المجلس أو عند تجديد القرار بعد انتهاء مدة سريانه المُشار إليها"[١].

٣- لوائح المرافق العامة: تصدر هذه اللوائح من السلطة التنفيذية لتنظيم المرافق العامة، وحالة الموظفين ووظائفهم، دون أن تكون مستندة إلى نص تشريعي، أسوة بلوائح الضبط؛ لذلك فإنها تعتبر من اللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها، فهي بمثابة تشريع ثانوي تتولاه السلطة التنفيذية، ودون معاونة من السلطة التشريعية[٢]، وفي هذا

---

[١] المادة (١) من القانون رقم (١٥٢) لسنة ٢٠٢١ بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٤٧ (مكرر)، بتاريخ ٢٩ نوفمبر ٢٠٢١م.

[2] DE SOTO (J.) : "La loi et le règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958", R.D.P. 1959, P. 240 et s. Marcel Waline : Droit Administratif, 9è ed, Paris, Sirey, 1963, P.121.

الإطار نصت المادة (١٧١) من دستور مصر الحالي لعام ٢٠١٤م على منح السلطة التنفيذية سلطة إصدار هذه اللوائح، حيث نصت على أن: "يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء"[١].

وتطبيقًا لذلك فقد منح المشرع المصري وزير التعليم العالي سلطة إصدار اللوائح الداخلية للكليات والمعاهد التابعة للجامعات التي تتولى بيان الإطار الخاص للكلية أو المعهد وما يخص مختلف شئونها الداخلية، حيث نصت المادة (١٩٧) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات على أن: "تصدر لكل كلية أو معهد تابع للجامعة لائحة داخلية بقرار من وزير التعليم العالي بعد أخذ رأي مجلس الكلية أو المعهد ومجلس الجامعة وموافقة المجلس الأعلى للجامعات. وتتولى هذه اللائحة بيان الإطار الخاص للكلية أو المعهد وما يخص مختلف شئونها الداخلية المتميزة، وذلك في حدود القانون ووفقا للإطار أو النظام العام المبين في اللائحة التنفيذية وتنظم اللائحة الداخلية علاوة على المسائل المحددة في القانون وفي اللائحة التنفيذية والمسائل الآتية بصفة خاصة. ١-أقسام الكلية أو المعهد ومختلف التخصصات الداخلة تحت كل منها. ٢-تخصصات الأستاذية في الكلية أو المعهد. ٣-شعب التخصص وفروع الدرجات والشهادات العلمية في الكلية أو المعهد. ٤-الشروط التفصيلية للحصول على الدرجات والشهادات العلمية والدبلومات من الكلية أو المعهد. ٥-مقررات الدراسة وتوزيعها على سنوات الدراسة والساعات المخصصة لكل منها. ٦-مواعيد القيد للدراسات العليا وإجراءات تسجيل الماجستير والدكتوراه وإلغاء القيد والتسجيل. ٧-القواعد الخاصة بالامتحانات في الكلية أو المعهد. ٨-نظم الدراسة والقيد والامتحان وشروط منح الشهادات والتأديب في المدارس والمعاهد التابعة للكلية"[٢].

النوع الثاني: اللوائح التي تصدر في الظروف غير العادية:

١- لوائح الضرورة: إصدار هذه اللوائح يستلزم وجود حالة ضرورة تستدعى تدخل رئيس السلطة التنفيذية لمواجهتها، من خلال إصدار قرارات تكون لها قوة القانون؛

د. محمد كامل ليلة: مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، بدون دار نشر، ١٩٦٩م، ص٣٦٨ وما بعدها، د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص٤٦٣ وما بعدها، د. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٥٠٤ وما بعدها.

[١] المادة (١٧١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.

[٢] المادة (١٩٧) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات.

وذلك لمواجهة حالة الضرورة، ويفرق دستور مصر الحالي لعام ٢٠١٤م بين حالتين لإصدار لوائح الضرورة:

الحالة الأولى: اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير:

وردت هذه الحالة في المادة (١٥٦) من دستور مصر الحالي لعام ٢٠١٤م، التي نصت على أنه: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية اصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يومًا من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار"[١].

وعلى ذلك فإن المشرع الدستوري المصري منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قرارات بقوانين إذا كان مجلس النواب غير قائم وحدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، وتطبيقًا لذلك فقد أصدر رئيس الجمهورية بشأن التعليم القرار بالقانون رقم (١٠١) لسنة ٢٠١٥ في شأن مكافحة أعمال الإخلال بالامتحانات، الذي صدر لمواجهة ظاهرة الغش في الامتحانات المتعلقة بمراحل التعليم المختلفة وتسريب أسئلة الامتحانات وأجوبتها وتهديدها للعملية التعليمية برمتها، وإخلالها بمبدأ تكافؤ الفرص الذي كفله الدستور المصري، حيث نصت المادة الأولى من القرار بالقانون رقم (١٠١) لسنة ٢٠١٥ في شأن مكافحة أعمال الإخلال بالامتحانات على أنه: "مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد منصوص عليها في أي قانون آخر، يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة لا تقل عن عشرين ألف جنيه ولا تجاوز خمسين ألف جنيه، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من طبع أو نشر أو أذاع، أو روج بأية وسيلة، أسئلة أو أجوبة امتحانات تتعلق بمراحل التعليم المختلفة، العامة أو الخاصة، وكان ذلك أثناء عقد لجان الامتحانات، بقصد الغش أو الإخلال بالنظام العام للامتحان، سواء تمت الجريمة داخل لجان الامتحان أو خارجها. ويعاقب بذات العقوبة كل من

[١] المادة (١٥٦) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.

ساهم بأية وسيلة في ارتكاب تلك الجريمة. وفى جميع الأحوال يحكم بمصادرة الأشياء المضبوطة محل الجريمة"[١].

الحالة الثانية: المسائل المتصلة بمصالح البلاد العليا:

وردت هذه الحالة في المادة (١٥٧) من دستور مصر الحالي لعام ٢٠١٤م، التي نصت على أنه: "لرئيس الجمهورية أن يدعو الناخبين للاستفتاء في المسائل التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وذلك فيما لا يخالف أحكام الدستور. وإذا اشتملت الدعوة للاستفتاء على أكثر من مسألة، وجب التصويت على كل واحدة منها"[٢]. وعلى ذلك فإن المشرع الدستوري المصري منح رئيس الجمهورية سلطة دعوة الناخبين للاستفتاء في المسائل التي تتصل بمصالح البلاد العليا.

٢- اللوائح التفويضية: هي قرارات بقوانين تصدر من السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية للتشريع في موضوعات محددة وبشروط محددة[٣]، وقد نص دستور مصر لعام ١٩٧١ على جواز اصدار اللوائح التفويضية، حيث نصت المادة (١٠٨) على أنه: "لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفى الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون"[٤]، وما يجب ملاحظته في هذا الإطار أن دستور مصر الحالي لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م لم ينص على إصدار اللوائح التفويضية.

---

[١] المادة (١) من القرار بالقانون رقم (١٠١) لسنة ٢٠١٥ في شأن مكافحة أعمال الإخلال بالامتحانات، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٤٠ مكرر (ب)، بتاريخ ٧ من أكتوبر سنة ٢٠١٥م، ثم صدر القانون رقم ٧٣ لسنة ٢٠١٧ بتعديل بعض أحكام القرار بقانون رقم ١٠١ لسنة ٢٠١٥ في شأن مكافحة أعمال الإخلال بالامتحانات، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٢٤ (تابع)، بتاريخ ١٥ من يونيه ٢٠١٧م، ثم صدر القانون رقم ٢٠٥ لسنة٢٠٢٠ في شأن مكافحة أعمال الإخلال بالامتحانات الذي نص في المادة (٣) على أن "يلغي القرار بقانون رقم ١٠١ لسنة ٢٠١٥ في شأن مكافحة أعمال الإخلال بالامتحانات"، منشور في الجريدة الرسمية، بتاريخ ٢٠٢٠/١٠/٢٠م.

[٢] المادة (١٥٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م.

[٣] د.أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٢١.

[٤] المادة (١٠٨) من دستور مصر لعام ١٩٧١م.

وتعد اللوائح بصفة عامة عنصرًا من عناصر المشروعية، وبالتالي تكون واجبة التطبيق ما دامت مشروعة، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن القرارات الإدارية اللائحية تكون واجبة الاحترام، وملزمة لجميع سلطات الدولة، بما فيها تلك التي أصدرتها، والتي تملك تعديلها في كل وقت بإجراء عام، أما الخروج عليها في التطبيقات الفردية فغير جائز، إلا إذا كانت تلك القرارات تسمح بذلك، وبشرط مراعاة الشروط المقررة في تلك الحالة[١].

لذلك فإن اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات واللوائح الصادرة بشأن اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ الصحة والسلامة العامة بالجامعات واللوائح الداخلية للكليات والمعاهد التابعة للجامعات والقرارات بقوانين الصادرة بشأن التعليم الجامعي جميعها تعتبر عنصرًا من عناصر مشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي، وبالتالي تكون هذه اللوائح واجبة التطبيق وفقًا لالتزامها بمبدأ المشروعية، فالقرارات اللائحية الصادرة بهذا الشأن تكون واجبة الاحترام وملزمة لجميع المخاطبين بأحكامها بما في ذلك السلطة التي أصدرتها، والتي تملك تعديلها.

ومقتضى المشروعية أن تخضع القرارات الفردية للقرارات التنظيمية أو اللائحية، وتعتبر اللوائح في هذا الشأن ملزمة، ليس فقط بالنسبة للجهة التي أصدرتها أو الجهات التي تدنوها، وإنما كذلك بالنسبة للجهات الأعلى درجة في السلم الإداري[٢]؛ لذا فإن مشروعية القرارات اللائحية الصادرة بشأن تنظيم التعليم الجامعي يقتضي خضوع القرارات الفردية الصادرة في هذا الشأن لها، كما أن اللوائح الصادرة بشأن تنظيم التعليم الجامعي تكون ملزمة للجهة التي أصدرتها وللجهات التي تدنوها وكذلك للجهات الأعلى درجة في السلم الإداري.

وعلى ذلك فإن التشريعات الفرعية أو القرارات اللائحية مصدر لمشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي، وتأسيسًا على ما تقدم فإن اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م في مصر مصدر لمشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي، فقد نصت المادة (٣) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات في إطار اختصاص المجلس الأعلى للجامعات على أنه: "تشكل بقرار من المجلس الأعلى للجامعات لجان تخطيطية لقطاعات التعليم الجامعي .....، وتتولي

---

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ ٥ نوفمبر ١٩٥٥، مجموعة المبادئ القانونية، السنة الأولى ع١ رقم ٧، ص٤١.

[٢] د. محمود حافظ: القضاء الإداري، بدون دار نشر، ١٩٧٣م، ص٣١.

دراسة وبحث ما يأتي: ١-خطط التعليم الجامعي والأسس العامة لخطط البحث العلمي..... ٣-وضع الأسس العامة للتنسيق بين نظم الدراسة ومستواها والامتحانات في الكليات والشعب المتناظرة بما يحقق هدف الارتفاع بالمستوي العلمي مع مراعاة مقتضيات التنوع في موضوعاته وأساليبه..."[١]، وهذا يقتضي خضوع القرارات الصادرة بشأن التعليم الجامعي لما يصدر عن المجلس الأعلى للجامعات من خطط التعليم الجامعي، والأسس العامة للتنسيق بين نظم الدراسة، فاللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات تعتبر عنصرًا من عناصر مشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي، وبالتالي تكون هذه اللائحة واجبة التطبيق وملزمة لجميع المخاطبين بأحكامها.

الفرع الثاني

الأسس غير المدونة لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي

تمهيد وتقسيم:

جهة الإدارة تلتزم في تصرفاتها بشأن التعليم الجامعي باحترام القانون، والمقصود بالقانون في مجال المشروعية القانون بمعناه الواسع، أي كل القواعد القانونية أيا كان شكلها أو منبعها، حيث لا يقتصر التزام جهة الإدارة في تصرفاتها بشأن كفالة التعليم الجامعي باحترام القواعد القانونية المدونة وحسب، وإنما تلتزم كذلك باحترام كل القواعد القانونية غير المدونة أيا كان أساسها أو شكلها، وتنحصر هذه الأسس غير المدونة لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي في الأعراف الجامعية السائدة والمبادئ العامة للقانون؛ وعلى ذلك نقسم الدراسة في هذا الفرع على النحو التالي:

الغصن الأول: الأعراف الجامعية السائدة أساس لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي.

الغصن الثاني: المبادئ العامة للقانون أساس لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي.

---

[١] المادة (٣) من قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٨٠٩ لسنة ١٩٧٥ باللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ في شأن تنظيم الجامعات، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٣٣ مكرر (أ)، بتاريخ ١٩ أغسطس ١٩٧٥م.

الغصن الأول

الأعراف الجامعية السائدة أساس لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي

مفهوم العرف الإداري الجامعي كأساس لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي:

يرى بعض الفقه أن العرف الإداري هو ما جرت السلطة الإدارية على اتباعه من قواعد في مباشرة وظيفتها، بصدد حالة معينة بالذات، دون أن يكون لهذه القواعد سند أو أساس من النصوص التشريعية[١]، وعلى ذلك يعد عرفًا إداريًا ما جرت جهة الإدارة على اتباعه من قواعد بشأن واقعة معينة تتعلق بتنظيم الدراسة بالجامعات دون استناد هذه القواعد على نص تشريعي.

ورأي آخر ذهب إلى أن العرف الإداري هو ما جرى عليه العمل من جانب السلطات الإدارية في مباشرة اختصاصاتها الإدارية[٢]، وعليه فإن ما جرى عليه العمل من جانب جهات الإدارة بشأن التعليم الجامعي يعد عرفًا إداريًا.

ويرى جانب فقهي آخر أن العرف الإداري هو سلوك الإدارة المطرد في مسألة معينة على نحو معين فترة من الزمن بحيث تصبح الإدارة والمتعاملون معها ملزمين باحترام القاعدة المتولدة عن ذلك السلوك[٣]، وترتيبًا على ذلك يعد عرفًا إداريًا السلوك المتكرر من جانب جهة الإدارة بشأن قطاع التعليم الجامعي في واقعة معينة تتعلق بنظم التعليم بالجامعات وبكيفية معينة وفترة زمنية كافية لالتزام الإدارة الجامعية والمتعاملين معها باحترام ذلك السلوك.

وجانب آخر من الفقه يرى أن القواعد العرفية هي القواعد غير المكتوبة التي تتكون جراء العادات التي تلتزمها الإدارات العامة في مجال الشئون الإدارية المختلفة؛ وذلك فيما بينها أو فيما بينها وبين الأفراد، مع توافر الشعور بإلزامية هذه القواعد ووجوب احترامها قانونًا[٤]؛ لذلك فإن العرف الإداري الجامعي ليس من القواعد المدونة، ووفقًا لذلك فإن العرف الإداري الجامعي بشأن التعليم الجامعي ينشأ من خلال السلوكيات الملتزمة بها الإدارة في اطار نظم التعليم، وذلك فيما بين الجامعات أو فيما بين الجامعات والأفراد مع الشعور بإلزامية هذه السلوكيات.

---

[١] د. محمود محمد حافظ: القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، بدون دار نشر، ١٩٦٦م، ص٣٦.
[٢] د. محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي، بدون دار نشر، ١٩٦٣م-١٩٦٤م، ص٨٩.
[٣] د. محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، بدون دار نشر، ١٩٧٠م، ص ٤٢٧.
[٤] د. بكر القباني: العرف كمصدر للقانون الإداري، بدون دار نشر، ١٩٧٦م، ص١٨.

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر العرف الإداري بأنه تعبير اصطلح على إطلاقه على الأوضاع التي درجت الجهات الإدارية على اتباعها في مزاولة نشاط معين لها وينشأ من استمرار الإدارة التزامها لهذه الأوضاع، والسير على سنتها في مباشرة هذا النشاط، أن تصبح بمثابة القاعدة القانونية واجبة الاتباع ما لم تعدل بقاعدة أخرى مماثلة[١]؛ لذا فإن المسلك الذي درجت الإدارة بشأن التعليم الجامعي على اتباعه في نظم التعليم مع استمرار إدارة الجامعات على الالتزام بهذا المسلك في نظم التعليم يجعل هذا المسلك عرفًا إداريًا بمثابة القاعدة القانونية واجبة التطبيق.

أركان العرف الإدارى الجامعي كأساس لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي:

يتكون العرف من عنصر مادي وآخر معنوي؛ العنصر المادي هو الاعتياد على الأخذ بالقاعدة المتبعة، وتكرار تطبيقها تطبيقًا منتظمًا لا انقطاع فيه ما توافرت شروطه، عامًا من جانب كافة ذوي الشأن أو أغلبيتهم، قديمًا مضى على مولده الزمن الكافي لاستقراره[٢]، أما العنصر المعنوي فيتمثل في شعور المجتمع بضرورة احترام القاعدة العرفية، وبعدم جواز الخروج عنها[٣].

وعلى ذلك يتكون العرف الإداري الجامعي بشأن التعليم الجامعي من ركن مادي يتمثل في اعتياد جهة الإدارة بشأن التعليم الجامعي على اتباع قاعدة معينة مع تكرار تطبيقها بانتظام بدون انقطاع، وركن معنوي يتمثل في شعور العاملين بالجامعات والمتعاملين معها بضرورة الالتزام بهذه القاعدة وعدم الخروج عنها.

شروط العرف الإداري الجامعي كأساس لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي:

العرف الإداري تعبير اصطلح على إطلاقه على الأوضاع التي درجت الجهات الإدارية على اتباعها في مزاولة نشاط معين، وينشأ عن استمرار الإدارة في التزامها بهذه الأوضاع، والسير على سنتها في مباشرة هذا النشاط إلى أن تصبح بمثابة القاعدة القانونية الواجبة الاتباع ما لم تعدل بقاعدة أخرى مماثلة، ويشترط

---

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٢٤ فبراير ١٩٦٣م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات ١٩٥٥-١٩٦٥م، ص ١٠٣٨.

[٢] حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، بتاريخ ٢٤ من يونيه ١٩٥٣م، في القضية رقم ١٥٣٠ لسنة ٦ قضائية، مجموعة المكتب الفني، السنة السابعة، ص١٧٨١.

[٣] حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، بتاريخ ٢٢ من يونيه سنة ١٩٥٧م، مجموعة أحكام مجلس الدولة، السنة الحادية عشر، ص٤٩٦.

لاعتبار العرف ملزما للإدارة أن يتوافر شرطان: أولهما أن يكون العرف عاما وأن تطبقه الإدارة بصفة دائمة وبصورة منتظمة، فإذا أغفل هذا الشرط فلا يرتفع العمل الذي جرت على مقتضاه الإدارة إلى مستوى العرف الملزم، ثانيهما ألا يكون العرف قد نشأ مخالفا لنص قائم، وعلى ذلك فإن العرف الناشئ عن خطأ في فهم القانون لا يمكن التعويل عليه[١].

وعلى ذلك يشترط لاعتبار العرف الإداري الجامعي ملزمًا للإدارة بشأن التعليم الجامعي أن يتوافر فيه شرطان:

الشرط الأول: أن يكون العرف الإداري الجامعي عامًا وأن تطبقه الإدارة بشأن التعليم الجامعي بصفة دائمة وبصورة منتظمة، فإذا أغفل هذا الشرط فلا يرتفع العمل الذي جرت على مقتضاه الإدارة بشأن التعليم إلى مستوى العرف الملزم.

الشرط الثاني: ألا يكون العرف الإداري الجامعي قد نشأ مخالفًا لنص قائم، لذلك فإن العرف الإداري الجامعي الناشئ عن خطأ في فهم القانون لا يعتد به.

القيمة القانونية للعرف الإداري الجامعي كأساس لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي:

جهة الإدارة ملزمة بالخضوع للقاعدة القانونية التي تكونت عن طريق العرف، ما لم تعدل بأخرى مماثلة[٢]، وقد اعترف القضاء الإداري في مصر للعرف الإداري بالقيمة القانونية الملزمة، واعتبره مصدرًا من مصادر الشرعية ويجب على الإدارة احترامه والعمل بالأحكام التي جاء بها، وإلا عد تصرفها باطلًا لمخالفته مبدأ المشروعية[٣]، كما أن التزام جهة الإدارة بتطبيق الأحكام التي قررها العرف لا يستتبع مخالفة التشريع[٤]، لأن جميع قواعد القانون الإداري تعتبر آمرة، لا يتسنى

---

[١] حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، بتاريخ ٢٧ من نوفمبر سنة ١٩٧٤م، في القضية رقم ٤٥ لسنة ٢٧ قضائية، حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٢٤ من فبراير ١٩٦٢م، في الطعن رقم ١٧٧ لسنة ٥ قضائية، مجموعة المكتب الفني، السنة السابعة، ص ٣٥٧.

[٢] حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٢٤ فبراير ١٩٦٢م، مجموعة المبادئ القانونية، السنة ٧، رقم ٤١، ص ٣٥٥.

[٣] حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٢٦ مارس ١٩٦٠م، مجموعة المبادئ القانونية، السنة ٥، رقم ٦٢، ص ٣٧٠، حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، بتاريخ ٢٨ يناير سنة ١٩٤٨م، مجموعة الأحكام، السنة ٢، رقم ٤٩، ص ٢٨٢، حكم محكمة القضاء الإداري، بتاريخ ٤ مايو سنة ١٩٥٠م، مجموعة الأحكام، السنة ٤، رقم ٢١٢، ص ٦٩٨، حكم محكمة القضاء الإداري، بتاريخ ٢٦ فبراير سنة ١٩٥٢م، مجموعة الأحكام، السنة ٦، رقم ١٨٨، ص ٥٥٤.

[٤] د.طعيمة الجرف: رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، بدون دار نشر، ١٩٧٠م، ص٢٦.

للعرف الخروج عنها، فالعرف مهما ارتفع شأنه لا يصح أن يكون مخالفًا للنصوص الواردة في القوانين واللوائح؛ لأنه يأتي طبقًا لمبدأ تدرج القواعد القانونية تاليًا لتلك النصوص[١].

لذلك فإن جهة الإدارة بشأن التعليم الجامعي ملزمة بالخضوع للقاعدة القانونية التي نشأت من خلال العرف الإداري الجامعي، ما لم تعدل بقاعدة أخرى مماثلة، وذلك ترتيبًا على تمتع العرف الإداري الجامعي بقيمة قانونية ملزمة، فهو مصدر من مصادر مبدأ المشروعية، وعلى ذلك يجب على جهة الإدارة بشأن التعليم الجامعي احترامه والعمل بالأحكام التي جاء بها، وإلا عد تصرفها باطلًا لمخالفته مبدأ المشروعية، كما أن التزام الإدارة بشأن التعليم الجامعي بتطبيق القواعد التي قررها العرف الإداري الجامعي لا يترتب عليه مخالفة النصوص التشريعية؛ لأن قواعد قانون تنظيم الجامعات وغيره من القواعد المنظمة للتعليم الجامعي تعد قواعد آمرة لا يجوز للعرف الإداري الجامعي تجاوزها، فالعرف الإداري الجامعي مهما كان ترتيبه في نطاق مبدأ تدرج القواعد القانونية لا يجوز أن يخالف النصوص التشريعية لأنه يأتي تاليًا لها.

الغصن الثاني

المبادئ العامة للقانون أساس لقرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي

المبادئ العامة للقانون تعني القواعد القانونية غير المدونة التي يستنبطها القضاء ويعلنها في أحكامه، ويحسم على أساسها منازعات مطروحة في ساحته، حيث لا يجد في النصوص الحل الملائم للنزاع المعروض عليه، فتكتسب هذه القواعد قوة إلزامية وتصبح مصدرًا من مصادر المشروعية، ويتعين على جهة الإدارة احترامها فإن أصدرت قرارًا مخالفًا لها، كان باطلًا لمخالفته مبدأ المشروعية[٢]؛ لذلك فإن

---

[١] حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، بتاريخ ٢٤ يناير سنة ١٩٥٥م، مجموعة القواعد القانونية، السنة ٩، رقم ٢٢٣، ص٢٥٧، د.سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الأول، بدون دار نشر، ١٩٧٦م، ص٨١٨ وما بعدها.

[٢] C.E. 16 Dec. 1949 sieur simonet Rec. p. 553. C E. 10 Fev. 1950 Dame sornin De laysat Rec p. 102. Jean Marie Auby et Roland Drago : Traité de contentieux administratif', vol. I, II et III, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962, p. 16. Jean Rivero : Droit administratif. 3e éd, Dalloz,

المبادئ العامة للقانون بشأن التعليم الجامعي هي القواعد غير المكتوبة التي يستنبطها القاضي الإداري أثناء بحث المنازعات المعروضة عليه المتعلقة بنظم التعليم الجامعي، ويحسم بها هذه المنازعات ويذكرها في حكمه؛ وذلك عندما لا يجد القاضي الإداري في المصادر المدونة والعرفية لمبدأ المشروعية الحل الملائم للمنازعة المعروضة عليه المتعلقة بنظم التعليم الجامعي، وعليه تكتسب هذه القواعد قوة الزامية وتصبح مصدرًا من مصادر مشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي، ويتعين على الإدارة بشأن التعليم الجامعي الالتزام بها، فإن أصدرت قرارًا بشأن نظم التعليم الجامعي مخالفًا لها، كان باطلًا لمخالفته المبادئ العامة للقانون بشأن نظم التعليم الجامعي ومن ثم مخالفة مبدأ المشروعية.

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر المبادئ العامة للقانون بأنها قواعد غير مدونة مستقرة في ذهن المجتمع وضميره يعمل القاضي على كشفها بتفسير هذا الضمير المجتمعي العام وتلك القواعد المستقرة في الضمير تمليها العدالة المثلى ولا تحتاج إلى نص يقررها[١]، وبالتالي فإن المبادئ العامة للقانون بشأن التعليم الجامعي هي قواعد غير مكتوبة متعلقة بتنظيم الدراسة بالجامعات مستقرة في ضمير جهات الإدارة الجامعية يعمل القاضي الإداري على إبرازها من خلال تفسير الضمير الإداري الجامعي، فهذه القواعد المستقرة في الضمير الإداري الجامعي منبثقة من قواعد العدالة والقانون الطبيعي.

وللمبادئ العامة للقانون خصوصية في مجال القانون العام، فالقضاء الإداري ليس مجرد قضاء تطبيقي، مهمته تطبيق نصوص مقننه مقدمًا، بل هو على الأغلب قضاء إنشائي لا مندوحة له من خلق الحل المناسب، وبهذا أرسى القواعد لنظام قانوني قائم بذاته، ينبثق من طبيعة روابط القانون العام، واحتياجات المرافق العامة، ومقتضيات حسن سيرها، وإيجاد مركز التوازن والموائمة بين ذلك وبين المصالح الفردية، فابتدع نظرياته التي استقل بها في هذا الشأن أو سبق بها القانون الخاص[٢]، ومن هذا المنطلق تتبلور خصوصية المبادئ العامة للقانون بشأن التعليم الجامعي،

Paris, 1965, P.71. André De Laubadère : Traité de droit administratif, T 1, 6e éd, p. 239 et s.

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ٢٤ مارس ١٩٥٦م، في القضية رقم ١٠٨ لسنة ٢ قضائية، مجموعة مجلس الدولة المصري، السنة الأولى، ص ٦١٣.

[٢] حكم المحكمة الإدارية العليا، في القضية رقم ١٥٧ لسنة ٢ قضائية، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة الأولى، العدد الثالث، ص ٨٠٧.

فالقضاء الإداري في بعض الأحوال هو قضاء إنشائي، عندما لا يجد في المصادر المدونة والعرفية لمبدأ المشروعية، يوجد الحل الملائم للمنازعة المعروضة عليه المتعلقة بنظم التعليم الجامعي، ومن ثم إرساء قواعد تلبي احتياجات الجامعات بشأن نظم التعليم وحسن سيرها بانتظام واطراد.

وبشأن القيمة القانونية للمبادئ العامة للقانون فقد اعتبرها مجلس الدولة الفرنسي معادلة في القوة والقيمة للقوانين العادية الصادرة من البرلمان، وسار معظم الفقه الفرنسي على اتجاه مجلس الدولة؛ حيث يرون أن هذه المبادئ ليس لها قوة أعلى من قوة القوانين العادية؛ لأنها ملزمة للإدارة أسوة بالقوانين من جانب، وأن المشرع يستطيع تعديلها أو تغييرها كما يفعل إزاء القوانين من جانب آخر[١]، وفي مصر وضع الفقه والقضاء هذه المبادئ العامة للقانون في منزلة القوانين العادية، وبالتالي يجب على الإدارة احترامها وعدم الخروج عنها وإلا عد عملها غير مشروع[٢]، وعلى ذلك فإن القيمة القانونية للمبادئ العامة للقانون بشأن التعليم الجامعي معادلة في القوة الإلزامية والقيمة الثبوتية للقوانين العادية الصادرة من البرلمان، ومن ثم يتوجب على جهات الإدارة بشأن التعليم الجامعي الالتزام بها، فإن أصدرت قرارًا بشأن نظم التعليم الجامعي مخالفًا لها، كان باطلًا لمخالفته المبادئ العامة للقانون بشأن التعليم الجامعي الممنوحة فقهًا وقضاءً منزلة القوانين العادية الصادرة من المجلس النيابي.

---

[١] د.محمد فؤاد مهنا: الوجيز في القانون الإداري، السلطة الإدارية، بدون دار نشر، ١٩٦٠م، ص٩١، د. مصطفى أبوزيد: القضاء الإداري ومجلس الدولة، بدون دار نشر، بدون تاريخ نشر، ص٣١٢، د.طعيمة الجرف: رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مرجع سابق، ص٣٢ وما بعدها.

[٢] د.محمد عبدالحميد أبوزيد: مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٥٧.

المبحث الثاني

التكييف القانوني لجائحة كورونا COVID-19

تمهيد وتقسيم:

من تاريخ البشرية يتضح أن ظهور الأمراض والفيروسات أمر ملازم لحياة الإنسان، فحدوث الأزمات المرضية متكرر على مر السنين، وفي بعض الأحيان قد تؤثر هذه الأزمات على حياة الإنسان وتقيده، بل قد تؤثر عليه اجتماعيًا وثقافيًا واقتصاديًا، وعند تفاقم الأزمة المرضية وبلوغ مرحلة الجائحة قد تؤثر على نظم التعليم والطلاب في بلد أو أكثر بل وفي العالم أجمع، وانطلاقًا من دور الدول لحماية الصحة والسلامة العامة تتدخل الدول باتخاذ قرارات عاجلة لمواجهة الأزمات المرضية والجوائح، وقد تحمل هذه القرارات مساسًا بمشروعية قرارات الإدارة بصفة عامة وبشأن كفالة التعليم الجامعي بصفة خاصة تتعلق ببحثنا، وسعيًا إلى الوصول إلى التكييف القانوني لجائحة كورونا COVID-19 نتناول ماهية جائحة كورونا COVID-19ومدى ملائمة نظرية الظروف الاستثنائية لاستيعابها؛ لذلك نقسم الدراسة في هذا المقام على النحو التالي:

المطلب الأول: لـمحة عن جائحة كورونا COVID-19.

المطلب الثاني: مدى ملائمة نظرية الظروف الاستثنائية لاستيعاب جائحة كورونا COVID-19.

المطلب الأول

لـمحة عن جائحة كورونا COVID-19

أولًا: تعريف الجائحة لغة:

الأصل الثلاثي لكلمة الجائحة هو "ج و ح"، ويعرفها الخليل بن أحمد الفراهيدي في معجم العين في باب الحاء والجيم والواو معهما: "وجوح من الاجتياح، اجتاحتهم السنة وجاحتهم تجوحهم جياحة وسنة جائحة: جدبة"، فمعنى الجائحة وفقًا لهذا المنظور هو ما يصيب الناس في أموالهم منقولة أو غير منقولة، أما صاحب القاموس المحيط فيقول: "الجائحة للشدة المجتاحة للمال"، ويعرفها الجوهري في

صحاحه بأنها: "الجوح الاستئصال ومنه الجائحة وهي الشدة التي تجتاح المال"، وعليه فقد اتفق جمهور اللغويين القدماء على أن الجائحة هي ما يجتاح المال بمختلف أنواعه وأشكاله فيفنيه سواء أشمل مال فرد أو مجموعة من الأفراد[١].

وربما كان أول ذكر موثق لمصطلح جائحة في سنة (٤٠٣) قبل الهجرة أو سنة (٢٣١) ميلادية في بيت شعر لهناءة الأزدي: "حلت على مالك الأملاك جائحة هدت بناء العلا والمجد فانفصدا"، كما جاء ذكر جائحة بالحديث النبوي في صحيح مسلم: "لو بعت من أخيك ثمرًا فأصابته جائحة، فلا يحل لك أن تأخذ منه شيئًا" (سنة ١١ه – ٦٣٢م)، وبالتالي، فإن المقصود بكلمة جائحة النازلة والمصيبة، أما فقهيًا فهي تركز على المال والثمار، ولا يوجد في الاستخدام اللغوي باللغة العربية أي علاقة بين الجائحة والوباء؛ مستجدًا كان أم غير ذلك[٢].

ثانيًا: تعريف الجائحة اصطلاحًا:

اصطلاحًا المقصود بالجائحة الآفة التي تهلك الثمار أو الزروع أو الخضار المشتراة بعد بدو صلاحها، وهي على رؤوس أشجارها، إهلاكًا كاملًا أو جزئيًا[٣]، وفي ضوء ما تقدم يتضح أن مصطلح الجائحة يطلق لغويًا واصطلاحًا على ما يصيب الأموال من منقول وعقار وثمار وغيرهم، ولا يطلق على ما يصيب الفرد ذاته في جسمه.

إلا أنه قد شاع استعمال لفظ الجائحة في وسائل الإعلام المختلفة، وفي المنظمات الدولية والمنتديات العلمية للدلالة على سرعة انتشار فيروس كورونا

---

[١] في مفهوم الجائحة: مقال منشور في جريدة النصر الجزائرية، بتاريخ ٢٥ أبريل ٢٠٢٠م: https://www.annasronline.com/index.php/2014-08-09-10-34-08/148699-2020-04-25-11-04-11

[٢] د. غانم النجار: لماذا نستخدم مصطلح الجائحة؟، مقال منشور في جريدة الجريدة الكويتية، بتاريخ ٢٢ أبريل ٢٠٢٠م: https://www.aljarida.com/articles/1587487413134627000

[٣] شمس الدين محمد عرفة الدسوقي: الحاشية على الشرح الكبير لأبي البركات سيدي أحمد الدردير، ونسبه إلى ابن عرفة، الجزء ٣، ص١٨٢. الزرقاني: شرح الموطأ، الجزء ٣، بيروت، دار المعرفة، ١٤٠١ه - ١٩٨١م، ص٢٦٤.

المستجد في العالم كله، وللدلالة أيضاً على خطورة المرض وقوته[١]، لذلك هناك محل للتفرقة بين مصطلح الجائحة والوباء والمتوطنة[٢]:

١-الجائحة (Pandemic):

الجائحة هي أعلى درجات الخطورة في انتشار المرض وقوته؛ لأنه يعني أن المرض منتشر في أكثر من دولة، وأكثر من منطقة جغرافية، ولا يقتصر على منطقة جغرافية واحدة مثل قارة أو منطقة، كالشرق الأوسط مثلًا، وإنما انتشر في أكثر من قارة أو منطقة، وهذا يفرض تعاونًا وتنسيقًا في الإجراءات الوقائية بين كل الدول، وهناك قرارات دولية ملزمة للجميع من حيث الوقاية ومحاربة المرض، ولا يقتصر الأمر على جهود كل دولة منفردة، وهذا أعلى درجات المرض وأخطره، ولذلك فإن منظمة الصحة العالمية لها اليد العليا على كل الإجراءات الوقائية.

٢-الوباء (Epidemic):

الوباء هو انتشار مرض بقوة في منطقة محددة في العالم، سواء كانت دولة واحدة أو دول عدة، لكن في منطقة جغرافية واحدة، مثل قارة أو منطقة جغرافية واحدة، مثل الشرق الأوسط، وهي مشكلة خاصة بهذه الدول المتجاورة، وتحتاج إلى تعاون بينها، أما منظمة الصحة العالمية فدورها المراقبة والتوجيه والمساعدة حتى لا يتحول الوباء إلى جائحة.

٣-المتوطنة (Endemic):

المتوطنة هي مشكلة صحية خاصة بدولة معينة، ومهمة محاربة هذا المرض منوطة بتلك الدولة، مثل: انتشار الكوليرا في اليمن، أو مشكلة البلهارسيا في مصر في الماضي، ودور منظمة الصحة العالمية هو المساعدة والمشورة فقط.

وعلى ذلك فإن هذه المصطلحات ليست عبثية، أو أنها تستخدم دون دراسة، فوصف منظمة الصحة العالمية "كورونا المستجد" بالجائحة (Pandemic) ليس وصفًا هينًا وبسيطًا، ويترتب على ذلك استحقاقات لكل دول العالم، ولا تستطيع أن

---

[١] د.محمد عبدالجليل المر: أثر جائحة كورونا على الحريات العامة دراسة تحليلية مقارنة في مصر والكويت، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلة فصلية محكمة، تصدر عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، إصدار خاص لجائحة فيروس كورونا COVID-19، الجزء الثاني، يناير ٢٠٢١م، ص٣٨١.

[٢] الفرق بين الجائحة والوباء والمتوطنة: مقال منشور في جريدة السياسة الكويتية، بتاريخ ١٥ مارس ٢٠٢٠م: http://www.al-seyassah.com/

تتخذ أية إجراءات منفردة، ولا بد من أن تكون منظمة الصحة العالمية هي المسيطرة في كل الإجراءات الوقائية والعلاجية في كل دول العالم.

ثالثًا: التعريف بفيروس كورونا COVID-19 وبدايات انتشاره وأبرز تداعياته:

تعتبر فيروسات كورونا فصيلة كبيرة ومتنوعة من الفيروسات التي قد تسبب المرض للحيوان والإنسان على السواء، حيث إن عددًا من هذه الفيروسات قد تسبب لدى كثير من البشر في السنوات الماضية في حالات عدوى تصيب عادةً الجهاز التنفسي، وقد تتراوح حدتها من نزلات البرد الشائعة إلى الأمراض الأشد خطورة وفتكًا مثل متلازمة الشرق الأوسط التنفسية، والمتلازمة التنفسية الحادة الوخيمة "السارس"[(١)].

وفجأة وفي نهاية عام ٢٠١٩م وخلال النصف الأول من عام ٢٠٢٠م، لم يعد العالم قرية صغيرة، وإنما أغلقت الحدود والأجواء، وتحصن المواطنون في دولهم وجزرهم، وأصبح الكل يخشى هذا القادم من الخارج، ولم يعد يوحي بالعولمة إلا شيء واحد ألا وهو هذا الفيروس الذي أطلق عليه فيروس كورونا المستجد المسبب لمرض "كوفيد ١٩"، والذي أصبح يعبر الحدود دون تأشيرة، ولأول مرة في التاريخ يلجأ العالم إلى إجراءات غير مسبوقة على مر العصور؛ فرغم خطورة هذا الفيروس، إلا أن العالم واجهه بقوة وحزم، وأبى إلا أن يجعله جائعًا دون إشباع، ورفض العالم أن تنتهي الجائحة بتسجيل ملايين الموتى، فتجند الجميع لتقليل الخسائر ومحاصرة الجائحة[(٢)].

---

(١) د. مخلد إرخيص سالم الطراونة: جائحة كورونا ومدى مسؤولية الصين الدولية عنها، قراءة قانونية من منظور القانون الدولي، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلة فصلية محكمة، تصدر عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، إصدار خاص لجائحة فيروس كورونا COVID-19، الجزء الثاني، يناير ٢٠٢١م، ص٢٧٥، فيروس كورونا، ما هو وكيف يمكنني وقاية نفسي منه؟: مقال منشور على موقع MAYO CLINIC: https://www.mayoclinic.org/ar/diseases-conditions/coronavirus/expert-answers/novel-coronavirus/faq-20478727، فيروس كورونا المسبب لمتلازمة الشرق الأوسط التنفسية: مقال منشور على موقع منظمة الصحة العالمية، بتاريخ ٥ أغسطس ٢٠٢٢م: https://www.who.int/ar/news-room/fact-sheets/detail/middle-east-respiratory-syndrome-coronavirus-(mers-cov)?gclid=EAIaIQobChMI7uej9-_MgQMVSfRRCh0JhQvBEAAYASAAEgLL8PD_BwE

(٢) مؤلف جماعي، تنسيق عبدالرحيم العلام: حالة الطوارئ الصحية "التدابير القانونية والاقتصادية والسياسية وأبعادها"، منشورات مركز تكامل للدراسات والأبحاث، مطبعة قرطبة، أكادير، صيف عام ٢٠٢٠م، ص١١.

ولقد تبين أن الفيروس الجديد الذي يسمى فيروس المتلازمة التنفسية الحادة الوخيمة كورونا ٢ هو السبب في تفشي مرض بدأ ظهوره في الصين عام ٢٠١٩م، ويسمى المرض الناتج عنه مرض فيروس كورونا ٢٠١٩ (كوفيد ١٩)[١]، ومصطلح كورونا المستجد / أو كوفيد -١٩- هو اختصار للمصطلح باللغة الإنجليزية Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)[٢].

وفي نهاية ديسمبر عام ٢٠١٩م أبلغت الصين منظمة الصحة العالمية باكتشاف وجود فيروس من فيروسات كورونا في مدينة ووهان وسط الصين يسمى COVID-19، واستلزمت مكافحة الفيروس اتخاذ حكومات الدول لكثير من التدابير والإجراءات المقيدة للحقوق والحريات، بغرض منع انتشاره ومواجهة آثاره[٣].

وهذا المرض الذي يسببه فيروس كورونا المستجد يعد مرضًا معديًا، حيث أظهرت البيانات أن فيروس (COVID-19) ينتقل بشكل أساسي من شخص إلى آخر عبر المخالطة اللصيقة، وينتشر الفيروس عن طريق الرذاذ التنفسي الذي يخرج من الشخص المصاب بالفيروس حين يسعل أو يعطس أو يتنفس أو يغني أو يتحدث، وربما يستنشق شخص قريب منه هذا الرذاذ أو يدخل إلى فمه أو أنفه أو عينيه، وفي بعض الحالات، من الممكن أن ينتشر فيروس (COVID-19) عندما يتعرض الشخص لقطرات صغيرة أو بقايا رذاذ تظل عالقة في الهواء لعدة دقائق أو ساعات، وهذا يسمى الانتقال عبر الهواء، ويمكن للفيروس أن ينتشر أيضًا إذا لمست سطحًا يغطيه الفيروس ثم لمست فمك أو أنفك أو عينيك، ولكن احتمال الخطر في هذه الحالة يكون منخفضًا، ويمكن أن ينتقل فيروس (COVID-19) من شخص مصاب لا

---

(١) فيروس كورونا، ما هو وكيف يمكنني وقاية نفسي منه؟: مقال منشور على موقع MAYO CLINIC: https://www.mayoclinic.org/ar/diseases-conditions/coronavirus/expert-answers/novel-coronavirus/faq-20478727

(2) COVID-19 "an infectious disease caused by a coronavirus (a type of virus), that usually causes fever, tiredness, a cough, and changes to the senses of smell and taste, and can lead to breathing problem and severe illness in some people" See, Meaning of Covid-19 in English: Article published at the following link: https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/covid-19#google_vignette.

(٣) عصام إبراهيم خليل إبراهيم: الأساس القانوني لإجراءات مكافحة فيروس كورونا (COVID-19) ومواجهة آثاره، بحث منشور في المجلة العربية للدراسات الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، مجلد ٣٦، العدد ٢، يوليو ٢٠٢٠م، ص٢٠٧.

تظهر عليه أعراض، وتسمى هذه الحالة انتقال العدوى دون أعراض، ويمكن أن ينتقل فيروس (COVID-19) أيضًا من شخص مصاب لكن لم تظهر عليه الأعراض بعد، وتسمى هذه الحالة انتقال العدوى السابق للأعراض، وقد تتكرر الإصابة بفيروس (COVID-19) مرتين أو أكثر[١].

ومع بدايات عام ٢٠٢٠م فرضت الصين تدابير شديدة شملت كل البلاد، واتخذت إجراءات احترازية وتدابير قاسية لمنع انتشار المرض، كما اتُخِذت تدابير مماثلة في العديد من الدول الأخرى، حيث يواصل الفيروس انتشاره بشكل سريع[٢]، وفي ٣٠ يناير ٢٠٢٠م أعلن الأمين العام لمنظمة الصحة العالمية أن تفشي فيروس كورونا المستجد COVID-19 يشكل طارئة من طوارئ الصحة العمومية التي تثير قلقًا دوليًا، بموجب اللوائح الصحية الدولية الصادرة في عام ٢٠٠٥م[٣].

وفي السياق ذاته اتخذت عدة دول تدابير قوية في محاولة لاحتواء انتشار المرض والتخفيف من حدته، وأعلنت معظم الدول حالات الطوارئ الصحية وفقًا لقوانينها الوطنية، فقد أعلنت إيطاليا تطبيق حظر كامل، حيث أغلقت المتاجر والمطاعم أبوابها وألغيت مئات الرحلات الجوية وخلت الشوارع في جميع أنحاء إيطاليا بحلول يوم الثلاثاء ١٠ مارس ٢٠٢٠م اليوم الأول من إغلاق غير مسبوق على مستوى البلاد فُرض لإبطاء أسوأ تفشٍ لفيروس كورونا في أوروبا[٤].

---

[١] فيروس كورونا، ما هو وكيف يمكنني وقاية نفسي منه؟: مقال منشور على موقع MAYO CLINIC: https://www.mayoclinic.org/ar/diseases-conditions/coronavirus/expert-answers/novel-coronavirus/faq-20478727

[٢] د. ديمة ناصر الوقيان: مدى قيام المسؤولية الدولية للصين عن تفشي وباء (COVID-19) أمام محكمة العدل الدولية، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلة فصلية محكمة، تصدر عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، اصدار خاص لجائحة فيروس كورونا COVID-19، الجزء الثاني، يناير ٢٠٢١م، ص٨٨ وما بعدها.

[3] WHO, Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV), available at: https://www.who.int/ar/news/item/05-06-1441-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov).

[4] Angelo Amante & Crispian Balmer: Italy in Coronavirus Lockdown as Deaths Soar and Economy Fades, Reuters, March 10, 2020, available at: https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-italy/streets-deserted-as-italy-im-poses-unprecedented-coronavirus-lockdown-idUSKBN20X11D.

وفي يوم ١١ مارس ٢٠٢٠م أعلنت منظمة الصحة العالمية اعتبار COVID-19 "جائحة"، فبحلول ١١ مارس ٢٠٢٠م أصيب العالم بأكثر من ١١٨ ألف حالة مؤكدة من COVID-19 في ١١٤ دولة، وفقد ٤٢٩١ شخص حياتهم حول العالم[١]، واعتبرت المنظمة أن هذا الحدث يعد وفقًا للوائح الصحية الدولية الصادرة في عام ٢٠٠٥م حدثًا استثنائيًا، بوصفه حدثًا خطيرًا غير عادي أو غير متوقع، ينطوي على آثار عابرة للحدود الوطنية، ويتطلب اتخاذ إجراءات دولية فورية لمواجهته[٢].

وتتراوح حدة أعراض مرض فيروس COVID-19 بين الخفيفة للغاية والحادة، وبعض الأشخاص لا تظهر عليهم أعراض، أما المؤشرات والأعراض الأكثر شيوعًا فهي الحمى والسعال والتعب وفقدان حاسة التذوق أو الشم، وقد تشمل المؤشرات والأعراض الأخرى؛ ضيق التنفس وآلام العضلات والقشعريرة والتهاب الحلق والصداع وآلام الصدر والإسهال والقيء والغثيان، وهذه القائمة لا تشمل كل الأعراض؛ إذ سُجلت أعراض أخرى أقل شيوعًا، وتظهر الأعراض بعد مدة تتراوح بين يومين و١٤ يومًا من التعرض للفيروس[٣].

والتدابير المتخذة لمنع انتشار المرض اشتملت في الغالب على التباعد الاجتماعي بما في ذلك الحجر الصحي والعزل وقيود السفر، وهذه التدابير إلى جانب الفيروس ذاته، كان لها تكاليف شخصية وبشرية كبيرة بالفعل، وكان لها أيضًا تأثير أوسع على الاقتصاد العالمي، وعلى عمليات التوريد والعلاقات التجارية الأخرى،

---

(1) WHO Director-General's Opening Remarks At the Media Briefing on COVID19-11 March 2020, Secretary-General Statement, March 11, 2020, Available at: https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020.

(2) Federica Paddeu and Freya Jephcott: COVID-19 and Defences in the Law of State Responsibility: Part I, Blog of the European Journal of International Law, March 17, 2020, Available at: https://www.ejiltalk.org/covid-19-and-defences-in-the-law-of-state-responsibility-part-i/.

(٣) فيروس كورونا، ما هو وكيف يمكنني وقاية نفسي منه؟: مقال منشور على موقع MAYO CLINIC: https://www.mayoclinic.org/ar/diseases-conditions/coronavirus/expert-answers/novel-coronavirus/faq-20478727

إضافة إلى تأثيرها الكبير على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية بما فيها الاتفاقيات التجارية والاقتصادية بين الدول[١].

وللتخفيف من تأثير هذه التدابير على الشركات، أصدرت الصين على سبيل المثال وليس الحصر شهادات قوة قاهرة وفقا لقانونها الداخلي لعدد قياسي من المصدرين المحليين لإعفائهم من الوفاء بتنفيذ الاتفاقيات التعاقدية مع المشترين الأجانب، وتدرس فرنسا والهند تدابير مماثلة لحماية أعمالهما من تأثير الفيروس وإجراءات وتدابير التصدي له[٢].

رابعًا: تداعيات فيروس كورونا COVID-19 على قطاع التعليم الجامعي:

بشأن قطاع التعليم الجامعي تسببت جائحة COVID-19 في أكبر انقطاع للتعليم في التاريخ، حيث كان للجائحة بالفعل تأثير شبه شامل على طالبي العلم والمعلمين حول العالم، بما في ذلك من مرحلة ما قبل التعليم الابتدائي إلى المدارس الثانوية، ومؤسسات التعليم والتدريب التقني والمهني، والجامعات، وتعلم الكبار، ومنشآت تنمية المهارات، وبحلول منتصف أبريل من عام ٢٠٢٠م كان ٩٤% من طالبي العلم على مستوى العالم قد تأثروا بالجائحة، وهو ما يمثل ١.٥٨ بليون من الأطفال والشباب، من مرحلة ما قبل التعليم الابتدائي إلى التعليم العالي في ٢٠٠ بلد، ومع تطور الأزمة الصحية التي تسببت في إرباكات اجتماعية واقتصادية هائلة، استجابت نظم التعليم حول العالم وتكيفت بسرعة، واستجابت الحكومات بسرعة لضمان استمرارية التعليم وكفالة سلامة الطلاب والجهات الفاعلة في مجال التعليم من خلال إغلاق المدارس ومراكز التدريب والجامعات وغيرها من أماكن التعلم، وعلى المستوى الدولي أتيح التعلم عبر الإنترنت في قطاع التعليم العالي بشكل عام من خلال المحاضرات المسجلة ومنصات الإنترنت، وأرجأت بعض الجامعات في بعض الدول

---

[١] د. ديمة ناصر الوقيان: مدى قيام المسؤولية الدولية للصين عن تفشي وباء (COVID-19) أمام محكمة العدل الدولية، مرجع سابق، ص٨٩.

[2] Federica Paddeu and Freya Jephcott: COVID-19 and Defences in the Law of State Responsibility: Part I, Blog of the European Journal of International Law, March 17, 2020, Available at: https://www.ejiltalk.org/covid-19-and-defences-in-the-law-of-state-responsibility-part-i/.

التعلم والتدريس إلى أجل غير مسمى، بسبب النقص في البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات اللازمة لكل من الطلاب والمعلمين[١].

وقد استلزم إغلاق المدارس ومراكز التدريب والجامعات إجراء تغييرات في كيفية تقييم الطلاب، وأدى في بعض الحالات إلى تعطيل تلك العملية[٢]، فقد تم تأجيل الامتحانات في معظم البلدان، وتم إلغاؤها في بعضها؛ وتم استبدال الامتحانات في بعضها الآخر بتقييمات مستمرة أو اتباع طرائق بديلة، مثل إجراء الامتحانات النهائية عبر الإنترنت، وقد لاقت الأساليب المبتكرة للتقييم المستمر الكثير من الاهتمام[٣].

كما أن التحديات المتعلقة بضمان استمرارية التعليم عن بُعد خلال عمليات الإغلاق المديدة هي تحديات كبيرة؛ حيث يشكل الإغلاق المطول تهديدًا لتنفيذ التقويم الدراسي والامتحانات، ويجعل من شبه المستحيل وضع برامج تعويضية، وشكلت مسألة تقييم التعلم عاملًا زاد من تعقد المسألة، فضلًا عن الحاجة إلى معالجة شواغل المعلمين المتعلقة بالصحة، وتزويدهم بالدعم عن بُعد بسبل منها تدريب المعلمين على التدريس بالوسائل الإلكترونية[٤].

وفي بعض دول العالم ظلت المدارس والجامعات التي أغلقت أبوابها في شهر مارس ٢٠٢٠م مغلقة خلال العطلة الصيفية إلى أجل غير مسمى، وذلك بالنسبة للمناطق المعرضة للخطر بشكل خاص، وبعض الدول قررت أن المدارس ستظل مغلقة على الأرجح حتى انتهاء خطر COVID-19، وبعض الدول أعلنت أن التعليم الشخصي لن يستأنف حتى يتوفر لقاح للحماية من COVID-19، إلا أن هناك دولًا شرعت في إعادة فتح المدارس والجامعات على أساس تقليص أحجام الفصول

---

[١] الأمم المتحدة "موجز سياساتي": التعليم أثناء جائحة كوفيد - ١٩ وما بعدها، تقرير آب/أغسطس ٢٠٢٠م، ص٤ وما بعدها.

[2] UNESCO, Review of high-stakes exams and assessments during COVID-19, available at : https://en.unesco.org/sites/default/files/unesco_review_of_high-stakes_exams_and_assessments_during_covid-19_en.pdf.

[3] UNICEF, Putting the 'learning' back in remote learning, Policies to uphold effective continuity of learning through COVID-19, June 2020, available at: https://www.unicef.org/globalinsight/sites/unicef.org.globalinsight/files/2020-06/UNICEF-Global-Insight-remote-learning-issue-brief-2020.pdf.

[٤] الأمم المتحدة "موجز سياساتي": التعليم أثناء جائحة كوفيد - ١٩ وما بعدها، مرجع سابق، ص١٦.

الدراسية، وتزويد جميع الطلاب ومدرسيهم بالأقنعة، ودول أخرى شرعت في التخطيط لإعادة فتح المدارس والجامعات بداية من خريف ٢٠٢٠م مع الاعتماد على نماذج هجينة تتناوب بين التعلم عن بُعد وفصول دراسية صغيرة بحضور شخصي[١].

وقد أفادت دول شاركت في الدراسة الاستقصائية المشتركة التي أجرتها منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، والبنك الدولي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، أنها ستعمل على إجراء عدد من التغييرات عند إعادة فتح المدارس والجامعات، منها؛ توظيف مزيد من المعلمين، زيادة مدة الفصل الدراسي، تقديم برامج تعويضية، استحداث برامج تعلم مسرعة؛ التخطيط لتعديل نطاق محتوى المناهج الدراسية التي سيتم تغطيتها[٢].

المطلب الثاني

مدى ملائمة نظرية الظروف الاستثنائية لاستيعاب جائحة كورونا COVID-19

مبدأ المشروعية ليس مبدأ مطلقًا تلتزمه جهة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في جميع الأحوال، فالتزام جهة الإدارة بشأن التعليم الجامعي باحترام مبدأ المشروعية ليس مطلقًا، إذ إن أعمالها بشأن كفالة التعليم الجامعي في الظروف الاستثنائية لابد أن تكون أكثر تحررًا من قيود القانون، حيث إن الالتزام المطلق بتنفيذ القانون تنفيذًا يتجاهل الظروف الاستثنائية التى تحيط بنشاط الإدارة بشأن كفالة التعليم الجامعي يفقدها القدرة على مواجهة هذه الظروف؛ لذا فإن أعمال الإدارة بشأن التعليم الجامعي في الظروف الاستثنائية يعد من الاستثناءات التي ترد على مبدأ المشروعية فتلطف من حدته، وللبحث والدراسة في قرارات الإدارة بشأن كفالة التعليم الجامعي في ظل

---

(1) Science :School openings across globe suggest ways to keep coronavirus at bay, despite outbreaks, available at: https://www.sciencemag.org/news/2020/07/school-openings-across-globe-suggest-ways-keep-coronavirus-bay-despite-outbreaks.

(2) UNESCO, UNICEF, World Bank, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Survey on National Education Responses to COVID-19 School Closures, May–June 2020, available at: http://tcg.uis.unesco.org/survey-education-covid-school-closures.

جائحة كورونا COVID-19 نتناول مدى ملائمة نظرية الظروف الاستثنائية لاستيعاب جائحة كورونا COVID-19 من خلال مفهوم الظروف الاستثنائية وشروط تطبيقها ومدى تكييفها مع جائحة كورونا COVID-19، وذلك على النحو التالي:

أولًا: مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية في إطار سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي:

ظهرت فكرة الظروف الاستثنائية أو الضرورة كأساس لاتساع سلطات الإدارة في الفترات الاستثنائية والظروف العصبية، ونظرية الظروف الاستثنائية هي نظرية قضائية ظهرت في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وكانت بداية تطبيق هذه الفكرة في بداية القرن العشرين في نطاق محدود يتمثل في تدخل البلديات في الحياة الاقتصادية ومنافسة النشاط الخاص، وما لبثت أن صيغت النظرية بمناسبة أعمال الحرب العالمية الأولي، ولذلك أطلق عليها في البداية نظرية سلطات الحرب، ثم استقرت في الفقه والقضاء لتطبق في ظروف الحرب أو غيرها من الظروف الاستثنائية التي تنطوي علي تهديد خطير للنظام العام وسير المرافق العامة بانتظام واطراد[١].

والأصل أنه يتعين على جهة الإدارة الالتزام بالقانون في كل وقت وفقًا لمفهوم مبدأ المشروعية، بيد أن هذا المفهوم وإن كان صالحًا في الأوقات والأزمنة الطبيعية، إلا أنه يبدو صعب التطبيق في أوقات الأزمات أو الاضطرابات التي لا تخلو من حياة أية دولة، إذ قد يترتب على الإصرار على تطبيقه استفحال الأزمة بما يؤدي إلى انهيار الدولة ذاتها أو على الأقل تعريض سلامتها لمخاطر شديدة تعصف بوجودها وبكل ما حرص مبدأ المشروعية ذاته على المحافظة عليه[٢]، لذا يحق لجهة الإدارة بل من واجبها أن تتصرف ويتسع سلطانها حسبما يمليه عليها حفظ الأمن وحماية النظام، وتغدو تصرفاتها سليمة رغم خروجها عن حدود مبدأ المشروعية[١].

---

(1) Jean Marie Auby et Roland Drago: Traité de contentieux administratif, 2e edit, t.ll, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1975, P. 1147.

[٢] د.سامي جمال الدين: القضاء الإداري-الرقابة على أعمال الإدارة-مبدأ المشروعية-تنظيم القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٢٣٢.

[١] د.محمد عبدالحميد أبوزيد: مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٦١.

وتأسيسًا على ذلك يتعين على جهة الإدارة الالتزام بالقانون بشأن التعليم الجامعي في الأوقات والأزمنة الطبيعية، إلا أنه في أوقات الأزمات قد يترتب على تطبيق القانون وفقًا لمفهوم مبدأ المشروعية استفحال الأزمة بما يؤدي إلى تعريض سلامة الطلاب والعاملين والمتعاملين بالجامعات لمخاطر شديدة تعصف بكل ما حرص القانون المنظم للتعليم الجامعي على المحافظة عليه؛ لذلك يتوجب على جهة الإدارة بشأن التعليم الجامعي أن تتصرف حسبما يمليه عليها حفظ الأمن وحماية السلامة العامة بالجامعات، وعندئذ تغدو تصرفاتها سليمة رغم خروجها عن القانون المنظم لقطاع التعليم الجامعي.

وفي إطار مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن النصوص التشريعية إنما وضعت لتحكم الظروف العادية، فإذا طرأت ظروف استثنائية، ثم أجبرت جهة الإدارة على تطبيق النصوص العادية، فإن ذلك يؤدى حتمًا إلى نتائج غير مستساغة تتعارض حتى ونية واضعي تلك النصوص العادية، فالقوانين تنص على الإجراءات التي تتخذ في الأحوال العادية، ومادام أنه لا توجد فيها نص على ما يجب إجراؤه في حالة الخطر العاجل، تعين عندئذ تمكين السلطة الإدارية من اتخاذ الإجراءات الفاصلة التي لم تعمل لغاية سوى المصلحة العامة دون غيرها، وغنى عن البيان في هذا المجال أن هناك قاعدة تنظم القوانين جميعًا وتفوقها، ومحصلها وجوب الإبقاء على الدولة، فغاية مبدأ المشروعية يتطلب أولًا وقبل كل شيء العمل على بقاء الدولة، الأمر الذى يستتبع تخويل الحكومة استثناء، وفى حالة الضرورة، من السلطات ما يسمح لها باتخاذ الإجراءات التي يتطلبها الموقف، ولو خالفت في ذلك القانون في مدلوله اللفظي مادامت تبغى الصالح العام[1].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن للحكومة عند قيام حالة استثنائية تمس الأمن والطمأنينة سلطة تقديرية واسعة لتتخذ من التدابير السريعة الحاسمة ما تواجه به الموقف الخطير إذ بقدر الخطر الذي يهدد الأمن والطمأنينة بقدر ما تطلق حريتها في تقدير ما يجب اتخاذه من إجراءات وتدابير لصون الأمن والنظام، ولا يطلب من جهة الإدارة في مثل هذه الظروف الخطرة ما يطلب منها في الظروف

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ ١٩٦٢/٤/١٤م، المجموعة، السنة السابعة، ص٦٠١.

العادية من الدقة والحذر حتى لا يفلت الزمام من يدها[1]، وفي ضوء ما تقدم تجد نظرية الظروف الاستثنائية مبرراتها في قاعدتين هما:

القاعدة الأولى: وجوب الإبقاء على الدولة واستمراها:

قاعدة وجوب الإبقاء على الدولة واستمراها هي قاعدة تفوق مبدأ المشروعية، فغاية مبدأ المشروعية في المقام الأول العمل على بقاء الدولة واستمرارها، الأمر الذي يستتبع استثناء من مبدأ المشروعية وفى حالة وقوع ظرف استثنائي، تخويل جهة الإدارة من السلطات ما يسمح لها باتخاذ الإجراءات التي يتطلبها مواجهة الظرف الاستثنائي، ولو خالفت في ذلك القانون مادامت تبتغي تحقيق المصلحة العامة، فلجهة الإدارة عند قيام ظرف استثنائي يمس الصالح العام سلطة تقديرية واسعة لتتخذ التدابير الحاسمة لمواجهة الموقف الاستثنائي، فبقدر خطورة الظرف الاستثنائي الذي يهدد الصالح العام بقدر ما تطلق حرية جهة الإدارة في تقدير ما يجب اتخاذه من تدابير لصون الصالح العام.

وتأسيسًا على ذلك فإنه استثناء من مبدأ المشروعية وفى حالة وقوع ظرف استثنائي، تخول جهة الإدارة بشأن التعليم الجامعي السلطات التي تسمح لها باتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الظرف الاستثنائي، ولو خالفت في ذلك القانون المنظم لقطاع التعليم الجامعي مادامت تبتغي تحقيق المصلحة العامة، حيث يكون لجهة الإدارة عند قيام ظرف استثنائي يمس السلامة والمصلحة العامة سلطة تقديرية واسعة لتتخذ التدابير الحاسمة لمواجهة الموقف الاستثنائي بشأن التعليم الجامعي، فبقدر خطورة الظرف الاستثنائي الذي يهدد السلامة والمصلحة العامة بقدر ما تطلق حرية جهة الإدارة بشأن قطاع التعليم الجامعي في تقدير ما يجب اتخاذه من تدابير بشأن نظم التعليم الجامعي لتحقيق المصلحة العامة.

القاعدة الثانية: عدم كفاية النصوص القانونية القائمة لمواجهة الظروف غير العادية:

النصوص القانونية شرعت لتحكم الظروف العادية، فإذا طرأت ظروف غير عادية، فإن التزام جهة الإدارة بتطبيق النصوص العادية يؤدى إلى نتائج تتعارض مع الصالح العام، فالنصوص القانونية القائمة تطبق في الأحوال العادية، وعندما لا

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ ١٩٥٧/٤/١٣م، القضية رقم ١٥١٧، سنة ٢ قضائية، المجموعة، السنة الثانية، ص٨٨٦.

تتناسب ولا تتلاءم مع ما يجب إجراؤه في حالة الظرف الاستثنائي، توجب عندئذ تمكين جهة الإدارة من اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق المصلحة العامة، فجهة الإدارة يتوجب عليها الالتزام بالقانون في الأوقات الطبيعية وفقًا لمفهوم مبدأ المشروعية، إلا أنه يصعب الالتزام بمبدأ المشروعية في أوقات الأزمات أو الاضطرابات أو الأوبئة أو الجوائح أو غيرهم، إذ قد يترتب على التمسك بتطبيقه تفاقم الأزمة بما يخل بغاية مبدأ المشروعية ذاته، لذلك يتوجب على جهة الإدارة أن تتصرف حسبما يمليه عليها الصالح العام، ومن ثم تغدو تصرفاتها مشروعة رغم خروجها عن نطاق مبدأ المشروعية.

وتأسيسًا على ذلك فإن القانون المنظم لقطاع التعليم الجامعي شرع ليطبق في الظروف العادية، فإذا طرأت ظروف غير عادية، فإن التزام الإدارة بتطبيق القانون المنظم للتعليم الجامعي يؤدى إلى نتائج تتعارض مع السلامة والمصلحة العامة، فالقانون المنظم لقطاع التعليم الجامعي يطبق في الأحوال العادية، وعندما لا يتلاءم مع ما يجب إجراؤه في ظل الظرف الاستثنائي، توجب تمكين الإدارة المختصة من اتخاذ الإجراءات اللازمة بشأن كفالة التعليم الجامعي لتحقيق المصلحة العامة، حيث يصعب الالتزام بالقانون المنظم لقطاع التعليم الجامعي في أوقات الأزمات أو الأوبئة أو الجوائح أو غيرهم، إذ قد يترتب على التمسك بتطبيقه تفاقم الأزمة؛ لذلك يتوجب على الإدارة أن تتصرف بشأن كفالة التعليم الجامعي حسبما تمليه عليها السلامة والمصلحة العامة، ومن ثم تغدو تصرفاتها مشروعة رغم خروجها عن القانون المنظم لقطاع التعليم الجامعي.

والظروف الاستثنائية في مجال الضبط الإداري تعني السماح لسلطات الضبط الإداري بإصدار قرارات وأوامر تعتبر في الأوقات العادية خروجًا عن مبدأ المشروعية، ولكنها تعتبر مشروعة على الرغم من ذلك لصدورها في إطار ظروف استثنائية للمحافظة على النظام العام، وبذلك تعفى هذه السلطات من قيود المشروعية العادية سواء تعلقت هذه القيود بالاختصاص أو الشكل أو الموضوع، كما تتمتع هذه السلطات باختصاصات واسعة وشاملة لم ينص القانون على تمتعها بها[1]، لذلك فإن جائحة فيروس كورونا COVID-19 سمحت للإدارة بسلطة إصدار قرارات تنظم التعليم الجامعي تعتبر في الأوقات العادية خروجًا عن القانون المنظم للتعليم الجامعي،

[1] د. محمد علي حسونة: الضبط الإداري وأثره في الحريات العامة، بحث منشور في مجلة مصر المعاصرة، المجلد ١٠٤، العدد ٥٠٦، أبريل ٢٠١٢م، ص ٢٥٤.

ولكنها تعتبر مشروعة بالرغم من ذلك لصدورها في ظل جائحة فيروس كورونا COVID-19 للمحافظة على الصالح العام، وبذلك تعفى الإدارة من قيود القانون المنظم للتعليم الجامعي سواء القيود المتعلقة بالاختصاص أو الشكل أو المحل، كما تتمتع الإدارة باختصاصات واسعة لم ينص عليها القانون المنظم لقطاع التعليم الجامعي.

حيث إنه في ظل الظروف الاستثنائية تملك سلطات الضبط اختصاصات واسعة تتجاوز الاختصاصات الممنوحة لها في الظروف العادية بهدف الحفاظ على النظام العام ضد الأخطار الاستثنائية التي لو تركت للإجراءات العادية لأدى ذلك إلى انهيار الدولة والمجتمع ككل، وترتيبًا على ذلك فإنه في ظل الظروف الاستثنائية التي يمر بها العالم من انتشار فيروس كورونا COVID-19 وما صاحبه من أخطار صحية هددت ملايين البشر، قام العديد من دول العالم باتخاذ تدابير وإجراءات احترازية استثنائية بهدف الحد من انتشاره، هذه القيود أثرت على الحقوق والحريات العامة للمواطنين في الدول المختلفة، فأدت إلى تعطيل ممارستهم لها، وحرمانهم منها، ولم يكن من الممكن في ظل الظروف العادية قبول هذا التقييد أو التعطيل، لكن هذا الظرف الاستثنائي أباح لسلطات الضبط اتخاذها بهدف الحفاظ على هدف أسمى ومصلحة أولى بالرعاية وهي الحفاظ على الحق في الحياة[١].

وتأسيسًا على ذلك في الظروف غير العادية تملك الإدارة اختصاصات واسعة تتجاوز اختصاصاتها بشأن كفالة التعليم الجامعي في الظروف العادية بهدف تحقيق المصلحة العامة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي لو تركت للقواعد العادية لأدى ذلك إلى المساس بالسلامة والمصلحة العامة، ففي ظل انتشار فيروس كورونا COVID-19 وما صاحبه من تهديد للسلامة والصحة العامة، قامت الإدارة باتخاذ تدابير وإجراءات احترازية استثنائية بشأن قطاع التعليم الجامعي بهدف الحد من انتشار الفيروس والحفاظ على السلامة والصحة العامة للطلاب والعاملين والمتعاملين في قطاع التعليم الجامعي، وهذه التدابير بشأن نظم التعليم الجامعي لم يكن من الممكن في ظل الظروف العادية قبولها، لكن انتشار فيروس كورونا COVID-19 أباح لجهة الإدارة في إطار قطاع التعليم الجامعي اتخاذ هذه التدابير بهدف الحفاظ على السلامة والصحة العامة.

---

[١] د.محمد عبدالجليل المر: أثر جائحة كورونا على الحريات العامة دراسة تحليلية مقارنة في مصر والكويت، مرجع سابق، ص٤٠٠.

ثانيًا: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية فى إطار سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي:

تخويل جهة الإدارة من السلطات بشأن التعليم الجامعي ما يسمح لها باتخاذ التدابير التي تتطلبها مواجهة الظرف الاستثنائي ليس مطلقًا، حيث إنه عند قيام ظرف استثنائي يمس الصالح العام في إطار قطاع التعليم الجامعي يكون لجهة الإدارة سلطة تقديرية واسعة لتتخذ التدابير الحاسمة لمواجهة الموقف الاستثنائي، إلا أن تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية بشأن قرارات الإدارة في إطار كفالة التعليم الجامعي يستلزم توفر شروط معينة لتتمتع جهة الإدارة بسلطة تقديرية واسعة لتتخذ التدابير اللازمة لمواجهة الظرف الاستثنائي:

الشرط الأول: وجود خطر جسيم يهدد سير التعليم الجامعي بانتظام واطراد:

يشترط لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية قيام حالة واقعية غير مألوفة أو غير عادية، تمثل خطرًا جسيمًا يهدد النظام العام، مثال ذلك قيام حرب طاحنة، أو اضطرابات وحرب أهلية داخلية، أو زلازل عنيفة أو براكين أو وباء فاحش أو فيضان غير عادي أو انتشار غارة الجراد التي تقضي على الحرث والنسل وغيرها من الكوارث الطبيعية أو الاضطرابات العامة[١] التي يترتب عليها الإخلال أو التهديد بالإخلال الجسيم والحال بالنظام العام أو بسير المرافق العامة بانتظام واضطراد، ولا يشترط أن تشمل الأحداث الطارئة كل إقليم الدولة، فقد تقتصر على جزء منه فقط[٢]، ويجب أن يكون الظرف الاستثنائي غير متوقع، أي أن المشرع لم يُضمن التشريع القائم الحلول اللازمة لمواجهته، وإنما كان متضمنًا الأحكام التي تطبق في الظروف العادية[٣].

وبناء على ذلك يشترط لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية بشأن قرارات الإدارة الخاصة بالتعليم الجامعي قيام حالة واقعية غير مألوفة، تمثل خطرًا جسيمًا يهدد سير التعليم الجامعي بانتظام، مثل الحروب أو الاضطرابات الداخلية أو الأوبئة أو الجوائح وغيرها من الكوارث الطبيعية أو مخاطر الأوبئة والجوائح أو الأزمات الاقتصادية أو الاضطرابات العامة التي يترتب عليها الإخلال أو التهديد بالإخلال

---

[١] د.محمود حافظ: القضاء الإداري، دراسة مقارنة، عام ١٩٧٩م، مرجع سابق، ص٤٤، د.أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٦.

[٢] د.محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٤٤.

[٣] د.فؤاد العطار: القانون الإداري، بدون دار نشر، عام ١٩٧٦م، ص٦٣٥.

الجسيم والحال بسير التعليم الجامعي بانتظام -الإخلال في هذا المقام يتسع ليشمل كل ما يمس الطلاب والعاملين والمتعاملين مع قطاع التعليم الجامعي- ولا يشترط أن يشمل الظرف الاستثنائي كل قطاع التعليم الجامعي بالدولة، فقد يقتصر الظرف على جامعة واحدة أو أكثر من الدولة، ويجب ألا يكون التشريع القائم المنظم للتعليم الجامعي متضمنًا الحلول اللازمة لمواجهة الظرف الاستثنائي.

الشرط الثاني: تعذر دفع الخطر باتباع قواعد المشروعية العادية المنظمة للتعليم الجامعي:

إذا كانت جهة الإدارة تستطيع أن تتصرف في الظروف الاستثنائية بما لديها من قوانين معدة للظروف العادية، فإنه يجب عليها أن تتقيد بأحكام تلك القوانين، فإذا سلكت سبلًا مخالفة لها استنادًا إلى ما تدعيه من ظروف غير عادية، أمكن الطعن في قراراتها أمام القضاء[١]، ذلك أن الإجراءات الاستثنائية لا يجوز الالتجاء إليها إلا لضرورة تتمثل في عدم إمكان مواجهة الخطر بالقواعد القانونية العادية أو تعذرها، وهذا ما يعبر عنه القضاء الاداري في مصر بأن يكون عمل الضرورة الذي صدر من الإدارة هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر، فالمحظورات لا تباح إلا لضرورة[٢]، وهذه المسألة مسألة وقائع أو موضوع تخضع لرقابة القضاء، ليقدر في كل حالة علي حدة إذا كان يمكن للإدارة مواجهة الخطر الجسيم بالقواعد العادية من عدمه، فإذا تركت القواعد العادية التي قدر القضاء أنها كانت كافية لمواجهة الخطر الجسيم، يكون تصرف الإدارة غير مشروع فيعرضها للمسئولية[١].

وبناء على ذلك إذا كانت الإدارة تستطيع أن تتصرف بشأن كفالة التعليم الجامعي في الظروف الاستثنائية باتباع قواعد المشروعية العادية المنظمة للتعليم الجامعي، فإنه يجب عليها أن تتقيد بتلك القواعد، أما إذا اتبعت قواعد مخالفة لقواعد المشروعية العادية جاز الطعن في قراراتها أمام القضاء الإداري، حيث إن الإجراءات غير العادية بشأن نظم التعليم الجامعي لا يجوز اتخاذها إلا لتعذر مواجهة الظرف

---

[1] C.E. 23 Janv, 1953 naud Rec. p. 32. C.E. 21 Févr. 1947 Ginestous Rec. p. 66. C.E. 28 Mars. 1947 Societe Jean Damien. Rec. p. 138. C.E. 13 Janv 1958 chambre syndical du Commerce d'importation, Rec. p. 63.

-حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، بتاريخ ٢٦ يونيه عام ١٩٥١م، مجموعة المبادئ القانونية، السنة الخامسة، ص١٠٩٩، حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، بتاريخ ٣١ يناير عام ١٩٦٧م، مجموعة المبادئ القانونية في ثلاث سنوات، ص٦٣.

[٢] د.محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٤٥.

[١] د.أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٧.

الاستثنائي باتباع قواعد المشروعية العادية، بأن يكون الإجراء الاستثنائي الصادر من الإدارة لتنظيم التعليم الجامعي هو وسيلة دفع الظرف الاستثنائي، وتقدير ذلك يخضع لرقابة محكمة الموضوع في كل حالة علي حدة.

الشرط الثالث: غاية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعى فى الظروف الاستثنائية تحقيق المصلحة العامة:

استهداف المصلحة العامة هو شرط عام يحكم كل تصرفات الإدارة سواء في الظروف العادية أو الظروف غير العادية، على أن الإشارة إلى هذا الشرط والتنويه به لا يخلو من فائدة، ذلك أن مقتضي إعمال النظرية إضفاء الشرعية على تصرفات إدارية تكون غير مشروعة في الظروف العادية أي مخالفة للقانون في بعض أركانها، كالاختصاص أو الشكل أو المحل، ولكن نظرية الظروف الاستثنائية لا تقتضي ولا تبرر الترخيص للإدارة في التحلل من هدف تحقيق المصلحة العامة لمواجهة الخطر، وإن كان مفهوم المصلحة العامة ونطاقها قد يتسع دون التحلل منها أو استبعادها كلية[1]، لذلك فإن جميع تصرفات الإدارة بشأن التعليم الجامعي غايتها تحقيق المصلحة المصلحة العامة سواء في الظروف الطبيعية أو الظروف الاستثنائية، غير أن إعمال نظرية الظروف الاستثنائية يجعل تصرفات الإدارة بشأن كفالة التعليم الجامعي في ظل الظرف الاستثنائي مشروعة على الرغم من مخالفتها للقانون في بعض أركانها، وذلك استنادًا لتحقيق المصلحة العامة، حيث إن نظرية الظروف الاستثنائية لا ترخص للإدارة من أجل كفالة التعليم الجامعي التحلل من استهداف المصلحة العامة لمواجهة الظرف الاستثنائي.

وعلى ذلك يجب أن يكون رائد الإدارة في تدخلها تحقيق المصلحة العامة وحدها، بحيث إذا حادت عن هذا الهدف وخرجت عن الغاية التي ترمي إليها وظيفتها، وتصرفت لتحقيق مآرب شخصية دون مبالاة بالصالح العام كان عملها مشوبًا بعيب الانحراف، ويكون من سلطة القضاء إذا طعن أمامه في مشروعية تصرف الإدارة أن يحكم بإلغائه، أو بالتعويض عن الضرر الذي ترتب عليه[1]؛ لذلك يجب أن يكون تدخل الإدارة من أجل كفالة التعليم الجامعي في ظل الظرف الاستثنائي استنادًا

---

[1] د.محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٤٥.

[1] د.محمد عبدالعال السناري: مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص١١٠.

للمصلحة العامة، فإذا حادت عن استهداف المصلحة العامة كان تصرفها غير مشروع ومعيبًا بعيب الغاية.

وفي السياق ذاته قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن سلطات البوليس التي تمتلكها الهيئات العامة بهدف حفظ الأمن والنظام تختلف في زمن الحرب عنها في زمن السلم، وأن مطالب الدفاع القومي تعطي للنظام العام مدلولًا أكثر اتساعًا وتبرر اتخاذ إجراءات حازمة لحمايته، مما يسوغ للإدارة بسبب ظروف الحرب أن تحجر على حريات الأفراد بقدر أكبر مما يكون لها في الظروف العادية[١]، لذلك فإن سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي تختلف في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية، حيث إن مدلول المصلحة العامة في الظروف الاستثنائية يكون أكثر اتساعًا ليبرر اتخاذ إجراءات حازمة بشأن نظم التعليم الجامعي، مما يسوغ للإدارة بسبب الظرف الاستثنائي أن تخرج عن أساليب تنظيم التعليم الجامعي المقررة في الظروف العادية.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن الأصل لا يجوز للقرار الإداري أن يعطل تنفيذ حكم قضائي، وإلا كان مخالفًا للقانون، إلا أنه إذا كان يترتب على تنفيذه فورًا إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه كحدوث فتنة، أو تعطيل سير مرافق عامة فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الخاص، ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها، وأن يعوض صاحب الشأن إن كان لذلك وجه[٢]، وعلى ذلك فالأصل أنه لا يجوز للقرارات الإدارية بشأن التعليم الجامعي أن تخالف القانون، إلا إنه إذا كان يترتب على الالتزام بقواعد المشروعية العادية إخلال خطير بالسلامة العامة والمصلحة العامة يتعذر تداركه كانتشار أوبئة أو جوائح، فعندئذ ترجح المصلحة العامة.

وإيضاحًا لشروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن حماية مبدأ المشروعية يتطلب أولًا -وقبل كل شيء- العمل على

---

(1) C.E. 20 Févr. 1919 sirey 1918-1919. 3.33 note Hauriou.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ ١٠ يناير عام ١٩٥٩م، مجموعة المبادئ القانونية، السنة الرابعة، رقم ٤٢، ص٥٣٣، حكم المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ ٢٣ ديسمبر عام ١٩٦١م، مجموعة المبادئ القانونية، السنة السابعة، رقم ١٥، ص١١٢، حكم محكمة القضاء الإداري، بتاريخ ٤ يناير عام ١٩٥٤م، مجموعة المبادئ القانونية في خمسة عشر سنة، سنة ١٩٤٦ – سنة ١٩٦١، ص٨٥، حكم محكمة القضاء الإداري، بتاريخ ٢٨ فبراير عام ١٩٦١م، مجموعة المبادئ القانونية في خمسة عشر سنة، سنة ١٩٤٦ – سنة ١٩٦١، ص٨٦.

بقاء الدولة، الأمر الذي يستتبع تخويل الحكومة استثناء، وفي حالة الضرورة من السلطات ما يسمح لها باتخاذ الإجراءات التي يتطلبها الموقف ولو خالفت في ذلك القانون في مدلوله اللفظي ما دامت تبغي الصالح العام، غير أن سلطة الحكومة في هذا المجال ليست ولا شك طليقة من كل قيد بل تخضع لأصول وضوابط، فيجب أن تقوم حالة واقعية أو قانونية تدعو إلى التدخل، وأن يكون تصرف الحكومة لازمًا لمواجهة هذه الحالة بوصفه الوسيلة الوحيدة لمواجهة الموقف، وأن يكون رائد الحكومة في هذا التصرف ابتغاء مصلحة عامة، وبذلك تخضع مثل هذه التصرفات لرقابة القضاء، غير أن المناط في هذه الحالة لا يقوم على أساس التحقق من مدى مشروعية القرار من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقانون، وإنما على أساس توافر الضوابط السالف ذكرها أو عدم توافرها، فإذا لم يكن رائد الحكومة في هذا التصرف الصالح العام، بل اتجهت إلى تحقيق مصلحة خاصة مثلًا، فإن القرار يكون في هذه الحالة باطلًا[1].

وتأسيسًا على ذلك فإن كفالة مشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي تتطلب أولًا سير التعليم الجامعي بانتظام واطراد، وذلك يستتبع تخويل الإدارة لتنظيم التعليم الجامعي في الظروف الاستثنائية السلطات التي تسمح لها باتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الظرف الاستثنائي، ولو خالفت في ذلك قواعد المشروعية العادية، طالما غايتها المصلحة العامة، وما يجب ملاحظته في هذا المقام أن سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في ظل الظروف الاستثنائية ليست مطلقة، بل تخضع لشروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، فيجب أن تقوم حالة واقعية غير مألوفة، تمثل خطرًا جسيمًا يهدد سير التعليم الجامعي بانتظام، ويترتب عليه الإخلال أو التهديد بالإخلال الجسيم والحال بسير التعليم الجامعي بانتظام -الإخلال في هذا المقام يتسع ليشمل كل ما يمس الطلاب والعاملين والمتعاملين بقطاع التعليم الجامعي- وأن يكون الإجراء الاستثنائي الصادر من الإدارة لتنظيم التعليم الجامعي هو وسيلة دفع الظرف الاستثنائي، وأن يكون تدخل الإدارة من أجل تنظيم التعليم الجامعي في ظل الظرف الاستثنائي بغية تحقيق المصلحة العامة، وهذه القرارات الاستثنائية تخضع لرقابة القضاء الإداري على أساس التحقق من توافر شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية من عدمه، فإذا لم تتوفر فإن القرار يكون باطلًا أو منعدمًا على حسب الأحوال.

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ ١٩٦٢/٤/١٤م، في الطعن رقم ٩٥٦ ، ٩٥٨ لسنة ٥ قضائية، منشور في الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء ١٣، ص١٢٧.

وتطبيقًا لشروط نظرية الظروف الاستثنائية بشأن انتشار فيروس كورونا المستجد COVID-19، فإنه مع بدايات عام ٢٠٢٠م فرضت الصين تدابير شديدة شملت كل البلاد، واتخذت إجراءات احترازية وتدابير قاسية لمنع انتشار المرض، وكذلك اتخذت العديد من الدول الأخرى تدابير مماثلة، حيث يواصل الفيروس انتشاره بشكل سريع[١]، وفي ٣٠ يناير ٢٠٢٠م أعلن الأمين العام لمنظمة الصحة العالمية أن تفشي فيروس كورونا المستجد COVID-19 يشكل طارئة من طوارئ الصحة العمومية التي تثير قلقًا دوليًا، بموجب اللوائح الصحية الدولية الصادرة في عام ٢٠٠٥م[٢].

وفي السياق ذاته اتخذت عدة دول تدابير قوية في محاولة لاحتواء انتشار المرض والتخفيف من حدته، وأعلنت معظم الدول حالات الطوارئ الصحية وفقًا لقوانينها الوطنية، فقد أعلنت إيطاليا تطبيق حظر كامل، حيث أغلقت المتاجر والمطاعم أبوابها وألغيت مئات الرحلات الجوية وخلت الشوارع في جميع أنحاء إيطاليا بحلول يوم الثلاثاء ١٠ مارس ٢٠٢٠م اليوم الأول من إغلاق غير مسبوق على مستوى البلاد فرض لإبطاء أسوأ تفشٍ لفيروس كورونا في أوروبا[٣].

وفي يوم ١١ مارس ٢٠٢٠م أعلنت منظمة الصحة العالمية اعتبار COVID-19 "جائحة"، فبحلول ١١ مارس ٢٠٢٠م أصيب العالم بأكثر من ١١٨ ألف حالة مؤكدة من COVID-19 في ١١٤ دولة، وفقد ٤٢٩١ شخص حياتهم حول العالم[١]، واعتبرت المنظمة أن هذا الحدث -وفقًا للوائح الصحية الدولية الصادرة في

---

[١] د. ديمة ناصر الوقيان: مدى قيام المسؤولية الدولية للصين عن تفشي وباء (COVID-19) أمام محكمة العدل الدولية، مرجع سابق، ص٨٨ وما بعدها.

[2] WHO, Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV), available at: https://www.who.int/ar/news/item/05-06-1441-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov).

[3] Angelo Amante & Crispian Balmer :Italy in Coronavirus Lockdown as Deaths Soar and Economy Fades, Reuters, March 10, 2020, available at: https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-italy/streets-deserted-as-italy-im-poses-unprecedented-coronavirus-lockdown-idUSKBN20X11D.

[1] WHO Director-General's Opening Remarks At the Media Briefing on COVID19-11 March 2020, Secretary-General Statement, March 11, 2020, Available at: https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-

عام ٢٠٠٥م- يعد حدثًا استثنائيًا، بوصفه حدثًا خطيرًا غير عادي أو غير متوقع، ينطوي على آثار عابرة للحدود الوطنية، ويتطلب اتخاذ إجراءات دولية فورية لمواجهته[١].

وإزاء هذه المخاطر التي سببها انتشار فيروس كورونا المستجد COVID-19 سارعت العديد من الدول بإعلان حالة الطوارئ الصحية، واتخاذ إجراءات وتدابير استثنائية بهدف منع وصول الفيروس إليها، مثل تعليق حركة الطيران الدولي، أو في مكافحته والحد من انتشاره مثل فرض حظر التجوال، ومنع الاجتماعات وتعليق الدراسة، وتعليق العمل بالمحاكم وغيرها من الإجراءات الوقائية، فجائحة كورونا هي ظرف استثنائي بامتياز سواء في المخاطر التي يمثلها، أو الإجراءات الاستثنائية التي ترتبت على ظهوره وانتشاره، أو في الآثار التي أحدثها في العالم في مناحي الحياة كافة[٢].

وتأسيسًا على شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية بشأن قرارات الإدارة الخاصة بالتعليم الجامعي، التي تستلزم وجود خطر جسيم يهدد سير التعليم الجامعي بانتظام واطراد، فإن المخاطر التي سببها انتشار فيروس كورونا المستجد COVID-19 جعل منظمة الصحة العالمية تعتبر هذا الحدث استثنائيًا وخطيرًا وغير عادي أو غير متوقع، امتدت آثاره عبر الحدود عابرًا للقارات، ومن ثم يتوجب اتخاذ إجراءات دولية فورية شديدة وحاسمة لمواجهته، ولهذا يتعذر دفع هذا الخطر باتباع قواعد المشروعية العادية المنظمة للتعليم الجامعي؛ لذلك سارعت كثير من الدول بإعلان حالة الطوارئ الصحية، واتخاذ إجراءات وتدابير استثنائية بشأن تنظيم التعليم الجامعي بهدف مكافحة الفيروس والحد من انتشاره، مثل تعليق الدراسة، واللجوء لنظم الدراسة عن بعد، تأجيل عقد الامتحانات، عقد الامتحانات الإلكترونية، تغيير نظم الامتحانات، فرض حظر الاجتماعات، تعليق العمل بالجامعات كليًا أو جزئيًا، توزيع العاملين بالجامعات على أوقات متغيرة، وغيرها من قرارات الإدارة المنظمة للتعليم

---

director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020.

(1) Federica Paddeu and Freya Jephcott: COVID-19 and Defences in the Law of State Responsibility: Part I, Blog of the European Journal of International Law, March 17, 2020, Available at: https://www.ejiltalk.org/covid-19-and-defences-in-the-law-of-state-responsibility-part-i/.

(٢) د.محمد عبدالجليل المر: أثر جائحة كورونا على الحريات العامة دراسة تحليلية مقارنة في مصر والكويت، مرجع سابق، ص٤٠١.

الجامعي في ظل انتشار جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 التي تبغي تحقيق المصلحة العامة.

ثالثًا: التكييف القانوني لجائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19:

فجأة في نهاية عام ٢٠١٩م أبلغت الصين منظمة الصحة العالمية باكتشاف وجود فيروس من فيروسات كورونا في مدينة ووهان وسط الصين يسمى COVID-19، واستلزمت مكافحة الفيروس اتخاذ حكومات الدول لكثير من التدابير والإجراءات المقيدة للحقوق والحريات، بغرض منع انتشاره ومواجهة آثاره[١]، ومن ثم لم يعد العالم قرية صغيرة، وإنما أغلقت الحدود والأجواء، وتحصن المواطنون في دولهم وجزرهم، وأصبح الكل يخشى هذا القادم من الخارج، ولم يعد يوحي بالعولمة إلا شيء واحد ألا وهو هذا الفيروس الذي أطلق عليه فيروس كورونا المستجد المسبب لمرض "كوفيد ١٩"، والذي أصبح يعبر الحدود دون تأشيرة، ولأول مرة في التاريخ يلجأ العالم إلى إجراءات غير مسبوقة على مر العصور[٢].

والسؤال الذي يثار في هذا المقام: ما التكييف القانوني الدقيق لجائحة كورونا COVID-19؟ لأن هذا التكييف له تأثيره على حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي، ومن ثم على مدى مشروعية تصرفاتها.

موقف الفقه من التكييف القانوني لجائحة كورونا COVID-19:

ذهب بعض الفقه إلى اعتبار وباء كورونا قوة قاهرة لكونه حادثًا خارجيًا فجائيًا غير متوقع الحدوث وغير ممكن دفعه، فضلًا عن كونه وباءً عالميًا، واسع الانتشار، عابرًا للقارات، لا يعرف الحدود ولا المسافات أصاب الكرة الأرضية بالشلل التام غرباً وشرقاً، شمالاً وجنوباً، وأجبر العالم على الحظر المنزلي والتباعد الاجتماعي وأوقف مظاهر الحياة إلا ما تقتضيه الضرورة[١].

---

[١] عصام إبراهيم خليل إبراهيم: الأساس القانوني لإجراءات مكافحة فيروس كورونا (COVID-19) ومواجهة آثاره، مرجع سابق، ص٢٠٧.

[٢] مؤلف جماعي، تنسيق عبدالرحيم العلام: حالة الطوارئ الصحية "التدابير القانونية والاقتصادية والسياسية وأبعادها"، مرجع سابق، ص١١.

[١] د. سحر عبد الستار إمام: جائحة كورونا وتداعياتها على المنظومة القضائية، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة السادات، المجلد ٦، عدد خاص بجائحة كورونا وتداعياتها القانونية والاقتصادية المحلية والإقليمية والدولية، صيف ٢٠٢٠م، ص ٦٣.

وقد ذكر في بداية انتشار فيروس كورونا -١ مارس ٢٠٢٠م- بما يعني أن فيروس كورونا يشكل حالة من حالات القوة القاهرة، فلا يوجد له دواء فعال، فجائحة فيروس COVID-19 أكثر فتكًا من الإنفلونزا الموسمية، ولكنها أقل فتكًا من الأوبئة السابقة المرتبطة بفيروس كورونا، وعلى ذلك يبدو خطر COVID-19، حتى لو كنا لا نعرف معدل الوفيات بسببه على وجه التحديد، علاوة على ذلك، فإن خطورة المرض لا تعتمد فقط على معدل الوفيات، ولكن أيضًا على قدرته على الانتشار على نطاق أوسع أو أقل، حتى لو توفي ٣% فقط من الحالات، فإن ذلك يمكن أن يصل إلى أعداد كبيرة إذا أصيب ٣٠% أو ٦٠% من السكان، ويزداد معدل الوفيات مع التقدم في السن فالذين تزيد أعمارهم عن ٨٠ عامًا هم الأكثر عرضة للخطر، حيث تبلغ نسبة الوفيات ١٤.٨% وفقًا للدراسة التي أجراها المركز الصيني لمكافحة الأمراض والوقاية منها، والمرضى الذين يعانون من أمراض القلب والأوعية الدموية هم كذلك أكثر عرضة لخطر الوفاة، قبل مرضى السكري، أو الأشخاص الذين يعانون من أمراض الجهاز التنفسي المزمنة، أو ارتفاع ضغط الدم، فحجم هذه الجائحة وخطورتها يثبتان أن فيروس COVID-19 يشكل حالة من حالات القوة القاهرة، فلا يوجد لقاح أو دواء ضد فيروس كورونا COVID-19، وكل ما يقدم للمصابين بهذا الفيروس لا يتعدى علاج الأعراض[1].

ويرى بعض الفقه أن وباء كورونا يعد قوة قاهرة؛ لأنه سيكون السبب الرئيس وراء القضاء بإعفاء أطراف العقود من أداء التزاماتهم المستحيلة أو غير المقدور على تنفيذها[1]، كما يري بعض الفقه أنه فيروس غير متوقع، حيث يُعد، وفقًا لمنظمة الصحة العالمية، فصيلة كبيرة من الفيروسات التي قد تسبب المرض للإنسان والحيوان معًا، وهو يسبب لدى البشر حالات عدوى الجهاز التنفسي التي تتراوح حدتها بين نزلات البرد المعروفة إلى الأمراض الأشد وخامة؛ مثل: متلازمة الشرق الأوسط التنفسية والمتلازمة التنفسية الحادة الوخيمة التي تعرف باسم (سارس)، وهو

---

(1) Coronavirus Covid-19 : à quel point le virus est-il dangereux ? On a posé la question à des experts (et ils sont plutôt rassurants), Disponible sur: https://www.francetvinfo.fr/sante/maladie/coronavirus/coronavirus-covid-19-a-quel-point-le-virus-est-il-dangereux-on-a-pose-la-question-a-des-experts-et-ils-sont-plutot-rassurants_3845231.html

[1] د. رجائي حسين الشتوي: آثار كورونا COVID-19 على الالتزامات التعاقدية، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة السادات، المجلد ٦، عدد خاص بجائحة كورونا وتداعياتها القانونية والاقتصادية المحلية والإقليمية والدولية، صيف ٢٠٢٠م، ص ٥.

مرض معدٍ لم يكن هناك أي علم بوجوده، كما أنه يستحيل دفع الضرر عنه في هذه الأيام العصيبة التي يمر بها العالم وليس لأحد دخل في إثارته، كما أنه ذو مصدر أجنبي عن الأشخاص عموماً، والفيروس ما يزال غامضاً إلى حد كبير، الأمر الذي دفع الجهات الصحية الوطنية والعالمية إلى الكثير من الحذر بشأنه، وما الإجراءات التي اتخذت في العالم على الصعيدين الصحي والقانوني، إلا دليل على حساسية الوضع وخطورته، وتلك الإجراءات التي اتخذتها السلطة العامة، والتي تشكل ما يطلق عليه قانونًا "فعل الأمير"، وما نتج عنها من تحديد أو منع تجمعات الأشخاص وتنقلاتهم، تشكل بامتياز ظروف قوة قاهرة[١].

كما يرى بعض الفقه أن فيروس كورونا المستجد يصح وصفه بالقوة القاهرة؛ لكونه حادثًا عامًا شمل كافة دول العالم، ولا يمكن توقعه أو درء نتائجه؛ لذلك من الممكن بشكل كبير قانونًا بالنسبة لبعض الأفراد أو الأنشطة التجارية أو الخدمية التي تضررت تضررًا مباشرًا أن تتمسك بتوافر معيار القوة القاهرة كمبرر وسند لفسخ العقود من تلقاء نفسها[٢]، لذلك يؤكد بعض الفقه أن جائحة كوفيد – ١٩ والإجراءات الصارمة التي اتخذتها السلطة العامة في دول العالم، تشكل مجتمعة حالة القوة القاهرة التي تسمح بترتيب الآثار القانونية المعتمدة لهذه الحالة[٣].

موقف القضاء من التكييف القانوني لجائحة كورونا COVID-19:

شهد العالم انتشار فيروسات وجوائح مختلفة في أزمنة مختلفة، والقضاء الفرنسي كان لا يعتبر انتشار الأمراض والأوبئة والجوائح أزمات صحية تشكل أحداث القوة القاهرة، فوباء الطاعون (peste)[١]، وأوبئة إنفلونزا (H1N1) في عام ٢٠٠٩م[٢]، وفيروس حمى الضنك (dengue)[١]، وفيروس الشيكونغونيا

---

[١] د. عدنان إبراهيم سرحان، إيمان خميس اليحيائي: فيروس كورونا المستجد/ كوفيد - ١٩، بين القوة القاهرة والظرف الاستثنائي (دراسة في القانونين الإماراتي والفرنسي)، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلة فصلية محكمة، تصدر عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، اصدار خاص لجائحة فيروس كورونا COVID-19، الجزء الثاني، يناير ٢٠٢١م، ص٢٣١.

[٢] د.محمد عبدالجليل المر: أثر جائحة كورونا على الحريات العامة دراسة تحليلية مقارنة في مصر والكويت، مرجع سابق، ص٤٠٤.

[٣] د. عدنان إبراهيم سرحان، إيمان خميس اليحيائي: فيروس كورونا المستجد/ كوفيد - ١٩ ، بين القوة القاهرة والظرف الاستثنائي (دراسة في القانونين الإماراتي والفرنسي)، مرجع سابق، ص٢٣١ وما بعدها.

[1] Cour d'appel de Paris, 25 septembre 1996, n°1996/08159.

[2] Cour d'appel de Besançon, 8 janvier 2014, n° 12/0229.

(Chikungunya)[٢]، لم يتعامل القضاء الفرنسي معها على أنها أزمات صحية تشكل أحداث القوة القاهرة، ففي هذه القضايا السابقة اعتبر القضاء، إما أن المرض معروف وكذلك مخاطر انتشاره وتأثيره على الصحة، أو أنه لم يكن مميتًا بما فيه الكفاية، وبالتالي استبعاد إمكانية الاحتجاج به لرفض تنفيذ العقد[٣].

كما ذهب القضاء الفرنسي في حالة فيروس الشيكونغونيا (Chikungunya) بشأن حجوزات فندقية، إلى أنه على الرغم من أعراض المرض - ألم المفاصل، والحمى، والصداع والتعب وما شابه ذلك - وانتشاره في منطقة البحر الكاريبي، ولاسيما في جزيرة سان بارتليمي خلال عامي ٢٠١٣/٢٠١٤م، إلا أن هذا الحدث لا يشتمل على صفات القوة القاهرة بالمعنى الوارد في المادة (١١٤٨) من القانون المدني الفرنسي؛ لأنه لا يمكن اعتبار هذا الوباء ذا طابع غير ممكن التنبؤ به، وخاصة مما لا يمكن توقعه؛ لأنه في جميع الأحوال يمكن تخفيف المرض الذي يسببه عن طريق المسكنات، وهو مما يمكن التغلب عليه بشكل عام -فلم يذكر المستجيبون للعلاج بأنهم تعرضوا إلى هشاشة صحية معينة– وعلى ذلك فإنه بإمكان الفندق تنفيذ التزاماته تجاه زبائنه خلال هذه الفترة[١]، والأمر ذاته بالنسبة لحمى الضنك في منطقة المارتينيك،

---

(1) Cour d'appel de Nancy, 22 novembre 2010, n° 09/00003, https://www.dalloz.fr/documentation/Docu-ment?id=CA_NANCY_2010-1122_0900003&ctxt=0_YSR0MD0iMDkvM-DAwMDMiIE5hbmN5wqd4JHNmPXNpbXBsZS1zZWFyY2g%3D#entete

(2) Cour d'appel de Basse-Terre, 17 décembre 2018, n° 17/00739, https://www.dalloz.fr/documentation/Doc-ument?id=CA_BASSETERRE_2018-1217_1700739&ctxt=0_YSR0MD0x-Ny8wMDczOSBiYXNzZSB0ZXJyZcKneCRzZj1zaW1wbGUtc2VhcmNo#entete

(3) Ludovic Landivaux: Contrats et coronavirus : un cas de force majeure? Ça dépend..., Un article publié dans Dalloz Actualité le 20 mars 2020, Disponible sur: https://www.dalloz-actualite.fr , https://www.centaure-avocats.com/wp-content/uploads/2020/03/2020-03-20_-Contrats-et-coronavirus-un-cas-de-force-majeure_-Dalloz-Actualite%CC%81.pdf

(1) Cour d'appel de Basse-Terre, 17 décembre 2018, n° 17/00739, https://www.dalloz.fr/documentation/Doc-ument?id=CA_BASSETERRE_2018-1217_1700739&ctxt=0_YSR0MD0x-Ny8wMDczOSBiYXNzZSB0ZXJyZcKneCRzZj1zaW1wbGUtc2VhcmNo#entete.

فهي لم تعد في نظر المحكمة قوة قاهرة؛ لأنها بنظرها لم تكن غير متوقعة، ولا غير ممكنة الدفع[١].

أما بشأن فيروس كورونا COVID-19 فقد اعتبر القضاء الفرنسي أن جائحة كورونا تعد من قبيل القوة القاهرة، فقد اعتبرت محكمة استئناف كولمار الفرنسية، الغرفة السادسة، أن "فيروس كورونا المنتشر عالميًا (COVID-19) يتصف فعليًا "بالقوة القاهرة"، وأن الأوضاع التي نشهدها بسببه هي استثنائية، ولا يمكن مقاومتها[٢].

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بما من شأنه أن جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 تعد حالة قوة قاهرة توقف مواعيد الدعاوى والطعون القضائية، وذلك بقولها ".... ومن حيث إن الطعن قد استوفى سائر أوضاعه الشكلية والإجرائية المقررة قانوناً، وذلك بمراعاة أحكام قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢٩٥ لسنة ٢٠٢٠ باعتبار الفترة من تاريخ ٢٠٢٠/٣/١٧ حتى تاريخ سريان قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢٤٦ لسنة ٢٠٢٠ مدة وقف بالنسبة لمواعيد الدعاوى والطعون القضائية نظراً لآثار جائحة فيروس كورونا المستجد، فمن ثم يكون مقبولاً شكلاً...."[٣].

وقد صرحت محكمة القضاء الإداري بأن فيروس كورونا المستجد يعد حالة قوة قاهرة، حيث قضت بشأن دعوى إلغاء قرار نقيب أطباء الأسنان بوقف انتخابات النقابة بأنه: ".... ومن حيث إنه في خصوص النزاع الماثل، وكانت حالة القوة القاهرة التي اجتاحت العالم، ودعت منظمة الصحة العالمية إلى الإعلان أن فيروس كورونا المستجد (COVID 19) يعد جائحة ..... ومن حيث إنه لما كان ما تقدم، وكانت الحياة الإنسانية هي أغلى ما يمكن للحكومات والدول والمجتمعات والمؤسسات المحافظة عليها، فحفظ النفس يعد أول مقاصد الشريعة الإسلامية وسابقاً على حفظ الدين، بغير حياة الانسان لا تقوم الدنيا، ومن أحيا نفسا كأنما أحيا الناس جميعًا، ....

---

(1) Cour d'appel de Nancy, 22 novembre 2010, n° 09/00003, https://www.dalloz.fr/documentation/Docu-ment?id=CA_NANCY_2010-1122_0900003&ctxt=0_YSR0MD0iMDkvM-DAwMDMiIE5hbmN5wqd4JHNmPXNpbXBsZS1zZWFyY2g%3D#entete.

(2) Arrêt de la Cour d'appel de Colmar, sixième chambre, n° 80 de 2020, rendu le 12 mars 2020.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، الدائرة التاسعة، الطعن رقم ٥٢٨٨٣ لسنة ٦٦ قضائية، جلسة ٢٠٢٢/٣/١٧م: https://www.eastlaws.com/data/ahkam/app

الامر الذي تكون معه حالة القوة القاهرة قائمة والتي تحول دون إجراء تلك الانتخابات..."[١].

ونرى أن جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 تعد تجسيدًا لحالة القوة القاهرة، حيث يتبلور ذلك من خلال اهتمام الدولة دائمًا بالحفاظ على صحة مواطنيها بجانب الحفاظ على سير المرافق العامة بانتظام من أجل أداء مصالح المواطنين، إلا أنه عند التعارض بين هذه الغايات تكون الأولوية للحفاظ على حياة المواطن، وهو ما تجسد واقعيًا في مسلك الإدارة عقب ظهور فيروس كورونا المستجد COVID-19 وانتشاره.

وقريب من هذا المعنى قضت محكمة القضاء الإداري بما من شأنه أن جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 تعد حالة قوة قاهرة، وذلك بقولها ".... فالرعاية الصحية الكاملة للإنسان غاية واهتمام المشرع والدولة دائمًا، حيث يكون من أولى اهتماماتها اتخاذ اللازم نحو الحفاظ على صحة مواطنيها، واتخاذ الإجراءات التي من شأنها الحيلولة دون انتشار الأمراض والأوبئة، وذلك جنبًا إلى جنب بالحفاظ على سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد، والحفاظ على أداء مصالح المواطنين وتقديم الخدمات لهم دون تعطيل، وتمكينهم من ممارسة حقوقهم المقررة قانونًا، فإن كان ثمة تعارض فتكون الأولوية للحفاظ على حياة الإنسان، حتى وإن كان من شأن ذلك تعطيل العمل ببعض المصالح والجهات الحكومية في زمن الأمراض والأوبئة، وهو عين ما تجلى لدى ما أصاب البلاد - والعالم أجمع - من فيروس كورونا المستجد منذ نهايات العام ٢٠١٩م، حيث سعت الدولة بأجهزتها كافة نحو السيطرة على انتشار هذا الوباء، باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير الاحترازية بكافة مؤسسات وأجهزة ومصالح وقطاعات الدولة سواء الحكومية أو غيرها، حيث تعطل العمل مؤقتًا ببعض هذه الجهات، ومن بينها بعض المحاكم...."[١].

كما اعتبرت محكمة النقض تفشي جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 قوة قاهرة توقف سريان مواعيد الطعن على الأحكام، حيث قضت بأنه: ".... لما كان ذلك، وكان الثابت من القرارين رقمي ١٢٤٦ لسنة ٢٠٢٠، ١٢٩٥

---

[١] حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، الدائرة الثانية، الدعوى رقم ٣٧٢١٤ لسنة ٧٤ قضائية، جلسة ٢٠٢٠/٦/٢٨م: https://www.eastlaws.com/data/ahkam/app

[١] حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، الدائرة الأولى، الدعوى رقم ٥٢٣٨٢ لسنة ٧٤ قضائية، جلسة ٢٠٢١/١١/٢٧م:https://www.eastlaws.com/data/ahkam/app

لسنة ٢٠٢٠ الصادرين عن رئيس مجلس الوزراء أن هناك قوة قاهرة – جائحة فيروس كوفيد ١٩ – واعتبار المدة من تاريخ ٢٠٢٠/٣/١٧ وحتى تاريخ ٢٠٢٠/٦/٢٧ هي مدة وقف سريان كافة المواعيد الإجرائية المتعلقة بالطعن على الأحكام، ..... وإذ صدر الحكم المطعون فيه بتاريخ ٢٠٢٠/٣/٢٣ وقد أقام الطاعن طعنه بموجب صحيفة أودعت قلم كتاب هذه المحكمة بتاريخ ٢٠٢٠/٥/٣٠ فإنه يكون قد أقيم في الميعاد، ومن ثم يضحى ذلك الدفع غير مقبول...."[١].

موقف المشرع من التكييف القانوني لجائحة كورونا COVID-19:

في فرنسا أصدر وزير الاقتصاد والمالية بيانًا بتاريخ ٢٨ فبراير ٢٠٢٠م حول التأثير الاقتصادي لفيروس COVID-19 وإجراءات دعم الشركات، وأوضح أن الدولة تعتبر فيروس كورونا حالة قوة قاهرة، حيث ذكر أنه: ".... يجب على العملاء الرئيسيين إظهار التضامن مع موردهم ومقاوليهم من الباطن، أولئك الذين قد يجدون صعوبة متزايدة في الحصول على الإمدادات والوفاء بالمواعيد النهائية للتسليم، ومن ناحية أخرى، اتخذنا اليوم إجراء إضافيًا مهمًا طلبته بشكل خاص الشركات الصغيرة والمتوسطة، تعتبر الدولة فيروس كورونا حالة قوة قاهرة للشركات، مما يعني أنه بالنسبة لجميع العقود العامة للدولة، إذا كان هناك تأخير في التسليم من جانب الشركات الصغيرة والمتوسطة أو الشركات، فلن نطبق عقوبات؛ لأننا نعتبر فيروس كورونا حالة قوة القاهرة، سأكتب إلى الشركات الصغيرة والمتوسطة والشركات لإبلاغهم بهذا القرار..."[٢].

وفي مصر صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٦٠٦) لسنة ٢٠٢٠م بشأن التعليق المؤقت لجميع الفاعليات التى تتطلب تواجد تجمعات كبيرة، حيث نصت المادة الأولى على أنه: "في سبيل اتخاذ الدولة لبعض الإجراءات الاحترازية لمواجهة فيروس (كورونا) وحفاظًا على صحة المواطنين؛ تعلق مؤقتًا جميع الفاعليات التى تتطلب تواجد أية تجمعات كبيرة للمواطنين أو التى تتطلب انتقالهم بين المحافظات

---

[١] حكم محكمة النقض المصرية، دائرة السبت (ج) المدنية، الطعن رقم ٩٩١٩ لسنة ٩٠ قضائية، جلسة ٢٧ مارس ٢٠٢١م: https://www.eastlaws.com/data/ahkam/app

[2] Déclaration de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, sur l'impact économique de l'épidémie de COViD-19 et les mesures de soutien en faveur des entreprises, à Paris le 28 février 2020, Disponible sur: https://www.vie-publique.fr/discours/273763-bruno-le-maire-28022020-coronavirus

بتجمعات كبيرة مثل (الحفلات الفنية والاحتفالات الشعبية والموالد والمعارض والمهرجانات) وذلك لحين صدور إشعار آخر"[١].

كما صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧١٧) لسنة ٢٠٢٠م بشأن تعليق الدراسة في الجامعات والمدارس وحضانات الأطفال أيا كان نوعها لمدة أسبوعين للتعامل مع أية تداعيات محتملة لفيروس كورونا المستجد، حيث نصت المادة الأولى على أنه: "تعلق الدراسة في جميع المدارس والمعاهد والجامعات أيا كان نوعها وكذلك أي تجمعات للطلبة بهدف تلقي العلم تحت أي مسمى، وحضانات الأطفال أيا كان نوعها وذلك مدة أسبوعين اعتبارًا من يوم الأحد الموافق ١٥ من مارس عام ٢٠٢٠ وحتى السبت الموافق ٢٨ من مارس عام ٢٠٢٠ كتدبير احترازي في إطار خطة الدولة الشاملة للتعامل مع أي تداعيات محتملة لفيروس كورونا المستجد"[٢].

كذلك أصدر رئيس مجلس الوزراء القرار رقم (٧١٨) لسنة ٢٠٢٠م بشأن بالتعليق المؤقت لحركة الطيران الدولي في جميع المطارات المصرية كتدبير احترازي للتعامل مع أية تداعيات محتملة لفيروس كورونا المستجد، حيث نصت المادة الأولى على أنه: "تعلق حركة الطيران الدولي في جميع المطارات المصرية اعتبارًا من الساعة الثانية عشرة ظهر يوم الخميس الموافق ١٩ من مارس عام ٢٠٢٠ بتوقيت القاهرة، وحتى نهاية يوم الثلاثاء الموافق ٣١ من مارس عام ٢٠٢٠ بتوقيت القاهرة، وذلك كتدبير احترازي في إطار خطة الدولة الشاملة للتعامل مع أي تداعيات محتملة لفيروس كورونا المستجد"[١].

كما صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧١٩) لسنة ٢٠٢٠م بشأن السماح للموظفين بوحدات الجهاز الإداري للدولة من وزارات وأجهزة ومصالح حكومية ووحدات إدارة محلية وهيئات عامة وشركات القطاع العام وشركات قطاع الأعمال العام التي تسمح طبيعة وظائفهم بالعمل من المنزل بأداء مهام وظائفهم المكلفين بها دون التواجد بمقر العمل، وأن يؤدى باقي الموظفين مهام وظائفهم

---

[١] قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٦٠٦) لسنة ٢٠٢٠م، بشأن اتخاذ الدولة لبعض الإجراءات الاحترازية لمواجهة فيروس (كورونا) وحفاظًا على صحة المواطنين، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٠ (مكرر)، السنة ٦٣، بتاريخ ٩ مارس ٢٠٢٠م.

[٢] قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧١٧) لسنة ٢٠٢٠م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١١ (مكرر)، بتاريخ ١٤ مارس ٢٠٢٠م.

[١] قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧١٨) لسنة ٢٠٢٠م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١١ مكرر (ه)، السنة ٦٣، بتاريخ ١٦ مارس ٢٠٢٠م.

بالتناوب فيما بينهم يوميًا أو أسبوعيًا، حماية لهم والمترددين عليهم من أية تداعيات محتملة لفيروس كورونا المستجد، حيث نصت المادة الثانية على أنه: "يصرح للخاضعين لأحكام هذا القرار الذين تسمح طبيعة وظائفهم بالعمل من المنزل بأداء مهام وظائفهم المكلفين بها دون التواجد بمقر العمل طوال مدة سريان هذا القرار، ويؤدى باقي الموظفين مهام وظائفهم بالتناوب فيما بينهم يوميًا أو أسبوعيًا، وذلك وفقًا لما تقدره السلطة المختصة بكل جهة وما تصدره من ضوابط في هذا الشأن بما يضمن حسن سير المرفق العامة بانتظام واضطراد"[١].

كذلك أصدر رئيس مجلس الوزراء القرار رقم (٧٢٤) لسنة ٢٠٢٠م بشأن التعليق المؤقت للعروض التى تقام في دور السينما والمسارح كتدبير احترازي للتعامل مع أي تداعيات محتملة لفيروس كورونا المستجد، حيث نصت المادة الأولى على أنه: "تعلق العروض التى تقام في دور السينما والمسارح، أيًا كانت تبعيتها، لحين صدور إشعار آخر، وذلك كتدبير احترازي في إطار خطة الدولة الشاملة للتعامل مع أي تداعيات محتملة لفيروس كورونا المستجد"[٢].

كما قد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧٣٩) لسنة ٢٠٢٠م بشأن تحديد مواعيد غلق بعض المحال والمنشآت والمراكز التجارية بكافة أنحاء الجمهورية حتى يوم ٣١ من مارس عام ٢٠٢٠م كتدبير احترازي للتعامل مع التداعيات المحتملة لفيروس كورونا المستجد، حيث نصت المادة الأولى على أنه: "تغلق ابتداءً من الساعة السابعة مساءً وحتى الساعة السادسة صباحًا أمام الجمهور، بكافة أنحاء الجمهورية، حتى يوم ٢٠٢٠/٣/٣١ جميع المطاعم والمقاهي والكافيتريات والكافيهات والكازينوهات والملاهي والنوادي الليلية والحانات والمراكز التجارية "المولات التجارية"، وما يماثلها من المحال والمنشآت التي تهدف إلى بيع السلع التجارية أو تقديم المأكولات أو الخدمات أو التسلية أو الترفيه، ووحدات الطعام المتنقلة"[١].

كذلك أصدر رئيس مجلس الوزراء القرار رقم (٧٤٠) لسنة ٢٠٢٠م بشأن تحديد مواعيد إغلاق الأندية الرياضية والشعبية ومراكز الشباب بكافة أنحاء

---

[١] قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧١٩) لسنة ٢٠٢٠م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١١ مكرر (ه)، السنة ٦٣، بتاريخ ١٦ مارس ٢٠٢٠م.

[٢] قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧٢٤) لسنة ٢٠٢٠م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١١ مكرر (ى)، السنة ٦٣، بتاريخ ١٧ مارس ٢٠٢٠م.

[١] قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧٣٩) لسنة ٢٠٢٠م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٢ (تابع)، بتاريخ ١٩ مارس ٢٠٢٠م.

الجمهورية كتدبير احترازي للتعامل مع التداعيات المحتملة لفيروس كورونا المستجد، حيث نصت المادة الأولى على أنه: "تحدد مواعيد إغلاق الأندية الرياضية والشعبية ومراكز الشباب ابتداءً من الساعة السابعة مساءً وحتى الساعة السادسة صباحًا بكافة أنحاء الجمهورية حتى يوم ٢٠٢٠/٣/٣١"[١].

كذلك أصدر رئيس مجلس الوزراء القرار رقم (٧٦٨) لسنة ٢٠٢٠م بشأن حظر انتقال المواطنين أو تحركهم، بكافة أنحاء الجمهورية، على جميع الطرق، وتوقف جميع وسائل النقل الجماعي العامة والخاصة، من الساعة السابعة مساء، وحتى الساعة السادسة صباحا، مع السماح بالحركة الضرورية المرتبطة بالاحتياجات الطارئة التى يقدرها مأمورو الضبط القضائي، وإغلاق كافة المحال التجارية والحرفية، بما فيها محال بيع السلع وتقديم الخدمات والمراكز التجارية من الساعة الخامسة مساء وحتى الساعة السادسة صباحا، وتعليق الدراسة في جميع المدارس والمعاهد والجامعات، وكذلك أية تجمعات للطلبة بهدف تلقى العلم تحت أي مسمى وحضانات الأطفال، لمدة أسبوعين اعتبارا من ٢٩ من مارس عام ٢٠٢٠م، وذلك درءًا لأية تداعيات محتملة لفيروس كورونا المستجد[٢]، ثم صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٨٥٢) لسنة ٢٠٢٠م بشأن عدة إجراءات احترازية في ذات السياق درءًا لأي تداعيات محتملة لفيروس كورونا المستجد[١].

كما أصدر رئيس مجلس الوزراء القرار رقم (١٢٩٥) لسنة ٢٠٢٠م بشأن وقف المواعيد الإجرائية الخاصة بالتظلمات الوجوبية والدعاوى والطعون القضائية، حيث نصت المادة الأولى على أنه: "تعد الفترة من تاريخ ١٧ / ٣ / ٢٠٢٠ حتى تاريخ سريان قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢٤٦ لسنة ٢٠٢٠ مدة وقف بالنسبة لمواعيد سقوط الحق والمواعيد الإجرائية الخاصة بالتظلمات الوجوبية والدعاوى والطعون القضائية وغيرها من المواعيد والآجال المنصوص عليها بالقوانين والقرارات التنظيمية. ولا يسري حكم وقف سريان المواعيد على الآجال والمواعيد

---

[١] قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧٤٠) لسنة ٢٠٢٠م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٢ (تابع)، بتاريخ ١٩ مارس ٢٠٢٠م.

[٢] قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧٦٨) لسنة ٢٠٢٠م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٢ مكرر (ب)، بتاريخ ٢٤ مارس ٢٠٢٠م.

[١] قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٨٥٢) لسنة ٢٠٢٠م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٤ (مكرر)، بتاريخ ٨ أبريل ٢٠٢٠م.

الخاصة بالحبس الاحتياطي والطعن في الأحكام الجنائية الصادرة في شأن الأشخاص المحبوسين تنفيذًا لتلك الأحكام"[١].

ووفقًا لقرارات رئيس مجلس الوزراء الصادرة استنادًا للظروف الاستثنائية من أجل التعامل مع أية تداعيات محتملة لفيروس كورونا المستجد، يتضح أنها اعتبرت جائحة كورونا COVID-19 قوة قاهرة؛ لذلك اعتبرت محكمة النقض المصرية تفشي جائحة كوفيد ١٩ قوة قاهرة توقف سريان مواعيد الطعن على الأحكام، حيث قضت بأنه: "..... وكان الثابت من القرارين رقمي ١٢٤٦ لسنة ٢٠٢٠، ١٢٩٥ لسنة ٢٠٢٠ الصادرين عن رئيس مجلس الوزراء أن هناك قوة قاهرة – جائحة فيروس كوفيد ١٩ – واعتبار المدة من تاريخ ٢٠٢٠/٣/١٧ وحتى تاريخ ٢٠٢٠/٦/٢٧ هي مدة وقف سريان كافة المواعيد الإجرائية المتعلقة بالطعن على الأحكام، ..... وإذ صدر الحكم المطعون فيه بتاريخ ٢٠٢٠/٣/٢٣ وقد أقام الطاعن طعنه بموجب صحيفة أودعت قلم كتاب هذه المحكمة بتاريخ ٢٠٢٠/٥/٣٠ فإنه يكون قد أقيم في الميعاد، ومن ثم يضحى ذلك الدفع غير مقبول..."[٢].

وترتيبًا على ما تقدم من قرارات رئيس مجلس الوزراء الصادرة استنادًا للظروف الاستثنائية من أجل التعامل مع أية تداعيات محتملة لفيروس كورونا المستجد، تدخل المشرع المصري بإصدار قانون يهدف لمواجهة خطر انتشار الأوبئة والجوائح والأمراض المعدية في البلاد أو في منطقة منها حفاظًا على صحة وحياة المواطنين، وهو القانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢١ بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية، الذي منح رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء حال تفشٍ الأوبئة أو الجوائح الصحية سلطة إصدار قرار باتخاذ أي من التدابير اللازمة لمواجهة هذه الأخطار بما يحفظ الصحة والسلامة العامة، ومن بين هذه التدابير؛ وضع قيود على حرية الأشخاص في الانتقال أو المرور أو التواجد في أوقات معينة، تعطيل العمل جزئيًا أو كليًا في الوزارات والمصالح والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وشركات القطاع العام وشركات قطاع الأعمال العام والشركات الأخرى المملوكة للدولة والقطاع الخاص، تحديد مواعيد فتح المحال العامة وغلقها، وكذلك الأمر بإغلاق هذه المحال كلها أو بعضها، تعطيل الدراسة جزئيًا أو

---

[١] قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢٩٥) لسنة ٢٠٢٠م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٢٦ مكرر (ب)، بتاريخ ٢٩ يونية ٢٠٢٠م.

[٢] حكم محكمة النقض، دائرة السبت (ج) المدنية، الطعن رقم ٩٩١٩ لسنة ٩٠ قضائية، جلسة ٢٧ مارس ٢٠٢١م: https://www.eastlaws.com/data/ahkam/app

كليًا بالمدارس والجامعات والمعاهد وغيرها من المؤسسات التعليمية وأية تجمعات للطلبة بهدف تلقى العلم واتخاذ ما يلزم من تدابير في شأن امتحانات العام الدراسي وتعطيل العمل بدور الحضانة، وغير ذلك من التدابير الاحترازية التي تهدف لمواجهة خطر انتشار الأوبئة والجوائح والأمراض المعدية[١].

مدى اعتبار جائحة كورونا COVID-19 قوة قاهرة بشأن التعليم الجامعي:

لم يضع المشرع المصري تعريفًا محددًا للقوة القاهرة، إلا أنه نص في المادة (١٦٥) من القانون رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨م بإصدار القانون المدني المصري على أنه: "إذا أثبت الشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب أجنبي لا يد له فيه، كحادث مفاجئ أو قوة قاهرة أو خطأ من المضرور أو خطأ من الغير، كان غير ملزم بتعويض هذا الضرر، ما لم يوجد نص أو اتفاق على غير ذلك"[٢].

وقد قضت محكمة النقض في مصر بأنه يشترط في القوة القاهرة أو الحادث المفاجئ الذي يترتب عليه استحالة التنفيذ وينقضي به التزام؛ عدم إمكان توقعه واستحالة دفعه، وتقدير ما إذا كانت الواقعة المدعى بها تعتبر قوة قاهرة هو تقدير موضوعي تملكه محكمة الموضوع في حدود سلطتها التقديرية متى أقامت قضاءها على أسباب سائغة[١].

كما قضت محكمة النقض بأنه يشترط لاعتبار الحادث قوة قاهرة عدم إمكان توقعه واستحالة دفعه، فإذا تخلف أحد هذين الشرطين انتفت عن الحادث صفة القوة القاهرة، ولا يلزم لاعتباره ممكن التوقع أن يقع وفقًا للمألوف من الأمور، بل يكفي لذلك أن تشير الظروف والملابسات إلى احتمال حصوله، ولا يشترط أن يكون المدين قد علم بهذه الظروف إذا كانت لا تخفى على شخص شديد اليقظة والتبصر؛ لأن عدم إمكان التوقع اللازم لتوفر القوة القاهرة يجب أن يكون مطلقًا لا نسبيًا فالمعيار في هذه الحالة موضوعي لا ذاتي[٢].

---

[١] المادة (١) من القانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢١ بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٤٧ (مكرر)، بتاريخ ٢٩ نوفمبر ٢٠٢١م.

[٢] المادة (١٦٥) من القانون رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨م بإصدار القانون المدني المصري، منشور في الوقائع المصرية، العدد ١٠٨ مكرر، بتاريخ ١٩٤٨/٧/٢٩م.

[١] حكم محكمة النقض، الدائرة المدنية، الطعن رقم ٢ لسنة ٤٦ قضائية، جلسة ١٩٧٩/٣/١٩م، المكتب الفني، السنة ٣٠، ج ١، ق ١٥٨، ص٨٥٩.

[٢] حكم محكمة النقض، الدائرة المدنية، الطعن رقم ٧٧ لسنة ٧٢ قضائية، جلسة ٢٠٠٢/١١/٢٨م، المكتب الفني، السنة ٥٣، ج ٢، ق ٢١٧، ص١١٢٩.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه يجب أن تكون القوة القاهرة أو الحادث الفجائي أمرًا غير ممكن التوقع ومستحيل الدفع، فإن توافر هذان الشرطان كان الحادث أجنبيًا عن الشخص لا يد له فيه، ويجب أن تكون عدم استطاعة التوقع لا من جانب المدين بل من جانب أشد الناس يقظة وتبصرًا بالأمور، فالمعيار موضوعي لا ذاتي، فلا يكتفى فيه بالشخص العادي ولكن يتطلب أن يكون عدم الإمكان مطلقًا، كما يجب أن تكون القوة القاهرة أو الحادث الفجائي مستحيل الدفع، فإن أمكن دفع الحادث حتى ولو استحال توقعه لم تكن ثمة قوة قاهرة أو حادث فجائي، كما يجب أن يكون من شأنه جعل التنفيذ مستحيلًا استحالة مطلقة لا بالنسبة للمدين وحده بل بالنسبة إلى أي شخص يكون في موقف المدين، وهذا هو ما يميز القوة القاهرة والحادث الفجائي عن الحوادث الطارئة التي تجعل تنفيذ الالتزام مرهقًا لا مستحيلًا[١].

وفي السياق ذاته عرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة إبداء الرأي القانوني في مدى جواز تخفيض القيمة الإيجارية الخاصة بكافيتريا موقف سيارات الأجرة بالرويسات التابعة للوحدة المحلية لمدينة شرم الشيخ عن فترة الإجراءات الاحترازية التي اتخذتها الدولة لمنع انتشار فيروس كورونا المستجد من عدمه، وقد انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى إعفاء المعروضة حالته (المتعاقد) من أداء الأجرة المتفق عليها عن فترة غلق كافيتريا موقف سيارات الأجرة بالرويسات بمدينة شرم الشيخ؛ بسبب تدابير وإجراءات مواجهة تفشي فيروس كورونا المستجد (COVID-19) وذلك عن الفترة من ٢٠٢٠/٣/٢٢ حتى ٢٠٢٠/٦/٢٧[١].

وتأسيسًا على ما تقدم فإن شروط القوة القاهرة تنطبق على جائحة فيروس كورونا المستجد، فقد جاء هذا الفيروس بدون أن يكون في الإمكان توقع ظهوره، فقد ظهر فجأة في نهاية عام ٢٠١٩م، حيث أبلغت الصين منظمة الصحة العالمية باكتشاف وجود فيروس من فيروسات كورونا في مدينة ووهان وسط الصين يسمى COVID-19، واستلزمت مكافحة الفيروس اتخاذ حكومات الدول لكثير من التدابير والإجراءات المقيدة للحقوق والحريات، وأغلقت الحدود والأجواء، وتحصن

---

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٦٨٩ لسنة ٤ قضائية، جلسة ١٩٥٩/١٢/١٢م، مجلس الدولة، المكتب الفني، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة، العدد الأول (من أول أكتوبر سنة ١٩٥٩ إلى آخر يناير سنة ١٩٦٠).

[١] الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، مجلس الدولة، الفتوى ملف رقم: ٣٤٠/٢/٧، بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/١٣م: https://manshurat.org/node/73411

المواطنون في دولهم وجزرهم، ومن مدينة ووهان وسط الصين انتشر كذلك بصورة سريعة وغير ممكنة التوقع إلى أنحاء العالم، كما لم يستطيع العالم دفع هذا الفيروس، ومن ثم توفر استحالة دفع هذا الفيروس، وفي ٣٠ يناير ٢٠٢٠م أعلن الأمين العام لمنظمة الصحة العالمية أن تفشٍ فيروس كورونا المستجد COVID-19 يشكل طارئة من طوارئ الصحة العمومية التي تثير قلقًا دوليًا، فبحلول ١١ مارس ٢٠٢٠م أصيب أكثر من ١١٨ ألف حالة مؤكدة من COVID-19 في ١١٤ دولة، وفقد ٤٢٩١ شخص حياتهم في أسوأ كارثة صحية شهدها العالم في العصر الحديث، واعتبرت المنظمة أن هذا الحدث يعد حدثًا استثنائيًا، بوصفه حدثًا خطيرًا غير عادي أو غير متوقع، ينطوي على آثار عابرة للحدود الوطنية.

وإزاء هذه المخاطر التي سببها انتشار فيروس كورونا المستجد COVID-19 سارعت العديد من الدول بإعلان حالة الطوارئ الصحية، واتخاذ إجراءات وتدابير استثنائية، مثل تعليق حركة الطيران الدولي، فرض حظر التجوال، منع الاجتماعات، تعليق الدراسة بالجامعات والمدارس، تعليق العمل بالمحاكم وغيرها من الإجراءات الوقائية، وحتى الآن لم يتوصل العالم إلى علاج ملائم لهذا الفيروس، وإنما توصل بعد فترة من انتشاره إلى لقاحات وقائية من الإصابة بالفيروس أو تحد من خطورته، بعد ما خلفه من إصابات ووفيات، وعلى ذلك فإن هذه الجائحة تعد قوة قاهرة، فقد ظهرت دون أن يكون في الإمكان توقع ظهورها، فضلًا عن عدم استطاعة العالم دفع هذه الجائحة ومن ثم استحالة دفعها؛ لذلك فإن جائحة كورونا هي ظرف استثنائي بصفة القوة القاهرة بامتياز.

وترتيبًا على ذلك فإن عدم استطاعة جهة الإدارة كفالة التعليم الجامعي وفقًا للقواعد العادية في هذه الظروف الاستثنائية له ما يبرره، فالتدابير الاحترازية التي قامت الإدارة باتخاذها لمكافحة جائحة COVID-19 التي أثرت على نظم التعليم الجامعي، بالخروج عن القواعد العادية واللجوء لقواعد استثنائية، كانت بهدف الحفاظ على الحق في الحياة والصحة، حيث إن كفالة مشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي تتطلب أولًا سير التعليم الجامعي بانتظام واطراد، وذلك يستتبع تخويل الإدارة لتنظيم التعليم الجامعي في الظروف الاستثنائية السلطات التي تسمح لها باتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الظرف الاستثنائي، ولو خالفت في ذلك قواعد المشروعية العادية طالما غايتها المصلحة العامة.

لكن ليس معنى ذلك إطلاق يد جهة الإدارة في اتخاذ ما تشاء من تدابير بحجة الحفاظ على الصحة العامة، وإنما يجب أن تكون تلك القيود والتدابير ضرورية ومناسبة، حيث إن سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في ظل الظروف الاستثنائية ليست مطلقة، بل تخضع لقواعد تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، فيجب أن يكون الإجراء الاستثنائي الصادر من الإدارة لتنظيم التعليم الجامعي هو وسيلة دفع الظرف الاستثنائي، وأن يكون تدخل الإدارة من أجل تنظيم التعليم الجامعي في ظل الظرف الاستثنائي بغية تحقيق المصلحة العامة، وهذه القرارات الاستثنائية تخضع لرقابة القضاء الإداري على أساس التحقق من توافر قواعد تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية من عدمه، فإذا لم تتوافر فإن القرار يقع باطلًا أو منعدمًا على حسب الأحوال.

وبناء على ما تقدم فإنه بشأن تنظيم التعليم الجامعي عقب ظهور فيروس كورونا المستجد COVID-19 وانتشاره -الحدث الاستثنائي الموصوف بالقوة القاهرة الذي يستحيل دفعه باتباع قواعد المشروعية العادية المنظمة للتعليم الجامعي- لجأت الإدارة في مصر إلى قرارات استثنائية غير عادية من أجل تنظيم التعليم الجامعي، مثل تعليق الدراسة، اللجوء لنظم الدراسة عن بُعد، تأجيل عقد الامتحانات، عقد الامتحانات الإلكترونية، تغيير نظم الامتحانات بتقييم الطلاب من خلال تقديم أبحاث إلكترونية، فرض حظر الاجتماعات، تعليق العمل بالجامعات كليًا أو جزئيًا، توزيع العاملين بالجامعات على أوقات متغيرة، وغيرها من قرارات الإدارة المنظمة للتعليم الجامعي في ظل انتشار فيروس كورونا المستجد COVID-19 التي تبغي تحقيق المصلحة العامة.

المبحث الثالث

أثر جائحة كورونا COVID-19 على حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي

تمهيد وتقسيم:

مبدأ المشروعية بما يعنيه من احترام أحكام القانون المنظم للتعليم الجامعي وسريانه على كل من المخاطبين بأحكامه؛ من إدارة وطلاب وعاملين ومتعاملين، يقتضي مطابقة أي تصرف أو عمل من الإدارة الجامعية للقانون، سواء كان ذلك التصرف أو العمل يدخل في مجال القانون العام أو القانون الخاص؛ لذا فإن مبدأ المشروعية بشأن تنظيم التعليم الجامعي في الأوقات والأزمنة الطبيعية يقتضي أن تكون جميع تصرفات الإدارة الجامعية متفقة وأحكام القانون بمدلوله العام، إلا أنه في أوقات الأزمات قد يترتب على تطبيق القانون وفقًا لمفهوم مبدأ المشروعية استفحال الأزمة بما يؤدي إلى تعريض سلامة الطلاب والعاملين والمتعاملين مع قطاع التعليم الجامعي لمخاطر شديدة تعصف بكل ما حرص القانون المنظم للتعليم الجامعي على المحافظة عليه، لذا يجب على الإدارة أن تتصرف حسبما يمليه عليها حفظ الأمن وحماية السلامة والمصلحة العامة بالجامعات، وعندئذ تغدو تصرفاتها سليمة رغم خروجها عن القانون المنظم للتعليم الجامعي.

وعليه فإنه في حالة وقوع ظرف استثنائي تخول الإدارة بشأن التعليم الجامعي السلطات التي تسمح لها باتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الظرف الاستثنائي، ولو خالفت في ذلك القانون المنظم للتعليم الجامعي مادامت تبتغي تحقيق المصلحة العامة، حيث يكون لجهة الإدارة سلطة تقديرية واسعة لتتخذ التدابير الحاسمة لمواجهة الموقف الاستثنائي، فبقدر خطورة الظرف الاستثنائي الذي يهدد السلامة والمصلحة العامة بقدر ما تطلق حرية جهة الإدارة في تقدير ما يجب اتخاذه من تدابير منظمة للتعليم الجامعي لتحقيق المصلحة العامة، حيث يصعب الالتزام بالقانون المنظم للتعليم الجامعي في أوقات الأزمات أو الأوبئة أو الجوائح أو غيرهم، إذ قد يترتب على التمسك بتطبيقه تفاقم الأزمة، فالظروف الاستثنائية تسمح للإدارة بسلطة إصدار قرارات تنظم التعليم الجامعي تعتبر في الأوقات العادية خروجًا عن القانون المنظم للتعليم الجامعي، ولكنها تعتبر مشروعة بالرغم من ذلك لصدورها في إطار ظروف استثنائية للمحافظة على الصالح العام.

وبذلك تعفى الإدارة من قيود القانون المنظم للتعليم الجامعي سواء القيود المتعلقة بالاختصاص أو الشكل أو المحل، كما تتمتع باختصاصات واسعة لم ينص عليها القانون المنظم للتعليم الجامعي، ففي ظل انتشار فيروس كورونا COVID-19 وما صاحبه من تهديد للسلامة والصحة العامة، قامت الإدارة باتخاذ إجراءات استثنائية بشأن تنظيم التعليم الجامعي بهدف الحد من انتشار الفيروس والحفاظ على السلامة والصحة العامة للطلاب والعاملين والمتعاملين بقطاع التعليم الجامعي، وهذه التدابير لم يكن من الممكن في الظروف العادية قبولها، لكن انتشار فيروس كورونا COVID-19 أباح للإدارة اتخاذها بهدف الحفاظ على السلامة العامة.

والمشرع قد يتوقع حدوث ظرف استثنائي معين بشأن التعليم الجامعي، فيضع النصوص الدستورية والقانونية المعالجة له، إلا إنه قد يطرأ ظرف استثنائي جديد لم يسبق توقعه، وبطبيعة الحال لم تشرع بعد النصوص الدستورية والقانونية الكفيلة بمواجهته، ولتدارك ما يشوب النصوص المنظمة للتعليم الجامعي في الظروف غير المألوفة من نقص أو قصور، يلزم أن يتسع مبدأ المشروعية لاستيعاب هذه الظروف الاستثنائية.

لذا يلجأ مجلس الدولة الفرنسي تارة عند تعرضه للفصل في القضايا المتعلقة بالظروف الاستثنائية إلى التفسير الواسع لبعض نصوص الدستور والقوانين مخالفًا التفسير الحرفي لها، حتي يتيح لجهة الإدارة فرصة التغلب على الأحداث الناجمة عن تلك الظروف، ويرخص للإدارة تارة أخرى في أن تخالف التشريعات القائمة، وأن تباشر سلطات جديدة غير واردة فيها، وقد اقتفى القضاء المصري أثر القضاء الفرنسي، من حيث تفسير النصوص الدستورية والقانونية تفسيرًا واسعًا يجعلها أكثر تجاوبًا مع الضرورات الملحة التي تفرضها الأحداث الطارئة، أو الترخيص للإدارة في أن تطرح التشريعات القائمة جانبًا وتباشر سلطات لا سند لها في تلك التشريعات[1]؛ لذلك يتبلور أثر جائحة كورونا COVID-19 على حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي وفقًا لتقسيم الدراسة في هذا المقام على النحو التالي:

[1] د.محمد عبدالحميد أبوزيد: مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٧١ وما بعدها.

المطلب الأول: التفسير الواسع للقواعد القانونية المنظمة للتعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19.

المطلب الثاني: الترخيص للإدارة في مخالفة القواعد القانونية المنظمة للتعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19.

المطلب الأول

التفسير الواسع للقواعد القانونية المنظمة للتعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19

الظروف الاستثنائية ليست خروجًا عن مبدأ المشروعية، ولا تُعد استثناء على المبدأ، بل هي توسيع لنطاق المشروعية بما يسمح بإعطاء سلطة أوسع للإدارة لمواجهة الظروف غير العادية بنصوص قانونية وضعت لحكم هذه الظروف، فالعادي لا يحكم غير العادي، ولكن غير العادي يجب أن يحكم بنصوص غير عادية، مع التقيد دائمًا بهدف تحقيق المصلحة العامة، فمبدأ المشروعية قائم ويجب أن يظل قائمًا ومعمولًا به في جميع الظروف، سواء في ظل الظروف العادية أو في ظل الظروف الاستثنائية ولكن يكون الفرق بين حالتي الظروف العادية والظروف الاستثنائية، هو أن مضمون المشروعية أو قواعد المشروعية في ظل الظروف العادية تختلف عنها في ظل الظروف الاستثنائية، فالمشروعية قائمة دائمًا، ويجب أن تظل قائمة، على أن تكون ضوابطها أو أحكامها وفقًا لقواعد مختلفة في الظروف الاستثنائية عنها في الظروف العادية[1].

لذلك فإن جائحة كورونا COVID-19 لا ترخص بالخروج على مبدأ المشروعية بشأن التعليم الجامعي، بل هي تؤدي إلى توسيع نطاق هذه المشروعية، بما يسمح بسلطة أوسع للإدارة لمواجهة جائحة كورونا COVID-19 بنصوص قانونية تحكم هذه الظروف، فالقواعد القانونية العادية لا تحكم الظروف الاستثنائية، ولكن الظروف الاستثنائية يجب أن تحكم بنصوص غير عادية أو نصوص عادية بعد توسيع نطاقها، بهدف تحقيق المصلحة العامة، فالقواعد القانونية المنظمة للتعليم الجامعي قائمة في الظروف العادية والاستثنائية، ولكن الفرق هو أن مضمون القواعد القانونية

[1] د.أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٧ وما بعدها.

المنظمة للتعليم الجامعي في ظل الظروف العادية تختلف عنها في ظل الظروف الاستثنائية، حيث يكون نطاق تفسيرها أوسع في الظروف الاستثنائية.

لذلك لم يتردد القضاء الإداري في فرنسا أو مصر في الاعتراف لجهة الإدارة بالتفسير الواسع لنصوص الدساتير والقوانين بما يجعلها ملائمة للضرورات العاجلة التي تطرأ في الدولة[١]، وبذلك يكون القضاء قد رخص لجهة الإدارة في الفترات الحرجة أن تتصرف بسرعة وفي حزم حتى تستطيع أن تجابه الأخطار الداهمة التي تحيق بالدولة، وتهدد أمنها، وسلامتها، ولو خرجت عن الحدود القانونية المقررة، استنادًا إلى أن القضاء يملك أن يعدل من الإطار الذي تطبق فيه التشريعات بما يزيد منه أو يخالفه متى كان ذلك هو السبيل لدرء الخطر الذي ألم بالدولة[٢].

لذا يسمح للإدارة بالتفسير الواسع للقواعد القانونية المنظمة للتعليم الجامعي بما يسمح بمواجهة جائحة كورونا COVID-19، ومن ثم اتساع نطاق سلطة الإدارة في التصرف في ظل هذه الجائحة حتى تتمكن من مجابهة هذا الخطر الذي يهدد الصحة والسلامة العامة، حتى لو تجاوزت الإدارة عن حدود القواعد القانونية المقررة لتنظيم التعليم الجامعي، متى كان ذلك لازمًا لدرء خطر جائحة كورونا COVID-19، وترتيبًا على ما تقدم نتناول بالدراسة بعض التطبيقات القضائية التي تبين اتجاه القضاء الإداري في فرنسا ومصر نحو الاعتراف لجهة الإدارة بالتفسير الواسع للقواعد القانونية بما يجعلها ملائمة للضرورات العاجلة التي تطرأ في الدولة:

اتجاه القضاء الإداري الفرنسي نحو الاعتراف للإدارة بالتفسير الواسع للقواعد القانونية في الظروف الاستثنائية:

من أحكام مجلس الدولة الفرنسي التي تبين الاتجاه نحو الاعتراف لجهة الإدارة بالتفسير الواسع للقواعد القانونية بما يجعلها ملائمة للضرورات العاجلة التي تطرأ في الدولة، حكمه الصادر في عام ١٩١٥م في قضية السيدتين Delmotte et Sen-martin خلال فترة الحرب العالمية الأولى، حيث رفض مجلس الدولة الفرنسي أن يأخذ بالتفسير الحرفي أو الضيق لبعض قواعد الدساتير والقوانين القائمة

---

(1) Gaston Jèze: Théorie des pouvoirs de guerre et théorie des actes de gouvernement, R.D.P, 1924, p. 572. Léon Duguit: Traité de droit constitutionnel, Tome III, 3e édition, 1928, p.749.

(2) André De Laubadère : Traité élémentaire de droit administratif, 1953, P.229.

ورأى أن يفسر هذه القواعد تفسيرًا واسعًا يجعلها أكثر ملائمة مع الضرورات الملحة والعاجلة التي تفرضها الظروف غير المألوفة، حيث يتعين لتمكين جهة الإدارة من أداء واجباتها العامة التسليم بالتفسير الواسع للقواعد التشريعية بشكل يسمح بمسايرتها للظروف غير العادية، إذ إن قواعد المشروعية العادية يجب أن تتطور لتلاحق تطور الظروف غير العادية بحيث يحل محلها مشروعية استثنائية[١].

وتتلخص وقائع هذه القضية في صدور قرار من الحاكم العسكري في فرنسا بغلق حانة Delmotte ومقهى Sen-martin لحدوث مشاجرات فيهما تخل بالنظام العام، بناء على المادة (٩/ فقرة ٤) من قانون الأحكام العرفية الفرنسي الصادر في ٩ أغسطس سنة ١٨٤٩م التي تمنح السلطة العسكرية الفرنسية الحق في أن تمنع الاجتماعات التي تراها مخلة بالأمن والنظام العام[٢].

وطالب الدفاع بوجوب تفسير الفقرة الرابعة من المادة التاسعة من قانون الأحكام العرفية الفرنسي الصادر في ٩ أغسطس سنة ١٨٤٩م تفسيرًا حرفيًا ضيقًا؛ لأنها تمس الحريات العامة، ولكن مفوض الدولة Corneille ذهب في مذكرته التي أعدها بشأن القضية إلى أن قانون الأحكام العرفية الفرنسي الصادر في ٩ أغسطس سنة ١٨٤٩م يعد من القوانين غير العادية؛ لأنه يتعلق بالأزمات العامة التي تجتاح الدولة؛ لذا لا يجوز مقارنته بالقوانين العادية، ولا يفسر على النحو الذي تفسر به تلك القوانين، وإنما يجب تفسيره تفسيرًا واسعًا يتلاءم مع الظروف الاستثنائية، وانتهى إلى أن المقاهي والحانات تعد أماكن معدة لكى تعقد فيها الاجتماعات، وبالتالي يشملها نص الفقرة الرابعة من المادة التاسعة من قانون الأحكام العرفية الفرنسي الصادر في ٩ أغسطس سنة ١٨٤٩م، ومن ثم يكون صحيحًا ما أصدره الحاكم العسكري من قرارات بشأن إغلاقها طالما كان اجتماع الأفراد فيها يؤدي إلى حدوث اضطرابات تخل بأمن الدولة وتهدد نظامها في فترة الحرب[٣].

---

(1) Conseil d'État, 06 aout 1915, Delmotte et Sen-martin.
- Arthur DYEVRE: Quelques réflexions sur l'interprétation de la loi par la Cour de cassation et le Conseil d'État, Revue de la recherche juridique – Droit prospectif 114 (2006), R.R.J, N°3, 2006, p1271.

(٢) د.رضية بركايل: مبدأ المشروعية في ظل الظروف الاستثنائية للدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، الجزائر، عام ٢٠٢٠م، ص٧٨.

(3) Rapport du Corneille, Delmotte et Senmartin, Rec 1915 P.275, Dalloz 1916-3-1, Sirey 1916-3-9.

وقد صادف رأي مفوض الدولة قبول مجلس الدولة الفرنسي بشأن تفسير الفقرة الرابعة من المادة التاسعة من قانون الأحكام العرفية الفرنسي الصادر في ٩ أغسطس سنة ١٨٤٩م تفسيرًا واسعًا لا يقتصر على منع الاجتماعات العامة التي تعقد لأغراض سياسية أو غيرها من المسائل الحيوية التي تبرر إعلان الأحكام العرفية، حيث قضى بإغلاق المقاهي والحانات التي تستخدم لإثارة الاضطرابات، لما يحدث فيها من مشاحنات، تأسيسًا على أن الفقرة الرابعة من المادة التاسعة من قانون الأحكام العرفية الفرنسي الصادر في ٩ أغسطس سنة ١٨٤٩م ترخص للسلطة العسكرية في منع كافة الاجتماعات حتى إذا انعقدت بصفة عارضة في الأماكن المفتوحة للجمهور كالمقاهي والحانات، إذا تبين لها أنها قد تؤدي إلى الإخلال بالأمن والنظام على نحو يعرض مصلحة الدولة للخطر[١].

كذلك اتخذ مجلس الدولة الفرنسي الاتجاه ذاته في حكمه الصادر بتاريخ ٢٨ يونيه عام ١٩١٨م في قضية Heyriès، وتتلخص وقائع هذه القضية[٢] في أن المادة (٦٥) من القانون الفرنسي الصادر بتاريخ ٢٢ أبريل عام ١٩٠٥م نصت على أنه: "لا يوقع أي جزاء تأديبي على موظف أو مستخدم أو عامل تابع للدولة أو الأشخاص الإدارية الأخرى إلا بعد أن تتاح له فرصة الاطلاع على ملف خدمته"، وبعد نشوب الحرب العالمية الأولى أصدرت الحكومة مرسومًا بتاريخ ١٠ سبتمبر من عام ١٩١٤م بوقف تطبيق المادة (٦٥) من القانون الصادر بتاريخ ٢٢ أبريل عام ١٩٠٥م خلال الفترة التي تستغرقها الحرب.

وعلى أثر ذلك المرسوم أصدرت الحكومة قرارًا بفصل بعض الموظفين من العمل دون السماح لهم بالاطلاع على ملف خدمتهم، ومن بين هؤلاء الموظفين المفصولين السيد Heyriès الذي رفع دعوى أمام مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار الفصل لمخالفته للمادة (٦٥) من القانون الصادر بتاريخ ٢٢ أبريل عام ١٩٠٥م استنادًا إلى أنه ليس للحكومة أن توقف تنفيذ قانون وضعته السلطة التشريعية بمرسوم، فالقانون لا يوقف إلا بموجب قانون، وعلى ذلك يكون المرسوم الصادر بتاريخ ١٠ سبتمبر من عام ١٩١٤م غير مشروع، ومن ثم يكون قرار فصل السيد Heyriès

---

(1) Conseil d'État, 06 Aout 1915, Delmotte Rec, P.275, Sirey 1916-3-9. C.E, 20 Juin 1919, Barech-Ben-Thassah Rec, p. 542. C.E, 16 Av 1913, Dama Cimmeyme Rec, p. 104. C.E, 22 Sep 1944, Sirey 1944, p.183.

(2) Conseil d'État, 28 Juin 1918, Heyriès, Disponible sur: https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/1918-06-28/63412

الصادر دون اتباع الضمانات الواردة بالمادة (٦٥) من القانون الصادر بتاريخ ٢٢ أبريل عام ١٩٠٥م باطلًا.

إلا أن مجلس الدولة الفرنسي رفض طلب إلغاء قرار الفصل، مؤيدًا صحة قرار الحكومة بفصل السيد Heyriès دون اتباع الضمانات الواردة بالمادة (٦٥) من القانون الصادر بتاريخ ٢٢ أبريل عام ١٩٠٥م؛ وذلك استنادًا إلى التفسير الواسع للمادة الثالثة من دستور الجمهورية الثالثة الفرنسي الصادر عام ١٨٧٥م التي تنص على أن رئيس الجمهورية هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية وهو المكلف بتنفيذ القوانين، ومن ثم يقع على عاتق رئيس الجمهورية تقدير ما إذا كان إعمال الضمانات الواردة بالمادة (٦٥) من القانون الصادر بتاريخ ٢٢ أبريل عام ١٩٠٥م خلال فترة الحرب، يكون من شأنه تعطيل سير المرافق العامة بانتظام، فإذا تراءى له ذلك أصدر مرسومًا بوقف العمل بها طوال فترة الحرب[1].

[1] Conseil d'État, 28 Juin 1918, Heyriès, "La théorie des circonstances exceptionnelles, d'origine jurisprudentielle, permet de valider certains actes du pouvoir exécutif qui, en d'autres temps, seraient considérés comme illégaux. Considérant que, pour demander l'annulation pour excès de pouvoir, de la décision, en date du 22 octobre 1916, qui l'a révoqué de son emploi de dessinateur de deuxième classe du génie, le sieur Heyriés soutient, d'une part, qu'il avait droit à la communication des pièces de son dossier, en vertu de l'articles 65 de la loi du 22 avril 1905, dont l'application n'a pu suspendre par le décret du 10 septembre 1914 ; d'autre part, que, en tout cas, les formalités prévues au décret du 16 septembre 1914 n'ont pas été observées. Sur le premier point : Considérant que, par l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, le Président de la République est placé à la tête de l'administration française et chargé d'assurer l'exécution des lois qu'il lui incombe, dés lors, de veiller à ce qu'à toute époque, les services publics institués par les lois et règlements soient en état de fonctionner, et à ce que les difficultés résultant de la guerre n'en paralysent pas la marche, qu'il lui appartenait, à la date du 10 septembre 1914, à la quelle est intervenu le décret dont la légalité est contestée, d'apprécier que la communication, prescrite par l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, à tout fonctionnaire, de son dossier préalablement à toute sanction disciplinaire était, pendant la période des hostilités, de nature à empêcher dans un grand nombre de cas l'action disciplinaire de s'exercer et à entraver le fonctionnement des diverse administrations nécessaires à la vie nationale; qu'à raison des conditions dans les quelles s'exerçaient, en fait, à cette

وهكذا استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي أنه في الظروف الاستثنائية يجب تفسير النصوص تفسيرًا واسعًا يسمح لجهة الإدارة بسلطات واسعة تقتضيها مهمتها في الحفاظ على بقاء الدولة، وسير مرافقها العامة بأكثر مما يمدها به القانون في الأحوال العادية[١]، وتأسيسًا على ذلك فإنه في ظل جائحة كورونا COVID-19 يجب تفسير القواعد القانونية المنظمة للتعليم الجامعي تفسيرًا واسعًا يسمح للإدارة باتساع سلطاتها في نطاق كفالة التعليم الجامعي أوسع مما تملكه في ظل الظروف الطبيعية.

لذلك يجوز لجهة الإدارة في الظروف الحرجة أن تخرج على الحدود التي وضعتها القوانين المعمول بها في الظروف العادية، وتتبوأ مكانة تفوق غيرها من سلطات الدولة، لكي تتخذ من السلطات ما لا يتفق أحيانًا مع التشريعات المطبقة في الظروف العادية[٢]، ومن ثم يسمح للإدارة من أجل كفالة التعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19 أن تتجاوز نطاق القواعد القانونية المنظمة للتعليم الجامعي في الظروف الطبيعية، وتمارس سلطات استثنائية.

اتجاه القضاء الإداري المصري نحو الاعتراف للإدارة بالتفسير الواسع للقواعد القانونية في الظروف الاستثنائية:

époque, les pouvoirs publics, il avait la mission d'édicter lui-même les mesures indispensables pour l'exécution des services publics placés sous son autorité; Considérant qu'en décidant, par le décret pris à la date sus indiquée, que l'application de l'article 65 serait suspendue provisoirement pendant la durée de la guerre, avec faculté pour les intéressés de se pouvoir, après la cessation des hostilités, en révision des décisions qui auraient été ainsi prises à leur égard, le Président de la République n'a fait qu'user légalement des pouvoirs qu'il tient de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, et qu'ainsi la décision du ministre de la Guerre, rendue conformément aux dispositions dudit décret n'est pas entaché d'excès de pouvoir", Voir: Jean-Claude Masclet: Textes sur les libertés publiques, (P.U.F) Presses Universitaires De France, France, 1988, p.125-126.

[١] د. طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، بدون دار نشر، سنة ١٩٧٦م، ص١٥٧ وما بعدها.

[2] Maurice Hauriou: Précis de droit constitutionnel, 1923, P.701. Georges Vedel: Droit administratif, (P.U.F) Presses Universitaires De France, 1980, P.407 ets.

من أحكام مجلس الدولة المصري التي تبين الاتجاه نحو الاعتراف لجهة الإدارة بتفسير القواعد القانونية تفسيرًا واسعًا يجعلها أكثر ملائمة مع الضرورات الملحة والعاجلة التي تفرضها الظروف غير المألوفة، حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ٢٣ مارس عام ١٩٦٢م التي رأت تفسير عبارة "ذوي الشبهة" الواردة في البند (٧) من المادة (٣) من القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ في شأن الأحكام العرفية[١] تفسيرًا يوسع من سلطة الحاكم العسكري في الأمر بالقبض واعتقال ذوي الشبهة أو الخطرين على الأمن أو النظام العام، بما يتلاءم مع الضرورات العاجلة التي تفرضها الظروف الاستثنائية.

حيث قضت بأن: القرار المطعون فيه قد صدر ممن يملكه في حدود السلطة المخولة له قانونا وهي سلطة تقديرية ناطه بها المشرع لمواجهة ما تقتضيه الظروف الاستثنائية التي تستدعي إعلان الأحكام العرفية كلما تعرض الأمن أو النظام العام في البلاد للخطر، وما تستوجبه دواعي هذه الحالة من ضرورة اتخاذ تدابير وقائية عاجلة لسلامة المجتمع وضمان أمنه، تقصر عنها وسائل القانون العام الذي يطبق في الأحوال العادية، ومن بين هذه التدابير الأمر بالقبض على ذوي الشبهة أو الخطرين على الأمن أو النظام العام ووضعهم في مكان آمن، وقد عبر المشرع في البند (٧) من المادة (٣) من القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ في شأن الأحكام العرفية عن هذه الفئة بقوله "الأمر بالقبض واعتقال ذوي الشبهة أو الخطرين على الأمن أو النظام العام ووضعهم في مكان أمين"، وغني عن البيان أن السلطة المستمدة من هذا القانون تختلف في مداها للحكمة والمبررات التي تقوم عليها عن تلك التي تتمتع بها الحكومة في الظروف العادية المألوفة، وأن ذوي الشبهة هم غير المشبوهين الذين عناهم قانون المتشردين والمشتبه فيهم وحدد لهم أوضاعا خاصة، وقد غاير المشرع في العبارة التي وصفهم بها استبعادا لتلك التسمية الاصطلاحية مما يدل على انصراف قصده إلى المعنى اللغوي للعبارة التي استعملها بحيث تشمل بهذا الوصف كل من تحوم حوله شبهة توحى بأنه خطر على الأمن أو النظام العام، وقد استند الأمر العسكري المطعون فيه إلى أصول ثابتة في الأوراق استمد منها سبب صدوره وهي تحريات إدارة المخابرات بسلاح الحدود التي تضمنت قيام المدعى بضربين من النشاط الضار بالأمن العام وهما تهريب المخدرات بواسطة أعوانه والاتجار مع آخرين بالأسلحة،

[١] القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ في شأن الأحكام العرفية، منشور بالوقائع المصرية بتاريخ ٧ أكتوبر ١٩٥٤م.

وكلاهما من الأعمال التي تشكل خطرا على سلامة المجتمع وأمنه، ولما كانت الشبهات في هذه الحالة كافية بنص القانون بالقبض والاعتقال وكانت السلطة القائمة على إجراء الأحكام العرفية هي التي تستجمع العناصر والأدلة المكونة لهذه الشبهات والمثبتة لها بوصفها الجهاز المسئول المختص وهي التي تقدر مدى خطورتها على الأمن أو النظام العام وتحدد الوقت المناسب لتدخلها باتخاذ التدابير، فليس بلازم أن يكون الشخص الذي اتبع في حقه مثل هذا الإجراء قد سبقت إدانته في واقعة معينة بذاتها وإلا لتعطلت حكمة تخويل الحاكم العسكري سلطة الأمر به، وغلت يده عن أداء وظيفته التي منح من أجلها هذه السلطة الاستثنائية[١].

وبناء على ذلك فإن القرارات الاستثنائية المنظمة للتعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19 صدرت في حدود السلطة المخولة للإدارة وهي سلطة تقديرية ناطها بها الشارع انطلاقًا من غاية تحقيق المصلحة العامة لمواجهة ما تقتضيه جائحة كورونا COVID-19، وما تستوجبه دواعي هذه الجائحة من ضرورة اتخاذ تدابير عاجلة؛ لضمان سلامة المجتمع، وسير مرفق التعليم بانتظام واطراد، وغني عن البيان أن السلطة المستمدة من غاية تحقيق المصلحة العامة تختلف في مداها للحكمة والمبررات التي تقوم عليها عن تلك التي تتمتع بها الإدارة بشأن التعليم الجامعي في الظروف الطبيعية.

كذلك اتخذت محكمة القضاء الإداري الاتجاه ذاته بتفسير الفقرة الأولى من المادة الأولى من القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ في شأن الأحكام العرفية[٢] تفسيرًا واسعًا يسمح بالاستيلاء على أي عقار من أجل استئناف الدراسة لمواجهة الضرورات العاجلة التي تفرضها الظروف الاستثنائية، فقد نصت المادة (١/١) من القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ على أنه: "يجوز إعلان الأحكام العرفية كلما تعرض الأمن أو النظام العام في الأراضي المصرية أو في جهة منها للخطر سواء كان ذلك بسبب إغارة قوات العدو من الخارج أو وقوع اضطرابات في الداخل...."، كما نصت المادة (٣) على أنه: "يجوز للحاكم العسكري العام أن يتخذ بإعلان أو بأمر كتابي وشفوي التدابير الآتي بيانها: ..... ١٢-الاستيلاء على أية واسطة من وسائط النقل أو أية مصلحة عامة أو خاصة أو أي معمل أو مصنع أو محل صناعي أو أي عقار أو أي

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة ٢٣ مارس عام ١٩٦٢م، مجموعة المبادئ القانونية، السنة ٨، الجزء الثاني، رقم ٧٩، ص٨٧٢.

[٢] القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ في شأن الأحكام العرفية، منشور بالوقائع المصرية بتاريخ ٧ أكتوبر ١٩٥٤م.

منقول أو أي شيء من المواد الغذائية، وكذلك تكليف أي شخص بتأدية أي عمل من الأعمال".

حيث قضت محكمة القضاء الإداري بحكمها الصادر بتاريخ ٥ أبريل ١٩٦٠م بأنه إذا: كان الحاكم العسكري العام لمحافظة الإسكندرية قد أصدر قراره المطعون فيه بالاستيلاء على كامل المبنى الكائن بشارع الرصافة رقم (٣٥) ليتمكن صاحب مدرسة رمسيس الابتدائية الحرة القديمة من إعادة مدرسته إلى المبنى واستئناف الدراسة من بعد أن اعتمدته منطقة الإسكندرية التعليمية؛ وذلك استنادًا إلى السلطات المخولة للحاكم العسكري في الاستيلاء على أي عقار بالتطبيق لأحكام المادة الثالثة في فقرتها الثانية عشرة من القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ واستنادًا إلى التفويض الصادر إليه من الحاكم العسكري العام بسلطاته، فإن قراره يكون صحيحًا وصادرًا من سلطة مختصة، ولا يقدح في ذلك أن الأحكام العرفية لم تعلن إلا لصد الغزو الأجنبي طالما أن حالة الطوارئ قد أعلنت، ويترتب على إعلانها أن جميع الاختصاصات الواردة في القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ المخولة للحاكم العسكري أو من ينتدبه لمباشرتها أو تطبيقها في الحالات التي رأى القانون اتخاذ إجراءات عاجلة في شأنها تصبح مباشرتها جائزة، ولا جدال في أن سلطة الحاكم العسكري في الاستيلاء على أي عقار هو من الاختصاصات المخولة له بموجب قانون الأحكام العرفية وسلطته هذه مطلقة وغير مقيدة بأي قيد من القيود ولا تتعارض مع السلطة المخولة لوزير التربية والتعليم في الاستيلاء على العقارات اللازمة لمرافق التعليم التي اشترط المشرع لممارستها أن يكون العقار خاليًا، بل إنها تعتبر مكملة لها ويمكن الالتجاء إليها لمعالجة الحالات التي تعجز سلطة وزير التربية والتعليم عن مواجهتها بسبب عدم خلو العقار المستولى عليه[1].

تطبيقات التفسير الواسع للقواعد القانونية المنظمة للتعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19:

تسببت جائحة كورونا COVID-19 في التأثير على التعليم الجامعي، فبحلول منتصف أبريل من عام ٢٠٢٠م كان كثير من طالبي العلم على مستوى العالم

[1] حكم محكمة القضاء الإداري، جلسة ٥ أبريل عام ١٩٦٠م، مجموعة المبادئ القانونية، السنة ١٤، رقم ١٦٢، ص٢٦٤.

قد تأثروا بالجائحة، ومع تطور الأزمة الصحية استجابت نظم التعليم حول العالم لضمان استمرارية التعليم وكفالة سلامة الطلاب والجهات الفاعلة في مجال التعليم من خلال إغلاق الجامعات ومراكز التدريب وغيرها من أماكن التعلم، وإتاحة التعلم عبر الإنترنت في قطاع التعليم العالي من خلال المحاضرات المسجلة ومنصات الإنترنت، وتطبيق نماذج هجينة تتناوب بين التعلم عن بُعد، وفصول دراسية صغيرة بحضور شخصي، وتقليص أحجام الفصول الدراسية، وتزويد جميع الطلاب والعاملين والمتعاملين بالأقنعة، وقد استلزم إغلاق الجامعات ومراكز التدريب إجراء تغييرات في كيفية تقييم الطلاب، مثل: تأجيل الامتحانات أو إلغائها، أو استبدال الامتحانات بتقييمات مستمرة أو اتباع طرائق بديلة، مثل: إجراء الامتحانات النهائية عبر الإنترنت.

لذلك فإنه عقب ظهور فيروس كورونا المستجد COVID-19 وانتشاره - الحدث الموصوف بالقوة القاهرة الذي يستحيل دفعه باتباع قواعد المشروعية العادية المنظمة للتعليم الجامعي- لجأت الإدارة في مصر عقب ظهور الجائحة إلى قرارات استثنائية غير عادية بشأن التعليم الجامعي، مثل تعليق الدراسة، واللجوء لنظم الدراسة عن بُعد، وتأجيل عقد الامتحانات، وعقد الامتحانات الإلكترونية، وتغيير نظم الامتحانات بتقييم الطلاب من خلال تقديم أبحاث إلكترونية، وفرض حظر الاجتماعات، وتعليق العمل بالجامعات كليًا أو جزئيًا، وتوزيع العاملين بالجامعات على أوقات متغيرة، وغيرها من قرارات الإدارة المنظمة للتعليم الجامعي في ظل انتشار فيروس كورونا COVID-19 التي تبغي تحقيق المصلحة العامة.

فقد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء المصري رقم (٧١٧) لسنة ٢٠٢٠م بشأن تعليق الدراسة في جميع المعاهد والجامعات، وأية تجمعات للطلبة بهدف تلقي العلم؛ وذلك لمدة أسبوعين اعتبارًا من ١٥ مارس عام ٢٠٢٠، وحتى ٢٨ مارس عام ٢٠٢٠ كتدبير احترازي للتعامل مع أية تداعيات محتملة لفيروس كورونا المستجد[(١)].

كما صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧١٩) لسنة ٢٠٢٠م بشأن السماح للموظفين بوحدات الجهاز الإداري للدولة من وزارات وأجهزة ومصالح حكومية الذين تسمح طبيعة وظائفهم بالعمل من المنزل بأداء مهام وظائفهم المكلفين بها دون التواجد بمقر العمل طوال مدة سريان هذا القرار، ويؤدى باقي الموظفين مهام

(١) المادة (١) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧١٧) لسنة ٢٠٢٠م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١١ (مكرر)، بتاريخ ١٤ مارس ٢٠٢٠م.

وظائفهم بالتناوب فيما بينهم يوميًا أو أسبوعيًا؛ وذلك وفقًا لما تقدره السلطة المختصة بكل جهة وما تصدره من ضوابط في هذا الشأن بما يضمن حسن سير المرفق العامة بانتظام واضطراد[١].

كذلك أصدر رئيس مجلس الوزراء القرار رقم (٧٦٨) لسنة ٢٠٢٠م بشأن تعليق الدراسة في جميع المعاهد والجامعات، وأية تجمعات للطلبة بهدف تلقى العلم، لمدة أسبوعين اعتبارا من ٢٩ مارس عام ٢٠٢٠م؛ وذلك درءًا لأية تداعيات محتملة لفيروس كورونا المستجد[٢].

ثم صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٨٥٢) لسنة ٢٠٢٠م بشأن عدة إجراءات احترازية منها استمرار تعليق وجود الطلاب بمقار المعاهد والجامعات، وكذلك تعليق وجودهم بأية تجمعات بهدف تلقى العلم[٣].

ويمكن تكييف هذه القرارات الاستثنائية الخاصة بالتعليم الجامعي الصادرة في ظل جائحة كورونا COVID-19 بأنها تفسير واسع للسلطة المخولة للحكومة بمقتضى اختصاصها الدستوري بالمحافظة على أمن الوطن، وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة، وهو تفسير يجعلها أكثر ملاءمة مع الضرورات العاجلة التي تفرضها جائحة كورونا COVID-19، انطلاقًا من المصلحة العامة لمواجهة ما تقتضيه هذه الجائحة وما تستوجبه من ضرورة اتخاذ تدابير عاجلة لضمان سلامة الطلاب والعاملين والمتعاملين، حيث نصت المادة (١٦٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م على أنه: "تمارس الحكومة، بوجه خاص، الاختصاصات الآتية: .... ٢- المحافظة على أمن الوطن وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة...."[٤].

وفي السياق ذاته أصدر المجلس الأعلى للجامعات في مصر عقب ظهور جائحة كورونا COVID-19 بتاريخ ١٨ أبريل من عام ٢٠٢٠م قرارًا باستكمال المناهج الدراسية بنظام التعليم عن بُعد حتى يوم الخميس الموافق ٣٠ أبريل من عام ٢٠٢٠م، لكل الفرق الدراسية، وبالنسبة للدراسة بنظام الساعات أو النقاط المعتمدة،

---

[١] المادة (٢) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧١٩) لسنة ٢٠٢٠م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١١ مكرر (ه)، السنة ٦٣، بتاريخ ١٦ مارس ٢٠٢٠م.

[٢] قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧٦٨) لسنة ٢٠٢٠م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٢ مكرر (ب)، بتاريخ ٢٤ مارس ٢٠٢٠م.

[٣] المادة (٨) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٨٥٢) لسنة ٢٠٢٠م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٤ (مكرر)، بتاريخ ٨ أبريل ٢٠٢٠م.

[٤] المادة (١٦٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م المعدل في عام ٢٠١٩م.

تحتسب الفترة التي استكملت فيها الدراسة بهذه الكيفية من بين الساعات أو النقاط المعتمدة التي استوفاها الطلاب[١].

ويمكن تكييف هذا القرار الاستثنائي الخاص باستكمال المناهج الدراسية بنظام التعليم عن بُعد في ظل جائحة كورونا COVID-19 بأنه تفسير واسع للمادة (٦٩) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات، التي توجب علي الطالب متابعة الدروس والاشتراك في التمرينات العلمية أو قاعات البحث، وهو تفسير يجعل هذا النص أكثر ملاءمة للضرورات الملحة التي تفرضها جائحة كورونا COVID-19، لمواجهة هذه الجائحة، وما تستوجبه من ضرورة اتخاذ تدابير عاجلة لضمان سلامة الطلاب والعاملين والمتعاملين، حيث نصت المادة (٦٩) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات على أنه: "يجب علي الطالب متابعة الدروس والاشتراك في التمرينات العلمية أو قاعات البحث وفقا لأحكام اللائحة الداخلية ولمجلس الكلية بناء على طلب مجالس الأقسام المختصة طبقا لأحكام اللائحة الداخلية أن يحرم الطالب من التقدم إلي الامتحان كله أو بعضه إذا رأي أن مواظبته غير مرضية ....."[٢].

وترتيبًا على قرارات رئيس مجلس الوزراء الصادرة استنادًا للتعامل مع أية تداعيات محتملة لفيروس كورونا المستجد، تدخل المشرع المصري بإصدار قانون يهدف لمواجهة خطر انتشار الأوبئة والجوائح والأمراض المعدية في البلاد أو في منطقة منها حفاظًا على صحة المواطنين وحياتهم، وهو القانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢١ بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية، الذي منح رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء حال تفشٍ الأوبئة أو الجوائح الصحية سلطة إصدار قرار باتخاذ أية من التدابير اللازمة لمواجهة هذه الأخطار بما يحفظ الصحة والسلامة العامة، ومن بين هذه التدابير؛ تعطيل العمل جزئيًا أو كليًا في الوزارات والمصالح والأجهزة الحكومية، وتعطيل الدراسة جزئيًا أو كليًا بالجامعات والمعاهد، وغيرها من المؤسسات التعليمية وأية تجمعات للطلبة بهدف تلقى العلم، واتخاذ ما يلزم

---

[١] قرار المجلس الأعلى للجامعات في مصر بجلسته رقم (٦٩٩)، بتاريخ ١٨ أبريل عام ٢٠٢٠م، https://law.aswu.edu.eg/urgent-media-statement-of-the-supreme-council-of-universities-on-04-18-2020/

[٢] المادة (٦٩) من قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٨٠٩ لسنة ١٩٧٥ باللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ في شأن تنظيم الجامعات، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٣٣ مكرر (أ)، بتاريخ ١٩ أغسطس عام ١٩٧٥م.

من تدابير في شأن امتحانات العام الدراسي[١]، وغير ذلك من التدابير الاحترازية التي تهدف إلى مواجهة خطر انتشار الأوبئة والجوائح والأمراض المعدية في البلاد أو في منطقة منها حفاظًا على صحة المواطنين وحياتهم.

المطلب الثاني

الترخيص للإدارة في مخالفة القواعد القانونية المنظمة للتعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19

يرخص القضاء الإداري في فرنسا ومصر لجهة الإدارة بإصدار قرارات إدارية مخالفة للقانون، بل قد يرخص لها في إصدار قرارات غير مستندة إلى نص في القانون، تطبيقًا لنظرية الظروف الاستثنائية التي تحرر الإدارة مؤقتًا من قواعد المشروعية العادية، لتتخذ قرارات إدارية تستوعبها المشروعية الاستثنائية، فالقضاء الإداري يقضي بأن القرارات المعيبة التي تصدرها الإدارة، تعتبر قرارات سليمة استنادًا إلى الظروف غير العادية، التي تكون مسوغًا لحجب أوجه عدم المشروعية التي شابتها، حيث يوازن في مثل هذه الحالات بين اعتبارات المحافظة على سلامة الدولة وسير مرافقها العامة، وبين الاعتبارات التي تمليها الضمانات المقررة للحقوق والحريات وفق مبدأ المشروعية، ثم يرجح الاعتبارات الأولى على الثانية متى وجد أن الإجراء المتخذ من قبل الإدارة لازمًا لمواجهة الأوضاع الناجمة عن تلك الظروف[٢].

لذلك أقر مجلس الدولة الفرنسي الترخيص للإدارة عند قيام ظروف استثنائية أن تهدر أحكام القوانين السارية، وأن تباشر اختصاصات جديدة لا سند لها في هذه القوانين إذا تبين لها أن إعمال هذه الأحكام في ظل الظروف الاستثنائية القائمة لا يمكنها من المحافظة على الأمن والنظام والسير المنتظم للمرافق العامة[٣].

---

[١] المادة (١) من القانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢١ بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٤٧ (مكرر)، بتاريخ ٢٩ نوفمبر ٢٠٢١م.

[٢] د.محمد عبدالحميد أبو زيد: مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص٩٣.

[٣] د.رضية بركايل: مبدأ المشروعية في ظل الظروف الاستثنائية للدولة، مرجع سابق، ص٨١.

وعلى ذلك يجوز للإدارة تنظيم كفالة التعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19 بإصدار قرارات إدارية مخالفة للقانون المنظم للتعليم الجامعي، وكذلك إصدار قرارات لا تستند إلى نص في هذا القانون، ومباشرة اختصاصات جديدة لا أساس لها في هذا القانون، وذلك إذا تبين للإدارة أن إعمال القواعد القانونية العادية المنظمة للتعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19 لا تمكنها من المحافظة على سلامة طلاب التعليم الجامعي، والعاملين، والمتعاملين، والسير المنتظم للتعليم الجامعي، حيث تحرر الإدارة في ظل جائحة كورونا COVID-19 من القواعد القانونية العادية المنظمة للتعليم الجامعي، لتتخذ قرارات إدارية تتماشى مع ظروف جائحة كورونا COVID-19؛ ولذلك فإن القرارات المعيبة التي تصدرها الإدارة في ظل جائحة كورونا COVID-19 تعتبر قرارات صحيحة لصدورها في إطار مواجهة ظروف الجائحة، ومن ثم المحافظة على سلامة الطلاب بقطاع التعليم الجامعي والعاملين والمتعاملين وحسن سير المرفق.

اتجاه القضاء الإداري الفرنسي نحو الترخيص للإدارة في مخالفة القواعد القانونية في الظروف الاستثنائية:

أجاز مجلس الدولة الفرنسي لجهة الإدارة في الظروف الاستثنائية إصدار قرارات من شأنها مخالفة أحكام القوانين السارية، وأن تباشر اختصاصات جديدة لا سند لها في هذه القوانين، وهو ما تجسد في حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ٧ يوليو من عام ١٩٥٠م بشأن قضية السيد Dehaene (Charles).

وتتلخص وقائع هذه القضية في أن بعض موظفي الهيئات الإقليمية أعلنوا بتاريخ ١٣ يوليو ١٩٤٨م الإضراب عن العمل، بيد أن الحكومة أصدرت -قبل حدوث هذا الإضراب- منشورًا يوقف بموجبه كل موظف يشارك في الإضراب، وذلك بالنسبة للموظفين الذين يتولون مناصب قيادية، وقد اشترك السيد Dehaene ديهاين (تشارلز) في الإضراب، فقد أضرب عن العمل في الفترة من ١٣ إلى ٢٠ يوليو من عام ١٩٤٨م، على الرغم من أنه كان يشغل منصب رئيس مكتب محافظة إندري-إي-لوار، وعليه صدر أمر محافظ إندري لوار بتاريخ ١٣ يوليو من عام ١٩٤٨م بوقفه عن مهامه، وكذلك صدر أمر محافظ إندري لوار بتاريخ ٣٠ يوليو من عام ١٩٤٨م بتوبيخه، فطعن السيد Dehaene في هذه الجزاءات أمام مجلس الدولة مطالبًا بإلغائها استنادًا إلى أن ديباجة دستور عام ١٩٦٤م تشير إلى أن الحق في الإضراب يمارس في إطار القوانين التي تنظمه، فإن الجمعية التأسيسية تعتزم دعوة المشرع لإجراء

المصالحة اللازمة بين الدفاع عن المصالح المهنية -التي يشكل الإضراب إحدى وسائلها- وحماية المصلحة العامة التي من المحتمل أن يقوضها، وعليه فإن الدستور ألقى على عاتق المشرع مهمة تنظيم الحق في الإضراب، فليس للحكومة أن تحل محل المشرع في مباشرة اختصاصه، وإذا كان المشرع قد التزم الصمت، فإن من يشترك في الإضراب يكون قد باشر حقًا دستوريًا لا يكون للحكومة تقييده، لكن رفض مجلس الدولة هذا الطعن معتبرًا قرارات الإدارة مشروعة؛ لأنه بالنظر لحالة عدم تنظيم المشرع لحق الإضراب، لا يمكن أن يكون للاعتراف بالحق في الإضراب أثر استبعاد القيود التي يجب فرضها على هذا الحق، من أجل تجنب إساءة استخدامه أو مخالفته لمتطلبات الجمهور، وأنه في الوضع الحالي للتشريع، فإن الأمر متروك للحكومة المسئولة عن حسن سير الخدمات العامة، لتضع نفسها تحت سيطرة القاضي فيما يتعلق بهذه الخدمات وطبيعة القيود المذكورة ومداها، باعتبار أن الإضراب الذي - مهما كان السبب- سيكون له تأثير المساومة في صلاحياته الأساسية على ممارسة وظيفة المحافظة من شأنه أن يقوض بشكل خطير النظام العام[1].

وتأسيسًا على ذلك فإن قرارات الإدارة الصادرة من أجل كفالة التعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19 وغير المستندة إلى نص في القانون المنظم للتعليم الجامعي تعد قرارات مشروعة، استنادًا لسكوت المشرع عن تنظيم الوقائع محل تلك القرارات، وعدم كفاية القواعد القانونية العادية لتنظيم التعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19، ومن ثم فإن لجهة الإدارة سلطة تقديرية في هذا الشأن بحسبان أنها المسئولة عن حسن سير مرفق التعليم، وتقديم الخدمات العامة، وفي نهاية المطاف تخضع تصرفاتها لرقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بتنظيم كفالة التعليم الجامعي ومدى مشروعية قراراتها وملاءمتها.

كذلك ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نظرية الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية، حيث أقر بمشروعية التصرفات الصادرة من أفراد في ظل الظروف الاستثنائية، كما لو أنها صادرة من موظفين عموميين، انطلاقًا من المصلحة العامة بحسن سير المرافق العامة بانتظام في الظروف الاستثنائية، وهو ما تجسد في حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ٥ مارس من عام ١٩٤٨م بشأن قضية Mario.

(1) Conseil d'État N° 1645, 07 juillet 1950, Dehaene: https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/1950-07-07/1645

وتتلخص وقائع هذه القضية في أنه إبان الحرب العالمية الثانية قام الجيش الألماني في عام ١٩٤٠م بغزو الحدود الفرنسية، ونتيجة لذلك غادر مدينة Saint Valéry Sur-Somme رئيسها وأعضاء المجلس البلدي خوفًا من الوقوع في أيدي الأعداء، وخلت المدينة من الموظفين المنوط بهم إدارة المرافق العامة، ولضمان سير المرافق العامة قام بعض الأفراد بتشكيل مجلس فعلي تولى -على الفور- إدارة المرافق العامة في المدينة، ولضمان توفير السلع الأساسية لسكان المدينة قام المجلس بالاستيلاء على البضائع والمواد الغذائية المخزنة في المحلات التجارية وتوزيعها على السكان، فطعن Mario وآخرون من أصحاب هذه المحلات أمام مجلس الدولة في شرعية هذه التصرفات استنادًا على أن تصرفات هذا المجلس لا تستند إلى أي أساس تشريعي في مباشرتها، بيد أن مجلس الدولة قضى برفض الطعن، وتأييد تصرفات المجلس المذكورة، استنادًا إلى أن الظروف الاستثنائية التي حلت بالمدينة نتيجة للغزو الألماني من شأنها اتخاذ التصرفات الصادرة عن المجلس الفعلي، مما يستتبع اعتبار هذه التصرفات أعمالًا إدارية صحيحة، وكأنها صادرة من سلطة إدارية طبقًا لأوضاعها المشروعة[١].

كذلك أقر مجلس الدولة الفرنسي من خلال حكمه الصادر بتاريخ ٢٦ يونيو من عام ١٩٤٦م بمشروعية التفويض الصادر من السلطات الإدارية لغيرها في اتخاذ إجراءات الاستيلاء المؤقت على بعض السيارات، بالرغم من عدم وجود نص قانوني يجيز هذا التفويض، وإنما تأسيسًا على الظروف الاستثنائية[٢]، وعلى ذلك يجوز لجهة الإدارة من أجل كفالة التعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19 التفويض في بعض الاختصاصات، بغض النظر عن وجود نص تشريعي يجيز هذا التفويض من عدمه، استنادًا لظروف جائحة كورونا COVID-19.

اتجاه القضاء الإداري المصري نحو الترخيص للإدارة في مخالفة القواعد القانونية في الظروف الاستثنائية:

الظروف الاستثنائية تتيح لجهة الإدارة وبإذن من القضاء الإداري اتخاذ قرارات لا تراعى فيها ما رسمه القانون لاتخاذها من إجراءات، أو التحلل من القيود التي توجبها المشروعية العادية، دون أن توصم هذه القرارات بالبطلان، ولا تعديها

(1) C.E, 05 mars 1948, Mario, Dalloz 1949, P. 147, Sirey - Année 1948 - Section 3 - P. 53.

)2(C.E, 26 Juin 1946, Sirey - Année 1947 - Section 3 - P. 48.

على الحريات العامة[١]؛ لذلك أجاز مجلس الدولة المصري للإدارة في الظروف الاستثنائية إصدار قرارات من شأنها مخالفة أحكام القوانين السارية وأن تباشر اختصاصات جديدة لا سند لها في هذه القوانين.

وهو ما تجسد في حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ ٤ يناير من عام ١٩٥٤م، حيث قضت بأنه: "ولئن كانت النيابة العمومية قد أفرجت عن المدعيين بعد أن بان لها أن ما اقترفاه لا يقع تحت طائلة قانون العقوبات، فإن هذا التصرف من جانبها وفقًا لأحكام القانون الذي تلتزم بتطبيقه لا يحول دون اضطلاع السلطة التنفيذية بمسئوليتها الكاملة في حفظ الأمن واستتباب النظام؛ وذلك لأن القصد من إعلان الأحكام العرفية هو إطلاق يد السلطة القائمة على إجرائها في اتخاذ كل ما تراه ضروريًا لوقاية الأمن والنظام في حدود ما منحها الشارع من سلطات واسعة لا تتسع لها القوانين العامة"[٢]، وعلى ذلك أجاز القضاء الإداري لجهة الإدارة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي دعت إلى إعلان الأحكام العرفية ومن أجل تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في حفظ الأمن، إصدار قرارات لا تتسع لها القوانين العادية، ومن ثم إصدار قرارات لا سند لها في هذه القوانين العادية.

وبناء على ذلك يجوز للإدارة من أجل كفالة التعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19 إصدار قرارات لا يتسع لها القانون العادي المنظم للتعليم الجامعي، ومن ثم إطلاق يد جهة الإدارة في اتخاذ كل ما تراه ضروريًا في حدود المحافظة على الصحة والسلامة العامة والوقاية من فيروس كورونا COVID-19 وكفاءة خدمة التعليم.

كذلك أجاز مجلس الدولة المصري إعمال نظرية الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية، حيث أقر بمشروعية التصرفات الصادرة من أفراد في ظل الظروف الاستثنائية، كما لو أنها صادرة من موظفين عموميين، انطلاقًا من المصلحة العامة المتمثلة في انتظام المرافق العامة، وتأدية خدماتها للمنتفعين بها باضطراد في ظل الظروف الاستثنائية.

---

[١] د. حسن أحمد على: ضمانات الحريات العامة وتطورها في النظم السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٧٨م، ص٤٠ وما بعدها.

[٢] حكم محكمة القضاء الإداري، جلسة ٤ يناير ١٩٥٤م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر سنة، ١٩٤٦-١٩٦١، ص٨٥.

وهو ما تجسد في حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ٢٩ نوفمبر من عام ١٩٦٤م، حيث قضت بأن: نظرية الموظف الفعلي –كما جرى بذلك قضاء هذه المحكمة- لا تقوم إلا في الأحوال الاستثنائية البحتة، تحت إلحاح الحاجة على الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل في بعض الوظائف ضمانًا لانتظام المرافق العامة، وحرصًا على تأدية خدماتها للمنتفعين بها، باضطراد ودون توقف، وتحتم الظروف غير العادية أن تعهد جهة الإدارة إلى هؤلاء الموظفين بالخدمة العامة إذ لا يتسع أمامها الوقت لاتباع أحكام الوظيفة في شأنهم[١].

كذلك أجاز القضاء الإداري لجهة الإدارة في الظروف الاستثنائية إصدار قرار بتعطيل صحيفة وإلغاء رخصتها متى كان من شأنها الإخلال بالأمن والنظام العام، على الرغم من أن القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ بتنظيم الأحكام العرفية قد خلا من النص على تخويل الحاكم العسكري العام مثل هذه السلطة، وإنما جازت هذه السلطة انطلاقًا من حالة الضرورة التي تقتضي المحافظة على النظام والأمن العام.

حيث قضت محكمة القضاء الإداري بحكمها الصادر بتاريخ ٢٨ فبراير من عام ١٩٦١م بأن: قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٢٩ لسنة ١٩٥٦ يقضي بإعلان حالة الطوارئ في جميع أنحاء جمهورية مصر وأن يتولى السيد الرئيس جمال عبدالناصر، رئيس الجمهورية جميع السلطات الاستثنائية المنصوص عليها في القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤، وأن يعمل بهذا القرار ابتداء من أول نوفمبر سنة ١٩٥٦، وليس من بين هذه السلطات التي أجازها للحاكم العسكري تعطيل الصحيفة نهائيًا إداريًا وإلغاء رخصتها؛ لأن كل ما أجازته له المادة الثالثة من القانون المذكور هو أن يتخذ بإعلان أو أمر كتابي أو شفوي الأمر بمراقبة الصحف، والنشرات الدورية قبل نشرها ووقف نشرها من غير إخطار سابق والأمر بإغلاق أية مطبعة، وحظر المطبوعات، والنشرات، والرسومات التي من شأنها تهييج الخواطر، وإثارة الفتنة، أو مما قد يؤدي إلى الاخلال بالأمن والنظام العام، سواء كانت معدة للنشر أو التوزيع أو للعرض على الأنظار أو للبيع أو لم تكن معدة لغرض من هذه الأغراض –وذلك كله لا يمكن أن يخوله تعطيل الصحف نهائيًا وإلغاء رخصتها- ولكن المحكمة ترى أن ما تنعاه المدعية في هذا الصدد غير سديد بعد ما سبق القول بأن إنذار الصحف أو وقفها، أو إلغاؤها بالطريق الإداري قد أصبح أمرًا لا ينطوي على مخالفة دستورية وصار أمرًا

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بجلسة ٢٩ نوفمبر ١٩٦٤م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة العاشرة، ص٩٩.

جائزًا للسلطة العليا في البلاد تتخذه متى اقتضت الضرورة ذلك للمحافظة على النظام العام ومصلحة الشعب، ولا يؤثر في ذلك القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ بتنظيم الأحكام العرفية قد خلا من النصوص على تخويل الحاكم العسكري العام مثل هذه السلطة، ذلك أن السلطات الممنوحة للحاكم العسكري العام لم ترد في القانون المذكور على سبيل الحصر، بدليل إجازة توسيع هذه السلطات بموافقة مجلس الوزراء، ولما كان نظام الحكم في البلاد يقوم على أساس النظام الجمهوري الرئاسي الذي يخول رئيس الجمهورية جميع السلطات، فإن رئيس الجمهورية باعتباره حاكمًا عسكريًا يملك في ظل هذا النظام وطبقًا للقانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ اتخاذ أي تدبير يراه ضروريًا للمحافظة على النظام والأمن العام ولو كان غير منصوص عليه في القانون المذكور، ومن ثم فإن الأمر المطعون فيه –وهو لم يخرج عن كونه تدبيرًا من التدابير الجائز للحاكم العسكري اتخاذه متى رأى ضرورة لذلك- يكون صادرًا منه في حدود سلطته ولا مجاوزة فيه لتلك السلطة[1].

وقد رخص القضاء الإداري صراحة لجهة الإدارة في مخالفة القواعد القانونية العادية في حالة الخطر العاجل، استنادًا إلى أن المصلحة العامة تستوجب تخويل الإدارة في حالة الضرورة من السلطات ما يسمح لها بمواجهة الظرف الاستثنائي ولو خالفت في ذلك القانون ما دامت غايتها المصلحة العامة.

حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بحكمها الصادر بتاريخ ١٤ أبريل من عام ١٩٦٢م بأن: النصوص التشريعية إنما وضعت لتحكم الظروف العادية فإذا طرأت ظروف استثنائية ثم أجبرت الإدارة على تطبيق النصوص العادية فإن ذلك يؤدي حتمًا إلى نتائج غير مستساغة تتعارض حتى ونية واضعي تلك النصوص العادية، فالقوانين تنص على الإجراءات التي تتخذ في الأحوال العادية، وما دام أنه لا يوجد فيها نص على ما يجب إجراؤه في حالة الخطر العاجل تعين عندئذ تمكين السلطة الإدارية من اتخاذ الإجراءات العاجلة التي لم تعمل لغاية سوى المصلحة العامة دون غيرها، وغنى عن البيان في هذا المجال أن هناك قاعدة تنظم القوانين جميعها وتفوقها محصلها وجوب الإبقاء على الدولة، فغاية مبدأ المشروعية تتطلب أولًا وقبل كل شيء العمل على بقاء الدولة الأمر الذي يستتبع تخويل الحكومة استثناء وفي حالة الضرورة من

[1] حكم محكمة القضاء الإداري، جلسة ٢٨ فبراير ١٩٦١م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر سنة، ١٩٤٦-١٩٦١، ص٨٦.

السلطات ما يسمح لها باتخاذ الإجراءات التي يتطلبها الموقف ولو خالفت في ذلك القانون في مدلوله اللفظي ما دامت تبغي الصالح العام[١].

كذلك أجاز القضاء الإداري لجهة الإدارة في ظل جائحة أنفلونزا الطيور إصدار قرارات استثنائية من شأنها حظر بيع كافة أنواع الطيور الحية أو تداولها في الأسواق، وإيقاف العمل بتراخيص تشغيل المجازر اليدوية داخل المحلات العامة لبيع الطيور، ورفض تجديد رخصة تشغيل محلات دائمة في بيع طيور داجنة ومذبوحة، وتغيير النشاط إلى دواجن مبردة ومجمدة ومذبوحة بالمجازر العامة المعتمدة، على الرغم من أن أحكام القوانين السارية في الظروف العادية لا تجيز مثل هذه السلطة، وإنما جازت هذه السلطة لما اقتضته ظروف الجائحة، وما فرضته من اتخاذ التدابير الوقائية منعًا لانتشار هذا المرض، وحفاظًا على الصحة العامة، وهو ما تجسد في حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ٢٥ من يوليو ٢٠٢٠م.

وتتخلص وقائع هذه القضية في أن الطاعن أقام دعواه أمام محكمة القضاء الإداري[٢] وطلب الحكم بقبول الدعوى شكلاً، وبصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار مدير إدارة رخص المحلات بحي العجوزة عن تجديد ترخيص تشغيل المحل الخاص به (بيع طيور داجنة ومذبوحة)، وفى الموضوع بإلغائه، وذكر أنه يملك المحل الكائن بمنطقة العجوزة، والمرخص له بموجب رخصة تشغيل دائمة في بيع طيور داجنة ومذبوحة، إلا أنه فوجئ بقرار جهة الإدارة رقم ٩٨٥٥ بتاريخ ٢٠٠٨/١١/١٧ برفض طلب تجديد الترخيص المقدم منه، وأن عليه التقدم للحى لتغيير النشاط إلى دواجن مبردة ومجمدة ومذبوحة بالمجازر المرخصة تنفيذاً للمادة الثالثة من قرار محافظ الجيزة رقم ١٧٧١ لسنة ٢٠٠٦، وقد نعى المدعى على القرار المطعون فيه مخالفته للقانون.

وقضت محكمة القضاء الإداري بجلسة ٢٠١٦/٢/١٧ برفض الدعوى[٣] على أساس أن المدعى يملك المحل وصادر له رخصة تشغيل ممارسة نشاط بيع طيور حية ومذبوحة، وقد رفضت الجهة الإدارية تجديد الترخيص تـأسيسًا على صدور قرار

---

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بجلسة ١٤ أبريل ١٩٦٢م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٧، رقم ٦١، ص٦٠١.

[٢] محكمة القضاء الإداري بالقاهرة، الدائرة ١٧، الدعوى رقم (١٤٧٥٦) لسنة ٦٣ ق: https://www.eastlaws.com/data/ahkam/app

[٣] حكم محكمة القضاء الإداري بالقاهرة، الدائرة ١٧، الصادر بجلسة ٢٠١٦/٢/١٧م، الدعوى رقم (١٤٧٥٦) لسنة ٦٣ ق: https://www.eastlaws.com/data/ahkam/app

محافظ الجيزة رقم (١٧٧١) لسنة ٢٠٠٦ الذي نص على حظر بيع كافة أنواع الطيور الحية أو تداولها في الأسواق، وقرار محافظ الجيزة رقم (٣١٢٠) لسنة ٢٠٠٦ الذي نص على إيقاف العمل بتراخيص تشغيل المجازر اليدوية داخل المحلات العامة لبيع الطيور ولحين صدور قرار لاحق في هذا الشأن، والنشاط المطالب به هو ذاته النشاط المحظور على النحو الوارد بقرارات محافظ الجيزة، فمن ثم يغدو القرار المطعون فيه قائماً على سببه، ومتفقاً وصحيح القانون، وبمنأى عن الإلغاء.

وعلى أثر ذلك طعن المدعي أمام المحكمة الإدارية العليا في حكم محكمة القضاء الإداري ناعيًا عليه مخالفة القانون والخطأ في تفسيره وتأويله، وانعدام السبب لرفض تجديد الترخيص؛ لأن السبب الذي استندت إليه جهة الإدارة لعدم تجديد الترخيص لم يرد عليه دليل منتج؛ لأن المحل يوجد في منطقة العجوزة، ولم يثبت أن وباء انفلونزا الطيور قد انتشر في هذه المنطقة، مما يؤكد أن النشاط الذي يمارسه الطاعن والمتعلق بذبح الطيور لا يمثل خطرًا داهمًا على الصحة العامة، وبالتالي انتفت إحدى الحالات المذكورة حصرًا في القانون لإلغاء الترخيص.

إلا أن المحكمة الإدارية العليا قضت برفض الطعن موضوعًا؛ تأسيسًا على أن المحل صادر له رخصة تشغيل لمزاولة نشاط (بيع طيور داجنة ومذبوحة)، ومن ضمن هذا النشاط ذبح طيور حية داخل المحل، وقد رفضت الجهة الإدارية تجديد الترخيص، وخاطبة المدعى لتغيير النشاط، لضمان أن تتم عملية الذبح في المجازر العامة المعتمدة؛ وذلك لما اقتضته ظروف جائحة أنفلونزا الطيور، وما فرضته من اتخاذ التدابير الوقائية منعًا لانتشار هذا المرض، حفاظًا على الصحة العامة، كما أن قرار الجهة الإدارية برفض تجديد الترخيص هو التزامًا بالقرار اللائحي الذي أصدره محافظ الجيزة في هذا الشأن، ومن ثم فإن القرار المطعون فيه قد جاء متفقًا وصحيح حكم القانون[١].

كذلك أيدت المحكمة الإدارية العليا إصدار جهة الإدارة في ظل جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 للقرارات الاستثنائية الخاصة بوقف مواعيد الدعاوى والطعون القضائية؛ وذلك انطلاقًا مما اقتضته ظروف جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19، وما فرضته من اتخاذ التدابير الوقائية منعًا لانتشار هذا المرض وحفاظًا على الصحة العامة، حيث قضت بما من شأنه أن جائحة فيروس كورونا

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا، الدائرة الخامسة، موضوع، الطعن رقم (٤٩٤٩٧) لسنة ٦٢ ق.عليا، الصادر بجلسة ٢٥ يوليو ٢٠٢٠م: https://www.eastlaws.com/data/ahkam/app

المستجد COVID-19 تعد حالة قوة قاهرة توقف مواعيد الدعاوى والطعون القضائية؛ وذلك بقولها ".... ومن حيث إن الطعن قد استوفى سائر أوضاعه الشكلية والإجرائية المقررة قانوناً، وذلك بمراعاة أحكام قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢٩٥ لسنة ٢٠٢٠ باعتبار الفترة من تاريخ ٢٠٢٠/٣/١٧ حتى تاريخ سريان قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢٤٦ لسنة ٢٠٢٠ مدة وقف بالنسبة لمواعيد الدعاوى والطعون القضائية نظراً لآثار جائحة فيروس كورونا المستجد، فمن ثم يكون مقبولاً شكلاً...."[١].

كما أيدت محكمة القضاء الإداري القرار الاستثنائي الصادر عن نقيب أطباء الأسنان في ظل جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 بوقف انتخابات النقابة، انطلاقًا مما اقتضته ظروف جائحة فيروس كورونا من اتخاذ التدابير الوقائية منعًا لانتشار هذا المرض وحفاظًا على الحياة الإنسانية التي هي أغلى ما يمكن للحكومات والدول المحافظة عليها، حيث قضت بشأن دعوى إلغاء قرار نقيب أطباء الأسنان بوقف انتخابات النقابة بأنه: ".... ومن حيث أنه في خصوص النزاع الماثل، وكانت حالة القوة القاهرة التي اجتاحت العالم، ودعت منظمة الصحة العالمية إلى الإعلان أن فيروس كورونا المستجد (COVID 19) يعد جائحة ..... ومن حيث أنه لما كان ما تقدم، وكانت الحياة الإنسانية هي أغلى ما يمكن للحكومات والدول والمجتمعات والمؤسسات المحافظة عليها، فحفظ النفس يعد أول مقاصد الشريعة الإسلامية وسابقاً على حفظ الدين، بغير حياة الإنسان لا تقوم الدنيا، ومن أحيا نفسا فكأنما أحيا الناس جميعًا، .... الامر الذي تكون معه حالة القوة القاهرة قائمة والتي تحول دون إجراء تلك الانتخابات..."[٢].

وبذلك تعد جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 ظرفًا استثنائيًا، وفي إطار مواجهة ذلك تبتغي جهة الإدارة من تصرفاتها الحفاظ على صحة مواطنيها بجانب الحفاظ على سير المرافق العامة بانتظام من أجل أداء مصالح المواطنين، إلا أنه عند التعارض بين هذه الغايات تكون الأولوية للحفاظ على حياة المواطن، وهو ما تجسد واقعيًا في مسلك الإدارة عقب ظهور فيروس كورونا المستجد COVID-19 وانتشاره.

---

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا، الدائرة التاسعة، الطعن رقم ٥٢٨٨٣ لسنة ٦٦ قضائية، جلسة ٢٠٢٢/٣/١٧م:https://www.eastlaws.com/data/ahkam/app

[٢] حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، الدائرة الثانية، الدعوى رقم ٣٧٢١٤ لسنة ٧٤ قضائية، جلسة ٢٠٢٠/٦/٢٨م: https://www.eastlaws.com/data/ahkam/app

وقريب من هذا المعنى قضت محكمة القضاء الإداري بأنه عند التعارض في ظل جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 بين غايات تصرفات جهة الإدارة تكون الأولوية للحفاظ على حياة الإنسان، وذلك بقولها "..... فالرعاية الصحية الكاملة للإنسان غاية واهتمام المشرع والدولة دائمًا، حيث يكون من أولى اهتماماتها اتخاذ اللازم نحو الحفاظ على صحة مواطنيها، واتخاذ الإجراءات التي من شأنها الحيلولة دون انتشار الأمراض والأوبئة؛ وذلك جنبًا إلى جنب بالحفاظ على سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد، والحفاظ على أداء مصالح المواطنين وتقديم الخدمات لهم دون تعطيل، وتمكينهم من ممارسة حقوقهم المقررة قانونًا، فإن كان ثمة تعارض فتكون الأولوية للحفاظ على حياة الإنسان، حتى وإن كان من شأن ذلك تعطيل العمل ببعض المصالح والجهات الحكومية في زمن الأمراض والأوبئة، وهو عين ما تجلى لدى ما أصاب البلاد - والعالم أجمع - من فيروس كورونا المستجد منذ نهايات العام ٢٠١٩م، حيث سعت الدولة بأجهزتها كافة نحو السيطرة على انتشار هذا الوباء، باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير الاحترازية بكافة مؤسسات وأجهزة ومصالح وقطاعات الدولة سواء الحكومية أو غيرها، حيث تعطل العمل مؤقتًا ببعض هذه الجهات، ومن بينها بعض المحاكم...."[1].

وبناء على ما تقدم يجوز للإدارة من أجل كفالة التعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19 إصدار قرارات استثنائية من شأنها حظر الاجتماعات، وتعليق العمل بالجامعات كليًا أو جزئيًا، وتوزيع العاملين بالجامعات على أوقات متغيرة، وارتداء جميع الطلاب والعاملين والمتعاملين للأقنعة، وتعليق الدراسة بالجامعات ومراكز التدريب وغيرها من أماكن التعلم، واللجوء لنظم الدراسة عن بُعد؛ بإتاحة التعلم عبر الإنترنت في قطاع التعليم الجامعي من خلال المحاضرات المسجلة ومنصات الإنترنت، وتطبيق نماذج هجينة تتناوب بين التعلم عن بُعد وفصول دراسية صغيرة بحضور شخصي، وتقليص أحجام الفصول الدراسية، وتأجيل عقد الامتحانات أو إلغاؤها، وإجراء تغييرات في كيفية تقييم الطلاب باستبدال الامتحانات بتقييمات مستمرة أو اتباع طرائق بديلة، مثل عقد الامتحانات الإلكترونية عبر الإنترنت، أو تغيير نظم الامتحانات بتقييم الطلاب من خلال تقديم أبحاث إلكترونية.

[1] حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، الدائرة الأولى، الدعوى رقم ٥٢٣٨٢ لسنة ٧٤ قضائية، جلسة ٢٠٢١/١١/٢٧م: https://www.eastlaws.com/data/ahkam/app

على الرغم من أن أحكام القوانين السارية المنظمة للتعليم الجامعي في الظروف الطبيعية لا تجيز مثل هذه السلطات، وإنما جواز هذه القرارات يأتي انطلاقًا مما اقتضته ظروف جائحة كورونا COVID-19، وما فرضته من اتخاذ التدابير الوقائية منعًا لانتشار هذا الفيروس، وحفاظاً على الصحة العامة.

تطبيقات الترخيص للإدارة في مخالفة القواعد القانونية المنظمة للتعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19:

بحلول منتصف أبريل من عام ٢٠٢٠م كانت معظم الأنظمة التعليمية الجامعية على مستوى العالم قد تأثرت بجائحة كورونا COVID-19، ومع التطور المستمر لهذه الجائحة اضطرت الأنظمة التعليمية في مختلف دول العالم اتخاذ قرارات استثنائية، مثل: إغلاق الجامعات، وغيرها من أماكن التعلم، وإتاحة التعلم عن بُعد، وتقليص أحجام الفصول الدراسية، واشتراط ارتداء الأقنعة؛ وذلك من أجل ضمان استمرارية التعليم وكفالة سلامة الجهات الفاعلة في قطاع التعليم، وقد استلزم تطبيق هذه القرارات الاستثنائية إجراء تغييرات في كيفية تقييم الطلاب، منها تأجيل الامتحانات أو إلغاؤها، أو إجرائها عن بُعد.

وترتيبًا على وصف جائحة كورونا COVID-19 بالقوة القاهرة -بسبب استحالة دفعها باتباع قواعد المشروعية العادية المنظمة للتعليم الجامعي- لجأت الإدارة في مصر عقب ظهور هذه الجائحة وانتشارها إلى اتخاذ قرارات غير عادية بشأن التعليم الجامعي، منها تعليق الدراسة، واللجوء لنظم الدراسة عن بُعد، وتأجيل عقد الامتحانات، وعقد الامتحانات عن بُعد، وتغيير نظم الامتحانات بتقييم الطلاب من خلال تقديم أبحاث إلكترونية، وفرض حظر الاجتماعات، وتعليق العمل بالجامعات كليًا أو جزئيًا، وتوزيع العاملين بالجامعات بالتناوب فيما بينهم، وغيرها من القرارات الاستثنائية الصادرة لمواجهة انتشار فيروس كورونا COVID-19، ومن ثم ضمان استمرارية التعليم وكفالة سلامة الطلاب والجهات الفاعلة في قطاع التعليم.

فقد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء المصري رقم (٧١٧) لسنة ٢٠٢٠م بشأن تعليق الدراسة في جميع المعاهد والجامعات وأية تجمعات للطلبة بهدف تلقي العلم؛ وذلك لمدة أسبوعين اعتبارًا من ١٥ مارس عام ٢٠٢٠، وحتى ٢٨ مارس عام

٢٠٢٠ كتدبير احترازي للتعامل مع أية تداعيات محتملة لفيروس كورونا المستجد[١]، وصدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧١٩) لسنة ٢٠٢٠م بشأن السماح للموظفين بوحدات الجهاز الإداري للدولة من وزارات، وأجهزة، ومصالح حكومية الذين تسمح طبيعة وظائفهم بالعمل من المنزل بأداء مهام وظائفهم المكلفين بها دون التواجد بمقر العمل طوال مدة سريان هذا القرار، ويؤدى باقي الموظفين مهام وظائفهم بالتناوب فيما بينهم يوميًا أو أسبوعيًا؛ وذلك وفقًا لما تقدره السلطة المختصة بكل جهة وما تصدره من ضوابط في هذا الشأن بما يضمن حسن سير المرفق العامة بانتظام واضطراد[٢].

ثم أصدر رئيس مجلس الوزراء القرار رقم (٧٦٨) لسنة ٢٠٢٠م بشأن تعليق الدراسة في جميع المعاهد والجامعات، وأية تجمعات للطلبة بهدف تلقى العلم، لمدة أسبوعين اعتبارا من ٢٩ مارس عام ٢٠٢٠م؛ وذلك درءًا لأية تداعيات محتملة لفيروس كورونا المستجد[٣]، ثم صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٨٥٢) لسنة ٢٠٢٠م بشأن عدة إجراءات احترازية منها استمرار تعليق وجود الطلاب بمقار المعاهد والجامعات، وكذلك وجودهم بأية تجمعات بهدف تلقى العلم[٤].

وعلى الرغم من الانتهاء إلى تكييف هذه القرارات غير العادية المنظمة للتعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19 بأنها تفسير واسع للسلطة المخولة للحكومة بمقتضى اختصاصها الدستوري بالمحافظة على أمن الوطن وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة[٥]، هو تفسير يجعلها أكثر ملاءمة مع الضرورات العاجلة التي تفرضها جائحة كورونا COVID-19.

---

[١] المادة (١) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧١٧) لسنة ٢٠٢٠م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١١ (مكرر)، بتاريخ ١٤ مارس ٢٠٢٠م.

[٢] المادة (٢) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧١٩) لسنة ٢٠٢٠م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١١ مكرر (ه)، السنة ٦٣، بتاريخ ١٦ مارس ٢٠٢٠م.

[٣] قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧٦٨) لسنة ٢٠٢٠م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٢ مكرر (ب)، بتاريخ ٢٤ مارس ٢٠٢٠م.

[٤] المادة (٨) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٨٥٢) لسنة ٢٠٢٠م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٤ (مكرر)، بتاريخ ٨ أبريل ٢٠٢٠م.

[٥] حيث نصت المادة (١٦٧) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م المعدل في عام ٢٠١٩م على أنه: "تمارس الحكومة، بوجه خاص، الاختصاصات الآتية: .... ٢-المحافظة على أمن الوطن وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة....".

فإن ذلك لا يحول دون افتراض آخر يتمثل في وصف هذه القرارات الاستثنائية المنظمة للتعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19 بأنها لا تراعي قواعد المشروعية العادية، ومن ثم مخالفتها لأحكام القوانين السارية، ومباشرة اختصاصات جديدة لا سند لها في هذه القوانين العادية، حيث تتجسد مخالفة هذه القرارات الاستثنائية المنظمة للتعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19 لأحكام المشروعية العادية في مخالفتها لعدة أحكام منها ما نص عليه قانون تنظيم الجامعات باختصاص المجلس الأعلى للجامعات برسم السياسة العامة للتعليم الجامعي والبحث العلمي في الجامعات والتنسيق بين نظم الدراسة والامتحان والدرجات العلمية في الجامعات[١]، واختصاص مجلس الجامعة بوضع نظام العام للدروس والمحاضرات والبحوث والتمرينات العملية، ووضع النظام لأعمال الامتحان، وتحديد مواعيد بدء الدراسة ومدة عطلة منتصف العام الجامعي، ووقف الدراسة في الكليات والمعاهد[٢]، واختصاص رئيس الجامعة بوقف الدراسة كلها أو بعضها في حال الإخلال بالنظام على أن يعرض قرار الوقف على وزير التعليم العالي خلال ثلاثة أيام، وعلى مجلس الجامعة خلال أسبوع[٣].

واختصاص مجلس شئون التعليم والطلاب بإعداد النظام العام للدروس والمحاضرات والتمرينات العملية، وأعمال الامتحان في مرحلة البكالوريوس أو الليسانس، وتحديد مواعيد الامتحان في مرحلة البكالوريوس أو الليسانس في كليات الجامعة ومعاهدها[٤]، وكذلك اختصاص مجلس الدراسات العليا والبحوث بتحديد مواعيد امتحانات الدراسات العليا في كليات الجامعة ومعاهدها[٥]، واختصاص مجلس الكلية بتنظيم الدروس، والمحاضرات، والبحوث، والتمرينات العملية، وأعمال الامتحان في الكلية أو المعهد، وتوزيع الدروس، والمحاضرات، والتمرينات العملية، وتحديد مواعيد الامتحان، ووضع جداوله، وتوزيع أعماله، وتشكيل لجانه، وتحديد واجبات الممتحنين، وإقرار مداولات لجان الامتحان ونتائج الامتحانات في الكلية أو

---

[١] المادة (١٩) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات وبإلغاء القانون السابق رقم ١٨٤ لسنة ١٩٥٨م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٤٠، بتاريخ ٥ أكتوبر سنة ١٩٧٢م.

[٢] المادة (٢٣) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات.

[٣] المادة (٢٦) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات.

[٤] المادة (٣٣) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات.

[٥] المادة (٣٥) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات.

المعهد[١]، واختصاص مجلس القسم بتحديد المقررات الدراسية التى يتولى القسم تدريسها وتحديد محتواها العلمي، واقتراح توزيع الدروس والمحاضرات والتمرينات العملية، واقتراح توزيع أعمال الامتحان، وتشكيل لجانه فيما يخص القسم[١].

كما نص قانون تنظيم الجامعات بأن تحدد اللائحة التنفيذية موعد بدء الدراسة، وانتهائها والأسس العامة المشتركة لنظم الدراسة والقيد ولنظم الامتحان، وفرصه، وتقديراته، وتحدد اللوائح الداخلية للكليات والمعاهد الأحكام التفصيلية لنظم القيد والدراسة والامتحان فيما يخصها[٢]، كما نص قانون تنظيم الجامعات بأن تنظم اللائحة التنفيذية له القواعد العامة لنظام الدراسة، والامتحان، والإشراف على الرسائل ومناقشتها[٣]، وأن تتولى اللائحة الداخلية لكل كلية أو معهد بيان الشروط التفصيلية للحصول على الدرجات، والشهادات العلمية، والدبلومات، مقررات الدراسة، وتوزيعها على سنوات الدراسة، والساعات المخصصة لكل منها، والقواعد الخاصة بالامتحانات، ونظم الدراسة والقيد، والامتحان، وشروط منح الشهادات[٤].

وفي السياق ذاته نصت اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات على عدة أحكام منها: أن تبدأ السنة الجامعية في السبت الثالث من سبتمبر، وتستمر الدراسة ثلاثين أسبوعًا، وتكون عطلة نصف السنة لمدة أسبوعين وفقًا للموعد الذي يحدده مجلس الجامعة، ولمجلس الجامعة -مراعاة للصالح العام- أن يقرر بدء الدراسة، أو انتهاءها قبل المواعيد المذكورة أو بعدها[٥].

وفي ضوء مقابلة هذه القرارات الاستثنائية المنظمة للتعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19 بقواعد المشروعية العادية، وأحكام القوانين السارية في الظروف العادية، يتضح أن هذه القرارات لا تراعي قواعد المشروعية العادية، ومن ثم مخالفتها لأحكام القوانين السارية ومباشرة اختصاصات جديدة لا سند لها في القوانين العادية.

---

[١] المادة (٤١) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات.
[١] المادة (٥٥) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات.
[٢] المادة (١٦٧) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات.
[٣] المادة (١٩٦) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات.
[٤] المادة (١٩٧) من القرار بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات.
[٥] المادة (٦٢) من القرار الجمهوري رقم ٨٠٩ لسنة ١٩٧٥ باللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ في شأن تنظيم الجامعات.

وعلى الرغم من هذا الفرض الأخير إلا أن هذه القرارات لا توصم بالبطلان، ولا تعديها على الحريات العامة، حيث يجوز لجهة الإدارة في ظل جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 إصدار قرارات من شأنها مخالفة أحكام القوانين السارية، وأن تباشر اختصاصات جديدة لا سند لها في هذه القوانين العادية.

حيث إن تصرفات الإدارة بشأن التعليم الجامعي وفقًا لأحكام القانون الذي تلتزم بتطبيقه لا يحول دون اضطلاعها بمسئوليتها الكاملة في حفظ الصحة والسلامة العامة؛ لأن القصد من ابتداع نظرية الظروف الاستثنائية هو إطلاق يد السلطة القائمة في اتخاذ كل ما تراه ضروريًا لوقاية الأمن، والصحة، والسلامة العامة في حدود ما منحها المشرع من سلطات واسعة لا تتسع لها قواعد المشروعية العادية، وعلى ذلك يجوز لجهة الإدارة لمواجهة انتشار فيروس كورونا المستجد COVID-19 إصدار قرارات لا تتسع لها القوانين العادية، ومن ثم إصدار قرارات لا سند لها في هذه القوانين العادية، من أجل ضمان استمرارية التعليم، وكفالة سلامة الطلاب، والجهات الفاعلة في قطاع التعليم.

وتأسيسًا على ذلك يجوز للإدارة من أجل كفالة التعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19 إصدار قرارات لا يتسع لها القانون العادي المنظم للتعليم الجامعي، ومن ثم إطلاق يد جهة الإدارة في اتخاذ كل ما تراه ضروريًا في حدود المحافظة على الصحة، والسلامة العامة، والوقاية من فيروس كورونا COVID-19، وكفاءة خدمة التعليم، وفي السياق ذاته أصدر المجلس الأعلى للجامعات في مصر عقب ظهور جائحة كورونا COVID-19 قرارًا بتاريخ ١٨ أبريل من عام ٢٠٢٠م[١]، ينص على أنه بالنسبة لطلاب فرق النقل بجميع الكليات يتم الآتي:

١- يلغى إجراء الامتحانات التحريرية والشفوية التي كان من المزمع عقدها في الفصل الدراسي الثاني، وتستبعد الدرجات التي كانت مقررة لها من المجموع الكلي للدرجات في كل السنوات الدراسية (المجموع التراكمي)، وتستبدل بتلك الامتحانات - بناء على قرار من مجلس الجامعة- أحد البديلين الآتيين:

أ- إعداد الطلاب لرسائل بحثية مقبولة (مقالة بحثية – مشروع بحثي – بحث مرجعي) في المقررات التي كانت تدرس في هذا الفصل ويكون لكل جامعة وضع المعايير،

[١] قرار المجلس الأعلى للجامعات في جلسته رقم (٦٩٩)، بتاريخ ١٨ أبريل عام ٢٠٢٠م، https://law.aswu.edu.eg/urgent-media-statement-of-the-supreme-council-of-universities-on-04-18-2020/

والضوابط، والشروط، والقواعد اللازمة لتقييم تلك الرسائل وإجازتها، وفقا لطبيعة الدراسة المقررة لكل كلية أو برنامج دراسي على حدة، (مع التأكيد على التزام الجامعات بمراجعة الرسائل المقدمة من الطلاب بدقة، وعدم قبول أية رسائل مقدمة منهم، إذا ثبت اقتباسها أو نقلها من رسائل أخرى كليًا أو جزئيًا، أو أنها تعد مجرد نقل لما ورد بأحد المقالات، أو الرسائل، أو المراجع العلمية).

ب- عقد اختبارات إلكترونية للمقررات التي كانت تدرس في هذا الفصل بالنسبة للكليات أو البرامج الدراسية الملتحق بها أعداد محدودة من الطلاب، ويتوافر لديها البنية التحتية والإمكانيات التكنولوجية التي تمكنها من إجراء الاختبارات إلكترونيا لجميع الطلاب؛ وذلك شريطة التأكد من توافر وسيلة تواصل إلكترونية لدى الطلاب. وفي أي من البديلين المتقدمين لا ترصد درجات للطلاب، "وإنما يعد الطالب ناجحًا أو راسبًا فقط".

٢- حال عدم قبول الرسالة البحثية "المقالة البحثية – المشروع بحثى – بحث مرجعي"، التي أعدها الطالب في مقرر أو أكثر، أو حال عدم اجتيازه الاختبار الإلكتروني، تتولى الجامعات وضع القواعد المنظمة لذلك، شريطة منحه فرصة أخرى بذات الوسيلة، سواء بإعادة التقدم برسالة أخرى، أو إعادة إجراء الاختبار إلكترونيًا بحسب الأحوال، وإذا لم تقبل الرسالة المقدمة منه للمرة الثانية، أو لم يجتز الاختبار الإلكتروني للمرة الثانية، يعتبر الطالب راسبًا في تلك المادة، وتطبق عليه اللوائح والقواعد المنظمة لمعالجة أوضاع الطلاب الراسبين.

٣- تلتزم الجامعات بإعلان كافة التفاصيل الخاصة بالرسائل البحثية، "بما في ذلك تبيان ماهية تلك الرسائل لكل مقرر على حدة"، والجداول وطرائق تسليم تلك الرسائل، وكذا كافة التفاصيل والمواعيد المقررة للاختبارات الإلكترونية في موعد أقصاه يوم الخميس الموافق ٢٠٢٠/٥/٧، على أن يبدأ تسليم تلك الرسائل أو عقد الاختبارات الإلكترونية اعتبارا من يوم الأحد الموافق ٣١ من مايو المقبل، على أن تعمل الجامعات على سرعة الانتهاء من تقييم تلك الرسائل، وإعلان النتائج الخاصة بتقييمها ونتائج الاختبارات الإلكترونية في حال إجرائها.

٤- بالنسبة للكليات التي تستوجب لوائحها الداخلية تدريبات عملية أو إكلينيكية وإجراء امتحانات عملية، تستكمل الفترات التي كانت مقررة للتدريبات العملية / أو الإكلينيكية في الفصل الدراسي الثاني بعد انتهاء فترة تعليق الدراسة، أو في بداية العام الجامعي

الجديد مع وجوب اجتياز الطلاب للامتحانات العملية المنصوص عليها في اللوائح الداخلية للكليات بعد استكمالهم لتلك التدريبات وتستبعد الدرجات التي كانت مقررة لتلك الامتحانات من المجموع الكلي للدرجات في كل السنوات الدراسية (المجموع التراكمي)، ويعد الطالب ناجحًا أو راسبًا فقط على ألا يحول عدم أداء الطلاب للامتحانات العملية من انتقالهم للفرقة الدراسية الأعلى مع عدم الإخلال بوجوب استكمالهم لتلك التدريبات قبل التخرج.

ويمكن تكييف هذا القرار الاستثنائي للمجلس الأعلى للجامعات -إلغاء الامتحانات التحريرية والشفوية، واستبعاد الدرجات من المجموع الكلي، واستبدال الامتحانات بإعداد الطلاب لرسائل بحثية مقبولة أو عقد اختبارات إلكترونية- في ظل جائحة كورونا COVID-19 بأنه مخالفة لقواعد المشروعية العادية ومنها ما يتجسد في المادة (٧٠) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات، التي تنص على أنه مع مراعاة أحكام هذه اللائحة تتولي اللوائح الداخلية للكليات تحديد نظم الامتحانات الخاصة بها[١]، والمادة (٧١) من اللائحة ذاتها التي تنص على أنه فيما عدا امتحانات الفرق النهائية بقسم الليسانس أو البكالوريوس يعين مجلس الكلية بعد أخذ رأي مجلس القسم المختص أحد أساتذة المادة ليتولى وضع موضوعات الامتحانات التحريرية[٢]، والمادة (٧٢) من اللائحة ذاتها التي تنص على أنه يرأس عميد الكلية لجان الامتحان ويشكل تحت إشرافه لجنة أو أكثر لمراقبة الامتحان، وإعداد النتيجة[٣].

إلا أن هذا القرار الاستثنائي للمجلس الأعلى للجامعات لا يوصم بالبطلان، أو الانعدام، انطلاقًا من ملاءمته للضرورات الملحة التي تفرضها جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19، لمواجهة هذه الجائحة، وما تستوجبه من ضرورة اتخاذ تدابير عاجلة لضمان سلامة الطلاب والعاملين والمتعاملين، حيث إن صدور قرارات المجلس وفقًا لأحكام القانون الذي يلتزم بتطبيقه لا يحول دون اضطلاعه بمسئوليته الكاملة في ضمان استمرارية التعليم، وكفاءته، وكفالة سلامة الطلاب، والجهات الفاعلة في قطاع التعليم الجامعي، فمواجهة جائحة فيروس كورونا المستجد

---

[١] المادة (٧٠) من القرار الجمهوري رقم ٨٠٩ لسنة ١٩٧٥ باللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ في شأن تنظيم الجامعات.

[٢] المادة (٧١) من القرار الجمهوري رقم ٨٠٩ لسنة ١٩٧٥ باللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ في شأن تنظيم الجامعات.

[٣] المادة (٧٢) من القرار الجمهوري رقم ٨٠٩ لسنة ١٩٧٥ باللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ في شأن تنظيم الجامعات.

COVID-19 توجب إطلاق يد الإدارة في اتخاذ كل ما تراه ضروريًا في حدود ما منحها المشرع من سلطات واسعة لا تتسع لها قواعد المشروعية العادية، من أجل تحقيق المصلحة العامة.

وقريب من هذا المعنى قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأن الإجراءات الاحترازية، والتدابير الوقائية من فيروس كورونا المستجد COVID-19 صدرت متفقة وصحيح القانون؛ وذلك بقولها "..... بل إن الثابت من حافظة مستندات الدولة أن قطاع مصلحة السجون بوزارة الداخلية اتخذ الإجراءات الاحترازية والتدابير الوقائية طبقا لقرارات وزارة الصحة والسكان لوقاية المسجونين من فيروس كورونا، ومن ثم يكون مسلك جهة الإدارة قد جاء -بحسب الثابت من الأوراق- متفقًا وصحيح حكم القانون...."[١].

وفي إطار المعنى ذاته قضت محكمة القضاء الإداري بأن إجراءات الحملة القومية للتطعيم ضد فيروس كورونا بتلقي اللقاح ضد فيروس كورونا وفقًا لخطة الدولة في هذا الشأن قد جاءت متفقة وصحيح حكم القانون، وذلك بقولها "..... إن وزارة الداخلية قد قامت بواجبها في توفير ذلك اللقاح، وقد تم تطعيم خمسة آلاف مسجون من كبار السن وذوي الأمراض المزمنة طبقًا لخطة وزارة الصحة ويتم تطعيم باقي المسجونين وفقًا لخطة الدولة في هذا الشأن، وأنه يجري تباعًا اتخاذ إجراءات التطعيم وفقا لضوابط وخطة الدولة، كما يجري اتخاذ إجراءات احترازية قوية لمنع الإصابة داخل السجون – ومن ثم يكون مسلك جهة الإدارة قد جاء متفقًا وصحيح حكم القانون...."[٢].

وترتيبًا على قرارات رئيس مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للجامعات الاستثنائية الصادرة استنادًا للتعامل مع أية تداعيات محتملة لفيروس كورونا المستجد، تدخل المشرع المصري بإصدار القانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢١ بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية، الذي منح رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء حال تفشٍ الأوبئة أو الجوائح الصحية سلطة إصدار قرار باتخاذ أي من التدابير اللازمة لمواجهة هذه الأخطار بما يحفظ الصحة والسلامة العامة، ومن بين

---

[١] حكم محكمة القضاء الإداري، الدائرة الأولى، الدعوى رقم ٤٣٠٠٠ لسنة ٧٤ قضائية، جلسة ٢٠٢١/١٠/٢٣م: https://www.eastlaws.com/data/ahkam/app

[٢] حكم محكمة القضاء الإداري، الدائرة الأولى، الدعوى رقم ٤٧٢١٨ لسنة ٧٥ قضائية، جلسة ٢٠٢١/١٢/٢٥م: https://www.eastlaws.com/data/ahkam/app

هذه التدابير؛ تعطيل العمل جزئيًا أو كليًا في الوزارات والمصالح والأجهزة الحكومية، تعطيل الدراسة جزئيًا أو كليًا بالجامعات والمعاهد وغيرها من المؤسسات التعليمية، وأية تجمعات للطلبة بهدف تلقى العلم، واتخاذ ما يلزم من تدابير في شأن امتحانات العام الدراسي[١]، وغير ذلك من التدابير الاحترازية التي تهدف لمواجهة خطر انتشار الأوبئة والجوائح والأمراض المعدية في البلاد أو في منطقة منها حفاظًا على صحة المواطنين وحياتهم.

وتأسيسًا على ذلك فإن جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 لم ترخص بالخروج على أحكام المشروعية العادية المنظمة للتعليم الجامعي، بل أدت إلى توسيع نطاق هذه المشروعية، بما يسمح بسلطة أوسع للإدارة لمواجهة خطر انتشار الأوبئة والجوائح والأمراض المعدية بما فيها جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19، فالقواعد القانونية العادية المنظمة للتعليم الجامعي لا تحكم خطر انتشار الأوبئة والجوائح والأمراض المعدية بما فيها جائحة فيروس كورونا المستجد، ولكن هذه الظروف تحكم بقواعد المشروعية العادية بعد توسيع نطاقها أو بقواعد المشروعية غير عادية -أحكام المشروعية الاستثنائية- بغية تحقيق المصلحة العامة.

فالقواعد القانونية المنظمة للتعليم الجامعي قائمة في الظروف العادية وكذلك لمواجهة خطر انتشار الأوبئة والجوائح والأمراض المعدية بما فيها جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19، ولكن الفرق أن مضمون القواعد القانونية المنظمة للتعليم الجامعي في ظل الظروف العادية تختلف عنها في ظل جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19، حيث يكون نطاق تفسيرها أوسع في ظل مواجهة جائحة كورونا COVID-19، مع الأخذ في الاعتبار تدخل المشرع المصري لتقنين أحكام المشروعية الاستثنائية بإصدار القانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢١ بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية، من أجل اتخاذ أي من التدابير الاحترازية اللازمة لمواجهة أخطار تفشٍ الأوبئة أو الجوائح الصحية، والأمراض المعدية في البلاد، أو في منطقة منها بما في ذلك جائحة كورونا COVID-19، بما يحفظ الصحة، والسلامة العامة حفاظًا على صحة المواطنين وحياتهم، بما في ذلك ضمان استمرارية التعليم، وكفاءته، وكفالة سلامة الأشخاص الفاعلة في قطاع التعليم.

[١] المادة (١) من القانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢١ بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٤٧ (مكرر)، بتاريخ ٢٩ نوفمبر ٢٠٢١م.

خاتمة الدراسة

كشفت دراسة التكييف القانوني لجائحة كورونا COVID-19، وأثره على حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي عن مجموعة من النتائج، ومجموعة من التوصيات، وسأعرض لهما على النحو التالي:

أولًا: نتائج الدراسة:

النتيجة الأولى: عدم وجود دراسات تناولت نطاق سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي فى ظل جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19: لم تتوفر إطلاقًا دراسات تناولت تحديد إطار سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في ظل جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19، فضلًا عن قلة الدراسات التي تناولت التداعيات القانونية لجائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19، وجل هذه الدراسات القليلة ركزت على تناول تداعيات جائحة كورونا COVID-19 على المعاملات الاقتصادية، وبعضها ركز على تناول أثر الجائحة في نطاق القانون الخاص، وبعضها استغرق في تناول تداعيات الجائحة على المنظومة القضائية، بينما لم تحظ دراسة أثر جائحة كورونا COVID-19 على حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي بالعناية اللازمة؛ على الرغم من الأهمية البالغة لهذه الدراسة للوقوف على حدود المشروعية العادية والاستثنائية بما يكفل استمرارية التعليم، وكفاءته، وسلامة الأشخاص الفاعلة في قطاع التعليم.

النتيجة الثانية: عدم توفر أحكام قضائية تبين حدود سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي فى ظل جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19: لم تتوفر أحكام صادرة من مجلس الدولة سواء المصري أو الفرنسي تحدد إطار سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي في ظل جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19، وعلة ذلك حداثة موضوع الدراسة؛ حيث يتعلق بجائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19، التي ظهرت في الصين في نهاية عام ٢٠١٩م، وتدخل الدول لمواجهة هذه الجائحة كان في مطلع عام ٢٠٢٠م، وترتيبًا عليه لم تتوفر أحكام قضائية منشورة في هذا الشأن، مع الأخذ في الاعتبار صعوبة التوثيق العلمي للأحكام القضائية غير المنشورة، فضلًا عن ندرتها في شأن الدراسة.

النتيجة الثالثة: تباين مدلول مشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي فى الظروف العادية عنها فى ظل جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19:

مشروعية قرارات الإدارة بشأن التعليم الجامعي في الأوقات والأزمنة الطبيعية يقتضي أن تكون جميع تصرفات الإدارة متفقة وأحكام القانون المنظم للتعليم الجامعي، إلا أنه في ظل جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 قد يترتب على تطبيق القانون -وفقًا لمفهوم المشروعية في الظروف العادية- استفحال الأزمة بما يؤدي إلى تعريض سلامة الطلاب والعاملين والمتعاملين في قطاع التعليم الجامعي لمخاطر شديدة تعصف بكل ما حرص القانون على المحافظة عليه؛ لذا فإن جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 أدت إلى توسيع نطاق مشروعية قرارات الإدارة بشأن قطاع التعليم الجامعي، بما يسمح بسلطة أوسع للإدارة لمواجهة جائحة كورونا COVID-19 بنصوص قانونية غير عادية أو نصوص عادية بعد توسيع نطاقها، فالقواعد القانونية المنظمة للتعليم الجامعي قائمة في الظروف العادية، وفي ظل ظروف جائحة كورونا COVID-19، ولكن الفرق أن مضمون القواعد المنظمة للتعليم الجامعي في ظل الظروف العادية تختلف عنها في ظل جائحة كورونا COVID-19، حيث يكون نطاق تفسيرها أوسع في ظل جائحة كورونا COVID-19، فضلًا عن الترخيص في إصدار قرارات إدارية مخالفة للقانون المنظم للتعليم الجامعي، أو لا تستند إلى نص في هذا القانون، ومن ثم مباشرة اختصاصات جديدة لا أساس لها في هذا القانون، إذا تبين للإدارة أن إعمال القواعد العادية المنظمة للتعليم الجامعي في ظل جائحة كورونا COVID-19 لا تكفل استمرارية التعليم، وكفاءته، وسلامة الأشخاص الفاعلة في قطاع التعليم.

النتيجة الرابعة: رجحان خضوع الإدارة في تصرفاتها بشأن التعليم الجامعي لالتزامان أحدهما سلبي والآخر إيجابي: اختلف الفقه في تحديد مدلول خضوع الإدارة للقانون لثلاثة اتجاهات تدرجت فيما بينها تدرجا تصاعديًا من التوسع في حرية الإدارة في تصرفاتها إلى التضيق من حريتها، وفي إطار دراسة هذه الاتجاهات في نطاق سلطة الإدارة بشأن التعليم الجامعي، رجحت أنه يقع على عاتق الإدارة من أجل كفالة التعليم الجامعي التزام سلبي مؤداه التزامها في تصرفاتها بعدم مخالفة القانون، والتزام إيجابي مفاده ضرورة أن تكون تصرفاتها بشأن كفالة التعليم الجامعي مستندة لأحكام القانون بمعناه الواسع، فالإدارة في تصرفاتها من أجل كفالة التعليم الجامعي يجب أن تسير وفقًا للالتزامين مجتمعين، حيث يكمل أحدهما الآخر ولا يتعارضان.

النتيجة الخامسة: عدم كفاية النصوص القانونية المنظمة للتعليم الجامعي في الظروف العادية لمواجهة جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19: القانون

المنظم للتعليم الجامعي شرع ليطبق في الظروف العادية، إلا أنه عقب ظهور جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 وانتشارها، ونظرًا لعدم ملائمة القانون المنظم للتعليم الجامعي في الظروف العادية لمواجهة الجائحة، لجأت الإدارة بشأن كفالة التعليم الجامعي في مصر تحت لواء المصلحة العامة -المتمثلة في ضمان استمرارية التعليم، وكفاءته، وكفالة سلامة الأشخاص الفاعلة في قطاع التعليم- إلى اتخاذ قرارات غير عادية، منها: تعليق الدراسة، واللجوء لنظم الدراسة عن بُعد، وتأجيل عقد الامتحانات، وعقد الامتحانات عبر الإنترنت، وتغيير نظم الامتحانات بتقييم الطلاب من خلال تقديم أبحاث إلكترونية، وفرض حظر الاجتماعات، وتعليق العمل بالجامعات كليًا أو جزئيًا، وتوزيع العاملين بالجامعات بالتناوب فيما بينهم، وغيرها من القرارات الاستثنائية التي تغدو مشروعة رغم خروجها عن القانون المنظم للتعليم الجامعي.

النتيجة السادسة: تقنين المشروعية الاستثنائية بشأن التعليم الجامعي في مرحلة تالية لظهور جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19: عقب ظهور جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 وانتشارها، لجأت الإدارة بشأن التعليم الجامعي في مصر تحت لواء فكرة الظروف الاستثنائية كأساس لاتساع سلطاتها في الفترات العصيبة، إلى اتخاذ قرارات غير عادية من أجل ضمان استمرارية التعليم، وكفالة سلامة الأشخاص الفاعلة في قطاع التعليم، إلا أنه في مرحلة لاحقة تدخل المشرع بمنح الحكومة حال تفشٍ الأوبئة أو الجوائح الصحية سلطة إصدار القرارات اللازمة لحفظ الصحة والسلامة العامة، ومنها: تنظيم الدراسة، والامتحانات في قطاع التعليم، من خلال القانون رقم (١٥٢) لسنة ٢٠٢١ بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية.

النتيجة السابعة: التمييز بين حالتين لإصدار لوائح الضرورة: فرق المشرع المصري في دستور عام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م بين حالتين لإصدار لوائح الضرورة؛ الحالة الأولى بشأن اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، فقد منح المشرع رئيس الجمهورية من خلال نص المادة (١٥٦) سلطة إصدار قرارات بقوانين إذا كان مجلس النواب غير قائم وحدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، وتطبيقًا لذلك بشأن قطاع التعليم فقد صدر القرار بالقانون رقم (١٠١) لسنة ٢٠١٥ في شأن مكافحة أعمال الإخلال بالامتحانات، والحالة الثانية خاصة بالمسائل المتصلة بمصالح

البلاد العليا، فقد منح المشرع رئيس الجمهورية من خلال نص المادة (١٥٧) سلطة دعوة الناخبين للاستفتاء في المسائل التي تتصل بمصالح البلاد العليا.

النتيجة الثامنة: عدم تقنين اللوائح التفويضية: اللوائح التفويضية هي قرارات بقوانين تصدر من السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية للتشريع في موضوعات محددة وبشروط محددة، وقد نص دستور مصر لعام ١٩٧١ على جواز إصدار اللوائح التفويضية من خلال نص المادة (١٠٨)، إلا أن دستور مصر الحالي لعام ٢٠١٤م والمعدل في عام ٢٠١٩م لم يقرر إمكانية إصدار اللوائح التفويضية.

النتيجة التاسعة: رجحان استعمال مصطلح الجائحة للدلالة على فيروس كورونا المستجد COVID-19: شاع استعمال لفظ الجائحة في وسائل الإعلام وفي المنظمات الدولية والمنتديات العلمية للدلالة على سرعة انتشار فيروس كورونا المستجد COVID-19 وخطورته، لذلك توجب التفرقة بين مصطلح الجائحة والوباء والمتوطنة، ولما كانت الجائحة هي أعلى درجات الخطورة في انتشار المرض وقوته؛ بما يعني انتشار المرض في أكثر من دولة، وأكثر من قارة أو منطقة جغرافية، مع افتراض ذلك تعاونًا وتنسيقًا في الإجراءات الوقائية بين كل الدول، واتخاذ قرارات دولية ملزمة للجميع من حيث الوقاية ومحاربة المرض، بما يوجب تكاتف دول العالم، فإن منظمة الصحة العالمية والحال كذلك تكون المختصة بشأن اتخاذ الإجراءات الوقائية، وعلى ذلك فإن مصطلحات الجائحة والوباء والمتوطنة ليست عبثية، أو أنها تستخدم دون دراسة، فوصف منظمة الصحة العالمية فيروس كورونا المستجد COVID-19 بالجائحة ليس وصفًا هينًا وبسيطًا أو صدفة، وإنما يترتب على هذا الوصف التزامات على كل دول العالم، ولا تستطيع أية دولة أن تتخذ أية إجراءات منفردة، حيث تكون منظمة الصحة العالمية هي المختصة باتخاذ كل الإجراءات الوقائية والعلاجية في كل دول العالم.

النتيجة العاشرة: تسبب جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 في أكبر انقطاع للتعليم في التاريخ: كان لجائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 تأثير شبه شامل على طالبي العلم حول العالم، من مرحلة ما قبل التعليم الابتدائي إلى المدارس الثانوية، ومؤسسات التعليم والتدريب التقني والمهني، والتعليم الجامعي، وتعلم الكبار، ومنشآت تنمية المهارات، فبحلول منتصف أبريل من عام ٢٠٢٠م كان ٩٤% من طالبي العلم على مستوى العالم قد تأثروا بالجائحة، ومع تطور الأزمة

الصحية استجابت نظم التعليم حول العالم لإغلاق المدارس، ومراكز التدريب، والجامعات وغيرها من أماكن التعلم، ولضمان استمرارية التعليم أتيح التعلم عبر الإنترنت من خلال المحاضرات المسجلة ومنصات الإنترنت.

النتيجة الحادية عشر: أجماع وصف جائحة فيروس كورونا المستجد -COVID 19 بالقوة القاهرة: أجمع الفقه واستقر القضاء وسار المشرع على اعتبار جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 والإجراءات الصارمة التي اتخذتها السلطة العامة في دول العالم، تشكل مجتمعة حالة القوة القاهرة كونها حادثًا خارجيًا فجائيًا غير متوقع الحدوث وغير ممكن دفعه، فضلًا عن كونه عالميًا واسع الانتشار عابرًا للقارات أصاب العالم بالشلل التام غربًا وشرقًا شمالاً وجنوباً، وأجبر العالم على التباعد الاجتماعي وأوقف مظاهر الحياة إلا ما تقتضيه الضرورة، وتأسيسًا عليه لجأت الحكومات من أجل كفالة التعليم الجامعي إلى قرارات غير عادية، مثل: تعليق الدراسة، واللجوء لنظم الدراسة عن بُعد، وتأجيل عقد الامتحانات، وعقد الامتحانات الإلكترونية، وتغيير نظم الامتحانات، وفرض حظر الاجتماعات، وتعليق العمل بالجامعات كليًا أو جزئيًا، وتوزيع العاملين بقطاع التعليم الجامعي على أوقات متغيرة.

النتيجة الثانية عشر: التفسير الواسع للسلطة المخولة للحكومة بمقتضى اختصاصها الدستوري أساس القرارات الاستثنائية المنظمة للتعليم الجامعي في ظل جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19: عقب ظهور جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 اتخذ مجلس الوزراء المصري قرارات استثنائية ومنها ما يتعلق بتنظيم التعليم الجامعي، مثل: تعليق الدراسة، تعليق أية تجمعات للطلبة بهدف تلقى العلم، السماح للموظفين الذين تسمح طبيعة وظائفهم بالعمل من المنزل بأداء مهامهم دون التواجد بمقر العمل، ويؤدى باقي الموظفين مهام وظائفهم بالتناوب، وتكييف هذه القرارات يتجسد في أنها تفسير واسع للسلطة المخولة للحكومة بمقتضى اختصاصها الدستوري بموجب المادة (١٦٧) من الدستور الحالي لعام ٢٠١٤م بالمحافظة على أمن الوطن، وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة، وهو تفسير يجعلها أكثر ملاءمة مع الضرورات العاجلة التي تفرضها جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19، انطلاقًا من المصلحة العامة لمواجهة ما تقتضيه هذه الجائحة وما تستوجبه من ضرورة اتخاذ تدابير عاجلة لضمان سلامة الطلاب والعاملين والمتعاملين.

النتيجة الثالثة عشر: اتساق قرار استكمال المناهج الدراسية بنظام التعليم عن بُعد في ظل جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 مع التفسير الواسع للمادة (٦٩) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات: أصدر المجلس الأعلى للجامعات في مصر عقب ظهور جائحة كورونا COVID-19 بتاريخ ١٨ أبريل من عام ٢٠٢٠م قرارًا باستكمال المناهج الدراسية بنظام التعليم عن بُعد، وتكييف هذا القرار يتجسد في أنه تفسير واسع للمادة (٦٩) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات، التي توجب علي الطالب متابعة الدروس، والاشتراك في التمرينات العلمية، أو قاعات البحث، وهو تفسير يجعل هذا النص أكثر ملاءمة لمواجهة الضرورات الملحة التي تفرضها جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19.

النتيجة الرابعة عشر: القرارات الاستثنائية المنظمة للتعليم الجامعي في ظل جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 التي لا تراعى قواعد المشروعية العادية لا توصم بالبطلان: القرارات الاستثنائية الصادرة من مجلس الوزراء المصري عقب ظهور جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 المتعلقة بتنظيم التعليم الجامعي، على الرغم من تكييفها بأنها تفسير واسع للسلطة المخولة للحكومة بمقتضى اختصاصها الدستوري بالمحافظة على أمن الوطن، فإن ذلك لا يحول دون افتراض وصف هذه القرارات الاستثنائية بأنها لا تراعى قواعد المشروعية العادية، ومن ثم مخالفتها لأحكام القوانين السارية، ومباشرة اختصاصات جديدة لا سند لها في القوانين العادية، وعلى الرغم من هذا الافتراض، إلا أن هذه القرارات لا توصم بالبطلان، ولا تعديها على الحريات العامة، حيث يجوز لجهة الإدارة انطلاقًا من مواجهة جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 إصدار قرارات من شأنها مخالفة أحكام القوانين السارية، ومباشرة اختصاصات جديدة لا سند لها في هذه القوانين العادية.

النتيجة الخامسة عشر: مشروعية قرار إلغاء الامتحانات، واستبدالها بإعداد الطلاب لرسائل بحثية مقبولة، أو عقد اختبارات إلكترونية في ظل جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 رغم عدم اتساقه مع قواعد المشروعية العادية: أصدر المجلس الأعلى للجامعات في مصر عقب ظهور جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 قرارًا بتاريخ ١٨ أبريل من عام ٢٠٢٠م بإلغاء إجراء الامتحانات التحريرية والشفوية لطلاب فرق النقل بجميع الكليات، واستبعاد الدرجات التي كانت مقررة لها من المجموع الكلي للدرجات في كل السنوات الدراسية، واستبدل بتلك الامتحانات إعداد الطلاب لرسائل بحثية مقبولة، أو عقد اختبارات إلكترونية، وبالرغم

من مخالفة هذا القرار لقواعد المشروعية العادية ومنها المواد (٧٠، ٧١، ٧٢) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات، إلا أنه لا يوصم بالبطلان أو الانعدام، انطلاقًا من ملاءمته للضرورات الملحة التي تفرضها جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19، وما تستوجبه من ضرورة اتخاذ تدابير عاجلة لضمان استمرارية التعليم، وكفاءته، وكفالة سلامة الأشخاص الفاعلة في قطاع التعليم العالي.

النتيجة السادسة عشر: اتساق السياسية التشريعية لقواعد المشروعية الاستثنائية مع مسلك الإدارة في مواجهة جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19: عقب ظهور جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19 أصدرت الإدارة في مصر حزمة من القرارات للتعامل مع أية تداعيات محتملة للجائحة، ومنها ما يتعلق بتنظيم التعليم الجامعي، مثل: تعليق الدراسة، وتعليق أية تجمعات للطلبة بهدف تلقى العلم، والسماح للموظفين الذين تسمح طبيعة وظائفهم بالعمل من المنزل بأداء مهامهم دون التواجد بمقر العمل، وأداء باقي الموظفين مهام وظائفهم بالتناوب، واستكمال المناهج الدراسية بنظام التعليم عن بُعد، وإلغاء الامتحانات التحريرية والشفوية لطلاب فرق النقل، واستبعاد الدرجات من المجموع الكلي، واستبدال الامتحانات بإعداد الطلاب لرسائل بحثية مقبولة أو عقد اختبارات إلكترونية، وإذا كان صدور هذه القرارات انطلاقًا من السلطة التي اعترف بها القضاء الإداري في مصر وفرنسا للإدارة في الظروف العصيبة، فإن المشرع المصري تدخل لتقنين أحكام المشروعية الاستثنائية بإصدار القانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٢١ بشأن إجراءات مواجهة الأوبئة والجوائح الصحية، متسقًا مع مسلك الإدارة في التعامل مع جائحة فيروس كورونا المستجد COVID-19، حيث منح رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء حال تفشٍ الأوبئة أو الجوائح الصحية سلطة إصدار قرار باتخاذ أي من التدابير اللازمة لمواجهة هذه الأخطار بما يحفظ الصحة والسلامة العامة، ومن بين هذه التدابير؛ تعطيل العمل جزئيًا أو كليًا في الوزارات والمصالح الحكومية، وتعطيل الدراسة جزئيًا أو كليًا بالجامعات والمعاهد وغيرها من المؤسسات التعليمية، وأية تجمعات للطلبة بهدف تلقى العلم، واتخاذ ما يلزم من تدابير في شأن امتحانات العام الدراسي.

ثانيًا: توصيات الدراسة:

التوصية الأولى: أهيب بالباحثين الاهتمام بدراسة سلطة الإدارة بشأن كفالة الحق في التعليم والبحث العلمي، مع التركيز على نطاق هذه السلطة في الظروف العصيبة، والوقوف على مدى تناسب الإجراءات الاستثنائية بما يكفل هذا الحق وكفاءته،

وسلامة الجهات الفاعلة به، تأسيسًا على الأهمية البالغة للحق في التعليم والبحث العلمي باعتباره من الحقوق والحريات العامة التي كفلها الدستور.

التوصية الثانية: يدعو الباحث السلطات العامة إلى الاهتمام بنشر الأحكام القضائية عقب صدورها على اختلاف درجات التقاضي على الموقع الإلكتروني الرسمي؛ لتمكين الباحثين من دراساتهم لاسيما الدراسات الحديثة، ومن ثم تيسير البحوث العلمية في قطاع الدراسات القانونية وإنمائها.

التوصية الثالثة: يدعو الباحث المتخصصين في اللغة العربية إلى الدراسة اللغوية لمصطلح الجائحة الذي شاع استعماله للدلالة على سرعة انتشار فيروس كورونا المستجد COVID-19 وخطورته، ومن ثم تحديد تعريف منضبط لمصطلح الجائحة والمصطلحات التي قد تختلط به كالوباء والمتوطنة، لما للوصف السليم من أهمية بالغة في ترتيب أثاره، لاسيما وأن مصطلح الجائحة يطلق لغويًا واصطلاحًا على ما يصيب الأموال من منقول، وعقار، وثمار وغيرهم، ولا يطلق على ما يصيب الفرد ذاته في جسمه.

التوصية الرابعة: أهيب بالمشرع والسلطات العامة التقيد بالقواعد الدستورية والقانونية: العادية منها والفرعية، فضلًا عن الأعراف الجامعية السائدة، والمبادئ العامة للقانون المنظمة للتعليم الجامعي في الأوقات والأزمنة الطبيعية ولا يجوز لهم مخالفتها في أعمالهم، وإلا وجب إلغاؤها، مع السماح في أوقات الأزمات والأزمنة غير العادية بالتصرف خروجًا عن المشروعية العادية بالقدر اللازم، وحسبما تمليه عليهم المحافظة على النظام العام تحقيقًا للمصلحة العامة.

التوصية الخامسة: أهيب بالسلطة العامة بشأن كفالة التعليم الجامعي حال اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة الأزمات أو الأوبئة أو الجوائح أو غيرها التقييد بأن يمثل ذلك حالة واقعية غير مألوفة تمثل خطرًا جسيمًا يهدد سير قطاع التعليم الجامعي بانتظام، ويترتب عليه الإخلال، أو التهديد بالإخلال الجسيم والحال بسير قطاع التعليم الجامعي بانتظام، وأن يكون الإجراء الاستثنائي هو وسيلة دفع الظرف الاستثنائي، وأن يكون تدخل السلطة العامة في ظل الظرف الاستثنائي بغية تحقيق المصلحة العامة، فإذا لم يتوفر ذلك فإن الإجراء يقع باطلًا أو منعدمًا على حسب الأحوال.

التوصية السادسة: أهيب بالمشرع المصري النص على تعريف محدد للقوة القاهرة التي تترتب عليها استحالة التنفيذ، وينقضي بها الالتزام، وتسمح للإدارة بالخروج عن

القواعد العادية واللجوء لقواعد استثنائية لاتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة الظرف الاستثنائي، في ضوء ما جرى عليه قضاء محكمة النقض، والمحكمة الإدارية العليا بأنه يشترط في القوة القاهرة عدم إمكان توقعها، واستحالة دفعها، وتقدير ما إذا كانت الواقعة المدعى بها تعتبر قوة قاهرة هو تقدير موضوعي تملكه محكمة الموضوع في حدود سلطتها التقديرية متى أقامت قضاءها على أسباب سائغة.

التوصية السابعة: يحسن بالمشرع المصري أن يستعيض عن تقنين المشروعية الاستثنائية من خلال تشريع يمنح الإدارة سلطة اتخاذ التدابير المحددة لمواجهة خطر انتشار الأوبئة، والجوائح، والأمراض المعدية، بتقنين تشريع يمنح الإدارة سلطة تقديرية في اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة الأزمات، أو الأوبئة، أو الجوائح، أو غيرها مع التقيد بضوابط معينة تتمثل في قيام حالة واقعية غير مألوفة تمثل خطرًا جسيمًا يهدد النظام العام، ويترتب عليه الإخلال، أو التهديد بالإخلال الجسيم والحال بالنظام العام أو بسير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وأن يكون الإجراء الاستثنائي هو وسيلة دفع الظرف الاستثنائي، وأن يكون تدخل السلطة العامة لمواجهة الظرف الاستثنائي بغية تحقيق المصلحة العامة.

التوصية الثامنة: أهيب بالمشرع المصري تعديل قانون تنظيم الجامعات بالنص على تنظيم كفالة الحق في التعليم الجامعي في فترة الأزمات، أو الأوبئة، أو الجوائح، أو غيرها بالاستعاضة عن نظم التعليم المعتادة في الظروف العادية بنظم التعليم غير المعتادة التي يتم اللجوء إليها كبديل في الظروف الاستثنائية بما يشمل تنظيم الدراسة والتدريب عن بُعد، والمعمل الإلكتروني، وورش العمل عن بُعد، وتغيير نظم الامتحانات بتقييم الطلاب من خلال تقديم بحوث إلكترونية، أو عقد الامتحانات الإلكترونية، ومباشرة العاملين بالقطاع الجامعي لمهامهم عن بُعد؛ وذلك للحيلولة من تعليق الدراسة، أو تأجيل عقد الامتحانات، أو فرض حظر الاجتماعات والمحاضرات وغيرها، أو تعليق العمل بقطاع التعليم الجامعي كليًا أو جزئيًا.

التوصية التاسعة: أهيب بالمشرع المصري تعديل قانون تنظيم الجامعات بالنص على تعريف محدد للقوة القاهرة التي يترتب عليها لجوء السلطة المختصة إلى نظم التعليم الاستثنائية على أساس عدم إمكان توقعها واستحالة دفعها، فضلًا عن النص على السماح لجهة الإدارة في الظروف الحرجة أن تخرج عن الحدود التي وضعتها القوانين المعمول بها في الظروف العادية بتفسير القواعد القانونية المنظمة للتعليم الجامعي تفسيرًا واسعًا يسمح لها باتساع سلطاتها في نطاق تنظيم التعليم الجامعي

أوسع مما تملكه في ظل الظروف الطبيعية؛ وكذلك الترخيص لجهة الإدارة في الظروف الاستثنائية إصدار قرارات من شأنها مخالفة أحكام القوانين السارية، وأن تباشر اختصاصات جديدة لا سند لها في هذه القوانين، بما يكفل استمرارية التعليم، وكفاءته، وكفالة سلامة الأشخاص الفاعلة في قطاع التعليم الجامعي.

****

المراجع

أولًا: مؤلفات باللغة العربية:

أ- الكتب:

١- د. أحمد عبدالكريم سلامة: الأصول المنهجية لإعداد البحوث العلمية، الطبعة الأولى، عام ١٩٩٧م.

٢- د. أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٩٩م.

٣- د. بكر القباني: العرف كمصدر للقانون الإداري، بدون دار نشر، ١٩٧٦م.

٤- د. ثروت بدوي: النظم السياسية، بدون دار نشر، ١٩٧٥م.

٥- د. جابر جاد نصار: أصول وفنون البحث العلمي، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٥م.

٦- د. رجاء وحيد دويدري: البحث العلمي أساسياته النظرية وممارسته العملية، دار الفكر المعاصر، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٠م.

٧- د. رمزي الشاعر: مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، بدون دار نشر، ١٩٨٠م.

٨- د. زكريا محمد عبدالحميد: حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع ج.م.ع، بدون دار نشر، ١٩٦٦م.

٩- الزرقاني: شرح الموطأ، الجزء ٣، بيروت، دار المعرفة، ١٤٠١ه - ١٩٨١م.

١٠- د. سامي جمال الدين:

- الرقابة على أعمال الإدارة - القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، بدون دار نشر، ١٩٩٢م.
- القضاء الإداري - الرقابة على أعمال الإدارة - مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣م.

١١- د. سعاد الشرقاوي: الوجيز في القضاء الإداري، الجزء الأول، بدون دار نشر، ١٩٨١م.

١٢- د. سليمان محمد الطماوي:

- القضاء الإداري - الكتاب الأول - قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، الطبعة السابعة، بدون تاريخ نشر.
- القضاء الإداري، الكتاب الأول، بدون دار نشر، ١٩٧٦م.
- النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، بدون دار نشر، ١٩٦٦م.
- النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، بدون دار نشر، ١٩٧٦م.
١٣- د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، الجزء الأول، مطبعة عبدالله وهبه، القاهرة، الطبعة الرابعة، ١٩٤٩م.

١٤- شمس الدين محمد عرفة الدسوقي: الحاشية على الشرح الكبير لأبي البركات سيدي أحمد الدردير، ونسبه إلى ابن عرفة، الجزء ٣.

١٥- د. طعيمة الجرف:

- رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، بدون دار نشر، ١٩٧٠م.
- مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، بدون دار نشر، عام ١٩٧٦م.
١٦- د. عبدالحميد متولى: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، بدون دار نشر، ١٩٧٤م.

١٧- د. عبدالفتاح ساير داير: مبادئ القانون الدستوري، بدون دار نشر، ١٩٥٩م.

١٨- د. فؤاد العطار:

- القانون الإداري، بدون دار نشر، عام ١٩٧٦م.
- القضاء الإداري، بدون دار نشر، ١٩٦٣م.
١٩- د. ماجد راغب الحلو:

- القضاء الإداري "مبدأ المشروعية، لجان التوفيق في المنازعات الإدارية، تنظيم القضاء الإداري، اختصاص القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، قضاء التأديب"، الطعن في الأحكام، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤م.
- القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، بدون دار نشر، ١٩٨٨م.
٢٠- د. محمد عبدالحميد أبوزيد:

- رقابة القضاء لأعمال الإدارة، بدون دار نشر، ٢٠٠٠م.

- مبدأ المشروعية وضمان تطبيقه "دراسة مقارنة"، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٢م.
٢١- د. محمد عبدالعال السناري: مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة "دراسة مقارنة"، مطبعة الإسراء، بدون تاريخ نشر.

٢٢- د. محمد فؤاد مهنا:

- القانون الإداري العربي، بدون دار نشر، ١٩٦٣م-١٩٦٤م.
- الوجيز في القانون الإداري، السلطة الإدارية، بدون دار نشر، ١٩٦٠م.
- مبادئ أحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، بدون دار نشر، ١٩٧٣م.

٢٣- د. محمد كامل ليلة:

- الرقابة على أعمال الإدارة، بدون دار نشر، ١٩٧٠م.
- القانون الدستوري، بدون دار نشر، ١٩٧١م.
- مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، بدون دار نشر، ١٩٦٩م.

٢٤- د. محمد ميرغني خيري: القضاء الإداري، بدون دار نشر، ١٩٧٣م، ١٩٧٤م.

٢٥- د. محمود عاطف البنا:

- النظم السياسية، بدون دار نشر، الطبعة الثانية، بدون تاريخ نشر.
- الوسيط في القضاء الإداري، شركة مطابع الطوبجى التجارية، الطبعة الثانية، ١٩٩٩م.

٢٦- د. محمود محمد حافظ:

- القرار الإداري "دراسة مقارنة"، بدون دار نشر، ١٩٧٥م.
- القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، بدون دار نشر، ١٩٦٦م.
- القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، بدون دار نشر، الطبعة السابعة، ١٩٧٩م.
- القضاء الإداري، بدون دار نشر، ١٩٧٣م.

٢٧- د. مصطفى أبوزيد: القضاء الإداري ومجلس الدولة، بدون دار نشر، بدون تاريخ نشر.

ب- رسائل الدكتوراه والماجستير:

١- د. أحمد مدحت على: نظرية الظروف الاستثنائية "دراسة مقارنة في فرنسا ومصر"، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٧٧م.

٢- د. بدرية جاسر الصالح: السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٩م.

٣- د. حسن أحمد على: ضمانات الحريات العامة وتطورها في النظم السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٧٨م.

٤- د. رضية بركايل: مبدأ المشروعية في ظل الظروف الاستثنائية للدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، الجزائر، عام ٢٠٢٠م.

٥- د. صبحي سعيد: السلطة في المجتمع الاشتراكي، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٠م.

ت- المقالات والأبحاث والتقارير:

١- د. ديمة ناصر الوقيان: مدى قيام المسئولية الدولية للصين عن تفشي وباء (COVID-19) أمام محكمة العدل الدولية، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلة فصلية محكمة، تصدر عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، إصدار خاص لجائحة فيروس كورونا COVID-19، الجزء الثاني، يناير ٢٠٢١م.

٢- د. رجائي حسين الشتوي: آثار كورونا COVID-19 على الالتزامات التعاقدية، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة السادات، المجلد ٦، عدد خاص بجائحة كورونا وتداعياتها القانونية والاقتصادية المحلية والإقليمية والدولية، صيف ٢٠٢٠م.

٣- د. سحر عبد الستار إمام: جائحة كورونا وتداعياتها على المنظومة القضائية، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة السادات، المجلد ٦، عدد خاص بجائحة كورونا وتداعياتها القانونية والاقتصادية المحلية والإقليمية والدولية، صيف ٢٠٢٠م.

٤- د. عدنان إبراهيم سرحان، إيمان خميس اليحيائي: فيروس كورونا المستجد/ كوفيد - ١٩، بين القوة القاهرة والظرف الاستثنائي (دراسة في القانونين الإماراتي والفرنسي)، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلة فصلية محكمة، تصدر عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، إصدار خاص لجائحة فيروس كورونا COVID-19، الجزء الثاني، يناير ٢٠٢١م.

٥- عصام إبراهيم خليل إبراهيم: الأساس القانوني لإجراءات مكافحة فيروس كورونا (COVID-19) ومواجهة آثاره، بحث منشور في المجلة العربية للدراسات الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، مجلد ٣٦، العدد ٢، يوليو ٢٠٢٠م.

٦- د. غانم النجار: لماذا نستخدم مصطلح الجائحة؟، مقال منشور في جريدة الجريدة الكويتية، بتاريخ ٢٢ أبريل ٢٠٢٠م:
https://www.aljarida.com/articles/1587487413134627000

٧- د. محمد عبدالجليل المر: أثر جائحة كورونا على الحريات العامة دراسة تحليلية مقارنة في مصر والكويت، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلة فصلية محكمة، تصدر عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، إصدار خاص لجائحة فيروس كورونا COVID-19، الجزء الثاني، يناير ٢٠٢١م.

٨- د. محمد علي حسونة: الضبط الإداري وأثره في الحريات العامة، بحث منشور في مجلة مصر المعاصرة، المجلد ١٠٤، العدد ٥٠٦، أبريل ٢٠١٢م.

٩- د. مخلد إرخيص سالم الطراونة: جائحة كورونا ومدى مسؤولية الصين الدولية عنها، قراءة قانونية من منظور القانون الدولي، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلة فصلية محكمة، تصدر عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، إصدار خاص لجائحة فيروس كورونا COVID-19، الجزء الثاني، يناير ٢٠٢١م.

١٠- الأمم المتحدة "موجز سياساتي": التعليم أثناء جائحة كوفيد - ١٩ وما بعدها، تقرير آب/أغسطس ٢٠٢٠م.

١١- الدولة القانونية: مقال منشور بمجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة الثالثة، العدد الثالث، ١٩٥٩م.

١٢- الفرق بين الجائحة والوباء والمتوطنة: مقال منشور في جريدة السياسة الكويتية، بتاريخ ١٥ مارس ٢٠٢٠م: http://www.al-seyassah.com/

١٣- في مفهوم الجائحة: مقال منشور في جريدة النصر الجزائرية، بتاريخ ٢٥ أبريل ٢٠٢٠م: https://www.annasronline.com/index.php/2014-08-09-10-34-08/148699-2020-04-25-11-04-11

١٤- فيروس كورونا المسبب لمتلازمة الشرق الأوسط التنفسية: مقال منشور على موقع منظمة الصحة العالمية، بتاريخ ٥ أغسطس ٢٠٢٢م:

https://www.who.int/ar/news-room/fact-sheets/detail/middle-east-respiratory-syndrome-coronavirus-(mers-cov)?gclid=EAIaIQobChMI7uej9-_MgQMVSfRRCh0JhQvBEAAYASAAEgLL8PD_BwE

١٥- فيروس كورونا، ما هو وكيف يمكنني وقاية نفسي منه؟: مقال منشور على موقع MAYO CLINIC: https://www.mayoclinic.org/ar/diseases-conditions/coronavirus/expert-answers/novel-coronavirus/faq-20478727

١٦- مؤلف جماعي، تنسيق عبدالرحيم العلام: حالة الطوارئ الصحية "التدابير القانونية والاقتصادية والسياسية وأبعادها"، منشورات مركز تكامل للدراسات والأبحاث، مطبعة قرطبة، أكادير، صيف عام ٢٠٢٠م.

ثانيًا: مؤلفات باللغة الفرنسية:

Livres et recherché

1- André De Laubadère : Traité de droit administratif, 1980.
2- André De Laubadère : Traité de droit administratif, T 1, 6e éd.
3- André De Laubadère : Traité élémentaire de droit administratif, 1953.
4- André De Laubadère : Traité élémentaire de droit administratif, t.I.1967.
5- Arthur DYEVRE: Quelques réflexions sur l'interprétation de la loi par la Cour de cassation et le Conseil d'État, Revue de la recherche juridique – Droit prospectif 114 (2006), R.R.J, N°3, 2006.
6- CARRE De MALBERG : Contribution à la théorie générale de L'état Tome I,1920.
7- DE SOTO (J.) : "La loi et le règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958", R.D.P. 1959.

8- Francis-Paul Benoit, le droit administratif français,1968.
9- Gaston Jèze: Théorie des pouvoirs de guerre et théorie des actes de gouvernement, R.D.P, 1924.
10- Georges Burdeau: droit constitutionnel, et d'institutions politiques, Librairie générale de droit et jurisprudence, 1963.
11- Georges Vedel : Droit administratif, Thémis, 1974.
12- Georges Vedel: Droit administratif, (P.U.F) Presses Universitaires De France, 1980.
13- Jean Marie Auby et Roland Drago : Traité de contentieux administratif', vol. I, II et III, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962.
14- Jean Marie Auby et Roland Drago: Traité de contentieux administratif, 2e edit, t.ll, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1975.
15- Jean Rivero : Droit administratif, Précis Dalloz, 1970.
16- Jean Rivero : Droit administratif. 3e éd, Dalloz, Paris, 1965.
17- Jean-Claude Masclet: Textes sur les libertés publiques, (P.U.F) Presses Universitaires De France, France, 1988.
18- Léon Duguit: Traité de droit constitutionnel, Tome 1, 1921.
19- Léon Duguit: Traité de droit constitutionnel, Tome III, 3e édition, 1928.
20- Marcel Prélot : Précis de droit constitutionnel, Dalloz, 1948.
21- Marcel Waline : Droit Administratif, 9è ed, Paris, Sirey, 1963.
22- Maurice Duverger : Manuel de droit constitutionnel et de science politique. Presses universitaires de France,1948.
23- Maurice Hauriou: Précis de droit constitutionnel, 1923.
24- Michel D. Stassinopoulos : Traité des actes administratifs, 1954.

25- Rapport du Corneille, Delmotte et Senmartin, Rec 1915, Dalloz 1916-3-1, Sirey 1916-3-9.

Des articles

1- Coronavirus Covid-19: à quel point le virus est-il dangereux? On a posé la question à des experts (et ils sont plutôt rassurants), Disponible sur: https://www.francetvinfo.fr/sante/maladie/coronavirus/coronavirus-covid-19-a-quel-point-le-virus-est-il-dangereux-on-a-pose-la-question-a-des-experts-et-ils-sont-plutot-rassurants_3845231.html

2- Déclaration de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, sur l'impact économique de l'épidémie de COViD-19 et les mesures de soutien en faveur des entreprises, à Paris le 28 février 2020, Disponible sur: https://www.vie-publique.fr/discours/273763-bruno-le-maire-28022020-coronavirus

3- Ludovic Landivaux: Contrats et coronavirus: un cas de force majeure? Ça dépend..., Un article publié dans Dalloz Actualité le 20 mars 2020, Disponible sur: https://www.dalloz-actualite.fr , https://www.centaure-avocats.com/wp-content/uploads/2020/03/2020-03-20_-Contrats-et-coronavirus-un-cas-de-force-majeure_-Dalloz-Actualite%CC%81.pdf

ثالثًا: مؤلفات باللغة الإنجليزية:

Articles

1- Angelo Amante & Crispian Balmer: Italy in Coronavirus Lockdown as Deaths Soar and Economy Fades, Reuters, March 10, 2020, available at: https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-

italy/streets-deserted-as-italy-im-poses-unprecedented-coronavirus-lockdown-idUSKBN20X11D

2- Federica Paddeu and Freya Jephcott :COVID-19 and Defences in the Law of State Responsibility: Part I, Blog of the European Journal of International Law, March 17, 2020, Available at: https://www.ejiltalk.org/covid-19-and-defences-in-the-law-of-state-responsibility-part-i/

3- Meaning of Covid-19 in English: Article published at the following link: https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/covid-19#google_vignette

4- Science :School openings across globe suggest ways to keep coronavirus at bay, despite outbreaks, available at: https://www.sciencemag.org/news/2020/07/school-openings-across-globe-suggest-ways-keep-coronavirus-bay-despite-outbreaks

5- WHO Director-General's Opening Remarks At the Media Briefing on COVID19-11 March 2020, Secretary-General Statement, March 11, 2020, Available at: https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020

6- WHO, Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV), available at: https://www.who.int/ar/news/item/05-06-1441-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)

Reports

1- UNESCO, Review of high-stakes exams and assessments during COVID-19, available at: https://en.unesco.org/sites/default/files/unesco_review_of_high-stakes_exams_and_assessments_during_covid-19_en.pdf

2- UNESCO, UNICEF, World Bank, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Survey on National Education Responses to COVID-19 School Closures, May–June 2020, available at: http://tcg.uis.unesco.org/survey-education-covid-school-closures

3- UNICEF, Putting the 'learning' back in remote learning, Policies to uphold effective continuity of learning through COVID-19, June 2020, available at: https://www.unicef.org/globalinsight/sites/unicef.org.globalinsight/files/2020-06/UNICEF-Global-Insight-remote-learning-issue-brief-2020.pdf