

مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي

أ. د. عادل الطبطبائي

أستاذ القانون العام

كلية الحقوق - جامعة الكويت

تمهيد وتقسيم

بعد انقشاع غبار المعركة الانتخابية لاختيار أعضاء مجلس الأمة للفصل التشريعي الثامن، وتطبيقاً لحكم المادة (٩٨) من الدستور، وجب على الحكومة أن تقدم برنامجها للمجلس، غير أن الحكومة تأخرت بعض الوقت في تقديمه، مما أثار احتجاجات أعضاء البرلمان، وعادت إلى السطح الخلافات بين السلطتين حول مفهوم عبارة (فور تشكيلها) وإذا ما كانت تعني (حالياً)، أم يمكن أن يتأخر تقديم البرنامج بعض الوقت.

ويعود السبب في تأخر الحكومة في تقديم برنامجها هذه المرة إلى رغبتها في إعداده، وفق أسس جديدة، وطموحها بربطه بخطة التنمية التي سبق وأن قدمتها إلى المجلس. إلا أن هذه المحاولة من الحكومة عارضها المجلس، ووجد أنها حجة تبرر بها الحكومة تأخرها في تقديم برنامجها، الأمر الذي دفع المجلس إلى اتخاذ قرار بوجوب تقديم الحكومة لبرنامجها خلال أسبوعين. ورغم أن هذا القرار قد أربك الحكومة. ودفع أعضائها إلى التصريح بأن البرنامج الذي سيقدم لن يكون في مستوى الطموح الذي كانت تهدف إليه، إلا أنها التزمت بالقرار وقدمت برنامجها خلال الوقت المحدد لها.

اعتقد الجميع أن هذا الخلاف قد انقشعت غيومه، وعادت السماء صافية بين السلطتين، غير أن إقدام بعض النواب لتقديم اقتراح برغبة بالتزام الحكومة بأن تجزيء برنامجها، بحيث يقدم كل وزير خطة عمل وزارته بشكل منفرد، أعاد إلى الأجواء توتر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

رفضت الحكومة الاتجاه الجديد، ووجدت فيه مخالفة صريحة لأحكام الدستور، في حين تمسك أصحاب الاقتراح برغبتهم، مبررين هذا المسلك بأنه يسمح برقابة فعالة على العمل الحكومي.

ورغم أن التوجه البرلماني الجديد جاء بشكل (اقتراح برغبة)، وهو غير ملزم دستوريا للحكومة، إلا أن إقدام المجلس لاحقا للتصويت على الاقتراح بإلزام كل وزير بتقديم برنامج عمل مستقل لوزارته، دفع الحكومة لأن تعلن في الجلسة ذاتها أنها قررت اللجوء إلى المحكمة الدستورية بطلب تفسير المادة (٩٨) من الدستور.

فاجأ قرار الحكومة بطلب التفسير من المحكمة الدستورية، أعضاء مجلس الأمة، وبدأت محاولات احتواء الموقف، وإثناء الحكومة عن قرارها، لقناعة النواب بأن الحكومة سوف تكسب الجولة دستوريا لوضوح المادة الدستورية المطلوب تفسيرها.

وانتهت هذه الأزمة بالوصول إلى اقتراح وسط مؤداه قيام الحكومة بتقديم برنامجها كالمعتاد، على أن يقوم المجلس بمناقشة بنوده بشكل قضايا قائمة بذاتها، مثل مشكلة الأمن، والبطالة، والبدون، والسياسة الخارجية.

وإذا كان هذا الخلاف بين السلطتين قد انتهى مرحليا، إلا أن الواجب يستلزم منا تحديد أبعاده الدستورية، وجذوره التاريخية، لأن من الممكن أن يثور مرة أخرى على الساحة الدستورية.

لذلك تكون دراستنا لأحكام هذا الموضوع على النحو التالي:

الفصل الأول: الجذور التاريخية للخلاف حول البرنامج الوزاري وتحديد مفهوم الوزارة.

الفصل الثاني: الأحكام الدستورية للبرنامج الوزاري.

الفصل الأول

الجدور التاريخية للخلاف حول البرنامج الوزاري وتحديد مفهوم الوزارة

إن دراسة هذا الفصل تستلزم منا أن نعود إلى الوراء قليلا لكي نبين كيف نشأ الخلاف بين السلطين التشريعية والتنفيذية حول ضرورة تقديم الأخيرة لبرنامجها عند تشكيل الحكومة، ثم نحدد مفهوم الوزارة الذي ثار الخلاف حوله في الفصل التشريعي الثامن الحالي، وذلك في مبحثين متتابعين، وعلى النحو التالي:

المبحث الأول

الجدور التاريخية للخلاف حول البرنامج الوزاري

يعود الخلاف حول البرنامج الوزاري إلى عام ١٩٧٥ عندما نشبت أزمة دستورية خانقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية على إثر انتخابات مجلس الأمة للفصل التشريعي الرابع، وتشكيل الوزارة من جديد، خضوعا للمادة (٥٧) من الدستور والتي تنص على أن (يعاد تشكيل الوزارة على النحو المبين بالمادة السابقة عند بدء كل فصل تشريعي لمجلس الأمة).

فقد طالب أعضاء مجلس الأمة الوزارة بتقديم برنامجها الوزاري الذي تنص عليه المادة (٩٨) من الدستور بقولها (تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامجها إلى مجلس الأمة، وللمجلس أن يبدى ما يراه من ملاحظات بصدد هذا البرنامج).

وكان رأي الحكومة يستند إلى المادة (١٠٤) من الدستور التي تنص على أن (يفتح الأمير دور الانعقاد السنوي لمجلس الأمة ويلقي فيه خطابا أميريا يتضمن بيان أحوال البلاد وأهم الشؤون العامة التي جرت خلال العام المنقضي وما تعزم الحكومة إجراؤه من مشروعات وإصلاحات خلال العام الجديد. وللأمير أن ينيب عنه في الافتتاح أو في إلقاء الخطاب الأميري رئيس مجلس الوزراء).

فهي ترى أن ما جرى عليه العمل خلال الفصول التشريعية السابقة كان يقوم على الاكتفاء بالخطاب الأميري، وأنه لا حاجة بعد ذلك إلى وجوب أن تتقدم الحكومة ببرنامج مفصل عن عملها إلى مجلس الأمة كما تنص على ذلك المادة (٩٨) من الدستور، إذ هي تجد في الخطاب الأميري المنصوص عليه في المادة (١٠٤) من الدستور ما يغنيها عن تقديم هذا البرنامج.

وكان من رأي مجلس الأمة في ذلك الوقت وجوب أن تتقدم الحكومة ببرنامج مفصل إلى المجلس فور تشكيلها، ولا يغنيها عن ذلك الخطاب الأميري المنصوص عليه في المادة (١٠٤) من الدستور، وذلك لاختلاف وظيفة كل منهما.

فالخطاب الأميري عبارة عن بيان سياسي عام يتوجه به رئيس الدولة إلى مجلس الأمة والوزارة في آن واحد، بل هو موجه كذلك إلى الأمة. والأمير يقوم بذلك بوصفه رئيساً للدولة يسود ولا يحكم، لا بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية^(١).

كما أن المادة (٩٨) من الدستور حين طلبت أن تتقدم الحكومة ببرنامجها فور تشكيلها إنما أرادت أن تلزمها ببرنامج مفصل تشرح فيه ما تعتزم القيام به من مشروعات وإصلاحات وهذا ما عبرت عنه المذكرة التفسيرية للدستور عند تعليقها على المادة (٩٨) من أنها (أوجبت على كل وزارة جديدة أن تتقدم فور تشكيلها ببرنامجها إلى مجلس الأمة، ولكنها لم تشترط لبقاء الوزارة في الحكم طرح موضوع الثقة بها على المجلس، بل اكتفت بإبداء المجلس ملاحظاته بصدد هذا البرنامج، والمجلس طبعاً يناقش البرنامج جملة وتفصيلاً، ثم يضع ملاحظاته مكتوبة، ويبلغها رسمياً للحكومة، وهي - كمسؤولة في النهاية أمام المجلس - لا بد وأن تحل هذه الملاحظات المكان اللائق بها وبالمجلس المذكور).

فالدستور لم يعترف لمجلس الأمة برقابة سابقة على الحكومة عن طريق الثقة

(١) انظر في ذلك: الدكتور عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، نشأتها، تطورها، العوامل المؤثرة فيها. منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، ١٩٨٥، ص ٣٣٥.

التي يمنحها لها استناداً إلى برنامج وزاري تتقدم به إلى المجلس، كما هو متطلب في كثير من الدول التي تتبنى النظام البرلماني.

إذ قدر الدستور أن ثقة الأمير بالوزارة عند تشكيلها تغني عن ثقة مجلس الأمة بها. ولكن الدستور مع ذلك تطلب في المقابل أن تتقدم الحكومة ببرنامجها إلى مجلس الأمة فور تشكيلها. ولا شك أن هذا البرنامج هو أساس العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وأنه يمكن أن يكون السبب في تحريك المسؤولية الوزارية للحكومة، لو لم يقتنع المجلس بالبرنامج الذي تقدمت به الحكومة إليه، ولم تحل الملاحظات التي أبداهها المجلس حوله مكانها اللائق بها.

ولا شك أن هذه النتائج الدستورية لا يمكن أن تترتب على الخطاب الأميري، فهذا الخطاب يوجب على المجلس الرد عليه وفقاً لما نصت عليه المادة (١٠٥) من الدستور بقولها (يختار مجلس الأمة لجنة من أعضائه لإعداد مشروع الجواب على الخطاب الأميري، متضمناً ملاحظات المجلس وأمانيه، وبعد إقراره من المجلس يرفع إلى الأمير). فرد المجلس على الخطاب الأميري يوجه إلى الأمير، لا إلى الحكومة، وهذا ما يجعل من مساءلة الحكومة استناداً إلى الخطاب الأميري، أمراً غير جائز دستورياً، ذلك لأن الأمير - كما قلنا سابقاً - إنما يلقي هذا الخطاب بوصفه رئيساً للدولة، لا بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية^(٢).

وهذا الاختلاف في وظيفة كل من البرنامج الوزاري والخطاب الأميري، هو ما يوجب على الوزارة أن تقدم برنامجها عقب تشكيلها، ولا يغنيها عن ذلك، بأي حال من الأحوال، الخطاب الأميري الذي يلقيه سمو الأمير.

ولحل هذا الخلاف الذي بات استمراره يهدد مستقبل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تم الاتفاق بين الحكومة والمجلس على إحالة الأمر إلى اللجنة التشريعية في المجلس لدراسته وتقديم تقرير إلى المجلس بشأنه.

قامت اللجنة بدراسة الخلاف بين المجلس والحكومة، ورأت الاستعانة بقسم

(٢) المرجع السابق، ص ٣٣٦.

القانون العام في كلية الحقوق والشرية وقتها، حيث تقدم بعض أساتذة القسم آنذاك بمذكرات قانونية مسهبة بالرأي القانوني السليم في هذه المسألة والذي استند صراحة إلى ما ورد في المذكرة التفسيرية للدستور عند التعليق على المادة (٩٨) من الدستور.

قدمت اللجنة التشريعية رأيها المستند إلى المذكرة التفسيرية للدستور والذي خلصت فيه إلى وجوب أن تتقدم الحكومة ببرنامج وزاري عند تشكيلها في بداية كل فصل تشريعي، ولا يغنيها عن ذلك الخطاب الذي يلقيه الأمير في بداية كل دور من أدوار انعقاد مجلس الأمة. وقد أقر مجلس الأمة تقرير اللجنة التشريعية.

ولكن الحكومة لم يتح لها قرار حل مجلس الأمة أن تقدم برنامجها إلى المجلس. غير أنها قدمت بالفعل هذا البرنامج عند بداية الفصل التشريعي الخامس لمجلس الأمة، استناداً إلى قرار المجلس في هذا الخصوص، كما قدمت برنامجها في بداية الفصل التشريعي السادس، وكذلك الفصل التشريعي السابع، كما قدمت برنامجها في الفصل التشريعي الثامن الحالي، حين ثار الخلاف بين السلطتين حوله مرة أخرى.

المبحث الثاني

تحديد مفهوم الوزارة في نصوص الدستور الكويتي

سبق وأن أشرنا إلى أن خلافاً قد نشب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حول مفهوم الوزارة الوارد في المادة (٩٨) من الدستور عندما تقدم بعض أعضاء مجلس الأمة باقتراح برغبة أن يتم إلزام كل وزير بأن يقدم برنامج عمل مستقلاً لوزارته، وهو الأمر الذي رفضته الحكومة.

كما سبق أن ثار خلاف بين السلطتين حول مفهوم عبارة (فوراً) الواردة في المادة (٩٨) من الدستور، وإذا ما كانت تعني حالاً، بمعنى أن تتقدم الحكومة حال تشكيلها ببرنامجها لمجلس الأمة، أم أن الحكومة يمكنها أن تتمهل قليلاً لحين إعدادها لهذا البرنامج. ونوضح كل من هاتين المسألتين حسب التالي:

أولاً: تحديد مفهوم عبارة (فورا) الواردة في المادة (٩٨) من الدستور:

إذا كانت المادة (٩٨) من الدستور تنص على أن: (تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامجها إلى مجلس الأمة)، فإن الفورية المقصودة في هذه المادة لا يمكن عقلا ومنطقا أن تعني حالا، كما فهم بعض أعضاء مجلس الأمة. لأنه من المستحيل على أية حكومة أن تتقدم حال تشكيلها ببرنامجها، إذ هي بحاجة إلى فسحة من الوقت لكي تضع الخطوط العريضة لعملها طوال السنوات الأربع التي سوف تقضيها في الحكم.

ولا شك أن الأمر يحتاج إلى أن يقوم كل وزير بوضع تصورات له لبرنامج العمل الخاص بوزارته، ثم إجراء التنسيق بين هذه الوزارات لتكون خطة عمل الحكومة متناسقة متكاملة، ومثل هذا العمل لا يمكن أن يتم حال تشكيل الحكومة، وإنما هي، حتما بحاجة إلى بعض الوقت لكي تستطيع إنجازه.

غير أن هذا الوقت يجب ألا يطول أكثر مما يجب، فالبرنامج يجب ألا يتضمن تفاصيل دقيقة وجزئيات متشعبة، فليس هذا محور البرنامج الحكومي، وإنما هو مضمون ومحل خطة التنمية التي تقدمها الحكومة، والتي تنص عليها كل من المادتين (٢٠) و(٢١) من الدستور، وبينت حدودهما ونطاق عملهما المذكورة التفسيرية للدستور^(٣).

(٣) تنص المادة (٢٠) من الدستور على أن (الاقتصاد الوطني أساسه العدالة الاجتماعية وقوامه التعاون العادل بين النشاط العام والنشاط الخاص، وهدفه تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين، وذلك كله في حدود القانون). وتنص المادة (٢١) من الدستور على أن (الثروات الطبيعية جميعها وموادها كافة ملك للدولة، وتقوم على حفظها وحسن استغلالها، بمراعاة مقتضيات أمن الدولة واقتصادها الوطني).

وجاء في المذكرة التفسيرية تعليقا على المادة (٢١) من الدستور، أن الدولة (ترعى عند استغلالها لأي مصدر من مصادر الثروة أو مورد من مواردها دور هذا المصدر أو المورد في الاقتصاد الوطني في مجموعه، وبذلك يدخل ضمن المخطط العام للتنمية الاقتصادية، وهو مخطط له أهميته البالغة في اقتصاد الدولة مما يقتضي أن يصدر قانون خاص به، مجارة لحكم هذه المادة والمادة (٢٠) سالفة الذكر).

وبذلك يتحدد مفهوم عبارة (فورا) الواردة في المادة (٩٨) من الدستور، بأنه يعني الوقت المعقول والمناسب الذي تتمكن به الحكومة من إعداد برنامجها، فهذا الوقت لا يمكن أن يكون طويلا بحيث يخرج عن مفهوم الفورية الوارد في هذه المادة، كما يجب ألا يكون قصيرا جدا بحيث يقترب من مفهوم عبارة (حالا)، وإنما هو بين بين. وقد تكون مدة شهر مدة كافية ومعقولة ومناسبة لكي تعد الحكومة برنامجها وتقدمه إلى مجلس الأمة.

ثانيا: تحديد مفهوم الوزارة الوارد في نصوص الدستور الكويتي:

يعود جوهر الخلاف الحالي بين السلطتين إلى أن مجلس الأمة يرى أن عبارة (وزارة) الواردة في المادة (٩٨) لا تمنع من أن تفسر بأن المقصود بها هو وزارة كل وزير، وبمعنى آخر، أن يقدم كل وزير برنامج عمل مستقلاً لوزارته.

والواقع أن الرأي الذي تبناه مجلس الأمة يخالف حتما، مفهوم الوزارة الوارد في المادة (٩٨) من الدستور من ناحية، كما يخالف المقصود بعبارة الوزارة كما وردت في نصوص الدستور الأخرى.

١ - فمن ناحية تنص المادة (٩٨) من الدستور على أن: (تقدم كل وزارة فور تشكيلها برنامجها إلى مجلس الأمة)، والوزارة التي تشكل هي الوزارة التي يتكون من مجموع أعضائها مجلس الوزراء، فهي التي أوجب الدستور أن تقدم استقالتها عند بداية كل فصل تشريعي، لكي يعاد تشكيلها من جديد، ولا يمكن أن ينصرف مفهوم الوزارة إذن، إلى أن المقصود بها، وزارة كل وزير، لأن هذه الأخيرة، لا تشكل عند بداية كل فصل تشريعي، وإنما هي تنشأ بمرسوم، وفقا لأحكام المادة (٧٣) من الدستور والتي تنص على أن: (يضع الأمير، بمراسيم، لوائح الضبط، واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين).

٢ - ومن ناحية ثانية فإن عبارة (وزارة) التي ترد في نصوص الدستور، تفسر فقهاً على أن المقصود بها مجلس الوزراء، وذلك على النحو التالي:

أ - المادة (٥٧) من الدستور:

تنص المادة (٥٧) من الدستور على أن: (يعاد تشكيل الوزارة... عند بدء

كل فصل تشريعي لمجلس الأمة)، وكما سبق أن أوضحنا فإن عبارة الوزارة الواردة في هذه المادة، لا يمكن أن تنصرف، بداهة، إلى مفهوم الوزارة التي يرأسها كل وزير، أي المرفق العام الذي يتولاه كل وزير، لأن هذا المرفق لا يعاد تشكيله عند بداية كل فصل تشريعي.

هذا من جانب، ومن جانب آخر، توضح المذكرة التفسيرية، بكل وضوح وجلاء عند تعليقها على المادة (٥٧) مفهوم عبارة الوزارة الواردة فيها إذ تقول: (٤) (أوجبت هذه المادة تنحي الوزارة القائمة عن الحكم عند بدء كل فصل تشريعي لمجلس الأمة... وتنحي الوزارة، وتشكيل وزارة جديدة - ولو كان أعضاؤها كلهم أو بعضهم أعضاء بالوزارة السابقة - أمر توجبه الأصول البرلمانية التي تذهب في هذا الشأن إلى أبعد من ذلك المدى، إذ تقرر أن الوزارة الجديدة لا يستقر بها المقام - أو لا تعين أصلاً تعييناً نهائياً - إلا بعد الحصول على ثقة المجلس النيابي الجديد. وهذا أمر منطقي لأن تجديد الانتخاب معناه التعرف على الجديد من رأي الأمة، وهذا الجديد لا يصل إلى الحكومة إلا بإعادة تشكيل الوزارة وفقاً لاتجاهات المجلس الجديد وعناصره. ولكن المادة (٥٧) لم تصل في هذا المضمار البرلماني إلى هذا الحد، واكتفت بمجرد إعادة تشكيل الوزارة على النحو الذي يرتئيه أمير البلاد، على أن يكون هذا التعيين نهائياً وغير معلق على إصدار قرار من المجلس بالثقة بالوزارة الجديدة. وأمير البلاد يراعي عند إعادة تشكيل الوزارة في هذه الحالة الأوضاع الجديدة في المجلس النيابي وما قد يقتضيه الصالح العام من تعديل في تشكيل الوزارة أو تغيير في توزيع المناصب الوزارية بين أعضائها).

ب - المادة (٦٢) من الدستور:

تنص هذه المادة على أنه (يشترط في نائب الأمير الشروط المنصوص عليها في المادة (٨٢) من هذا الدستور. وإن كان وزيراً أو عضواً في مجلس الأمة فلا يشترك في أعمال الوزارة أو المجلس مدة نيابته عن الأمير).

(٤) وهذا ما يؤكد مرة أخرى أهمية الدور الكبير والخطير الذي تقوم به المذكرة التفسيرية للدستور في البناء الدستوري الكويتي، إذ لا يمكن فهم العديد من نصوصه وأحكامه الفهم السليم دون الرجوع إلى المذكرة التفسيرية، الأمر الذي يجعلنا نقرر بكل اطمئنان إلزاميتها بالتفسير.

فعبارة (أعمال الوزارة) تقابل عبارة (مجلس الأمة)، باعتبارهما سلطتين متقابلتين، مجلس الوزراء، ومجلس الأمة، ولا يمكن أن تنصرف عبارة أعمال الوزارة إلى أن يكون المقصود بها المرفق الذي يتولى الوزير رئاسته، وإنما يتحدد مفهومها هنا بالعمل الحكومي ككل الذي يعني مجلس الوزراء. ولا شك أن تحديد عبارة **أعمال الوزارة** في هذه المادة على هذا النحو، إنما يعود إلى سبب آخر، ألا وهو أن نائب الأمير، إنما يعتبر أميراً أثناء توليه الحكم عند غياب الأمير، مما يستوجب تطبيق بقية مواد الدستور بشأنه، وفي مقدمتها، أن الأمير ذاته مصونة لا تمس (م٥٤)، وأنه يتولى سلطاته بواسطة وزرائه (م٥٥) فلا يستقيم إذن أن يشترك في أعمال مجلس الوزراء وأن يستمر في إدارة شئون الوزارة التي يتولى حقيقتها لتعارض ذلك مع الدور الذي يقوم به بوصفه أميراً للبلاد. فإذا كان لا يستطيع أن يشترك في أعمال مجلس الوزراء لهذا السبب، فإنه من باب أولى يجب أن يتوقف عن إدارة شؤون الوزارة التي يرأسها.

ويتضح مما سبق أن مفهوم عبارة (أعمال الوزارة) الواردة في المادة (٦٢) من الدستور تنصرف بدهاءة، وفي المقام الأول إلى مجلس الوزراء، أي الوزارة ككل، وإن تضمنت ضمنا كل وزارة من وزارات الدولة على حدة.

ج - المادة (١٠١) من الدستور:

تنص المادة (١٠١) من الدستور على أن (كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً...).

فهذه المادة أشارت مرتين لعبارة الوزارة: **الأولى** عندما ذكرت أن الوزير مسؤول أمام مجلس الأمة عن أعمال وزارته. ولا شك أن المقصود هنا بكل وضوح الوزارة التي يتولى حقيبتها، لأن الأمر يتعلق بالمسؤولية الفردية للوزير عن أعمال الوزارة التي يرأسها، ولا يمكن أن ينصرف الأمر إلى مفهوم مجلس الوزراء. والثانية عندما ذكرت هذه المادة أن الوزير يعتبر **معتزلاً للوزارة** من تاريخ عدم الثقة به. وعبارة الوزارة هنا تعني الوزارة التي يرأسها لأنها تنقيد بمفهومها

الوارد في شطر المادة، فالوزير مسؤول عن أعمال وزارته، ويعتبر معتزلاً لها عند تقرير مجلس الأمة مسؤوليته عنها.

فالمشرع الدستوري عندما أراد استخدام عبارة الوزارة بالمعنى الضيق في المادة (١٠١) من الدستور بيّن ذلك بكل وضوح حتى لا يختلط الأمر بالمعنى الواسع لها.

ومع ذلك فإننا نعتقد أن الأمر لا يختلف كثيراً إذا فهمنا عبارة (معتزلاً للوزارة) بالمعنى الواسع، ذلك أن اعتزاله للوزارة يعني الوزارة التي يتولى إدارة شؤونها، إنما جاء على أثر تحريك مسؤولية الوزير الفردية، فيكون المقصود بها إذن الوزارة بالمعنى الضيق. غير أن تركه للوزارة بهذا المعنى إنما يعني حتماً، ومن باب التلازم تركه العضوية في مجلس الوزراء أي للوزارة في مجموعها، لأن سحب الثقة منه إنما يتم بوصفه وزيراً، عضواً في مجلس الوزراء ومتولياً لحقيبة وزارية.

ويتضح لنا أن استخدام المادة (١٠١) من الدستور لعبارة الوزارة قد تنصرف إلى المعنى الضيق، كما تنصرف من باب التلازم إلى المعنى الواسع لهذه العبارة، فلا يمكن فصل إحداها عن الأخرى.

د - المادة (١٠٢) من الدستور:

تنص المادة (١٠٢) في فقرتها الأخيرة على أنه (...). وفي حالة الحل، إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة).

ومن الواضح أن عبارة الوزارة الواردة في هذه المادة، إنما يقصد بها الوزارة بالمعنى الواسع، أي إعادة تشكيل مجلس الوزراء، ولا يمكن أن تنصرف إلى الوزارة بالمعنى الضيق، لأن رئيس مجلس الوزراء لا يتولى أية حقيبة وزارية حتى يمكن أن ينصرف مفهوم الوزارة إلى هذا المعنى، وذلك لسببين اثنين^(٥):

(٥) انظر في ذلك الدكتور عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، المرجع السابق، ص ٥٢٣.

الأول: أن رئيس مجلس الوزراء لا يجوز سحب الثقة منه (م ١٠٢ من الدستور) وبالتالي فإن تعيينه وزيرا يعني إمكان سحب الثقة منه بصفته هذه، ولأنه إذا كان مجلس الأمة يرى عدم أهليته للثقة كوزير، فإنه من باب أولى ألا يكون أهلا للثقة في منصب رئاسة الوزارة، ومهامها أكثر أهمية، وأبلغ خطورة من منصب الوزير.

الثاني: إن تولي رئيس مجلس الوزراء مهام وزارة معينة لا يتيح له الوقت الكافي لمتابعة أعمال الوزارات الأخرى وهو أمر له أهميته من ناحية سير العمل الحكومي. وبمراعاة ضخامة أعباء رئاسة الوزارة في التوجيه العام للحكم، والتنسيق بين الوزارات واتجاهاتها، وتحقيق رقابة ذاتية يمارسها رئيس مجلس الوزراء على الوزارات المختلفة، مما يضاعف أسباب الحرص على الصالح العام والتزام هذه الوزارات للحدود الدستورية والقانونية المقررة.

ولعل هذه الأسباب تفسر لنا لماذا استخدم المشرع الدستوري عبارة (معتزلا منصبه) في المادة (١٠٢) في حين استخدم عبارة (معتزلا للوزارة) عند حديثه عن المادة (١٠١) من الدستور. ف رئيس مجلس الوزراء لا يتولى حقيبة وزارية حتى يعتزلها، وإنما هو يعتزل منصبه كرئيس مجلس الوزراء، بينما الوزير يعتزل الحقيبة الوزارية التي يتولى شؤونها لذلك جاءت العبارة معتزلا للوزارة.

هـ - المادة (١١٦) من الدستور:

تنص هذه المادة على أنه (يسمع رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مجلس الأمة كلما طلبوا الكلام، ولهم أن يستعينوا بمن يريدون من كبار الموظفين أو ينبوهم عنهم. وللمجلس أن يطلب حضور الوزير المختص عند مناقشة أمر يتعلق بوزارته. ويجب أن تمثل الوزارة في جلسات المجلس برئيسها أو ببعض أعضائها).

فعبارة الوزارة الواردة في هذه المادة إنما تعني بكل وضوح الوزارة بالمعنى الواسع بدليل أنها تمثل برئيسها، أي برئيس مجلس الوزراء، أو ببعض أعضائها، أي ببعض الوزراء، ولا يمكن أن يكون المعنى المقصود هو الوزارة بالمعنى

الضيق، بدليل استخدام المشرع الدستوري لعبارة رئيسها أي رئيس مجلس الوزراء أو ببعض أعضائها، والأعضاء المقصودون هنا هم الوزراء، فالوزارة بالمعنى الضيق ليس بها أعضاء، وإنما وزير واحد يتولى شؤونها.

و - المادة (١٢٥) من الدستور:

تنص المادة (١٢٥) من الدستور على أنه: (تشتط فيمن يولى الوزارة الشروط المنصوص عليها في المادة (٨٢) من الدستور).

ولا شك أن المقصود بعبارة الوزارة هنا الوزارة بمعناها الواسع، أو بعبارة أخرى مجلس الوزراء. ولا يمكن أن ينصرف المعنى إلى أن المقصود بالوزارة الحقيقية التي يحملها، لأن هناك وزراء الدولة الذين لا يحملون حقيبة وزارية معينة، إذ يلجأ لإدخالهم في الوزارة إما للاستفادة من خبرتهم في مجال معين، أو أن يعهد إليهم القيام ببعض الأعمال ذات الطبيعة الخاصة والتي لا يمكن إدراجها ضمن اختصاص إحدى الوزارات القائمة^(٦). فإذا ما قلنا إن المقصود بعبارة الوزارة الواردة هنا بمعناها الضيق، فإن وزراء الدولة سوف يخرجون من مفهوم النص، وهذا تخصيص بغير مخصص، فلا بد أن ينصرف المعنى إذن إلى الوزارة بالمعنى الواسع.

ز - المادة (١٣١) من الدستور:

تنص المادة (١٣١) من الدستور في فقرتها الأولى على أنه: (لا يجوز للوزير أثناء توليه الوزارة أن يولى وظيفة عامة أخرى أو أن يزاول، ولو بطريق غير مباشر، مهنة حرة، أو عملاً صناعياً أو تجارياً أو مالياً، كما لا يجوز له أن يساهم في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة، أو أن يجمع بين الوزارة والعضوية في مجلس إدارة أي شركة).

(٦) انظر في وزراء الدولة:

Maurice Hauriou, précis de droit constitutionnel, Paris, 1927, p 401, not 32.

- Goepph Barthelemy, précis de droit constitutionnel, Paris, 1938, p 332.

وقد وردت عبارة الوزارة في هذه المادة مرتين، ولا شك أن المعنى المقصود هو الوزارة بالمعنى الواسع، إذ ترد على هذه المادة الملاحظة التي أوردناها بشأن المادة (١٢٥) من الدستور.

ويتضح لنا مما سبق أن استخدام المشرع الدستوري لعبارة الوزارة في المواد (١٠١) و (١٠٢) و (١١٦) و (١٢٥) و (١٣١) من الدستور إنما قصد به الوزارة بالمعنى الواسع، أي مجلس الوزراء.

وإذا كانت بعض هذه النصوص قد يفهم منها أن المقصود هو الوزارة بالمعنى الضيق، إلا أن هذه النصوص ذاتها قد قرنت ذلك بالمعنى الواسع لها، وجعلت كل من المعنيين متلازمين.

الفصل الثاني الأحكام الدستورية للبرنامج الوزاري

تنص المادة (٥٧) من الدستور على أنه (يعاد تشكيل الوزارة على النحو المبين في المادة السابقة عند بدء كل فصل تشريعي لمجلس الأمة).

وتنص المادة (٩٨) من الدستور على أنه: (تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامجها إلى مجلس الأمة، وللمجلس أن يبدى ما يراه من ملاحظات بصدد هذا البرنامج).

والسؤال الذي يثيره كل من هذين النصين هو، ما المقصود بالبرنامج الوزاري، وما مدى سلطة مجلس الأمة تجاهه، في ظل النظام البرلماني الذي اعتنقه دستور الكويت؟

وللإجابة على هذا التساؤل نبين أولاً مفهوم البرنامج الوزاري، ثم حدود سلطات مجلس الأمة تجاهه، وذلك في مبحثين متتابعين.

المبحث الأول مفهوم البرنامج الوزاري

من المبادئ المعروفة في الأنظمة البرلمانية وجوب أن تحوز الحكومة المشكّلة بعد الانتخابات على ثقة المجلس التشريعي كشرط مسبق لاستمرارها في الحكم، وهذا ما يستوجب عليها أن تقدم إلى المجلس التشريعي برنامج عملها من أجل أن يتمكن من دراسته وتقرير مدى منحها الثقة من عدمها على أساسه.

والكويت بدستورها الصادر عام ١٩٦٢، أخذت بالنظام البرلماني النيابي ولكن هذا الدستور لم يسر حتى النهاية في منطق النظام البرلماني فيوجب أن تتقدم الحكومة بعد تشكيلها ببرنامجها للمجلس من أجل منحها الثقة على أساسه، ليكون بعد ذلك في مقدور الحكومة أن تباشر مهامها الدستورية.

وإنما اكتفى الدستور الكويتي بالثقة التي منحها سمو الأمير إلى أعضاء الحكومة وجعلها الأساس الدستوري لأداء الوزارة لأعمالها^(٧). وهذا ما عبرت عنه المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي - والتي لها قوة ملزمة بالتفسير - بقولها إن: (تنحي الوزارة وتشكل وزارة جديدة - ولو كان أعضاؤها كلهم أو بعضهم أعضاء بالوزارة السابقة - أمر توجبه الأصول البرلمانية التي تذهب في هذا الشأن إلى أبعد من ذلك المدى، إذ تقرر أن الوزارة الجديدة لا يستقر بها المقام - أو لا تعين أصلاً تعييناً نهائياً - إلا بعد الحصول على ثقة المجلس النيابي الجديد).

وهذا أمر منطقي لأن تجديد الانتخابات معناه التعرف على الجديد من رأي الأمة، وهذا الجديد لا يصل إلى الحكومة إلا بإعادة تشكيل الوزارة وفقاً لاتجاهات المجلس الجديد وعناصره. ولكن المادة (٥٧) لم تصل في هذا المضممار البرلماني إلى هذا الحد. واكتفت بمجرد إعادة تشكيل الوزارة على النحو الذي يريثيه أمير

(٧) انظر في ذلك: الدكتور عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، ١٩٩٤، ط ٢، ص ٤٧٠ وما بعدها.

البلاد، على أن يكون هذا التعيين نهائيا وغير معلق على إصدار قرار من المجلس بالثقة بالوزارة الجديدة).

ويتضح لنا من تعليق المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي أن الوزارة تكون بعد تشكيلها وأدائها القسم المنصوص عليه في الدستور في وضع يسمح لها دستوريا بمباشرة أعمالها دون أن يتوقف ذلك على الثقة التي يمنحها مجلس الأمة إليها، لأن هذه الثقة تكون مفترضة بموجب الدستور.

ولكن الثقة التي افترضها الدستور بأعضاء الوزارة لا تغني عن وجوب تقديم الوزارة ببرنامج عملها إلى المجلس، ليتمكن عن طريقه من فرض رقابته اللاحقة على أعمالها. فإذا كان الدستور، لأسباب خاصة قدرها، قد حرم المجلس من مباشرة رقابته السابقة على تشكيل الحكومة وإبداء الرأي في برنامجها الوزاري، إلا أنه قد مكن المجلس من مباشرة رقابته اللاحقة على أعمالها. ولهذا أوجبت المادة (٩٨) من الدستور على الوزارة أن تتقدم فور تشكيلها ببرنامجها إليه، لكي يستطيع أن يبدي ما يراه بشأنه من ملاحظات.

وبذلك اختلف دور مجلس الأمة تجاه البرنامج الذي تقدمه إليه الوزارة بعد تشكيلها عن دور السلطة التشريعية في الأنظمة البرلمانية عادة، وهذا ما عبرت عنه المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي عند تعليقها على المادة (٩٨) بالقول: (أوجبت هذه المادة على كل وزارة جديدة أن تتقدم فور تشكيلها ببرنامجها إلى مجلس الأمة، ولكنها لم تشترط لبقاء الوزارة في الحكم طرح موضوع الثقة بها على المجلس، بل اكتفت بإبداء المجلس ملاحظاته بصدد هذا البرنامج، والمجلس طبعا يناقش البرنامج جملة وتفصيلا، ثم يضع ملاحظاته مكتوبة، ويبلغها رسميا للحكومة، وهي - كمسؤولة في النهاية أمام المجلس - لا بد أن تحل هذه الملاحظات المكان اللائق بها وبالمجلس المذكور).

المبحث الثاني حدود سلطات المجلس تجاه البرنامج الوزاري

يتضح لنا من استعراض نص المادة (٩٨) من الدستور وتعليق المذكرة التفسيرية عليه أن السلطات التي يملكها مجلس الأمة تجاه البرنامج الوزاري تنحصر في إبداء الملاحظات على محتويات البرنامج وعناصره. ولكن هذه الملاحظات تخرج عن طبيعة تلك الملاحظات التي يبدئها المجلس على الخطاب الأميري والمنصوص عليها في المادة (١٠٠) من الدستور وذلك لاختلاف وظيفة كل من الخطاب الأميري والبرنامج الوزاري. فالأول عبارة عن تحية يقدمها سمو الأمير إلى أبنائه من أعضاء المجلس عند بدء دور انعقاده السنوي. أما البرنامج الوزاري، فهو القاعدة التي تنطلق منها الوزارة في أعمالها والتي على أساسها يمكن للمجلس إعمال رقابته بشأنها. فالبرنامج الوزاري يعتبر إذن نقطة البدء في العلاقة بين المجلس والوزارة، كما يعتبر الأساس في إمكانية ممارسة المجلس لوسائله الخاصة بقصد مساءلة الوزارة.

ومع ذلك، فإن سلطات المجلس تجاه برنامج الوزارة تتحدد فيما يأتي:

١ - لا يجوز لمجلس الأمة أن يرفض البرنامج المقدم إليه من الوزارة رفضا كليا، ولكنه يستطيع أن يقرر أن البرنامج المقدم إليه لا يرقى إلى مستوى طموحاته، وما يأمل أن تتخذه الحكومة من أعمال، مما يعتبر الدافع نحو تحريك المسؤولية السياسية للوزارة.

فالأصل أن البرنامج الذي تتقدم به الوزارة هو سياستها العامة في المجالين الداخلي والخارجي، وما تقترح تنفيذه على هذين الصعيدين خلال السنوات الأربع القادمة، والتي هي مدة بقائها في الحكم، ولما كان مجلس الأمة يملك الرقابة على أعمال الحكومة ومحاسبتها بشأنها، فإن المجلس يستطيع إذن أن يجعل من البرنامج الذي تقترح الحكومة تنفيذه الأساس في محاسبتها. فيستطيع المجلس أن يسجل ملاحظاته على هذا البرنامج والتي لا تخرج عن أن يقرر أحد الأمور التالية:

- أ - إن البرنامج في خطوطه العامة وتفاصيله برنامج جيد يستحق أن تشكر الحكومة عليه، والتي يتوجب عليها الالتزام به طوال مدة حكمها.
- ب - إن البرنامج تشوبه بعض النواقص والهفوات، أو أنه يعاني من بعض التناقضات في تفاصيله، ولكن هذه النواقص لا تصل إلى حد عدم صلاحية البرنامج للتطبيق في نظر المجلس. الأمر الذي يرى معه مجلس الأمة أن تعمل الحكومة على تداركها، وسد ما يعتريه من نواقص، من أجل الوصول إلى برنامج أوفى وأفضل.
- ج - إن البرنامج في خطوطه العامة وتفاصيله، لا يصلح في نظر مجلس الأمة، لأن يكون أساسا لعمل السلطة التنفيذية خلال فترة حكمها، كعدم معالجة هذا البرنامج للمشكلات الأساسية للمجتمع، وعدم تقديمه خططا وبرامج قابلة للتنفيذ، وأن تكون النتائج المرجوة منها غير ملموسة ولا يمكن أن تعود بالفائدة على المجتمع. وفي هذه الحالة فإن مجلس الأمة يسجل ملاحظاته هذه على البرنامج. كما يمكن أن تكون هذه الملاحظات الأساس في تحريك المسؤولية السياسية للوزارة.
- ٢ - إذا قرر مجلس الأمة تحريك مسؤولية الوزارة، فإن المسألة يمكن أن توجه لكل وزير على حدة، أو للوزارة بأكملها باعتبارها متضامنة، وتفصيل ذلك على النحو التالي:
- أ - إن المسألة السياسية يمكن أن توجه إلى وزير معين إذا قدر المجلس، أن برنامج وزارته لا يصلح للتنفيذ، وأنه لا يحقق الأهداف المطلوبة.
- ب - إن المسألة السياسية يمكن أن توجه إلى الحكومة ككل باعتبارها وحدة واحدة، إذا كانت القضية محل المسألة والتي وردت في البرنامج، تعبر عن السياسة العامة للحكومة، كالسياسة السكانية مثلا، وفي هذه الحالة توجه المسألة إلى رئيس مجلس الوزراء بوصفه المسؤول عن السياسة العامة للوزارة. كما أن المسؤولية يمكن أن تبدأ فردية بوزير معين وتنتهي تضامنية، وذلك في حالة إعلان رئيس مجلس الوزراء تضامناً حكومته مع

الوزير محل المسألة، كأن يعلن رئيس مجلس الوزراء، أن القضية التي يسأل عنها الوزير تعبر عن السياسة العامة للوزارة كلها وهي مسؤولة عنها.

ولا بد لنا ونحن بصدد تحديد مدى إثارة المسؤولية السياسية للوزارة ككل أن نقرر أن الفقه الدستوري في الكويت يجمع على أن ما جرى عليه العمل من تولي ولي العهد رئاسة مجلس الوزراء يقلل من إمكانية إثارة المسؤولية التضامنية للوزارة، بل ويصل إلى حد الندرة في استعمال هذا الحق البرلماني، على حد تعبير المذكرة التفسيرية للدستور.

ولذلك قلنا في دراسة سابقة لنا^(٨)، إننا نفضل تمكيننا لمجلس الأمة من أعمال رقابة حقيقية على البرنامج الوزاري، ولمقابلة تلك الضمانة المهمة التي فرضها الواقع الدستوري في الكويت لصالح الحكومة، أن يجري التقليد على أن يقدم كل وزير برنامج عمل خاص بوزارته بصورة مستقلة من أجل تمكين مجلس الأمة من مناقشته جملة وتفصيلاً، فإذا قدر أن برنامج وزارته غير صالح كأساس للعمل كان له أن يحرك مسؤوليته السياسية بصورة منفردة.

هذا الاقتراح الذي نتقدم به يجد أساساً له في العمل البرلماني في الكويت، فلقد سبق وأن قدم الوزراء برامج عمل مستقلة خاصة بوزاراتهم كل على حدة، خلال الفصل التشريعي الأول.

وهذا الرأي الذي سبق لنا قوله يبدو أنه بحاجة إلى توضيح أكثر:

١ - فالقول أن يقدم كل وزير برنامج عمل لوزارته لا يمكن أن يفهم أنه بديل عن تقديم الحكومة لبرنامجها المنصوص عليه في المادة (٩٨) من الدستور إذ أن فهم الاقتراح على هذا النحو، سوف يجعلنا نقع حتماً في حومة المخالفة الدستورية، وإنما قصدنا أنه لا شيء يمنع بعد أن تقدم الحكومة ببرنامجها ككل أن يتقدم كل

(٨) انظر د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، المرجع السابق، ص ٨٣٨.

وزير بيان تفصيلي لما ورد في برنامج الحكومة مما يخص وزارته بشرط ألا يخرج هذا البيان عن الخطوط العامة الواردة في برنامج الحكومة. وبذلك يمكن لمجلس الأمة أن يفرض رقابة حقيقية على العمل الحكومي.

٢ - لا شيء يمنع المجلس من أن يناقش البنود الواردة في البرنامج الحكومي كل على حدة، بشرط عدم الإخلال بالإطار العام للبرنامج، وبمسؤولية الحكومة عنه، ولا يعتبر ذلك بنظرنا تجزئة للبرنامج الحكومي، إذ يمكن للمجلس أن يقسم البرنامج حسب الموضوعات الواردة فيه، وأن يخص كل وزارة بالجزء الخاص بها، دون أن يؤثر ذلك على الإطار العام للبرنامج كما ورد من الحكومة.

وهذا الرأي الذي نقول به، يكاد يقترب من الحل الذي توصل إليه مجلس الأمة بالاتفاق مع الحكومة، ومؤداه أن يقوم المجلس بمناقشة برنامج الحكومة حسب القضايا الواردة فيه، مثل قضية الإسكان، والسياسة الخارجية، والشؤون المالية، ولا شك أن هذا يعني رد الموضوعات إلى الجهات التي تعنيها ومناقشتها على هذا الأساس.

٣ - إن دور مجلس الأمة - في نظرنا - لا ينتهي عند إبداء ملاحظاته على برنامج الوزارة، وإنما يمكن له أن يتابع مدى استجابة الحكومة لها، وهذا ما تعبر عنه المذكرة التفسيرية للدستور بقولها إن: (الحكومة، وهي - كمسؤولة في النهاية أمام المجلس - لا بد وإن تحل هذه الملاحظات المكان اللائق بها وبالمجلس المذكور). ولا شك أن تقدير الحكومة لملاحظات المجلس، وإحلالها المكان اللائق بها لا يكون إلا بالعمل على تنفيذها وتعديل البرنامج الوزاري على أساسها.

ولعل ذلك يفترض في المجلس متابعة تنفيذ الحكومة لبرنامجها، ومدى تقيدها بملاحظات المجلس وتوصياته في هذا المجال. وهذا يدعونا إلى اقتراح تشكيل لجنة، وليكن اسمها «لجنة البرنامج الحكومي» تتولى مهمة دراسة البرنامج عند تقديمه إلى المجلس، ومن ثم متابعة تنفيذ بنوده بصورة تفصيلية.

ولا شك أن استجابة الحكومة لمتابعات اللجنة وتزويدها بما تطلبه من معلومات خاصة بتنفيذ البرنامج، إنما يدل على عمق التعاون المنشود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.