مجلة الحقوق

فصلية علمية محكمة - تصدر عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت

حضور الحكومة الكويتية المستقيلة شرط لصحة انعقاد جلسة مجلس الأمة أو استمرارها.

الأستاذ الدكتور/ عادل الطبطبائي

جامعة الكويت
KUWAIT UNIVERSITY

P-ISSN: 1029 - 6069

E-ISSN: 2960 - 2742

العدد ٣ - السنة ٤٨

ربيع الأول ١٤٤٦ هـ - سبتمبر ٢٠٢٤م

حضور الحكومة الكويتية المستقيلة شرط لصحة انعقاد جلسة مجلس الأمة أو استمرارها

الأستاذ الدكتور/ عادل الطبطبائي *

ملخص

الأهداف: تهدف هذه الدراسة إلى توضيح خطورة الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في قضية مهمة تخص حضور الحكومة المستقيلة لجلسات مجلس الأمة، حيث تنص الفقرة الأخيرة من المادة (١١٦) من الدستور (... ويجب أن تمثل الوزارة في جلسات المجلس برئيسها أو ببعض أعضائها)، وحيث رأت اللجنة التشريعية في مجلس الأمة أن هذا النص يلزم الحكومة في الحضور، ولكنه لا يلزم المجلس، إذ يمكنه عقد جلساته دون حضور الحكومة، والواقع أن هذا الرأي لا يتفق مع صراحة النص الدستوري، فضلاً عن أن العرف الدستوري استقر منذ عام ١٩٦٣ على عدم عقد الجلسة في حالة عدم حضور الحكومة، وكذلك بطلانها في حالة انسحاب الحكومة من الجلسة. **المنهج:** اتبع المنهج التحليلي الوصفي للنص الدستوري. **النتائج:** يمكن تلخيص أهم نتيجة لهذه الدراسة بأن استقرار العرف الدستوري في تأكيد حكم الفقرة الأخيرة من المادة (١١٦) من الدستور، يجب أن ينهي الخلاف حول هذه المادة. **الخاتمة:** اختتمت الدراسة بوجوب عدم إضاعة وقت المجلس في إثارة هذه المسائل التي استقر العرف الدستوري على بيان حكمها .

الكلمات المفتاحية: دستور، اللجنة التشريعية، مجلس الأمة، الحكومة، العرف الدستوري.

* أستاذ القانون العام وعميد كلية الحقوق بجامعة الكويت سابقاً - المستشار الدستوري في الديوان الأميري.
الإيميل: altabtabaei @yahoo.com

- تُسلّم البحث في: ٢٠٢٣/٣/٢٢، أُجيز للنشر في: ٢٠٢٣/١٢/٢٦.

حقوق الطبع والنشر محفوظة - مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت

للاستشهاد بهذا البحث انظر ص٤٣

تمهيد وتقسيم

ظاهرة تتكرر في المشهد السياسي – الدستوري في الكويت، وهي أنه عندما تستقيل الحكومة وتكلف بتصريف العاجل من الأمور تمتنع الحكومة عندها عن حضور جلسات مجلس الأمة، إلا إذا كان الموضوع المطروح يتصف بالعاجل من الأمور.

الموقف الحكومي هذا، أثار غضب أعضاء مجلس الأمة وحنقهم، طوال الفترات التي استقالت فيها الحكومة، وامتنعت عن حضور جلسات المجلس، فقد اتهم الأعضاء الحكومة، بتعطيل أعمال المجلس وشل عمله، ومخالفتها لمبدأ التعاون بين السلطات. وقد دفع هذا الوضع بعض أعضاء المجلس إلى تقديم عدة اقتراحات بقوانين تهدف إلى تعديل اللائحة الداخلية للمجلس، بما يسمح بعقد جلسات المجلس، ومن دون حضور الحكومة للجلسات، فقدمت ثلاثة اقتراحات بقوانين، الأول بتاريخ ٢٠٠٩/٦/١٠، والثاني بتاريخ ٢٠٠٩/٩/٨، والثالث بتاريخ ٢٠١٠/٢/١١، وكلها تهدف إلى إضافة فقرة جديدة خاصة إلى المادة (٧٤) من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة تقرر صحة انعقاد مجلس الأمة متى توافر النصاب المقرر في المادة (٩٧) من الدستور، ولو لم تحضر الحكومة الجلسة.

وتكرر المشهد في الفصل التشريعي الحالي، حيث قدمت عدة اقتراحات بقوانين مطابقة للاقتراحات السابقة، وكلها تهدف إلى تمكين المجلس من عقد جلساته متى توافر النصاب العددي، ولو لم تحضر الحكومة الجلسات.

وقبل أن نناقش مدى دستورية هذه الاقتراحات بقوانين وموقف الحكومة منها، علينا أن نذكر المواد الدستورية التي يتمسك بها كل من المجلس والحكومة إذ تنص المادة (٥٠) من الدستور على أنه: (يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور، ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في هذا الدستور).

وتنص المادة (٨٠/ف ٢) من الدستور أنه: (ويعتبر الوزراء غير المنتخبين لمجلس الأمة أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم).

وتنص المادة (٩٧) من الدستور على أنه: (يشترط لصحة اجتماع مجلس الأمة حضور أكثر من نصف أعضائه، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها الأغلبية خاصة. وعند تساوي الأصوات يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً).

وأخيراً تنص المادة (١١٦) من الدستور على أنه: (يسمع رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مجلس الأمة كلما طلبوا الكلام، ولهم أن يستعينوا بمن يريدون من كبار الموظفين أو ينيبونهم عنهم، وللمجلس أن يطلب حضور الوزير المختص عند مناقشة أمر يتعلق بوزارته، ويجب أن تمثل الحكومة في جلسات المجلس برئيسها أو ببعض أعضائها).

هذه هي النصوص الدستورية التي يستشهد بها كل طرف الحكومة، وأعضاء مجلس الأمة في تدعيم وجهة نظره، وتقرير دستوريته.

ولدراسة هذا الموضوع من جميع جوانبه نقسمه حسب الآتي:

- **الفصل الأول: اتجاهان لتفسير المادة (١١٦) من الدستور.**
- **الفصل الثاني: التفسير السليم للمادة (١١٦) من الدستور).**

الفصل الأول:
اتجاهان لتفسير المادة (١١٦) من الدستور

هناك اتجاهان في تفسير المادة (١١٦) من الدستور، يتبنى الاتجاه الأول بعض أعضاء مجلس الأمة، مدعوماً بتقرير اللجنة التشريعية في المجلس والذي ينتهي إلى أنه لا يشترط لصحة انعقاد الجلسة حضور الحكومة طالما توافر العدد اللازم لتحقيق النصاب، أما الاتجاه الثاني، فتتبناه الحكومة الكويتية التي تتمسك بنص المادة (١١٦) من الدستور والتي تنص على وجوب تمثيل الحكومة في جلسات المجلس برئيسها أو بعض أعضائها.

ونناقش كلاً من هذين الاتجاهين في مبحث مستقل.

المبحث الأول:
صحة انعقاد جلسات مجلس الأمة دون حضور الحكومة

يتبنى هذا الرأي العديد من أعضاء مجلس الأمة، وقدمت بشأنه بعض اقتراحات بقوانين تهدف إلى تقرير صحة انعقاد جلسة المجلس متى توافر النصاب من العدد اللازم لانعقاد الجلسة، ولو لم يكن من بين الحضور أحد أعضاء الحكومة.

وقد تبنت اللجنة التشريعية في مجلس الأمة عام ٢٠١٠ هذا الرأي في تقريرها الذي رفعته للمجلس، إذ رأت[١]:

(أولاً: الاقتراحات بقانون محل البحث فكرتها صائبة، إذ تتحقق بها مصلحة عامة؛ وهي مصلحة المجتمع، من خلال تمكين مجلس الأمة من القيام بمهامه وأداء واجباته والتصدي لمسؤولياته الملقاة على عاتقه طبقاً لأحكام الدستور، ومن خلال عدم السماح للحكومة بتعطيل هذه الأعمال وتلك المهام لمجرد عدم حضورها جلسات المجلس برغبتها.

ثانياً: تعطيل الحكومة أعمال المجلس بعدم حضورها الجلسات، يعد تدخلاً من جانب السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية وهو الأمر الذي يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم عليه نظام الحكم في الكويت، عملاً بالمادة (٥٠) من الدستور.

ثالثاً: الاقتراح بقانون، لا يخلو من شبهة عدم الدستورية فحسب بل هو يتفق وصريح المعنى الواضح المستفاد من صدر المادة (٩٧) من الدستور، من أن الشرط الموضوعي الوحيد لصحة انعقاد جلسات مجلس الأمة هو حضور أكثر من نصف أعضائه، دون أن يقيد المشرع الدستوري هذا النصاب بأن يكون من ضمنه الأعضاء المعينون من الوزراء أو بعض هؤلاء الأعضاء، وذلك باعتبار أن النص جاء عاماً مطلقاً ومن ثم يتعين أن يطبق على إطلاقه دون تقييده بأي قيد احتراماً لقصد المشرع في هذا الخصوص، ولا ينال من ذلك ما تحصن به ممثلو الحكومة بشأن تفسير المادة (٩٧) سالفة الذكر في ضوء المادة (١١٦) المشار إليها على سند من أن قواعد التفسير تقضي بعدم الاقتصار على تفسير النص منفرداً بل يجب أن يكون تفسيره متآلفاً مع سائر النصوص التي احتواها الدستور، ذلك أن المادة (١١٦) المنوه عنها لم تتضمن معالجة صحة انعقاد جلسات المجلس حتى يستقيم القول بتفسيرها مع المادة (٩٧) من الدستور التي انفردت بشرط صحة انعقاد هذه الجلسات.

رابعاً: لا ينال من نظر ما انتهت إليه اللجنة فيما تقدم، ما جاء بعجز المادة (١١٦) من الدستور من وجوب تمثيل الحكومة في جلسات المجلس برئيسها أو ببعض

(١) انظر تقرير اللجنة التشريعية منشوراً في جريدة الأنباء، عددها الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٣/٢٨.

أعضائها، ذلك أن ما تعنيه هذه الفقرة بالنظر إلى سياق المادة التي وردت فيها، هو معالجة مدى صحة تمثيل الحكومة -في جلسات المجلس، فقضت أن هذا التمثيل - إذا حضرت الحكومة - لا يكون صحيحاً إلا بحضور رئيس الوزراء أو بعض الوزراء، ويتفرع عن ذلك أن المجلس لا يعتد بحضور غير المذكورين كممثلين للحكومة في جلسات المجلس.

خامساً: البيّن من الاطلاع على فقرات المادة (١١٦) من الدستور، أنها تقتصر على تقرير حق رئيس مجلس الوزراء والوزراء، في أن يتكلموا في مجلس الأمة كلما طلبوا ذلك، وحقهم في أن يستعينوا بمن يريدون من كبار الموظفين أو ينيبونهم عنهم في الكلام في حضورهم، ويقابل ذلك حق المجلس في أن تمثل الوزارة في جلسات المجلس برئيسها أو ببعض أعضائها وحق المجلس في أن يطلب حضور الوزير المختص عند مناقشة أمر يتعلق بوزارته. وفي ضوء الموضوعات التي نظمتها المادة (١١٦) السالف ذكرها على النحو المتقدم، يتبين بوضوح أن هذه المادة لم تعالج من قريب أو من بعيد الأمر الخاص بصحة انعقاد جلسات مجلس الأمة، وإنما الذي انفرد بمعالجة هذا الأمر من الناحية الموضوعية هو نص المادة (٩٧) من الدستور، بالإضافة إلى المواد من (٨٥) – (٩٠) منه التي عالجت الشروط الشكلية والإجرائية لصحة انعقاد جلسات المجلس، ومن ثمّ فإنه لا يصح التحدي بأي فقرة من فقرات المادة (١١٦) على أنها تمثل شرطاً من شروط صحة انعقاد جلسات المجلس، باعتبار أن هذه المادة لم تتطرق إلى الحديث عن هذا الأمر، وفي هذا السياق لا يصح أيضاً القول بضرورة تفسير المادة (٩٧) من الدستور في ضوء المادة (١١٦) منه، على سند من التآلف بينهما، لغياب هذا التآلف بين المادتين باعتبار أن كل مادة منهما تعالج موضوعاً يختلف عن الموضوع الذي تعالجه المادة الأخرى.

سادساً: يؤيد ما انتهت إليه اللجنة من رأي، ويؤكده ما جاء في صدر المادة (٧٤) من لائحة المجلس، من أن الرئيس يفتتح جلسات المجلس بحضور أغلبية أعضائه، إذ لم تشترط المادة حضور الحكومة من ضمن هذه الأغلبية لصحة انعقاد هذه الجلسات.

وبعد المناقشة وتبادل الآراء انتهت اللجنة بإجماع الحاضرين من أعضائها إلى الموافقة على الاقتراحات، من حيث الفكرة ومن حيث الصياغة، واللجنة تقدم تقريرها إلى المجلس لاتخاذ ما يراه مناسباً بصدده).

سابعاً: ذهب بعض الأعضاء تأييداً لموقف اللجنة التشريعية إلى القول بأن الخطاب في المادة (١١٦) من الدستور موجه إلى الحكومة دون المجلس، وأن الحكومة عليها واجب دستوري في حضور الجلسة، لكن عدم حضورها لا يؤدي إلى بطلان انعقاد الجلسة لعدم نص الدستور على هذا الجزاء.

المبحث الثاني:
حضور الحكومة شرط لصحة انعقاد جلسة مجلس الأمة

ترى الحكومة أن حضورها بجلسة مجلس الأمة هو شرط لصحة انعقادها، ومن دون هذا الحضور تعتبر الجلسة باطلة لو انعقدت، استناداً إلى الفقرة الأخيرة من المادة (١١٦) من الدستور التي تقرر وجوب تمثيل الحكومة في جلسات المجلس برئيسها أو ببعض أعضائها، وأن الاقتراحات بقوانين المقدمة تخالف أحكام الدستور وتشرح الحكومة وجهة نظرها بالقول[٢]:

((اعترض ممثلا الحكومة على الاقتراحات بقانون السالف ذكرها، وطلبا رفضها مستندين في ذلك إلى رأي حاصله، أن الفقرة الخامسة المقترح إضافتها إلى المادة (٧٤) من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة والتي جرى نصها على: «وتعقد الجلسة متى اكتمل النصاب القانوني دون أن ينال من صحة انعقادها أن يكون جميع الأعضاء الحاضرين من غير الوزراء» تحمل شبهة عدم الدستورية لتعارضها مع ما تضمنته المادة (١١٦) من الدستور من وجوب حضور الحكومة في جلسات المجلس برئيسها أو بعض أعضائها مما يعني أن جلسات اجتماع المجلس لا تكون صحيحة من غير حضور الحكومة، وما جاء بصدر المادة (٩٧) من الدستور من أن اجتماع المجلس يكون صحيحاً بحضور أكثر من نصف أعضائه، دون أن يشترط المشرع الدستوري أن يكون هذا النصاب من الأعضاء المنتخبين والأعضاء المعينين من الوزراء، لا يصح تفسير ذلك على انفراد، بل يجب تفسيره في ظل ما أشارت إليه المادة (١١٦) على النحو المتقدم، باعتبار أن النصوص الدستورية يجب النظر إليها بوصفها متآلفة فيما بينها)).

(٢) انظر تقرير اللجنة التشريعية، مشار إليه سابقاً.

الفصل الثاني:
التفسير الراجح للمادة (١١٦) من الدستور

التحليل المتعمق لموقف كل من الحكومة ومجلس الأمة من مسألة مدى دستورية حضور الحكومة لجلسات المجلس بوصفه شرطاً لصحة انعقاد جلسات المجلس، يكشف لنا عدم صحة موقف المجلس، ومخالفة صريحة لأحكام الدستور ولتعارضه مع العرف الدستوري المستقر، ومع أن موقف الحكومة من مسألة الحضور تشترط لصحة انعقاد الجلسة دستورياً، سليم دستورياً، إلا أنه لا يخلو من تقصير دستوري هو الآخر.

لذلك نقسم دراسة هذا الموضوع على النحو الآتي:

- **المبحث الأول: تفنيد موقف مجلس الأمة من حضور الحكومة للجلسات.**
- **المبحث الثاني: العرف الدستوري أساس آخر لصحة وجوب حضور الحكومة.**
- **المبحث الثالث: تقويم مسلك الحكومات الكويتية المستقيلة من عدم حضورها جلسات المجلس.**

المبحث الأول:
تفنيد موقف مجلس الأمة من حضور الحكومة للجلسات

إن موقف بعض أعضاء مجلس الأمة مدعوماً بتقرير اللجنة التشريعية في المجلس من عدم اشتراطهم حضور الحكومة لصحة انعقاد الجلسة، نراه مخالفاً لأحكام الدستور، ذلك للأسباب الآتية:

١ - ما ذهبت إليه اللجنة التشريعية في مجلس الأمة، من أن (تعطيل الحكومة لأعمال المجلس بعدم حضورها الجلسات، يعد تدخلاً من جانب السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية وهو الأمر الذي يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم عليه نظام الحكم في الكويت، عملاً بالمادة (٥٠) من الدستور).

هذا الادعاء داحض، لأن أعضاء الحكومة يعتبرون أعضاء في المجلس بحكم وظائفهم، والمجلس يتكون من نوعين من الأعضاء: أعضاء منتخبون، وأعضاء معينون بحكم وظائفهم، ولا يتصور أن تعقد الجلسة دون حضور كل من هذين

النوعين من الأعضاء، هذا فضلاً عن أن الفقرة الأخيرة من المادة (١١٦) من الدستور تقرر صراحة وجوب تمثيل الحكومة برئيسها أو ببعض أعضائها في جلسة المجلس.

٢ - ما ذهبت إليه اللجنة من أن الشرط الموضوعي الوحيد لصحة انعقاد جلسات مجلس الأمة هو حضور أكثر من نصف أعضائه، دون أن يقيد المشرع الدستوري هذا النصاب أن يكون من ضمنه الأعضاء المعينون من الوزراء أو بعض هؤلاء الأعضاء، باعتبار النص جاء عاماً مطلقاً.... هذا القول لا يستقيم مع نصوص الدستور، إذ لا يجوز الاعتماد في التفسير على نص دون سائر نصوص الدستور؛ لأن هذه النصوص وحدة واحدة يدعم بعضها بعضاً.

واستناداً إلى ذلك لا يجوز تفسير المادة (٩٧) من الدستور بمعزل عن المادة (١١٦) في فقرتها الأخيرة ذلك لأن الأصل المقرر قضاء، أنه إذا كانت عبارة النص واضحة الدلالة، فلا يجوز الأخذ بما يخالفها أو يقيدها لما في ذلك من استحداث لحكم مغاير لمراد الشارع عن طريق التأويل، وأنه وإن كان لكل نص مضمون مستقل، إلا أن ذلك لا يعزله عن سائر النصوص القانونية الأخرى التي تتضمنها جميعاً وحدة الموضوع، بل يتعين أن يكون تفسيره متساناداً معها، وذلك بفهم مدلوله على نحو يقيم بينها التوافق، ويناًى بها عن التعارض[٣]، كما أن الأصل في النصوص التشريعية (دستورية كانت أو قانونية) الأصل فيها ألا تحمل على غير قاصدها وألا تفسر عباراتها بما يخرجها عن معناها، ذلك بأن المعاني التي تدل عليها هذه النصوص هي تلك التي تعتبر كاشفة عن حقيقة محتواها وغاية المشرع من إيرادها، ومرد ذلك أن النصوص التشريعية لا يجوز انتزاعها من واقعها الذي يتحدد بمراعاة المصلحة المقصودة منها[٤].

كما أنه غير صحيح القول أن الشرط الوحيد لانعقاد الجلسة هو توافر العدد اللازم للنصاب، ولو لم يكن من بين الحضور أحد أعضاء الحكومة؛ لأن هناك

(٣) انظر في هذا المعنى: الطلب رقم ١٧٣ لسنة ٢٠١٦ طلبات رجال القضاء، جلسة ٢٠١٧/٤/٤ (المحكمة الدستورية).
- الطلب رقم ٧ لسنة ٢٠١٨ طلبات رجال القضاء، جلسة ٢٠١٨/٤/٢٣ (المحكمة الدستورية).

(٤) انظر في ذلك: طعن بالتمييز رقم ٥٩٢ لسنة ٢٠١١ إداري، جلسة ٢٠١٣/٢/١٩، س ٤١، ج ١، ص ١٣٩.

شرطين موضوعيين لصحة انعقاد الجلسة، الأول: أن يتوافر العدد اللازم لصحة انعقاد الجلسة، والثاني: أنه يشترط لصحة هذا الانعقاد تمثيل الحكومة في الجلسة كشرط لصحة انعقادها، وكشرط كذلك لصحة استمرارها بحيث لو أن الحكومة انسحبت من الجلسة لأي سبب من الأسباب، لأدى ذلك إلى بطلانها، وهذا ما تم فعلاً في العديد من الحالات طوال الفصول التشريعية السابقة.

وإذا كنا نعتقد أن المكان الصحيح والسليم للفقرة الأخيرة من المادة (١١٦) هو في عجز المادة (٩٧) من الدستور، إلا أن ذلك لا يمنع من الالتزام بحكمها أياً كان موضعها في الدستور، بحكم أن مواد الدستور يكمل بعضها بعضاً، ولا يجوز تفسير مادة من الدستور بمعزل عن المواد الأخرى وكأنها توجد في جزيرة منعزلة الأطراف، وإنما هي وحدة مترابطة.

٣ - ما ذكرته اللجنة في تقريرها من أن ما قررته المادة (١١٦) من الدستور في عجزها من وجوب تمثيل الحكومة في جلسات المجلس برئيسها أو ببعض أعضائها، فإن ما تعنيه هذه الفقرة، بالنظر إلى سياق المادة التي وردت فيها، هو معالجة مدى صحة تمثيل الحكومة في جلسات المجلس، فقضت أن هذا التمثيل، إذا حضرت الحكومة، لا يكون صحيحاً إلا بحضور رئيس الوزراء أو بعض الوزراء ويتفرع عن ذلك أن المجلس لا يعتد بغير حضور غير المذكورين كممثلين للحكومة في جلسات المجلس، كما أن المادة (١١٦) من الدستور لم تعالج من قريب أو بعيد هذا الأمر الخاص بصحة انعقاد جلسات المجلس، وإنما الذي انفرد بمعالجة هذا الأمر من الناحية الموضوعية هو نص المادة (٩٧) من الدستور، ومن ثم لا يصح القول بضرورة تفسير المادة (٩٧) من الدستور في ضوء المادة (١١٦) منه على سند من التآلف بينهما؛ لغياب هذا التآلف بين المادتين باعتبار أن كل مادة منهما تعالج موضوعاً يختلف عن الموضوع الذي تعالجه المادة الأخرى، هذا القول من اللجنة مصادرة على المطلوب؛ لأن الدستور الكويتي لا يعرف نظام نواب الوزراء الذين يمكنهم حضور جلسات البرلمان بالإنابة عن الوزراء، كما هو الحال على سبيل المثال لا الحصر، في فرنسا ومصر، إذ يعتبر هؤلاء بمثابة وزراء، فيحق لهم الحضور نيابة عن الوزراء الأصليين (مادة (٣١) من الدستور الفرنسي، والمادة (١٣٦)، والمادة ١٦٣/ف ١ من دستور مصر لعام ٢٠١٤)، أما عبارة (ولهم – أي الوزراء – أن يستعينوا

بمن يريدون من كبار الموظفين أو ينيبونهم عنهم) فلا تعني جواز إنابة كبار الموظفين للحضور عن الوزير، وإنما القصد من ذلك، إما استعانة الوزير ببعض كبار موظفيه في الجلسة لشرح بعض المسائل الفنية، وهو ما يحدث كثيراً عند مناقشة بعض المسائل ذات الطابع الفني، أو تعني إنابة الوزراء لهؤلاء الموظفين لحضور جلسات اللجان البرلمانية، بل إن ما ذهبت إليه اللجنة من أن المجلس لا يعتد بغير الوزراء لحضور جلسات المجلس، يؤكد سلامة ما نقول، إن المقصود بالإنابة الواردة في المادة (١١٦) من الدستور، هو الإنابة لحضور جلسات اللجان البرلمانية، دون جلسات المجلس؛ لأن هؤلاء الموظفين لا يعتبرون وزراء من الناحية الدستورية، فلا يحق لهم حضور جلسات المجلس نيابة عن الوزراء، وإنما حضورهم يكون في اللجان فقط نيابة عن الوزراء.

وغير صحيح كذلك، ما ذهبت إليه اللجنة من عدم وجود تآلف بين المادتين (٩٧) و(١١٦) من الدستور، فالتآلف ووحدة الهدف موجودان في النصين، وما الفقرة الأخيرة من المادة (١١٦) من الدستور سوى إضافة أو تكملة للمادة (٩٧) منه، ولا يغير من هذا الحكم وجودها منفصلة في مادة أخرى غير المادة (٩٧) من الدستور باعتبار أن مواد الدستور يكمل بعضها بعضاً.

٤ - ما ذهبت إليه اللجنة فيما جاء في صدر المادة (٧٤) من اللائحة الداخلية للمجلس، من أن الرئيس يفتتح جلسات المجلس بحضور أغلبية أعضائه، إذ لم تشترط هذه المادة حضور الحكومة من ضمن هذه الأغلبية لصحة انعقاد هذه الجلسات، اتجاه لا يستقيم، لأن هذه المادة يقتصر حكمها على بيان من يفتتح جلسة المجلس، دون حاجة إلى تكرار حكم وجوب تمثيل الحكومة في جلسات مجلس الأمة، لوجود هذا الحكم في المادة (١١٦) في فقرتها الأخيرة، وهو ما يغني عن إعادة إثباتها في مواد اللائحة.

٥ - إذ كان مجلس الأمة يتكون من نوعين من الأعضاء: أعضاء منتخبون، وأعضاء بحكم مناصبهم، فلا يتصور أن يعقد مجلس الأمة اجتماعاته من دون وجود كل من هذين النوعين من الأعضاء.

وما يؤكد ذلك ويقويه أن المادة (١١٦) من الدستور التي أوجبت أن يسمع رئيس مجلس الوزراء والوزراء كلما طلبوا الكلام، يستلزم حتماً وجود الحكومة

في جلسات المجلس، وحضورها اجتماعاته، وإلا كيف يمكن للحكومة أن يتم سماعها كلما طلبت الكلام، إذا كان يمكن للمجلس أن يعقد اجتماعاته دون حضور الحكومة.

٦ - إن المشرع الدستوري بإيراده عجز المادة (١١٦) من الدستور، لا يوجه الكلام، في هذه الحالة إلى الحكومة وحدها، كما يتوهم البعض، وإنما الخطاب موجه إلى كل من الحكومة والمجلس فعبارة (يسمع رئيس مجلس الوزراء والوزراء في الجلسة كلما طلبوا الكلام) لا يمكن أن يوجه للحكومة وحدها، وإنما الخطاب موجه كذلك إلى المجلس، بدليل أن الجلسة المذكورة في النص هي جلسة مجلس الأمة، ولا بد إذن أن يكون الخطاب موجَّهاً للمجلس، كما هو موجه للحكومة.

٧ - إن وجوب حضور الوزراء لجلسات مجلس الأمة، يقصد به، بالإضافة إلى مشاركتهم في المناقشات والتصويت عند اتخاذ القرارات، وجود رقابة متبادلة بين السلطتين، ولا يمكن تحقيق هذه الرقابة من دون وجود الحكومة وحضورها للجلسات، ولذلك منحها المشرع الدستوري الحق في أن يسمع لها كلما طلبت الكلام.

٨ - إن الدستور أوجب عند تشكيل الحكومة أن يكون من بين أعضائها بعض أعضاء مجلس الأمة، ولا يتصور أن تشكل الحكومة إلا من هذين العنصرين، وإلا كان تشكيل الحكومة باطلاً، في المقابل لا يمكن أن تعقد جلسة مجلس الأمة إلا بوجود العنصرين اللذين يتكون منهما المجلس.

المبحث الثاني:
العرف الدستوري المستقر أساس آخر لشرط حضور الحكومة لصحة جلسات مجلس الأمة أو استمرارها

إذ كنا في المبحث السابق، بينا بكل وضوح وجلاء وجود أساس دستوري متين لاشتراط حضور الحكومة لصحة عقد جلسات المجلس أو استمرارها، فإن هناك أساساً آخر يدعم وجهة نظرنا تلك، وهذا الأساس يقوم على وجود عرف دستوري مستمر في مجلس الأمة منذ عام ١٩٦٤ وإلى اليوم، أي حوالي (٦٠) عاماً ما يقرر أن جميع رؤساء مجالس الأمة، كانوا يقررون رفع الجلسة في حالة عدم حضور الحكومة أصلاً للجلسة، أو بطلانها في حالة انسحابها من الجلسة، ولم يتم مخالفة هذه القاعدة طوال السنوات

السابقة؛ مما ولد عرفاً دستورياً يقرر بكل وضوح عدم جواز انعقاد جلسات مجلس الأمة دون وجود الحكومة في الجلسة؛ ونستعرض السوابق البرلمانية التي ولدت هذا العرف على النحو الآتي:

أولاً: السابقة البرلمانية لعام ١٩٦٤:

في جلسة مجلس الأمة المنعقدة بتاريخ ١٩٦٤/١٢/١[٥] أثار بعض أعضاء مجلس الأمة مدى دستورية حضور الحكومة جلسة المجلس والمشاركة في أعمالها بحكم أنها قد قدمت استقالتها وصدر أمر أميري بقبول الاستقالة وتكليف رئيسها وأعضائها في تصريف العاجل من الأمور[٦]، وفي تلك الجلسة أثيرت المسائل الآتية:

١ - مدى حق النواب بالتعقيب على أجوبة الوزراء بشأن أسئلتهم البرلمانية.

وكان رأي المجلس تأجيل هذا البند إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة لأن تعقيب النواب على إجابات الوزراء وسيتبعه رد من الوزراء وطالما أن الحكومة مستقيلة فمن المستحسن تأجيل التعقيب حتى تشكيل الحكومة الجديدة.

٢ - كما أثير تساؤل آخر عن مدى دستورية مشاركة الوزراء في الموضوعات المراد إحالتها إلى لجان المجلس الداخلية.

وكان الرأي الذي انتهى إليه المجلس تأجيل نظر هذه الموضوعات لعدم قدرة أعضاء الحكومة على المشاركة في النقاش من الناحية الدستورية لكون الحكومة التي تضمهم قد استقالت.

٣ - كما اعترض بعض الأعضاء على عدم مشاركة الحكومة في المناقشات بحجة أن الحكومة قائمة برئيسها، فقد صدر أمر أميري بتعيين رئيس مجلس الوزراء المستقيل من جديد، والمجلس عندما يناقش إنما يناقش رئيس مجلس الوزراء وكان رد رئيس المجلس على هذه الجزئية، بأن هذه الحكومة مستقيلة ومكلفة بتصريف العاجل من الأمور فقط، وتعيين رئيس مجلس وزراء جديد، سواء كان الرئيس السابق أو غيره، لا يغير من الأمر شيئاً؛ لأن رئيس مجلس الوزراء المعين مكلف فقط بتشكيل الحكومة الجديدة.

---

(٥) انظر محضر الجلسة رقم ٦٧/أ (الجلسة الرابعة) المنعقدة بتاريخ ١٩٦٤/١٢/١، الصفحات ١ – ٢ والصفحات ٥٧ – ٦٤.

(٦) أمر أميري بقبول استقالة الحكومة وتكليفها بالعاجل من الأمور الصادر بتاريخ ١٩٦٤/١١/٣٠.

٤ - رد الخبير الدستوري لمجلس الأمة في ذلك الوقت المرحوم الأستاذ الدكتور عثمان خليل عثمان[٧]، على المسائل السابقة بالآتي:

«السيد الدكتور الخبير الدستوري: المادة (١٠٣) من الدستور صريحة في هذا الموضوع، إذ تقول: (إذا تخلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن منصبه لأي سبب من الأسباب يستمر بتصريف العاجل من شؤون منصبه إلى حين تعيين خلفه) نضيف إلى هذا المادة (١١٦) العبارة الآتية (ويجب أن تمثل الوزارة في جلسات المجلس برئيسها أو ببعض أعضائها)، فإذن من حكم الدستور أن الوزارة يجب أن تصرف الأمور العاجلة إلى أن تشكل الوزارة الجديدة ويعين الوزراء الجدد، ومن أهم هذه الأمور ما نصت عليه المادة (١١٦) من حضور جلسات مجلس الأمة فالجلسة إذاً منعقدة ومستمرة جلسة صحيحة وفقاً للدستور، إنما المسائل التي تتعلق بأشخاص الوزراء كوزراء من المناسب ولا أقول من الواجب دستورياً، إنما من المناسب مادام قد يتغير منصبه أن يُرْجأ البت فيها إلى الجلسة القادمة بعد تشكيل الوزارة، أما مشروعات القوانين التي لا علاقة لها بشخص الوزير فيمكن استمرار المجلس فيها».

وعلق السيد رئيس المجلس على رأي الخبير الدستوري بالقول: «لكن أنا لدي ملاحظة، نحن نريد أن نطبق القواعد التي لم ينص عليها الدستور كسوابق وأن نتبع ما هو أحسن، ولدينا الآن تقارير اللجان واردة في البند الذي يلي البند الحالي وهو المشروعات، وتقارير اللجان طبعاً سيكون فيها نقاش وستكون الحكومة طرفاً فيه وعليها أن ترد، فإذن أعتقد أنه من المستحسن إرجاؤها كذلك».

وقد رد عليه الخبير الدستوري قائلاً: «هذا فعلاً ينطبق على الرغبات وعلى الأسئلة والأجوبة، إنما فيما يتعلق بمشروعات القوانين هذه يدرسها المجلس لأنها غير موجهة إلى وزير بالذات، وأقصد بذلك مشروعات القوانين الواردة في البند الخاص بالتقارير، فالتقارير عن مشروعات القوانين هذه موضوعات لا علاقة لها بشخص الوزير فيمكن نظرها، أما المتعلق بشخص الوزير، فهي الأسئلة والاستجوابات ومناقشة الرد على رغبة».

(٧) لا بد من الإشارة إلى أن رد الخبير الدستوري في ذلك الوقت يكتسب أهمية علمية خاصة لأنه من قام بوضع مشروع الدستور الكويتي المعمول به.

يتضح من العرض السابق، أن جميع المسائل التي أثيرت في الآونة الأخيرة سبق وأن عرض لها أعضاء مجلس الأمة، ويجري الاتفاق بين السلطتين على كيفية معالجتها، وتتلخص في الآتي:

أ - إن حضور الحكومة المستقيلة جلسات المجلس لازم لصحة انعقاد الجلسة وفقاً لأحكام المادة (١١٦) من الدستور.

ب - إن رئيس وأعضاء الحكومة المستقيلة يحتفظون بصفاتهم كوزراء مكلفين بتصريف العاجل من الأمور إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة.

ج - لا يمكن الخلط بين منصب رئيس مجلس الوزراء المستقيل ورئيس مجلس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة، سواء أكان شخصاً واحداً، أم شخصين مختلفين، ولكل واحد منهما وظيفة مستقلة عن الآخر، فرئيس مجلس الوزراء المستقيل مكلف بتصريف العاجل من الأمور، أما الرئيس المكلف بتشكيل الحكومة، فليس له إلا مهمة واحدة وهي تشكيل الحكومة ولا يجوز أن يمارس أي عمل حتى ولو أدى اليمين.

د - إذا حضرت الحكومة جلسة مجلس الأمة أمكن للمجلس أن يناقش مشروعات القوانين المدرجة ضمن التقارير، أما سائر الموضوعات المتعلقة بشخص الوزراء كالإجابة عن الأسئلة أو الرد على الرغبات البرلمانية فتؤجل إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة.

ثانياً: السابقة البرلمانية لعام ١٩٦٥:

بتاريخ ١٩٦٥/١١/٢٤ توفي الأمير الراحل المرحوم الشيخ/عبد الله السالم الصباح، وبعدها نودي بالشيخ/صباح السالم الصباح - أميراً لدولة الكويت.

ولما كان الشيخ/صباح السالم الصباح - قبل توليه الحكم رئيساً لمجلس الوزراء، فإن حكومته تعتبر مستقيلة بحكم الدستور.

وبتاريخ ١٩٦٥/١١/٢٧ عقد مجلس الأمة جلسة خاصة لأداء الأمير الراحل الشيخ صباح السالم الصباح اليمين الدستورية، وبحضور أعضاء الحكومة المستقيلة[٨]، ولم يعترض أحد على مشاركة تلك الحكومة في الجلسة واستمرت تلك الحكومة بأداء

(٨) راجع مضبطة المجلس للجلسة الخاصة برقم ٩٧ بتاريخ ١٩٦٥/١١/٢٧.

أعمالها إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة بتاريخ ١٩٦٥/١٢/٤ برئاسة الأمير الراحل المرحوم الشيخ جابر الأحمد الصباح.

ويبدو أن دافع الحكومة، على الرغم من استقالتها لحضور جلسة المجلس، كان الظرف الاستثنائي والطارىء المتمثل بتمكين الأمير الجديد من أداء اليمين الدستورية.

ثالثاً: السابقة البرلمانية لعام ١٩٦٨:

بتاريخ ١٩٦٨/١/٩ رفع رئيس مجلس الأمة الجلسة بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني اللازم لصحة الاجتماع، بعد أن أوضح رئيس المجلس (أنه رغم مضي نصف ساعة، وهي المدة المقررة في اللائحة الداخلية لصحة افتتاح الجلسة حيث تغيب الوزراء جميعاً، ولا يصح انعقاد الجلسة دون أن تكون الوزارة ممثلة، فتؤجل جلسة اليوم إلى يوم السبت القادم)[٩].

رابعاً: السابقة البرلمانية لعام ١٩٨١:

عقد مجلس الأمة جلسة عادية بتاريخ ١٠/١١/١٩٨١، وفي أثناء انعقاد الجلسة خرج من القاعة وزير العدل، وكان الوزير الوحيد الحاضر من الحكومة، وعلى الرغم من أن رئيس المجلس انتظر بعض الوقت لإمكانية عودة الوزير للجلسة، إلا أنه بعد أن تأكد انصرافه نهائياً، رفع رئيس المجلس الجلسة لبطلانها لعدم وجود الحكومة[١٠].

خامساً: السابقة البرلمانية لعام ١٩٩٨:

دعا رئيس مجلس الأمة الأعضاء لعقد جلسة عادية للمجلس، وفي التاريخ المحدد قرر رئيس المجلس رفع الجلسة نظراً لاستقالة الحكومة وقبول استقالتها؛ وبالتالي عدم إمكانية حضور الحكومة لهذه الجلسة أو الجلسات القادمة[١١].

سادساً: السابقة البرلمانية الثانية لعام ١٩٩٨:

بتاريخ ١٩٩٨/٦/١٠ رفع رئيس مجلس الأمة الجلسة قائلاً: (على الرغم من اكتمال النصاب بوجود (٣٤) عضواً إلا أنه لعدم حضور أي من أعضاء الحكومة تؤجل الجلسة حتى يوم السبت القادم).[١٢]

(٩) راجع مضبطة جلسة ١٩٦٨/١١/٩.

(١٠) راجع مضبطة جلسة ١٩٨١/١١/١٠.

(١١) راجع مضبطة جلسة ١٩٩٨/٣/١٦.

(١٢) راجع مضبطة جلسة ١٩٩٨/٦/١٠.

سابعاً: السابقة البرلمانية لعام ١٩٩٩:

بتاريخ ١٩٩٩/٢/٢٠ رفع رئيس مجلس الأمة الجلسة بسبب عدم حضور الحكومة[١٣].

ثامناً: السابقة البرلمانية لعام ٢٠٠١:

قدمت الحكومة الكويتية استقالتها بتاريخ ٢٠٠١/١/٢٩ وبتاريخ ٢٠٠١/٢/١٩ حدث نقاش داخل مجلس الأمة عند التصديق على مضبطة جلسة ٢٠٠١/٢/٥ إذ اعترض بعض الأعضاء على إثبات حضور بعض الوزراء في مضبطة المجلس بحكم أنهم وزراء مستقيلون، وأن جلسة ٢٠٠١/٢/٥ لم تعقد لرفض أغلبية النواب دخول القاعة، لأنه لا يجوز لوزراء الحكومة المستقيلة الاشتراك في الجلسة، وعارض البعض الآخر من الأعضاء هذا التوجه؛ بحجة أنه لا يوجد نص دستوري صريح يمنع انعقاد المجلس في أثناء استقالة الحكومة، وأن انعقاد الجلسة سليم وصحيح دستورياً وفقاً لحكم المادة (١٠٣) من الدستور، ولا يجوز لأعضاء مجلس الأمة التخلي عن سلطاتهم الدستورية، أو الانتقاص منها بتعليق انعقادها أو عدم انعقادها على استمرارية الحكومة، وقد سبق أن عقد المجلس جلسة خاصة لتأبين المرحوم الشيخ/ عبد الله السالم الصباح، وحضرت الحكومة الجلسة وكانت وقتها قد قدمت استقالتها، ولم يثر أحد عدم دستورية الجلسة[١٤]، وانتهى النقاش لإثبات كلا الرأيين في المضبطة دون اتخاذ قرار.

تاسعاً: السابقة البرلمانية لعام ٢٠٠٧:

بتاريخ ٢٠٠٧/٣/٤ قدمت الحكومة الكويتية استقالتها، وامتنعت عن حضور جلسات مجلس الأمة ما دفع أحد أعضاء المجلس إلى توجيه رسالة إلى رئيس مجلس الأمة بتاريخ ٢٠٠٧/٣/٢٦، ذكر فيها (لما كانت السلطة التشريعية هي سلطة قائمة بذاتها، يتولاها الأمير ومجلس الأمة ولا يجوز أن تكون ممارستها لصلاحياتها متوقفة على قيام الحكومة أو تقديم استقالتها، ولم يتطلب الدستور لصحة اجتماعات مجلس الأمة سوى اجتماعه في الزمان والمكان المقررين له المادة (٩٩) وحضور أكثر من

(١٣) راجع مضبطة جلسة ١٩٩٩/٢/٢٠.

(١٤) انظر في هذه الواقعة مضبطة الجلسة رقم ٩/أ المنعقدة بتاريخ ٢٠٠١/٢/١٩ الصفحات ١٦ – ١٧ و ٢٣ – ٢٤.

نصف أعضائه المادة (٩٧) وأن الوزراء مأمورون بموجب المادة (١٠٣) من الدستور بتصريف العاجل من أمور مناصبهم والتي يدخل ضمنها بلا جدال حضور اجتماعات مجلس الأمة في مواعيدها المحددة لها، ولعل خير شاهد على ذلك استمرار الوزراء بالإجابة عن أسئلة النواب خلال فترة تشكيل الحكومة، الأمر الذي كان يمكن معه حضور مَنْ يمثل الحكومة المستقيلة اجتماعات مجلس الأمة لإنجاز العاجل من الأمور خاصة وأن الحكومة لم تصدر مرسوماً بتأجيل اجتماعات المجلس إعمالاً للمادة (١٠٦) من الدستور، وهو الحق المقرر للأمير بمرسوم ولمدة لا تجاوز شهراً)[١٥].

وقد رد رئيس مجلس الأمة على رسالة النائب: (أنهي إليكم أن الحكومة قدمت كتاب استقالتها إلى حضرة صاحب السمو أمير البلاد في ٢٠٠٧/٣/٤ وفي التاريخ ذاته صدر الأمر الأميري بقبولها، وكان مقرراً أن يعقد مجلس الأمة جلسته العادية في ٢٠٠٧/٣/٥ ولعدم اكتمال النصاب وعدم حضور الحكومة قررت رفع هذه الجلسة، وأؤكد لكم أنه ليست لدي مظنة أن اجتماعات مجلس الأمة لا تصح بحضور حكومة مستقيلة، بل بالعكس أتفق معكم على أن الحكومة المستقيلة تستطيع حضور الجلسة وإكمال النصاب، ولكن لما كانت الحكومة قد أبلغتني بعزمها على عدم حضور الجلسات الآتية، فقد أعلنت في الجلسة ذاتها إلغاء جلستي ٦ - ٢٠٠٧/٧، كما رغبت في عدم توجيه الدعوة إلى حضور الجلسات إلى أن أبلغ بأن الحكومة ستحضر الجلسة وذلك حرصاً على وقت السادة الأعضاء، إذ لا جدوى من دعوتهم إلى حضور الجلسة مادامت الحكومة قررت سلفاً عدم حضورها، ولأن تمثيل الحكومة برئيسها أو بعض أعضائها شرط لصحة انعقادها المادة (١١٦) من الدستور، هذا ولا محل في هذا الخصوص للمادة (١٠٦) من الدستور التي تفترض صدور مرسوم بتأجيل اجتماعات المجلس خلال دور الانعقاد وهو ما لم يحدث[١٦]).

يتضح لنا من السوابق البرلمانية التي أشرنا إليها أن مسألة مدى دستورية حضور الحكومة المستقيلة جلسات المجلس، مسألة سبق وأن أثيرت، ولم تكن جديدة

(١٥) رسالة عضو مجلس الأمة السيد/ محمد جاسم الصقر – لرئيس المجلس بتاريخ ٢٠٠٧/٣/٢٦، أشار إليها شفيق إمام - بمقاله المنشور في جريدة الجريدة العدد ٣٥٥٩ بتاريخ ٢٠١٧/١١/١٩ (السوابق البرلمانية تؤكد ضرورة حضور الحكومة).

(١٦) انظر رسالة رئيس مجلس الأمة إلى العضو محمد الصقر - رقم ٦١/ ص ١ - ٥٣٠٤ بتاريخ ١٨/ ٢٠٠٧/٣ – أشار إليها شفيق إمام - مقاله سالف الذكر.

في النظام الدستوري الكويتي واستقر الرأي بشأنها على حضور الحكومة المستقيلة اجتماعات المجلس عندما يكون الأمر عاجلاً.

عاشراً: السابقة البرلمانية لعام ٢٠١٢:

بتاريخ ٢٠١٢/٥/٢٣ انسحبت الحكومة من الجلسة بعد أن تم انعقادها صحيحاً؛ ما دفع رئيس المجلس إلى رفع الجلسة[١٧].

حادي عشر: السابقة البرلمانية لعام ٢٠١٧:

قدمت الحكومة الكويتية استقالتها إلى أمير البلاد على أثر توقيع (١٠) أعضاء من مجلس الأمة طلب سحب الثقة من وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء، بعد توجيه استجواب له، وتم قبول الاستقالة وتكليف رئيسها وأعضائها الاستمرار بمناصبهم وتصريف العاجل من الأمور إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة، وفقاً لما تنص عليه المادة (١٠٣) من الدستور.

وأعلنت الحكومة عدم حضورها جلسات مجلس الأمة إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة؛ ما أدى إلى تعطيل انعقاد جلسات المجلس، وعدم توجيه رئيس المجلس دعوات لانعقاد الجلسات.

وبتاريخ ٢٠١٧/١٢/٣ وجه السيد/ رئيس مجلس الأمة دعوة إلى الحكومة وأعضاء المجلس لعقد جلسة خاصة لمناقشة وإقرار القانون الجديد للرياضة الذي اتفق مع اللجنة الأولمبية الدولية على أحكامه تمهيداً لرفع الإيقاف عن النشاط الرياضي الكويتي دولياً والذي استمر أكثر من ثلاث سنوات.

كما صدر أمر أميري لاحقاً بتاريخ ٢٠١٧/١١/١ بإعادة تعيين رئيس مجلس الوزراء المستقيل رئيساً لمجلس الوزراء وتكليفه بتشكيل الحكومة الجديدة.

وخلال جلسة المجلس عاد بعض الأعضاء إلى إثارة مسألة دستورية حضور الوزراء للجلسة بوصفهم أعضاء في الحكومة المستقيلة.

وقد رد رئيس المجلس بأنه استشار عدداً من الخبراء الدستوريين الذين أكدوا له دستورية مشاركة أعضاء الحكومة المستقيلة للجلسة.

---

(١٧) راجع مضبطة جلسة ٢٠١٢/٥/٢٣.

وبالفعل تم إقرار قانون الرياضة الجديد ومشاركة الحكومة في التصويت عليه، ونتج من ذلك إعلان اللجنة الأولمبية الدولية (الفيفا) رفع الإيقاف عن الرياضة الكويتية مما يسمح لها بالمشاركة في النشاطات الدولية الرياضية وتحت العلم الكويتي.

ويبدو أيضاً أن حضور الحكومة المستقيلة للجلسة كان بدافع الظرف الاستثنائي الخاص برفع الحظر عن الرياضة الكويتية.

ثاني عشر: السابقة الثانية لعام ٢٠١٧:

بتاريخ ٢٠١٧/١٢/١٠ عاد السيد/ رئيس مجلس الأمة لتوجيه دعوة خاصة إلى أعضاء المجلس والحكومة لحضور جلسة خاصة بالمصالحة الوطنية، ولكن الحكومة امتنعت عن حضور الجلسة بحجة أن الموضوع المطلوب مناقشته لا يندرج تحت مضمون العاجل من الأمور ما أدى إلى رفع الجلسة لعدم توفر النصاب ولعدم حضور الحكومة.

وهذا التصرف من الحكومة المستقيلة يؤكد مرة أخرى توجهها نحو عدم حضور جلسات مجلس الأمة إلا في حالة كون الموضوع المطروح للنقاش يدخل ضمن مفهوم تصريف العاجل من الأمور.

وقد ذهب رأي إلى القول إنه بعد تعيين رئيس مجلس الوزراء الجديد في ٢٠١٧/١١/١ وتكليفه بتشكيل الوزارة ينتهي فوراً وجود رئيس مجلس الوزراء السابق، إذ لو كان رئيس مجلس الوزراء الجديد ليس هو نفس شخص رئيس مجلس الوزراء السابق فلا يمكن لأحد الادعاء أن رئيس مجلس الوزراء السابق مستمر في منصبه بعد تعيين رئيس مجلس الوزراء الجديد، وعليه فإنه لا يغير من الحقيقة القانونية، وهي انتهاء وجود رئيس مجلس الوزراء السابق كونه نفسه رئيس مجلس الوزراء الجديد، ففي جميع الأحوال ينتهي وجود رئيس مجلس الوزراء السابق بتعيين خلفه وفقاً للمادة (١٠٣) من الدستور ولم يعد موجوداً، ومن ثم يزول وجوده القانوني وتزول معه سلطة تصريف العاجل من الأمور، وبناء على نهاية وجود رئيس مجلس الوزراء السابق وزوال صفته تلك بقبول استقالته وتعيين خلفه، يترتب عليها تطبيق المادة (١٢٩) من الدستور، حيث ينتهي وجود كافة الوزراء وتزول صفتهم قانوناً، ومن ثم يصبحون مواطنين عاديين لا يملكون تصريف العاجل من الأمور لانتهاء صفتهم الدائمة والمؤقتة، وأن حضور الوزراء جلسة مجلس الأمة يصمها بالبطلان المطلق، وللكل التمسك بذلك والطعن أمام القضاء ببطلان الجلسة لانعدام صفتهم وزوالها، وينتهي هذا الرأي إلى أن حل هذا الإشكال يتم بدعوة

رئيس مجلس الوزراء المعني والمكلف بتشكيل الوزارة وأن تؤدي اليمين الدستورية في الجلسة، وبذلك تنعقد الجلسة في حال وجوده صحيحة خالية من كل مطعن.

وأن المحكمة الدستورية في حكمها عام ٢٠١٢ (برقم ٦ و ٣٠ لسنة ٢٠١٢ الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٦/٢٠) قد قررت ذلك عندما ذكرت عبارة: (أن هذا الحل قد جاء استناداً إلى المادة (١٠٧) من الدستور، وبناء على طلب وزارة قد زايلتها هذه الصفة بقبول الأمير استقالتها بكاملها، وذلك بعد تعيين رئيس جديد لمجلس الوزراء، وتكليفه بترشيح أعضاء الوزارة الجديدة).

ولا شك في أن هذا الرأي يكشف قصوراً شديداً في فهم النصوص الدستورية والإحاطة بمعناها السليم، وذلك على التفصيل الآتي:

١ - تنص الفقرة الأخيرة من المادة (١١٦) من الدستور على أنه: «ويجب أن تمثل الوزارة في جلسات المجلس برئيسها أو ببعض أعضائها»، ومن الواضح أن هذا النص يقرر وجوب حضور الحكومة لجلسات المجلس، دون تمييز بين كونها حكومة كاملة الاختصاصات، أو حكومة مستقيلة يتحدد نطاق اختصاصها بتصريف الأمور العاجلة.

وقد استقر العمل طوال السنوات التالية للعمل بالدستور، على أن عدم حضور الحكومة جلسة المجلس يؤدي إلى عدم انعقادها؛ لأن حضورها شرط أساسي لصحة انعقادها، ونلمس ذلك في خطاب السيد/ رئيس مجلس الأمة إلى أحد الأعضاء رداً على خطابه له، مستنكراً عدم حضور الحكومة جلسات المجلس، كما أن السوابق البرلمانية التي أشرنا إليها تؤكد أن حضور الحكومة المستقيلة اجتماعات مجلس الأمة أمر مُسلَّم به، وإذا كان يحدث أن الحكومة تقرر عدم حضور الجلسات ومن ثم يقرر رئيس مجلس الأمة عدم دعوة المجلس للانعقاد لأنه لا جدوى من توجيه الدعوة والحكومة ممتنعة عن الحضور، وهذا ما يؤكد أن حضور الحكومة شرط صحة لانعقاد الجلسة[١٨].

(١٨) يرى البعض أن تكرار واقعة امتناع الحكومة المستقيلة عن حضورها اجتماعات مجلس الأمة لا يشكل عرفاً دستورياً لتعارض ذلك مع صراحة نص المادة (١١٦) من الدستور في فِقَرِها الأخيرة، لعدم مشروعية الركن المادي لهذا التصرف، ولا شك في أن هذا الرأي له وجاهته.
انظر في ذلك مقالة الدكتور/ محمد الفيلي، في جريدة الجريدة، العدد ٣٦٠٠ الصادر بتاريخ ٢٠/ ٢٠١٧/١١.

ومما يؤكد أن حضور الحكومة لجلسة مجلس الأمة شرط لصحة انعقادها، أنه قد حدث مرات عديدة لا حصر لها أن ينسحب وزراء الحكومة من الجلسة، مما يفرض على رئيس المجلس رفعها لعدم دستورية استمرارها كما سبق أن أوضحنا.

٢ - إن صيغة الخطاب الوارد في الفقرة الأخيرة من المادة (١١٦) من الدستور هي صيغة الوجوب المقررة على أعضاء الحكومة، إذ يجب عليها حضور جلسات المجلس بوصفه واجباً دستورياً مقرراً عليها الوفاء به، ولا يجوز لها التحلل منه، حتى ولو كان ذلك بمناسبة استقالتها، والقول بغير ذلك، يعني القبول أن الحكومة تتحكم في اجتماعات مجلس الأمة فتسمح بانعقادها متى أرادت وتمنع التئام الاجتماع متى شاءت، وهذا مخالف لمبدأ الفصل بين السلطات، واستقلال السلطة التشريعية بوصفها كياناً دستورياً قائماً بذاته.

٣ - القول بعدم جواز حضور أعضاء الحكومة المستقيلة لاجتماعات مجلس الأمة بحجة زوال صفتهم الوزارية بتعيين رئيس جديد لمجلس الوزراء يخالف ما نص عليه صراحة الأمر الأميري بقبول استقالة الحكومة، فقد جاء فيه (تقبل استقالة سمو الشيخ/ناصر المحمد الأحمد الصباح والوزراء ويستمر كل منهم بتصريف العاجل من شؤون منصبه إلى حين تشكيل الوزارة الجديدة). إذ من الواضح أن الأمر الأميري قرر استمرار صفة أعضاء الحكومة كوزراء مكلفين بتصريف العاجل من أمور وزاراتهم إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة، بل وحلفهم اليمين الدستورية، وعندها فقط تزول عنهم صفتهم كوزراء، ويصبحون وزراء سابقين ومواطنين عاديين ويتفق مع نص المادة (١٠٣) من الدستور التي تقرر استمرار الوزراء بتصريف العاجل من الأمور إلى حين تعيين خلفائهم، والقول بغير ذلك سيؤدي إلى نتيجة غريبة حقاً، وهي حدوث فراغ دستوري للسلطة التنفيذية، إذ لا توجد حكومة تتولى إدارة شؤون البلاد، ولو بتصريف العاجل من الأمور بمجرد تعيين رئيس وزراء جديد، ولا توجد من جانب آخر حكومة جديدة لأنها لم تشكل بعد، ولا يتصور أن واضعي الدستور قد فاتهم حدوث مثل هذا الأمر ولا يتصور حدوث ذلك في أي دولة من دول العالم يسود فيها الدستور، أن تختفي السلطة التنفيذية من الوجود، فالسلطة التشريعية قد لا تكون موجودة لأنها في عطلة، أو في حالة حل البرلمان، وتقوم السلطة التنفيذية عندها بمقامها بإصدار التشريعات بمراسيم بقوانين، كما أن السلطة القضائية تبقى مستمرة في مزاولة أعمالها، إذ

تستمر بعض المحاكم في أداء أعمالها على الرغم من حلول العطلة القضائية، ولا تمنع هذه العطلة من رفع القضايا وتقديم الطعون، ولكن ما الحل، إذا اختفت السلطة التنفيذية من الوجود بسبب هذا الرأي الذي لا يسنده منطق من واقع أو قانون، ولذلك جاء النص الدستوري واضحاً، حالة حال الأمر الأميري بقبول استقالة الحكومة، فإن أعضاء الحكومة المستقيلة يحتفظون بصفتهم وزراء إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة، وهو ما يسمح بوجود السلطة التنفيذية لإدارة شؤون البلاد والعباد، ولو باختصاصات محدودة، كما أن الظروف الاستثنائية قد توسع من نطاق تصريف العاجل من الأمور.

أخيراً فإن الاستناد إلى ما ورد في حكم المحكمة الدستورية لعام ٢٠١٢ (سبق الإشارة إليه) من عبارة أن الحكومة (قد زايلتها هذه الصفة)، للقول بتجريد أعضاء الحكومة المستقيلة لصفاتهم كوزراء، يدل على قصور شديد في فهم النصوص ومعانيها؛ لأن المحكمة كانت تقصد بعباراتها تلك، أن الحكومة وقد قُبلت استقالتها قد زالت عنها صفتها كحكومة كاملة الاختصاصات وأصبحت مجرد حكومة يقتصر عملها على تصريف العاجل من الأمور ولا يمكن أن تفهم عبارة المحكمة الدستورية بغير ذلك، لأن القول بغير ذلك يؤدي إلى إنكار وجود حكومة في البلاد، وهو فهم تتنزه المحكمة الموقرة أن تذهب إليه، ولا يغير من ذلك تعيين رئيس وزراء جديد، بل وحتى حلفه اليمين الدستورية مفرداً ذلك لأن الرئيس المكلف، لا يمكنه العمل منفرداً، وإنما يتعين وجود مجلس وزراء يتولى رئاسته، وطالما أن الحكومة الجديدة لم تشكل بعد، فلا يجوز له أن يمارس أية اختصاصات تنفيذية لعدم وجود مجلس للوزراء، وبطبيعة الحال لا يمكنه ترؤس الحكومة المستقيلة لاتخاذ قرارات تنفيذية؛ لأنها ليست حكومته المكلف بتشكيلها، ولهذا السبب أبطلت المحكمة الدستورية قرار حل مجلس الأمة بحكمها عام ٢٠١٢.

يتضح مما سبق، عدم صحة وسلامة الرأي القائل بتجرد الوزراء من صفتهم كوزراء بمجرد رئيس وزراء جديد لتعارض ذلك مع نصوص الدستور والمنطق القانوني السليم، وهو ما يدفعنا باطمئنان تام إلى أن نقرر باستمرار الصفة الوزارية لأعضاء الحكومة المستقيلة إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة وحلفها لليمين الدستورية، وأنهم بصفتهم هذه يمكنهم حضور اجتماعات مجلس الأمة.

الخلاصة

إن موقف الحكومات الكويتية المستقيلة المتعاقبة يتمثل بحضور جلسات مجلس الأمة عندما يكون الموضوع عاجلاً، وتمتنع عن الحضور إذا كان غير ذلك.

ثالث عشر: السوابق البرلمانية لعام ٢٠٢٣:

لم يتمكن مجلس الأمة خلال عام ٢٠٢٣ من عقد (٩) جلسات إلى الآن بسبب عدم حضور الحكومة أو انسحابها من الجلسة، وبيان ذلك على النحو الآتي:

١ - تاريخ ١٠ /١/ ٢٠٢٣ تم رفع الجلسة بعد نحو ساعتين من انعقادها بسبب انسحاب الحكومة من الجلسة[١٩].

٢ - بتاريخ ٢٠٢٣/١/١١ تم رفع الجلسة لعدم حضور الحكومة[٢٠].

٣ - بتاريخ ٢٠٢٣/١/٢٤ تم رفع الجلسة لعدم حضور الحكومة[٢١].

٤ - بتاريخ ٢٠٢٣/١/٢٥ تم رفع الجلسة لعدم حضور الحكومة[٢٢].

٥ - بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٧ تم رفع الجلسة لعدم حضور الحكومة[٢٣].

٦ - بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٨ تم رفع الجلسة لعدم حضور الحكومة[٢٤].

٧ - بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٩ تم رفع الجلسة لعدم حضور الحكومة[٢٥].

٨ - بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٢١ تم رفع الجلسة لعدم حضور الحكومة[٢٦].

٩ - بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٢٢ تم رفع الجلسة لعدم حضور الحكومة[٢٧].

---

(١٩) انظر مضبطة جلسة ٢٠٢٣/١/١٠.

(٢٠) انظر مضبطة جلسة ٢٠٢٣/١/١١.

(٢١) انظر مضبطة جلسة ٢٠٢٣/١/٢٤.

(٢٢) انظر مضبطة جلسة ٢٠٢٣/١/٢٥.

(٢٣) انظر مضبطة جلسة ٢٠٢٣/٢/٧.

(٢٤) انظر مضبطة جلسة ٢٠٢٣/٢/٨.

(٢٥) انظر مضبطة جلسة ٢٠٢٣/٢/٩.

(٢٦) انظر مضبطة جلسة ٢٠٢٣/٢/٢١.

(٢٧) انظر مضبطة جلسة ٢٠٢٣/٢/٢٢.

١٠- بتاريخ ٢٠٢٣/٣/٧ تم رفع الجلسة لعدم حضور الحكومة[٢٨].

في هذه الجلسة أعلن الرئيس أنه على الرغم من توافر النصاب، إلا أن الحكومة أبلغته بعدم حضور جلسة اليوم وجلسة الغد، وعليه ترفع الجلسة إلى يومي ٢١، ٢٢ من هذا الشهر (مارس/٢٠٢٣)، علماً بأن المحكمة الدستورية قضت بتاريخ ٢٠٢٣/٣/١٩ بطلان انتخابات المجلس.

المبحث الثالث:
تقويم موقف عدم حضور الحكومات الكويتية المستقيلة جلسات المجلس

يتضح لنا مما سبق، أن الحكومة الكويتية درجت على عدم حضور جلسات مجلس الأمة عندما تكون مستقيلة، اللهم إلا إذا كان موضوع الجلسة يدخل في نطاق تصريف العاجل من الأمور الذي يدخل في اختصاصها والمكلفة به دستورياً.

ونعتقد أن الحكومة المستقيلة يمكنها دستورياً حضور جلسات المجلس، والاشتراك في مناقشاته، بل والتصويت على القوانين المدرجة في جدول الأعمال والتي حان موعد التصويت عليها، دون أن يمنعها ذلك من كونها حكومة مستقيلة، كما أنها تملك الإجابة عن الأسئلة البرلمانية المقدمة لها، إلا أن ذلك يتوقف على المدة التي يستغرقها تشكيل الحكومة الجديدة، فإذا طالت هذه المدة، فلا مانع دستورياً من إجابتها عن تلك الأسئلة، وقد أوضح الخبير الدستوري د. عثمان خليل عثمان هذا الأمر بكل وضوح عام ١٩٦٤ في جلسة ١٩٦٤/١٢/١ بقوله أن المادة (١١٦) من الدستور بنصها على العبارة الآتية: (ويجب أن تمثل الوزارة في جلسات المجلس برئيسها أو ببعض أعضائها)، فإذن من حكم الدستور أن الوزارة يجب أن تصرف الأمور العاجلة إلى أن تشكل الوزارة الجديدة، ويعين الوزراء الجدد، ومن أهم هذه الأمور ما نصت عليه المادة (١١٦) من حضور جلسات مجلس الأمة، فالجلسة إذن منعقدة ومستمرة جلسة صحيحة وفقاً للدستور، إنما المسائل التي تتعلق بأشخاص الوزراء كوزراء من المناسب ولا أقول من الواجب دستورياً، أنها من المناسب مادام قد يتغير منصبه أن

(٢٨) انظر مضبطة جلسة ٢٠٢٣/٣/٧.

جميع المضابط المشار إليها لم تعتمد من المجلس لصدور حكم المحكمة الدستورية بتاريخ ٢٠٢٣/٣/١٩ ببطلان المجلس.

يرجأ البت فيها إلى الجلسة القادمة بعد تشكيل الوزارة، أما مشروعات القوانين التي لا علاقة لها بشخص الوزير فيمكن استمرار المجلس فيها)، ثم أردف قائلاً أنه من المناسب مثلاً تأجيل (الرغبات والأسئلة والأجوبة). أما فيما يتعلق بمشروعات القوانين هذه فيدرسها المجلس لأنها غير موجهة إلى وزير بالذات، وأقصد بذلك مشروعات القوانين الواردة في البند الخاص بالتقارير، فالتقارير من مشروعات القوانين، هذه موضوعات لا علاقة لها بشخص الوزير فيمكن نظرها، أما المتعلقة بشخص الوزير فهي الأسئلة والاستجوابات ومناقشة الرد على رغبة)[٢٩].

يتضح من رد الخبير الدستوري الدكتور عثمان خليل عثمان، أن لا شيء يمنع الحكومة المستقيلة من حضورها جلسات المجلس، أو المشاركة في مناقشاته ونظر مشروعات القوانين الواردة في التقارير، بل والتصويت عليها، ولا شك أن هذا الموقف يتفق مع ما استقر عليه العمل في الدول الأخرى، من حضور الحكومة المستقيلة لجلسات البرلمان والاشتراك في مناقشاته، بل إنها في بعض الأحيان تتجاوز نطاق تصريف العاجل من الأمور، إذا اقتضت الظروف منها ذلك[٣٠].

ويترتب على ما سبق، أن امتناع الحكومة المستقيلة عن حضور جلسات مجلس الأمة لا يجد له سنداً من الدستور، فضلاً عن أنه لا يمكن أن يكون عرفاً دستورياً، لتعارض الركن المادي لهذا العرف مع صراحة المادة (١١٧) من الدستور.

ولكن هل يكون امتناع الحكومة المستقيلة عن حضور جلسات مجلس الأمة مخالفة دستورية يمكن محاسبتها عنها.

لا نعتقد ذلك؛ لأن كونها حكومة مستقيلة مما يتعذر على مجلس الأمة محاسبتها سواء عن طريق استجواب رئيسها أو طرح الثقة فيه، ولكن هذا المسلك الحكومي إذا كان لا يشكل مخالفة دستورية، إنما يتضمن حتماً تقصيراً دستورياً من الحكومة عن القيام بواجباتها، الأمر الذي نعتقد أنه يجب على الحكومات القادمة أن تعيد النظر في هذا المسلك، وأن تحضر اجتماعات المجلس لو قدمت استقالتها، لاتفاق ذلك مع أحكام الدستور، ولكي لا تتهم بتعطيل جلسات المجلس دون مبرر، مع أنه دستورياً يمكنها الحضور والاشتراك في أعمال الجلسة.

---

(٢٩) انظر في ذلك: الدكتور عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقيلة – دراسة مقارنة – مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، ط ٢ – ٢٠١٨، ص ١٢٤.

(٣٠)) المرجع السابق، ص ١٤٥ وما بعدها.

The Attendance of the Resigned Kuwaiti Government as a Condition for the Validity of Convening or Continuing the Session of the National Assembly

Prof. Adel Altabtabaei*

Abstract:

Objectives: The research aims to clarify the severity of the conflict between the legislative and executive branches in a significant issue regarding the attendance of the resigned government at the National Assembly sessions which is according to the last paragraph of Article (116) of the Constitution: "... the Goverment must be represented in the Assembly sessions by its head or some of its members.". The Legislative Committee of the National Assembly has interpreted this provision as an obligation on the government branch to attend, but it does not obligate the National Assembly, allowing the National Assembly to hold its sessions without the government's presence. However, this interpretation does not align with the explicit text of the Constitution. Furthermore, and since 1963, the constitutional custom has established that sessions shall not be held without the attendance of the government. Furthermore, the same custom established that National Assembly sessions are considered invalid if the government withdraws from the session. **Methodology:** This paper adopts a descriptive analytical method to the constitutional text. **Findings:** The most significant finding of this research is that the established constitutional custom confirming the ruling of the last paragraph of Article (116) of the Constitution should put an end to the dispute over this article. **Conclusion:** The research concludes with the necessity of not wasting the Assembly's time on raising issues that have been clarified by constitutional custom..

Keywords:Constitution, Legislative Committee, National Assembly, Government, Constitutional Custom.

* Former Professor of Public Law and Dean of the Faculty of Law at Kuwait University, and Constitutional Advisor at the Amiri Diwan.
Email: altabtabaei@yahoo.com

- Submitted: 22/3/2023, Accepted: 26/12/2023.

All Rights Reserved-Academic Publication Council-Kuwait University.

To Cite P. 43

أ. د. عادل الطبطبائي، أستاذ القانون العام في جامعة الكويت، وعميد كلية الحقوق بجامعة الكويت سابقاً، والمستشار الدستوري في الديوان الأميري. شغل منصب وزير التربية ووزير التعليم العالي عام ٢٠٠٦، ومستشاراً دستورياً لوزير العدل عام ١٩٩٢، وعضو لجنة التأليف والترجمة والنشر في مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، ورئيساً لتحرير مجلة الحقوق بجامعة الكويت.

شارك في أعمال عدد من اللجان الوطنية الخاصة بإعداد مشروعات القوانين، إذ كان عضواً في لجنة النظر في تنقيح الدستور، وقانون تنظيم القضاء، ورئيس لجنة إعداد قوانين خطة التنمية، ولجنة إعداد قانون الملكية الفكرية وقانون المعاملات الإلكترونية، ومشروع قانون الصكوك الإسلامية، وغيرها الكثير، له أكثر من ٥٠ بحثاً، و١٨ كتاباً في القانون العام.

الإيميل: altabtabaei@yahoo.com

للاستشهاد:

الطبطبائي، عادل. (٢٠٢٤). حضور الحكومة الكويتية المستقيلة شرط لصحة انعقاد جلسة مجلس الأمة أو استمرارها. *مجلة الحقوق*، جامعة الكويت، *٤٨* (٣)، ١٧-٤٣.

To Cite:

Altabtabaei, Adel. (2024). The Attendance of the Resigned Kuwaiti Government as a Condition for the Validity of Convening or Continuing the Session of the National Assembly. *Journal of Law*, Kuwait University, *48*(3), 17-43.

JOURNAL OF LAW

A Refereed Academic Quarterly, Published by the Academic Publication Council - University of Kuwait

The Attendance of the Resigned Kuwaiti Government as a Condition for the Validity of Convening or Continuing the Session of the National Assembly.

Prof. Adel Altabtabaei

جامعة الكويت
KUWAIT UNIVERSITY

P-ISSN: 1029 - 6069

E-ISSN: 2960 - 2742

No. 3 - Vol. 48

Rabi I 1446 - September 2024