

التعويض عن أضرار الحرب العدوانية على الكويت

د. عادل الطبطبائي
أستاذ القانون العام
كلية الحقوق - جامعة الكويت

تمهيد وتقسيم

ترتب على الاحتلال العراقي للكويت إصابة العديد من المرافق العامة والخاصة بأضرار فادحة نتيجة تطبيق قوات الاحتلال سياسة الأرض المحروقة، إذ لم تكتف هذه القوات بإشعال النار في آبار النفط، العماد الرئيسي لثروة البلاد الوطنية، وإنما عمدت إلى تخريب المنشآت والمباني العامة، وسرقت محتوياتها.

كما تعرضت المؤسسات الخاصة لأعمال التخريب والسرقة، مما يجعلها في وضع اقتصادي ومالي صعب، باتت تتطلع معه إلى الدولة لكي تمد لها يد العون، لتستطيع النهوض من كبوتها، لتعاود نشاطها من جديد.

ولكن الأضرار التي لحقت بالكويت لم تقف عند هذا الحد، وإنما امتدت إلى تدمير البيئة في الكويت، وتلويث السماء بسحب الدخان الكثيفة فضلاً عن

تكوّن بحيرات هائلة من النفط بات وجودها يشكل خطراً حقيقياً على مخزون البلاد من المياه الجوفية، فضلاً عن تلوث البحر، وتعرض الكائنات البحرية والشعب المرجانية التي تعيش فيه إلى خطر الموت المحقق.

وإذا كانت الأمم المتحدة بأجهزتها المختلفة، وعلى رأسها مجلس الأمن الدولي قد أدان الاحتلال العراقي للكويت، بوصفه عملاً غير مشروع مخالف لأبسط مبادئ القانون الدولي، فضلاً من مخالفته لمبادئ الأخوة العربية وحسن الجوار. فإن هذه الهيئة الدولية قد حملت العراق، عبر سلسلة من قراراتها مسؤولية تعويض الكويت عن الأضرار التي لحقتها من جراء تعرضها لهذا العدوان الغادر.

ولكن مسألة الحصول على التعويضات من العراق يبدو أمراً صعباً في ظل الظروف الحالية نتيجة استمرار النظام العراقي برفض معاودة إنتاجه النفطي حسب قرارات الأمم المتحدة والتي تهدف إلى اقتطاع نسبة من عائداته النفطية لتسدد إلى صندوق التعويضات الدولي من أضرار الحرب التي شنها في منطقة الخليج العربي.

ولذلك تطلع الأفراد إلى الدولة لكي تتولى مهمة تعويضهم عن الأضرار التي لحقت بهم، الأمر الذي يحق التساؤل معه عن مدى وجود التزام أو واجب دستوري من الدولة تجاه مواطنيها بتعويضهم عن أضرار الحروب أو الكوارث التي يتعرضون لها.

لذلك تكون دراستنا لأحكام هذا الموضوع على النحو التالي:

المبحث الأول: التزام العراق بتعويض الأضرار الناتجة عن عدوانه.

المبحث الثاني: مدى التزام الحكومة الكويتية دستورياً بتعويض مواطنيها.

المبحث الأول

التزام العراق بتعويض الأضرار الناتجة عن عدوانه

من المبادئ القانونية المستقرة، المبدأ القائل «من أحدث ضرراً بالغير بسبب خطأه لزمه التعويض»، وهذا المبدأ إذا كان يصح تطبيقه في علاقات الأفراد في علاقاتهم التبادلية، فإنه صالح كذلك للتطبيق في ميدان العلاقات الدولية.

لقد سببت القوات الغازية للكويت أضراراً جسيمة، أصابت الأنفس والأموال، الأفراد والمؤسسات، بل امتدت آثار التخريب إلى حد الإضرار بالبيئة الطبيعية، إن لم نقل تدميرها.

إن صور الضرر الذي لحق بالكويت من جراء الغزو عديدة إلى درجة قد تستعصي الحصر، ومع ذلك يمكننا إجمالها في الصور الآتية:

١ - الأضرار التي لحقت بالأفراد، وتشمل فقدان النفس البشرية، أو الإصابة بعاهات دائمة، أو الأضرار النفسية المدمرة، أو فقد مورد الرزق نتيجة خسارة الفرد لوظيفته أو تجارته في الكويت أو العراق، أو دول الخليج الأخرى.

٢ - الأضرار التي لحقت بالمنشآت والمؤسسات العامة والخاصة، وتشمل سرقة محتويات هذه الجهات، بما في ذلك الأثاث والمعدات والبرامج التي صرف في سبيل إعدادها وقت طويل، وأموال كثيرة، والمكتبات، ونظم المعلومات، وأجهزة الكمبيوتر، والأجهزة المكتبية الأخرى التي لا مجال لحصرها في هذا البحث. هذا فضلاً عن الطرق العامة، وما أصابها من

أضرار، وأجهزة الاتصالات السلكية واللاسلكية، والموانئ والمطارات وغيرها.

٣ - سرقة الممتلكات الخاصة بالأفراد، وتشمل محتويات المساكن، وما لحق هذه الأخيرة من تخريب وتدمير متعمد، والسيارات الخاصة، وغيرها.

٤ - تدمير منشآت وآبار البترول، وما تسببه ذلك من خسارة يومية تقدر بـ ١٢٠ مليون دولار نتيجة المرافق النفطية المشتعلة بحوالي ٧٢٠ بئراً.

٥ - وأخيراً نشير إلى أن الأضرار السابقة، إذا كان يمكن حصرها وتقدير حجم الدمار الذي لحق الكويت بسببها، وبالتالي تقدير التعويض عنها، فإن هناك نوعاً آخر من الضرر لا يمكن في الواقع حصر حجمه، ونقصد بذلك الأضرار التي لحقت بالبيئة في الكويت، الأمر الذي يتطلب في نظرنا وجوب إصدار قرار جديد من مجلس الأمن الدولي، يوجب على العراق تعويض الكويت عن جميع الأضرار التي يمكن أن تظهر في المستقبل نتيجة عدوانه على البيئة.

ولما كان العدوان العراقي لا يمكن تبريره من الناحية القانونية، وقد أحدث أضراراً بالغة بالكويت، فقد لزمه التعويض.

وإذا كان هذا المبدأ يكفي بذاته لإلزام العراق بدفع التعويضات للكويت، فإن مجلس الأمن الدولي، قد أصدر من القرارات ما ألزم العراق بدفع التعويض عن كل الأضرار الناجمة عن حربه العدوانية.

ويمكننا في هذا المجال الإشارة إلى القرارات التالية:

١ - القرار رقم ٦٧٤ الصادر بتاريخ ٢٩/١٠/١٩٩٠ والذي نصت الفقرة الثامنة منه على أن مجلس الأمن (يذكر العراق بمسئوليته بموجب القانون

الدولي، عن أي خسائر أو أضرار أو إصابات تنشأ فيما يتعلق بالكويت والدول الأخرى ورعاياها وشركاتها نتيجة لغزو العراق واحتلاله غير المشروع للكويت). كما نصت الفقرة التاسعة من القرار على أن مجلس الأمن (يدعو الدول إلى جمع المعلومات ذات الصلة بمطالباتها ومطالبات رعاياها وشركاتها للعراق بجبر الضرر أو التعويض المالي بغية وضع ما قد يتقرر من ترتيبات وفقاً للقانون الدولي).

٢ - القرار رقم ٦٨٦ الصادر بتاريخ ١٩٩١/٣/٢ والذي تقررته بموجبه شروط وقف الأعمال الحربية في منطقة الخليج، ومن بين هذه الشروط ما نصت عليه المادة الأولى الفقرة (ب) من القرار من إلزام العراق بأن (يقبل من حيث المبدأ مسؤوليته عن أية خسارة أو ضرر أو أضرار ناجمة فيما يتصل بالكويت ودول ثالثة ورعاياها وشركاتها نتيجة لغزو العراق للكويت، واحتلاله غير الشرعي لها).

ويلاحظ أن العراق قد قبل بأحكام القرار رقم ٦٨٦، ومن بينها الشروط الخاصة بالتعويض، وبذلك يصبح ملزماً، من الناحية القانونية، بتعويض كافة الجهات أو الأشخاص والدول، وفي مقدمتها الكويت عن كافة الأضرار التي لحقت بها نتيجة لعدوانه غير المبرر.

ولتطبيق أحكام هذا القرار، أصدر مجلس الأمن الدولي قراراً آخر أنشأ بموجبه صندوق دولي لتعويض المتضررين من جراء الحرب، على أن يمол من اقتطاع نسبة من عائدات العراق النفطية تصل إلى ٣٠٪. وقد باشر الصندوق بالفعل وضع أسس صرف هذه التعويضات.

ولأجل وضع قرارات مجلس الأمن الدولي موضع التنفيذ، فيما يتعلق بتعويض المواطنين الكويتيين، فقد أصدرت الحكومة الكويتية المرسوم بقانون

رقم ٦ لسنة ١٩٩١ بإنشاء «الهيئة العامة لتقدير التعويضات عن خسائر العدوان العراقي»، والصادر بتاريخ ٢٧/٥/١٩٩١ حيث نصت المادة الأولى من القانون على أن (تنشأ هيئة عامة ذات شخصية معنوية مستقلة تلحق بمجلس الوزراء تسمى «الهيئة العامة لتقدير التعويضات عن خسائر العدوان العراقي» وتتولى دون غيرها حصر الأضرار وتقدير الخسائر للمتضررين نتيجة للأعمال التي قام بها المعتدي والتي وقعت في الحادي عشر من محرم ١٤١٠ هـ الثاني من أغسطس ١٩٩٠ م حتى ١١ شعبان ١٤١١ هـ الموافق ٢٦ فبراير ١٩٩١ م. وتنتهي الهيئة من مهمتها في موعد لا يجاوز سنتين من تاريخ العمل بهذا القانون ويجوز مدها بمرسوم).

كما نصت المادة الخامسة من القانون على أن (يشكل مجلس الإدارة لجنة فرعية أو أكثر تنظر في الطلبات التي تقدم إليها لحصر الأضرار وتقديم تقديرها عن كل طلب يعرض عليها في هذا الشأن).

كما نصت المادة السادسة من القانون على أن (تشكل بقرار من مجلس الوزراء لجنة قضائية أو أكثر تعرض عليها تقارير اللجان الفرعية. وتباشر اللجنة القضائية أعمالها في مقر الهيئة ويرأسها أحد رجال القضاء يرشحه وزير العدل والشؤون القانونية بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى، وتضم في عضويتها أربعة أعضاء من ذوي الكفاءة والخبرة يختارهم مجلس الوزراء. وتبت هذه اللجنة في تقارير اللجان الفرعية بقرار نهائي ولا يجوز الطعن فيه أمام القضاء أو بأي طريق من طرق الطعن. وتباشر اللجان الفرعية واللجان القضائية أعمالها وفقاً للإجراءات والأحكام التي يقررها مجلس الإدارة وله في ذلك تحديد الوثائق والمستندات والأدلة التي تلزم للتقرير).

وأخيراً نشير إلى المادة (٧) من المرسوم بقانون والتي تنص على أن (تخطر الهيئة وزارة المالية بقرارات اللجنة القضائية وتتولى الوزارة صرف التعويضات

وفقاً لما يرد في هذه القرارات وفي حدود المبالغ التي تحصل عليها من الأموال التي يلتزم بها العراق كتعويض لدولة الكويت. ويتم الصرف حسب الإجراءات والأولويات وبالكيفية التي يقررها مجلس الوزراء).

ويمكننا أن نورد بعض الملاحظات على النصوص السابقة الخاصة بقانون هيئة التعويضات، وهي:

١ - إن المادة الأولى قد حددت نطاق اختصاص الهيئة بحصر الأضرار وتقدير التعويضات للمتضررين نتيجة للأعمال العدوانية التي قام بها العراق. وبذلك يشمل نطاق اختصاص الهيئة كافة المتضررين من مواطنين ومقيمين^(١).

٢ - إن القانون قد حدد نطاق التعويض الزمني بالأضرار والخسائر التي وقعت خلال الفترة من ٢/٨/١٩٩٠ إلى ٢٦/٢/١٩٩١ أي من أول يوم للاحتلال إلى تاريخ تحرير الكويت، وهذا التحديد محل نظر، ذلك لأن الأضرار التي يمكن أن تنجم عن العدوان العراقي قد تقع بعد تاريخ ٢٦/٢/١٩٩١، ولكنها ترتبط بعلاقة سببية مباشرة بهذا العدوان. ويكفي أن نشير في هذا المجال إلى الإصابات التي يمكن أن تلحق بالأنفس البشرية من جراء انفجار الألغام التي زرعتها القوات العراقية بالأرض الكويتية والتي تتسبب يومياً بمقتل وإصابة العشرات، ولا شك أن العراق مسئول

(١) ولذلك لا نجد سنداً لما صرح به السيد رئيس مجلس إدارة الهيئة من أن اختصاص الهيئة يقتصر على تعويض المواطنين فقط، أما الأجانب، ولو كانوا مقيمين في الكويت، تتولى حكوماتهم هذه المهمة.

ذلك لأن تقدير التعويض وحصر الخسائر شيء، والمطالبة بالتعويض شيء آخر. إذ يجوز بنظرنا أن تقوم الكويت بمهمة حصر الأضرار وتقدير التعويضات عنها، على أن تقوم الحكومات الأخرى المطالبة بالتعويض نيابة عن رعاياها. بل أنه قد يستحيل على الحكومات الأجنبية، بحكم مكان وقوع الجريمة، أن تقوم بمهمة حصر الأضرار وتقدير التعويض.

قانوناً وبموجب قرارات مجلس الأمن الدولي عن تعويضهم، كما يمكن أن نشير إلى الأضرار الفادحة التي لحقت بالبيئة الكويتية، وكذلك الدمار الذي لحق بمكامن آبار النفط والذي يزداد يوماً بعد يوم من جراء استمرار اندلاع النيران في هذه الآبار.

غير أن نص المادة الأولى من قانون الهيئة يسد الباب أمام المتضررين منهم من الوصول إلى حقهم طالما أن التعويضات لا يمكن الحصول عليها إلا عن طريق الحكومة الكويتية، ولا يمكن للمتضرر، بموجب هذا القانون، من اللجوء مباشرة إلى صندوق التعويضات والذي أنشأه مجلس الأمن الدولي.

ولذلك نرى وجوب تعديل المادة الأولى من القانون بما يسمح بتعويض من تلحق بهم إصابات أو أضرار والتي تكون قد وقعت بعد تاريخ ١٩٩١/٢/٢٦ ويمكن أن يكون نص المادة المقترح كالتالي:

«وتتولى دون غيرها حصر الأضرار وتقدير الخسائر للمتضررين نتيجة للأعمال التي قام بها المعتدي والتي وقعت في الحادي عشر من محرم ١٤١٠هـ الثاني من أغسطس ١٩٩٠م وحتى ١١ شعبان ١٤١١هـ الموافق ٢٦ فبراير ١٩٩١، أو وقعت بعد هذا التاريخ بسبب هذه الأعمال».

وقد يقال أن إبقاء الباب مفتوحاً أمام طلب التعويضات يعني أن تستمر هيئة التعويضات إلى مالا نهاية في العمل، ولذلك حدد لها المشرع مدة لا تتجاوز سنتين قابلة للتجديد بمرسوم لالانتهاء من أعمالها. ويمكن الرد على ذلك بالقول بوجود إمكانية لجوء المتضرر إلى القضاء العادي لتحديد الضرر الذي لحقه، وبالتالي تتولى حكومة الكويت، بعد حصوله على حكم نهائي بالمطالبة بالتعويض نيابة عنه.

٣ - جعل المشرع قرار اللجنة القضائية نهائي وغير قابل للطعن فيه أمام القضاء

أو بأي طريق من طرق الطعن، وهذا الحكم محل نظر من ناحيتين:
الأولى: أن تسميه اللجنة «باللجنة القضائية»، لمجرد أن يرأسها أحد رجال
القضاء، مخالف للحقيقة، فهي لا يمكن أن تكون لجنة قضائية، إلا إذا كان
أعضاؤها من رجال القضاء جميعاً، وإنما التكييف القانوني السليم لها أنها
«لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي».

الثانية: إن تحصين قرارات اللجنة بعدم جواز الطعن فيها أمام القضاء أمر
محل نظر من الناحية الدستورية، إذ لا يجوز دستوريا حرمان أحد من
اللجوء إلى قاضيه الطبيعي^(٢).

٤ - إن الهيئة لا تقوم بدفع التعويضات، وإنما تتولى وزارة المالية هذه المهمة
ويلاحظ هنا أن وزارة المالية لا تلتزم بدفع التعويضات إلا في حدود المبالغ
التي يلتزم العراق بدفعها كتعويض للكويت.
وهذا يعني إمكانية عدم حصول المتضررين على حقوقهم بالتعويضات في
حالة عدم دفع العراق لهذه التعويضات، أو حصولهم على جزء منها، في
حالة عدم كفاية الأموال المحصلة لدفع كافة التعويضات، الأمر الذي يثير
تساؤلاً قانونياً عن مدى إمكانية تطبيق مبدأ قسمة الغرماء بين المتضررين
بشأن الأموال المحصلة.

٥ - تشير العبارة الواردة في المادة السابقة من القانون وهي (. . . تتولى الوزارة
صرف التعويضات . . . في حدود المبالغ التي تحصل عليها من الأموال التي
يلتزم بها العراق كتعويض لدولة الكويت)، تساؤلات عن كيفية المطالبة
بالتعويض، إذ يمكن الإشارة هنا إلى احتمالين:
الأول: أن تقوم الكويت بالمطالبة بمبلغ جزافي يدفعه لها الصندوق

(٢) انظر في تفاصيل عدم دستورية النصوص المانعة من حق التقاضي، كتابنا النظام الدستوري في
الكويت دراسة مقارنة، ١٩٨٥، ص ٨٦٢ - ٨٦٨.

الدولي للتعويضات، وبعدها تقوم بدفع التعويضات حسب قرارات اللجان التي أنشأتها الهيئة، وبالطريقة التي يراها مجلس الوزراء. الثاني: أن تقوم الكويت برفع طلبات التعويض التي أصدرتها اللجان التي أنشأتها الهيئة بشأنها قرارات نهائية، إلى الصندوق الدولي للتعويضات نيابة عن أصحابها، وفي هذه الحالة تقوم وزارة المالية بصرف المبالغ التي تحصل عليها وفق كل حالة على حدة، وحسب قرار الصندوق الدولي للتعويضات.

والواقع إن عبارة المادة السابقة، ولا سيما الفقرة الأخيرة منها والتي تنص على أن (يتم الصرف حسب الإجراءات والأولويات وبالكيفية التي يقررها مجلس الوزراء) يرجح الاحتمال الأول، ومع ذلك فإن من الأفضل إعادة النظر بنص المادة السابقة، بما يضمن عدم إثارة أية إشكالات حول أسلوب طلب التعويض.

المبحث الثاني

مدى إلزام الحكومة الكويتية دستوريا بتعويض مواطنيها

إذا كانت الحكومة الكويتية قد أنشأت الهيئة العامة للتعويضات لتعويض الأفراد المتضررين نتيجة للعدوان العراقي، فإن دفع هذه التعويضات مناط بما عسى أن تحصل عليه الكويت من تعويضات يدفعها العراق، ولكن السؤال الذي يمكن أن يطرح هنا، هل الحكومة الكويتية، ملزمة دستورياً أي بموجب نصوص الدستور بتعويض مواطنيها عن أضرار الحرب؟.

لورجعنا إلى نصوص الدستور الكويتي، لوجدنا نص المادة (٢٥) منه تنص على أن (تكفل الدولة تضامن المجتمع في تحمل الأعباء الناجمة عن الكوارث والمحن العامة، وتعويض المصابين بأضرار الحرب أو بسبب تأدية واجباتهم العسكرية).

فهل يمكن القول أن هذا النص يكون الأساس الدستوري الذي بموجبه يمكن للمواطنين المتضررين مطالبة الحكومة بالتعويض، دون أن يتوقف ذلك على ما عسى أن تحصل عليه الكويت من التعويضات التي يدفعها العراق؟ أو بعبارة أخرى تتولى الحكومة الكويتية تعويض المواطنين المتضررين من المال العام؟.

يمكن أن يقال أن نص المادة (٢٥) لا يكفي بذاته لإلزام الحكومة الكويتية دستوريا بتحمل تبعة العدوان العراقي ودفع التعويضات للمواطنين المتضررين من جراء هذا العدوان. إذ لم يرد النص بصيغة الإلزام، وإنما جرى سياق النص على كفالة الدولة بتعويض المصابين بأضرار الحرب أو بسبب تأدية واجباتهم العسكرية وهذا يعني أن الدولة تعمل، قدر استطاعتها على تعويض هؤلاء، لكنها إن لم تفعل ذلك، فلا يمكن أن يوجه لها تقصير دستوري جزاء موقفها هذا ذلك لأن المشرع الدستوري لو أراد أن تقوم الدولة بتعويض المصابين بأضرار الحرب أو بسبب تأدية واجباتهم العسكرية لنص صراحة على (التزام الدولة بتعويض المصابين بأضرار الحرب أو بسبب تأدية واجباتهم العسكرية).

كما يمكن أن يقال تدعيماً لهذا الرأي وتقويته، أن نص المادة (٢٥) من الدستور ورد ضمن الباب الثاني من الدستور والذي يحمل عنوان «المقومات الأساسية للمجتمع الكويتي» وهذا الباب كما هو معروف يحتوي على النصوص الدستورية التي تتضمن توجيهات دستورية للمشرع العادي والتي درجت الدساتير الحديثة، بعد الحرب العالمية الأولى على تضمينها نصوصها، متأثرة

بذلك بالأفكار الاشتراكية، فهذه النصوص تتضمن في الواقع قواعد دستورية ذات مضمون سياسي أكثر منها قواعد دستورية ذات مضمون قانوني مجرد.

وبعبارة أخرى إن وجود هذه القواعد بكثرة بالدستور يجعل منه وثيقة سياسية أو برنامج انتخابي أكثر من كونه وثيقة تتضمن قواعد قانونية ملزمة^(٤).

والواقع أن هذا الرأي رغم وجاهته لا يمكن قبوله بمجرد أن نص المادة (٢٥) من الدستور قد ورد ضمن الباب الثاني منه الخاص بالمقومات الأساسية للمجتمع الكويتي، ذلك لأن الأخذ بهذا الرأي، يفتح الباب على مصراعيه للقول بأن هناك نصوصاً ملزمة في الدستور، وأخرى غير ذلك، وهو مالا يمكن التسليم به في أي حال من الأحوال. فنصوص الدستور كلها ملزمة، بوصفها نصوصاً قانونية صادرة من أعلى سلطة مشرعة في البلاد ألا وهي السلطة التأسيسية الأصلية. صحيح أن الباب الثاني من الدستور يتضمن بعض النصوص التي تحمل بين طياتها توجيهات دستورية للمشرع العادي، بمعنى أنها لم تضع عليه واجبا قانونياً محدداً يتعين عليه القيام به، وإنما حددت له بعض المعالم والأرشادات التي يهتدي بها عند سنه للقوانين. فهذه النصوص بصياغتها لا تتطلب من المشرع واجباً محدداً يتعين عليه القيام به، في حين أن هناك نصوصاً أخرى تطلب المشرع الدستوري من السلطة التشريعية ضرورة تنظيم موضوعاتها على نحو معين، وإلزامها بذلك، بحيث يترتب على مخالفتها لهذا الإلزام اتصافها بعدم الدستورية.

والواقع أن النصوص الدستورية الواردة في الباب الثاني من الدستور يمكن تقسيمها إلى مجموعتين:

(٤) انظر في هذا الاتجاه، Cujas, 1980, Droit Constitutionnel et institutions Politiques, p 177.

المجموعة الأولى: وتتضمن النصوص التي تحتوي على توجيهات دستورية للمشرع العادي، ولكنها لا تفرض التزامات محددة ومعينة عليه، وهذه النصوص تشمل المواد ٧، ٨، ٩، ١٠، ١٢، ١٤، ٢٣، ٢٤.

المجموعة الثانية: وتتضمن النصوص التي تحتوي على واجبات محددة والالتزامات معينة يجب على المشرع العادي أن يضعها نصب عينيه وهو يسن القوانين، وإلا أمكن الطعن بعدم دستوريته لمخالفتها لأحكام الدستور، وتشمل هذه المجموعة المواد ١١، ١٣، ١٦، ١٧، ١٨، ١٩، ٢٠، ٢١، ٢٢، ٢٥، ٢٦.

والمبتحر في ملاحظة أسلوب صياغة المواد في كل من المجموعتين يلاحظ مدى الاختلاف بينهما، فالنصوص الواردة في المجموعة الأولى تكون الصياغة أقرب إلى الأسلوب الأدبي الإنشائي، مثال ذلك المادة (١٢) التي تنص على ما يلي «تصون الدولة التراث الإسلامي والعربي، وتسهم في ركب الحضارة الإنسانية»، أو نص المادة (١٤) «ترعى الدولة العلوم والآداب والفنون وتشجع البحث العلمي» أو نص المادة (٢٣) «تشجع الدولة التعاون والادخار وتشرف على تنظيم الائتمان». في حين أن المشرع الدستوري في صياغته للنصوص الواردة في المجموعة الثانية يتطلب من السلطة التشريعية وجوب التقيد بأحكام معينة أو تحقيق أهداف محددة.

فعلى سبيل المثال نجد المادة (١٨) تنص على أن «الملكية الخاصة مصونة، فلا يمنع أحد من التصرف في ملكه إلا في حدود القانون، ولا ينزع عن أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة في الأحوال المبينة في القانون، وبالكيفية المنصوص عليها فيه، وبشرط تعويضه عنها تعويضاً عادلاً. والميراث حق تحكمه الشريعة الإسلامية». فهذه المادة قررت صيانة وحفظ الملكية الخاصة، مما يعني تبنيها للمذهب الفردي في الاقتصاد، كما حددت شروط معينة لنزع الملكية وفوضت

المشرع العادي بتحديدھا .

وحددت أن الميراث حق تحكمه قواعد الشريعة الإسلامية الغراء . فهذه المادة بما تتضمنه من عبارات «لا يمنع أحد . . .» و«لا ينزع عن أحد ملكه . . .» «بشرط تعويضه عنه تعويضاً عادلاً . . .» و«الميراث حق . . .» تختلف عن عبارات «نصون ، وترعى ، وتشجع» وغيرها من العبارات الواردة في المجموعة الأولى .

ولما كانت المادة (٢٥) من الدستور تقع ضمن المجموعة الثانية في نظرنا، إذ فرضت على الدولة «كفالة» تضامن المجتمع في تحمل الأعباء الناجمة عن الكوارث والمحن العامة، والكفالة، كما هو معروف التزام قانوني يقيد الشخص الطبيعي أو المعنوي نفسه به، ويتعهد بتنفيذه .

ويلاحظ من جانب آخر أن لفظ الكفالة لم يقتصر وروده على أحكام الباب الثاني من الدستور، وإنما ورد كذلك في الباب الثالث منه الخاص بالحقوق والحريات والذي لا يمكن أن يقال بشأنه إلا جملة واحدة هي أن نصوصه تقرر أحكاماً إلزامية للدولة والأفراد، تبين حقوق والتزامات كل طرف، ومن المواد التي ورد لفظ الكفالة بها ضمن أحكام هذا الباب، نشير، على سبيل المثال إلى المادة (٤٠) التي تنص على أن (التعليم حق للكويتيين، تكفله الدولة وفقاً للقانون وفي حدود النظام العام والآداب . . .) .

ويترتب على ما سبق أن المادة (٢٥) من الدستور عندما نصت على كفالة الدولة بتعويض المصابين بأضرار الحرب أو بسبب تأدية واجباتهم العسكرية، إنما تقرر، قانوناً، التزاماً على الدولة يجب عليها تأديته تجاه مواطنيها .

ونخلص من كل ذلك أن المادة (٢٥) من الدستور تصلح كأساس دستوري لمطالبة الدولة بتعويض المواطنين عن الأضرار التي أصابتهم من جراء الحرب العدوانية التي فرضت علينا .

وبعبارة أخرى أن هناك حقاً يثبت لكل مصاب تجاه الدولة بتعويضه، غير أن هذا الحق، شأنه شأن سائر الحقوق والحريات الأخرى، محدود طبيعياً بإمكانيات الدولة ومدى طاقتها. بمعنى أن الدولة إذا كانت ملزمة بهذا التعويض، إلا أنه يجب أن يكون في حدود إمكانيات الدولة وقدراتها الاقتصادية، والا يشكل هذا التعويض إرهاباً جسيماً لكاهل الدولة المالي، وهو كاهل محمل بأثقال لا يمكن نكرانها بحال. إن هذا التعويض يجب أن يكون في حدود تعبر فيه الدولة عن تكافل أفراد مجتمعتها تجاه المتضررين منهم من جراء الحرب التي فرضت عليهم لا أكثر من ذلك. وبعبارة أخرى أنه لمسة حنان من الدولة تجاه مواطنيها تسمح فيها دموعهم التي سببها العدوان.

وبعبارة أخرى، إن فكرة التعويض الواردة في المادة (٢٥) من الدستور تختلف تماماً عن نظام التعويض الوارد في القانون المدني والذي يقوم على أساس جبر الضرر، إن الدستور عندما قرر التعويض للمواطنين بسبب إصابات الحرب أو بسبب تأدية واجباتهم العسكرية، إنما أراد أن يعبر عن تضامن المجتمع تجاه أفراد المتضررين، وإن أسلوب التعبير عن هذا التضامن لا يعني بحال الطلب من الدولة أن تدفع تعويضاً كاملاً عن هذه الأضرار.

وقبل أن نختم هذا البحث يجب علينا الإشارة إلى تساؤل هام يمكن أن يرد في هذا السياق، وهو أن امتناع الدولة، أو تأخرها عن الوقت المعقول لإصدار التشريع الخاص بتعويض المواطنين وفقاً لأحكام المادة (٢٥) من الدستور هل يشكل هذا المسلك مخالفة لأحكام الدستور أم أنه مجرد تقصير دستوري منها؟.

الواقع، إن المشرع لم يحدد مدة معينة لإصدار التشريع الخاص بالتعويض ولكن ذلك لا يمنع أن ينسب للدولة مخالفة لأحكام الدستور، نتيجة لمسلكتها السلبي المتمثل بامتناعها أو تأخرها عن إصدار التشريع الخاص بالتعويضات

ضمن الوقت المعقول^(٥) ولكن هذه المخالفة الدستورية إذا كان لا يمكن الطعن عليها أمام المحكمة الدستورية لعدم ورودها ضمن نص تشريعي ، إلا أن ذلك لا يمنع قانوناً من اللجوء إلى أسلوب آخر ألا وهو رفع الأمر إلى القضاء العادي لطلب التعويض عن الأضرار الناتجة عن تأخر الدولة عن إصدار هذا التشريع . باعتبار أن هذا التأخير يكون خطأ قانونياً يستوجب التعويض عنه .

(٥) انظر في موضوع الوقت المعقول لإصدار التشريعات ، كتابنا / النظام الدستوري في الكويت ، المرجع السابق ، ص ٥٧٧ .