

الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان

أ.د. عادل الطبطبائي
استاذ القانون العام
كلية الحقوق - جامعة الكويت

تمهيد وتقسيم :

يقوم النظام البرلماني على أساس أن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، إذ يستطيع أن يسحب الثقة منها، وبالتالي يجب عليها الرحيل عن دفة الحكم، وفي مقابل ذلك تملك الحكومة أن تحل البرلمان، وسلاح الحل سلاح خطير تملكه الحكومة لتواجه به حق سحب الثقة منها الذي يملكه البرلمان، وقد لا تلجأ الحكومة إلى استعمال حق الحل إذ قد تكتفي بالتلويح به أمام أعضاء البرلمان لثيهم عن المضي في عزمهم على إسقاط الحكومة.

ولما كان حق الحل، بما يتضمنه من تعطيل مؤقت للحياة البرلمانية، وانتقال حق التشريع، مؤقتاً إلى السلطة التنفيذية، يعتبر من الأمور الخطيرة في الحياة الدستورية، لذلك لجأت أغلب الدساتير في الدول المختلفة إلى إحاطة حق إستعماله بقيود مختلفة ومتنوعة، ضماناً لعدم إساءة استعماله أو الانحراف في إستعمال السلطات المترتبة عليه.

وتتراوح هذه الضمانات بين تقييد حق الحكومة بحل البرلمان مرة أخرى بمدة معينة يجب أن تنقضي على قرار الحل الأول، والا يكون الحل لذات السبب الذي حل بسببه البرلمان لأول مرة، ووجوب تحديد موعد لإجراء

الانتخابات العامة لإختيار أعضاء المجلس النيابي الجديد، وتقييد الاختصاصات التشريعية للحكومة اثناء فترة الحل واخيرا وجوب عرض القرارات التي تصدرها الحكومة اثناء فترة الحل ، على البرلمان الجديد لاقرارها اذ تشكل هذه الطريقة رقابة لاحقه على أعمال الحكومة .

غير أن بعض الأنظمة الدستورية لم تقف عند حد تطلب توافر هذه الضمانات التقليدية ، وإنما ذهبت إلى أبعد من ذلك ، عندما أوجبت وجود ما يمكن أن نسميه بالحضور البرلماني أثناء الحل ، وذلك من أجل ضمان استمرار الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية أثناء فترة الحل ، إذ لا يمكن أن تترك السلطة التنفيذية تمارس أعمالها وحيدة ، وإنما لابد من وجود نوع من الرقابة عليها ، وتختلف درجة هذه الرقابة أو صورها باختلاف الأنظمة الدستورية التي تتبناها .

والدستور الكويتي بإعتباره من الدساتير الحديثة ، لم يكن له أن يغفل عن تنظيم هذا الجانب المهم والحيوي ، ولذلك نظمت بعض نصوصه حالة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية أثناء فترة الحل .

لذلك تكون دراستنا لأحكام هذا الموضوع على النحو التالي :

الفصل الأول : صور الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية اثناء فترة الحل .

الفصل الثاني : كيفية تنظيم الدستور الكويتي للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية اثناء فترة الحل .

صور الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية اثناء فترة الحل

تطلبت بعض الأنظمة الدستورية وجود نوع من الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية اثناء فترة حل البرلمان، فهذه الانظمة لم تقف عند حد تحديد موعد لاجراء الانتخابات العامة الجديدة، ودعوة الناخبين لاختيار أعضاء المجلس الجديد، كما لم تقف عند حد السماح للحكومة، وفي حدود معينة بممارسة سلطة التشريع اثناء غياب البرلمان، على أن تعرض ما اصدرته خلال فترة الحل على البرلمان الجديد لاقاراره أو رفضه حسب القواعد التي تتبناها هذه الدساتير، وإنما تبنت هذه الانظمة الدستورية احكاما أكثر اهمية وحيوية، عندما فرضت وجود نوع من الحضور البرلماني ومكنته من فرض الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية خلال فترة الحل.

وتتنوع صور هذا الحضور البرلماني، ومع ذلك يمكننا حصرها بالامثلة التالية :

أولا : تعديل تشكيل الحكومة التي حلت البرلمان :

هناك بعض الدساتير تتطلب في حاله حل البرلمان اجراء تعديل في تشكيل الحكومة التي قامت بالحل، من أجل ضمان وجود دور برلماني عند اتخاذ القرارات الحكومية، ومن أمثلة هذه الدساتير يمكن أن نذكر الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٤٦ قبل تعديله عام ١٩٥٤ والذي نص بالمادة (٥٢) منه على أنه في حالة حل البرلمان، فإن مجلس الوزراء يستمر في وظيفته لتصريف الأمور الجارية، باستثناء رئيس المجلس ووزير الداخلية، كما يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الجمعية الوطنية رئيسا لمجلس الوزراء، والذي يقوم بدوره بتعيين وزير الداخلية بالاتفاق مع مكتب الجمعية الوطنية، إضافة إلى تعيين أعضاء المجموعات السياسية غير الممثلة في البرلمان كوزراء دولة في الحكومة. ولا شك

أن هذا التكوين الجديد لمجلس الوزراء يجعل منه بمثابة لجنة مصغرة من لجان البرلمان، ويضمن مشاركة البرلمان المنحل في أعمال الحكومة المستقلة، والتي تتولى تصريف الأمور الجارية^(١).

وقد دلت بعض الحوادث على أن الحكومة تحرص على استشارة البرلمان، ولو كان منحلاً تطبيقاً لهذا النص، ومن أمثلة ذلك نذكر قرار حكومة Mollet بالسماح للسفن الفرنسية بالعبور من قناة السويس بعد تأميمها، ولكن هذا القرار لم يتخذ إلا بعد الاجتماع برؤساء المجموعات السياسية البرلمانية، حيث اتخذ القرار بالإجماع^(٢).

ويمكن أن نشير في هذا الصدد كذلك إلى الدستور التركي الصادر عام ١٩٦١، والذي يفرض تغييرات في تكوين الحكومة عند حل البرلمان، حيث نصت المادة (١٠٩) من الدستور على أن وزراء العدل والداخلية والمواصلات والاتصالات يستقيلون قبل الانتخابات العامة للجمعية الوطنية إذا تقرر إجراء هذه الانتخابات قبل موعدها العادي أو قرر البرلمان حل نفسه. وفي حالة حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية بموجب الشروط المحددة في المادة (١٠٨) من الدستور، فإن كلا من رئيس الوزراء والوزراء المستقلين يشكلون مجلس وزراء والذي يضم الأعضاء غير الممثلين في المجلس الكبير الذي يتكون من مجلسي البرلمان وكذلك أعضاء الأحزاب السياسية في الجمعية الوطنية حسب نسبة تمثيلهم فيها. كما تنص المادة (١٠٨) على أنه لا يجوز طرح الثقة بالمجلس الوزاري المؤقت والذي يستمر في عمله حتى اجتماع البرلمان الجديد بعد انتخابه^(٣).

(١) انظر في تفاصيل ذلك : philipe Lavaux: la dissolution des assemblées parlementaires, Economica. Paris 1983, P. 330-331

(٢) انظر في تفاصيل ذلك L'introuvable notion d'affaires courantes, R.F.S.P., 1970, P664

- وانظر أيضاً في تفاصيل أخرى حول هذا الموضوع كتابنا : اختصاصات الحكومة المستقلة، دراسة مقارنة، مطبوعات مؤسسات الكويت للتقدم العلمي، ١٩٨٦، ص ١٦٠.

(٣) انظر في ذلك : philippe lavaux: La dissolution des assemblées parlementaires OP.ct., p.332

ويلاحظ أن المجلس الوزاري التركي المؤقت يملك اختصاصات كاملة، ولا يقتصر على مجرد تصريف الأمور الجارية، كما هو الحال في دستور فرنسا الصادر عام ١٩٤٦ قبل تعديله عام ١٩٥٤.

ثانيا : استمرار البرلمان المنحل في أداء وظائفه :

١ - تقرر بعض الدساتير أن البرلمان المنحل يستمر في أداء وظيفته التشريعية حتى إجراء الانتخابات العامة واجتماع المجلس التشريعي الجديد.

ومن أمثلة هذه الدساتير يمكن أن نذكر الدستور الهولندي، فقد جرى العمل في ظلّه، ان قرار الحل - وذلك منذ عام ١٩١٧ - لا ينتج آثاره في مواجهة المجلس المنحل إلا من لحظة اجتماع المجلس الجديد^(٤). والحجة في هذا الأسلوب أن المجلس لا يفقد صفته في تمثيل الأمة من تاريخ صدور قرار الحل، وإنما من تاريخ اجراء الانتخابات العامة الجديدة. ولا شك أن هذا الاتجاه يتجنب وجود فراغ في الجهاز التشريعي خلال وقت الحل. وبذلك يضمن لأعضاء البرلمان الاستمرار في احتلال مقاعدهم.

ونجد مثل هذا الحل كذلك في دستور بلغاريا قبل سقوط النظام الشيوعي فيها، اذ يتطلب الدستور، في حالة حل البرلمان لنفسه، استمراره في عمله الى حين انتخاب المجلس الجديد^(٥).

وتتبنى الدول الاسكندنافية هذا الاتجاه كذلك، ولكن مع اضافة قيد مهم مؤداه أن يتم دعوة اعضاء البرلمان المنحل في الحالات التي تتطلب اتخاذ قرارات ذات صفة عاجلة^(٦).

ويأخذ الدستور النمساوي الصادر عام ١٩٢٠ بهذا الاتجاه في مادته

(٤) انظر : Les parlements dans le monde, union parlementaire Bruxelles, 1987, T2, P1566

(٥) المرجع السابق ص ١٥٥٠

(٦) انظر في ذلك : philippe Lavaux, la dissolution des assemblees parlementaires, Economica, paris.

1983, p312

٢٩/ف ٣ والتي تنص على أنه في حالة الحل الذاتي، أي إصدار البرلمان لقرار بحل نفسه فإن اختصاص البرلمان التشريعي يستمر حتى اجتماع المجلس الجديد. ومع ذلك لا بد من الإشارة إلى أن التعديل الذي أدخل على الدستور عام ١٩٣٩ قد جعل هذا الحكم مقتصرًا على حالة الحل الذاتي، ولم يمد نطاقه إلى حالة قيام رئيس الدولة بحل البرلمان^(٧).

وقد سار في هذا الاتجاه كذلك دستور تركيا الصادر عام ١٩٦١ عندما قرر أن الجمعية الوطنية تبقى تمارس وظيفتها حتى انتخاب البرلمان الجديد، وذلك في حالة الحل الذاتي بموجب المادة (٦٩) من الدستور. ولكن هذا الحكم لا يطبق في حالة اعلان الحل من قبل الحكومة وفقا للمادة (١٠٨) من الدستور^(٨).

ونجد هذا الاتجاه كذلك في دستور الدانمارك، ودستور السويد الصادر عام ١٩٧٤، عندما قرر أن الصفة التمثيلية لأعضاء البرلمان المنحل تستمر حتى اجراء الانتخابات العامة في الدانمارك، وحتى اجتماع المجلس الجديد في السويد.

٢ - غير أن بعض النظم الدستورية لا تطبق هذا الحل، وهو الخاص باستمرار المجلس المنحل في ادارة وظائفه الى حين انعقاد المجلس المنتخب الجديد (او على الاقل الى حين اجراء الانتخابات العامة) الا في بعض الحالات، وبالتحديد عندما تمر الدولة بظروف غير طبيعية. ومثل هذا الاتجاه نجده في انجلترا حيث تقضي الاعراف الدستورية هناك، انه في حالة وفاة الملك في الفترة بين حل البرلمان واجراء الانتخابات الجديدة، او الوقت المحدد لاجتماع المجلس المنتخب، فإن على أعضاء مجلس العموم المنحل الاجتماع خلال ستة اشهر^(٩).

(٧) المرجع السابق، ص ٣١٢-٣١٣.

(٨) المرجع السابق، ص ٣١٣ هامش ١.

(٩) المرجع السابق، ص ٣٠٧.

ومثل هذا الاتجاه نجده كذلك في دستور بلجيكا لعام ١٨٣١ والذي يوجب في حالة وفاة الملك ان يجتمع البرلمان فوراً ودون دعوة، واذا حدثت الوفاة في وقت الحل، فإن المجلس المنحل يسترد سلطاته، ويمارس عمله، الى حين اجتماع المجلس الجديد^(١٠).

وينص الدستور اليوناني لعام ١٩١١ والمعدل عام ١٩٥٢ على وجوب دعوة البرلمان المنحل للانعقاد في حالة وفاة الملك، أو اعتزاله للعرش، خلال فترة الحل^(١١) كما يتبنى الدستور اليوناني بعد اعلان الجمهورية فيها هذا الاتجاه، عندما اوجب دعوة المجلس المنحل للانعقاد من اجل انتخاب رئيس الجمهورية الجديد، وذلك في حالة خلو منصب الرئاسة بسبب عدم قدرة رئيس الدولة على القيام بمهام عمله^(١٢).

واخيراً نشير إلى ان الدستور الأردني يتبنى هذا الاتجاه في المادة ٨٥، فقرة م عندما نص على انه (اذا تعذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلي، فعلى مجلس الوزراء بعد التثبت من ذلك، ان يدعوا مجلس الأمة في الحال الى الاجتماع. . . واذا كان عندئذ مجلس النواب منحلًا او انتهت مدته، ولم يتم انتخاب المجلس الجديد، فيدعى الى الاجتماع لهذا الغرض مجلس النواب السابق).

ويلاحظ ان المجلس القديم، يدعى في الحالات السابقة لمدة محدودة ينتهي وجوده بمجرد انجازه لها.

ثالثاً : دعوة المجلس المنحل للانعقاد مؤقتاً :

وفقاً لهذا الأسلوب يلزم الدستور الحكومة بدعوة المجلس التشريعي للانعقاد لكي تعرض عليه القرارات التي اصدرتها خلال وقت الحل والتي لها صفة عاجلة.

(١٠) المرجع السابق، ص ٣٠٧.

(١١) المرجع السابق، ص ٣٠٧.

(١٢) انظر : البرلمانات في العالم، ج ٢، المرجع السابق، ص ١٥٥٧.

ومن هذه الدساتير يمكن أن نذكر الدستور الايطالي الذي يقرر انه اذا لم يجتمع البرلمان الجديد، فان سلطات المجلس القديم تعود اليه (م ٦١) فهذه المادة لم تفرق بين حالة انتهاء الفصل التشريعي بسبب انتهاء مدته القانونية او بسبب الحل. كما أن المادة (٧٧/٢) من الدستور تنص على أن الحكومة تدعو البرلمان، ولو كان منحلا لكي تعرض عليه القرارات التي لها قوة القانون والتي قامت باصدارها وذلك لمواجهة الظروف القاهرة والتي تتطلب اتخاذ اجراءات عاجلة^(١).

رابعا : عودة المجلس المنحل لمباشرة اختصاصاته الدستورية :

تتطلب بعض الدساتير عودة المجلس النيابي المنحل الى مباشرة اختصاصاته الدستورية، واعتبار قرار الحل كأن لم يكن، اذا لم تدع الحكومة الناهيين لأختيار اعضاء البرلمان الجديد خلال الفترة المحددة في الدستور.

والواقع ان هذه الصورة تتضمن جزاء سياسيا على الحكومة يفرض عليها عودة المجلس القديم الذي قامت بحله لمباشرة سلطاته الدستورية، وهي بذلك تواجه وضعاً سياسياً صعباً، لأنها ستضطر إلى التعامل مع مجلس ناصبته العداء، وارسلت اعضاءه لمواجهة ناخبهم، الا انها تخلفت عن دعوتهم لمباشرة حقهم الدستوري في اختيار من يمثلهم، الأمر الذي إستلزم فرض جزاء سياسي عليها.

فهذه الصورة، تتضمن اذن، نوعاً من الجزاء السياسي على الحكومة، اكثر من تطلبها نوعاً من الحضور البرلماني، لأن هذه الصورة في الواقع تسمح بعدم وجود هذا الحضور طوال مدة الحل، اكتفاء منها بما تنص عليه النصوص الدستورية الاخرى من وجوب عرض القرارات التي اصدرتها الحكومة اثناء فترة الحل على البرلمان لفحصها وابداء رأيه فيها.

(١٣) انظر في ذلك : Charles Debbach, Jean - marie pontier: Jacques Boudonet, et jean - claude Ricci,

Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica paris, 1983, p240

وتتبنى بعض الدساتير العربية هذا الاتجاه، فدستور اتحاد الجمهوريات العربية ينص في المادة (٤٥) منه على أن (لمجلس الرئاسة أن يقرر حل مجلس الأمة الاتحادي، على أن يتم تشكيل المجلس الجديد خلال ثلاثة أشهر على الأكثر من صدور قرار الحل. وإذا لم يجتمع المجلس الجديد في هذا الموعد لأي سبب، اجتمع المجلس القديم تلقائياً إلى أن تتم دعوة المجلس الجديد للانعقاد...) (١٤).

كما ينص الدستور الأردني في المادة (٧٣) فقرة (١) منه على أنه إذا حل مجلس النواب فيجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر وتعتبر هذه الدورة كالدورة العادية وفق أحكام المادة (٧٨) من هذا الدستور وتشملها شروط التمديد والتأجيل كما تنص الفقرة الثانية من ذات المادة على أنه (إذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهور الأربعة، يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد) (١٥).

ويسير في هذا الاتجاه كذلك الدستور السوري عندما نص في المادة (٥٨) منه على أنه (١ - تجري الانتخابات خلال الأيام التسعين التي تلي انتهاء مدة مجلس الشعب ٢ - يعود المجلس إلى الانعقاد حكماً إذا لم ينتخب غيره، ويجتمع بعد انقضاء التسعين يوماً، ويبقى قائماً حتى يتم انتخاب مجلس جديد) (١٦).

ويرى بعض الفقهاء أن النص في الدستور على وجوب عودة المجلس المنحل إلى الانعقاد في حالة عدم إجراء الانتخابات في موعدها، إنما يمثل ضماناً فعالة وطبيعية لعدم تعطيل انعقاد المجلس الجديد لسبب من الأسباب. ولكن من المتعذر القول بتطبيق هذا الحكم استتاجاً إذا لم ينص عليه الدستور

(١٤) انظر : الدكتور سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الاسلامي، دراسة مقارنة، ط ٣، ١٩٧٤ دار الفكر العربي ص ٥٢٧.

(١٥) المرجع السابق، ص ٥٢٩.

(١٦) المرجع السابق، ص ٥٣٨.

صراحة، وان كان من الممكن الدفاع عن هذا التفسير، على أساس ان قرار الحل، وقد قيده الدستور بشرط اجتماع المجلس الجديد في خلال فترة محدده، فإن هذا الشرط يكون بمثابة الشرط الفاسخ. فإذا تخلف الشرط، بطل قرار الحل بأثر رجعي. ومثل هذا التفسير سليم من الناحية النظرية المجردة. ولكننا نعلم في ذات الوقت ان سير المؤسسات الدستورية لا يعتمد على مجرد التفسير السليم للقانون، ولكن تحكمه ملاءمات سياسية وعملية، قد تعطل من قواعد التفسير السليمة. ولذا يرى انصار هذا الاتجاه، انه اذا اريد الوصول الى النتيجة السابقة، فمن المتعين النص عليها صراحة في صلب الدستور كما فعلت الدساتير السابقة. فمثل هذه النصوص تقطع كل جدل حول سلامة التفسير، وتضع الحكومة المتعسفة وجها لوجه امام جماهير الشعب^(١٧).

ولكننا مع ذلك نرى ان مجرد النص في الدستور على عودة المجلس المنحل لمباشرة سلطاته الدستورية في حالة عدم الدعوة للانتخابات العامة الجديدة، وان كان يشكل ضمانة دستورية دون جدال، الا أن ذلك لم يردع بعض الحكومات من اللجوء إلى اسلوب ايقاف بعض نصوص الدستور عن العمل، ومنها النص الدستوري الذي يقضي بعودة المجلس القديم الى الانعقاد. لأنه مهما قيل عن وجود مثل هذه الضمانات لحماية النصوص الدستورية، فإنها تبقى حبرا على ورق ما لم يكن هناك رأي عام قوي ومستنير قادر على اىصال صوته الى الهيئة الحاكمة ويفرض عليها احترام الدستور وقواعده ويساعده في ذلك صحافة حرة نظيفة منضبطة تنقل الحقائق للجماهير دون اشارة أو تحريك للعواطف. إذ كلما ارتقى الوعي السياسي والاجتماعي لدى افراد المجتمع، وكلما كانت القواعد الدستورية تعبر بحق وصدق عن الفكرة السياسية والاجتماعية السائدة لديهم، فإن الحكام سيحسبون ألف حساب قبل اقدامهم أو مجرد تفكيرهم بخرق الدستور أو العبث بأحكامه أو الاعتداء على حريات المواطنين، وهم ان فعلوا ذلك فلا بد لهم من مواجهة

(١٧) انظر : الطهاوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق ص ٥٣٨ - ٥٣٩.

الرأي العام، وما قد يترتب على ذلك من آثار سياسية وقانونية^(١٨).

خامسا : أسلوب اللجنة البرلمانية الدائمة :

تتبنى بعض الدساتير أسلوب اللجنة البرلمانية الدائمة التي تبقى خلال وقت الحل تمارس مهمة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

ومن أمثلة الدساتير التي تبنت هذا الاتجاه نذكر دستور فايمار الألماني الذي تقرر المادة (٣٥) منه على قيام البرلمان بتشكيل لجنتين تنتخبان من مجلس «الرشستاج»، أحدهما للشئون الخارجية، وأخرى تتولى حماية حقوق ممثلي الأمة تجاه الحكومة. وتمارس كل من اللجنتين الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة عندما لا يكون البرلمان مجتمعاً، ولا سيما في حالة الحل^(١٩).

وتبنى هذا الاتجاه كذلك الدستور النمساوي الصادر عام ١٩٢٠ والمعدل عام ١٩٧٥، عندما تطلبت المادة (٥٥/ف ٢) تكوين لجنة برلمانية دائمة تعطي موافقتها على المراسيم التي تصدرها الحكومة خلال فترة الحل، وذلك إذا كان الحل قد أعلن من قبل رئيس الدولة بموجب المادة (٢٩/ف ١) من الدستور^(٢٠).

وسار في هذا الاتجاه كذلك دستور ألمانيا الغربية عندما نصت المادة (٤٥) منه على قيام مجلس البوندستاج بتكوين لجنة دائمة تتولى مهمة حفظ حقوق مجلس البوندستاج في مواجهة الحكومة خلال الفترة الانتقالية التي تقع بين الفصلين التشريعيين. ويكون لهذه اللجنة كذلك سلطات لجنة التحقيق.

(١٨) انظر في تفاصيل هذا الموضوع، كتابنا النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، ١٩٨٥، ص ٢٤ - ٢٥.

(١٩) انظر : فيليب لافو، المرجع السابق، ص ٣١٣ - ٣١٤.

(٢٠) انظر في ذلك : Michel Ameller, Parlements, union interparlementaires, Paris, 1966, p12.

- انظر ايضا : فيليب لافو، المرجع السابق، ص ٣١٤.

ويلاحظ ان المادة (٢٧) من الدستور النمساوي تنص على أنه في حالة انتهاء مدة المجلس النيابي، فإن ولايته تمتد إلى حين اجتماع المجلس الجديد.

- انظر في ذلك : البرلمان في العالم، المرجع السابق ح-٢، ص ١٥٤٨.

ولكن الدستور مع ذلك لم يشأ أن يطلق يد هذه اللجنة وانما قيدها ببعض القيود، فهي لا تملك حق التشريع ولا انتخاب المستشار، ولا سلطة اتهام الرئيس الاتحادي. كما تبين المادة (٤٥) كذلك على قيام مجلس البوندستاج بتكوين لجتين أخريين احدهما للشئون الخارجية والأخرى للدفاع، على أن تمارسا عملهما خلال الفترة الانتقالية التي تقع بين الفصلين التشريعيين، ويكون للجنة الدفاع سلطات لجنة التحقيق خلال الفترة المشار إليها دون تمييز بين حالة انتهاء الفصل التشريعي نهاية عادية، أو بسبب اللجوء إلى اجراء الحل^(٢١).

وأخذ بهذا الأسلوب، كذلك، الدستور الأسباني الصادر عام ١٩٧٨ عندما نص في المادة (٧٨/ف ٣) منه على قيام كل من مجلسي البرلمان بتكوين لجنة دائمة تتولى ممارسة وظائفه المنصوص عليها في المادتين ٨٦ و ١١٦ من الدستور على وجه الخصوص، وذلك في حالة حل البرلمان أو انتهاء مدة ولايته. حيث تنص المادة ٨٦ على اختصاص اللجنة بتقدير مدى ملاءمة الإجراءات ذات الصلة العاجلة التي اتخذتها الحكومة في حالة الضرورة، وبموجب هذا الأسلوب يمكن تجنب دعوة البرلمان للانعقاد، كما هو الحال في الدستور الايطالي، أما المادة (١١٦) فهي تنص على تقدير الاجراءات الحكومية المتخذة في حالة الضرورة الملحة والتي لا يمكن حل البرلمان خلالها. ومن الجدير بالذكر أن نص المادة (١١٦) من الدستور الايطالي يشبه الى حد كبير نص المادة (١٦) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨^(٢٢).

سادسا : اسلوب اكمال مدة الفصل التشريعي :

تذهب بعض النظم الدستورية إلى أن حل البرلمان، يجب ألا يؤثر على مدته القانونية، ولذلك فإن المجلس الجديد يكمل مدة المجلس المنحل، ثم

(٢١) انظر في ذلك : فيليب لافو، المرجع السابق، ص ٣١٤.

- انظر ايضا : Ameller, Parlements, OP cit, P122.

(٢٢) انظر : فيليب لافو، المرجع السابق ص ٣١٤ - ٣١٥.

يبدأ دورة جديدة له . مثل هذا الاتجاه نجده في دستور البرتغال لعام ١٩٧٤ عندما نص على ان الحل اذا وقع في دور الانعقاد الاخير للمجلس فان المجلس الجديد يكمل دورة المجلس السابق ، ثم يبدأ مدة دورته^(٢٣) . وهذا الحل يقصد به تجنب وجود اي تأثير على مدة الفصل التشريعي ، وبالتالي عدم وجود فراغ قانوني في هذه الحالة .

ولكن يلاحظ أن عدم وجود المجلس النيابي متحقق في هذا المثال ، اذ تبقى البلاد دون مجلس الى حين انعقاد المجلس الجديد ، وكل ما هناك أن مدة الفصل التشريعي لا تنقطع . ويتبنى نفس هذا الاتجاه كذلك دستور جمهورية جنوب افريقيا^(٢٤) .

سابعا : أسلوب عدم حل المجالس النيابية العليا :

تتبنى بعض الدول أسلوب وجود المجالس النيابية العليا ، ولكنها تختلف فيما بينها بالنسبة لطريقة تكوينها ، فهناك من يتبنى أسلوب التعيين لاختيار اعضائها ، والبعض الآخر يتجه إلى أسلوب الانتخاب^(٢٥) .

والاصل أن المجالس النيابية العليا المكونة عن طريق التعيين ، تكون مدة ولاية العضو فيها مدى الحياة ، وبذلك يكون المجلس غير قابل للحل ، كما هو الحال في مجلس اللوردات الانجليزي ، اما في الدول التي تسير على مبدأ الانتخاب كطريق لاختيار اعضاء هذه المجالس ، فتأخذ بأسلوب التجديد الجزئي لاعضاء المجلس كل فترة زمنية محددة ، كما هو الحال في استراليا ، وهولندا ، واليابان ، والمجلس الاتحادي النمساوي ، وايرلندا^(٢٦) .

ويتضح لنا مما سبق ، أن المجالس النيابية العليا يضمن لها النظام

(٢٣) المرجع السابق ، ص ٣٠٤ - ٣٠٥ .

(٢٤) البرلمانات في العالم ، المرجع السابق ج ٢ ص ١٥٦٩ .

(٢٥) انظر في ذلك : Jean cloude colliard , les regimes parlementaires contemporains , paris , 1968 , P60

(٢٦) المرجع السابق ، ص ٦٠ - ٦١ .

الدستوري صفتها الدائمة، غير انه، مع ذلك، يلاحظ ان حل مجلس النواب، في هذه الدول، يشل نشاطات المجالس العليا، اذ تتطلب دساتير هذه الدول تأجيل اجتماعات المجلس الاعلى الى حين اجراء انتخابات مجلس النواب، وبذلك لا يحقق هذا الاسلوب الحضور البرلماني المطلوب، طالما أن المجلس الاعلى غير قادر على القيام بسلطاته الدستورية.

ومثل هذا القيد على اجتماعات المجلس الاعلى نجده في انكلترا بالنسبة لمجلس اللوردات والاردن بالنسبة لمجلس الشيوخ قبل الغائه، كذلك نجد دستور الجمهورية الثالثة في فرنسا ينص على تأجيل اجتماعات مجلس الشيوخ، عند حل مجلس النواب ولكن الدستور يعود ليستثني من ذلك حالة خلو منصب رئيس الدولة حيث يوجب اجتماع مجلس النواب، ومجلس الشيوخ، غير أن بعض الفقهاء لاحظوا أن مجلس الشيوخ لا يملك، في هذه الحالة، القيام بأي عمل تشريعي^(٢٧).

ثامنا : الدعوة للانتخابات العامة قبل حل البرلمان :

هذا الاتجاه الفريد، والذي يسير في عكس توجهات الدساتير السابقة، لم نجد تطبيقا له الا في جيكوسلوفاكيا قبل سقوط النظام الشيوعي فيها، اذ ينص الدستور على أنه في حالة عدم اتفاق مجلسي البرلمان على مشروع القانون فإن رئاسة البرلمان تنظم عملية انتخاب البرلمان الاتحادي قبل ٦٠ يوما من حله^(٢٨). أي أن الانتخابات للمجلس الجديد تجري والمجلس المراد حله لا يزال قائما من الناحية الدستورية.

الخلاصة :

يتضح لنا مما سبق كيف نظمت بعض الانظمة الدستورية مسألة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية اثناء فترة الحل، وهي صور متنوعة جديدة بالدراسة

(٢٧) انظر، فيليب لافو، المرجع السابق، ص ٣٠٩.

(٢٨) انظر في ذلك، البرلمانات في العالم، المرجع السابق، ج ٢، ص ١٠١٦ و ص ١٥٧٣.

والتأمل . على أننا نعتقد أن أفضل صورة من هذه الصور هي المتمثلة باعادة تشكيل الحكومة التي قامت بالحل بحيث تطعم ببعض العناصر البرلمانية كرئيس المجلس أو بعض رؤساء اللجان الدائمة فيه .

وقد يعترض على هذه الصورة، بأنه من الصعب تصور أن تضم الحكومة المؤقتة التي ستحكم البلاد بعض العناصر البرلمانية التي اضطرت الحكومة للتخلص منها باللجوء الى اسلوب الحل ، فلا يمكن ، والحالة هذه ، تصور ان يسود الانسجام بين اعضاء الحكومة والتي تحتاج حتما الى نوع من التضامن والانسجام بين اعضائها لتمكن من قيادة البلاد في هذه الظروف الحرجة .

واذا كان هذا الانتقاد صحيحا في مجمله ، فانه يمكن ان تجد الحكومة من بين اعضاء البرلمان من كان يؤيدها في موقفها من اعضائه ، وبذلك تتحقق الحكمة من وراء اشراك بعض اعضاء البرلمان المنحل في تكوين الحكومة ، وتمثل هذه الحكمة في ان يساهم بعض الاعضاء المنتخبين والذين حازوا على ثقة الناخبين في تشكيل الحكومة ، وذلك الى حين ان تدلي هيئة الناخبين برأيها في مسألة الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والذي استوجب حل البرلمان .

كما أن اسلوب اللجنة البرلمانية الدائمة هو الآخر يدعو الى التأمل ، فعندما يقوم البرلمان بتكوين لجنة دائمة من بين اعضائه تتولى مهمة مراقبة اعمال الحكومة خلال فترة الحل ، فان هذا يعني في الواقع ان الدستور لا يزال يعترف بوجود حضور برلماني ، فبالرغم من انتهاء الصفة البرلمانية لاعضاء المجلس النيابي ، الا أن اعضاء اللجنة الدائمة ، تستمر لهم هذه الصفة استثناء ، لتمكنهم من مراقبة اعمال الحكومة خلال فترة الحل .

الفصل الثاني

تنظيم الدستور الكويتي للرقابة خلال فترة الحل

قد يكون من المفيد أن نبين أولاً كيفية تنظيم الدستور الكويتي لحق الحل، قبل أن نتطرق لدراسة الأسلوب الذي تبناه هذا الدستور لمسألة الحضور البرلماني خلال فترة غياب البرلمان.

أولاً : حق الحل في الدستور الكويتي (٢٩) :

يعتبر حق الحل من أخطر الاختصاصات السياسية التي تملكها الحكومة وتستعملها كسلاح في مواجهة المجلس. فهو لا يؤثر في جلسات المجلس عن طريق تأجيلها فقط، ولكنه ينهي العضوية بالنسبة لكافة أعضائه. ويقابل هذا الحق حق مجلس الأمة بسحب الثقة من أحد الوزراء وتقرير عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء.

وتنص المادة (١٠٧) من الدستور على أن (للامير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى. وإذا حل المجلس وجب اجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل. فاذا لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن. ويستمر في أعماله الى أن ينتخب المجلس الجديد).

يتضح لنا من هذا النص، ان الدستور أحاط استعمال الحكومة لحق الحل بعدة ضمانات :

- يكون الحل بمرسوم مسبب، وبذلك يكون الدستور الكويتي قد أخذ بفكرة الحل الوزاري، فهو يكون بناء على طلب الوزارة التي تبين أسباب طلبها حل المجلس. وقد ترجع هذه الأسباب الى خلافها مع المجلس، أو الرغبة في

(٢٩) انظر في التفاصيل كتابنا، النظام الدستوري في الكويت، المرجع السابق ص ٥٦٤ وما بعدها.

اللجوء الى الشعب لمعرفة رأيه في أمر معين يختار على ضوءه ممثليه الجدد، كاجراء تعديل جوهري في الدستور، أو احداث تغيير اقتصادي مهم، أو عقد معاهدة سياسية ذات أهمية خاصة .

وقد ذهب رأي، مع ذلك، الى أن الدستور الكويتي قد عرف كذلك صورة الحل الرئاسي عندما نصت المادة (١٠٢) من الدستور على حل المجلس من قبل الأمير عند الخلاف بين الحكومة ومجلس الأمة . فهذه المادة - بنظر هذا الرأي - لم تذكر أن الحل يكون بمرسوم كما فعلت المادة (١٠٧) من الدستور، وأن المغايرة بين نص المادتين لا بد وأن يقصد من ورائها الدستور معنى معيناً، وهو أن الدستور الكويتي يعرف صورة الحل الرئاسي والذي يتم في هذه الحالة بأمر أميري وليس بمرسوم أميري . كما أن الأمير يعتبر في حالة الحل بموجب المادة (١٠٢) من الدستور حكماً بين الحكومة ومجلس الأمة، ان شاء أخذ برأي المجلس وأعفى الوزارة من الحكم، وان شاء احتفظ بالوزارة وحل المجلس . ولاشك أن مفهوم الحكم يتفق مع منطق الحل الرئاسي أكثر من اتفاه مع مفهوم الحل الوزاري الذي يتصرف فيه رئيس الدولة بمقتضى طلب الوزارة لا بناء على تقديره الشخصي مما ينفي عنه وصف الحكم، ذلك أن الحكم يكون فوق طرفي النزاع جميعاً^(٣٠).

وهذا الرأي لا يمكن قبوله، لأنه يتعارض مع طبيعة الدستور الكويتي البرلمانية والتي تتطلب أن يمارس الأمير سلطاته عن طريق وزرائه مما يستوجب

(٣٠) انظر : الدكتور يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٠، ص ١٩٤ - ١٩٥، وص ١٠٤ - ٤٠٢ .

- ومن الجدير بالذكر أن هذا الرأي يستدرك فيذكر (ومع ذلك فان هذا التحليل النظري لا يتفق وما وصل اليه التطور الدستوري من جعل حق الحل حلاً وزارياً لا يستعمله رئيس الدولة الا بناء على طلب الوزارة من ناحية، ولا يتفق من ناحية أخرى مع كون الأصل في النظام البرلماني أن رئيس الدولة لا يستعمل سلطاته الا عن طريق وزرائه مما يجعل الأمر الأميري استثناء من الأصل لا يتقرر الا بالنص عليه صراحة . وهذا يوضح أننا لا ندافع بما تقدم من رأي عن صورة الحل الرئاسي، بل أننا نذهب الى أن منطق التطور البرلماني ودستور عام ١٩٥٨ في فرنسا لم يقرر حق الحل الرئاسي الا أنه خرج في مواضع كثيرة عن الأسس التقليدية للنظام البرلماني .

- انظر ص ٤٠٢ من كتابه سالف الإشارة اليه .

أن يكون الحل بمرسوم أميري وليس بأمر أميري .

أما الاستناد الى المغايرة بين نص المادة (١٠٢) التي لم تذكر أن يكون الحل بمرسوم أميري ، والمادة (١٠٧) التي ذكرت ذلك ، لاستنتاج أن المادة (١٠٢) من الدستور تجيز صورة الحل الرئاسي التي تتم بأمر أميري ، نقول انه يكفي للرد على ذلك ايراد ما ذكرته المذكرة التفسيرية للدستور في هذا الخصوص ، بعد أن ذكرت الحالات الثلاث التي يمارس الأمير فيها اختصاصاته الدستورية عن طريق الأوامر الأميرية بدلا من المراسيم استثناء من الأصل المقرر في هذا المجال ، اذ قالت (. . . . وفيما عدا هذه الأمور الثلاثة يكون المرسوم هو الأداة الدستورية لممارسة السلطات الأميرية المقررة بالدستور ، وقد حرصت بعض نصوص الدستور كالمواد ٦٦ و ٦٨ و ٦٩ - على ذكر كلمة «بمرسوم» وذلك تأكيداً للحكم المنوه عنه ، برغم كفاية نص المادة (٥٥) في الدلالة عليه ، ومن ثم لا يفيد عدم ذكر هذه الكلمة في سائر النصوص أي شك في سريان حكم المادة (٥٥) عليها كاملا غير منقوص^(٣١) . ولا شك أن المادة (١٠٢) هي من المواد الوارد فيها بمرسوم أميري ، وليس بأمر أميري .

- ولا يجوز حل المجلس للسبب نفسه مرتين : وهنا تظهر الحكمة من تطلب الدستور تسبب مرسوم الحل ، حيث يمكن معرفة ما اذا كانت الحكومة قد راعت هذا القيد عند حلها المجلس للمرة الثانية .

وترجع الحكمة من وراء منع حل المجلس للسبب نفسه مرتين ، ان الحل يهدف الى استطلاع رأي الشعب في أسباب الحل ، وما دام الشعب قد بين رأيه في ذلك ، فلا يكون هناك داع لحل المجلس مرة أخرى والعودة الى الشعب من جديد .

- اذا حل المجلس ، وجب اجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل .

(٣١) المذكرة التفسيرية للدستور ، التصور العام لنظام الحكم .

ويلاحظ أن الدستور لم يقيد استعمال الحكومة لحق الحل بقيد زمني كما فعلت بعض الدساتير البرلمانية - ومثال ذلك الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ عندما نص على عدم جواز حل المجلس الجديد مرة ثانية الا بعد سنة من انتخابه اكتفاء بالقيد التقليدي المهم الذي بمقتضاه اذا حل المجلس لا يجوز حله للسبب ذاته مرة اخرى^(٣٢).

ويجب أن ينعقد المجلس الجديد خلال أسبوعين من انتهاء الانتخابات وفقا لحكم المادة (٨٧) من الدستور التي تضع القاعدة العامة بشأن بداية اجتماعات المجلس، طالما أن الدستور لم يتضمن نصا خاصا يبين أجلا أقصى لانعقاد المجلس الجديد. أما اذا لم تجر الانتخابات أصلا خلال مدة الشهرين الواردة في المادة (١٠٧) من الدستور، فإن المجلس المنحل يسترد كامل سلطته ويجتمع فورا كأن الحل لم يكن. ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد.

- وأخيرا، لا يجوز حل المجلس أثناء اعلان الأحكام العرفية (م ١٨١) ومع ذلك يلاحظ أن الحكومة اذا كانت لا تستطيع حل المجلس بعد قيام الأحكام العرفية، إلا أنه يمكنها أن تحل المجلس أولا ثم تعلن الأحكام العرفية. ولا شك أن ذلك يعتبر ثغرة في الدستور الكويتي ينبغي سدها.

ثانيا: اسلوب الرقابة الذي تبناه الدستور الكويتي :

١ - يتبين لنا من دراسة كيفية تنظيم الدستور الكويتي لحق الحل، ان هذا الدستور قد اختار اسلوب عودة السلطة التشريعية الى ممارسة اختصاصاتها كاملة عند عدم اجراء الانتخابات خلال شهرين من تاريخ الحل، واعتبار قرار الحل، في هذه الحالة، كأن لم يكن. ذلك لأن المشرع الدستوري لم يكن يتصور، في اي وقت من الأوقات ان يترك الأمة دون ممثلين لها على مستوى السلطات

(٣٢) المذكرة التفسيرية للدستور.

العامّة في الدولة (٣٣).

ان الدستور الكويتي لم يترك هذا الجانب الدستوري دون تنظيم، وإنما تناوله بالمادة (١٠٧) منه.

فالدستور أوجب، اذن، انعقاد مجلس الأمة فوراً، لكي يسترد كامل سلطاته، ويعتبر الحل في هذه الحالة، كأن لم يكن.

وتنص المادة (٩٧) من الدستور على انه (يشترط لعقد اجتماع مجلس الأمة حضور أكثر من نصف اعضائه، وتصدر القرارات بالاغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها اغلبية خاصة. وعند تساوي الاصوات يعتبر الامر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً).

كما تنص المادة (١١٦) من الدستور في فقرتها الاخيرة على أنه (. . .) ويجب أن تمثل الوزارة في جلسات المجلس برئيسها أو ببعض اعضائها).

واذا كنا نعتقد أن مكان هذه الفقرة هو المادة (٩٧) من الدستور، لا المادة (١١٦) منه، الا أن السؤال الذي يرسم امامنا هو ما حكم هذه الفقرة عند اجتماع المجلس بعد مرور مدة الشهرين التي تلي قرار الحل؟

وبعبارة اخرى هل يشترط تمثيل الحكومة، ولو بأحد وزرائها، في جلسة المجلس التي تلي مدة الشهرين المنصوص عليها في المادة (١٠٧) من الدستور.

نعتقد أن هذا التساؤل المهم والخطير في آن واحد، لم يسبق طرحه في مؤلفات الاساتذة الذين سبقونا في الحديث عن النظام الدستوري في الكويت.

وتنحصر المشكلة في أنه اذا قلنا بوجوب تمثيل الحكومة في جلسة المجلس التي تلي مرور مدة الشهرين، أسوة في جلسات المجلس العادية، فإنه من المستحيل عملياً وقانونياً انعقاد هذه الجلسة، ذلك لأن الحكومة التي اصدرت قرار الحل، والتي رفضت كذلك اجراء الانتخابات خلال المدة المحددة

بالدستور، لا يتصور انها ستحضر جلسة المجلس هذه، وانما ستعمل حتما على ابطالها بعدم حضورها، وسوف تستمر، دون شك، في اتخاذ هذا الموقف، وبذلك تحول الحكومة دون انعقاد المجلس، وبالتالي استرداد سلطاته الدستورية. وبذلك تصبح المادة (١٠٧) من الدستور التي تمنح مجلس الأمة الحق بالاجتماع واسترداد كامل سلطاته، واعتبار حق الحل كان لم يكن، لا قيمة لها، بل ان وجود الفقرة الاخيرة منها عبث تشريعي لا طائل من ورائه.

لذلك نعتقد أن نطاق تطبيق الفقرة الأخيرة من المادة (١١٦) من الدستور هو في ظل جلسات المجلس العادية، حيث يجب تمثيل الحكومة بأحد اعضائها على الأقل، والا اعتبرت الجلسة باطلة، فاذا ما انعقدت صحيحة على هذا النحو، وجب استمرار تمثيل الحكومة بها طوال الجلسة، فاذا ما غاب الوجود الحكومي عنها، بطلت الجلسة.

فاذا ما حددنا نطاق تطبيق الفقرة الاخيرة من المادة (١١٦) من الدستور في حالة اجتماعات المجلس العادية، فإنه يجب علينا اذن استبعاد تطبيقها في حالة الحل، اي عدم تطبيقها في حالة الجلسة الأولى التي تلي مدة الشهرين، وبذلك يمكن تجنب عدم تطبيق حكم الفقرة الاخيرة من المادة (١٠٧) من الدستور.

على اننا نعتقد أن المشكلة لا تقف عند حد تمثيل الحكومة في الجلسة الأولى التي تلي مرور الشهرين المحددة في المادة (١٠٧) من الدستور، إذ لو افترضنا جدلا ان الحكومة قد حضرت الجلسة الاولى، واسترد المجلس سلطاته الدستورية، وفقا لحكم المادة (١٠٧) المشار اليها، إلا أنها تستطيع، مع ذلك، تعطيل انعقاد المجلس في الفقرة التالية بعدم حضورها جلساته.

٢ - فإذا ما انتهينا من بيان الحكم الدستوري السليم في نطاق تطبيق الفقرة الأخيرة من المادة (١١٦) من الدستور، يبقى امامنا الاجابة على التساؤل الأهم من كل ذلك في اعتقادنا، الا وهو متى تطبق المادة (١٠٧) من الدستور؟

وبعبارة اخرى أكثر دقة ما الظروف التي تحكم تطبيق المادة (١٠٧) من

الدستور، وزمان تطبيقها؟

أ - بداية، نشير إلى أن الشرط الأساسي والأول، لتطبيق حكم المادة (١٠٧)، هو اجتماع مجلس الأمة، بعد انقضاء فترة الشهرين المحددة بالدستور.

ويترتب على ذلك نتيجة مهمة هي ان استرداد مجلس الأمة لسلطاته الدستورية، وحق اعضائه بالتمتع، من ثم، بالحصانة البرلمانية، كل ذلك مرهون باجتماع المجلس، فاذا لم يجتمع المجلس، فانه لا سبيل الى القول باسترداد المجلس لسلطاته، لأن الدستور علق ذلك على شرط اجتماع المجلس.

وقد يقال، ان المجلس قد يمنع من الاجتماع في مقره، وبالتالي لا يمكن تحقق هذا الشرط، لأن اجتماعه في غير مقره الرسمي يؤدي الى بطلان اجتماعاته، وفقا لحكم المادة (٩٠) من الدستور والتي تنص على ان (كل اجتماع يعقده المجلس في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعاته يكون باطلا، وتبطل بحكم القانون القرارات التي تصدر فيه) فاذا كان هذا القول صحيحا، فإن من الصحيح كذلك أن المذكرة التفسيرية للدستور تعلق على حكم هذه المادة بقولها أن (نص هذه المادة لا يمنع دستوريا من اجتماع المجلس في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه، اذا دعت الضرورة لذلك وفقا لنظرية الضرورة وبشرطها القانونية المقررة). ولا نعتقد أن هناك ضرورة أكثر من وجوب اجتماع مجلس الأمة لاسترداد سلطاته الدستورية في اي مكان يتيسر له فيه ذلك، ولعودة السلطة التشريعية لمباشرة اختصاصاتها المحددة لها بالدستور.

ويترتب على ذلك، بنظرنا، أنه يحق لمجلس الأمة، إذا حيل بينه وبين اجتماعه في مقره الرسمي، لأي سبب من الأسباب، أن يجتمع في اي مكان آخر، اعمالا للنصوص الدستورية، فاذا لم يجتمع فإنه لا مكان للدعاء بعودة المجلس لممارسة اختصاصاته.

ب - اما الشرط الثاني، لاعمال حكم المادة (١٠٧) من الدستور فهو أن تكون أحكام الدستور كاملة نافذة ومطبقة، وبعبارة اخرى ان المادة (١٠٧) من

الدستور تطبق عندما يكون الدستور مطبقا بكل احكامه، اي استمرارية النظام الدستوري في العمل، كما رسمت نصوص الدستور مساراته، وبينت احكامه.

فاذا ما تعطلت نصوص الدستور، او بعضها، لأي سبب من الاسباب التي لم ينص عليها، ولا سيما في المادة (١٨١) منه، فانه لا يمكننا القول، بإمكان تطبيق حكم المادة (١٠٧) من الدستور، اذ كيف يمكن تطبيق حكم هذه المادة وبعض نصوص الدستور الاخرى التي تنظم سلطة التشريع معطلة؟ فكيف يمكن للمجلس ان يباشر سلطاته التشريعية، اذا كانت النصوص الدستورية المنظمة لاختصاصاته، وعلاقته بالسلطة التنفيذية معطلة عن العمل؟

ولذلك، فان نطاق تطبيق المادة (١٠٧) من الدستور، وزمان تطبيقها هو في ظل سريان احكام الدستور كله، غير قابل لتعطيل اي جزء من اجزائه، لأن المشرع الدستوري، وهو يضع امامه صورة الوضع الدستوري عند الحل، وعدم اجراء الانتخابات التشريعية في خلال الفترة التي حددها، لم يكن يتصور ابدا ان هناك نصوصا مهمة، بل ومهمة جدا من الدستور معطلة، لأنه عندما سمح بتعطيل بعض نصوص الدستور اثناء اعلان الاحكام العرفية، منع بالتالي حل مجلس الأمة خلال تلك الفترة (م ١٨١ من الدستور) فالمشرع الدستوري اذن ينظر لاحكام الدستور التي نظمها ورسم حدودها على انها وثيقة قانونية يجب اعمال جميع نصوصها، لان القاعدة القانونية ليست منعزلة عن غيرها من القواعد، بل ترتبط بها ارتباطا وثيقا، فالقانون - والدستور قانون دون شك، بل هو قانون القوانين كما يقال - ليس عبارة عن نصوص متفرقة لا رابط بينها، أو قاعدة تحكمها، وانما يجب ان ينظر الى نصوصه كمجموعة واحدة ونسق من قواعد منظمة مترابطة يعتبر كل نص منها جزءا من كل كبير، وبذلك يتضح معنى كل منها في ضوء تلك المجموعة المتناسكة، ويتحدد مدى كل نص بمقارنته بغيره من النصوص، فيكون اما متفرعا عنها او تطبيقا لها او استثناء منها. فهناك من القواعد قد تبدو واسعة المدى في ذاتها ولكنها تصبح

عند ربطها بغيرها اضيق او اوسع مما كانت عليه^(٣٤).

نخلص من كل ما سبق، الى ان المادة (١٠٧) من الدستور لا يمكن ان تطبق في ظل ظروف تعطيل بعض نصوص الدستور لأن المشرع الدستوري، وهو ينظم حكم هذه الحالة، كان يضع نصب عينيه استمرار احكام النظام الدستوري كما تصوره وبين احكامه، فاذا ما تعطلت بعض نصوص الدستور عن العمل، فإننا لا نكون امام نظام دستوري، وبالتالي فان ما يصدر من قوانين لا يكون مصدره سلطة دستورية مختصة، وانما من سلطة وصفتها المحكمة الدستورية في الكويت بأحد احكامها بأنها سلطة فعليه عليها انعقدت لها السلطة التشريعية دون ان يتأسس ذلك على الدستور^(٣٥). فهي حالة مماثلة تماما للوضع الذي نشأ في مصر عند تعطيل احكام دستور عام ١٩٢٣ حيث وصف الفقهاء هذا الوضع بأنه حالة انقلاب دستوري^(٣٦).

٣ - فاذا كان لا يمكن، في نظرنا، تطبيق حكم المادة (١٠٧) من الدستور في حالة تعطيل نصوص الدستور، فانه لا بد من البحث عن حل يضمن وجود نوع من الرقابة الشعبية على عمل السلطة التنفيذية في ظل الظروف غير العادية التي تمر بها الدولة.

ونبادر الى القول ان الحل الجذري لهذه المشكلة يكون بالعودة الى تطبيق نصوص الدستور كاملة، والغاء كافة الاحكام التي تعترض سبيل عودة الحياة البرلمانية، كما رسمتها النصوص الدستورية، الا اننا مع ذلك نقول عدم امكان انكار صعوبة العودة الى الوضع الدستوري من وجهة نظر الحكومة، اذ لا يمكن

(٣٤) انظر في ذلك الدكتور عبد الحي حجازي، المدخل لدراسة العلوم القانونية الجزء الأول، القانون، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٢، ص ٥٢٣.

(٣٥) حكم المحكمة الدستورية الكويتية رقم ١٩٨٢/٢ بتاريخ ١٩٨٢/٦/٢٨.

(٣٦) انظر في ذلك: السيد صبري، اللوائح التشريعية، ١٩٤٤، ص ٥٢ وما بعدها.

- الدكتور سمير علي عبد القادر، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، دون تاريخ، ص ٣٤٦ وما بعدها.

- الدكتور محمد عبد الحميد ابو زيد، حل المجلس النيابي، دراسة مقارنة، ١٩٨٨، ص ١٢٣ والمراجع العديدة المشار إليها فيه.

اهدار اعتبارات الملاءمة السياسية من وجهة نظرها، الامر الذي يستلزم التوفيق بين الوضع السياسي القائم، والشرعية الدستورية الواجبة الاحترام.

كما نبادر الى القول ان الحل المقترح من جانبنا، لا يمكن ان يتفق تماما مع نصوص الدستور، لأن الحل الذي يتفق مع هذه النصوص يتحدد بالعودة الى تطبيق احكام الدستور، والغاء العقوبات الموضوعة امام ذلك. ولكن هذا الحل اذا كان لا يتفق تماما مع نصوص الدستور، الا أنه يساير روح الدستور التي تتطلب وجود رقابة برلمانية على عمل الحكومة، او بعبارة ادق وجود رقابة شعبية على عمل الحكومة في كل وقت.

والحل المقترح يقوم على اساس تشكيل حكومة وحدة وطنية تشارك في تكوينها كافة الفئات السياسية الفاعلة في المجتمع، ولا بأس من اشتراك بعض رؤساء مجالس الأمة السابقين، او بعض الاعضاء السابقين، في تكوين هذه الحكومة، وتنحصر مهمة هذه الحكومة، في قيادة دفة البلاد خلال الفترة الانتقالية التي تسبق اجراء الانتخابات التشريعية المحدد لها شهر اكتوبر من عام ١٩٩٢، كما تتولى هذه الحكومة الاشراف على هذه الانتخابات، ضمانا لنزاهتها، وسدا لذرئع التشكيك بصحتها والتدخل في سير العملية الانتخابية.