

النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت

دراسة تحليلية نقدية للنظام في إطاره التاريخي
وفي إطاره النظري، وفي واقعه العملي ووسائل إصلاحه

الجزء الأول

النظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري

الدكتور عثمان عبد الملك الصالح

كلية الحقوق - جامعة الكويت

الطبعة الثانية

٢٠٠٣

مؤسسة دار الكتب
للطباعة والنشر والتوزيع
الكويت/الشرق/شارع عمير بن الخطاب
ص.ب. ١١٠٥١ الرزمة - الرز البريدي / 35151
تليفون: ٢٤٦٨١٤٨ - فاكس: ٢٤٥٠٩٣٥

إهداء

إلى روح أمي وأبي اللذين علماني أن الكرامة أغلى ما في الحياة، وأن
الصفح والسماحة والتسابق إلى الفضل والعفو والايثار أجمل ما فيها

وإلى زوجتي التي شاركتني السراء والضراء ومنحتني ما لم تمنحه
لنفسها .. فكانت السند القوي والقلب الصادق والرفيق المؤازر على طريق
الكفاح ...

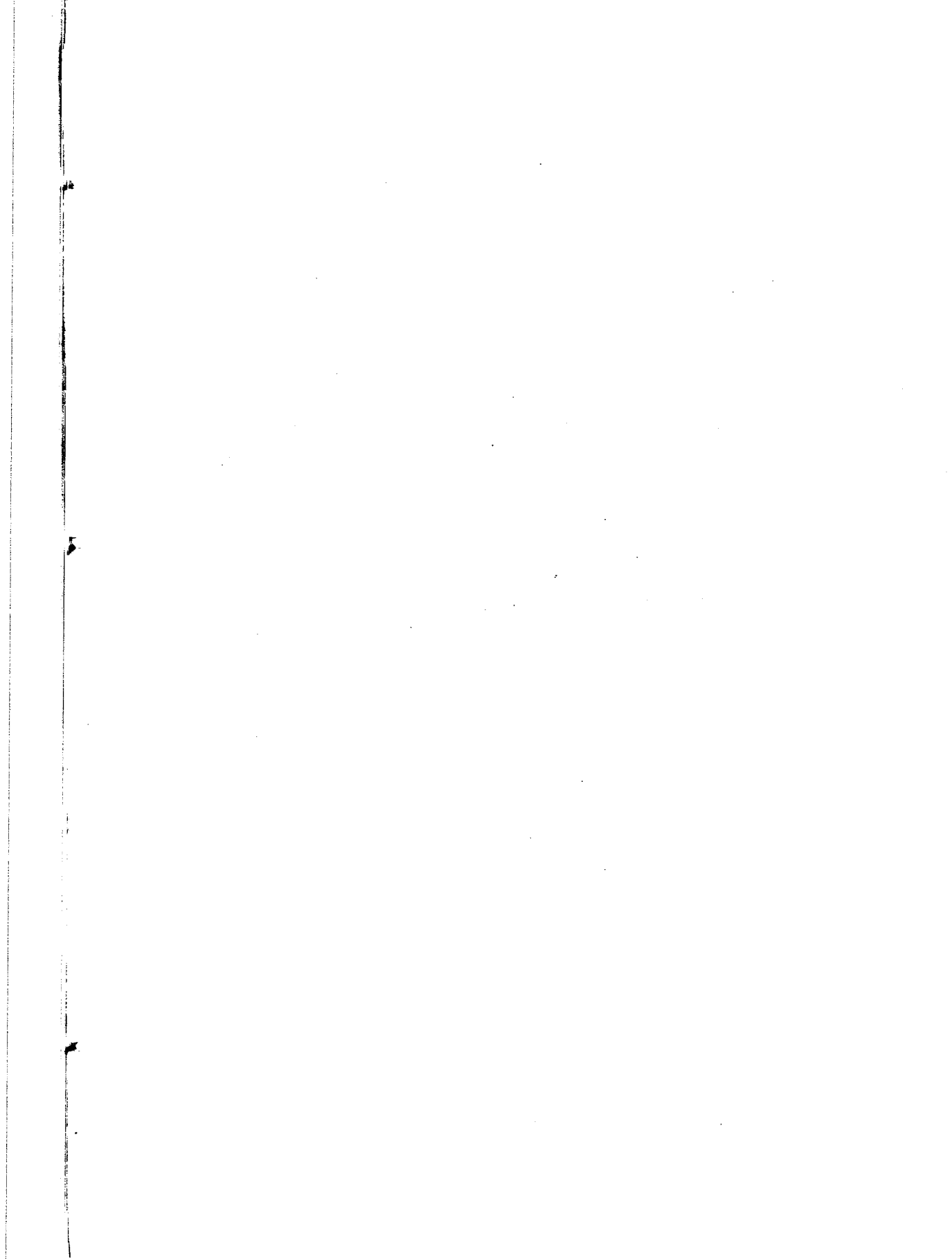
وإلى ابنتي غادة المتطلعة، بروح التضحية والطموح، إلى آفاق مستقبل
تقدر فيه القيم وتفتح أبوابه أمام العطاء الصادق وتستقيم في ظلّه موازين
الثواب والعقاب .. ومعايير الفشل والنجاح .. ويعطي الانسان نصيبه
المفروض من المشورة والعدل .. والحرية والأمان.

وإلى أفراد عائلة عبد الملك الكرام .. من ذهب منهم إلى جوار ربه ..
ومن بقي منهم يكافح من أجل بناء الوطن وتربية الأجيال.

وإلى كل عربي أحب أمته وتفانى في العمل على تنميتها وازدهارها
وتوطيد دعائم وحدتها ...

اليهم جميعا أهدي هذه الدراسة تعبيراً عما يختلج في النفس وما يكنه
الضمير

دكتور عثمان عبد الملك الصالح



كلمة المؤلف

إن مكان الحرية هي : ضمائر حية، وقلوب زكية، وعقول ذكية ..
فإن خمدت روحها في مكانها، فلا دساتير تنفع، ولا قوانين تردع، ولا محاكم
تمنع من أن يجل محلها القهر والقسر والاستبداد والحجر .. فينكمش الصدق
وترتفع هامات الكذب .. وتتوارى الشجاعة ويسود الجبن .. وينزوي الوفاء
فتنشط الخيانة .. وينكس العدل رأسه ويعم الظلم .. وتعالى صيحات
النفاق وتغني شياطينه، على أنغام الطبقة والمحظوظة والمحسوبة، قصائد
المدح الوثني الذي يمتهن آدمية الإنسان ويزرى بالمدح والمدوح .. ويتغذى
على هذه الثمار الخبيثة بأبالسة النفاق وسادة المشعوذين المسيحين، قياما وقيودا
وعلى جنوبهم أبان الليل وطوال النهار، بذكاء المستبد وفطنته ونفاذ بصيرته ..
فيجمد الفكر ويشرد الذكاء وينمحي الابداع .. ويقع المجتمع كله في عثرة
قاتلة مهلكة تؤدي به إلى قعر التدني وقاع الهبوط وتدفع به إلى أسفل سافلين .
أما إذا عاشت الحرية حقيقة في الضمائر والأفئدة والأذهان .. فليست
بحاجة إلى دساتير ولا قوانين ولا محاكم، لتنبت شجرة تخرج شطأها فيستغلظ
فتستوي على سوقها .. تورق الخير، وتزهو المحبة وتثمر الأمان .. وارفة
الظلال ناشرة للعدالة رافعة للهزيمة راعية للسلام .. يحصحص الحق فوقها
ويصدع .. ويزهق تحتها الباطل ويدمغ .. فتولي من حولها بأبالسة الأخلاق
وشياطين المتفعين فزعة مذعورة هاربة .. فتكسى النفس بنور الخير ..
وتسارع إلى ساحاتها أخلاق الحرية ومبادئ المساواة في موكب مهيب .. أمامه
الشجاعة والصدق .. ومن خلفه الأمانة والوفاء .. ومن بين يديه الرحمة
والمحبة والعدل .. فيعود الفرد بشرا سويا من حيث جوهره النفسي وحقيقته

الروحية التي فيها نفحة الهية جعلته أهلاً لأن تقع له الملائكة ساجدين، وبأن يكون خليفة الله في الأرض، ليعمرها باسم الله مهتدياً بإرشاداته في الحكم بالحق ومراعاة العدل وإفاضة الخير والبر . . شجرة مباركة لا شرقية ولا غربية، يغمرها نوران . . نور الحرية والعقل . . ونور المساواة والعدل . . ومن لم يجعل الله له نورا فما له من نور.

المؤلف

تنويه

إصراراً على التذكير بما ينبغي أن نذكر به، وامثالاً لقوله تعالى «وذکر فان الذکری تنفع المؤمنین» . . وتأسيساً بسنة رسوله صلى الله عليه وسلم في قول الحق والجهر بالعدل . . فإننا نعرض في هذا التنويه لمسألة في غاية الخطورة على الثقافة والمعرفة .

ولولا إيمان بأن عرضها فرض عين علينا واجب أدائه . . لرددنا القلم عن موضوعها ولصرفناه إلى موضوع آخر أيسر مدخلا وأرحب مخرجا وأقل إثارة للعواطف والأحاسيس .

وفحوى القول أننا قد اعتمدنا في كتابتنا لهذا المؤلف، بصورة جزئية، على دراسة لنا حول «تطور نظام الحكم وأجهزته في الكويت»، طبعت لأول مرة في مذكرات لطلبة كلية الحقوق بجامعة الكويت سنة ١٩٧٣ - ١٩٧٤ .

غير أنه من المؤسف أن نشير ونحن في هذا الصدد، إلى أننا قد اكتشفنا في أواخر السبعينات أن عضو تدريس باحدى الجامعات العربية، نشر بحثاً سنة ١٩٧٦ في المجلة العلمية التي تصدرها كلية الحقوق في تلك الجامعة، تقدم فيه للترقية لدرجة استاذ . . قد نقل فيه من دراستنا «تطور نظام الحكم وأجهزته» اجزاء كبيرة للغاية، بعبارتنا والفاظنا بطريقة مفضوحة تثير الانفعال، كما نقل إشاراتنا العلمية حرفياً وبشواهد قطعية الدلالة لا تدع مجالاً لأي شك أو تشكيك . فخان بذلك أمانة الرسالة العلمية واستأهل أن يتخذ في مواجهته اجراء قانونياً . . فأعدنا - بغرض ذلك - تحقيقاً علمياً بسرقة ونقله يقع في أكثر من أربعين صفحة نحفظ به حتى الآن . . غير أن الزمالة القديمة التي تربطنا به . . والرجاء الحار بالتسامح معه من كافة الزملاء . . وطبيعتنا الخاصة في العفو عند المقدرة . . وعوامل أخرى لا يتسع المقام لذكرها . . قد دفعت بنا إلى ألا نتخذ أي اجراء قانوني في تلك الأيام - إذ كل ابن آدم خطاء، والانحراف من طبائع الناس، والنفس البشرية أماراة بالسوء . .

ومن العجيب المؤسف، أن حلمنا وتساھلنا، قد شجعاً آخرين غيره - عن عجز أو تجرؤ، ومغامرة - أن يحذوا حذوه ويسلكوا نفس مسلكه الشائن . . فوقع ما

كتبناه وعلى الأخص - الجزء التاريخي من تلك المذكرات - فريسة للسرقات، ونها لأفلام الذين لا تتسع أنفسهم الضعيفة لتقدير المسؤولية، فيركبوا مركب الشطط بقلوب يتحكم فيها النزق وعقول تطمسها الرغبة العارمة بالتصرف في أقدار الناس والاعتداء على حقوقهم وعصارة أذهانهم. وهذا دليل على أن أخلاق بعض الشراح تنبع من ينابيع أخرى بعيدة عن الأمانة العلمية، وقدسية الروح الأكاديمية. وهذا منتهى التدني وقاع الهبوط ومغامرة لا بد وأن يأتي عليهم حين من الدهر يصيبهم فيه بلاؤها إن عاجلا أو آجلا بحول الله وقدرته. وأغلب الظن أن هذا إنذار بازمة قيم تهدد الحضارة في صميمها، وجريمة اغتيال يتعرض لها - في عالمنا العربي - المستقبل الفكري والحضاري على حد سواء «وتحسبونه هينا وهو عند الله عظيم».

ونحن وإن كنا ندرك أن النقل مهما لبس من براقع التمويه والتغطية، لا بد وأن يأتي اليوم الذي يتعرى فيه وينكشف على حقيقته، فاقد القيمة سيء الأثر، جالبا لصاحبه الخزي والخذلان، إلا أننا نرى أيضا واجب التنويه عنه عندما يقع، واتخاذ كل اجراء يصون للعلم حرمة حتى لا تنتهك، وللمؤلف حقوقه فلا تغتصب ثمرة جهده ومعاناة اجتهاده. وبذلك وحده تشاد صروح العلم والمعرفة وتتحقق الافادة من الفكر الانساني.

والخاتمة التي نختمم بها هي: إن عماد ما أنزل الله العدل الذي قام عليه أمر السماوات والأرض، والحق هو الحق قديم لا يبطله باطل والحكمة ضالة المؤمن، وعدم الأمانة العلمية في حق الأمة ومصالحها وفي مستقبل الفكر كله، جريمة لا تغتفر، وأمر ليس هينا على ضمير البشر، فالحضارات قيم ومبادئ وأخلاق، وهي أمانات في أعناق الصفوة من المثقفين وحمله لواء العلم في هذه الأمة، تهدي إلى الرشد وتحفظ على الانسانية - في كل عصر ومصر - جوهر الخير المطلق، وتأخذ بيدها إلى صراط مستقيم.

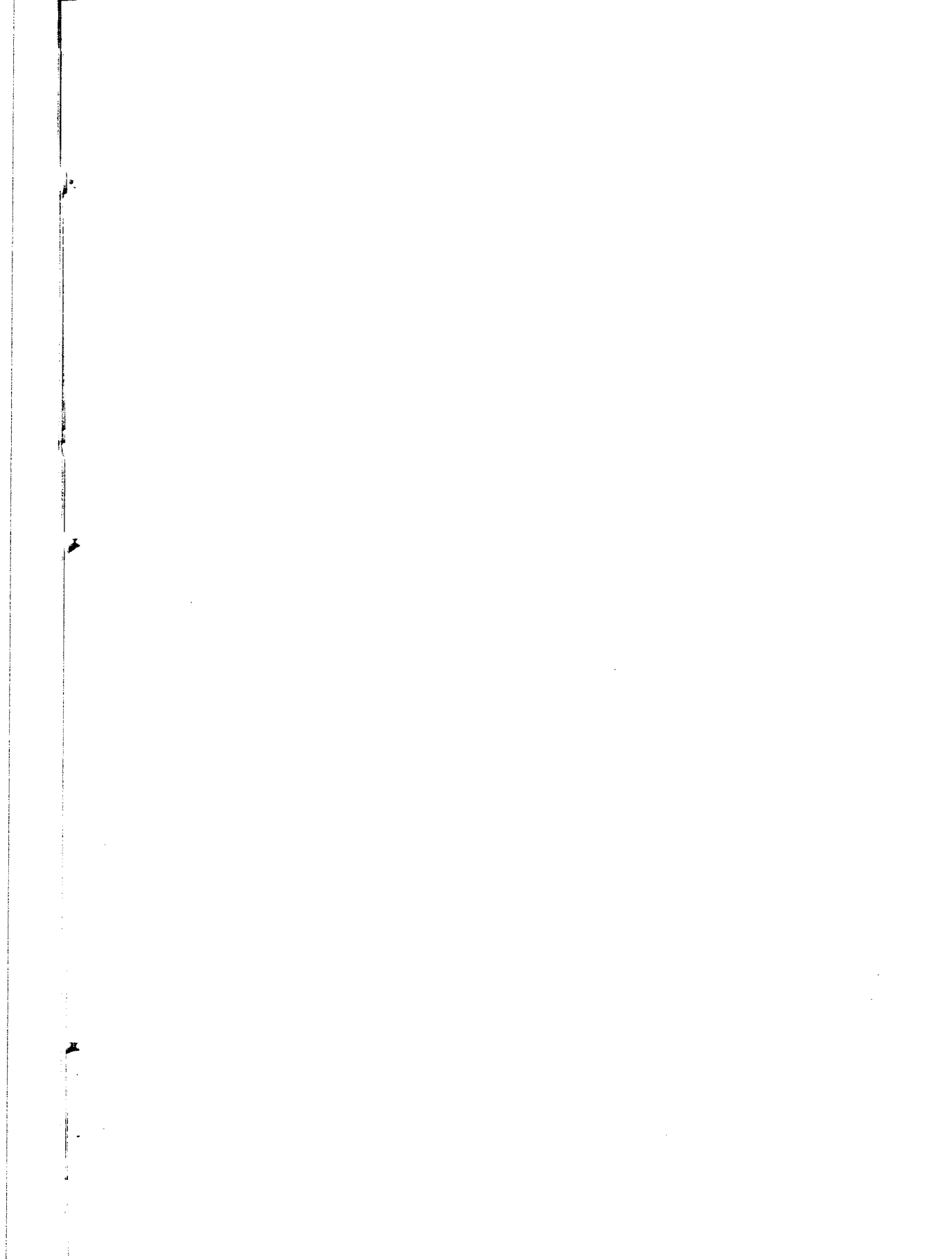
«والراسخون في العلم يقولون آمنا به كل من عند ربنا» وعلى الله قصد

السييل.

المؤلف

الجزء الأول

النظام في إطاره التاريخي
وفي إطاره النظري



مقدمة

الكويت، وطن أمراء البترول، العرب الذين نزحوا من أواسط الصحراء لكي يثبتوا أقدامهم في قلب الاقتصاد العالمي، والمالكين لأكبر احتياطي للمطاقة... ما هي المعجزة التي قذفت بهذا البلد من العصور الوسطى إلى القرن العشرين؟ ما هو تاريخه السياسي؟ كيف كانت حياته السياسية وكيف تكون؟ ما هي العوامل الداخلية والخارجية التي أثرت وتؤثر على ميول الحكام والمحكومين فيه؟....

كثيرة هي تلك الأسئلة التي تفرض نفسها بشكل ملح على الذاكرة وعلى التفكير.

إن مقدمة وجيزة تبدو اذن لازمة لكي نتأقلم مع هذا البلد الذي سنصطحب تطوره السياسي والاجتماعي، منذ أواسط القرن الثامن عشر حتى وقتنا الحاضر.

أولا : أصل التسمية : (1) Origine de L'appellation

اسم الكويت هو تصغير لكلمة «كوت»، وقد توارثها العراقيون عن البابليين

(1) أنظر في اشتقاق الاسم «كوت»:

الدكتور أحمد مصطفى أبو حاكمة: تاريخ الكويت، الجزء الأول، ١٩٦٧، ص ٩٩،
حسين خلف خزعل: تاريخ الكويت السياسي، بيروت، ١٩٦٧ - الجزء الأول، ص ١٨،
١٩، سيد نوفل: الأوضاع السياسية بامارات الخليج العربي وجنوب الجزيرة، الطبعة الثانية،
دار المعارف، القاهرة ١٩٦١، ص ١٥٥، عبد العزيز حسين: محاضرات عن المجتمع العربي
بالكويت، ألفت على طلبة قسم الدراسات الاقتصادية والاجتماعية بمعهد الدراسات العربية
العالية بجامعة الدول العربية، القاهرة ١٩٦٠، ص ٢٠، أحمد الشرباصي: أيام الكويت، دار
الكتاب العربي بمصر ١٩٥٣، ص ٦، ٧.

L. BAHRY: Koweit, études sociales, économiques et politiques:
thèse montpéllier, 1962, p, 16.

ويبدو أن سكان شرقي الجزيرة يجون التصغير حتى في أسماء حكامهم. ومثال لذلك: أسماء
عريعر ودجين وسعدون من حكام بني خالد وهي أسماء شاعت بين شيوخ تلك القبيلة. وكذلك
الحال في الكويت مثل فحاحيل والشويخ وعشيرج وفنيطيس.. وغيرها.

والآشوريين . وتطلق على القلعة الصغيرة التي تبنى بجوار الماء ، سواء أكان بحرا ،
نهرا ، أو بحيرة .

ولما عرفنا معنى الكلمة ، فلماذا سميت بهذا الاسم هذه الدولة العربية ،
والتي نعرفها به اليوم ؟ .

لقد سميت بهذا الاسم ، لوجود حصن صغير كان قائما مكان بقعتها ، وقد
بناه محمد بن عريعر زعيم بني خالد ، ولما قدم آل الصباح ومن نزحوا معهم من نجد
إلى هذه الأرض ، وهبه لهم ابن عريعر ، فاتخذوه نقطة ابتداء لانشاء مدينتهم . ولما
كان من عادة العرب تصغير الأسماء ، فقد أطلقوا على مدينتهم اسم كويت تصغيرا
لاسم «كوت»^(١) . ولعل هذا الاسم المصغر يدل دلالة كافية على ما كان لهذه المدينة
من مقام بسيط بين موانئ الخليج عند إنشائها^(٢) .

ثانيا : الموقع الجغرافي :

تقع الكويت في الطرف الشمالي الغربي من الخليج العربي . ويحدها من
الشرق الخليج العربي ، ومن الغرب والشمال الجمهورية العراقية ، ومن الجنوب
المملكة العربية السعودية والمنطقة المحايدة . وتبلغ مساحة دولة الكويت حوالي
١٦٠٠٠ كيلومترا مربعا باستثناء المنطقة المحايدة التي تبلغ مساحتها نحو ٥٧٠٠
كيلومترا مربعا . ويتبع دولة الكويت مجموعة من الجزر أكبرها جزيرة بوبيان وهي
غير مأهولة ، وكذلك جزر ورية ومسكان وكبر وعوه وقاروه وأم المرادم . أما جزيرة

(١) في مقال تحت عنوان «في تسمية مدينة الكويت» للأب اينستاس ماري الكرملي ، منشور في مجلة
الشرق البيروتية في عددها العاشر سنة ١٩٠٤ ، قال : إن الكويت مشتقة من الكوت ، والكوت
في لغة جنوب العراق وما جاوره من البلدان في بلاد العرب وفارس ، هو البيت الذي يبنى على
شاكلة القلعة حتى يسهل الدفاع عنه . وهو بيت تحيط به عادة بيوت أخرى . ويطلق اسم
الكوت على ذلك البيت شريطة أن يقع بقرب الماء سواء أكان ذلك ماء البحر أو النهر أو البحيرة
أو ماء مستنقع . ثم أصبح ذلك الاسم يطلق على القرية ان بنيت في مثل ذلك الموقع . وضرب
أمثلة بكوت الافرنجي وكوت الزين وكوت العمارة وكوت بندر .

أنظر الصفحات ٤٤٩ - ٤٥٨ من ذلك العدد . ذكره أبو حاكمه ، المرجع السابق ، ص ٩٩ ،
هامش رقم (٣٧) .

(٢) وكذلك كانت الكويت تسمى في القرن الثامن عشر «بالقرين» ، وهو كذلك تصغير القرن بمعنى
قرن الحيوان أو التل . أنظر أبو حاكمه ، نفس المرجع ، ص ٩٩ .

فيلكا التي تبعد نحو عشرين ميلا من خليج الكويت فهي الجزيرة الوحيدة المعمورة بالسكان .

وعاصمة دولة الكويت هي مدينة الكويت ، وقد تأسست في أواخر القرن السابع عشر الميلادي^(١)، وتقع على بعد ثمانين ميلا إلى الجنوب الشرقي من البصرة ، ونحو ١٨٠ ميلا عن الشمال الغربي لبوشهر وتبعد نحو ٢٨٠ ميلا عن جزر البحرين ، وهي تتجه إلى الخليج في وضع شمالي غربي حيث تطل على جون الكويت بين بدايته في رأس الأرض ونهايته عند قرية كاظمة .

ثالثا : الكويت في العصور القديمة : Le Koweit Pendant L'antiquité

وإن كانت هذه البقعة من الأرض لم تعرف بذلك المسمى الا في مطلع القرن الثامن عشر إلا أن هذه الأرض قد زخرت بالحضارات وبالأحداث في التاريخ القديم . وهذا ما يثبته التنقيب الأثري الذي بدأ في الأرض البرية وفي الجزر البحرية التابعة لدولة الكويت .

فلقد كشفت البعثة الدانماركية للتنقيب عن الآثار، برئاسة العالم (ب . ف . جلوب) بعد الحفريات التي قامت بها في جزيرة فيلكا الكويتية، أن للكويت دوراً في تاريخ الحضارة القديمة^(٢) . فلقد عثر في هذه الجزيرة على آثار لمدينتين من بقايا العصر الحجري ، يعود تاريخ الأولى إلى ألفين وخمسمائة سنة قبل الميلاد، وتاريخ الثانية الى القرن الثاني قبل الميلاد . واستنتج من وجودهما أن هذه الجزيرة كانت مركزا هاماً للتجارة مع الهند، منذ حوالي خمسة آلاف عام .

ويبدو من التماثيل التي عثر عليها في موقع المدينة الثانية، أن فيلكا كانت ميناء تقصده السفن الاغريقية بانتظام .

ويوجد في متحف الكويت حجر أثري عثر عليه أثناء تلك الحفريات ، عليه نقوش يونانية تشير إلى نجاة الربان اليوناني «ستوليس Stolis» من الغرق، وهو أحد الربابنة العاملين تحت امرة الربان اليوناني Thyarkos أمير البحار، والذي أرسله

(١) أنظر نفس المرجع، ص ٩٩ و ١٠٠ والمراجع العديدة التي استند إليها.
(٢) أنظر أبو حاكمه: المرجع السابق . ص ٨٥ - ٨٨ وانظر كذلك اسكندر معروف (الكويت لؤلؤة الخليج). بغداد ١٩٦٥ الطبعة الأولى ص ٦٥.

الاسكندر الأكبر على رأس أسطول قوامه ١٨٠٠ سفينة ليعبر البحار من نهر الهندوس إلى نهر الفرات في عام (٣٢٥ - ٣٢٦) قبل الميلاد^(١).

كما عثر بين آثار جزيرة فيلكا على معابد يونانية وعلى قطع نقدية فضية ترجع إلى تاريخ عصر الاسكندر المقدوني والسلاسة من بعده.

رابعاً : الكويت في العصور الوسطى : Koweit Pendant le Mayen-âge

إنه لمن المعروف أن الأرض الواقعة على الشاطئ الشمالي لجون الكويت، كانت مسرحاً للمعركة الشهيرة المسماة (بذات السلاسل)، بين العرب بقيادة خالد بن الوليد، وبين الفرس بقيادة «هرمز». وذلك في عهد الخليفة أبي بكر الصديق، سنة ٦٣٣ ميلادية. ولقد انتصر فيها العرب وكانت معركة حاسمة في التاريخ، يسرت للعرب فتح العراق وغزو بلاد فارس^(٢).

ولقد نزل البرتغاليون أرض الكويت أثناء القرن السادس عشر، وبنوا فيها عدة قلاع على طول الساحل، لم يتبق منها إلا قلعة في جزيرة أم النمل مقابل ميناء الشويخ. وكانت هذه الجزيرة معروفة عند البحارة الأوربيين الأوائل باسم «قرين».

خامساً : الكويت في العصر الحديث : Le Koweit à L'époque moderne

أ - علاقة الكويت بالدولة العثمانية :

ظل الاحتلال العثماني للعراق قائماً حتى نهاية الحرب العالمية الأولى. وكانت جميع المنطقة الشمالية والغربية للكويت خاضعة للرقابة العثمانية بصورة رسمية. إلا أن سلطة الأتراك الحقيقية لم تكن إلا على المناطق الواقعة بين نهري دجلة والفرات. أما في المناطق الصحراوية، فقد احتفظت القبائل العربية باستقلال واسع في مواجهة السلطات العثمانية، بينما كانت منطقة الخليج العربي مسرحاً للصراع بين الدول الأوروبية الكبرى.

(١) أنظر: خزعل، المرجع السابق، الجزء الأول، ص ١١، وانظر كذلك: عبد العزيز العريفات: (الكويت والبحر)، مقالة موجودة في كتاب - الكويت بأقلام نخبة من الكتاب العرب - دار الكتاب العربي، ص ١٤٨.

(٢) خزعل: المرجع السابق، ص ١٣، أنظر كذلك أبو حاكمة، ص ٨٥ وما بعدها.

والكويت كبلد صحراوي ، لم تكن تمثل في أول الأمر أهمية للدولة العثمانية .
إلا أنه بعد تولى عبدالله الثاني الحكم (١٨٦٦ - ١٨٩١) زار الوالي التركي مدحت
باشا الكويت ، وأصدر أمرا باعتبار الكويت قضاء تابعا لولاية البصرة . وعين
الشيخ عبدالله الصباح قائم مقام لقضاء الكويت .
ولقد رفعت الكويت العلم التركي منذ عام ١٨٧١ ، ولم تنزله إلا عام ١٩١٤
حيث استبدلت به علمها .

ولقد أشارت المعاهدة التركية البريطانية سنة ١٩١٣ (والتي لم تنفذ نظرا
لنشوب الحرب العالمية الأولى) إلى السيادة الاسمية للدولة العثمانية على
الكويت^(١) . كما نصت هذه المعاهدة على أن « يمارس شيخ الكويت الاستقلال
الذاتي »^(٢) . ونصت كذلك على أن « الحكومة الامبراطورية العثمانية لا تباشر في هذه
المنطقة أي عمل اداري بصورة مستقلة عن شيخ الكويت . وتمتنع عن إقامة حامية
عسكرية أو القيام بأي عمل عسكري في الكويت بدون اتفاق مسبق على ذلك مع
حكومة صاحبة الجلالة البريطانية »^(٣) .

ولقد انتهت العلاقة بين الكويت والامبراطورية العثمانية بعد توقيع معاهدة
لوزان للسلم المنعقدة في ٢٤ يوليه سنة ١٩٢٣ . حين تنازلت هذه الأخيرة طبقا
للمادة ١٦ من تلك المعاهدة عن كل مظاهر السيادة التي كانت تمارسها على المناطق
العربية ومن بينها الكويت .

ب - العلاقات بين الكويت وبريطانيا :

بدأت علاقة الكويت ببريطانيا حين حاصر الفرس البصرة واستولوا عليها

(١) المادة السادسة من تلك المعاهدة حيث تقول :

"The SHAYKH of Kuwait who .. will exercise the administrative right belonging to him in
his quality of attoman Kaymakam."

(٢) المادة الخامسة حيث تقول :

"The autonomy of the Shaykh of Kuwaities exercised by him in the territories ...".

(٣) المادة السادسة حيث تقول :

"The Othman Imperial Government: will not exercise in this region any administrative
action independently of the Shaykh of Kuwait and will refrain from establishing
garrisons .. without prior understanding with the government of his Britanie Majesty".

عام ١٧٧٥ . وعلى أثر ذلك نقلت شركة الهند الشرقية مكاتبها إلى الكويت . وتحولت السفن البريطانية القادمة إلى الخليج العربي من البصرة إلى الكويت ، ليم نقل حمولتها بعد ذلك عن طريق الأرض نحو بغداد ودمشق وحلب . إلا أن أهم ما تتمثل فيه هذه العلاقة هو^(١) :

١ - في يناير عام ١٨٩٩ وقع حاكم الكويت مبارك الصباح معاهدة الحماية البريطانية للكويت^(٢) .

٢ - وفي مايو عام ١٩٠٠ وقع مبارك مع الحكومة البريطانية اتفاقا يلتزم بمقتضاه بحظر استيراد الأسلحة إلى الكويت وتصديرها منها^(٣) .

٣ - وفي ٢٨ فبراير عام ١٩٠٤ وقع مبارك اتفاقا بأن لا يسمح لأية حكومة غير الحكومة البريطانية بإنشاء مكتب بريد في الكويت^(٤) .

٤ - وفي يونيو عام ١٩٠٤ تم الاتفاق على تعيين معتمد سياسي بريطاني في الكويت . ووصل إليها في أغسطس من نفس السنة أول شاغل لهذا المنصب الكابتن :

A.S.G. KNOX

٥ - وفي ٢٩ مايو ١٩١١ ، تعهد مبارك بأن لا يعطى ترخيصا لصيد اللؤلؤ أو الاسفنج إلا بعد موافقة بريطانيا^(٥) .

٦ - وفي ٢٧ أكتوبر ١٩١٣ ، تعهد مبارك أن لا يعطى امتيازاً للتنقيب عن البترول إلى أي شخص ، سوى من تعينه الحكومة البريطانية^(٦) .

(١) أنظر في هذه العلاقات ، رسالتنا المقدمة الى جامعة باريس للحصول على دكتوراه الدولة في القانون، ص ٧ وما بعدها، وهي بعنوان :

C.F. AL-SALIH. OTHMAN: Le système politique Koweïtien (formation historique: études: juridique, économique, socio-politiques.) Thèse pour le Doctorat d'Etat en Droit, Université de Paris I - Panthéon Sorbonne, - 1973, p. 7 et suivi.

(٢) أنظر النص العربي والانجليزي وترجمة فرنسية لهذه المعاهدة في رسالتنا السابقة ، الكتاب الثاني، ص ٨٤ وما بعدها.

(٣) أنظر : CF. "Collection of treaties engagements and Sandads" by ARTCHISON B.C.S. Under secretary of the government of India in the foreign department. Vol, XI. p. 262-263.

(٤) نفس المرجع، ج ١١، ص ٢٦٣ .

(٥) نفس المرجع .

(٦) نفس المرجع: ص ٢٦٤ - ٢٦٥ .

- ٧- وفي ٣ نوفمبر سنة ١٩١٤، أرسلت بريطانيا إلى الشيخ مبارك رسالة «تبليغ» ظهر فيها لأول مرة، وبصراحة، تعبير الحماية في علاقة الكويت وبريطانيا.
- ٨- وفي أكتوبر سنة ١٩٢٥، فرض نظام القضاء البريطاني على الرعايا البريطانيين والأجانب غير المسلمين في الكويت. وألغى ذلك النظام في ٢٥ فبراير ١٩٦٠.
- ٩- وفي عام ١٩٦١، أبرمت معاهدة الاستقلال وألغيت معاهدة ١٨٩٩ وحل محلها معاهدة صداقة بريطانية كويتية.
- ١٠- وفي ١٣ أيار سنة ١٩٦٨، أبلغت بريطانيا إلى الكويت رغبتها في إنهاء تلك المعاهدة، فانتهدت معاهدة الصداقة سنة ١٩٧١.

سادسا: الكويت وعائلة الصباح الحاكمة:

لم يعرف السبب الحقيقي لتزوح آل الصباح من نجد. فلقد ذهب البعض بأن الدافع كان اقتصاديا وهو جفاف الأرض في موطنهم الأصلي. ويرى البعض الآخر أن الدافع كان سياسيا وهو الرغبة في الاستيلاء على أرض جديدة. وهناك رأي ثالث يقول أن السبب هو أن منافسة شديدة كانت بينهم وبين بعض القبائل في نجد، مما دفعهم إلى الابتعاد والهجرة. إلا أن المؤكد أنهم قد نزحوا من بقعة في نجد تدعى الهدار، مارين بقطر ثم استقروا في الكويت^(١). وينتمي آل الصباح إلى قبيلة عنزة. وبهجرتهم إلى الكويت بدأ التاريخ الحقيقي لهذه الامارة. ذلك أنه قبل هجرة هذه القبيلة، لم يكن هنالك سلطة رسمية معترف بها في الكويت. وهذا البلد لم يكن مسكونا بصفة منتظمة^(٢). ونستطيع أن نميز في هذا الصدد بين عصرين:

أ- عصر الادارة المشتركة (١٧١٦ - ١٧٥٦):

كان في الكويت ثلاث عائلات كبيرة تنتمي إلى قبيلة عنزة. ولقد اتفق شيوخ هذه العائلات على أن يحكموا الكويت حكما مشتركا. وهؤلاء الشيوخ هم^(٣):

- | | |
|-------------------------|----------------------|
| ١ - الشيخ سلمان بن راشد | شيخ عائلة آل الصباح. |
| ٢ - الشيخ خليفة بن محمد | شيخ عائلة آل خليفة. |
| ٣ - الشيخ جابر العتيبي | شيخ عائلة الجلاهنة. |

(١) أنظر بحري في رسالته السابقة الذكر. ص ٢٠، وأنظر كذلك، أبو حاكم: المرجع السابق. ص ١٠٢ وما بعدها.

(٢) بحري، نفس المرجع، ص ١٩.

(٣) نفس المرجع، ص ٢٠.

وكانت الادارة المشتركة بين هذه العائلات على الشكل التالي^(١):

- آل الصباح لادارة مدينة الكويت .

- آل خليفة للتجارة .

- آل الجلاهمة لأعمال الميناء .

ب - عصر حكم الصباح : منذ سنة ١٧٥٦ وحتى وقتنا الحاضر :

وفي سنة ١٧٥٢ انفك ذلك التحالف ، واستحوذت عائلة الصباح على جميع السلطة ، بعد اختيار رئيسها صباح الأول حاكما على الامارة^(٢) .

وسنذكر الآن الشيوخ الذين تولوا مسند الامارة ، منذ تأسيسها عام ١٧٥٦ ، ذاكرين أهم الأحداث التي جرت أثناء عهد كل منهم . ذلك أن التاريخ السياسي لهذه المنطقة يتأثر تأثرا واضحا بشخصية حكامها^(٣) :

١ - الشيخ صباح الأول بن جابر (١٧٥٦ - ١٧٦٢) :

أول أمير للكويت ، اختير عام ١٧٥٦ وتوفي عن ١١٠ عاما تاركا خمسة أولاد هم : سلمان ومالك ومبارك ومحمد وعبدالله^(٤) . وفي عهده كبرت مدينة الكويت ونزح إليها الكثير من البدو . وأصبحت ميناء مهما على الخليج ، وأعطت اسمها للبلد وصارت عاصمته^(٥) .

٢ - الشيخ عبدالله بن صباح (١٧٦٢ - ١٨١٢) :

وهو الابن الأصغر للشيخ السابق ، وقد اختير ليخلف أباه لمزايا انفرد بها دون اخوته وهي : الشجاعة ، وحب العدل ، والحكمة ، والسخاء ، وهي جميعها صفات يحب العربي أن يتحلى بها حاكمه^(٦) . وفي عهده احتل الفرس البصرة . ونقلت شركة

(١) نفس المرجع ، ص ٢٠ .

(٢) أنظر : حافظ وهبة ، سفير المملكة العربية السعودية السابق في لندن . في مؤلفه ، «الجزيرة العربية في القرن العشرين» - القاهرة ١٩٢٥ . ذكره بحري في رسالته السابقة ، ص ٢١ .

(٣) أنظر : بحري ، المرجع السابق ، ص ٢١ - ٢٧ .

(٤) وانظر كذلك : رسالتنا سابقة الذكر ، ص ٨ وما بعدها ، وانظر كذلك : أبو حاكم ، المرجع السابق ، ص ١١٩ .

(٥) ولقد زار السائح الدانماركي Castern Neebur الكويت عام ١٨٥٦ ووصفها بأنها مدينة من عشرة آلاف ساكن ، وتملك ٨٠٠ مركب شراعي وتعيش على الصيد البحري .

(٦) أبو حاكم ، المرجع السابق ، ص ١١٩ .

الهند الشرقية مكاتها إلى الكويت، وتحولت السفن الآتية إلى الخليج من البصرة إلى الكويت لتفرغ بضاعتها التي تنقل برا إلى بغداد ودمشق وحلب. ولقد هاجر كثير من التجار من البصرة إلى الكويت واستقروا فيها، وترتب على ذلك نوع من الرخاء المالي وعلى الأخص بالنسبة للتجارة^(١).

٣ - الشيخ جابر بن عبدالله (١٨١٢ - ١٨٥٩) :

الابن الأكبر للشيخ السابق. ولقد هاجم الكويت في عهده مرض الطاعون وذلك سنة ١٨٣٨. ولقد توفي عام ١٨٥٩ تاركا اثني عشر ولدا.

٤ - الشيخ صباح بن جابر (١٨٥٩ - ١٨٦٦) :

الابن الأكبر للشيخ السابق. ولقد حدثت في عهده أزمة بينه وبين آل سعود. وانتهت تلك الأزمة قبل موته بقليل، وذلك عام ١٨٦٦.

٥ - عبدالله الثاني بن صباح (١٨٦٦ - ١٨٩٢) :

الابن الأكبر للشيخ السابق، ولقد عينته الدولة العثمانية قائمقام للكويت عام ١٨٧١. ورفعت الكويت العلم التركي في نفس السنة. ولقد حاول آل الرشيد في عهده غزو الكويت عام ١٨٦٧ وكذلك حاول سعود آل سعود غزو الكويت في نفس السنة. ولقد توفي سنة ١٨٩٢ تاركا ولدين هما خليفة وجابر.

٦ - الشيخ محمد بن صباح (١٨٩٢ - ١٨٩٦) :

لقد أصبح أميراً للكويت بعد وفاة أخيه عبدالله. وكان يميل إلى الترك ضد الانجليز. وشارك أخويه مبارك وجراح في ادارة البلاد. ولقد اغتاله أخوه مبارك هو وجراح وانفرد بالحكم. وكان ذلك عام ١٨٩٦.

٧ - مبارك الصباح (١٨٩٦ - ١٩١٥) :

لقد أعلن نفسه حاكماً في اليوم الثاني لمقتل أخويه. ولقد كان يحكم حكماً مطلقاً إلا أنه كان سياسياً بارعاً بالفطرة. وكانت له ميول توسعية، ولقد وضع الكويت تحت الحماية البريطانية عام ١٨٩٩. وربطها ببريطانيا بعدة اتفاقات. ولقد سمي بأسد الكويت. وعهده من أهم حلقات التاريخ السياسي للكويت.

(١) نفس المرجع، ص ٢٤٢.

٨ - جابر الصباح (١٩١٥ - ١٩١٧) :

وهو الأبن الأكبر لمبارك . ولقد خفض الضرائب العالية التي فرضها والده .

٩ - الشيخ سالم بن مبارك (١٩١٧ - ١٩٢١) :

وهو شقيق الشيخ السابق وكان يميل إلى الأتراك . ولقد هاجم ابن سعود الكويت في عصره . وساعد الانكليز الشيخ سالم لكي يمحط ذلك الهجوم . وفي عهده بنى سور الكويت لحمايتها من غزوات ابن الرشيد وابن سعود .

١٠ - أحمد بن جابر الصباح (١٩٢١ - ١٩٥٠) :

شكّل أول مجلس شورى في الكويت في عهده في عام ١٩٢١ ، وكذلك عاشت الكويت خمسة أشهر من الحكم النيابي الديمقراطي أثناء عام ١٩٣٨ . ولقد سقط ذلك الحكم باصطدام مسلح . وتم اكتشاف البترول في عهده واحتفل بتصدير أول دفعة منه إلى بريطانيا عام ١٩٤٦ .

١١ - عبدالله السالم الصباح (١٩٥٠ - ١٩٦٥) :

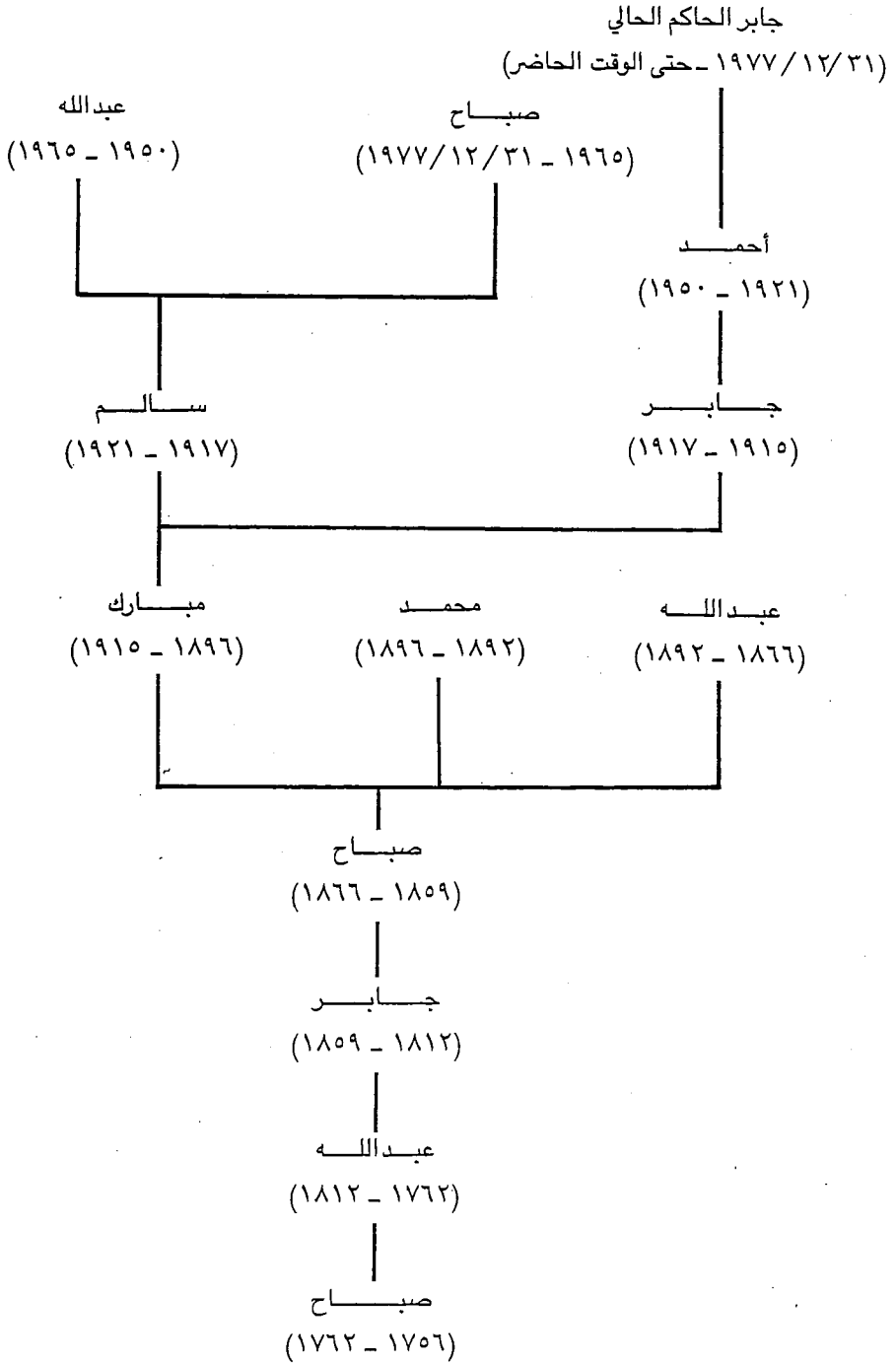
لقد تطورت الكويت في عهده تطورا كبيرا في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . وأصبحت دولة مستقلة عام ١٩٦١ وعضوا في الجامعة العربية في نفس السنة ، وفي المجتمع الدولي عام ١٩٦٣ . وهو الذي أدخل الحكم الديمقراطي الى الكويت وصدق على دستورها الحالي .

١٢ - صباح السالم الصباح (١٩٦٥ - ١٩٧٧) :

نودي به أميراً للبلاد عام ١٩٦٥ بعد وفاة أخيه الشيخ السابق . وفي عهده افتتحت جامعة الكويت ، واستمر نجم الكويت في الصعود ، كما أن في عهده عطلت الحياة النيابية وأوقف العمل ببعض نصوص الدستور لأسباب ارتأتها الحكومة ورئيس الدولة .

١٣ - جابر الأحمد الجابر الصباح (١٩٧٧ - حتى وقتنا الحاضر) :

ونودي به أميراً للبلاد في ٣١ ديسمبر ١٩٧٧ بعد وفاة الشيخ السابق . وهو أمير الكويت الحالي ، وفي عهده عادت الحياة النيابية بعد تعطيل لها دام قرابة أربع سنوات ، وعطلت مرة أخرى في ٣/٧/١٩٨٦ . هذا وقد أصبح المجتمع الكويتي مجتمع رخاء وتطورت الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية تطورا كبيرا وأصبح للكويت مكانا مرموقا بين دول العالم .



Généalogie de la famille princière. شجرة العائلة الحاكمة.

ويظهر مما سبق أن الكويت قد حكمتها في التاريخ الحديث أسرة واحدة، هي أسرة آل الصباح، فتفاوتت سلطتها من فترة إلى أخرى بين الشورى لوجهاء القوم، وبين الحكم الفردي، وبين ممارسة للديمقراطية، على الصورة القائمة في يومنا الحاضر.

ففي عام ١٧٥٦ اختير رئيس أسرة الصباح، صباح الأول بن جابر، حاكما على الامارة، التي توارث عرشها حتى اليوم ثلاثة عشر حاكما جميعهم من عائلة الصباح، التي كانت تحكم مجتمعا لم تعقده مقتضيات الحياة الحديثة، تسلك فيه الحياة مسلكا واقعيا بلا طقوس ولا روتين ولا مراسيم تباعد بين الحاكم والمحكوم، ويعيش أهله على التجارة والصيد، ويرتبطون بمصالح اقتصادية واجتماعية مشتركة، وتسودهم مجموعة من التقاليد والقيم الاجتماعية. وكان الحكم يسير على نمط بسيط: عائلة الصباح تحكم ووجهاء القوم يستشارون.

واستمر ذلك حتى عام ١٩٢١، حيث سمح تقدم الوعي بانشاء مجالس يستشيرها الحاكم في ادارة شئون البلد. فأنشئ أول مجلس شورى في الكويت عام ١٩٢١، إلا أن هذه التجربة الأولى لم تعط أكلها، فانحل المجلس وعادت الكويت إلى ما كانت عليه من قبل.

وفي الثلاثينات سارت الكويت شوطا آخر في التقدم. فأنشئ فيها مجلس البلدية عام ١٩٣٢ ومارس الكويتيون أول عملية انتخاب لاختيار أعضاء ذلك المجلس. وانتخب أول مجلس للمعارف عام ١٩٣٦، ثم مجلس لإدارة الصحة.

وفي عام ١٩٣٨، وتحمت تأثير ظروف داخلية وخارجية، قامت في الكويت حركة اصلاحية تطالب باصلاحات اقتصادية واجتماعية، وبإدخال الحكم النيابي الديمقراطي الى الكويت. وتحققت لتلك الحركة مطالبها، وعاشت الكويت فترة حكم ديمقراطي نيابي قصيرة، انتهت باصطدام مسلح بين الحاكم وأعضاء تلك الحركة.

بعد ذلك مرت الكويت بفترة ركود سياسي حتى عام ١٩٤٦، حيث تدفق النفط جالبا معه كثيرا من التطور في شتى الميادين.

وفي الخمسينات تطورت الحياة في الكويت تطورا شمل جميع الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وتعددت شئون الدولة وأصبح من المحتم انشاء أجهزة حكومية وهيئات استشارية معاونة تساعد الحاكم في ادارتها. فأنشئت الدوائر الحكومية وشكلت مجالسها، وكونت المجالس الاستشارية، وانضمت الكويت إلى كثير من المنظمات الدولية المتخصصة وبدأت تمارس شئونها الخارجية استعدادا للاستقلال. وفي عام ١٩٦١ أعلن استقلالها وانضمت إلى الجامعة العربية، ثم إلى هيئة الأمم المتحدة، وعاشت فترة انتقال في ظل دستور مؤقت، وضع أثناءها دستور الكويت الحالي الذي بدأ العمل به في ٢٩ يناير ١٩٦٣.

ولقد واجهت التجربة الديمقراطية عدة عثرات أصابتها في طريقها فأعاقت تقدمها.

وفي يوم ٢٩ أغسطس سنة ١٩٧٦ صدرت الأوامر الأميرية، بوقف العمل بالجوهرى من أحكام الدستور، وحل مجلس الأمة، وتعطيل الحياة النيابية بصورة مؤقتة لأسباب ارتأتها الحكومة ورئيس الدولة.

وفات أكثر من ثلاث سنوات على تعطيل الحياة النيابية، سميت بفترة التأمل وإعادة النظر في التجربة الديمقراطية على ضوء ما أسفر عنه تطبيقها من نتائج^(١)...

ودارت المشاورات بين المسؤولين وذوي الرأي والخبرة بغية تشخيص الداء ووصف الدواء، ودامت هذه المشاورات مدة غير قصيرة، صدر على أثرها المرسوم الأميري، بتشكيل لجنة النظر في تنقيح الدستور بتاريخ ٩ فبراير سنة ١٩٨٠، ودعى المواطنون للمشاركة في الرأي حول هذا الموضوع. فعقدت الندوات وامتألت صفحات الجرائد اليومية بالاقترحات... وأدلى كل بدلوه فتباينت وجهات النظر وتضاربت الاجتهادات...

وقد انتهت لجنة النظر في تنقيح الدستور من مهمتها في الوقت المحدد

(١) أنظر كلمة الشيخ جابر الأحمد الجابر ولي العهد ورئيس مجلس الوزراء في ذلك الوقت منشورة في جريدة القبس العدد الصادر في ١/٩/١٩٧٦.

لها، ورفعت تقريراً بتوصياتها حول تنقيح الدستور إلى سمو ولي العهد رئيس مجلس الوزراء، متضمناً نصوص المواد المقترحة ومشفوفاً بمذكرة تفسيرية توضح أسباب التعديل ومبرراته^(١). غير أن الحكومة رأّت إرجاء مسألة تنقيح الدستور حتى عودة الحياة النيابية، وعرض الأمر على مجلس الأمة اعمالاً لنص المادة ١٧٤ من الدستور.

وفي تاريخ ١١ يناير ١٩٨١ صدر المرسوم الأميري بدعوى الناخبين إلى إنتخاب أعضاء مجلس الأمة يوم ٢٣ فبراير ١٩٨١، وقد عقد المجلس أول جلساته بتاريخ ٩ مارس ١٩٨١.

وفي تاريخ ١٩٨٦/٧/٣ حل مجلس الأمة للمرة الثانية وعطلت الحياة النيابية، وأوقف العمل بالجوهرى من أحكام الدستور.

ولا شك أن التجربة الهامة التي تجري اليوم فوق أرض الكويت، تحتاج إلى جهود الباحثين والمفكرين، لدراستها، ومتابعتها، وتقييمها، حتى يمكن معرفة مقدار ما ستسهم به في تنمية مجتمعنا وفي تطوير الفرد فيه. فهذه التجربة السياسية ما زالت في بدايتها الأولى، وهي تحتاج إلى أن ترصد وتحلل بمنتهى الموضوعية، وباستخدام أدق مناهج البحث العلمي. ذلك أن آثارها ستمتد، بدون شك، إلى كثير من بلاد العالم الثالث، التي مارست التجريب السياسي ردحا من الزمن، سعياً وراء التوصل إلى الصيغة المناسبة للديمقراطية السياسية. ومن هنا كانت الحاجة ماسة لوضع دراسة علمية شاملة متكاملة حول النظام الدستوري في الكويت. دراسة من شأنها ألا تكتفي بمجرد وصف المؤسسات السياسية والأدوات القانونية بل تحاول تحليلها وتفسيرها من خلال منهج واسع الأفق، من مقتضياته العبور من خلال قواعد القانون الدستوري للوصول إلى تحليل العلاقة السائدة بين القانون والواقع الاجتماعي والسياسي في الدولة، واستخلاص كل النتائج الممكنة لهذا الواقع، والاهتمام بكيفية إعادة إنتاج النظام لنفسه وكيفية استمراره وتنظيم ذاته.

(١) أنظر بحثاً لنا بعنوان: مقترحات الحكومة وتصوراتها حول تعديل الدستور الكويتي وموقف لجنة النظر في تنقيح الدستور منها «دراسة تحليلية نقدية»، منشور في مجلة الحقوق والشريعة التي تصدرها كلية الحقوق والشريعة بجامعة الكويت السنة الخامسة العدد الثالث سبتمبر ١٩٨١.

وقد أخذنا على عاتقنا هذه المهمة، واضعين في الاعتبار أنه ليس هنالك من ضمانات ضد الخطأ، ما دام الخطأ من سمات أعمال البشر، خاصة إذا كنا بصدد البحث في ميدان العلوم الانسانية، على أرض بكر وعرة المسالك. وكان التأصيل المنهجي لدراستنا ينطلق من اعتبارات ثلاثة:

الأول :

هو ضرورة الامام بادية ذي بدء بصورة صادقة عن الخلفية التاريخية للنظام الدستوري في الكويت للاحاطة بالأصول التاريخية له تمهيدا للتعرف على الخصائص البارزة للحياة الدستورية الراهنة.

الثاني :

هو أن نشفع الدراسة التاريخية بدراسة وصفية للنظام المعاصر في اطاره النظري، للتعرف على الخصائص البارزة له، كما تحدها النصوص الدستورية، والقواعد القانونية المكتملة لها.

الثالث :

هو ادراك أن الصورة لا تكتمل، بل ولا تستقيم، بغير أن نهتم بدراسة سير النظام في واقعه العملي، مبينين كيف طبقت النصوص النظرية على الصعيد الواقعي، راصدين المعوقات التي اعترضت سير النظام وهو في طريق تقدمه فكانت سببا في تعثره، ومن هنا تتضح لنا الأبعاد الحقيقية لاصلاح النظام وتصحيح مساره، فنعتز بالابقاء على ما ثبت صلاحه وكشف البحث عن سلامة جوهره، وفي الوقت نفسه نتحسس أوجه النقص لنسدها، ومنابع الضعف فنتحاشاها، ونكشف عن مواطن الفساد حتى نأخذ منها عظة وعبرة، واضعين نصب أعيننا أن النظام السياسي الصالح هو الذي يستهدى بعبر الماضي، ويتجاوب مع واقع الحاضر، ويستهدف آمال المستقبل.

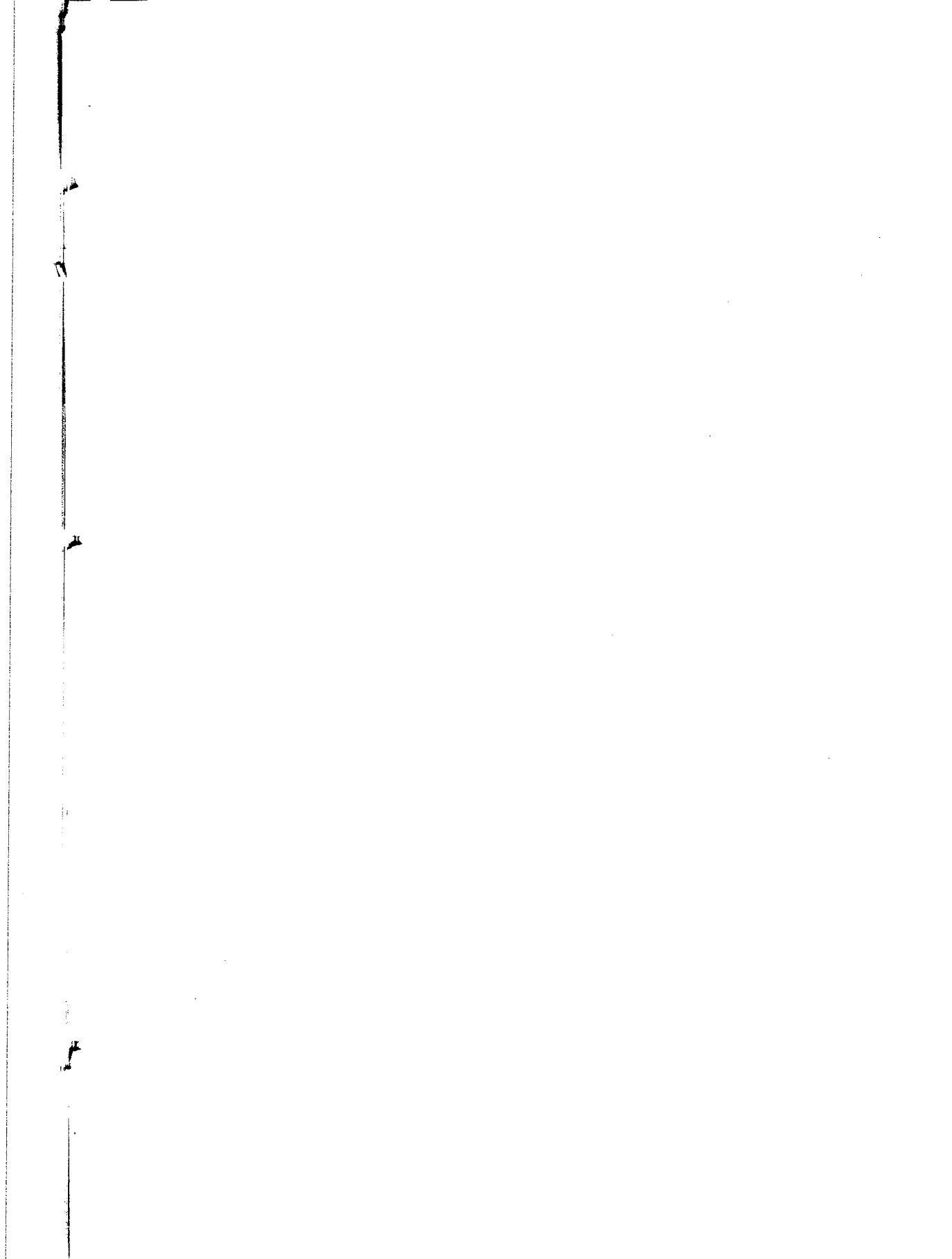
وترتبا على ما سبق ستنقسم هذه الدراسة إلى ثلاثة أقسام :

- يتناول القسم الأول : النظام في اطاره التاريخي .
- ويعرض القسم الثاني : للنظام في إطاره النظري .
- ثم يعالج القسم الثالث : سير النظام في واقعه العملي ووسائل اصلاحه .

وسوف يتضمن الجزء الأول من هذا المؤلف القسمين الأول والثاني من هذه الدراسة (النظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري).
أما القسم الثاني من هذه الدراسة (النظام في واقعه العملي ووسائل اصلاحه) فسوف نخصص له الجزء الثاني من هذا المؤلف والله ولي السداد والتوفيق.

القسم الأول

النظام في إطاره التاريخي
« ١٧٥٦م - ١٩٦٣م »



تمهيد وتقسيم : (١)

النظام الدستوري الذي نعيش اليوم في ظلّه والمنبثق عن دستور الكويت الصادر عام ١٩٦٣ والقوانين المكملّة له وما أحيط به من ظروف وملابسات ، ليس الا حلقة من سلسلة متصلة الحلقات من التاريخ السياسي للكويت ، ومن ثمّ فان الأمر يقتضي الاحاطة بالأصول التاريخية لهذا النظام ، تمهيدا للتعرف على الخصائص المميزة له ، كما تحددها النصوص الدستورية والقواعد القانونية المكملّة لها . ذلك أن التجربة الديمقراطية الراهنة لا يمكن تفسيرها الا بعرض أبعاد تاريخ النظام السياسي الكويتي ، من خلال دراسة التطور التاريخي لنظام الحكم في الكويت ، وتحديد الظروف والأوضاع الخاصة التي مر بها منذ تأسيسه عام ١٧٥٦ وحتى العمل بدستوره الحالي سنة ١٩٦٣ .

ولا بد لنا ونحن نريد الاحاطة بتطور نظام الحكم في الكويت حتى العمل بدستوره الحالي عام ١٩٦٣ أن نميّز بين مرحلتين مختلفتين هما :

المرحلة الأولى :

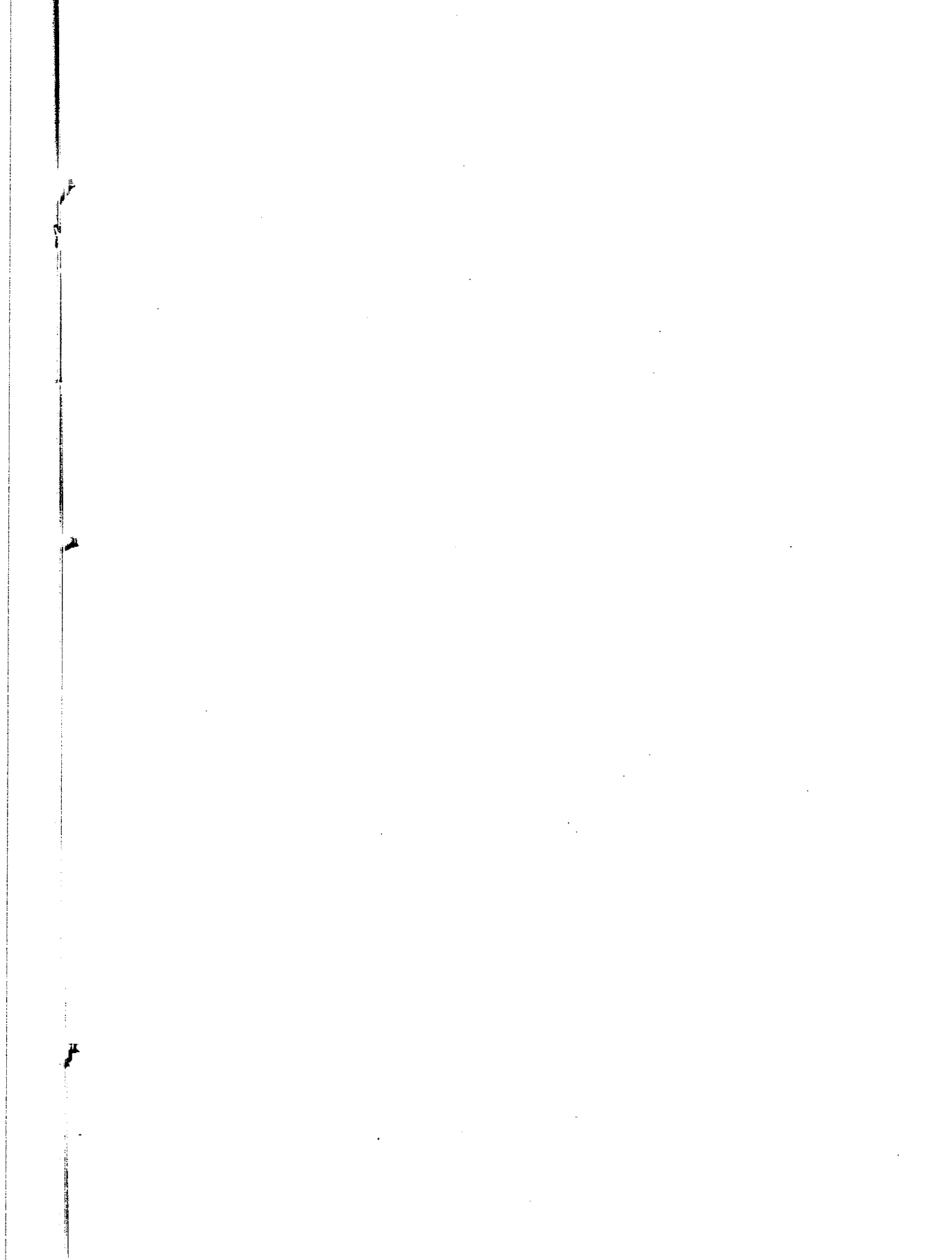
من أول حاكم حتى أول مجلس نيابي عرفته الكويت .
(ما بين عامي ١٧٥٦ - ١٩٣٨) .

المرحلة الثانية :

من أول مجلس نيابي حتى العمل بالدستور الحالي .
(ما بين عامي ١٩٣٨ - ١٩٦٣) .

وترتبيا على ذلك يتضمن هذا القسم بايين نخص كلا من هاتين المرحلتين بباب منها .

(١) اعتمدنا في كتابة هذا القسم بصورة جزئية على دراسة لنا حول «نظام الحكم واجهزته في الكويت» طبعت في مذكرات لطلاب كلية الحقوق سنة ١٩٧٣ - ١٩٧٤ .



الباب الأول

المرحلة الأولى

من أول حاكم حتى أول مجلس نيابي
(١٧٥٦ - ١٩٣٨)

تنقسم هذه المرحلة إلى فترتين :

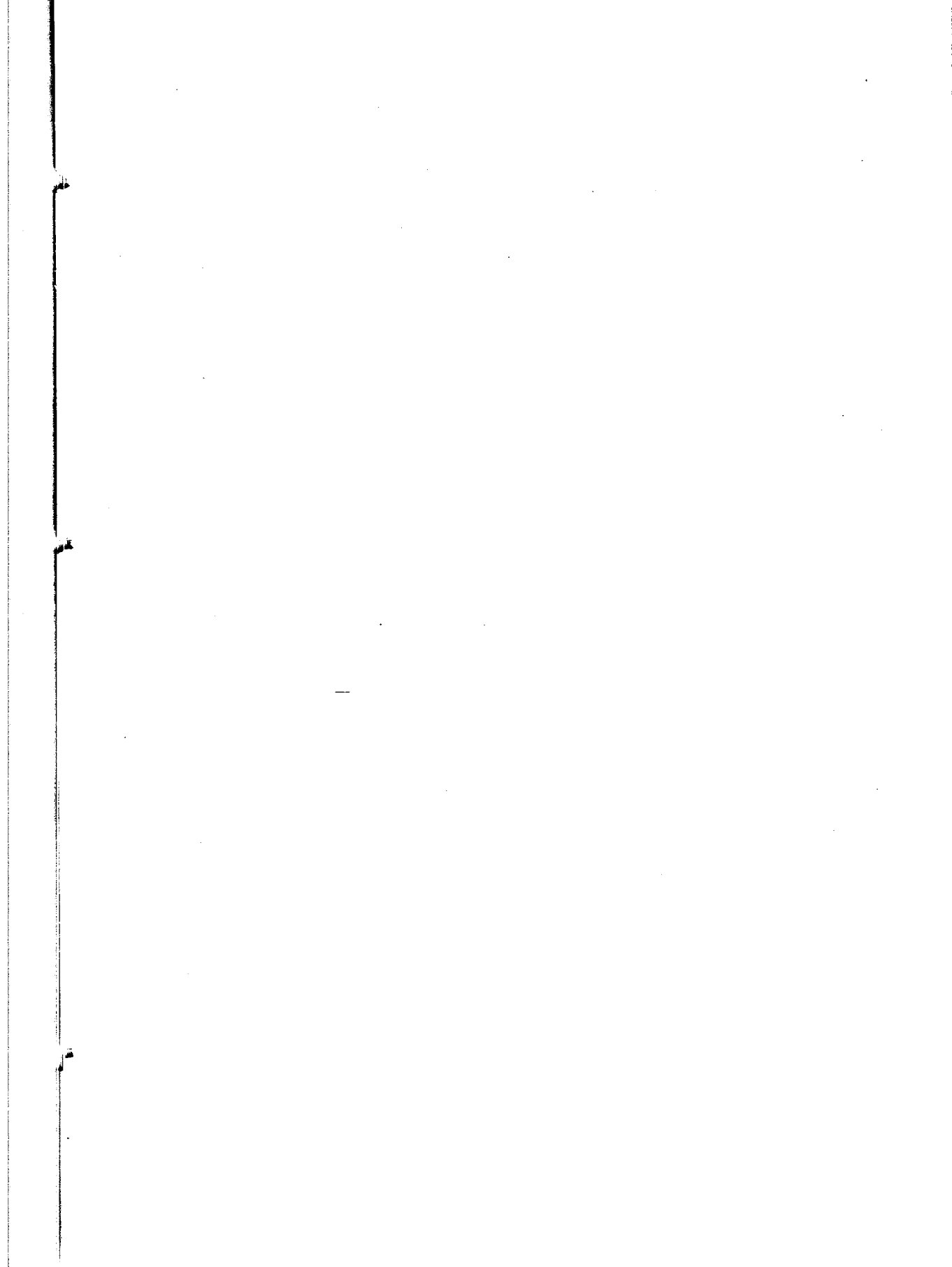
الأولى : وهي التي تبدأ من تاريخ اختيار الكويتيين لأول حاكم لهم عام ١٧٥٦ م وتنتهي بانشاء أول مجلس شورى في الكويت عام ١٩٢١ م .

والثانية : وتبدأ من تاريخ انشاء أول مجلس شورى في الكويت عام ١٩٢١ م حتى قيام الحكم النيابي عام ١٩٣٨ .

ونعرض لهاتين الفترتين في فصلين متتاليين على الوجه الآتي :

الفصل الأول : الفترة الأولى : من أول حاكم حتى أول مجلس شورى .
١٧٥٦ - ١٩٢١ .

الفصل الثاني : الفترة الثانية : من أول مجلس شورى حتى أول مجلس نيابي .
١٩٢١ - ١٩٣٨ .



الفصل الأول

الفترة الأولى

من أول حاكم حتى أول مجلس شوري
(١٧٥٦ - ١٩٢١)

ينقسم هذا الفصل الى مبحثين :
ندرس في الأول : الخصائص العامة لنظام الحكم أثناء هذه الفترة . وحيث
أن نظام الحكم في عهد الحاكم السابع (مبارك الصباح ١٨٩٦ - ١٩١٥) له
خصائصه المميزة ، لذلك سنفرده له المبحث الثاني من هذا الفصل .

المبحث الأول

الخصائص العامة لنظام الحكم في هذه الفترة

سنعالج في هذا المبحث :

- اختيار الحاكم .
- سلطات الحاكم والقيود التي ترد عليها .
- ونخصص لكل من هذين الموضوعين مطلباً :

المطلب الأول

اختيار الحاكم

LE CHOIX DU GOUVERNEUR

تمهيد وتقسيم :

لم تكن هنالك أهمية للحكم في الكويت أول تأسيسه . لأن آل الصباح ومن
نزحوا معهم من نجد ونزلوها ، لم يروا حاجة ضرورية لتنظيم حكومة تدير شؤونهم
وتحكم في قضاياهم ، نظراً لقلّة عددهم وندرة خلافاتهم . وإن حدث بينهم من

خلاف احتكموا في ذلك إلى حكم يصالحهم أو يفصل بينهم في موضوعه ، ورأيه هو الحكم النهائي البات والواجب التنفيذ^(١) .

فظام البت في الخلاف ان حدث وقلما يحدث هو نظام تصالح وتحكيم .

ولما تكاثر المهاجرون الى الكويت وتصاعد عدد سكانها ، أدرك الكويتيون وجوب اتخاذ الحيطة والحذر ، محافظة على أنفسهم وحماية لوطنهم من الغزو الخارجي . فأوا ضرورة حصر تلك المهمة في يد حاكم ينظر في أمورهم ، ويصرف شئون مدينتهم ، وينظم علاقاتهم وترفع اليه المشاكل والخلافات الداخلية^(٢) ، فاختروا صباح بن جابر بن سليمان رئيس أسرة الصباح لتقلد هذا المنصب وكان ذلك عام ١٧٥٦ م^(٣) .

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد هو :

ما هي الشروط والاجراءات التي كانت واجبة الاتباع في عملية اختيار

الحاكم ؟ .

(١) أنظر : المؤرخ الكويتي الأول : عبد العزيز الرشيد في كتابه : تاريخ الكويت ، منشورات مكتبة الحياة ، بيروت ، بدون تاريخ ، ص ٧٤ ، ٧٥ ، ٨٧ .

(٢) أنظر : عبد العزيز الرشيد ، نفس المرجع ، ص ٧٤ ، وأنظر : الدكتور أحمد مصطفى أبو حاكم ، المرجع السابق ، ص ١١٦ .

(٣) ويرى الدكتور أبو حاكم خلافا لغالبية المؤرخين المحليين أن ذلك قد تم عام ١٧٥٢ م . أنظر كتابه عن تاريخ الكويت ، منوه عنه أعلاه ، ص ١٠٨ وما بعدها .

ويقول أبو حاكم : أنه لم يكن لصباح شهرة كبيرة قبيل تسلمه شئون المدينة ، فوالده جابر مثلا لم يرد له ذكر في الروايات المعاصرة . أنظر ، نفس المرجع ، ص ١٠٩ . ويذكر سيف مرزوق الشملان في كتابه بعنوان : من تاريخ الكويت ، القاهرة ، ١٩٥٩ ، ص ١١٦ : أن سبب اختيار الكويتيين لصباح بالذات : هو أنه كانت لوالده الزعامة على قومه منذ أن كانوا في نجد وهذا من ناحية ، أما من الناحية الأخرى فيرجع إلى أن اقامته كانت مستديمة في الكويت أو في أنحاءها ، على خلاف باقي وجهاء القوم الذين تضطروهم أعمالهم كالملاحة وصيد الأسماك واستخراج اللؤلؤ ، أن يتغيبوا عن الكويت معظم أيام السنة .

أنظر في نفس الموضوع ، الرشيد ، المرجع السابق ، ص ٨٧ ، حين خلف خزعل ، المرجع السابق ، الجزء الأول ، ص ٤٣ ، قدرى قلعي ، أضواء على تاريخ الكويت ، دار الكتاب العربي ، بيروت ، ص ٦٣ .

لا شك أنه لا يمكن أن تقاس عملية اختيار الحاكم آنذاك على عملية الانتخاب بقواعدها الواضحة المنظمة.

إلا أن المتأمل في كتب التاريخ السياسي لهذا البلد لا بد وأن ينتهي إلى أن تقاليد قد نشأت واستقرت في هذا الصدد، تمر بمقتضاها عملية اختيار الحاكم بمرحلتين أساسيتين هما:

١ - الترشيح .

٢ - والمبايعة .

ونعرض لهذين الموضوعين في فرعين على التوالي :

الفرع الأول

ترشيح الحاكم

ان الشرط الأساسي الذي يجب توافره بالحاكم هو شرط نسب. ذلك أن ولاية مسند الامارة منحصرة في أسرة الصباح. وعلى ذلك فشرط أن يكون من يتولى مسند الامارة أو من يكون مرشحا لشغل هذا المركز من ذرية آل الصباح هو شرط أساسي. غير أن ولاية العهد لا تنتقل بالضرورة من أب إلى ابن، بل من أرشد إلى أرشد، دون أن تتعدى محيط العائلة. فالشرط الوحيد الضروري والكافي هو أن يكون المرشح من عائلة الصباح.

وهذه القاعدة كانت مطبقة حتى عهد الحاكم السابع مبارك الصباح (١٨٩٦ - ١٩١٥)، الذي حصر تولى حكم الامارة في ذريته.

ولقد جرت العادة أن يجتمع آل الصباح بعد وفاة الحاكم على شكل مجلس عائلة يضم الذكور العاقلين الراشدين منهم، ويرشحون خلفا له. وهذه الطريقة لها ميزة إمكانية استبعاد الضعفاء والقصر. إلا أنها تترك الباب مفتوحا للمنافسة بين الأقوياء من أفراد العائلة الحاكمة. لذلك فإن وفاة الحاكم غالبا ما كانت تتبعها فترة انتظار وترقب^(١).

CF. L. BAHRY, op. cit. p. 205.

(١)

الفرع الثاني مبايعة وجهاء الكويت للمرشح

طبقا للأعراف القبلية العربية، وعملا بقاعدة عشائرية مطبقة منذ عام ١٧٥٦ م، يوم اختيار الكويتيين صباح الأول على رأس الامارة، جرى العمل على أنه بعد ترشيح عائلة الصباح للحاكم، يأتي باقي الشيوخ ووجهاء البلد في اليوم التالي لاعطائه البيعة، وذلك بعد أن يشترطوا عليه اقامة العدل والمساواة فيما بينهم، ومشاورتهم في الرأي وعدم الاستبداد فيه، وأن يدير شئون بلدتهم طبقا للقواعد المستقرة. فيعاهددهم على ذلك مشترطا عليهم بدوره الولاء له وتنفيذ أحكامه^(١).

وهكذا فإن اختيار الحاكم لا يمكن أن يكون تاما الا بمبايعة وجهاء الكويت له وباقرارهم اختياره اما صراحة أو ضمنا. فهو يستمد مركزه من هذه المبايعة لا بمجرد ترشيحه.

ومن هنا يمكننا القول بأن التكييف القانوني لعملية انتخاب الحاكم، عبارة عن عقد بينه وبين وجهاء القوم. وإذا صح هذا التكييف ترتبت عليه النتائج الآتية:

- ١- ضرورة سلامة الرضاء من طرفي العقد: سلامة رضاء المرشح لشغل هذا المنصب، وكذلك سلامة رضاء الناخبين وهم هنا وجهاء الكويت. فإكراه أي من طرفي العقد يبطل المبايعة.
- ٢- إذا كان اختيار الحاكم عقدا، فانه يرتب التزامات في مواجهة طرفيه، الحاكم ووجهاء الكويت.

- أما التزامات الحاكم فهي: إقامة العدل والمساواة بين قومه، ومراعاة القواعد الملزمة التي استقرت الجماعة عليها، ومن أهمها مشاورتهم في الرأي وعدم الاستبداد فيه.

(١) أنظر، الرشيد، المرجع السابق، ص ٧٤، ٨٧، أنظر كذلك، خزعل، المرجع السابق، الجزء الأول، ص ٤٣.

- أما عن التزامات وجهاء القوم، فهي: الولاء والطاعة وقبول تنفيذ ما يحكم به.

٣- أن وجهاء القوم لا يستطيعون نقض المبايعة من جانبهم ما دام الحاكم يقوم بتنفيذ كل التزاماته وواجباته التي عاهدهم على القيام بها. ولهم من الناحية الأخرى سحب السلطة منه إذا عجز عن القيام بتلك الواجبات، أو إذا أساء استعمال السلطة المخولة له، إلا أن تاريخ الكويت لم يعطنا أي مثال على ذلك.

وأخيراً، فإنه من الضروري لاستكمال البحث في هذا الصدد، أن نذكر هنا أنه منذ تولي الشيخ جابر المبارك الحكم عام ١٩١٥ - الحاكم الثامن - وإلى أن تولى الحكم الشيخ عبدالله السالم الصباح - الحاكم الحادي عشر - عام ١٩٥٠، كانت بريطانيا تعبر دائماً عن اعترافها بالشيخ الجديد، عن طريق احتفال رسمي يقيمه مقيمها السياسي في الخليج^(١). وتحاول أيضاً تأكيد حمايتها له^(٢).

ومنذ اختيار صباح الأول كحاكم للكويت وحتى الوقت الحاضر تولى مسند الامارة (١٣) حاكماً كلهم من عائلة الصباح كما سبق القول. وهنا قد يثور السؤال الآتي:

لماذا ظلت السلطة بين يدي عائلة الصباح دون سواها؟

من الناحية القانونية لا يمكن أن يوجد إلا جواباً واحداً قد يكون قريباً من الصحة ومفاده:

(١) CF. BAHRY: op. cit. p. 206.

(٢) أنظر عبد الفتاح حسن: مبادئ النظام الدستوري في الكويت، ص ١٠٥، وانظر كذلك: يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت. مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٠ - ١٩٧١، ص ١٢٣.

وفي هذا الخصوص، يذكر لنا هـ. د. ب. ديكسون، أنه: في ٥ حزيران سنة ١٩٥٢، يوم عيد ميلاد جلالة الملكة، أسبغ على سمو الشيخ عبدالله السالم الصباح لقب: C.M.G. الرفيع، اعترافاً بخدماته الجليلة كحاكم. «أنظر كتابه عن الكويت وجاراتها» الترجمة العربية للجاسم مبارك الجاسم، الجزء الأول، الطبعة الأولى، ١٩٦٤، ص ١٢.

أن استمرار قبول الكويتيين أن تكون ولاية مسند الامارة منحصرة في عائلة الصباح، قد كون قاعدة دستورية عرفية، ومقتضاها أن تنتقل السلطة بصورة طبيعية من سلف إلى خلف دون أن تتعدى محيط عائلة مبارك الصباح. فلقد تعارف الكويتيون على هذه القاعدة، وترسبت في روح الجماعة، فهي بمثابة العرف الدائم المستقر الذي له معنى النص^(١).

ولقد أصبحت هذه القاعدة في وقتنا الحاضر، قاعدة دستورية مكتوبة، حيث نصت عليها المادة الرابعة من دستور الكويت الحالي الصادر سنة ١٩٦٢، والتي تقضي بأن:

«الكويت إمارة وراثية في ذرية المغفور له مبارك الصباح».

وهذه المادة لا يجوز تنقيحها طبقا لنص المادة ١٧٥ من الدستور. ونخلص من كل ما تقدم أن اختيار الحاكم يتم عن طريق نظام مختلط يقوم على المزج بين عنصرين:

١- عنصر أوتوقراطي Autocratique وهو حصر تقلد مسند الامارة في عائلة حاكمة، تقوم بترشيح الحاكم من بين أفرادها^(٢).

٢- والثاني شبه ديمقراطي أو عنصر أوليجارشى Oligarchique وهو أن الحاكم لا يتم تقلده لمسند الامارة إلا بعد مصادقة وجهاء البلاد وأعيانها على ترشيحه، وذلك عن طريق مبايعة وجهاء الكويت وأعيانها للحاكم على الطريقة العشائرية. وهذا ما يقرب عملية اختيار الحاكم مما يطلق عليه اليوم بالاقتراع التصديقي أو بالتصديق Suffrage de ratification. وهو صورة من صور الحكومة المختلطة بالتداخل^(٣)

Le Gouvernement mixte par Combinaison

(١) أنظر: حمد يوسف العيسى، الكويت والمستقبل، الطبعة الأولى، منشورات دار الطليعة،

بيروت، أيلول ١٩٦١، ص ٣٣، ٦١، ٦٢.

(٢) أنظر ص ٢١٧ وما بعدها من هذه الدراسة.

(٣) في أنواع الحكومة المختلطة والتعريف بها، أنظر ص ٢١٥ وما بعدها من هذه الدراسة.

المطلب الثاني

سلطات الحاكم والقيود التي ترد عليها

سلطات حكام الكويت كانت قوية ومتينة، غير أن الطبيعة التجارية التي تميزت بها حياة الكويت، جعلت تلك السلطات القبلية ملطفة، ولا تمتاز بنوع الدكتاتورية التي كان ينفرد بها شيوخ القبائل العربية آنذاك^(١).

ونعرض في فرعين: لسلطات الحاكم، ثم القيود التي ترد عليها:

الفرع الأول

سلطات الحاكم

LES POUVOIRS DU GOUVERNEUR

كان المجتمع الكويتي بسيطا، تقوم العلاقات بين أفرادها على أساس من الثقة والتعاون والتضامن والتكافل في الأزمات، وكان الكويت تسوده أوضاع اقتصادية تقليدية تعتمد أساسا على البحر، كالغوص لصيد اللؤلؤ، وصيد الأسماك، والنقل البحري، وإن كان هناك نشاط اقتصادي آخر يرتبط بالبر وهو الرعي الذي يقوم به أهل البادية الذين كانوا يقدمون في مواسم معينة إلى مدينة الكويت لبيع منتجات أغنامهم.

وهكذا يمكن القول بأن عائلة الصباح كانت، أثناء هذه الحقبة من الزمن، تحكم مجتمعا قريبا لم تعقده مقتضيات المدنية الحديثة، تسلك الحياة فيه مسلكا طبيعيا بلا طقوس ولا روتين، ويعيش أهله على التجارة والصيد ويرتبطون بمصالح اقتصادية واجتماعية مشتركة، وتسودهم مجموعة من التقاليد والقيم الاجتماعية، وكان الحكم يسير على غمط بسيط: عائلة الصباح تحكم ووجهاء القوم يستشارون.

وجدير بنا أن نشير ونحن في هذا الصدد إلى أن حاكم الكويت لم يكن رئيسا دينيا. حقيقة أنه على رأس إمارة اسلامية، إلا أنه ليس برئيس للذهب

(١) أنظر: الدكتور أبو حاكم، منوه عنه أعلاه، ص ٣٣١، ٣٣٢.

ديني رسمي للدولة. وذلك على خلاف ما كان عليه الحال بالنسبة إلى سلطان مسقط وسلطان عمان، حيث تكون للسلطان إلى جانب سلطته الحكومية والادارية المطلقة سلطة روحية كاملة تجعل منه رئيساً ومرشداً دينياً. فليس ثمة وجود لمثل تلك الحالة في الكويت حيث لم يكن لحاكمها الا سلطة دنيوية سياسية^(١).

ومن الأهمية بمكان أن نذكر هنا، أن حاكم الكويت أثناء هذه الفترة ما كان يملك سلطة تشريعية، ذلك أن القانون المطبق خلالها هو العرف كما سيأتى بيانه - والشريعة الاسلامية في مجال الأحوال الشخصية فقط - والعرف من صنع الجماعة وليس من صنع الحاكم وحده. فالحاكم لا يملك إذن سلطة تشريعية، ولكنه يملك السلطة التنفيذية التي تندمج فيها السلطة القضائية وتستقران في يده. فنظام الحكم أثناء هذه الفترة لا يعرف مبدأ الفصل بين السلطات.

وكانت أمور الادارة أثناء هذه الفترة مبسطة، ليس فيها أي تعقيد، وتجري على حالة بدائية، فالحاكم هو الشخص الوحيد الذي ترفع اليه الشكاوى ويعتمد عليه في ضمان العدالة، وهو الذي يفصل في الخلافات والقضايا الكبيرة. أما القضايا الصغيرة فقد كان يوكل بها الى أمير من عائلته ويدعى شيخ السوق، للنظر فيها، وعلى الأخص ما يتعلق منها بالبدو، ووظيفة شيخ السوق تشبه إلى حد كبير وظيفة مدير الشرطة .

وقد يستعصى على الحاكم أمر يتعلق بقضية ما، فيحيلها إن كانت شرعية إلى قاض يعينه، وغالبا ما يكون من علماء الدين الذين كانوا موجودين في الكويت منذ تأسيسها وما يحكم به ذلك القاضي ينفذ^(٢)، ويحيلها ان كانت متعلقة

(١) أنظر: خزعل: المرجع السابق، الجزء الثاني، ص ٢٩٤.

(٢) أنظر: خزعل، نفس المرجع، ص ٢٩٤، وأنظر كذلك، يوسف بن عيسى القناعي، صفحات من تاريخ الكويت، الطبعة الثانية، الكويت ١٩٥٤، ص ٣٣، ٣٤. ويقول أبو حاكمه: أن علماء الدين كانوا موفوري العدد في القرن السابع والثامن عشر ولم تخل منهم مدينة من مدن الاحساء أو نجد. ولقد كان محمد بن عبد الوهاب ابن واحد من هؤلاء، وهو الشيخ عبدالوهاب بن سليمان، قاضي العينة. أنظر أبو حاكمه، منوه عنه أعلاه، ص ١١٧.

بمهنة من المهن إلى لجنة من ذوي الخبرة فيها ويسمون «أهل الصنف» وما تقره اللجنة هو الحكم البات في الموضوع.

ويحدثنا القناعي عن نزاهة القضاة، فيقول: «إن سيرة المتقدمين منهم كانت طيبة ولم يذكر عنهم شيء مخالف للشرع»^(١).

الفرع الثاني القيود التي ترد على سلطات الحاكم

LES RESTRICTIONS LIMITANT LES POUVOIRS DU GOUVERNEUR

لقد سبق القول بأن الحاكم كان يملك السلطة التنفيذية والقضائية، إلا أن حكمه لم يكن مطلقاً مثلما كان الفرد يتوقعه من شيخ عربي يحكم قبيلة أو مدينة في تلك الفترة من تاريخ الجزيرة العربية: ومرد هذا يرجع إلى أن العتوب كانوا منذ نزولهم الكويت تجارا مستقرين ولم يكونوا بدواً متنقلين، وكانوا قد مروا بمرحلة التنقل والبداءة، وهم في طريق رحلتهم من نجد إلى قطر، في إبان القرن السابع عشر. ولذا وجدنا أنه على الرغم من أن سلطة شيخ

(١) القناعي، ص ٣٦، أما عن تاريخ القضاء ومن هو أول من تولاه أثناء هذه الفترة، فقد ذكر لنا القناعي القائمة التالية لقضاة الكويت:

١- محمد بن فيروز أول قضاة الكويت وليس معروفاً بالضبط تاريخ توليه القضاء.

٢- محمد بن عبدالرحمن العدساني: (١٧٥٦ - ١٧٦٥ م).

٣- محمد بن محمد العدساني: (١٧٦٥ - ١٧٩٣ م).

٤- محمد صالح العدساني: (١٧٩٣ - ١٨١٠ م).

٥- علي بن شارح: (١٢٢٥ - ١٢٢٨ هـ).

٦- القاضيان علي بن نسوان ومحمد بن محمود: (١٢٣٣ - ١٢٣٥ هـ).

٧- عبدالله العدساني: (١٢٣٥ - ١٢٧٤ هـ).

٨- محمد بن عبدالله العدساني: (١٢٧٤ - ١٢٨٣ هـ).

ويلاحظ أن معظم هؤلاء القضاة من عائلة العدساني. أنظر: القناعي، المرجع السابق، ص

العرب في تلك الآونة من تاريخ الجزيرة العربية كانت مطلقة، فان سلطة شيخ الكويت لم تكن كذلك^(١).

فإذا استثنينا حكم مبارك، وهو الحاكم السابع للكويت (١٨٩٦ - ١٩١٥)، فانه يمكننا القول بأن سلطات الحاكم كان يرد عليها قيذان هما: مبدأ الشورى كقيد أول، والقانون الواجب التطبيق كقيد ثان:

أولا : مبدأ الشورى كقيد أول : Le Principe De La Consultation
باستثناء عهد مبارك، كان الحكم في الكويت يتبع القاعدة الديمقراطية التي تعتبر من أهم قواعد نظام الدولة في الاسلام، وهي مبدأ الشورى. فليس معنى اختيار الكويتيين حاكمهم هو تسليمهم كل أمورهم اليه وانقطاع رأيهم، بل على العكس فهم لم يبايعوه إلا على أساس أن يستشيرهم في المهم من أمورهم، وتعهدوا هو بذلك يجعل من استشارتهم في مثل هذا واجب ان أخل به كان مسئولا أمامهم. فالمشكلات إنما هي مشاكلهم. والأمور هي أمور الجماعة، وطرحها عليها للتشاور فيها والتوصل إلى حل يرضيها هو أمر عادي استقرت روح الجماعة عليه وأصبح قاعدة ملزمة وهو في حقيقته وضع للأمر في نصابها.

لقد جرت عادة حكام الكويت أثناء هذه الفترة «باستثناء مبارك» على أن يستشيروا قومهم في كل ما يخص بلدتهم، لا سيما فيما يخص التجارة وفيما يحفظ البلد من الطوارئ ويحميها من هجمات الغزاة^(٢).

ويحدثنا مؤرخ الكويت الأول عبد العزيز الرشيد حين يكتب بهذا الصدد شارحا مدى ما لمبدأ الشورى من أثر كقيد من القيود التي ترد على سلطات الحاكم، وما لرأي وجهاء القوم من نفوذ عليه خلال هذه الفترة، فيقول:
«ليس للحاكم الرفض ولا الخيار بعد أن يقر رأيهم (أي وجهاء الكويت) على أمر ما. لأن السلطة الحقيقية لهم، وإنما يعطى اسم الرئاسة عليهم

(١) أبو حاكم، منوه عنه أعلاه، ص ١١٦.

(٢) أنظر: أبو حاكم، المرجع السابق، ص ١١٦، القناعي، ص ١١، الشمالان، ص ١١٧،

عبد العزيز الرشيد، ص ٧٤.

تفضلاً، بل لقد يذهب الأمر إلى أبعد من هذا مدى وهو عجزه عن أخذ الحق من بعضهم^(١)».

ثانياً : القانون الواجب التطبيق كقيد آخر : La Loi Applicable
لم يكن هنالك أي أثر لقانون وضعي أثناء هذه الفترة. فقد كانت القاعدة القانونية تستمد قوتها الإلزامية من مصدرين : الشريعة الإسلامية، والعرف :

أ- الشريعة الإسلامية : La Loi Musulman

قد يتبادر إلى الذهن أن الشيء الطبيعي حين ينظر حاكم لامارة إسلامية في تطبيق العدالة بين جماعته أن يسترشد ويستنبط الأحكام والفتاوى التي يصدرها من الشريعة الإسلامية.

إلا أن الواقع كان على عكس ذلك كما سنرى بعد قليل. ويبدو أن مجال تطبيق الشريعة الإسلامية كان منحصرًا فيما يتعلق بالأحوال الشخصية. وحتى في هذا المجال الضيق، ما كان للحاكم السلطة تطبيق قواعد الشريعة والسهر على تنفيذها. ذلك أن الحاكم ما كان يتمتع بسلطة روحية كما سبق القول. وعلماء الدين كانت لهم وحدهم أهلية تفسير القواعد الشرعية.

ب- العرف : La Coutume

أما عن العرف فكان بمثابة المصدر الرئيسي للقاعدة القانونية. فقد أجمع

(١) ولائيات رأيه يذكر لنا الرشيد الواقعة الآتية :

«استدان رجل من آل زيد من أحدهم سلعة إلى أمد. وعندما قرب حلول الأجل، تبه صاحبه إلى الوفاء. ولكن الزائدي أظهر من الامتناع ما دفع الرجل إلى رفع الأمر لعبدالله الصباح الأول وهو الحاكم آنذاك (١٧٦٢-١٨١٢) وصارحه عبدالله بأن ليس في استطاعته إكراهه، ولكن قال له الرأي أن تذهب إلى زوجة صاحبك فتخبرها بأن زوجها علق طلاقها على عدم وفائه الدين، فانه سيتم لك بهذه الحيلة ما تريد، اذ هو لا يرد لها طلبًا لما لها من السلطة التامة عليه. قبل الرجل الرأي وذهب إليها كما أمر، وشرح لها الأمر فوعدهت بأن تكون له عونًا. وماذا عملت بعد ذلك، احتجبت عن زوجها عندما دخل عليها، واخبرته بالذي حملها على ما عملت، فأنكر ولكنها لم تصغ. . فاضطر الرجل إلى أن ينزل على حكمها ويقضى الرجل حقه».

أنظر الرشيد، المرجع السابق، ص ٧٤، ٧٥.

المؤرخون المحليون على أن الأحكام المرعية في الكويت آنذاك لم تكن مطابقة لأحكام الشريعة الإسلامية، بقدر ما كانت مطابقة للعرف والعادات الجارية^(١).

ويذهب البعض إلى أن القواعد العرفية كانت هي الوحيدة القابلة للاثارة والتطبيق، عند النظر في النزاع، وذلك طيلة القرن الثامن عشر، وجزء من القرن التاسع عشر^(٢).

ويقول أبو حاكم في هذا الصدد «وليس هذا الأمر بغريب على بيئة مثل بيئة الكويت، التي لم تزد على أن كانت جزءا من بيئة شرقي الجزيرة العربية، حيث سادت شريعة السالفة أو العادة السارية، مما استنكره الشيخ محمد عبد الوهاب في دعوته الإصلاحية الكبرى للمجتمع الإسلامي في ذلك العصر^(٣)». والحقيقية أن العرف كان له المجال الأوسع كمصدر من مصادر القاعدة القانونية أثناء هذه الفترة.

ففي مادة القانون الجنائي على سبيل المثال، لم يذكر لنا التاريخ أي سابقة تشير إلى قطع يد السارق، أو رجم الزانية المحصنة، على عكس ما كان يحدث ويحدث الآن في البلاد المطبقة للشريعة الإسلامية، كما هو الحال في المملكة العربية السعودية.

وهناك أعمال تحرمها الشريعة الإسلامية وتشمل ذلك التحريم بالعقاب، إلا أنها كانت مباحة وشائعة في الكويت. كالربا، والتهریب، وقطع الطرق^(٤).

وأيا ما كان الدور الذي تلعبه الشريعة أو العرف، فقد كانا المصدرين

(١) أنظر: القناعي: المرجع السابق، ص ٣٣ - ٣٥.

(٢) Cf. El-Hasan Zaffer: Le statut international du Koweit. Thèse Doctorat en droit, Paris, 1970. p. 235.

(٣) أنظر أبو حاكم: تاريخ الكويت، الجزء الأول، مرجع ذكر أعلاه. ص ١١٧.

(٤) Cf. Benoist-Méchin: Un printemps Arabe. p. 250 et suivantes.

- Cf. Burguinat Micheline: L'économie du Koweit; Thèse Doctorat en sciences économiques, Université de Bordeaux, 1967, p. 84 et suivi.

الوحيدين للقاعدة القانونية أثناء هذه الفترة.

ومفهوم ذلك أن القانون الوضعي لم يكن له أي أثر. بل أنه لم تكن ثمة من سلطة تشريعية بالمعنى المفهوم، تسن قوانين تعدل أو تلغي قواعد الشريعة أو العرف، كل في مجاله الذي سبق وأن حددناه. وهكذا، فإن الحاكم بأفلات السلطة التشريعية من يده، يبدو وكأنه محدد ومقيد فعلا باحترامه لقواعد العرف الملزم من ناحية، ولقواعد الشريعة من ناحية أخرى. تلك القواعد التي لا يملك تعديلها أو الغائها عن طريق إصدار قوانين وضعية، لأنه لا يملك السلطة التشريعية، ولا يملك اهدارها، لأن الناس قد تعارفوا على قوتها الإلزامية، ولا يملك أيضا أن يمتنع عن تطبيقها لأن في ذلك إنكاراً للعدالة يكون مسئولاً عنه أمام جماعته.

ومن هنا صح القول بأن القانون الواجب التطبيق هو قيد من تلك القيود التي ترد على سلطات الحاكم أثناء هذه الفترة^(١).

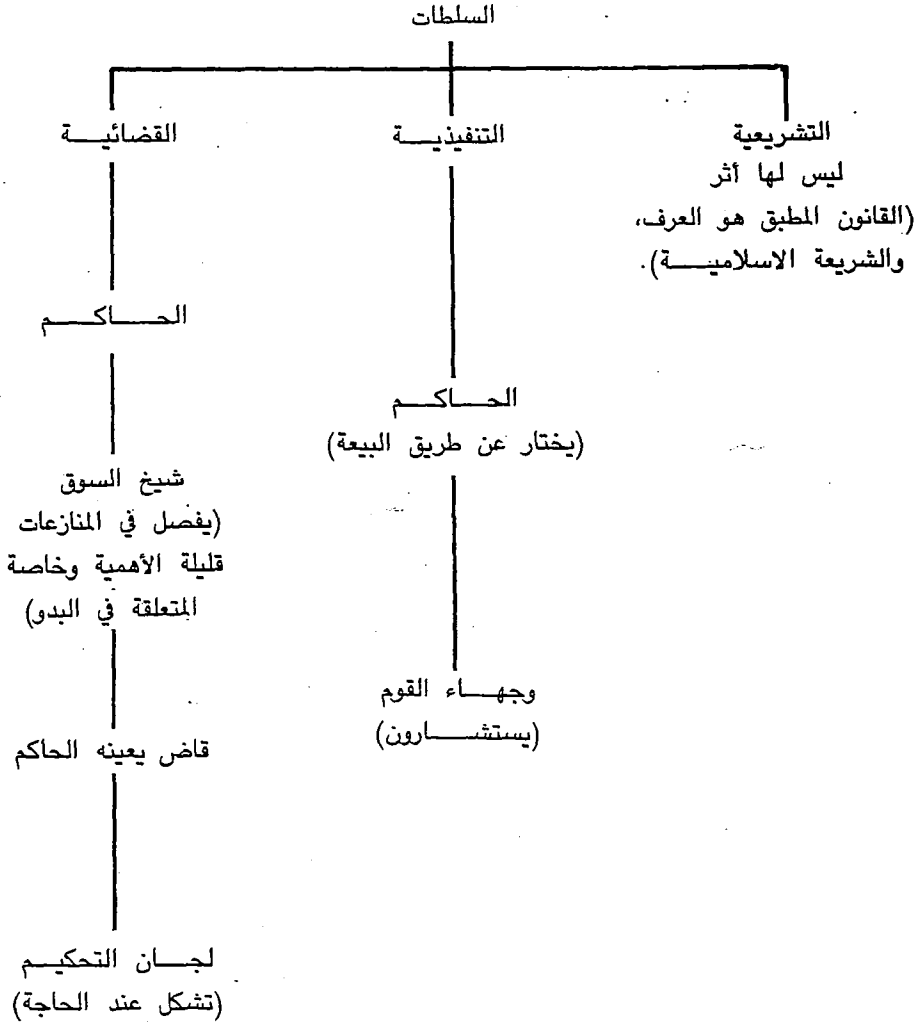
خلاصة هذا المبحث في مطلبه أن نظام الحكم أثناء هذه الفترة كان يتميز بالخصائص الآتية:

- ١- أنه، بدون اقتراع عام، يختار الحاكم على الطريقة العشائرية القبلية (البيعة) من لدن أهل الكويت، وفي الواقع من لدن وجهائها وأعيانها.
- ٢- يملك الحاكم السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وليس هنالك من سلطة تشريعية، لأن الشريعة الإسلامية والعرف الذي تضعه الجماعة هما المصدران الوحيدان للقاعدة القانونية.
- ٣- يستعين الحاكم بقاض أو بلجنة من لجان التحكيم للبت في القضايا التي يستعصي عليه إيجاد حل لها.
- ٤- ليست سلطات الحاكم مطلقة، بل يرد عليها قيود واقعيان هما:
أ- مبدأ الشورى كقيد أول، وهو التزام الحاكم في أن يستشير وجهاء قومه في كل ما يخص شئون بلدتهم استشارة يلتزم بنتائجها.
ب- القانون واجب التطبيق كقيد ثان، حيث كانت القواعد العرفية

(١) أنظر رسالتنا السابقة الذكر. ص ٢٣ وما بعدها.

ومبادئ الشريعة الاسلامية، هي الوحيدة القابلة للاثارة والتطبيق
عند النظر في النزاع طيلة هذه الفترة.
ويمكن عرض نظام الحكم أثناء هذه الفترة على الوجه المبين في الصفحة
التالية.

نظام الحكم أثناء الفترة الأولى (١٧٥٦ - ١٩٢١)
(باستثناء عهد مبارك ١٨٩٦ - ١٩١٥)



المبحث الثاني
نظام الحكم
في عهد مبارك الصباح
الحاكم السابع ١٨٩٦ - ١٩١٥

قلنا بأن نظام الحكم في عهد مبارك الصباح له خصائصه المميزة، وللإمام بصورة صادقة عن نظام حكم مبارك، علينا أن نعرض للمسائل الآتية:

- ١- تولي مبارك لمسند الامارة والظروف المؤثرة في حكمه.
 - ٢- الخصائص المميزة لحكم مبارك.
 - ٣- وضع مبارك للكويت تحت الحماية البريطانية.
- ونخصص لدراسة كل من هذه الموضوعات مطلباً من هذا المبحث:

المطلب الأول

تولي مبارك لمسند الامارة
والظروف المؤثرة في حكمه

- نعرض في الفرع الأول من هذا المطلب لكيفية تولي مبارك لمسند الامارة.
- ثم نتناول في الفرع الثاني الظروف المؤثرة في حكمه.

الفرع الأول

تولي مبارك لمسند الامارة

بعد وفاة الحاكم الخامس للكويت عبدالله بن صباح سنة ١٨٩٢، تولى مسند الامارة أخوه محمد بن صباح الثاني وكان أخوه جراح مشاركاً له في الحكم مشاركة غير رسمية.

وكان محمد ضعيفاً غير راغب في معارضة الأتراك، فألقى مقاليد الحكم إلى رجل من أصل عراقي ذكي داهية دهياء يدعى يوسف بن عبدالله

العدل، والسعى في الاصلاح وألا يقطع أمرا دون أن يستشيرهم^(١).

الفرع الثاني الظروف المؤثرة في حكم مبارك

لعله من المفيد أن نذكر ولو بإيجاز تام تلك الظروف التي عاشها الوطن العربي فترة عهد مبارك، وتلك الظروف الخاصة التي أحاطت بمبارك، ذلك أن هذه الظروف لا بد وأن يكون لها انعكاس على طبيعة حكمه.

أولا : الظروف التي عاشها الوطن العربي فترة عهد مبارك :
ان فترة عهد مبارك كانت من الفترات المهمة التي مرت بها الأمة العربية. فهي الفترة الفاصلة في سير النهضة العربية، بعد تفكك العرب وتبعثرهم قرونا عديدة تحت نير الاستعمار التركي الذي أفقدهم استقلالهم وكبلهم بقيود الانحطاط والاستسلام، وأمعن فيهم تجهيلا وتجويعا.
ولقد كان العرب في تلك الآونة فريقين:

أ- عرب المغرب الذين نادوا بالوحدة الاسلامية طائنين أن الدولة العثمانية ستسعى إلى تحقيقها، مع اعتقادهم بأن الخلافة يجب أن تكون عربية، وأن الخليفة من قریش.

ب- وعرب المشرق الذين كانوا ينادون بالقومية والوحدة العربية ودعم أوامرها، مستمدين قوتهم من جذور تاريخهم الحافل بالتضحيات والبطولات^(٢). غير أن هذه الوحدة لم تكن إلا حلما دهمه كابوس الاستعمار الغربي الذي لم يكتف بالتسلط على بلاد العرب وإنما مزقها فيما بينها شر ممزق، وباعد ما بين أجزائها بالحدود والسدود من الكيانات السياسية المتعددة.

ولقد شهدت تلك الفترة تنافسا خطيراً بين الدول الأربع الكبرى:

(١) أنظر : الرشيد، نفس المرجع، ص ١٢٣، وأنظر كذلك حسين خزعل تاريخ الكويت، الجزء الثاني، ص ١٦١.

(٢) أنظر، خزعل، المرجع السابق، الجزء الثاني، ص ١١٧-١٢٣.

بريطانيا، وروسيا، وألمانيا وفرنسا، لاجراج منطقة الخليج من تحت السيطرة العثمانية، ومحاولات كل دولة من هذه الدول سد الطريق أمام سواها للفوز في وضع تلك المنطقة الاستراتيجية تحت نفوذها. وانتهت تلك المنافسة بفوز بريطانيا بالسيطرة على المنطقة^(١).

ثانيا: الظروف الخاصة التي أحاطت بمبارك:

إلى جانب تلك الظروف العامة التي عاشها الكويت كجزء من الأمة العربية، هنالك ظروف خاصة أحاطت بمبارك، من أهمها:

١- قتل مبارك لأخويه وخشيته من أن ينتقم أبناء القتيلين منه فيهبوا لأخذ ثأرهم^(٢).

٢- محاولة قريب أبناء القتيلين وألد أعداء مبارك ويدعى يوسف الابراهيم غزو الكويت عن طريق البحر عام ١٨٩٧ ثم تأمره على اغتيال مبارك وذلك عام ١٩٠٣^(٣).

٣- محاولة ابن الرشيد وعربانه الهجوم على الكويت بتحريض من الدولة العثمانية. وكذلك محاولة الدولة العثمانية ابعاد مبارك عن الكويت^(٤).

ولعل لكل هذه الظروف أثر في نفسية مبارك، مما جعله لا يؤمن إلا برأيه. فانفرد بالحكم لا يشاور في شئونه أحداً، مما جعل لنظام حكمه في

(١) العقاد في رسالته للحصول على الدكتوراه من جامعة باريس ١٩٥٦ وهي بعنوان: La rivalité anglo-française dans le golfe persique. thèse, Paris 1956.

- أنظر كذلك ملك اسماعيل في رسالة الدكتوراه المقدمة لجامعة باريس عام ١٩٣٦، وهي

بعنوان: Le golfe persique et les îles Bahrein: Paris. 1936.

- وأنظر كذلك علي حميدان في مقدمته لرسالته للدكتوراه المقدمة إلى جامعة باريس عام ١٩٦٧،

وهي بعنوان: L'avenir politique des principautés pétrolières du golfe persique, thèse: Paris 1967.

(٢) ولقد هاجر أبناء القتيلين الى العراق، وحاولوا فعلا غزو الكويت عام ١٣٢٠ هـ. أنظر الرشيد ص ١٥١.

(٣) أنظر خزعل، الجزء الثاني، ص ٢٢، ٦٥، وكذلك أنظر الرشيد، المرجع السابق، ص، ١٢٨، ١٤٩.

(٤) أنظر الشمالان، المرجع السابق الذكر، ص ٢٥٨.

الداخل خصائصه المميزة التي تختلف عن خصائص من سبقه ومن لحقه من آل الصباح، وما دفعه لوضع الكويت تحت الحماية البريطانية

المطلب الثاني

الخصائص المميزة لحكم مبارك

LES CARACTÉRISTIQUES SPECIFIQUES AU RÉGIME DU MUBARAK

نعرض في فرعين متتالين:

- لطبيعة حكم مبارك.

- لوضع مبارك للكويت تحت الحماية البريطانية

الفرع الأول

طبيعة حكم مبارك

أجمع المؤرخون على أن الكويت قد عاش في عهد مبارك تحت حكم دكتاتوري مطلق.

ومن أهم مظاهر ذلك، هو هدر مبارك لتلك القاعدة الديمقراطية الأصيلة التي استقرت عليها روح الجماعة، والتي تعتبر قاعدة دستورية مستقرة وأساس نظام الحكم لسلفه، وهي: مشاوراة الحاكم لوجهاء الكويت وأعيانها في كل ما يهم شئون بلدتهم كما سبق أن قلنا^(١).

(١) لقد كان وجهاء الكويت وأعيانها يرهيون مبارك ويخشون سطوته. فلقد حدث أن ضاعف مبارك الضريبة على تجار اللؤلؤ، فامتنع ثلاثة منهم وهم من وجهاء الكويت - هلال المطيري، شملان بن علي، ابراهيم بن مضاف - عن دفع تلك الضريبة. فأرسل اليهم مبارك ولما حضروا الى مجلسه ويخهم وهددهم بشدة، مما دفعهم الى الهجرة من الكويت الى البحرين.

- أنظر: خزعل الجزء الثاني، ص ٢٨٠ - ٢٨١ وكذلك الرشيد ص ١٦٣ - ١٦٧.

ولقد حاول أحد وجهاء الكويت وهو في نفس الوقت قائد جيوش مبارك البرية، القيام بمؤامرة ضده. «فأمر مبارك بزجه في السجن، وبعد مدة أطلق سراحه بعد أن سمل عينيه. =

يقول عبد العزيز الرشيد في هذا الصدد «على أن الحكم انتقل إلى استبداد صارم وجور عظيم عندما قبض مبارك زمام الحكم وتربع على كرسيه...»^(١).

وتحدث أمين الريحاني عن مبارك فقال: «كان حاد المزاج، شديد البأس، كثير التقلب فيه شيء من الأسود وأشياء من الحرباء.. وهو من أولئك الحكام المتفردين بالحكم، الذين يرهقون الأمة بالضرائب ليحيكوا لها حللا من الفخر والعزة باهرة...»^(٢).

وليس هنالك ما يعطى صورة واضحة عن طبيعة نظام الحكم في عهد مبارك، أكثر مما ذكره عبد العزيز الرشيد مؤرخ الكويت الأول، حين يتكلم عن الجانب المذموم من أخلاق مبارك قائلا:

«كان مبارك عنيدا غشوما ظلوما وكان من المستبدين الجائرين، شغوبا بحب المال وشديد البحث عن الطرق التي توصل اليه، حتى كان يرهق بعض الجباة من رعاياه بضرائب من المال فادحة، وحتى اخترع رسوما مستمرة، فمن زيادة في المكوس إلى مشاركة في الأملاك والعقارات بل كان يحظه أحسن من حظ الشريك، فله ثلث ما يبيع وأجر من كل عقار ولو تكرر ذلك في اليوم مرات. وكان ذا مكر وخداع ومراوغة.. لا بل نكاد نفهم منه ما انطوت عليه نفسه الكبيرة من حب التفرد في كل شيء حتى في تلك الأعمال التي استحق عليها الذم. وإذا علمنا أن كثيرا من رعيته تجنبوا ركوب الخيل لأنه كان يركبها وتجنبوا أزياء مخصوصة كانت مختصة بآل الصباح، وتجنبوا التشبه به في مجلسه لعلمهم كراهته لذلك أمكننا أن نفهم السر في قدامنا... لم يكن لمبارك ميل إلى العلم ولا رغبة في المعارف، ولم ينشط لها في أيامه يوما ما.

= خزل الجزء الثاني. ص ٢٩٠-٢٩١.

ولو قارنا هاتين الحادثتين بحادثة الزائدي التي سبق وأن ذكرناها (في عهد عبدالله الأول

١٧٦٢-١٨١٢)، لرأينا الفارق الكبير بين سلطة الحاكم آنذاك والسلطة التي يتمتع بها مبارك.

(١) أنظر، الرشيد، المرجع السابق، ص ٧٥.

(٢) أمين الريحاني، في كتابه عن «نجد الحديث وملحقاته» ذكره قدرتي قلعي، أضواء على تاريخ

الكويت، منوه عنه أعلاه، ص ٨٠.

فكانت الكويت في عهده محرومة من النور ومحرومة من أسباب الارتقاء الفكري ومن وسائل التهذيب العقلي، لا معاهد علمية فيها ولا مجتمعات أدبية في أرجائها...^(١)»

الفرع الثاني

وضع مبارك للكويت تحت الحماية البريطانية

كل ما ذكرناه في الصفحات الأخيرة، كان من خصائص حكم مبارك في الداخل، أما في مجال السياسة الخارجية، فقد أجمع المعلقون على أنه سياسي بالفطرة وأنه أظهر في هذا المجال نبوغاً وتفوقاً خارقاً^(٢).

ومن أهم الأحداث السياسية التي جرت في عهده، هو وضعه للكويت تحت الحماية البريطانية، وذلك بعد توقيعه لمعاهدة ٢٣ يناير سنة ١٨٩٩^(٣).

ونعرض الآن لتلك المعاهدة في بنود أربعة:

(١) أنظر: عبد العزيز الرشيد، منوه عنه أعلاه، ص ١٨٩ و ١٩٠ وما بعدها. وما ذكره الرشيد في مدح مبارك قوله: «مبارك... هو الكويت بأسرها وهو الذي رفعها على ما سواها من أترابها وأطار صيتها في سائر الأقطار. مبارك هو الذي ترك اسمه يجوب العواصم ويتخلل الأندية والمؤتمرات. منه اشتهرت، وبه زهت. وكان عصرها في أيامه عصر الأمن والدعة. عصر القوة والهيبة. فقدت بفقده شجاعا لا يهاب الموت والردى. رزت بأمير من أمراء العرب الأفاضل في الهمة والاباء وفي العقل والرأي، لولاه لما عرفت، ولولاه لما كانت الذرة في تاج الخليج العربي...».

أنظر: الرشيد، نفس المرجع، ص ١٢١ و ١٢٢، وأنظر كذلك، ص ١٨٦ و ١٨٧ و ١٨٨. حيث يعرض المؤلف لأخلاق مبارك المحمودة.

(٢) أنظر: خزعل، منوه عنه أعلاه، ص ١٣.

(٣) بعد انتصار بريطانيا على القرصنة في ساحل عمان، انتهجت سياسة توسعية للتدخل شيئا فشيئا في شئون إمارات الخليج. إلا أنه كان من أهم المحاور التي ارتكزت عليها سياستها التقليدية أثناء القرن التاسع عشر، هو المحافظة على الوضع الراهن لأمراء الخليج كما هو. ولقد شجع ذلك أمراء الخليج على أن يسعوا من تلقاء أنفسهم لطلب الحماية البريطانية. وهكذا نرى أن الشيخ عيسى أمير البحرين قد وقع معاهدة حماية عام ١٨٨٠ ومبارك ١٨٩٩. وأمير قطر ١٩١٦. وهذه المعاهدات متشابهة إلى حد يقربها من التجانس. أنظر: حميدان، المرجع السابق، ص ١٢ و ١٣.

- نعالج في الأول الظروف التي أدت إلى عقدها.
- ونعرض في الثاني النص الحرفي للمعاهدة.
- ونخصص الثالث للتعليق على مضمونها.
- ونعرض في الرابع للوضع القانوني والسياسي للكويت في ظل هذه المعاهدة.

أولاً : الظروف التي أدت إلى عقد معاهدة ٢٣ يناير ١٨٩٩ :
 هناك مجموعة من الظروف أحاطت بكل من طرفي هذه المعاهدة ودفعت به إلى عقدها. ونعرض بإيجاز شديد لظروف كل منها:

أ- الظروف التي دفعت بمبارك الى عقد تلك المعاهدة:

لعله من المفيد أن نذكر هنا أن مبارك قد سبق له وأن طلب من الحكومة البريطانية في أيلول عام ١٨٩٧ وضع الكويت تحت حمايتها، إلا أن بريطانيا رفضت ذلك^(١). فلقد أرسلت وزارة الخارجية البريطانية برقية بهذه المناسبة إلى حكومة الهند تؤكد فيها أن حكومة صاحبة الجلالة لا ترى أي ضرورة للتدخل في شئون دول الخليج، وأن همها الوحيد كان العمل على استتباب الأمن في هذه المنطقة^(٢). إلا أنها لظروف سنذكرها فيما بعد، قد غيرت موقفها في سنة ١٨٩٩ وربطت مبارك بمعاهدة الحماية.

ومن الممكن اجمال الظروف التي دفعت بمبارك لعقد تلك المعاهدة، بأنها الخشية من هجوم خارجي سيتعرض له الكويت من جانب الدولة العثمانية أو بتحريض منها.

وحدث فعلاً ما توقعه مبارك، فقد أرسلت الدولة العثمانية سنة ١٩٠١ بارجة حربية «زحاف»، لابعاد مبارك عن الكويت. وكان على ظهر تلك البارجة وفد يتكون من أعيان البصرة لكي يسلم الشيخ مبارك. انذاراً من الحكومة التركية طالبة منه أن يختار أحد حلول ثلاثة:

(١) أنظر: خزعل، المرجع السابق، ص ١٢٥.

(٢) أنظر، خزعل، المرجع السابق، ص ١٢٥. وانظر كذلك الداود، الخليج العربي والعلاقات

الدولية (١٨٩٠ - ١٩١٤)، منشورات جامعة الدول العربية، القاهرة ١٩٦١، وانظر حيدان،

ص ١١٣.

- ١- اما أن يقبل بنزول فرقة عسكرية تركية في الكويت.
 - ٢- واما أن يغادر الكويت الى القسطنطينية حيث يعين عضوا في مجلسها الاستشاري.
 - ٣- أو أن يرحل إلى أي إقليم من الأقاليم الخاضعة لسيطرة الدولة العثمانية، وستعين له هذه الأخيرة معاشا شهريا.
- وفي حالة رفضه هذه الاقتراحات، فإن الدولة العثمانية ستجبره بالقوة على ترك الكويت.
- إلا أن مباركا قد أعطى جوابا مهذبا بالنفي انسحبت على أثره البارجة التركية^(١).

وكذلك أرسلت الحكومة العثمانية حملة عسكرية لاحتلال الكويت سنة ١٩٠٢، ووصلت الحملة الى منطقة الفاو بالبصرة. كما حرضت أيضا ابن الرشيد مع رجال قبائل شمر التابعين له على الهجوم من حایل لمساعدة الجنود العثمانيين على غزو الكويت واحتلاله^(٢).

ولقد كان مبارك طموحا إلى درجة أنه لا يريد فقط استبعاد أن تصبح السلطة الاسمية للدولة العثمانية على الكويت سلطة فعلية، بل كان يريد مد سلطانه إلى البلدان المتجاورة من شبه الجزيرة العربية. فكان من الطبيعي اذن أن يستند إلى دولة قوية تحميه من الأتراك الراغبين في ابتلاعه^(٣)، وتساعده على تحقيق آماله الواسعة، وتدفع عنه الخطر إذا اقتضى الأمر.

ب- الظروف التي دفعت ببريطانيا لعقد تلك المعاهدة:
ونستطيع أن نرجع الظروف التي دفعت ببريطانيا لعقد مثل تلك الاتفاقية الى رغبتها في اقضاء النفوذ الألماني، والروسي، عن المنطقة.

(١) أنظر: دكسون، منوه عنه أعلاه، ص ١٣٣، وانظر كذلك، حميدان، المرجع السابق، ص ١١٦.

(٢) أنظر: دكسون، نفس المرجع، ص ١٣٣، ١٣٤، والشملان، منوه عنه أعلاه، ص ٢٥٨، وانظر كذلك، قدرى القلعي، أضواء على تاريخ الكويت، دار الكتاب العربي، ص ٥٣.

(٣) أنظر على حميدان في رسالته للحصول على الدكتوراه بالعلوم السياسية السابقة الذكر، ص ١١٢، ١١٣.

١- إبعاد النفوذ الألماني من منطقة الخليج :

لقد علمت بريطانيا أن السلطان العثماني عبد الحميد قد منح ألمانيا امتياز خط برلين بغداد المشهور. وبدأ الألمان يعملون بمد ذلك الخط الحديدي ليخترق أراضي الدولة العثمانية مارا ببغداد، على أن ينتهي عند رأس كاظمة على جون الكويت. فيكون لهم في هذا الخليج ميناء طبيعي لبوارجهم يهددون به مواصلات الامبراطورية البريطانية.

ولعله من المفيد أن نذكر هنا، أن ألمانيا قد حاولت بعد توقيع اتفاقية ١٨٩٩ الحصول على موافقة الشيخ مبارك على هذا المشروع، وزارت الكويت عام ١٩٠٠ لجنة ألمانية خاصة لهذا الغرض على رأسها «الهر شتمديخ» قنصل ألمانيا العام في القسطنطينية يرافقه الملحق العسكري الألماني. ولكن حاكم الكويت راعى معاهدته مع بريطانيا فرفض العرض^(١).

ولقد حرضت ألمانيا بعد هذا الرفض السلطان التركي على أن يضم الكويت ويصفي مبارك^(٢).

٢- إبعاد النفوذ الروسي من منطقة الخليج :

ولقد بدأ الروس بدورهم في عهد القيصر سياستهم التوسعية، فحاولت روسيا الدخول في حلبة الصراع من أجل السيطرة على منطقة الخليج العربي، وتقدم القنصل الروسي في بغداد يطلب من الدولة العثمانية السماح لشركة روسية، بمد خط حديدي من سواحل الشام حتى الكويت، وانشاء ميناء للفحم فيها. ففزعت بريطانيا من مجرد التفكير بوجود مثل ذلك الميناء للروس على الخليج العربي واندفعت الى توقيع تلك الاتفاقية^(٣).

وجدير بالذكر هنا أنه في عام ١٩٠١ أي بعد عقد تلك الاتفاقية، قدمت

(١) أنظر: نفس المرجع، ص ١١٥، وانظر كذلك، راشد الفرحان: مختصر تاريخ الكويت. القاهرة مكتبة العروبة ١٩٦٠، ص ١٢٨، وانظر كذلك خزعل، الجزء الثاني، ص ١٢٤-١٢٤-١٣١.

(٢) أنظر: حميدان، المرجع السابق، ص ١١٥.

(٣) أنظر: عبد الوهاب محمد، مقالة بعنوان «الكويت والمملكة المتحدة» منشورة في العدد السادس من مجلة البعثة التي تصدرها رابطة الطلبة الكويتيين بالقاهرة الصادرة في شهر سبتمبر ١٩٥٣.

الى الكويت بارجة روسية تقل المقيم السياسي الروسي في أبو شهر، الذي قابل مبارك وفأوضه باستعداد الحكومة الروسية لعقد اتفاق معه يكون أكثر ملاءمة من اتفاقية ١٨٩٩. إلا أن مبارك قد اعتذر وراعى اتفائته^(١).

هذه هي أهم الظروف التي دفعت كل من بريطانيا وحاكم الكويت مبارك الصباح إلى عقد تلك الاتفاقية^(٢).

ثانيا : النص الحرفي لمعاهدة الحماية^(٣)

في ظل الظروف السابق ذكرها تمت المفاوضات بين الشيخ مبارك الصباح من ناحية والمقيم السياسي البريطاني في الخليج الكولونيل ميد، من ناحية أخرى، وانتهت تلك المفاوضات في ٢٣ يناير إلى اتفاقية لم تعلن في حينها، وأرسلت الاتفاقية إلى الهند فصادق عليها كرزن أوف كليستون نائب الملك والحاكم العام للهند . . في السادس عشر من فبراير سنة ١٨٩٩، وبذلك دخلت تلك الاتفاقية دور التنفيذ فعلا. وكان هذا نصها: -

(١) أنظر نجاة عبد القادر الجاسم، في رسالتها للحصول على الماجستير في التاريخ الحديث، المقدمة إلى كلية الآداب بجامعة عين شمس سنة ١٩٧٢. وهي بعنوان: التطور السياسي والاقتصادي للكويت ما بين الحريين ١٩١٤ - ١٩٣٩، ص ١ وما بعدها. والوثائق التي ذكرتها وهي:

I-O Corres. part. I-enc. 4 in N° 23 Moad. to Gov. Of India - Sec. 25-1897.

I-O/P'S/3, home corres. vol, 181.

والوثيقة رقم:

O'Connor to F-6. Dec. 22-1898.

ذكرتها نجاة ص ٦:

أنظر كذلك خزعل: الجزء الثاني ص ١٣٢، ١٣٣.

(٢) ولعله من المفيد أن نذكر في هذا الصدد أن بريطانيا حرصا منها على عدم اثاره مشاكل مع الدولة العثمانية، كانت تدفع للشيخ مبارك مبلغ ١٥٠٠٠ روية كل سنة مقابل أن يحتفظ بسرية تلك المعاهدة. إلا أن حماية إنجلترا لمبارك وارسالها مدمرة انجليزية لطرد السفينة التركية زحاف التي أرسلت لابعاد مبارك سنة ١٩٠١، قد شجع مبارك فأعلن تلك الاتفاقية. ولقد اعترفت تركيا باتفاقية ١٨٩٩ وذلك بالاتفاقية التي أبرمت بينها وبين بريطانيا عام ١٩١٣ والتي لم تنفذ نظرا لظروف الحرب العالمية الأولى.

أنظر: رسالتنا للدكتوراه السابقة الذكر ص ٣١ هامش (٢).

(٣) أنظر: النص الانجليزي وترجمة فرنسية له في رسالتنا سالفه الذكر، بالكتاب الثاني، ص ٨٤ وما بعدها.

ثالثا : التعليق على مضمون معاهدة ١٨٩٩ :
لنا في هذا الصدد الملاحظات الآتية:

أ- غموضها : Son Obscurité

ليس أدل على غموض هذه الاتفاقية من أنه حين أرسلت نسخة منها إلى لندن، انتقد اللورد لاندسون بشدة موقف حكومة الهند البريطانية في برقية أرسلها في أيلول عام ١٩٠٠ م للغموض الوارد فيها^(١).

ب- هذه الاتفاقية مانعة:

هذه الاتفاقية مانعة فهي تمنع الكويت من أن تستقبل في أراضيها وكيلا أو ممثلا لأي دولة أو حكومة أو أن تؤجر أو ترهن أو تعطي للملك أو لأي غرض آخر أي جزء من أراضيها إلى حكومة أي دولة أخرى. ففي كل هذه الحالات قد قيدت الكويت سيادتها بوجود الحصول على الموافقة المسبقة للحكومة البريطانية الا أن ذلك لا يعني تنازها عن تلك السيادة.

ج- هذه الاتفاقية مؤبدة : Ce Traité est Éternel

ذلك أنها لم تنص على تاريخ تنتهي عنده، بل نصت على عكس ذلك وبصراحة على صفة التأييد. حيث تقول:

«بأن جناب الشيخ مبارك الصباح . . يعطي العهد ويقيد نفسه وورثته وأخلافه إلى الأبد . . .»^(٢)

د- لم تتعرض هذه الاتفاقية لا صراحة ولا ضمنا إلى سيادة الكويت في شؤونها الداخلية. إلا أن بريطانيا قد اعترفت صراحة باستقلال الكويت في شؤونها الداخلية، وذلك بالاتفاقية الانجليزية التركية لعام ١٩١٣، وكذلك برسالة وجهتها الى الشيخ مبارك بتاريخ ١٩١٤/١١/٢ كما سيأتي ذكره^(٣).

(١) أنظر : خزعل، المرجع السابق، ص ١٢٩.

(٢) لم ترد كلمة الى الأبد أو ما يعادلها بالنص الانجليزي للمعاهدة. ولكنها وردت بالنص العربي لها. أنظر النص الانجليزي وترجمة بالفرنسية له في رسالتنا سابقة الذكر، الكتاب الثاني، ص ٨٥ وما بعدها.

(٣) نفس المرجع، الكتاب الأول، ص ٣٨. وانظر كذلك: خزعل، المرجع السابق، ص ١٥٥.

هـ - لم تنص هذه المعاهدة صراحة على الالتزامات التي تقوم بها بريطانيا مقابل تلك الالتزامات التي تتحملها الكويت، إلا أنه من الظروف الملازمة لعقد تلك الاتفاقية، يمكننا أن نستنتج أن بريطانيا تعهدت ضمنا بمقابل ذلك أن تحمي الكويت من أي هجوم خارجي. فضلا عن ذلك، فقد ذكر لنا خزعل أنه بعد توصيات اللورد لاندسون وزير خارجية بريطانيا، الخاصة بالخليج العربي، أخذت بريطانيا تجدد علاقاتها مع الأمراء العرب، فجددت اتفاقيتها مع مبارك، واعترفت باستقلال الكويت الداخلي وب حمايتها لمبارك، وعدم تدخلها في شؤون ادارة حكمه، كما تعهدت بحصر حكم الكويت في الذكور من نسله دون سواهم من آل الصباح وذلك عام ١٩٠٣^(١).

ومهما يكن من أمر، فإن بريطانيا قد اعترفت صراحة باستقلال الكويت الداخلي كما سبق أن ذكرنا وب حمايتها له. وذلك بكتاب (تبليغ) الذي وجهه المقيم السياسي البريطاني في الخليج العربي، إلى الشيخ مبارك بتاريخ ١٩١٤/١١/٢. والذي جاء فيه «تقرّ الحكومة البريطانية وتعرف أن مشيخة الكويت حكومة مستقلة تحت الحماية البريطانية^(٢)».

و - وتبيّن نصوص هذه الاتفاقية بصراحة، نية بريطانيا احتجاز كل الامتيازات المتعلقة باستغلال المصادر الطبيعية في الكويت لرعاياها دون سواهم.

فلا غرو إذن أن نجدها تربط مبارك باتفاق لاحق بتاريخ ٢٩ مارس ١٩١١، يتعهد فيه بأن لا يعطي ترخيصا لصيد اللؤلؤ أو الاسفنج إلا بعد موافقتها. مع أن صيد اللؤلؤ كان يمثل المصدر الرئيسي لاقتصاد الكويت في ذلك الوقت.

وكذلك نجد مبارك يتعهد في ٢٧ أكتوبر ١٩١٣، بأن لا يمنح عقد امتياز للتنقيب عن البترول الا لمن تعينه الحكومة البريطانية^(٣). ولعله من المفيد أن

(١) أنظر: خزعل، الجزء الثاني، ص ١٣٩.

(٢) أنظر النص الكامل لذلك الكتاب في خزعل: المرجع السابق، ص ١٥٥-١٥٦. وانظر كذلك: نجاة عبد القادر الجاسم، المرجع السابق، ص ١٢١ والوثيقة التي ذكرتها وهي: I - O Le/p's/12-Conf, 67-enc. B, Memb. Obligation of H.M.G. Towards the CHAIKH of Kuwait.

(٣) أنظر: رسالتنا للدكتوراه السابقة الذكر، ص ٣٩.

نذكر هنا أن الاقتصاد الانجليزي مرتبط في الوقت الحاضر ارتباطا وثيقا بترول الكويت.

رابعا : الوضع القانوني والسياسي للكويت في ظل معاهدة ٢٣ يناير ١٨٩٩ :
اختلف الكتاب في تكييف الوضع القانوني والسياسي للكويت في ظل معاهدة ٢٣ يناير سنة ١٨٩٩^(١).

فذهب البعض إلى أن الكويت صارت بمقتضى هذه المعاهدة محمية مستقلة تتبع وزارة الخارجية البريطانية لا وزارة المستعمرات. Independent state under British protection.

وذهب البعض الآخر إلى أن الأثر القانوني لهذه المعاهدة قد زال بزوال ظروفها التي كانت مؤتة وطائرة وأن القيود التي قبلتها الكويت على سيادتها قد زالت بزوال مسبباتها. وان كانت لم تمارس كافة مظاهر سيادتها الخارجية لسنوات عديدة فقد كان ذلك بمحض ارادتها ولظروفها الخاصة^(٢).

(١) لمزيد من الدراسة في هذا الموضوع، أنظر :

' EL. - HASSAN ZAFFER: Le status international du Koweit. Thèse Doctorat en Droit, Paris, 1970, p. 235 et .S.

- ALI HUMAIDAN: L'avenir politique des principautés pétrolières du Golfe persique. Thèse sciences politiques. Paris 1967. p. 12 et s.

- HERBERT LIEBESNY. International relations of Arabia, middle east journal. April, 1947, P, 167 et S.

- AL-SALIH. OTHMAN ABDUL-MALIK Le système politique Koweïtien: Formation historique, études: Juridique, économique, socio-politiques, thèse, Paris, 1973, pp.39, 40.

وانظر كذلك: مذكراتنا عن تطور نظام الحكم وأجهزته في الكويت، منوه عنها أعلاه، ص ٣٠ وما بعدها.

وأنظر : عبد الفتاح حسن ، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨، ص ١٠٤، ١٠٥.

(٢) أنظر عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨، ص ١٠٤، ١٠٥.

وذهب فريق ثالث إلى أن الوضع الدولي للكويت شأنه شأن وضع
امارات الخليج التي كانت مرتبطة ببريطانيا باتفاقات مماثلة، ليس واضحا من
عدة نواح. فعلى الرغم من أن الرسميين البريطانيين غالبا ما يشيرون إلى هذه
الامارات بأنها دول ذات سيادة في علاقتها التعاقدية بصاحبة الجلالة، إلا أن
هذا التعريف يشوبه الغموض ولا يعطى تحديدا كافيا وواضحا للوضع القانوني
لهذه الامارات^(١).

ولقد ذهب الفقيه الأمريكي LIEBESNY إلى حد التساؤل فيما إذا كان
من الممكن اعتبار هذه الاتفاقيات ملزمة لأطرافها من الناحية الدولية^(٢) ؟
وعلى أي حال، وأيا كانت التحليلات النظرية والفقهية لوضع الكويت
في ظل اتفاقية ١٨٩٩، فانه من الواضح أن بريطانيا كانت تدبر الشئون
الخارجية للكويت، وأن الكويت كانت خاضعة فعلا للنفوذ البريطاني، وأن
انجلترا كانت هي التي تتخذ القرارات الهامة في كلا المجالين الداخلي
والخارجي تاركة للأمر ما يخص المسائل العادية. وأن حكام الكويت كانوا
يتلقون عند توليهم لمنصبهم ما يفيد موافقة الحكومة البريطانية على تلك الولاية
كما سبق القول. وأن مرفق القضاء وهو من أهم مظاهر السيادة الداخلية
للدولة كانت تمارسه بريطانيا منذ عام ١٩٢٥ بالنسبة لرعاياها وكافة الأجانب
غير المسلمين الموجودين في الكويت، كما سيحىء ذكره. وأخيرا فإن كلا من
بريطانيا والكويت اعترف بأن معاهدة ١٨٩٩ تتعارض مع السيادة الكاملة
للكويت، وذلك في معاهدة استقلال الكويت سنة ١٩٦١ التي نقرأ فيها «تلغى
اتفاقية ٢٣ يناير ١٨٩٩ لكونها تتنافى مع سيادة واستقلال الكويت^(٣)».

هذه هي خصائص نظام الحكم في عهد مبارك الصباح (الحاكم السابع
١٨٩٦ - ١٩١٥)، والذي يمكن عرض نظام حكمه على الوجه المبين في
الصفحة التالية.

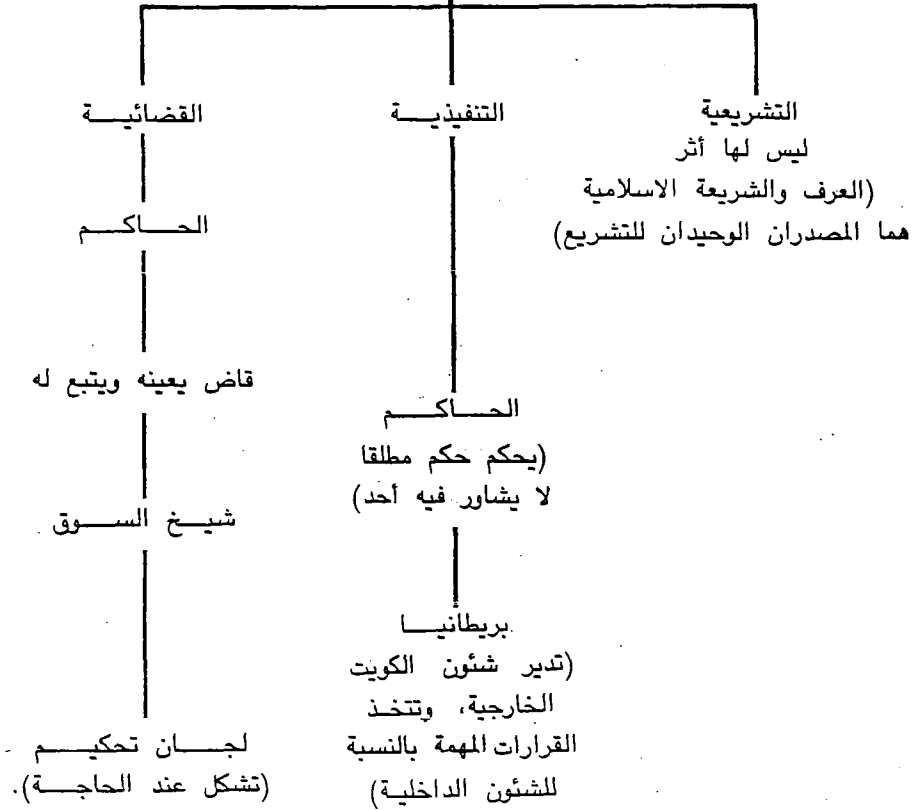
(١) حميدان في رسالته للدكتورة السابقة الذكر ص ١٣.

(٢) CF. Herbert Liebesny: International relations of Arabia, middle east journal. April, 1974.

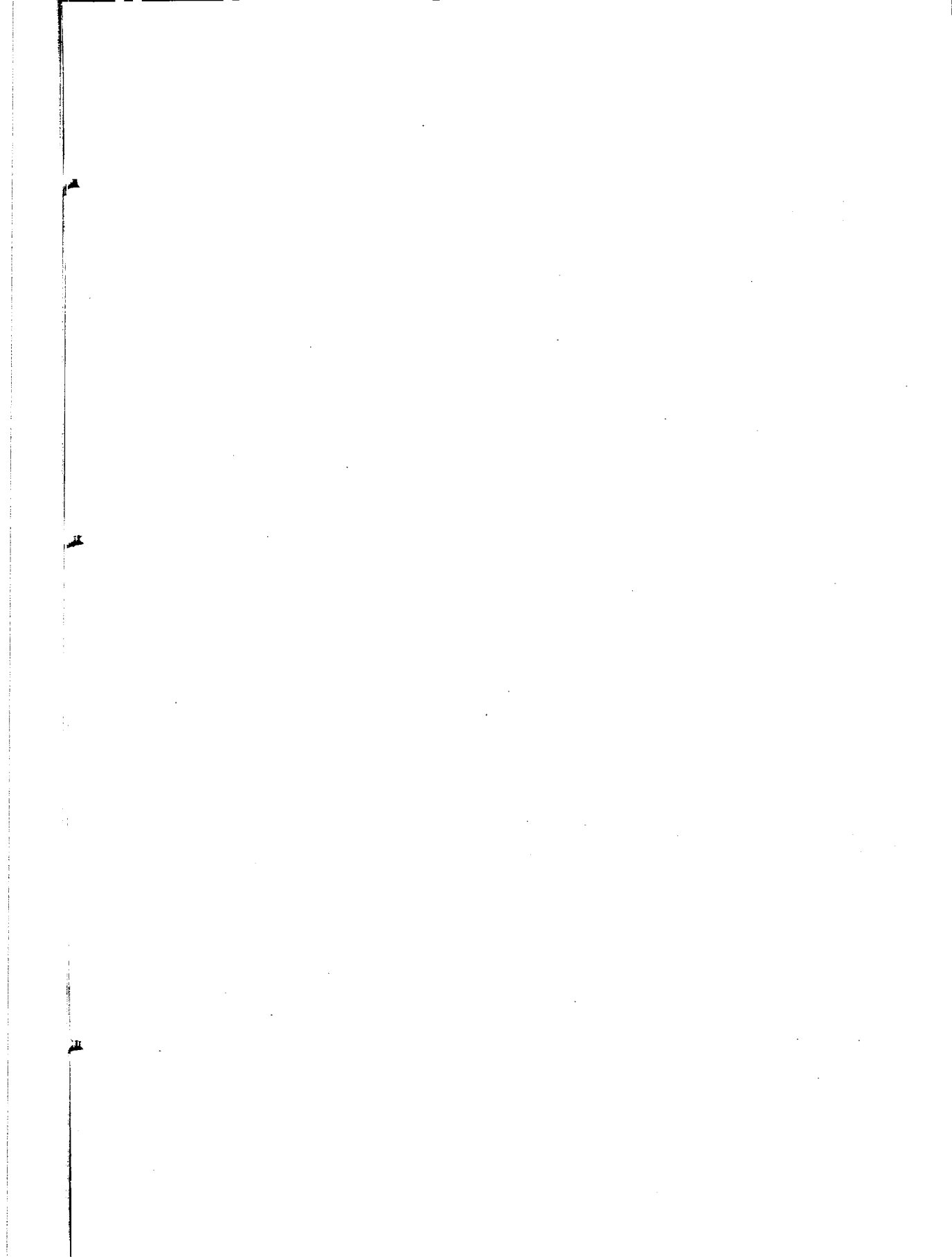
P. 167 et suivi.

(٣) رسالتنا السابقة الذكر ص ٣٩، ٤٠.

نظام حكم مبارك
الحاكم مصدر السلطات



۷۲۶۱ لکھنؤ ۱۸۶۱ء میں قریباً ایک سو تیس سال
 کے بعد لکھنؤ کی ترقی و ترقی کے لئے ایک سو تیس سال
 کے بعد لکھنؤ کی ترقی و ترقی کے لئے ایک سو تیس سال
 کے بعد لکھنؤ کی ترقی و ترقی کے لئے ایک سو تیس سال
 کے بعد لکھنؤ کی ترقی و ترقی کے لئے ایک سو تیس سال



الفصل الثاني الفترة الثانية

من أول مجلس شوري حتى أول مجلس نيابي
١٩٢١ - ١٩٣٨

تمهيد وتقسيم :

بيننا في الفصل السابق أنه - باستثناء حكم مبارك - ساد نظام الحكم في الكويت أثناء الفترة الأولى، نظام شوري يستطلع فيه الحاكم رأي المحكومين من وجهاء قومه في كل ما يخص شئون بلدهم. وأن نظام الحكم لا يعرف الفصل بين السلطات فيجمع الحاكم بيده السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، أما السلطة التشريعية فليس لها أثر لأن العرف والشريعة الإسلامية هما المصدران الوحيدان للتشريع.

أما الفترة الثانية والتي نحن بصدد الكلام عنها، فمن أهم ما تميزت به هو:

- أن الوعي السياسي في الكويت قد نما بحيث سمح باجراء نوع من التعديل في نظام الحكم إذ جرى تدوين ميثاق بين آل الصباح وأعيان الكويت يستهدف تنظيم ولاية العهد وإنشاء أول مجلس شوري في الكويت، وقد تم فعلا انشاء ذلك المجلس.

- ظهور اللامركزية الإقليمية وذلك بانشاء بلدية الكويت وممارسة الكويتيين حق الانتخاب لأول مرة لاختيار أعضاء المجلس البلدى.

- تطور الادارة العامة بحيث أنشئت ادارات لتقوم بتسيير بعض المرافق وكان لكل ادارة مجلس يتولى شئونها.

- ظهور سلطة الحاكم التشريعية لأول مرة وخروج السلطة القضائية من يده بالنسبة للأجانب.

وندرس كلا من هذه الموضوعات في مبحث على حدة وبالقدر المناسب.

وقبل أن نعرض لهذه الأمور، يجدر بنا أن نذكر بما سبق وأن أشرنا إليه من أن بريطانيا قد تعهدت لمبارك بأن تقتصر ولاية مسند الامارة على ذريته دون غيرهم، ولذلك نجد أن الحاكم أثناء هذه الفترة قد اختير بصفته الأرشد من عائلة مبارك الصباح وليس من عائلة الصباح أجمع مثلما كان عليه الحال أثناء الفترة التي سبقتها.

المبحث الأول

الميثاق ومجلس الشورى الأول في الكويت

- ١- تدوين ميثاق بين آل الصباح وأعيان الكويت.
- ٢- إنشاء مجلس الشورى الأول في الكويت ليكون عوناً للحاكم في ادارة شئون البلاد.

ونعرض في مطلبين هذين الموضوعين على التوالي:

المطلب الأول

الميثاق

(LA CHART)

كان الوطن العربي في ذلك الوقت مسرحاً للثورات الاصلاحية، وقد تأثر الكويتيون بما يدور حولهم، فأرأوا أن الوقت قد حان لاجراء نوع من التعديل في نظام الحكم.

فعلى أثر وفاة الشيخ سالم مبارك الصباح الحاكم التاسع في ٢٢ فبراير سنة ١٩٢١، اجتمع بعض أعيان الكويت ووجهائها بآل الصباح وأبلغوهم بقرارهم أن تكون لهم في المستقبل كلمة في شئون الدولة والحكم وأنهم لا يقبلون إلا بالحاكم الذي يقبل إنشاء مجلس استشاري^(١)، ولقد أثمر هذا

(١) أنظر: دكسون، الكويت وجاراتها، الترجمة العربية، الجزء الأول، ص ٢٦٣. وأنظر كذلك: عبد العزيز الرشيد، منوه عنه أعلاه، ص ٢٣٥، وأنظر: سيف مرزوق الشملان، منوه عنه أعلاه، ص ١٩٥-١٩٧.

- (۱) گاهیکه در بعضی موارد...
 - (۲) گاهیکه در بعضی موارد...
 - (۳) ۸۶۱ - ۸۶۰ م در بعضی موارد...
-

اینکه در بعضی موارد...
 و گاهیکه در بعضی موارد...
 و گاهیکه در بعضی موارد...
 و گاهیکه در بعضی موارد...

و گاهیکه در بعضی موارد...
 و گاهیکه در بعضی موارد...
 و گاهیکه در بعضی موارد...
 و گاهیکه در بعضی موارد...
 و گاهیکه در بعضی موارد...

و گاهیکه در بعضی موارد...
 و گاهیکه در بعضی موارد...
 و گاهیکه در بعضی موارد...
 و گاهیکه در بعضی موارد...
 و گاهیکه در بعضی موارد...

و گاهیکه در بعضی موارد...
 و گاهیکه در بعضی موارد...
 و گاهیکه در بعضی موارد...
 و گاهیکه در بعضی موارد...
 و گاهیکه در بعضی موارد...

و گاهیکه در بعضی موارد...
 و گاهیکه در بعضی موارد...
 و گاهیکه در بعضی موارد...

و گاهیکه در بعضی موارد...

المطلب الثاني
مجلس الشورى الأول في الكويت
LE PREMIER CONSEIL CONSULTATIF

تطبيقاً للفقرة الخامسة من الميثاق السابق ذكره، تم تكوين أول مجلس استشاري في الكويت وذلك عام ١٩٢١، ونلقي على تكوينه بعض الملاحظات التي تلقى بعض الضوء على ماهيته ووظيفته:

أ- فأعضاء هذا المجلس قد أتوا عن طريق التعيين لا الانتخاب، خلافاً لما تنص عليه الفقرة الخامسة من الميثاق.

ب- إن جميع أعضاء هذا المجلس هم من وجهاء الكويت وأعيانها وأهل الثراء فيها، وليس من بينهم أي فرد من عائلة الصباح، وهو ما يخالف أيضاً نص الفقرة الخامسة من الميثاق^(١).

ج- أما عن طبيعة الاختصاصات المخولة لهذا المجلس، فتستشف من اسمه، فهو هيئة استشارية بحتة، يبدى الرأي ويعطي النصح للأمير في المسائل التي تعرض عليه، وليس الأمير ملزم بأن يأخذ برأيه بل هو صاحب الرأي الأخير في الموضوع.

وقد أخذ حاكم الكويت يواصل جلساته مع المجلس ويستشيريه في الأمور المهمة. غير أن ثمرة هذه المشاورات كانت ضئيلة جداً، لتفاهة جلساته، وكثرة الخلافات الشخصية بين أعضائه، وعدم احترامهم لقاعدة الأغلبية، وعدم مواظبتهم على حضور جلساته، التي قلت شيئاً فشيئاً، ثم تباعدت، ثم انتهى الأمر إلى أن تعذر انعقاده، مما أدى إلى الحل التلقائي له^(٢).

(١) أنظر مذكراتنا سألقة الذكر، ص ٣٧ وأعضاء هذا المجلس، هم السادة:

- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| ١- حمد الصقر | ٧- شملان بن علي بن سيف |
| ٢- عبد العزيز الرشيد | ٨- مرزوق الداود البدر |
| ٣- حمد الفهد الخالد | ٩- أحمد الحميضي |
| ٤- عبد الرحمن النقيب | ١٠- إبراهيم بن مضاف |
| ٥- خليفة بن شاهين الغانم | ١١- مشعان الخضير |
| ٦- هلال المطيري | ١٢- يوسف بن عيسى القناعي |

(٢) أنظر راشد الفرحان: مختصر تاريخ الكويت، القاهرة، مكتبة العروبة، ١٩٦٠، ص ٩٤، =

ويقول عبد العزيز الرشيد بهذا الصدد «ان هذا المخلوق الصغير كان قصير العمر جدا فما كاد يحكم حتى زهقت روحه وألحد في قبره^(١)». وهكذا نجد أن هذه التجربة الأولى لم تحقق الثمرة المتوقعة منها. فما كاد المجلس أن يبدأ أعماله حتى حل حلا واقعيا، وانتهى أجله ووقع في عالم النسيان. وعاد الوضع في الكويت الى نظام الشورى الذي كان العمل جاريا عليه في الفترة السابقة على حكم الشيخ مبارك الصباح، أي في الفترة السابقة على سنة ١٨٩٦.

ولعل السبب الرئيسي في ذلك أن أعضاء المجلس أتوا عن طريق التعيين لا الانتخاب العام، حتى يصل الى عضوية المجلس من هم أكثر جدية وأصلح لتمثيل الشعب والقيام بالمهمة الملقاة على عاتقهم^(٢).

المبحث الثاني ظهور اللامركزية الاقليمية^(٣)

تمهيد وتقسيم :

ظهرت اللامركزية الاقليمية في الكويت، ولأول مرة، أثناء هذه الفترة. وذلك بانشاء بلدية الكويت بعد أن أصبحت الحاجة ماسة الى انشائها. ففي عام ١٩٢٨ زار أحد وجهاء الكويت - الشيخ يوسف بن عيسى القناعي - امانة البحرين فأدرك ما تقدمه بلدية المنامة التي أنشئت في

= وانظر كذلك عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص ١٠٧. وانظر كذلك عبدالمجيد مصطفى وعثمان فيض الله. دراسات عن الكويت والخليج العربي (القاهرة) بدون تاريخ، ص ٣٤٦ وما بعدها. وانظر القناعي، المرجع السابق.

- (١) أنظر الرشيد، المرجع السابق، ص ٢٣٥.
- (٢) أنظر رسالتنا للدكتوراه السابقة الذكر، ص ٤٤، ٤٥.
- (٣) لدراسة مفصلة عن تاريخ بلدية الكويت أنظر الدكتوراة نجاة عبد القادر الجاسم «بلدية الكويت في خمسين عاما» اصدار بلدية الكويت، ١٩٨٠.

١٣٣٧هـ - الموافق ١٩١٩م، من خدمات ملموسة وما تقوم به من دور ايجابي في النهوض بالبحرين. وتطلع الشيخ يوسف بن عيسى الى قيام بلدية في الكويت على غرار بلدية المنامة في البحرين. واقنع بفكرته مجموعة من وجهاء الكويت، فطرحوا الفكرة على الشيخ أحمد الجابر الصباح حاكم الكويت آنذاك فاقنع بها ووافق على انشاء بلدية للكويت. وصدّق على قانون انشائها في ٩ شوال ١٣٥٠ هـ - الموافق ١٦ فبراير ١٩٣٢^(١).

وندرس بايجاز شديد بلدية الكويت أثناء هذه الفترة من حيث :

- طبيعتها.
- تنظيمها.
- ثم اختصاصاتها.

ونعالج هذه الأمور وفقاً لما جاء في قانون تأسيس البلدية من أحكام^(٢).

المطلب الأول طبيعة بلدية الكويت

يظهر من نصوص قانون البلدية الصادر في ١٦ فبراير ١٩٣٢ أن بلدية الكويت شخص لا مركزي اقليمي، يتمتع بالشخصية المعنوية، ويعبر عن ارادته بواسطة مجلس منتخب^(٣)، ويتمتع باختصاصات واسعة ويمارس أنشطة متعددة منها ما هو ذو طابع بلدي ومنها ما يدخل في نطاق الاختصاصات الحالية للوزارات^(٤).

(١) نفس المرجع، ص ٣٠، ٣١.

(٢) أنظر قانون بلدية الكويت الصادر في ٩ شوال ١٣٥٠ هـ، الموافق ١٦ فبراير ١٩٣٢م المطبوعة السلفية، ١٣٥١هـ - أعادت بلدية الكويت نشره بمناسبة الذكرى الخمسين لتأسيس بلدية الكويت. ونشير بهذا الصدد أنه يستفاد من سياق نصوص هذا القانون، وعلى الأخص نص المادة ١٨ من القانون أن البلدية كانت موجودة قبل اصداره وأن بداية التأسيس الفعلي للبلدية هو شهر محرم سنة ١٣٤٩هـ - كما أن بعض اعلانات البلدية مؤرخ في ذي القعدة ١٣٤٨ هـ - وهو ما يفيد أن البلدية كانت تزاول أعمالها منذ ذلك التاريخ. انظر نجاة الجاسم، المرجع السابق، ص ٣٠ هامش ٤.

(٣) الفصل الأول من قانون البلدية المواد : ١، ٢، ٣، والفصل الثاني المواد ٦، ١٧، ١٨.

(٤) المواد : ٢٠، ٣٠، ٣١، ٣٢ من قانون البلدية الصادر في ١٦ فبراير ١٩٣٢.

كما يستفاد من نصوص هذا القانون، أن بلدية الكويت تتميز عن المألوف من البلديات الأخرى داخل الدول التي تعرف نظام البلديات بأن المهام المسندة إليها لا تنحصر داخل حدود قسم اقليمي معين دون غيره، بل انها تمارس نشاطها على كل اقليم الدولة. فالكويت ما كان يعرف نظام تعدد الأشخاص اللامركزية الاقليمية، ولكنه اكتفى بشخص لا مركزي وحيد متمثل في بلدية الكويت، التي يستفاد من نصوص قانون تأسيسها أن حدودها المكانية تكاد تستغرق حدود الدولة ذاتها، ولكنها تتولى أعمالا ذات طابع بلدي وهو ما يجعل بلدية الكويت شيئا وامارة الكويت شيئا آخر^(١).

وجدير بالذكر أن المشرع الكويتي قد سار على نظام البلدية الواحدة منذ انشاء البلدية بالقانون الصادر في ١٦ فبراير ١٩٣٢ واضطرد على هذه القاعدة في تشريعات البلدية الصادرة في ١٩٦٠، ١٩٦٢، ١٩٦٤.

ومما لا شك فيه أن نظام البلدية الواحدة ملائم للكويت لأن فيه «توحيد للجهود في دولة لا تتباعد فيها المدن تباعدا يقتضى التعدد. وقد أثبتت التجارب فعلا قدرة المجلس البلدي الواحد على أداء مهامه على نحو طيب بالنسبة للكويت جميعها»^(٢).

المطلب الثاني تنظيم بلدية الكويت

يتمثل تنظيم بلدية الكويت في مجلسها البلدي وجهازها التنفيذي. ونعرض لهذين الموضوعين :

(١) ولقد تم تعيين مراقبين للبلدية في ضواحي الكويت وقراها. مثل حولي، والنقرة، والفتناس، وأبو حليفة، والفحيحيل، والشعيبة. أنظر نجاة جاسم، المرجع السابق، ص ٢١.

(٢) أنظر تقرير لجنة المرافق العامة لمجلس الأمة المؤرخ ٨ يونيو ١٩٧١، الجريدة الرسمية كويت اليوم، العدد ٨٧٩، السنة ١٨ ص ٥، ٦.

الفرع الأول المجلس البلدي

وفقا لنص المواد ١، ٢، ٣ من قانون تأسيس البلدية، يتألف المجلس البلدي من اثني عشر عضواً يأتون عن طريق الانتخاب، ورئيس يعينه الحاكم من بين أعضاء أسرة الصباح الحاكمة.

ولعله من الأهمية بمكان أن ندرس بشيء من التفصيل نظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي. ذلك لأنه أول نظام انتخابي يطبق في الكويت، ولأن الكويتيين قد مارسوا ولأول مرة في تاريخ الكويت حق الانتخاب لاختيار أعضاء ذلك المجلس^(١). فضلاً عن ذلك فإن هذا النظام هو الذي طبق فيما بعد لانتخاب أعضاء المجالس الإدارية الأخرى، كمجلس إدارة المعارف، ومجلس إدارة الصحة، وغيرها.

ونعرض في بنود أربعة:

- ١ - لحق الانتخاب.
- ٢ - لحق الترشيح.
- ٣ - لطريقة الانتخاب.
- ٤ - لاجراءات العمل في المجلس البلدي.

أولاً : حق الانتخاب :

لم يكن حق الانتخاب عاماً بل كان مقيداً لا يتمتع به الا فئة معينة من الكويتيين، حددتها المادة الثالثة من قانون البلدية بقولها «الأعضاء ينتخبون من قبل وجهاء البلد من طلبة علم وتجار وكل من له علم باختيار الرجال».

(١) وقد عين الشيخ عبدالله الجابر الصباح رئيساً لأول مجلس بلدي (١٩٣٢ - ١٩٣٣) وفاز في عضوية ذلك المجلس: ١- سليمان العدساني ٢- السيد علي السيد سليمان ٣- الشيخ يوسف ابن عيسى القناعي ٤- نصف اليوسف النصف ٥- محمد الأحمد الغانم ٦- أحمد الفهد الخالد ٧- مشعان الحضير ٨- عبد الرحمن بن بحر ٩- خليفة بن شاهين الغانم ١٠- يوسف الصالح الحميضي ١١- مشاري الروضان ١٢- مشاري الحسن البدر.
أنظر نجاة عبد القادر الجاسم، مرجع منوه عنه أعلاه، ص ٣٧.

وهكذا نجد أن القانون قد تطلب في الناخب شروطا معينة تتعلق بالقدرة المالية أو بالكفاءة العلمية، وهو ما يتعارض مع مبدأ الانتخاب العام. فالمشرع قد اعتبر الانتخاب وظيفة اجتماعية لا يمارسها الا الاكفاء من طلبة العلم، والتجار، ومن لهم علم باختيار الرجال.

ثانيا : حق الترشيح :

عني المشرع بتضمين قانون البلدية الاحكام المتعلقة بشروط العضوية ومدتها وأسباب انقضائها^(١).

فنص في المادة ١٨ على أن «مدة انتخاب الأعضاء والمدير ستان»، كما نص في المادة ١٧ على أنه «يجوز اعادة انتخابات الأعضاء الذين قد أمموا مدة عضويتهم، وكذلك المدير».

واشترطت المادة الرابعة من القانون فيمن يرشح نفسه لعضوية المجلس البلدي احد عشر شرطا. منها ما هو غير مألوف في القوانين الحديثة:

- ١ - أن يكون وطنيا صادقا أميناً متصفا بالعدالة الظاهرة.
- ٢ - أن يكون مالكا لحواسه بتمامها.
- ٣ - أن يكون حول الثلاثين من العمر.
- ٤ - أن لا يكون من الذين أفلسوا ولم يسترجع اعتباره.
- ٥ - أن لا يكون مستخدما عند حكومة أجنبية ولو بصورة مؤقتة.
- ٦ - أن لا يكون قد سبق عليه الحكم بالشرذ.
- ٧ - أن لا يكون مدعيا تابعة حكومة أجنبية.
- ٨ - أن لا يكون من الموظفين في الحكومة.
- ٩ - أن لا يكون من موظفي البلدية.
- ١٠ - أن لا يكون من متعهدي «مقنطري» البلدية أو كفيلا لهؤلاء المتعهدين
- ١١ - أن لا يكون متعهدا لجباية أو رسم من رسوم البلدية.

(١) المواد : ٧ ، ١٥ ، ١٦ ، ١٨ .

ثالثا : طريقة الانتخاب :^(١)

عند حلول موعد انتخابات المجلس البلدي، يصدر المجلس قرارا بالتنجي، ويدعو رئيس البلدية الناخبين المدونة أسماؤهم في سجل الناخبين وذلك بلمصق اعلان دعوة الناخبين على لوحة الاعلانات الرسمية الموجودة بالقرب من سوق الدهن. فضلا عن ذلك فقد جرت العادة على أن ترسل البلدية دعوة خاصة الى كل ناخب^(٢). وكانت هيئة الناخبين تتكون من حوالي مائتين وخمسين ناخبا^(٣).

وقد بينت المادة السادسة من قانون البلدية طريقة الانتخاب بقولها : «صفة الانتخاب بأن يكتب كل منتخب نصف عدد الأشخاص الذين يتألف منهم المجلس البلدي ويضع بأدى الورقة اسمه ويؤرخها، وتوضع في صندوق مغلق يكون مفتاحه عند أحد أفراد لجنة أمينة تهيأ لهذا الغرض. ويكون وضع الأوراق في الصندوق بواسطة شق في أعلاه. وعند الانتهاء يفتح الصندوق بحضور جميع أعضاء اللجنة لابرار تلك الأوراق وحصرها في قائمة مؤرخة ومذيلة بتوقيع اللجنة وتسلم الى مجلس الادارة للتسجيل».

وقد جرت العادة على أن تشكل لجنة الاشراف على عملية الانتخاب من خمسة أعضاء برئاسة رئيس مجلس البلدية، وهي التي تقوم بعملية فرز الأصوات، التي تستغرق عادة ما يقارب أربع ساعات. ويفوز بعضوية المجلس المرشحون الحاصلون على أكبر عدد من الأصوات التي أعطيت، وعند تساوي اثنان أو أكثر في عدد الأصوات، تجرى اللجنة القرعة فيما بينهم ويفوز بالعضوية من تعينه القرعة^(٤).

هذا ويستفاد من نص المادة ٧ من القانون، أنه عند خلو محل أحد الأعضاء بسبب الوفاة أو الاستقالة أو لأي سبب آخر، يحل محله من كان يليه

(١) أنظر، نجاته عبد القادر الجاسم، المرجع السابق، ص ٣٥.

(٢) نفس المرجع، هامش رقم ١٤، ١٥.

(٣) نفس المرجع، ص ٣٦.

(٤) نفس المرجع، ص ٣٧.

بعدد الأصوات^(١).

رابعا : اجراءات العمل في المجلس البلدي :

أ - رئاسة المجلس :

تكون رئاسة المجلس لرئيس من عائلة الصباح الحاكمة، يقوم بتعيينه حاكم البلاد^(٢) ويختار المجلس أحد أعضائه ليقوم مقام الرئيس في غيابه^(٣).

وحددت المادة الخامسة من قانون البلدية. واجبات الرئيس بأنها:

١ - «المصادقة على جميع ما يقرره المجلس البلدي عند استيفاء شروط القرار.

٢ - دعوة الأعضاء للحضور في الجلسات الرسمية وغيرها.

٣ - دفع التعدي على حقوق البلدية.

٤ - الزام دفع الضريبة على كل ممتنع.

٥ - اجبار كل من يخالف الاصلاحات البلدية سواء كانت من نصوص هذا

القانون أو ما يقرره المجلس بوقته.

٦ - وليس له أن ينفذ أمرا ذا بال الا بمصادقة جميع الأعضاء أو أكثرهم عند

الخلاف.

٧ - تعيين دورية الليل ورئيسهم وترتيبهم بعد مصادقة المجلس عليهم.

٨ - تعيين حرس الأسواق وترتيبهم بعد مصادقة المجلس عليهم.

٩ - الوقوف على ملاحظات كل من الدورية والحراس واحالة ما يحصل من

الجنايات التي تعبت بالأمن الى السلطة^(٤)».

ب - اجتماعات المجلس ونظام الجلسات :

يجتمع المجلس البلدي كل أسبوع مرة واحدة في جلسة عادية. ويجوز أن

يجتمع بناء على دعوة من رئيسه في جلسة غير عادية، عندما تستدعي

(١) كانت العملية الانتخابية تستغرق ما يقارب اثني عشر يوما، أما عدد المرشحين المتنافسين على

الفوز بعضوية المجلس البلدي فكثيرا ما كان يصل الى عشرين مرشحا. أنظر نجاة الجاسم،

«بلدية الكويت في خمسين عاما»، ص ٣٧.

(٢) المادة ٢ من قانون البلدية.

(٣) المادة ٨ من قانون البلدية.

(٤) يلاحظ أننا نضع النص حرفيا ودون أي تدخل منا لتقويم الصياغة.

الظروف^(١). ولا يكون انعقاد المجلس صحيحا الا بحضور أكثر من نصف أعضائه^(٢).

وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين^(٣). وإذا أدى عدم اكتمال النصاب الى تأجيل جلسات المجلس مرتين على التوالي فان الجلسة الثالثة تكون قانونية بحضور أي عدد من الأعضاء وتتخذ القرارات بصرف النظر عن عدد الأعضاء الحاضرين^(٤). وفي جميع الأحوال اذا تساوت الأصوات يكون للرئيس أو نائبه الصوت الترجيحي^(٥).

وقد نص القانون على واجب الأعضاء في المحافظة على سرية المداولات بشأن الموضوعات التي لم يصدر المجلس بعد قراراته فيها^(٦). كما أشار الى جواز أن يكون الاقتراع سريا بناء على طلب أحد الأعضاء^(٧). ويعتبر العضو مستقيلا اذا تغيب عن حضور أربع جلسات متوالية بدون عذر شرعي^(٨).

الفرع الثاني الجهاز التنفيذي

يقضي قانون البلدية بأن يقوم على شئونها الى جانب مجلسها البلدي، جهاز تنفيذي يتمثل في مدير البلدية وكاتب هو أمين الصندوق في نفس الوقت.

ويقوم المجلس البلدي بانتخاب مدير البلدية سواء من بين أعضائه أو من بين أفراد الشعب الذين تتوافر فيهم شروط العضوية للمجلس البلدي^(٩).

(١) الفقرة : ١ ، ٢ من المادة ١٩ من القانون.

(٢) المادة : ٩ .

(٣) المادة : ١٠ .

(٤) المادة : ١٤ .

(٥) المادة : ١١ .

(٦) المادة : ١٥ .

(٧) المادة : ١٢ .

(٨) المادة : ١٦ .

(٩) المادة : ٢١ .

هذا وقد حددت المادة ٢٣ من القانون واجبات المدير والمهام التي تقع على عاتقه، كما حددت المادة ٢٤ واجبات أمين الصندوق والمهام التي يقوم بها. وفي عام ١٩٣٥ انضم الى الجهاز التنفيذي عدد من الموظفين وهم : كاتب لمسك الدفاتر وناظر للمراقبين وأمين للمستودعات وعدد من المراقبين والمحصلين^(١).

المطلب الثالث اختصاصات البلدية

أوردت المادة ٢٠ من قانون تأسيس البلدية أمثلة تفصيلية لاختصاصات البلدية، فنصت على اختصاص المجلس البلدي بالمسائل الآتية :-

- ١- «هدم الأبنية التي تقرر البلدية أنها موجبة للخطر.
- ٢- تفتيش المباني العمومية والكشف عليها عند انشائها.
- ٣- الاستملاك لأجل توسيع الشوارع أو القيام بتحسينات وتنظيمات عمومية.
- ٤- ادارة الأبنية والعروض الراجعة للبلدية ومبادلة هذه الأبنية والمواقع بغيرها أو تقسيمها أو بيعها.
- ٥- تحسين منظر البلدة حسب الاستطاعة.
- ٦- المحافظة على نظافة البلد في جميع الأوقات وازالة الأقدار ونقلها الى محلات مناسبة لها.
- ٧- مراقبة المطاعم والمقاهي ومحلات نزول الغرباء والمسافرين للتأكد من نظافتها وصحية ما يتناول فيها.
- ٨- تفتيش المكابيل والموازين والمقاييس.
- ٩- حراسة الأسواق ليلا وتنويرها وتحسينها بالكبس والرش.
- ١٠- مراقبة السيارات والدواب وتفتيشها والتأكد من صحتها وتعيين مواقف لها.

(١) نجاة عبد القادر الجاسم، مرجع منوه عنه أعلاه، ص ٤٨.

הנהגות המוסדות (1)

לפי המצב הנוכחי של המוסדות המוסלמיים והיהודיים
הם יבצעו את חובותיהם כלפי המוסדות המוסלמיים והיהודיים
באופן שיהיה לטובת המוסדות המוסלמיים והיהודיים
והמוסדות המוסלמיים והיהודיים יבצעו את חובותיהם

התקנה למס' 18

הנהגות המוסדות המוסלמיים והיהודיים:
א - התקנה המוסלמית.
ב - התקנה היהודית.
הנהגות המוסדות המוסלמיים והיהודיים:
הנהגות המוסדות המוסלמיים והיהודיים:
הנהגות המוסדות המוסלמיים והיהודיים:
הנהגות המוסדות המוסלמיים והיהודיים:
הנהגות המוסדות המוסלמיים והיהודיים:
הנהגות המוסדות המוסלמיים והיהודיים:

(התקנה המוסלמית) הנהגות המוסדות המוסלמיים והיהודיים הנהגות המוסדות המוסלמיים והיהודיים

הנהגות המוסדות המוסלמיים והיהודיים:
הנהגות המוסדות המוסלמיים והיהודיים:
הנהגות המוסדות המוסלמיים והיהודיים:
הנהגות המוסדות המוסלמיים והיהודיים:

١٩٣٢ والتي سبقت لنا دراستها في المبحث السابق، معلنة بداية توسع في قاعدة إدارة الشؤون المحلية. ثم تلتها إدارة المعارف عام ١٩٣٦، فالصحة، فالأوقاف^(١).

والإدارة هي جهاز حكومي يعاون الحاكم في ممارسة سلطته التنفيذية، وذلك عن طريق اشرافها على وجه معين من أوجه النشاط الذي تسمى باسمه.

وإذا نظرنا للإدارة من زاوية طبيعة عملها، لوجدناها تقابل وزارة بالنسبة للتسمية الحديثة، والفارق الوحيد هو قلة نشاط الإدارة منسوبا الى نشاط الوزارة.

ونظام الإدارات كان معمولا به في أغلب امارات الخليج^(٢). ويرأس كل ادارة أمير من أسرة الصباح، ولها مدير، وعدد من الموظفين.

وقد يكون رئيس الإدارة مسئولاً عن أكثر من ادارة. وفي هذه الحالة غالبا ما يتخذ رئيس الإدارة أحد أبنائه بصفته مديرا مساعدا له. ولم يكن لرؤساء الدوائر أي مؤهل فني، سوى الخبرة التي كانوا يحصلون عليها عن طريق الممارسة.

وحيث أن النظام البرلماني لم يكن مطبقا في الكويت، فان رؤساء الدوائر لم يكونوا موضوع طرح ثقة يطيح بالوزير أو بالوزارة كما هو الحال في النظام البرلماني.

ومن هنا نجد أن رئيس الإدارة، يمكنه الاحتفاظ بوظيفته الى مدة أكبر بكثير من مدة أي وزير في النظام البرلماني وقد ظل بعض رؤساء تلك الدوائر في وظيفتهم أكثر من اثنتي عشرة سنة^(٣).

(١) أنظر: عبد العزيز حسين، محاضرات في المجتمع العربي بالكويت، ألفت على طلبة قسم الدراسات الاقتصادية والاجتماعية بمعهد الدراسات العربية العالية في الجامعة العربية بالقاهرة، ١٩٦٠، ص ١٠٢. ولعله من المفيد أن نذكر هنا أن أول ادارة أنشئت في الكويت هي ادارة الجمارك، وذلك في عهد الحاكم السابع مبارك الصباح عام ١٨٩٩، نفس المرجع، ص ١٠٢.

(٢) CF. BAHRU, oP. cit. p. 210.

(٣) Ibid. p. 211.

وكانت هذه الادارات مستقلة بعضها عن بعض . وتعتمد العلاقة فيما بينها على قدر الروابط الموجودة ما بين رؤسائها، الذين كان يدير كل منهم شئون ادارته بحرية كبيرة، لعدم وجود رقابة مالية، أو رقابة ادارية مركزية حقيقية، عدا مناقشة تخطى السلطة مباشرة أمام أمير البلاد في مجلس العائلة^(١).

أما مالية هذه الادارات فقد تأمنت آنذاك بضريبة على الواردات والصادرات مقدارها ١/٢٪ بالاضافة الى ضريبة على المساكن مقدارها روبيتين شهريا على البيوت من الفئة الأولى، وروبية شهريا على البيوت من الفئة الثانية المتوسطة، ونصف روبية شهريا على الفئة الثالثة وأربع آنات شهريا على بيوت الفئة الرابعة وهم فئة البحارة^(٢). هذا بالاضافة الى الرسوم التي كانت تفرض على السيارات عموما بمقدار روبيتين للسيارة وأربع روبيات على رخص سياقة السيارات. وبمقدار روبية وأربع آنات على معامل الغازوزة (النامليت)، وروبيتين على مطاحن الدقيق من الدرجة الأولى، وروبية على مطاحن الدرجة الثانية، وثمان آنات على العماير (مخازن الخشب) الساحلية من الدرجة الأولى، وأربع آنات على فئة الدرجة الثانية، ورسم قدره روبية وأربع آنات على الدكاكين والمخازن الواقعة ضمن نطاق السوق، وثمان آنات على الواقعة على طرق الدرجة الأولى وأربع آنات على الواقعة على طرق الدرجة الثانية. كما فرض رسم قدره ٨ آنات على انشاء المقاهي بالاضافة الى رسم قدره ٩ آنات يدفعها صاحب المقهى شهريا. كما فرض رسم قدره ٢٢ آنة على الحدادين والحلاقين والنجارين والصاغة^(٣).

وكانت هذه الرسوم هي التي تضمن للجهاز الحاكم دخلا منتظما، بالاضافة الى الايرادات المتأتية عن بيع الأراضي الأميرية الزائدة بعد اصلاح الطرق، والغرامات التي كانت تقرر للمخالفات، وايرادات تأجير الاراضي الأميرية^(٤).

CF. BAHRY, op. cit. p.

(١)

(٢) أنظر : نجاة عبد القادر الجاسم «بلدية الكويت في خمسين عاما» منوه عنه أعلاه، ص ٨٩ وما بعدها.

(٣) قانون تأسيس البلدية، الصادر في ١٦ فبراير ١٩٣٢، المادة ٢٥.

(٤) قانون البلدية، المادة ٢٥.

المطلب الثاني المجالس الادارية

كان لكل ادارة مجلس يدير شئونها ويسمى باسمها. فكان هناك مجلس للبلدية كما سبق القول، ومجلس للمعارف، ومجلس للصحة العامة، ومجلس للأوقاف.

طريقة تكوين المجالس الادارية :

ويضم كل مجلس اثني عشر عضوا يتخبهم الشعب على نظام القوائم الانتخابية، أي على أساس قوائم للمرشحين لعضوية المجالس كل مجلس على حدة، وقائمة واحدة لمن لهم حق التصويت، الذين يدلون بأصواتهم لانتخاب جميع أعضاء المجالس الأنفة الذكر^(١).

وجرت العادة على أن يكون المرشحون لعضوية هذه المجالس من الوجهاء والأعيان وزرؤساء العائلات وجماعة التجار وأهل الثراء في الكويت. ويرر البعض انحصار الترشيح لعضوية هذه المجالس في تلك الفئة من المواطنين وانتخابهم بهذه الطريقة قائلا :

«لقد كان الانتخاب بهذه الطريقة ملائما جدا لظروف الكويت في الثلاثين سنة التي تلت انتهاء الحرب العالمية الأولى. إذ أن الثقل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي كان يقوم على أكتاف العاملين في حقل التجارة. . كما أن العبء المالي كان يقوم على أكتاف هذه الفئة من المواطنين تدفعه بشكل جمارك ورسوم وبشكل تبرعات شبه جماعية في الأزمات المالية والاقتصادية والسياسية التي كانت تواجه الكويت بين حين وآخر.

وكانت الفئة الواعية تنحصر أيضا في هذه الفئة التي عاشت مشاكل الكويت وساهمت مع الحكومة في معالجتها، ومكناها وضعها من تعليم أبنائها

(١) أنظر: خالد حسن (تطور أنظمة السلطات المركزية والبلدية في الكويت)، مقالة منشورة في كتاب «الكويت بأقلام نخبة من كتاب العرب»، ص ١٥٦ وما بعدها.
وانظر كذلك الدكتور عبد الفتاح حسن : مبادئ القانون الاداري الكويتي، بيروت ١٩٦٩، ص ٧١ وما بعدها.

وممارسة الخبرة الحياتية الواسعة داخل وخارج حدود بلدها^(١)». ويتم انتخاب أعضاء مجالس الإدارات كل عامين. ويعقد كل مجلس اجتماعات أسبوعية^(٢).

وكانت رئاسة هذه الاجتماعات لأمرأء من عائلة الصباح وهم نواب عن الأمير الذي يعينهم ويكونون مسؤولين أمامه عن أعمال إدارتها^(٣). ولم تكن هذه المجالس مجالس تشريعية أو سياسية، بل كان اختصاصها قاصراً على إعطاء الرأي وتقديم المشورة فيما يتعلق باختصاص كل منها، أي بالمسائل التي تتعلق بالتربية والتعليم والصحة وشئون الأوقاف. كما أنها تملك رسم السياسة العامة للمرفق - الإدارة - والسهر على تنفيذها وتوجيه العمل في الإدارة ومراقبته^(٤).

المبحث الرابع

ظهور سلطة الحاكم التشريعية لأول مرة وخروج السليطة القضائية من يده بالنسبة للأجانب

من الخصائص المميزة لنظام الحكم أثناء هذه الفترة خاصتان : الأولى - ظهور السلطة التشريعية للحاكم لأول مرة في تاريخ تطور نظام الحكم في الكويت. والثانية - خروج السلطة القضائية من يده بالنسبة للأجانب. ونعرض لذلك في مطلبين :

(١) أنظر: خالد حسن، المرجع السابق، ص ١٥٦، ١٥٧.

(٢) أنظر: نجاة عبد القادر الجاسم، في رسالتها للماجستير سالفة الذكر ص ٢٢٢. والوثيقة التي ذكرتها في هذا الصدد وهي :

I.O.L/p'S/12 CO 30/Fi : 158 F V W Le to peel.Nov. 17, 1938.

(٣) خالد حسن، المرجع السابق ص ١٥٧، وانظر كذلك عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، منوه عنه أعلاه، ص ٧١، ٧٢.

(٤) أنظر مذكراتنا سالفة الذكر، ص ٤٠.

المطلب الأول ظهور السلطة التشريعية للحاكم لأول مرة

سبق وأن أشرنا في الفصل الأول من هذا الباب، الى أنه لم يكن هنالك أي أثر للقانون الوضعي أثناء الفترة الأولى من تطور نظام الحكم في الكويت لأن الشريعة الاسلامية والعرف كانا المصدرين الوحيدين للقاعدة القانونية. ومفهوم ذلك أنه لم تكن ثمة من سلطة تشريعية بالمعنى المفهوم، تسن قوانين تعدل أو تلغى قواعد الشريعة أو العرف، كل في مجاله الذي سبق وأن حددناه. وهكذا فإن الحاكم ما كان يملك سلطة تشريعية أثناء تلك الفترة. وبإفلات السلطة التشريعية من يده، كان يبدو وكأنه محددًا ومقيداً فعلاً باحترامه لقواعد العرف الملزم من ناحية، ولقواعد الشريعة الاسلامية من ناحية أخرى. تلك القواعد التي لا يملك تعديلها أو الغائها عن طريق اصدار قوانين وضعية، ولا يملك اهدارها لأن الناس قد تعارفوا على قوتها الالزامية، ولا يملك أيضا أن يمتنع عن تطبيقها لأن في ذلك إنكاراً للعدالة يكون مسئولاً عنه أمام جماعته^(١).

ولذلك انتهينا الى القول بأن القانون الواجب التطبيق كان قيدياً من تلك القيود التي ترد على سلطات الحاكم أثناء الفترة الأولى من تطور نظام الحكم. أما في الفترة الثانية والتي نحن بصدد دراستها، فإن من أهم ما تميزت به هو ظهور السلطة التشريعية للحاكم ولأول مرة في تاريخ تطور نظام الحكم في الكويت.

فالحاكم أثناء هذه الفترة أصبح يمارس سلطة تشريعية حقيقية عن طريق اصدار تشريعات وضعية لها صفة التجريد والعموم والالزام. وكان أول هذه التشريعات هو قانون انشاء بلدية الكويت الذي سبق وأن درسنا أحكامه والذي صدق عليه الحاكم وأصدره بتاريخ ٩ شوال ١٣٥٠ هجرية، الموافق ١٦ فبراير سنة ١٩٣٢ ميلادية.

(١) أنظر، أعلاه، ص ٤٣ من هذا المؤلف.

المطلب الثاني خروج السلطة القضائية من يد الحاكم بالنسبة للأجانب^(١)

السلطة القضائية أثناء هذه الفترة في يد الحاكم. يقضي بنفسه اذا عرضت عليه منازعة ما، أو يحيل ذلك النزاع الى قاض شرعي اذا كانت القضية متعلقة بمسألة جنائية أو من مسائل الأحوال الشخصية. وكان يحكم فيها طبقا لقواعد العرف أو أحكام الشريعة الاسلامية، وان كانت من المسائل المتعلقة بشئون التجارة واستعصى عليه وجود حل لها، أحالها الى لجنة تتكون من ذوى الخبرة من التجار، تنظر فيها مطبقة الأعراف التجارية والعادات الاتفاقية كما هي الحال في الفترة السابقة عليها.

الا أن الأمر المستجد هنا هو أن الحاكم لا يملك مثل تلك السلطة الا بالنسبة لرعاياه والأجانب المسلمين. أما بالنسبة لغيرهم من الأجانب وخاصة الرعايا البريطانيين فقد خرجت هذه السلطة من يده ولم تصبح من اختصاصه، بل من اختصاص بريطانيا.

فتنفذا للمادة ١٦ من معاهدة لوزان للسلام المنعقدة في ٢٤ يوليو ١٩٢٣ وطبقا لاتفاقية Sykes - Picot تم وضع البلدان العربية تحت نظام الانتداب Le Régime du Mandat الذي تنص عليه المادة ٢٢ من ميثاق عصبة الأمم.

(١) استكمالا للبحث في هذا الخصوص، أنظر مذكراتنا سالفه الذكر عن تطور نظام الحكم وأجهزته في الكويت، ص ٤٠ وما بعدها، وانظر كذلك ظافر الحسن في رسالته للدكتوراه سالفه الذكر ص ٣٢٥. وانظر كذلك: The Kuwait Order In Council لسنة ١٩٢٥، ١٩٤٩، ١٩٥٣، ١٩٥٩، والتعديلات الواردة عليها بتاريخ ١٩٥٤، ١٩٥٦، ١٩٥٧، ١٩٦٠، وانظر على الاخص: The Kuwait Order لسنة ١٩٥٩ في:

Persian Gulf Gazette, 'Supplement, issue n'3, 1959 P.35. (Foreign Office, Eastern n Department).

Whitman, Digest, International Law V.I.P.334, P.443

أما الكويت وباقي الجزيرة العربية فما كانت تخضع لمثل ذلك النظام^(١). ونتيجة لذلك الوضع، اهتم السياسيون الانجليز في تحديد وضع الكويت بالنسبة للتاج البريطاني. ففي عام ١٩٢٠ أرسل المسؤول السياسي البريطاني في بغداد High Commissioner برقية الى حكومته يطلب فيها تزويده بمعلومات عن تحديد وضع الكويت فيما بعد الحرب ذكر فيها :

«ان الكويت ليست جزءا من العراق، فهل نحن في وضع يسمح لنا باخضاعها لنظام المراسيم الملكية Order in Council أسوة بالبحرين؟ أم يجب علينا اعتبارها امانة ذات استقلال تام؟

وان من رأي أن غالبية السكان سوف تستقبل بكل سرور الرقابة البريطانية التي تمارس عن طريق مراسيم ملكية Order in Council^(٢).

ولقد أبدت الحكومة البريطانية بعض التردد في بادئ الأمر لأنها ما كانت تريد أن تسلك أي طريق في هذا الصدد قبل وضع معاهدة لوزان موضع التنفيذ^(٣). غير أنها بعد العمل بتلك المعاهدة أصدرت أول مرسوم ملكي ORDER IN COUNCIL خاصا بالكويت، والذي بدأ العمل به في يوليو ١٩٢٥ ثم تبعه اصدار عدة مراسيم من هذا النوع (١٩٣٥، ١٩٤٩، ١٩٥٣، ١٩٥٩، والمعدلة في ١٩٥٤، ١٩٥٦، ١٩٥٧، ١٩٦٠).

وطبقا لهذه الأوامر والمراسيم احتجزت بريطانيا لنفسها بصورة فردية Unilatéralement اختصاص ولاية القضاء بالنسبة لرعاياها وللأجانب غير المسلمين وكذلك سلطة التشريع في بعض المواد^(٤).

(١) Quincy Wright : Sovereignty of the mandatis : American Journal of International Law, (١) 1923, Vol. 17, P. 696.

(٢) أنظر : ظافر الحسن، المرجع السابق، ص ٢٦، والوثيقة التي ذكرها وهي : High Commissioner, Baghdad, to secretary of state, 14 Déc., 1920, Télégraphie, N°. 685, F - O 371/8447/44 PRO.

(٣) Memorandum on British political relations with kuwait. march 29, 1922, P. 22, F - O. (٣) 371/7707, PRO. Cit, ZAFER P. 326.

(٤) ظافر الحسن، المرجع السابق، ص ٣٢٦ وما بعدها.

ولقد بدأت بريطانيا منذ ذلك التاريخ تمارس القضاء بالنسبة الى رعاياها وبالنسبة للأجانب غير المسلمين في الكويت وأنشأت محكمة لهذا الغرض في دار المعتمد البريطاني في الكويت.

وفي ٢٥ فبراير ١٩٦٠ صدر مرسوم ملكي عدل من مرسوم ١٩٥٩. وواصلت بريطانيا تدريجيا تنازها عن ذلك الامتياز فأصدرت مرسومين ملكيين الأول بتاريخ ٢٥ فبراير والثاني بتاريخ ١٠ مايو ١٩٦٠، تحول فيها اختصاصها الى المحاكم الكويتية، وأصدرت بعد ذلك مرسوما آخر بتاريخ ١ أبريل ١٩٦١ نص على أن تواصل المحاكم البريطانية نظر القضايا المتعلقة ثم صدر المرسوم الملكي لسنة ١٩٦١ الخاص بالكويت. Kuwait Order. ألغى مرسوم ١٩٥٩ ووضع نهاية لهذا الامتياز. ونص فضلا عن ذلك على أن المحاكم البريطانية التي أنشئت طبقا لمرسوم ١٩٥٩ تكون محلولة ابتداء من أول يوليو ١٩٦١ وتحول جميع القضايا المنظورة أمامها في ذلك التاريخ الى المحاكم الكويتية^(١).

خلاصة هذا الفصل في مباحثه الأربعة أن نظام الحكم أثناء هذه الفترة كان يتميز بالصفات الآتية :

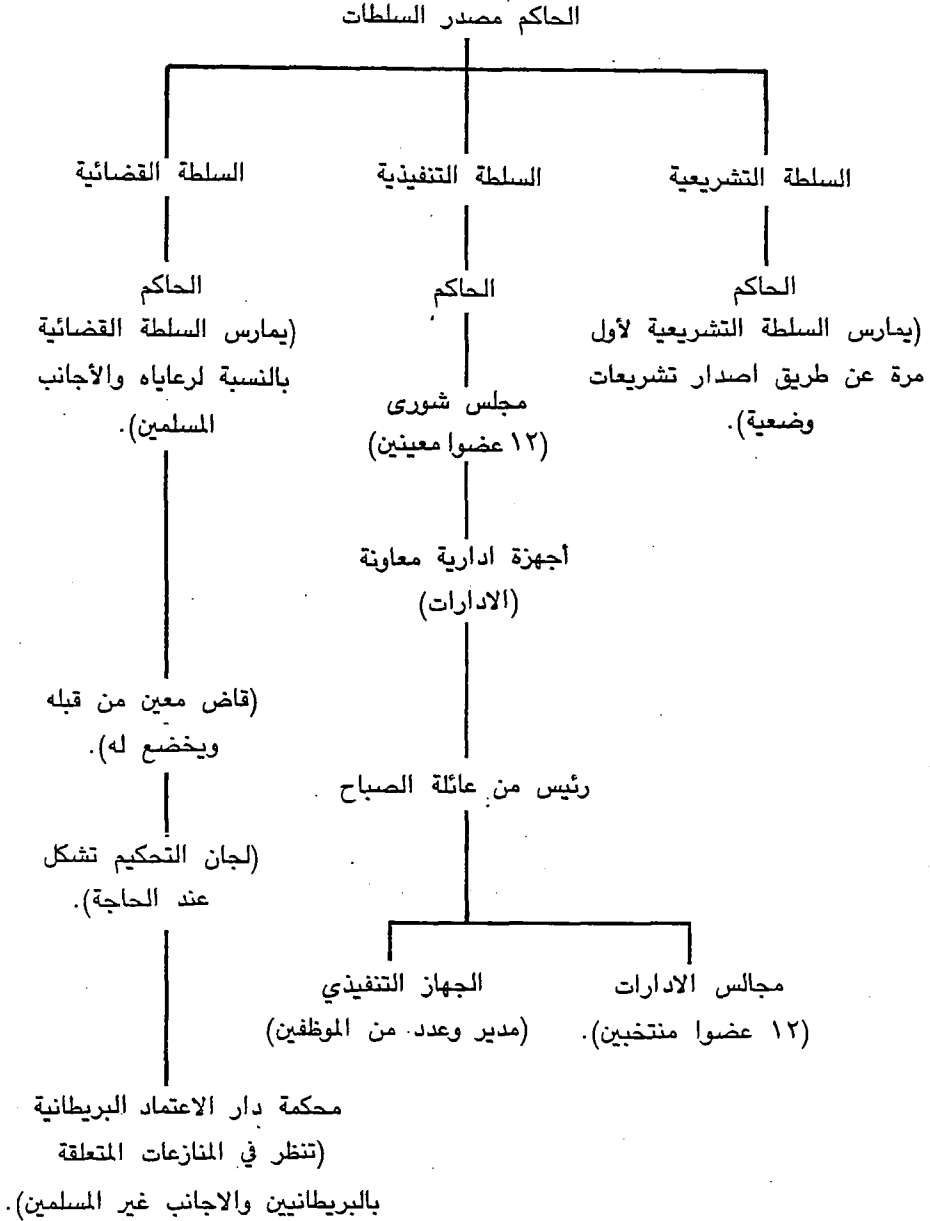
- ١ - اختيار الحاكم بصفته الأرشد من ذرية مبارك الصباح وليس من عائلة الصباح أجمع، مثلما كان عليه الحال أثناء الفترة التي سبقتها.
- ٢ - ظهور اللامركزية الاقليمية وذلك بتأسيس بلدية الكويت. وممارسة الكويتيين حتى الانتخاب لأول مرة لاختيار أعضاء المجلس البلدي.
- ٣ - انشاء الأجهزة الادارية التي تعاون الحاكم في ادارة شؤون البلاد ومن أهمها الادارات ومجالسها.
- ٤ - ظهور السلطة التشريعية للحاكم لأول مرة في تاريخ تطور نظام الحكم في الكويت وكذلك خروج السلطة القضائية من يده بالنسبة للبريطانيين والأجانب غير المسلمين، ابتداء من شهر يوليو عام ١٩٢٥ وقيام بريطانيا

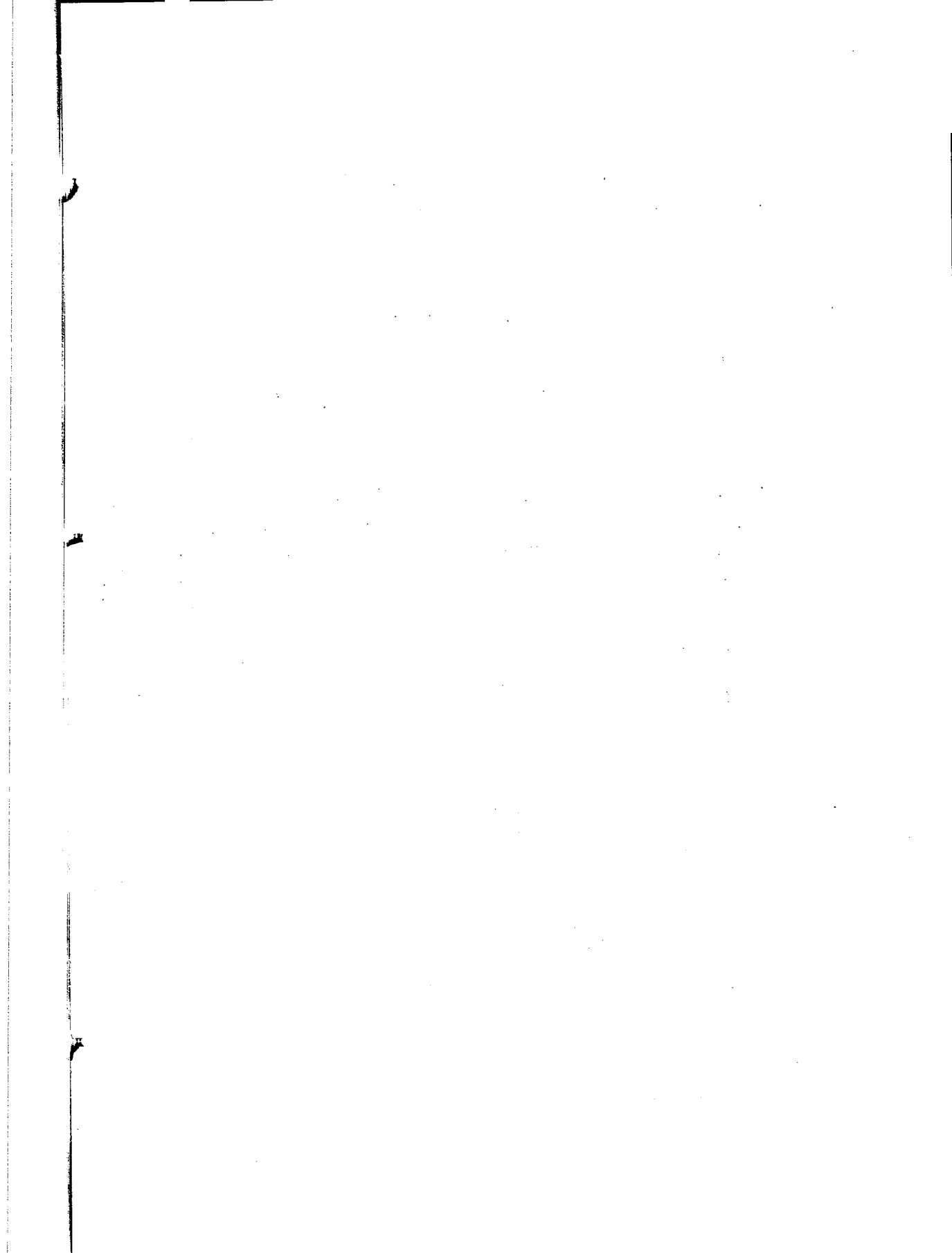
= ويقول نوفل، بأن بريطانيا قد استغلت فرصة توتر العلاقات بين حاكم الكويت وبين حاكم نجد فحصلت على هذا الامتياز من الأمير في أكتوبر ١٩٢٥ - أنظر مؤلفه السابق الذكر، ص

بهذه المهمة بالنسبة لرعاياها والأجانب غير المسلمين.
ويمكن عرض نظام الحكم أثناء هذه الفترة على الوجه المبين في الصفحة
التالية :

ونأتي الآن على نهاية دراستنا لهذه المرحلة، وستناول في الباب الثاني
المرحلة الثانية من تطور نظام الحكم في الكويت.

نظام الحكم أثناء الفترة الثانية
من أول مجلس شوري حتى أول مجلس نيابي
من عام ١٩٢١ حتى عام ١٩٣٨





תורת המוסר והאמונה:

(1761 - 1861)

תורת המוסר והאמונה (1761 - 1861) וכן תורת המוסר והאמונה (1761 - 1861):

תורת המוסר והאמונה (1761 - 1861) וכן תורת המוסר והאמונה (1761 - 1861):

תורת המוסר והאמונה (1761 - 1861) וכן תורת המוסר והאמונה (1761 - 1861):

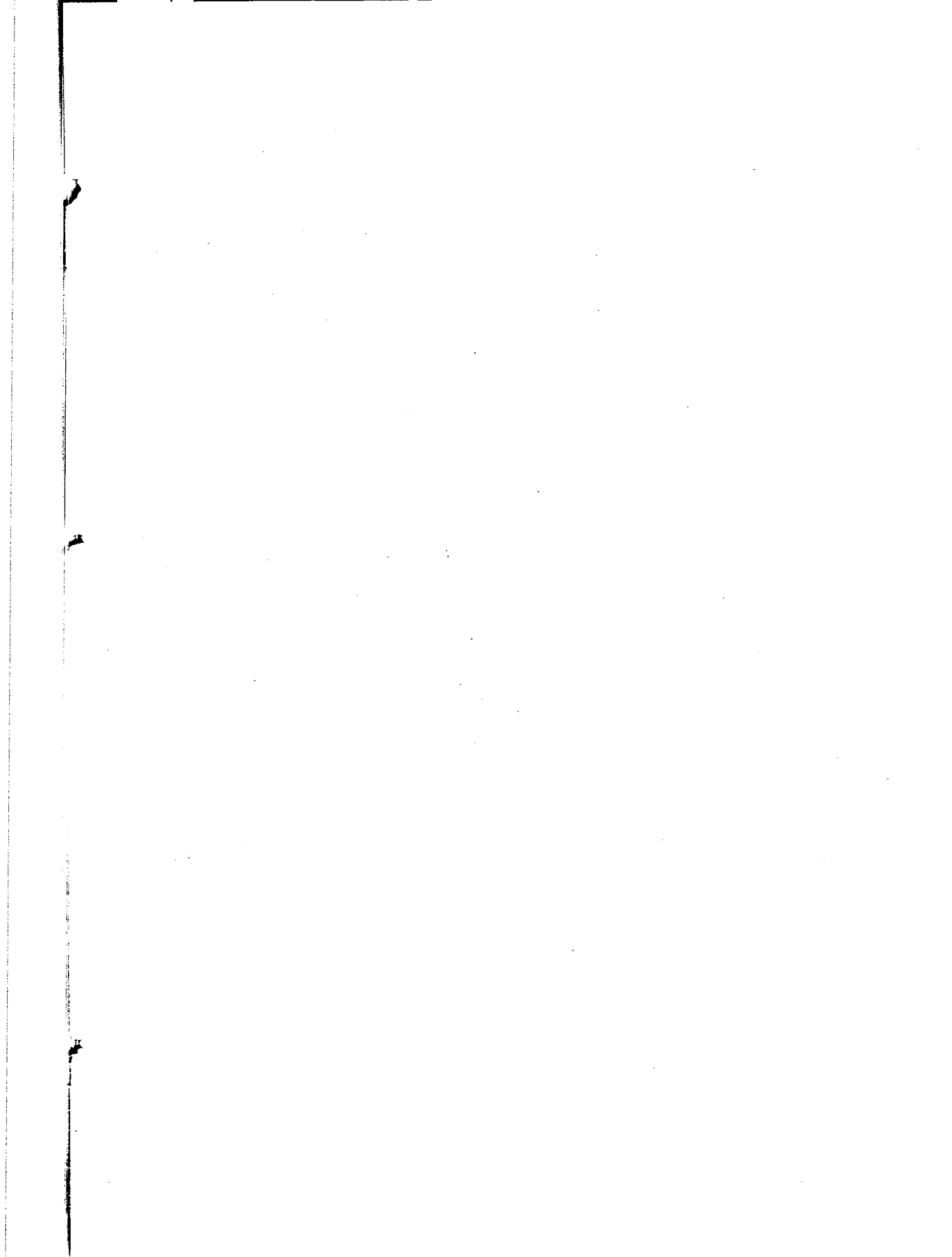
תורת המוסר והאמונה (1761 - 1861) וכן תורת המוסר והאמונה (1761 - 1861):

(1761 - 1861)

תורת המוסר והאמונה (1761 - 1861) וכן תורת המוסר והאמונה (1761 - 1861):

תורת המוסר והאמונה

תורת המוסר והאמונה



الفصل الأول

الفترة الأولى

فترة الحكم النيابي
(يوليو - ديسمبر ١٩٣٨)

تمهيد وتقسيم :

في عام ١٩٣٨ وتحت تأثير ظروف داخلية وخارجية، رأى الكويتيون أن الأوان قد آن للمطالبة بصراحة ودون مواربة بادخال تعديل جوهري على نظام الحكم، فقامت في الكويت حركة اصلاحية تطالب باصلاحات اقتصادية واجتماعية، وبادخال الحكم النيابي الديمقراطي الى الكويت، وتحققت لتلك الحركة مطالبها وعاش الكويت مرحلة حكم ديمقراطي نيابي قصيرة انتهت باصطدام مسلح بين الحاكم وأعضاء تلك الحركة.

وتعتبر هذه المرحلة من أهم المراحل في تطور النظام الدستوري في الكويت وفي تاريخه السياسي. ولقد تركت أثرها الكبير في نفسانية الجيل، حتى أنه يذكرها الى الآن ويسميتها (بسنة المجلس).

ولكي نلقى نظرة على نظام الحكم أثناء هذه الفترة نتناول بالبحث الموضوعات الآتية :

- ١ - الظروف الخارجية والداخلية وأثرها على قيام الحركة الاصلاحية.
 - ٢ - ظهور الحركة الاصلاحية ومطالبتها بالحكم النيابي.
 - ٣ - المجلس التشريعي الأول في الكويت والوثيقة الدستورية التي وضعها.
 - ٤ - أهم الاصلاحات التي أنجزها الحكم النيابي.
 - ٥ - سقوط الحكم النيابي وأسبابه.
- ونخصص لكل منها مبحثا:

المبحث الأول
الظروف الخارجية والأوضاع الداخلية
وأثرها على قيام الحركة الإصلاحية
نعرض بإيجاز شديد لهذين الموضوعين على التوالي ونخصص لكل منهما
مطلباً :

المطلب الأول الظروف الخارجية

وتتلخص هذه الظروف في أمرين :
الأول : هو ظهور الحركات الإصلاحية في البلاد المجاورة.
والثاني : انتشار حركة الشبيبة العربية في الوطن العربي واتصال الإصلاحيين
فيها.
ونعرض لهذين الأمرين على التوالي :

الفرع الأول ظهور الحركات الإصلاحية في البلاد المجاورة

لقد شهدت منطقة الخليج ظهور حركات إصلاحية أثناء هذه الفترة
نذكر منها :

أولاً : في دبي طالب الناقمون على الوضع بادخال إصلاحات اجتماعية
واقتصادية واجراء بعض التعديل على نظام الحكم فيها. وتحت تأثير
بريطانيا التي أرادت احتواء الحركة استجاب الحاكم مرغماً للمطالب
الشعبية هناك، فشكل مجلساً استشارياً وأجرى بعض الإصلاحات^(١).

(١) أنظر نجاهة جاسم في رسالتها للماجستير في التاريخ الحديث ، السابقة الذكر ص ٢٢٤ .

ثانيا : أما في البحرين فقد شهد عام ١٩١٢م أول حركة سياسية فيها تطالب بالاصلاح وبالمحافظة على السيادة الوطنية. ولقد تقدم زعماء الحركة بمطالبهم الى شيخ البحرين، الا أن مصيرهم كان القاء المقيم السياسي في البحرين القبض عليهم وارسالهم الى سجون الهند.

ولقد أثار ذلك موجات من السخط الشعبي وامتألت الشوارع بالمشورات التي تطالب بتمثيل الشعب ومشاركته في السلطة واجراء الاصلاحات اللازمة^(١). وفي سنة ١٩٢٣ وبعد أن حل الشيخ حمد محل الشيخ عيسى، استجاب لاجراء بعض الاصلاحات^(٢).

الا أن اكتشاف البترول عام ١٩٣٢ قد أدى الى خلق نواة الحركة العمالية في البحرين، فراح العمال يطالبون برفع أجورهم وتحسين أحوالهم.

وشهد عام ١٩٣٨ مولد ثاني حركة شعبية يقودها العمال والمتقنون وجابت شوارع البحرين أول مظاهرة شعبية في منطقة الخليج، تطالب برفع الأجور وياجاء الاصلاحات الجذرية في البلاد^(٣).

ثالثا : أما العراق، فانه بالرغم من وجود الحركات العشائرية. فقد كان في نظر شباب الكويت المثل الأعلى وكانت بغداد بالنسبة لهم هي عاصمة العروبة دون منازع. ومما لا شك فيه أن للسياسة القومية التي كان ينتهجها الملك غازي والنداءات الحماسية التي كانت تبثها اذاعته الخاصة في قصر أم الزهور أثرا كبيرا على قيام الحركة الاصلاحية في

(١) للمزيد من التفصيل، أنظر على حميدان، في رسالته للدكتوراه في العلوم السياسية السابقة الذكر، ص ٧١ وما بعدها. وانظر كذلك البكر، الأوضاع السياسية والأحداث الأخيرة في البحرين. القاهرة ١٩٥٦، ص ٣٤، ذكره حميدان المرجع السابق، ص ٧٢.
(٢) أنظر: حميدان، المرجع السابق، ص ٧٢.

(٣) أنظر، الفلكي، مشكلة البحرين، بيروت، ١٩٥٤، ص ٨١، ذكره حميدان، المرجع السابق، ص ٧٥.

الكويت. بل أن العراق قد ساند الحركة بعد ظهورها وكان لها أكبر معين^(١).

وفضلا عن ذلك فقد أسست في مدينة البصرة جمعية سياسية يطلق عليها اسم (جمعية عرب الخليج)، وكان الهدف الأساسي من تأسيسها هو تقوية الوعي القومي لشعوب هذه المنطقة وحثهم على محاربة المستعمر والمطالبة باصلاحات في المجالات الداخلية.

ولقد شجعت هذه الجمعية الكويتيين على أن يعارضوا سلطة الحاكم الفردية، وأن يطالبوا باجراء اصلاحات اقتصادية واجتماعية وبادخال تعديلات على نظام الحكم في بلادهم^(٢).

الفرع الثاني

حركة الشبيبة العربية وانتشارها في الوطن العربي واتصال الاصلاحيين فيها

حركة الشبيبة هي حركة سياسية، ومن أهدافها تحرير البلاد العربية الواقعة تحت الاستعمار ومحاربة المستعمر أيا كان نوعه، والسعي الى توعية الجماهير العربية وبث الروح القومية فيما بينهم والمناذاة بانشاء اتحاد فيدرالي بين الاقطار العربية^(٣).

(١) Le revue «en terre de l' Islam» 1er trimestre. Lyon 1939, article : Le régime parlementaire (١) à Koweit.

(٢) CF.J.J. BERREBY : La Peninsule arabique, terre de L' Islam Patrie de l' arabisme et empire de pétrole. Payot, Paris 1958, P. 231.

(٣) أنظر : نجاه جاسم، المرجع السابق، ص ٢٢٥، والمرجع الذي ذكرته بهذا الخصوص، وهو بعنوان :

Deckson's papers – note on the SHABIBA MOVEMENT of IRAQUITS aims and methods : Conf 12 th. june 1939 Gulf local representative.

وتذكر نجاه بأن مذكرات ديكسون هذه موجودة في جامعة أكسفورد بلندن.

وقد بدأت هذه الحركة في سوريا في أواخر العشرينات. ثم انتقلت الى العراق واتخذت من نادي المثني في بغداد مقرا لها. ولقد لاقت تجاوبا من المسؤولين في العراق الذين ابدوا لها المساندة والتأييد^(١). هذه المبادئ القومية والوحدوية وموقف حركة الشبيبة من أحداث فلسطين كل ذلك كان له وقع على نفوس الجماهير العربية، مما ساعد على انتشار الحركة التي أقامت لها فروعاً في عديد من البلاد العربية ومن بينها منطقة الخليج. ولقد وصل تأثير تلك الحركة الى الكويت، فاستجاب بعض شبابها المتعلم، وفئة من الطبقة البورجوازية فيها الى نداء الحركة ودعوتها الى النضال ضد الاستعمار المحلي، ذلك النضال الذي يخدم في النهاية الحركة العربية في جميع أقطار الأمة. ولقد زارت جماعة من الشباب الكويتي كلا من سوريا والعراق، واتصلوا بمراكز الشباب هناك واحتكوا بقيادة حركة الشبيبة وتفهموا المبادئ التي ينادون بها. ثم عادوا الى الكويت وأبدوا سخطهم على سياسة بريطانيا وأعلنوا مطالبتهم باصلاحات اجتماعية واقتصادية وبادخال نوع من التعديل على نظام الحكم فيه^(٢).

المطلب الثاني

الأوضاع الداخلية التي أدت الى قيام الحركة الاصلاحية

تمثل في :

- ١ - سوء الادارة.
- ٢ - سياسة الضغط والقمع.

(١) نفس المرجع، ص ٢٢٥.

(٢) نفس المرجع، ص ٢٢٦ وما بعدها.

الفرع الأول سوء الادارة

من الأسباب التي أدت الى قيام الحركة الاصلاحية، سوء التنظيم والادارة المحلية التي عانت من الاهمال والتلاعب في جميع مجالاتها. ١ - فاذا ما عرفنا أن المجال الأول من مجالات النشاط الاداري هو ما يتعلق بثقافة الشعب وتعليمه، لعلمنا أنه باستثناء مدرسة الأحمدية المباركية التي أنشأها الأهالي على حسابهم الخاص، لم يكن هنالك الا الكتابيب التي يقتصر منهجها التعليمي على حفظ القرآن والمبادئ الأولية للحساب. أما عن الثقافة العامة للشعب ووسائل التعبير عن رأيه، فلم تسمح الادارة بتكوين النوادي الثقافية، وأما عن الصحافة فقد كان الحاكم «يرى أن شعبه سعيد بجهله بما يجري من أحداث في العالم الخارجي لذلك لم يكن يسمح بنشر الصحف في بلده»^(١).

٢ - واذا كان المجال الثاني لنشاط الادارة هو تخطيط اقتصاديات البلاد وتوظيف اموالها فيما يحقق الصالح العام، فالواقع أن الاحتكارات الاقتصادية كانت موقوفة على فئة معينة من المواطنين، وأن الضرائب كانت عالية تصل الى ثلث الدخل على صيد اللؤلؤ، وإلى أكثر من ايجار الدكان مقابل حراسته، وإلى ١٠٪ يدفعها القرويون على جميع الضروريات التي يشترونها من المدينة، وأرهق الخبازون بضرائب عالية أدت الى غلاء المعيشة. هذا الى جانب الضرائب العينية التي يدفعها الجزارون وصيادو السمك. وأعمال السخرة التي كان ضحيتها البناءون والحمالون، وفئة العمال بصفة عامة^(٢). هذا ولم تكن هناك ادارة مالية، وما كانت البلاد تعرف شيئاً عن الميزانية العامة والأسس التي تقوم عليها^(٣).

(١) أنظر: نجاه المرجع السابق، ص ٢٢٥ وانظر كذلك :

KUWAIT - BY FLiahu Apstein - reprinted from the Journal of the Roycl Central Asian Society. Vol XXV - Oct. 1938. P. 598.

مرجع ذكرته نجاه، نفس المرجع، ص ٢٢٤ هامش (١).

(٢) أنظر: نجاه، المرجع السابق، ص ٢٢١ وما بعدها.

(٣) أنظر: خالد سليمان العدساني، (سكرتير المجلس التشريعي في ذلك الوقت) في كتابه =

والى جانب هذا كله، فإن السلطة قد وفرت على نفسها عبء استخدام الدخل القومي بغرض انشاء المرافق العامة التي كان الشعب في أمس الحاجة اليها^(١).

٣ - وإذا ما علمنا أن المجال الثالث لنشاط الادارة، هو ما يتعلق بصحة الشعب ومكافحة الأوبئة. لأدركنا انه لم يوجد أي مستشفى حكومي على نفقة الادارة وتحت اشرافها فضلا عن عدم وجود نظام لمكافحة الأوبئة أو انتشارها ولا أي مركز للأمراض البيئية وعلاجها.

٤ - أما عن الأمن وهو الوظيفة الرابعة للادارة، فلم يكن هنالك من جيش رسمي ولا شرطة منظمة، بل اقتصر الأمر على حراس الحاكم وخفر الليل التابعين لادارة البلدية^(٢).

٥ - وان كان المجال الخامس والأخير لنشاط الادارة، في ذلك الوقت، هو ادارة المحاكم بغية تحقيق العدالة، فالواقع أن فسادا قد تفشى، وأن الرشوة أصبحت مرضا اجتماعيا. وأنه لم يكن هنالك مكان رسمي للقضاء، بل كان يجري في بيت القاضي، فضلا عن أنه لم يكن هنالك أي تنظيم لسير الدعوى واجراءات التقاضي^(٣).

الفرع الثاني سياسة الضغط والقمع

لقد سبق وأن ذكرنا أنه في نهاية المرحلة السابق، وعلى وجه التحديد ابتداء من عام ١٩٣٢، مارس الكويتيون ولأول مرة، عملية انتخاب المجالس الادارية (البلدية، المعارف، والصحة، والأوقاف)، ولو أن تلك الطريقة حظت بالمراعاة والتطبيق، لما كان هنالك أية غضاضة أو ادعاء يكون موضوعه سوء

= (نصف عام من الحكم النيابي في الكويت)، سنة ١٩٤٧، ص ٥٠، لم يبين مكان النشر غير أنه يبدو أنه قد نشر في بيروت.

(١) نجاة، المرجع السابق، ص ٢٢٤.

(٢) أنظر: نجاة، المرجع السابق، ص ٢٢٣.

(٣) أنظر: العدساني، المرجع السابق، ص ١٨ وما بعدها.

الإدارة، لأن الشعب كان هو الذي ينتخب نوابه لتسيير شؤنه: البلدية، والثقافية، والصحية.. الخ.

إلا أن الأمر لم يدم على ذلك، فسرعان ما أدركت السلطات أن الظروف الخارجية والتي سبق لنا ذكرها، لها أكبر الأثر على أفراد الطبقة البورجوازية وعلى الأخص المتعلمين منهم والذين دأب المواطنون على انتخابهم لعضوية المجالس الإدارية.

فما كان من السلطات إلا أن سعت لإبطال تلك الانتخابات من الناحية الفعلية، وذلك عن طريق حل مجلس المعارف المنتخب وتزوير نتيجة انتخاب أعضاء المجلس البلدي مما أدى إلى انسحاب باقي الأعضاء التقدميين من المجالس الإدارية الأخرى احتجاجاً على ذلك. إلا أن السلطات قابلت ذلك بمنع الناخبين من انتخاب تلك الفئة المعارضة لطغيان الإدارة^(١).

كل ذلك أدى إلى حالة استياء مكبوت يعاقب المعبر عنه بأشد العقوبات. وليس أدل على ذلك من أن بعض الكويتيين فكروا بوجوب الدعوة إلى حكم إنجليزي مباشر كما كان الحال في عدن. أو بجلب مستشار إنجليزي لحاكم الكويت كما كان عليه الحال في البحرين^(٢).

وفكرت فئة أخرى بالحصول على الجنسية البريطانية للتمتع بامتياز الرعايا البريطانيين والافلات من طائلة العقاب، وهاجر بعض الكويتيين إلى العراق لنفس السبب^(٣).

هذه هي الظروف الخارجية والداخلية التي أدت إلى قيام الحركة الإصلاحية في الكويت، وقد كان من طبيعة الأشياء أن يؤدي هذا الوضع السيء في الداخل من سوء الإدارة وانتهاك للحريات وتزوير للانتخابات، مضافاً إليه تأثير الحركات الإصلاحية في الخليج وفي الوطن العربي بصورة عامة، وحركة الشيبة واتصال بعض التقدميين بها بصورة خاصة، كان ولا بد

(١) أنظر: العدساني، المرجع السابق، ص ٥، وانظر كذلك، رسالتنا السابقة الذكر، ص ٥٢ وما بعدها.

(٢) أنظر: العدساني، ص ٦.

(٣) أنظر: نجاة، المرجع السابق، ص ٢٣١ والوثيقة التي استندت إليها بهذا الخصوص وهي:

I-O-L/P's./ 12/CO 30/FI : 158. Political agent to political resident - March, 19, 1938.

أن يؤدي كل ذلك الى ظهور حركة تطالب أول الأمر بالاصلاح الاجتماعي والاقتصادي والاداري، وتنتهي الى المطالبة باحداث تغيير في نظام الحكم وبادخال الحكم النيابي الديمقراطي الى الكويت.

المبحث الثاني

ظهور الحركة الاصلاحية ومطالبتها بالحكم النيابي

رأى الكويتيون، متأثرين بالحركات الاصلاحية التي كان يموج بها الوطن العربي بصفة عامة، ومنطقة الخليج بصفة خاصة، مع ما يقاسون من سوء الادارة في الداخل أن الأوان قد آن لاحداث نوع من التغيير في نظام الحكم. فكونت جمعية سرية من ١٢ عضوا ينتمون الى الطبقة البورجوازية المعارضة في الكويت، وسمت الجمعية السرية نفسها (بالكتلة الوطنية). وكان الغرض من تكوينها هو تقوية الروح الوطنية والمطالبة بالاصلاح وادخال الحياة النيابية في الكويت^(١).

وكانت وسيلتها في تحقيق ذلك، تلك المقالات التي تنشرها في الصحف العراقية بأساء مستعارة والمنشورات التي تطبع بالعراق وتوزع سرا في الكويت والتي تندد بسياسة السلطة وتستنكر الاوضاع في الكويت. ولقد كان لتلك الحملات أثر في نفوس الكويتيين، كما أنها أثارت انشغال بريطانيا واهتمامها في الموضوع^(٢).

ثم انتهت الحركة الى وضع برنامج لها أدرجت فيه بعض مطالبها الاصلاحية ونشرته في صحيفة الزمان العراقية الصادرة في ٣ أبريل عام ١٩٣٨^(٣) وهذه هي مطالبها:

«أولا : ضرورة فتح المدارس على أوسع نطاق لاعطاء أفراد الشعب فرص التعليم مثل غيرهم من المواطنين في البلاد العربية.
ثانيا : اقامة مستشفى على نفقة الحكومة حتى لا يلجأ الناس الى مستشفى

(١) العدساني، صفحة ٦ وما بعدها.

(٢) العدساني المرجع السابق، ص ٦.

(٣) نجا، صفحة ١٣٢ وما بعدها.

الارسالية الاميركية الموجودة لأغراض خاصة.

ثالثا : تنظيم حالة البلاد الاقتصادية ونفقاتها ودخلها وتحسين أحوالها في كل النواحي .

رابعا : قفل أبواب الكويت في وجه اللاجئين الأجانب الذين لا تربطهم أي علاقات مع الوطن الكويتي .

خامسا : السماح المطلق للعرب بزيارة الكويت وعدم منع أي عربي من ذلك مهما كانت الأحوال ، واتخاذ الاجراءات لازالة سوء التفاهم مع الجارات العربية بهذا الخصوص .

سادسا : أن يكون الأمير على اتصال بكل طبقات شعبه ، وأن يسمع شكاويهم ويوجه شئونهم على أساس مرضٍ .

سابعا : ان شعب الكويت يرغب في أن يتعاون بلده مع العراق لتحقيق أهداف المشروعات الاصلاحية ، وتحسينها على أساس علمي وثقافي وتجاري وجغرافي^(١) .

ومع أن هذا البرنامج اصلاحي بطبيعته ولم يتعرض الى أي تعديل لنظام الحكم ، فلقد كان في تقدير السلطات أن المطالب التي وردت فيه متطرفة^(٢) .

واصلت «الكتلة الوطنية» نشاطها على هذا المنوال . حتى رأت أن الظروف مواتية وأن الفرصة قد حانت للمطالبة بالحكم النيابي ، ومفاوضة الحاكم مباشرة في هذا الموضوع . فألفت وفدا من اثنين هما السيد - سلمان العدساني ، والسيد - عبدالله الحمد الصقر ، وسلمت وفدها الكتاب الآتي نصه الى الحاكم :

«حضرة صاحب السمو الأمير الجليل أحمد الجابر الصباح ، أدامه الله .

يا صاحب السمو : ان الأساس الذي بايعتك عليه الأمة لدى أول يوم من توليك هو : جعل الحكم بينك وبينها على أساس الشورى التي فرضها الاسلام ومشي عليها الخلفاء الراشدون في عصورهم الذهبية» .

(١) نفس المرجع ، ص ١٣٢ - ١٣٣ وكذلك الوثيقة التي استندت اليها وهي :

I - O - L/P's/12/CO 30/Fi : AZ- ZAMAN (Pro - gouvernement) 3/4/1938.

(٢) نفس المرجع ، ص ١٣٣ .

«غير أن التساهل الذي حصل من الجانبين أدى الى تناسي هذه القاعدة الأساسية. كما أن تطور الأحوال والزمان واجتياز البلاد ظروفًا دقيقة، بعث المخلصون من رعاياك أن يبادروا اليك بالنصيحة، راغبين التفاهم وإياك على ما يصلح الأمور ويدراً عنك وعنهم عوادي الأيام وتقلبات الظروف، ويصون لنا كيان بلادنا وحفظ استقلالنا، غير قاصدين إلا إزالة أسباب الشكوى وإصلاح الأحوال، عن طريق التفاهم مع المخلصين من رعاياك، متقدمين اليك بطلب تشكيل مجلس تشريعي مؤلف من أحرار البلاد للإشراف على تنظيم أمورها».

«وقد وكلنا حاملي كتابنا هذا ليقاوضاك على هذا الأساس. والله تعالى نسأل أن يوفق الجميع لما فيه صلاح البلاد»^(١).

وقد ربط الحاكم بين ما تطلبه «الكتلة الوطنية» وبين نصيحة بريطانيا، - التي رأت أن الوضع ينذر بالانفجار وأن من صالحها احتواء تلك الحركة عن طريق تلبية بعض ما تطلبه، خوفاً من تحولها إلى حركة انقلابية تفرض الإصلاح فرضاً، أو استغلال العراق لها - فاضطر على الموافقة بتشكيل ذلك المجلس التشريعي^(٢).

(١) وقد ذيل الخطاب بتاريخ ٣٠ ربيع الثاني ١٣٥٧، وتوقيع جماعتك. انظر العدساني، المرجع السابق، ص ٧ و ٨.

(٢) العدساني، المرجع السابق، ص ٨، وص ٣٩، أنظر: نجاة، ص ٢٣٩. ولقد تقدم الوكيل السياسي إلى الشيخ في ١٣ يونيو ١٩٣٨ (بنصيحة شفوية مفادها أن يتمتع عن أعمال الشدة والبطش. وأن يفسح المجال لرغايه كي يتشاوروا وإياه في الرأي وفي إدارة البلاد). العدساني ص ٧.

والجدير بالذكر هنا أن ولي العهد في ذلك الوقت وهو الشيخ عبدالله السالم الصباح كان يرى الموافقة على تحقيق مطالب الحركة الإصلاحية بغية امتصاص نقيمتها واحتوائها قبل أن تتحول إلى حركة انقلابية. ولقد قدم فعلاً إلى الوكيل السياسي نسخة من الميثاق الذي وقع بين آل الصباح وأعيان الكويت عام ١٩٢١ والذي وعد فيه الحاكم بتشكيل مجلس منتخب. أنظر العدساني، ص ٨، وكذلك نجاة، ص ٢٣٩.

المبحث الثالث

المجلس التشريعي والوثيقة الدستورية التي وضعها

سنتكلم عن تشكيل المجلس التشريعي، ثم ندرس الوثيقة التي أعدها والتي تعتبر أول دستور للكويت.

المطلب الأول

تشكيل المجلس التشريعي

اجتمع أعضاء الوفد بأعضاء الكتلة الوطنية وعرضوا عليهم نتيجة مفاوضاتهم وهي موافقة الحاكم على تشكيل المجلس التشريعي. فالتحذت الكتلة قرارا بالاسراع باجراء انتخابات لأعضاء ذلك المجلس. وتكونت بالفعل لجنة من ثلاثة من أعيان البلاد هم (السادة/ احمد الحميضي، يوسف العيسى، احمد الثنيان) وضعت قوائم مختارة بأسماء الناخبين ودعتهم لاجراء تلك الانتخابات^(١).

وفي اليوم المحدد لذلك حضرت جماعة الناخبين وشكلت من بينها لجنة جديدة للإشراف على عملية الانتخاب وجرت الانتخابات التي اشترك فيها (١٥٠) عائلة من العائلات المعروفة في الكويت. وإذا أخذنا في الاعتبار قلة عدد السكان في الكويت الذي لم يتجاوز (٦٥٠٠٠ نسمة)، لوجدنا أن الغالبية شاركت في عملية الانتخاب^(٢).

وفي صباح اليوم الثاني أعلنت نتيجة الانتخاب بفوز ١٤ عضوا لأول مجلس نيابي تعرفه الكويت.

ويبدو أن منافسة قامت بين المرشحين لعضوية ذلك المجلس، بدليل أن أحد الفائزين بعضويته قد استقال تحت ضغط عائلي فحل محله الحاج محمد بن

(١) العدساني، ص ٨ و ٩.

(٢) أنظر: نجا، ص ٢٤٣ والوثيقة التي ذكرتها في هامش (١) من نفس الصفحة، وهي:

I - O - L/P' s/12/C'3' Fi: Extract from KUWAIT intelligence summary N' 21 - 1 - 1938,

for the period from the 16 th, 30 th, Jun. 1938.

شاهين الغانم بتسلسل الأصوات^(١).

وهكذا، نرى ان الطريقة التي انتخب بواسطتها أعضاء المجلس التشريعي هي نفس الطريقة التي جرت العادة على أن يختار بواسطتها أعضاء المجالس الادارية في الكويت وهي الانتخاب عن طريق القوائم كما سبق القول.

وقد كتب العدساني مبررا شرعية هذه الطريقة وملاءمتها قائلا :
«هكذا جرت العادة في جميع الانتخابات الحرة السابقة لمجلس البلدية والمعارف وغيرها في الكويت، ولم يسبق لأحد أن اعترض على صحة مثل هذه الاجراءات، اذ ليس ثمة وسيلة أخرى في بلد كالكويت ليس فيه أية دائرة تسجيل تعطى الشهادات المألوفة المميزة للكويتي عن سواه من الأجانب الذين يتدفقون على الكويت بدون جواز سفر وتزخر بهم البلاد من شتى الأقطار^(٢)».
ولقد انتخب المجلس الشيخ عبدالله السالم الصباح رئيسا له، فوافق على ذلك.

المطلب الثاني

الوثيقة الدستورية

نعرض لوضع الوثيقة، ثم نتبع ذلك بالتعليق عليها :

(١) الأعضاء هم : ١ - محمد ثنيان الغانم ٢ - عبدالله. الحمد الصقر ٣ - يوسف بن عيسى ٤ - علي السيد سليمان ٥ - مشعان الخضير الخالد ٦ - عبد اللطيف محمد الثنيان ٧ - سليمان خالد العدساني ٨ - يوسف مرزوق المرزوق ٩ - صالح العثمان الراشد ١٠ - يوسف صالح الحميضي ١١ - محمد الداوود المرزوق ١٢ - سلطان ابراهيم الكليب ١٣ - مشاري حسن البدر ١٤ - خالد العبد اللطيف الحمد.

وقد استقال الأول لظروف عائلية وحل محله بتسلسل الأصوات محمد بن شاهين الغانم. أنظر:

العدساني، ص ٩.

(٢) العدساني، ص ٩.

الفرع الأول وضع الوثيقة

كان لا بد لمجلس تشريعي أن يؤدي وظيفته التشريعية فيسن القوانين التي تنظم شئون البلاد وتضبط المعاملات فيها. وعلى رأس هذه القوانين، القانون الأساسي لنظام الحكم في الامارة. لذلك فقد عكف المجلس في أول اجتماع له على اعداد مشروع بقانون يعتبر بمثابة أول دستور مكتوب للكويت لما تضمنه من مبادئ هامة سنذكرها فيما بعد، وعرض ذلك المشروع على أمير البلاد لمصادقته بصفته رئيس الدولة لتكون له القوة القانونية ويشمله النفاذ. الا أن الحاكم وجد أن ذلك القانون ينتقص كثيرا من سلطاته، فأبدى رأيه بعدم ضرورته. وقال انه يوافق عليه من حيث المبدأ ولكنه يرى أن يؤخذ به تدريجيا.

غير أن المجلس لم يشاطره وجهة نظره، وكان من رأيه ضرورة وجود مثل ذلك القانون، لكي يكون أساسا لنظام الحكم.

وبعد المداولة استقر رأي أعضائه على توجيه كتاب للأمر أعربوا فيه عن معارضتهم لرأيه وعن تصميمهم مهما كانت النتائج على وجود مثل ذلك القانون.

وهذا نصه^(١).

«حضرة صاحب السمو أحمد الجابر الصباح دام بقاءه:

يا صاحب السمو:

تقدم اليكم مجلس الأمة التشريعي هذا اليوم بقانون وافق عليه أعضاء المجلس بالاجماع موضعا الصلاحيات الأساسية لمجلس الامة، وقد أحاطنا سمو الشيخ عبدالله السالم بما دار بينكم وبينه أثناء عرض القانون عليكم لتوقيعه.

الا أننا لمسنا صراحة أن جوابكم لم يكن مقنعا، فسموكم تقولون أنكم موافقون على القانون ولكنكم تريدون أن يكون العمل به تدريجيا، ولذلك لا

(١) العدساني، المرجع السابق، ص ١٠.

ترون حاجة الى امضائه في الوقت الحاضر.

وجوابا على بيانات سموكم، نفيديكم أن أعضاء المجلس جميعا لم يرتاحوا ولم يقتنعوا بهذه البيانات الشفهية.

ففي الظروف التي توليتم فيها الحكم قطعتم أيضا على أنفسكم أن تجعلوا الحكم بينكم وبين الأمة شورى. ومضت الأيام ولم تر الأمة تحقيقا لما وعدتم.

ان نواب الأمة يا صاحب السمو، حينما وطدوا عزائمهم على خدمة الشعب والبلاد، كانوا جادين غير هازلين ولا مترددين. وقد أقسموا ألا يحول بينهم وبين خدمة الأمة والاصلاح أي عقبة.

ولعل هذه اللحظة في تاريخ البلاد تكون من اللحظات الفاصلة، فاما الى الخير وأنت على رأس الأمة يحيط بك الاجلال ويحفك التقدير والحب من كل حذب وصوب، واما الى ضده.

وها نحن تهيأنا لكل أمر متوقع، كتلة واحدة في صف البلاد ولا تردد ولا تقهقر.

ففي هذه اللحظة التي نرفع اليك فيها كتابنا هذا، نقف جميعا في انتظار جوابكم التحريري الحاسم بالموافقة. والله تعالى نسأل أن يوفق الجميع الى ما فيه السداد».

الكويت تحريرا في ١٢ جمادي الأول ١٣٥٧ هـ.
ويلى ذلك جميع التوقعات.

وبعد كثير من التردد، وافق الحاكم على ذلك القانون بعد تعديل كلمة «نحن أمير الكويت» بـ (نحن حاكم الكويت). وبهذا كتب للكويت أول دستور له والذي ينص على ما يلي^(١):

(١) العدساني، المرجع السابق ص ١١، الفرخان، ص ٩٦، وانظر كذلك نجاة في رسالتها السابقة، ص ٢٤٦ وما بعدها، وثيقة وزارة الخارجية البريطانية التي اعتمدت عليها وهي تحت رقم:

= I-O-L/P' s/12 CO 30/Fi 158 from faivle translation of the law governing the paivars of

بسم الله الرحمن الرحيم

«نحن حاكم الكويت:

بناء على ما قرره مجلس الأمة التشريعي، صادقنا على هذا القانون في صلاحية مجلس الأمة وأمرنا بوضعه موضع التنفيذ:

المادة الأولى: الأمة مصدر السلطات ممثلة في هيئة نوابها المنتخبين.

المادة الثانية: على المجلس التشريعي أن يشرع القوانين الآتية:

١ - قانون الميزانية - أي تنظيم جميع واردات البلاد ومصروفاتها وتوجيهها بصورة عادلة إلا ما كان من أملاك الصباح الخاصة، فليس للمجلس حق التدخل فيها.

٢ - قانون القضاء - المراد به الأحكام الشرعية والعرفية بحيث يهيأ لها نظام يكفل تحقيق العدالة بين الناس.

٣ - قانون الأمن العام - المراد به صيانة الأمن في داخل البلاد وخارجها إلى أقصى الحدود.

٤ - قانون المعارف - المراد به قانون للمعارف تنهج فيه نهج البلاد الراقية.

٥ - قانون الصحة - المراد به سن قانون صحي يقى البلاد وأهلها أخطار الأوبئة أيا كان نوعها.

٦ - قانون العمران - ويشمل تعبيد الطرق خارج المدينة وبناء السجون وحفر الآبار وكل ما من شأنه تعمير البلاد داخليا وخارجيا.

٧ - قانون الطوارئ - المراد به سن قانون في البلاد لحدوث أمر مفاجيء يخول السلطة حق تنفيذ جميع الأحكام المقتضية لصيانة الأمن في البلاد.

٨ - كل قانون آخر تقتضي مصلحة البلاد بتشريعه.

المادة الثالثة: مجلس الأمة التشريعي مرجع لجميع المعاهدات والامتيازات الداخلية والخارجية والاتفاقيات وكل ما يستجد من هذا القبيل لا يعتبر شرعيا إلا بموافقة المجلس وإشرافه عليه.

KUWAIT administration Council and granted by the Ruler of KUWAIT on the 9th July =
1938.

المادة الرابعة : بما أن البلاد ليس فيها محكمة استئناف، فإن مهام المحكمة المذكورة تناط بمجلس الأمة التشريعي حتى تشكل هيئة مستقلة لهذا الغرض.

المادة الخامسة : رئيس مجلس الأمة التشريعي هو الذي يمثل السلطة التنفيذية في البلاد».

تحريرا في يوم الجمعة الحادي عشر من جمادى الأول عام ١٣٥٧ هـ .
الموافق الثاني من جولاى ١٩٣٨ ميلادية .

حاكم الكويت
أحمد الجابر الصباح

الفرع الثاني التعليق على الوثيقة

أولا - من الناحية الشكلية :

١ - نجد أن الوثيقة في مادتها الثانية تذكر القانون المراد تشريعه ولا تكتفي بذلك بل تذهب الى تعريفه وذكر مضمونه. وهو أمر غير لازم كما هو ظاهر. ولعل ما يبرر ذلك هو جهل الكويت بمعرفة مثل تلك القوانين التي لم يسبق لها وجود فيها، وبالتالي حرص واضعوا هذه الوثيقة على استبعاد كل التباس قد يثور في المستقبل بهذا الشأن.

٢ - ان تعداد تلك القوانين في المادة الثانية قد أتى على سبيل المثال لا على سبيل الحصر. ودلالة ذلك أن الفقرة الثامنة من نفس المادة قد أردفت بقولها: على أن للمجلس أن يشرع «أي قانون آخر تقتضي مصلحة البلاد بتشريعه».

ثانيا - أما من الناحية الموضوعية :

فهذه الوثيقة موجزة بصورة معينة. حيث أنها لا تنص مثلا على أي

أيدولوجية اقتصادية أو اجتماعية ولا على الحقوق والحريات العامة. ولا على هيئة تراقب دستورية القوانين واللوائح... الخ.

وعلى الرغم من هذا الایجاز، فإنها تحتوي على مبادئ دستورية كان من الممكن أن تكون بداية حياة دستورية سليمة في الكويت. «فالدول العريقة في الديمقراطية مثل إنجلترا وفرنسا لم تبدأ حياتها الدستورية الطويلة بأكثر مما ورد في هذه الوثيقة. بل انها لم تصل الى فحواها الا بعد أجيال عديدة»^(١).

وهذه المبادئ هي :

١ - أنها تأخذ بأهم المبادئ الديمقراطية وهو: مبدأ السيادة الشعبية وأن الأمة مصدر السلطات ممثلة في هيئة نوابها المنتخبين^(٢).

٢ - ونجد أن الوثيقة الدستورية تعطي للمجلس التشريعي السلطة التشريعية الكاملة. فهو الذي يمثل الأمة وهو المختص في سن جميع قوانينها بدون حاجة لأي تصديق شعبي^(٣). وذلك على عكس ما هو جار عليه العمل حتى الان في بعض الدول كفرنسا، حيث أن المجلس الوطني لا يملك سلطة تشريعية كاملة. ذلك أن المادة ٣٤ من دستورها الحالي (دستور ١٩٥٨) قد حددت مجالاً للسلطة التشريعية لا يمكن أن تتخطاه.

٣ - باستثناء أملاك الصباح الخاصة التي لا يملك المجلس بالنسبة إليها أي حق في المراقبة نجد أن الوثيقة تعطي لمجلس الأمة التشريعي سلطة مالية واسعة. فهو الذي يضع قانون الميزانية^(٤)، ويصادق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ويمنح الامتيازات ويوافق على الاحتكارات الداخلية. وتخطيه بهذه الخصوص يبطل الاجراء ولا يترتب عليه أي أثر^(٥).

٤ - الا أن هذه الوثيقة الدستورية لم تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطة التنفيذية

-
- (١) أنظر عبد الفتاح حسن : مبادئ النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق ذكره، ص ١١٠.
 - (٢) المادة الأولى من الوثيقة.
 - (٣) الفقرة الثامنة من المادة الثانية.
 - (٤) الفقرة الأولى من المادة الثانية.
 - (٥) المادة الثالثة من الوثيقة.

والسلطة التشريعية. وذلك يجعلها رئيس المجلس التشريعي هو الذي يمثل السلطة التنفيذية في البلاد^(١). أما بالنسبة للسلطة القضائية، فالدستور يأخذ ضمنا بمبدأ استقلالها، الا أنه يخول المجلس التشريعي القيام باختصاصات محكمة الاستئناف بصورة مؤقتة حتى يتم تشكيل تلك المحكمة^(٢). فالوثيقة قد سلبت الحاكم معظم سلطاته التي كانت له من قبل وأعطتها للمجلس التشريعي الذي يجمع بين يديه السلطة التشريعية والتنفيذية.

وهذا الوضع لا يفوت دون أن يذكرنا بنظام الجمعية أو النظام المجلسي، المطبق في سويسرا. حيث تجتمع السلطة التنفيذية والتشريعية في يد واحدة، ولا يكون للسلطة التنفيذية أي أثر في مواجهة السلطة التشريعية بل هي لا تتعدى كونها لجنة من لجان المجلس التشريعي.

المبحث الرابع أهم الاصلاحات التي أنجزها الحكم النيابي

على الرغم من قصر عمره الذي لم يتجاوز عدة شهور، وعلى الرغم من كل الصعوبات التي صادفته، فان الحكم النيابي في الكويت قد أنجز عدة مشروعات وقام بكثير من الاصلاحات في مجال : القضاء، المالية والاقتصاد، وضع القوانين والأنظمة، الثقافية والتعليم، وفي مجال الأمن والادارة^(٣). ونعرض لذلك بإيجاز شديد:

أولا : في مجال القضاء :

كان من بين أعمال المجلس التشريعي، اصلاح القضاء، فأول عمل نفذه في هذا الصدد هو فصل القضاة الفاسدين. ولقد ضاعف راتب القاضي وجعل القضاء الشرعي لقاضيين رسميين بدلا من قاض واحد وحتم على

(١) المادة الخامسة.

(٢) المادة الرابعة.

(٣) أنظر رسالتنا السابقة الذكر، ص ٦٦.

القضاة استنباط احكامهم «من مجلة الأحكام العدلية الشرعية» وأنشأ للقضاء مكانا رسميا يتوسط المدينة ويؤمه المتخصصون في أوقات معينة. وكان المكان قبل ذلك هو بيت القاضي نفسه. وأصدر قرارا بتشكيل محكمة صغرى وذلك في ١٤ شوال ١٣٥٧ هـ للنظر في القضايا المدنية التي تقل قيمتها عن الخمسين روبية، فتفرغ المحكمة الكبرى للنظر في القضايا المهمة. كما وألحق مصاريف المحاكم وايراداتها جميعا في ميزانية الدولة. كما أنه في آخر أيامه سعى الى تشكيل محكمة مستقلة للنظر في الاستئناف، وقرر احضار خبير قانوني لترتيب المحاكم وتنظيمها^(١).

ثانيا : في مجال المالية والاقتصاد :

١ - قبل قيام الحكم النيابي لم تكن هناك ادارة مالية تشرف على الشؤون المالية للبلاد وتدير اقتصادياتها. الا أن المجلس التشريعي استنادا الى نص المادة الثانية من الوثيقة الدستورية، عالج ذلك الوضع الغريب بانشاء أول دائرة للمالية في الكويت للاشراف على واردات الحكومة وطريقة صرفها ولادارة اقتصاد البلاد وتوجيهه.

٢ - ولم تكن الكويت تعرف شيئا عن الميزانية العامة والأسس التي تقوم عليها. فأصبحت ولأول مرة للكويت في عهد الحكم النيابي ميزانية عامة مستقلة عن ميزانية الحاكم، وكانت الميزانية في ذلك العهد هكذا على وجه التقريب^(٢).

(١) العدساني، ص ١٨ و ١٩.

(٢) نفس المرجع، ص ٢٥ و ٢٦.

الواردات

	روبية هندية
واردات الجمارك.	١٥٠٠٠٠
الرسوم المتحصلة من تصدير الرمل والصلبوخ الى عبادان.	١٠٠٠٠٠
بدل احتكار تصدير الرمل الى العراق.	٤٠٠٠
بدل امتياز شركات : النور، الثلج، السيارات الكويتية العراقية.	٤٥٠٠
زكاة البر ووارد الجوازات والمحاكم وباقي رسوم أخرى.	٤٥٠٠
المجموع	٢٦٣٠٠٠

المصروفات

رواتب أفراد العائلة الحاكمة وتابعيهم تقريبا.	٢٠٠٠٠٠
رواتب جميع موظفي الحكومة.	٤٠٠٠٠
المجموع	٢٤٠٠٠٠

فيكون المتبقي من الواردات لأعمال الإصلاح والعمران وتشيد وفتح الدوائر الجديدة والمصاريف الحكومية الطارئة (٢٣ ألف روبية).

- ٣- ألغى الحكم النيابي جميع الاحتكارات الضارة.
- ٤- ألغى الضرائب على الصادرات والتي كانت تصل الى ٢٠٪.
- ٥- كما ألغى عوائد الاستيراد على الفاكهة والخضار.
- ٦- وألغى ضريبة اللؤلؤ التي كانت تصل الى ثلث الدخل.
- ٧- وألغى الضرائب العينية على الجزارين وصيادي السمك.
- ٨- وحرم السخرة.
- ٩- خفض الاجارات وحرم الأجانب من حق التملك أو الامتھان بأي مهنة دون ترخيص مسبق.
- ١٠- حافظ على الثروة الحيوانية.
- ١١- اهتم بعمران المدينة وتنظيم وتحسين شوارعها.

١٢ - وأصدر قرارا بتشكيل دائرة حكومية لتتولى أموال اليتامى والقصر^(١).
ثالثا : في وضع الأنظمة والقوانين^(٢):

قبل الحكم النيابي، لم يكن في الكويت قوانين وضعية، ولا أنظمة مكتوبة تضبط المعاملات وتحدد أحكامها. ولما جاء الحكم النيابي كان عليه أن يتلافى هذا النقص. فوضع الأنظمة وسن قوانين وأصدر قرارات عديدة ذكرنا بعضها عند سياق الكلام عن اصلاحاته في مجال القضاء والمالية والاقتصاد، وسنذكر القرارات التي كان قد اتخذها في مجال الثقافة والتعليم والأمن والادارة كل في مكانه المناسب.

ونكتفي هنا بذكر الأنظمة والقوانين الآتية :-

- ١ - كان أهم القوانين التي أصدرها المجلس هو تلك الوثيقة الدستورية التي سبق لنا دراستها والتي أدخلت الى الكويت الحكم النيابي الديمقراطي وجعلت من الشعب مصدرا لكل السلطات.
- ٢ - ولقد أعد المجلس فيما بعد مشروعا لدستور مفصل مشتملا على كافة المبادئ التي تحتوي عليها الدساتير في البلاد الديمقراطية مع مراعاة أوضاع الكويت الخاصة، ولكنه لم يتمكن من اصدار ذلك الدستور لمعاكسة الظروف له.
- ٣ - وضع اللائحة الداخلية للمجلس.
- ٤ - أعد قانونا لانتخاب أعضاء غرفة التجارة الكويتية.
- ٥ - أعد مشروعا لقانون الجنسية الكويتية.

رابعا : في مجال الثقافة والتعليم :

تميزت فترة الحكم النيابي بحركة فكرية نشيطة حيث لاحت طلائع تطور في مجال الثقافة والتعليم. فتكون في الكويت أول ناد ثقافي (نادي كتلة الشباب الوطني) الذي أخذ على عاتقه مهمة توعية الجماهير ونشر الثقافة القومية بين

(١) العدساني، المرجع السابق، ص ٣٤ وما بعدها، وانظر كذلك رسالتنا سابقة الذكر، ص ٦٨ وما بعدها.

(٢) أنظر نجاة، ص ٢٦٠، وانظر العدساني، ص ٢٥ وما بعدها.

صفوفهم^(١). أما بالنسبة للإصلاحات التعليمية، فقد اهتم المجلس التشريعي بموضوع المعارف ففتح مدارس جديدة وزاد من عدد المدرسين الفلسطينيين الذين كانت الكويت بأشد الحاجة اليهم. كما أرسل أول بعثتين من الطلبة الكويتيين الى الخارج، الأولى الى العراق والثانية الى القاهرة^(٢).

خامسا : في مجال الأمن والادارة^(٣) :

- ١ - أصدر قرارا باحضار خبير اداري من البلاد العربية لتفتيش الدوائر الحكومية في الكويت وترتيبها ووضع نظام ثابت لها.
- ٢ - أصدر قرارا بانشاء ادارة للمالية وأخرى للأيتام كما سبق ذكره.
- ٣ - عزل الموظفين السيئ السمعة من دوائر الحكومة وزودها بموظفين أكفاء.
- ٤ - حل المجلس البلدي الفاسد، وكون آخر يأتي أعضاؤه عن طريق الانتخاب الحر.
- ٥ - أنشأ مركزا جديدا للجمرك البري.
- ٦ - أصدر قرارا يحدد فيه ساعات العمل بالدوائر الحكومية بست ساعات.
- ٧ - أنشأ دائرة للشرطة وجعل لها زيا رسميا وزودها بموظفين للقيام بالتحقيقات الجنائية واستدعاء الشهود وتسجيل المحاضر ورفع الدعاوى أمام المحاكم وجعل مهمتها أيضا حراسة السواحل.
- ٨ - عمل على ايقاف سيل الهجرة وأصلح ادارة الجوازات.
- ٩ - وأصدر قرارا يلزم بموجبه سائقي السيارات أن يسلكوا جانب اليمين في سيرهم داخل حدود الكويت بدلا من الشمال، وذلك ابتداء من شهر سبتمبر ١٩٣٨.

هذه هي أهم الإصلاحات التي قام بها الحكم النيابي في الكويت.

(١) نفس المرجع، ص ١١٦، وانظر كذلك رسالتنا السابقة الذكر ص ٦٩، هامش ١.

(٢) أنظر في هذا الموضوع، نجاة، المرجع السابق، ص ٦١ - ٦٢، والعدساني، ص ٣٦ - ٣٨، ورسالتنا السابقة الذكر، ص ٦٩ وما بعدها.

(٣) العدساني، ص ٢٣.

المبحث الخامس سقوط الحكم النيابي وأسبابه^(١)

على الرغم من قصر عمره الذي لم يتجاوز عدة أشهر، وعلى الرغم من كل الصعوبات التي صادفته، فإن الحكم النيابي في الكويت قد أنجز عدة مشروعات وقام بكثير من الاصلاحات كما سبق القول. ورغم ما حققته تلك الاصلاحات من فائدة ومصلحة أكيدة للكويت وأهله، فلقد أحاطت بالحكم النيابي عدة ظروف عجلت نهايته، ووضعت حدا لوجوده، قبل فوات ستة أشهر على قيامه.

ويمكننا ارجاع ذلك الى الأسباب الرئيسية الآتية:

أولاً : عدم استطاعة الحركة الاصلاحية خلق وعي ديمقراطي بين الجماهير : على الرغم من أنها حاولت جادة تكوين مثل ذلك الوعي ، وذلك بتكوينها نادي «كتلة الشباب الوطني» الذي كان الغرض الرئيسي من تكوينه تقوية الروح القومية ونشر الوعي وتوجيه الجماهير وجهة ديمقراطية سليمة، فإن الحركة الاصلاحية قد فشلت في خلق وعي ديمقراطي بين الجماهير. ويرجع السبب في ذلك الفشل إلى عاملين:

١ - ان الصراع الذي دار كان في حقيقته صراعاً على السلطة، بين الطبقة البورجوازية المثلة في التجار وبعض المتعلمين، والطبقة الأرستقراطية التي كان يمثلها أفراد العائلة الحاكمة وغالبية المحافظين.

ذلك أن الجماهير الكادحة التي لم تنح لها أوضاعها الاقتصادية أن تتقف نفسها (والتي كانت متأثرة بحياة البحر «الغوص والسفر» التي تتطلب التعاون التام والطاعة العمياء لريان المركب «النوخذه»، ومن باب أولى الطاعة العمياء للحاكم)، كانت بعيدة عن هذا الصراع بل انها كانت تتصور أن المجلس لم يأت الا لكي يحكم مكان العائلة التي اعتادت هذه الجماهير على الولاء لها^(٢).

(١) مذكراتنا سالفة الذكر، ص ٦٥ وما بعدها.

(٢) نجاة، المرجع السابق، ص ٢٦٣.

٢ - ثم ان مدة الحكم النيابي التي لم تبلغ الستة أشهر كانت قصيرة وغير كافية لاجراج الأهالي على عادة ولائهم لنوع من الحكم استقروا عليه مدة ما يقارب قرنين من الزمان، ومن ثم عدم استطاعة الحركة الاصلاحية خلق وعي ديمقراطي بين الجماهير، وبناء قاعدة جماهيرية واسعة لحماية نفسها من كل المحاولات التي كانت تهدف الى القضاء على المجلس والاطاحة بالحكم النيابي.

ثانيا : معارضة بعض الفئات :

وقد واجه الحكم النيابي معارضة بعض الفئات . واتضح ذلك من موقف الشيعة وتلك الفئة التي سحبت منها امتيازاتها التي كانت تتمتع بها، وبعض المحافظين.

أ - موقف الشيعة :

قارب عددهم (١٨٠٠٠) من عدد سكان الكويت الذي قد وصل الى حوالي (٦٥٠٠٠) نسمة . ولقد أظهر الشيعة سخطهم وعدم رضائهم عن الحكم النيابي . ذلك أن مجلس الامة التشريعي لم يعطهم حق المساواة بالسنة، فلقد منحهم حق التصويت دون حق الترشيح لعضوية المجلس التشريعي أو المجلس البلدي^(١).

وفي أكتوبر عام ١٩٣٨، حدد الشيعة مطالبهم بثلاثة:

- حق التمثيل في المجلس التشريعي .
- حق تمثيلهم في المجلس البلدي .
- حق افتتاح مدرسة شيعية خاصة .

وعلى الرغم من أن المقيم السياسي كان يرى أن المطلبين الأخيرين يستحقان النظر، الا أن المجلس لم يوافق على أي مطلب من هذه المطالب الثلاثة^(٢).

(١) نفس المرجع، ص ٢٤٣ و ٢٤٤ .

(٢) نفس المرجع، ص ٢٤٥ .

ب - معارضة اصحاب الامتيازات المسحوبة:

اصطدم المجلس بالعقبات والمشكلات التي خلقتها له تلك الفئة التي سحب منها كل الامتيازات والاحتكارات، التي كان يتمتع بها أفرادها دون غيرهم، والتي كانوا قد حصلوا عليها بدون وجه حق. فلقد سعت هذه الفئة الى وضع العراقيل أمام المجلس التشريعي وتوسيع شقة الخلاف بينه وبين الحاكم^(١).

ج - معارضة بعض المحافظين:

لم تكن غالبية المحافظين متفقة مع الحكم النيابي، وكان من رأيها أن الاصلاحات التي قام بها المجلس تتعارض وبعض التقاليد المرعية في الكويت. ففي ٦ ديسمبر عام ١٩٣٨ وبمناسبة تطبيق قانون يتعلق باحصاء السكان حدث اصطدام بين المسؤولين عن تطبيق ذلك القانون، وبين بعض المحافظين الذين رفضوا اعطاء معلومات تتعلق بعدد النساء في عائلاتهم وحالتهم الاجتماعية، مما دفع بهم الى مطالبة الحاكم بحل المجلس، واصفيه بأنه عضابة من الناس تئن المدينة من ظلمهم. وهددوا بالثورة ان لم ينفذ الحاكم ما طلبوه^(٢).

ثالثا: موقف بعض الحكومات المجاورة من الحكم النيابي:

كان من الأمور الطبيعية أن يؤدي ادخال الحكم النيابي الديمقراطي في الكويت الى ردة فعل لدى بعض الحكومات المجاورة، التي كانت تحكم حكما مطلقا.

فلقد خشيت هذه الانظمة من تسرب عدوى الحكم النيابي الديمقراطي الى رعاياهم ومطالبتهم بادخاله الى بلادهم أسوة بجيرانهم الكويتيين، مما دفع تلك الأنظمة الى محاربة النظام النيابي الكويتي، وسعيهم الى اسقاطه بشتى الوسائل^(٣).

(١) رسالتنا السابقة الذكر، ص ٧١.

(٢) نجاة، ص ٢٦٧.

(٣) رسالتنا السابقة الذكر، ص ٧١.

فلو أخذنا موقف السعودية منه على سبيل المثال، لوجدنا أن ابن سعود قد وافق على تطوع بعض القبائل التابعة له مثل قبيلة مطير وعجمان، لمساعدة الحاكم على إنهاء الحكم النيابي، أثناء الأزمة التي قامت بينه وبين أعضاء المجلس التشريعي^(١).

ولقد وصفت مجلة النهار البيروتية الصادرة في يناير ١٩٣٩ موقف ابن سعود بأنه موقف الخائف من امتداد مثل تلك الحركة الى السعودية. ورد ابن سعود على ذلك في جريدة أم القرى الصادرة في مكة في ٣ مارس ١٩٣٩ قائلا: إن مساعدته لحاكم الكويت كانت تتطلبها العلاقة القديمة بين أسرته وأسرة آل الصباح، وأنه لا يخشى على حكمه من مثل تلك الحركة. ولعله من المفيد أن نذكر هنا أن الملك عبدالله في الاردن وحاكم البحرين وسلطان مسقط، أرسلوا رسائل تهنئة للشيخ بمناسبة تغلبه على المجلس^(٢).

رابعا : التنازع على السلطة:

ان من أهم الأسباب التي عجلت بنهاية الحكم النيابي هو : التنازع على السلطة بين المجلس والحاكم.

وقد سبق وأن رأينا أن المجلس قد جرد الحاكم من معظم سلطاته، منتهزا ظروفًا ملائمة لامتلاء شروطه على الحاكم والضغط عليه. ومن ثم بدأ النزاع يدب بين الطرفين، المجلس يحاول توسيع سلطاته والحاكم يحاول استرجاع سلطاته^(٣).

خامسا : تهديد الحكم النيابي للمصالح البريطانية :

لقد سبق القول أن بريطانيا خشية منها بأن تتحول الحركة الاصلاحية الى انفجار يطيح بالنظام وبمصالحها رأّت احتواء الحركة وسد الطريق أمام

(١) نجاه، المرجع السابق، ص ٢٧٣.

(٢) نفس المرجع والوثيقة التي استندت اليها وهي :

I - O - L/P's/12 Co/30/t- 158 N' of 1939 Peccet Kuwait intelligence summary for the period 1 st., 15 th., March, 1939.

(٣) رسالتنا سابقة الذكر، ص ٧١.

استغلال الدول المجاورة، وخاصة العراق لها. ونصحت الحاكم بأن يستجيب الى مطالب الاصلاح المنادى بها، والسماح لشعبه بمشاركته في ادارة شئون البلاد عن طريق تشكيل مجلس تشريعي.

غير أنه لم يمر وقت طويل، حتى تراجعت بريطانيا عن موقفها من تشكيل ذلك المجلس التشريعي الطموح، والذي ارغم الحاكم على توقيع تلك الوثيقة الدستورية، التي قررت مادتها الثالثة للمجلس حق الموافقة على كل الاتفاقات التي تعقد في المستقبل وحقه في مراقبة تنفيذ الموجود منها عند قيامه.

ورأت بريطانيا أن المجلس قد أعطى لنفسه بذلك حق النظر في الشئون الخارجية للكويت، مما يتعارض مع حقها الذي تمنحه اياها الاتفاقيات التي عقدها مع شيوخ الكويت، والتي تجعل مثل هذه الشئون من اختصاصها. واحتجت على ذلك برسالتين: الأولى، الى الحاكم بتاريخ ١٥ أكتوبر عام ١٩٣٨، والأخرى الى المجلس التشريعي، تبين فيها أن التغييرات الداخلية في الكويت لا يمكن أن تؤثر على حقها المستند الى المعاهدات والممارسة الطويلة في ادارة الشئون الخارجية^(١).

الا أن المجلس استنادا الى نص المادة الثالثة من الوثيقة الدستورية، قد تدخل فعلا في اتفاقيات البترول. وأصر على أن تكون العلاقة مباشرة بينه وبين الشركة. وفضلا عن ذلك فقد نظر في أحوال العمال الكويتيين وعلاقاتهم بالشركة^(٢). وليس من المستبعد أن يكون قد تعرض الى اتفاقية ١٨٩٩، فيكون بذلك قد تعرض لأهم ما تركز عليه المصالح البريطانية، مما دفع بهذه الأخيرة أن تضع حدا للوصول الى مثل هذه النتيجة^(٣).

سادسا: السعي في إقامة وحدة مع العراق:

يجمع المعلقون السياسيون الذين تعرضوا لهذا الموضوع على أن من أهم

(١) العدساني، ص ٤٠ - ٤٣، وانظر كذلك، نجاة، المرجع السابق، ص ٢٤٨ وما بعدها.

(٢) جريدة الطليعة الكويتية الصادرة في ٢٢ كانون الثاني ١٩٦٩، ص ٨ و ٩ مرجع ذكرته نجاة،

ص ٢٦٦.

(٣) نفس المرجع، ص ٢٦٧.

الأسباب التي أدت الى سقوط المجلس التشريعي ووضعت نهاية للحكم النيابي في الكويت، هو ذلك القرار الذي اتخذه المجلس بالاجماع، والرامي الى اقامة وحدة بين الكويت والعراق. ذلك القرار الذي لم يرض السلطات الحاكمة في ذلك الوقت ولا بريطانيا^(١).

ولعله من المفيد أن نذكر هنا ما قاله الكاتب الفرنسي Pier Rossi في احدى مقالاته، بأنه بعد سقوط الحكم النيابي في الكويت، طالب الملك غازي بضم الكويت الى العراق. وكان ذلك عن طريق اذاعته الخاصة في قصر أم الزهور. ولقد ذهب به الأمر الى أبعد من ذلك حين أمر الجيش العراقي باحتلال الكويت. وكان ذلك في غيبة رئيس وزرائه خارج العراق، مما اضطر هذا الأخير أن يعود مسرعاً اليها، ولم ينجح الا بصعوبة بالغة في اقناع الملك غازي بأن يعدل عن قراره^(٢).

ومهما كان مدى صحة هذه الأسباب وأثرها، فالواقع أن النزاع بدأ يشتد يوماً بعد يوم بين المجلس وخصومه، حتى انتهى الى اصطدام مسلح كاد أن يؤدي الى حرب أهلية. قتل فيه من قتل من أعضاء المجلس، وجرح من جرح، وسجن من سجن من أنصاره ولاذ بالفرار من استطاع اليه سبيلاً.

وهكذا سقط مجلس الأمة التشريعي وبسقوطه انتهت فترة الحكم النيابي في الكويت. تلك الفترة التي على الرغم من قصرها، تعتبر من أهم الفترات في تطور نظام الحكم في الكويت وفي تاريخه السياسي. ولقد تركت أثراً بعيداً في نفوس الجيل الذي لا يزال يسمى تلك السنة بـ (سنة المجلس). ولقد سرت بريطانيا لما انتهى اليه الحال بين المجلس والحاكم، وقرار هذا الأخير بأنه

(١) أنظر رسالتنا للدكتوراه السابقة الذكر، ص ٧١ و٧٢.

BAHRY OP. CIT. P. 209.

وانظر كذلك :

CF. Humaidan oP. cit. P. 141.

وانظر كذلك :

وانظر كذلك :

CF. ISHOW: Le différend entre l' Irak et le Kuwait, mémoire. H.E.D.I.P. 80.

Pier Rossi, revue Orient, 1 er trimestre, 1960, P. 35.

(٢)

سيحكم حكماً مطلقاً، ولا ينوي إجراء أي انتخابات جديدة في المستقبل القريب^(١).

ونستطيع أن نعرض نظام الحكم النيابي على الوجه المبين بالصفحة التالية.

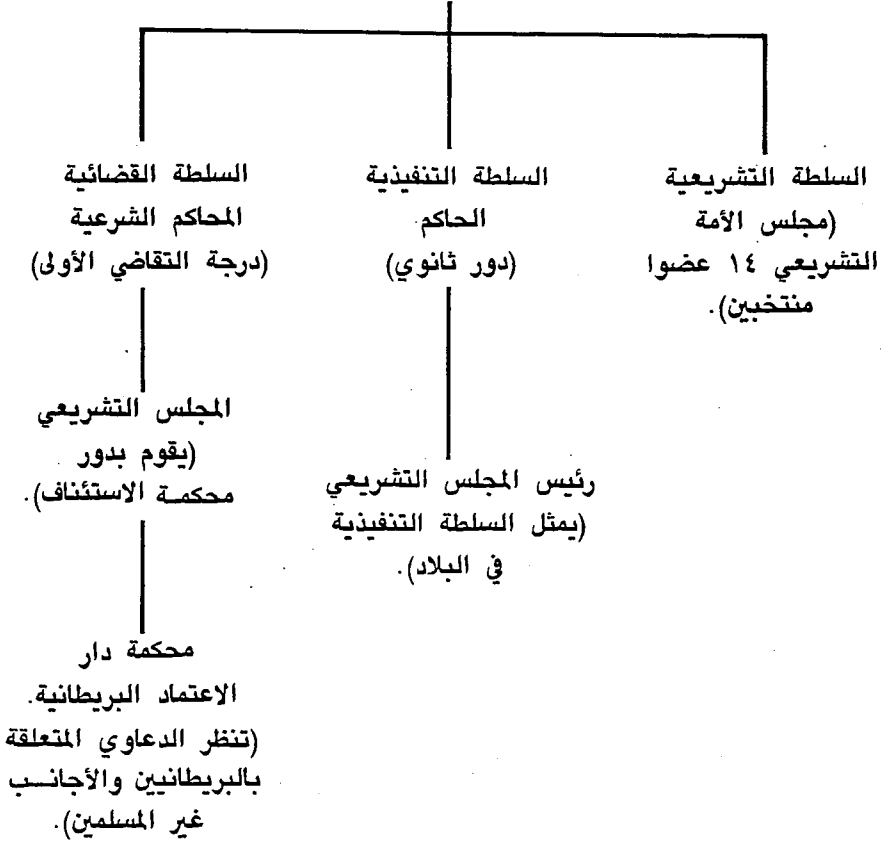
(١) Dickson's papers, an account of the political situation in Kuwait. Sources unknown 1938.

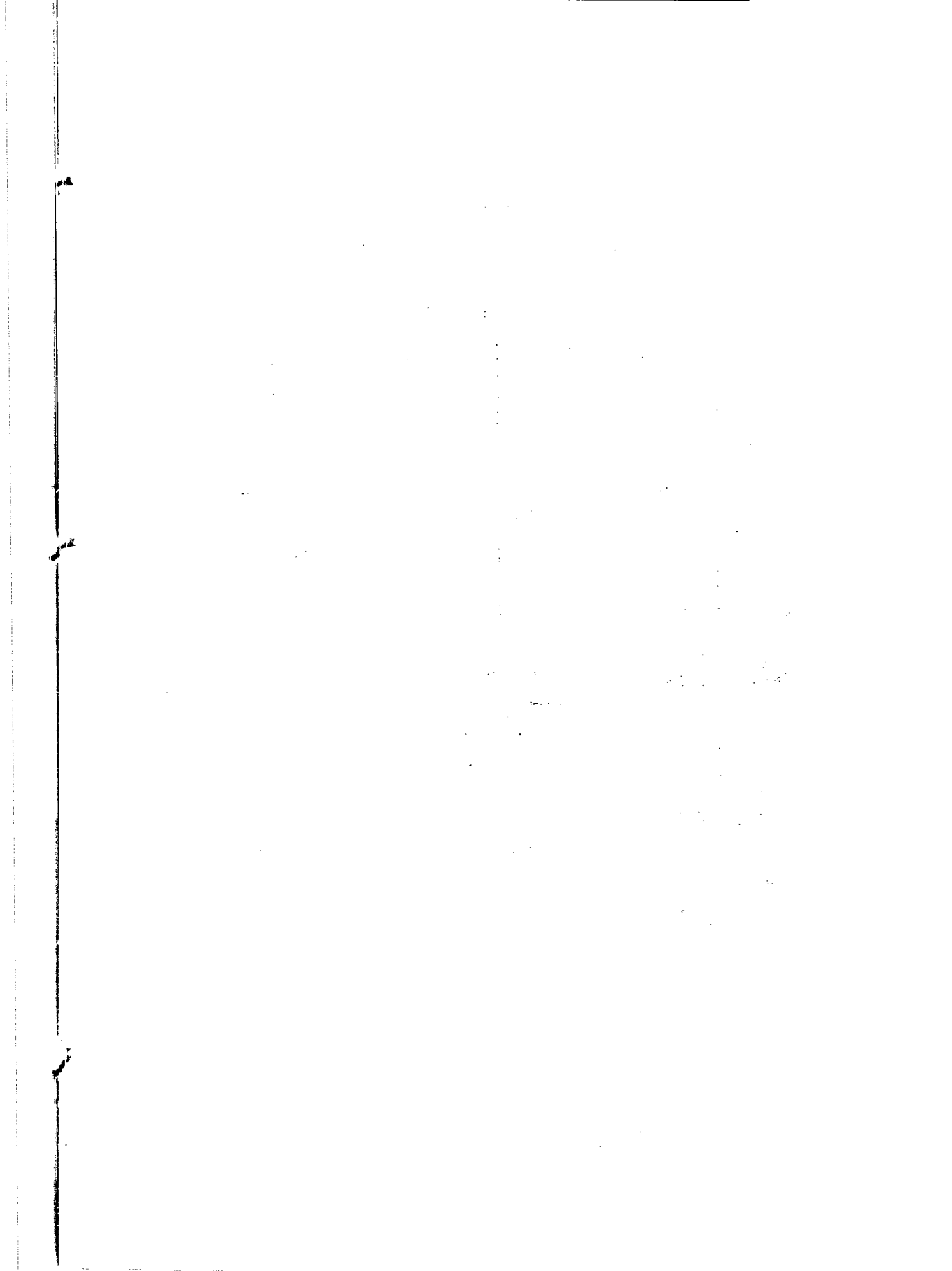
مرجع ذكرته نجاهة في رسالتها السابقة، ص ٢٧٠.

نظام الحكم النيابي

الفترة الأولى من يوليو حتى ديسمبر ١٩٣٨

السلطات مصدرها الشعب





الفصل الثاني الفترة الثانية

وهي ما بين سقوط الحكم النيابي واعلان الاستقلال
ديسمبر ١٩٣٨ - يونيو ١٩٦١

تمهيد وتقسيم :

بعد اصطدام المجلس التشريعي بتلك الصعاب التي ذكرناها وسقوطه
باصطدام مسلح ، كون مجلس شوري على غمط مجلس الشورى الأول الذي أسس
عام ١٩٢١ . ويضم هذا المجلس ١٤ عضوا أتوا عن طريق التعيين . منهم أربعة
أعضاء من الأمراء غير الرئيس والباقون من الأعيان . فكان هذا المجلس ضعيفا
في تكوينه ومقدرته على التنفيذ . وكان من الطبيعي أن يفشل ، فتسلب أعضاؤه
الواحد تلو الآخر حتى بطلت جلساته ووقع في عالم النسيان .

وكانت الفترة التي تلت سقوط الحكم النيابي فترة صعبة في تاريخ المجتمع
الكويتي . فباتت النفوس حزينة والجراح طرية دامية . وعاشت الكويت خلالها
فترة ركود سياسي مما باعد بين المواطنين وبين تفكيرهم بالقيام بحركة اصلاحية .

وساعد على ذلك كله قيام الحرب العالمية الثانية ، مهددة المجتمع البشري
بالبلاء والدمار ، فانشغل الشعب بأحداثها والسعي وراء تحقيق قوته في مثل تلك
الظروف الصعبة ، متناسيا مشاكله المحلية والبحث في أمور السياسة الداخلية .

إلا أن التطور كان حتميا . فلقد اكتشف النفط في الكويت ، واحتفل
بتصدير أول دفعة منه إلى بريطانيا عام ١٩٤٦ ، واتسع استغلاله ، وواكب ذلك
تطور في جميع المجالات ، الاقتصادية والاجتماعية ، والثقافية . وتمهات
المهاجرون إلى الكويت من جميع أنحاء العالم . فاحتك الناس بعوامل الثقيف
الخارجية ، وكونت أندية الشباب وجمعياتهم ، وبدأت الصحافة تظهر في

الكويت، ومن خلال كل ذلك، طالب الشباب باصلاحات اجتماعية، واقتصادية وادارية^(١).

ولقد شعر المسؤولون في الكويت بضرورة الاصلاح. فنظم القضاء، ووضع تخطيط جديد لأجهزة الحكم وسنت القوانين المكتوبة، وتطورت أساليب الادارة. وتميزت السنوات السابقة مباشرة على الاستقلال بوجود هيئات استشارية ومعاونة عديدة، أملاها التطور السريع، حيث تشابكت شؤون الدولة وكثرت وتعقدت حتى صار من المحتم انشاء أجهزة تعاون الحاكم في أدائها. ولكي نرسم معالم هذا التطور، سوف نتناول في ثلاثة مباحث: السلطة القضائية، السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية اثناء هذه الفترة.

المبحث الأول السلطة القضائية

سبق وأن ذكرنا بأن القضاء كان بسيطاً، وكان مكان القضاء هوييت القاضي الشرعي الذي يعينه الحاكم، ولم يكن القاضي يطبق قانوناً مكتوباً بل كان يستنبط أحكامه من الشريعة الاسلامية والعرف. واستمر ذلك حتى أتى الحكم النيابي حيث كان من بين أعماله اصلاح القضاء فزاد راتب القاضي، وجعل القضاء لقاضيين رسميين بدلاً من واحد، وعين للقضاء مكاناً رسمياً يتوسط المدينة وألزم القضاة باستنباط أحكامهم من (مجلة الأحكام العدلية الشرعية)، وقرر أن تستأنف جميع الأحكام أمام لجنة الاستئناف التابعة للمجلس التشريعي.

إلا أنه ابتداء من عام ١٩٤٨ بدأت الكويت برسم الخطوط الأولى نحو تنظيم قضاء صحيح. تلك البداية التي انتهت بصدر قانون سنة ١٩٥٩، الذي كفل للقضاء بعض استقلاله، وسندرس الآن معالم هذا التطور.

(١) أنظر عبد العزيز حسين. مرجع سبق ذكره صفحة ٩٨ - ٩٩.

- أنظر كذلك: خالد الحسن، مرجع سبق ذكره، صفحة ١٥٧ - ١٥٨.

- وأنظر كذلك: نزار الأتاسي (تطور التشريع في الكويت)، مقالة منشورة في كتاب «الكويت بأقلام نخبة من الكتاب العرب» ص ١٧٣.

المطلب الأول

القضاء في هذه الفترة حتى عام ١٩٥٩

كانت المسائل المدنية والجنائية تتنازعها جهات قضاء متعددة. فتارة تنظرها المحاكم، وطورا تنظرها دوائر الشرطة والأمن العام وثالثة تنظرها لجان البلدية. وهناك لجنة تنظر في المسائل التجارية مطبقة العرف. ولجان مؤقتة تفصل بالخلافات التي تنشأ بين أهل الحرف المختلفة كالبنائين والغواصين وغيرهم^(١). وستكلم هنا عن أهم جهات التقاضي في هذه الفترة وهي المحاكم الشرعية ولجان التحكيم، ثم نرى كيف كانت اجراءات سير الدعوى والقانون المطبق.

أولا : جهات التقاضي :

١ - المحاكم :

كانت المحاكم مرتبة على الوجه الآتي :

أ - المحكمة العليا التنفيذية، ورئيسها هو رئيس المحاكم .
ب - المحاكم الشرعية، ورئيسها هو رئيس القضاء الشرعي. وهي ثلاث محاكم :

١ (المحكمة الشرعية الكبرى، وتفصل في الدعاوى التي تتعلق بالمراث والجنائيات والمسائل المدنية .

٢) محكمة الأحوال الشخصية، وتحكم في مسائل الأحوال الشخصية المتعلقة بالمسلمين السنة .

٣) والمحكمة الثالثة، تنظر في الجرح الصغيرة .

(١) أنظر المذكرة التفسيرية لقانون تنظيم القضاء الصادر بمرسوم رقم (١٩) لسنة ١٩٥٩ .

- أنظر كذلك الشرياصي، مرجع ذكر أعلاه صفحة ٦٨ .

- وهناك المفوضية البريطانية في الكويت التي تختص بنظر القضايا المتعلقة بالأجانب غير المسلمين، كما سبق وأن ذكرنا .

أما في المسائل الجنائية، فتطبق المحكمة أحكام الشريعة الإسلامية .
أما لجنة التجار فتطبق الأعراف والعادات^(١) .

وتصدر الجهة التي أحيل إليها القضية حكمها باسم رئيس المحاكم، الذي له الحق في تعديله . ولا يكون حكمها نافذا إلا بعد تصديقه عليه^(٢) .
وان لم يرتض أحد المتخاصمين الحكم الصادر، كان له أن يطلب من رئيس المحاكم تمييزه .

ويتم التمييز أمام إحدى جهتين : إما أمام شخص واحد مشهود له بالكفاية والعلم وهو الشيخ (يوسف عيسى القناعي) . وإما أمام مجلس يضم القضاة الشرعيين برئاسة رئيس القضاء الشرعي^(٣) .

ويلاحظ على هذا التنظيم القضائي ما يأتي :^(٤)

- ١ - لا تنظر المحكمة الدعوى إلا إذا أحيلت لها من رئيس المحاكم .
- ٢ - لا تحال القضية إلى لجان التحكيم إلا برضاء الخصوم بذلك .
- ٣ - أحكام المحاكم ولجان التحكيم لا تصير قابلة للتنفيذ إلا بعد مصادقة رئيس المحاكم عليها .
- ٤ - لرئيس المحاكم الحق في تعديل الأحكام التي تصدرها المحاكم أو لجان التحكيم .
- ٥ - جهة الاختصاص العام هي المحاكم الشرعية . أما الجهات الأخرى كـلجان التحكيم، والقاضيين الجعفرين، فكان لها اختصاص محدود بنوع معين من الدعاوى، وبطائفة معينة من الأشخاص .
- ٦ - يتم تمييز الأحكام بطلب يقدم لرئيس المحاكم، وبإحالة منه إلى جهة التمييز .
- ٧ - كان القضاة مجرد موظفين عاديين في دائرة العدل فلا يتمتعون بصفة

(١) نفس المرجع، صفحة ٦٨ .

- انظر كذلك نزار الأتاسي، مرجع سبق ذكره، ص ١٧٤ .

(٢) أنظر عبدالفتاح حسن، (مبادئ القانون الإداري الكويتي) صفحة ٨١ .

(٣) أنظر نفس المرجع، صفحة ٨٢ .

(٤) أنظر نفس المرجع، صفحة ٨٢ .

الاستقلال . وهم يخضعون لاشراف السلطة التنفيذية التي تملك تعيينهم ،
ونقلهم ، وتوجيههم ، وتأديبهم ، وعزلهم^(١) .

هذا ما كانت عليه الحال ، فالقضاء كان بجملته تابعا للسلطة التنفيذية ،
التي يملكها الحاكم ، ولم يكن قضاء مستقلا ، وقد ظل كذلك حتى صدور قانون
تنظيم القضاء في المرسوم رقم (١٩) لسنة ١٩٥٩ الذي كان طفرة كبرى في تاريخ
تنظيم القضاء في الكويت .

المطلب الثاني

تنظيم القضاء طبقا للقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩

يحتوي قانون تنظيم القضاء على ٦٨ مادة ، موزعة على ثلاثة أبواب ، كل
منها يحتوي على اربعة فصول . وترتيبها كالاتي :

الباب الأول : في المحاكم ، ويحتوي على اربعة فصول (من مادة ١ - ٢٦) .

الفصل الأول : في ولاية المحاكم (مادة ١ - ٢) .

الفصل الثاني : في ترتيب المحاكم وتأليفها (من مادة ٣ - ١٣) .

الفصل الثالث : في الجلسات والأحكام (من مادة ١٤ - ١٦) .

الفصل الرابع : الأعمال الادارية والكتابية (من مادة ١٧ -

٢٦) .

الباب الثاني : في القضاء ، ويحتوي على اربعة فصول (من مادة ٢٧ - ٥٠) .

الفصل الأول : في مجلس القضاة (من مادة ٢٧ - ٣٠) .

الفصل الثاني : تعيين القضاة ومرتباتهم (من مادة ٣١ - ٣٤) .

الفصل الثالث : واجبات القضاة (من مادة ٣٥ - ٤٠) .

الفصل الرابع : تأديب القضاة (من مادة ٤١ - ٥٠) .

الباب الثالث : في النيابة العامة ، ويحتوي على اربعة فصول (من مادة ٥١ -

٦٨) .

(١) أنظر حمد يوسف العيسى (الكويت والمستقبل) ، مرجع ذكر أعلاه ، ص ٦٤ .

- الفصل الأول : اختصاصات النيابة العامة (من مادة ٥١ - ٥٥) .
 الفصل الثاني : تأليف النيابة العامة (من مادة ٥٦ - ٥٨) .
 الفصل الثالث : تعيين أعضاء النيابة العامة ومرتباتهم ونقلهم ،
 (من مادة ٥٩ - ٦٤) .
 الفصل الرابع : تأديب أعضاء النيابة العامة (من مادة ٦٥ -
 ٦٨) .

وستكلم الآن في أهم أحكام هذا القانون : وهي المتعلقة بولاية المحاكم - ترتيب المحاكم وتأليفها - الجلسات والأحكام - مجلس القضاة - تأديب القضاة والتفتيش عليهم .
 أولا : ولاية المحاكم :

لم يكن للقضاء وحدة تضم أطرافه ومحاكم الكويت ما كانت تنفرد بالقضاء في هذا البلد كما سبق وأن رأينا . فأتى قانون تنظيم القضاء ليسد هذا النقص . فوحد القضاء ، وجمع ما انتشر من جهاته المتفرقة ، وركز في المحكمة جميع القضايا التي تعرض للناس ، إلا ما استثني بنص خاص في القانون^(١) .
 ثانيا : ترتيب المحاكم وتأليفها :

ترتب في الكويت محكمتان وهما :

(١) محكمة كاية .

(٢) محكمة استئناف عليا^(٢) .

أ - المحكمة الكلية :

تتكون المحكمة الكلية من أربع دوائر^(٣) :

١ - دائرة الأحوال الشخصية : وتختص في جميع المنازعات المتعلقة بالأحوال الشخصية وتشتمل على غرفة أو أكثر حسب الحاجة وتصدر الأحكام من قاض واحد^(٤) .

(١) المادة الأولى من القانون المذكور .

(٢) المادة ٣ .

(٣) المادة ٤ .

(٤) المادة ٥ .

٢ - الدائرة المدنية : وتختص بالفصل في جميع المنازعات ، وتشتمل على غرفة أو أكثر بحسب الحاجة ، وتصدر الأحكام من قاض واحد^(١) .

٣ - الدائرة التجارية : وتختص في جميع المنازعات التجارية ، وتفصل أيضا في المنازعات التي تقع بين الأفراد والحكومة ، مدنية كانت هذه المنازعات أو تجارية . وتشتمل على غرفة أو أكثر حسب الحاجة وتصدر الأحكام من قاض واحد^(٢) .

٤ - الدائرة الجزائية : وهي قسمان : قسم يختص بالنظر في الجنح ، إلا ما استثنى منها بنص في القانون ، وتصدر الأحكام فيه من قاض واحد ، وقسم يختص بالنظر في الجنايات ، وفي استئناف الأحكام التي تصدر من القسم الأول ، أي في الجنح متى جاز استئناف الحكم فيها ، وتصدر أحكامه من ثلاثة قضاة^(٣) .

ب - محكمة الاستئناف العليا :

تتكون محكمة الاستئناف من دائرتين وتصدر الأحكام من ثلاثة مستشارين^(٤) .

وتختص إحدى الدائرتين بنظر ما يستأنف من دائرة الأحوال الشخصية ، والدائرة المدنية بالمحكمة الكلية ، ويكون حكمها نهائيا .

ويجوز فيما تطبق فيه أحكام الشريعة الاسلامية ، تمييزه أمام المميز على الوجه المبين في القانون^(٥) .

وتختص الدائرة الأخرى بنظر ما يستأنف من الأحكام الصادرة من الدائرة التجارية بالمحكمة الكلية ، وما يستأنف من أحكام صادرة في الجنايات من الدائرة الجزائية ، ويكون حكمها نهائيا^(٦) .

(١) المادة ٦ .

(٢) المادة ٧ .

(٣) المادة ٨ .

(٤) المادة ٩ .

(٥) المادة ١٠ .

(٦) المادة ١١ .

ثالثا : الجلسات والأحكام :

نص القانون على أن تكون الجلسات علنية . وجعل لغة المحاكم هي اللغة العربية^(١) .

وتصدر الأحكام باسم رئيس الدولة أمير الكويت وتنفذ باسمه^(٢) .

رابعا : مجلس القضاة :

يتكون مجلس القضاة من عناصر ثلاثة :^(٣)

١ - كبار رجال القضاء : من محكمة الاستئناف العليا ويمثلون في رئيس هذه المحكمة وفي وكيلها ، ومن المحكمة الكلية ويمثلون في رئيسها .

٢ - النائب العام ويمثل النيابة العامة .

٣ - مدير العدل ، ويمثل السلطة التنفيذية المختصة بإدارة القضاء .

ويؤخذ رأي هذا المجلس في تعيين القضاة ، وأعضاء النيابة العامة وترقيتهم . وله أن يبدي رأيه في المسائل المتعلقة بالقضاء والنيابة ، كأن يقترح تعديل النظام القضائي ، أو يطالب بتعزيز ضمانات القضاة^(٤) .

خامسا : التفتيش على القضاة وتأديبهم وعزلهم :

كان القضاء قبل صدور قانون تنظيم القضاء يخضعون في تفتيشهم ، وتأديبهم وعزلهم ، للسلطة التنفيذية ، التي تملك كل ذلك كما سبق وأن ذكرنا .

ولما صدر قانون تنظيم القضاء ، جعل التفتيش على القضاة لمستشار من محكمة الاستئناف العليا ، يعينه مجلس القضاء كل عام^(٥) .

وجعل تأديبهم وعزلهم من اختصاص الجمعية العامة لمحكمة الاستئناف العليا ، بحيث لا يجلس فيها المستشار المطلوب تأديبه^(٦) .

(١) المادة ١٤ و١٥ .

(٢) المادة ١٦ .

(٣) المادة ٢٧ .

(٤) المادة ٢٨ .

(٥) مادة ٣٠ من قانون تنظيم القضاء رقم (١٩) لسنة ١٩٥٩ .

(٦) مادة ٤٤ .

وتتكون هذه الجمعية العامة من قضاة المحكمة الكلية، ومستشاري محكمة الاستئناف، كما تنص على ذلك المادة الثالثة من ذلك القانون^(١).

ومما تقدم، نرى أن صدور قانون تنظيم القضاء بالمرسوم رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩، يعتبر طفرة في تاريخ تنظيم القضاء في الكويت. هذا وقد صدر قانون الجزاء رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠، فجزم كل عمل يرتكب للتأثير في جهات القضاء أو الإساءة إلى سمعتها^(٢).

ولما كان من المحتم أن تنظر المحكمة في جميع الدعاوى التي ترفع إليها طبقاً لأوضاع واجراءات يرسمها القانون،^(٣) فلقد توالى إصدار سلسلة من القوانين في كثير من الميادين.

وعندنا أن صدور قانون تنظيم القضاء رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩، يعتبر اصلاحاً قضائياً بعيد المدى بالغ الأثر، إذ أنه فضلاً عن توحيد القضاء قد جعل منه سلطة قضائية قائمة بذاتها، ولم يعد القضاة موظفين تملك السلطة التنفيذية تعيينهم وعزلهم غير مقيدة بقواعد تحد من سلطاتها شأن سائر موظفي الدولة.

المبحث الثاني السلطة التنفيذية

السلطة التنفيذية كانت هي الأخرى بيد الحاكم. فهو مصدر السلطة التنفيذية ورئيسها المطلق.

إلا أن حياة المجتمع في الكويت قد شهدت في السنوات القليلة السابقة على الاستقلال تطوراً كبيراً في شتى المجالات. تشابكت على أثره وتعقدت شؤون الدولة، حتى صار من المحتم إنشاء أجهزة تعاون الحاكم في أدائها.

ولعل أهم هذه الأجهزة وأبرزها هي :

- ١ - الإدارات ومجالسها .
- ٢ - المجالس العليا .

(١) مادة ١٢ .

(٢) مادة ١٤٦ و١٤٧ من قانون الجزاء رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ .

(٣) أنظر المذكرة التفسيرية لقانون القضاء رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ .

- ٣ - الهيئات الاستشارية .
٤ - أجهزة اللامركزية المرفقية .
وانه لمن المفيد أن نلقى بعض الضوء على هذه الأجهزة الحكومية ، لمعرفة مدى أهمية وقيمة كل منها في تسيير شؤون الدولة .

المطلب الأول الادارات ومجالسها

لقد سبق لنا القول بأن أول ادارة أنشئت في الكويت ، هي ادارة الجمارك في عهد مبارك الصباح (الحاكم السابع) ، وذلك سنة ١٨٩٩م^(١) وثانيتها إدارة البلدية عام ١٩٣٢ ، ثم المعارف ١٩٣٦ والصحة ثم المالية عام ١٩٣٨ . إلا أنه مساندة للتطور الكبير الذي شهده الكويت أثناء هذه الفترة ، رأت السلطات أن تبادر بمبادرة سريعة بالتدخل لوضع سياسة للإصلاح الداخلي . فأصدرت في ١٩ يوليو ١٩٥٤ قانونا بتشكيل لجنة عليا لهذا الغرض . وانتهى قرار تلك اللجنة الى تشكيل ٢٤ دائرة حكومية ،^(٢) هي الآتية :

- | | |
|---------------------------|------------------------------|
| ١ - إدارة المحاكم . | ٢ - إدارة الشرطة . |
| ٣ - إدارة الصحة . | ٤ - إدارة أملاك الدولة . |
| ٥ - إدارة الجمارك . | ٦ - إدارة المطبوعات والنشر . |
| ٧ - إدارة شؤون الموظفين . | ٨ - إدارة الأوقاف العامة . |
| ٩ - دائرة البلدية . | ١٠ - إدارة التسجيل العقاري . |
| ١١ - دائرة الميناء . | ١٢ - إدارة الأمن العام . |
| ١٣ - إدارة المعارف . | ١٤ - دائرة الأيتام . |
| ١٥ - إدارة المالية . | ١٦ - إدارة الأشغال العامة . |

(١) أنظر عبدالعزيز حسين (محاضرات عن المجتمع العربي بالكويت) ألفت على قسم الدراسات الاقتصادية والاجتماعية بمعهد الدراسات العربية العالية بجامعة الدول العربية ، القاهرة ١٩٦٠ ، ص ١٠٢ .

(٢) عبدالعزيز حسين ، المرجع السابق ، ص ١٠٢ و ١٠٣ . وانظر كذلك السيد نوفل (الأوضاع السياسية بامارات الخليج العربي وجنوب الجزيرة) ، الطبعة الثانية ، دار المعارف - القاهرة يناير ١٩٦١ ، ص ١٩١ .

- ١٧ - إدارة الشؤون الاجتماعية . ١٨ - إدارة البريد والبرق والتليفون .
 ١٩ - إدارة الكهرباء والماء والغاز . ٢٠ - مجلس الانشاء .
 ٢١ - إدارة الاسكان .

وقد أضيفت إليها بعد ذلك :

- ٢٢ - سكرتارية الحكومة . ٢٣ - الجوازات والجنسية .
 ٢٤ - إدارة الاذاعة والتلفزيون .

ولعلنا ندرك من أول وهلة، أن هذا العدد من الدوائر كبير بالنسبة إلى بلد صغير كالكويت . وأن تقسيم هذه الدوائر ما كان دقيقاً، مما أدى إلى نتيجتين :

- ١ - إن هنالك ازدواجاً في العمل لدى هذه الدوائر، كدائرة الجمارك وإدارة الميناء، والبلدية والأشغال .
 ٢ - والثانية هي وجود اعتداء على الاختصاص : كسلب دائرة الأشغال العامة لبعض اختصاص دائرة البلدية، مثل التنظيم والمطافئ . . . الخ، وكسلب دائرة الشؤون الاجتماعية لبعض اختصاصات دائرة المطبوعات والنشر، مثل المراقبة على الأفلام السينمائية والسياحة^(١) .

وهذا الاعتداء على الاختصاص والازدواج في العمل، كانا سبباً لزيادة في التكاليف من ناحية وتأخير في انجازه من ناحية أخرى . فرأى المسؤولون إعادة ترتيبها وتقسيمها . فصدر الأمر الأميري في ٧ فبراير ١٩٥٩ تحقيقاً لذلك، فجرى دمجها وتوزيعها إلى عشر مجموعات كالآتي :

- ١ - الشرطة والأمن العام . ٢ - الأشغال العامة والبلدية .
 ٣ - الصحة العامة . ٤ - المالية وأملاك الدولة .
 ٥ - الكهرباء والماء والغاز . ٦ - المطبوعات والشؤون الاجتماعية .
 ٧ - الجمارك والموانئ . ٨ - الأوقاف والأيتام .
 ٩ - البرق والبريد والهاتف . ١٠ - المحاكم والمعارف .

(١) أنظر حمد يوسف العيسى (الكويت والمستقبل) الطبعة الأولى، أيلول سنة ١٩٦١، منشورات دار الطليعة، بيروت، ص ٧٧ .

ثم أجرى تغيير على تسمية بعض هذه الدوائر : فسميت دائرة المحاكم ، بدائرة العدل ، ودائرة الشؤون الاجتماعية ، بدائرة الشؤون الاجتماعية والعمل ، ودائرة المالية ، بدائرة المالية والاقتصاد^(١) .

ولم يكن لكل إدارة بالضرورة مجلس بل كان ذلك موقوف على الهدف منها . وكان المجلس يتكون من اثني عشر عضواً ، ينتخبون مباشرة من قبل المواطنين كل سنتين ، واستمر ذلك حتى سنة ١٩٥٤ على وجه التقريب ، حيث استقال أعضاء المجالس المنتخبة بصورة جماعية لظروف معينة ، وحلت مكانها مجالس يعين أعضاؤها تعييناً لا عن طريق الانتخاب . ومعظمهم من أعيان البلد والمتقنين ، ممن شاركوا في المجالس المنتخبة السابقة أو كانت لهم خبرة مكتسبة عن طريق ممارستهم العمل في الدوائر الحكومية^(٢) .

ومحضر جلسات هذا المجلس مدير الدائرة وبعض الخبراء المعينين من قبل الحكومة . كما يرأسه رئيس الإدارة وهو أمير من العائلة الحاكمة كما سبق القول . ويعقد مجلس الإدارة اجتماعات أسبوعية .

وإلى جانب استطاعتها اقتراح مشاريع القوانين التي تخصها وتقديمها إلى المجلس الأعلى لمناقشتها وعرضها على الأمير بغية تصديقها ، كان لهذه المجالس مهمة لها طابع فني . فهي مسؤولة عن رسم خطة اصلاح الإدارة ، وتوجيه السياسة العامة الشاملة لتلك الإدارة ومراقبة سير العمل فيها^(٣) .

ومجلس الإدارة مسؤول مباشرة أمام الأمير ممثلاً في شخص رئيسه الذي يعينه الحاكم ويكون نائباً عنه في رئاسة مجلس الإدارة ومسؤولاً عن أعمال ادارتها أمامه^(٤) .

(١) نفس المرجع ، ص ٧٢ ، وانظر كذلك عبدالفتاح حسن ، مبادئ القانون الاداري الكويتي ، ص ٦٨ .

(٢) أنظر : BAHRY ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢١٢ ، وكذلك عبدالفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ٧٢ .

(٣) أنظر خالد الحسن : تطور السلطات المركزية والبلدية في الكويت . مقالة منشورة في كتاب الكويت بأقلام نخبة من كتاب العرب ، ص ١٥٦ .

(٤) المرجع السابق ، ص ١٥٧ ، وانظر عبدالفتاح حسن ، مبادئ القانون الاداري الكويتي ، بيروت ١٩٦٩ ، ص ٧١ و٧٢ .

المطلب الثاني المجالس العليا

إلى جانب الإدارات ومجالسها كانت هناك بعض المجالس العليا التي
انثت قبيل الاستقلال وهي :

١ - المجلس الأعلى ٢ - اللجنة التنظيمية ٣ - اللجنة التنفيذية العليا
ونعرض لها بشيء من الإيجاز :

أولا : المجلس الأعلى :

أ - تشكيله :

شكّل المجلس قبل الاستقلال بمدة قصيرة وضم رؤساء الدوائر السابقة
الذكر، وهم جميعاً أمراء من أسرة الصباح. فهو في حقيقته مجلس عائلة، أخذ
على عاتقه أن يكون هيئة استشارية للحاكم^(١).

ويعقد المجلس الأعلى اجتماعات أسبوعية، وللأمير الحق في حضور
جلساته، وعندئذ تكون له رئاسته. وإن لم يحضر الأمير، أصبح المجلس (مجلس
مائدة مستديرة) أي مجلس بدون رئيس. وهذا ما يبرز المركز المتساوي بين
أعضائه^(٢).

ويصدر المجلس قراراته بأغلبية الحاضرين من أعضائه^(٣).

ب - سلطاته :

لقد سبق وأن ذكرنا بأن المجلس الأعلى يضم رؤساء جميع الإدارات.
وحيث أن الإدارة تقوم مقام الوزارة في البلاد الأخرى، وأن رئيس الإدارة يقوم
مقام الوزير، صار المجلس الأعلى يشبه - من الناحية الشكلية - إلى حد كبير
مجلس الوزراء. زد على ذلك أن له نفس سلطات ذلك المجلس كما سنرى.

(١) أنظر : BAHRY، في رسالته للدكتوراه، السابقة الذكر، ص ٢١٠.

(٢) أنظر حمد يوسف العيسى. مرجع سبق ذكره، ص ٦٦ و٦٩.

- وانظر كذلك نزار الأتاسي «تطور التشريع في الكويت» مرجع سبق ذكره ص ١٧٣.

(٣) حمد يوسف العيسى، ص ٦٦ و٦٩، عبدالفتاح حسن، ص ٧٣. وانظر كذلك خالد حسن،

المرجع السابق، ص ١٥٩.

فهو أعلى هيئة استشارية في الامارة، وهو الذي يعالج الشؤون المهمة في الدولة، ويرسم سياستها العامة، ويختص في نظر مشروعات القوانين والأنظمة والميزانية، ويسعى لاجتاد التوافق والانسجام بين أعمال دوائر الحكومة المختلفة والتنسيق بين سياساتها .

ويرفع في كل ذلك توصياته إلى الأمير لئلا يفتقد فيها بصفة نهائية^(١) وبهذا كله صار المجلس الأعلى في وضع قريب الشبه من وضع مجلس الوزراء في الأنظمة الحديثة^(٢) .

ثانياً : اللجنة التنظيمية :

شكلت هذه الهيئة سنة ١٩٥٨ أي قبل اعلان الاستقلال بسنين قليلة . وتتكون من عشرة أعضاء يعينون تعيناً . سبعة أعضاء يعينون من بين أعيان البلد أولي الرأي والخبرة في ادارة شؤون الدولة . وينضم اليهم ثلاثة أمراء من أعضاء المجلس الأعلى الذي سبق ذكره . وكانت تسمى أيضاً «هيئة التنظيم» .

ولم تكن هنالك قواعد تحدد اختصاص هذه الهيئة وترسم الحدود بين اختصاص المجلس الأعلى واختصاصها . إلا أن الهدف الرئيسي من تشكيلها هو اصلاح الجهاز الاداري ، واعطاء المشورة والنصح في هذا الشأن إلى المجلس الأعلى . فهي هيئة استشارية ، تقترح المشاريع ولا تملك سلطة إقرارها . ولقد جرت العادة أن يجتمع المجلس الأعلى وهيئة التنظيم على شكل مؤتمر، وذلك

(١) أنظر رسالتنا للدكتوراه السابقة الذكر، ص ٩١ .

(٢) ولقد ألحقت بالمجلس الأعلى (ادارة الفتوى والتشريع)، التي أنشئت بالمرسوم الأميري رقم (١٢) لسنة ١٩٦٠ . وكانت هذه الهيئة فريدة من نوعها في امارات الخليج العربي .

أنظر : BAHRU ، مرجع سبق ذكره، ص ٢١٢ .

ويوكل المجلس الأعلى لهذه الادارة، صياغة مشروعات القوانين المقترحة (مادة ٢ من ذلك المرسوم)، وتبدي الرأي في كل المسائل التي يستفتيها المجلس فيها (مادة ٣٥) . وتبدي الرأي كذلك وبناء على طلب المجلس فيما يقوم من خلافات في وجهات النظر بين مختلف الدوائر الحكومية (مادة ٤)، وتراجع العقود التي تكون الحكومة طرفاً فيها (مادة ٥)، وتتولى الدفاع عن مصالح الخزينة العامة التي ترفع أمام المحاكم على الحكومة أو منها (مادة ٨) . أنظر نفس المرجع ص ٢١٢ .

لبحث الأمور المعقدة والمسائل الهامة الحساسة^(١) .

ثالثاً : اللجنة التنفيذية العليا :

شكلت هذه اللجنة عام ١٩٥٤ وكانت تضم ستة أعضاء من بينهم ثلاثة من الشيوخ رؤساء الدوائر .

وقد أوضحت ديباجة الأمر الأميري الذي صدر بتشكيل هذه اللجنة عن الغرض من تشكيلها بقولها : «لمس حضرة صاحب السمو حاكم الكويت المعظم الحاجة إلى جهاز أعلى يشرف على تنظيم الدوائر الحكومية ، ويعمل على الاسراع في تنفيذ وتنسيق الجهود الجبارة التي تبذلها حكومة سموه لبناء كويت جديدة بحيث يستفيد الشعب الكويتي من الثروة الطائلة التي وهبها الله لهذا البلد، وقد أمر سموه بتشكيل ...»^(٢) .

المطلب الثالث

الأشخاص المرفقية

عرف الكويت أثناء هذه الفترة بعض مظاهر اللامركزية المرفقية ، وهي تعني منح أحد أوجه النشاط الاداري الشخصية المعنوية مع ما يترتب على ذلك من آثار^(٣) .

ومن الأشخاص المرفقية التي أنشئت أثناء هذه الفترة :

١ - مجلس الانشاء .

٢ - مجلس النقد الكويتي .

٣ - بنك الائتمان .

وندرس بإيجاز كلا من هذه الأشخاص المرفقية :

(١) أنظر : رسالتنا للدكتوراه السابقة الذكر، ص ٩٢ . وانظر كذلك : خالد الحسن، ص ١٦٠ ، وحمد

يوسف عيسى، ص ٧٠ ، وعبدالفتاح حسن «مبادئ القانون الاداري في الكويت» ص ٧٤ .

(٢) أنظر : عبدالفتاح حسن مبادئ القانون الاداري الكويتي ، منه عنه أعلاه، ص ٧٤ .

(٣) نفس المرجع، ص ٧٥ وما بعدها .

أولاً : مجلس الانشاء :

لم يكن هذا المجلس في بداية تشكيله شخفاً من أشخاص القانون العام . فلقد ظهر لأول مرة عام ١٩٥٢ كمجلس عادي يضم أعضاء المجلس البلدي إلى جانب مترى الأدارات الحكومية المتصلة أعمالها بالمرافق العامة الداخلية كأعضاء أصليين إلى جانب أعضاء استشاريين هم كبار مهندسي الدوائر الفنية . ثم صار يضم عشرة أعضاء غير الرئيس بعد أن توقف اشتراك أعضاء المجلس البلدي فيه . وفي تاريخ ١١/١/١٩٦٠ استبدل به «مجلس الانشاء والتنمية الاقتصادية» وكان يضم ستة أعضاء غير الرئيس . ثم عادت إلى المجلس تسميته الأصلية واعترف له بالشخصية المعنوية وصار أحد أشخاص القانون العام ، وذلك بمقتضى القانون رقم ٤٧ الصادر في ٤ جمادى الآخر سنة ١٣٨٠هـ ، الموافق ٢٣ نوفمبر (تشرين الثاني) سنة ٢٠٠٣ م . الذي نص في مادته الأولى على أن : «ينشأ مجلس دائم يسمى مجلس الانشاء ، ويكون هذا المجلس هيئة مستقلة لها شخصية معنوية عامة» .

ويتألف مجلس الانشاء وفقاً للمادة ٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٠ من نوعين من الأعضاء .

أ - أعضاء أصليون لهم حق التصويت : وهم الرئيس الذي يعين بمرسوم من بين أعضاء المجلس الأعلى ، وستة أعضاء من الكويتيين من موظفي الحكومة ويعينهم المجلس الأعلى لمدة ثلاث سنوات ، ويجوز تجديد تعيينهم كلهم أو بعضهم ، لمدة أخرى .

ب - أعضاء استشاريون ليس لهم حق التصويت ، وهم : رئيس مهندسي الأشغال العامة ، بحكم وظيفته ، ورئيس مهندسي الكهرباء والماء والغاز بحكم وظيفته ، كما يجوز أن يعين المجلس عند الحاجة عدداً من الخبراء والفنيين الذين يعتبرون أعضاء استشاريين في المجلس ليس لهم حق التصويت .

وتصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للحاضرين من الأعضاء الأصليين ، وتشر على لوحة خاصة في مكان اجتماعه خلال أربع وعشرين ساعة

من وقت صدورها^(١).

وكان المجلس يختص بتخطيط برامج المشروعات الانشائية الكبرى واعدادها للتنفيذ، واتخاذ الاجراءات اللازمة لدراسة هذه المشروعات على أن تقوم دائرة الأشغال العامة بالاشراف على تنفيذها، كما يختص باعداد التقارير السنوية عن هذه المشروعات، ورفع هذه التقارير إلى المجلس الأعلى^(٢).

وتلتزم الدوائر الحكومية بتزويد المجلس ولجانه وأمانة سره بما يطلب منها من بحوث وبيانات وتقارير واحصاءات تتصل بأعمالها^(٣).

كما كان للمجلس «حق الاعتراض على أي عمل انشائي تقوم به أية دائرة حكومية، إذا رأى أن في هذا العمل ما يتعارض مع سياسته العامة في التنظيم والانشاء»^(٤).

ثانيا : مجلس النقد الكويتي :

وقد انشئء بالقانون رقم ٤١ الصادر في ١٩/١٠/١٩٦٠ الذي اعترف له بالشخصية المعنوية فنص في مادته الأولى على أن «تشأ مؤسسة عامة مستقلة تسمى (مجلس النقد الكويتي)، ويكون له الشخصية الاعتبارية ومقره الكويت ويلحق برئيس المالية والاقتصاد».

وكان مجلس النقد الكويتي يختص دون غيره باصدار أوراق النقد والمسكوكات في الكويت. وكانت له ميزانية مستقلة تشمل إيراداته ومصروفاته.

ثالثا : بنك الائتمان :

وقد انشئء بالقانون رقم ٤٠ الصادر في ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٦٠، الذي اعترف له بالشخصية المعنوية، فنص في مادته الأولى على أن «تشأ مؤسسة عامة تسمى (بنك الائتمان) تكون لها الشخصية الاعتبارية ويكون مركزها الرئيسي

(١) المادة ٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٠.

(٢) المادة ٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٠.

(٣) المادة ٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٠.

(٤) الفقرة ٣ من المادة ٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٦٠.

مدينة الكويت، وتلحق بدائرة المالية والاقتصاد». وكان الغرض من انشاء بنك الائتمان تيسير الائتمان العقاري والصناعي والزراعي. وكانت له ميزانية خاصة^(١).

المطلب الرابع الهيئات الاستشارية

وأهم هذه الهيئات التي عرفها الكويت أثناء هذه الفترة من تطور نظام الحكم فيه، هي: ديوان الموظفين، وإدارة الفتوى والتشريع.

ونعرض لكل منها بإيجاز شديد.

أولا: ديوان الموظفين:

نظم ديوان الموظفين بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ كهيئة مستقلة وكان ملحقا برئيس إدارة المالية. ويختص الديوان بالافتاء في جميع المشاكل القانونية التي يثيرها تطبيق نظام الوظائف العامة. كما يبدي الرأي مقدما فيما يقترح من قوانين ولوائح خاصة بشؤون الوظائف العامة. كما يختص بكل ما من شأنه رفع مستوى كفاءة الموظفين عن طريق ترتيب الوظائف العامة، ووضع سياسة للأجور والمرتبات، ووضع قواعد للاختيار والتدريب. ويضم الديوان عدة إدارات ومراقبات لتسهيل أداء مهمته.

ثانيا: إدارة الفتوى والتشريع:

وقد أنشئت هي الأخرى - قبل الاستقلال - بالمرسوم رقم ١٢ لسنة ١٩٦٠ كهيئة مستقلة، وكانت تابعة للمجلس الأعلى.

وهي من أهم الهيئات الاستشارية، وتقوم باختصاصات أربعة:

أ - الصياغة التشريعية: أي صياغة مشروعات القوانين ومشروعات القرارات التنظيمية.

ب - مراجعة العقود التي تكون الإدارة طرفا فيها.

(١) عبدالفتاح حسن، (مبادئ القانون الإداري الكويتي) منوه عنه أعلاه ص ٧٦.

- ج - الفتوى في المسائل القانونية التي تطلب الحكومة رأي إدارة الفتوى فيها .
ذلك أن ادارة الفتوى هي المستشار القانوني للحكومة .
- د - الدفاع عن الحكومة أمام القضاء بكفاءة درجاته، وذلك أيا كان نوع القضية .

المبحث الثالث

السلطة التشريعية

لقد سبق القول أنه أثناء الفترة الأولى من تطور نظام الحكم، لم يكن للسلطة التشريعية أي أثر . فالمجتمع كان يجري في حياته على أساس العرف والتقاليد، التي كانت من صنع الجماعة .

غير أننا سبق وأن رأينا أنه تجاوزا مع ما تتطلبه حياة المجتمع في الكويت التي تطورت تطورا كبيرا أثناء الفترة الثانية من المرحلة الأولى، ظهرت السلطة التشريعية للحاكم وكان أول قانون يصدره هو قانون البلدية بتاريخ ١٦ فبراير سنة ١٩٣٢ .

أما أثناء هذه الفترة التي نحن بصدد دراستها، فقد مارس الحاكم سلطته التشريعية، فأصدر الكثير من القوانين .

وكانت العملية التشريعية تمر بالمراحل الآتية :

١ - الاقتراح :

حق اقتراح القوانين، وهو حق يمارسه اما المجلس الأعلى أو الادارات الحكومية، التي كان لها أن تقرر حاجتها إلى تشريع ما، فتضع الادارة مشروع القانون الخاص بها وتحيله إلى المجلس الأعلى^(١) .

٢ - حق النظر في مشروع القانون :

إلى جانب حقه في اقتراح القوانين، كان للمجلس الأعلى حق النظر فيها ومناقشتها . فهو ينظر ويناقش مشروعات القوانين التي أحالتها إليه دوائر

(١) أنظر : BAHRY، مرجع سابق، ص ٢١٠ .

الحكومة، وكذلك مشاريع القوانين المقدمة من أعضائه. ثم يحيلها إلى إدارة الفتوى والتشريع التي انشئت بالمرسوم الأميري رقم ١٢ في سنة ١٩٦٠ وألحقت به، ويوكل لها صياغة تلك المشروعات صياغة قانونية سليمة بغية رفعها للأمير للمصادقة عليها^(١).

٣- التصديق والنشر :

وحين يتم تحضير المشروع بقانون يرفعه المجلس إلى الأمير للبت فيه بصفة نهائية، بمصادقته عليه أو برفضه^(٢).

وبعد التصديق على مشروع القانون يتم نشره في الجريدة الرسمية، وهي في الكويت «الكويت اليوم» وقد صدر أول عدد منها في يوم السبت الموافق ١١/١٢/١٩٥٤. وبذلك تتم العملية التشريعية.

ولقد مارس الأمير سلطته التشريعية عن طريق اصدار «مراسيم بقوانين».

فتوالى اصدار سلسلة من القوانين في كثير من الميادين. ويعتبر ذلك بمثابة ثورة تشريعية أكثر منه تطورا.

وأهم هذه القوانين :

- ١ - قانون المرافعات المدنية والتجارية.
- ٢ - قانون العقوبات.
- ٣ - قانون الاجراءات الجنائية.
- ٤ - قانون التجارة.
- ٥ - القانون البحري.
- ٦ - قانون السير ولائحته التنفيذية.
- ٧ - قانون الشركات التجارية.
- ٨ - قانون تنظيم العلاقات ذات العنصر الأجنبي.
- ٩ - قانون التأمينات العينية.

(١) أنظر : خالد الحسن، ذكر أعلاه، ص ١٥٩ و ١٦٠.

(٢) أنظر : BAHRY، المرجع السابق، ص ٢١٣.

- ١٠ - قانون تنظيم الالتزامات الناشئة عن العمل غير المشروع .
- ١١ - قانون بنك الائتمان .
- ١٢ - قانون انشاء إدارة الفتوى والتشريع .
- ١٣ - قانون الجنسية وجوازات السفر واقامة الأجانب .
- ١٤ - قانون العمل في القطاعين الأهلي والحكومي .
- ١٥ - قانون الوظائف المدنية، وقانون معاشات ومكافآت التقاعد، وقانون انشاء ديوان الموظفين .
- ١٦ - قانون مجلس الانشاء .
- ١٧ - قانون مزاولة المهن الطبية والمؤسسات العلاجية والصيدليات والنظارات الطبية .
- ١٨ - قانون النقد الكويتي .
- ١٩ - قانون انشاء الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية^(١) .

هذه هي أهم أجهزة الحكم وهيئاته في هذه الفترة من تطور نظام الحكم وأجهزته في الكويت والتي كانت تتميز بوجود هيئات استشارية عديدة أملاها ذلك التطور الاجتماعي والاقتصادي والثقافي الذي شهدته الكويت وعلى الاخص في السنوات الأخيرة التي سبقت الاستقلال. هذا التطور الذي بدأ يعطى الكويت شكل الدولة الحديثة. إلا أن الكويت مازالت، وحتى في السنين الأخيرة التي سبقت الاستقلال، تحتفظ بسمات قبلية وعشائرية. ذلك أن تلك الهيئات والأجهزة الحكومية، ما كانت تنقص من سلطات الحاكم شيئاً.

فالسطة التشريعية ما زالت في يده. والمجلس الأعلى ومجالس الادارات

(١) أنظر هذه القوانين والقوانين الأخرى التي صدرت في الكويت في :

- ١ - الجريدة الرسمية «الكويت اليوم» .
- ٢ - مجموعة القوانين والتشريعات لدولة الكويت. أصدرها محمد الساحلي وعبدالعزیز فهد المساعيد في الكويت عام ١٩٦٣ .
- ٣ - مجموعة القوانين التي أصدرها مكتب رئيس مجلس الأمة سنة ١٩٦٤ .
- ٤ - المجموعة الدائمة لقوانين الكويت. جمع لها وأصدرها، حمد يوسف العيسى. الكويت سنة ١٩٦٧ .

وان كان لها حق اقتراح مشروعات القوانين واعدادها ، إلا أن الأمير هو الذي يصادقها ويبت في أمرها نهائيا .

والسلطة التنفيذية هي الأخرى في يده . فالمجلس الأعلى وهيئة التنظيم والمجالس الأخرى المختلفة وان كان لها رسم السياسة العامة للإدارة ، والسياسة الشاملة للبلاد ، إلا أن مهمتها لا تتعدى كونها استشارية معاونة للأمير . وترفع توصياتها له وهو الذي يملك سلطة اقرارها والبت فيها بصفة نهائية .

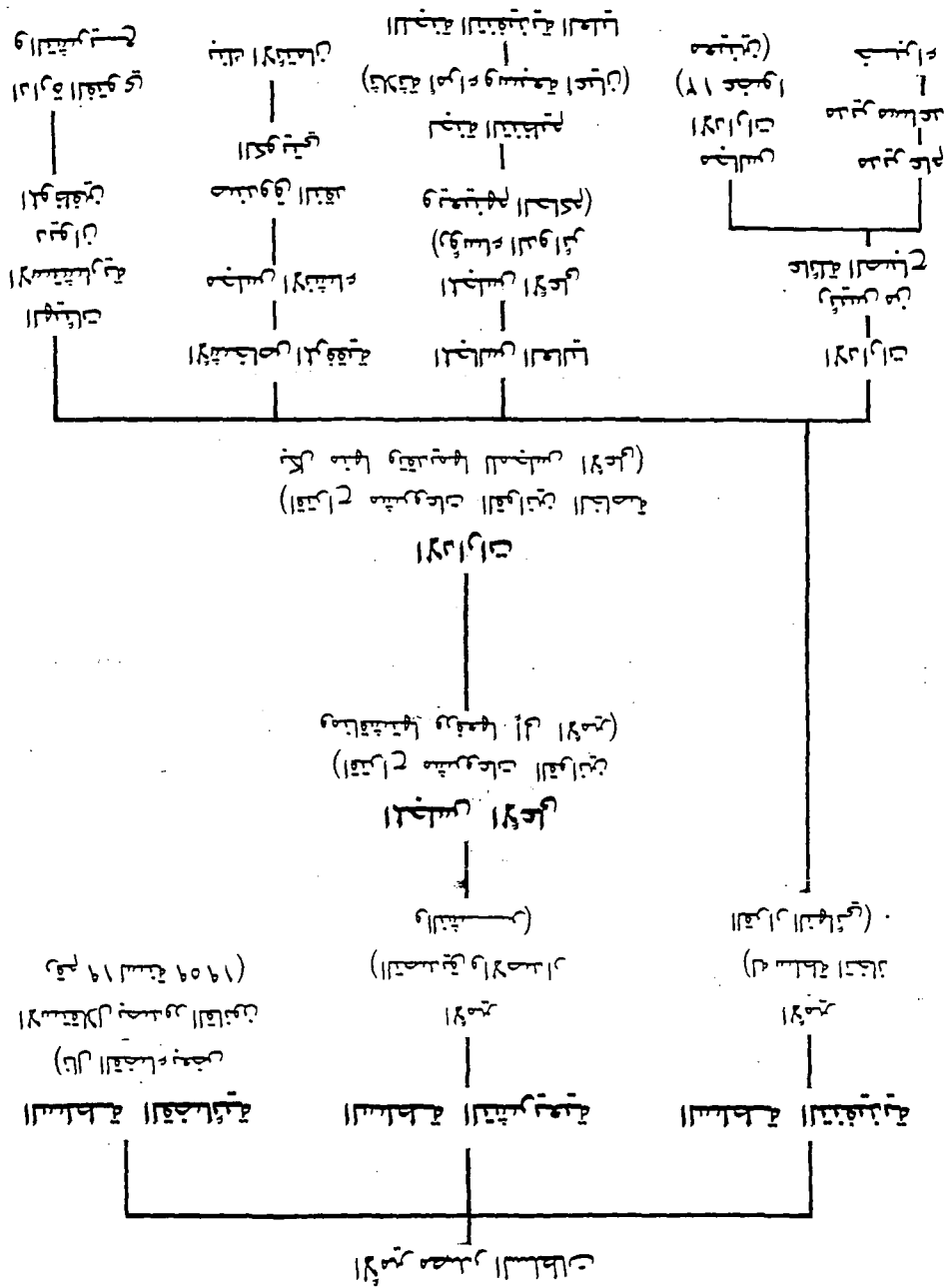
والسلطة القضائية وان نالت بعض الاستقلال إلا أنها تصدر أحكامها باسم الأمير الذي يملك السلطة التشريعية ، ويستطيع بواسطتها تعديل أو الغاء ما يريد من قوانين سارية ، باصدار قوانين تعدل فيها أو تلغيها ، ومن بينها قانون تنظيم القضاء .

ومن هنا نلاحظ أن السلطة القضائية تندمج بالسلطة التنفيذية وتندمج هذه الأخيرة بالسلطة التشريعية . وكلها في يد الحاكم .

ومن ثم صح القول بأن نظام الحكم لا يعترف مبدأ الفصل بين السلطات لأن الحاكم هو مصدرها جميعا . وتقوم أجهزة الدولة نيابة عنه بممارسة هذه السلطات . وهو رئيس للدولة ورئيس للحكومة .

وظلت الحال على هذا حتى اعلان الاستقلال في ١٩/٦/١٩٦١ . وبذلك بدأت مرحلة جديدة . ويمكننا عرض نظام الحكم أثناء هذه الفترة على الوجه المبين في الصفحة الآتية .

وسنتقل الآن إلى الفصل الثالث من هذا الباب لدراسة الفترة الثالثة من المرحلة الثانية من تطور نظام الحكم وأجهزته ، وهي فترة ما بين اعلان الاستقلال في ١٩/٦/١٩٦١ حتى العمل بالدستور الحالي في ٢٩/١/١٩٦٣ .



වෙනත් තොරතුරු සඳහා ජනපති ජනරජයේ මහලය (විද්‍යා මාර්ග 738A - කොළඹ 13) වෙත ලිවිය යුතුය.

ජනපති ජනරජයේ මහලය

الفصل الثالث

الفترة الثالثة

منذ إعلان الاستقلال وحتى العمل بالدستور الحالي

١٩ يونيو ١٩٦١ - ٢٩ يناير ١٩٦٣

نعرض هذه الفترة في مبحثين، نتناول في الأول استقلال الكويت، ونخصص الثاني لدراسة نظام الحكم أثناء فترة الانتقال .

المبحث الأول

استقلال الكويت

سنتناول في البحث : اعلان الاستقلال، طبيعة الاستقلال، ثم النتائج المترتبة عليه :

المطلب الأول

اعلان الاستقلال

LA DÉCLARATION DE L'INDÉPENDANCE

لقد تم ذلك بالمعاهدة الكويتية البريطانية المنعقدة في ١٩/٦/١٩٦١ . ولقد أبرمت هذه المعاهدة في شكل مذكرة بعث بها المقيم السياسي للمملكة المتحدة في الخليج ، إلى سمو أمير الكويت في ١٩/٦/١٩٦١ ، وجواب سموه بالموافقة على تلك المذكرة في نفس التاريخ .

وقد جاء في تلك المذكرة ما يلي :

«يا صاحب السمو : لي الشرف أن أشير إلى المباحثات التي جرت مؤخرا بين سموكم وبين سلفي نيابة عن حكومة صاحبة الجلالة في المملكة المتحدة بشأن الرغبة في تطوير العلاقة بين حكومة المملكة المتحدة البريطانية العظمى وايرلندا الشمالية وبين دولة الكويت ، وذلك للأخذ بعين الاعتبار حقيقة أن حكومة

سموكم تتحمل وحدها جميع مسؤوليات تسيير شؤون الكويت الداخلية والخارجية .

فقد تم الوصول خلال هذه المباحثات إلى النتائج الآتية :

- أ - تلغى اتفاقية ٢٣ يناير ١٨٩٩ لكونها تتنافى مع سيادة واستقلال الكويت .
- ب - تستمر العلاقات بين البلدين مسيرة بروح الصداقة الوثيقة .
- ج - عندما يكون ذلك مناسباً، فإن الحكومتين ستشاوران مع بعضهما في الأمور التي تهم الطرفين .
- د - لا شيء في هذه النتائج سيؤثر على استعداد حكومة صاحبة الجلالة في مساعدة حكومة الكويت اذا طلبت حكومة الكويت مثل هذه المساعدة .

فاذا كان ما سبق ذكره يمثل تمثيلاً صحيحاً للنتائج التي تم الوصول إليها بين سموكم وسير جورج ميدلتون، فلي الشرف أن أقترح بناء على تعليمات من سكرتير الدولة الرئيسي للشؤون الخارجية لصاحبة الجلالة، أن تعتبر هذه المذكرة وجواب سموكم بالموافقة عليها أنها سيشكلان معاً اتفاقية بين المملكة المتحدة والكويت بهذا الموضوع وتظل هذه الاتفاقية سارية المفعول ما لم يشعر أحد الطرفين الطرف الآخر برغبته في إنهاؤها باخطار يسبق هذا الإلغاء بثلاث سنوات على الأقل . وتعتبر اتفاقية ٢٣ يناير ١٨٩٩ ملغاة من تاريخ هذا اليوم .

لي الشرف يا صاحب السمو أن أكون،

خادمكم المطيع

المقيم السياسي لصاحبة الجلالة»

وقد وافق أمير الكويت على ما جاء في هذه المذكرة برسالة جوابية مؤرخة في ١٩/٦/١٩٦١ وجاء في فقرتها الأخيرة :

«أؤكد أن مذكرة فخامتكم تمثل تمثيلاً صحيحاً للنتائج التي تم الوصول إليها بيني وبين سير جورج ميدلتون، وأوافق على أن تعتبر مذكرة فخامتكم

وجوابي عليها أنهما يشكلان معا اتفاقية بين الكويت والمملكة المتحدة بهذا الموضوع»^(١).

المطلب الثاني طبيعة الاستقلال

LA NATURE DE L'INDÉPENDANCE

إن أول سؤال يتبادر إلى الذهن في هذا الصدد هو : لماذا الاستقلال؟ وما هي طبيعته؟ الاجابة على الشق الأول من هذا السؤال تتلخص في أنه منذ الثورة المصرية عام ١٩٥٢، وما حملته معها من مبادئ، وقيام مشكلة قناة السويس والحملة الثلاثية على مصر عام ١٩٥٦ والموقفين مصر وسوريا عام ١٩٥٨، طرأ تطور ملحوظ على منطقة الشرق الأوسط عامة، وعلى المنطقة العربية ومنطقة الخليج خاصة.

فلقد نما الوعي السياسي لشباب الكويت. وتأثر الشعب في منطقة الخليج العربي بما يذيعه راديو القاهرة وبعض الاذاعات في البلاد الغربية، من حث على محاربة المستعمر وتحرير البلاد التي تقع تحت نير استعمارهم. فراح يبدي استياءه ويعبر عن سخطه على السياسة البريطانية.

(١) ولقد علق أحد المراقبين السياسيين على هاتين المذكرتين قائلاً :

«ولم تجر احتفالات في يوم استقلال الكويت، وتم الغاء اتفاقية عام ١٨٩٩ بهدوء جاوز السرية... ووعدت حكومة بريطانيا بالدفاع عن الحكومة الكويتية اذا طلبت منها ذلك. وكان المعنى الضمني لهذه الفقرة والبيان الآخر الذي يذكر أن أياً من الجانبين يجب أن يمهل الآخر ثلاث سنوات إذا أراد الغاء الاتفاقية الجديدة، هو أن الكويت لا تزال تحت الحماية البريطانية، والتغيير الحقيقي الوحيد الذي حملته الاتفاقية الجديدة، هو أن الكويت ستكون حرة في تسيير علاقاتها الخارجية إذا أرادت ذلك، ولم تذكر المذكرتان ما إذا كان المندوب السياسي البريطاني في الكويت جون ريتشموند سيحتفظ بلقبه ومنصبه مع أن الاحتفاظ بسىء بوضوح إلى استقلال الكويت الحقيقي، وثمة نقطة غريبة أخرى في المذكرتين وهي أنها لم تعلن استقلال الكويت فعلاً، بل انها أشارتا فقط إلى أن الحكومة الكويتية هي المسؤولة الوحيدة عن ادارة شؤون الكويت الداخلية والخارجية». أنظر في ذلك مارثا دو كاس «أزمة الكويت» باللغة العربية، منشورات دار النهار للنشر - بيروت ١٩٧٣ ص ٢١ و ٢٢.

ثم أتت الثورة العراقية عام ١٩٥٨، لكي تفقد بغداد صفتها كمركز للسياسة البريطانية في الشرق الأوسط، وتهدد مصالح بريطانيا في المنطقة.

وهكذا، فقد وجدت الحكومة البريطانية، أن الأوضاع والناس تتغير بسرعة، وأن مصالحها في الخليج تبدو مهددة، فكان عليهما أن تراجع سياستها في الخليج، وأن تدخل تعديلا على علاقاتها مع إماراته، التي كانت حتى ذلك الوقت، تستند على تلك المعاهدات المؤبدة، تركة عصر الاستعمار، والتي تم عقدها في غضون القرن التاسع عشر^(١).

فتلك المعاهدات ما عادت بكافية للحفاظ على الوضع القائم كما هو في هذه المنطقة الغنية بالبترو، الذي يرتبط به الاقتصاد البريطاني ارتباطا وثيقا، والتي لها أهمية عظمى في الاستراتيجية البريطانية الأمريكية^(٢).

فلا غرابة إذن، أن نجد أحد المراقبين السياسيين البريطانيين وهو Paul Jonson ينصح حكومته في اليوم التالي لقيام الثورة العراقية، بأن تعطي أمير الكويت فرصة خمس سنوات، لكي يدخل على نظام حكمه بعض الإصلاحات الديمقراطية ويصدر دستورا لامارته. وأن تعقد معه معاهدة صداقة وثيقة تبين فيها أن قواتها تحت تصرفه، في حالة ما إذا تعرضت بلاده لأي هجوم خارجي، وان تلغى معاهد الحماية البريطانية لسنة ١٨٩٩^(٣).

(١) لأخذ فكرة أوسع وأعمق في هذا المجال أنظر :

CF. Ali Humaidan : L'avenir politique des principautés pétrolières du Golf Persique. Thèse pour le Doctorat en sciences politiques, Université de Paris Faculté de Droit et des Sciences Économique, 1^{er} Juin 1967, pp. 137-140 et 184-206 .

(٢) أنظر نفس المرجع، ص ١٣٧، وانظر كذلك رسالتنا للدكتوراه :

CF. OTHMAN ABDUL MALIK ALSALIH : Le système politique Koweïtien : (Formation historique : études: Juridique, économique, socio-politiques). Thèse pour le Doctorat D'ÉTAT EN Droit. Université de Paris I. Panthéon-Sorbonne Juin 1973; P.P. 95-101.

(٣) أنظر :

CF. Paul Jonson. New statesman, 26 Juillet 1958, article, «High moon in Kuwait». Cit Humaidan. P. 186-187 .

ومن هنا نجد أن بريطانيا - بغية أن تتدرب الكويت على ادارة شؤونها الخارجية استعدادا لاستقلالها - قد سمحت لها في أن تمارس بعض مظاهر السيادة، وذلك بانضمامها إلى بعض المنظمات الدولية المتخصصة^(١).

أما الاجابة على الشق الثاني من السؤال : ما هي طبيعة هذا الاستقلال ؟ فقد ذهب بعض المعلقين السياسيين إلى القول :

بأن استقلال الكويت لم يكن إلا منحة من بريطانيا بمحض ارادتها. ذلك لأنه لم يكن نتيجة لضغط الرأي العام في الكويت، أو بناء على طلب السلطات فيها. وأن منح بريطانيا للكويت استقلالها، لا يخرج عن كونه تكتيكا جديدا أرادت بريطانيا به أن تساير الظروف الجديدة، لكي يتسنى لها الانتفاع بالثروات في الكويت^(٢).

(١) ومن هذه المنظمات الدولية والوكالات المتخصصة :

- أ - المنظمة الدولية للمواصلات السلكية واللاسلكية التي انضمت إليها الكويت في ١٤ أغسطس سنة ١٩٥٩ .
 - ب - منظمة الصحة العالمية التي تكونت في ١٧ ابريل سنة ١٩٤٤ وانضمت إليها الكويت في ٩ مايو سنة ١٩٦٠ .
 - ج - منظمة الطيران المدني الدولية، تكونت في ٧ ديسمبر سنة ١٩٤٤ ودخلتها الكويت في ١٨ مايو ١٩٦٠ .
 - د - اتحاد البريد الدولي، تكون في ٥ يوليو ١٩٤٧ ودخلته الكويت في يونيو ١٩٦٠ .
 - هـ - الهيئة البحرية الدولية الاستشارية، تكونت في ٦ مارس سنة ١٩٤٨ وانضمت إليها الكويت في ٢٩ يونيو ١٩٦٠ .
 - و- منظمة الأمم المتحدة للتغذية والزراعة التي انضمت إليها الكويت في ٢٩ يونيو سنة ١٩٦٠ .
 - م - منظمة الدول المصدرة للبترول التي انضمت إليها الكويت في سبتمبر ١٩٦٠ .
 - ع - منظمة العمل الدولية التي انضمت إليها الكويت في ١٣ يونيو ١٩٦١ .
- يراجع في انضمام الكويت إلى هذه المنظمات والهيئات الدولية :

CF. EL-HASSAN ZAFFER. Le statut international du Koweit . Thèse Doctorat en Droit, Paris, 1970.PP.344 , note (I).

Whiteman, Digest. International Law, Vol. I., p.446 .

CF. «The truth about the crisis between Kuwait and Iraq., Government of Kuwait printing and publishing department, communique N.I., du 29 Juin 1961, pp.19-20.

(٢) أنظر: حيدان، ص ١٣٨ و ١٣٩ .

المطلب الثاني

النتائج التي ترتبت على إعلان الاستقلال

في اليوم الذي تم فيه تبادل الرسائل، أعلن ادوارد هيث، اللورد حامل خاتم الملكة عن تبادلها أمام البرلمان. وفي اليوم الثاني نشر النبأ في الصحف البريطانية. وأعلن أمير الكويت بدوره نبأ استقلال بلاده. وجاء رد الفعل الرسمي الأول من الجمهورية العربية المتحدة التي رحبت بالكويت حرة مستقلة وجزءاً من الوطن العربي الكبير. وأرسلت جميع البلدان العربية الأخرى رسائل ودية إلى أمير الكويت بهذه المناسبة، ما عدا العراق الذي بعث رئيس وزرائه عبد الكريم قاسم ببرقية غريبة في ٢٠ حزيران ١٩٦١. قبلًا من تهنته على الاستقلال أعلن فيها «ترحيبه بالغاء اتفاقية ١٨٩٩ المزورة وغير القانونية والتي قال أنه عقدها قائم مقام الكويت الشيخ مبارك دون معرفة السلطات العراقية التي كانت قائمة بصورة شرعية آنذاك»^(١).

وفي ٢٥ حزيران، أي بعد الاستقلال بأيام معدودة عقد عبد الكريم قاسم مؤتمرًا صحفيًا خاصًا أثار فيه أزمة سياسية حادة، عندما طالب بضم الكويت إلى العراق. إلا أن الاستراتيجية الحربية والسياسية والاقتصادية التي كانت تتمتع بها الكويت من ناحية وقيام الثورة البعثية المضادة سنة ١٩٦٣ من ناحية أخرى وضعا حداً لمطالبه^(٢).

ولقد اتضمت الكويت إلى الجامعة العربية في ٣٠ يوليو سنة ١٩٦١. وبعد ذلك تم انضمامها إلى المجتمع الدولي بقبولها عضواً في الأمم المتحدة، في ١٤ مايو سنة ١٩٦٣. إلا أن النتيجة المهمة والترتبة مباشرة على إعلان الاستقلال هو أن

(١) أنظر: مارثا دو كاس، المرجع السابق، ص ٢٣.

(٢) فيما يتعلق بالأزمة التي أثارها عبد الكريم قاسم، أنظر: مارثا دو كاس، المرجع السابق، وانظر

كذلك: Humaidan : op.cit.p.157, et suivi.

وانظر كذلك: ISHOW : Le différend entre l'Iraq et le koweit mémoire. H.E.D. I. Paris,

1963.

وانظر كذلك: «حقيقة الأزمة بين الكويت والعراق» منشورات دائرة الطباعة والنشر لحكومة

الكويت، الكويت في ٢٩ يونيو ١٩٦١.

الكويت أصبحت دولة مستقلة ذات سيادة كاملة، وقد كان لكل ذلك أثر على نظام الحكم فيها فدخلت مرحلة جديدة في حياتها السياسية والدستورية وهي مرحلة فترة الانتقال .

المبحث الثاني نظام الحكم في فترة الانتقال

(من ١٧/١/١٩٦٢ إلى ٢٩/١/١٩٦٣)

المطلب الأول

المصادر التشريعية لنظام الحكم خلال هذه الفترة

بعد أن حصلت الكويت على استقلالها، وصارت دولة ذات سيادة كاملة، بدأ المسؤولون فيها التمهيد لقيام نظام دستوري ديمقراطي . وانتهى التفكير في أن يوضع ذلك الدستور بواسطة مجلس تأسيسي منتخب ثم يصادق عليه الأمير ويصدره .

وتحقيقاً لهذه الغاية، صدر المرسوم الأميري رقم ١٢ بتاريخ ٢٦/٨/١٩٦١ أي بعد شهرين تقريباً من حصول الكويت على استقلالها، يدعو لاجراء انتخابات عامة لأعضاء ذلك المجلس . ثم القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦١ (المعدل بالقانونين رقمي ٢٨ و٣٢ لسنة ١٩٦١) بنظام انتخاب أعضاء المجلس التأسيسي . وأجريت انتخابات ذلك المجلس فعلا بعد تعديل مواعدها مرتين (بالمرسوم رقم ١٥ في ٦/٩/١٩٦١ والمرسوم رقم ١٧ في ٧/١٠/١٩٦١) في ٣٠/١٢/١٩٦١ . ثم صدر القانون رقم ٨ لسنة ١٩٦٢ بشأن عدم المسؤولية والحصانة البرلمانية لأعضاء ذلك المجلس، وأخيراً وضع المجلس التأسيسي لائحته الداخلية التي صدرت في ١ مارس ١٩٦٢ . وذلك استناداً لنص المادة ٢٣ للنظام الأساسي في فترة الانتقال والتي تعطي المجلس هذا الحق^(١) .

(١) أنظر هذه اللائحة في الجريدة الرسمية (كويت اليوم)، السنة الثامنة، العدد ٣٦٩ الصادر في ١٨/٢/١٩٦٢، ص ٧ وما بعدها . وأنظر القانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢ بالنظام الأساسي للحكم في فترة الانتقال . نفس المرجع، السنة الثامنة، العدد ٣٦٠ الصادر في ١٧/١/١٩٦٢ .

هذه هي المصادر التشريعية للنظام الدستوري في الكويت أثناء هذه الفترة. وهي مصادر مكملة للمصدر الرئيسي الذي يعتبر أهم هذه التشريعات قاطبة، وهو القانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢، والذي وضع النظام الأساسي لنظام الحكم أثناء هذه الفترة. فهو دستور الكويت المؤقت والجسر الذي عبرت عليه الكويت من حكم مطلق إلى حكم مقيد. وعاشت الكويت في ظله إمارة دستورية أثناء فترة الانتقال، تلك الفترة التي أنتجت للكويت نظامها الدستوري المعاصر^(١).

ومن خصائص هذا الدستور أنه دستور مكتوب، موجز، مؤقت، وأنه دستور متح، يأخذ بالنظام النيابي الخالص ويقوم نظاما يعتبر مزيجا من النظام البرلماني والنظام الرئاسي.

وكان الدستور المؤقت مقسما إلى خمسة أبواب، تحدث في :

- ١ - الباب الأول عن الحريات العامة .
 - ٢ - وفي الباب الثاني عن السلطة التشريعية .
 - ٣ - وفي الباب الثالث عن السلطة التنفيذية .
 - ٤ - وفي الباب الرابع عن السلطة القضائية .
 - ٥ - ثم تكلم في بابه الخامس عن العلاقة بين السلطات .
- وستتناول دراسة هذه الموضوعات دراسة موجزة .

(١) كان الأمير يمارس السلطة التشريعية فيما يتعلق بالتنظيم السياسي للدولة ما بين إعلان الاستقلال والعمل بالدستور المؤقت بعد مشاوره المجلس المشترك الذي شكل طبقا لنص المادة الثانية للمرسوم الأميري رقم ١٢ بتاريخ ٢٦/٨/١٩٦١. وبعد موافقة المجلس الأعلى وحده، فيما عدا ذلك. أما السلطة التنفيذية فكان يمارسها الأمير وحده .
أنظر في كل ذلك :

عبد الفتاح حسن. «مبادئ النظام الدستوري في الكويت» المرجع السابق، ص ١١٧، هامش ١.

المطلب الثاني
الخصائص العامة للدستور المؤقت
CARCTÉRISTIQUES GÉNÉRALES

من مطالعة نصوص القانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢ والقوانين المكملة له، نستطيع أن نستخلص بعض خصائصه العامة الآتية :

أولاً : أنه دستور موجز ومؤقت :

لقد كان الدستور المؤقت دستوراً موجزاً . فهو لا يضم سوى ثمانية وثلاثين مادة، ولو قارنا ذلك بالدستور الدائم، لوجدنا أن هذا الأخير قد احتوى على ١٨٣ مادة .

وصفة الايجاز هذه هي نتيجة لصفته المؤقتة . فهو لم يوضع إلا لتطبيقه في انتظار وضع الدستور الدائم الذي يجب أن يتم خلال سنة من يوم أول انعقاد للمجلس التأسيسي^(١) .

وفترة الانتقال هذه تبدأ من يوم العمل بهذا الدستور في ١٧/١/١٩٦٢، وتنتهي يوم العمل بالدستور الدائم في ٢٩/١/١٩٦٣^(٢) . فما كان لدستور مؤقت بطبيعته أن يأتي بالتفصيل وإنما كان ذلك شأن الدستور الدائم .

ثانياً : أنه دستور مكتوب : **Une Constitution Écrite**

وفي مجال التفرقة بين الدساتير المكتوبة والدساتير العرفية . نجد أن الدستور المؤقت دستور مكتوب . فالباحث عن النظام الدستوري للكويت أثناء هذه الفترة، يجده أساساً في نصوص القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٢ والقوانين المكملة له .

(١) أنظر في نظام الحكم أثناء فترة الانتقال : رسالتنا للدكتوراه السابقة الذكر، ص ١٠٠ وما بعدها، وانظر عبدالفتاح حسن، المرجع السابق، ص ١١٥ وما بعدها، وانظر كذلك بحجي الجمل، النظام الدستوري في الكويت . مطبوعات جامعة الكويت ١٩٧٠ - ١٩٧١، ص ١٣٤ وما بعدها .

(٢) مادة رقم ١ من القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٢ .

ثالثاً : أنه دستور منحة : Octroi

لما كانت الطرق التي توضع بها الدساتير بصفة عامة هي : أسلوب المنحة، والعقد، والجمعية التأسيسية، والاستفتاء التأسيسي .

فإن الدستور الكويتي المؤقت قد وضع بأسلوب المنحة . فالشعب الكويتي لم يشارك في وضعه بصورة مباشرة ولا بصورة غير مباشرة . بل أن أمير الكويت أراد أن يقيد سلطاته، فمنح شعبه دستوراً مؤقتاً ينظم السلطات العامة، ويكفل حقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية أثناء مدة محدودة .

رابعاً : إن الدستور المؤقت يأخذ بالنظام النيابي الخالص . فهو لا يعرف أي مظهر من مظاهر الديمقراطية المباشرة أو شبه المباشرة .
خامساً : أنه يقيم نظاماً مزيجاً من النظام البرلماني والنظام الرئاسي، كما سنرى .

المطلب الثالث

الحقوق والحرريات العامة التي كفلها الدستور المؤقت

لأول مرة في تاريخ هذه المنطقة من الخليج العربي - حيث أن الشعوب لم تزل تعتبر رعايا أمرائها الذين لهم عليهم حق الحياة والموت، تحت وطأة حكم مطلق، لا يوجد فيه أي ضمان للحقوق العامة والحرريات الأساسية للأفراد - نجد دستوراً يكفل للمواطنين أهم الحريات المعترف بها للمواطنين في دساتير البلاد الديمقراطية^(١) .

فلقد تعرض الدستور المؤقت في أول أبوابه لأهم هذه الحقوق والحرريات . فنص عليها في المواد من ٣ إلى ١٣ . ولعله من المفيد أن نلقي نظرة سريعة عليها^(٢) .

(١) أنظر في ذلك رسالتنا للدكتوراه السابقة الذكر، ص ١٠٢ .

(٢) سندرس الحريات الأساسية والحقوق العامة حين نتعرض لدراسة النظام المعاصر، وذلك في القسم الثاني من هذه الدراسة بصورة أوسع .

أولاً : الحريات والحقوق المتعلقة بالشخصية

Les libertés de la Personne . وهي :

أ- الحق في الأمان : Le Droit à la Sûreté

بعد أن أعلن الدستور في مادته الثالثة مبدأ المساواة أمام القانون في الكرامة والحقوق والواجبات . أعلن في مادتيه الرابعة والخامسة مبدأين هامين :

١ - مبدأ المشروعية :

ومفاده، أن لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص من القانون .

Nulmu Crima Sine Lege et Nulla Poena Sine Lege.

٢ - ومبدأ عدم رجعية القوانين الجنائية :

Le Non Retroactivités des Lois Pénales.

ب - حرية التنقل وحرية اختيار محل الإقامة :

La Liberté De Circulation et du choix du domicile.

ج - احترام الشخصية . Le respect de la personnalité.

وتأكد هذه الحرية بضمان حرية المراسلة ، La Liberté de la Correspondance والمحافظة على سريتها من ناحية ، وياحترام حرية المسكن من ناحية أخرى L'inviolabilité Du Domicile . ولم ينص الدستور المؤقت صراحة على حرية المراسلة وسريتها ولكنه أكد على حرمة المساكن في مادته العاشرة .

ثانياً : الحريات الفكرية : Les Libertés De La Pensée .

أ - حرية الرأي : La Liberté D'opinion.

وتنص عليها المادة السادسة حيث تقول «حرية الرأي مكفولة . . .» .

ب - حرية الاعتقاد : La Liberté Religieuse.

وتكفلها المادة الثامنة من الدستور حيث تقول «حرية القيام بشعائر الأديان تحميها الدولة . . .» .

ج - حرية التعليم : La Liberté De L'enseignement :

وهذه الحرية تؤكدها المادة ١٢ حيث تقول «لكل شخص الحق في التعليم...» .

د - حرية الصحافة : La Liberté De la Presse :

وتؤكدها المادة ٧ من الدستور «الصحافة حرة في حدود القانون ولا يجوز تعطيلها إلا وفق أحكام القانون» .

هـ - حرية تكوين الجمعيات : La Liberté D'association :

وهذه الحرية مكفولة طبقا لنص المادة ١٣ من الدستور .

ثالثا : الحريات ذات المضمون الاقتصادي والاجتماعي :

Les Libertés à Contenu Économique et Sociale :

وهذه الحريات هي :

أ - حرية اختيار العمل وتكوين النقابات :

La Liberté Du Choix Du Travail Et La Liberté Syndicale.

ولقد نصت المادة ١٢ على حرية اختيار العمل . أما حرية تكوين النقابات فيشملها نص المادة ١٣ التي تؤكد حرية تكوين الجمعيات ، لأن النقابة ليست إلا جمعية مهنية في حقيقتها .

ب - حرية التملك : Le Droit De Propriété. :

وهذه الحرية تؤكدها المادة ٩ من الدستور حيث تقول :

«للملكية حرمة ، فلا يمنع المالك من التصرف في ملكه إلا في حدود القانون ، ولا يجوز أن ينزع من أحد ملكه إلا في حدود القانون وبشرط تعويضه تعويضا عادلا» .

ج - حرية التجارة والصناعة :

La Liberté De Commerce Et De L'industrie. :

لم يرد نص صريح بهذه الحرية ، إلا أننا نعتقد أنها مكفولة ضمنا . وذلك

بتقريب نص المادة ٩ التي تعطي المالك الحق في التصرف في ملكه، ونص المادة ١٢ التي تقر حق الفرد في اختيار نوع عمله. فهذان النصان يتضمنان حرية التجارة والصناعة. فمادام الشخص حرا في ماله، فله أن يستخدمه في التجارة، أو يوظفه لأي مشروع صناعي في حدود القانون، مادامت له حرية اختيار نوع عمله.

هذه هي الحريات التي تضمنها الباب الأول من الدستور المؤقت، أشرنا إليها اشارة سريعة. والملاحظة الأخيرة التي يجدر ابدأؤها في هذا الصدد هي:

أن القانون الأساسي لنظام الحكم أثناء هذه الفترة، لم ينظر إلى هذه الحقوق والحريات نظرة موحدة. فلقد جعل البعض منها حريات مطلقة لا تقبل أي قيد، ولم يترك للمشرع العادي مجالاً لتحديدها، أو وضع أي ضابط لها، وهي: المساواة أمام القانون، وأنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني، وعدم رجعية القوانين الجزائية والحق في التعليم وفي اختيار نوع العمل^(١).

أما الفئة الثانية فقد اكتفى باقرار أصل الحق فيها، ثم ترك للمشرع العادي أمر تنظيمها ووضع الضوابط والتفصيلات في شأن استعمالها. وهي: الحرية الشخصية، وحرية الرأي، وحرية الصحافة، وحرية التملك، وحرمة المسكن، وحرية التنقل، واختيار محل الإقامة، وحرية تكوين الجمعيات^(٢).

ومن المتفق عليه في هذا الصدد، أن السلطات ملزمة باصدار ذلك القانون الذي ينظم هذه الحريات، ويمكن من ممارستها، دون أن يتجاوز حدود التنظيم إلى حد الاهدار الفعلي لهذه الحريات باسم تنظيمها، فهي لا تستطيع عن طريق وضع ضوابط لاستعمال الحق أن تذهب بأصله كلية أو أن تفقده جوهره^(٣).

(١) المواد ٣، ٥، ٨، ١٢ من القانون الأساسي.

(٢) المواد: ٤، ٦، ٧، ٩، ١٠، ١١، ١٣ من القانون الأساسي.

(٣) أنظر في هذا الاتجاه: عبدالفتاح حسن، المرجع السابق، ص ١١٨، يحيى الجمل، المرجع

السابق، ص ١٦٠ و١٦١.

المطلب الرابع السلطات العامة LES POUVOIRS PUBLICS

بعد أن تكلم الدستور في بابه الأول عن الحريات العامة، خصص الثلاثة أبواب التالية منه للسلطات العامة، فتناول تنظيم السلطة التشريعية في الباب الثاني (مادة ١٤ - ٢٤)، والتنفيذية في الباب الثالث (مادة ٢٥ - ٣١)، ثم القضائية في الباب الرابع (مادة ٣٢ - ٣٤). وستناول في بنود أربعة : السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، وأخيرا العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية^(١).

الفرع الأول السلطة التشريعية LE POUVOIR LÉGISLATIF

طبقا لنص المادة ١٤ من الدستور المؤقت، السلطة التشريعية أثناء هذه الفترة، سلطة مركبة Un Pouvoir Complexe تقتصر في نفس الوقت على الأمير والمجلس التأسيسي. فلا يستطيع أي منها الاستئثار بها وممارستها على انفراد. فالتشريع اذن عمل مشترك Oeuvre Commune بين الأمير والمجلس التأسيسي. ولكن، كيف يساهم كل منهما في هذا العمل ؟ هذا ما نتناوله الآن بالبحث.

أ - الأمير :

إذا كانت العملية التشريعية تتكون من ثلاثة أركان : الاقتراح، المناقشة والتصويت، ثم التصديق، فان السلطة التشريعية للأمير تشمل : الأول والأخير منها . وله إلى جانب ذلك اختصاص ثالث وان لم يكن ركنا في عملية التشريع فهو شرط لنفاذه، ألا وهو اصدار القانون ونشره^(٢).

(١) رسالتنا للدكتوراه السابقة الذكر، ص ١٦٨ وما بعدها.

(٢) المواد: ١٤، ١٧، ٢٦ من القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٢.

١ - حق الأمير في اقتراح القوانين : Droit D'initiative :

الاقتراح هو التصور الأول لما سيكون عليه القانون . وهو الخطوة الأولى نحو التشريع . ولقد اختلفت نظرة الدساتير نحو هذا الحق ، فجعله البعض حقا مطلقا للسلطة التنفيذية لا يشاركها فيه أحد . مثال ذلك في فرنسا دساتير السنة الثامنة : دستور ١٨١٤ ودستور ١٨٥٢ .

وجعله البعض حقا مطلقا للبرلمان . مثال ذلك دساتير السنة الثالثة في فرنسا : دستور سنة ١٧٩١ وسنة ١٧٩٣ ، وكذلك الدستور الأميركي .
وذهبت فئة ثالثة من الدساتير إلى جعله حقا مشتركا تمارسه كلا السلطتين^(١) .
مثال ذلك الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ والدستور الكويتي الحالي^(٢) .

ولقد اتجه الدستور المؤقت الاتجاه الأول ، فاقصر في حق اقتراح القوانين على السلطة التنفيذية دون سواها . فمشروع القانون يطرح على المجلس التأسيسي بمرسوم أميرى بعد أن تتم موافقة مجلس الوزراء الذي يرأسه الأمير أو نائبه على ذلك المشروع^(٣) .

واعتقد أن المشرع الدستوري قد حالفه التوفيق فيما ذهب إليه من قصره لحق الاقتراح على السلطة التنفيذية . لأن في ذلك مراعاة لصفة النظام المؤقتة ، والهدف الأصلي من قيامه . فلقد كفى بذلك المجلس التأسيسي عبء القيام بمهمة اقتراح القوانين وتحضير مشاريعها وما يتطلبه ذلك من جهد ووقت . فأتاح له بذلك فرصة التفرغ للقيام بالمهمة الأساسية التي كانت الغرض أصلا من تشكيله ألا وهي اعداد مشروع الدستور الدائم للبلاد .

٢ - التصديق : La Sanction.^(٤)

ولقد قررت المادة ١٤ من الدستور المؤقت ، للأمير هذا الحق . فله أن

(١) أنظر في ذلك : CF. BARTHÉLÉMY et DUEZ : Traité de droit constitutionnel, nouvelle édition, librairie DALLOZ Paris, 1933, P.731

(٢) الدستور الحالي : المواد ٦٥ و ١٠٩ .

(٣) المادة ١٧ من الدستور المؤقت . وكذلك المادة ٢٥ من اللائحة الداخلية للمجلس التأسيسي .

(٤) أنظر في الطبيعة القانونية لهذا الحق CF. CARRÉ DE MALBERG: Contribution à la théorie générale de L'État. recueil Sirey Paris 1920 Tome I, pp. 383-402.

يصادق على القانون ويصدره، أو أن يتمتع عن التصديق على مشروع القانون الذي وافق عليه المجلس فيكون بذلك قد دفنه. فالأمير يملك بهذا الصدد حق اعتراض مطلق وليس مجرد حق اعتراض توقيفي Veto Suspensif فالقانون لا يمكن أن يتم إلا بتوافق ارادتين، ارادة الأمير و ارادة المجلس التأسيسي .

والملاحظ هنا أن الدستور المؤقت لم يشر إلى حق الاعتراض التوقيفي أو إعادة النظر في مشروع القانون. فذهب الدكتور عبدالفتاح حسن الى تبرير ذلك بقوله «وذلك بديهي ما دام أن أعضاء المجلس لا يملكون حق الاقتراح وما دام دورهم يقتصر على الموافقة على المشروعات التي تحال إليهم من مجلس الوزراء، الذي يرأسه الأمير، وهو الذي كان مفروضاً أن يملك حق الاعتراض»^(١).

ولقد برر الدكتور يحيى الجمل عدم نص الدستور المؤقت على حق الاعتراض نفس التبرير السابق وتبنى نفس الرأي^(٢). ونحن لا نفتنح بهذا التبرير، ذلك أن الواقع العملي أظهر بأن حق المجلس التأسيسي لا يقتصر على اقرار مشروعات القوانين التي تحال إليه من مجلس الوزراء الذي يرأسه الأمير، كما ذهب الدكتور عبدالفتاح والدكتور الجمل، بل يتعداه إلى التعديل فيها واقرارها بالصورة التي يراها هو. هذا من ناحية، أما من الناحية الأخرى، فاننا لو سايرنا ذلك الرأي لوجدنا انفسنا نتساءل عن جدوى النص على احالة الاقتراح إلى المجلس التأسيسي، ما دام دوره يقتصر على الموافقة على المشروعات التي تحال اليه على حد تعبير ذلك الرأي .

ونعتقد أن عدم اشارة الدستور المؤقت إلى حق الاعتراض التوقيفي أو إعادة النظر، يرجع إلى أن ما يترتب على إعادة النظر من تطويل في الاجراءات وتأخير في الوقت ان كان له ما يبرره في دساتير دائمة، فانه يتنافى وطبيعة الدستور المؤقتة و حياة المجلس التأسيسي التي لا تتجاوز السنة، والمهمة الكبيرة الملقاة على عاتقه، وهي اعداد دستور دائم للبلاد .

(١) أنظر مؤلفه «مبادئ» النظام الدستوري في الكويت»، ص ١٢٢.

(٢) راجعه في مؤلفه سابق الذكر «النظام الدستوري في الكويت»، ص ١٣٧.

ب - المجلس التأسيسي : L'Assemblée Constituante :

نتناول بالبحث : تشكيله، اجراءات العمل أمامه، استقلاله، ثم نتكلم عن اختصاصاته، وبصورة موجزة .

أولا : تشكيله : Sa Composition :

تشكل المجلس في ديسمبر سنة ١٩٦١ من نوعين من الأعضاء^(١) :

١ - أعضاء ينتخبون بالاقتراع العام وعددهم عشرون عضوا. ويشترط في

المرشح لعضوية المجلس ثلاثة شروط^(٢) :

- ألا تقل سنه عن ثلاثين سنة ميلادية .

- أن يجيد القراءة والكتابة .

- أن يكون كويتيا من الذكور، ومدرجا اسمه في جدول الانتخاب. وعلى

ذلك لا يحق للاناث ترشيح أنفسهن لعضوية المجلس .

٢ - أعضاء بحكم وظائفهم : وهم الوزراء. وليس ثمة ما يمنع من أن يجمع

الوزير بين الصفتين فيكون وزيرا وعضوا منتخبا في نفس الوقت. وهذا ما

حدث فعلا بالنسبة لثلاثة منهم، من بين عدد الوزراء البالغ آنذاك ١٤

وزيرا. وبذلك كان عدد أعضاء المجلس التأسيسي ٣١ عضوا منتخبين

وبحكم وظائفهم .

ولعله من المفيد أن نذكر هنا، بأنه على الرغم من أن للوزراء العضوية

الكاملة في المجلس التأسيسي، نجد أنهم قد امتنعوا عن التصويت على مشروع

الدستور الدائم بغية أن يتركوا أمر ذلك لممثلي الشعب وحدهم، وهم الأعضاء

المنتخبون .

ثانيا : اجراءات العمل أمام المجلس :

أ - الانعقاد :

في غير حالات الضرورة يجتمع المجلس في المكان المخصص له وذلك

(١) المادة ١٥ من الدستور المؤقت .

(٢) المادتان : ٩ و١٣ من نظام انتخاب أعضاء المجلس .

بدعوة من الرئيس أو من ثمانية أعضاء على الأقل^(١) . وينعقد المجلس برئاسة رئيسه أو نائبه عند غيابه وعند غيابها يتولى الرئاسة أكبر الأعضاء سناً .^(٢)

ب - النصاب :

ويقصد بالنصاب أمران : الأول هو توافر العدد اللازم من الأعضاء لكي يعتبر الانعقاد صحيحاً ، والثاني هو العدد اللازم من الأصوات حتى يمكن للمجلس أن يصدر قراراً .

وبالنسبة للأمر الأول ، فإن انعقاد المجلس يكون صحيحاً إذا حضرت الأغلبية المطلقة لأعضائه ، أما بالنسبة للأمر الثاني ، فإن قرارات المجلس تتخذ بالأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين^(٣) .

ثالثاً : استقلال المجلس :

من أجل أن يقوم المجلس التأسيسي بوظائفه الهامة على أكمل وجه ، حرص الدستور المؤقت على كفالة استقلاله واستقلال أعضائه .

فلقد أعطته المادة ١٩ من الدستور السلطة في تحديد موعد اجتماعاته ، ولم يعط الدستور للسلطة التنفيذية حق تأجيل تلك الاجتماعات . ونصت هذه المادة على حقه في وضع لائحته الداخلية وإصدارها . ومختص المجلس طبقاً لنص المادة ٣٥ من القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦١ ، بالفصل في الطعون الانتخابية الخاصة بأعضائه . ولقد صدر القانون رقم ٨ لسنة ١٩٦٢ بشأن عدم المسؤولية والحصانة البرلمانية لأعضاء المجلس التأسيسي ، مقرر لهم نوعين من الحصانة البرلمانية ، الحصانة النيابية ضد المسؤولية عما يبداه العضو من الأفكار والآراء أثناء قيامه بأداء مهمته أمام المجلس أو في لجانه ، والحصانة النيابية ضد الإجراءات الجزائية التي تحول دونه ودون المشاركة الفعلية في أعمال المجلس .

وحتى يجعلهم في مأمن من العوز المالي ، قرر الدستور مكافأة لأعضاء

(١) المادة ١٩ من الدستور المؤقت .

(٢) المادة ٢٠ من الدستور المؤقت .

(٣) نفس المادة .

المجلس المنتخبين وقدرها مائة وخمسون ديناراً كويتياً (المادة ٢٤ من الدستور المؤقت) .

رابعاً : اختصاصات المجلس :

على عكس ما ينص عليه الدستور الدائم باعطاء أعضاء مجلس الأمة حق الاقتراح ، فإن الدستور المؤقت لم يعط للمجلس التأسيسي الحق في اقتراح القوانين . وجعل ذلك من اختصاص السلطة التنفيذية كما سبق القول . وبذلك لم يتبق للمجلس التأسيسي إلا الحق في مناقشة مشاريع القوانين التي تحال إليه من مجلس الوزراء بمرسوم أميري ، والموافقة عليها أو رفضه اعطاء تلك الموافقة .

إلا أن اللائحة الداخلية للمجلس أشارت إلى حق كل عضو من أعضاء المجلس في تقديم اقتراح برغبة في اتخاذ إجراء معين . وإذا وافق عليه المجلس كان هذا منه اقتراحاً برغبة يبلغ إلى الوزارة أو الوزارات المختصة .^(١) فللمجلس إذاً ابداء رغبته في موضوع ما ، وليس له الحق في اقتراح القوانين . والاقتراح برغبة وإن كان له وزنه من الناحية السياسية ، إلا أنه لا يشكل أي الزام قانوني .

غير أنه إلى جانب حقه في مناقشة القوانين والموافقة عليها ، فإن للمجلس سلطة تأسيسية ، ذلك أن مهمته الأصلية والهدف الرئيسي من تشكيله هو إعداد مشروع دستور دائم للبلاد «يبين نظام الحكم فيها على أساس المبادئ الديمقراطية المستوحاة من واقع الكويت وأهدافها»^(٢) .

ولقد شكل المجلس بتاريخ ٣/٣/١٩٦٢ بالاستناد لنص المادة ١٦ من لائحته الداخلية ، لجنة فرعية خماسية من بين أعضائه لاعداد ذلك المشروع . وقد أنجزت تلك اللجنة مهمتها في ٨/١١/١٩٦٢ . ورفع المشروع الذي أقره المجلس إلى الأمير الذي صادق عليه في ١١/١١/١٩٦٢ بالصورة التي أقرها المجلس وبدون أي تعديل .

وهكذا نرى أن المجلس التأسيسي وإن كانت له سلطة تشريعية إلى جانب سلطته التأسيسية إلا أنه لم يكن ينفرد انفراداً كاملاً بأي من هاتين السلطتين .

(١) المواد من ٤٣ إلى ٤٦ من اللائحة الداخلية للمجلس التأسيسي .

(٢) المادة رقم ١ من الدستور المؤقت .

فدوره في السلطة التشريعية يقتصر على مناقشة مشاريع القوانين المحالة إليه من السلطة التنفيذية وسلطة اقرارها. أما بالنسبة للسلطة التأسيسية للمجلس فكانت تقتصر على اعداد مشروع لدستور دائم. ولا يتم للقانون الذي أقره المجلس أولمشروع الدستور الذي أعده صفته إلا بعد تصديق الأمير عليه واصداره ونشره في الجريدة الرسمية .

الفرع الثاني السلطة التنفيذية

LE POUVOIR EXÉCUTIF

يتولى السلطة التنفيذية الأمير، ويعاونه في ذلك الوزراء، ومجلس الوزراء^(١).

أ - الأمير :

هو الرئيس الأعلى للدولة، وذاته مصونة ولا يتحمل أي تبعة^(٢)، وهو الذي ينشئ المصالح العامة ويعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم^(٣). والوزراء مسؤولون أمامه عن شؤون وزاراتهم (وأمام المجلس التأسيسي)^(٤)، وهو الذي يرأس مجلس الوزراء^(٥)، إلا أن له أن يعين نائبا له في رئاسة هذا المجلس (مادة ٣١ من الدستور) ويكون بذلك على قمة السلطة التنفيذية. وأخيرا فهو الذي يصدر القوانين التي تكون نافذة بعد نشرها في الجريدة الرسمية. فهو رئيس للدولة ورئيس للحكومة. وهي خاصة من خصائص النظام الرئاسي .

ب - الوزراء :

وهؤلاء أداة السلطة التنفيذية، ويساعدون الأمير على ممارستها، ويخضعون في تعيينهم وإقالتهم لسلطانه، ويقوم كل منهم بأعمال وزارته، ويسألون عن ذلك أمام الأمير وأمام المجلس التأسيسي^(٦). وقد صدر في

(١) المواد من ٢٥ - ٣١ من الدستور المؤقت .

(٢) المادة ٢٩ من الدستور المؤقت .

(٣) المادة ٢٧ من الدستور المؤقت .

(٤) المادة ٣٠ من الدستور المؤقت .

(٥) المادة ٢٨ من الدستور المؤقت .

(٦) المادة ٣٠ من الدستور المؤقت .

١٧/١/١٩٦٢ المرسوم الأميري رقم ٢ لسنة ١٩٦٢ بإعادة تنظيم الوزارات
وحدد عددها بأربع عشرة وزارة، وبذلك يكون عدد الوزراء ١٤ وزيراً

ج - مجلس الوزراء :
Le Conseil Des Ministees :

وهو اجتماع كل الوزراء تحت رئاسة الأمير أو نائبه، ولقد حلّ مجلس
الوزراء محلّ المجلس الأعلى في جميع اختصاصاته^(١). وتجدر الإشارة هنا بأنه على
خلاف المادة ٥٥ من الدستور الدائم والتي تنص على أن «يتولى الأمير سلطاته
بواسطة وزرائه» نجد أن المادة ٢٥ من الدستور المؤقت تنص على أن «يتولى
السلطة التنفيذية الأمير ويعاونه في ذلك الوزراء».

فالقاعدة التي أتت بها المادة ٥٥ من الدستور الدائم هي ظاهرة من مظاهر
النظام البرلماني وعلى عكس ذلك فإن القاعدة التي نص عليها الدستور المؤقت في
المادة ٢٥ تعتبر ظاهرة من مظاهر النظام الرئاسي.

وينعقد مجلس الوزراء بحضور الأغلبية لأعضائه ويصدر قراراته بالأغلبية
المطلقة لأعضائه الحاضرين. ويرجح عند تساوى الأصوات الجانب الذي فيه
رئيس الجلسة^(٢).

الفرع الثالث

السلطة القضائية

LE POUVOIR JUDICIAIRE

أما السلطة القضائية فقد خصصت لها المواد (٣٢، ٣٣، ٣٤) من
الدستور المؤقت تحت الباب الرابع، ولقد أكدت المادة ٣٢ منه مبدأ استقلال
القضاء. حيث تنص على أن «القضاة مستقلون ولا يخضعون في قضائهم لغير
القانون وضمايرهم».

وتؤكد المادة ٣٤ من الدستور المؤقت مبدأ علنية جلسات المحاكم. حيث
تقول «جلسات المحاكم علنية، إلا إذا قررت المحكمة أن تكون سرية مراعاة
للنظام العام والآداب».

(١) المادة ٣١ من الدستور المؤقت.

(٢) نفس المادة السابقة.

وأحالت المادة ٣٣ من الدستور المؤقت إلى قانون خاص، يصدر لينظم المحاكم، ويحدد اختصاصاتها والاجراءات أمامها، فنصت على أن «يعين القانون اختصاص المحاكم والاجراءات القضائية» .

الفرع الرابع

العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

LES RÉLATIONS ENTRE L'ÉXÉCUTIF ET LE LÉGISLATIF

والمقصود من ذلك هو وسائل التأثير المتبادل بين كل من السلطتين. ذلك أن الفصل الكامل بينهما متعذر. فلا بد وأن يكون هنالك ولو قدر بسيط من الاتصال ليتحقق الانسجام بين السلطتين لتسهيل سير عملهما في جملة .

فإلى جانب تلك السلطة المشتركة للأمير، حيث جعله الدستور على رأس السلطة التنفيذية من ناحية، وجعل له المشاركة في العملية التشريعية من ناحية أخرى، جعل الدستور للمجلس التأسيسي وسائل تأثير تجاه السلطة التنفيذية كما جعل لهذه الأخيرة وسائل تأثير عليه مراعيًا في كل ذلك صفة النظام المؤقتة .

أ - وسائل المجلس التأسيسي تجاه السلطة التنفيذية :

Les Moyens D'action de L'assemblée sur L'Éxeculity :

للسلطة التشريعية في الأنظمة البرلمانية وسائل عديدة، تتمكن عن طريق ممارستها من تحقيق رقابة فعلية على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية. ومنها حق السؤال Les Questions والاستجواب L'interpellation وتكوين لجان التحقيق La mise en Comissions D'enquête وحق طرح موضوع عام للمناقشة Discussion D'une Question D'intéret Général.

إلا أن أخطر تلك الوسائل هي حق طرح الثقة بوزير معين، أو بالوزارة أجمع. ومع أن النظام الأساسي، قد جعل للمجلس التأسيسي حق بحث السياسة العامة والاشراف على تنفيذها ونص صراحة على أن الوزير مسؤول أمامه عن أعمال وزارته (وأمام الأمير)، إلا أنه لم يعط للمجلس من تلك الوسائل إلا حق توجيه السؤال إلى الوزراء فيما يتعلق بشؤون وزاراتهم. «ويجب

الوزير على ما يوجه من أسئلة خلال مدة لا تقل عن أسبوع من تاريخ توجيه السؤال إلا إذا وافق على الاجابة في وقت أقصر^(١)».

ب- وسائل السلطة التنفيذية تجاه المجلس:

وتحقيقا لفكرة التوازن L'IDÉE D'ÉQUILIBRE بين المجلس والسلطة التنفيذية، فإن الدستور بمقابل حرمانه المجلس التأسيسي من أهم وسائل المراقبة التي يقرها النظام البرلماني عادة للسلطة التشريعية في مواجهة التنفيذية، قد حرم هذه الأخيرة أيضا من أهم الوسائل التي يقرها لها عادة ذلك النظام، كحق دعوة المجلس إلى الانعقاد، وتأجيل جلساته، أو حله. فكفل بذلك استقلال كل منها تجاه الآخر.

إلا أننا لا ننكر ذلك الأثر الذي يمكن أن يحدثه الأربعة عشر وزيرا، الذين هم بحكم وظائفهم أعضاء بالمجلس التأسيسي، وعلى الأخص بالنسبة للنياب المطلب لآخاذ قرارات المجلس، متى ما علمنا أن عدد أعضاء المجلس هو ٣١ عضوا منتخين وبحكم وظائفهم. ولا يفوتنا أن نشير في هذا الصدد إلى حق الحكومة في «أن تندب من يمثلها في المجلس من كبار الموظفين أو الخبراء عند بحث موضوع معين. وللمندوب حق الاشتراك في المناقشة دون أن يكون له رأي معدود في حساب الأصوات»^(٢).

المطلب الخامس

طبيعة نظام الحكم أثناء هذه الفترة

LA NATURE DE SYSTÈME

من العرض السابق، نستطيع تكييف الطبيعة القانونية والسياسية لنظام الحكم أثناء فترة الانتقال على الوجه الآتي:

أ - إذا نظرنا إليه من الزاوية الديمقراطية، نجد أنه نظام شبه ديمقراطي أو ما يطلق عليه الفقه الفرنسي «PLOUTO-DÉMOCRATIQUE». وهو صورة من

(١) المادة ١٨ من القانون رقم السنة ١٩٦٢ بالنظام الأساسي للحكم في فترة الانتقال.

(٢) المادة ٢١ من القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٢ بالنظام الأساسي للحكم في فترة الانتقال.

صور نظم الحكم يندمج فيها عنصران : ديمقراطي حيث تأتي السلطة عن طريق الانتخاب وعنصر أوتوقراطي AUTOCRATIQUE حيث تأتي السلطة عن غير طريق الانتخاب، كالارث، أو التعيين، أو الغزو، أو الاكراه . . الخ^(١).

فاذا أمكننا تعريف الديمقراطية بأنها حكومة الشعب لنفسه أو عن طريق نوابه المنتخبين، فان نظام الحكم أثناء فترة الانتقال يبعد بعض الشيء عن الديمقراطية. فرييس الدولة الذي هو في الوقت نفسه رئيس الحكومة يأتي عن طريق الارث UN MONARQUE وهناك عدد كبير من أعضاء المجلس التأسيسي يأتون عن طريق التعيين. وهم الوزراء الذين يعتبرون أعضاء فيه بحكم وظائفهم وعددهم ١٤ وزيراً من مجموع عدد أعضاء المجلس الذي لا يتعدى ٣١ عضواً. وزيادة على ذلك فان قانون انتخاب أعضاء المجلس قد حرم الفتاة من حق الانتخاب ومن حق الترشيح لعضوية ذلك المجلس. فيكون بذلك قد حرم نصف الشعب لا من حقه في الترشيح فقط بل من حقه في أن يختار نوابه الذين يمثلونه في المجلس. زد على ذلك أن الدستور المؤقت وإن كان قد نص على الحريات العامة، إلا أنه لم يحمها بالنص على هيئة تمارس رقابة دستورية القوانين واللوائح. ومن هنا صح تكييف ذلك النظام بأنه نظام شبه ديمقراطي أو PLOUTO-DÉMOCRATIQUE حسب التسمية الفرنسية، وذلك منظورا له من الزاوية الديمقراطية.

ب - وإذا نظرنا إليه من زاوية التطبيق العملي للديمقراطية، ومشاركة الشعب في ممارسة الحكم، لوجدنا أنه نظام نياي خالص. فليس للديمقراطية المباشرة أو شبه المباشرة أي أثر فيه.^(٢) فالدستور المؤقت لم يشر أبداً إلى أي مظهر من

(١) أنظر في تعريف هذا النظام :

CF. MAURICE DUVERGER. Institutions politiques et Droit constitutionnel- Thémis, Paris 1970. pp. 110-113 .

(٢) أنظر في هذه الأنواع من الديمقراطية في الفقه الفرنسي :

CF. LÉON DIGUIT, Traité de Droit constitutionnel, 2 édition, Paris 1923, tome 2, pp 473

= etsuiv .

مظاهرها : مثل الاستفتاء الشعبي ، أو حق الاعتراض الشعبي ، أو حق الاقتراح الشعبي . أو إلى حق الشعب في حل البرلمان . . الخ . ومن هنا تظهر صفته النيابية الخالصة .

ج - ومن زاوية العلاقة بين السلطات والطريقة التي وزعت بواسطتها وظائف الدولة فيما بينها، نستطيع أن نميز بين ثلاثة أنواع من نظم الحكم :

- ١ - نظام الجمعية ^(١) . Le Régime D'assemblée .
- ٢ - النظام البرلماني ^(٢) . Le Régime Parlementaire .
- ٣ - النظام الرئاسي ^(٣) . Le Régime Présidentiel .

فإذا نظرنا إلى نظام الحكم أثناء فترة الانتقال من هذه الزاوية لوجدنا أنه

= - BURDEAU, Traité de science politique, librairie générale Paris 1949-1954, Tome, IV, PP.162 et suiv .

- BURDEAU : Manuel de Droit constitutionnel Paris 1947, P.91 et suiv .

- BURDEAU Droit constitutionnel et inst. 2^{ème} édition, Paris 1965 librairie générale PP 133 et suivi .

- LAFERRIÈRE JULIEN: Manuel de Droit constitutionnel, Paris 1943, pp. 410 et suivi .

- DUVERGER M. : Institutions politiques et Droit constitutionnel, 1^{ère} édition, Paris, 1963, PP. 78 et Suivi .

- وانظر في الفقه العربي :

- ثروت بدوي : النظم السياسية، القاهرة ١٩٦٤، الجزء الثاني، ص ١٦٢ وما بعدها، وانظر فؤاد العطار : النظم السياسية، القاهرة سنة ١٩٦٨، ص ١٩٦ وما بعدها .

- وانظر السيد صبري : النظم الدستورية في البلاد العربية، القاهرة ١٩٥٦، ص ١٩- ٢٣ .

(١) وانظر في نظام الجمعية :

- CF. P.BASTID. Le gouvernement d'assemblée Paris, 1956.

(٢) وانظر في النظام البرلماني :

- CF. P. La Lumière et A. Demichel: les Régimes Parlementaires Européens: Edition thémis Paris 1966 pp. 1-74, L'introduction .

(٣) أنظر في النظام الرئاسي :

- CF. GILSON : La découverte du Régime Présidentiel, Paris: 1968.

ويظهر مما تقدم أن نظام الحكم في فترة الانتقال كان نظاماً خاصاً
روعت فيه عدة اعتبارات، ونستطيع تلخيص الطبيعة القانونية والسياسية لذلك
النظام: بأنه نظام شبه ديمقراطي، شبه رئاسي، ويأخذ بالديمقراطية النيابية
الخاصة.

Un Régime Plouto-démocratique semi-présidentiel et qui adopte la
démocratie représentative. (١)

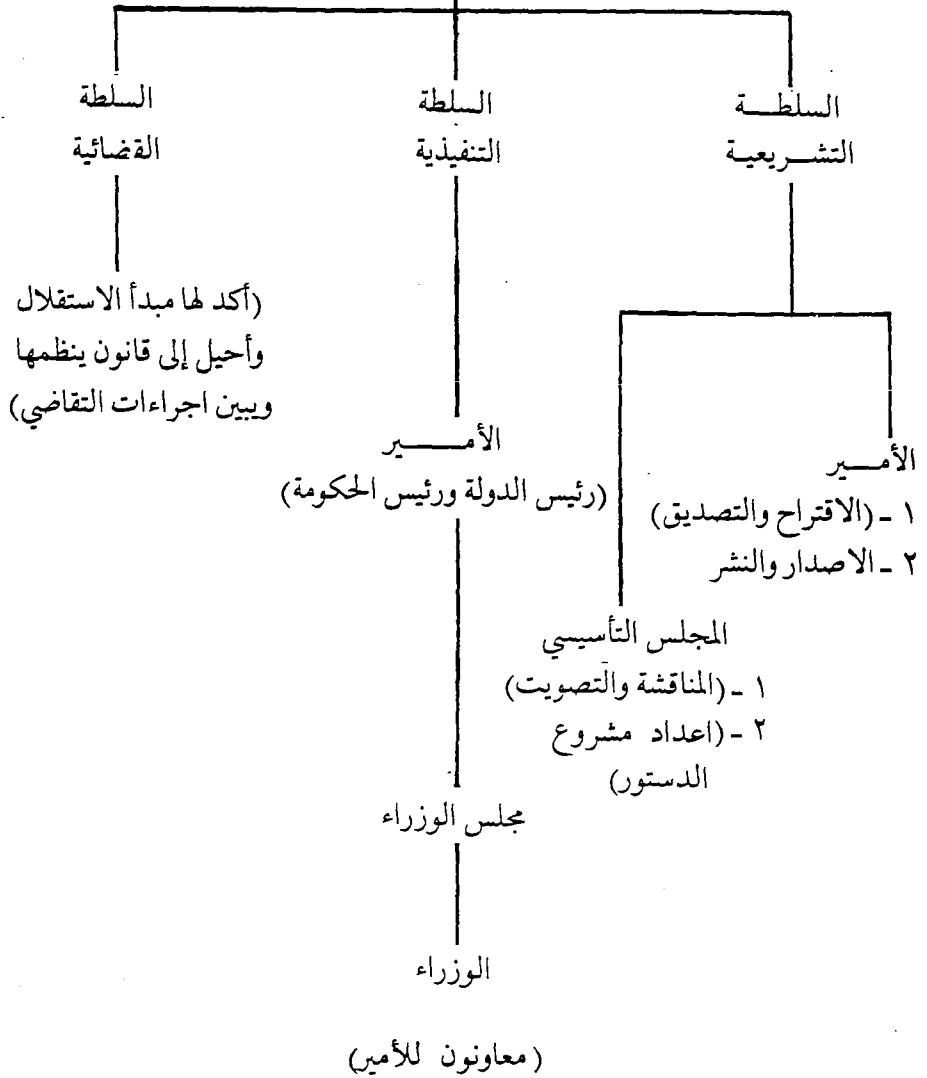
وبهذا تنتهي من دراسة هذه الفترة وبها تنتهي دراستنا للتطور التاريخي
لنظام الحكم في الكويت والذي خصصنا له هذا القسم الأول من دراستنا.
وستنتقل الآن إلى القسم الثاني لدراسة النظام المعاصر في إطاره النظري.

(١) يطلق Duverger تسمية نظام شبه رئاسي Mi ou Sèmi-présidentiel على الأنظمة التي تأخذ
بجوهر النظام البرلماني، إلا أنها أنظمة جمهورية يأتي فيها رئيس الدولة عن طريق الانتخاب
العام الحر المباشر، ويعطي سلطات واسعة مثل النظام الفرنسي للجمهورية الخامسة بعد تعديل
الدستور سنة ١٩٦٢. أما نحن فعلى العكس، فقد استعملنا هذا الاصطلاح للدلالة على
النظام الذي يأخذ أصلاً بجوهر النظام الرئاسي، إلا أنه جعل نظام الدولة وراثياً على التفصيل
الذي شرحناه:

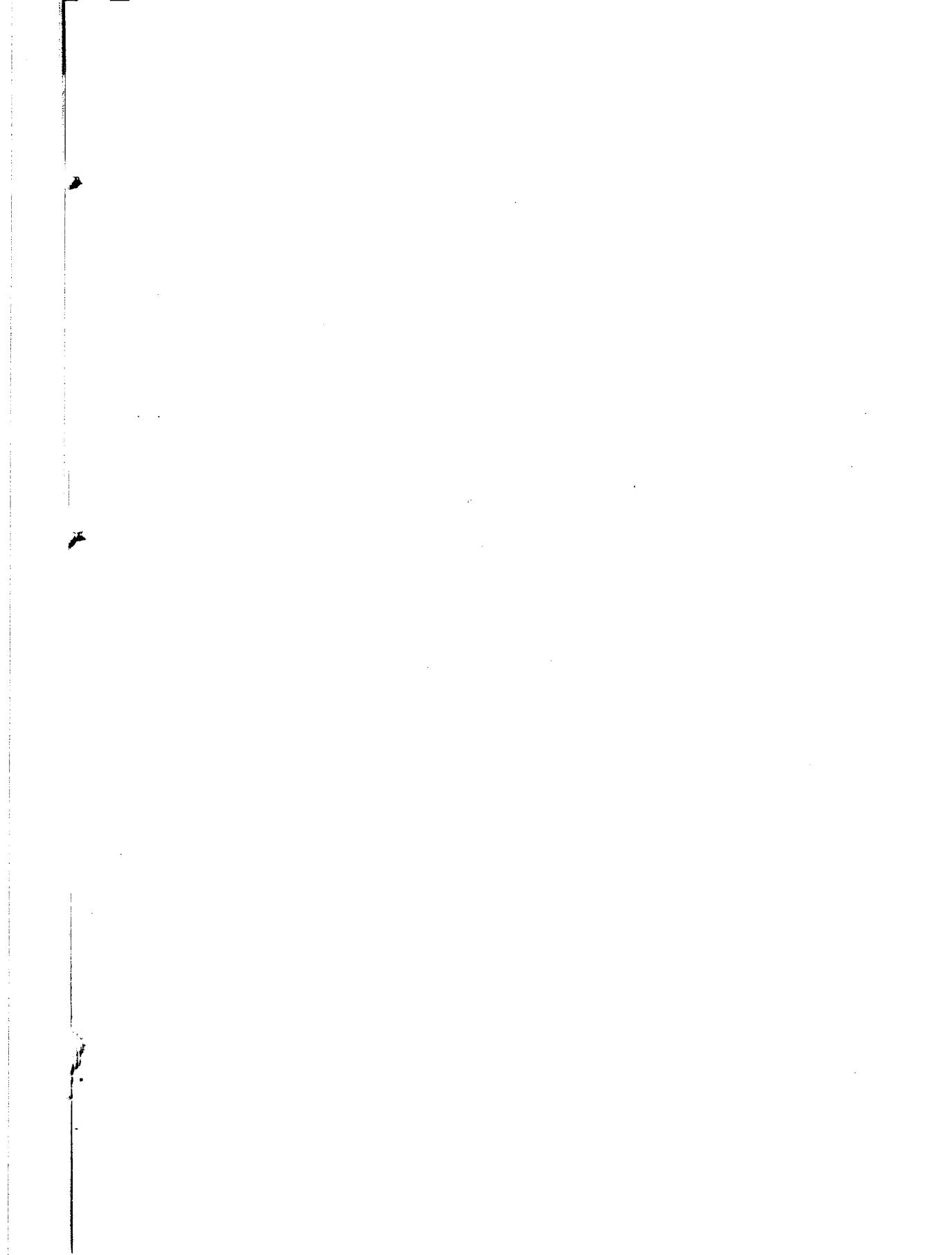
CF. DUVERGER, institu-pol et Droit constitu, op cit, p.p. 11 éme édit. p.p. 736 et suivi.

نظام الحكم أثناء فترة الانتقال

السلطات العامة



القسم الثاني
النظام في إطار النظري



تمهيد وتقسيم :

حدث اليوم كثير من التغيير على الناس والأشياء في الكويت. فالدولة عضو في جامعة الدول العربية منذ عام ١٩٦١ وفي الجماعة الدولية منذ عام ١٩٦٣، ودولة الكويت تعيش اليوم في ظل دستور ١١ نوفمبر ١٩٦٢ الذي بُدئ العمل به في يناير ١٩٦٣. هذا الدستور الذي جعل من الكويت دولة ديمقراطية، السيادة فيها للأمة مصدر كل السلطات.

فقد أتم المجلس التأسيسي نظر مشروع الدستور خلال سبع جلسات أسبوعية وخصص جلستين لمناقشة المذكرة التفسيرية للدستور.

وفي ٢٩/١٠/١٩٦٢ أي قبل العمل بالدستور بثلاثة أشهر، صدر أمر أميري بتعيين ولي العهد حينذاك الشيخ صباح السالم الصباح. وأبلغ هذا الأمر إلى المجلس التأسيسي الذي قابله بالتأييد.

وفي ٨/١١/١٩٦٢، رفع مشروع الدستور الذي أقره المجلس التأسيسي إلى الأمير، الذي صدق عليه وأصدره في ١١/١١/١٩٦٢ بالصورة التي أقرها المجلس التأسيسي ودون أي تعديل.

وفي ١٢/١١/١٩٦٢ صدر القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢ في شأن انتخابات أعضاء مجلس الأمة. وأجريت هذه الانتخابات فعلا في ١/٢٣/١٩٦٣.

وأخذاً بحكم المادة ٥٧ من الدستور القائلة : «يعاد تشكيل الوزارة . . . عند بدء كل فصل تشريعي لمجلس الأمة»، قدمت الوزارة التي كانت قائمة في «فترة الانتقال» استقالته يوم ٢٥/١/١٩٦٣. وشكلت وزارة وفقا للأسس الدستورية الجديدة في ٢٨/١/١٩٦٣.

وطبقا لنص المادة ١٨٢ من الدستور القائلة : «ينشر هذا الدستور في الجريدة الرسمية ويعمل به من تاريخ اجتماع مجلس الأمة، على ألا يتأخر هذا الاجتماع عن شهر يناير سنة ١٩٦٣»، افتتح أمير البلاد الجلسة الأولى لمجلس الأمة بنطق أميري أدمجت فيه اليمين الدستورية التي يؤديها رئيس

الدولة تنفيذاً لحكم المادة ٦٠ من الدستور. كما أدى الوزراء اليمين الدستورية أمام مجلس الأمة كأعضاء فيه وكان ذلك يوم ٢٩ يناير سنة ١٩٦٣. وهكذا تم وضع الدستور الكويتي الحالي وانتهت فترة الانتقال وبدأ العمل بالدستور الدائم. فبدأت معه أهم مراحل تطور نظام الحكم في الكويت وهي مرحلة النظام المعاصر.

ودراسة وصفية لأحكام هذا الدستور والقوانين المكملة له هي التي سوف تحدد الاطار النظري للنظام الدستوري الكويتي في مرحلته الراهنة. ولكي تكون هذه الدراسة مفصلة ومفيدة، نرى أن تكون دراسة مقارنة ما أمكن، نستعرض فيها عند اللزوم الأسس الدستورية للنظم السياسية والمشاكل الدستورية وما يقدمه كل نظام سياسي لهذه المشاكل من حلول. كما أن الاحالة، الى آراء كبار الفقهاء تبدو ضرورية في هذا الصدد، مما يسمح لنا بالتالي أن نتحسس مكان النظام الدستوري الكويتي في النظرية العامة للنظم السياسية والقانون الدستوري.

ومن الطبيعي في دراسة هذا الموضوع أن نبدأ بالخصائص العامة للنظام الدستوري الكويتي، ثم نشفع هذه الدراسة بأخرى نتناول فيها السلطات العامة في الدستور.

ومن ثم يكون تقسيم موضوعات هذا القسم على الوجه الآتي :
الباب الأول : الخصائص العامة للنظام الدستوري الكويتي.
الباب الثاني : السلطات العامة في الدستور الكويتي.

الباب الأول

الخصائص العامة للنظام الدستوري الكويتي

تمهيد وتقسيم :

يضم الدستور الكويتي ١٨٣ مادة موزعة على خمسة أبواب ومعنونة على الوجه الآتي :

الباب الأول : الدولة ونظام الحكم (المواد من ١ - ٦).

الباب الثاني : المقومات الأساسية للمجتمع الكويتي (المواد من ٧ - ٢٦).

الباب الثالث : الحقوق والواجبات العامة (المواد من ٢٧ - ٤٩).

الباب الرابع : السلطات (المواد من ٥٠ - ١٧٣).

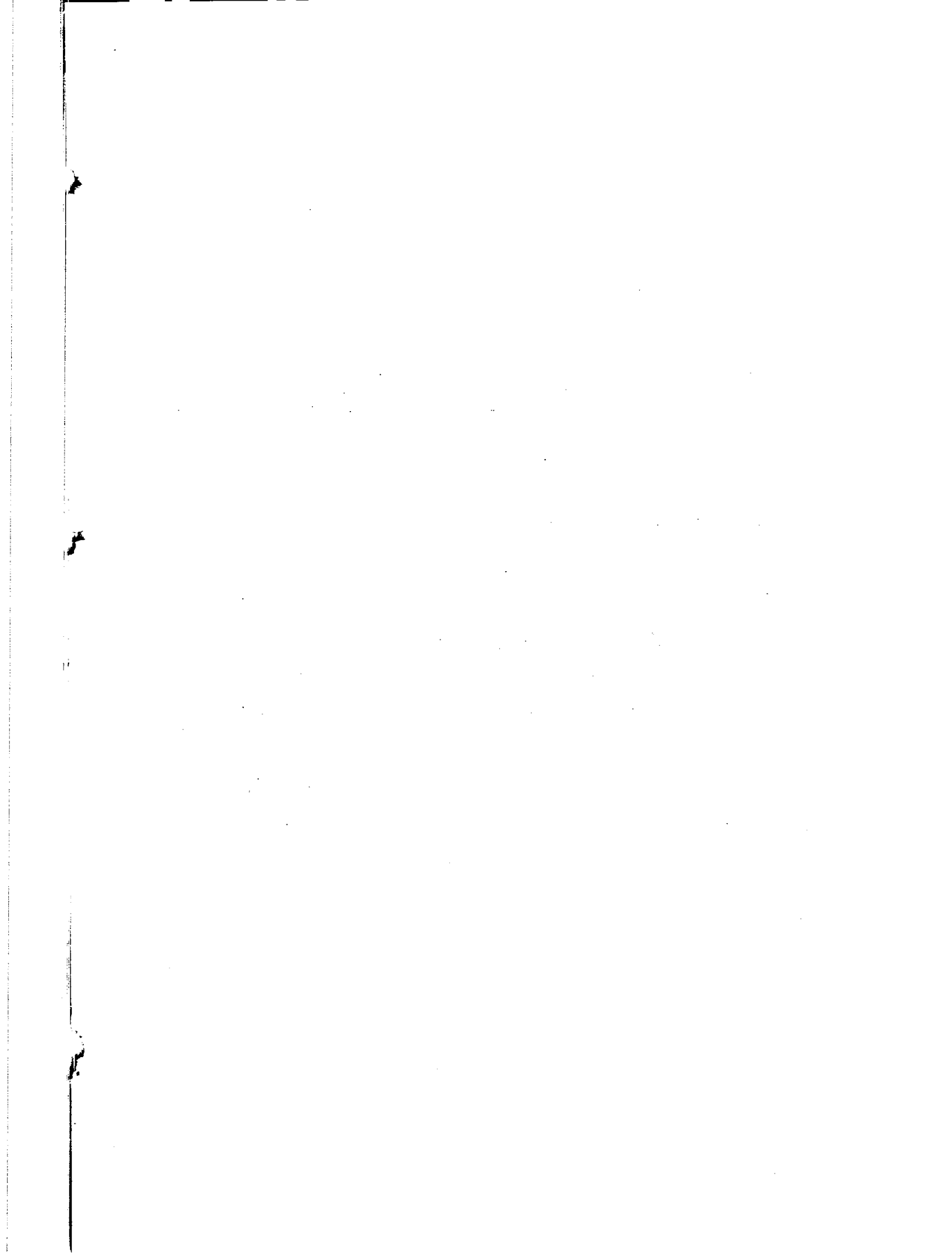
الباب الخامس : أحكام عامة وأحكام مؤقتة (المواد من ١٧٤ - ١٨٣).

ويجدر بنا قبل أن نتكلم عن السلطات العامة في دستور الكويت أن نعرف موضع النظام الدستوري الكويتي من النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية. وذلك بدراستنا للخصائص العامة لهذا النظام.

ويتعين علينا أن نبين في فصلين :

أولاً : الخصائص الشكلية لدستور ١٩٦٢.

ثانياً : الخصائص الموضوعية للنظام الدستوري الكويتي وفقاً لأحكام دستور ١٩٦٢ والقوانين المكملة له.



الفصل الأول

الخصائص الشكلية للدستور ١٩٦٢

يتعين علينا أن نعرض في هذا النطاق لأمرين:

الأول: نوع الدستور الكويتي.

الثاني: أسلوب نشأة الدستور الكويتي.

المبحث الأول

نوع الدستور الكويتي

تمهيد وتقسيم:

من المعروف أن الدساتير تقسم عادة من وجهتين:

أ- فبالنظر إلى إثباتها أو عدم إثباتها في وثيقة مكتوبة، تنقسم إلى دساتير مدونة أو مكتوبة، ودساتير عرفية. وهذا التقسيم ليس مطلقا ولكنه نسبي. فهو يقوم على أساس العنصر الغالب الأعم من القواعد الدستورية في بلد معين. فيعتبر دستور الدولة مكتوبا إذا كانت معظم القواعد التي تتعلق بنظام الحكم فيها قد انتظمت في شكل وثيقة أو عدة وثائق مدونة مما لا ينفي مع ذلك وجود بعض القواعد الدستورية العرفية إلى جانب القواعد المدونة. كما يعتبر دستور الدولة عرفيا إذا كان العنصر الغالب من القواعد الدستورية غير مدون، مما لا ينفي وجود بعض القواعد الدستورية المدونة. فقد توجد مثل هذه القواعد على شكل نصوص مكتوبة ولكنها تظل استثناء من الأصل، أي من القواعد الدستورية العرفية التي تظل هي الغالبة. والحقيقة أن كل دستور ينطوي على جزء منه مدون وجزء عرفي^(١).

(١) راجع في موضوع أنواع الدساتير:

- Laferrière: Manuel de droit constitutionnel; Paris 1947. PP. 282 et : في الفقه الفرنسي
suiv.

- Barthélémy et Duez: Traité de droit constitutionnel, nouvelle éditions. librairie Dalloz,

= Paris, 1963. pp. 185 et suiv.

ب - كذلك يمكن تقسيم الدساتير من حيث قابلية نصوصها للتعديل إلى دساتير مرنة ودساتير جامدة^(١). Constitution souple et constitution rigide. فالدستور المرن هو الذي يمكن تعديله وتنقيحه بواسطة ذات الهيئة التي تملك تعديل القوانين العادية ووفقا لذات الاجراءات والشروط التي يعدل بها القانون العادي. وعلى ذلك لا يكون للنص الدستوري سمو على نص القانون العادي، وذلك كنتيجة حتمية لمرونة الدستور، وبالتالي لا يمكن أن يوجد تعارض بين القانون العادي والدستور المرن. فالقانون الذي يتعارض مع الدستور هو قانون معدل له في واقع الأمر.

= Duverger Maurice: Institutions politiques et droit constitutionnel, thémis, 7em édition, Paris, 1963. PP. 222 et suiv.

وانظر في الفقه العربي: عبد الحميد متولي: الفصل في القانون الدستوري ١٩٥٢ ص ١٣٣ وما بعدها.

سعد عصفور: القانون الدستوري، ١٩٥٤ ص ١٨٧ وما بعدها، عثمان خليل: المبادئ الدستورية العامة ١٩٥٦ ص ٢٢ وما بعدها، محسن خليل: النظم السباسبية والقانون الدستوري، الجزء الثاني الطبعة الثانية ١٩٦٦-١٩٦٧ ص ٧٢ وما بعدها، عبد الفتاح حسن: مبادئ النظام الدستوري في الكويت ١٩٦٨ ص ٢٩ وما بعدها، يحيى الجمل: النظام الدستوري في الكويت ١٩٧٠-١٩٧١ ص ٦١ وما بعدها.

(١) هذا ويلاحظ عند وصف دستور معين بأنه مرن أو جامد أمران:

أولهما: أنه لا علاقة بين وصف الدستور بالمرونة أو بالجمود وبين الطريقة التي تم بها وضعه، وما إذا كانت هذه الطريقة تتفق أو تختلف عن طريقة وضع القانون العادي. فقد يصدر الدستور عن ذات الهيئة التشريعية العادية ويعد مع ذلك دستورا جامدا متى اشترط اجراءات خاصة يجب أن تتبع عند تنقيحه. وقد يصدر الدستور عن هيئة تأسيسية خاصة، وقد يوضع عن طريق الاستفتاء التأسيسي ويعد مع ذلك دستورا مرنا إذا تضمن نصاً يميز تعديله بقانون عادي. أنظر عبد الفتاح حسن: النظام الدستوري في الكويت ص ٤١.

وثانيهما: أنه يلاحظ عدم الارتباط بين التدوين والجمود، وكذلك بين عدم التدوين والمرونة. فالدستور المدون كما يمكن أن يكون جامدا يمكن أن يكون مرنا ومن أمثلة الدساتير المكتوبة المرنة: دستور ايطاليا لعام ١٨٤٨ والروسي لعام ١٩١٨. ومن أمثلة القواعد الدستورية العرفية الجامدة والقوانين الأساسية للمملكة Les lois fondamentales du Royaume التي كانت سائدة في العصر الملكي المطلق في فرنسا والتي لم يكن يكفي لتعديلها موافقة الملك بل كان يلزم لذلك موافقة هيئات أخرى تسمى Les États généraux، عبد الحميد متولي: ص ١٣٤.

أما الدستور الحامد، فهو الذي يتطلب لتعديله اجراءات أشد وأقسى من اجراءات وضع وتعديل القوانين العادية. وبناء على ذلك يكون نص الدستور أسمى من نص القانون، الذي لا يستطيع أن يخرج على مضمون القواعد التي ترد في دستور جامد وإلا كان قانوناً غير دستوري.

فأين موقع دستور الكويت من هذا التقسيم؟ أو بعبارة أخرى، ما هو النوع الذي اتخذته الدستور الكويتي من بين القواعد السابقة؟

يمكن رد صفات الدستور الكويتي بهذا الصدد إلى أمرين هما :

- ١ - أنه دستور مكتوب .
Une constitution écrite .
- ٢ - أنه دستور جامد .
Une constitution rigide .

وفيا يلي تبيان ذلك :

المطلب الأول

دستور مكتوب

UNE CONSTITUTION ÉCRITE

في مجال التفرقة بين الدستور المكتوب والدستور العرفي: لا جدال في أن دستور الكويت هو دستور مكتوب. إذ أن الباحث في النظام الدستوري للكويت يجده في المقام الأول في نصوص الوثيقة الدستورية والتشريعات المكتملة لها.

- أما الوثيقة الدستورية فهي تلك الوثيقة الأم المسماة (دستور الكويت) والتي وضعها المجلس التأسيسي وصدق عليها الأمير وأصدرها. ثم نشرت في عدد خاص من الجريدة الرسمية (الكويت اليوم) بتاريخ ١٢ نوفمبر ١٩٦٢.

وبدأ العمل بها في ١٩٦٣/١/٢٩ على النحو الذي سبق وأن أشرنا إليه. - وإلى جانب الوثيقة الأم، نجد قانون توارث الامارة رقم ٤ الصادر في ١٩٦٤/١/٣٠ الذي يعتبر مكملاً للدستور ويأخذ حكمه بصريح نص الفقرة الأخيرة من المادة الرابعة من الدستور القائلة: «وينظم سائر الأحكام الخاصة بتوارث الامارة قانون خاص يصدر في خلال سنة من تاريخ العمل بهذا

الدستور، وتكون له صفة دستورية، فلا يجوز تعديله الا بالطريقة المقررة لتعديل الدستور».

- وإلى جانب هاتين الوثيقتين نجد وثائق أخرى أقل مرتبة من الدستور، صادرة بقوانين عادية، تضم أيضا قواعد دستورية وإن لم ترد في الدستور ذاته. مثال ذلك: القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢ في شأن انتخاب أعضاء مجلس الأمة والقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

ومن البديهي أن وصف الدستور الكويتي بأنه دستور مكتوب لا ينفي مع ذلك وجود بعض القواعد الدستورية العرفية إلى جانب القواعد المدونة^(١).

فعلى الرغم من حداثة الحكم الدستوري في الكويت، أشار الأستاذ الدكتور عثمان خليل عثمان إلى وجود بعض السوابق والقواعد العرفية إلى جوار القواعد المكتوبة نخص بالذكر منها^(٢):

- ١- جواز الجمع بين ولاية العهد ورئاسة الوزارة.
- ٢- النطق الأميري الذي يسبق الخطاب الأميري - الذي نص عليه الدستور في المادة ١٠٤ منه - عند افتتاح كل دور من أدوار مجلس الأمة.
- ٣- جلوس العضو المستجوب (صاحب الاستجواب) على منصة تقع على يمين منصة الرئاسة، وجلوس الوزير (الموجه إليه الاستجواب) على المنصة التي تقع إلى اليسار (التي يستعملها عادة المقرون).

(١) في مؤلفه مبادئ النظام الدستوري في الكويت، منشورات دار النهضة العربية ١٩٦٨، : يرى الدكتور عبد الفتاح حسن أنه نظرا لأن دستور الكويت لم يبدأ العمل به إلا منذ فترة وجيزة فإن العرف لا يدخل كمصدر للقواعد الدستورية بجانب دستور الكويت. أنظر هامش ص ١٣٨. وأنظر عكس هذا الرأي يحى الجمل المرجع السابق ص ١٤١.

(٢) الدكتور عثمان خليل «دستور الكويت» دروس لطلبة السنة الأولى بكلية الحقوق والشريعة وشعبة الاقتصاد والعلوم السياسية: مذكرات مطبوعة على الآلة الكاتبة يناير ١٩٧١ ص ٣٤-٣٧.

المطلب الثاني

دستور جامد

UNE CONSTITUTION RIGIDE

أما من ناحية المرونة والجمود، فالدستور الكويتي دستور «جامد» لأنه اشترط لامكان تعديله وتنقيحه شروطا واجراءات خاصة أكثر شدة وتعقيدا من تلك المقررة في شأن القوانين العادية. وهذه الضوابط والاجراءات تتفاوت على النحو التالي^(١):

أولا : حالات جمود مؤقت : (تحریم التعديل بصفة مؤقتة) :
نص الدستور على حالتي حظر مؤقت في بحر فترة معينة :

أ - الحالة الأولى هي ما نصت عليه المادة ١٧٦ من الدستور بقولها:
«صلاحيات الأمير الميينة في الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها في فترة النيابة عنه» والنيابة عن الأمير قد نظمتها نصوص المواد (٦١، ٦٢، ٦٣) من الدستور. فتعديل تلك الصلاحيات محظور خلال هذه الفترة.

(١) وردت هذه الضوابط والاجراءات الخاصة في المواد ١٧٤، ١٧٥، ١٧٦، من الدستور:
- تنص المادة ١٧٤ من الدستور على أن: «للأمير ولثلث أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه، أو باضافة أحكام جديدة اليه. فإذا وافق الأمير وأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة على مبدأ التنقيح وموضوعه، ناقش المجلس المشروع المقترح مادة مادة، وتشترط لاقاره موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ولا يكون التنقيح نافذا بعد ذلك الا بعد تصديق الأمير عليه واصداره، وذلك بالاستثناء من حكم المادتين ٦٥، ٦٦ من هذا الدستور.
وإذا رفض اقتراح التنقيح من حيث المبدأ أو من حيث موضوع التنقيح فلا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض. ولا يجوز اقتراح تعديل هذا الدستور قبل مضي خمس سنوات على العمل به».

- وتنص المادة ١٧٥ على أن: «الأحكام الخاصة بالنظام الأميري للكويت ومبادئ الحرية والمساواة المنصوص عليها في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها، ما لم يكن التنقيح خاصا بلقب الامارة أو بالمزيد من ضمانات الحرية والمساواة».

- وتنص المادة ١٧٦ من الدستور على أن:

«صلاحيات الأمير الميينة في الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها في فترة النيابة عنه».

ب - بدافع الرغبة في تحقيق الاستقرار للنظام الجديد الذي وضعه خلال فترة معينة يكتسب خلالها أقدمية مصطنعة، تضافى عليه الاحترام والقوة وتمييء له أسباب الثبات، كثيرا ما ينص واضعو الدساتير التي تقيم أنظمة جديدة مختلفة عن الأنظمة السابقة عليها، على عدم جواز تعديلها قبل مضي مدة معينة. ومن أمثلة ذلك: الدستور الفرنسي الصادر في ٣ سبتمبر ١٧٩١ والدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧، واليوناني لعام ١٨٦٤، والروماني لعام ١٨٦٦^(١)، والمصري لعام ١٩٣٠، الذي كان يحرم تعديله قبل مضي ١٠ سنوات، والسوري لعام ١٩٥٠ الذي كان يمنع التعديل قبل مرور سنتين^(٢).

ولقد نهج واضعو الدستور الكويتي هذا النهج، فنص الدستور في مادته ١٧٤ على عدم جواز اقتراح تعديله قبل مضي خمس سنوات على العمل به. فالدستور أثناء هذه المدة جامد جمودا مطلقا فلا يجوز المساس به قبل مضيها.

وحيث أن الدستور قد بدأ العمل به في ١٩٦٣/١/٢٩ كما سبقت الإشارة، فتكون مدة الخمس سنوات قد انتهت في ١٩٦٨/١/٢٨، وبذلك استنفد نص الفقرة الرابعة من المادة ١٧٤ أجله وأصبح في حكم التاريخ. وابتداء من ١٩٦٨/١/٢٩ جاز تعديل نصوص الدستور وتنقيحها طبقا لاجراءات خاصة سنتناولها فيما بعد. (ويستثنى من ذلك ما ورد في المادة ١٧٥ من حالات جمود مطلق والتي سنبينها حالا).

ثانيا : حالات جمود مطلق (تحريم التعديل بصفة دائمة لبعض نصوص الدستور) :

رغبة منهم في ضمان صفة الدوام للقواعد الجوهرية التي يقوم عليها

CF. Barthélémy— op. cit. p. 231.

(١) أنظر:

- Laferrière: op. cit. p 281.

- Burdeau: op. cit. p. 59 .

(٢) عبد الحميد متولي: المرجع السابق، ص ١٤٩ وما بعدها. ثروت بدوي: القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر. دار النهضة العربية. القاهرة ١٩٧١ ص ١١٥.

النظام الذي وضعوه، يذهب المشرعون الدستوريون في بعض الأحيان إلى النص في صلب الدستور على منع إجراء أي تعديل دستوري للأحكام التي تكون حجر الأساس في النظام السياسي الذي يقيمه الدستور.

ومن أمثلة ذلك: المادة ٩ من الدستور البرازيلي الصادر في ١٨٩١/٢/٢٤، والدستور النرويجي الصادر في ٤ نوفمبر ١٨١٤، واليوناني الصادر في ١٦ نوفمبر ١٨٦٤^(١) والمادة ١٥٦ من الدستور المصري الصادر سنة ١٩٢٣، ودستور فرنسا لعام ١٩٤٦، والمادة ١٣٩ من الدستور الايطالي الصادر في ٢٧ ديسمبر عام ١٩٤٧، والدستور المغربي الصادر في ١٤ ديسمبر عام ١٩٦٢ (الفصل الثامن بعد المائة، الباب الحادي عشر)، والتركي الصادر في ٩ يوليو عام ١٩٦١ (مادة ٩)، والمادة ١٢٠ من الدستور الأفغاني الصادر في ١٩ سبتمبر عام ١٩٦٤^(٢).

وانطلاقاً من الغاية نفسها، نجد دستور الكويت بعد أن نص في المادة ١٧٤ منه على إجراءات التعديل بصورة عامة والواجبة الاتباع، استثنى منها في المادة ١٧٥ منه الأحكام الخاصة بالنظام الأميري ومبادئ الحرية والمساواة، مالم يكن التنقيح خاصاً بلقب الامارة (ملكية مثلاً) أو بالمزيد من ضمانات الحرية والمساواة لا بالنقصان. وتحريم التعديل هنا له صفة دائمة مطلقة.

ولزيد من الايضاح يجدر ابداء الملاحظات الآتية:

١ - أن المقصود بالحظر الخاص بالنظام الأميري ينصرف إلى أحكام المادة ٤ من الدستور بخصوص النظام الأميري وولاية العهد. فلا ينصرف هذا الحظر للقانون المكمل للمادة المذكورة، وهو القانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٤. فهذا القانون قابل للتعديل بالاجراءات الخاصة بتعديل باقي مواد الدستور والمنصوص عليها في المادة ١٧٤، والتي سنتناولها بالدراسة فيما بعد. وهذا مستفاد من صريح نص المادة ٤ السابقة الذكر حيث تقول ((وتكون له «أي

CF. Laferrière: op. cit. p. 280.

(١) أنظر

- Barthélémy: op. cit. p. 231.

(٢) أنظر عبد الحميد متولي: المرجع السابق ص ٢٥١ - ٢٥٢، وأنظر كذلك - ثروت بدوي:

المرجع السابق ص ١١٦ - ١١٧.

لقانون توارث الامارة» صفة دستورية فلا يجوز تعديله الا بالطريقة المقررة لتعديل الدستور)).

٢ - كذلك فإن هذا الحظر لا يشمل أحكام الدستور المتعلقة بالأمر وصلاحياته لأن هذه الأحكام لا تتعلق بذات «النظام الأميري» وإنما تنظم رئاسة الدولة وتبين صلاحياتها، وبالتالي فهي قابلة للتعديل باتباع الاجراءات المنصوص عليها في المادة ١٧٤ من الدستور^(١).

٣ - أما بالنسبة لمبادئ الحرية والمساواة فإن الحظر لا يشمل تعديل هذه المبادئ بالمزيد من ضماناتها. فالمحظور هو التعديل بالنقصان فقط.

ويحق لنا التساؤل هنا حول مدى صحة تحريم التعديل الدائم والمؤقت في دستور الكويت من الناحية القانونية؟ وبعبارة أخرى ما القيمة القانونية لنصوص الدستور التي تمتع تعديله في بحر مدة معينة أو تمتع من تعديل بعض مواده بصورة دائمة؟

اختلف الفقه في تحديد القيمة القانونية لمثل هذه النصوص:
- فالبعض يلحق صور هذا الحظر بصورة الجمود المطلق الكاملة، ويرى بطلان هذه النصوص سواء تضمنت حظراً مؤقتاً أو حظر تعديل بعض أحكام الدستور فقط. وذلك للحجج التالية^(٢):

(١) أنظر عثمان خليل عثمان: دستور الكويت. دروس لطلبة السنة الأولى بكلية الحقوق والشريعة: مرجع سبقت الإشارة إليه ، ص ٤٤ - ٤٥. ومن الملاحظ أيضاً أن النص على إباحة تعديل مبادئ الحرية والمساواة «بالمزيد فقط» من ضماناتها قد «جاء حساً للخلاف الذي جرى في بعض الدول حول مثل هذا الحظر وخاصة في الفقه المصري ثم في العراق عملياً عندما أريد تعديل الدستور لزيادة حقوق الملك الدستورية في فترة الوصاية على العرش، فقال البعض بعدم جواز ذلك وقال رأي آخر (أخذت به المحكمة العراقية العليا ذات الاختصاص حينذاك بتفسير الدستور) بجواز ذلك التعديل بالزيادة لأن حكمه حظر التعديل بصدد حقوق الملك في فترة الوصاية الخوف من انتهاك تلك الفرصة لانقاصها أو المساس بها»، عثمان خليل: المرجع السابق ص ٤٥. وانظر بهذا الصدد الدكتور مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري. الطبعة الثانية ١٩٥٢، ص ٤١٦.

(٢) ومن هذا الرأي في الفقه الفرنسي:

- Laferrière, op. cit. p. 279.

= - Barthélémy, op. cit. p. 231-232.

١- ان فكرة الدستور نفسها تستلزم امكانية مراجعته وتنقيحه.

فالدستور من الناحية القانونية لا يتعدى كونه القانون الأعلى للبلاد، والقانون بطبيعته عمل قابل للتعديل والتبديل. وفضلا عن ذلك فإن الدستور ينظم السلطات في الدولة وحياتها السياسية بناء على معطيات سياسية وايدولوجية واجتماعية واقتصادية موجودة في لحظة معينة، وهي زمن تحضيره ووضعه. غير أن هذه المعطيات معرضة للتغيير والتبديل، فلا يستطيع أحد الادعاء بتثبيت تنظيم الدولة بصورة غير قابلة للتعديل، لأن في ذلك مجافاة لسنة التطور التي تفرضها طبيعة الأشياء.

٢- بما أن السلطة التأسيسية هي أعلى سلطة في الدولة، فلا تستطيع أن تقيد نفسها حتى ولو بنفسها. وأن حرمان الأمة من حق تعديل دستورها بصفة كلية أو جزئية، أبدية أو مؤقتة، يتناقى مع مبدأ سيادتها. إذ يعد حرمانا لها من العنصر الأساسي لتلك السيادة.

٣- وفضلا عن ذلك، فإن السلطة التأسيسية الحاضرة ليس لها أي صفة تخولها الحق في تحديد السلطة التأسيسية المستقبلية. والقول بعكس ذلك يعنى أن الجيل الذي وضع الدستور يعطى نفسه الحق في تقييد الأجيال القادمة، والانتقاص من حريتها ومصادرة سيادتها، بفرضه عليها ما يصلح اليوم وما قد لا يصلح غدا.

- ويرى فريق آخر: أن هذه النصوص صحيحة ومتسجة، ويتعين مراعاتها ولا يجوز الخروج عليها ما دام الدستور قائما لم تسقطه ثورة أو يطيح به انقلاب^(١).

= وفي الفقه الغربي: عبد الحميد متولي: المرجع السابق ص ١٥٤ - ١٥٥، محمود حافظ: موجز القانون الدستوري، القاهرة ١٩٥٦ ص ١٢، محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري الجزء الثاني ((الدستور اللبناني))، الطبعة الثانية ١٩٦٦ - ١٩٦٧، ص ٨٥ / ٩٣ / ٩٤. ولقد نص اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي لعام ١٧٩٣ على حق الأمة في تعديل دستورها حيث تقول مادته ٢٨:

((Un peuple a toujours le Droit de revoir, de reformer et de changer sa constitution. Une génération ne peut assujetter à ses lois les générations futures)).

(١) وقد قال بهذا الرأي الدكتور عثمان خليل عثمان: الاتجاهات الدستورية الحديثة - دروس =

- ويذهب رأي ثالث إلى محاولة التمييز بين صورتين من صور الحظر

النسبي:

صورة حظر التعديل لفترة معينة، وصورة حظر تعديل بعض النصوص اطلاقاً. غير أن أصحاب هذا الرأي لم يتفقوا على حكم واحد بالنسبة لكل صورة.

فذهب البعض إلى أن الحظر المطلق لتعديل بعض نصوص الدستور ليست له قيمة من الناحية القانونية لأن فيه تقييد للسلطة المؤسسة المستقبلية. وعلى عكس ذلك فإن الحظر خلال مدة معينة يكون سلبياً ومشروعاً لأنه يؤدي إلى تثبيت قواعد الدستور الجديد ولا يتناقض مع مبدأ سيادة الأمة^(١).

ويذهب البعض إلى خلاف ذلك ويفرق بين صورتَي الحظر، إلا أنه يأخذ برأي معاكس للرأي الأول فيسلم بمشروعية حظر تعديل بعض أحكام الدستور وينكر كل قيمة قانونية للنصوص التي تمنع تعديل الدستور خلال فترة معينة^(٢).

- وذهب رأي رابع إلى أن : النصوص التي تمنع تعديل الدستور في بعض أجزائه أو لمدة معينة شأنها شأن باقي نصوص الدستور سليمة ومشروعة، غير أن هذه النصوص قابلة للتعديل وفقاً لنفس الاجراءات الخاصة بتعديل باقي نصوص الدستور، وباجراء تعديلها يمكن إسقاط الحظر الوارد فيها على التعديل^(٣).

للدكتوراه بكلية الحقوق جامعة القاهرة سنة ١٩٥٥ - ١٩٥٦ ص ٦٣ وانظر له كذلك دروس لطلبة الفرقة الأولى بكلية الحقوق والشرية «دستور الكويت»، يناير ١٩٧١ هامش ٥٨ ص ٤٦ - ٤٧. وانظر له أيضاً المبادئ الدستورية العامة، القاهرة ١٩٥٦ ص ٣١ - ٣٢. ولقد أخذ بنفس الرأي الدكتور رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبوعات جامعة الكويت - سنة ١٩٨٢ ص ٦٦٧ - ٦٧١.

(١) ولقد ذهب إلى هذا الرأي في الفقه الفرنسي:

Burdeau: Droit constitutionnel et institutions politiques II em édition Paris 1965 pp. 84-85.

وفي الفقه العربي: يحيى الجمل: المرجع السابق ص ٧٣.

(٢) ومن هذا الرأي - الدكتور طعيمة الجرف «القانون الدستوري»، ص ٢٠٦ وما بعدها.

(٣) من هذا الرأي في الفقه الفرنسي:

والحقيقة أن لكل من الآراء السابقة قيمته ووجهته وكلها تستند إلى حجج معقولة ومنطقية.

إلا أننا نميل إلى القول: بأن الأمة صاحبة السيادة ومصدر السلطات تملك حقا غير قابل للتقادم في تقرير شكل الحكم وتسطيع في كل وقت أن تعدل دستورها. والمشرع الدستوري لا يملك أن ينتقص من هذا الحق. وعلى ذلك فلا يمكننا أن نعترف لنصوص الدستور الكويتي التي تحرم تعديله إلا بالقيمة القانونية التي لا تتعارض مع طبيعة هذا الحق. والقول بغير هذا يسلب الأمة سيادتها. وبالتالي فإن هذه النصوص لها ما لباقي نصوص الدستور من قيمة قانونية فتكون قابلة للتعديل ولكن باتباع الاجراءات المشددة المنصوص عليها في المادة ١٧٤ من الدستور. ومن ثم تنحصر القيمة الفعلية لهذه النصوص، في كونها تؤدي إلى منع اجراء التعديل إلا بعد تعقل وروية ووفقا لاجراءات أكثر طولا من اجراءات تعديل باقي نصوص الدستور التي لم يشملها الحظر.

فلو أردنا وعلى سبيل المثال، تعديل مادة من مواد الدستور لا يشملها الحظر، لاكتفينا باتباع الاجراءات الخاصة المنصوص عليها في المادة ١٧٤ مرة واحدة.

وعلى عكس ذلك بالنسبة لتعديل مادة يشملها الحظر يجب اتباع تلك الاجراءات الخاصة مرتين، فلو أردنا على سبيل المثال، تعديل المادة ٤ من الدستور الخاصة «بالنظام الأميري للكويت»، لوجب أولا اتباع الاجراءات المنصوص عليها في المادة ١٧٤ لتعديل المادة ١٧٥ من الدستور حتى يمكننا اسقاط الحظر الوارد فيها على التعديل.

وبهذا يكون المانع قد رفع، فيكون في المقدر اجراء تعديل آخر باتباع نفس الاجراءات، يكون موضوعه المادة ٤ من الدستور التي أصبحت دون حماية بعد تعديل المادة ١٧٥ منه.

VEDEL: Manuel élémentaire de Droit constitutionnel recueil Sirey, Paris, 1949. p. 117. =

وفي الفقه العربي:

الدكتور ثروت بدوي: القانون الدستوري مرجع سبق ذكره ص ١١٩ - ١٢٠.

وعلى أي حال ومهما كانت التحليلات القانونية للنصوص الدستورية، فإن سبر أغوار الواقع في حياتها، يشهد بأن قيمتها الفعلية ليست مستندة إلى النصوص ذاتها، وأن الإبقاء على أي نص من نصوص الدستور لا يكمن في المنع الرسمي لتعديله أو الحجج التي يستند إليها الفقهاء في تبرير ذلك المنع. لأن واقع الحياة السياسية لا يتشكل بما تمليه هذه الحجج أو تلك من الحجج المنطقية، ولا يقف كثيرا عند الاعتبارات القانونية المحضة. وسواء قلنا بسلامة نصوص الدستور الكويتي المانعة من تعديله أو قلنا العكس فإن قيمتها الفعلية تتوقف على مدى انضمام الشعب إليها وحماية الرأي العام لها، واستجابتها لحاجات الجماعة، واتفاقها مع ما تمليه ارادة القوى الغالبة فيها. والحقيقة أن الجمود المطلق في الدساتير أمر غير مرغوب فيه. لذلك نجد أن بعض الدساتير قد تلافت أوجه النقد السابقة التي يتعرض لها تحريم التعديل، وعملت بالتالي على إجازة تعديل جميع نصوصها بما تتضمنه من أحكام ومبادئ، في أي وقت من الأوقات. ومثال ذلك: الدستور اللبناني الصادر في أيار عام ١٩٢٦، ودساتير الجمهورية العربية المتحدة لسنتي ١٩٥٦، ١٩٦٤^(١).

ولا أدل على عدم جدوى تحريم التعديل ما أثبتته الحياة العملية: . فهناك دساتير تنص على عدم تعديل بعض نصوصها وتحرم ذلك تحريما مطلقا أو لمدة معينة، ولكنها سقطت على يد أولئك الذين أئتموا بمين الولاء لها. وذلك شأن دستور مصر لعام ١٩٢٣ حين ألغى عام ١٩٣٠، ودستور مصر لعام ١٩٣٠ الذي كان ينص على عدم جواز اقتراح تعديل أي نص فيه خلال العشر سنوات التالية على تطبيقه، قد عاش أقل من نصف هذه المدة^(٢)، والدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ الذي حرم تعديله قبل مضي عشر سنوات على تطبيقه لم يدم إلا عاما واحدا^(٣).

وعلى عكس ذلك نجد هنالك دساتير لم تتضمن مثل تلك النصوص

(١) أنظر محسن خليل: المرجع السابق ص ٩٧، ١٦٧.

(٢) عبد الحميد متولى: المرجع السابق ص ١٥٣، محسن خليل: المرجع السابق ص ٩٤.

(٣) أنظر: CF. Barthélémy: op. cit. p. 232.

الممانعة من تعديلها، قد عاشت مدة طويلة مثال ذلك دستور الجمهورية الفرنسية الصادر عام ١٨٧٥، والذي كان قابلاً للتعديل في أية لحظة قد دام ٦٥ عاماً^(١).

ومن ثم صح القول أن فرض نصوص دستورية دائمة لا تتطور ولا يمكن تعديلها، لا يتمشى مع سنة تطور الحياة وتغيرها من الناحية العملية.

ثالثاً : حالات جهود نسبي (جواز التعديل ولكن باجراءات خاصة مشددة) :
فيما وراء الحالات التي يشملها الحظر المؤقت والحظر النسبي والتي بينها فيما سبق، فإن باقي أحكام الدستور قابلة للتعديل والتنقيح ولكن باجراءات خاصة أكثر شدة وتعقيداً من اجراءات التشريع العادي. ولقد تضمنت هذه الاجراءات الفقرات الثلاث الأولى من المادة ١٧٤ من الدستور. ومن مراجعة نص هذه المادة يمكن القول أن إجراءات تعديل الدستور تمر بالمراحل الأربع التالية :

١ - اقتراح التعديل : L'initiative de la révision

تشددت المادة في حق اقتراح التعديل فجعلته للأمير وعدد من أعضاء مجلس الأمة لا يقل عن ثلث الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس (منتخبين ومعينين). وذلك على خلاف حق اقتراح تعديل القوانين العادية، الذي يستطيع أن يمارسه أي عضو بمفرده (مادة ١٠٩ من الدستور).

٢ - الموافقة على مبدأ التعديل وموضوعه : L'approbation du principe de la révision et son object :

بعد أن تتم مرحلة الاقتراح على النحو السابق، تأتي المرحلة الثانية، وهي الموافقة على مبدأ التعديل وموضوعه. وهذه يجب أن تكون من جانب الأغلبية للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس ومن الأمير الذي يملك بهذا الصدد، حق اعتراض مطلق يستطيع بواسطته أن يذفن الاقتراح برفضه الموافقة على مبدأ التعديل أو موضوعه، فلا يمكن الاستمرار في اجراءات التعديل الأخرى.

(1) Ibid. P. 232.

(١) نفس المرجع السابق ص ٢٣٢.

٣ - اصدار المجلس قرارا بشأن التعديل ذاته : La décision de l'assemblée sur l'amendement :

بعد أن يقر الأمير وأغلبية أعضاء المجلس مبدأ التعديل وموضوعه، تأتي المرحلة الثالثة، وهي أن يناقش المجلس مشروع التعديل المقترح مادة مادة ويصدر قرارا بالموافقة على التعديل ذاته. وهذه الموافقة يجب أن تكون بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس على الأقل. في حين أن قرارات المجلس في التشريعات العادية تصدر بأغلبية الأعضاء الحاضرين فحسب (مادة ٩٧ من الدستور). ويبدو التشدد هنا واضحا.

٤ - تصديق الأمير على قرار التعديل واصداره : La sanction

بعد اصدار المجلس قراره بشأن التعديل، تأتي الخطوة النهائية من قبل الأمير، وهي التصديق على مشروع التعديل واصداره. وتصديق الأمير مطلق وكامل وذلك على خلاف مشروعات القوانين العادية التي لا يملك بصدها سوى حق اعتراض توقيفي يجوز تخطيه باجراءات خاصة بيبتها المادة (٦٦) من الدستور).

- ولتشر أخيرا إلى أن الفقرة الثالثة من المادة ١٧٤ قد حظرت إعادة عرض اقتراح التنقيح المرفوض من جديد، قبل مضي سنة على الرفض. وذلك على خلاف مشروعات القوانين المرفوضة التي تحظر المادة ١٠٩ من الدستور عرضها في دور الانعقاد ذاته فقط. وهو ما قد يؤدي إلى إعادة عرضها على المجلس من جديد قبل مضي سنة.

هذه هي الأمور المستفادة من نصوص المواد ١٧٤، ١٧٥، ١٧٦ من الدستور الكويتي والتي يظهر منها أن الدستور الكويتي دستور جامد لا يجوز تعديله بالطريقة نفسها التي تعدل بها القوانين العادية. ونتيجة لهذه الخاصية قرر الدستور في مادة ١٧٣ الرقابة على دستورية القوانين حماية لصفة السمو الشكلي لقواعده، تلك الصفة المترتبة على فكرة الجمود التي تضمنها الدستور.

المبحث الثاني

أسلوب نشأة الدستور الكويتي

قبل أن نعرض لهذا الموضوع نمهد له بإعطاء فكرة موجزة عن أساليب نشأة الدساتير.

المطلب الأول

فكرة موجزة عن أساليب نشأة الدساتير المكتوبة

تطورت أساليب نشأة الدساتير مع التطور التاريخي للمدلول القانوني لفكرة الدستور. ولو استعرضنا طرق وضع الدساتير المكتوبة لوجدناها أربعة: المنحة، العقد، الجمعية التأسيسية، والاستفتاء الدستوري. ويقسم الفقه أساليب وضع الدساتير على أساس المقابلة بين الأساليب الملكية أو غير الديمقراطية (ويدرجون تحت هذا التقسيم أسلوب المنحة والعقد) من ناحية، والأساليب الديمقراطية من ناحية ثانية (ويدرجون تحت هذا التقسيم أسلوب الجمعية التأسيسية والاستفتاء الدستوري). ولعله من المفيد أن نلقى نظرة سريعة على كل أسلوب من هذه الأساليب قبل أن نعرض لأسلوب نشأة الدستور الكويتي^(١).

(١) أنظر في تطور طرق وأساليب وضع الوثائق الدستورية: في الفقه الفرنسي:

- J. Lafemière: Manuel de Droit constitutionnel, 2em édit., Paris, 1947 p.p. 226 et suiv.

Vedel: Manuel élémentaire de Droit constitutionnel, Paris, 1949. p.p. 114 et suiv.

- Burdeau: Manuel de droit constitutionnel, Paris. 1974. pp. 77 et suivi. - Lapradelle: cours

de droit constitutionnel., Paris 1912. pp. 102 et suivi. - Barthélémy: traité de droit constitu-

tionnel. Paris 1933. pp. 110 et suivi.

- M. Prélôt: institutions polituques et Droit constitutionnel. Paris 1963. p.p. 201 et suivi.

- A. Hauriou: Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris 1972, pp. 292-294.

وفي الفقه العربي، أنظر الدكتور متولي: المرجع السابق ١٩٥٢ ص ٨٢ - ٩٠. عثمان خليل: المبادئ الدستورية العامة، القاهرة ١٩٤٣ ص ١٢٥ - ١٢٨ ولعام ١٩٥٦ ص ٨٨ وما بعدها. السيد صبري: النظم الدستورية للبلاد العربية ص ١٣٩، مبادئ القانون الدستوري ١٩٤٩ ص ٢٢٠. الدكتور سعد عصفور، المرجع السابق ص ٢٠٦ وما بعدها. طعيمة =

أولاً - صدور الدستور كمنحة : L'octroi

وفي هذه الحالة يعد الدستور وليد ارادة الحاكم المطلق صاحب السيادة، الذي كانت السلطة مركزة في يده، ويريد أن يقيد سلطانه فيمنح لرعاياه دستورا ينفرد في وضعه وحده دون أن يشاركه الشعب في ذلك. فيه يتنازل الحاكم عن بعض سلطاته للشعب، فيستطيع الشعب بفضلله أن يشاركه في الحكم. والحقيقة أن مثل هذه الدساتير تكون منحة من حيث الشكل أما من حيث واقع الأمور فإن الحاكم لم يصدر الدستور ولم يمنحه للشعب الا مضطرا بعد أن أرغمه الضغط الشعبي على ذلك.

ويمثل هذا الأسلوب في وضع الدساتير، مرحلة الانتقال من نظام الملكيات المطلقة إلى نظام الملكيات المقيدة^(١). ولا يصح أن يفهم من صدور

= الجرف: القانون الدستوري ص ١٣٦-١٤٦. رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري القاهرة ١٩٧٠ ص ٩٤-١١٨، محمود حلمي: المبادئ الدستورية العامة، القاهرة ١٩٦٦ ص ٤٦-٥٢. يحيى الحمل: المرجع السابق ص ٤٧-٥٩، عبد الفتاح حسن: المرجع السابق ص ٥٥-٦٣. والمراجع الأخرى العديدة في القانون الدستوري التي تتعرض جميعها لهذا الموضوع على نحو متقارب.

(١) التطور العام يسير نحو اندثار أسلوب المنحة ولكن ذلك لا ينفي وجود دساتير صدرت في شكل منحة. فقد لعب هذا الأسلوب دورا هاما في وضع الدساتير. ومن الدساتير التي وضعت في شكل منحة: دستور فرنسا لعام ١٨١٤. La charte de Juillet 1814 والذي يقول في ديباجته: Louis XVIII "Avons fait volontairement et par le libre exercice de notre autorité royale, accorde et accordons, fait concession et octroi à nos sujets".

ودستور الحبشة لعام ١٩٣١. الذي منحه الامبراطور لرعاياه والذي يقول في ديباجته. "Sans que nul nous en ait sollicité nous avons de notre propre bon vouloir décrété la présente constitution".

ودستور إمارة موناكو الصادر في ٥ يناير ١٩١١ والذي جاء في ديباجته ما يلي: "Nous, ALBERT premier, par le libre exercice de notre autorité souveraine, accordé et accordons à nos sujets, tant pour nous que pour nos successeurs, l'organisation constitutionnelle qui suit. . "

ومنها أيضا الدستور الايطالي الصادر في ١٤ مارس ١٩٤٨، والياباني لعام ١٨٨٩، واليوغسلافي لعام ١٩٣١، والروسي لعام ١٩٠٦، والمصري الصادر في ١٩ ابريل ١٩٢٣.

الدستور في شكل منحة أن لمن منحه حق الرجوع فيه والغاءه. لأن حقوق الشعب قد تعلقته به منذ قبوله له، فضلا عن أن هذه الحقوق في الواقع كانت حقوق الشعب وقد استردها أيا كانت طريقة الاسترداد. وبالتالي فلا يجوز المساس بالدستور الممنوح إلا برضاء الأمة^(١).

ثانيا - العقد : Le Pacte

على خلاف طريقة المنحة التي سبقت دراستها، والتي تعني تصرف الحاكم وحده كسلطة تأسيسية تضع الدستور وتنشئ السلطات، ففي أسلوب وضع الدستور في صورة عقد تكون السلطة التأسيسية شركة بين الحاكم والشعب الذي يكون له دور ظاهر. فالدستور عمل مشترك، يساهم فيه الحاكم والمحكومون، ويكون ثمرة عقد يرضاه الطرفان. فالشعب يعبر عن ارادته بواسطة هيئة ينتخبها لهذا الغرض (جمعية تأسيسية، مجلس تأسيسي . . .) لها أن تناقش شروط الاتفاق وأن تحول دون إirامه. وإذا ما انتهت من إعداد مشروع الدستور فإنه لا يكون نافذا إلا إذا وافق الحاكم عليه. لذلك يتعين عليها عرضه عليه لتصديقه. وعندئذ تلتقى الإرادتان، إرادة الشعب وإرادة الحاكم، ويتم وضع الدستور . . . وواضح أن هذا الأسلوب التعاقدية يمثل مرحلة جديدة في التطور نحو الديمقراطية. فسلطان الحاكم بدأ يضعف والسيادة الشعبية بدأت تثبت نفسها إلا أنها لم تصل إلى حد تطورها الكامل. لذلك انتقد بعض الفقهاء هذا الأسلوب بقولهم أنه يجعل الحاكم على قدم المساواة مع الشعب، في حين أن هذا الأخير هو صاحب الحق الأصيل والوحيد في السيادة^(٢). وحيث أن للدستور صفة تعاقدية يرى بعض

(١) إلا أن هنالك جانبا من الفقه يذهب إلى أنه من الناحية القانونية النظرية يكون من حق الملك إلغاء الدستور الذي منحه، إلا إذا تنازل صراحة عن هذا الحق. فقد كتب VEDEL في هذا الصدد:

"Quant la constitution est octroyée, c'est une concession unilatérale du souverain, et celui-ci peut théoriquement, la révoquer, à moins qu'il n'ait expressément renoncé à ce droit".

VEDEL. op. cit-p. 114.

CF. Lapradelle: op. cit., p. 108 Laferrère: op. cit. 268.

(٢)

الفقهاء أنه لا يعدل إلا باتفاق الطرفين المتعاقدين^(١).

ثالثا - الجمعية التأسيسية : "Assemblée Constituante ou "Convention"
أسلوب الجمعية التأسيسية تطبيق لفكرة النظام النيابي. فالشعب هو الذي يعد الدستور دون مشاركة الحاكم ولكن بطريق غير مباشر. فهو ينتخب ممثلين عنه يكونون مجلسا يطلق عليه اسم الجمعية التأسيسية، وتكون مهمتها وضع دستور للشعب. ويصبح الدستور نافذا بمجرد وضعه وإقراره منها. فلا يتطلب عرض الوثيقة الدستورية بعد ذلك على الحاكم، ولا على الشعب ليوافق عليها في استفتاء عام ما دام قد فوض الجمعية في ذلك. وواضح أن هذا الأسلوب أكثر ديمقراطية من السابقين إذ أنه يتفق مع حق الشعوب في رسم حياتها بكامل حريتها واعتبار الأمة هي المصدر الوحيد للسيادة. فالشعب هو الذي يضع دستوره عن طريق ممثليه دون أن يشاركه في ذلك الحاكم^(٢).

VEDEL: op. cit. p. 114 Barthélémy et Duez: op. cit. p. 237-239.

(١)

وتمدنا دراسة القانون الدستوري المقارن بعدد من الأمثلة للدساتير التي وضعت بطريقة العقد. ويعتبر العهد الكبير Magnata charta الذي أصدره الملك Jean sans terre في إنجلترا بالاتفاق مع الأساقفة البارونات الثائرين في ٩ من يونيو عام ١٢١٥ أقدم مثل تاريخي للدساتير التعاقدية. أنظر السيد صبري: «حكومة الوزارة» المطبعة العالمية القاهرة ١٩٥٣ ص ٧٤-٧٧. ومن أمثلة الدساتير التعاقدية كذلك قانون الحقوق Bill of rights الصادر في ١٣ فبراير ١٦٨٨ والذي أقره البرلمان الانجليزي وقبله الملك، السيد صبري المرجع السابق ص ٩٦. ومن أمثله أيضا الطريقة التي صدر بها دستور سنة ١٨٣٠ في فرنسا La chart de 14 aut وفي بداية عهد الملك لويس فيليب الذي جاء على أثر ثورة يوليو ١٨٣٠ ضد الملك شارل العاشر والذي يعتبر المثال التقليدي للدساتير التعاقدية. ذلك أن الصفة التعاقدية قد ظهرت حتى في مراسيم التتويج: فلما حضر دوق أورليان يوم ١٤ أغسطس ١٨٣٠ إلى قاعة الاجتماع - لم يأخذ مكانه على العرش مباشرة وإنما على مقعد بجواره. ثم تلى عليه الدستور الجديد فوافق عليه وأقسم اليمين على احترامه ثم اعتلى العرش بعد ذلك ملكا على فرنسا. أنظر عثمان خليل: المبادئ الدستورية العامة ص ١٢٦-١٢٧ وانظر كذلك: Burdeau op. cit. p. 57، ومن الدساتير التي وضعت بهذه الطريقة أيضا: دستور اليونان لعام ١٨٨٤، ورومانيا لعام ١٨٦٤، وبلغاريا لعام ١٨٧٩. ومن أمثلة الدساتير التي وضعت بهذه الطريقة في القرن العشرين دستور العراق لعام ١٩٢٥. ومن أحدثها دستور الكويت لعام ١٩٦٢ كما سنرى بعد قليل.

(٢) فكرة الجمعية فكرة قديمة ترجع إلى تاريخ نشأة المستعمرات الانجليزية في أمريكا. إذ كان المهاجرون إليها يتفقون فيما بينهم وهم في عرض البحر على صورة النظام السياسي للمستعمرات =

رابعاً - الاستفتاء التأسيسي : Le Référendum Constituant

تعتبر طريقة الاستفتاء التأسيسي (أو الدستوري كما يسميه البعض) أكثر الأساليب ديمقراطية في وضع الوثيقة الدستورية. فهي تعد بمثابة تطبيق لفكرة الديمقراطية المباشرة. فالشعب صاحب السيادة هو الذي يقوم بوضع دستوره بدون وساطة نواب أو ممثلين عنه.

فمشروع الدستور يوضع بواسطة جمعية منتخبة أو بواسطة لجنة حكومية (غير منتخبة) أو من وضع الحاكم نفسه، إلا أن هذا المشروع لا يكون نافذاً ولا يصبح دستوراً إلا بعد عرضه على الشعب في استفتاء عام وموافقته عليه. وبذلك يكون الدستور من صنع الشعب لا من صنع نواب عنه.

ومع أن هذه الطريقة تتمشى مع المبدأ الديمقراطي فإن البعض قد هاجمها ووجه إليها عدة انتقادات^(١).

= التي هم في طريقهم الى إنشائها في القارة الجديدة. أنظر طعيمة الجرف المرجع السابق ص ١٤٣ وانظر كذلك:

Burdeau: Traité de sciences politiques, Paris 1950, tome 3: p.p. 226-288.

ومن أمثلة الدساتير التي وضعت بهذه الطريقة/الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧. وكذلك الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥ الصادر في قوانين ثلاثة (٢٤ فبراير، ٢٥ فبراير، ١٦ يوليو عام ١٨٧٥). فقد وضع هذه القوانين الثلاثة الجمعية الوطنية التي انعقدت أولاً في بورديو بتاريخ ٨ فبراير عام ١٨٧١، ثم والت اجتماعاتها بعد ذلك في ضاحية فرساي حتى أتمت وضع الدستور بقوانينه الثلاثة المذكورة. أنظر عثمان خليل عثمان المبادئ الدستورية العامة المرجع السابق ص ١٢٧-١٢٨. وأنظر كذلك:

Duverger. M: Manuel de droit Constitutionnel et de sciences politiques, Paris 1948 p. 221 et suivi., Prélot: op. cit. p. 202.

ولقد انتشر استعمال هذه الطريقة في وضع الدساتير عقب الحرب العالمية الأولى فوضع بها: دستور فيمار الألماني عام ١٩١٩، والدستور النمساوي عام ١٩٢٠، والتشيكوسلوفاكي عام ١٩٢٠، واليوغسلافي ١٩٤٦، والسوري ١٩٥٠ والليبي ١٩٥١، والتونسي الصادر في ١ يونيو ١٩٥٩. وتمشيا مع اعتبارهم: ان الدستور بمثابة تحقيق لفكرة العقد الاجتماعي الذي ينشئ الجماعة السياسية، والذي يجب أن يكون من وضع جميع أفراد الجماعة، نجد أن كتاب القرن الثامن عشر وفلاسفة القانون الطبيعي، كان لهم فضل الدعوة إلى هذا الأسلوب الديمقراطي في وضع الدساتير: أنظر ثروت بدوي: القانون الدستوري: القاهرة ١٩٧١. ص ٥٥-٥٦.

(١) راجع في بيان هذه الانتقادات: الدكتور طعيمة الجرف: موجز القانون الدستوري، مكتبة =

المطلب الثاني الأسلوب الذي تم به وضع الدستور الكويتي

بينما فيما سبق أن طرق وضع الدساتير هي: المنحة، العقد، الجمعية التأسيسية والاستفتاء التأسيسي^(١).

فبأي من هذه الأساليب تم وضع دستور الكويت الصادر سنة ١٩٦٢؟
اختلف الفقه في هذا الأمر: فقد رأى البعض أن الدستور وإن كان من الناحية النظرية وضع بطريقة العقد، إلا أنه قد وضع بطريقة الجمعية

= القاهرة الحديثة ١٩٦٠ ص ١٢٥ - ١٣٦. وراجع في الرد على هذه الانتقادات ثروت بدوي المرجع السابق ص ٦٠-٦٣.

ومن أهم الانتقادات التي وجهت إليها هي التالية:

١ - فقد قيل بأن هذه الطريقة تضعف من سيطرة الأحزاب السياسية على الناخبين. وبالتالي تؤدي إلى هدم أهم خصائص الديمقراطية التقليدية التي تقوم على الاعتراف بالصراع الحزبي بين الاتجاهات المختلفة.

٢ - ومن الانتقادات أن الاستفتاء التأسيسي غالبا ما يجري دون أن تسبقه مناقشات كافية، تسمح بالوقوف على مختلف وجهات النظر.

٣ - أما النقد الرئيسي الموجه لهذه الطريقة هو الذي يقوم على أن جماهير الشعب عاجزة عن مهمة تقدير تلك المسائل القانونية المعقدة التي تتضمنها نصوص مشروع الدستور.

والحقيقة أن هذه الانتقادات يمكن تلافيتها على الوجه التالي:

أ - أن تقوم بإعداد مشروع الدستور جمعية منتخبة من الشعب وتزود بعدد كاف من الفنين.
ب - ان يعرض مشروع الدستور للمناقشة العامة الحرة فترة كافية قبل أخذ الرأي عليه في الاستفتاء العام، لدراسة الدستور وتمحيص الآراء المختلفة في شأنه ليتمكن الشعب من تكوين فكرة كافية حوله في روية وبعد فحص دقيق. أنظر: الجمل المرجع السابق ص ٥٨ وانظر كذلك بدوي المرجع السابق ص ٦٣.

ومن أمثلة الدساتير التي وضعت بطريقة الاستفتاء الدستوري: دساتير فرنسا لعام: ١٧٩٣، ١٩٤٦، ١٩٥٨، ودستور إيرلندا الحرة لعام ١٩٣٧ والدستور المصري لعام ١٩٥٦.
(١) بينا أن كل أسلوب منها كان مرحلة سابقة تاريخيا على الأسلوب الذي يليه ومرحلة لاحقة للذي قبله وهي نتيجة لتطور التاريخ من الملكيات المقيدة الى المحددة الى الدستورية طبقا لاندفاع تيار الرأي نحو الديمقراطية.

التأسيسية من الناحية العملية. ورأى البعض الآخر أن دستور الكويت «من أوضح الصور على معنى التعاقد»^(١).

أولا : وصف الدستور بأنه عقد من الناحية النظرية وعملا من وضع جمعية تأسيسية :

وقد قال بهذا الرأي الدكتور عبد الفتاح حسن في كتابه السابق الذكر: فبعد أن تبني فكرة أن الدستور الكويتي قد وضع بطريقة العقد وذكر الأدلة على ذلك، عاد فأورد على ذلك تحفظه في قوله ((غير أنه لا يخفى أن المجلس التأسيسي هو الذي باشر عملية وضع الدستور كلها، ونظرا لأن الأمير وافق على مشروع الدستور كما أعده المجلس دون تعديل، فكأن الدستور وضع من الناحية النظرية بطريقة العقد، أما من الناحية العملية فقد وضع بطريقة

(١) قال بالرأي الأول الدكتور عبد الفتاح حسن، أنظر مؤلفه السابق ص ١٣٩ - ١٤٠، وقال بالرأي الآخر بقية الفقهاء الذين تعرضوا لهذا الموضوع: عثمان خليل: دستور الكويت، مرجع سبق ذكره ص ٣٧ وما بعدها، يحيى الجمل، المرجع السابق ص ١٤١ وما بعدها، ثروت بدوي القانون الدستوري، القاهرة ١٩٧١ ص ٥٣. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، منشورات جامعة الكويت ١٩٧٢ ص ١٩٧ وما بعدها ..

ومن الملاحظ أن بعض الفقهاء يذكرون رأيا آخر يذهب إلى أن الدستور الكويتي وضع بطريقة المنحة وينسبون هذا الرأي إلى الدكتور علي حميدان ويشبتون في هذا الصدد كتابه Les Princes de l'or noir الصادر في باريس عام ١٩٦٨ على أنه رسالته في للدكتوراه في العلوم السياسية. أنظر الجمل المرجع السابق ص ١٤٣، والشاعر المرجع السابق ص ١٩٧ هامش (١). وهناك التباس نود توضيحه بإبداء الملاحظتين الآتيتين:

أولا : أن رسالة حميدان هي بعنوان:

L'avenir politique des principautés pétrolières du golfe persique, thèse en Sciences Politiques, Paris, 1967.

وليست Les princes de l'or noir كما ذكر البعض.

ثانيا : لقد أوضح لنا الدكتور حميدان أن موضوع بحثه كان سياسيا وليس قانونيا وأنه قد استعمل لفظ منحة بمعناه السياسي ويقصد به أن الدستور لم يأت نتيجة ثورة أو أي ضغط شعبي، ولا يقصد به تكييفا قانونيا للطريقة التي وضع بها دستور الكويت. وعلى أي حال فقد بين الدكتور حميدان رأيه بوضوح وكيف دستور الكويت بأنه دستور تعاقدية وذلك في مقالة نشرت في مجلة صدى الاسبوع الصادرة في البحرين بتاريخ ١٩٧١/١/٥ مقالة بعنوان «كيف نضع دستورنا» انظر ص ١٠، ١١، وأنظر المرجع السابق ص ١٩٧.

الجمعية التأسيسية^(١)». ولكننا نخالف هذا الرأي الذي ذهب إليه الدكتور عبد الفتاح حسن على الرغم من وجاهته. ونرى أن الدستور ما كان ثمرة عمل المجلس التأسيسي منفرداً، حتى من الناحية العملية^(٢)، وذلك للأدلة التي سنوردها حالاً عند الكلام عن تكييف الدستور بأنه عقد. إلا أننا نود أن نذكر هنا أن توقيع الأمير على مشروع الدستور كما أعده المجلس التأسيسي دون أي تعديل لا يغير من صفة الدستور التعاقدية وأنه وضع من الناحية النظرية والعملية عن طريق العقد، ما دام أنه كان للأمير إمكانية الامتناع عن توقيع مشروع الدستور وأن تصديق الأمير كان مطلقاً وكاملاً وليس توقيفياً.

ولما كان الشيء بالشيء يذكر فإن هذه المناقشة تذكرنا بما حدث في فرنسا بالنسبة لدستورها الصادر في عام ١٨٣٠. فحين حضر الملك لويس فيليب إلى قاعة الاجتماع اقتصر دوره على الاستماع لمشروع الدستور الذي وضعته الجمعية الوطنية ووافق عليه دون أي تعديل فيه ثم نودي به ملكاً وأخذ مكانه على العرش في ذات الاجتماع. ومع ذلك فإن ذلك الدستور يعتبر من أوضح الأمثلة على التعاقد لدى فقهاء القانون الدستوري^(٣).

ثانياً - تكييف الدستور بأنه عقد:

نرى مع غالبية الفقهاء أن دستور ١٩٦٢ كان وليد تعاقد بين الأمير والأمة وأدلة ذلك هي الآتية^(٤):

١ - سبق وأن رأينا عند دراستنا للتطور التاريخي لنظام الحكم في القسم الأول من هذا البحث أن حياة الكويت كانت في أغلب مراحلها التاريخية حياة شورى وتبادل رأي، انتهى المطاف بها إلى مشاركة الطرفين (الأمير والشعب بواسطة المجلس التأسيسي الذي أتى أغلبية أعضائه بالانتخاب) في إدارة كفة

(١) ولقد اعترض على هذا الرأي كل من الأستاذ الدكتور عثمان خليل: المرجع السابق ص ٣٨

هامش ٥٢، الدكتور يحيى الجمل، المرجع السابق ص ١٤٣. والدكتور رمزي الشاعر،

النظرية العامة للقانون الدستوري ١٩٧٢ ص ٢٠٢.

(٢) قرب من ذلك يحيى الجمل، المرجع السابق ص ١٤٤.

(٣) عثمان خليل، المرجع السابق ص ٣٨ هامش ٥٢.

(٤) أنظر رسالتنا للدكتوراه السابقة الذكر ص ١١٩ وما بعدها.

الحكم . ولا أدل على تلك المشاركة مما نصت عليه المادة ١٤ من القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٢ بالنظام الأساسي للحكم في فترة الانتقال بقولها: ((يتولى السلطة التشريعية الأمير والمجلس التأسيسي . ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلس التأسيسي وصدق عليه الأمير)). فالتشريع وهو أهم مظهر من مظاهر السيادة الداخلية كان يشترك فيه الأمير والمجلس .

فهذه البيئة كما يقول الأستاذ عثمان خليل «بيئة تعاقد وليست بيئة أمر ينفرد بفرضه أحد الطرفين على الآخر، فيكون إما منحة خالصة أو عملاً شعبياً خالصاً»^(١).

٢ - نصت المادة ١٥ من القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٢ بالنظام الأساسي للحكم في فترة الانتقال على أن يؤلف المجلس التأسيسي من أعضاء منتخبين وبحكم وظائفهم (وهم الوزراء). وبذلك اشترك في أعمال المجلس ١١ عضواً من الأسرة الحاكمة^(٢) (بل نجد نجل الأمير السابق في لجنة تحضير الدستور الفرعية^(٣)) ولكنهم آثروا الامتناع عن التصويت على مشروع الدستور تاركين ذلك للأعضاء المنتخبين وحدهم وهذا ما يسجله صفة التعاقد والمشاركة.

(١) أنظر عثمان خليل، المرجع السابق ص ٣٧.

(٢) وهؤلاء هم:

- | | |
|----------------------------------|-------------------------------|
| ١- جابر الأحمد الجابر الصباح | ٢- جابر العلي السالم الصباح |
| ٣- خالد عبد الله السالم الصباح. | ٤- سالم العلي السالم الصباح |
| ٥- سعد عبد الله السالم الصباح. | ٦- صباح الأحمد الجابر الصباح. |
| ٧- صباح السالم الصباح. | ٨- عبد الله الجابر الصباح |
| ٩- مبارك عبد الله الأحمد الصباح. | ١٠- محمد أحمد الجابر الصباح. |
| ١١- مبارك الحمد الصباح. | |

أنظر محاضر المجلس التأسيسي الجلسة الأولى ٢٠ يناير ١٩٦٢.

(٣) وكانت هذه اللجنة خماسية وأعضاؤها هم:

- | |
|---|
| ١- يعقوب الحميضي ٢- عبد اللطيف محمد الثنيان . ٣- الشيخ سعد العبد الله السالم الصباح . |
| ٤- حمود زيد الخالد . ٥- سعود العبد الرزاق . ولقد تم تشكيل هذه اللجنة في الجلسة السادسة للمجلس التأسيسي. |

٣ - سجلت معنى المشاركة والتعاقد بوضوح وصراحة المادة الأولى من القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٢ الخاص بالنظام الأساسي للحكم في فترة الانتقال حيث قررت اشترك الشعب في وضع الدستور بواسطة مجلس منتخب هو المجلس التأسيسي^(١). ولكن موافقة المجلس التأسيسي لم تكن وحدها كافية لنفاذ الدستور بل استلزمت المادة المذكورة موافقة الأمير أيضا على ذلك. ونصت على أن يقوم المجلس التأسيسي بإعداد دستور . . . ويعرض الدستور الذي يوافق عليه المجلس على الأمير للتصديق عليه واصداره.

والتصديق هنا مطلق وكامل وليس توقيفيا. هذا ولا ينتقص من صفة التعاقد هنا كون الأمير قد صدق على مشروع الدستور واصدره كما أقره المجلس التأسيسي ودون إدخال أي تعديل عليه. وذلك أن الاجراءات التمهيدية لوضع الدستور، وما حدث فيها من اتصالات بين سائر القوى السياسية الموجودة، تجعلنا نقول بأن الدستور كان ثمرة عمل مشترك حتى من الناحية العملية.

ففي مقابلة اجرتها جريدة السياسة الكويتية مع عبداللطيف ثنيان الغانم رئيس المجلس التأسيسي (ومنشورة في عددها الصادر ١٢/١١/١٩٧٤) أفاد سيادته بأنه «قد تمت مراجعة الجميع في كل صغيرة وكبيرة قبل اقرارها في اللجنة الدستورية، والدستور لم يعرض على المجلس الا لاقاره وليس لمناقشته».

وفي اجابته على سؤال وجه اليه أثناء المقابلة: «هل من الممكن أن نعرف ما حرص الأمير الراحل على تأكيده في الدستور وما قد يكون استبعده منه؟» كان رد سيادته هو الآتي:

((لقد نصح الأمير في استبعاد ثلاثة أمور وتشدد فيها. وبعد مراجعة جميع

(١) ولا يخجل بذلك اشترك الوزراء (غيرالمتخين) بحكم وظائفهم في عضوية المجلس ذلك أن الأغلبية في المجلس كانت للأعضاء المتخين. فضلا عن أن الوزراء لم يشتركوا في التصويت على مشروع الدستور، واقتصر اشترائهم على المناقشة وآثروا الامتناع عن التصويت تاركين ذلك للأعضاء المتخين وحدهم. وقد أعلنوا ذلك منذ الجلسة الأولى للمجلس التأسيسي.

الاخوان وكل رؤساء الكتل^(١) وبعض الاخوان ذوى الرأي في المجلس وبعد
استشارة الجميع وافقنا على المواد الثلاث التي نصحنها الأمير الراحل بالموافقة
عليها وهي:

١ - كيفية تأليف الوزارة.

٢ - إيقاف الأحزاب.

٣ - منع التجمعات . . . ولقد أبدى حرصه أيضا على تأكيد ثلاث قضايا :
الحريات العامة، الانتفاء القومي إلى الأمة العربية وتنسيق ولاية العهد
بحيث لا تحدث أية خلافات في المستقبل سواء بين الأسرة أو بين الأسرة
والشعب^(٢))).

كل ذلك يجعلنا نقرر أن الدستور ما كان ثمرة عمل المجلس التأسيسي
منفردا حتى من الناحية العملية . وهذا يضيف سببا جديدا يجعلنا نخالف نحفظ
الدكتور عبد الفتاح حسن في قوله «فكأن الدستور وضع من الناحية النظرية
بطريقة العقد أما من الناحية العملية فقد وضع بطريقة الجمعية التأسيسية^(٣)» .

٤ - ولقد انعكست هذه الصفة التعاقدية للدستور على ديباجته حين
أشارت إلى أن الدستور هو نتيجة التقاء الإرادة الأميرية التي صدقت عليه
وارادة المجلس التأسيسي الذي أقر مشروعه . فلقد جاء في هذه الديباجة :
(نحن عبد الله سالم الصباح، أمير دولة الكويت وبناء على ما قرره
المجلس التأسيسي صدقنا على هذا الدستور وأصدرناه)).

٥ - وتظهر الصفة التعاقدية أيضا في كون تعديل أي نص من نصوص
الدستور خاضعا لالتقاء إرادة الأمير، الذي يملك حق تصديق مطلق وليس
توقيفيا بهذا الصدد، وإرادة الشعب ممثلا في مجلس الأمة، وهذا ما نصت عليه
المادة ١٧٤ من الدستور والتي سبق لنا دراسة أحكامها.

(١) وهم : محمد النصف . . أحمد الخطيب . . عبد العزيز الصقر . . سعود العبد الرزاق . .
يوسف خالد المخلد.

(٢) أنظر السياسة العدد الصادر في ١٢/١١/١٩٧٤ صفحة ٥ .

(٣) مؤلفه السابق ص ١٤٠ .

الفصل الثاني

الخصائص الموضوعية للنظام الدستوري وفقا لأحكام دستور ١٩٦٢

سنعرض هنا للقواعد الموضوعية للنظام الدستوري الذي جاء به الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ من حيث: شكل الدولة ونوع حكومتها، وطبيعة النظام، وأيديولوجيته. وذلك في ثلاثة مباحث على التوالي:

المبحث الأول

من حيث شكل الدولة ونوع حكومتها

نعرض لهذين الموضوعين في مطلبين على التوالي:

المطلب الأول

من حيث شكل الدولة

QUANT À LA FORME D'ÉTAT

تذهب غالبية فقهاء القانون العام، إلى أن الدول كاملة السيادة تنقسم من حيث التكوين أو البناء إلى دول بسيطة موحدة États Simples ou unitaires ودول مركبة أو اتحادية États composés^(١). والدولة البسيطة هي التي لا يمكن

(١) أنظر في هذا التقسيم من بين المؤلفات العديدة، في الفقه العربي: مصطفى كامل: المرجع السابق ص ٣٠ وما بعدها، الدكتور سعد عصفور، القانون الدستوري، الاسكندرية ١٩٥٤، ص ٢٤٧ وما بعدها. وفي الفقه الفرنسي:

Maurice Hauriou: Précis de Droit constitutionnel, op. cit., pp. 122 et suivi.

André Hauriou: Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit., p.p. 144 et suivi.

يأخذ الفقيه الفرنسي اسمان بتقسيم آخر، حسب مركز السيادة أو تقسيمها: فالدولة البسيطة بالنسبة إليه هي الدولة التي تكون فيها السيادة متمركزة في مالك واحد. وعلى عكس ذلك فالدولة المركبة عنده هي التي تكون السيادة فيها مقسمة بين أكثر من مالك، كما هو الحال في الدولة الملكية الدستورية. ولقد أخذ السيد صبري بالتقسيم نفسه. أنظر الأول ص ٤ وما بعدها والثاني ص ١٠. ذكرهما مصطفى كامل، المرجع السابق، ص ٣١ هامش (١) ويبدو أن =

تجزئتها إلى وحدات إقليمية تستحق كل منها أن تدعى دولة، وتمتاز بوحدها الدستورية (دستور واحد)، ووحدها التشريعية (سلطة تشريعية واحدة تمارس وظيفتها على جميع أنحاء البلاد). ولا أهمية بعد ذلك لتحقق وحدتها الادارية أو عدمها .

أما الدولة المركبة أو الاتحادية، فهي على عكس سابقتها تتكون نتيجة اتحاد بين عدة دول أو دويلات. حيث تتعدد السلطات الحكومية في أجزاء الدولة وتتعدد أجهزتها التشريعية^(١) أيضا. والدول الاتحادية على أشكال مختلفة:

الدولة المتحدة اتحادا شخصيا *L'union personelle*، والاتحادات التعاهدية *Les confédérations d'États*، والدول المتحدة اتحادا فعليا *L'union réelle* ثم الدولة المتحدة اتحادا مركزيا *L'État fédéral*^(٢).

= الأستاذ الدكتور طعيمة الجرف ، يتبنى التقسيم نفسه. أنظر « مذكراته في النظم السياسية لطلبة السنة الأولى بكلية الحقوق والشريعة - جامعة الكويت. » سنة ١٩٧٤ - ١٩٧٥ على الآلة الكاتبة ص ٢٧.

(١) في مجال التفرقة بين الدولة البسيطة والدولة المركبة كتب الفقيه الفرنسي M. Hauriou قائلا: (On peut appeler "État simple" celui qui n'est pas divisible en parties internes meritant elles-mêmes le nom d'États et unies entre elles par un lien de société " État composé" celui qui, au contraire, est divisible en parties internes qui méritant elles-mêmes le nom d'États et qui sont unies entre elles par un lien de société). op. cit., p. 122.

(٢) أنظر بهذا الصدد:

CF. M. Hauriou, op. cit., p.p. 122-132.

R. Carré de Malberg contribution à la théorie générale de l'État. édition recueil sirey. Paris, 1920, tome, 1 p.p. 92 et suivi.

- M. Mouskhely: théorie du fédéralisme, mélanges scelle: 1950.

- C.H. Durand: de l'État fédéral à l'État unitaire décentralisé, mélanges Mestre, 1956 .

ومن المراجع الحديثة في الموضوع:

CF. G. Héraud: Les principes du fédéralisme et la fédération européenne Paris 1968.

CF. A. Jallon: Le fédéralisme, Paris, 1971.

ووفقاً لأحكام دستور الكويت الحالي: الكويت دولة بسيطة وليست دولة مركبة. حيث تبدو كتلة دستورية واحدة، تنفرد في إدارة شؤونها الداخلية والخارجية سلطة واحدة، وتمتاز بوحدة سياسية أي وحدة في الدستور ووحدة في التشريع، ونظامها الدستوري بسيط قائم على دستور واحد، وسلطة سياسية واحدة، وسلطة تشريعية واحدة تمارس وظيفتها على جميع أنحاء البلاد. والسيادة فيها واحدة «للأمة مصدر السلطات جميعاً» لا يشاركها فيها مشارك (المادة السادسة من الدستور).

المطلب الثاني

من حيث نوع الحكومة

قبل أن نعرض لهذا الموضوع نمهد له باعطاء فكرة موجزة عن تقسيم الحكومات وصورها.

الفرع الأول

فكرة موجزة عن تقسيم الحكومات وصورها

الحكومات أنواع وأشكال عديدة. ويمكن تقسيمها إلى صور وأقسام متعددة بحسب الزاوية التي ينظر منها إليها^(١).

أولاً - فمن حيث أسلوب اختيار الحاكمين، يمكن تقسيمها إلى: حكومات مطلقة حيث لا يشترك الشعب بأي وجه في اختيار الحاكم، الذي يأتي إلى السلطة بأسلوب من الأساليب المطلقة أو الاوتوقراطية كالوراثة، والاختيار

(١) أنظر في هذا الموضوع، في الفقه العربي:

- الدكتور محمود حلمي: المبادئ الدستورية العامة، الطبعة الثانية، ١٩٦٦، ص ١٩٣ - ٢٠٩.

- الدكتور ثروت بدوي: النظم السياسية، الجزء الأول ١٩٧٠، ص ١٥٦ وما بعدها.

وفي الفقه الفرنسي:

M. Duverger: institutions politiques et Droit constitutionnel, thémis, 7em édition, Paris 1963. p.p. 120 et suivi.

الذاتي (تعيين حاكم المستقبل بواسطة الحاكم القائم)، والتعيين بواسطة حاكم آخر (كما كان عليه الحال في أواخر الدولة العباسية حيث كان الوزراء الفارسيون والقادة الأتراك هم الذين يعينون الخلفاء ويعزلونهم)، والقرعة، واغتصاب السلطة (كالثورة والانقلاب). وحكومات ديموقراطية حيث يكون اختيار الحاكمين من شأن المحكومين أنفسهم عن طريق الانتخاب العام. وحكومات مختلطة، حيث يتم اختيار الحاكمين بطرق تجمع بين الأساليب الديمقراطية والأنتوقراطية أو المطلقة.

ثانيا - ومن حيث مصدر السيادة يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من الحكومات: فهناك نظام السلطة الفردي، حيث يكون صاحب السيادة ملكا مستبدا يأتي عن طريق الوراثة فتسمى الحكومة بالملكية المستبدة. أو فردا استولى على السلطة بالقوة أو بفضل ماله من مواهب وقدرات ومؤازرة أعوانه وأنصاره، فتسمى الحكومة بالدكتاتورية.

وهناك حكومة الأقلية، التي تعتبر حلقة انتقال من الحكم الفردي الى الحكم الديموقراطي (وفقا لنظام الدورة الأرسطية). وفيها تكون السلطة في يد عدد محدود من الأفراد.

وقد يكون هؤلاء القلة من الأغنياء فتسمى «حكومة البيجارشية»
«Oligarchique» .

وقد يكونون من طبقة من الناس متميزين من حيث الأصل أو المركز الاجتماعي فتسمى الحكومة «أرستقراطية» «Aristocratique» .

وهناك الحكومة الديمقراطية حيث يكون الشعب هو صاحب السلطة ومصدر السلطات .

ثالثا - ومن حيث الخضوع للقانون أو عدم الخضوع له، يمكن التفريق بين الحكومة الاستبدادية Arbitraire حيث لا يخضع فيها الحاكم للقانون ولا يجد من سلطانه شيء، والحكومة القانونية Un État de Droit حيث يخضع فيها الحكام لقوانين وأنظمة موضوعة مقدما، تملى عليهم ما يجب اتخاذه من قرارات .

رابعاً : ومن حيث الرئيس الأعلى، يمكن التمييز بين الحكومة الملكية ويكون على رأسها ملك يستمد حقه في تولي العرش من الوراثة. أو أميرية (إمارة) يكون على رأسها أمير يتولى الحكم بالوراثة. وهناك الجمهورية، حيث يعين رئيسها الأعلى بطريق الانتخاب لمدة محددة يجرى عند نهايتها الانتخاب لإعادة انتخابه أو لاختيار خلف له.

الفرع الثاني

نوع الحكومة التي أقامها الدستور الكويتي

بينما فيما سبق أنواع الحكومات وصورها المختلفة، فبأي منها أخذ الدستور الكويتي؟

تنص المادة الأولى من الدستور على أن «الكويت إمارة وراثية». وبالرجوع إلى باقي أحكام هذا الدستور نجد أنه قد أقام حكومة مختلطة. ونعرض الآن لهذين الموضوعين:

أولاً - إمارة وراثية : Un Émirat Héréditaire

سبق وأن بينا عند دراستنا للتطور التاريخي لنظام الحكم في الكويت، أن العمل قد جرى منذ عهد مبارك وحتى قبل الاستقلال على جعل الإمارة وراثية في ذرية مبارك الصباح على وجه التحديد، وليس في أسرة الصباح أجمع^(١). ولقد أتى الدستور ليقنن هذه القاعدة العرفية. فنص في الفقرة الأولى من مادته الرابعة على أن «الكويت إمارة وراثية في ذرية المغفور له مبارك الصباح». وهكذا نجد أن الدستور قد أبقى على النظام الأميري للكويت، وقرر الجمود المطلق لما احتواه من نصوص متعلقة بهذا النظام، ما عدا لقب الإمارة، الذي أجاز اقتراح تغييره إلى لقب آخر (مملكة مثلاً) إذا جد ما يدعو إلى ذلك، باتباع الاجراءات الخاصة لتعديل الدستور^(٢).

(١) أسرة الصباح بصفة عامة هي التي تحكم الكويت منذ عام ١٧٥٦ م. وقد تعاقب أفرادها على

الإمارة على الوجه الذي بيناه في ص ١٦ وما بعدها من القسم الأول من هذه الدراسة.

(٢) المادة ١٧٥ من الدستور.

وحتى لا تنوء الوثيقة الدستورية الأصلية بتفاصيل أحكام هذه الوراثة، وحتى تتاح دراسة أحكامها التفصيلية الدقيقة في سعة من الوقت وروية من التفكير، اكتفت الوثيقة الدستورية بالنص في المادة الرابعة على الأحكام الأساسية من توارث الامارة، وشروط تعيين ولي العهد، تاركة تفصيلات ذلك لقانون خاص، يصدر في خلال سنة من تاريخ العمل بالدستور، وتكون له صفة دستورية. فلا يجوز تعديله الا باتباع اجراءات تعديل الدستور نفسه. كما تركت المادة ٥٩ من الدستور لذلك القانون أمر تحديد الشروط اللازمة لممارسة الأمير صلاحياته الدستورية.

وتنفيذا لهذين النصين، صدر القانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٤ في ١٩٦٤/١/٣٠ في شأن أحكام توارث الامارة^(١).

ولقد تضمن المبحث الخاص بالأمير النص على أنه رئيس الدولة، وأن ذاته مصونة لا تمس، وحدد لقبه الرسمي «بحضرة صاحب السمو أمير الكويت».

ثم تناولت المادة الثالثة، الشروط الخاصة بممارسة الأمير صلاحياته الدستورية. وواجهت المادة الرابعة حالة خلو منصب الأمير. ثم انتقل القانون في المبحث الثاني إلى بيان أحكام ولي العهد.

وتنظم موضوع توارث الامارة فئتان من النصوص:

- ١- مواد وردت في الدستور ذاته وهي:
المادة ٤، وتكملها المواد: ٥٩، ٦٠، ٦١، ٦٢، ٦٣، ٧٨، ١٧٥.
- ٢- القانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٤ في شأن أحكام توارث الامارة.

وسوف نعرض لهذه الأحكام بالتفصيل، عند الحديث عن السلطات العامة، في الباب الثاني من هذا القسم.

ثانيا - حكومة مختلطة : Un Gouvernement Mixte

نعرض في فقرتين: التعريف والتقسيم القانوني للحكومات المختلطة،

(١) الجريدة الرسمية «كويت اليوم»، السنة العاشرة، العدد ٤٦٤ الصادر في ١٩٦٤/٢/٢، ص

ثم إلى نوع الحكومة المختلطة التي أقامها الدستور.

Définition et classification juridiques des gouvernements mixtes :

بينا فيما سبق أن الحكومات تنقسم من حيث وسائل اختيار الحاكمين إلى: حكومات مطلقة أو توتوقراطية Autocratiques ، ويأتي فيها الحكام عن طريق أو توتوقراطي، كالوراثة والتعيين، واغتصاب السلطة . . وحكومات ديموقراطية يأتي فيها الحكام عن طريق الانتخاب . وحكومات مختلطة Mixtes يتم فيها اختيار الحاكمين بطرق تجمع بين الأساليب الديمقراطية والأساليب الأتوقراطية أو المطلقة .

وانطلاقا من فكرة أن الحكومة المختلطة تتميز باستعمال أسلوبين في آن واحد (أحدهما ديموقراطي، والآخر أو توتوقراطي) لاختيار الحاكمين، وحسب الطريقة التي يتم بواسطتها الجمع بين هذين الأسلوبين وكيفية التوفيق بينهما، يميز الفقيه الفرنسي Duverger بين ثلاثة أنواع من الحكومات المختلطة:

١- الحكومة المختلطة بالتجاور: Le gouvernement mixte par juxtaposition:

وفي هذا النوع الأول من الحكومات المختلطة، نجد جهازين حكوميين يقومان جنبا إلى جنب. الأول ذو طابع أو توتوقراطي أو مطلق (يأتي بطريق أو توتوقراطي). والثاني ذو طبيعة ديموقراطية (يأتي عن طريق ديموقراطي كالانتخاب). ومن صور هذا النوع^(١):

- ١- قيام مجلس ديموقراطي منتخب إلى جوار دكتاتور أو ملك وراثي .
- ٢- وجود برلمان يتكون من مجلسين، الأول نيابي منتخب (مثل مجلس العموم في انجلترا) والثاني يضم أعضاء يأتون عن طريق أو توتوقراطي - الوراثة أو التعيين - (مثل مجلس اللوردات في انجلترا).

(١) أنظر في هذا الموضوع : Duverger: op. cit., p.p. 130, et suivi - وأنظر رسالتنا للدكتوراه السابقة الذكر، ص ١٢٠ وما بعدها.

CF. Duverger: op. cit., p.p. 131 - 132.

(٢)

٣- تجاور العنصر الديمقراطي والعنصر الأتوقراطي في نفس المجلس الواحد الذي يضم إلى جانب أعضائه المنتخبين أعضاء معينين (مثل مجلس الأمة الكويتي).

٢- الحكومة المختلطة بالتداخل : Le gouvernement mixte par

Combinaison :

وفي هذا النوع الثاني من الحكومات المختلطة، يتداخل العنصر الديمقراطي والعنصر الأتوقراطي دون أن يصلا إلى حد الاندماج. فالهيئة الحكومية تعين بواسطة أسلوب مركب يحمل في طياته في نفس الوقت العنصر الديمقراطي والعنصر الأتوقراطي^(١). ومن صور هذا النوع:

١- الاقتراع التصديقي أو بالتصديق Le suffrage de ratification

وصورته أن يرشح الحاكمون بواسطة هيئة حكومية (بطريق أتوقراطي كالتعيين مثلا). إلا أنهم لا يتقلدون مناصبهم ولا يتم اختيارهم، إلا بعد استفتاء شعبي يأتي ليصدق على ذلك الترشيح.

٢- الاقتراع الترشيحي أو بالترشيح Le suffrage de présentation

وهو صورة معكوسة للاقتراع التصديقي. ومفاده أن دور جماعة الناخبين يقتصر فقط على ترشيح من سيشغلون المنصب الحكومي، ويقف دورهم عند هذا الحد، أي اقتراح المرشحين للمنصب. ثم تأتي هيئة حكومية أخرى غير ديموقراطية ذات طابع مطلق أو أتوقراطي (ملك مثلا) لتختار من بين أولئك المرشحين من تراه لشغل المنصب^(٢).

٣- الحكومة المختلطة بالاندماج : Le Gouvernement mixte par

fusion. :

ويتميز هذا النوع الثالث من الحكومات المختلطة، بالاندماج التام بين العنصر الديمقراطي والعنصر الأتوقراطي، بحيث لا يمكن الفصل بينها كما هو الحال في الصورتين السابقتين. فالطريقة التي يختار بواسطتها الحاكمون، تحمل

Ibide. p. 132.

(١)

Ibide, p.p. 132-133.

(٢)

في طياتها في نفس الوقت الطابع الديمقراطي والطابع الأوتوقراطي. فلا نستطيع وصفها بالديموقراطية الخالصة أو بالاوتوقراطية الخالصة. ومن صور هذا النوع، الحكومة الالوجارشية Oligarchique. فهي قريبة من الديمقراطية حيث يختار المحكومون Les gouvernés الحاكمين Les gouvernants، وتبعد عنها من ناحية أخرى لتقترب من النظم الأتوقراطية أو المطلقة، لأن قلة من المحكومين فقط هي التي تتمتع بحق الانتخاب^(١).

ب- الحكومة المختلطة التي أقامها الدستور الكويتي:

بينما فيما سبق صور الحكومة المختلطة، حيث يتم اختيار الحكام بأساليب وسط بين الأساليب الديمقراطية والأساليب الأتوقراطية أو المطلقة.

فالانتخاب ليس بمستبعد تماما، ولكنه لا يلعب دورا حاسما في اختيار رجال الحكومة^(٢). فما هو نوع الحكومة المختلطة التي أقامها الدستور الكويتي؟

بمطالعة نصوص الدستور وقانون توارث الامارة والقوانين المكملة للدستور نستطيع أن نستخلص عناصر الحكومة المختلطة على الوجه الآتي:

١- قيام هيتين حكوميتين جنبا إلى جنب: الأولى تأتي عن طريق أوتوقراطي وهي (الأمير رئيس الدولة) وذلك طبقا لنص المادة ٤ من الدستور التي تقول «الكويت إمارة وراثية في ذرية المغفور له مبارك الصباح».

والثانية يأتي معظم أعضائها عن طريق ديموقراطي (الانتخاب وهي مجلس الأمة)^(٣).

٢- وكذلك وجود العنصر الديمقراطي والعنصر الأوتوقراطي جنبا إلى جنب في مجلس الأمة نفسه. حيث يتم اختيار معظم أعضائه عن طريق الانتخاب ويأتي باقي الأعضاء عن طريق أوتوقراطي (التعيين) وهم الوزراء الذين هم أعضاء في مجلس الأمة بحكم وظائفهم^(٤) (حكومة مختلطة بالتجاور).

Ibide, p.p. 134.

(١)

Ibide, p. 130.

(٢)

(٣) أنظر المادة ٨٠ من الدستور.

(٤) أنظر المواد ٥٦، ٨٠ من الدستور وتعليق المذكرة التفسيرية للدستور على المادة ٥٦ منه.

٣- وأخيراً نجد العنصر الديمقراطي والعنصر الأوتوقراطي متداخلين. وذلك في اجراءات تعيين ولي العهد، حيث أن الأمير هو الذي يختار ولي العهد (عنصر أوتوقراطي)، إلا أن هذا التعيين لا يكون تماماً وبالتالي لا يقلد هذا المنصب إلا بعد مصادقة مجلس الأمة على هذا الاختيار، وذلك عن طريق مبايعة تتم في جلسة خاصة بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس (عنصر ديموقراطي). وهذه صورة من صور الاقتراع التصديقي (Suffrage de ratification) (حكومة مختلطة بالتداخل).

وهكذا نجد أن دستور الكويت أقام حكومة مختلطة، تجمع في الوقت نفسه، بين عناصر الحكومة المختلطة بالتجاور par juxtaposition من ناحية، وعناصر الحكومة المختلطة بالتداخل par combinaison من ناحية أخرى^(١).

المبحث الثاني من حيث طبيعة النظام

QUANT À LA NATURE DE RÉGIME

من مطالعة مختلف نصوص الدستور، والقوانين المكملة له، ومذكراتها التفسيرية، نستطيع القول أن هنالك ثلاثة مظاهر تحدد طبيعة النظام الدستوري الذي جاء به. وهي:

- ١- الدستور يتبنى الديمقراطية النيابية.
- ٢- الدستور يأخذ بالبرلمانية الأورليانية. Parlementarisme Orléaniste.
- ٣- أن النظام الذي جاء به الدستور ذو نزعة عربية اسلامية.

ونعرض في ثلاثة مطالب لهذه المظاهر الثلاثة.

المطلب الأول

تبنى الديمقراطية النيابية

LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE

قبل أن نتكلم عن أركان الديمقراطية النيابية في الدستور، نرى أنه من

(١) لدراسة أعمق أنظر رسالتنا سابقة الذكر، ص ١٢٢ وما بعدها.

المفيد أن نعهد لذلك بفكرة موجزة عن صور الديمقراطية.

الفرع الأول

فكرة موجزة عن صور الديمقراطية^(١)

من زاوية تطبيق الديمقراطية من الناحية العملية، أو بعبارة أخرى من حيث كيفية اشتراك الشعب في السلطة، يميز الفقه بين ثلاث صور للديمقراطية نتكلم عنها بإيجاز على التوالي:

أولاً - الديمقراطية المباشرة: *La démocratie directe*

الديمقراطية المباشرة، هي حكم الشعب لنفسه بنفسه مباشرة دون وساطة نواب عنه. وهي تطبيق كامل لفكرة الديمقراطية، التي تقوم أساساً

(١) لدراسة أعمق، أنظر في هذا الموضوع، في الفقه العربي:

- عثمان خليل عثمان: المبادئ الدستورية العامة، القاهرة ١٩٤٣، ص ١٩٧ وما بعدها.
- مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٥٢ مرجع سبق ذكره، ص ١٦٦ وما بعدها.
- محمود حلمي: المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، ١٩٦٦ مرجع سبق ذكره، ص ١٨٠ وما بعدها.
- السيد صبري: النظم الدستورية في البلاد العربية، ذكر أعلاه ص ١٩ وما بعدها.
- فؤاد العطار: النظم السياسية، منشورات دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٨، ص ١٩٦ وما بعدها.
- ثروت بدوي: النظم السياسية، القاهرة ١٩٦٤ الجزء الثاني، ص ١٦٢ وما بعدها، وأنظر كذلك طبعة ١٩٧٠ الجزء الأول ص ١٦٨ وما بعدها. وأنظر في الفقه الفرنسي:
- Léon Duguit: traité de Droit Constitutionnel, 2em édition, Paris, 1923, tome, 2, p.p. 473 et suivi.
- Duverger: op cit., pp.76. et suivi.
- Burdeau: Traité de science politique, tome IV, p.p. 162 et suivi.
- Burdeau: Droit constitutionnel et inst-pol. 2em édit, Paris 1965, librairie général. p.p. 133 et suivi.
- Laferrière: op. cit., p.p. 410 et suivi.
- Duverger: institutions politiques et Droit constitutionnel, 11em édition, Paris, 1970, p.p. 108 et suivi.

على مشاركة جميع المواطنين في اتخاذ القرارات الحكومية، ومحو أي تفرقة بين الحاكمين والمحكومين^(١). إلا أن تطبيقها غير ممكن من الناحية العملية، سوى في البلدان الصغيرة جداً. حيث إمكانية اجتماع كل أفراد الشعب المعترف لهم بالحقوق السياسية، في مكان واحد، وافترض أن المسائل المطروحة على المواطنين بسيطة وبعيدة عن التعقيد، يسهل على الفرد العادي اتخاذ قرارات في شأنها^(٢).

وهذه الصورة أقدم صور الديمقراطية ظهوراً. أخذت بها مدن اليونان القديمة (أثينا وأسبرطة). أما في الوقت الحاضر فلا يوجد أثر لمثل هذا النظام إلا في بعض المقاطعات السويسرية الصغيرة وهي: Glaris, Unterwald, Appenzell^(٣).

ولقد دافع الفيلسوف الفرنسي Rousseau بحماسة عن هذا النظام في كتابه عن «العقد الاجتماعي» فهو يرى فيها الصورة الوحيدة للديمقراطية الحقة، لأن السيادة عنده لا يجوز التنازل عنها، والارادة العامة في رأيه غير قابلة للانابة أو التمثيل^(٤). وتطبيقاً لهذا انتقد الديمقراطية النيابية التي كانت مطبقة في إنجلترا، واعتبر شعبها حراً في فترة وجيزة هي فترة انتخاب أعضاء مجلس البرلمان يعود بعدها عبداً لا سلطة له^(٥).

(١) CF. Duverger: op. cit., 1963. p. 76.

(٢) CF. Duverger: op. cit., 1970. p. 108.

(٣) Ibide, p. 109.

أنظر نفس المرجع ص ١٠٩.

وهذه المقاطعات تضم أقل من ٣٪ من مجموع سكان سويسره، وفيها يتم اجتماع الشعب في ميدان عام أو بين المراعي وتحت أشجار المارون في مظهر ديني عسكري جميل. وذلك في يوم الأحد، إما من شهر إبريل أو شهر مايو مرة كل عام. ثم يختار الشعب مجلساً شعبياً يسمى "Landsgemeinde" ويصوت على القوانين وقر الميزانية، وينظر في التعديلات الدستورية. أنظر في ذلك Duverger المرجع السابق، ص ٢٨٧ وانظر كذلك:

Duguit: op. cit., 3em édition, tomme 2 P. 618.

(٤) Duverger: op. cit., 1970, p. 108.

(٥) أنظر روسو العقد الاجتماعي الكتاب الثالث الفصل الخامس عشر. حيث يقول:

= "Rousseau: contrat social livre III Ch. XV"

ثانيا - الديمقراطية شبه المباشرة: La démocratie-indirecte

وهي صورة تجمع بين صورة الديمقراطية المباشرة، وصورة الديمقراطية النيابية في نظام واحد. ومقتضاها: أن ينوب الشعب عنه ممثلين يجتمعون في هيئة برلمان، يارسون معظم السلطات نيابة عن الشعب ويعملون باسمه وحسابه (وهذه صفة من صفات الديمقراطية النيابية). ولكن الشعب يحتفظ لنفسه ببعض السلطات الهامة، كما يتولى ممارستها بنفسه مباشرة (وهذه صفة من صفات الديمقراطية المباشرة)، وفقا لوسائل معينة تختلف من نظام إلى آخر. وهذه الوسائل هي: الاقتراح الشعبي L'initiative populaire الاعتراض الشعبي Le veto populaire، الاستفتاء الشعبي Le référendum populaire الحل الشعبي La dissolution populaire، حق الناخبين في إقالة نائبيهم révocation ou recall^(١).

وهكذا نجد أن الديمقراطية شبه المباشرة، تقوم على نوع من التعاون بين الناخبين وممثلهم للنظر في شؤون الدولة^(٢). بل إن جماعة الناخبين تبدو وكأنها سلطة رابعة عليها لها حق التدخل لتملى إرادتها العامة على السلطات الحاكمة.

ثالثا - الديمقراطية النيابية: La démocratie représentative

في هذا النوع من الديمقراطية، لا يزاول الشعب سلطاته بنفسه، بل يقتصر دوره على اختيار نواب عنه، يعملون لحسابه ويقررون باسمه لمدة

"Le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort il ne l'est que durant l'élection des membres du parlement sitôt qu'ils sont élus; il est esclave, il n'est rien".

Duverger: 1963, op. cit., 78.

(١) أنظر

- Burdeau: Manuel de Droit constitutionnel, Paris, 1947. p. 91.

- Duguît: op. cit., p.p. 473-494.

وأنظر كذلك: العطار، المرجع السابق، ص ٢٠٢ - ٢١٠، ثروت بدوي ١٩٦٤، المرجع السابق، ص ١٨٣ - ١٨٨، وطبعة ١٩٧٠، ص ١٧٩ وما بعدها.

وأنظر كذلك، محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سبق ذكره. ص ٢٨٩ - ٢٩٥.

وأنظر عثمان خليل عثمان: المبادئ الدستورية العامة، ذكر أعلاه، ص ٢٢٥ - ٢٣٠.

(٢) أنظر: Duverger: institutions politiques et Droit constitutionnel: op. cit., 1970. p. 109.

محدودة^(١). ولقد هاجم روسو في كتابه عن «العقد الاجتماعي» الديمقراطية النيابية، لأنها في رأيه تتعارض مع السيادة الشعبية التي تتكون من الإرادة العامة، وهذه لا يمكن الانابة فيها، فهو يرفض كل صورة للانابة بهذا الصدد^(٢).

وقد حاول الفقه التوفيق بين مبدأ السيادة الشعبية والحكومة النيابية، وسعى بعض الفقهاء لايجاد تكييف قانوني للعلاقة بين الناخبين ونوابهم وعرضوا في هذا الصدد عدة نظريات نذكر منها، نظرية الانابة أو الوكالة *théorie de la représentation*، نظرية الوصاية، نظرية العضو *théorie de l'organe* نظرية الاختيار، *théorie de simple choix* ^(٣) وستخلص الفقهاء للنظام النيابي التقليدي أركاناً أربعة:

- ١- وجود برلمان منتخب.
- ٢- كون عضو البرلمان يمثل الأمة بأسرها، لا الدائرة الانتخابية التي انتخبته وحدها.
- ٣- استقلال البرلمان عن جمهور الناخبين مدة النيابة في مباشرة سلطات

(١) ولقد كان هذا الاعتبار هو الغالب في وضع دستور الثورة الفرنسية الصادر في عام ١٧٩١. حيث ينص على أن: «الأمة التي تنبع عنها كل السلطات لا تستطيع أن تمارسها إلا عن طريق الانابة». *La nation de qui émanent tous les pouvoirs ne peut les exercer que par délégation. la constitution française est représentative.*

(٢) Rousseau: *contrat Sociale*, livre II, ch. I et livre 3, ch. XV.

(٣) أنظر بهذا الصدد: كاريه دي مالبرج. الجزء ٢ ص ١٩٩ وما بعدها.

- Carré de Malberg: *op. cit.*, tome, 2 p.p. 199 et suivi.

وأنظر لنفس المؤلف في نظرية الانابة القانونية:

- Carré de Malberg: *La loi expression de la volonté Générale*, 1931.

- Broil: *Du mandat législatif*, Thèse Paris; 1905. وأنظر كذلك:

ولزيد من الفائدة أنظر في نظرية التمثيل السياسي:

- Duverger: *Esquisse d'une théorie de la représentation politique*, dans *l'évolution du Droit public. études en l'honneur d'Achille Mestre*, 1956.

وأنظر لنفس المؤلف

- Duverger: *La 5^{ème} république et le régime présidentiel*, Paris. 1961.

الحكم، وعدم اشتراك هؤلاء الآخرين مع البرلمان بأي مظهر من المظاهر.
٤- إنتخاب البرلمان لمدة معينة تتحدد دوريا. وتختلف باختلاف الدساتير حسب ظروف الدولة السياسية، والتاريخية، والاجتماعية.

وإذا كان النظام النيابي التقليدي يدور حول هذه الأركان الأربعة، إلا أن الواقع العملي يجد كثيرا من توافرها الفعلي. فوجود الأحزاب المنظمة كما هو الحال في إنجلترا وأمريكا يسقط المبدأ النظري القائل باستقلال البرلمان عن جماعة الناخبين، والمبدأ القائل بتمثيل النائب للأمة بأسرها ينال منه، أن النائب قد أصبح في مثل هذه الظروف خاضعا إلى حد كبير إلى برامج وآراء الحزب التابع له، وممثلا إلى حد ما لناخبيه ولحزبه السياسي^(١). فضلا عن أن الوحدة المجردة المتجانسة لارادة الأمة يكذبها الواقع. ذلك أن كل أمة مقسمة من الناحية الاجتماعية إلى طبقات تسعى كل منها إلى الدفاع عن حقوقها وخدمة مصالحها بواسطة نوابها^(٢).

الفرع الثاني

موقف الدستور الكويتي ازاء الصور المختلفة للديموقراطية (الأخذ بالنظام النيابي)

بعد أن بينا فيما سبق الصور المختلفة للديموقراطية، فإننا نتساءل الآن عن:

ما هو موقف الدستور ازاء هذه الصور؟
باستعراضنا لأحكام الدستور الكويتي، يمكننا أن نقرر أنه قد طرح جانبا صورة الديمقراطية المباشرة وشبه المباشرة، وأخذ بالنظام النيابي. ذلك أنه قد عمل على تقرير جميع أركان هذا النظام على الوجه الآتي:

أولا- ركن البرلمان المنتخب:

لا يتحقق هذا الركن الا بوجود برلمان منتخب كله أو معظمه بواسطة الشعب، ويباشر سلطات فعلية في شؤون الحكم وبالذات السلطة التشريعية.

Burdeau: traité de Science politique, op. cit., tome, IV, p. 249.

(١)

ibide, p. 251.

(٢)

ولقد قرر الدستور الكويتي هذا الركن. فوضع السلطة التشريعية في يد برلمان (مجلس الأمة) يأتي معظم أعضائه عن طريق الانتخاب العام المباشر^(١). هذا فضلا عن اختصاص مجلس الأمة بمراقبة الحكومة وأعمالها واختصاصاته في الشؤون المالية، وإقرار المعاهدات وهو ما سيرد ذكره فيما بعد.

ثانيا- الركن القاضي بأن عضو البرلمان يمثل الأمة بأسرها: ولقد قرر الدستور الكويتي هذا الركن أيضا، بأن نص في المادة ١٠٨ منه على أن ((عضو المجلس يمثل الأمة بأسرها ويرعى المصلحة العامة، ولا سلطان لأي هيئة عليه في عمله بالمجلس أو لجانه)).

ثالثا- ركن استقلال البرلمان مدة نيابته عن جمهور الناخبين: ويترتب على هذا الركن نتيجتان هما:

١ - استقلال إرادة النواب عن إرادة الناخبين بحيث لا يخضعون لهم. ولقد قرر الدستور الكويتي هذا المبدأ بشكل صريح لا إبهام فيه. إذ قضت المادة ١٠٨ منه بأن لا سلطان لأي هيئة على عضو مجلس الأمة في عمله بالمجلس أو لجانه. وإعمالا للمبدأ نفسه، قررت المادة ٢٨ من قانون الانتخاب، بطلان كل توكيل انتخابي معلق على شرط، وعدم الاعتداد به بوجه من الوجوه.

٢ - والنتيجة الثانية المترتبة على مبدأ استقلال البرلمان، هي استقلال البرلمان وحده بمباشرة اختصاصاته عن جمهور الناخبين استقلالاً تاماً. ولا يباح للناخبين حق الاشتراك في أي مسألة من مسائل الحكم إلى جانب البرلمان.

وقد اقتصر دور جمهور الناخبين في ظل الدستور الكويتي، عند حد انتخاب أعضاء مجلس الأمة، الذي له وحده مباشرة وظائفه مستقلاً في ذلك عنهم. فالدستور لم يقرر بين نصوصه أي مظهر من مظاهر حق اشتراك الشعب مع مجلس الأمة في مباشرة شئون الحكم.

وهكذا يكون الدستور الكويتي قد قرر استقلال البرلمان عن جمهور الناخبين.

(١) أنظر المادة ٨٠ من الدستور.

رابعاً- ركن انتخاب البرلمان لميقات معلوم:

والركن الرابع للنظام النيابي، هو توقيت مدة نيابة البرلمان وانتخابه لمدة معينة تتجدد دورياً. مما يتيح فرصة الرجوع إلى الشعب من وقت لآخر، لمعرفة رغباته وارادته، حتى يصير البرلمان المعبر الحقيقي عن إرادة الأمة واتجاهاتها المتطورة مع الزمن. كما وأن هذا التجديد الدوري، يتيح للشعب أن يمارس رقابته على نوابه. لأن هؤلاء الممثلين لو ظلوا نواباً عن الشعب مدى الحياة، فإن ذلك يؤدي إلى انحراف النواب بسلطتهم واستبدادهم، وضعف فكرة تمثيل الأمة مع مرور الزمن، مما يترتب عليه انهيار أساس النظام النيابي، ولقد قرر الدستور الكويتي هذا الركن من أركان النظام النيابي، بأن جعل مدة نيابة مجلس الأمة أربع سنوات. وذلك بمقتضى المادة ٨٣ منه التي تنص على أن: ((مدة مجلس الأمة أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، ويجري التجديد خلال الستين يوماً السابقة على نهاية تلك المدة . . .)).

ومن ذلك كله، يتضح جلياً أن الدستور الكويتي قد أخذ بنظام الديمقراطية النيابية أي بالنظام النيابي.

المطلب الثاني

الأخذ بالبرلمانية الأورليانية

LA PARLEMENTARISME ORLÉANISTE

قلنا أن الدستور الكويتي قد تبني الديمقراطية النيابية أي النظام النيابي. ومن الناحية التطبيقية يمكن التمييز بين ثلاث صور للنظم السياسية. وقبل أن نبين موقف دستور الكويت إزاء هذه الصور، يتعين علينا أن نعطي فكرة موجزة عنها:

الفرع الأول

فكرة موجزة عن صور النظم السياسية

(نظم توزيع السلطات)

جرى الفقه التقليدي، على التمييز بين صور ثلاث من الأنظمة

السياسية، منظوراً إليها من زاوية الفصل بين السلطات، أو من حيث مدى ما يقوم بينها من علاقات وروابط، وكيفية توزيع وظائف الدولة فيما بينها: النظام الرئاسي، النظام المجلسي أو (حكومة الجمعية)، والنظام البرلماني^(١). ونوجز فيما يلي أهم أركان كل منها.

أولاً - النظام الرئاسي : Le Régime Présidentiel

وهو نظام فصل شديد بين السلطات من الناحية النظرية، وإن كان التطبيق قد خفف من حدة هذا الفصل.

وهذا النظام لا يعرف ثنائية الجهاز التنفيذي. ف رئيس الجمهورية المنتخب هو في الوقت نفسه رئيس للدولة ورئيس للحكومة، وهو صاحب السلطة التنفيذية الفعلية. فالوزراء ليسوا إلا معاونين له، ويخضعون له خضوعاً تاماً. فهو الذي يعينهم ويعفيهم من مناصبهم بحرية تامة. وهم مسؤولون أمامه لا أمام البرلمان. والمثل النموذجي للنظام الرئاسي، هو نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، الذي سارت على منواله معظم الدول الأمريكية الأخرى^(٢).

(١) راجع في هذا التقسيم في الفقه العربي:

- ثروت بدوي: النظم السياسية، الجزء الأول، طبعة ١٩٧٠، ص ٢٩٢ وما بعدها.
- مصطفى كامل: المرجع السابق ص ١٩٠-٢٩٣، - محمود حلمي، المرجع السابق، ص ٢٥١-٢٧٥، - محمد علي آل ياسين: القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة)، المكتبة الحديثة، بيروت ١٩٧٣، ص ٢٥٤-٢٦١.

وأنظر في الفقه الفرنسي:

- André Hauriou; op., cit., 1972, p. 213. et suivi.
- G. Burdeau: Remarques sur la classification des fonctions étatiques, R.D.P. 1945. P. 102 et suivi.

(٢) أنظر في تفصيل ذلك:

- Duverger: op. cit., 1963, p.p. 238 et suivi.
- Laferrière, op.cit., pp.711-721.
- A. Hauriou: op. cit., 1972. pp. 377 et suivi.
- = - E. Lambert: Le gouvernement des juges 1921.

ثانيا - نظام حكومة الجمعية^(١):

Le Régime d'assemblée ou (Conventionnel)

وهو نظام دمج السلطات، ويعد عن نظام الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، بل يخضع الثانية للأولى. فتجتمع الهيئة النيابية في ظلها سلطات الحكم كلها، وتكون السلطات الأخرى مجرد هيئات تابعة لها. وهذا ما يتفق مع مبادئ جان جاك روسو، الذي يعتبر الهيئة النيابية هي المعبرة عن الإرادة العامة، وبالتالي يجب أن تهيمن على باقي الهيئات^(٢).
ونظام الجمعية هو الذي أخذ به دستور فرنسا لعام ١٧٩٣^(٣). ولعل نظام الحكم في الاتحاد السويسري هو أقرب النظم إلى نظام حكومة الجمعية المثالي^(٤).

ثالثا - النظام البرلماني : Le Régime Parlementaire

وهو نظام فصل مرن بين السلطات مع التعاون فيما بينها.
Collaboration des pouvoirs séparés.

- M. Beloff: La constitution des États-unis: Futuribles 1970, N° 63.

- Masnata: pouvoir, société et politiques aux États-Unis, petit & bibliothèque, PAYOT, Paris 1970.

(١) أنظر في تفصيل ذلك بوجه خاص:

- P. Bastid: Le Gouvernement d'assemblée. Paris, 1956.

لقد سبق وأن ذكرنا بأن دستور الكويت لعام ١٩٦٢ (فترة الحكم النيابي) يأخذ بنظام حكومة الجمعية. فقد جعل السلطات الثلاث في يد مجلس الأمة التشريعي. أنظر القسم الأول ص ١١٠.

- Barthélémy: op. cit., Paris, 1933 p. 148.

(٢) أنظر:

- Laferrière, op. cit., P. 704, Burdeau op. cit., tome IV, p. 318.

- Burdeau: Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1965. p. 155. (٣) أنظر:

(٤) أنظر في تفصيل ذلك:

- A. Hauriou: op. cit., 1972. p. 441-453.

- J.F. Aubet: traité de Droit constitutionnel suisse, Dalloz, paris, 1976.

- M. Bridel: Précis de Droit constitutionnel et public suisse, 1959.

وهذا النظام يصلح في البلاد ذات الشكل الجمهوري، كما يصلح في البلاد الملكية. ويعرّف العميد هوريو النظام البرلماني بقوله:

«إن الحكومة البرلمانية أو حكومة الوزارة، هي شكل من أشكال الحكومات، يقوم على أساس النظام النيابي والفصل المرن ما بين السلطات مع التعاون فيما بين السلطة التنفيذية والبرلمان، ويشكل حلقة الوصل فيما بينها هيئة تنفيذية، هي الوزارة التي تشاطر رئيس الدولة إدارة شؤون الحكم، إلا أنها لا تستطيع ذلك إلا إذا ضمنت لنفسها الثقة المستمرة للبرلمان، لأنها مسؤولة أمامه^(١)».

وخلاصة القول أن هنالك معيارين لتحديد ماهية النظام البرلماني: المعيار القانوني، والمعيار الاجتماعي.

أ- المعيار القانوني للنظام البرلماني:

لقد استقر في الفقه التقليدي، أن النظام البرلماني يقوم على أركان محددة ويتميز بخصائص معينة وهذه الخصائص تتلخص فيما يلي^(٢):

CF. Hauriou, Maurice op. cit., p. 360.

(١) أنظر:

حيث يقول:

"Le gouvernement parlementaire ou gouvernement de cabinet:

C'est une forme de gouvernement à base de régime représentatif et de séparation des pouvoirs, souple dans la quelle une collaboration est établie entre le pouvoir exécutif et le parlement..., et dans laquelle un contact continu est maintenu entre ces deux pouvoirs par l'intermédiaire d'un organe exécutif qui est le cabinet des ministres, lequel partage avec le chef de l'Etat la direction gouvernemental, mais ne peut gouverner qu'en s'assurant la confiance continue du parlement parcequ'il est politiquement responsable devant celui-ci"

(٢) أنظر في هذا الموضوع:

CF. M. Hauriou, op. cit., p. 358 et suivi.

- E. Esmein: éléments de Droit constitutionnel français et comparé tome. I.P.170 huitième édition, Paris, 1927.

- Laferrière: op. cit., p. et suivi.

= - Redslob: Le régime parlementaire. 1924.

١- الفصل المرن أو غير الجامد بين السلطات والذي يسمح بوجود نوع من التعاون والتداخل فيما بينها.

٢- ويجب أن يكون ذلك التعاون بين السلطات قائما على أساس المساواة بينها، أي بين سلطات متوازنة، لكل منها نفس القدر من التدخل في أعمال الأخرى L'idée d'équilibre. وأهم ما يحقق فكرة التوازن هذه هو: أ- كون الوزارة مسؤولة أمام البرلمان الذي له حق سحب الثقة منها، الأمر الذي يجبرها على الاستقالة.

ب- ويكون للسلطة التنفيذية في مقابل ما للسلطة التشريعية من حق سحب الثقة، حق حل البرلمان والاحتكام الى الشعب فيما ينشأ بينها من خلاف.

٣- والخصيصة الثالثة من خصائص النظام البرلماني، هي ثنائية الجهاز التنفيذي بمعنى أن يفصل بين شخص رئيس الدولة الذي لا يمارس الا سلطات اسمية، فهو يسود ولا يحكم régime mais ne gouverne pas وبالتالي فهو غير مسؤول وذاته مصونة irresponsible، وشخص رئيس الحكومة (رئيس مجلس الوزراء) الذي يرأس وزارة تمارس السلطة التنفيذية الفعلية وتكون مسؤولة أمام البرلمان.

ب- المعيار الاجتماعي أو السوسولوجي : Le critère ou la notion sociologique.

يرى الفقه الحديث أن المعيار القانوني السابق، لا يترتب عليه إلا نتيجة سلبية. أي أنه يساعدنا على الحكم بأن نظاما معينا هو نظام غير برلماني، ولكنه غير كاف للحكم بأن نظاما ما هو نظام برلماني. فعلى الرغم من أن الأركان التي يقررها المعيار القانوني ضرورية لوصف النظام بأنه برلماني إلا أنها غير كافية لاعطائه هذه الصفة.

= وفي الفقه العربي:

- ثروت بدوى : النظم السياسية، المرجع السابق، طبعة ١٩٧٠، ص ٢٩٦.
- وأنظر بوجه خاص. مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري، المرجع السابق. ص ١٩٣- ٢٨٧- السيد صبري : حكومة الوزارة: القاهرة ١٩٥٣.

لذلك يجب تكملة هذا المعيار القانوني بمعيار سوسولوجي (اجتماعي) Sociologique. وأهم عناصر هذا المعيار هي^(١):

١- إن النظام البرلماني هو نتيجة تطور تاريخي طويل. فقد ترعرع في انجلترا حتى اكتمل واستقرت تقاليدته في القرن التاسع عشر. وهذا النظام ولد في أحضان الملكية المطلقة بهدف الحد من سلطات الملك، ليمر بعد ذلك بعدة مراحل: مرحلة الملكيات المقيدة، Monarchie Limitée ومنها إلى البرلمانية الأورليانية Parlementarisme orléaniste ثم ينتهي إلى البرلمانية الديمقراطية Parlementarisme démocratique. ولكل مرحلة من هذه المراحل تركيبها وظروفها الاجتماعية والسياسية المؤثرة على كيفية سير النظام. ولعل هذا هو سبب فشله في البلاد التي أخذت به مع افتقارها للتقاليد البرلمانية التي تتكون على مر العصور.

٢- والعنصر الثاني لهذا المعيار: هو أن النظام البرلماني يقوم أساساً على النظام الرأسمالي Le régime capitaliste ويعتق فلسفة المذهب الحر Le libéralisme، ولعل هذا هو سبب عدم نجاحه في البلاد الاشتراكية.

٣- أنه نظام من أهم تقاليدته، حرية الأحزاب السياسية، وحرية تنافسها في الدعوة إلى مبادئها وبرامجها لغرض الوصول إلى السلطة. مما يترتب عليه وجود المعارضة البرلمانية واحترام الأغلبية في البرلمان لها.

(١) في هذا الموضوع وفي نظرية النظام البرلماني أنظر بوجه خاص:

- CF Pière la lumière et André Demichel: Les régimes parlementaires Européens: Thémis, presses universitaires de France-Paris 1966, pp. 1-74.
- Aron. R.: Sociologie des sociétés industrielles; esquisse d'une théorie des régimes politiques, Paris, Centre de Documentation universitaire, 1959.
- L. Hamon et A. Mabileau: La personnalisation du pouvoir, Paris; p.u.f. 1964.
- A. Chandernagor: Un parlement pour quoi faire? Paris, 1967.
- H. Morrison: Gouvernement and parliament, 3ed London 1964.
- Harold Laski: Parliamentary government in England, fifth édition, London 1952.
- R. Capitant: régime parlementaire, in mélanges Carré de Mallberg. Paris, 1933. p.p. 33 et suivi.

٤ - أنه نظام غير قابل للهزات الاقتصادية. فلا يحسن سيره إلا في البلاد المتقدمة اقتصاديا. ولعل ذلك هو سبب فشله في البلاد النامية. والمثل التقليدي للنظام البرلماني هو النظام المطبق في إنجلترا^(١).

الفرع الثاني

موقف دستور الكويت ازاء هذه الصور
(الأخذ بالبرلمانية الأورليانية)

LE PARLEMENTARISME ORLÉANISTE

والآن وبعد أن بينا فيما سبق صور النظم السياسية، يحق لنا التساؤل عن موقف دستور الكويت منها. وبعبارة أخرى، النظام النيابي في الكويت: هل هو نظام مجلسي، رئاسي، أم نظام برلماني؟

أولا - تكييف المذكرة التفسيرية لطبيعة النظام:

تجيب المذكرة التفسيرية على هذا السؤال بقولها:

«اقتضى الحرص على وحدة الوطن واستقرار الحكم، أن يتلبيس الدستور في النظام الديمقراطي الذي تبناه طريقا وسطا بين النظامين البرلماني والرئاسي مع انعطاف أكبر نحو أولهما، لما هو مقرر أصلا من أن النظام الرئاسي إنما يكون في الجمهوريات، وأن مناط قيامه كون رئيس الدولة منتخبا من

(١) أنظر في النظام الانجليزي بوجه خاص: في الفقه العربي:

- السيد صبري: حكومة الوزارة، القاهرة ١٩٥٣.

وفي الفقه الفرنسي:

- A. Mathiot: Le régime politique britannique, Paris, 1955.

- J. Larché: Les institutions politiques de la grande -Bretagne. Paris, 1956.

- P. Pactet: Les institutions politiques de la grande Bretagne 2em édition Paris 1971.

وفي الفقه الانجلوسكسوني

- S. Bert: British politics in the collectivist age. New York 1965.

- A.H. Birch: The British system of government, 1967.

ومؤلف LASKI السابق الذكر.

الشعب لبضع سنوات ومستولا أمامه بل وأمام ممثليه على نحو خاص . كما أريد بهذا الانعطاف الا يفقد الحكم طابعه الشعبي في الرقابة البرلمانية أو يجافي تراثنا التقليدي في الشورى وفي التعقيب السريع على أسلوب الحكم وتصرفات الحاكمين، وليس يخفى أن الرأي إن تراخى والمشورة إن تأخرت، فقدنا في الغالب أثرهما، وفات دورهما في توجيه الحكم والادارة على السواء .

على أن هذه الفضائل البرلمانية لم تنس الدستور عيوب النظام البرلماني التي كشفت عنها التجارب الدستورية، ولم تحجب عن نظره ميزة الاستقرار التي يعتز بها النظام الرياسي . ولعل بيت الداء في علة النظام البرلماني في العالم يكمن في المسؤولية الوزارية التضامنية أمام البرلمان . فهذه المسؤولية هي التي يخشى أن تجعل من الحكم هدفا لمعركة لا هوادة فيها بين الأحزاب، بل وتجعل من هذا الهدف سببا رئيسيا للانتفاء إلى هذا الحزب أو ذاك . وليس أخطر على سلامة الحكم الديمقراطي من أن يكون الحكم غاية لا مجرد وسيلة لتحقيق حكم أسلم وحياة أفضل . وإذا آل أمر الحكم الديمقراطي إلى مثل ذلك، ضيعت الحقوق والحريات باسم حمايتها، وحرف العمل السياسي عن موضعه ليصبح تجارة باسم الوطنية، ومن ثم ينفرط عقد التضامن الوزاري على صخرة المصالح الشخصية الخفية . كما تنشق الكتلة الشعبية داخل البرلمان وخارجه مما يفقد المجالس النيابية قوتها والشعب وحدته . لذلك كان لا مفر من الاتعاض بتجارب الدول الأخرى بهذا المضمار، والخروج بالقدر الضروري عن منطق النظام البرلماني البحث برغم أن نظام الامارة وراثي .

وفي تحديد معالم ذلك النهج الوسط بين النظامين البرلماني والرئاسي، وتخير موضع دستور دولة الكويت بينها، تتلاقى مشقة الاستخلاص النظري بمشقة وزن المقتضيات المحلية والواقع العملي . وأولها معضلة فقهية، وثانيهما مشكلة سياسية . وخير النظم الدستورية هو ذلك الذي يوفق بين هذين الأمرين، ويحل في آن واحد كلتا المعضلتين .

وقد عمل الدستور على تحقيق هذا التوفيق بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي بالأسلوب المزدوج . . .^(١)

(١) نظر المذكرة التفسيرية لـ دستور الكويت، تحت عنوان ((التصوير العام لنظام الحكم الفقرة ٢٢)).

ويظهر من ذلك رأي واضعي الدستور بأنه يأخذ أصلاً بالنظام البرلماني ولكنه يأخذ معه بعض المظاهر التي تقربه جزئياً من النظام الرئاسي^(١). ولنستخلص الآن من قراءة نصوص الدستور مظاهر كل من هذين النظامين^(٢).

ثانياً- الدستور بين النظامين البرلماني والرئاسي:

أ- مظاهر تقربه من النظام البرلماني: **Mesures du parlementarisme**
قام دستور الكويت على الأخذ بجانب من مظاهر النظام البرلماني التقليدي وهذه المظاهر هي:

١- رئيس دولة وراثي غير مسئول وذاته مصونة لا تمس، ويتولى سلطاته بواسطة وزرائه^(٣)، الذين يشكلون باجتماعهم وبرئاسة رئيسهم مجلس وزراء، يهيمن على مصالح الدولة ويرسم السياسة العامة للحكومة^(٤) (بما فيه ثنائية الجهاز التنفيذي).

٢- الأخذ بنظام الفصل المرن بين السلطات، الذي يقيم تداخلاً وتعاوناً فيما بينها^(٥). فهنالك مظاهر عمل مشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كما أن هنالك وسائل رقابة متبادلة بينها^(٦).

ب- مظاهر تقربه جزئياً من النظام الرئاسي: **Mesures du régime présidentiel** :

يتبنى الدستور بعض المظاهر التي تقربه جزئياً من النظام الرئاسي وهي:
١- أنه لم يأخذ على نحو مطلق بقاعدة النظام البرلماني التقليدي، التي

(١) وهذا من الأسباب التي دعت الأستاذ عثمان خليل عثمان إلى أن يصف الدستور الكويتي بأنه: دستور يتميز بنزعة وسطية في مختلف اتجاهاته. أنظر مذكراته لطلبة كلية الحقوق السابقة الذكر. ص ٤٩ وما بعدها وعلى الأخص ص ٥١-٥٢.

(٢) أنظر في هذا الموضوع رسالتنا سابقة الذكر، ص ١٣٨ وما بعدها.

(٣) المواد: ٥٤، ٥٥ من الدستور.

(٤) مادة، ١٢٣ من الدستور.

(٥) مادة، ٥٠ من الدستور.

(٦) المواد: ٩٩، ١٠٠، ١٠١، ١٠٢، ١٠٧، ١١٢، ١١٤ من الدستور.

توجب ان يختار الوزراء من بين أعضاء البرلمان ومن ثم تمنع تعيين وزراء من خارج البرلمان. بل أجاز اختيار الوزراء من بين أعضاء مجلس الأمة ومن غيرهم^(١).

٢ - الاستعاضة بثقة رئيس الدولة في تشكيل الوزارة عن حصولها على ثقة البرلمان عقب كل تجديد لانتخابات المجلس النيابي. فالوزارة الجديدة لا تحتاج عند تشكيلها إلى ثقة مجلس الأمة. وهذا ما يقرب النظام من النظام الرئاسي.

٣ - عدم النص على إسقاط الوزارة بكاملها بقرار عدم ثقة يصدره مجلس الأمة. فهذا المجلس لا يملك طرح الثقة بالحكومة، واستعاض الدستور عن ذلك الأصل البرلماني بنوع من التحكيم يحسمه الأمير بما يراه محققاً للمصلحة العامة، وذلك إذا ما قرر مجلس الأمة عدم إمكانية تعاونه مع رئيس مجلس الوزراء (مادة ١٠٢).

٤ - تقرير مسؤولية الوزارة أمام رئيس الدولة (الأمير). فرئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام الأمير، كما يسأل كل وزير أمامه عن أعمال وزارته. وهذا مظهر من مظاهر النظام الرئاسي (مادة ٥٨ من الدستور).

تجـ: الدستور أخذ بالنظام البرلماني الأورلياني:

في ضوء ما سبق نستطيع القول بأن الدستور الكويتي قد خرج لنا بصورة من صور التنظيم السياسي، تختلف عن الصور التقليدية المعروفة. فنظام الحكم وفقاً لنصوص دستور الكويت، وإن أخذ بشيء من النظام الرئاسي، إلا أنه يبعد عن هذا النظام من ناحية. وهو وإن اختلف عن صورة النظام البرلماني التقليدي، إلا أنه يدور في فلك هذا النظام من ناحية أخرى^(٢).

(١) مادة، ٥٦ من الدستور.

(٢) قُرب من ذلك، عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٢٩٧.

وتجدر الملاحظة بهذا الصدد أن الفقه الحديث يقرر أن النظام البرلماني التقليدي قد طرأ عليه كثير من التطور في هذا العصر، أنظر في ذلك محسن خليل: المرجع السابق، ص ١٩٥ هامش ٢، وانظر كذلك رمزي الشاعر، المرجع السابق ص ٢٣٦ هامش (١).

ونستطيع القول بأن النظام الذي جاء به الدستور الكويتي، يتفق مع منطق النظام البرلماني الأورلياني. ولتوضيح ذلك، نعرض في فقرتين إلى التعريف بالنظام البرلماني الأورلياني، ثم نبين أركان هذا النظام في دستور الكويت.

١- التعريف بالنظام البرلماني الأورلياني:

النظام البرلماني كما نراه في صورته الديمقراطية الحاضرة، لم يكن نتاجاً لنظرية معينة، بل لتطور تاريخي مرّ من الملكيات الأوتوقراطية Monarchies autocratiques إلى الجمهوريات البرلمانية républiques parlementaires عبر مرحلتين وسطين هما: الملكية المقيدة La monarchie limitée، والبرلمانية الأورليانية Le parlementarisme orléaniste^(١).

ذلك أن فكرة التوازن التي يقوم عليها النظام البرلماني قد أصابها كثير من الخلل. فتعقد أمور الحياة في عصرنا الحاضر، دفع بكثير من الأنظمة (التي تسمى نفسها برلمانية) إلى تقوية السلطة التنفيذية على حساب التشريعية. فضلا عن أن البرلمانية الديمقراطية، أدت إلى أن الشعب يقوم بانتخاب رئيس الجمهورية. مما يؤدي إلى ارتكاز هذا الأخير إلى شرعية ديمقراطية تمدّه بكثير من النفوذ، مما يعمل في حقيقة الأمر على تقريب النظام البرلماني من النظام الرئاسي. كما أن ظهور الأحزاب المنظمة، وعلى الأخص نظام الحزبين régime parlementaire à Bipartisme قد أثر كثيرا على ميكانيكية النظام البرلماني - أنظر في هذا الصدد Duverger: 1970. p.p. 188 suivi. فلو أخذنا بلدا مثل إنجلترا وهي مهد النظام البرلماني للمسا بكل وضوح هذا الأثر وكيف أنه غير من معالم النظام البرلماني التقليدي. فالسلطة الحقيقية هنالك لا تكمن في السلطات التقليدية المعروفة (التشريعية والتنفيذية) بل بين يدي الحزب الحاكم الذي حاز على أغلبية في الانتخابات. ولوجدنا أيضا أن توازن النظام لا يعود إلى وجود سلطتين متساويتين ومتوازيتين. تراقب كل منها الأخرى، بل يعود إلى العلاقة المتبادلة بين الأغلبية والمعارضة في مجلس العموم. فضلا عن أن المسؤولية الوزارية للحكومة ما عادت أمام البرلمان بل غيرت مكانها لتكون أمام جماعة الناخبين. أنظر في تفصيل ذلك بوجه خاص:

- M.A. Mathiot: Le régime politique Britannique: édition. A. Colin. Paris. 1955. pp. 45, 87, 117 et suivi.

- A. Houriou Paris, 1972. op. cit., pp. 372-376.

(١) أنظر في النظام الأورلياني والأسس التي يقوم عليها

- Duverger: institutions politiques et Droit constitutionnel, op. cit., Paris, 1970, p.p. 186,

= 188, 731, 739.

ففي القرن الثامن عشر، بدأ ملوك انجلترا يتعدون عن الحكم بأنفسهم رويدا رويدا، وصاروا يمارسون سلطاتهم بواسطة وزراءهم. ومن هنا ظهرت مسئولية الوزراء. وكانت في أول الأمر مسئولية جنائية، تثار أمام مجلس النواب الذي له حق الاتهام. ثم ظهرت المسئولية السياسية جنبا إلى جنب مع المسئولية الجنائية. ولم يقف الأمر عند هذا الحد، وإنما تطور وأصبحت مسئولية الوزراء أمام البرلمان مسئولية سياسية فقط. حيث استطاع البرلمان بتلويحه بسلاح المسئولية الجنائية أن يجبر الوزارة على الاستقالة. وهذا ما حدث في ٢٠ مارس عام ١٧٨٢، حين أجبر مجلس العموم البريطاني «اللورد نورث» على الاستقالة، للخلاف الذي دب بينهما بصدد السياسة التي يتعين اتباعها بالنسبة للمستعمرات الأمريكية. ولقد تكرر ذلك بعد سنة حين استقال «اللورد شلبورن» وأعضاء وزارته في عام ١٧٨٣. وهكذا وضحت معالم النظام البرلماني، الذي يتميز بمسئولية الوزارة السياسية أمام البرلمان.

إلا أن ذلك لا يعني أننا أمام نظام برلماني في صورته التقليدية المعروفة. فهذا النظام ما تكامل وما استقرت قواعده إلا في القرن التاسع عشر. أما في أواخر القرن الثامن عشر فنحن أمام صورة من صور التطور التاريخي لهذا النظام تلي مرحلة الملكية المقيدة، وهي صورة النظام البرلماني الأورلياني، الذي يقوم على أساسين جوهريين هما:

أ- النظام الأورلياني يقوم على ازدواج مسئولية الوزارة ووجوب تمتعها بثقة البرلمان والمملك.

- Benjamin constant: Principes politiques applicables à tous les gouvernement representa = tifs; chapitre II, 1815. cit. par Duverger, op. cit., p. 739.

- La lumière et Domichel. Les régimes parlementaires européens. op. cit. pp. 35-41.

ويلاحظ أن هذا المنطق متطابق مع تطور الشرعية التي كان يقوم عليها النظام من الوراثة إلى الديمقراطية القائمة على الانتخاب. فالعنصر الاتوقراطي كان له الغلبة في عهد الملكيات الأتوقراطية. وفي عهد الملكيات المقيدة تطور العنصر الديمقراطي إلا أن الغلبة لم تنزل للعنصر الأتوقراطي الممثل في الملك. وفي البرلمانية الأورليانية يتساوى العنصران الديمقراطي ممثلاً في البرلمان والأتوقراطي في الملك. وفي الجمهوريات ينمى العنصر الأتوقراطي.

- Duverger, op. cit., 1970. P. 188.

ب - لا يزال الملك يتمتع في ظل هذا النظام، بسلطات واسعة وخطيرة ومؤثرة في سير نظام الحكم. وذلك على عكس النظام البرلماني التقليدي الذي يسود فيه الملك ولا يحكم régime mais ne gouverne pas. ففي ظل النظام الأورلياني لا يكون العرش كرسيا خاليا Le trône ne pas un Fauteuil vide على حد تعبير GIZOT عندما تعرض بالدراسة للنظام البرلماني في عهد Louis - Philippe^(١).

ولقد سميت هذه الصورة من صور النظام البرلماني بالأورليانية نسبة لعائلة أورليان La dynastie du orléans التي كانت تحكم فرنسا ما بين عامي ١٨٣٠ - ١٨٤٨، والتي تطور هذا النظام في عهدها^(٢).

٢ - أركان البرلمانية الأورليانية في النظام الدستوري الكويتي:
سبق وأن رأينا أن أركان النظام الأورلياني، تدور حول فكرتين أساسيتين تميزانه عن كل من النظام المجلسي، والنظام الرئاسي، والنظام البرلماني التقليدي.

وهما : ازدواج مسئولية الوزارة، واحتفاظ رئيس الدولة بسلطات واسعة. وباستعراضنا لأحكام الدستور الكويتي، يمكن أن نقرر بأن هذا الدستور قد أخذ بالنظام البرلماني الأورلياني. وبذلك يكون قد طرح جانبا النظام المجلسي، والنظام الرئاسي والنظام البرلماني التقليدي، وإن كان يدور في فلك هذا النظام الأخير. ذلك أنه قد عمل على تقرير أركان النظام البرلماني الأورلياني على الوجه الآتي:

أ - ركن ازدواج مسئولية الوزارة:

لقد قرر النظام الدستوري الكويتي هذا الركن من أركان النظام

Duverger: op. cit., 1970. p. 187.

(١) أنظر:

Ibide, p. 187.

(٢) نفس المرجع ص ١٨٧.

وأصبح هذا الاصطلاح يطلق على كل نظام برلماني تتوافر فيه خصائصه وذلك في مرحلة معينة من مراحل تطوره. أنظر:

- P. La lumière et A. Demichel: Les régimes, parlementaires européens thémis, Paris.

1966. op. cit., p. 38.

الأورلياني، بأن جعل الحق في مساءلة الوزراء لكل من الأمير ومجلس الأمة.
١- أما بالنسبة لمجلس الأمة: فقد قرر له الدستور حق السؤال، والاستجواب، واجراء تحقيق برلماني، وسحب الثقة من الوزراء على انفراد^(١). فضلا عن أن تقرير مجلس الأمة عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء يرتب تقريبا (ومن الناحية النظرية) ذات الأثر الذي يرتبه سحب الثقة منه، كما يذهب إلى ذلك جانب من الفقه.^(٢)
٢- أما عن مسئولية الوزراء الفردية والتضامنية أمام رئيس الدولة، فلقد قررتها بكل صراحة ووضوح، المادة ٥٨ من الدستور حيث تقول:
«رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسئولون بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة، كما يسأل كل وزير أمامه عن أعمال وزارته».

ب- ركن احتفاظ رئيس الدولة بسلطات واسعة:

الدستور الكويتي وإن استبعد الأخذ بوحدة الجهاز التنفيذي (التي تعتبر ظاهرة من مظاهر النظام الرئاسي)، وأخذ بثنائية السلطة التنفيذية، كما سبق وأن أشرنا، إلا أنه لم يذهب في هذا المضمار إلى حد تجريد رئيس الدولة من ممارسة أي سلطة حقيقية، وجعله رئيس دولة يسود ولا يحكم، كما هو مقرر في النظام البرلماني التقليدي، بل أبقى له على اختصاصات خطيرة، يمارسها بإرادته المنفردة بأوامر أميرية: فالواقع أن واضعي الدستور قد حاولوا في نفس الوقت، أن يعطوا نظامهم خصائص النظام البرلماني التقليدي الذي يؤدي منطق الأخذ به إلى تجريد رئيس الدولة من سلطاته، هذا من ناحية، وأن لا يجعلوا من مسند الامارة كرسيا خاليا، بأن يقرروا لرئيس الدولة سلطات حقيقية، ودورا مهما من ناحية أخرى. فبعد نظامهم عن النظام البرلماني التقليدي، وجاء نظاما برلمانيا أورليانيا كما سبق القول^(٣).

(١) أنظر المواد: ٩٩، ١٠٠، ١٠١، ١٠٢، ١١٤ من الدستور.

(٢) أنظر عبد الفتاح حسن: المرجع السابق، ص ٣٨٠ وانظر كذلك، رمزي الشاعر، المرجع السابق ص ٤٢٥ هامش (١).

(٣) لقد حاول بعض المهتمين بالسياسة وجانب من فقهاء القانون الدستوي المعاصرين للأورليانية في فرنسا امثال GUIZOT, ROJER-Colliard, Benjamin-Constant التوفيق بين سلطات الملك =

وهذه الصلاحيات التي يباشرها رئيس الدولة منفردا بعضها خطير ومؤثر في الحياة السياسية لاتصاله بالسلطات العامة اتصالا وثيقا، ومنها تزكية الأمير لولي العهد (مادة ٤ من الدستور)، وحقه في اختيار رئيس مجلس الوزراء (مادة ٥٦ من الدستور)، ومسئولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء بالتضامن أمامه (مادة ٥٨ من الدستور)، وما إلى ذلك، مما سنعود إلى مناقشته على نحو أكثر تفصيلا، حين نتكلم عن السلطات في الباب الثاني من هذا القسم.

في ضوء ذلك كله نستطيع أن نقول باطمئنان أن نظام الحكم في الكويت كما وضعه الدستور هو نظام برلماني أورلياني *Un régime orléaniste*.

المطلب الثالث

النظام الدستوري الكويتي ذو نزعة اسلامية عربية^(١)
ترددت أصدااء متفاوتة القدر لكل من العروبة والاسلام في غالبية دساتير البلاد العربية التي وضعت بعد استقلالها في هذا القرن^(٢).

وكان من الطبيعي أن يتأثر دستور الكويت بالبعث العربي من ناحية، وبالشريعة الاسلامية من ناحية أخرى. فظهر الطابع أو الاتجاه الاسلامي والعربي واضحا في ديباجة، وبعض نصوص، ومذكرة هذا الدستور، الذي

= الواسعة وبين فكرة النظام البرلماني، عن طريق عدة فروض ونظريات. ومن أهم تلك النظريات نظرية التحكيم *La théorie de l'arbitrage* التي قال بها B. Constant. أنظر في ذلك بوجه خاص:

- P. La lumière et A. Demichel: op. cit., p.p. 40 et suivi.

- Duverger; op. cit., 1970 pp. 739-740.

(١) أنظر في هذا الموضوع: مذكرات الدكتور عثمان خليل عثمان «دستور الكويت» المشار إليها من قبل، حيث عالجته بشيء من التوسع في الصفحات من ٥٣ إلى ٨٠. وانظر كذلك بحجى الجمل، المرجع السابق ص ١٥٢ - ١٥٦. وانظر عبد الفتاح حسن المرجع السابق ص ١٤٤ - ١٤٧.

(٢) أنظر خليل عثمان، المرجع السابق، ص ٥٣ وما بعدها. وانظر كذلك:

Cf. Maurice Flory et Robert Mantran: Les régimes politiques des pays Arabes: Thémis, Paris, 1968. pp. 130 et suivi.

وضع لكي يحكم قطعة من الوطن العربي وجزءا من شعبه، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول الاتجاه الاسلامي في الدستور الكويتي

الاسلام دين ودولة^(١)، والشريعة الاسلامية صالحة كمصدر أصيل للتشريع العام. هذا ما قرره المؤتمر الثاني للقانون المقارن، الذي عقد بباريس عام ١٩٣٧، عندما ضمن قراراته الختامية قرارا «باعتبارها شريعة حية صالحة للتطور، قائمة بذاتها . . . وغير مأخوذة من غيرها^(٢)». وليست الدساتير العربية هي وحدها التي تأثرت بالشريعة الاسلامية بل أن الفكر السياسي والقانون الغربي - وخاصة الفرنسي - قد تأثرا أيضا بها^(٣).

ويظهر الاتجاه الاسلامي في الدستور الكويتي من ناحيتين:

- من الناحية الموضوعية أي من حيث المحتوى والمضمون.
- ومن الناحية الشكلية أي من حيث الصياغة. ونعرض لهاتين المسألتين:

أولا : الاتجاه الاسلامي الموضوعي في الدستور:

أ- يعتبر من قبيل هذا الاتجاه الموضوعي، -عدم خروج الدستور عن كنف الأحكام القطعية في الكتاب أو السنة، ولو خالف اجتهادا أسبق أو أسلوبا من أساليب الحكم والادارة طبق في عهود اسلامية مضت. ولقد كتب الأستاذ الدكتور عثمان خليل بهذا الصدد قائلا ((لقد أطلنا في هذا التدليل والاستشهاد

(١) أنظر بوجه خاص في هذا الصدد: الدكتور عبد الحميد متولى: الاسلام وهل هو دين ودولة، بحث منشور بمجلة القانون والاقتصاد، العدد ٤ لسنة ١٩٦٤ والعدد ١ لسنة ١٩٦٥.

(٢) ذكره عثمان خليل: المرجع السابق، ص ٦٣.

(٣) يقول بعض المؤرخين ومنهم مؤلف كتاب «المقارنة بين مذهب مالك والقانون الفرنسي» أنه تبين بعد المقارنة التي أجراها في هذا الكتاب أن ٩٠٪ من الفقه الفرنسي متأثر بالفقه المالكي تأثرا ملحوظا. أنظر المحاضرات التي ألقاها (أحمد المهدي خضر وزير الأوقاف السابق في سوريا) في الكويت بدعوة من جمعية الاصلاح الاجتماعي، التي طبعتها ضمن رسائلها بعنوان «التشريع الجنائي المقارن بين الشريعة والقانون» ١٩٦٥. مرجع ذكره عثمان خليل المرجع السابق ص

ردا على سؤال استنكاري طالما ردد خلال اعداد الدستور الكويتي ثم في أعقاب اصداره: لماذا لم تتخذ الشريعة الاسلامية دستورا للكويت . . . ؟ كما وجد من زعم أن استحداث دستور معناه الحكم بغير ما أنزل الله . فكل ذلك مردود . . . وعلى من يسأل السؤال السابق مستنكرا أن يضع يده على مادة من مواد دستور الكويت . . . ويقول أن هذه المادة تخالف حكما قطعيا يبينه . فهنا يلزم الوقوف إلى جانبه لرد النص إلى حظيرة الحل الشرعي . ولم يعين أحد للآن مثل هذه المخالفة بصدد أي من تلك المواد فصح اقتراض حلها . . والأصل في الأمور الاباحة حتى يرد نص بالتحريم»^(١).

ب- مثل غالبية الدساتير العربية، نجد الدستور الكويتي يؤكد في مادته الثانية أن ((دين الدولة الاسلام))^(٢) وبهذا يكون قد أكد عاملا إذا توافر في أمة أكد وجودها، وزادها قوة وتماسكا. والدين الاسلامي هو الدين الذي ينتمي اليه ما يقرب من ٩٣٪ من أبناء الأمة العربية. ويعتبر منذ زمن الفتوح الاسلامية الدين الرسمي للدولة في غالبية بقاع الوطن العربي^(٣).

وجعل الدين الاسلامي دينا رسميا للدولة، لا يتنافى بداهة وحرية العقيدة. فضلا عن أن الاسلام دين يدعو إلى احترام الأديان جميعا، فإن هذه الحرية مؤكدة رسميا في نص المادة ٣٥ من الدستور.

ج- لم تقف المادة الثانية عند حد النص على أن دين الدولة الاسلام بل نصت كذلك وبصراحة على أن «الشريعة الاسلامية مصدر رئيسي للتشريع»، ولقد جرت مناقشات هامة في المجلس التأسيسي حول صياغة هذه المادة. فأراد

(١) راجع في هذا الشأن. مذكرات الدكتور عثمان خليل السابقة الذكر، ص ٧٢، حيث عالج هذا الموضوع بشيء من التوسع.

(٢) نجد مثل هذا النص في غالبية الدساتير العربية، وعلى سبيل المثال: المادة ٤ من الدستور الجزائري والمادة ٢ من الأردني، والمادة ٥ من الليبي، والمادة ٥ من المراكشي، والمادة ٢ من الموريتاني والمادة ١ من التونسي، والمادة ٥ من المصري لعام ١٩٦٤ . . . أنظر في ذلك: - Maurice Flory et. A. Mantran: Les régimes politiques des pays Arabes op. cit., p. 135.

(٣) أنظر في مسألة الدين وهل هو عنصر من عناصر تكوين الأمة: دكتور محمد بدوي ودكتور عبد المنعم فوزي: «مذكرات في المجتمع العربي والقضية الفلسطينية» دار النهضة العربية، بيروت، ص ٥٠-٥٥.

البعض ادخال أداة التعريف فيكون النص «الشريعة الاسلامية المصدر الرئيسي» فلا ينازعها والحالة كذلك أي مصدر آخر، فتكون باقي المصادر مصادر غير رئيسية، لا يرجع اليها الا عندما لا يوجد الحكم في المصدر الرئيسي وهو الشريعة الاسلامية^(١). ولو تحقق هذا النص لتعذر الأخذ من الناحية العملية عن أي مصدر آخر غير الشريعة الاسلامية. إلا أن المجلس التأسيسي قد أخذ بالرأي المعارض، حتى لا يكون في ذلك قيد على حرية المشرع في تنظيم أمور الدولة. ولأن الشريعة الاسلامية ذاتها قد تركت الباب مفتوحا للأخذ بالجديد المستحسن في أمور الدنيا، كما أن الأخذ بالشريعة الاسلامية بصفة مطلقة يثير كثيرا من التساؤل، حول مصير نظام الحكم الوراثي في الكويت الذي لا تعرفه الشريعة الاسلامية التي تقول بالشورى وليس بتوارث السلطة^(٢).

ولكن ما هو مدلول نص المادة الثانية من الدستور في هذا الشأن؟ وما هو مدى إمكانية الأخذ بالأحكام الشرعية في ظلها؟

تجيب على ذلك المذكرة التفسيرية للدستور بقولها:

((. . . وفي وضع النص بهذه الصيغة توجيه للمشرع وجهة اسلامية أساسية دون منعه من استحداث أحكام من مصادر أخرى في أمور لم يضع الفقه الاسلامي حكما لها، أو يكون من المستحسن تطوير الأحكام في شأنها تمشيا مع ضروريات التطور الطبيعي على مر الزمن، بل أن في النص ما يسمح مثلا بالأخذ بالقوانين الجزائية الحديثة مع وجود الحدود في الشريعة الاسلامية، . . . كما يلاحظ بهذا الخصوص ان النص الوارد بالدستور - وقد قرر أن «الشريعة الاسلامية مصدر رئيسي للتشريع» - إنما يحمل المشرع أمانة الأخذ بأحكام الشريعة الاسلامية ما وسعه ذلك، ويدعوه إلى هذا النهج دعوة صريحة

(١) ويلاحظ أن الدستور السوري لعام ١٩٥٠ قد قرر في مادته الثالثة ((أن الفقه الاسلامي هو المصدر الرئيسي للتشريع)) ولقد عدلت هذه الصياغة في دستور ١٩٥٣ (الذي ألغى عام ١٩٥٤) فأصبح النص: ((الفقه الاسلامي هو مصدر رئيسي للتشريع)) ولقد أخذ الدستور الكويتي بمثل هذا النص. أنظر عثمان خليل عثمان، المرجع، ص ٧٣.

(٢) أنظر عثمان خليل عثمان: المرجع السابق، ص ٧٦.

واضحة، ومن ثم لا يمنع النص المذكور من الأخذ، عاجلاً أو آجلاً، بالأحكام الشرعية كاملة وفي كل الأمور إذا رأى المشرع ذلك^(١))).

د- وطبقاً لحكم المادة ٤ من الدستور والمادة السادسة من قانون توارث الامارة، يشترط في رئيس الدولة أن يكون مسلماً وابناً شرعياً لأبوين مسلمين^(٢). هـ- كذلك لقد تأثر الدستور بأسلوب المبايعه في طريقة اختيار ولي العهد (مادة ٤).

و- وأخيراً فقد نص الدستور في مادته ١٢ على أن «تصون الدولة التراث الاسلامي» وفي المادة ١٨ على أن «... الميراث حق تحكمه الشريعة الاسلامية». كما أن الدستور قد أوجب على كل من الأمير، وعضو مجلس الأمة، والوزير قبل ممارستهم لصلاحياتهم، أن يؤدوا يمينا دستورية يغلب عليها الطابع الديني حيث تستهل «بأقسم بالله العظيم أن أحترم الدستور^(٣)...». ثانياً: الاتجاه الاسلامي في الدستور من حيث الشكل والصياغة^(٤):

ونقصد بذلك وجود ألفاظ وصيغ متناثرة هنا وهناك بين أحكام الدستور، مقتبسة من الألفاظ والصيغ الاسلامية من الكتاب أو السنة. وفي هذا نوع من التوعية الدينية من خلال الدراسات الدستورية، ومن الربط بين أحكام الدستور وأصول إسلامية سبقت القانون الحديث بـيون شاسع من الزمن^(٥).

ونكتفى بذكر بعضها على سبيل المثال:

أ- استعمال لفظ شورى في الحكم في ديباجة الدستور. وترديد المذكرة التفسيرية للآيتين الكريميتين، ﴿وشاورهم في الأمر﴾، ﴿وأمرهم شورى بينهم﴾^(٦).

(١) تعليق المذكرة التفسيرية، على المادة الثانية من الدستور.

(٢) ويوجد مثل هذا الشرط في غالبية الدساتير العربية. أنظر:

- A. Flory et B. Mantran: op. cit., p. 135.

(٣) المواد: ٦٠، ٩١، ١٢٦، من الدستور.

(٤) أنظر في هذا الشأن مذكرات عثمان خليل. المرجع السابق، ص ٧٦.

(٥) أنظر عثمان خليل عثمان: نفس المرجع السابق ص ٧٦.

(٦) المذكرة التفسيرية تحت عنوان: التصوير العام لنظام الحكم.

- ب - استعمال لفظ المبايعة في صياغة المادة ٤ من الدستور ((ومبايعة مجلس الأمة)) بدلاً من لفظ ((موافقة)) أو ما يرادفه منها.
- ج - واستوتحت المادة ٢٩ من الدستور - عند تحديثها عن المساواة - من لفظ الحديث الشريف القائل : «والناس سواسية كأسنان المشط لا فضل لعربي على أعجمي إلا بالتقوى». فقالت : «الناس سواسية في الكرامة الانسانية . . .».
- د - كذلك استعانت المادة ٣٨ من الدستور «الخاصة بحرمة المساكن» ببعض الفاظ من قوله تعالى بشأن دخول البيوت «في سورة النور» فجاء فيها (للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها بغير اذن أهلها . . .).
- هـ - وأخيراً ما ذكرته المذكرة التفسيرية في تعليقها على المادة ٣٣ من الدستور من أن كون «العقوبة شخصية» هو تطبيقاً لقوله تعالى ﴿ولا تزر وازرة وزر أخرى﴾.^(١)

الفرع الثاني

الاتجاه العربي في دستور الكويت^(٢)

وضع دستور الكويت في وقت قوى فيه تيار الحركة القومية العربية، بعد

(١) وإذا كانت القوانين الجنائية الحديثة تعتق هذا المبدأ فإنه لم يستقر الا بعد تطور معين، مما يؤكد فضل سبق اليه بصورة قاطعة للشريعة الاسلامية (راجع بحثنا لنا في «حق الأمن الفردي في الاسلام» منشور باللغة العربية في مجلة القضاء والقانون التي يصدرها المكتب الفني بمحكمة الاستئناف العليا في دولة الكويت، السنة ٩ العدد الأول والثاني، صفحة ١١ وما بعدها، ونشر باللغة الانجليزية من بين بحوث مختارة، نشرت في كتاب جمع له، شريف بسيوني الأستاذ بجامعة Depaul، وعميد معهد الدراسات العليا للعلوم الجنائية. والكتاب بعنوان The Islamic Criminal Justice System., Ocean publication 1 NC. London, Rome, New York, 1982. pp. 55-90.

(٢) يظهر هذا الاتجاه في غالبية الدساتير العربية الحديثة، وكان للدستور السوري في ١٩٥٠/٩/٥ فضل سبق - بين تلك الدساتير - في إبراز النص على العروبة في ديباجته وفي أحكامه : أنظر في تفصيل ذلك، الأستاذ عثمان خليل في مذكراته السابقة الذكر. ص ٥٤ وما بعدها. وأنظر كذلك:

- M. Plory et R. Mantran: op. cit., pp. 132, et suivi.

- J. Berque. L'univers politique des Arabes, Encyclopédie française, 77, 36, I.

قيام الثورة المصرية في ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢، ونجاحها في إيقاظ الشعور القومي عند العرب، والايان بالقومية العربية وما يرتبط بها من وحدة. وبعد استقلال تونس عام ١٩٥٤، والمملكة المغربية ١٩٥٤، والجزائر ١٩٦٣، وثورة العراق عام ١٩٥٨. وما تبع ذلك من حركات التحرير والاستقلال في كافة الوطن العربي مما كان له أكبر الأثر على الدعوة إلى القومية العربية، للعودة إلى وحدة العرب القديمة ومجدهم الخالد.

كان لا بد وأن يتأثر واضعو هذا الدستور الذي سيحكم بقعة من هذا الوطن الكبير وجزءا من شعب هذه الأمة بتلك الأحداث والمؤثرات، وبذلك البعث العربي، فينعكس الاتجاه العربي على ديباجته وعلى بعض نصوصه، رغم وجود بعض أنصار منطق الاقليمية من بين أعضاء المجلس التأسيسي، الذين لم يقدر لاتجاههم أن يسيطر على نصوص الدستور.

وتبرز أصداء العروبة في دستور الكويت على النحو التالي:

أولا : ظهرت لمحات هذا الاتجاه في ديباجة الدستور حيث تقول «إيماننا بدور هذا الوطن في ركب القومية العربية . . وسعيانحو مستقبل أفضل . . . يرسى دعائم ما جبلت عليه النفس العربية . . » وفي هذا تجسيد لأهم حقائق الوجود العربي وهي القومية العربية.

ثانيا : كلف الدستور الدولة بصيانة التراث العربي (مادة ١٢).

ثالثا : نهج الدستور الكويتي نهج غالبية الدساتير العربية فنص في مادته الأولى على أن «الكويت دولة عربية . . . وشعب الكويت جزء من الأمة العربية».

وبلاحظ على هذه المادة أنها قد استعملت اصطلاح وشعب الكويت وليس اصطلاح والشعب الكويتي^(١). وذلك بقصد تسجيل أن للكويت كيانها السياسي

(١) يلاحظ أن بعض الدساتير العربية، قد أدخلت أداة التعريف على اصطلاح شعب. على الرغم من أن ذلك فيه شيء من التخصيص مما يجافي وحدة الأمة العربية الشاملة. ومثال ذلك دستور جمهورية مصر الصادر في ١٦/١/١٩٥٦. الذي جاء في مادته الأولى ((مصر دولة عربية . . . والشعب المصري جزء من الأمة العربية)). وكذلك نص المادة الأولى لدستور الجمهورية العربية المتحدة الصادر في ٢٥/٣/١٩٦٤ أنظر عثمان خليل عثمان المرجع السابق ص ٦٣.

المتميز منذ قرون، مما يجعل من الكويتيين شعباً بالمعنى الدستوري، ولكنه جزء من الأمة العربية، فوجب ألا تدخل عليه أداة التعريف حتى لا يكون في هذا المزيد من التخصيص مما يجافي وحدة هذه الأمة الشاملة، ولذلك كان الاصطلاح المذكور أفضل من اصطلاح «والشعب الكويتي» وأكثر تجاوباً مع القومية العربية^(١).

رابعاً : ولقد نص كذلك في المادة ١٥٧ على أن «سلامة الوطن أمانة في عنق كل مواطن وهي جزء من سلامة الوطن العربي الكبير» .
خامساً : وأخيراً نص الدستور في مادته الثالثة على أنه :
«لغة الدولة الرسمية هي اللغة العربية» .

ذلك أن واضعي الدستور قد استشعروا مما للغة العربية من أهمية كعنصر وحدة بين أفراد الأمة العربية . فضلاً عن كونها وسيلة حضارتهم في الظهور والانتشار .

ولعله من المفيد أن نذكر هنا أن الفلاسفة الألمان وفي طليعتهم فيخته، هودر، ماكس لورداو، هم أول من ألقوا الضوء على اللغة القومية خلال النصف الثاني من القرن الثامن عشر، باعتبارها أولى الدعامات التي تقوم عليها القومية وأن الأمة واللغة أمران متلازمان، وأن الذين يتكلمون اللغة الواحدة تربطهم قوانين الطبيعة بروابط عديدة تجعل منهم وحدة غير قابلة للانفصام^(٢).

ولقد حاول أعداء القومية العربية بشتى الوسائل إحلال العامية مكان اللغة العربية الفصحى، التي هي لغة ما يقرب من ٩٤٪ من السكان الذين يقطنون الوطن العربي . وإحياء وتثبيت اللهجات المحلية، حتى تنشأ الفوارق بين أبناء الأمة الواحدة، غير أن هذه المحاولات قد قدر لها الفشل الذريع .

ومن ناحية أخرى، حاول أعداء اللغة العربية اتهامها بأنها قاصرة الألفاظ والوصف والدلالة بحيث لا تصلح لمسايرة الحضارة ومجارة العلوم المتطورة^(٣).

إلا أنه من البديهي أن هذه اللغة التي وسعت كتاب الله لفظاً وغاية، ولم تضق

(١) تعليق المذكرة التفسيرية على المادة الأولى منه .

(٢) أنظر في هذا الشأن : محمود بدوي وعبد المنعم فوزي، المرجع السابق ص ٤٦ ، ٤٧ .

(٣) نفس المرجع، ص ٤٩ .

عن آياته البيّنات، غير عاجزة عن مجازة التطور العلمى بكل شكل من أشكاله. ودليل ذلك أن العرب في الماضي قد ترجموا إلى العربية الكثير من العلوم، كالطب والرياضيات والفلك والطبيعة، عن اللغات الفارسية واليونانية وغيرها. وصانوا هذه العلوم من الاندثار بسبب انهيار الحضارة الأوروبية القديمة في القرون الوسطى. ولما بدأت أوروبا تنهض من جديد أخذت تترجم هذه العلوم عن العربية. وفي هذا دليل قاطع على بطلان ادعاءات المغرضين من أعداء اللغة والقومية العربية^(١).

هذا ولعله من المفيد أن نشير إلى حقيقة هامة في هذا المجال وهي: أن القومية العربية هي شعور كل عربي بالانتماء والولاء المطلق نحو أمته، ومن ثم فهي رابطة طبيعية وحقيقة اجتماعية حضارية وليست رابطة سياسية^(٢). ومن هنا صح القول بأن المقصود بالدعوة إلى القومية العربية في الوقت الحاضر ليس خلق شيء جديد، بل أن القومية العربية قائمة منذ الأزل على دعائم أساسية نذكر منها:

- وحدة الفكر والعقيدة التي تصنعها وحدة اللغة.

- ووحدة الضمير والوجدان التي تصنعها وحدة التاريخ.

- ووحدة المستقبل والمصير التي تصنعها وحدة الأمل، الذي يراود الشعب العربي في كل مكان، وهو تحقيق الوحدة السياسية بالتححرر من كل نفوذ خارجي، وجمع شمل هذا الشعب العربي من الخليج إلى المحيط في أحضان دولة قومية واحدة متكاملة قائمة على أسس متينة من المساواة والعدالة الاجتماعية.

هذا هو مجمل القول في النزعة الإسلامية العربية للدستور الكويتي، وهي نزعة تدل على ضخامة الارتباط بين الأمة العربية والأمة الإسلامية، وتصور الارتباط الروحي والتربوي بين الأمتين على الرغم من استحالة التطابق المادى بينهما من حيث الأوطان والأشخاص^(٣).

(١) نفس المرجع، ص ٤٩.

(٢) أنظر في هذا الموضوع، ساطع الحصري: أبحاث مختارة في القومية العربية، ص ٤٠١ وما بعدها.

(٣) مذكرات عثمان خليل السابقة الذكر: ص ٦٠.

ولا شك أن هذه النزعة لا تصدر عن «عصبية» للعرق أو الجنس أو عن تعصب للدين^(١).

ففضلاً عن أن الدستور نفسه قد نص على مبدأ المساواة بين الناس في الكرامة الإنسانية لدى القانون، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين، نجد ديننا الحنيف يحارب التعصب الديني والعرقي وحسبنا هنا ذكر قوله تعالى في سورة الحجرات ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا، أَنْ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ^(٢)...﴾.

وقول رسوله الكريم: «ليس منا من دعى إلى عصبية، وليس منا من قاتل على عصبية، وليس منا من مات على عصبية».

المبحث الثالث من حيث ايدولوجية النظام

QUANT À L'IDÉOLOGIE DU RÉGIME

وضع الدستور الكويتي في وقت تنازعت فيه المذاهب الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وتشابكت. وكان على واضعي الدستور أن يحددوا مكان المجتمع الكويتي منها، وأن يختاروا من بين هذه المذاهب المتعارضة، ما يروونه متفقاً مع ظروف الكويت وأوضاعه الاقتصادية والاجتماعية.

ونتكلم فيما يلي عن:

- الأيدولوجية الاقتصادية للنظام.
- الأيدولوجية السياسية والاجتماعية التي يقوم عليها.

(١) للتدليل على ذلك، أنظر عثمان خليل، المرجع السابق، ص ٥٩ وما بعدها.

(٢) سورة الحجرات، الآية رقم ١٣.

المطلب الأول الأيديولوجية الاقتصادية L'IDÉOLOGIE ÉCONOMIQUE

نعنى بالأيديولوجية الاقتصادية للنظام، تحديد الفلسفة الاقتصادية التي تبناها الدستور. وبمعنى آخر، الاتجاه أو المذهب الاقتصادي الذي وجه واضعي الدستور عند تقرير أحكامه الأساسية المتعلقة بتحديد مكان المجتمع الكويتي من التيارات الاقتصادية المختلفة. ولعله من المفيد أن نلقى نظرة سريعة على المذاهب الاقتصادية المعاصرة لوضع الدستور، قبل أن نبين موقف الدستور الكويتي ازاءها^(١).

لذلك نتكلم فيما يلي عن:

أولا : المذاهب الاقتصادية المعاصرة لوضع الدستور.

ثانيا : موقف الدستور الكويتي منها.

الفرع الأول

فكرة موجزة عن المذاهب الاقتصادية المعاصرة لوضع الدستور

كانت الفلسفة الاقتصادية تنتمي أساسا إلى واحد من مذهبين، المذهب الفردي والمذهب الاشتراكي. نوجز فيما يلي أهم خصائص كل منهما^(٢):

-
- (١) أنظر، رسالتنا للدكتوراه السابقة الذكر، ص ١٦٠ وما بعدها.
 - (٢) نلاحظ أنه وإن لم يكن هنالك من تعارض صارخ بين الاسلام والرأسمالية فإن هنالك نقاط التقاء بين الاسلام والمذهب الاشتراكي:
 - ١- فمن الناحية السياسية: كلاهما يدعو إلى إذابة القوميات في أمة أو دولة علمية.
 - ٢- ومن الناحية الاجتماعية: يؤمن كلاهما بالتضامن الاجتماعي ويقر ضرورة تدخل الدولة لتحقيق مجتمع الرفاهية.
 - ٣- ومن الناحية الاقتصادية: فالاسلام وإن أجاز الملكية فانه - وكما يقول البعض - مثل المذهب الاشتراكي حرم تملك أدوات الإنتاج الأساسية ملكية خاصة وكانت وقتئذ الماء والنار والكأل.- أنظر في الاسلام والماركسية:

- J.P. Charnay: le marxisme et L'islam. essai de bibliographie: Archives de sociologie des religions, N° 10, 1260, P. 133.

أولا : المذهب الفردي الحر: "L'individualisme" أو "L'idéologie libérale" يقوم هذا المذهب على إعلاء القيمة الفردية على كل ما عداها، ويجعل من الفرد غاية التنظيم الاجتماعي. فالفرد في رأي أصحاب هذا المذهب، هو أساس المجتمع وهو الخلية الأولى فيه، والدولة لم توجد إلا لاسعاده، والحفاظ على حقوقه وحرياته، التي يجب أن تكون بمنأى عن تدخل الدولة، التي تقتصر مهمتها على الذود عن سلامة الوطن الخارجية عن طريق الجيش، والسهر على إقرار الأمن والمحافظة على النظام عن طريق الشرطة، ونشر العدالة بالقيام بمهام القضاء. أما النشاط الاقتصادي فهو ميدان حريته للأفراد دون أي تدخل أو تنظيم من جانب السلطات الحاكمة. فتدخل الدولة في هذا الميدان، يعتبر ضارا بحد ذاته، ويضعف من قوة ابتكار الأفراد، ويقلل من الباعث الخاص الذي هو الأساس الموجه لنشاطهم الاقتصادي، فضلا عما فيه من اعتداء على حرياتهم^(١).

والمذهب الفردي ليس بالحدث الجديد، فلقد أشار إليه ابن خلدون في مقدمته المعروفة حيث قال: ((إن الدولة إذا ضاقت جبايتها وقصر الحاصل عن الوفاء بحاجتها ونفقاتها، عمدت إلى استحداث التجارة والفلاحة للسلطان، وهو غلط عظيم، وإدخال للضرر على الرعايا من وجوه متعددة...^(٢))).

وفي ميدان الاقتصاد دافع «آدم سميث وأصحاب مدرسة مانشستر» Manchester كثيرا عن المذهب الفردي. ولقد انتشر هذا المذهب خلال القرن الثامن عشر وسجلته الثورة الفرنسية - التي كانت متأثرة بالروح الفردية - في إعلان

- V. Monteil: Les musulmans soviétiques, Paris, le seuil 1927. =

- Maxime Rodinson: L'islam et le Capitalisme, Seuil, Paris 1966.

(١) في المذهب الفردي الحر. أنظر بوجه خاص:

- J. touchard (et autres): Histoire des idées politiques. T.2, 4 édition., Paris 1967.

- H. Laski: Le libéralisme européen du moyen âge à nos jours, trad. française. 1950.

- Jean Baecheler: Les origines du capitalisme. Collect. idées, Paris, 1971.

- Duverger: op. cit., 1970. pp. 55 et suivi.

- J.J. Chevalier: La bataille des idées politiques depuis 1789. Doctorat: Paris (1961-1962).

(٢) ذكره، محمود حلمي: المرجع السابق، ص ١٦٤

حقوق الانسان والمواطن سنة ١٧٨٩ "La déclaration des Droits de l'homme et du citoyen" الذي جعل ديباجة لدستور عام ١٧٩١^(١).

وأهم المبادئ التي يركز عليها الأساس الاقتصادي لهذا المبدأ هي :

أ - الملكية الخاصة : La propriété privée

إن أهم أساس يقوم عليه المذهب الفردي، هو الملكية الخاصة، التي تدفع المالك إلى النشاط في استغلال ممتلكاته، والعمل على تنمية أمواله، مما يترتب عليه زيادة النشاط الاقتصادي ووفرة الانتاج.

ولقد ذكرت المادة الثانية من إعلان حقوق الانسان والمواطن هذا الحق من بين الحقوق الطبيعية للأفراد، وقدمته في الترتيب على الحق في الأمان والحق في مقاومة الظلم.

ويعبر الاعلان المذكور حق الملكية أهمية أكبر من تلك التي أحاط بها مبدأ الحرية والمساواة. حيث أنه الحق الوحيد الذي وصفته مادته ١٧ بأنه مقدس وغير قابل للاهدار^(٢).

ولقد أصدرت حكومة الثورة الفرنسية في ١٨ مارس ١٧٩٣، أمرا يقضي بعقوبة الاعدام، لكل من يطالب بتوزيع ملكية الأرض^(٣). وأدين بهذه الجريمة بابوف BABEUF الذي طالب بالملكية الجماعية^(٤).

وهذا يبين بوضوح مدى الأهمية التي يعيها أصحاب المذهب الفردي Les libéraux للملكية الخاصة. فهم لا يفرقون في هذا المجال بين ملكية أموال الاستهلاك (كالبوت والعربات الخاصة وغيرها) وملكية أموال أو وسائل الانتاج

(١) أنظر بهذا الصدد:

- R. Aron: Les origines intellectuelles de la révolution française. Paris, 1983.

(٢) أنظر نصوص هذا الاعلان في:

- Duverger: "Constitutions et documents politiques thémis, 2^{ème} édition, Paris, 1960, pp. 3-4.

(٣) وكان ذلك في عهد الحكومة المسماة "La république de la convention 1792-1795"

- NÉZARD éléments de Droit public, Paris 1746, p. 41.

أنظر:

(٤) وكان ذلك في عهد الحكومة المسماة "Gouvernement directorial 1759-99"

- NEZARD: op. cit., p. 41.

أنظر:

(كالمصانع ومصادر الثروة الطبيعية وغيرها) . لذلك نجدهم يرفضون كل فكرة لمثل تلك التفرقة، التي قد تؤدي إلى اعتبار أن هنالك ملكية مقدسة وغير قابلة للهدر، وأخرى لا تتمتع بهذه القدسية . ولقد أوقعهم ذلك بالخلط والتناقض عندما انتقدوا الاشتراكية العلمية، التي لا يرون (بقصد أو بدون قصد) أنها ترمي إلى استئصال الملكية الخاصة لوسائل الانتاج دون ملكية أموال المستهلك .

ب - حرية المنشأة أو (المشروع) (Laissez-Faire) La liberté d'entreprise: والدعامة الثانية التي يركز عليها المذهب الفردي هي حرية إنشاء المؤسسات وإقامة المشاريع الاقتصادية وما يتضمنه ذلك من حرية ادارتها، وتنظيم العمل فيها، وتحديد الأجور دون أي تدخل من الدولة Laissez - faire .

فيرى أصحاب هذا المذهب أن العلاقة بين العمال الذين يقدمون عملهم، وأصحاب الأعمال Les patrons الذين يقدمون رؤوس الأموال، يجب أن تترك لمبدأ سلطان الارادة، وحرية التعاقد التي تساعد الطرفين على الوصول إلى نوع من التوازن في هذه العلاقة، يحقق للعمال وأصحاب رؤوس الأموال أفضل وضع ممكن، لأن مصلحة الفريقين مرتبطة ارتباطا وثيقا وأن الاضرار بأصحاب رؤوس الأموال عن طريق مغالاة العمال في مطالبهم يؤدي بالضرورة إلى الاضرار بالعمال أنفسهم .

ج - حرية التداول : (Laissez-passez) La Liberté des échanges

والدعامة الثالثة التي يقوم عليها الجانب الاقتصادي للمذهب الفردي، هي حرية التداول التجاري . وهذه الحرية هي النتيجة الحتمية لحرية التملك، وحرية المنشأة أو المشروع .

وحرية التداول تستلزم في المقام الأول حرية المنافسة La libre concurrence ou la loi du marché التي يجب أن تكون بمنأى عن تدخل الدولة الذي يعتبر ضارا بحد ذاته .

ومقتضى ذلك أن يترك للمبادرة الفردية ميدان النشاط والعمل، وأن لا تتدخل الدولة في تخطيط الاقتصاد أو توجيهه، وأن تترك تحديد أجور العمال وثمان السلع المنتجة لقوانين العرض والطلب .

فالمؤسسة حرة في أن تنتج ما تريده، وتضع الأسعار كما تشاء، والمستهلك

يختار الانتاج الذي يروق له، وبالثلث الذي يرتضيه. وإمكانية تصريف الانتاج أو عدمه هي واسطة العقد بالنسبة لاستمرار المشأة. فإن رغب المستهلكون عن شراء انتاجها كان ذلك بمثابة وضع نهاية طبيعية لحياتها الاقتصادية.

كل ذلك يتم في منأى عن تدخل الدولة التي ليست لإدولة حارسة، تنحصر وظيفتها (في نظر أصحاب هذا المذهب) في حفظ الأمن واستتبابه في الداخل، وحماية الدولة من الاعتداء الخارجي.

هذه هي أهم المبادئ التي يركز عليها الجانب الاقتصادي للمذهب الفردي. ومن أهمها كما رأينا: تقديس الملكية الخاصة، بما فيها ملكية وسائل الانتاج، وعدم تدخل الدولة في مجال النشاط الاقتصادي، وإعلاء القيمة الفردية على كل ما عداها.

ثانيا: المذهب الاشتراكي: L'idéologie Socialiste

هنالك عدد هام من الدول التي تتبنى الاشتراكية في وقتنا الحاضر.^(١) وحين نتكلم اليوم عن المذهب الاشتراكي، فإننا نعني بذلك الماركسية Marxisme. ذلك أن الاشتراكية وإن نادى بها فلاسفة وسياسيون في المجتمعات الرومانية واليونانية والصينية القديمة أمثال الفيلسوف الصيني كونفوشيوس، وفي العصور الحديثة أمثال الفيلسوف الانجليزي سان سيمون (١٧٦٠ - ١٨٢٥) المسمى بأبي الاشتراكية)، إلا أن كارل ماركس Karl Marx هو الذي أعطى للاشتراكية مفهومها العلمي الأدق والأكمل وجعل منها مذهبا علميا يعتمد على الحجة والمنطق ويبعد عن المثالية والخيال.

(١) فضلا عن الاتحاد السوفيتي هذه الدول هي:

- في أوروبا الشرقية: البانيا، المانيا الشرقية، بلغاريا، المجر، بولونيا، رومانيا، يوغوسلافيا، تشيكوسلوفاكيا.

- وفي الشرق الأقصى: الصين، كوريا الشمالية، مانجولا، فيتنام الشمالية.

- وفي أمريكا اللاتينية: كوبا، وشيل منذ عام ١٩٧٠.

- وكذلك: جمهورية مصر العربية، سوريا، العراق، الجزائر، غينيا، مالي، تانزانيا، السودان، كونغو البرازافيل، أنظر:

- A. Hauriou, 1970, op. cit., P. 449. Note. 1.

والحقيقة أن الشيوعية الماركسية أو الاشتراكية العلمية كما يسميها البعض، هي نتاج أفكار: اينجلز Engles، وماركس Marx، في المقام الأول والتعديلات التي أدخلها عليها: لينين Lénine وستالين Staline^(١).

وليس من الممكن أن نلخص في أسطر قليلة فلسفة معقدة تتناول جميع مظاهر وجوانب الانسان والمجتمع. وعلى الرغم من ذلك فإننا سنحاول جاهدين رسم الخطوط الرئيسية التي تقوم عليها الاشتراكية العلمية فيما يأتي:

أ- الجانب الاجتماعي للمذهب الاشتراكي: **La doctrine sociale**
يرى الماركسيون أن تطور كل مجتمع خاضع للفعل ولردة الفعل المتبادلة التي تحدث ما بين عناصر تكوينه. ويميزون ما بين نوعين من هذه العناصر المكونة:

١- عناصر جوهرية تكون الدعامة الأساسية للمجتمع ويطلقون عليها تسمية "l'infrastructure" (ومثال ذلك: طرق الإنتاج، نظام الملكية ووسائله . . .).

٢- وعناصر ثانوية أو مشتقة éléments dérivés ويطلقون عليها تسمية

(١) من بين المؤلفات العديدة في الماركسية نشير إلى:

- H. lefeber: "Marx" (1818-1883). Genève 1947:- pour connaître la pensée de Carl Marx. 2° éd, Paris 1956,-pour connaître la pensée de Lénine Paris, 1957-Le marxisme collec. que-sais- je? Paris, 1969-Le matérialisme dialectique 2em édit. 1949.
- J.Y. calvez: La pensée de Karl Marx 1956.
- A. Cornu: Karl Marx et Friedrich Engels; leur vie et leur oeuvre, 3 VOL. Paris, (1955-1962).
- N. Poulantzas: pouvoir politique et classes sociales. 1968.
- H. Bartoli: La doctrine économique et sociaux de Karl Marx. 1950.
- J. Roux: Précis historique et théorique de marxisme-Léninisme 1969.
- Les principes du marxisme - Léninisme. Moscou. édit du progrès. 1963.
- Lénine: oeuvres choisies, 3, vol, Moscou. édit, du progrès 1967.
- Précis d'histoire du parti communiste de U.R.SS. Moscou. 1969.
- A. Meyer: Marxism, the unity of theory and practice, cambridge (Mass), 1954.
- GORZ: Le socialisme difficiles, Paris 1967.

"suprastructures" (ومثال ذلك: النظم السياسية، الأخلاق، القانون، الديانة والمعتقدات . . .).

فالتائفة الأولى l'infrastructure هي التي تحدد الخطوط الأساسية لتطور المجتمع الانساني.

أما الطائفة الثانية suprastructures فهي التي تعبر في مجتمع طبقى عن مصالح ومفاهيم الطبقة المهيمنة. وفي النهاية فإن أي مجتمع إما أن يكون في فترة استتباب période organique وأما أن يكون في فترة ثورة période révolutionnaire وذلك حسب كون هذه العناصر الثانوية suprastructures ترجمة صحيحة أو غير صحيحة للعلاقات ما بين القوى الاقتصادية المكونة للعناصر الأساسية لتكوين المجتمع l'infrastructure. وينتج من ذلك أن الثورات ليست بمجملها إلا ظواهر هدم للعناصر الثانوية لتكوين المجتمع suprastructure (شكل الحكم، الأخلاق، القانون . . .)، التي لم تعد موافقة للواقع الاقتصادي. فالثورة الفرنسية لعام ١٧٨٩ على سبيل المثال: ليست إلا استبدال للعناصر الثانوية suprastructure للمجتمع الفرنسي في ذلك الوقت (والتي كانت تتفق مع اقتصاد تسيطر عليه الطبقة الارستقراطية) بعناصر ومفاهيم جديدة تتفق مع الصعود الاقتصادي للطبقة البورجوازية^(١).

وهكذا فما دام «المجتمع الاشتراكي العادل لم يتحقق بعد» فلا بد أن يتواجد في كل مجتمع طبقة مهيمنة وطبقة مهيمن عليها. تملى الأولى مفاهيمها على الآخرين. فالمفاهيم التي تسود مجتمعا ما ليست في حقيقتها إلا مفاهيم الطبقة المسيطرة ماديا واقتصاديا فيه. وينتج عن ذلك أن العنصر المادي هو الذي يحدد تكوين وتطور العنصر المعنوي في المجتمع الانساني. فالظواهر المعنوية والروحية تجد أساسها في الظواهر المادية. فالأفكار والمشاعر وكذلك الاطار السوسولوجي Sociologique الذي تتجسد فيه (كالأخلاق والقانون والديانة والفن) كلها خاضعة لظروف الحياة المادية. أو كما يقول الماركسيون: ليست ضمائر الناس هي التي تحدد وجودهم، بل أن وجودهم الاجتماعي هو

- A. Hauriou. op. cit., 1972, p. 461.

(١) أنظر:

الذي يحدد ضمائرهم^(١).

"C'est n'est pas la conscience des hommes qui détermine leur existence, mais leur existence sociale qui détermine leur conscience".

ولا يقف الأمر بالماركسية عند هذا الحد، بل أنها ترى أن الأحداث التاريخية كلها خاضعة خضوعاً مباشراً للأحوال المادية وأن تفسير التاريخ نفسه خاضع لهذه المادية الجدلية Matérialisme dialectique ومن هنا أمكننا التحدث عن المادية التاريخية^(٢).

ب- الجانب الاقتصادي للمذهب: **La Doctrine Économique**

في الجزء الاقتصادي من مؤلفه، اهتم كارل ماركس بوجه خاص بتحليل الأسباب الاقتصادية للصراع بين الطبقات في العصر الذي كتب فيه، ونوجز ذلك فيما يلي:

١- الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج والاستغلال الاقتصادي: **L'appropriation privée de moyens de production et l'exploitation économique:**

يرى الماركسيون أن كل عقيدة سياسية هي في المقام الأول وسيلة لمكافحة الظلم والاضطهاد، وبالتالي فإن الصفات المميزة لكل عقيدة تتحدد عن طريق نظرتها لهذا الظلم وتحليلها لأسباب هذا الاضطهاد.

فإذا كان في نظر الليبراليين Les libéraux أن الظلم في مقامه الأول ظلم سياسي ناتج عن التركيبة الملكية والارستوقراطية للدولة، فالظلم في نظر الماركسيين في مقامه الأول ظلم اقتصادي، ناتج عن تركيب جهاز الإنتاج والملكية الخاصة لوسائله.

فالمجتمعات البدائية التي كانت تعيش على الصيد والرعي والزراعة البسيطة كانت تعرف نوعاً من الشيوعية البدائية. فوسائل الإنتاج مثل أماكن الصيد والزراعة وأدوات الحصاد كانت مملوكة ملكية جماعية، وعلى وجه

(١) أنظر في الماركسية والفرد:

- A. Schaff: Le marxisme et l'individu. trad. Française 1984.

(٢) أنظر في المادية الجدلية:

- Lefebvre: Le matérialisme dialectique, op. cit., 1984.

التحديد كانت مشاعا بين الجميع يستطيع الكل استعمالها والاستفادة منها. إلا أنه بعد إنشاء المدن واستقرار الانسان في إقليم معين، استحوذت جماعة قليلة من الأفراد على الأرض الزراعية وجعلتها ملكية خاصة لها. وكذلك الحال بالنسبة لوسائل الانتاج الأخرى بعد ظهور الصناعة كالمصانع والمشاغل والآلات الصناعية وأدوات العمل . . الخ.

ومن هنا ظهر في كل مجتمع طبقتان:

- حفنة من الناس تملك ملكية خاصة لوسائل الانتاج.
- وعامة الشعب من العمال والفلاحين لا تملك إلا قوة عملها الانساني. وهذه الطبقة لا يمكنها جعل قوة عملها منتجة، لأنها لا تملك وسائل الانتاج. وذلك يجعلها تحت رحمة الطبقة الأولى التي تجد نفسها في مركز القوة فتفرض شروطها على الطبقة الكادحة التي تضطر لكي تعيش أن تؤجر قوة عملها لملاك وسائل الانتاج، الذين يكونون في وضع يسمح لهم باملاء ارادتهم على الطبقة الكادحة واستغلالها. وذلك عن طريق استحوادهم على نصيب الأسد من فائض قيمة الانتاج أوزائد القيمة La plus - value، والتي هي في حقيقة الأمر تمثل قيمة الجانب الخلاق للعمل الانساني، ولا تعطى للطبقة الكادحة مقابل قوة عملها إلا ما هو ضروري لكي تعيش وبالقدر الذي يسد رمقها. هذه هي ميكانيكية الاقتصاد الحر المبني على الملكية الخاصة لوسائل الانتاج.

٢ - صراع الطبقات : La lutte des classes

هذا الاستغلال الاقتصادي الناتج عن تجريد العامل من أهم الأشياء اللصيقة بشخصيته وهو قوة عمله الخلاقة وذلك عن طريق مصادرة فائض القيمة la plus-value، هو مصدر كل الاستغلالات والاضطهادات وعدم المساواة وعلى الأخص الظلم والاضطهاد السياسي.

هذا الاستغلال للإنسان بواسطة أخيه الانسان سوف يؤدي (في رأي الماركسيين) حتما إلى صراع بين طبقة العمال المستغلة والمحرومة من أكبر جزء من ثمره عملها، وطبقة ملاك وسائل الانتاج المستغلة. وهذا الصراع بين

الطبقات هو المحرك الأول لعجلة التاريخ، وعنه تصدر كل الصراعات الأخرى، وجميع الأوضاع والمواقف والتصرفات والتاريخ نفسه تفسر بواسطته، كما تعلنه الفقرة الأولى من الاعلان الشيوعي لعام ١٨٤٨ التي تقول: ((إن تاريخ كل مجتمع حتى عصرنا الحاضر ليس إلا تاريخ الصراع بين الطبقات)).

((L'histoire de toute société jusqu'à nos jours n'a été que l'histoire de la lutte des classes.)).

٣- الملكية الجماعية لوسائل الانتاج، هي الأساس لتحرير الانسان:

La socialisation des moyens de production, base de la libération de l'homme:

ترى الماركسية أنه ما دامت وسائل الانتاج مملوكة ملكية خاصة لفئة من الناس، فإن الصراع بين الطبقات سوف يدوم مادام الاستغلال مرتبطا بهذا النظام للملكية، وما دامت الحريات العامة حريات شكلية formelles لا يستطيع ممارستها إلا من يملك الوسيلة المادية التي تمكنه من تلك الممارسة، أي الطبقة الرأسمالية Les capitalistes التي تملك وسائل الانتاج وتستحوذ على فائض القيمة La plus-value.

فالملكية الجماعية لوسائل الانتاج هي الطريقة الوحيدة لتحرير الإنسان من الظلم والاستغلال وتمكينه من ممارسة حريات حقيقية وإشباع حاجاته ووضع حد للصراع المستمر بين الطبقات.

ج- الجانب السياسي (الماركسية ونظرية الدولة والسلطة العامة):

La doctrine politique (Le marxisme et la théorie de l'État et du pouvoir public) :

إن تطبيق الأفكار السابقة الذكر على الدولة كتنظيم سياسي، يؤدي إلى النتائج التالية:

١- الدولة أداة قمع في خدمة الطبقة المهيمنة:

L'État, instrument de contrainte au service de la classe dominante:

الدولة كشكل سياسي للمجتمع ما كانت موجودة في المجتمعات البدائية

(الأسرية والطائفية). ذلك أن هذه المجتمعات ما كانت في حاجة للدولة كتنظيم سياسي ، لأنها مجتمعات متماسكة ليس فيها طبقات . فالدولة لم تظهر إلا عندما قسم التطور الاقتصادي المجتمع إلى طبقات متصارعة . فظهرت الدولة لكي يستتب النظام في المجتمع وتمنع هذا الصراع . إلا أن الدولة حين تحاول الحد من هذا الصراع تؤكد في واقع الأمر هيمنة طبقة على طبقة وتضفي على هذه الهيمنة ثوبا من المشروعية .

فالماركسية ترى أن الدولة - في مجتمع يقوم على الملكية الخاصة لوسائل الانتاج - ليست الا سلاحا في يد الطبقة المهيمنة اقتصاديا، تشهده في وجه الطبقة المستغلة . فحيث أن الطبقة المستغلة قليلة العدد فإنها لا تستطيع أن تحافظ على امتيازاتها في مواجهة الطبقة المستغلة التي تفوقها عددا إلا عن طريق جهاز الدولة البوليسي القامع . وهكذا تصبح الدولة على حد تعبير «لينين» ((آلة صنعت من أجل المحافظة على هيمنة طبقة على طبقة أخرى)) .
(Une machine faite pour maintenir la domination d'une classe sur une autre)).

فالدولة في المجتمع الرأسمالي ليست إلا تنظيماً سياسياً للطبقة المهيمنة إقتصادياً وأداة قمع في خدمة هذه الطبقة تستخدمها للسيطرة على الطبقة الكادحة بهدف استغلالها .

٢ - الدولة أداة لبناء الاشتراكية : L'État, moyen de construire le socialisme:

يرى الماركسيون أن الصراع بين الطبقات لا بد وأن ينتهي إلى انفجار ثوري، يطيح بالطبقة الرأسمالية، وتكون نتيجته انتصار الطبقة الكادحة التي تستلم زمام أجهزة الدولة وتسيرها لبناء المجتمع الاشتراكي العادل وتثبيت الاشتراكية العلمية، بإذابة الطبقات ووضع نهاية لسيطرة طبقة على طبقة . وذلك عن طريق جعل وسائل الإنتاج مملوكة ملكية جماعية، والقضاء على أية صورة من صور الملكية الخاصة . وهذا المجتمع الاشتراكي مجتمع جماعي لا يرى غير القيمة والمصلحة الجماعية محلا للاعتبار . هدف النشاط الإقتصادي فيه هو إشباع الحاجات الجماعية وليس تحقيق الربح . تحل فيه رغبات الجماعة

وارادتها ممثلة في أجهزتها التخطيطية مكان اقتصاد السوق. وتصبح نظرية التوزيع فيه قائمة على أساس «لكل حسب حاجته ومن كل حسب قدرته». "à chacun selon ses besoins et de chacun selon sa capacité"

إلا أن تحقيق هذا المجتمع الاشتراكي الجماعي العادل يتطلب مرحلة انتقال يتم فيها القضاء على أعداء الاشتراكية المتربصين بها في كل مكان، وتثقيف الطبقة الكادحة ثقافة توعيتهم بأهمية اشتراكيتهم وكيفية المحافظة على مكاسبهم. ومن هنا ظهرت الحاجة إلى الدكتاتور الثوري La dictature révolutionnaire أو دكتاتور البروليتاريا La dictature du prolétariat. وليست مهمة هذا الدكتاتور هي المحافظة على الوضع القائم، بل إقامة وضع جديد يسمح بتحقيق حريات حقيقية ومساواة فعلية بين الناس والغاء الملكية الخاصة ودق معازل الرأسمالية، وإزالة كل العوائق التي تحول دون تحقيق المجتمع الاشتراكي.

٣- الأبعاد النهائية للماركسية (اضمحلال الدولة ثم اختفاؤها):
Les perspectives finales du marxisme, le dépérissement puit la disparition de l'État:

إن مرحلة الدكتاتور السابقة الذكر ليست مرحلة دائمة بل إنها مرحلة انتقالية ومؤقتة. فإذا حلت الملكية الجماعية مكان الملكية الخاصة لوسائل الانتاج، واختفت كل صور هذه الأخيرة، وزالت الطبقات، وبزواها زال استغلال الانسان للانسان، وبالتالي اختفت كل أنواع الظلم والاضطهاد وعدم المساواة، وغابت كل صور القحط والحاجة والحرمان عن طريق التوزيع الأتوماتيكي للأموال حسب حاجة كل فرد من أفراد المجتمع، إذا وصل المجتمع الاشتراكي إلى هذه المرحلة من الاستقرار فمعنى ذلك إنتهاء مرحلة دكتاتور البروليتاريا ودخول المجتمع الشيوعي في أعلى مراحل تطوره، والتي يسميها ماركس وتلاميذه "La phase supérieure du communisme". ويتحقق هذه المرحلة بتغير طبيعة البشر. فما عادوا يتذوقون أي معنى للملكية بل على عكس ذلك نجدهم قد اكتسبوا الشعور بواجبهم أن يؤديوا خدمات عائدة عليهم، ويصبح العمل خلاقاً ومنتجاً لاختفاء تحقيق الربح أو البحث عنه،

ولتقدم فن الانتاج واستخدامه بصفة جماعية يعود نفعها على كل حسب حاجته .

وهكذا يفقد جهاز الدولة سبب وجوده . فليس هنالك من حاجة إلى القمع لأن الحرمان والاضطهاد وعدم المساواة التي كانت سببا لوجود الدولة وبالتالي لوجود الحكومة قد اختفت وباختفائها تضحل الدولة ثم تختفي Le «dépéresement puis la disparition de l'État» يحميها العيش المشترك، ولكن هذه القواعد ليست سوى مجرد عادات «des simples habitudes» على حد تعبير لينين، مثلها مثل قواعد الآداب والمجاملات التي نجدها في عصرنا الحاضر.

كل ذلك ناتج عن التحول العميق والتطور الذي طرأ على عقلية الأفراد وطريقة تفكيرهم La mentalité des hommes، بعد اقتلاع جذور الصراع بين الطبقات، وظواهر الهيمنة والظلم . وهو «ما يقذف بالجنس البشري من حكم الضرورة. وسيطرة الحاجة إلى عهد الحرية».

«C'est la saut du genre humain, du régime de la nécessité dans celui de la: liberté»

وذلك على حد تعبير ENGELS عام ١٨٩٤ .

ثالثا : المذهبان في التطبيق الواقعي :

هذان هما المذهبان المتناقضان والمتعارضان اللذان تنتمي اليهما الفلسفات

الاقتصادية والاجتماعية :

- المذهب الفردي .

- المذهب الاشتراكي أو الجماعي .

ونوجز جوهر الخلاف بينهما :

١ - أن الأول يعلى القيمة الفردية على كل ما عداها، والثاني على نقيضه، لا يرى غير القيمة الجماعية والمصلحة الجماعية محلا للاعتبار.

٢ - أن الأول يقدر الملكية الخاصة، وعلى عكس ذلك نجد الثاني يناهضها

العداء، ويدعو إلى إحلال الملكية الجماعية محلها، والعمل على تحقيق

المساواة الفعلية بين الناس .

٣- أن هدف الاقتصاد في الأول هو تحقيق الربح أو البحث عنه، وهدفه في الثاني هو إشباع الحاجات الجماعية.

٤- لم يأت الأول بالتزامات إيجابية على الدول، بل إنه يمنعها من التدخل في حريات الأشخاص وتنظيم نشاطهم، ويعتبر تدخلها في ميدان الاقتصاد ضاراً بحد ذاته، وعلى عكس ذلك نجد الثاني ينادى بضرورة تدخل الدولة لتنظيم جهود الأفراد، وتوجيه الاقتصاد، وتحقيق العدالة والمساواة الفعلية بين الناس، وقيم نظرية التوزيع على أساس أن يعطى لكل فرد حسب حاجته ومن كل حسب قدرته. إلا أن تحقيق هذا المجتمع الاشتراكي العادل لا يمكن أن يتم إلا عن طريق العنف والثورة التي يقع على عاتق الطبقة الكادحة من عمال وفلاحين مهمة تفجيرها.

إلا أن تطبيق هذين المذهبين في الواقع الحاضر يختلف من بلد إلى بلد وفقاً لظروف كل منها ومدى تطوره الاجتماعي والسياسي والاقتصادي.

- فتطبيق الاشتراكية في روسيا^(١) غيره في الصين^(٢) وغيره في بلاد الديمقراطية الشعبية^(٣) وفي كوبا^(٤).

والأحزاب الاشتراكية في أوروبا الغربية، لا تؤمن بأن الثورة هي

(١) أنظر في الوضع الاقتصادي في روسيا:

P. Bernard: destin de la planification soviétique, 1964. Chambre: "L'entreprise soviétique". économie appliquée (Avril-sept. 1964) - M. Lavigne: Les économies socialistes soviétiques et européens. 1971.

(٢) أنظر في التطبيقات الصينية للاشتراكية:

Petzeu-Massabuau: La Chine, collection. U. Paris 1971 CF. Engelborghs - Bertels, Dekkers et Ginsburg. La République populaire de Chine, cadres institutionnels et réalisations, 2 VOL., Bruxelles, 1960.

(٣) في تطبيقات الاشتراكية في بلاد الديمقراطيات الشعبية أنظر:

M. Fabre: théorie des démocraties populaires. 1950.

- J. Rothschild: Communist East Europe, New York, 1964.

(٤) وأنظر في الاشتراكية في كوبا:

Dumont: Cuba, Socialisme et développement 1965.

- H. Draper: Castro: theory and practice: New York, 1965.

الطريق الوحيد لتحقيق الاشتراكية كما يدعى الماركسيون، وتعتقد أن تحقيق ذلك ممكن عن طريق التطور الديمقراطي وكسب الانتخابات العامة والحصول على أغلبية حزبية في البرلمان، وتغيير المجتمع بالتالي عن طريق القانون. وكأنهم بذلك قد حولوا فكرة الصراع بين الطبقات إلى صراع ديمقراطي بين الأحزاب السياسية للوصول إلى السلطة وإعمال الثورة الاجتماعية عن طريق القانون.

ولقد أطلق على هذا النوع من الاشتراكية تسمية الاشتراكية الديمقراطية *Le socialisme démocratique* (١).

- أما بالنسبة للمجتمعات الليبرالية *Les sociétés libérales* فلقد تأثرت تأثراً عميقاً بالاشتراكية وذلك من ناحيتين:

- فمن الناحية الأولى تقبل الليبراليون فكرة أن ممارسة الحريات تستلزم تمتع الأفراد بمستوى معين من الحياة المادية والثقافية. ومن هنا نجد أن فكرة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية قد تطورت في هذه المجتمعات الرأسمالية. ولقد تأثر المذهب الفردي نفسه بهذه الفكرة، وظهر ما نستطيع أن نسميه بالمدرسة الحرة الحديثة *néo-libéralisme* التي لا تنظر إلى الديمقراطية على أنها مذهب سياسي وفردى قائم على أساس مبدأ الحرية والمساواة أمام القانون فحسب بل فلسفة تعالج جميع أوجه النشاط في الحياة، فالميدان السياسي كالميدان الاقتصادي والميدان الاجتماعي. ولقد تبلور هذا الاتجاه في الوقت الحاضر مما دفع معظم الدول الرأسمالية إلى أن تقرر في دساتيرها إلى جانب الحريات السياسية والفردية التقليدية، حقوقاً اقتصادية واجتماعية للأفراد تكفلها الدولة عن طريق تدخلها الايجابي (٢).

- أما من الناحية الثانية، ففضلاً عن أن المجتمعات الليبرالية قد قبلت قيام الدولة بأعمال إيجابية من شأنها ضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي

- J. Droz: *Le socialisme démocratique*, 1960.

(١) أنظر:

- G. Radice: *democratic socialism*, London, 1965.

(٢) أنظر الفرع الثالث من هذا المطلب، وأنظر كذلك:

- Duverger: *op. cit.*, Paris. 1970. pp. 94 et suiv.

قررتها دساتيرها للأفراد، كتنظيم العمل ونشر التعليم، فلقد باتت الحاجة في هذه المجتمعات (أمام ضرورات النظام الرأسمالي الحديث (néo-capitalisme) إلى تدخل الدولة بهدف تخطيط الاقتصاد وتوجيهه. وأصبح من الأمور الاعتيادية اليوم أن تتدخل الدولة في الميدان الاقتصادي، وأن تقوم بأهم المشاريع، مما ترتب عليه إتساع القطاع العام. بل إننا نجد هنالك من يتحدث عن اقتصاد مختلط économie mixte نصف اشتراكي - نصف رأسمالي mi-capitaliste-mi socialiste^(١). وهذا الاتجاه الذي يستند إلى مبدأ التدخل يتعارض مع مبادئ المذهب الفردي التقليدي.

وما دام الشيء بالشيء يذكر، فلعله من المفيد أن نشير هنا إلى أن دول العالم الثالث بعد أن ترددت بين الأخذ بالمذهب الفردي والمذهب الماركسي، استبعدت الأول والآخر، واجتهدت في أن تقيم صرحا لاشتراكية لها صفاتها المميزة.

ومن بين دول العالم الثالث نجد بعض الدول العربية كالجوائز وجمهورية مصر العربية، قد حاولت ارساء اشتراكية عربية لها صفاتها الخاصة، التي تتفق مع قيمها وتستجيب لواقع بيئتها وظروفها الاجتماعية، ومن أهمها^(٢):

١ - أنها تؤمن بالله وبرسالته وبالقيم الدينية والحلقية وتشير إلى أنها اشتراكية تجد بعض جذورها في الاسلام.

٢ - هذه الاشتراكية على عكس الماركسية تؤمن بالقوميات، وهي لصيقة بالقومية العربية وامتداد طبيعي لها.

٣ - تعترف بالملكية الخاصة غير المستغلة وتؤمن بحل المناقضات الطبقية حلا سلمياً.

(١) أنظر: Duverger: op. cit., pp. 58 et suivi.

(٢) أنظر في الاشتراكية الجزائرية: Tiano: Le contenu économique de socialisme algérien: rev. Alg. de sciences juridiques mars 1966. J. Minces: Autogestion et luttes de classes en

Algérie, les temps modernes, N° 229, Juin 1965, pp. 2204-2231.

وأنظر في الاشتراكية في جمهورية مصر العربية إلى جانب العديد من المراجع العربية. - Pierre Rondot: Le socialisme arabe du caire, Revue de la défense nationale, novembre 1964. p. 1679.

أما وسائلها في تحقيق مجتمعها الاشتراكي فهي:

- توسيع قاعدة الملكية الفردية في الزراعة وذلك بتطبيق نظام الإصلاح الزراعي.
- خلق قطاع عام كبير وجعل ملكية جزء كبير من وسائل الانتاج ملكية جماعية.
- تأميم رؤوس الأموال وإعادة توزيع الدخل والعمل بالنظام التعاوني.

هذه هي التيارات والمذاهب الاقتصادية المتشابكة والمتعارضة والتي كان على واضعي دستور الكويت أن يختاروا من بينها ما يروونه يتفق مع أوضاع الكويت ويستجيب لبيئته وظروفه الاجتماعية والاقتصادية. وهذا ما يقودنا الآن إلى التساؤل عن: ما هو موقف دستور الكويت من تلك المذاهب؟ هذا ما سنبينه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

موقف الدستور الكويتي ازاء تلك المذاهب

تمهيد:

ينعكس هذا الموقف أساسا في تعليق المذكرة التفسيرية على المادة السادسة عشرة من الدستور حيث تقول:

« . . . يلاحظ أن هذا النص إنما يحدد مكان المجتمع الكويتي من التيارات الاجتماعية والاقتصادية التي تتنازع العالم في العصر الحاضر، فقد حسم النص الأمر حيث جعل المقومات الأساسية للمجتمع المذكور ثلاثة، يكمل كل منها الآخر ويضبطه، الأول هو «الملكية» أي حق الفرد في أن يملك، وهذه رخصة قانونية قد لا تبلور فعلا في تملك واقعي لكل الناس أو قد تبلور عملا في أي شيء مما يقبل التملك قل قدره أم كبر، وأيا كان نوعه أو مصدره. ويكمل هذا الركن الأول ركن ثان هو «رأس المال» ويقصد به حق كل فرد في جمع ما تملكه، وفي ادخاره أو تنميته واستثماره. ومن ثم يجوز أن يتجمع الملك في صورة «رأس مال»، وهو ما تتميز به الديمقراطيات الغربية عن الديمقراطيات الشعبية المعروفة في دول الكتلة الشرقية. وبذلك يكون هذا مكملا للركن الأول ومانعا من انحراف المجتمع الكويتي نحو الاشتراكية

المتطرفة. على أن لفظ «رأس المال» لا يعنى تلك الصورة المعينة من رأس المال المتطرف أو المستغل، فليست هذه إلا إنحرافا برأس المال عن رسالته الاجتماعية، وهو إنحراف حرصت المادة على شجبه بأن جعلت «العمل» ركنا ثالثا في المجتمع (يحد من غلواء رأس المال وتسلطه) وجعلت لكل من هذه الأركان الثلاثة - برغم كونها حقوقا فردية - وظيفة إجتماعية ينظمها القانون. ومعنى ذلك رعاية الدولة لرأس المال في إطار صالح المجتمع، ودون إسراف أو تسلط أو إستغلال تأباه العدالة الاجتماعية.

ومما تجب ملاحظته كذلك يصدد هذه المادة أن النص فيها على أن لهذه الحقوق «وظيفة إجتماعية» لم يقصد به بالذات تحديد الملكية، بل قصد به تنظيم وظيفتها بما فيه صالح الجماعة إلى جانب حق المالك، ومظاهر التنظيم الاجتماعي للملكية عديدة تهدف إلى منع الاضرار بمصلحة المجموع أو اساءة استعمال الحق، ومن أمثلة ذلك فرض تكاليف أو إرتفاقات على رأس المال لصالح الدولة أو المجموع، وكذلك نزع الملكية للمنفعة العامة وفقا للضوابط المبينة بالمادة ١٨ من الدستور (أي في الأحوال التي يبينها القانون، وبالكيفية المنصوص عليها فيه، وبشرط التعويض عنها تعويضا عادلا). ولهذا عندما أرادت بعض الدساتير إباحة تحديد الملكية الفردية بالذات أوردت مادة خاصة بذلك. هذا فضلا عن أن موضوع تحديد الملكية الفردية إنما يثار خاصة بصدد ملكية الأراضي الزراعية في البلاد التي تعتبر هذه الأراضي أساساً للاقتصاد الوطني. وليس هذا هو الحال في دولة الكويت.

وإمطالعة نصوص الدستور التي وردت في هذا المقام وهي أخطر نصوصه قاطبة، وعلى الأخص المواد من ١٦ - ٢٥ وتعليق المذكرة التفسيرية عليها، نستخلص أن الدستور الكويتي قد تبنى المذهب الفردي الحديث *néo-libéralisme*، وبعبارة أخرى، أخذ بالمذهب الفردي المهذب أو المعتدل. فهو وإن كان يتجه أساسا إلى المذهب الفردي إلا أنه قد طعمه بحذر وبقدر معلوم ببعض مبادئ المذهب الاشتراكي. وبيان ذلك كالآتي:

أولا : الاتجاه صوب المذهب الفردي:

لا شبهة في أن الدستور يتجه أساسا صوب المذهب الفردي. ويظهر ذلك

- واضحاً في الأغلب الأعم من أحكامه التي نتحدث في إيجاز عن أهمها فيما يلي:
- أ- فإنه بادىء ذي بدء يقرر في مادته ١٦ أن الملكية ورأس المال من المقومات الأساسية لكيان الدولة الاجتماعي. ويجعلها حقين فرديين.
- ب- ثم يعود لينص في مادته ١٨ على أن «الملكية الخاصة مصونة» ويحيطها بكثير من الضمانات.
- ج- ويؤكد الدستور في مادته ١٩ حماية حقيقية لحق الملكية وذلك بحظر المصادرة العامة للأموال. والنص على أن ((لا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي في الأحوال المبينة بالقانون)).
- د- يسمح الدستور بتكوين رأس المال ويحيز تراكمه. (تعليق المذكورة التفسيرية على المادة ١٦).

وواضح أن هذه الأحكام تستند إلى مبادئ المذهب الفردي وتتعارض مع المذهب الاشتراكي الذي يشجب كل صورة من صور الملكية الخاصة ويناصبها العداوة.

ثانياً: محاولة الحد من غلواء هذا المذهب وتهذيبه:

إذا كان الدستور قد اتجه صوب المذهب الفردي فإنه لا يواصل المسيرة في هذا المضمار، إلى حد اعتناق مبادئ المذهب الفردي التقليدي. بل على عكس ذلك يتضح من بعض أحكامه محاولة للحد من غلواء هذا المذهب وتهذيبه. وذلك عن طريق تطعيمه بحذر ويقدر معلوم ببعض مبادئ المذهب الاشتراكي، وإدخال فكرة العدالة الاجتماعية فيه. وذلك على النحو التالي:

أ- أن الملكية ورأس المال برغم كونها من الحقوق الفردية جعل منها الدستور وظيفة اجتماعية ينظمها القانون (مادة ١٦). ويعنى ذلك أن رعاية الدولة الملكية ورأس المال تكون في إطار صالح المجتمع ودون إسراف أو تسلط أو إستغلال تأباه العدالة الاجتماعية^(١).

ب- أولى الدستور الاهتمام بقيمة العمل في ذاته، وجعل منه مقوماً أساسياً من مقومات الكيان الاجتماعي، يحد من غلواء رأس المال وتسلطه^(٢).

(١) تعليق المذكورة التفسيرية على المادة ١٦ من الدستور.

(٢) نفس المرجع.

ج- حرم تملك الثروات الطبيعية ملكية خاصة وذلك بالنص في مادته ٢١ على أن ((الثروات الطبيعية جميعها ومواردها كافة ملك الدولة، تقوم على حفظها وحسن استغلالها، بمراعاة مقتضيات أمن الدولة واقتصادها الوطني)).

د- تبني الدستور مبدأ التعاون العادل بين النشاط العام والنشاط الخاص (مادة ٢٠) وبينت المذكرة التفسيرية أن المقصود بوصف «العادل» أن «لا يطغى أي من النشاطين المذكورين على الآخر، والعدل هنا أمر تقريبي لا يعني التعادل الحسابي أو المناصفة بينهما. فالمسألة متروكة للمشرع داخل هذا التحديد العام المرن، يقدر في كل مجال مدى تدخل الدولة بما يتفق وحالة البلاد ومقتضيات التوفيق بين الصالح العام ومصالح الأفراد، فيوسع نطاق النشاط العام مثلاً في الأمور ذات الصلة الوثيقة بأمن الدولة وأسرارها أو الاقتصاد القومي، في حين يوسع على النشاط الحر مثلاً في الأمور التجارية وإشباع الحاجات العامة الجارية. والمشرع هو الأمين على أداء هذه المهمة والقيام بهذا التقدير حسب منطوق زمانه ومقتضيات الموضوع الذي يشرع له. وليس من المستطاع أن يسبقه الشارع الدستوري بتحديد في هذا الشأن أكثر من ذلك التحديد المرن الذي ورد بالمادة المذكورة^(١)».

هـ- تبني الدستور فكرة العدالة الاجتماعية وجعلها أساساً للاقتصاد الوطني (مادة ٢٠) وللعلاقة بين العمال وأصحاب العمل. وأخذ كذلك بمفهوم الديمقراطية الاجتماعية فاعترف للمواطنين إلى جانب حقوقهم السياسية بحقوق اقتصادية إجتماعية. وذلك ما سنبيته بوضوح فيما بعد^(٢).
هذه هي أحكام الدستور الكاشفة عن ((أيدولوجيته الاقتصادية)) وموقفه إزاء المذاهب الاقتصادية المتشابهة المتعارضة، والتيارات المتنازعة المعاصرة لوضعه.

(١) تعليق المذكرة التفسيرية للدستور على المادة ٢٠.

(٢) أنظر الفرع الثاني من المطلب الثاني من هذا البحث.

وجملة القول في هذه الأيديولوجية هي: أن الدستور يدور في فلك المذهب الفردي الحديث néo-libéralisme أي أنه أخذ بالمذهب الفردي بعد أن هذبه وطعمه بحذر وبقدر معلوم بشيء من تعاليم المذهب الاشتراكي. ونتقل الآن إلى المطلب الثاني من هذا المبحث لتلمس مدى ما لهذا الاتجاه من تأثير على الفلسفة السياسية والاجتماعية للدستور.

المطلب الثاني الأيديولوجية السياسية والاجتماعية للنظام

L'IDÉOLOGIE SOCIO-POLITIQUES DU RÉGIME

تمهيد وتقسيم:

ونقصد بذلك، فهم واضعي الدستور لمعنى الديمقراطية أو ما يمكن أن يسمى بالفلسفة السياسية والاجتماعية، التي وجهت واضعي الدستور عند تقرير أحكامه الأساسية التي تعالج هذا الموضوع.

فإذا كان فهم الدول لمعنى الديمقراطية متقاربا حتى وقت غير بعيد، وذلك نتيجة لتقارب الأفكار، فلقد أصبح من الواضح في وقتنا الحاضر أن مدلول الديمقراطية يختلف باختلاف الأسس والمبادئ التي تقوم عليها نظم الحكم في البلاد المختلفة.

والحقيقة أن الفلسفة السياسية والاجتماعية لأي نظام، ليست إلا إنعكاس طبيعية للأيديولوجية الاقتصادية التي يقوم عليها. فالديمقراطية في المعنى التقليدي القائم على مبادئ المذهب الفردي الحر هي، الديمقراطية السياسية، التي تقوم على حكم الشعب بالشعب وعلى أساس مبدأ الحرية السياسية والمساواة أمام القانون.

أما الديمقراطية كما يفهمها الاشتراكيون فهي، الديمقراطية القائمة على أساس الحكم لصالح الشعب، بتحقيق عدالة إجتماعية ومساواة فعلية بين أفرادها.

وسنحاول الآن أن نبين مدى أخذ الدستور الكويتي بكل من هذين

المدلولين للديموقراطية، فتحدث، فيما يلي عن:
- مدلول الديمقراطية السياسية في الدستور.
- عناصر الديمقراطية الاجتماعية فيه.

الفرع الأول

مدلول الديمقراطية السياسية في الدستور

نعرض هنا للموضوعات الآتية:

- أ - الأخذ بمبدأ أن السيادة للأمة.
- ب - تقرير مبدأ المساواة.
- ج - وصف الحريات السياسية في الدستور.

أولا : الأخذ بمبدأ أن السيادة للأمة^(١): La souveraineté nationale:

قد تكون السيادة في الدولة لفرد فتكون الحكومة مطلقة. وقد تكون لقلّة من الأفراد وحين ذلك تسمى حكومة الأقلية.

أما في الحكومة الديمقراطية فيكون الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السلطات. بمعنى أن إرادته هي الإرادة العليا التي لا توجد إرادة تساويها أو تعلو عليها داخل الدولة. ولقد أخذ الدستور بالنظام الديمقراطي الخاضع لسيادة القانون، حين قرر في مادته السادسة أن: نظام الحكم في الكويت ديموقراطي، السيادة فيه للأمة مصدر السلطات جميعا، وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور. وبينت المذكرة التفسيرية أن المقصود باستعمال لفظ «الأمة» أنه ترديد لعبارة المبدأ الديمقراطي القائل «الأمة مصدر السلطات» ودون مجافاة لكون الأمة - كما سبق في المادة الأولى من الدستور - أمة واحدة هي الأمة العربية، ومن ثم يكون المقصود بلفظ «أمة» عند تخصيصها بدولة الكويت - كما هو الشأن في المادة ٦ ومثيلاتها - أبناء الأمة العربية في إطار دولة الكويت، أي «الأمة العربية في الكويت»^(٢).

(١) أنظر في هذا الموضوع من بين المراجع العديدة: موريس هوريو، ص، ٤٦٤ وما بعدها.

M. Hauriou: op. cit., p. 464 et suivi.

(٢) تعليق المذكرة التفسيرية على المادة السادسة من الدستور.

والحقيقة أن القول بأن الديمقراطية هي كون السيادة للأمة وحكم الشعب بواسطة الشعب إنما هو ترديد لمبدأ نظري تضمنته معظم الدساتير الحديثة.

ولو حاولنا أن نسبر أغوار التاريخ تلمسا مثل هذا الحكم لصعب علينا وجوده مطبقا في الحياة العملية.

فواقع الأمر، أن الحكم في بلدان العالم المختلفة حكم أقلية: ، إما أقلية تمثل القوى الاقتصادية (وذلك في البلاد الرأسمالية) وإما أقلية تدعى أنها النخبة الواعية أو الطليعة avant-garde (على حد تعبير المادة ١٢٦ من الدستور السوفيتي لعام ١٩٢٦).

وانطلاقا من هذا الواقع الأكيد، فإن الديمقراطية الحقيقية في نظرنا، لا تتحقق في دستور يوضع ليعلن أن السيادة للشعب، واجتماعات تعقدتها أقلية تحت اسم نواب الشعب، وفي تقرير مسئولية للوزارة أمام هؤلاء النواب فحسب، وإنما الديمقراطية الحقّة توجد عندما يوجد رأي عام ناضج، يراقب تلك الأقلية الحاكمة في أداء مهمة الحكم، بحيث لا تجرد مفرا من الخضوع له والسير وفقا لرغباته.^(١)

فإذا لم يتحقق هذا الرأي العام الواعي المنظم الملزم الفعال، نتيجة لانتشار الجهل المقيت أو الفقر الذي يقتل الوعي ويثد التفكير، أو لقيام نظام بوليسي مستتر أو سافر لنشر الدعر وخنق حرية تكوين الرأي وتنظيمه وحرية التعبير عنه، إذا وجدت مثل هذه الظروف التي تؤدي إلى انعدام الرأي العام أو

(١) أنظر في موضوع الرأي العام من بين الدراسات العديدة: أحمد محمد أبو زيد: سيكولوجية الرأي العام ورسالة الديمقراطية. القاهرة ١٩٦٨، أحمد بدر: الرأي العام والاعلام. مذكرات على الآلة الكاتبة لطلبة قسم العلوم السياسية بجامعة الكويت ابريل سنة ١٩٧٠، رمزي الشاعر: المرجع السابق، ص ٧٨، وما بعدها.

وفي أهمية الرأي العام والدور الذي يقوم به أنظر: حسين عبد القادر: الرأي العام والدعاية وحرية الصحافة. القاهرة ١٩٦٢. ص ٥٨ وما بعدها. وانظر كذلك:

CECIL S. EMDEN: The people and the constitution. Oxford University press, London, 1956. p. 388 et suivi.

تحول بينه وبين أداء وظيفته في التأثير على تصرفات الحاكمين وسلوك المحكومين. فلا وجود للديمقراطية حقة حتى ولو وجد دستور يرذد عبارة أن السيادة للأمة وأن الشعب مصدر السلطات. وذلك للصلة الوثيقة بين الديمقراطية والرأي العام الناضج الفعال.

ثانياً: تقرير مبدأ المساواة: **Le Principe De Légalité**

نظم الحكم في البلاد المختلفة إشتراكية ورأسمالية وإن اختلفت في فهم معنى المساواة فإنها تتفق على أن لا وجود للديمقراطية ولا قيام لها إلا على أساس المساواة بين جميع أفراد الشعب^(١).

ويجد مبدأ المساواة أساسه في الأديان السماوية، وفي نظرية العقد الاجتماعي، وفي آراء أنصار مدرسة القانون الطبيعي L'école des Droit des gens et de la nature^(٢).

ولو رجعنا إلى الاسلام الحنيف لوجدنا أنه قد أرسى مبادئ عامة في المساواة، ونكتفى بأن نذكر في هذا الصدد قوله تعالى: ﴿يا أيها الناس إنا خلقناكم من ذكر وأنثى، وجعلناكم شعوباً وقبائل لتعارفوا إن أكرمكم عند الله أتقاكم، إن الله عليم خبير^(٣)﴾. وقول رسوله الكريم «الناس سواسية كأسنان المشط لا فضل لعربي على أعجمي إلا بالتقوى».

ولقد نصت على هذا المبدأ المادة الأولى من إعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي الصادر عام ١٧٨٩ بقولها «ولد الناس ويظلون أحراراً متساوين في الحقوق».

“Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits”

كما تضمنته المادة الأولى من إعلان حقوق الانسان العالمي الصادر عن

(١) أنظر في هذا الموضوع، المراجع التي سبق وأن ذكرناها عند الحديث عن المذهب الفردي والمذهب الاشتراكي. وأنظر في مبدأ المساواة: هوريو المرجع السابق، ص ٦٣٨ وما بعدها.

- M. Hauriou: op. cit., p. 638 et suivi.

A. Hauriou: op. cit., 1972. p. 171.

(٢) أنظر:

(٣) سورة الحجرات الآية ١٣. أنظر في مبدأ المساواة في الاسلام: محمد فاروق النبهان: نظام الحكم في الاسلام. مطبوعات جامعة الكويت ١٩٧٤ ص ٢٠٧ وما بعدها.

منظمة الأمم المتحدة في ١٠ ديسمبر سنة ١٩٤٨ حيث قررت: «يولد جميع الناس أحراراً متساوين في الكرامة والحقوق، ذوى عقل وضمير يتعاملون فيما بينهم بروح الاخاء».

إلا أن المقصود بالمساواة هنا هي المساواة المدنية أو المساواة أمام القانون وليست المساواة المادية التي تحاول الدول الاشتراكية أن تحققها بين الأفراد.

ويترتب على المساواة المدنية النتائج الآتية:

- المساواة أمام القانون.
- المساواة أمام المصالح والمرافق العامة.
- المساواة أمام الوظائف العامة.

ولا نزاع في أن المساواة المدنية قد أصبحت في القانون الوضعي المعاصر واجبة الاحترام ويعتبر القانون الذي يخرج على مقتضياتها قانوناً غير دستوري وبمقدور المتنفذ المضار أن يرفع دعوى التعويض ضد الهيئة التي تدير المرفق العام، وتحكم المحكمة بالتعويض إذا ثبت لها مخالفة مبدأ المساواة دون مسوغ شرعي. وأمام المتنفذ في الدول التي تأخذ بنظام القضاء الإداري، فضلاً عن دعوى التعويض، المطالبة بالغاء القرار الإداري الخارج على مقتضيات قاعدة المساواة^(١).

ولقد جعل الدستور الكويتي من المساواة دعامة من دعومات المجتمع، حين نص في مادته السابعة على أن «العدل والحرية والمساواة دعومات المجتمع . . .» ثم قرر مبدأ المساواة في مادته ٢٩ التي تقول «الناس سواسية في الكرامة الانسانية، وهم متساوون لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين».

وعلقت المذكرة التفسيرية على هذه المادة قائلة «نصت هذه المادة على مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات بصفة عامة، ثم خصت بالذكر أهم تطبيقات هذا المبدأ . . . ولقد آثرت هذه المادة ألا تضيف إلى ذلك

(١) أنظر من بين المراجع العديدة، كتاب الزميل الأستاذ الدكتور محمد علي آل ياسين: القانون الإداري. مكتبة النهضة الحديثة، بيروت ١٠ ايلول ١٩٧٣. ص ٤٤-٤٧.

عبارة «أو اللون أو الثروة» - برغم ورود مثل هذه العبارة في الاعلان العالمي لحقوق الانسان - وذلك لأن شبهة التفریق العنصرى لا وجود لها في البلاد، فضلا عن كفاية نص المادة في دفع هذه الشبهة. كما أن التفریق بين الناس بسبب الثروة أمر متناف بذاته في المجتمع الكويتي، فلا حاجة للنص على نفيه بحكم خاص».

ولعله من المفيد أن نشير هنا، إلى أن مبدأ المساواة الذي قرره الدستور قد نال منه التطبيق العملي والقوانين المكملة، وعلى الأخص قانون الانتخاب وقانون الجنسية. ولنا عودة لهذا الموضوع عند الحديث عن سير النظام في الواقع العملي، وذلك في القسم الثالث من هذه الدراسة^(١).

ثالثا : وصف الحقوق والحريات العامة في الدستور : Droits et libertés publiques dans la constitution:

قبل أن نتكلم عن وصف الحقوق والحريات العامة في دستور الكويت، سنتحدث بإيجاز شديد عن تطور نظرية الحريات العامة والأساس الذي تقوم عليه كخلفية لأحكام الدستور الكويتي بهذا الصدد.^(٢)

(أ) تطور نظرية الحقوق والحريات العامة كخلفية لأحكام دستور الكويت: نعرض هنا: لمفهوم الحقوق والحريات والأساس الذي تقوم عليه،

(١) ولقد خصصنا لهذا القسم الجزء الثاني من هذا المؤلف.

(٢) إلى جانب مؤلفات القانون الدستوري والنظم السياسية التي تعالج بصور متقاربة موضوع

الحقوق والحريات العامة، أنظر بوجه خاص في هذا الموضوع: في الفقه العربي:

- مجموعة بحوث حول حقوق الانسان للأساتذة: أحمد أبو زيد، فؤاد زكريا، محمد عوض، زكريا البري، عثمان خليل عثمان، يحيى الجمل. منشورة: «بمجلة عالم الفكر الكويتية، المجلد الأول، العدد الرابع، عام ١٩٧١. ص ١ - إلى ١٥٨. أنظر مذكرات عثمان خليل سابقة الذكر، ص ٨١ وما بعدها. وفي الفقه الفرنسي:

- R. Aron: Essai sur les libertés. Paris 1956-Burdeau, G. Les libertés publiques, Paris, 1966 5^e édition-A. Colliard: libertés publiques, Paris. 1968. 3^e édit-J. Rivéro: Cours de libertés publiques. Lécence, Paris. 1965-1966 J. Robert: Les libertés publiques et la justice: Le monde 10 Juil. 1971, de même auteur. Propos sur le sauvtage d'une liberté. R.D.P. 1971, pp. 1671 et suivi-j. Kayser: Mort d'une liberté, Paris 1965.

والتنظيم الوضعي لها، ثم لارتقاء ضمانات الحقوق والحريات إلى مستوى التنظيم الدولي، وذلك في فقرات ثلاث موجزة.

١ - مفهوم الحقوق والحريات العامة والأساس الذي تقوم عليه:

الحرية كما عرفتها المادة الرابعة من إعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي الصادر عام ١٧٨٩ هي:

((القدرة على إتيان كل عمل لا يضر بالآخرين)) "La liberté consiste à pouvoir faire tout ce que ne nuit pas à autrui". وتضيف المادة الخامسة من الإعلان المذكور قائلة «لا يستطيع القانون سوى حظر الأعمال الضارة بالمجتمع. وكل مالا يمنعه القانون مباح ولا يجبر أحد على إتيان مالم يأمر به القانون».

"La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce que n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché et nul ne peut être contraint de faire ce qu'elle n'ordonne pas".

ومن هذين النصين يتضح أن مفهوم الحرية عند واضعي الاعلان: أنها قدرة إتيان عمل أو الامتناع عن إتيانه. ولكنها قدرة غير مطلقة بل إنها مقيدة بقيدتين: القيد الأول طبيعي وهو عدم الاضرار بالغير أو المساس بحرياته، والثاني قانوني وهو أنها تمارس بحدود التنظيم القانوني لها.

ويلاحظ أن إعلان الحقوق لم يأت بالتزامات إيجابية على الدولة، فهي ليست مكلفة بالقيام بأي عمل إيجابي من شأنه ضمان ممارسة هذه الحقوق والحريات ممارسة فعلية، بل أن دورها سلبي يقتصر على أن تكف تدخلها أو أذاها عن الفرد، بمعنى ألا تمنعه من أن يستعمل حقه أو حريته، ولكنها لا تضمن له تمتعه بها. وهذا هو منطق المذهب الفردي الذي يعترف بالحرية للفرد ككائن مجرد لا كعضو في مجتمع إقتصادي وإجتماعي تنعكس آثاره عليه وغالبا ما تمنعه من التمتع الفعلي بأي من هذه الحقوق والحريات. وذلك على عكس مبادئ المذهب الاشتراكي الذي يجعل من الحقوق والحريات تكاليف على عاتق الدولة نحو الأفراد، تكفل لهم التمتع الفعلي بحد أدنى منها كما سيأتي ذكره فيما بعد.

غير أن هذا المفهوم للحقوق والحريات لم يتبلور إلا نتيجة لجهود المفكرين من فلاسفة ورجال دين وسياسيين، آتت أكلها على مر الأيام. ولو حاولنا أن نسبر أغوار الزمن، بحثا عن الأصول الأولى لنظرية الحقوق والحريات العامة، لوجدنا أن المدن القديمة مثل روما والمدن الاغريقية لا تعرف أي معنى للحرية.

يقول لنا المؤرخ الفرنسي Fustel de Coulanges أن الفرد في المدن القديمة Les cités antiques لا يتمتع بأية حرية، بل وليس لديه أية فكرة عنها^(١). ويقول العلامة Duguit بأن الانسان في المدن القديمة مثل روما والمدن الافريقية ما كان سيذا على ماله، ولا تفكيره، ولا شخصه، ولا أطفاله^(٢). ولقد أشار المؤرخ الألماني Hurman إلى أن المواطن الاغريقي القديم، كان يفهم الحرية على أنها المساواة بين المواطنين، وخضوعهم جميعا للقواعد القانونية التي تفرضها المصلحة العامة لمدينتهم^(٣).

ولا شك في أن دمج السلطة الدنيوية (السياسية) بالسلطة الدينية وكون الحاكم رئيسا لكليهما، قد حال دون ظهور فكرة الحقوق والحريات العامة كحد يرد على سلطاته.

إلا أن تطور الدولة الحديثة، وانفصالها عن الكنيسة، دفع بهذه الأخيرة إلى أن تعمل مافي وسعها لكي تحدد من سلطات الحاكم وامتيازاته، باسم الدين والأخلاق التي ادعت أنها المفسر والحامي الوحيد لها^(٤).

ومن ثم عمل رجال الدين في العصور الوسطى على تطوير فكرة القوانين - الجائرة l'idée de lois injustes، وأقاموا نظرية مقاومة الظلم théorie de la résistance à l'oppression بهدف الحد من سلطان الحاكم المطلق الذي يجب

Fustel de Coulanges: cité antique, pp 266-267. cit par Duguit, dans L'Etat, Paris 1901, (١) tome. I, pp. 64-65.

Duguit: L'Etat. op. cit., p. 65. (٢)

Hurman: Lehrbuch der griechischen réchésalter-thumer. p. 28. cit par Duguit, Ibide. p. 66. (٣)

= Duverger: op. cit., 1963. pp. 202-Burdeau: «Science politique» op. cit., tome. 5, p 292 (٤)

أن لا تمس أوامره بكرامة الفرد الذي هو صورة الاله وشبيهه وإشعاع من روح الله وقبس من نوره الخالد على حد ادعائهم.

- ولقد استغل المناهضون للملكية وعلى الأخص Les protestants français و les puritains Britauniques، استغلوا نظرية القوانين الجائرة ونظرية مقاومة الظلم، للمطالبة بتقييد سلطان الملوك^(١).

- وخلال القرن السابع عشر والثامن عشر حاول الفلاسفة والكتاب إقامة فكرة الحقوق والحريات على أساس منطقي وديني مجردا من الطابع الديني.

- فقال أصحاب نظرية القانون الطبيعي: إن أساس الحقوق والحريات العامة هو القانون الطبيعي. ونادوا بحقوق الانسان الطبيعية اللصيقة به كإنسان مجرد من كل وصف، والتي يستمدتها من الطبيعة نفسها لا من تشريع من صنع البشر، وإن أي قانون وضعي يجب أن يوضع على أساس هذا القانون الطبيعي السابق على أي تنظيم سياسي وأبقى منه واسمى قدرا.

- ويرى أصحاب نظرية العقد الاجتماعي التي صاغها هوبز Hobbes في كتابه (Le Leviathan 1651)، وفصلها ودافع عنها دفاعا مستفيضا جان جاك روسو

Jean - Jacques Rousseau في مؤلفه العقد الاجتماعي Le contrat social

1762: يرون أن الأفراد في الحالة الطبيعية الأولى للبشر La période de l'état

de nature كانوا أحرارا. وحين انفقوا فيما بينهم على أن يتنازل كل فرد منهم

عن قسط من حريته المطلقة لكي ينشئوا الدولة والسلطة العامة، لم يتنازلوا

عن كامل حريتهم، بل استبقوا لأنفسهم بعض الحريات والحقوق التي لا

تتعارض مع السيادة اللازمة للدولة. هذا القدر من الحقوق والحريات الذي

بقى للأفراد من حقوقهم الأولى المطلقة، هو الذي يكون الحقوق الفردية.

- وأنصار نظرية العقد السياسي théorie du contrat politique^(٢) التي صاغها

et suivi. - C.A. Colliard: Libertés publiques, précis Dalloz. Paris 1968. pp. 12-14. =

Duverger: op. cit., 1963. pp. 202 et suivi. (١)

(٢) والفرق بين العقد الاجتماعي والعقد السياسي: أن العقد الاجتماعي ينعقد بين أفراد هم رعايا

الدولة المستقبلية التي ستنتج عنه. أما العقد السياسي فهو عقد بين شخصيات أو هيئات سياسية

وتنظيمات اجتماعية مكونة قبل العقد وتود عن طريق العقد إنشاء دولة تضم تلك الجماعات. =

الفيلسوف الانجليزي Locke في كتابه الذي أسماه «دراسة في الحكومة المدنية» (Essay on civil government 1620)، ودافع عنها جيرك GIERKE ووضعها الفقيه الانجليزي Blackstone في منتصف القرن الثامن عشر في قالب قانوني، يرون أن أساس الحقوق والحريات العامة مستمد من ذلك العقد.

- ويذهب فريق من الفقهاء، أمثال Esmein، إلى أن أساس الحقوق والحريات الفردية موجود في الفرد نفسه باعتباره كائنا حيا يتمتع بالارادة والتمييز، وباعتبار أن هذه الحقوق مرتبطة بشخصه، لأنها ضرورة لا بد منها لمباشرة الفرد نشاطه وتنمية مواهبه^(١).

- أما العميد ديغي Duguit صاحب نظرية التضامن الاجتماعي *théorie de la solidarité sociale*، الفائلة بأن التضامن الاجتماعي هو مصدر القانون وأساسه، يرى أن حقوق وحريات الأفراد هي مراكز قانونية مبعثها التضامن الاجتماعي. وهذه المراكز القانونية يشغلها الفرد ويتمتع بمزاياها لأن هذا ضروري لبقاء التضامن الاجتماعي، الذي هو أساس تكوين الدولة وأساس سيادتها^(٢).

وهكذا ظهرت نظرية الحقوق والحريات العامة التي استغلها أصحاب المذهب الفردي للحد من سلطان الحاكم المطلق.

غير أنه خلال القرن التاسع عشر، لم تعد المطالبة بالحريات العامة هادفة إلى الحد من سلطان الحاكم فحسب، بل للحيلولة دون قيام دولة اشتراكية تهدد الحقوق والحريات الاقتصادية التقليدية. ومن هنا نادى آدم سميث وأصحاب مدرسة منشستر *l'école de manchester* بفكرة الاقتصاد الحر

= أنظر: A. Hauriou: op. cit., 1972 p. 122.

(١) يرى بعض الفقهاء المعاصرين، أن للانسان سيادة على نفسه بصفته كائنا يتمتع بالارادة والمسئولية وأن سيادة الدولة يجب أن تكون في اتفاق وتصالح مع سيادة الفرد. فلا تتعدى على حقوقه وحرياته الأساسية التي لا بد منها لمباشرة الفرد نشاطه.

أنظر: A. Hauriou: op. cit., 1972. p. 173.

(٢) Duguit: L'Etat. op cit., tome, 1. pp. 122 et Suivi.

أنظر: - traite de droit consitutionnel op. cit., tome. 1. pp. 50 et suivi.

القائمة على عدم تدخل الدولة في ميدان النشاط الاقتصادي واعتبار هذا التدخل ضارا بحد ذاته، فضلا عن أنه ماس بحريات الأفراد.

إلا أن النقد الذي وجهه الاشتراكيون إلى النظرية التقليدية للحقوق والحريات العامة، وتمييزهم ما بين الحريات الشكلية *libertés formelles* والحريات الحقيقية *libertés réelles*، وظهور طبقة البروليتاريا الصناعية قد شد الانتباه إلى مشكلة الممارسة المادية والفعلية للحريات العامة المعترف بها بصورة قانونية للأفراد.

فما هي حرية المسكن وضمنان حرته بالنسبة لمن لا مسكن له؟ وما هي حرية الصحافة إذا كانت الصحافة في يد أصحاب المال والثراء؟ وما هي حرية التفكير بالنسبة لمن اضطرتهم ظروف الحياة إلى العمل منذ نعومة أظفارهم، لكي يحصلوا على قوت يومهم، ليس لديهم الوقت أو الوسيلة لطلب العلم والثقافة التي تسمح لهم بممارسة هذه الحرية؟ وما هي حرية التنقل بالنسبة لمن لا يملك أن يدفع ثمن تذكرة الانتقال؟

وهكذا نجد الجماهير الشعبية تغلى من السخط لأنها لا تجد لها مكانا حول طاولة الحريات العامة، لعدم تملكها للوسيلة المادية التي تمكنها من ممارسة الحريات والحقوق المكفولة شكلا في الدساتير.

ومن هنا بدأت فكرة الحريات العامة تتغير، وفقد مبدأ عدم التدخل أرضا من ميدان الصراع الفكري.

واليوم، ما عاد الناس ينظرون إلى تدخل الدولة بأنه غير مرغوب فيه، بل على أنه ضروري لتمكين الأفراد من التمتع الفعلي بحد أدنى من الحقوق والحريات.

وهكذا فإن ميدانا جديدا قد ظهر وانضم إلى الميدان القديم للحريات العامة وهو ميدان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وانطلاقا من هذا المفهوم عنيت الدساتير بالأحكام الخاصة بالمجتمع ومقوماته، وبالضمان الاجتماعي، وبكفالة الكثير من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للأفراد. وهكذا دخلت فكرة العدالة الاجتماعية في الدساتير، مما ستتكلم عنه بالتفصيل فيما بعد.

هذه هي جملة القول في التعريف بالحقوق والحريات العامة، والأساس الذي تقوم عليه وتطور مفهومها.

٢ - التنظيم الوضعي للحقوق والحريات العامة:

كان من المحتم أن تتمخض تلك الجهود المتزايدة، من رجال الدين والفلاسفة والفقهاء ورجال الفكر، عن حقائق عملية، وأن تضغط على السلطات العامة. وكان من البديهي أن لا تقبل تلك السلطات عن طيب خاطر تلك الضغوط. ومن هنا دب الصراع بين رواد حقوق الانسان والسلطات. ومن ثم كان للحرية والفكر السياسي ضحايا، إلا أن ركب الحرية قد واصل مسيرته تواقبه كل معطيات الضمير الانساني مشبعة بالقيم الخلقية والمثل العليا، فتوصلت بعض الشعوب إلى ضمان حقوقها وحرياتها العامة تدريجيا، مرحلة بعد مرحلة وطائفة تلو الأخرى. وفي بلاد أخرى كان تزمت السلطة وتغولها على حقوق الأفراد وحرياتهم، السبب المباشر الذي حمل هؤلاء على الثورة وإقامة نظام جديد يضمن تلك الحقوق والحريات.

وكان من البديهي أن أول شيء تفكر فيه تلك الشعوب التي ثارت من أجل حقوقها وحرياتها هو حمايتها من اعتداء جديد، وذلك بادراجها في دساتير أو في وثائق تتمتع بقدسية خاصة وتسمى بـ «إعلانات الحقوق».

وكان أول إعلان لحقوق الإنسان هو الاعلان الأمريكي الذي وافق عليه برلمان فرجينيا VIRGINIE في ١٢ يونيه عام ١٧٧٦.

وبلى هذه السابقة الأمريكية، الاعلان المشهور الذي صدر على أثر الثورة الفرنسية والذي ناقشت مواده [السبع عشرة ووافقت عليها الجمعية التأسيسية ما بين ١٧ و ٢٧ من شهر أغسطس عام ١٧٨٩ والمسمى «إعلان حقوق الانسان والمواطن La déclaration des droits de l'homme et du citoyen». وقد جعل هذا الاعلان ديباجة لدستور عام ١٧٩١^(١).

ولقد حاز هذا الاعلان أهمية عظمى، وأحدث اصداء دولية، وذلك

- M. Hauriou. op. cit., pp. 627-628.

(١) أنظر نصوص هذا الاعلان في

لدقة ومثانة ووضوح صياغته. فإذا كان لأمريكا فضل المبادرة والسبق، فلفرنسا حسن الصياغة والحبك.

ولم يتوقف ركب الحرية في سيره عند هذه الاعلانات، بل غزا نطاق النظم والتشريعات في القانون الوضعي. وتقف الدساتير في وقتنا الحاضر من هذه الحقوق والحريات موقف الاقرار والصيانة. والملاحظ أنها لا تكتفى بالنص على الحقوق والحريات التقليدية فحسب، بل بدأت تهتم بقدر متفاوت بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية للأفراد.

ولا شك أن نظم الحكم في الدول قد تطورت لما فيه مزيد من الكفالة لحقوق الانسان وحرياته وحمايتها من تغول السلطة عليها باسم السيادة أو ضرورات المصلحة العامة أو ما إليها^(١).

٣- ارتقاء ضمانات الحقوق والحريات إلى مستوى التنظيم الدولي:

واصل ركب الجريات سيره حتى غزا نطاق التنظيم الدولي. وكان ذلك يوم العاشر من ديسمبر عام ١٩٤٨، حين أقرت الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة في دورتها الثالثة المنعقدة في باريس وثيقة الاعلان العالمي لحقوق الانسان. *La déclaration universelle des droits de l'homme*^(٢). وهكذا أخرجت لأول مرة حقوق الانسان من دائرة التشريعات المحلية ونطاق الدولة إلى النطاق الدولي وإقرار الدول وهي مجتمعة في هيئة عالمية بحقوق وحرريات الأفراد، التي هي أولى الضروريات لضمان الأمن والسلام في العالم.

ولعله من المفيد أن نشير هنا إلى أن هنالك جهودا إقليمية لكفالة حقوق الانسان في نطاقها الاقليمي. ونذكر على سبيل المثال الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان *La convention européenne des droit de l'homme*، التي تبناها مجلس أوروبا عام ١٩٥٠^(٣). وكذلك الجهود المبذولة لايجاد تنظيم

(١) أنظر مذكرات عثمان خليل السابقة الذكر، ص ٨٢ وما بعدها.

(٢) ويحتوي هذا الاعلان على ٢٨ مادة ومقدمة وللوقوف على تفاصيل مواده. أنظر الترجمة العربية لها في كتاب الدكتور اسماعيل مرزة السابق الذكر من هامش (١) ص ٣٦٥ حتى هامش ص ٣٦٩.

(٣) أنشئ مجلس أوروبا في ١٩٤٩/٥/٥ باتفاق ١٥ دولة أوروبية هي: إيرلندا، إيطاليا، المملكة =

إقليمي مشابه على مستوى جامعة الدول العربية، نتمنى أن يرى النور في المستقبل القريب^(١).

وأخيراً فإنه فضلاً عن وجود لجنة حقوق الإنسان التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة، نجد بعض المؤسسات الخاصة التي تعمل من أجل حقوق الإنسان ونعني بالذات المعهد الدولي لحقوق الإنسان الذي أنشئ عام ١٩٦٨ بمناسبة مرور ٢٠ عاماً على الاعلان العالمي، ومقر هذا المعهد مدينة باريس ويصدر مجلة فصلية متخصصة في البحوث المتعلقة بحقوق الإنسان^(٢). ولا يفوتنا أن نذكر بهذا الصدد أن للاسلام فضل السبق في تقرير كثير من الحقوق والحريات للأفراد. وسنين ذلك بعد قليل عند الكلام عن الحقوق والحريات العامة في الدستور الكويتي.

هذه هي نظرة سريعة على تطور نظرية الحقوق والحريات العامة التي تكشف مضمونها عن وضوح نوعين متميزين من هذه الحقوق والحريات وهما:

- الحقوق التقليدية المسماة: الحقوق والحريات السياسية.
 - والحقوق الحديثة نسبياً وهي المسماة: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية:
- ولقد وضع دستور الكويت في وقت نضج فيه هذا المفهوم. ومن ثم حرص على أن يضمن إلى جانب الحقوق والحريات السياسية التقليدية، نوعاً من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.
- وعلى ذلك فإننا سندرس الآن بإيجاز الطائفة الأولى من هذه الحقوق، تاركين دراسة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية عندما نتحدث عن عناصر الديمقراطية الاجتماعية في الدستور.

= المتحدة، بلجيكا، الدانمارك، فرنسا، السويد، النرويج، هولنده، لكسمبورج، تركيا، المانيا الغربية، اليونان، وايسلندا.

(١) عثمان خليل المرجع السابق، ص ٩٠.

(٢) نفس المرجع.

ب- الحريات الفردية التقليدية التي كفلها الدستور: **Les libertés individuelles traditionnelles garanties par la constitution:**

لقد خصص الدستور بابه الثالث للحقوق والواجبات العامة غير أنه لم يشر إليها جميعا في ذلك الباب.

ولقد سبق أن ذكرنا أننا سندرس الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي نص عليها الدستور، عندما نتكلم عن عناصر الديمقراطية الاجتماعية فيه. وما يبقى علينا هنا إلا أن نستعرض الحريات الفردية التقليدية التي كفلها الدستور. ونستطيع تقسيمها إلى مجموعات أربع^(١).

١- الحريات اللصيقة بالشخصية.

(١) هذا التقسيم نسبي غير مطلق هدفه الأساسي وضوح وسهولة العرض. ولعله من المناسب أن نذكر هنا بأن كتب الفقه تمدنا بعدة تقسيمات للحقوق والحريات العامة ونذكر منها على سبيل المثال:

- يقسمها ديجي إلى: Duguit: traité de Droit constitutionnellè. T. 5. pp. 1 et suiv.
- ١- الحريات الفردية بالمعنى الصحيح. Les libertés individuelles proprement dites.
- ٢- حرية العمل، والتجارة، والتعاقد. La liberté du travail, du commerce, des contrats.
- ٣- حرية الرأي. La liberté d'opinion.
- ٤- حرية العقيدة. La liberté religieuse.
- ٥- حرية التجمع. La liberté d'association.
- ويقسمها اسمان إلى: Esmein: op. cit., pp. 582-586.
- ١- المساواة المدنية. 1 - L'égalité civile.
- ٢- الحريات الفردية التي تنقسم بدورها إلى: 2 - Les libertés individuelles.
- أ- الحريات المتعلقة بمصالح الأفراد المادية: A - qui reposent sur les intérêts moraux.
- ب- الحريات المتعلقة بمصالح الأفراد المعنوية: B - que se rapportent aux intérêts moraux.
- ويتبنى نيزار نفس التقسيم الذي أخذ به اسمان: - NEZARD: op cit., pp. 23-86.
- أما الفقه الحديث فيميز ما بين:

- ١- الحريات الفردية التقليدية. 1 - Les libertés individuelles traditionnelles.
- ٢- والحقوق الاجتماعية. 2 - Les droits sociaux.

وتأخذ بهذا التقسيم معظم دساتير ما بعد الحرب العالمية الثانية، وعلى سبيل المثال: مشروع دستور فرنسا الذي وضع في ١٩ إبريل عام ١٩٤٦ وعرض على الشعب الفرنسي في استفتاء عام يوم ٥ مايو عام ١٩٤٦ ولكنه لم يقره.

٢- الحريات الفكرية.

٣- الحريات ذات المضمون الاقتصادي والاجتماعي.

٤- الحريات ذات المضمون السياسي.

١- الحريات اللصيقة بالشخصية: Les libertés de la personne

ويقصد بها حق الفرد في الأمان، وحرية في التنقل واختيار مكان إقامته، وحقه في احترام شخصيته. وتكلم عنها على التوالي:

أ- الحق في الأمان: Le droit à la sûreté

لا شك في أن حق السلطات العامة في تجريم أفعال معينة وعقاب مرتكبيها، حق على جانب كبير من الخطورة يؤدي إن أطلق بدون ضوابط تحدده بدقة ووضوح إلى التغول على سائر الحريات والحقوق التي كفلها الدستور، ويحيلها إلى لغو لا قيمة له. ومن ثم كان حرص الدساتير على وضع الأسس التي تركز عليها السياسة الجنائية، بحيث يتحقق التوفيق بين حق السلطة العامة في حماية المجتمع، وضمان حريات الأفراد في إطار الدولة. وهو ما يبعث في نفوس الناس الاحساس بالطمأنينة نتيجة لسيادة القانون وكفالة حقهم في الأمان.

- وقد أقر الاسلام في مجموعة أحكامه هذا الحق. فجعل العقوبة شخصية حيث يقول تعالى: «ولا تزر وازرة وزر أخرى». والعقوبات في الشريعة لا تثبت بمجرد الرأي والاجتهاد لأن الحدود تدرأ بالشبهات. فالأصل في نظر الشريعة البراءة حتى تثبت الجريمة على المتهم بشكل قطعي. كما أن الاسلام قد حرم الحجر على الحريات إلا بمقتضى أحكام الشرع.

- ولقد قرر إعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي الحق في الأمان في المواد ٧- ١٠ منه. كما أن الاعلان العالمي لحقوق الانسان قد كفله في المواد ٧- ٩ منه.

- ولقد أعلن الدستور الكويتي أربعة مبادئ هامة تتعلق بحق المواطن في الأمان وهي:

١- نص الدستور (في مادته ٣٢) على مبدأ شرعية التجريم والعقاب،

الذي يعبر عنه عادة بأن لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون Nillum

crimen sine lege et nulla poena sine lege

- ٢- والثاني هو مبدأ عدم رجعية القوانين الجنائية *La non rétroactivité, des lois penales*. وأن لا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة للعمل بالقانون الذي ينص عليها (المواد ٣٢ ، ١٧٩).
- ٣- والمبدأ الثالث هو أن العقوبة شخصية: *Les peines sont personnelles*. فالعقوبة لا تمتد لتشمل غير مرتكب الجريمة، والانسان لا يسأل عن عمل غيره إن لم يكن شريكاً فيه (المادة ٣٣ من الدستور).
- ٤- وأخيراً نص الدستور على أن: «لا يجوز القبض على إنسان أو حبسه أو تفتيشه . . . إلا وفق أحكام القانون» (مادة ٣١). كما نص في مادته ٣٤ على أن: «المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تؤمن له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع ومحظر ايذاء المتهم جسمانياً أو معنوياً».

ب- حرية التنقل واختيار مكان الإقامة: *La liberté de circulation et du choix du domicile*:

- ويحق للفرد بمقتضى هذه الحرية أن ينتقل من مكان إلى آخر، وأن يخرج من البلاد ويعود إليها، وأن يختار مكان إقامته فلا يحظر عليه الإقامة في جهة ما ولا يلزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون.
- ولا شك أن تقييد حرية التنقل دون ضرورة تدعو إليها المصلحة العامة مخالف لأحكام الشريعة الإسلامية لأن فيه خروجاً على مبدأ الحرية، وإباحة التقييد إنما تكون لضرورة، وتقدر الضرورة بقدرها^(١).
- ولقد نص عليها الاعلان العالمي لحقوق الانسان، الصادر في ديسمبر ١٩٤٨ (مادة ١١).
- وتحدث الدستور الكويتي عن هذه الحرية في مادته ٢٨ القائلة: «لا يجوز إبعاد كويتي عن الكويت أو منعه من العودة إليها». وكذلك في مادته ٣١ التي تقضي بأن «لا يجوز القبض على إنسان . . . أو تحديد إقامته أو تقييد حريته في الإقامة أو التنقل إلا وفق أحكام القانون».

(١) أنظر: محمد فاروق النبهان: المرجع السابق ص ٢٣١-٢٣٢.

جـ - الحق في احترام الشخصية : Le respect de la personne
ويعتبر هذا الحق من توابع الحرية الشخصية . ويتحقق بضمان حرية المراسلة
والمحافظة على سريتها من ناحية ، وتقرير حرمة المسكن من ناحية أخرى .
- وحرمة المسكن منصوص عليها بصراحة ووضوح في القرآن الكريم إذ يقول
سبحانه وتعالى « يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَدْخُلُوا بُيُوتًا غَيْرَ بُيُوتِكُمْ حَتَّى
تَسْتَأْذِنُوا وَتَسَلِّمُوا عَلَى أَهْلِهَا ذَلِكَ خَيْرٌ لَكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ . فَإِنْ لَمْ تَجِدُوا
فِيهَا أَحَدًا فَلَا تَدْخُلُوهَا حَتَّى يُوْذَنَ لَكُمْ وَإِنْ قِيلَ لَكُمْ ارجعوا فارجعوا هو
أزكى لكم والله بما تعملون عليم . ليس عليكم جناح أن تدخلوا بيوتًا غير
مسكونة فيها متاع لكم والله أعلم بما تبدون وما تكتُمون ﴿٢٩﴾ » .
- ولم يتكلم اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي بصراحة عن هذا الحق
ولعله اعتبره من توابع الحرية الشخصية التي نص عليها . أما الاعلان العالمى
لحقوق الانسان فقد تحدث عنها في مادته العاشرة .
- ولقد كفل الدستور الكويتي الحق في احترام الشخصية ، حين نص على حرمة
المساكن l'inviolabilité du domicile في مادته ٣٨ حيث تقول « للمساكن حرمة
فلا يجوز دخولها بغير إذن أهلها ، إلا في الأحوال التي يعينها القانون وبالكيفية
المنصوص عليها فيه » . وقرر حرية المراسلة وكفل سريتها La liberté de la
correspondence et l'inviolabilité de son secret وذلك في مادته ٣٩ التي
تقضى بأن : « حرية المراسلة البريدية والبرقية والهاتفية مصونة ، وسريتها
مكفولة ، فلا يجوز مراقبة الرسائل ، أو إفشاء سريتها إلا في الأحوال المبينة في
القانون وبالاجراءات المنصوص عليها فيه » .
هذه هي الحريات اللصيقة بالشخصية والتي كفلها الدستور جميعا .
ونتكلم في الفقرة التالية عن النوع الثانى من الحريات الفردية التي كفلها
الدستور وهي الحريات الفكرية .

٢ - الحريات الفكرية : Les libertés de la pensée

تعتبر هذه الطائفة من الحريات ، أهم الحريات التي يحتاج إليها الفرد في

(١) سورة النور الآيات ٢٧ ، ٢٨ ، ٢٩ .

حياته، لأنها تتصل بمصالحه المعنوية، ومن ثم فهي بمثابة الأساس الذي تقام عليه الشخصية المتكاملة. وهذه الحريات هي: حرية الرأي، حرية الاعتقاد، حرية التعليم، حرية الصحافة، حرية الاجتماع، وحرية تأليف الجمعيات، وتحدث عنها فيما يلي:

أ- حرية الرأي والبحث العلمي: *La liberté d'opinion et la liberté de la recherche scientifique*

- حرية الرأي والتعبير عنه حرية أساسية كفلها الاسلام وصانها الخلفاء الراشدون. فلو تتبعنا الآيات القرآنية، لوجدناها تضم الفاظاً عديدة تدعو الإنسان إلى التفكير والنظر والتأمل، لأن في ذلك إعمالاً للعقل يقود الانسان إلى الحق والصواب والايان بالله وبما جاء من عنده. فقد ورد في ختام آيات كثيرة قوله تعالى: ﴿يعقلون، يتفكرون، يفقهون، يتدبرون﴾.

ولو نظرنا إلى تاريخ صدر الاسلام لوجدنا الخلفاء قد كفلوا حرية الرأي بل وشجعوا الانسان على التعبير عن رأيه بحرية تامة.

فلقد قال أبو بكر الصديق في خطبته عندما تولى خلافة المسلمين:

﴿يا أيها الناس أنى قد وليت عليكم ولست بخيركم، فإن رأيتُمونى على حق فأعينونى، وإن رأيتُمونى على باطل فسدّدونى، أطيعونى ما أطعت الله ورسوله فإن عصيت الله فلا طاعة لي عليكم﴾.

وقال عمر بن الخطاب في احدى خطبه:

﴿أيها الناس من رأى منكم فى اعوجاجا فليقومه ، فقام رجل وقال: والله لو رأينا فيك اعوجاجا لقومناه بسيفونا، فقال عمر: الحمد لله الذي جعل في هذه الأمة من يقوم عمر بسيفه^(١)﴾.

- وهذه الحرية منصوص عليها بصراحة في المادة ١٠ لاعلان الحقوق الفرنسى وتضمنتها الفقرة الخامسة من ديباجة دستور فرنسا لعام ١٩٤٦^(٢). كما كفلتها المادة ١٧ من الاعلان العالمى لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨.

(١) أنظر: محمد فاروق النبهان: المرجع السابق ص ٢٤٠.

CF. Colliard. op. cit., p. 309.

(٢)

- ولقد تكلم الدستور الكويتي عن هذه الحرية فقرر في مادته ٣٦ أن: «حرية الرأي والبحث العلمي مكفولة، ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غيرهما، وذلك وفقا للشروط والأوضاع التي بينها القانون».

ب- حرية الاعتقاد : la Liberté religieuse

لكي تتحقق هذه الحرية، يجب على الدولة أن تترك للفرد حرية الاعتقاد بالدين الذي يريده ويرتاح اليه، ولا تتدخل بين الفرد وضميره وأن تمكنه من القيام علنا بشعائر ذلك الدين في حدود النظام الذي تفرضه الدولة في نطاق الصالح العام^(١). liberté de conscience et liberté de culte

- ولورجعنا الى أحكام الشريعة الاسلامية لوجدناها تقر حرية الاعتقاد: قال الله تعالى: ﴿ لا اكراه في الدين قد تبين الرشد من الغي فمن يكفر بالطاغوت ويؤمن بالله فقد استمسك بالعروة الوثقى لا انفصام لها. والله سميع عليم^(٢) ﴾.

وقال تعالى مخاطبا رسوله الكريم: ﴿ أفأنت تكره الناس حتى يكونوا مؤمنين^(٣) ﴾.

فالاسلام قد أعلن منذ نشأته أنه دين التسامح.

- ولقد أشارت المادة العاشرة من اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي لعام ١٧٨٩ على أنه «لا يجوز أن يضايق أحد بسبب آرائه ومعتقداته الدينية nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses» ونصت عليها كذلك المادة ١٦ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان.

- ولعله من المفيد أن نذكر هنا أن جميع الدول سواء تلك التي تأخذ بالمذهب الفردي أو تلك التي تدين بالاشتراكية قد جعلت حرية العقيدة مطلقة في حدود النظام العام.

- وقد أقر الدستور الكويتي حرية العقيدة في مادته ٣٥ فنص على أن: «حرية

(١) أنظر: CF. Duguit: traité de droit constitutionnel op. cit., tome 5, p. 460.

(٢) سورة البقرة الآية : ٢٥٦.

(٣) سورة يونس الآية : ٩٩.

الاعتقاد مطلقة، وتحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان طبقاً للعادات المرعية، على ألا يخجل ذلك بالنظام العام أو ينافي الآداب».

ج- حرية التعليم : La liberté d' enseignement

ويقصد بهذه الحرية قدرة الإنسان على أن يأخذ العلم عن من يشاء وأن يختار برامج تعليمه ومدارسه، وكذلك حقه في أن يلقن معلوماته علناً لمن يرغب في ذلك. فهذه الحرية ليست سلبية. بمعنى أنها لا تترجم بحرية الشخص أن لا يتعلم، بل على عكس ذلك فإن جعل الدولة التعليم الزامياً حتى مرحلة معينة يسمح بتطور هذه الحرية ولا يتعارض مع مضمونها^(١).

- وقد دعا الإسلام إلى التعليم والتعلم. وكانت أولى آيات القرآن التي نزلت على رسوله، قوله تعالى: ﴿اقرأ باسم ربك الذي خلق خلق الإنسان من علق اقرأ وربك الأكرم الذي علم بالقلم علم الإنسان ما لم يعلم﴾^(٢).
ومن وسائل الإسلام في تشجيع التعليم أن جعل للمتعلم على الجاهل درجة حيث يقول جل شأنه: ﴿يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين أوتوا العلم درجات﴾^(٣).

- وقال رسول الله الكريم «طلب العلم فريضة على كل مسلم»^(٤).
- ونصت على حرية التعليم المادة ٢٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
- ومعظم الدساتير الحديثة تفرض على الدولة واجب تعليم المواطنين وتجعل التعليم الزامياً ومجانياً حتى مرحلة معينة.
- وقد اتجه الدستور الكويتي هذا الاتجاه، فقرر في مادته ٤٠ أن: «التعليم حق

(١) أنظر: CF. NÉZARD: op. cit., p. 66.

article 11: "La libre communication des pensées et des opinions et un des droit les plus précieux de l'homme, tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement. sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi".

(٢) سورة العلق: الآيات من ١-٥.

(٣) سورة المجادلة: الآية رقم ١١.

(٤) والمسلمة داخلة في الحكم ضمناً. أورده البخاري.

للكويتيين تكفله الدولة وفقا للقانون وفي حدود النظام العام والآداب.
والتعليم الزامي في مراحله الأولى وفقا للقانون...».

د- حرية الصحافة : *La liberté de la presse*

وتعني حرية الصحافة حق الأفراد في التعبير عن آرائهم عن طريق جميع وسائل الاتصال الفكري المكتوبة (صحف، مجلات، كتب أو أي مطبوعات) في حدود الشروط والأوضاع التي يبينها القانون.

- والمادة ١١ من اعلان حقوق الانسان المواطن الفرنسي الصادر عام ١٧٨٩ نصت بصراحة على هذه الحرية، ووصفتها بأنها من أعز الحقوق الفردية حين قالت : «حرية الاتصال الفكري هي من أعز الحقوق الفردية، ويستطيع كل مواطن أن يتكلم ويكتب ويطبّع ما يشاء، ولكنه يسأل عن اساءة استعمال هذا الحق في الأحوال التي يبينها القانون».

- أما الدستور الكويتي فقد تكلم عن حرية الصحافة في المادة ٣٧ منه : فقرّر أن : «حرية الصحافة والطباعة والنشر مكفولة وفقا للشروط والأوضاع التي يبينها القانون».

هـ- حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات : *La liberté de se rassembler et la liberté d'association*

الحريات الفكرية تستلزم حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات. فإذا كان للأفراد الحق في أن يطوروا نشاطهم بصورة حرة ووجب أن يتمتعوا بحق الاجتماع دون الحاجة لاذن أو إخطار سابق، ولا يجوز لأحد من قوات الأمن حضور اجتماعاتهم، كما يكون لهم الحق في تكوين الجمعيات.

ويختلف الحق في الاجتماع عن حق الأفراد في تكوين الجمعيات. فالأول يعني اجتماع الأفراد بصورة مؤقتة وفي مكان معلوم بقصد تبادل الأفكار والتعبير عن الرأي. أما الآخر فيراد به قدرة الأفراد على الاشتراك في جماعات تمارس نوعا من النشاط بصفة مستمرة أو دائمة من أجل تحقيق غرض معين.

- ولقد نص دستور الكويت على الحق في الاجتماع في مادته ٤٤ فذكر أن : «للأفراد حق الاجتماع دون حاجة لاذن أو إخطار سابق، ولا يجوز

لأحد من قوات الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة. والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة وفقا للشروط والأوضاع التي يبينها القانون، على أن تكون أغراض الاجتماع ووسائله سلمية ولا تنافي الآداب».

ولقد جاء في المذكرة التفسيرية تعليقا على هذه المادة ما نصه : «تحفظ هذه المادة لاجتماعات الناس الخاصة حريرتها، فلا يجوز للقانون - ولا للحكومة من باب أولى - أن توجب الحصول على اذن بهذه الاجتماعات أو اخطار أي جهة عنها مقدما، كما لا يجوز لقوات الأمن اقحام نفسها على تلك الاجتماعات، ولكن هذا لا يمنع الأفراد أنفسهم من الاستعانة برجال الشرطة، وفقا للإجراءات المقررة، لكفالة النظام أو ما إلى ذلك من أساليب. أما الاجتماعات العامة سواء كانت في صورتها المعتادة في مكان معين لذلك، أو أخذت صورة مواكب تسير في الطريق العام، أو تجمعات يتلاقى فيها الناس في ميدان عام مثلا، فهذه على اختلاف صورها السابقة لا تكون إلا «وفقا للشروط والأوضاع التي يبينها القانون»، ويشترط «أن تكون أغراض الاجتماع (أو المؤكب أو التجمع) ووسائله سلمية ولا تنافي الآداب». وتحديد المعنى الدقيق للاجتماع العام والمعيار الذي يفرق بينه وبين الاجتماع الخاص، أمر يبينه بالتفصيل اللازم القانون الذي يصدر بهذا الخصوص.

ولا يخفى كذلك أن ضمانات «الاجتماع الخاص» التي نصت عليها هذه المادة لا تعني السماح باستغلال هذه الحرية لارتكاب جريمة أو تأمر يحظره القانون، فهذه الحالة يضع لها القانون الجزائي وقانون الإجراءات الجزائية الأحكام اللازمة لضمان أمن الدولة وسلامة الناس بما تتضمنه هذه الأحكام من عقوبات واجراءات وقائية تحول دون ارتكاب الجريمة وتتعبق مرتكبها ولو كان شخصا واحدا معتصما بمسكنه، وليس اجتماعا خاصا في هذا المسكن».

- كذلك نظم الدستور تكوين الجمعيات فنص في مادته ٤٣ على أن : «حرية تكوين الجمعيات والنقابات على أسس وطنية ووسائل سلمية مكفولة وفقا للشروط والأوضاع التي يبينها القانون، ولا يجوز اجبار أحد على الانضمام إلى أي جمعية أو نقابة».

وجاء في المذكرة التفسيرية تعليقا على هذه المادة ما نصه :

«تقرر هذه المادة (حرية تكوين الجمعيات والنقابات) دون النص على «الهيئات» التي تشمل في مدلولها العام بصفة خاصة الأحزاب السياسية، وذلك حتى لا يتضمن النص الدستوري الالتزام بإباحة هذه الأحزاب، كما أن عدم إيراد هذا الالتزام في صلب المادة ليس معناه تقرير حظر دستوري يقيد المستقبل لأجل غير مسمى ويمنع المشرع من السماح بتكوين أحزاب إذا رأى محلاً لذلك، وعليه فالنص الدستوري المذكور لا يلزم بحرية الأحزاب ولا يحظرها، وإنما يفوض الأمر للمشرع العادي دون أن يأمره في هذا الشأن أو ينهاه^(١)».

٣- الحريات ذات المضمون الاقتصادي والاجتماعي:

Les libertés à contenu économique et social

وهي : حرية اختيار نوع العمل وتكوين النقابات، وحرية التملك.

أ- حرية اختيار نوع العمل والحرية النقابية :

La liberté de choix du travail et la liberté syndicale

- دعا الاسلام إلى العمل، وحث الناس عليه، فقال تعالى : ﴿ هو الذي جعل لكم الأرض ذلولاً فامشوا في مناكبها وكلوا من رزقه وإليه النشور ﴾^(٢). وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم : «ان الله يحب المؤمن المحترف». وقوله : «ما أكل ابن آدم طعاماً خيراً من عمل يده وإن نبي الله داود كان يأكل من عمل يده».

- وتعني حرية العمل ألا يجوز إجبار أحد على أداء عمل لا يريد، كما لا يجوز الحيلولة بينه وبين العمل الذي يريد مزاولته ويرتاح إليه. ولقد نصت المادة ٢١ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان على هذه الحرية كما تضمنت حرية تكوين النقابات.

(١) نصت المادة ١٨ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان على حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات بقولها: «لكل شخص الحق في حرية عقد الاجتماعات السلمية وتأسيس الجمعيات ولا يجوز إجبار أحد على الاشتراك في جمعية».

(٢) الآية رقم ١٥ من سورة الملك.

- والدستور الكويتي نص بدوره على حرية العمل فقرر في مادته ٤١ أن :
«لكل كويتي الحق في العمل وفي اختيار نوعه». كما كفل حرية تأسيس
النقابات في مادته ٤٣ فقرر أن : «حرية تكوين .. النقابات .. مكفولة وفقا
للشروط والأوضاع التي يبينها القانون ولا يجوز اجبار أحد على الانضمام إلى
أي جمعية أو نقابة».

ب - حرية التملك^(١) : Le droit de propriété

حق الملكية من الحقوق الفردية ويراد بها قدرة الفرد على أن يصبح مالكا
لما هو قابل للتملك وان تضامن ملكيته من الاعتداء عليها^(٢).

ويوشك الموقف من حق الملكية أن يكون المعيار الأساسي للتفرقة ما بين
المذاهب والتيارات التي تتنازع في العصر الحديث. وموضوع الملكية يعتبر من
أهم الأمور التي اشتد حولها الصراع بين أنصار المذاهب المختلفة.

- ولقد أقر الاسلام الملكية الخاصة ألا أنه فرض عليها قيودا تحد من إخطارها
وتوجهها الوجهة الصحيحة^(٣).

- وينص اعلان حقوق الانسان والمواطن الصادر عام ١٧٨٩ في مادته ١٧ على
أن حق الملكية حق مقدس.

- كما نصت عليه المادة ١٥ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر في
عام ١٩٤٨.

- وتنص غالبية الدساتير الحديثة على أن حق الملكية حق فردي مع عدم اغفال
أن لهذا الحق وظيفة اجتماعية.

- ولقد سبق وأن بينا أن الدستور الكويتي قد جعل من الملكية حقا فرديا له
وظيفة اجتماعية ينظمها القانون^(٤).

(١) أنظر ما سبق أن قلناه في هذا الشأن، عند الحديث عن الأيديولوجية الاقتصادية التي تبناها
الدستور. وأنظر ما سيجيء ذكره عند الحديث عن عناصر الديمقراطية الاجتماعية في الدستور.

(٢) أنظر: نيزار المرجع السابق ص ٤١.

(٣) أنظر محمد فاروق النبهان: الاتجاه الجماعي في التشريع الاقتصادي الاسلامي. طبعة دار الفكر
الحديث. لبنان. ص ١٨٢ وما بعدها.

(٤) المواد ١٦، ١٧، ١٨ من الدستور وتعليق المنيكرة التفسيرية على المادة ١٦.

٤- الحريات ذات المضمون السياسي : Les libertés à contenu politique
وهذه الحريات هي :

أ- حرية الانتخاب كحرية المرشح في ترشيح نفسه وحرية الناخب في اختيار من يمثله، ولقد كفلها الدستور^(١) وقانون الانتخاب.
ب- أما الحرية الثانية فهي حرية أو حق الأفراد والجماعات والنقابات والأشخاص المعنوية في مخاطبة السلطات العامة. وهذا ما تنص عليه المادة ٤٥ من الدستور بقولها : «لكل فرد أن يخاطب السلطات العامة كتابة ويتوقعه، ولا تكون مخاطبة السلطات باسم الجماعات إلا للهيئات النظامية والأشخاص المعنوية».

هذه هي الحريات الفردية التقليدية التي تضمنها الدستور.

وإلى جانب هذه الحريات نص الدستور على مبدأ المساواة والذي سبق وإن تمثّلنا عنه، كما نص في مادته ٢٧ على أنه : «لا يجوز اسقاط الجنسية الكويتية أو سحبها إلا في حدود القانون».

وتضمن الدستور بعض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي تمكن الأفراد من ممارسة حقوقهم السياسية، إلا أنه لم يضمنها الباب الثالث الذي خصصه للحقوق والواجبات بل نص عليها في الباب الثاني تحت عنوان «المقومات الأساسية للمجتمع الكويتي» وستكلم عنها بعد قليل.

وفي مقابل كل هذه الحقوق والحريات العامة التي كفلها الدستور للمواطنين أشار الدستور إلى ثلاثة واجبات أساسية هي :

- واجب الدفاع عن الوطن (المادة ٤٧ من الدستور).
- واجب اداء الضرائب والتكاليف العامة (مادة ٤٨).
- وأخيرا واجب مراعاة النظام العام واحترام الآداب العامة (مادة ٤٩).

٥- ملاحظات ختامية :

قبل أن ننتهي من دراسة هذه الحريات فإنه لمن الضروري ابداء الملاحظات الآتية :

(١) المواد ٨٠ وما بعدها، وستعود لهذا الموضوع عندما نتكلم عن تكوين مجلس الأمة.

١- ان الباب الثالث الذي خصصه الدستور للحقوق والواجبات العامة، لم يشملها جميعا. فهناك حقوق هامة مثل حق الملكية قد نص عليه في الباب الثاني منه، وحق الانتخاب وهو حق بالغ الأهمية لم يرد النص عليه مباشرة في هذا الباب، وورد في الفصل الثالث من الباب الرابع.

٢- إن كافة النصوص المتعلقة بالحريات والحقوق العامة لا يجوز تنقيحها واقتراح تعديلها إلا إذا كان هذا التنقيح يهدف إلى المزيد من ضمانات الحرية والمساواة وذلك طبقا لنص المادة ١٧٥ من الدستور كما سبق القول.

٣- إن الدستور حين يقرر بعض هذه الحقوق إنما يقررها على سبيل التمكين منها لا على سبيل الزام الدولة على توفيرها في الحال. فالحق في العمل مثلا لا يعني توفير العمل حالا ولكل مواطن، ولكنه يعني أن على الدولة أن تسعى إلى تحقيق ذلك في ظل تكافؤ الفرص وان تجعله جزءا من سياستها العامة. والحق في التملك لا يعني أن الكل يجب أن يكونوا ملاكًا، بل يعني قدرة أو أهلية كل فرد أن يملك الأشياء القابلة لذلك.

٤- إن هذه الحريات يرد عليها عند ممارستها قيودان:

- قيد نص عليه الدستور نفسه في مادته ٤٩ وهو واجب مراعاة النظام العام واحترام الآداب العامة.

- والقيود الثاني طبيعي وهو عدم المساس بحريات الآخرين.

٥- لقد فرق الدستور بين طائفتين من هذه الحقوق والحريات العامة:

- فجعل البعض منها حقوقا مطلقة ولم يحل في شأن تنظيمها إلى قانون.

ومن ثم فليس للمشرع العادي أي حق في تحديدها ووضع ضوابط لها.

فحرية الاعتقاد على سبيل المثال مطلقة، ليس للمشرع العادي مجال للتدخل في أمرها ووضع ضوابط لها. وعندما يقرر الدستور أنه لا يجوز ابعاد كويتي عن الكويت أو منعه من العودة إليها لا يستطيع المشرع العادي أن يخالف ذلك.

كذلك الأمر بالنسبة لحق المساواة أمام القانون، وأن لا جريمة ولا عقوبة الا بنص من القانون، وعدم رجعية القوانين الجنائية.

- أما الفئة الثانية من هذه الحقوق والحريات فيجوز بمقتضى النصوص

الدستورية التي كفلتها أن تنظم بقانون. فالدستور يقرر بالنسبة لها الأصل العام ثم يترك أمر تفصيلها وتحديد وضع ذوابط لها للمشرع العادي، الذي يقع عليه واجب إصدار قانون بهذا الشأن لتمكين الأفراد من ممارسة هذه الحريات، حتى لا يبقى النص الدستوري مجرد حروف ميتة لا قيمة لها من الناحية العملية.

إلا أن المشرع العادي حين يضع التنظيم التشريعي لأحد هذه الحقوق لا يجوز له أن يصادر أصل الحق بدعوى تنظيمه وضبطه، بل يجب عليه كفالة هذه الحريات والحقوق العامة في حدودها الموضوعية. فإذا انتقص منها وهو في صدد تنظيمها، بحيث أصبح الحق العام بعد هذا التنظيم منتقضا من أطرافه بحيث لا يحقق الغاية التي قصد إليها الدستور، كان تشريعه باطلا لانطوائه على انحراف في استعمال السلطة التشريعية^(١).

فإذا جاء قانون ينظم حرية الصحافة وأجاز للسلطة الإدارية وقف إصدار الجريدة أو إلغائها نهائيا دون قيد أو شرط، كان هذا القانون غير دستوري، لأنه في الواقع قد ألغى حرية الصحافة المكفولة بنص المادة ٣٧ من الدستور وأهدر حق النشر أهدارا فعليا.

هذه هي الملاحظات التي حرصنا على أن نشير إليها في نهاية هذه الدراسة للحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في الدستور.

(١) أنظر في هذا الموضوع الأستاذ الدكتور عبد الرزاق السنهوري في بحثه القيم المنشور بمجلة مجلس الدولة المصري. عدد يناير سنة ١٩٥٢ ص ١-١١٦ وهو بعنوان «مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية». يراجع بوجه خاص ص ٧٤ وما بعدها.

الفرع الثاني

عناصر الديمقراطية الاجتماعية والاقتصادية في الدستور:

LA DÉMOCRATIE SOCIO- ÉCONOMIQUE DANS LA CONSTITUTION

تمهيد وتقسيم:

لقد سبق وأن أشرنا إلى أن الفكرة التقليدية للحريات العامة كانت مرتبطة بمفهوم اقتصادي وسياسي معين، وهو المذهب الفردي الحر، الذي كانت تسيطر عليه فكرة أن الأفراد يجب ألا يعتمدوا إلا على أنفسهم في تقرير مصيرهم، وإن الدولة ليست إلا دولة حارسة مهمتها تحقيق الأمن الخارجي عن طريق جيوشها، واستتباب النظام في الداخل بواسطة عدالتها وقوة بوليسها. فهي ليست مكلفة بأية التزامات إيجابية يكون من شأنها ضمان الممارسة الفعلية لهذا الحق أو تلك الحرية، وكل ما عليها هو أن تتعد عن أي تدخل في حريات الأفراد أو تنظيم نشاطهم.

ومن زاوية هذه النظرة الليبرالية لم تكن الحريات سوى مجردات أو طرق مفتوحة أمام المبادرة الحرة والمستقلة للأفراد، دون عائق أو تدخل من جانب الدولة^(١). وفكرة الحريات العامة هذه مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بمفهوم المذهب الفردي للمساواة التي لا تتعدى كونها مساواة أمام القانون. ومن هنا نجد أن الدساتير القديمة وحتى إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر عام ١٧٨٩، لم تقر للمواطنين، حقوقاً اقتصادية واجتماعية، بل اقتصر على تقرير الحريات السياسية التقليدية، ولم تأت بأي التزامات إيجابية على عاتق الدولة.

كما سبق وأن قلنا أن ظهور الثورة الصناعية، وتطور وسائل الانتاج في الحياة الاقتصادية وما أدى إليه من ظهور الحركة العمالية بجميع نتائجها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ونقد الاشتراكيين للمفهوم الليبرالي للحريات العامة وتأكيدهم على أنها تصبح صورية لا قيمة لها إذا لم تقترن بالديموقراطية الاجتماعية والاقتصادية التي تعطى الأفراد مكنة ممارسة تلك

CF: A. Hauriou: op cit., pp. 179 et suivi.

(١) أنظر:

الحرية ممارسة فعلية^(١)، كل ذلك أدى إلى أن أخذت الحرية كما هي مفهومة على طريقة المذهب الفردي التقليدي في التراجع^(٢)، بل أن المذهب الفردي نفسه قد تأثر بمبادئ المذهب الاشتراكي. فلم تعد الديمقراطية مذهباً سياسياً وفردياً قائماً على أساس مبدأ الحرية السياسية والمساواة القانونية فحسب، بل فلسفة اقتصادية واجتماعية تعالج جميع أوجه النشاط في الحياة: السياسية والاقتصادية والاجتماعية، مما يحتم تدخل الدولة الإيجابي لمعالجة هذه المواضيع بالدراسة والعناية والتنظيم.

ولقد تبلور هذا المفهوم بصورة واضحة بعد خمود الحرب العالمية الثانية وما اقتضته ويلاتها من إعادة النظر في تلك الحقوق التقليدية، وظهرت حقوق جديدة انضمت إلى قائمة الحريات التقليدية: كالحق في العمل والتأمين المهني والضمان ضد الأخطار الاجتماعية كالمرض والحوادث والشيخوخة، والحق في مسكن ملائم والحق في الراحة والعطل الدورية بأجر كامل والحق في التعليم الفني والثقافي . الخ، وهي ما تسمى بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية Les droits sociaux et économiques.

وهكذا لاح في الأفق نجم ديمقراطية جديدة هي، الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية، التي تكمل الديمقراطية السياسية التقليدية، وتمكن من تحقيق إقامة حياة ديمقراطية سليمة، وتجعل من الحقوق الفردية حقائق عملية لا مجرد مبادئ نظرية مشار إليها في الدستور.

وكان من الطبيعي أن نرى الدستور الكويتي الذي اعتنق المذهب الفردي المذهب لا يقف عند حد نظرة المذهب الفردي التقليدي في ميدان هذه الحقوق والحريات، بل ينظر إليها بمنظار جديد، فحرص على أن يسجل

(١) كمثال للممارسة الفعلية للحرية في عصرنا الحاضر أنظر:

- J. Kayser: mort d'une liberté. Paris 1956 et R. Pento: La liberté d'opinion et d'information. Paris 1955.

(٢) أنظر:

- J. Bryce: modern democracies. t. 1. p. 22.

- H. Kelsen: La démocratie, sa nature et sa valeur. tra. F. pp. 104 et suivi.

للأفراد أنواعاً مختلفة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحقيق عدالة اجتماعية.

وباستعراض النصوص الواردة فيه نجد أنه قد قطع شوطاً لا بأس به بهدف تحقيق الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية.

ولقد لجأ واضعو الدستور إلى عدة وسائل لتحقيق هذه الغاية وهي:

أولاً : حماية المواطنين ضد التسلط الاقتصادي:

اعترف الدستور بمبدأ حرية النشاط الاقتصادي ولكنه أورد على هذا المبدأ قيوداً كثيرة بقصد عدم تسلط النشاط الاقتصادي الخاص:

١- فأشار إلى التوفيق بين النشاط الاقتصادي العام والنشاط الاقتصادي الخاص تحقيقاً للأهداف الاجتماعية ورخاء الشعب (مادة ٢٠).

٢- نص على أن للملكية الفردية وظيفة اجتماعية. فحق الملكية ليس بالمطلق من كل قيد (مادة ١٦).

٣- اشترط ألا يكون منح امتياز أو احتكار إلا بقانون (المادتان ١٥٢، ١٥٣).

٤- حرم أن تملك الثروة الطبيعية جميعها ومواردها ملكية خاصة، وجعلها كافة ملك الدولة تقوم على حفظها وحسن استغلالها (مادة ٢١).

٥- نظم الدستور مراكز الضعفاء من حيث مواجعتهم بالأقوياء، فحوى المستأجرين من الملاك، وحوى العمال من أصحاب العمل، وذلك عن طريق تنظيم العلاقة بينهم على أساس قواعد العدالة الاجتماعية وليس

على أساس القوانين الطبيعية كما ينادى الطبيعيون، أو على أساس العرض والطلب أو مبدأ سلطان الإرادة كما ينادى به أصحاب المذهب الحر (مادة

٢٢).

٦- النص على أن العدالة الاجتماعية أساس للاقتصاد الوطني الذي يهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الانتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق

الرخاء للمواطنين. فيكون الدستور قد بعد بذلك عن فكرة الدولة الحارسة وأخذ بفكرة دولة الرفاهية:

Etat providance ou Etat de bien être.

٧- وإعمالاً لفكرة تقييد حقوق الأقوياء ومنعهم من السيطرة، ومن ثم تخفيف

حدة تحكمهم، تضمن الدستور نصوصاً خاصة تهدف إلى منع استغلال السلطة لتحقيق كسب مادي، فحرم على أعضاء مجلس الأمة التعيين أثناء مدة عضويتهم في مجلس إدارة شركة أو أن يسهموا في التزامات تعقدتها الدولة أو المؤسسات العامة، أو أن يشتروا أو يستأجروا أموال الدولة أو يبيعوها شيئاً من أموالهم، أو يقايضوها عليه (مادة ١٢١). كما أورد نصاً مماثلاً بالنسبة للوزراء (مادة ١٣١).

ثانياً: تنظيم مراكز الضعفاء اقتصادياً من حيث النهوض باقتصادياتهم ونشر الخدمات العامة بينهم:

وذلك عن طريق:

- ١- تشجيع الدولة للتعاون والادخار وإشرافها على تنظيم الائتمان.
- ٢- تكريم العمل، وجعله حقاً لكل مواطن وواجباً عليه في نفس الوقت، وتحريم السخرة (المادتان ٤١، ٤٢).
- ٣- إعفاء الدخول الصغيرة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى للمعيشة (مادة ٤٨).
- ٤- كفالة التعليم المجان (المادتان ١٣، ٤٠).
- ٥- تيسير الخدمات الصحية والاعتناء بوسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة (مادة ١٥).

ثالثاً: حماية المواطنين من الأخطار الاجتماعية:

- ١- وهنا يمكن إيراد: نص المادة ٩ من الدستور الخاصة بحماية الأمومة والطفولة.
- ٢- والمادة ١٠ بخصوص حماية النشء من الاستغلال وضمان وقايته من الإهمال الأدبي والجسماني والروحي.
- ٣- ونص المادة ١١ التي تقضي بأن: «تكفل الدولة للمواطنين المعونة في حالة الشيخوخة والمرضى أو العجز عن العمل. كما توفر لهم خدمات التأمين الاجتماعي والمعونة الاجتماعية والرعاية الصحية».

رابعاً: تقرير الضمان الاجتماعي:

وعملاً لفكرة الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية، قرر الدستور

الضمان الاجتماعي، فنص في مادته ٢٥ على أن: «تكفل الدولة تضامن المجتمع في تحمل الأعباء الناجمة عن الكوارث والمحن العامة، وتعوض المصابين بأضرار الحرب أو بسبب واجباتهم العسكرية».

هذه هي جملة القول في تطبيقات الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية في الدستور بجوار الديمقراطية السياسية. وينصه على الديمقراطية الاجتماعية والاقتصادية سار الدستور في ركب التطورات والاجتهادات الدستورية الحديثة في الدول الديمقراطية.

والحق أن كون الثروة القومية الأساسية في الكويت هي الثروة البترولية التي تملكها الدولة، يجعل أمر تحقيق الديمقراطية الاجتماعية والاقتصادية مرتبطاً بأمرين معاً:

- أولهما عدالة توزيع الخدمات ونشرها بين المواطنين.
- والأمر الثاني هو أن تراعى الدولة عدالة توزيع الدخل.

فكلما عملت الدولة على تحقيق ذلك التوزيع العادل كلما قرب المجتمع الكويتي من تحقيق قدر أكبر من الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية.

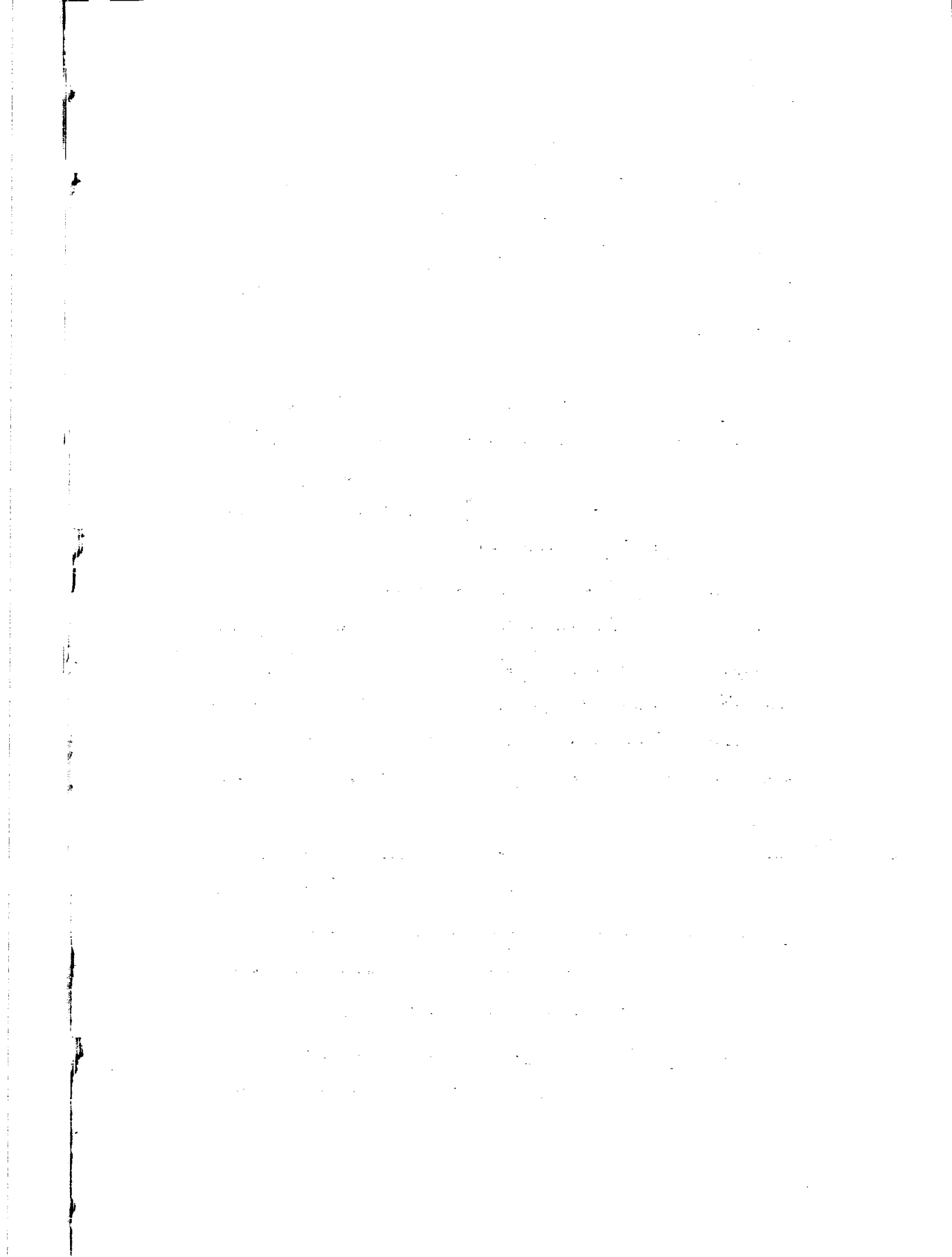
غير أنه من المؤسف أن الواقع العملي يثبت أن هنالك هوة سحيقة بين قمة هرم دخل الأفراد وقاعدته. وبالتالي فإن الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية لم تحقق حتى الآن بصورة مرضية، وعلى المسؤولين في الكويت أن يسعوا جاهدين لاعادة توزيع الدخل توزيعاً عادلاً بغية تحقيق تلك الديمقراطية.

هذه هي الخصائص العامة للنظام الدستوري في الكويت كما رسمته نصوص دستورها والقوانين المكملة له.

ولقد عالجتنا هذا الموضوع بتوسع بغية تحديد مكان هذا النظام من النظرية العامة للنظم السياسية والقانون الدستوري.

وبهذا نكون قد انتهينا من دراسة موضوع هذا الباب.

وبعد ذلك ننقل إلى الباب الثاني من هذا القسم لنعالج موضوع تنظيم السلطات العامة في دستور الكويت.



الباب الثاني السلطات العامة

تمهيد وتقسيم:

«نظام الحكم في الكويت ديمقراطي، السيادة فيه للأمة مصدر السلطات جميعا».

هذا هو المبدأ الذي أكدته الدستور في المادة (٦) منه كما سبق القول. والدستور إذ نص على أن السيادة هي للأمة يكون بذلك قد عبر عن فكرة أن الحكام ليسوا إلا أفرادا يمارسون السيادة نيابة عن الشعب ولمصلحته و«على الوجه المين بهذا الدستور»^(١).

ولقد أوضح الدستور في الباب الرابع منه كيف تمارس السيادة، والسلطات التي تمارسها فعلا.

وتمثل السلطات العامة في الدولة - حسب المواد ٥١، ٥٢، ٥٣، من

الدستور- في ثلاث:

- السلطة التشريعية ويتولاها الامير ومجلس الأمة.
- السلطة التنفيذية ويتولاها الامير ومجلس الوزراء والوزراء.
- السلطة القضائية ويتولاها المحاكم باسم الامير.

وقبل أن يتحدث الدستور عن كل هذه السلطات افتتح الباب الرابع الخاص بالسلطات العامة بالمادة (٥٠) التي تؤكد أن نظام الحكم في الكويت يقوم «على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقا لأحكام الدستور». وهنا نجد أنفسنا في مواجهة ظاهرة معينة هي أن السلطات - في إطار دستور الكويت - ليست منفصلة فصلا تاما عن بعضها، بل أن هنالك وسائل تأثير متبادل تستطيع بواسطتها كل سلطة من هذه السلطات أن تؤثر في عمل السلطات الأخرى. وسندرس هذا التأثير المتبادل بين السلطات في فصل

(١) المادة (٦) من الدستور.

خاص يأتي بعد دراستنا لها وذلك في الفصل الرابع من هذا القسم . ومن ثم يقتصر موضوع هذا الباب على دراسة السلطات العامة من حيث التكوين والاختصاصات والعلاقة فيما بينها .

وستحدث في فصول أربعة :

أولا : عن السلطة التنفيذية .

ثانيا : عن السلطة التشريعية .

ثالثا : عن السلطة القضائية .

رابعا : ثم نتحدث أخيرا عن العلاقة بين السلطات .

الفصل الأول

السلطة التنفيذية

إن فكرة السلطة التنفيذية تستلزم أن لا يكون لها زمام المبادرة، بل يأتي دورها بعد تمام اتخاذ القرارات التي تقوم بتنفيذها. إلا أن دورها اليوم قد تعدى بكثير هذه الفكرة التقليدية. فهي تقوم بدور كبير أساسي بهذا الصدد، يصفه GORGE VEDEL بالتعبير الانجليزي Leadership أي قيادي، ويعبر عنه الفقيه الفرنسي DUVERGER باصطلاح Animateur أي المولد للنشاط والحث عليه.

ومهما يكن من أمر فإن السلطة التنفيذية هي السلطة المهيمنة في واقع الحياة السياسية في الكويت، وتمسك بيدها زمام الدولة ومصير البلاد^(١). وهذا ما دفعنا إلى تقديم دراستها على دراسة السلطة التشريعية مخالفين بذلك ما جرت عليه عادة الفقهاء من التحدث عنها بعد دراستهم للسلطة التشريعية.

وستتناول بالبحث في هذا النطاق:

أولاً : عناصر تكوين السلطة التنفيذية.

ثانياً : ثم نتحدث عن اختصاصات هذه السلطة.

المبحث الأول

عناصر تكوين السلطة التنفيذية

سبق وأن بينا أن النظام السياسي في الكويت يقوم أساساً على النظام البرلماني، فهو يأخذ بنظام ازدواج الجهاز التنفيذي، والسلطة التنفيذية فيه تتكون من عنصرين:

١- الأمير : وهو يحتل مركزه كرئيس للدولة ورئيس للسلطة التنفيذية وهو غير مسؤول.

(١) وهذا ما سنبيته بالتفصيل عندما نتحدث في القسم الثالث من هذه الدراسة عن النظام في واقعه العمل ووسائل إصلاحه.

- (١) ١٨٧٤ء ١٠ مئی کو لاہور میں ١٨٦١ء سے ١٨٧٤ء تک کے حالات کی ایک کتاب لکھی گئی۔
- (٢) ١٨٧٤ء ١٠ مئی کو لاہور میں ١٨٦١ء سے ١٨٧٤ء تک کے حالات کی ایک کتاب لکھی گئی۔
- (٣) ١٨٧٤ء ١٠ مئی کو لاہور میں ١٨٦١ء سے ١٨٧٤ء تک کے حالات کی ایک کتاب لکھی گئی۔

١٨٧٤ء ١٠ مئی کو لاہور میں ١٨٦١ء سے ١٨٧٤ء تک کے حالات کی ایک کتاب لکھی گئی۔
 ١٨٧٤ء ١٠ مئی کو لاہور میں ١٨٦١ء سے ١٨٧٤ء تک کے حالات کی ایک کتاب لکھی گئی۔
 ١٨٧٤ء ١٠ مئی کو لاہور میں ١٨٦١ء سے ١٨٧٤ء تک کے حالات کی ایک کتاب لکھی گئی۔
 ١٨٧٤ء ١٠ مئی کو لاہور میں ١٨٦١ء سے ١٨٧٤ء تک کے حالات کی ایک کتاب لکھی گئی۔
 ١٨٧٤ء ١٠ مئی کو لاہور میں ١٨٦١ء سے ١٨٧٤ء تک کے حالات کی ایک کتاب لکھی گئی۔
 ١٨٧٤ء ١٠ مئی کو لاہور میں ١٨٦١ء سے ١٨٧٤ء تک کے حالات کی ایک کتاب لکھی گئی۔

١٨٧٤ء

١٨٧٤ء ١٠ مئی کو لاہور میں ١٨٦١ء سے ١٨٧٤ء تک کے حالات کی ایک کتاب لکھی گئی۔
 ١٨٧٤ء ١٠ مئی کو لاہور میں ١٨٦١ء سے ١٨٧٤ء تک کے حالات کی ایک کتاب لکھی گئی۔
 ١٨٧٤ء ١٠ مئی کو لاہور میں ١٨٦١ء سے ١٨٧٤ء تک کے حالات کی ایک کتاب لکھی گئی۔
 ١٨٧٤ء ١٠ مئی کو لاہور میں ١٨٦١ء سے ١٨٧٤ء تک کے حالات کی ایک کتاب لکھی گئی۔
 ١٨٧٤ء ١٠ مئی کو لاہور میں ١٨٦١ء سے ١٨٧٤ء تک کے حالات کی ایک کتاب لکھی گئی۔

تنظم توارث هذا المركز^(١). فكيف تم تنظيم موضوع توارث الامارة في الكويت؟

تكفلت بالاجابة على هذا السؤال فئتان من النصوص:

١- بعض المواد التي تضمنتها الوثيقة الدستورية نفسها، وهي: المادة الرابعة وتكملها المواد ٥٩، ٦٠، ٦١، ٦٢، ٦٣، ٦٤، ٧٨، ١٧٥.

٢- النصوص الواردة في القانون الدستوري رقم ٤ لسنة ١٩٦٤ في شأن أحكام توارث الامارة^(٢).

وعلى ضوء ما ورد في هذين المصدرين علينا دراسة:

- الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل منصب الأمير.

- كيفية تولي مسند الامارة.

- كيفية انتهاء ولاية الأمير لمسند الإمارة.

ونرجىء التحدث عن الاختصاصات التي يزاولها الامير عندما نعرض لاختصاصات السلطة التنفيذية في المبحث الثاني.

(١) انظر في موضوع الوراثة كوسيلة غير ديمقراطية لاسناد السلطة، الأستاذ طعيمة الجرف ونظرية الدولة» الطبعة الرابعة ص ٤٢٦ وما بعدها.

(٢) اكتفت المادة الرابعة من الدستور ببيان أسلوب الوراثة وأهم شروط ولي العهد وذلك حتى لا تنوء الوثيقة الدستورية الأصلية بتفاصيل أحكام هذه الوراثة وحتى تتاح دراسة هذه الأحكام التفصيلية الدقيقة في سعة من الوقت وروية من التفكير. لذلك نصت المادة المذكورة على أن يصدر قانون خلال عام من العمل بالدستور يكون جزءاً متمماً له فلا يعدل إلا بالطريقة المقررة لتعديله، ويتضمن الأحكام التفصيلية لهذا الصدد. وتنفيذاً لهذه المادة صدر القانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٤ في ١/٣٠/١٩٦٤ وذلك بعد العمل بالدستور فعلاً اعتباراً من ١/٢٩/١٩٦٣. وهذا القانون وإن كان قد صدر وفقاً للإجراءات التي تصدر بها القوانين العادية إلا أنه يتمتع بصفة الجمود التي يتمتع بها الدستور ذاته كما سبق القول.

الفرع الأول

الشروط التي يجب توافرها فيمن يشغل منصب الأمير تكفلت بتبيان هذه الشروط المادة الرابعة من الدستور والمواد ٣، ٦ من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٤ في شأن أحكام توارث الامارة^(١).

وعلى ضوء ما ورد في هذه النصوص ندرس هذا الموضوع. ولنشر باديء ذي بدء إلى أن هذه الشروط الخاصة في ولي العهد يجب توافرها بالضرورة في الأمير:

أولاً : شرط النسب :-

سبق وأن قلنا بأن قبول الكويتيين أن تكون ولاية مسند الامارة منحصرة في أسرة الصباح، وعلى وجه التحديد في ذرية مبارك الصباح، قد كَوّن قاعدة دستورية عرفية، مقتضاها أن تنتقل السلطة بصورة طبيعية من سلف إلى خلف دون أن تتعدى محيط عائلة مبارك الصباح^(٢). ولقد أتى المشرع الدستوري ليقنن هذه القاعدة ويضمّمها المادة الرابعة من الدستور. وعلى ذلك فشرط أن يكون من يتولى مسند الامارة - أو من يكون مرشحاً لشغل هذا المركز - من ذرية مبارك الصباح هو شرط أساسي يتعلق بولي العهد ومن ثم بالضرورة بالامير.

ثانياً : شرط الذكورة :-

وهذا الشرط مفهوم بداهة من سياق النصوص ومن العرف المستقر في هذا الخصوص، وعلى ذلك فإن تولى مسند الامارة مقصور على الذكور دون الاناث من ذرية مبارك الصباح.

ثالثاً : شرط السن :-

وهو شرط أساسي يتعلق بولي العهد ومن ثم «بالضرورة» بالامير، وهو أن لا تقل سنه يوم مبايعته عن ثلاثين سنة ميلادية كاملة. وهو السن الذي اشترطه الدستور في الوزراء واعضاء مجلس الأمة، غير أنه لم يجعل منه شرطاً أساسياً يتعلق بالأمير أو بولي العهد، ولكن المادة السادسة من قانون توارث الامارة استلزمت هذا الشرط.

(١) أنظر نصوص هذا القانون في الجريدة الرسمية «الكويت اليوم» السنة العاشرة العدد ٤٦٤ الصادر في ١٩٦٤/٢/٢.

(٢) أنظر ص ٣٦ من القسم الأول من هذه الدراسة.

رابعا : شرط العقل والرشد : -

جاء هذا الشرط في المادة الرابعة من الدستور والمادة السادسة من قانون توارث الامارة، وهو أن يكون «رشيدا عاقلا» وسن الرشد متضمن في اشتراط سن الثلاثين سنة ميلادية في واقع الامر.

خامسا : شرط الاسلام : -

اشترطت المادة الرابعة من الدستور وكذلك المادة السادسة من قانون توارث الامارة أن يكون إينا شرعيا لابوين مسلمين، وكان مشروع الدستور يتضمن شرط أن يكون ولي العهد مسلما. وعند مناقشته رؤي أن هذا الشرط يعد من قبيل تحصيل الحاصل. ذلك أن المولود لابوين مسلمين يكون مسلما. وعلى ذلك رفع هذا الشرط من المادة الرابعة من الدستور عند صياغتها النهائية. إلا أن المشرع عند وضع أحكام قانون توارث الامارة قد استدرك أنه من المتصور عقلا أن يكون من ولد من أبوين مسلمين غير مسلم^(١). وعلى ذلك ضمن هذا الشرط نص المادة السادسة من القانون المذكور التي جاء فيها: أن يكون مسلما وإينا شرعيا لابوين مسلمين.

وإذا كان اشتراط العروبة في الأب واردا ضمنا إذ أنه من ذرية مبارك الصباح فقد يثور التساؤل عن اشتراط العروبة في الأم.

والحقيقة أن مشروع قانون أحكام توارث الامارة بعد إقراره من مجلس الأمة للمرة الأولى كان يتضمن مثل هذا الشرط، إلا أن المشروع عندما عرض على الأمير للتصديق اعترض عليه باستعماله حقه الدستوري - الذي سندرسه فيما بعد - بطلب إعادة النظر في المشروع للأسباب التي أبدت في مرسوم إعادة النظر. واستجاب المجلس للرجة الأميرية فرفع اشتراط العروبة بالنسبة للابوين مكثفيا بأن الأب هو عربي بالضرورة حيث أنه من ذرية مبارك الصباح^(٢).

سادسا : أن لا يفقد القدرة الصحية على ممارسة صلاحياته : -

وقد جاء هذا الشرط في المادتين ٣، ٨ من قانون توارث الامارة.

(١) وذلك - ومن باب الافتراض - عندما يغير المولود من أبوين مسلمين دينه ويعتق دينا آخر.

(٢) أنظر بجي الجمل، منوه عنه ص ١٨٤.

هذه هي الشروط التي يجب توافرها فيمن يصلح لكي يتولى مسند الامارة وهي : أن يكون من الذكور في ذرية مبارك الصباح رشيدا عاقلا مسلما وابنا شرعيا لابوين مسلمين وأن لا تقل سنه عن ثلاثين سنة ميلادية كاملة، وفضلا عن ذلك أن لا يفقد القدرة الصحية على ممارسة صلاحياته^(١).
ونتقل الآن لدراسة كيفية وإجراءات تولي مسند الإمارة.

الفرع الثاني

كيفية واجراءات تولي مسند الامارة

الكويت إذن إمارة وراثية في ذرية المغفور له مبارك الصباح. والشروط التي سبق وأن بيناها واجب توافرها فيمن يرشح لولاية مسند الامارة (ولي عهد أو أمير). ولكن كيف يتم تعيين شخص بعينه ممن تتوافر فيهم تلك الشروط ليشغل منصب الأمير؟ وبعبارة أخرى كيف يلي الأمير مسند الامارة؟ الاجابة على هذا السؤال تتلخص في أن ولي العهد هو أمير المستقبل بالضرورة وفقا لنص الدستور. فولاية العهد هي المدخل الطبيعي والصورة العادية لتولي مسند الامارة.

إلا أن هنالك صورة أخرى متصورة الوقوع، فلو خلا منصب الأمير لأي سبب من الأسباب قبل تمام تعيين ولي العهد فما هو الحل حينئذ؟ حرص المشرع الدستوري على سد هذه الثغرة وذلك بالنص على صورة استثنائية تتم عن طريقها ولاية الامير لمسند الامارة، إلى جانب الصورة العادية، وتتخذت عن هاتين الصورتين على التوالي:

أولا : الصورة العادية «ولاية العهد»:

تقول المادة الرابعة من قانون توارث الامارة «إذا خلا منصب الأمير نودى بولي العهد أميرا».

ويتضح جليا من هذا النص، ومن نص المادة ٤ من الدستور، ان ولاية العهد هي الطريق والصورة العادية لتولي مسند الامارة. فولي العهد هو أمير

(١) المادتان: ٣، ٨ من قانون توارث الامارة.

المستقبل وفقا للمجرى العادي للأمر. ذلك أنه متى تم تعيين ولي العهد وخلا منصب الأمير لأي سبب من الأسباب نودى به أميراً.

ولقد سبق وأن بينا الشروط التي يجب توافرها في ولي العهد وهي الشروط التي يجب توافرها بالضرورة في الأمير. ولكن ما هي الاجراءات التي يتم بمقتضاها إختيار ولي العهد؟ وما هي اختصاصاته؟ وما الحكم إذا فقد ولي العهد أحد الشروط الواجب توافرها فيه؟

هذا ما يتعين علينا تبيانه.

أ- اجراءات تعيين ولي العهد:

يجب أن يتم تعيين ولي العهد خلال سنة على الأكثر من تولية الأمير ويكون تعيينه بأمر أميرى^(١)، ولقبه «سمو ولي العهد»^(٢). وتمضي اجراءات هذا التعيين على النحو التالي:

١- الأصل أن يزكي الأمير واحداً من تتوافر فيهم الشروط المشار إليها من قبل لبياعه مجلس الأمة.

٢- تعرض التزكية على مجلس الأمة في جلسة خاصة لا ينظر فيها سوى موضوع التزكية.

٣- تتم مبايعة المجلس بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم. فالمادة الرابعة من الدستور تشترط في هذه الحالة أغلبية خاصة ولا تكتفي بأغلبية الحاضرين من أعضاء المجلس المذكور.

٤- وإذا لم تتوافر الأغلبية المذكورة وتعذرت تلك المبايعة، فقد نصت المادة الرابعة من الدستور على أن «يزكي الأمير لولاية العهد ثلاثة على الأقل من الذرية المذكورة فيبايع المجلس أحدهم ولياً للعهد».

ويستلقت النظر في هذا النص أمران:

- الأمر الأول: هو ما إذا كان للأمير أن يعيد تقديم إسم المرشح الأول الذي لم يحصل على أغلبية أعضاء المجلس بين الثلاثة الذين يزكيهم وفقاً لهذا النص.

(١) المادة ٤ من الدستور.

(٢) مادة ٦ من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٤ في شأن أحكام توارث الامارة.

يرى الدكتور أحمد كمال أبو المجد «أنه ليس هناك ما يمنع من ذلك، إذ قد يرى المجلس وهو ملزم بالاختيار بين الثلاثة أن المزكى أول مرة هو أفضل الثلاثة واجدرهم بولاية العهد...».

غير أنه عاد فاستدرك قائلاً «ومع ذلك فإن الملاءمة تقضي بغير ذلك، لأن الأمير والمرشح لولاية العهد يترددان كلاهما في التقدم باسم من لم يحصل على تأييد أغلبية المجلس...»^(١).

ونضيف إلى ذلك أن في تقديم الأمير للمرشح الأول من بين الثلاثة كسراً للمقام العدد الذي حددته المادة المذكورة بأن لا يقل عن ثلاثة. ذلك أنه والحالة كذلك سوف نكون أمام مرشحين - في واقع الأمر - لا ثلاثة. لأن المرشح الأول قد زكي ويت المجلس في أمره بالرفض، ومن ثم فقد أهليته للترشيح، بطبيعة الحال. هذا فضلاً عما في ذلك من تقييد لحرية المجلس في مجال الاختيار، ومن ثم انتقاص من العنصر الديمقراطي في عملية الاختيار وتقوية للعنصر الاوتوقراطي منه، ذلك أن إمكانية مجلس الأمة - في مجال اختيار ولي العهد - منحصرة في نهاية المطاف في تغيير ترتيب المرشحين حسب ما ارتأته الإرادة الأميرية دون المساس بمبدأ الوراثة، وما لا شك فيه أن هذه الامكانية سوف تكون أكثر فعالية كلما زاد عدد من يزكيهم الامير لولاية العهد وتنوعت شخصياتهم.

- والأمر الثاني: هو أن المادة الرابعة من الدستور لم تنص بصراحة على اشتراط أن تتم المبايعه بأغلبية خاصة في حالة تزكية ثلاثة على الأقل ليختار المجلس أحدهم ولياً للعهد. وترى غالبية من عاجلوا هذا الموضوع أن الأغلبية المذكورة تشترط في هذه الحالة، رغم عدم النص الصريح، إذ أنه لا مبرر للاختلاف في الحكم بالنسبة لهذه الحالة عن حالة تزكية واحد ممن تتوافر فيهم الشروط اللازمة لولاية العهد^(٢).

(١) الدكتور أحمد كمال أبو المجد مذكرات في القانون الدستوري لطلبة كلية الحقوق والشرية بجامعة الكويت ١٩٧٧ على الآلة الكاتبة بعنوان «السلطات العامة في الكويت تنظيمها واختصاصاتها» ص ٤.

(٢) أنظر الدكتور عبد الفتاح حسن منوه عنه أعلاه ص ١٦٨، وأنظر الدكتور يحيى الجمل منوه عنه أعلاه ص ١٨٥.

بأعمال الاجراءات التي من شأنها أن تؤدي إلى هذا التوفيق، على الوجه الآتي:

- يصوت المجلس على الاسماء الثلاثة (أو أكثر) المطروحة عليه فإذا حصل أحدهم على الأغلبية المطلقة، فقد تحقق تطبيق الحكم الدستوري، وقضي الأمر.

- إذا توزعت أصوات الأعضاء بينهم بحيث لم يحصل أي منهم على أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، يعاد التصويت على الاثنين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات.

إذا تعذر الحصول على الأغلبية الموصوفة المشار إليها في المرتين السابقتين، يكتفى في المرة الثالثة بالأغلبية النسبية^(١).

ومما لا شك فيه أن الحل الأفضل هو أن يتناول قانون توارث الامارة كيفية مواجهة مثل هذا الفرض النظري بنصوص صريحة^(٢).

٥- ومهما يكن من أمر فإن المرحلة الاخيرة من مراحل اجراءات اختيار ولي العهد تأتي بعد أن تتم مبايعة المجلس، وهي أن يصدر أمر أميري بتعيين ولي العهد.

وهكذا نجد أن الدستور الكويتي لم يبتكر أو يأت بطريقة فريدة لاختيار ولي العهد كما ذهب بعض الفقهاء^(٣). بل أنه لم يفعل سوى أن قتن القواعد العرفية التي كان معمولاً بها قبل صدوره فجعل منها قواعد دستورية مكتوبة: - فحصر ولاية العهد في ذرية مبارك الصباح، سبق وأن رأينا أنها قاعدة مطبقة منذ عهده، وعلى وجه التحديد بعد أن تعهدت بريطانيا في عام ١٩١٤

(١) أخذ دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية في مادته (٥٤) بمثل هذا الحل فيما يتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية الذي نصت المادة المذكورة على ضرورة انتخابه بالأغلبية المطلقة لمؤتمر اتحادي يتكون من أعضاء مجلس (الدلت الاتحادية) ومن عدد مساو من الأعضاء تنتخبهم على قاعدة التمثيل النسبي، برلمانات الولايات.

- أنظر الأستاذ طعيمة الجرف «نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم» مكتبة القاهرة الحديثة، الطبعة الرابعة، ١٩٧٣، ص ٤٤٠.

(٢) أنظر يحيى الجمل، منوه عنه أعلاه، ص ١٨٤، ١٨٧.

بحصر وراثه مسند الامارة في ذريته^(١).

- أما بالنسبة لترشيح ثلاثة من ذرية مبارك لاختيار ولي العهد من بينهم، فهي قاعدة نصت عليها المادة الثانية من الميثاق الذي وقعه آل الصباح وأعيان الكويت ووجهائها وذلك في عام ١٩٢١^(٢).

- أما عن قاعدة تزكية الامير لولي العهد فقد سبق أن ذكرنا بأن عائلة الصباح (مجتمعة في شكل مجلس عائلة يضم الذكور البالغين) هي التي كانت ترشح الحاكم، ولم يفعل الدستور سوى أنه قد حصر حق ترشيح ولي العهد في واحد من أعضاء تلك العائلة، فجعله من صلاحيات الأمير.

- أما عن مبايعة ولي العهد فلقد سبق وأن ذكرنا أنه منذ عام ١٧٥٦ عند مبايعة وجهاء الكويت لصباح الأول حاكماً للكويت، تكونت قاعدة عرفية، ثم استقرت، يجب بمقتضاها أن يحوز الحاكم على مبايعة وجهاء الكويت له، وأنه يستمد مركزه القانوني من تلك المبايعة، ولم يفعل الدستور سوى أن أحل أعضاء مجلس الأمة محل وجهاء القوم بهذا الخصوص.

الخلاصة: أن اختيار ولي العهد في الكويت يتم بطريقة تجمع بين أسلوبين في آن واحد: أحدهما أتوقراطي وهو حصر ولاية العهد في عائلة حاكمة لا يتعداها وجعل حق تزكيته من صلاحيات الأمير، والثاني ديموقراطي وهو أن تعيين ولي العهد لا يكون تاماً وبالتالي لا يقلد هذا المنصب إلا بعد مصادقة مجلس الأمة عن طريق المبايعة على هذه التزكية.

وهكذا نجد أن دستور الكويت قد تبني فكرة (الاقتراع التصديقي أو بالتصديق) Suffrage de ratification في إجراءات تعيين ولي العهد فأقام حكومة مختلطة تجمع في نفس الوقت، بين عناصر الحكومة المختلطة بالتجاور من ناحية Par juxta position وعناصر الحكومة المختلطة بالتداخل Par combinaison من ناحية أخرى^(٣).

(١) أنظر ما سبق، القسم التاريخي ص ٣٣.

(٢) أنظر القسم التاريخي من هذه الدراسة ص ٦٧ وما بعدها.

(٣) للوقوف على فكرة الحكومة المختلطة أنظر ما سبق وأن ذكرناه في الباب الأول من هذا القسم،

ص ٢١٥ وما بعدها، وعلى الأخص ص ٢١٦.

ب- صلاحيات ولي العهد: -

لا توجد لولي العهد بصفته هذه صلاحيات معينة في الدستور أو في القانون سوى ما ورد في نص المادة ٦١ من الدستور ونص المادة ٧ من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٤ في شأن أحكام توارث الامارة:

١- الاختصاص الوارد في المادة ٦١ من الدستور (والفقرة الأولى من قانون توارث الامارة) والمتعلق بنيابة ولي العهد عن الأمير في ممارسة صلاحياته الدستورية في حالة تغيبه عن الدولة، وفقاً للشروط والأوضاع المبينة في المواد: ٦١، ٦٢، ٦٣، ٦٤ من الدستور.

٢- الاختصاص الوارد في الفقرة ٢ من المادة ٧ من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٤ في شأن أحكام توارث الامارة والتي تميز للأمير أن يستعين بولي العهد في

= وقد حدثت سابقاً لولاية العهد بعد الاستقلال: الأولى قبل العمل بالدستور وقبل صدور القانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٤ بشأن أحكام توارث الامارة وذلك بالأمر الأميري المؤرخ في ١٩٦٢/١٠/٢٩ والذي جاء به: «وبناء على ما تقتضيه مصلحة الدولة من تعيين ولي عهد للامارة، ولما نعهد في صباح السالم الصباح من صلاح وكفاية لولاية العهد أمرنا بالآتي: يعين صباح السالم الصباح ولي عهد للدولة الكويت، ويعمل بهذا الأمر اعتباراً من اليوم».

وعلى الرغم من أن المجلس التأسيسي لم يكن له دور في اختيار ولي العهد وفقاً لنصوص الدستور المؤقت - القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٢ - فلقد أرسل هذا الأمر الأميري إلى المجلس المذكور ونظر فيه في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٦٢/١٠/٣٠ وكان ذلك لمجرد الاحاطة بالموضوع وهنا المجلس ولي العهد بثقة الأمير فيه. وهكذا فان تعيين ولي العهد في هذه السابقة كان راجعاً إلى محض الإرادة الاميرية دون سواها.

أما السابقة الثانية فقد تمت في عهد الدستور بل وبعد صدور القانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٤. ولذلك فقد جاءت بالتطبيق لاحكامها. فبعد أن نودي بسمو الأمير صباح السالم الصباح أميراً لدولة الكويت وحلفه اليمين الدستورية في ١٩٦٥/١١/١٧. أصدر بتاريخ ١٩٦٦/٥/٣١ أمراً بتعيين ولي العهد الجديد فجاء في ديباجته:

«بعد الاطلاع على المادة ٤ من الدستور وعلى القانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٤ في شأن أحكام توارث الامارة، ونظراً لما نعهد في جابر الأحمد الجابر الصباح من صلاح وجدارة وكفاءة لولاية العهد، وبناء على تركيتنا له ومبايعة مجلس الأمة بجلسته الخاصة المنعقدة اليوم أمرنا بالآتي: . . . وواضح من هذه الديباجة مراعاة الاجراءات التي نصت عليها المادة ٤ من الدستور».

أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصاته حيث تنص على أن «للأمير أن يستعين بولي العهد في أي أمر من الأمور الداخلة في صلاحيات رئيس الدولة».

ولقد اختلف الشراح في تفسير هذا النص:

- فذهب فريق إلى أن هذه الاستعانة لا يمكن إلا أن تكون جزئية فلا يجوز أن تمتد لتشمل كافة صلاحيات الأمير وأن القول بغير ذلك يعني جواز تغيير رئيس الدولة دون اتباع الاجراءات الدستورية المقررة^(١).

- وذهب فريق آخر إلى جواز أن تمتد معاونة ولي العهد إلى كافة الاختصاصات وذلك استنادا إلى عموم نص هذه المادة وإطلاقه^(٢).

- وفي تقديرنا أن هذه الاستعانة جائزة في حدود ما يحمله التعبير من معنى.

والمفهوم أن الاستعانة في ممارسة الاختصاص لا تعني ممارسة الاختصاص

بتمامه بل تعني ممارسة جانب منه سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من

المسائل دون أن تصل إلى حد جب سلطة الأمير في ممارسة اختصاص ما أو

حقه في التعقيب على القرارات الصادرة من ولي العهد في هذا

الخصوص. ومن ثم فإن الاستعانة التي تصل إلى حد ممارسة اختصاص

بتمامه بحيث يمكن تكييفها بأنها ضرب من ضروب التفويض بالسلطة أو

الحلول في ممارستها فليست جائزة. لأن في ذلك مخالفة للمبادئ العامة

والأصول الدستورية بل ولصريح نصوص الدستور. هذا فضلا عن أنه

من غير المتصور أن يستعين الأمير بولي العهد استعانة تصل إلى حد ممارسة

جوهر اختصاصاته إلا في حالة فقدانه للقدرة الصحية بصفة مؤقتة أو

دائمة. وهو أمر تحكمه القواعد التي يقرها نص المادة ٣ من قانون توارث

الامارة الخاصة بالتنحية المؤقتة أو الدائمة كما سنرى فيما بعد.

٣- وإلى جانب الاختصاصين سالفين الذكر فليس لولي العهد بصفته هذه

اختصاصات أخرى. إلا أنه ليس هنالك ما يمنع من أن يعهد لولي العهد

(١) أنظر الدكتور عبد الفتاح حسن منوه عنه أعلاه ص ١٧٠.

(٢) أنظر الدكتور أحمد كمال أبو المجد مذكراته سالفه الذكر ص ٦، ٧. وانظر يحيى الجمل ص

- بصفته مواطناً - بأي منصب عام، مالم يتعارض ذلك مع روح الدستور أو نص من نصوصه. وقد جرى العمل منذ نفاذ الدستور وحتى الآن على تعيين ولي العهد رئيساً لمجلس الوزراء. حتى قيل بأن العرف قد استقر على جواز الجمع بين ولاية العهد ورئاسة مجلس الوزراء. ولنا عودة إلى هذا الموضوع عند التحدث عن سير النظام في واقعه العملي^(١).

ج- الآثار المترتبة على فقدان ولي العهد لأحد الشروط أو للقدرة الصحية: ما الحكم إذا فقد ولي العهد أحد الشروط أو للقدرة الصحية؟ تجيب المادة ٨ من قانون توارث الامارة على هذا التساؤل بقولها: «إذا فقد ولي العهد أحد الشروط الواجب توافرها فيه، أو فقد القدرة

الصحية على ممارسة صلاحياته، أحال الأمير الأمر إلى مجلس الوزراء وعلى المجلس في حالة التثبت من ذلك عرض الأمر على مجلس الأمة فوراً لنظره في جلسة سرية خاصة. فإذا ثبت لمجلس الأمة بصورة قاطعة فقدان الشرط أو القدرة المنوه عنها، قرر بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم انتقال ممارسة صلاحيات ولي العهد بصفة مؤقتة أو انتقال ولاية العهد بصفة نهائية إلى غيره، وكل ذلك وفقاً للشروط والأوضاع المقررة في المادة الرابعة من الدستور».

وواضح أن هذا النص قد واجه هذه الحالة ورسم اجراءات نقل صلاحيات ولي العهد إلى غيره على النحو التالي:

- ١- تبدأ هذه الاجراءات بإحالة الأمير الأمر إلى مجلس الوزراء لبحثه.
- ٢- وإذا تثبت مجلس الوزراء من فقدان ولي العهد لأحد الشروط أو للقدرة الصحية فعليه أن يحيل الامر فوراً إلى مجلس الأمة لاتخاذ قرار فيه.
- ٣- يعقد مجلس الأمة جلسة سرية خاصة للنظر في الموضوع والأمر عندئذ لا يخرج عن أحد الاحتمالات الثلاثة الآتية:

- إما أن يرى المجلس أن الحالة لا تستوجب نقل صلاحيات ولي العهد إلى غيره بصورة مؤقتة أو دائمة وعندئذ يغلق البحث في الموضوع.

- وإما أن يقرر المجلس بأغلبية خاصة هي أغلبية الأعضاء الذين يتألف

(١) أنظر القسم الثالث من هذه الدراسة وأنظر كذلك ما سنذكره بهذا الخصوص عند الكلام عن رئيس مجلس الوزراء.

منهم أن ولي العهد قد فقد فعلاً أحد الشروط اللازمة لتولي المنصب أو أنه فقد القدرة الصحية فيقرر تنحيته بصورة مؤقتة أو دائمة حسب ما إذا كان فقدان الشرط أو القدرة الصحية يرجح زواله (تنحية مؤقتة) أو لا يرجى زواله فيقرر تنحيته الدائمة وهنا ينتهي دور المجلس.

- تبدأ مرحلة أخرى يزكي فيها الأمير من يراه ممن تتوافر فيهم الشروط اللازمة لولاية العهد وتتبع نفس الاجراءات الواردة في المادة الرابعة من الدستور وفي قانون توارث الامارة على النحو السابق الاشارة إليه.

هذه هي الآثار المترتبة على فقدان ولي العهد لأحد الشروط اللازمة لشغل منصبه أو فقدانه للقدرة الصحية على مزاولة اختصاصاته.

ولنشر أخيراً إلى أن المادة الرابعة من قانون توارث الامارة تنص على أنه «إذا خلا منصب الأمير نودي بولي العهد أميراً».

وبالتطبيق لذلك، فعلى أثر وفاة المغفور له الأمير السابق عبد الله السالم الصباح، أصدر مجلس الوزراء إلى الأمة بياناً في ١٤/١١/١٩٦٥ جاء فيه «... إعمالاً لأحكام الدستور، والقانون الدستوري رقم ٤ لسنة ١٩٦٤... ينادى مجلس الوزراء بخليفة عبد الله السالم الصباح وولي عهده صاحب السمو الشيخ صباح السالم الصباح أميراً على البلاد...».

هذه هي الصورة الأولى الطبيعية والعادية لتولي مسند الامارة وهي «ولاية العهد».

ونتقل الآن إلى الصورة الثانية الاستثنائية لتولي مسند الامارة.

ثانياً : الصورة الاستثنائية «اختيار أمير البلاد مباشرة»:

إذا كانت الصورة السابقة وهي ولاية العهد هي المدخل الطبيعي والصورة العادية لتولي مسند الامارة، فإن هنالك صورة أخرى استثنائية متصورة الوقوع. وذلك في حالة خلو منصب الأمير لأي سبب من الأسباب، كالوفاة أو التنحية لفقدان أحد الشروط اللازمة فيه، قبل تمام تعيين ولي العهد.

فمن الواضح أن الطريق يكون مسدوداً في هذه الحالة أمام الصورة

الأولى لتولي مسند الامارة والتي يكون اللجوء اليها مستحيلا بالضرورة.
فما هو الحل عندئذ؟

واجهت هذه الحالة الفقرة الثانية من المادة الرابعة من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٤ في شأن أحكام توارث الامارة بقولها:

«إذا خلا منصب الأمير قبل تعيين ولي العهد، مارس مجلس الوزراء جميع اختصاصات رئيس الدولة لحين اختيار الأمير بذات الاجراءات التي يبايع بها ولي العهد في مجلس الامة وفقا للمادة الرابعة من الدستور. ويجب أن يتم الاختيار في هذه الحالة خلال ثمانية أيام من خلو منصب الأمير».

وواضح من هذا النص أنه في حالة خلو منصب الأمير قبل تعيين ولي العهد يمارس مجلس الوزراء جميع اختصاصات رئيس الدولة المنصوص عليها بالدستور ومنها اختصاص الامير في تزكية واحد ممن تتوافر فيهم الشروط اللازمة لولاية العهد وذلك باتباع ذات الاجراءات التي يتم بها تعيين ولي العهد. مع ملاحظة أن المجلس لن يختار في هذه الحالة وليا للعهد وإنما يختار مباشرة أميراً للبلاد. ويجب أن يتم هذا الاختيار في هذه الحالة خلال ثمانية أيام من خلو منصب الأمير^(١).

فإذا كان مجلس الأمة في غير دور الانعقاد وجبت دعوته فوراً قبل انقضاء الثمانية أيام.

كذلك فإذا وقع هذا العارض والفصل التشريعي قد انتهت مدته أو كان مجلس الأمة منحلاً ولم يكن في الامكان إتمام الانتخابات ودعوة المجلس الجديد خلال الأيام الثمانية ليقوم بمهمته في مبايعة الأمير، فلا مندوحة من دعوة المجلس القديم - الذي حل أو انتهت مدته - قبل انقضاء الايام الثمانية حتى يقوم بهذه المهمة الخطيرة وذلك على الرغم من عدم تصدى نصوص الدستور أو نصوص قانون توارث الامارة لمثل هذه الحالة. وذلك تقديراً لما قد ينجم عن طول الفترة التي يشغل فيها مسند الامارة من اضطراب وبلبلة، واستجابة لروح

(١) المادة الرابعة من قانون توارث الامارة.

التشريع واردة المشرع الذي حرص على ألا تطول تلك الفترة عن ثمانية أيام^(١).

هاتان هما صورتان:

الصورة العادية والصورة الاستثنائية اللتان يتم عن طريقهما ولاية مسند الامارة وتقلد منصب رئيس الدولة.

وقبل أن يمارس الامير صلاحياته الدستورية يؤدي أمام مجلس الامة وفي جلسة خاصة اليمين الدستورية الآتية:

«أقسم بالله العظيم أن أحترم الدستور وقوانين الدولة وأذود عن حريات الشعب ومصالحه وأمواله وأصون استقلال الوطن وسلامة أراضيه»^(٢). إلا أن العمل قد جرى على أن يدمج هذا اليمين في النطق الأميري. هذا وتحدد لرئيس الدولة عند توليته مخصصاته السنوية بقانون وذلك لمدة حكمه^(٣).

وكان أول قانون صدر من هذا النوع هو القانون رقم ٣٦ بتاريخ ١٤ / ١٢ / ١٩٦٢ الذي حدد مخصصات رئيس الدولة آنذاك بمئشرة ملايين دينار سنويا. وقد خفضها القانون الحالي رقم ٤ لسنة ١٩٦٦ إلى ثمانية ملايين دينار سنويا.

الفرع الثالث

كيفية انتهاء ولاية الأمير

تنتهي ولاية الأمير لمسند الامارة، إما نهاية طبيعية أو عن طريق التنحية.

أولاً - النهاية الطبيعية:

ليس هنالك أي حكم يجبر الامير على البقاء في منصبه رغما عنه، فبقاؤه

(١) أنظر في هذا الاتجاه يحيى الجمل منوه عنه أعلاه، ص ١٩١. وقد تصدت بعض الدساتير الملكية مثل هذه الحالة ونصت بصراحة على أنه «إذا كان مجلس النواب منحلا يجتمع المجلس القديم فوراً حتى يتم تعيين الملك، أنظر المادة ٤٦ من دستور المملكة الليبية الصادر في ٧ أكتوبر سنة ١٩٥١ والمعدل بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٦٣.

(٢) المادة ٦٠ من الدستور.

(٣) المادة ٧٨ من الدستور.

في هذا المنصب متروك لمحض ارادته . فكما أن له البقاء في المنصب متى توافرت فيه شروطه والقدرة الصحية على تحمل اعبائه ، فان له أيضا الحرية في أن يعتزل هذا المنصب على الرغم من توافر تلك الشروط . ولم يواجه الدستور أو قانون توارث الامارة هذه الحالة إلا أنها متصورة الوقوع .

ولسنا في حاجة إلى أن نشير هنا إلى أن ولاية الأمير تنتهي نهاية طبيعية بالوفاة . وفي حالة وفاة الامير أو اعتزاله لمنصبه وخلو مسند الامارة ، فإما أن يكون قد تم تعيين ولي العهد فينادى به أميراً للبلاد وإما العكس ، فيتعين اتباع نفس الاجراءات المنصوص عليها في المادة الرابعة من قانون توارث الامارة . والتي سبق أن أشرنا إليها عند الكلام عن الصورة الاستثنائية لتولي مسند الامارة .

ثانيا - التنحية :

وقد ينحى الأمير عن منصبه إما بصفة مؤقتة أو بصفة نهائية . وذلك حين يفقد أحد الشروط التي يجب توافرها فيمن يشغل هذا المنصب ، أو إذا فقد القدرة الصحية على ممارسة صلاحياته .

ففي مثل هذه الحالة جعلت المادة الثالثة من قانون توارث الامارة انتقال صلاحيات الامير إلى ولي العهد بصفة مؤقتة ، أو انتقال رئاسة الدولة ذاتها اليه نهائيا متوقفا على عرض مجلس الوزراء بعد التثبت من ذلك وقرار مجلس الأمة بأغلبية خاصة هي أغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس (وليس فقط أغلبية الاعضاء كما هو الحال بالنسبة إلى ولي العهد) . فلقد نصت هذه المادة على أنه :

«يشترط لممارسة الأمير صلاحياته الدستورية ألا يفقد شرطا من الشروط الواجب توافرها في ولي العهد . فإن فقد أحد هذه الشروط أو فقد القدرة الصحية على ممارسة صلاحياته ، فعلى مجلس الوزراء - بعد التثبت من ذلك - عرض الأمر على مجلس الأمة في الحال لنظره في جلسة سرية خاصة . فإذا ثبت للمجلس بصورة قاطعة فقدان الشرط أو القدرة المنوه عنها ، قرر بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم ، انتقال ممارسة صلاحيات الأمير إلى ولي العهد بصفة مؤقتة أو انتقال رئاسة الدولة اليه نهائيا» .

وبعد هذا العرض للأحكام الخاصة التي تتم عن طريقها ولاية الامير لمنصب الامارة، نتابع دراستنا لعناصر تكوين السلطة التنفيذية كما نظمها الدستور والقوانين المكملة له فننتقل إلى دراسة العنصر الثاني من عناصر هذه السلطة وهو الوزارة.

المطلب الثاني

الوزارة

LE MINISTÈRE

تمهيد وتقسيم :

الوزارة هي الجهة الحكومية الحاكمة فعلا من السلطة التنفيذية والمكونة من وزراء متضامنين في المسؤولية، يضمهم مجلس الوزراء الذي يرأسه أحدهم باسم رئيس الوزراء. وهي حجر الزاوية في النظام البرلماني الذي يتميز بالمركز الخاص للوزارة تجاه رئيس الدولة الذي يعينها من ناحية وتجاه السلطة التشريعية التي تسأل أمامها من ناحية أخرى، وهي الوسيط بين رئيس الدولة والبرلمان وهمزة الوصل بينهما أو على حد تعبير العلامة الفرنسي كاريه دبي مالبرج «الوزارة تتصل برئيس الدولة كما تتصل بالبرلمان». ولعل هذا المركز الخاص الذي تحتله الوزارة في النظام البرلماني، هو الذي دفع بعض الفقهاء إلى تسمية هذا النظام «بحكومة الوزارة»⁽¹⁾.

والحق أن دور رئيس الدولة في النظام البرلماني تحكمه مبادئ هي قبل كل شيء وليدة التطور التاريخي للنظام البرلماني في إنجلترا. ذلك التطور الذي أخذ في التدرج والنمو حتى قضى أو كاد على سلطة الملك. ولسنا هنا في مقام استعراض ظروف ذلك التطور التاريخي المعروف الذي أدى إلى ظهور الوزارة المسؤولة، إذ كلنا يذكر كيف أن البرلمان منذ ثورة ١٦٨٨ قد حصل على وسائل ضغط كثيرة في مواجهة السلطة التنفيذية، وتطور الأمر حتى وصل إلى فكرة

CF. Maurice Hauriou, op. cit. pp. 358 et Suivi.

(1)

الحكومة المسئولة أمام البرلمان والتي لا يمكنها أن تظل في الحكم دون الحصول على ثقته^(١).

ف رئيس الدولة في النظام البرلماني غير مسئول وذاته لا تمس تطبيقاً لمبدأ برلماني مستقر يجد أصوله في القاعدة الانجليزية المشهورة The King can do no wrong، أي أن الملك لا يمكن أن يخطيء والتي عبر عنها بعض فقهاء القانون الانجليزي بمثال تقليدي فقالوا: «إذا قتل الملك وزيرا من وزرائه فان رئيس الوزراء هو المسئول عن هذه الجريمة، أما إذا قتل الملك رئيس وزرائه فلا مسئولية على أحد».

إلا أن قاعدة عدم مسئولية الملك Le roi est inviolable تقابلها قاعدة برلمانية مستقرة مفادها «أنه حيث توجد السلطة توجد المسئولية وأن السلطان يزول لمن يكون مسئولاً» La où est la responsabilite la est le pouvoir .

وللتوفيق بين هاتين القاعدتين استقر المبدأ البرلماني القائل أن الملك يسود ولا يحكم Le roi régne mais ne Gouverne pas وأن الملك لا يتصرف منفردا The King cannot act alone فهو لا يحكم إلا بواسطة وزرائه الذين يتولون الجانب الفعلي من السلطة التنفيذية، والمسؤولين مسئولية تضامنية عن السياسة العامة للدولة أمام البرلمان، وكل منهم مسؤول مسئولية فردية عن أعمال وزارته. ولقد جاء الدستور الكويتي بحلول هي ركيزة النظام البرلماني، فنص في مادته ٥٤ على أن الأمير «ذاته مصونة لا تمس» ثم ربط هذه القاعدة بقاعدة أخرى أساسية، وردت في المادة ٥٥ من الدستور ومؤداها أن «يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه». ثم تحدث عن الوزارة في الفرع الأول من فصله الرابع من الباب الرابع وخصص لها إحدى عشرة مادة من مواد (هي المواد من ١٢٣ - ١٣٣).

ودراسة الوزارة وهي العنصر الثاني من عناصر السلطة التنفيذية تقتضي بحث مسألتين سندرسهما على التتابع.

- فنبداً بدراسة تكوين الوزارة.

- ثم ندرس المركز القانوني لأعضاء الوزارة.

(١) أنظر في هذا التطور M. Hauriou المرجع السابق ص ٣٧٠ وما بعدها.

الفرع الأول تكوين الوزارة

LA COMPOSITION DU CABINET

عناصر تكوين الوزارة حسب نص دستور الكويت ثلاثة :-

أولاً : رئيس مجلس الوزراء.

ثانياً : الوزراء.

ثالثاً : مجلس الوزراء الذي يضم رئيس مجلس الوزراء والوزراء جميعاً.

أولاً - رئيس مجلس الوزراء *Président du Conseil*

تمهيد وتقسيم:

على رأس الحكومة يوجد رئيس مجلس الوزراء ويحيط به الوزراء^(١). وأول ما ظهر منصب رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأول في إنجلترا. ذلك أن قلة معرفة الملك جورج الأول باللغة الانجليزية دفعت به إلى عدم حضور مجلس وزرائه منذ عام ١٧١٤ وتكررت هذه السابقة حتى أسفرت عن قاعدة استقرت في التقاليد الانجليزية مؤداها: أن الملك لا يحضر اجتماعات مجلس الوزراء بل يكتبها باحاطته علماً بنتيجة مناقشات ذلك المجلس.

ومن هنا ظهرت الحاجة إلى من يرأس مجلس الوزراء، وكان هذا الرئيس في عهد الملكية المطلقة هو أحد الوزراء المقربين عند الملك الذي يختاره ويكون تابعاً له أمثال Villiers دوق Buckingham الذي شغل هذا المنصب في عهد الملك جورج الأول والملك شارل الأول في بداية القرن السابع عشر.

إلا أن هذا التطور قد استمر خلال القرن الثامن عشر فصار Robert Walpole رئيساً فعلياً للوزارة *un premier Ministre de fait* عام ١٧٤٠. ثم استقرت بعد ذلك قاعدة اختيار الملك لرئيس الوزراء من بين زعماء الأغلبية

(١) اصطلاح رئيس مجلس الوزراء هو اصطلاح أت من التقاليد البرلمانية الفرنسية ظل مستعملاً منذ الجمهورية الثالثة حتى أن صدر دستور ١٩٥٨ مستعملاً اصطلاح الوزير الأول *Premier Ministre* وهو اصطلاح أت من التقاليد البرلمانية الانجليزية. والسبب في تغيير التسمية أنها ما عادت تنطبق على الواقع، ذلك أن دستور ١٩٥٨ قد أعطى رئاسة مجلس الوزراء لرئيس الجمهورية. أنظر Duverger منوه عنه أعلاه ص ٦٨٨.

البرلمانية وهو الذي يختار وزراءه ويشكل الوزارة التي يرأسها وتكون له وحده إمكانية الاتصال المباشر بالملك. وكان ذلك عام ١٨٠٣ عندما اختير William Peittit رئيسا للوزراء بحكم مركزه Premier Ministre de droit^(١).

والحق أن في دولة تأخذ بالنظام البرلماني لا مناص من وجود رئيس الوزارة خصوصا وأن مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة هي قاعدة من القواعد الأساسية في هذا النظام.

والنظام الدستوري في الكويت يأخذ أساسا بالنظام البرلماني ولذلك نجد الدستور يتحدث في أكثر من موضع عن رئيس مجلس الوزراء.

وستكلم عن: دور رئيس الدولة في تعيين رئيس مجلس الوزراء. ثم عن أهمية الدور الذي لرئيس مجلس الوزراء في النظام الدستوري في الكويت.

أ- دور الأمير في تعيين رئيس مجلس الوزراء:

تقول المادة ٥٦ من الدستور «يعين الأمير رئيس مجلس الوزراء بعد المشاورات التقليدية ويعفيه من منصبه».

وواضح من هذا النص أن رئيس الدولة يمارس دورا أساسيا في اختيار رئيس مجلس الوزراء. فالأمير حر في اختيار شخص معين لهذا المنصب لا قيد عليه في هذا الاختيار سوى ما أورده الدستور من اشتراط أن يكون تعيين الأمير لرئيس مجلس الوزراء بعد المشاورات التقليدية، وهي المشاورات «التي يستطلع بموجبها رئيس الدولة وجهة نظر الشخصيات السياسية صاحبة الرأي في البلاد وفي مقدمتها، رئيس مجلس الأمة ورؤساء الجماعات السياسية، ورؤساء الوزارات الشائقين الذين يرى رئيس الدولة من المفيد أن يستطلع رأيهم، ومن اليهم من أصحاب الرأي السياسي^(٢)». والدستور وإن كان قد ألزم الأمير بالاستشارة إلا أنه لا يلزمه بنتيجة هذه الاستشارة. فبعد أن يجري الاستشارة ويستطلع الرأي يتخذ الأمير القرار الذي يريده حتى لو كان مخالفا لما أدلى به بعض أو جميع من استطلع رأيهم^(٣).

CF. M. Hauriou. op. cit. pp. 370 - 371.

(١)

(٢) تعليق المذكرة التفسيرية على المادة ٥٦ من الدستور.

(٣) أنظر في هذا الاتجاه الدكتور يحيى الجمل منوه عنه أعلاه ص ٣٢١.

والحق أن هذه المشاورات قد فقدت قيمتها كقيود يرد على سلطة الأمير في هذا المجال. ذلك أن تطبيق النظام قد أسفر عن تقليد يجوز بمقتضاه أن يعين الأمير ولي العهد كرئيس لمجلس الوزراء، وهذا ما جرى عليه العمل منذ صدور الدستور إلى يومنا الحاضر.

أضف إلى ذلك أن مبدأ اختيار رئيس مجلس الوزراء من زعماء الأغلبية - وهو مبدأ أساسي وثابت في النظام البرلماني التقليدي - لا يمكن إعماله في الكويت وذلك لعدم وجود التنظيم الحزبي فيها.

ويصدر الأمير بتعيين رئيس مجلس الوزراء أمراً أميرياً، وكذلك يتم إعفاؤه بأمر أميرى وليس بمرسوم. والعلة في ذلك أن التعيين يتم في لحظة لا يوجد فيها رئيس مجلس وزراء ومن ثم فلا يوجد فيها وزراء حتى يمكن تصور توقيعهم على قرار التعيين إلى جانب توقيع الأمير، كما أنه ليس من المقبول أن يوقع رئيس مجلس الوزراء على أمر إعفائه من منصبه^(١).

ويترب على إعفاء رئيس مجلس الوزراء من منصبه أياً كانت صورة هذا الإعفاء، إقالة الوزارة كلها أي إعفاء سائر الوزراء من مناصبهم وتشكيل وزارة جديدة^(٢).

وواضح مما تقدم أن دور الأمير في تعيين رئيس مجلس الوزراء دور أساسي وواضح. فهو في ظل الظروف الحالية يستقل باختيار رئيس مجلس الوزراء استقلال كاملاً.

ب- الدور الذي لرئيس مجلس الوزراء في النظام الدستوري بالكويت:
إن الدور الذي يقوم به رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني هو دور

(١) ويرى بعض الفقهاء الفرنسيين مثل هوريو: أن قرار تعيين رئيس مجلس الوزراء يجب أن يوقعه رئيس الوزراء الأسبق الذي يظل لتصرف العاجل من شؤون وزارته. أنظر مؤلفه السالف الذكر ص ٤٠٢.. أما الفقيه الفرنسي Esmein فقد ذهب إلى أبعد من ذلك حين اعترف للوزراء بالحق الكامل في أن يوقعوا على قرار تعيينهم في نفس الوقت الذي يوقعون فيه على قرار إعفاء سلفهم.

أنظر: Esmein op. cit. 8ème édit, tome 1, P. 238, note 107.

(٢) أنظر المادة ١٢٩ من الدستور.

له أهمية كبرى. فرئيس الوزراء في إنجلترا هو الرئيس الفعلي للبلاد. وقد وصفته الكاتبة الفرنسية Moncia Charlot بالملك المؤقت Monarque temporaire^(١) ويصفه الكاتب F. W. Benemy بالملك المنتخب "The elected monarch"^(٢) ويشاركهم هذا الرأي كثير من الكتاب أمثال H. LASKI و Sir ivor jenings^(٣). ولعل السر في تمتع رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني بهذا الدور المهم هو كونه - في الأصل - زعيما لحزب الأغلبية داخل البرلمان، إلى جانب كونه رئيسا للوزارة مما يجعل في الدولة البرلمانية نوعا من الازدواج الحكومي. بمعنى أنه يوجد في نفس الدولة رئيسان: رئيس الدولة ورئيس الحكومة^(٤).

(١) C.F. M^{me} Monica charlot: La vie politique dans L'Angleterre d'aujourd'hui.

(٢) Cf. FW Benemy: the elected monarch: the developement of the power of the prime minister, London, 1966.

وأنظر كذلك في دور رئيس الوزراء في النظام الانجليزي:

G. Mary: La grand-Bretagne vit-elle sous un régime présidentiel R.-D. P., 1969; P. 5 et S.

(٣) وبمناسبة كلامنا عن رئيس مجلس الوزراء نجد بنا أن نشير إلى أن الحرب العالمية الأولى وما جلبته معها إلى أوروبا من أزمات سياسية واقتصادية واجتماعية، بعيدة المدى قد زادت من أهمية رؤساء الوزارات في الدول الأوروبية والدور الذي يقومون به، إلى درجة أن بعضهم قد تحول إلى دكتاتور مطلق ومن الأمثلة على ذلك: أن موسوليني Mussoliné في إيطاليا، و Primo de Riviéro بريمو دوريفيرو في أسبانيا والمارشال بلسيدسكي Maréchal Pilsudski في بولونيا، ما كان كل منهم سوى دكتاتور في ثوب رئيس وزراء يجب خلفه رئيس دولة ملكا كان أو رئيس جمهورية. وفي فرنسا نجد أن بوانكاريه M. Poincaré قد مارس ما بين عامي ١٩٢٦ - ١٩٣٠ سلطة دكتاتورية حقيقية، على الرغم من الاحتفاظ بالنظام البرلماني دون أي تعديل. أنظر في كل ذلك العميد موريس هوريو في كتابه الموجز في القانون الدستوري منوه عنه أعلاه الطبعة الثانية ص ٤٠٧، ٤٠٨.

(٤) والواقع أن كون رئيس مجلس الوزراء زعيما للأغلبية داخل البرلمان يلقي عليه عبء قيادة هذه الأغلبية وتوجيهها نحو العمل المنتج والمحافظة على تماسكها والدفاع عن أفرادها الذين تتكون منهم وزارته. ولقد أشار إلى هذه المهمة الميسونارديه في خطبته التي ألقاها أثناء انتخابات مايو ١٩٣٢ بقوله: «سأدافع بكل قوة عن أخواني ضد الهجمات التي توجه اليهم بدون وجه حق، وبمساعدة زملائي الوزراء سأظهر للبلاد الخدمات التي يمكن أن تؤديها أغلبية ودية وللحكومات ذات النية الطيبة». أنظر الدكتور مصطفى كامل في مؤلفه «شرح القانون الدستوري» دار الكتاب العربي بمصر، الطبعة الثانية ١٩٥٢ ص ٢٣٢.

ولو حاولنا الان تحديد الدور الذي لرئيس مجلس الوزراء في النظام الدستوري في الكويت لوجدنا أنه دور على قدر كبير من الأهمية. فهو وإن كانت التقاليد قد جرت في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني على اعتبار رئيس الوزراء هو الأول من بين متساويين Le premier entre égaux ، وهو وإن لم يكن من الناحية الدستورية رئيسا اداريا أعلى للوزراء بما يقتضيه ذلك من نظام التبعية، إلا أنه في الواقع رئيسهم السياسي الذي يمثل حجر الزاوية في الحكومة البرلمانية. فهو الذي يختارهم وهم يعرفون أن بقاءهم في مناصبهم الوزارية رهين تعاونهم معه ومدى رضائهم عنهم؛ وعلى عاتقه يقع تحقيق الانسجام بين نشاطات الوزارات المختلفة، وهو الذي يرأس جلسات مجلس الوزراء ويدير المناقشات فيها، وهو الذي يمثل السياسة العامة للحكومة وهو الذي يفترض فيه أن يدافع عن سياسة الحكومة الداخلية والخارجية أمام البرلمان، وهو الذي يتكلم باسم الحكومة وأغوائه من منصبه يعني إعفاء الوزارة كلها وإقالتها. ولا شك أن ما جرى عليه العمل من اختيار ولي العهد وأمير البلاد المستقبل رئيسا لمجلس الوزراء يجعل منه رئيسا فعليا لهم له في نفوسهم ما يترتب على هذا المركز من هبة وما لآراء شاغله من تأثير. ومن هنا كانت الخشية من أن تتحول قرارات مجلس الوزراء من قرارات صادرة عن هيئة جماعية من الناحية النظرية إلى قرارات فردية في واقع الأمر. وهذا لا بد وأن يؤدي إلى تغييرات جوهرية في كيان الدستور نفسه^(١).

= ولقد أشار نارديه إلى الأعباء التي تقع على عاتق رئيس الوزارة بقوله في مجلس النواب الفرنسي في جلسة ١٧ مارس عام ١٩٣٠ أنه وفي الواقع الحاضر يقع على رئيس الوزارة أعباء جسام، ففي خارج المجلس يطلب منه أن يهتم بالآلاف المسائل. فهناك مسألة القمح ومسألة النبيذ ومسألة الصوف إلى آخر ذلك، والحق كيف يمكنه أن يعالج كل هذه المسائل بتفعل وأغ إذا كان يقضي كل وقته على مقاعد البرلمان، يتكلم طول الصباح في مجلس النواب ويجب عليه أن يفعل نفس الأمر بعد الظهر أمام مجلس الشيوخ، فهو والحالة هذه لا يجد الوقت الكافي لمعالجة المسائل التي تعرض له، ومن أجل ذلك يجب أن يوجد وكيل برلماني لرئاسة الوزارة. أنظر نفس المرجع السابق ص ٢٣٢.

(١) أنظر ما سنذكره عند التحدث عن حق مجلس الامة في إعلان عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء.

وتمكيناً لرئيس مجلس الوزراء من الاشراف على السياسة العامة للحكومة، وتوفير الانسجام بين أعمال الوزارات، وتحقيق رقابة ذاتية يمارسها على الوزارات المختلفة من ناحية، وعدم جواز أن يسحب مجلس الأمة الثقة منه عند الاقتضاء من ناحية أخرى، رؤي ألا يشغل بجانب رئاسة مجلس الوزراء أية وزارة^(١).

ولنشر أخيراً إلى أنه يجوز تعيين نائب لرئيس مجلس الوزراء إذا اقتضت الضرورة ذلك. غير أن هذا النائب يجب - حسبما تقضى به المذكرة التفسيرية من الدستور - أن يكون من بين الوزراء وضمن عددهم الدستوري وليس من خارجهم^(٢).

ثانياً : الوزراء : Les Ministres

بجانب رئيس مجلس الوزراء يوجد الوزراء. وهم إما أن يكونوا وزراء على رأس وزارات يديرونها ويمثلونها لدى مجلس الأمة ولجانة المختلفة ويسألون عن أعمالها مسؤولية سياسية فردية أمام مجلس الأمة، وإما أن يكونوا وزراء بدون وزارة *Ministre sans portefeuille* وهؤلاء لا تسند اليهم إدارة أية مصلحة ويلجأ إلى إدخالهم في الوزارة إما للاستفادة من خبراتهم أو بقصد أن يدخل بالوزارة أكبر عدد ممكن من ممثلي المجموعات البرلمانية والاحزاب السياسية، ومن ثم إيجاد أغلبية برلمانية تسند الوزارة. والوزراء بلا وزارة أعضاء في الوزارة يحضرون جلسات مجلس الوزراء ويشاركون في مناقشاته واتخاذ قراراته ويشاركون في مسؤولية الحكم، وهم ما لسائر الوزراء من حقوق عدا تولى وزارة معينة بطبيعة الحال.

ومن هنا يجب التمييز بينهم وبين ما يسمون بوزراء دولة *Ministres d'État*. ذلك أن وزير الدولة هو لقب كان ملوك فرنسا يمنحونه لشخص يثق به الملك ويكون بمثابة مستشار له في المسائل التي تعنى رئيس الدولة، بالاضافة إلى توقيعه الى جانب توقيع الملك على مراسيم تعيين الوزراء^(٣). ويطلقون في

(١) المادة ١٠٢ من الدستور. وهذا هو الغالب في إنجلترا وفرنسا.

(٢) تعليق المذكرة التفسيرية على المادة ٥٦ من الدستور.

M. Hauriou. op. cit. p. 401 Note 23.

(٣)

الكويت خطأ لقب وزير دولة على من هو في الحقيقة وزير بلا وزارة. وتقضي المادة ٥٦ من الدستور الكويتي بأن يكون تعيين الوزراء بمرسوم أميري بناء على ترشيح من رئيس مجلس الوزراء. كما أن عزل أحدهم يتم بمرسوم يوقع عليه الأمير ورئيس مجلس الوزراء. وذلك على خلاف تعيين رئيس مجلس الوزراء وعزله اللذين يتمان بأمر أميري كما سبق القول.

ولكن هل للأمير أن يعترض على من اختارهم رئيس مجلس الوزراء للتعاون معه وأن يستبعد وزيراً يرى رئيس مجلس الوزراء أن يضمه إلى وزارته؟ واجابتنا على هذا السؤال هي بالإيجاب: وذلك استناداً على ما يأتي:

١- أن النظام الكويتي هو نظام برلماني أورلياني - كما سبق القول - يجعل لرئيس الدولة سلطات واسعة ويقرر مسئولية الوزراء التضامنية والفردية أمام الأمير، ومن ثم فهو يبعد عن منطق النظام البرلماني التقليدي الذي يرى بعض الفقهاء أن رئيس الدولة ملزم في ظل قواعده بتعيين الوزراء الذين يقترحهم عليه رئيس وزرائه^(١).

٢- ويبدو أننا - أمام هذه الفرضية - في مواجهة حقين متقابلين: - حق رئيس مجلس الوزراء في اختيار زملائه الذين يريدهم معه والذين يأنس فيهم الكفاءة والمقدرة على التعاون معه ومع بعضهم ، وهو حق طبيعي له طالما أن الوزراء مسؤولون بالتضامن عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسئول مسئولية فردية عن أعمال وزارته.

- وحق رئيس الدولة في اختيار وزرائه من الناحية الأخرى إذ هم يستمدون سلطاتهم من المرسوم الصادر منه بتعيينهم. فضلاً عن الصلة المباشرة التي لهم برئيس الدولة والتعاون الذي يجب أن يطمئن إليه ويرضى عنه من يرأس السلطة. وليس من المنطق إذن إجبار رئيس الدولة على التعاون مع شخص لا يريده.

وللتوفيق بين هذين الحقين فلا مندوحة من الاعتراف لرئيس الدولة بالحق في الاعتراض على أحد من اختارهم رئيس مجلس الوزراء للتعاون معه

CF. Duverger; op. cit., p. 690.

(١)

في شغل أحد المناصب الوزارية في وزارته. ولكن ذلك لا يصل إلى حد إمكانية رئيس الدولة في أن يفرض شخصا معيناً بالذات على رئيس مجلس الوزراء لشغل منصب من المناصب الوزارية، لأن هذا يتعارض مع حق رئيس مجلس الوزراء في اختيار من يتعاون معه لا مكان السير على سياسة منسجمة، كما يتعارض أيضا مع قواعد المسؤولية السياسية التضامنية للوزارة^(١). ونخلص من ذلك إلى أن تعيين الوزراء يجب أن يكون نتيجة اتفاق تام بين رئيس مجلس الوزراء وبين الأمير، وهذا ما يبعد النظام الدستوري في الكويت عن نظام الجمهورية الفرنسية الرابعة ويقربه جزئيا من نظام الجمهورية الخامسة^(٢). وهذا ما جرى عليه العمل في مصر في ظل دستور ١٩٢٣ على الرغم من أن أحداً لا يشكك في الصيغة البرلمانية لهذا النظام^(٣).

ونعود فنقول أن المشرع الدستوري في الكويت لم يتبن القاعدة التي تتضمنها عادة الدساتير الملكية والتي تقضي بعدم جواز أن يلي الوزارة أحد أعضاء البيت المالكة. وهذا يعني جواز تعيين أعضاء الاسرة المالكة في الكويت وزراء من خارج مجلس الامة^(٤).

(١) أنظر، مصطفى كامل، المرجع السابق الإشارة اليه ص ٢١٥. والحق أن فترة تشكيل الوزارة تنسم عادة بالاتصالات المستمرة بين رئيس الدولة من ناحية ورئيس مجلس الوزراء من ناحية أخرى، وإذا كانت الأوراق والوثائق الرسمية في الكويت لا تحمل حتى الان في طياتها ترشيحا واعتراضا على ترشيح فذلك راجع إلى أن تبادل الرأي شفاهة يجنب المسؤولين حدوث مثل ذلك.

(٢) فيما يخص نظام الجمهورية الخامسة أنظر: CF. Duverger; op. cit., p. 733.

(٣) ومن مظاهر ذلك أن الملك فؤاد الأول قد رفض الموافقة على تعيين علي الشمس وزيرا في وزارة سعد زغلول، ولكن حين اقترح سعد اثر ذلك تعيين الغرابي وافق الملك فؤاد على طلب رئيس وزرائه، وكذلك رفض الملك فؤاد تعيين حافظ عفيفي وزيرا للصحة سنة ١٩٢٦. كما أن الملك فاروق قد رفض تعيين يوسف احمد الجندي وزيرا في وزارة النحاس. بل أن الأمر قد ذهب في مصر إلى أبعد من ذلك وهو الاعتراف بحق الملك في أن يرفض تعيين عضو في مجلس الشيوخ إذا اقترحت عليه الوزارة ذلك. أنظر مصطفى كامل ص ٢١٥ وما بعدها.

(٤) المذكرة التفسيرية للدستور تحت عنوان «جعل الدستور حجر الزاوية في كفالة الاستقرار في الحكم» الفقرة الثانية، وأنظر كمثل للدستور تبنى قاعدة المنع، الدستور الليبي الصادر في ٧ أكتوبر ١٩٥١ والذي تقضى مادته ٨٢ بأن «لا يلي الوزارة أحد أعضاء البيت المالكة».

كذلك لم يأخذ الدستور الكويتي على نحو مطلق بالقاعدة البرلمانية التي توجب أن يختار الوزراء من بين أعضاء البرلمان - وعلى وجه التحديد - من بين أعضاء الأغلبية، ومن ثم تمتع تعيين وزراء من خارج البرلمان .

ولم يسلك كذلك مسلك دستور فرنسا الحالي الذي لا تميز مادته ٢٣ تعيين وزراء من بين أعضاء البرلمان وهو ما تسلكه عادة الدساتير الرئاسية^(١) .

ولكنه اتخذ موقفا توفيقيا وسطا بين الاتجاهين . فأجاز اختيار الوزراء من بين أعضاء مجلس الأمة ومن غيرهم^(٢) . ولقد أسهبت المذكرة التفسيرية - وهي بصدد التصوير العام لنظام الحكم - في تبرير هذا الموقف وشرح الحكمة منه بقولها :

« اقتضت ظروف الملاءمة ومراعاة واقع الكويت كذلك ألا يؤخذ على نحو مطلق بالقاعدة البرلمانية التي توجب أن يختار الوزراء من بين أعضاء البرلمان، ومن ثم يمتنع تعيين وزراء من خارج البرلمان، وهي قاعدة ترد عليها استثناءات متفاوتة في بعض الدساتير البرلمانية. لهذا لم يشترط الدستور أن يكون الوزراء «نصفهم على الأقل» من أعضاء مجلس الأمة، تاركا الأمر لتقدير رئيس الدولة في ظل التقاليد البرلمانية التي توجب أن يكون الوزراء قدر المستطاع من أعضاء مجلس الأمة. وفي ذلك أيضا مراعاة لتلك الحقيقة الحتمية وهي قلة عدد أعضاء مجلس الأمة (وهم خمسون عضوا) تبعا لعدد السكان، مما قد يتعذر معه وجود العدد الكافي من بين هؤلاء الأعضاء لسد حاجة البلاد من الوزراء اللازمين لحمل أعباء الدولة في هذه المرحلة التاريخية من حياتها، مع ضرورة

(١) تنص المادة ٢٣ من دستور فرنسا الصادر عام ١٩٥٨ على الآتي:

"Les fonctions de membre de gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire .."

أنظر دراسة قيّمة بهذا الصدد لدومشل:

A. Demichel: "de l'incompatibilité entre les fonctions de ministre et le mandat parlementaire R.D.P. 1960. P. 616 et Suivi.

(٢) المادة ٥٦ من الدستور.

احتفاظ المجلس كذلك بعدد من الأعضاء القادرين على أداء رسالة هذا المجلس ولجانته المتعددة. لذلك كله قررت الفقرة الثانية من المادة ٥٦ من الدستور أن «يكون تعيين الوزراء من أعضاء مجلس الأمة ومن غيرهم» وبذلك يكون التعيين وجوبيا من الفئتين في ضوء الأصل البرلماني المذكور والتقاليد البرلمانية المنوه عنها. ومقتضى ذلك - كما سبق القول - التوسع قدر المستطاع في جعل التعيين من داخل مجلس الأمة.

وإيراد هذا الحكم الخاص بتعيين وزراء من غير أعضاء مجلس الأمة، مع تعمد ترك ما تتضمنته الدساتير الملكية عادة من نص على أن «لا يلي الوزارة أحد أعضاء البيت المالكة»، «أو أحد من الأسرة المالكة» يؤدي إلى جواز تعيين أعضاء الأسرة الحاكمة وزراء من خارج مجلس الأمة. وهذا هو الطريق الوحيد لمشاركتهم في الحكم نظرا لما هو معروف من عدم جواز ترشيح أنفسهم في الانتخابات حرصا على حرية هذه الانتخابات من جهة، ونأيا بالأسرة الحاكمة من التجريح السياسي الذي قلما تتجرده منه المعارك الانتخابية من جهة ثانية.

ويشفع لهذا الاستثناء في أسلوب الحكم البرلماني بالنسبة إلى الكويت بصفة خاصة كون الأسرة الحاكمة من صميم الشعب تحس بإحساسه ولا تعيش في معزل عنه. كما يشفع له أيضا كون عدد سكان دولة الكويت قد استلزم الأخذ بنظام المجلس الواحد. فلم يعد هناك مجلس ثان (مجلس شيوخ أو مجلس أعيان) يمكن لأعضاء البيت الحاكم الاسهام عن طريق التعيين فيه في شؤون الدولة العامة.

ويستفاد من ذلك ومن الأعمال التحضيرية للدستور ومناقشته في المجلس التأسيسي الأمور الآتية:

- ١ - أن الأصل هو التعيين من بين أعضاء مجلس الأمة والاستثناء جواز تعيين الوزراء من غيرهم.
- ٢ - أنه يجوز اختيار الوزراء من غير أعضاء مجلس الأمة. غير أنه لا يجوز أن يكون جميعهم من خارج المجلس.
- ٣ - يجب التوسع في اختيار الوزراء من بين أعضاء مجلس الأمة.

ويجدر بنا الإشارة ونحن بهذا الصدد إلى أن الدستور لم يضع حداً أعلى لعدد الوزارات بل أعطى للسلطة التنفيذية سلطة تقديرية في إنشائها وذلك تحت رقابة مجلس الأمة، الذي يستطيع أن يرفض طلبات الاعتماد التي يستلزمها ذلك الانشاء^(١).

وعلى خلاف ذلك نجد أن الدستور قد وضع قيوداً على حجم الوزارة حين جعل الحد الأعلى لعدد الوزراء لا يزيد على ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة. ومن ثم لا يجوز أن يتجاوز عدد الوزراء جميعاً - بوزارة أو بدون وزارة - ستة عشر وزيراً نظراً لكون عدد أعضاء مجلس الأمة خمسين عضواً^(٢). وهذا ضابط كان لا مندوحة من وجوده. ذلك أن الدستور قد نص في المادة ٨٠ على أن «يعتبر الوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم»، فكان لا بد من وضع حد أعلى لعدد الوزراء. وهو ما قرره الفقرة الأخيرة من المادة ٥٦ بقولها «لا يزيد عدد الوزراء جميعاً على ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة». وبهذا التحديد لا يكون هنالك خوف من إغراق المجلس - وعدد أعضائه أصلاً خمسون عضواً - بأعضاء غير محددى العدد من الوزراء المعينين من خارج المجلس مما يخشى معه المساس بشعبية مجلس الأمة أو بأهميته قراراته^(٣).

هذا ولعله من المفيد أن نذكر أخيراً أنه في الأنظمة البرلمانية التي تأخذ بالنظام الحزبي تكون حرية رئيس الدولة ورئيس الوزراء في اختيار الوزراء مقيدة من الناحية العملية، بضرورة اختيار الوزراء من أعضاء حزب الأغلبية وإلا تعذر على الوزراء البقاء في الحكم^(٤).

والوضع ليس كذلك في الكويت. فلا شك أنه في غيبة التنظيم الحزبي، وتعقيد إجراءات طرح الثقة بالوزراء على أفراد وعدم النص على إسقاط

(١) المادة ٧٣ من الدستور.

(٢) المادة ٥٦ من الدستور.

(٣) المذكرة التفسيرية للدستور تحت عنوان «جعل الدستور حجر الزاوية في كفالة الاستقرار في

الحكم» الفقرة ٥.

CF. Duverger. op. cit. p. 690.

(٤)

الوزارة بكاملها بقرار عدم ثقة يصدره مجلس الأمة. والقيود التي وضعها الدستور واللائحة الداخلية للمجلس على استعماله لحقه في إعلان عدم إمكان تعاونه مع رئيس مجلس الوزراء^(١)، كل ذلك جعل سلطة الأمير في اختيار وزرائه سلطة واسعة لا يحدّها سوى اشتراط ترشيح رئيس مجلسهم وتوقيع على مرسوم تعيين الوزير إلى جانب توقيع الأمير.

ومتى شيكلت الوزارة يتعين عليها أن تقدم فوراً برنامجها إلى مجلس الأمة^(٢)، إلا أن الدستور لم يذهب في هذا المضممار إلى حد الأخذ بالقاعدة

(١) أنظر في تفصيل ذلك ما ستقوله عند التحدث عن ميكانيكية العلاقة بين السلطات.

(٢) المادة ٩٨ من الدستور: ولقد ثارت أزمة حادة بين مجلس الأمة الكويتي والحكومة حول ما إذا كان الخطاب الأميري المنصوص عليه في المادة ١٠٤ من الدستور يغني عن تقديم برنامج الحكومة ويعفى الحكومة من هذا الالتزام.

واحتكم إلى كلية الحقوق التي رشحتنا نحن والأستاذ الدكتور طعيمة الجرف لابداء الرأي في الموضوع وقد تقدم الأستاذ طعيمة الجرف بمذكرة للجنة التشريعية نشرت في إحدى الصحف اليومية، وتقدمنا نحن بالمذكرة التي نورد نصها الحرفي وننبه إلى أن المذكرتين تحملان نفس المضمون تقريباً:

مذكرة حول تطبيق المادتين ٩٨، ١٠٤ من الدستور الكويتي.

مقدمة: في عناصر المسألة:

نص دستور الكويت الصادر في ١١ نوفمبر سنة ١٩٦٢، في المادة ٩٨ منه على أن «تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامجها إلى مجلس الأمة، وللمجلس أن يبدي ما يراه من ملاحظات بصدد هذا البرنامج».

وجرى نص المادة ١٠٤ منه بأن:

«يفتح الأمير دور الانعقاد السنوي لمجلس الأمة ويلقى فيه خطاباً أميرياً يتضمن بيان أحوال البلاد وأهم الشؤون العامة التي جرت خلال العام المنقضى وما تعتمزم الحكومة اجراءه من مشروعات واصلاحات خلال العام الجديد.

وللأمير أن ينب عنده في الافتتاح أو في الخطاب الأميري رئيس مجلس الوزراء». والسؤال المطروح بهذا الصدد هو:

هل يمكن أن تغني المادة ١٠٤ عن المادة ٩٨؟

ويعبارة أخرى:

هل يجوز أن يكتفى بالخطاب الأميري وفقاً لما ورد في المادة ١٠٤ من الدستور بحيث تعفى =

البرلمانية التي تشترط لبقاء الوزارة في الحكم طرح موضوع الثقة بها على المجلس، بل اكتفى بإبداء المجلس ملاحظاته بصدده هذا البرنامج وتبليغها للحكومة التي

= الحكومة من أن تقدم برنامجها إلى مجلس الأمة طبقا لما ورد في المادة ٩٨؟

في سبيل قول كلمتنا في هذه المسألة وللإجابة على السؤال المطروح، يتعين علينا البحث: أولا- في ماهية النصين وما يمكن أن يثار حولها من ملاحظات. وترتيباً على ذلك ينقسم بحثنا إلى قسمين:

القسم الأول: في ماهية النصين وما يثيرانه من ملاحظات.

القسم الثاني: التقرير الذي تنتهي إليه بصدده المسألة المطروحة.

القسم الأول

في ماهية النصين وما يثيرانه من ملاحظات

لا يخفى أن إيراد النص في الدستور على أمر من الأمور يدل على الأهمية الخاصة لهذا الأمر عند واضعي الدستور. ونعرض الآن لدراسة ماهية النصين (٩٨، ١٠٤) وما يثيرانه من ملاحظات بغية التعرف على الإرادة الحقيقية للمشرع في المسألة المعروضة.

أولاً- استنتاج من دلالة ألفاظ النصين وتراكيبها والغاية التي يتوخاها المشرع من وضعهما: ان أول ما يلجأ إليه الباحث لاستخلاص معاني النصوص الدستورية هو دلالة ألفاظ هذه النصوص وتراكيبها.

١- ولورجعنا إلى النصين محل البحث لوجدنا أن نص المادة ١٠٤ يشير إلى خطاب الأمير، وهو على ما يبدو من ظاهر النص، مجرد بيان سياسي عام، لا يتوجه به الأمير (بصفته رئيساً للدولة يملك توجيه مؤسساتها السياسية المختلفة إلى ما يراه) إلى مجلس الأمة فقط، بل إلى المجلس والوزارة معاً، بل إلى الأمة جمعاء، وذلك بمناسبة افتتاح دور الانعقاد السنوي للمجلس المذكور بقصد بيان أحوال البلاد وأهم الشئون العامة وما حققه النظام خلال العام المنصرم وما يقدر سيموه اجراءه خلال العام الجديد من اصلاحات لازمة وضرورية.

والأمير يقوم بذلك ليس بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية، بل بصفته رئيساً للدولة يسود ولا يحكم. وذاته مصونة لا تمس (المادتان ٥٤، ٥٥) وبالتالي لا يمكن أن يكون خطابه موضع مسئولية.

ومن ثم فالأمير حين ينيب عنه، في افتتاح أو في إلقاء الخطاب الأميري، رئيس مجلس الوزراء، فان هذا الأخير لا يتقدم إلى مجلس الأمة باسم الحكومة بل باسم الأمير رئيس الدولة. وهذا ما يؤكد أن المشرع الدستوري قد فرق بين الخطاب الأميري وبرنامج الوزارة.

٢- ولورجعنا إلى نص المادة ٩٨ لوجدناه يتكلم عن «برنامج وزاري» ومن المفروض أن

لا بد وأن تحمل هذه الملاحظات المكان اللائق بها وبالمجلس المذكور. وفي هذه النقطة يقترب الدستور الكويتي مما هو معمول به في فرنسا منذ عام ١٩٦٦.

= الشارح عندما يستعمل ألفاظا معينة إنما يستعملها في معناها الاصطلاحي. وإذا كان الأمر كذلك فإن ورود عبارة «تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامجهما . . .» يعني التزام الوزارة بأن تقدم بخطة عمل تفصيلية (وهذا مالا يشترط في الخطاب الأميري) يناقشها المجلس جملة وتفصيلا، ثم يضع ملاحظاته مكتوبة ويبلغها - كما ورد في تعليق المذكرة التفسيرية - رسميا للحكومة التي يجب عليها - وهي المسئولة في النهاية أمام المجلس - أن تحمل هذه الملاحظات المكان اللائق بالمجلس المذكور (تعليق المذكرة على المادة ٩٨).

فالدستور وإن لم يعترف للمجلس برقابة سابقة على الوزارة ذلك أنه استعاض بثقة رئيس الدولة في تشكيل الوزارة عن حصولها على ثقة مجلس الأمة عقب كل تجديد لانتخابات هذا المجلس ولم يشترط لبقاء الوزارة في الحكم أن يوافق المجلس على برنامجها، إلا أنه اعترف للمجلس برقابة الوزارة لاحقة على أعمالها التي تكون مسئولة عنها أمامه. وهذه الرقابة لا يمكن أن تتحقق إلا إذا تقدمت الوزارة ببرنامجه إلى مجلس الأمة ويكون وعاء لتلك المسئولية ونقطة البدء في تحديد العلاقة بين مجلس الأمة والوزارة.

وهذا ما هدف نص المادة ٩٨ الى تحقيقه. وهو ما يؤكد أن المشرع الدستوري قد أفصح عما عناه ببرنامجه الحكومة وأن هذا البرنامج شيء والخطاب الأميري شيء آخر وأن الثاني لا يفنى عن الأول بأي حال من الأحوال.

ثانيا - استنتاج من تسيق النصوص وموضعها من الوثيقة الدستورية:

إن ضرورة استظهار قصد ارادة المشرع الدستوري يدفعنا إلى أن نحاول قدر المستطاع فهم كل من النصين موضوع البحث (مادة ٩٨، ١٠٤) على ضوء موضعه من الوثيقة الدستورية.

ولو ألقينا نظرة شمولية على تلك الوثيقة لوجدنا أن مادتها ٩٨ قد وضعت على رأس مجموعة من المواد (المواد من ٩٩ - ١٠٣) تتكلم جميعها عن مدى العلاقة بين المجلس والوزارة، وحدود الرقابة اللاحقة التي يمارسها على أعمالها وتشير إلى وسائله في مواجهتها من حق توجيه الأسئلة، إلى الوزراء وإلى رئيس مجلسهم والاستجابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم والمسئولية الفردية للوزراء، وتقدير عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء.

أما المادة ١٠٤ من الدستور فقد جاءت متصدرة لمجموعة أخرى من المواد، تتحدث كلها عن العلاقة ما بين الأمير بصفته رئيسا للدولة، ومجلس الأمة (المواد من ١٠٥ - ١٠٧) سواء فضا يتعلق بالجواب على الخطاب الأميري أو حق الأمير في أن يؤجل بمرسوم اجتماع مجلس الأمة، أو حقه في حل المجلس حلا رئاسيا.

ولا يخفى أن في إيراد كل من النصين في مكانه المذكور ما يدل على أن لكل منهما مجالاً خاصاً ونطاق عمل محدد.

وأخيراً فإن المادة ٥٧ من الدستور أوجبت أن تتنحى الوزارة القائمة عن الحكم وذلك بتقديم استقالتها عند بدء كل فصل تشريعي لمجلس الأمة، سواء

= الغربية ما بين الوزارة والمجلس الأمر الذي يؤدي في واقع الحياة السياسية إلى استحالة ممارسة هذا الأخير لأية رقابة عليها.

القسم الثاني

التقرير في المسألة المعروضة

نخلص مما سبق بنسبه إلى أن النصين مختلفان نصاً وغيابة، وإلى أن المادة ١٠٤ لا تغني عن المادة ٩٨ من الدستور.

وكان في استطاعتنا التجاوز عن جميع ما أثرناه من نقاش حول النصين. ذلك أن نص المادة ٩٨ قد جاء صريحاً وبصيغة أمرة وتعليق المذكرة التفسيرية عليه - ولها قوة الزامية في التفسير لا يجوز تجاوزها - كان واضحاً وبصيغة الوجوب والالتزام. ومن القواعد المقررة والمستقرة في أصول التفسير أنه عندما يكون مرد الأمر إلى نص صريح يمتنع الاجتهاد وينحسر الجدل، وأن أعمال النص خير من إهماله وأن المشرع منزّه عن الخطأ واللغو والتزديد.

ولو رجعنا إلى الدستور ومذكرته التفسيرية لوجدناه قد جعل من التزام الحكومة بتقديم برنامجها أمراً مقضياً، آتية أن لم يدع إلى ذلك جوازا وإنما أوجب عليها تقديم برنامجها إلى المجلس وكان نص الدستور ومذكرته التفسيرية واضحاً وصريحاً في هذا المقام. ولما كان ذلك كذلك وكان من المقرر أنه لا مساغ للاجتهاد عند صراحة النص فإتينا نقرر أن الالتزام بحدود الدستور - وهو قانون أسمى من كل القوانين - أولى وأوضح، وأن المادتين ٩٨، ١٠٤. واجبتا التطبيق. وأن المادة ١٠٤ لا يمكن أن تغني بأي حال من الأحوال عن المادة ٩٨ الواجبة الأعمال. وأن الوزارة ملتزمة فور تشكيلها أن تقدم برنامجها إلى مجلس الأمة بحيث لا يكتفي بأية حال بالخطاب الأميري.

ولا يجوز التحدي ونحن نناقش مجالات انطباق المادتين ٩٨، ١٠٤ من الدستور بأن عرفنا دستورياً قد تكون واستقر في الكويت بيميز الاكتفاء بالخطاب الأميري والتجاوز عن برنامج الوزارة. لأننا لا نوافق على إمكان الغاء نص صريح من دستور جامد عن طريق العرف. والنصوص صريحة وواضحة وقاطعة - كما سبق القول - في ضرورة أن تتقدم الوزارة فور تشكيلها ببرنامجها إلى مجلس الأمة.

خاتمة:

* نسمح لأنفسنا أخيراً بإبداء ملاحظتين هامتين:

أولاهما: أنه قد ثار السؤال في اللجنة التشريعية حول إمكانية مجلس الأمة القيام بتفسير نصوص الدستور على حين أن الدستور وقانون إنشاء المحكمة الدستورية يجعلان ذلك من =

كان بدء ذلك الفصل لاستكمال المجلس السابق كل أدوار الانعقاد الأربعة العادية المقررة في الدستور أو لم يستكملها بسبب حل المجلس قبل أجله الدستوري العادي.

= اختصاص تلك المحكمة دون غيرها.

وللإجابة على ذلك نقول:

أن التفسير الملزم لخصوص الوثيقة الدستورية الذي تلتزم به بقية المحاكم في الدولة وسائر مؤسساتها الدستورية. هو ذلك التفسير الذي تقوم به المحكمة الدستورية.

إلا أن ذلك لا يمنع مجلس الأمة من القيام بعملية التفسير، إذا عرض أمامه نزاع حول تطبيق نص دستوري. وإن كان تفسيره سوف لا يكون له صفة الالتزام إلا بالنسبة له وحده، فلا تنقيد به الهيئات المختلفة في الدولة.

أما الملاحظة الثانية والخاتمة في هذا المقام هي:

أن النص الوارد في المادة ١٠٢. الخاص بعدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء سوف لا يمكن تطبيقه في حالة شغل ولي العهد لمنصب رئيس مجلس الوزراء، لأن المجلس سيتردد كثيرا إن لم يحجم عن أن يقرر عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء الذي هو في نفس الوقت ولي العهد وأمير البلاد المستقبل.

هذا الواقع العملي يقلل كثيرا من أهمية برنامج الحكومة كأساس لإمكان تحريك المبادئ الخاصة بالمسئولية الوزارية، الأمر الذي يدفعنا إلى الرجاء في سبيل إعادة التوازن بين السلطتين (التنفيذية والتشريعية) أن يقابل ما جرى عليه العمل من تقليد ولي العهد منصب رئيس مجلس الوزراء بتقليد آخر وهو أن يقدم كل وزير برنامج عمل منفصلا يمكن للمجلس أن يناقشه جملة وتفصيلا ليتمكن على أساسه من تحريك المسئولية الفردية للوزراء التي لم يتبق للمجلس سواها كوسيلة لرقابته الفعالة بعد استحالة تقريره عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء كما سبقت الإشارة إليه.

وليس ذلك بغريب عن التقاليد البرلمانية في الكويت. فلقد سبق وأن قدم غالبية الوزراء برامج عمل خاصة بكل وزارة. وذلك في الفصل التشريعي الأول (٦٣ - ٦٧).

ولا نجد في ختام دراستنا شيئا ما نقوله سوى التذكير بأن العبرة ليست بالنصوص الدستورية وإنما هي بكيفية التطبيق الفعلي لها، وأن الدستور لا يستمد سموه إلا من استجابته لحاجة الجماعة. وانضمام الشعب إليه وإيمانه بسيادته ومدى الاحترام الذي يبعثه في نفوس المخاطبين بأحكامه حاكمين أو محكومين.

وهذا ما رأيناه، وجل من لا يخطيء وهو ولي التوفيق.

«وتنحى الوزارة وتشكل وزارة جديدة - ولو كان أعضاؤها كلهم أو بعضهم أعضاء بالوزارة السابقة - أمر توجهه الأصول البرلمانية التي تذهب في هذا الشأن إلى أبعد من ذلك المدى، إذ تقرر أن الوزارة الجديدة لا يستقر بها المقام - أو لا تعين أصلا تعيينا نهائيا - إلا بعد الحصول على ثقة المجلس النيابي الجديد.

وهذا أمر منطقي لأن تجديد الانتخاب معناه التعرف على الجديد من رأي الأمة، وهذا الجديد لا يصل إلى الحكومة إلا بإعادة تشكيل الوزارة وفقا لاتجاهات وعناصر المجلس الجديد. ولكن المادة ٥٧ لم تصل في هذا المضمار البرلماني إلى هذا الحد، واكتفت بمجرد إعادة تشكيل الوزارة على النحو الذي يرتأيه أمير البلاد، على أن يكون هذا التعيين نهائيا وغير معلق على إصدار قرار من المجلس بالثقة بالوزارة الجديدة. وأمير البلاد يراعي عند إعادة تشكيل الوزارة في هذه الحالة الأوضاع الجديدة في المجلس النيابي وما قد يقتضيه الصالح العام من تعديل في تشكيل الوزارة أو تغيير في توزيع المناصب الوزارية بين أعضائها.

كذلك يبيح هذا النص للأمير فرصة دستورية طبيعية لتجديد ثقته بالوزارة والوزراء إذا ما أدوا رسالتهم في الوزارة على النحو المرضي، أو لاحتلال وزير جديد محل من لم يكن من الوزراء السابقين عند حسن ظن الأمير والأمة به، أو لوضع الوزير في منصب وزاري أكثر ملاءمة من منصبه السابق. وإتاحة هذه الفرصة للأمير على هذا النحو الدستوري البرلماني الطبيعي، يكفي سموه مؤونة الالتجاء إلى الوسائل الدستورية العنيفة كاستعمال حقه في إقالة الوزارة أو إعفاء بعض الوزراء من مناصبهم»^(١).

ثالثا : مجلس الوزراء Le conseil des Ministres

هو اجتماع الوزراء جميعا - وزراء بوزارة ووزراء بدون وزارة - برئاسة رئيس مجلس الوزراء - وهو الأصل - أو رئيس الدولة - الاستثناء - للتداول في شؤون الدولة ورسم سياستها العامة التي يكونون مسؤولين عنها مسئولية

(١) المذكرة التفسيرية في تعليقها على المادة ٥٧ من الدستور.

سياسية تضامنية^(١). وإذا كان الوزراء في النظام الرئاسي لا يكونون هيئة جماعية، مسؤولة بالتضامن أمام البرلمان بل يعملون فرادى، لا يعدو كونهم مساعدين لرئيس الدولة الذي يجمع في شخصه رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة ويلزمهم سياسته ولا يتقيد بأرائهم^(٢) وهذا هو جوهر النظام الرئاسي، فعلى خلاف ذلك نجد أن وجود مجلس الوزراء سمة أساسية من سمات النظام البرلماني الذي تكون فيه الوزارة وحدة يعد مجلس الوزراء التعبير المادي لها، وهو الذي يمارس السلطة التنفيذية فعلا ما دام رئيس الدولة في هذا النظام مصوناً وغير مسؤول، يسود ولا يحكم ويمارس سلطاته بوساطة وزرائه. ولقد أشارت إلى ذلك المادة ١٢٣ من الدستور فقررت أن «يهيمن مجلس الوزراء على مصالح

(١) وإذا كان النظام الدستوري في الكويت لا يعرف التفرقة بين وزير ووزير من حيث العضوية في مجلس الوزراء، ويقرر التطابق بين الوزارة ومجلس الوزراء. فالوضع على خلاف ذلك في إنجلترا حيث لا يوجد التطابق. فنجد الوزارة من ناحية Le Ministère التي هي عبارة عن تشكيل واسع يضم الوزراء ووكلاء الوزارات والوكلاء المساعدين ووكلاء الوزارات البرلمانيين، أو على حد قول الكتاب الانجليزي «كل المسؤولين الذين تجمع ما بينهم وحدة التضامن الحزبي» وقد يصل عددهم إلى ما يقارب المائة مسؤول. وإلى جانب هذا التنظيم نجد مجلس الوزراء أو ما يسمى Le Cabinet الذي لا يضم إلا بعض الوزراء الذين يكون عددهم ما بين ١٥ إلى عشرين وزيرا حيث لا يعتبر عضوا في مجلس الوزراء إلا عدد محدود من الوزراء. وفي حالة الحرب والازمات السياسية الحادة يتقلص هذا العدد إلى حد كبير. ففي الحرب العالمية الأولى ١٩١٤ - ١٩١٨، كان مجلس الوزراء يضم ٥ وزراء فقط وأثناء الحرب العالمية الثانية ما بين عامي ١٩٤٠ - ١٩٤٥ كان هذا العدد يتراوح حسب الظروف ما بين ٥ إلى ٨ أعضاء. أنظر André Hauriou, op. cit. P. 357-358. على أن اجتماعات الوزارة تأخذ في فرنسا شكلين:

١ - إذا حضر اجتماعها رئيس الجمهورية أطلق على اجتماعها اسم مجلس الوزراء Le conseil des Ministres.

٢ - وإذا لم يحضر اجتماعها رئيس الجمهورية: رأس رئيس الوزراء الاجتماع الذي يطلق عليه مجلس الوزارة conseil de Cabinet. ولقد كان اجتماع الوزارة في شكل مجلس وزارة هو الصورة العادية والأكثر حدوثا في ظل الجمهورية الثالثة. أما في ظل الجمهورية الخامسة منذ ١٩٥٨ فعلى خلاف ذلك نجد أن الوزارة غالبا ما تجتمع في شكل مجلس وزراء. أنظر أندريه هوريو، المرجع السابق. ص ٨٥٤.

(٢) وعلى حد تعبير الرئيس الأمريكي لنكولن أن رأيه المنفرد يجب رأي وزرائه مجتمعين Sept non, un oui, les oui l'emportent.

الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية».

فهناك سلسلة من القرارات الهامة المتعلقة بشؤون الدولة لا تتخذ إلا بمجلس الوزراء أو بعد مداولاته، ثم يقوم كل وزير بتنفيذها بالنسبة لوزارته. وبصورة عامة فإن مجلس الوزراء هو الذي يمارس جميع الاختصاصات المخولة للحكومة بواسطة الدستور إلا ما استثنى منها بنص خاص. وهو أيضا يقوم بدور سياسي هام، إذ هو الذي يحقق الانسجام بين أعمال الوزارات المختلفة. وترفع قرارات المجلس التي تقتضى صدور مرسوم في شأنها إلى الأمير للتصديق عليها^(١).

وليس للملك في بريطانيا حق حضور مجلس الوزراء. وهناك اختلاف كبير بهذا الصدد بين النظام البرلماني الانجليزي والنظام الفرنسي الحالي الذي جعل رئاسة مجلس الوزراء لرئيس الجمهورية^(٢)، ولا يستطيع رئيس الوزراء أن يجلس محل هذه الرئاسة إلا بصورة استثنائية جدا وبناء على تفويض صريح من رئيس الجمهورية وبالنسبة لجدول أعمال محدد^(٣).

أما في الكويت فنص المادة ١٢٧ من الدستور على أن «يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلساته». وليس هنالك ما يمنع رئيس الدولة من أن

(١) المادة ١٢٨ من الدستور.

(٢) المادة ٩ من دستور فرنسا الحالي الصادر عام ١٩٥٨. وفي مؤتمره الصحفي الذي عقده في ٩ سبتمبر ١٩٦٥ قال الرئيس الفرنسي ديغول بأنه: منذ عام ١٩٥٨ وحتى ذلك التاريخ قام برئاسة ٣٠٢ اجتماعا لمجلس الوزراء الفرنسي. أنظر A. Hauriou المرجع السابق ص ٨٥٤ هامش ١.

(٣) المادة ٢١ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨. ولم يحدث ما بين عام ١٩٥٨ وعام ١٩٦٥ إلا اجتماعان من هذا النوع: الأول بتاريخ ٢٢ أبريل ١٩٦٤ بسبب مرض الجنرال ديغول، والثاني بتاريخ ٣٠ سبتمبر ١٩٦٤ بمناسبة غياب الجنرال ديغول خارج فرنسا وزيارته لأمريكا الجنوبية. أنظر نفس المرجع، ص ١٩٥٨.

وتنص المادة ٢١ السالفة الذكر في فقرتها الخامسة على أنه:

«Il Peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un conseil des Ministres en vertu d'une délégation. expresse et pour un ordre du jour déterminé»

يشارك في مداولات مجلس الوزراء وتكون له عندئذ رئاسته، غير أنه لا يشترك في التصويت على قراراته. وهي نتيجة طبيعية لمبدأ عدم مسئوليته عن سبب وجود أو عن الآثار التي تترتب على تلك القرارات^(١).

وفي واقع الأمر فإن المجلس سيقوم وزنا لرئيس الدولة، ذلك أنه على الرغم من عدم اشتراكه في التصويت فإن رأيه مع ذلك قيمة كبرى. إذ أن أهم قرارات المجلس لا تنفذ إلا بعد توقيعه، هذا فضلا عن مسئولية الوزراء التضامنية والفردية أمامه. ولكن ليس ثمة ما يلزم المجلس قانونا بالاخذ برأيه. ومداولات مجلس الوزراء سرية، فليس المجلس ملزم بتسجيل مناقشاته في محاضر أو بعرضها على الجمهور، كما لا يجوز لوزير أن يذيع ما دار في المجلس من مناقشات^(٢).

(١) أنظر المادة ٢ من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء الصادرة سنة ١٩٦٢.

(٢) المادة ١٢٨ فقرة ١ من الدستور.

ويعمل العميد Maurice Haurio عدم وجود محاضر لمناقشات مجلس الوزراء: بأن هذا المجلس لا يعتبر مجلس مداولة بالمعنى الصحيح. ذلك أن مداولاته ليس لها بحد ذاتها قوة قانونية إلا في حالات استثنائية وتادرة. فالمجلس لا يصدر في غالب الأحيان إلا توصيات، تتحول بعد ذلك إلى قرارات قانونية إما بصورة مراسيم صادرة عن رئيس الدولة. وإما بصورة قرارات وزارية. أنظر مؤلفه سابق الذكر ص ٤٠٦. هذا وإن قاعدة السرية وما يترتب عليها من عدم تسجيل مناقشات مجلس الوزراء في محاضر يمكن الرجوع إليها، لما عيوبها التي دفعت الاستاذ Barthélémy إلى القول بأن: «الحكومة حين تتداول فهي تتداول لنفسها. ذلك أنه لا يوجد شخص خارج هيئة الوزارة يمكنه أن يعرف أسباب القرارات التي يصدرها مجلس الوزراء. وهذا يترتب عليه أنها لا تحضر للمستقبل. فلا يوجد بالنسبة للوزارات التي ستأتي في الغد مرجع ولا معلومات فهي تجهل الماضي في الوقت الذي يجب عليها أن تعرف طريقها وعليها إذن أن تتقدم بالظلام.» أنظر:

J. Barthélémy et p, Duez: traité de Droit constitutionnel, 2e édit Paris, Dolloz, 1933. P. 659.

ذكره مصطفى كامل. ص ٢٣٥.

ومهما يكن من أمر فإن لقاعدة السرية مبرراتها ولقد استقر عليها العرف الدستوري في الدول البرلمانية منذ زمن بعيد وهذا ما أشار إليه عام ١٩٢٩ الوزير الفرنسي ماجينو بقوله «لا يجوز إذاعة ما حدث في مجلس الوزراء». أنظر محضر جلسة النواب الفرنسي المنعقدة في ٢١ يناير عام ١٩٢٩. أشار إليه الدكتور مصطفى كامل، المرجع السابق ص ٢٣٥ هامش ٢.

وتكون اجتماعات مجلس الوزراء صحيحة إذا حضرها أغلبية أعضائه،
وتصدر قراراته بأغلبية الحاضرين، وعند تساوى الاصوات يرجح الجانب
الذي فيه الرئيس. ومتى صدر القرار التزم به أعضاء المجلس جميعا. بل لا
يحق للوزير الذي اعترض على قرار اتخذ في مجلس الوزراء أن يهاجم ذلك
القرار في مجلس الأمة حتى ولو كان ذلك الوزير في الأصل عضوا منتخبا في
مجلس الأمة، لأن في ذلك تعاضاً مع مبدأ التضامن الذي يسود أعمال مجلس
الوزراء. كما أن ذلك لا يتفق مع التقاليد البرلمانية التي توجب أن يكون
للوزراء صوت واحد في البرلمان فلا يعارض بعضهم بعضا، وهو نوع من
النفاق السياسي توجبه قاعدة أن الخلاف بين الوزراء لا يصح أن يتعدى وقت
التصويت في مجلسهم. والسبيل الوحيد أمام الوزير المعارض للتدخل من
مسئوليته عن قرار معين هو الاستقالة من المنصب الوزاري، وهذا ما قرره
الفقرة الثانية من المادة ١٢٨ من الدستور حيث تقول «وتلتزم الأقلية برأي
الأغلبية مالم تستقل».

هذه هي العناصر التي تتكون منها الوزارة: رئيس مجلس الوزراء،
الوزراء، والهيئة الجماعية التي يتلاقون فيها جميعا ولها وجودها الذاتي وقراراتها،
التي لا تختلط بالقرارات الصادرة عن رئيس الدولة، أو تلك التي تصدر عن
رئيس الوزراء أو عن الوزراء على انفراد، وهي مجلس الوزراء.
ونتقل الآن لدراسة المركز القانوني لأعضاء الوزارة.

الفرع الثاني المركز القانوني لأعضاء الوزارة

ونقصد بأعضاء الوزارة، الوزراء جميعا، سواء كانوا وزراء يتولون وزارة
معينة أو وزراء بدون وزارة، وكذلك رئيس مجلسهم الذي تشير الفقرة الثانية
من المادة ١٢٤ من الدستور إلى أنه تسرى في شأنه سائر الأحكام الخاصة
بالوزراء مالم يرد نص على خلاف ذلك. كما نقصد بالمركز القانوني في هذا
الصدد: الشروط التي يجب توافرها في الوزير من ناحية وأحوال التعارض بين

منصب الوزير وبين بعض المراكز والتصرفات القانونية التي نص عليها الدستور من ناحية أخرى.

وندرس هذين الموضوعين على التتابع: الشروط وأحوال التعارض.

أولا : شروط الوزير:

سبق وأن بينا أنه وفقا للنظام الدستوري في الكويت لا يشترط أن يكون الوزراء أعضاء منتخبين في مجلس الأمة، كما بينا أنه يجوز تعيين أعضاء الأسرة الحاكمة وزراء من خارج مجلس الأمة وفقا لمفهوم المذكرة التفسيرية، وهو ما جرى عليه العمل فعلا منذ تطبيق الدستور. غير أن الدستور قد نص على أن تتوافر في الوزير جميع الشروط التي استلزمها في عضو مجلس الأمة. وتلك نتيجة منطقية لجواز تعيين الوزراء من داخل مجلس الأمة ومن خارجه وجعل الوزراء المعينين من خارج مجلس الأمة أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم^(١).

فالمادة ١٢٥ من الدستور تنص على أنه «تشرط فيمن يولى الوزارة الشروط المنصوص عليها في المادة ٨٢ من الدستور». والمادة ٨٢ هي الخاصة بالشروط اللازمة في عضو مجلس الأمة. وبالرجوع إلى هذه المادة يظهر أن هذه الشروط هي:

أ- أن يكون كويتي الجنسية بصفة أصلية وفقا للقانون:
وبالرجوع إلى المادة الأولى من قانون الجنسية يظهر أن الكويتيين بصفة أصلية أو أساسا هم: المستوطنون في الكويت قبل سنة ١٩٢٠^(٢)، وكانوا يحافظون على إقامتهم العادية فيها إلى يوم نشر هذا القانون (أي في

(١) المادة ٨٠ من الدستور.

(٢) وشرحت المذكرة التفسيرية لقانون الجنسية رقم ١٥ لسنة ١٩٥٩ سبب اختيار هذا التاريخ بقولها: «وقد اختيرت سنة ١٩٢٠ نقطة البداية في تأسيس الجنسية الكويتية، فهي السنة التي بني فيها السور دفاعا عن البلد، وساهم في بنائه جميع القاطنين في الكويت في ذلك الوقت، فاستحقوا جميعا بما أبلوا من جهاد أن يكونوا هم أول المواطنين. فمن كان متوطنا فيها إلى يوم نشر هذا القانون، يكون قد دل بذلك على رغبة أكيدة في المساهمة في بناء الوطن الكويتي، يصبحها استقرار طويل دام زهاء أربعين عاما، وهذا يكفي في جعله من المواطنين المؤسسين».

١٤/١٢/١٩٥٩)، وتعتبر إقامة الأصول مكملة لإقامة الفروع. ويعتبر الشخص محافظاً على إقامته العادية في الكويت حتى ولو أقام في بلد أجنبي، متى كان قد استبقى نية العودة إلى الكويت.

ويضاف إلى هذه الفئة طبقاً لنص المادة الثانية من قانون الجنسية، كل من ولد في الكويت أو في خارجها لأب كويتي.

كما يضاف إليها وفقاً لنص المادة الثالثة من القانون المذكور: من ولد، في الكويت أو في خارجها من أم كويتية، وكان مجهول الأب أو لم تثبت نسبته لآبيه قانوناً، أو كان أبوه مجهول الجنسية أو لا جنسية له، وكذلك من ولد في الكويت لأبوين مجهولين ويعتبر اللقيط مولوداً فيها ما لم يثبت العكس.

ب- أن تتوافر فيه شروط الناخب وفقاً لقانون الانتخاب:
وبالرجوع إلى أحكام هذا القانون يظهر أن مادته الأولى قد قصرت الانتخاب على الذكور دون الإناث. وترتيباً على ذلك فلا يحق للمرأة الكويتية أن تشغل منصب الوزارة.

ج- أن لا تقل سنه عن ثلاثين سنة ميلادية يوم التعيين.

د- أن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها.

وإذا كان هذا الشرط يلزم توافره في عضو مجلس الأمة يكون من باب أولى اشتراطه في الوزير.

هـ- هذا ويشترط الدستور في مادته ١٢٦ أن يكون الوزير قد أقسم اليمين المنصوص عليها في المادة ٩١ منه قبل أن يباشر صلاحياته. وهي ذات اليمين التي يؤديها عضو مجلس الأمة أمام ذلك المجلس، غاية ما في الأمر أن الوزير يؤدي تلك اليمين أمام الأمير.

ويتساءل الباحث في هذا الصدد:

هل الوزراء ملزمون بأداء يمينين: الأولى أمام الأمير وفقاً لنص المادة ١٢٦ من الدستور باعتبارهم وزراء، والثانية أمام المجلس وفقاً لنص المادة ٩١ من الدستور باعتبارهم أعضاء في مجلس الأمة؟

وفي هذا نقول أن الجدل قدثار أبان الازمة الوزارية التي حدثت في أواخر عام ١٩٦٤ وأوائل عام ١٩٦٥ حول هذا الموضوع.

فذهب رأي إلى أن الوزير لا بد وأن يؤدي يمينين من صياغة واحدة الأولى بصفته وزيرا ويؤديها أمام الأمير وفقا لنص المادة ١٢٦ من الدستور، والثانية بصفته عضوا في مجلس الأمة (سواء كان عضوا منتخبا أو بحكم وظيفته) ويؤديها أمام المجلس في جلسة علنية وفقا لنص المادة ٩١ من الدستور. وذهب رأي آخر إلى أن الوزراء المعينين من خارج مجلس الأمة غير ملزمين بأداء اليمين أمام هذا المجلس ومن ثم فلا يلزمون إلا بأداء يمين واحد أمام الأمير. وهذا اليمين ينعطف بالضرورة على صلاحيات هؤلاء الوزراء كأعضاء بمجلس الأمة بالإضافة إلى صلاحياتهم كوزراء أعضاء في الحكومة. وأن الوزراء الملزمين بأداء اليمينين هم الوزراء المعينون من داخل مجلس الأمة والذين هم أعضاء فيه عن طريق الانتخاب^(١). واتخذ هذا الرأي من الصيغة الواحدة لليمين حجة لدعم وجهة نظره.

ولقد تغلب الرأي الأول الذي يقول بضرورة أن يؤدي الوزراء جميعا اليمين المنصوص عليها في المادة ٩١ مرتين، مرة أمام الأمير بصفتهم وزراء ومرة أخرى أمام مجلس الأمة بصفتهم أعضاء فيه.

والحق أن هذا الرأي الذي جرى به العمل هو الأرجح والأكثر اتفاقا مع روح الدستور. ذلك أن الوزراء المختارين من خارج المجلس والأعضاء فيه بحكم وظائفهم هم أعضاء في المجلس عن طريق التعيين وهو طريق غير ديموقراطي. فإذا كان الدستور يستلزم أداء اليمين أمام المجلس بالنسبة للأعضاء المنتخبين الذين أتوا عن طريق الإرادة الشعبية فيكون من باب أولى أن نقول بضرورة أن يؤدي اليمين أمام ذلك المجلس الأعضاء المعينون فيه أو بحكم وظائفهم كما يقول الدستور. هذا فضلا عن أن وضع الوزير المعين من خارج مجلس الأمة لا يختلف في نهاية المطاف عن وضع زميله المعين من داخل ذلك المجلس ومن ثم وجب التسوية بينهما في الحكم^(٢).

(١) أنظر الدكتور يحيى الجمل منوه عنه أعلاه، ص ٣٣٠، ٣٣١.

(٢) قرب من ذلك، يحيى الجمل المرجع السابق ص ٣٣١ وما بعدها. هذا وقد أحال الدستور إلى =

ثانياً - أحوال التعارض بين الوزارة وبين بعض المراكز والتصرفات القانونية :
يقول الدستور في مادته ١٣١ «لا يجوز للوزير أثناء توليه الوزارة أن يلى
أي وظيفة عامة أخرى أو أن يزاول ولو بطريق غير مباشر مهنة حرة أو عملاً
صناعياً أو تجارياً أو مالياً. كما لا يجوز له أن يسهم في التزامات تعقدها الحكومة
أو المؤسسات العامة، أو أن يجمع بين الوزارة والعضوية في مجلس إدارة أي
شركة ولا يجوز له خلال تلك المدة كذلك أن يشتري أو يستأجر مالا من أموال
الدولة ولو بطريق المزاد العلني، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو
يقايضها عليه».

وبالرجوع إلى نص المادتين: ١٢٠، ١٢١ من الدستور اللتين تقرران
قيوداً على أعضاء مجلس الأمة. نجد أن القيود المفروضة على الوزراء أكثر شدة
من تلك القيود التي فرضتها المادتان ١٢٠، ١٢١ على أعضاء مجلس الأمة.
وهذا أمر منطقي ما دامت طبيعة مركز الوزير تختلف عن طبيعة مركز العضو،
وما دامت مسؤوليته أكبر وسلطانه أوسع، كرئيس إداري يشرف على أنشطة
عدد من الأجهزة الإدارية^(١).

ويلاحظ بهذه المناسبة أنه قد ثار خلاف كبير وجدل طويل حول تفسير
المادة ١٣١ من الدستور، مما يعتبر من أكبر الأزمات الدستورية التي مرت بها
البلاد في ظل الدستور على الرغم من أن المذكرة التفسيرية للدستور قد
تعرضت لها بالشرح الوافي^(٢).

وكان مثار الخلاف هو نص هذه المادة على عدم جواز مزاوله الوزير أثناء
توليّه الوزارة مهنة حرة أو عملاً صناعياً أو تجارياً أو مالياً . . . ولو بطريق غير
مباشر وهل يتعين على الوزير أن يتنحى عن المهنة أو العمل التجاري . . .

= قانون يصدر بتحديد مرتبات رئيس مجلس الوزراء، والوزراء (مادة ١٢٤ من الدستور) إلا أنه لم
يجز الجمع بين هذا المرتب وبين المكافأة المقررة لعضوية مجلس الأمة (مادة ١٢٠ من الدستور).
(١) أنظر عبد الفتاح حسن، منوه عنه أعلاه ص ٣١٧ وانظر كذلك يحيى الجمل مرجع منوه عنه أعلاه
ص ٣٣٣.

(٢) حدثت تلك الأزمة في الفترة ما بين ٦/١٢/٦٤ و ٣/١/١٩٦٥.

قبل صدور مرسوم تعيينه في الوزارة أم بعده، ثم ماذا تعني عبارة «غير مباشر» وما هو المقصود بها؟

ولقد شكل مجلس الأمة لجنة خاصة من أعضائه برئاسة وزير الشؤون الاجتماعية والعمل (عضوالمجلس). وبعد استشارات متعددة ومقارنات ودراسات مستفيضة، انتهت اللجنة إلى أنه ليس بالإمكان وضع أي تفسير جديد للمادة ١٣١ عدا ما ورد في المذكرة التفسيرية للدستور، والذي يعتبر توسعا في تفسير نصوصه نفسها. ولقد أقر مجلس الأمة هذا النظر الذي ارتأته اللجنة^(١).

ويظهر من مطالعة نص المادة ١٣١ وتعليق المذكرة التفسيرية عليها والبحوث التي أجريت حولها، أن أحوال التعارض بين منصب الوزارة وبين بعض المراكز والتصرفات القانونية تتلخص فيما يأتي:

أ- يتعارض منصب الوزارة مع أي وظيفة عامة أخرى: فلا يجوز الجمع بينهما في وقت واحد. فلا يجوز أن يكون الشخص الواحد وزيرا وشاغلاً لوظيفة عامة أخرى، فالوزير يعتبر معفيا من وظيفته العامة السابقة على تعيينه من تاريخ صدور مرسوم تعيينه في الوزارة. وعلى العكس فإن الوزير يعتبر معفيا من منصبه من تاريخ تعيينه في وظيفة أخرى. والمقصود بالوظيفة العامة هنا هي الوظيفة التي تختلف طبيعتها عن طبيعة المنصب الوزاري ويتقاضى شاغلها مرتبه من خزانة عامة. ومن ثم فإن الوزير يستطيع أن يكون وزيرا لوزارتين، أو وزيرا ونائبا لرئيس مجلس الوزراء.

ونلاحظ بهذه المناسبة أن الدستور قد أقر في مادته ١٢٠ حظرا مماثلا بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة.

ب- التعارض بين منصب الوزارة وبين عضوية مجالس الشركات: لا يجوز للوزير أن يجمع بين الوزارة والعضوية في مجلس إدارة أي شركة. فهذه العضوية تأخذ بالنسبة للوزير حكم الوظيفة العامة فلا يجوز له الاحتفاظ بعضوية مجلس إدارة شركة كان قد حصل عليها قبل صيرورته

(١) انظر مذكرات المرحوم الأستاذ عثمان خليل عثمان السالفة الذكر ص ٣٤، ٣٥.

وزيراً. وفي هذا يختلف الوزير عن عضو مجلس الأمة الذي يحظر عليه التعيين في مجلس إدارة شركة أثناء مدة عضويته في مجلس الأمة، فإن كان التعيين سابقاً على عضويته النيابية فلا مانع دستورياً «من الاستمرار في عضوية مجلس الإدارة بعد الفوز بعضوية مجلس الأمة»، لأن المادة (١٢١) لم تجعل من هذه الحالة «عدم جمع» (كما هو الشأن في المادة ١٣١ الخاصة بالوزراء) بل جعلتها حالة حظر مقيد بفترة معينة. وهذا التفريق في الحكم بين عضو مجلس الأمة والوزير متطقي نظراً لأن العضو لا يمارس سلطة تنفيذية وإنما يؤدي مهمة تمثيلية ورقابية، في حين يمارس الوزير تلك السلطة ويتولى رئاسة العمل الإداري في وزارته، ويقدر السلطة يكون الحذر ويكون الحرص على دفع مظنة الانحراف بالنفوذ واستغلال السلطة»^(١).

ج - التعارض بين منصب الوزارة وبين ممارسة مهنة حرة أو عمل صناعي أو تجاري أو مالي:

ولا يجوز للوزير - والوزير يختلف في هذا عن عضو مجلس الأمة - أن يزاول مهنة حرة أو عملاً صناعياً أو تجارياً أو مالياً. سواء كان ذلك بطريق مباشر أو غير مباشر. وهذا الحظر يبدأ من يوم صدور مرسوم التعيين في الوزارة. فيجب عليه أن يتوقف توقفاً فعلياً عن مزاولته النشاط السابق الذي لا يجوز له الاستمرار في مزاولته بنفسه ولا عن طريق شخص آخر قريباً كان أو غريباً^(٢).

إلا أن المذكرة التفسيرية للدستور تشير إلى أن نص المادة ١٣١ «لا يمنع من أن يكون للوزير أسهم أو سندات أو حصص في شركة تتمتع بالشخصية المعنوية مع ما تستتبعه هذه الشخصية من انفصال عن أشخاص المساهمين وحمله السندات والحصص، واتباع للأجراءات والضوابط القانونية المقررة من

(١) تعليق المذكرة التفسيرية على المادتين ١٢١، ١٣١ من الدستور.

(٢) والحق أن هذا الحكم غير مطبق في الحياة العملية، فالوزراء يسلكون في الوصول إلى مباشرة نشاطهم التجاري أو الصناعي أو المالي مسالك ملتوية وطرقاً متعددة حتى ولو لم يتفق مسلكتهم مع نصوص الدستور.

حيث إدارة الشركات وتوزيع الأرباح فيها، وخضوعها لرقابة الدولة^(١).
د - التعارض بين منصب الوزارة وبين المساهمة في التزامات تعقدها الحكومة
أو المؤسسات العامة أو البلديات:

فليس للوزير أن يساهم بأي التزام من هذه الالتزامات سواء بطريق مباشر أو بصورة غير مباشرة ويستوى في ذلك أن يكون هذا الالتزام من الوزير وحده أم بالاشتراك مع غيره، إذ أن ذلك يؤدي إلى الريبة ويثير حوله الأقاويل التي تجعل الوزير مظنة للشبهات مما لا يتفق مع الثقة التي يجب أن تتوافر بينه وبين الأفراد.

هـ - وأخيرا لا يجوز للوزير أن يشتري أو أن يستأجر مالا من أموال الدولة ولو بطريق المزاد العلني، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو يقايضها عليه وهذا على خلاف عضو مجلس الأمة الذي يجوز له ذلك عن طريق المزايدة أو المناقصة العلنيتين^(٢).

هذه هي الأحكام العامة الخاصة بالمركز القانوني لأعضاء الوزارة، بما فيهم رئيس مجلس الوزراء، ما لم يرد حكم خاص بالنسبة له. وقد حاولنا عقد المقارنة ما أمكن بينها وبين تلك الأحكام التي تخص عضو مجلس الأمة. وهكذا ننتهي من دراسة عناصر تكوين السلطة التنفيذية، وننتقل الآن إلى المبحث الثاني من هذا الفصل لدراسة اختصاصاتها.

(١) تعليق المذكرة التفسيرية على المادتين ١٢١، ١٣١ من الدستور.

(٢) الفقرة الثانية من المادة ١٢١ من الدستور.

المبحث الثاني اختصاصات السلطة التنفيذية

تمهيد وتقسيم :

السلطة التنفيذية هي سلطة حكم وإدارة، اختصاصاتها واسعة وعديدة ومتفرقة: منها ما جاء ذكره في الدستور ذاته، ومنها ماورد النص عليه في قوانين عادية. ويهتم فقهاء القانون الإداري كما يهتم فقهاء القانون الدستوري بدراسة هذه الاختصاصات. وسوف تقتصر دراستنا في هذا المجال على اختصاصات السلطة التنفيذية التي وردت في الدستور، ونترك جانبا اختصاصاتها المتعلقة بالعملية التشريعية، مثل حق الأمير في طلب إعادة النظر، وحق إصدار القوانين ونشرها، والتي سوف تكون محل بحث في الفصل الثاني عندما نتكلم عن السلطة التشريعية. كما أننا سوف نترك جانبا اختصاصاتها في مواجهة السلطين: التشريعية والقضائية والتي سوف ترد في الفصل الرابع من هذا القسم عندما نتكلم عن العلاقة بين السلطات.

ولقد سبق وأن بيّنا أن الدستور الكويتي قد قرر صراحة قاعدة عدم مسئولية الأمير في مادته ٥٤، وأنه قد ربط هذه القاعدة بقاعدة أخرى أساسية وردت في المادة ٥٥ منه وهي أن الأمير يتولى سلطاته بواسطة وزرائه، وتأكدت هذه القاعدة مرة أخرى في المادة ١٢٣ من الدستور وهي تقضي بأن مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة.

ومع ذلك فإن هنالك اختصاصات معينة، ينص الدستور أو القانون عليها، يباشرها الأمير منفردا ومستقلا عن وزرائه.

لذلك ستكون دراستنا لاختصاصات السلطة التنفيذية مقسمة إلى

مطلبين:

- ١- ندرس في الأول: الاختصاصات التي يباشرها الأمير منفردا.
- ٢- وندرس في الثاني: الاختصاصات التي يباشرها بواسطة وزرائه.

المطلب الأول الاختصاصات التي يباشرها الأمير منفردا

تمهيد:

سبق وأن بيّنا بأن النظام السياسي في الكويت يسير في فلك النظام البرلماني إلا أنه لم يذهب في هذا المضمار إلى حد تجريد رئيس الدولة من ممارسة أي سلطة حقيقية وجعله رئيس دولة يسود ولا يحكم، كما هو مقرر في النظام البرلماني التقليدي. بل أبقى له على اختصاصات خطيرة يمارسها منفردا ومستقلا عن وزرائه، وهذا مما دفعنا إلى القول بأن النظام السياسي في الكويت جاء نظاما برلمانيا أورليانيا (Orléaniste)^(١). فإذا كان الدستور قد خص مجلس الوزراء بالدور الرئيسي في ميدان الحكم، فإن الأمير يتمتع فيه بسلطات مهمة ومؤثرة في سير نظام الحكم. وهذه السلطات والاختصاصات يمارسها الأمير منفردا أي لا يتولاها بواسطة وزرائه بل يمارسها بأوامر أميرية ولا تثير مسؤوليته السياسية. والفرق بين هذه الأوامر والمراسيم التي هي أداة ممارسة الأمير لسلطاته بواسطة وزرائه، أن المراسيم تصدر بناء على عرض الوزارة وطلبها وهي التي تتحمل مسؤوليتها وتكون موقعة من الأمير كما يوقعها رئيس مجلس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصون، أما الأوامر الأميرية، فهي أداة ممارسة الاختصاصات التي يباشرها الأمير منفردا ويصدرها وحده ولا تحمل سوى توقيعها^(٢).

(١) أنظر في تعريف هذا النظام ما سبق وأن ذكرناه ص ٢٣٥ وما بعدها من هذا الجزء.

(٢) يرى البعض أن الوزارة مسؤولة أيضا عن اختصاصات رئيس الدولة التي يمارسها بمفرده وتتصل بشئون الحكم. أي لا أهمية لأداة التصرف مرسوما كان أم أمرا أميريا. ذلك أن الوزارة، يمكنها إذا باشر الملك اختصاصا من الاختصاصات التي يمارسها منفردا بشكل لا يروق لها أن تقدم استقالتها إليه. أنظر بهذا الرأي، إسماعيل ميرزا منوه عنه أعلاه ص ٢٨٠، وانظر كذلك مصطفى كامل ص ٥١٥، ٥٣٦.

ويصعب قبول مثل هذا الرأي في ظل دستور الكويت ذلك أنه يترتب على الأخذ به إثارة مسؤولية الأمير ولو بصورة غير مباشرة، وهذا يضطدم بصريح نص المادة ٥٤ من الدستور التي تقرر أن ذات الأمير مصونة لا تمس.

- ونستطيع تقسيم الاختصاصات التي يباشرها الأمير منفردا إلى قسمين:
- ١- إختصاصات تتصل بشئون الحكم وتؤثر في سير النظام.
 - ٢- إختصاصات تتعلق بشخص الأمير أو بالأسرة الحاكمة.
- ونتناول دراسة هذه الاختصاصات في فرعين متتالين:

الفرع الأول

إختصاصات تتصل بشئون الحكم وتؤثر في سير النظام

وهذه الاختصاصات هي:

- أولا : إن أول هذه الاختصاصات ومن أهمها هو اختصاص الأمير بتزكية ولي العهد، وبعد موافقة مجلس الأمة ومبايعته على النحو الذي سبق وأن أشرنا إليه، يصدر الأمير أمرا أميريا بتعيين ولي العهد^(١).
- ثانيا : إختصاص الأمير في إختيار رئيس مجلس الوزراء بأمر أميرى وإعفائه من منصبه بأمر أميرى أيضا وذلك على التفصيل الذي سبق وأن أشرنا

= وتجدر الإشارة بهذا الصدد أنه استنادا إلى الرأي المذكور حدث (في ظل دستور ١٩٢٣) وأن قدم أحد أعضاء مجلس الشيوخ المصري (محمود غالب) استجوابا إلى مصطفى النحاس رئيس الوزراء في ذلك الحين، عن الظروف التي أدت إلى تأليف الوزارة، إلا أن مجلس الشيوخ قد قرر عدم مناقشة الاستجواب، وذلك بعد بيان ألقاه رئيس الوزراء جاء فيه:

«أن الاستجواب الذي يقدم بشأن تأليف وزارة يكون من شأنه إثارة مسئولية رئيس الدولة. والواقع أن مثل هذا الاستجواب يحق اعتباره كأنه موجه إلى الملك، ذلك أنه من حق جلالته تعيين رئيس مجلس الوزراء، ومثل هذا التعيين متروك لكل تقديره، وهو من الخصائص التي يمارسها شخصياً دون تدخل وزارته. فإذا كان إختيار رئيس الدولة لا يروق في نظر البرلمان ففي وسعه أن يسقط الوزارة عن طريق الثقة لا عن طريق مناقشة كيفية تشكيلها . . . هذه السلطة التي يزن بها الملك الظروف والملايسات التي تسبق أو تعاصر تأليف وزارة جديدة، سلطة متروكة لمحض تقدير جلالته ولا يصح أن توضع موضع المناقشة عن طريق السؤال أو الاستجواب. وكل تعرض لها ولو من بعيد فيه مساس بالدستور. ومساس بامتيازات العرش لا أسمح لنفسي بالاشتراك فيه، وأعتقد أن مجلسكم الموقر لا يقر مناقشة مثل هذا الاستجواب».

أشار إليه مصطفى كامل، المرجع السابق ص ٥١٥، ٥١٦.

(١) المادة الرابعة من الدستور.

إليه فيما سبق عند التحدث عن دور الأمير في تعيين رئيس مجلس الوزراء^(١).

ثالثا : إختصاص الأمير في اختيار نائب عنه في حالة تغيبه عن الامارة وتعذر نيابة ولي العهد عنه^(٢).

رابعا : الاختصاص المشار إليه في الفقرة الثانية من المادة السابعة من قانون توارث الامارة والمتعلق بصلاحيه الأمير بأن يستعين بولي العهد في بعض الأمور الداخلة في صلاحية رئيس الدولة. وذلك على الوجه الذي سبق وأن أشرنا إليه عند الكلام عن صلاحيات ولي العهد.

خامسا : ومن الاختصاصات التي تتصل بشئون الحكم وتؤثر في سير النظام ويمارسها الأمير منفردا دون الحاجة إلى أمر أميرى أو إلى مرسوم - في بداية الأمر - ذلك الاختصاص الذي تقررته المادة ٥٨ من الدستور للأمير. وهو مسئولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسئولية تضامنية أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة، ومسئولية كل وزير أمامه عن أعمال وزارته. فهذا النص يعطى للأمير صلاحية استدعاء رئيس مجلس الوزراء ليسأله عن السياسة العامة أو أي وزير ليسأله عن أعمال وزارته. وهذه الصلاحية تسمح له بأن يزن الظروف والملايسات قبل أن يقرر استعمال حقه في الابقاء أو الإعفاء سواء بالنسبة للوزارة أو لوزير بعينه^(٣).

سادسا : ومن هذه الاختصاصات أيضا الاختصاص المنصوص عليه في المادة ٦٧ من الدستور وهو حق الأمير في قيادة القوات المسلحة. فالمادة المذكورة تقرر أن «الأمير هو القائد الأعلى للقوات المسلحة...». وهذا الحق هو أثر من آثار التقاليد الملكية القديمة. لذلك نجد أن

(١) المادة ٥٦ من الدستور.

(٢) المادة ٦١ من الدستور.

(٣) أنظر يحيى الجمل ص ١٩٥.

الدساتير الملكية، تنص عليه احتراماً لهذه التقاليد، ولكننا مع ذلك نجد أن الدساتير في الدول الجمهورية تنص على هذا الحق وتقرره لرئيس الجمهورية. وهذا ما فعله دستور فرنسا لسنة ١٨٧٥ والدستور الأمريكي. إلا أن ظروف الحرب الحديثة جعلت رؤساء الدول يكتفون من الناحية العملية بإعطاء الأوامر العامة للقادة العسكريين الذين يقومون هم فعلاً بإدارة العمليات العسكرية.

سابعاً : وهنالك اختصاص مستمد من الطبيعة التعاقدية لدستور الكويت ومن نص المادة ١٧٤ من الدستور. وهو حق الأمير بأن يقترح منفرداً تعديل الدستور. فيبدو أن الأمير يستطيع مباشرة هذا الحق عن طريق الأمر الأميري أو عن طريق المرسوم^(١).

الفرع الثاني

إختصاصات تتصل بشخص الأمير أو بالأسرة الحاكمة

وإلى جانب الاختصاصات السالفة الذكر والمتصلة بشئون الحكم، هنالك اختصاصات أخرى يباشرها الأمير منفرداً وتتعلق إما بشخصه أو بالأسرة الحاكمة ومنها:

أولاً : تعيين الأمير بأمر أميري وكيلاً أو أكثر يتولون في الحدود التي بينها الأمر الصادر بتعيينهم اجراءات التقاضي، وتوجه اليهم الأوراق القضائية في الشؤون الخاصة بالأمير. وذلك لأن ذات الأمير مصونة وأحكام المحاكم تصدر باسمه ومن ثم فلا يجوز محاصمته باسمه أمام المحاكم

(١) نفس المرجع ص ١٩٦، وانظر كذلك عبد الفتاح حسن، هامش، ١٧٨. هذا ويضيف الدكتور يحيى الجمل اختصاصاً آخر يستطيع الأمير أن يمارسه بأمر أميري، وهو حق الأمير أن يحل مجلس الأمة بأمر أميري طبقاً للمادة ١٠٢ من الدستور. إلا أننا لا نوافق الأستاذ الجمل على ما ذهب إليه. ونرى أن حل مجلس الأمة سواء كان رئاسياً أو وزارياً لا يكون إلا بمرسوم يوقعه إلى جانب الأمير رئيس مجلس الوزراء. أنظر مؤلفه السالف الذكر ص ١٩٤، ٤٣٧.

بل باسم الوكيل أو الوكلاء الذين يعينهم بأمر أميرى . وواضح أن هذا الاختصاص يتصل بشخص الأمير^(١) .

ثانيا : وهناك اختصاص لصيق بشخص الأمير ويتصل بالأسرة الحاكمة ولا يتصور إلا أن ينفرد الأمير بممارسته . . ذلك أن المادة ٧٨ من الدستور تقرر أن تعين مخصصات الأمير السنوية بقانون عند توليته وذلك لمدة حكمه . ولما كانت هذه المخصصات ليست للأمير وحده، فهو الذي يحدد بأمر أميرى شروط استحقاق أفراد الأسرة الحاكمة في مخصصات رئيس الدولة وطريقة تقديرها وضرفها^(٢) .

هذه هي الاختصاصات التي يمارسها الأمير منفردا . وواضح مما سبق أن بعضها يتعلق بشئون الحكم ومؤثرا في الحياة السياسة للدولة ، وبعضها الآخر يتعلق بأمور الأمير الخاصة أو له صلة بالأسرة الحاكمة . كما أن بعضها يمارس بأمر أميرى ، والبعض الآخر لا يحتاج إلى قرار معين لممارسته (أمر أو مرسوم أميرى) .

وننتقل الآن لدراسة اختصاصات السلطة التنفيذية التي يباشرها الأمير بواسطة وزرائه .

(١) ونشير إلى أن من الحقوق اللصيقة بشخص الأمير . أن لديه يكون قبول مثل الدول الأجنبية مادة

٦٧ من الدستور، وتسك العملة باسمه المادة ٧٧ من الدستور.

(٢) المادة ٥ من قانون توارث الامارة.

المطلب الثاني الاختصاصات التي يباشرها الامير بواسطة وزرائه

تمهيد وتقسيم:

سبق وأن أشرنا إلى أن هنالك اختصاصات يباشرها الأمير بصفته عنصرا من عناصر السلطة التشريعية وسنعرض لها عند التحدث عن هذه السلطة في الفصل الثاني من هذا الباب. كما أشرنا إلى أن هنالك اختصاصات تمارسها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، وستحدث عنها عند الكلام عن العلاقة بين السلطات في الفصل الرابع من هذا الباب.

ومن اختصاصات السلطة التنفيذية التي يباشرها الأمير بواسطة وزرائه، سلطة وضع اللوائح. وهي سلطة ذات طبيعة تشريعية لما تحتوى عليه اللوائح من قواعد تنظيمية وإن كانت ضمن الاختصاص التنفيذي. ولأهمية هذه السلطة سوف نعطيها أولوية البحث، ثم نعرض لباقي اختصاصات السلطة التنفيذية التي يباشرها الأمير بواسطة وزرائه. وهي ذات طابع سياسي أحيانا وإداري أحيانا أخرى. كما أن منها اختصاصات عادية ودائمة تمارسها السلطة التنفيذية في كل وقت، ومنها مالا تستطيع أن تمارسها إلا في الظروف غير العادية وفقا لضوابط وضعها الدستور نفسه.

هذا وقد رأينا من الضروري أن نبين معنى ممارسة الأمير لسلطاته بواسطة وزرائه في النظام الدستوري الكويتي، وذلك قبل أن نعرض لهذه الاختصاصات ومن ثم تكون خطة هذا المطلب على الوجه الآتي:

الفرع الأول: معنى ممارسة الأمير لسلطاته بواسطة وزرائه.

الفرع الثاني: السلطة اللائحية.

الفرع الثالث: الاختصاصات التقديرية الأخرى.

ونعرض لهذه الأمور على التوالي:

الفرع الأول

معنى مبدأ ممارسة الأمير لسلطاته بواسطة وزرائه

هنالك اختصاصات يمارسها الأمير بواسطة وزرائه أي بمراسيم تصدر بعد موافقة مجلس الوزراء، ويوقع عليها الأمير كما يوقعها رئيس مجلس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصون. وذلك تطبيقاً للمبدأ العام الوارد في المادة ٥٥ من الدستور والتي تقضي بأن «يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه» وهو ما حرصت المذكرة التفسيرية على أن تؤكد بقولها: «يقضى مبدأ ممارسة الأمير لسلطاته الدستورية بواسطة وزرائه حلول المراسيم الأميرية محل الأوامر الأميرية، ولكن ترد على هذا المبدأ استثناءات ثلاثة. وفيما عدا هذه الأمور الثلاثة يكون المرسوم هو الأداة الدستورية لممارسة السلطات الأميرية المقررة بالدستور، وقد حرصت بعض نصوص الدستور (المواد ٦٦، ٦٨، ٦٩) على ذكر كلمة «مرسوم» وذلك توكيداً للحكم المنوه عنه، وبرغم 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 كاملاً غير منقوص^(١)».

وقبل أن نتصدى بالبحث لمفردات هذه الاختصاصات التي يباشرها الأمير بواسطة وزرائه يجدر بنا أن نحدد معنى مبدأ ممارسة الأمير لسلطاته بواسطة وزرائه في ظل النظام الدستوري في الكويت. ونشير بادئ ذي بدء إلى أن هذا المبدأ لا يعني في ظل النظام الدستوري في الكويت أن رئيس الدولة يسود ولا يحكم بحيث تمارس الوزارة السلطات التي نسبها الدستور إليه كما هو الحال في النظام البرلماني التقليدي المطبق في إنجلترا، كما لا يعني - بطبيعة الحال - أن رئيس الدولة ينفرد بممارسة السلطة التنفيذية كما هو الحال في النظام الرئاسي، بل يعني أن سلطات الحكم يجب أن تمارس من قبل رئيس الدولة

(١) المذكرة التفسيرية تحت عنوان «التصوير العام لنظام الحكم».

والوزارة بحيث لا يستطيع أحدهما الانفراد بممارستها. وتوضح ذلك كالاتي:

- أن نص المادة ٥٤ من الدستور التي تقرر عدم مسئولية الأمير، ونص المادة ٥٥ منه والتي تقرر مبدأ ممارسة الأمير لسلطاته بواسطة وزرائه، يوحيان بأن الدستور الكويتي قد أخذ بمنطق النظام البرلماني التقليدي في هذا الصدد، ومن ثم فإن تصديق الأمير على مشروعات المراسيم المرفوعة اليه يكون الزاميا.

- غير أن الدستور قد تبني إلى جانب عناصر النظام البرلماني التي تضمنتها نصوص المادتين ٥٤، ٥٥ من الدستور، عناصر أخرى تعتبر من جوهر عناصر النظام الرئاسي، تتناقض مع المبادئ البرلمانية الواردة في المادتين ٥٤، ٥٥ من الدستور ويصعب التوفيق فيما بينها. ومصدر هذه الصعوبة هو أن واضعي الدستور قد حاولوا إعطاء نظامهم خصائص النظام البرلماني الذي يؤدي منطق الأخذ به إلى أن تكون سلطات رئيس الدولة سلطات اسمية Pouvoirs nominaux، يمارسها في الواقع مجلس الوزراء، ومن ثم تكون ازدواجية الجهاز التنفيذي ازدواجية ظاهرية، في نفس الوقت الذي حاولوا فيه ألا يجعلوا من مسند الامارة كرسيا خاليا من كل تأثير مباشر. فمنحوا لرئيس الدولة سلطات فعلية خطيرة ومؤثرة في الحياة السياسية، ويتصل بعضها بالسلطات العامة في الدولة اتصالا وثيقا ومؤثرا. فبعد النظام الذي أتى به دستور الكويت عن النظام البرلماني التقليدي وجاء نظاما برلمانيا أورليانيا Un régime Parlementaire Orléaniste من أهم خصائصه أن كرسي العرش (رئاسة الدولة) ليس خاليا وأن رئيس الدولة يتمتع بسلطات فعلية وخطيرة^(١).

فالبرلمانية الأورليانية تستلزم: من ناحية إعطاء رئيس الدولة دور الحكم في النزاع الذي ينشب بين البرلمان والوزارة. وتستلزم من ناحية أخرى وجود

(١) أنظر لمزيد من التفصيل في هذا الموضوع الفصل الثاني من الباب الأول من القسم الثاني من هذه الدراسة ص ٢٣٨ وما بعدها.

اتفاق ضروري بين رئيس الدولة والوزارة المسئولة أمامه لكي تسير دفة الأمور في الدولة^(١).

ومن هنا يتضح معنى مبدأ ممارسة رئيس الدولة لسلطاته بواسطة وزرائه : فهذا المبدأ لا يعني - في النظام الأورلياني - أن رئيس الدولة يسود ولا يحكم بحيث تمارس الوزارة السلطات التي نسبها الدستور إليه، كما هو الحال في النظام البرلماني التقليدي، كما لا يعني أن رئيس الدولة ينفرد بممارسة السلطة التنفيذية كما هو الحال في النظام الرئاسي. بل يعني أن سلطات الحكم يجب أن تمارس من قبل رئيس الدولة والوزارة بحيث لا يستطيع أحدهما الانفراد بممارستها. وهنا تتضح ميكانيكية التوقيع والتوقيع المجاور Le Seign et le Contreseign. فاشتراط توقيع رئيس الدولة على قرارات الحكومة يعطى للأول نوعاً من حق الاعتراض على تلك القرارات، والتوقيع المجاور Le Contreseign يعطى للوزراء حق الاعتراض على ما يريد أن يلزمهم فيه رئيس الدولة فلا يستطيع واحد من الاثنين إجبار الآخر على التوقيع^(٢). ومن ثم فإن رئيس الدولة ليس مجلزم أن يصدق على مشروعات المراسيم التي ترفع إليه من الحكومة بل يستطيع أن يرفض ذلك التصديق. وانطلاقاً من هذه الطبيعة الخاصة للنظام يجب أن يجري تفسير نصوص دستور الكويت.

فإذا كان نص المادة ٥٤ من الدستور التي تقرر عدم مسئولية الأمير، ونص المادة ٥٥ منه والتي تقرر مبدأ ممارسة الأمير لسلطاته بواسطة وزرائه يوحيان بأن الدستور قد أخذ بالنظام البرلماني التقليدي، وبالتالي التزام الأمير بالتصديق على قرارات مجلس الوزراء، فإن وضع هذين النصين إلى جانب

(١) أنظر في طبيعة النظام البرلماني الأورلياني وخصائصه ما سبق ذكره ص ٢٣٥ وما بعدها، أنظر كذلك : - CF. Duverger. Maurice: institutions politiques et Droit Constitutionnel, collection thémis Ilem édition Paris 1970. pp. 186, 188, 731, 739.

- CF. Lalumière et Domichel: Les régimes Parlementaires Européens colec. thémis Paris 1966. pp. pp. 35 et suivi.

(٢) أنظر في قاعدة التوقيع، والتوقيع المجاور 2ème édition Paris 1929. pp. 409 et suivi.

النصوص الأخرى من الدستور (وعلى الأخص المواد ٦٥، ٦٦، ١٢٨، ٥٨) بحيث تفسر تفسيراً شمولياً متكاملًا، سوف ينتهي بنا إلى القول بعكس ذلك، وبأن للأمير في هذا الصدد سلطة تقديرية، فله أن يصدق أو لا يصدق على مشروع المرسوم الذي وافق عليه مجلس الوزراء ورفعته إليه.

ونلاحظ أن الدستور لم يقرر مسؤولية الحكومة مسؤولية تضامنية أمام مجلس الأمة وذلك بعدم النص على إسقاط الوزارة بكاملها بقرار عدم ثقة يصدره مجلس الأمة^(١)، في الوقت الذي جعل فيه رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسئولون بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة، كما يسأل كل وزير أمامه عن أعمال وزارته^(٢).

ونستنتج من هذا النص أن الأمير له من باب أولى أن يرفض التصديق على قرارات مجلس الوزراء التي ترفع إليه. إذ ليس من المعقول أن الذي يقرر مسؤولية الوزراء من عدمها - وهو الأمير - لا يكون له رفض التصديق على قراراتهم التي هم مسئولون عنها أمامه ابتداءً.

ثم إننا لو قارنا بين التصديق على مشروعات القوانين وإصدارها المنصوص عليه في المادتين ٦٥، ٦٦ من الدستور، وبين التصديق على قرارات مجلس الوزراء في الأحوال التي تقتضي صدور مرسوم في شأنها (المادة ١٢٨ من الدستور)، لوجدنا أنفسنا نجنح إلى القول بأن الدستور قد استبعد ضمنا - ولكن بصورة أكيدة - أصول النظام البرلماني التقليدي فيما يخص التصديق على مشروعات المراسيم.

فالمادة ٦٥ من الدستور تنص على أن «يعتبر القانون مصدقا عليه ويصدر إذا مضت المدة المقررة للإصدار دون أن يطلب رئيس الدولة إعادة نظره».

(١) المذكرة التفسيرية للدستور ولها قوة ملزمة في التفسير تحت عنوان «جعل الدستور حجر الزاوية في كفالة الاستقرار في الحكم»، الفقرة الأولى.

(٢) أنظر ما سيجيء ذكره عند الكلام عن «ميكانيكية العلاقة بين السلطات في النظام السياسي الكويتي»، وذلك لمزيد من الإيضاح بهذا الخصوص. (القسم الثالث - الجزء الثاني من هذه الدراسة).

وفي حالة إعادة النظر، تقضي المادة ٦٦ من الدستور بأنه: «إذا أقر مجلس الأمة مشروع القانون ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوما من إبلاغه إليه . . .».

فالتصديق على مشروعات القوانين، جعلته هاتان المادتان ملزما في المواعيد التي حددتها بوضوح وجلاء. ومثل هذا الالتزام لم يرد بالنسبة للتصديق على المراسيم، لا في المادة ١٢٨ من الدستور التي تناولت هذا الموضوع، ولا في غيرها من نصوص الدستور، مما يقطع بأن الدستور قد استبعد أصول النظام البرلماني التقليدي بهذا الخصوص، ويؤكد حق رئيس الدولة في التصديق أو الامتناع عن التصديق على مشروعات المراسيم. ولا نغني هنا أن الأمير يملك ممارسة سلطاته منفردا وأن الوزراء ليس لهم سلطة فعلية. فالحقيقة أن الدستور الكويتي قد جاء بنظام أورلياني كما سبق القول، وأن ممارسة السلطات المنسوبة للأمير في الدستور غير قابلة للتجزئة ولا ينفرد في ممارستها الأمير ولا الوزارة بل يجب أن يمارسها في وقت واحد. ولكل منها حق اعتراض على ما يريد أن يلزمه به الآخر. وهذا الحق مستمد من قاعدة التوقيع والتوقيع المجاور règle de Seign et du Contre-seign. فالمرسوم لا تتوافر له شروط صحته إلا إذا حمل توقيع الأمير والتوقيع المجاور لرئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصين كما سبق القول. فلكل من الجانبين أن يمتنع عن التوقيع فلا يستطيع الآخر ممارسة هذه السلطات. وهذا هو المعنى الذي يعطى لمبدأ ممارسة رئيس الدولة لسلطاته بواسطة وزرائه في ظل النظام الأورلياني الذي أخذ به دستور الكويت، والذي يستلزم ضرورة توافر الاتفاق بين رئيس الدولة وحكومته لكي تسير أمور الدولة. وإذا لم يتحقق ذلك الاتفاق الضروري فإن الوزارة تجد نفسها سائرة في طريق مسدود وما عليها إلا أن تستقبل ان قدرت ذلك. بل للأمير أن يقبلها بصريح نص المادة ٥٦ من الدستور. وفي غيبة التنظيم الحزبي من الحياة السياسية في الكويت سوف لا يحدث ذلك أية ردة فعل في أحضان مجلس الأمة. غير أن ما جرى عليه العمل منذ نفاذ الدستور من تعيين ولي العهد رئيسا لمجلس الوزراء قد ساعد كثيرا على توافر ذلك الاتفاق الضروري بين الحكومة ورئيس الدولة. وليس في علمنا

أن الأمير قد امتنع عن تصديق قرار من قرارات مجلس الوزراء التي ترفع اليه
لاقتضاء صدور مرسوم بشأنها^(١).

الفرع الثاني السلطة اللائحية

LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

نعرض هنا بإيجاز للموضوعات الآتية:

- التعريف بالسلطة اللائحية والعلاقة بين القانون اللائحة .
- الجهات التي تملك ممارسة السلطة اللائحية .
- مجال هذه السلطة .
- حدودها .

أولاً : التعريف بالسلطة اللائحية والعلاقة بين القانون واللائحة
نتناول بالبحث:

- أ- التعريف بالسلطة اللائحية .
- ب- العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة .
- ج- العلاقة الجديدة بين القانون واللائحة .
- د- العلاقة بين القانون واللائحة في النظام الدستوري في الكويت وفي البلاد العربية .

(١) وبما يدل على تواجد ذلك الاتفاق الضروري أن هنالك اختصاصات يجب أن تمارس بمراسيم
ومع ذلك فلقد مورست بأوامر أميرية، دون أي اعتراض من مجلس الوزراء ومنها:
- منح الأوسمة والانواط العسكرية لبعض رجال الجيش والقوات المسلحة. أمر أميرى بتاريخ
١٩٦٧/٢/١٩ .
- منح أوسمة عسكرية لبعض رجال الشرطة. أمر أميرى بتاريخ ١٩٦٧/٢/٢٢ .
- تعيين قائد للقوات الكويتية المسافرة للاشتراك في الدفاع عن الوطن العربي، أمر
١٩٦٧/٥/٢٨ وأمر ١٩٦٧/٧/١٢ .
- تعيين قنصل عام للكويت في سويسرا . أمر أميرى بتاريخ ١٩٦٧/٥/٣١ وغيره من الأوامر
المماثلة (أشار إليها عبدالفتاح حسن ، المرجع السابق ص ١٧٧) .
- وأخيراً حل مجلس الأمة بتاريخ ١٩٧٦/٨/٢٩ بأمر أميرى .

أ- التعريف بالسلطة اللائحية:

تعددت نشاطات الدولة وتشابكت شؤونها وتعمقت نتيجة التطور الثقافي والاقتصادي والاجتماعي وازدياد تدخل الدولة في مختلف ميادين النشاط. وأدى ذلك إلى الحاجة الملحة لمزيد من التشريعات لمواجهة صور هذا التدخل. ووجد البرلمان أمام استحالة مادية تحول بينه وبين أن ينظم بنفسه جميع الموضوعات وفي كل المجالات. فمن المعروف أن الاجراءات البرلمانية التي يجب اتباعها في وضع القوانين كثيرة ومطولة بحيث لا تسعف في الاستجابة لتلبية الحاجات المتزايدة للتنظيمات التشريعية لتدخل الدولة في ميادين جديدة. وصار من المحتم الاعتراف للسلطة التنفيذية في إصدار قواعد عامة ومجردة وملزمة استجابة لتلك الضرورات العملية.

ومن هنا ظهرت السلطة اللائحية للإدارة التي يمكن تعريفها بأنها: إمكانية الإدارة في أن تصدر قرارات تظهر بها إرادتها وتفصح عنها وتنشئ قواعد تنظيمية عامة مجردة régles Générales et impersonnelles تطبق على عدد غير محدد من الأفراد، وتسمى هذه القرارات التنظيمية باللوائح^(١).

CF. Duguit: traité de droit constitutionnel, tome 4, paris 1924. PP. 661; CF. M. Hauriou (١) précis de droit constitutionnel 2em, édit Sirey, Paris 1929 p. 442; CF. J. Douence recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration, PP. 59 et suivi, voir, répertoire Dalloz, 5em, règlement administratif: "décision de l'autorité administratif édictant. Une règle juridique caractérisée par sa généralité et son impersonnalité.

ويعرف VEDEL اللوائح بقوله

"On entend par actes réglementaires des décisions exécutoires générales et impersonnelles". CF VEDFL. Droit administratif Paris 1961 p. 147.

ويعرف De Laubadère السلطة اللائحية بقوله:

"Le pouvoir réglementaire est le pouvoir que Détiennent certaines autorités administratives d édicter des mesures a portée générale et impersonnelles" CF. De Laubadère: traité élémentaire de Droit administratif, 3° édit. tome, I, p. 83.

وقد أخذ بنفس التعريف فالين، أنظر

CF. WALINE: Droit administratif, 7è m, éd., p. 107.

ب- العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة:

اللائحة تشبه القانون من عدة أوجه^(١):

- فمن ناحية المضمون نجد لها تضع قواعد عامة مجردة وملزمة تماماً مثل القانون.

- ثم ان اللائحة تفسر وتطبق بنفس الطريقة التي يفسر ويطبق بواسطتها القانون. فإذا أخطأ القضاء في تفسير أو تطبيق اللائحة كان حكمه معيباً وقابلاً للنقض.

- واللائحة لا يمكنها أن تخالف حكم الدستور وإلا تعرضت للإلغاء تماماً مثل القانون.

- وقد يقترب التشابه بين اللائحة والقانون إلى درجة لا يمكن معها التمييز بينهما إلا من حيث الشكل أو المصدر. وهذا هو الحال بالنسبة إلى لوائح الضرورة أو اللوائح التفويضية، التي هي عبارة عن تشريع صادر عن السلطة التنفيذية. وهذا التشابه بين اللائحة والقانون دفع ببعض الفقهاء إلى القول: بأن اللائحة هي القانون من الناحية الموضوعية وأن السلطة اللائحية هي صورة استثنائية من صور التشريع^(٢).

ومع ذلك فاللائحة تختلف عن القانون من عدة نواح:

- فهي تختلف عنه أولاً من حيث المصدر. فالقانون تضعه السلطة التشريعية أما اللائحة فتضعها السلطة التنفيذية.

- وتختلف اللائحة عن القانون في درجة قوة الالتزام. فالقانون أسمى من اللائحة. فلا يجوز لها أن تخالفه أو تعدل فيه. لذلك لا بد أن تكون متفقة مع أحكامه.

- وتختلف اللائحة عن القانون من حيث الخضوع لرقابة القضاء. فاللائحة خاضعة لرقابة المحاكم شأنها في ذلك شأن باقي الأعمال الإدارية، على حين أن المحاكم لا تتصدى لبحث دستورية القوانين إلا حيث تكون الرقابة على الدستورية مقررة بالنص أو بالعمل.

CF. Carée de Malberg: Contribution à la théorie générale de l'Etat. tome, I, pp. 548, 550 (١)
edit. Sirey. Paris 1920.

CF. Esmein: éléments de Droit constitutionnel, 8^{em} édition, tome. 2 P. 79. (٢)
- Duguit. op. cit. tome. 2 p. 182.

- وتختلف اللائحة عن القانون من حيث النطاق أو الميدان الذي يخضع لتنظيم كل منهما. فالقانون أوسع نطاقا من اللائحة. إذ لللائحة نطاق محدود لا تعدوه، بل أن القانون هو الذي يحدد لها على ضوء ما يقرره الدستور ذلك النطاق. على حين أن القانون - في الأصل - يستطيع أن يتصدى لأي موضوع وينظمه. بل أن هنالك أمورا ذات أهمية لا يجوز تنظيمها إلا بقانون. هذه هي أهم ملامح العلاقة بين القانون واللائحة. حسب النظرية العامة للسلطة اللائحية قبل الانقلاب الذي أحدثه الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ في العلاقة بين القانون واللائحة.

وتتلخص هذه العلاقة التقليدية في : خضوع اللائحة للقانون La subordination du règlement à la loi وعدم تحديد مجال عمل القانون L'illimitation du domain de la loi بل تتميز العلاقة التقليدية بتحديد مجال اللائحة (الذي يعتبر استثناء) بالقياس إلى نطاق القانون غير المحدد وقدرة القانون على العمل حتى بخصوص الموضوعات المنظمة لائثيا. هذا فضلا عن أن القانون يستطيع أن يمنع السلطة التنفيذية من أن تتدخل بواسطة اللوائح لتنظم موضوعا لم ينص الدستور صراحة على حقها في أن تنظمه بلوائح، واللائحة التي تصدر حينئذ تكون باطلة لمخالفتها للقانون.

واللائحة - وفقا للنظرية العامة التي كانت تحكم وضعها - تابعة للقانون مقيدة به خاضعة له باعتباره مظهرا من مظاهر سيادة الأمة وتعبيرا عن إرادتها العامة. والمشرع دائما هو صاحب النفوذ والكلمة العليا يستطيع في أي وقت أن ينحى السلطة اللائحية ويستأثر بالتشريع وحده بواسطة القوانين التي تستطيع التعديل والالغاء لأية لائحة والعكس غير صحيح.

ج- العلاقة الجديدة بين القانون واللائحة:

أحدث دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ تغييرا جذريا في نظرية اللائحة حسبها أرسيت قواعدها وتقررت في ظل الدساتير الفرنسية والتقاليد الجمهورية السابقة على صدوره^(١).

(١) أنظر في موضوع العلاقة بين القانون واللائحة في ظل الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ :

وأهم ما أتى به دستور ١٩٥٨ من تجديد هو:
- أنه أحدث تغييرا أساسيا في مجال القانون. فبعد أن كان هذا المجال غير محدود ويستطيع القانون أن يتناول أي موضوع بالتنظيم، بصفته تعبيراً مباشراً للارادة العامة ويحمل بهذه المثابة صفات تلك الارادة من سيادة وسمو وقوة وشمول، وكانت اللائحة في مقام التابع له المقيد به والخاضع له، حدث انقلاب دستوري ضد هذا الوضع، إذ حدد الدستور في مادته ٣٤ مجالاً للقانون ينحصر فيه فلا يستطيع تجاوزه. فهذه المادة حددت على سبيل الحصر المسائل التي ينظمها المشرع بقوانين. وهكذا يجد البرلمان نفسه حبيس دائرة محدودة لا يعدوها. وإن حاول أن يخرج منها لينظم بقانون موضوعاً لا يدخل

-
- WALLIN: Les rapports entre la loi et le règlement R.D.P. 1959. P. 699. =
- CHAPUS: de la soumission au droit des règlements autonomes. D. 1960 chr. 119 .
- DE SOTO: La loi et le règlement dans la constitution de 1958. R.D.P. 1959. PP. 240.
- DEBBACH: Les ordonnances de l'article 38 de la constitution de 1958, J.C.P. 1962. 1-1701.
- Montane de la Roque: l'article 38 de la constitution du 4 Octobre 1958. in mélange MAURY, tome. 11. P. 199.
- J. RÉVERO: regard sur les institutions de la 5^{em} république. D. 1958, chr. 259.
- Jean - Claud. Douence, Recherches sur le pouvoir réglementaire. op. cit.
- C. WIEMER: recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres. thèse Paris 1970.
- Pier Avril. le régime politique de la 5^{em} république. 2^{em} édition Paris 1967.
- B. PINTO: L'article 16 et la réforme de la constitution. le Monde No du 25 Mai 1967.
- J.D. QUERMONNE: L'article 16 et la défense de la république. Revue de l'action populaire Mai 1961, p. 549.
- G. Betria: L'application de l'article 16 de la constitution de 1958 R.D.P. (Sep. Fav. 1959).
- P. Reynaud: L'article 20 de la constitution de 9 Octobre 1958, Le monde du 9 Novembre 1965.

وأنظر في الفقه العربي: الدكتور كامل ليلة: مبادئ القانون الإداري. الطبعة الأولى. دار النهضة العربية بيروت ١٩٦٩/٦٨. ج ١ ص ٣٣٥ وما بعدها.

في المجال المحدد له فان المجلس الدستوري Le Conseil Constitutionnel سوف يحول بينه وبين ذلك بإعلانه أن القانون مخالف للدستور وبالتالي عدم إصداره.

- وعلى عكس ذلك نجد أن المادة ٣٧ تفضي بأن المسائل التي لم ترد في المادة ٣٤ تعتبر مجالاً لاثحياً يتم تنظيمها بلوائح ولا يجوز للقانون أن يتصدى لها. وهكذا انعكست الآية، فأصبحت السلطة اللائحية هي الأصل والتشريع البرلماني هو الاستثناء. فالسلطة التنفيذية وفقاً لهذا التجديد هي التي تملك اختصاصاً عاماً في التشريع وتمارس في نطاق مجال اللائحة اختصاصاً مطلقاً وتتصرف بحرية ماثلة لحرية البرلمان في مجاله. ولا يستطيع هذا الأخير أن يعوق عملها أو يقيد حريتها في التصرف. وهذا ما دفع البعض إلى القول: بأنه منذ العمل بدستور ١٩٥٨ وجدت سلطة توازي السلطة التشريعية ولا تختلف عنها كثيراً في المقومات.

“Désormais, il existe un pouvoir parallèle au pouvoir législatif et bénéficient du Caractère «initial» et «inconditionnée» qui s'attache à celui du législateur.”^(١)

بل أن البعض ذهب إلى حد التساؤل بخصوص تعريف القانون، عما إذا كان التجديد الدستوري أثر فيه. فالأستاذ WALINE يرى أن القانون يجب أن يعرف منذ دستور سنة ١٩٥٨ بأنه التصرف الذي ينصب على موضوعات تشريعية. “L'acte intervenu dans les matières législatives”.

ومما لا شك فيه أن دستور ١٩٥٨ قد عمل على تقوية السلطة التنفيذية على حساب اضعاف السلطة التشريعية. ومن هنا تغيرت العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة. فجعل القانون سجيناً في نطاق محدود يؤثر بل ويقضي على عنصر أساسي من عناصر سيادته. فبعد أن كان السيد المهيمن الذي لا يستعصي عليه شيء، يستطيع أن ينحي السلطة اللائحية في أي وقت بلا قيد ويستأثر بالتنظيم وحده، فقد هذه القدرة الشاملة والسيادة الكاملة التي تحولت إلى قدرة محدودة وسيادة مقيدة.

CF. Pierre, Avril, op. cit., 1^{er} édition Paris 1964, P. 29.

(١)

د - العلاقة بين القانون واللائحة في النظام الدستوري الكويتي وفي البلاد العربية:

إن مركز كل من القانون واللائحة في الأنظمة الدستورية للبلاد العربية هو نفس ذلك المركز الذي كان يشغله كل منهما في النظام الفرنسي قبل التعديل الذي طرأ عليه بصدور دستور سنة ١٩٥٨ . فليس هنالك مجال محدد للقانون لا يعدوه والعلاقة بين اللائحة وبينه هي علاقة ارتباط وخضوع، فهي أدنى منه ولا تستطيع الخروج على أحكامه . ولم يخرج على هذا الاجماع بالنسبة للعلاقة بين القانون واللائحة سوى المملكة المغربية في دستورها الصادر في ١٤ ديسمبر ١٩٦٢ الذي قلده الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ ، ونظم العلاقة بين القانون واللائحة على نمطه، فجعل لللائحة مجالاً واسعاً مستقلاً وخاصة بها لا يجوز للقانون التدخل فيه^(١).

وإذا كانت السلطة اللائحية بالمعنى الصحيح لا توجد إلا في ظل مبدأ الفصل بين السلطات وان اللائحة لا تعرف إلا بمقابلتها بالقانون، فالكويت لم تعرف السلطة اللائحية قبل صدور دستورها الحالي نظراً لصفة الحكم في مرحلة ما قبل صدور الدستور والقائم على تركيز السلطات في قبضة الأمير، يمارس السلطة التشريعية والتنفيذية حسب مشيئته وبالاداة التي تروق له والتي تأخذ عنوان قانون تارة ومرسوم تارة أخرى . . ولما صدر الدستور سنة ١٩٦٢ نظم السلطات وأقام نظام الحكم على أساس الفصل فيما بينها مع تعاونها . كما حدد مركز كل من القانون واللائحة على أساس العلاقة التقليدية فيما بينهما، وهي علاقة التبعية والخضوع، دون احتجاز للقانون في مجال محدود لا يعدوه .

ثانياً : الجهات التي تملك ممارسة هذه السلطة^(٢) :

تنص المادة ٧٢ من دستور الكويت على أن : «يضع الأمير بمراسيم اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما لا يتضمن تعديلاً فيها أو تعطيلاً لها أو

(١) راجع نصوص دساتير البلاد العربية، الموسوعة العربية للدساتير العالمية .

(٢) لمزيد من التفاصيل أنظر بحثنا عن «السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقهاء المقارن وأحكام القضاء» والمنشور كملحق مستقل لمجلة الحقوق والشرية التي تصدرها كلية الحقوق والشرية بجامعة الكويت العدد الأول عام ١٩٧٧ ص ١٣ وما بعدها .

اعفاء من تنفيذها، ويجوز أن يعين القانون أداة أدنى من المرسوم لاصدار اللوائح اللازمة لتنفيذها».

وتنص المادة ٧٣ من الدستور على أن: «يضع الأمير بمراسيم، لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والادارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين».

ويظهر من ذلك أنه - باستثناء اللوائح التنفيذية التي تستطيع السلطة التشريعية بنص صريح في القانون أن تحدد جهة وأداة اصدارها تصدر لوائح الادارة العامة في الكويت من قبل السلطة التنفيذية بمراسيم أميرية. وهذا ما جرى عليه العمل منذ نفاذ الدستور. والمرسوم لا يختلط بالقرارات التي تصدر عن الوزراء كل على انفراد، ولا بتلك التي تصدر عن مجلس الوزراء، أو تصدر عن رئيس الحكومة أو عن رئيس الدولة في شكل أوامر أميرية يمارس بواسطتها صلاحياته الشخصية. فالمرسوم قرار إداري يمارس بواسطته الأمير صلاحياته الدستورية - ومنها وضع لوائح الادارة العامة - ويوقعه هو كما يوقعه رئيس مجلس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصون، بل ويصدر بعد موافقة مجلس الوزراء باعتباره المهيمن على مصالح الدولة وسياستها . . . وهكذا تصدر المراسيم الأميرية في الكويت الآن. ومن ثم فليس للأمير منفردا ولا لمجلس الوزراء مجتمعاً ولا لأحد الوزراء منفرداً حق إصدار لوائح الادارة العامة.

بل تتعاون هذه الجهات جميعها لوضع هذه اللوائح وذلك على الوجه الآتي.

أ- مجلس الوزراء:

يساهم مجلس الوزراء في عملية وضع اللوائح عن طريق مناقشة مشروعاتها والتصويت عليها واتخاذ قرارات بشأنها.

ب- رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون:

بالإضافة إلى مساهمتهم في ممارسة السلطة اللائحية بصفتهم أعضاء في مجلس الوزراء الذي يناقش ويقر مشروع اللائحة، وفضلاً عن ممارستهم

لاختصاص وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين إذا دعاهم المشرع بنص صريح في القانون لاتخاذ هذا النوع من اللوائح وذلك طبقا لنص المادة ٧٢ من الدستور، يشارك رئيس مجلس الوزراء والوزراء في عملية وضع اللوائح عن طريق قاعدة التوقيع المجاور. Régle du contreseign. والتي توجب أن يوقع رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون على المراسيم إلى جوار توقيع رئيس الدولة (الأمير).

وتجدر الإشارة هنا إلى أن مجلس الدولة الفرنسي يراقب بدقة مدى احترام تطبيق قاعدة التوقيع المجاور، ويتحقق في كل حالة على حدة فيما إذا كان المرسوم قد تضمن التوقيع المجاور للوزير أو الوزراء المختصين، وببطل المرسوم الذي لم يستوف هذا الشرط^(١).

ونشير أخيرا إلى أنه متى صدرت لائحة بناء على إشارة من القانون أو استنادا إلى نص المادة ٧٢ من الدستور كان للسلطات الأدنى من السلطة التي أصدرتها أن تصدر لوائح أخرى في دائرة عملها، على أن تتقيد في ذلك بالقانون، وباللائحة الأصلية.

ج- رئيس الدولة:

تنص المادة ١٢٨ من الدستور على أن ترفع قرارات مجلس الوزراء «إلى الأمير للتصديق عليها في الأحوال التي تقتضي صدور مرسوم في شأنها». وحيث أن لوائح الإدارة العامة تصدر بمرسوم، فلا بد إذن أن ترفع مشروعاتها التي وافق عليها مجلس الوزراء إلى الأمير للتصديق عليها.

ونشير بهذا الصدد إلى أن التفسير الشمولي لنصوص الدستور «(المواد ٥٤، ٥٥، ٥٦، ٦٥، ٦٦، ١٢٨) والنظرة المتفحصة لميكانيكية ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصاتها، يظهران بوضوح أن الأمير غير ملزم بتصديق تلك المراسيم وأن له الحق في التصديق أو عدم التصديق على مشروعات لوائح الإدارة العامة التي ستصدر في شكل مراسيم، ومن ثم إمكانية المساهمة الفعلية في ممارسة سلطة إصدار لوائح الإدارة العامة^(٢).

(١) أنظر أحكام مجلس الدولة التي أشرنا إليها في بحثنا سالف الذكر هامش ١٤ ص ١٦.

(٢) لمزيد من التفصيلات أنظر بحثنا سالف الذكر ص ١٧ وما بعدها.

ثالثاً : مجال السلطة اللائحية :

نتكلم عن مجال هذه السلطة في الظروف العادية، ثم عن مجالها في الظروف غير العادية.

أ) - مجال السلطة اللائحية في الظروف العادية :

السند الدستوري الذي تستطيع بموجبه السلطة التنفيذية في الكويت أن تضع اللوائح في الظروف العادية هو: المادتان ٧٢، ٧٣ من الدستور. ويظهر من مطالعة هاتين المادتين أن اللوائح التي تستطيع السلطة التنفيذية أن تصدرها في هذه الظروف هي :

١ - اللوائح التنفيذية.

٢ - اللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها.

ولكل نوع من هذه اللوائح شروط وحدود خاصة، نوضحها فيما يلي :

(١) اللوائح التنفيذية : **Les Réglements D'exécution**

نعرض هنا بإيجاز للأمور الآتية :

أ - أساسها القانوني.

ب - السلطة التي تملك إصدار هذا النوع من اللوائح وأداة إصدارها.

ج - الآثار المترتبة على دعوة المشرع للإدارة إلى إصدار اللوائح التنفيذية.

د - أثر عدم إصدار اللائحة على نفاذ القانون.

هـ - حدود التنفيذ ونطاقه.

أ - أساسها القانوني :

إن سلطة إصدار اللوائح مسلم بها للإدارة في جميع الدول. فلا يكاد يخلو دستور في يومنا الحاضر من النص على هذا الحق. والحكمة من ذلك أن الإدارة بطبيعتها وظيفتها وبحكم اتصالها المباشر والمستمر بالجمهور، هي الأدرى بالجزئيات اللازمة لتنفيذ القوانين على الوجه الأمثل. كما أن ترك هذه الجزئيات لقرار إداري، يجعل من السهل تطويرها لبساطة الاجراءات التي تتبع عادة في تعديل القرارات الادارية.

وتستمد السلطة التنفيذية في الكويت هذا الحق من المادة ٧٢ من

الدستور، التي جاء نصها قريباً من نص المادة ٣٧ من دستور مصر لسنة ١٩٢٣ حيث تقول:

«يضع الأمير بمراسيم اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلاً فيها أو تعطيلاً لها أو إعفاء من تنفيذها. ويجوز أن يعين القانون أداة أدنى من المرسوم لإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذها».

وهكذا نجد أن هذا الحق يستند إلى الدستور نفسه، ويترتب على ذلك أمران :

- الأول : هو أن المشرع العادي لا يستطيع أن يحول بين الإدارة وبين ممارسة هذا الحق.

- والثاني : أن الإدارة تباشر هذا الحق دون حاجة إلى دعوة صريحة أو ضمنية من البرلمان، بل يجب عليها ممارسة هذا الاختصاص استناداً إلى الأساس الدستوري لوظيفتها التنفيذية.

ب - السلطة التي تملك إصدار هذا النوع من اللوائح وأداة إصدارها :

ثار خلاف حول هذا الموضوع في ظل الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ حول تفسير المادة ٣٧ من هذا الدستور التي كانت تنص على أن «الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين».

- فذهب فريق من الفقهاء إلى وجوب أن يكون المرسوم هو الأداة الوحيدة لإصدار جميع اللوائح التنفيذية. ورتبوا على ذلك عدم جواز دعوة البرلمان للوزير باتخاذ هذا النوع من اللوائح، لأن في ذلك خروجاً على نص المادة ٣٧ السالفة الذكر. وعن هذا الرأي صدرت بعض الأحكام : كحكم محكمة الاسكندرية بتاريخ ٢٨ إبريل سنة ١٩٣٥، و حكم محكمة مصر الكلية في ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٣^(١).

- وذهب فريق آخر إلى جواز صدور تلك اللوائح في صورة قرار وزاري استناداً إلى أن المادة ٣٧ قد قصدت السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الدولة. وبهذا الرأي أخذت بعض الأحكام : كحكم محكمة مصر الابتدائية الوطنية في ٣٠

(١) أنظر الدكتور سليمان الطماوى: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة، القاهرة ١٩٦٦، ص ٤٨٤.

ديسمبر سنة ١٩٤٠، وحكم محكمة مصر الصادر في ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٠^(١).
- وذهب رأي ثالث لم يؤيده العمل، إلى أنه لا يجوز للوزراء إصدار اللوائح التنفيذية إلا في حالة دعوة البرلمان لهم بنص صريح. أما في غير تلك الحالة فإن المرسوم هو الاداة الوحيدة لاصدار اللوائح التنفيذية^(٢).

- أما دستور الكويت فقد حسم الأمر بالنص في مادته ٧٢ على أن اللائحة التنفيذية تصدر في شكل مرسوم، كما يجوز أن يعين القانون أداة أدنى من المرسوم لاصدارها. فالأمر إذن لا يخرج عن أحد فرضين:

١ - إما أن يسكت القانون وعندئذ تتصدى السلطة التنفيذية استنادا إلى الأساس الدستوري لوظيفتها مباشرة هذا الاختصاص، وتصدر اللائحة بمرسوم أميري يصدق عليه الأمير ويوقعه رئيس مجلس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصون.

٢ - وإما أن يشير القانون إلى صدور لائحة لتنفيذه، وعندئذ ينفذ نص القانون فتصدر اللائحة التنفيذية بالأداة التي حددها، ومن السلطة التي دعاها لاتخاذها حتى ولو كانت هذه السلطة أحد المحافظين^(٣).

ج - الآثار المترتبة على دعوة المشرع للإدارة إلى إصدار اللوائح التنفيذية:
من المسلم به أن دعوة المشرع للسلطة التنفيذية باتخاذ اللائحة اللازمة لتنفيذ القانون لا يثبت لهذه الأخيرة اختصاصا جديدا، ذلك أن السلطة التنفيذية تستمد اختصاصها في تنفيذ اللوائح مباشرة من الدستور كما سبق القول. غير أن الواقع

(١) نفس المرجع ص ٤٨٤ - ٤٨٥.

(٢) نفس المرجع ص ٤٨٥.

(٣) تساءل البعض عن إمكانية تحويل المحافظين والمديرين سلطة اصدار اللوائح التنفيذية وانتهوا إلى أنه ليس من المعقول أن يقوم كل محافظ أو مدير بوضع لائحة لتنفيذ القانون الصادر من البرلمان، لأن معنى ذلك هو اختلاف طرق التنفيذ باختلاف المحافظات والمديريات وهو ما يتناقى وصفه القانون العام. أنظر الدكتور سليمان الطماوي ص ٤٨٦. وهذه الملاحظة تصدق كاصل عام غير أن المشرع قد يرى - لظروف البيئة أو المكان أو غيرها - أن تنفيذ القانون يختلف باختلاف مناطق إقليم الدولة وأن المحافظ أو المدير هو السلطة الطبيعية والأدرى بالشروط اللازمة لتنفيذ القانون على الوجه الأمثل فينص على تكليفهم باتخاذ اللوائح التنفيذية بصفة استثناء من الاصل العام وعندئذ ينفذ نص القانون، الطماوي، المرجع السابق ص ٤٨٦.

العملي يشير إلى أن معظم القوانين التي يتطلب تنفيذها إصدار لوائح تنفيذية، لا تخلو من هذه الدعوة الصريحة. فهل هنالك من آثار تترتب على هذه الدعوة؟
يظهر من تحليل قضاء مجلس الدولة الفرنسي، ومن الرجوع إلى رأي الفقه، أن هذه الدعوة تترتب عليها بعض الآثار التي نكتفي هنا بذكرها.

١ - فالأصل أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق باختيار أسلوب تنفيذ القوانين والوقت الذي تصدر فيه قراراتها التنفيذية. ولكن متى وجهت لها هذه الدعوة ونص القانون على تحديد وقت معين لتنفيذه، تلاشت سلطتها التقديرية وتحتم عليها أن تصدر اللوائح اللازمة لتنفيذ القانون في الوقت الذي حدده. ويصبح للأفراد على أساس من هذه الدعوة مطالبة الإدارة قضائياً بإصدار اللائحة. كما يجب على الإدارة الامتناع عن إصدار قرارات فردية، لتنفيذ القانون قبل صدور تلك اللائحة^(١). هذا مع ملاحظة أن القضاء لا يقرر بطلان اللائحة التي تصدر بعد التاريخ المحدد لصدورها^(٢).

٢ - ومن النتائج الهامة التي تترتب على دعوة المشرع، وقف تنفيذ القانون الذي علق تنفيذه على شرط صدور اللائحة، كما سنبينه بعد قليل.

٣ - كما أن من آثار هذه الدعوة أن المشرع يستطيع أن يحدد السلطة التي تباشر هذا الاختصاص وقد تكون غير تلك السلطة التي تباشره عادة حسب نص الدستور. ومن النتائج المقررة في فرنسا (وذلك لعدم إعطاء مجلس الدولة لنفسه الحق في الرقابة على دستورية القوانين) أنه في حالة دعوة المشرع، يصبح القانون هو الأساس الشرعي الوحيد الذي تستند إليه السلطة اللائحية دون حاجة للبحث فيما إذا كانت الاختصاصات التي منحها القانون لها متفقة أو غير

(١) CE. 23 Décembre 1943 Ratié et Autres, L. 304; CE. 6 Juillet 1934. Societ VAN cutrigue. (١) S., 1943. 3. 116.

وانظر كذلك، حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في ٣/٥/١٩٥٠، ق ٣٩٣، س ٣ مجموعة السنة الرابعة. ذكره الدكتور عصام البرزنجي في رسالته للدكتوراه بعنوان (السلطة التقديرية للإدارة ١٩٧٠) ص ٢٦٢ (هـ ٥).

(٢) CE. 24 Janvier 1958 Syndicat National F.O. des Officiers de police R.P.D.A. 1958 N°. (٢) 79; CE 7 Avril 1933 Caisse regionale de crédit agricole du Sud-est. R.P. 437.

متفقة وما حدده الدستور، ومن ثم فإن القانون يستطيع أن يمنحها سلطات لا تستطيع ممارستها في حالة مباشرتها التلقائية لاختصاصها في إصدار اللوائح التنفيذية^(١).

٤ - كما أن من النتائج المقررة في فرنسا أنه حينما يدعو المشرع الإدارة لإصدار اللوائح التنفيذية فإن هذه اللوائح يجب أن تصدر في شكل لوائح إدارة عامة^(٢). *Règlement d'administration publique*.

ومن ثم خضوعها لاجراء شكلي هو ضرورة استشارة مجلس الدولة الفرنسي قبل اصدارها في حين أن هذه الاستشارة تكون اختيارية عندما تباشر الإدارة هذا الاختصاص دون دعوة من البرلمان . ولكن هل يؤثر عدم إصدار اللائحة على نفاذ القانون؟ .

د - أثر عدم إصدار اللائحة على نفاذ القانون :

لم يعترف الفقه التقليدي بوجود التزام قانوني على الإدارة باصدار اللوائح التنفيذية، وإذا كان ثمة التزام في هذا المجال فهو التزام ذو صفة سياسية لا قانونية، وينحصر الجزاء على عدم الوفاء به بتحريك المسؤولية السياسية للوزارة، وهي اما أن تحظى بثقة البرلمان وإما أن تفقد ثقته بها . غير أن الاكتفاء بهذا الجزاء السياسي يجعل في مقدور السلطة التنفيذية الحيلولة دون نفاذ القوانين التي وضعتها السلطة التشريعية وذلك بالامتناع عن اصدار اللائحة اللازمة لوضعها موضع التنفيذ . فالرقابة السياسية قد تصاب بالانحراف نتيجة للاعتبارات الحزبية التي تتدخل في عمل البرلمان، ولأن الحكومة التي تتمتع بأغلبية فيه سوف تكون في مأمن من كل جزاء . ذلك أنه من المحتم أن هذه الأغلبية سوف تسكت عن إثارة المسؤولية الوزارية مداراة لعيوب الوزارة وتغطية مساوئها حتى لا تخرج أمام الرأي العام . وهكذا يفسد أمر الرقابة وتشل في واقعها العمل . ومن ثم تضيع كل فائدة من تقرير التزام سياسي على عاتق الوزارة بهذا الخصوص . وهذا ما حدث في فرنسا في ظل

(١) CF. Jean. Claude Douence, Recherche sur le pouvoir réglementaire de l'administration, (١) librairie générale de Droit public, Paris 1968; P. 213.

(٢) CF. Carré de Malberg, Op. cit., Tom, 1. p. 650; . Dauence, Op. Cit., P. 190.

وانظر كذلك الطماوي، المرجع السابق ص ٤٧٤.

الجمهورية الثالثة، إذ كثيرا ما أهملت السلطة التنفيذية إصدار اللوائح اللازمة لنفاذ القوانين فتغط هذه الأخيرة في سبات عميق ولا تنفذ. وهكذا نجد أنفسنا أمام صورة من التطبيق العملي للنظام، يتحول فيها البرلمان إلى مجرد مجلس استشاري، وتبدو السلطة التنفيذية وكأنها تمثل الأمة الوحيد المستقل - Un Représentant Ato- nome De La Nation على حد تعبير هوريو^(١).

ولقد واجه مجلس الدولة الفرنسي هذه الخطورة بتقرير قاعدتين: الأولى، هي التمسك بأن الأصل دائما هو نفاذ القوانين ما دام هذا النفاذ ممكنا، والثانية هي التزام الإدارة بإصدار اللائحة التنفيذية إذا كان تنفيذ القانون مستحيلا إلا بصدر هذه اللائحة.

- فالقاعدة العامة أن عدم صدور اللائحة لا يؤثر على نفاذ القانون ما دام هذا النفاذ ممكنا من الناحية الفنية والشرعية^(٢). فعدم صدور اللائحة في هذه الحالة لا يوقف نفاذ القانون.

- والاستثناء هو أن يكون نفاذ القانون مرهونا بصدر اللائحة التنفيذية وفي هذه الحالة يوقف نفاذ القانون انتظارا لصدور اللائحة التنفيذية. وهذا لا يتحقق حسب قضاء مجلس الدولة الفرنسي إلا في حالتين:

- الأولى: هي أن يعلق القانون نفاذه على صدور اللائحة.
 - والثانية: هي أن يستحيل تنفيذ القانون إلا بعد صدور اللائحة التنفيذية.
- ويتحقق مجلس الدولة في كل حالة على حدتها عما إذا كان تنفيذ القانون مستحيلا إلا بصدر للائحة^(٣).

(١) CF. Maurice Haurou, précis de Droit Constitutionnel, Sirey, 2e Édition. Paris 1929. P. 447.

(٢) CÉ. 23 mai, Ministre de l'éducation Nationale c/. WEBER. L 293.CE, 13 Juillet 1951 Union des anciens Militaires Titulaires d'EMPLOIS A LA S.C.R.P. 403.

وقد اتبع نفس القاعدة بالنسبة للمرسوم أنظر:

CE. 10 Mars 1961. Union Départementale des associations familiales de Haute Savoie. D.S. 1962. 203 Note Jeaneau.

CE. 24 Décembre 1943, Ratié L 304; CE. 23 Novembre 1949 Goulard, L 497. (٣)

= CE. 19 Décembre 1947, Conseil du collège départ. des médecins du Vaucluse, L. 4,5.

هذا وقد سلك مجلس الدولة المصري نفس المسلك وأخذ بذات المعاني :
ومن ذلك فتوى قسم الرأي مجتمعا في ٢ مارس سنة ١٩٥٤ بخصوص تنفيذ
القانون رقم ٦٣٣ لسنة ١٩٥٣. وقد جاء في هذه الفتوى أن نفاذ القوانين لا يكون
معلقا على صدور اللوائح التنفيذية التي يحيل عليها إلا في حالتين : الأولى أن ينص
القانون صراحة على أن نفاذه مرهون بصدور لائحة تنفيذية ، والثانية أن يكون تنفيذ
القانون مستحيلا إلا بصدور هذه اللائحة^(١).

وتطبيقا لنفس القاعدة صدرت فتوى القسم الاستشاري للفتوى والتشريع
من مجلس الدولة المصري في ١٦ مايو سنة ١٩٥٦ بخصوص القانون رقم ٢١٠
لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفي الدولة^(٢). وتؤيد محكمة النقض المصرية هذا
الاتجاه. ومن أحكامها في هذا الصدد، حكمها الصادر في ١١ يناير ١٩٥٥^(٣).

وتجدر الإشارة بهذا الخصوص إلى أنه إذا ما تعطل تنفيذ القانون في الحالتين
السابقتين فإن القانون القديم (الملغى) يستمر نافذا^(٤)، وكذلك الشأن فيما يتعلق
بلوائح الإدارة العامة الصادرة تنفيذا له، وذلك فيما لا يتعارض صراحة مع أحكام
القانون الجديد^(٥).

هـ - حدود التنفيذ ونطاقه^(٦) :

الغرض من إصدار اللوائح التنفيذية هو تسهيل تنفيذ القانون وتكاملته
دون أن تعدل فيه، فهي ترتبط بقوانين يضعها المشرع العادي وتقتصر مهمتها
على تنفيذها، ولكن متى يمكن للائحة أن تكمل القانون دون أن تعدل فيه؟

= وقد طبق نفس الحل بالنسبة للمراسيم، أنظر CE. 30 Mars 1960 Pateland L. 239.

(١) مشار إلى هذه الفتوى في مؤلف الطماوي منوه عنه أعلاه ص ٤٧٦.

(٢) نفس المصدر ص ٤٧٦ - ٤٧٧.

(٣) محاماة السنة ٣٦ ص ٧٠، العدد الرابع، مشار إليه في مؤلف الطماوي منوه عنه ص

٤٧٧ - ٤٧٨.

(٤) حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية CLAUZEL ذكره الطماوي نفس المرجع ص ٤٧٥.

(٥) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٨ مايو سنة ١٩٥٧ في قضية Gaz De France مشار إليه في
نفس المرجع.

(٦) لزيادة من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر بحثنا عن السلطة اللائحية السالف الذكر ص ٣١
وما بعدها.

وبعبارة أخرى ما معنى التكملة؟ وما هي الأمور التي تدخل في مدلولها؟
١- معيار بونارد:

لم يجب الفقه حتى الآن إجابة كافية عن التساؤل السابق، ولم يحاول أن يضع معايير دقيقة ترسم الحد الفاصل الذي يجب أن تقف عنده اللائحة التنفيذية وتحدد معنى التنفيذ وتحصر الأمور التي تدخل في مدلوله. وليس في علمنا أن هنالك من حاول استخلاص معيار ينبغي أن تقتيد به السلطة التنفيذية وهي تصدر هذا النوع من اللوائح سوى الأستاذ BONNARD الذي قال بمعيار قائم على أساس التمييز بين الأحكام الموضوعية أو المعيارية Dispositions normatives والأحكام الاجرائية أو الهيكلية^(١). Dispositions Constructives.

ففي تقدير BONNARD أنه إذا أردنا معرفة أن ما أتت به اللائحة من أحكام يشكل تعديلا للقانون أو لا يشكل ذلك، فعلينا أن نجري هذا التمييز بين الأحكام الموضوعية والأحكام الاجرائية، فهذه الأخيرة هي وحدها التي لا تعدل مضمون القانون. وعلى عكس ذلك فإن الأحكام الموضوعية أو المعيارية تعدل في مضمونه ومن ثم لا يجوز لللائحة التنفيذية أن تضيف مثل هذه الأحكام، ذلك أن إضافة أحكام موضوعية جديدة إلى القانون يعتبر تعديلا فيه وهو مالا يكون إلا بقانون مثله^(٢).

ولو حاولنا الرجوع إلى أحكام القضاء بهذا الخصوص لوجدنا أن المحاكم القضائية والإدارية في جمهورية مصر العربية، تعطى التنفيذ معنى ضيقا يتفق ومعنى التمييز بين الأحكام الموضوعية والأحكام الاجرائية^(٣).

وعلى عكس ذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى إعطاء التنفيذ معنى واسعا لا يتفق وطبيعة اللوائح التنفيذية ويؤدي إلى الخلط بينها وبين اللوائح التفويضية في حين أن لكل منها نطاقه ونظامه القانوني كما سنرى فيما بعد^(٤).

CF. Bonnard: Précis de Droit Administratif, 2^{ème} édit. 1940, P. 225.

(١)

(٢) أنظر بحثنا سالف الذكر ص ٣١ وما بعدها.

(٣) نفس المرجع ص ٣٤.

(٤) نفس المرجع ص ٣٥ وما بعدها.

٢ - ما نرى الأخذ به : المعيار القائم على أساس الطبيعة التنفيذية والإدارية
لللائحة :

ونحن من جانبنا قد حاولنا المساهمة في البحث عن معيار - ولو تقريبي - للتنفيذ
يتفق وطبيعته ويتمشى مع حكمة تقرير اللوائح التنفيذية ويتمثل الهدف من القانون
ويركز على فكرة تحقيقه ويتيح لللائحة الاسهام مع القانون في هذا السبيل . فوجدناه
معيارا مزدوجا يقوم على أساس الطبيعة التنفيذية والادارية لللائحة .

ونبدأ بالقول أنه لو طرح علينا سؤال BONNARD ، متى يمكن لللائحة
أن تكمل القانون دون أن تعدل فيه؟ تكون إجابتنا يحدث ذلك عندما تحترم
اللائحة طبيعتها التنفيذية والادارية ولم تخرج عليها أو تتنكر لها . وسيتضح لنا
هذا المعيار عند الدراسة التحليلية لعنصري تركيبه ، وعليه سنعرض بالبحث
لكل من فكرة الطبيعة التنفيذية لللائحة ، وفكرة الطبيعة الادارية لها ، ونبين
كيف ترسمان الحد الفاصل الذي يجب أن تقف عنده اللائحة التنفيذية ،
وتساهمان في تحديد معنى التنفيذ والأمور التي تدخل في مدلوله .

**العنصر الأول : فكرة الطبيعة التنفيذية لللائحة : Le Caractère
exécutif de règlement.**

إذا كانت الطبيعة الادارية لللائحة التنفيذية هي التي ترسم حدود
العلاقة فيما بين هذه اللائحة والتنظيم القانوني كله La réglementation
Juridique فان الصفة التنفيذية لها هي التي تحدد العلاقة بينها وبين القانون
الذي تصدر لتنفيذه . ذلك أن حرية نشاط الادارة في مواجهة القانون الذي
تنفذه مقيدة باحترامها للتوجيهات الواردة فيه .

يقول فيدل VEDEL أن مبدأ الشرعية الذي تخضع له الادارة يعني أن
تتصرف بشكل مطابق للقانون ، وعلى ذلك فان علاقة التطابق يجب أن تقوم
بين كل عمل إداري والقواعد القانونية^(١) . ويقطع الأستاذ ايزنمان بوجود توافق
علاقة وثام وانسجام Rapport d'harmonie بين القانون واللائحة^(٢) . وهذا يعني

(١) CF. G. VEDEL Droit administratif 3^e édition Thémis. Paris 1964, pp. 189 et suivi.

(٢) CF. EISMANN, le droit Administratif et le principe de légalité. E.D.C.E. 1957. N° II. P. (٢)

25 et suivi.

أن تلك العلاقة لا يكفي أن تكون علاقة عدم مخالفة Rapport de non-contrariété أو علاقة موافقة Rapport de compatibilité بل يجب أن تكون علاقة مطابقة Rapport de conformité علاقة قصوى من الارتباط والخضوع^(١). وعلاقة الخضوع هذه ليست ناتجة عن واجب احترام مبدأ الشرعية فحسب، بل تستلزمه أيضا طبيعة الوظيفة التي تقوم بها اللائحة. ذلك أن خضوع القرارات التنفيذية إلى الأعمال الأصلية المكلفة بتنفيذها يشكل قاعدة عامة مطلقة.

فاللائحة التنفيذية لا يكفي أن تحترم نص وروح القانون الذي تنفذه فحسب^(٢) بل يجب أن تتواجد وحدة في الهدف ما بينها وبينه، بحيث لا تهدف إلا إلى ضمان تنفيذه فقط. وعلى ذلك فإن كل حكم تتضمنه اللائحة ويكون لازما ضروريا لفاعلية التطبيق يكون حكما صحيحا، وعلى عكس ذلك فإن كل حكم لا يتمتع بتلك الصفة يكون باطلا حتى ولو لم يهدر أي حكم من أحكام القانون^(٣).

فللادارة إذن أن تضمن لائحتها جملة من الأحكام، غير أنها لا تستطيع ممارسة هذا الاختصاص إلا لتحقيق الغرض الذي من أجله أنشئ هذا الاختصاص، وهو تيسير وضع أحكام القانون موضع التنفيذ. وتكون الإدارة في ذلك خاضعة لرقابة القضاء الكاملة. وهو يمارس رقابته على قانونية الغرض والسبب. فيلغى اللائحة التنفيذية على أساس الانحراف بالسلطة أو تجاوزها إذا تبين له عدم قانونية الغرض الذي استهدفته أحكام اللائحة أو السبب

(١) قرب من ذلك رأي الدكتور عصام البرزنجي في رسالته عن السلطة التقديرية للادارة ص ١٤٣، ١٤٤.

(٢) من أحكام مجلس الدولة الفرنسي التي أبطل بموجبها لائحة تنفيذية تهدر نص القانون الذي تنفذه. أنظر - CE. 15 Juillet 1959. Société Des marais. A.J.D.A. 1953. 350

ولقد قرر مجلس الدولة أيضا أنه حين يقيم المشرع تمييزا ما بين الأماكن غير المشغولة Locaux inoccupés والأماكن الخالية Locaux Vacants ويعرف الأولى على أساس من الواقع فإن اللائحة لا تستطيع أن تعطى لها تعريفا قانونيا دون أن تخالف روح التشريع. أنظر حكم مجلس الدولة : CE. 9 Décembre 1949, Union de la propriété bâti en France. D. 1950. 214.

(٣) CE. 1^{er} juillet 1960 assemblée des Présidents de chambre d'agriculture. A.J.D.A. 1960. 330.

الذي قامت عليه، فالعلاقة هنا علاقة مطابقة.

ومن هنا صح القول بأن الطبيعة التنفيذية للأئحة تساهم في رسم الحد الفاصل الذي يجب أن تقف عنده اللائحة التنفيذية، لتأتي الطبيعة الادارية للأئحة فتكمل رسم هذا الحد كما سنوضحه الآن.

العنصر الثاني : فكرة الطبيعة الادارية للأئحة : - Le caractère administratif de réglemment d'application.

إذا كانت الصفة التنفيذية للأئحة تحدد العلاقة بين اللائحة والقانون الذي صدرت لتنفيذه، فإن الطبيعة الادارية، لللائحة التنفيذية هي التي تحدد العلاقة ما بين اللائحة والتنظيم القانوني بأكمله La réglementation Juridique وترسم معالمها.

فاللائحة بإجماع الفقه والقضاء قرار (عمل) إداري^(١) يأتي في سلم التدرج التشريعي في المرتبة التالية بعد نصوص الدستور والتشريعات الصادرة عن البرلمان. كما أنها تخضع لأحكام المبادئ القانونية العامة حسبما قرر ذلك مجلس الدولة في قضائه وأيده الفقه^(٢). كما يلاحظ أيضا أنه بالرغم من أن الادارة تستطيع تعديل والغاء اللائحة في أي وقت إلا أنها ملزمة بالخضوع لأحكامها طالما استمرت قائمة مطبقة.

ويرتب على هذا الوضع الذي توجد فيه اللائحة أنها لا تستطيع مخالفة أحكام القواعد التي تعلوها في الدرجة ومن ثم ضرورة تقييد الادارة عند وضعها بأحكام تلك القواعد من حيث اجراءات وضعها ومن حيث مضمونها. ومعنى ذلك أن اللائحة التنفيذية إن تجاوزت الحدود المرسومة تحولت إلى عمل غير مشروع يجب التخلص منه لمخالفته لمبدأ الشرعية وأصبحت بهذه المثابة محلا للطعن فيها أمام الجهة القضائية المختصة التي تحكم بالغائها لمخالفتها لمبدأ

(١) CE. 6 Décembre, 1907, Compagnie des chemins de Fer de L'Est et autres. Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 4^{em} édition Sirey 1965. 71 et suivi.

(٢) CE. 26 Juin 1959, Syndicat général des ingenieurs. Conseils. Grands arrêts. 4^{em} édit, pp. 466 et suivi, S. 1959. 202, note Drago; D. 1959, 541. note l'Huillier.

الشرعية، وبالتعويض لمن أصابه ضرر من جراء اتخاذ اللائحة غير المشروعة^(١). فاللائحة التنفيذية إذن لا تستطيع مخالفة أحكام الدستور بفرض التزامات على عاتق الافراد، لا يجوز أن تفرض إلا بقانون، ولا تستطيع مخالفة القوانين أو تنتكز للمبادئ القانونية العامة التي استخلصها القضاء بأحكامه، لأن القاعدة أن التطبيق الصحيح للقانون يفترض احترام هذه المبادئ^(٢). كما أن اللائحة التنفيذية لا تستطيع مخالفة أحكام لائحة تعلوها في الدرجة ما دامت هذه اللائحة قائمة ومطبقة.

والفرض العملي الغالب هو أن تخالف اللائحة التنفيذية قانونا غير ذلك القانون الذي صدرت تنفيذاً له. والصعوبة العملية الوحيدة التي تواجهنا هنا هي معرفة ما إذا كان القانون الذي صدرت اللائحة لتنفيذه قد ألغى الغاء ضمناً أحكاماً تشريعية سابقة على صدوره، فيجوز لللائحة مخالفتها.

فلقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في قضية Union de la propriété Bâtie en France أن اللائحة عندما قررت أن المكان الذي توفي المؤجر الوحيد له يعتبر شاغراً لا تكون بذلك قد خالفت المادة ٧٩٥ من القانون التي تحكم علاقات القانون الخاص ما بين ورثة المتوفى والمالك^(٣). وعلى عكس ذلك نجده قد قرر في قضية Société Jean Roques أن اللائحة عندما قضت بعدم رد القسط الذي يدفعه غير المشترك في التأمين الاجتماعي، تكون قد خالفت المادتين ١٣٧٦، ١٣٧٧ من القانون المدني بشأن موضوع رد المدفوع بدون حق Droit de répétition de l'indu^(٤). كما تواجهنا أيضاً مسألة معرفة ما إذا كان القانون الذي صدرت اللائحة لتنفيذه قد خصص عموم نص من نصوصه

(١) أنظر في الفقه العربي: دكتور محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة. دار النهضة العربية، بيروت ١٩٧٠، ص ٣٢-٣٣.

(٢) CE. 19 Octobre 1963. Syndicat des Médecins électroradiologistes. L. 492.

- CE. 15 Juillet 1960 Société Empacbeur et autres. A.J.D.A. 1961. 99.

- CE. 6 Novembre 1959. Mouvement Français pour l'abondance. A.J.D.A. 1960. 84.

(٣) CE. 9 Décembre 1949, union de la propriété Bâtie de France Dalloz, 1950. 214.

(٤) CE. 1 Décembre 1961 Société Jean R. aques. L. 675.

بتنصوص أخرى واردة فيه فتصدر اللائحة وفقا لهذا التخصيص، ومثال ذلك ما قرره مجلس الدولة الفرنسي في قضية Proche et Rabout، من أن المادة ١٢١ من قانون الضمان الاجتماعي قد خصصت للحكم العام الذي تضمنته المادة ١١٩ من نفس القانون^(١).

الخلاصة أن الطبيعة الادارية لللائحة تحتم ألا تخالف اللائحة التنفيذية القانون الذي صدرت تنفيذًا له فحسب بل جميع قواعد التنظيم القانوني التي تعلقها في المرتبة (أي النصوص الدستورية والتشريعات العادية، وكذلك القواعد التي تأخذ حكمها مثل المبادئ العامة للقانون والمراسيم التي تكون لها قوة القانون وكذلك اللوائح التي تصدر عن هيئة إدارية أعلى من الهيئة التي دعيت لاتخاذ اللائحة التنفيذية) ما دامت هذه القواعد تعلقها في المرتبة وقائمة ومطبقة.

ومن هنا صح القول بأن الطبيعة الادارية لللائحة التنفيذية تأتي لتكمل رسم الحد الفاصل الذي يجب أن تقف عنده هذه اللائحة والذي رسمت جانباً منه طبيعتها التنفيذية على الوجه الذي سبق بيانه. فإذا كانت العلاقة ما بين اللائحة والقانون الذي صدرت لتنفيذه هي علاقة مطابقة فإن علاقتها بالتنظيم القانوني بأكمله علاقة توافق وعدم مخالفة.

ولو حاولنا الآن وبعد هذه الدراسة الاجابة عن سؤال BONNARD الذي طرحه منذ ما يزيد على ربع قرن: متى يمكن لللائحة أن تكمل القانون دون أن تعدل فيه؟

تكون إجابتنا: يكون ذلك متى احترمت اللائحة طبيعتها التنفيذية والادارية ولم تخرج عليها أو تنتكرها.

ولو أردنا الاجابة عن السؤال القائل: ما هو الحد الفاصل الذي يجب أن تقف عنده اللائحة التنفيذية؟

تكون إجابتنا: هو ذلك الحد الذي تتعاون في رسم معالمه طبيعتها التنفيذية مع طبيعتها الادارية.

CE. 6 Juin 1962. Proche et Rabaut. L. 370.

(١)

ولو حاولنا الاجابة عن السؤال: ما معنى التنفيذ؟
تكون إجابتنا: أن تتضمن اللائحة أحكاما تهدف إلى تيسير تطبيق
القانون دون أن تنتكر لطبيعتها التنفيذية والادارية.

وأخيرا فلو سألنا ما هي الأمور التي تدخل في مدلول التنفيذ؟
تكون إجابتنا: هي كل الأمور التي توجد داخل حدود الاطار الذي
ترسمه الطبيعية التنفيذية والادارية لللائحة على النحو الذي بيناه ولا تتجاوزه.

هذا هو معيار الطبيعة التنفيذية والادارية لللائحة الذي نقول به
لتحديد معنى التنفيذ ومعرفة الأمور التي تدخل في مدلوله ولرسم الحد الفاصل
الذي يجب أن تقف عنده اللائحة التنفيذية.

وهو معيار يمكن تطبيقه أيضا خارج العلاقة ما بين القانون واللائحة أي
في ميدان الأعمال الادارية فيما بينها.

فكل قرار إداري يتخذ تنفيذا لقرار يعلوه في سلم تدرج الأعمال
الادارية يجب ألا ينتكر لطبيعته التنفيذية من ناحية أي أن تكون العلاقة فيما
بينه وبين القرار الأصلي الذي صدر لتنفيذه علاقة وثام وانسجام Rapport
d'harmonie، علاقة تطابق لا توافق تستلزم وحدة الهدف فيما بينهما بحيث لا
يتضمن قرار التنفيذ إلا الأحكام التي تهدف إلى تحقيق الغرض الذي صدر من
أجله وهو تيسير وضع أحكام القرار الأصلي موضع التنفيذ. كما يجب عليه أيضا
أن يراعى مرتبته في سلم تدرج القواعد التشريعية. تلك المرتبة التي تحددها
طبيعته الادارية والمكانة التي يحتلها من اتخذها بين الهيئات الادارية في الدولة.
فلا يتضمن حكما يخالف حكما آخر لقرار يعلوه في الدرجة. وتجدر الإشارة
أيضا إلى أن هذا المعيار يعطي التنفيذ معنى ضيقا نسبيا يضع التنفيذ في مكانه
الطبيعي ويتفق وطبيعة اللائحة التنفيذية من حيث أنه لا يضيق الخناق على
الادارة كما هو الحال بالنسبة لمعيار BONNARD الذي لا يسمح لها إلا باتخاذ
الأحكام الاجرائية أو الهيكلية Dispositions Constructives، كما أن هذا المعيار
لا يترك لها مجالا كبيرا في هذا الخصوص مثل ما ذهب إليه مجلس الدولة
الفرنسي، على النحو السابق تفصيله، أو كما هو الشأن في النظام الأمريكي

الذي يسلك مسلكا يؤدي الى الخلط بين اللوائح التنفيذية واللوائح التفويضية، في حين أن لكل منها نطاقه ونظامه القانوني كما سنرى فيما بعد. وهذا المعنى الضيق نسبيا الذي يعطيه معيار الطبيعة التنفيذية والادارية لللائحة هو الذي يتفق ونص المادة ٧٢ من الدستور الكويتي القائل «يضع الأمير، بمراسيم، اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلا فيها أو تعطيلها أو إعفاء من تنفيذها . . .».

٢) اللوائح المستقلة : Réglements Autonomes

إذا كانت اللوائح التنفيذية تعد تشريعا ثانويا لا يوجد إلا استنادا إلى قانون سابق عليه ليضع القواعد التفصيلية اللازمة لنفاذ أحكامه ، فإن اللوائح المستقلة تصدر دون حاجة إلى الاستناد إلى تشريع قائم ، متضمنه أحكاما جديدة مبتدأة. ومن هنا جاءت تسمية هذا النوع من اللوائح باللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها.

وتصدر السلطة التنفيذية هذا النوع من اللوائح في الظروف العادية في مجالين :

- مجال تنظيم وإنشاء المرافق العامة وتسمى اللوائح في هذه الحالة باللوائح التنظيمية.
- ومجال الضبط الاداري ويسمى هذا النوع من اللوائح ، لوائح الضبط أو البوليس.

وندرس هذين النوعين على التوالي :

أ- اللوائح التنظيمية : Réglements D'organisation Des Services Publics.

وهي تلك القواعد الصادرة عن السلطة التنفيذية دون أن تستند إلى قانون معين يمنحها ذلك الحق، وذلك بغية إنشاء المرافق العامة وتنسيق وتنظيم سير العمل في المصالح والادارات العامة في الدولة، بما يضمن إشباع حاجات المجتمع.

ونعرض لأساسها القانوني ومداهها على التوالي :

١- أساسها القانوني:

- في ظل دستور ١٨٧٥ الفرنسي الذي لم ينص على حق السلطة التنفيذية في إصدار هذا النوع من اللوائح، ثار النقاش حول الأساس الدستوري الذي يستند إليه حق السلطة التنفيذية في إصدارها.

فذهب رأي يتزعمه Duguit إلى أن هذا الحق يجد سنده في العرف الدستوري الذي استقر خلال القرن الثامن عشر الذي يميز للسلطة التنفيذية أن تصدر لوائح التنظيم^(١).

وذهب أكثر الفقهاء في فرنسا أمثال M. Hauriou; Moreau; Cahen:

Esmein إلى أن حق السلطة التنفيذية يجد أساسه في المادة ٣ من دستور ١٨٧٥. ذلك أن حق السلطة التنفيذية في ترتيب المصالح العامة ليس إلا نتيجة حتمية للمهمة الملقاة على عاتقها وهي: تنفيذ القوانين. وتنفيذ تلك القوانين يستوجب إنشاء وترتيب مصالح وإدارات عامة تسهر على تحقيقه. وبدونها يكون تنفيذ القوانين مستحيلا. ومن ثم فإن فكرة السلطة التنفيذية نفسها تحمل بين ثناياها الحق في إنشاء وترتيب المصالح والادارات العامة. وبهذا الرأي أخذ حكم مجلس الدولة الصادر في ٤ مايو سنة ١٩٠٦ في قضية

BABIN^(٢)

وذهب رأي ثالث يتزعمه Carré de Malberg إلى أن: رئيس الدولة لا يستطيع إصدار هذا النوع من اللوائح إلا استنادا إلى قانون يأذن له بذلك^(٣).

هذا ويذهب أكثر الفقهاء في ألمانيا ومنهم Jellének, Laband إلى رأي قريب من ذلك الذي ذهب إليه أكثر الفقهاء في فرنسا^(٤).

- أما في البلاد العربية فتستمد السلطة التنفيذية هذا الحق من الدستور

(١) CF. Duguit; Traité de Droit Constitutionnel, Op. cit., Tome, 4, pp. 715, 716.

(٢) CE: 4 Mai 1906, BABIN, L. 365 CE. 19 Février 1924; Chambre, Syndicale des constructeurs de Matériel de Chemien de fer et tramways. L. 191. D.P. 1905. 357; CE. 8 Aout 1919, LABONNE, Grandes arrêts 1965 p. 257.

(٣) CF. Carré de Malberg; Théorie Générale de l'Etat op. cit. Tome 1, PP. 679 et suivi.

(٤) Ibide, pp. 659 et suivi.

صراحة: كالمادة ٤٤ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣، والمادة ١٣٨ من دستور مصر لسنة ١٩٥٦، والمادة ١٢١ من دستور مصر لسنة ١٩٦٤، والمادة ٥١ من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦، والمادة ٧٤ من الدستور الليبي لسنة ١٩٥١، والمادة ٣٩ فقرة (ب) من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣.

- وعالج الدستور الكويتي موضوع إنشاء وترتيب المصالح العامة بنصوص صريحة واضحة لا تدع أي مجال للخلاف أو التشكيك حيث نص في مادته ٧٣ على ما يأتي: «يضع الامير بمراسيم لوائح الضبط، واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والادارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين».

٢- مدها:

- يلاحظ أن نص المادة ٧٣ من الدستور الكويتي جاء على نمط المادة ٤٤ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣، فالمادة تذكر ترتيب المصالح العامة ولم تشر إلى إنشائها. ولقد ثار نقاش في ظل دستور ١٩٢٣ حول مدى هذا النوع من اللوائح. وهل تشمل إنشاء المصالح العامة والغاءها أم أن الانشاء والالغاء متروك للقانون.

ذهب أغلبية الفقهاء إلى أن الترتيب يشمل الانشاء والتنظيم معا. وعلى هذا الأساس يجوز إنشاء وتنظيم المصالح العامة بمجرد مراسيم في صورة لوائح تنظيمية^(١)، وذهبت أقلية من الفقهاء إلى أن «الترتيب» لا يحول السلطة التنفيذية إلا التنظيم وعلى هذا الأساس لا يجوز إنشاء المرافق العامة إلا بقوانين يسنها البرلمان^(٢). ولم يتبع العمل أحد الرأيين على إطلاقه، فقد أنشئت بعض المرافق بل والوزارات بقرارات إدارية^(٣).

(١) أنظر عبد الحميد متولى، الوسيط في القانون الدستوري، القاهرة ١٩٥٦، ص ٥٤٦. والدكتور زهير جرانه مبادئ القانون الاداري المصري، القاهرة ١٩٤٤، ص ٧٨، والدكتور الطماوي، المرجع السابق ص ٤٨٩.

(٢) الدكتور كامل ليله، القانون الدستوري، منشورات دار الفكر العربي ١٩٧١ ص ٤٢٤، ٤٢٥، رسالة الدكتور مصطفى الاهواني ص ٣١٨ وما بعدها. أشار إليها كامل ليله في المرجع السابق.

(٣) الطماوي، المرجع السابق، ص ٤٨٨.

أما في الكويت فلا نعتقد أن هناك مجالاً للتشكيك أو الخلاف حول هذا الموضوع. فالمشرع التأسيسي في الكويت قد قصد المعنى الواسع لعبارة «ترتيب المصالح والإدارات العامة» بحيث يشمل إنشاءها وتنظيمها والغاءها.

والدليل على ذلك أن المشرع الدستوري بعد أن قرر الأصل العام عاد وخصّصه بنصوص أخرى في الدستور اشترط فيها بصراحة وجوب صدور قانون بشأن إنشاء بعض المرافق العامة التي جردها وعينها. ومعنى ذلك أن ما عداها يكون للسلطة التنفيذية أن تصدر مراسيم في صورة لوائح تنظيمية بشأنها، تنظيمًا وإنشاءً والغاءً. وهذا لا يمنع بطبيعة الحال من أن ينظم المشرع العادي أي مرفق عام كان يجوز أن ينشأ أو ينظم بمرسوم^(١).

ومن المرافق العامة التي لا يجوز تنظيمها إلا بقانون ما يأتي:

- ١- المرافق العامة التي تعطى بالامتياز: المادة ١٥٤ من الدستور.
- ٢- المؤسسات العامة: المادتان ١٣٣، ١٥٦ من الدستور.
- ٣- المرافق العامة المتعلقة بالنقد والمصارف وتحديد المقاييس: المادة ٥٤ من الدستور.

- ٤- المرفق العام المتعلق بالمراقبة المالية: المادة ١٥٤ من الدستور.
- ٥- المرفق العام الخاص ببدء المسورة القانونية وصياغة مشروعات القوانين واللوائح: المادة ١٧٠ من الدستور.

- ٦- مرفق القضاء: المواد ١٦٤، ١٦٨، ١٦٩، ١٧٢، ١٧٣ من الدستور.

الخلاصة أن الدستور قد أعطى للسلطة التنفيذية الحق في إنشاء المصالح والإدارات العامة وتنظيمها والغاءها إلا ما استثنى بنص خاص فيه.

غير أن هذا الحق قد يواجه عائقًا يصعب عليه تحطيه فيذهب بفاعليته، وهذا العائق هو الحصول على إذن البرلمان بالمال اللازم لسير المرفق الجديد ومزاولة نشاطه ليحقق الهدف الذي أنشئ من أجله. ذلك أن تقرير وتحديد

(١) أنظر الدكتور محمد علي آل ياسين، القانون الإداري، منوه عنه أعلاه ص ١١٤.

أوجه إنفاق الأموال العامة من اختصاص البرلمان. فإذا لم تستطيع الإدارة بطرقها الخاصة تدير الأموال اللازمة لسير المرفق الذي أقيمت على إنشائه فإنها ستكون مضطرة إلى الالتجاء للبرلمان حتى تحصل على إذنه بالمالك اللازم. وعندئذ سيكون الأمر بين يديه وسيحل تقديره محل تقدير الإدارة عندما يناقش إنشاء المرفق وملاءمته. وفي مثل هذه الحالة سيكون حق الإدارة في إنشاء المرافق العامة مسألة نظرية حتى يوافق البرلمان على تقرير صرف المال اللازم لسير المرافق الجديدة التي أقدمت الإدارة على إنشائها^(١).

ومتى صدرت لائحة لتنظيم وزارة معينة كان للوزير أن يضع بقرارات منه تنظيمات فرعية لها على أن تكون تلك القرارات غير خارجة على لائحة التنظيم الأصلية التي صدرت بمرسوم.

وواضح أن لوائح التنظيم لا تحتاج إلى عقوبات جزائية لضمان نفاذها. إذ أنها بطبيعتها لا تخاطب الأفراد أو لا تخصهم مباشرة وإنما هي تنظيم للمرافق العامة تقوم به السلطة نفسها بواسطة عمال الإدارة وموظفيها، وهؤلاء يكفي لاجبارهم على الطاعة وعلى احترام تلك اللوائح، تطبيق قواعد المسؤولية التأديبية في حقهم، تلك القواعد التي تستلزم طاعة المرؤوس لرئيسه دون حاجة إلى عقاب جزائي.

ب - لوائح الضبط أو لوائح البوليس: Réglements Relatifs à la Police

١ - أهدافها وأساسها القانوني:

وهي قرارات تنظيمية تنطوي على تقييد لحريات الأفراد ولكنها تهدف إلى كفالة حفظ النظام العام l'ordre Public. أي تهدف إلى:

كفالة حفظ الأمن العام La Sécurité Publique، وذلك بالعمل على إشاعة الطمأنينة بين الأفراد على أموالهم وأنفسهم، باتخاذ الإجراءات الضرورية لمنع وقوع الحوادث الناجمة عن فعل الانسان أو الحيوان أو الأشياء. والعمل على حماية الصحة العامة Salubreté publique وذلك باتخاذ الإجراءات الضرورية للوقاية من انتشار الأمراض ومكافحة الأوبئة.

(١) أنظر الطماوي، المرجع السابق ص ٤٨٩، وانظر كذلك محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، منوه عنه ص ٤٠٨.

والعمل على تحقيق السكينة العامة *Tranquilité publique* ، وذلك بمنع الضوضاء الصادرة عن أبواق السيارات، وأصوات المكبرات . . . الخ، وعلى الأخص في أوقات هجوع الناس في أوقات الراحة، وقرب المستشفيات ودور العلم . . . الخ .

والعمل على صيانة الاخلاق العامة *L'Ordre Moral* ، وهذا ما أخذ به مجلس الدولة مؤخرا باعتبار أن النظام العام يشمل أيضا حماية وكفالة قدر من النظام الأخلاقي^(١) . وما لا شك فيه أن مجالات اللوائح البوليسية قد اتسعت في الوقت الحاضر تبعا لاتساع سلطات الدولة وتشعب وظائفها . فامتدت إلى حماية المظهر الخارجي لبعض المناطق العامة . كما امتدت إلى مسائل الأمن الصناعي وما إلى ذلك من المجالات الحديثة الموجودة إلى جانب المجالات التقليدية: الأمن، الصحة العامة، والسكينة العامة .

هذه هي أهداف لوائح الضبط الاداري المتصلة بفكرة النظام العام والتي يجب أن تسعى اللائحة الى تحقيقها، وهي تفقد شرعيتها ان تجاوزتها لتحقيق أهداف أخرى، حتى ولو كان من شأنها تحقيق مصلحة عامة^(٢) .

وكون هذه اللوائح تضع قيودا على الحريات العامة هو الذي أثار الجدل الكبير حول مشروعية إصدارها في غيبة نص دستوري يقرها . ففي فرنسا حيث لم يظهر هذا الحق إلا في دستور ١٩٥٨ وجد للفقهاء ثلاثة مواقف^(٣) :

الموقف الأول: وهو الذي يرى أن هذا النوع من اللوائح ليس له سند من الدستور وأن السلطة التنفيذية إن أصدرت لائحة ضبط من تلقاء نفسها دون أن تستند إلى نص في القانون يخولها ذلك فان عملها يكون غير مشروع . وعلى رأس هذا الاتجاه *Carré de Malberg*^(٤) .

(١) أنظر الدكتور محمد علي آل ياسين منوه عنه ص ١٣٤ .

(٢) نفس المرجع ص ١٣٥ .

(٣) وتملك السلطة التنفيذية الحق في إصدار هذه اللوائح في ظل دستور فرنسا الحالي الصادر سنة ١٩٥٨ ، على أساس أن اللائحة أصبحت تنظم كل مالم يعتبره الدستور داخلا في نطاق القانون (المادتان ٣٤ ، ٣٧) .

CF. *Carré de Malberge*, op. cit. Tome, 1, p. 567.

(٤)

وذهب فريق آخر من الفقهاء يتزعمه Duguit إلى أن حق السلطة التنفيذية في اتخاذ هذا النوع من اللوائح يستند إلى العرف المستقر في هذا الصدد^(١).

وقد ساد في الفقه الفرنسي موقف ثالث وعلى رأسه M. Hauriou، يرى أن حق رئيس الدولة في إصدار مثل هذه اللوائح، يستند إلى فكرة أن السلطة التنفيذية، من أوجب واجباتها: تحقيق ارساء الأمن ورعاية النظام العام، وصيانته على جميع رقعة اقليم الدولة، ومن ثم فإن اختصاصها في إصدار لوائح الضبط هو أمر تقتضيه الضرورات العملية وطبيعة مهمة السلطة التنفيذية. وبهذا الرأي أخذ حكم مجلس الدولة الفرنسي في تاريخ ٨ أغسطس ١٩١٩ في قضية Labonne^(٢).

- وفي بلجيكا، يرى الرأي الغالب في الفقه أن السلطة التنفيذية لا تستطيع في غيبة النص القانوني (الذي يعطيها هذا الحق) أن تصدر لوائح الضبط^(٣). ومع ذلك فإن محكمة النقض البلجيكية قد أقرت في حكمها الصادر في ١٦/١/١٩٢٢، حق رئيس الدولة في إصدار لوائح البوليس. ولقد بررت رأيها بأن هذا الحق هو من صميم وظائف رئيس الدولة^(٤).

أما في مصر فقبل صدور دستور ١٩٥٦ الذي أعطى بصراحة الحق للسلطة التنفيذية في إصدار لوائح الضبط (مادة ١٣٨)، ثار نزاع حول شرعية لوائح البوليس التي جرى العمل باستمرار على إصدارها من جانب الإدارة، على الرغم من عدم وجود النص الذي يقرها هذا الحق، وردد الفقهاء ما قال به الفقه الفرنسي من آراء.

- فذهب أكثر الفقهاء إلى الاعتراف بحق الإدارة في إصدار تلك اللوائح

(١) CF. Duguit, Traité de Droit Constitutionnel, op. cit., Tome 4, p. 728.

(٢) CF. Carré de Malberge op. cit. p. 656, Note N° 12.

(٣) CF. Carré de Malberge op. cit. p. 656, Note N° 12.

(٤) أنظر المرحوم الأستاذ الدكتور عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة، القاهرة ١٩٤٣، ص ٢٩٨، وأنظر كذلك، الدكتور مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري منشورات دار الكتاب العربي، الطبعة الثانية سنة ١٩٥٢، ص ٥٤٣.

وذهبوا في تبرير هذا الحق مذاهب شتى :

فاستند البعض إلى الضرورات العملية، بحجة أن السلطة التنفيذية أكثر قدرة على التشريع من البرلمان في مسائل البوليس باعتبارها مسائل دقيقة وتحتاج إلى سرعة المواجهة وإيجاد الحلول^(١).

وأستند بعض الفقهاء إلى نص المادة ٣٩٥ من قانون العقوبات باعتبارها تقرز حق الإدارة في إصدار لوائح البوليس^(٢).

ويرى البعض أن سلطة إصدار لوائح البوليس تستمد قيمتها من العرف الدستوري المستقر قبل صدور دستور ١٩٢٣^(٣).

ونازعت أقلية في حق السلطة التنفيذية في إصدار لوائح الضبط، ولم تسمح لها بإصدار هذه اللوائح إلا استنادا إلى حالة الضرورة أو تنفيذًا لقانون قائم يتناول تلك الأمور. ذلك أنهم يرون أن الحريات العامة المنصوص عليها في صلب الدستور لا يمكن المساس بها أو تقييدها إلا بقانون أو بناء على قانون كما ينص الدستور نفسه^(٤).

ولقد قرر القضاء المصري حق الإدارة في إصدار لوائح الضبط، ومن أحكامه في هذا المجال: حكم محكمة الاسكندرية الصادر في ١٨ مارس سنة ١٩٣٩ والذي جاء فيه «للسلطة التنفيذية حق تنظيم شئون البوليس المتعلقة بالأمن والصحة العامة بإصدار لوائح مستقلة لا تستند إلى قانون معين، بشرط ألا تتعارض هذه اللوائح مع القوانين القائمة^(٥)».

وهذا الخلاف الفقهي يعتبر منتهيا بعد أن نصت المادة ١٣٧ من دستور

(١) الدكتور حسن راشد جرانه، التشريع الحكومي، مجلة مصر العصرية، عدد نوفمبر وديسمبر سنة ١٩٤٤، ص ٥٨٢. ذكره الطماوي المرجع السابق ص ٤٩١ هامش ١٢١، وانظر عبد الحميد متولى، القانون الاداري، القاهرة ١٩٣٨، ص ٦٣ وما بعدها.

(٢) محاماة، السنة ٢١، ص ٦٢ ذكره الطماوي نفس المرجع هامش (٣).

(٣) المرحوم الدكتور السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري القاهرة ١٩٤٩، ص ٤٧٠، وانظر كذلك مصطفى كامل المرجع السابق ص ٥٤٢.

(٤) أنظر عبد الحميد متولى، القانون الاداري، القاهرة ١٩٣٨، ص ٦٣ وما بعدها، وانظر كذلك محمود حافظ. موجز القانون الدستوري القاهرة ١٩٥٦ ص ٤٠١ وما بعدها.

(٥) محاماه، السنة ٢٠ ص ٩٥٦ أشار اليه الطماوي منوه عنه ص ٤٩١ هامش (٤).

١٩٥٦ صراحة على حق الإدارة في إصدار لوائح الضبط. وقد تردد مضمون المادة ١٣٧ في المادة ١٢٢ من دستور مصر المؤقت الصادر في ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤.

ولقد كفانا الدستور الكويتي عناء الاجتهاد حين حسم الأمر في هذا الموضوع وأقر للسلطة التنفيذية صراحة حق إصدار لوائح الضبط في مادته ٧٣ التي تقول:

«يضع الأمير بمراسيم لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والادارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين».

هذا ولقد نقل المشرع الدستوري في البحرين نص المادة ٧٣ حرفياً وضمنه (الفقرة ب) من المادة ٣٩ من الدستور البحريني الصادر سنة ١٩٧٣.

٢- ضمان تنفيذ لوائح الضبط:

على عكس اللوائح التنظيمية التي لا تخص الأفراد مباشرة نجد أن لوائح الضبط تخصهم وتقيدهم حرياًتهم. فما الذي يضمن تنفيذ هذه اللوائح؟ وبعبارة أخرى ما هو الجزاء الذي يوقع على مخالفة أحكام إحدى لوائح الضبط؟ من المعروف أن اللائحة نفسها لا تملك وضع هذا الجزاء. ذلك أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون أو بناء على قانون. وهو ما حرص دستور الكويت على النص عليه في مادته ٣٢.

لذلك تحرص القوانين الجزائرية في معظم بلدان العالم على تقرير نص عام يفرض عقوبة توقع على من يخرج على أحكام لوائح الضبط، غير أن قانون الجزاء الكويتي ما كان يتضمن مثل ذلك النص. وعلى ذلك فلو استخدمت السلطة التنفيذية حقها الوارد في المادة ٧٣ من الدستور فلا تستطيع أن تضمن اللائحة الجزاء المناسب الذي يوقع عند مخالفتها. وهو ما يرفع عن اللائحة كل قيمة من الناحية العملية، ما دام الأفراد سوف لا يكونون ملزمين باحترام أحكامها. ولا يجدي القول ونحن في هذا الصدد بأن السلطة التنفيذية بما لها من حق التنفيذ المباشر تستطيع تنفيذ هذه اللوائح ولو قهراً^(١).

(١) أنظر يحيى الجمل منوه عنه أعلاه ص ٣٥٠.

ذلك أن: التنفيذ المباشر - وفقا لما التقى عليه الفقه والقضاء - لا يكون إلا في حالتين:

أولاهما: أن يوجد نص صريح في قانون أو لائحة يبيح للإدارة مباشرة هذا الحق.

وثانيهما: قيام حالة الضرورة المشروطة بشروط خاصة أهمها: وجود خطر جسيم يهدد النظام العام والصحة العامة والسكينة العامة والأمن العام ويتطلب من الإدارة سرعة التدخل لتلافيه، أو توافر مصلحة عامة لا تحتل الأبطاء، ويترتب على عدم التعجيل بتحقيقها وقوع ضرر جسيم^(١).

ولا نعتقد أن مخالقات الأفراد لأحكام لوائح الضبط تشكل دائما ما يمكن أن يكيف بالخطر الجسيم أو يترتب عليها دائما ضرر جسيم يبرر اللجوء إلى التنفيذ المباشر. فصراخ الباعة المتجولين، وأبواق السيارات وأصوات المكبرات، حتى إن تجاوزت حدودها، لا يمكن تكييفها بالخطر الجسيم الداهم الذي يقتضى من الإدارة أن تتدخل فورا استنادا إلى حقها في التنفيذ المباشر للمحافظة على الأمن والسكينة، مع ما يؤدي إليه ذلك التدخل من عدوان على حريات الأفراد لا يتناسب مع المخالفة^(٢).

لذلك كان من الأفضل تضمين قانون الجزاء الكويتي نصا عاما يعاقب على الخروج على أحكام لوائح الضبط.

ولقد تنبه المشرع الكويتي إلى وجود هذه الثغرة في التشريع فضمن قانون الجزاء نصا عاما يفرض عقوبة على المخالفات التي ترتكب ضد لوائح الضبط.

(١) فتوى مجلس الدولة المصري رقم ١٠٢٢ في ٤ يونيو سنة ١٩٥٥ (مجموعة الفتاوى، الستان العاشرة ومتصف التاسعة ص ١٧٥) أشار إليها الطماوي، المرجع السابق ص ٦١٩ هامش (١).

(٢) ولعل هذا ما يفسر كيف أن لوائح الضبط لم تظهر في الكويت بصورة لوائح مستقلة وما صدر منها كان يستند إلى قانون معين كقانون المرور، أو القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٠ بتنظيم قيد المواليد والوفيات، والقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٦٠ بتطعيم المواليد ضد الجدري.

(ج) السلطة اللائحية في الظروف غير العادية (المراسيم بقوانين)
Le Pouvoir Réglementaire Dans les Temps Anormaux

تمهيد وتقسيم:

وفقا لمنطق النظام الديمقراطي تكون سلطة التشريع أساسا في يد ممثلي الشعب. وهذا هو مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات الذي يفترض تمييزا بين وظائف الدولة الثلاث، فتوكل وظيفة التشريع إلى مجلس البرلمان. غير أنه تحت ظروف الحرب العالمية الأولى (١٩١٤ - ١٩١٨) اتسعت السلطة اللائحية إلى حد أدى إلى الاعتراف للسلطة التنفيذية بأن تشريع في ظروف خاصة، عن طريق ما يسمى بالمراسيم بقوانين Décrets-Lois، وهي لوائح يتسع ميدانها وترتفع قوة الزامها إلى مصاف القانون، فستطيع أن تعدل أو تلغي قانوناً قائماً^(١).

(١) أنظر في موضوع المراسيم بقوانين في الفقه الفرنسي:

- ESMEIN. A. éléments de Droit Constitutionnel, 8em édition, Tome. 2. PP. 115 et suivi.
- Duguit: traité de Droit Constitutionnel. op. cit. Tome 4 PP. 782 et suivi.
- M. Hauriou: op. cit. pp. 418 et suivi.
- André Hauriou: Institutions politiques et Droit Constitutionnel. 5em édit, Paris 1972, pp. 733, 734, 748.
- Waline. Les rapports entre la loi et le règlement R.D.P. 1959. P. 699 et suivi.
- Montagne de la Rouge: L'article 38 de la Constitution du 4 Octobre 1958 et la loi de pouvoirs spéciaux de 4 février 1960. Mélange Maury, Tome 2. P. 199.
- De SOTO: La loi et le règlement dans la Constitution de 1958 R.D.P. 1959. PP. 240.
- وأنظر في الفقه العربي:
 - الدكتور سليمان الطماوي، منوه عنه أعلاه ص ٤٩٣ وما بعدها.
 - الدكتور اسماعيل مرزة. منوه عنه ص ٢٨٧ وما بعدها.
 - الدكتور كامل ليلة مبادئ القانون الاداري، منوه عنه ص ٣١٨ وما بعدها، القانون الدستوري منوه عنه أعلاه ص ٤٢٩ وما بعدها.
 - الدكتور يحيى الجمل منوه عنه ص ٢١٨ وما بعدها.
 - الدكتور مصطفى كامل. شرح القانون الدستوري الطبعة الثانية ١٩٥٢ ص ٥٤٣ وما بعدها.
 - الدكتور عبد الفتاح حسن منوه عنه ص ١٩٦ وما بعدها.
 - الفونس الالفي، الأعمال الادارية ونظرية الضرورة. مقال بمجلة القانون والاقتصاد السنة

ولم يقابل الفقه في جملته هذا الاسلوب بارتياح، لاعتباره ثغرة بارزة في مبدأ استقلال البرلمان بالسلطة التشريعية، وكذلك في مبدأ تبعية وخضوع اللوائح للقانون. غير أن القضاء قد أقر شرعية هذه اللوائح بناء على الظروف التي دعت إلى إصدارها، ولولا هذه الظروف لكان نصيب مثل هذه اللوائح الالغاء لعدم شرعيتها لخروجها على مبدأ الشرعية.

ولقد وجد هذا التطور في إنجلترا، كما وجد في فرنسا في ظل الجمهورية الثالثة وفي ظل الجمهورية الرابعة على الرغم من مخالفته لنص المادة ١٣ من دستور سنة ١٩٤٦. وقد غزت هذه الظاهرة كثيرا من البلاد، حتى ضمنت دساتيرها نصوصا تتيح للسلطة التنفيذية أن تصدر - استثناء وبصورة عارضة وفي ظروف خاصة - لوائح لها قوة القانون.

وسار دستور الكويت في هذا المضمار، وتحدث عن حالتين يجوز فيهما للسلطة التنفيذية أن تمارس هذا الاختصاص الاستثنائي عن طريق اصدار مراسيم لها قوة القانون:

الحالة الأولى: هي حالة الضرورة وقد نصت عليها صراحة المادة ٧١ من الدستور.

والحالة الثانية: هي حالة اللوائح التفويضية. وقد أقرتها المذكرة التفسيرية للدستور في تعليقها على المادة ٥٠ من الدستور.

ونعرض لهاتين الحالتين على التوالي، فندرس لوائح الضرورة ثم اللوائح التفويضية. ثم نعرض للطبيعة القانونية للمراسيم بقوانين والنظام القانوني الذي تخضع له.

١) لوائح الضرورة Les Réglements De Nécessités

أ- مبررات هذه الرخصة والسند القانوني لها:

قد تمارس السلطة التنفيذية سلطة التشريع الاستثنائي عند توافر شروط

= السابعة العدد الخامس ص ٨٢٨ وما بعدها.

- الدكتور محمود حافظ «مذكرات في القانون الاداري» الطبعة ١٩٣٧ - ١٩٣٨ ص ٤٠٩ وما بعدها.

معينة، دون حاجة إلى إذن سابق من مجلس البرلمان. وسند هذه الامكانية هو نظرية الضرورة، التي تجد جذورها الاولى في القاعدة الرومانية القديمة Salus Populi Suprema lex، أي أن سلامة الشعب فوق احترام القانون.

وقد فصل رجال الفقه الألماني نظرية الضرورة، وأقاموا لها صرحا متين الدعائم. فقال «هيجل»: أن الدولة قد وضعت القانون كوسيلة لتحقيق سلامة المجتمع، فإذا كان احترام القانون لا يحقق هذه الغاية، فليس هناك من إجبار على الدولة باحترام أحكامه.

وتولى الفقه الفرنسي هذه النظرية بالتهذيب. وكان العميد Duguit أول من قبل هذه النظرية من فقهاء فرنسا، وبرز على أساسها حق السلطة التنفيذية في إصدار لوائح لها قوة القانون، لمجابهة الظروف الطارئة التي تهدد أمن البلاد، وتحتاج لعلاج سريع لدفع أخطارها. وذلك على الرغم من خلو دستور ١٨٧٥ الفرنسي من النص على جواز إصدار مثل هذه اللوائح. إلا أن العميد Duguit قد قيد سلطة الحكومة في هذا الشأن بقيود معينة، لما تمثله من اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية، وخروج على مبدأ الفصل بين السلطات، واستقلال كل منها بوظيفة عينها الدستور.

ولقد أقر المشرع الدستوري الكويتي نظرية الضرورة، عندما نص في مادته ٧١ على أنه: «إذا وجد فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله، ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة للدستور أو التقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية.

ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائما، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو إنتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك.

أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأي المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما

ترتب من آثارها بوجه آخر^(١).

وواضح من هذا النص أن الدستور قد نظم حالة الضرورة وأخضعها لقيود وشروط معينة نعرض لها فيما يلي:

ب- شروط إصدار هذا النوع من اللوائح:

إن إتساع سلطة الإدارة في الظروف الاستثنائية ليس أمراً طليقاً من كل قيد أو شرط، فالظرف الاستثنائي لا يلغي مبدأ الشرعية وإنما يؤثر في مداها. فتحل الشرعية الاستثنائية محل الشرعية العادية. ومعنى ذلك أن فكرة الشرعية قائمة ومسلم بها، ولكن يتغير مداها فقط بسبب الظروف الاستثنائية ويقصد مواجهتها. فالضرورة يحكمها مبدأن كبيران وهما: الضرورات تبيح المحظورات، والضرورة تقدر بقدرها.

ويظهر من نص المادة ٧١ من الدستور أن المشرع الدستوري كان في ذهنه تلك المبادئ، وهو يقرر حالة الضرورة، فأحاط سلطة الإدارة بضمانات عديدة، ووضع عدة قيود على استعمالها لهذه الرخصة الاستثنائية، وذلك بقصد استعمالها فيما وضعت من أجله، وممارستها في حدودها المعقولة. ونعرض لهذه القيود كما وردت في المادة المذكورة.

١- القيد الزمني:

لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تستعمل الرخصة التي تقرها لها المادة ٧١ من الدستور إلا في حالة غياب مجلس الأمة. والحكمة من ذلك أن مجلس الأمة هو صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع يباشره كلما كان منعقداً. ولا مسوغ لأن تباشر السلطة التنفيذية اختصاص التشريع، وهو من أخص أعمال المجلس، وفي وسعها أن تلجأ إليه إذا أرادت سن تشريع ما لمواجهة الضرورة

(١) يقابل هذه المادة: المادة ١٦ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨، ويقابلها في دساتير الجمهورية العربية المتحدة المادة ٤١ من دستور سنة ١٩٢٣، المادة ١٣٥ من دستور ١٩٥٦، والمادة ١١٩ من دستور ١٩٦٤، ويقابلها المادة ٦٤ من الدستور الليبي الصادر في ٧ أكتوبر ١٩٥١، والمادة ٣٨ من الدستور البحريني الصادر عام ١٩٧٣، كما تضمن دستور العراق الصادر سنة ١٩٢٥ نصاً مقارباً لهذه النصوص.

الناجمة. ومن ثم فإن استعمال هذه الرخصة مقيد بالفترة الزمنية التي لا يكون مجلس الأمة منعقداً فيها. وهذه الفترة قد تكون فيما بين أدوار الانعقاد العادية وغير العادية في فصل تشريعي واحد. وفي حكمها الفترة التي تقع بين فصلين تشريعيين. أي الفترة التي تقع ما بين آخر دور انعقاد في فصل تشريعي معين وأول دور انعقاد في الفصل التشريعي التالي. وهذا ما يظهر بوضوح من سياق نص الفقرة الثانية من المادة ٧١.

وقد تكون هذه الفترة التي يجوز للسلطة التنفيذية فيها ممارسة هذا الاختصاص الاستثنائي، هي الفترة التي تمضي بين حل المجلس القديم وأول اجتماع للمجلس الجديد.

ولكن هل يجوز للسلطة التنفيذية أن تصدر لوائح الضرورة (مراسيم الضرورة) في فترة تأجيل اجتماعات مجلس الأمة؟

عما لا شك فيه أن الإجابة على هذا السؤال سوف تكون بالنفي. ذلك أن فترة التأجيل لا تعتبر واقعة فيما بين أدوار الانعقاد، لأن التأجيل يقطع دور الانعقاد الواحد، كما أن الرخصة المقررة في المادة ٧١ من الدستور هي رخصة استثنائية، ومن ثم لا يصح التوسع فيها، وإنما يجب تفسير تلك المادة في أضيق معانيها *Stircto Senu*. وهكذا نجد أن الدستور قد قيد هذه الامكانية بقيد زمني، محدد الوقت الذي يجوز فيه ممارستها تحديداً قاطعاً، فحصره في فترتين لا ثالث لهما:

- فترة ما بين أدوار الانعقاد على الوجه الذي بيناه.

- فترة حل مجلس الأمة.

ويخضع أمر مراعاة السلطة التنفيذية لهذا القيد الزمني لرقابة القضاء.

٢ - القيد الخاص بطبيعة ظرف الاصدار:

تنص المادة ٧١ من الدستور كما سبق أن بينا على أن للحكومة أن تصدر مراسيم بقوانين «إذا حدث... ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير».

ومعنى هذا أنه يجب أن تكون هنالك ضرورة ملحة تقتضي إتخاذ التدابير المستعجلة، ولذلك سميت هذه المراسيم بقوانين «لوائح الضرورة». فإذا لم

يتميز الظرف الاستثنائي بهذا الوصف، لا يتحقق هذا الشرط، ومن ثم لا يجوز استعمال هذه الإمكانية. فوجود حالة الضرورة شرط أساسي في مشروعية هذه المراسيم بحكم الدستور.

ويتفق الفقه والقضاء على أن تقدير حالة الضرورة من عدمها أمر متروك للسلطة التنفيذية، تحت إشراف مجلس الأمة ورقابته. وهذا ما سار عليه مجلس الدولة المصري باستمرار. ومن الأمثلة على قضائه بهذا الخصوص حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٥٤، والذي جاء فيه: «أن قيام الضرورة الملجئة لإصدار المراسيم بقوانين (لوائح الضرورة)... أمر متروك للسلطة التنفيذية تقدره تحت رقابة البرلمان بحسب الظروف وليس هنالك مقاييس منضبطة من قيام تلك الضرورة»^(١).

ومن أمثلة ذلك أيضا حكم المحكمة الليبية العليا الذي أصدرته في جلسة ١١ فبراير سنة ١٩٦١ والذي جاء فيه: «... أن تقدير قيام أحوال الاستثناء وموجبها من الاجراءات المستعجلة مرده إلى السلطة التنفيذية تحت رقابة البرلمان. فلها في حدود هذه الرقابة أن تقدر ملاءمة أو عدم استعمال رخصتها التشريعية الاستثنائية. لأنه قد يتعذر على غيرها تقدير هذه الملاءمة تقديرا كاملا سليما، لما تحتاجه من احاطة تامة بالظروف والملابسات التي تدعو إلى إصدار مرسوم بقانون. وقد يكون فيها ما تقضي مصلحة البلاد العليا بكتمانه، فلا يمكن أن تبوح به السلطة التنفيذية الا في جلسة سرية تحت قبة البرلمان التي تسأل أمامه... وبذلك فلا وجه لمناقشة الحكومة في ساحة القضاء عن ظروف إصدار المرسوم بقانون ومطالبتها بالإبانة عن الدليل على حالة الاستعجال التي اقتضته، لأنها قد تؤثر الكتمان حرصا على مصلحة عامة تراها، فلا يقع حكم القاضي على سبب من الحقيقة. فإن أرادت الإفشاء بظروف الضرورة فقد يجربها ذلك في بعض الظروف إلى الاخلال بواجبها في حفظ الأسرار العامة من أن تطرح في جلسات المحاكم أو تنشر في أحكام القضاء»^(٢).

(١) السنة التاسعة ص ١٧١. ذكره الطماوي منوه عنه ص ٤٩٦.

(٢) حكم المحكمة العليا الليبية. الذي أصدرته في ١١ فبراير سنة ١٩٦١ في الطعن الدستوري =

وكذلك في دولة الكويت، نجد أن لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية، قد رفضت أن تخضع أمر مراعاة السلطة التنفيذية لتوافر شرط الضرورة لرقابتها.

ففي حكم أصدرته بتاريخ ١٩٨٢/٦/٢٨، ذهبت إلى أن حالة الضرورة الموجبة للتشريع الاستثنائي هي شرط سياسي لا قانوني، مما يجعل تقديرها أمراً يعود للأمير وحده وبالآداة التي يراها. كما أكدت في الحكم نفسه أن الرقابة على تقدير حالة الضرورة متروكة أصلاً للسلطة التشريعية دون القضائية.

ومما جاء في هذا الحكم «... أما حالة الضرورة الموجبة للتشريع الاستثنائي فهي شرط سياسي لا قانوني وهي بذلك تدخل في نطاق العمل السياسي الذي ينفرد رئيس الدولة بتقديره، وإذا كانت الرقابة على العمل السياسي متروكة أصلاً للسلطة التشريعية دون القضائية في الأحوال العادية - ولا تدخل فيها الحالة المطروحة - إلا أن القانون المطعون فيه وقد عرض على مجلس الأمة فاقره فإثماً يكون قد أقر أيضاً حالة الضرورة المبرزة لإصداره، يضاف إلى كل ذلك أن الأمر الأميري موضوع الطعن قد صدر في ٩٧٦/٩/٥ م أي في الوقت الذي لم يكن مجلس الوزراء قائماً، حيث أن مرسوم تشكيل الوزارة لم يصدر إلا في ١٩٧٦/٩/٦ م وحلف أعضاؤها اليمين الدستورية بعد ذلك وتم نشر المرسوم المذكور في الجريدة الرسمية (الكويت اليوم) بتاريخ ١٩٧٦/٩/١٢ م في العدد ١٠٩٩. مما يجعل الضرورة بإصدار التشريع أمر يعود تقديره للأمير وحده وبالآداة التي يراها.»^(١)

= رقم ٥/٢، قضاء المحكمة العليا الإداري والدستوري، ج ٢، ص ٨٨ وما بعدها.
وانظر كذلك حكمها في جلسة ٢٤ فبراير سنة ١٩٥٥ في القضية رقم ٣ ق مجموعة القضاء الجنائي ح ١. ص ٦٩ أشار إليه ميرزا منوه عنه هامش (١) ص ٢٩٦.

(١) حكم لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية، الذي أصدرته بتاريخ ١٩٨٢/٦/٢٨ في الطعن رقم ١٩٨٢/٢ «دستوري». منشور في مجلة القضاء والقانون، التي تصدر عن المكتب الفني بمحكمة الاستئناف العليا بدولة الكويت، السنة العاشرة، العدد الأول، مارس ١٩٨٣، ص ١٣ - ١٩. أنظر على وجه الخصوص، ص ١٩.

ونحن لا نتفق مع غالبية الفقه والقضاء فيما ذهب إليه، من أن تقدير الضرورة الداعية لإصدار المراسيم بقوانين متروك للسلطة التنفيذية تحت رقابة مجلس الأمة، باعتبار ذلك من عناصر السياسة التشريعية التي لا تمتد إليها الرقابة الدستورية. ونعتقد أنه قد آن الأوان لمراجعة هذا التصوير الذي - تجزئ به مع القضاء - أقلام كثير من الكتاب، ونرى ضرورة إخضاع تقدير حالة الضرورة لرقابة المحكمة الدستورية. وحجتنا في ذلك أمور ثلاثة:

أولاً: أنه لا حجة فيما ذهب إليه هذه الأحكام من أنه - لا وجه لمناقشة الحكومة في ساحة القضاء عن ظروف إصدار المرسوم بقانون ومطالبتها بالإبانة عن الدليل على حالة الضرورة، لأنها قد تؤثر الكتمان حرصاً منها على حفظ الأسرار العامة التي لا يمكن أن تبوح بها السلطة التنفيذية إلا في جلسة سرية تحت قبة البرلمان التي تسأل أمامه. نقول لا حجة في ذلك لأن هذا قول مردود بأنه ليس هنالك ما يمنع من أن تعطى الحكومة الدليل على توافر حالة الضرورة في جلسة سرية للمحكمة الدستورية، لا يحضرها الجمهور ولا تخالطها وسائل الإعلام أو العلانية. وأنه على هذا النحو تتحقق المصلحة العامة مرتين مرة بالمحافظة على السرية وعدم إخلال الحكومة بواجبها في حفظ الأسرار العامة، ومرة بتمكين القضاء من أن يجري رقابته على أعمال السلطة التنفيذية، مع ما يعنيه ذلك من تأكيد مبدأ الالتزام بالدستور فيما يقرره من ضوابط لاستعمال هذه الرخصة الاستثنائية، وفيما يقرره في شأن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من أحكام.

ثانياً: إن المشرع الدستوري قد حرص على أن يضع للسلطة الإستثنائية للحكومة في التشريع من الضوابط والقيود ما يكفل عدم تحويلها إلى ممارسة تشريعية مطلقة. فأوجب توافر حالة الضرورة لأعمال هذه الرخصة الاستثنائية باصدار مراسيم لها قوة القانون، وتوافر حالة الضرورة هو مناط هذه الرخصة الاستثنائية وعلة تقديرها. وإذا كان المشرع الدستوري يتطلب هذا الشرط لممارسة هذا الاختصاص التشريعي الاستثنائي، فإن رقابة المحكمة الدستورية تمتد إليه للتحقق من قيامه باعتباره من الضوابط المقررة في الدستور لممارسة

هذه الرخصة، شأنه في ذلك شأن الشروط الأخرى التي حددتها المادة ٧١ من الدستور، ومن بينها ضرورة عرض مراسيم الضرورة على مجلس الأمة للنظر في إقرارها وعلاج آثارها.

وإذا كان هذا ما يقضى به الدستور وكانت هذه هي نصوصه، فإنه لا يمكن القول ولا يمكن أن يتصور - في نطاق احترام الدستور - أن تتخلى المحكمة الدستورية عن مسؤوليتها في مراقبة مدى توافر هذا الشرط، أو أن تتخلى عن ولايتها في هذا الأمر الذي يتحتم إخضاعه لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية.

ثالثاً : إن تخلى المحكمة الدستورية عن ولايتها في مراقبة توافر شرط الضرورة - بحجة أنه شرط سياسي لا قانوني، وأنه من عناصر السياسة التشريعية التي لا تمتد إليها الرقابة الدستورية والتي يجب أن يترك أمر تقديرها للسلطة التنفيذية تحت رقابة مجلس الأمة - ، سوف يقضى في الواقع على القيمة الحقيقية لأهم القيود الدستورية التي أوردها المشرع الدستوري على ممارسة السلطة التنفيذية، لسلطة استثنائية خطيرة، ويفتح باباً خطيراً أمام هذه السلطة للعدوان على حقوق الأفراد وحررياتهم وهي في مأمن من رقابة القضاء، ما دامت تخفي عدوانها هذا وراء ستار من اختصاصاتها المشروعة، في بلد تتمتع الحكومة فيه بأغلبية في البرلمان سوف تقرها على ادعائها بتوافر حالة الضرورة، وتسكت عن إثارة مسؤوليتها السياسية، مداراة لعيوبها، وتغطية لمسائرها حتى لا تخرج أمام الرأي العام. فتفسد الرقابة البرلمانية وتشل في واقعها العملي. ومن ثم تضيع كل فائدة من تقرير أن قيام الضرورة الملجئة لإصدار المراسيم بقوانين أمر متروك للسلطة التنفيذية تقدره تحت رقابة البرلمان. هذا فضلاً عن أن مهمة مجلس الأمة وهو يراقب مدى توافر الضرورة التي كانت تبرر استعمال هذه الرخصة، سوف تكون مهمة دقيقة وصعبة. ذلك أن حالة الضرورة مسألة مرنة، تحتمل تفسيرات مختلفة، وشرط الضرورة هو الذي تختلف أوجه النظر في توافره أو عدم توافره. والحق أن الادعاء بتوافر الضرورة سهل في حين أن إثبات عدم توافرها من الصعوبة بمكان. وهذا ما يؤدي في واقع الحياة العملية

إلى الحد من فاعلية هذا القيد الخاص بطبيعة ظرف الإصدار. ومن ثم احتاج الأمر إلى خبرة القضاء ودرايته الفنية ليكشف عن حقيقة توافر حالة الضرورة ويرد الأمر فيها إلى نصابه الدستوري.

ونعتقد إنه ليس في الدستور الكويتي ما يمنع المحكمة الدستورية من مد رقابتها إلى حالة الضرورة للتحقق من قيامها. كما نعتقد بأنه ليس في الدستور ما يسمح باعفاء أية جهة حكومية بالغة ما بلغت منزلتها في السلم الإداري، من الخضوع لسموه فيما اشترطه من شروط لممارسة هذا الاختصاص الاستثنائي. ولا يجوز ونحن في هذا الصدد التمحك بنظرية الأعمال السياسية أو بنظرية السيادة. ذلك لأن الأمر لا يتصل من قريب أو بعيد بأية مسألة سياسية مما يعد من اتصالات الإدارة. ومن هنا وجب على القضاء أن يتحقق من قيام حالة الضرورة التي تسوغ للسلطة التنفيذية استعمال هذه الرخصة الاستثنائية باعتبارها هي مناط هذه الرخصة وعلة تقريرها، وبذلك يؤكد للإدارة أن نيل الغاية لا يمكن أن يغني عن شرعية الوسيلة وسلامتها من الناحية القانونية، فيتأكد بذلك المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه العلم الدستوري، وهو مبدأ الشرعية والحكومة المقيدة، فتصان الديمقراطية من أن تتحول من مذهب سياسي ودستوري إلى فلسفة «ميكافيلية» خطيرة قد ينزلق إلى مهاوئها أشد الحكام إخلاصاً وحرصاً على تحقيق المصلحة العامة، فتتلكس الحياة الدستورية ويضيع في غمار ذلك كل ضمان لحقوق الأفراد وحررياتهم.

ولعل هذه الاعتبارات مجتمعة هي التي دفعت بالمحكمة الدستورية في جمهورية مصر العربية في عام ١٩٨٥، إلى أن تحالف ما استقر عليه الفقه والقضاء في هذا الخصوص، فتجري رقابتها على توافر شرط الضرورة، وتجعل هذه الرقابة تمتد إلى حالة الضرورة للتحقق من قيامها، باعتبارها من الضوابط المقررة في الدستور لممارسة ما نص عليه من سلطات استثنائية^(١).

(١) وكان ذلك في حكمها الذي أصدرته بتاريخ ٤ مايو سنة ١٩٨٥. منشور في الجريدة الرسمية العدد ٢٠، الصادر في ١٦ مايو سنة ١٩٨٥. ونظراً لأهمية هذا الحكم فإننا نورد فيما يلي حيثياته كاملة ومنطوقه:

٣- القيود الخاصة بالمدى:

إذا تحقق شرط الزمن، وشرط ظرف الإصدار، كان للسلطة التنفيذية أن تصدر لوائح الضرورة. ولكن ما هو المدى الذي يجوز فيه استعمال هذه

وبعد الاطلاع على الأوراق وسماع الايضاحات والمداولة.

حيث أن الوقائع - على ما بين من قرار الاحالة وسائر الأوراق - تتحصل في أن المدعية كانت قد أقامت الدعوى رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٠ ولاية على النفس البداري ضد زوجها المدعى عليه طالبة الحكم لها عليه بنفقة شرعية اعتبارا من أول نوفمبر سنة ١٩٧٩. وبحلثة ٢ سبتمبر سنة ١٩٨٠ قضت محكمة البداري الجزئية للأحوال الشخصية بوقف الدعوى واحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستورية القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام قوانين الأحوال الشخصية.

وحيث أن الحكومة دفعت بعدم قبول الدعوى استنادا إلى أن قرار الاحالة جاء خلوا من بيان النص الدستوري المدعى بمخالفته خروجا على ما توجهه المادة ٣٥ من قانون المحكمة الدستورية العليا.

وحيث أنه بين من قرار الاحالة أن المحكمة استظهرت النصين الواجب تطبيقهما على واقعة الدعوى وهما المادة الأولى من القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٠ والمادة ١٠ من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٣٩ المعدلتان بمقتضى المادتين الثانية والثالثة من القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام قوانين الأحوال الشخصية، وقد تراءى للمحكمة عدم دستورية هذا التشريع في جهته لمخالفته المادتين ١٠٨ و١٤٧ من الدستور، إذ لم يستند رئيس الجمهورية في إصداره إلى تفويض من مجلس الشعب بجعله هذه السلطة. كما أنه لم تتوفر عند إصداره في غيبة مجلس الشعب ظروف توجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير. لما كان ذلك، وكان ما أورده قرار الاحالة واضح الدلالة في بيان النص التشريعي المطعون بعدم دستوريته والنص الدستوري المدعى بمخالفته وأوجه المخالفة، على النحو الذي يتحقق به ما تنهيه المشرع في المادة ٣٥ من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩، فإن الدفع بعدم قبول الدعوى يكون في غير محله متعيينا رفضه.

وحيث أن الدعوى استوفت أوضاعها القانونية.

وحيث أنه بين من الاطلاع على القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ المطعون عليه. أنه استهدف معالجة الأوضاع المتعلقة بالأسرة وتنظيم استعمال الحقوق المقررة شرعا لأفرادها. فكان قوامه والباعث عليه ما يتصل بمسائل الأحوال الشخصية التي تدور جميعها في فلك واحد هو تنظيم شئون الأسرة فيما يتعلق بالزواج والطلاق والنفقة والحضانة. فقد نصت مادته الأولى على أن تضاف إلى القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٩ مواد جديدة بأرقام (٥ مكررا)، (٦ مكررا). =

الرخصة؟ وبعبارة أخرى، ما هو النطاق الذي يجوز فيه إصدار المراسيم بقوانين في حالة الضرورة؟

= (٦ مكررا ثانيا)، (١٨ مكررا)، (٢٣ مكررا)، وتتضمن هذه المواد الأحكام الخاصة بكيفية توثيق الطلاق والاعلام بوقوعه وما يترتب على ذلك من آثار (٥ مكررا) وأنه يعتبر اضراارا بالزوجة اقتران زوجها بأخرى بغير رضاها واخفاء الزوج على زوجته الجديدة أنه متزوج بسواها (٦ مكررا) وبيان الآثار المترتبة على نشوز الزوجة (٦ مكررا ثانيا) وتقرير نفقة متعة للزوجة عند طلاقها بدون رضاها (١٨ مكررا) واستحقاق نفقة الصغير على أبيه (١٨ مكررا ثانيا) وفرض عقوبات جنائية لمخالفة بعض أحكام هذا القانون (٢٣ مكررا) ونصت المادة الثانية من القرار بقانون المظنون عليه على أن يستبدل بنص المادة (١) من القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٠ نص جديد يتضمن الأحكام الخاصة بشروط استحقاق نفقة الزوجية وأحوال سقوطها. وتقضى المادة الثالثة منه بأن يستبدل بنصوص المواد ٧، ٨، ٩، ١٠، ١١، ١٦، ٢٠ من القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٩ النصوص المحددة في هذه المادة والتي تشمل على الأحكام المتعلقة بإجراءات التحكيم عند وقوع الشقاق بين الزوجين (٧، ٨، ٩، ١٠، ١١) وبما يفرض على الزوج من نفقة مؤقتة لزوجته (١٦) وأحوال حضانة الصغار وأصحاب الحق فيها وشروطها (٢٠). ثم نص القرار بقانون المشار اليه في مادته الرابعة على حق المطلقة الحاضنة في الاستقلال مع صغيرها بمسكن الزوجية المؤجر وشروط استعمال هذا الحق وتحديد الجهة المختصة بالفصل في الطلبات المتعلقة به والمنازعات التي تثور في شأنه. وأوجب في المادة الخامسة على المحاكم الجزئية أن تحيل إلى المحاكم الابتدائية الدعاوى التي أصبحت من اختصاصها بمقتضى أحكامه. وقضى في المادة السادسة بالفناء كل ما يخالف هذه الأحكام. وانتهى في المادة السابعة والأخيرة إلى النص على نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية وأن تكون له قوة القانون وأن يعمل به من تاريخ نشره.

وحيث أن نصوص الدستور تمثل القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة. ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين التزامها ومراعاتها باعتبارها أسمى القواعد الأمرة واهدار ما يخالفها من تشريعات. وهذه القواعد والأصول هي التي يرد إليها الأمر في تحديد ما تتولاه السلطات العامة من وظائف أصلية وما تباشره كل منها من أعمال أخرى استثناء من الأصل العام الذي يقضى بانحصار نشاطها في المجال الذي يتفق مع طبيعة وظيفتها. وإذا كانت هذه الأعمال الاستثنائية قد أوردتها الدستور على سبيل الحصر والتحديد فلا يجوز لأي من تلك السلطات أن تتعداها إلى غيرها أو تجور على الضوابط والقيود المحددة لها، فيشكل عملها حيثل مخالفة دستورية تخضع - متى انصبت على قانون أو لائحة - للرقابة القضائية التي عهد بها الدستور إلى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها، بغية الحفاظ على مبادئه وصون أحكامه من الخروج عليها.

هذه المراسيم لا تتمتع بقوة أكبر من القانون. ففوق الزامها ترتفع إلى مصاف القانون لا أكثر. ومن ثم فهي لا تملك تعطيل الدستور، بل يجب أن تحترم أحكامه ولا تخرج عليها نصاً ولا روحاً. كما لا يجوز لها أن تخالف القانون رقم

=
وحيث أن سن القوانين عمل تشريعي تختص به الهيئة التشريعية التي تتمثل في مجلس الشعب طبقاً للمادة ٨٦ من الدستور. والأصل أن تتولى هذه الهيئة بنفسها سلطة التشريع على مقتضى القواعد المقررة في الدستور. إلا أنه نظراً لما قد يطرأ في غيبة مجلس الشعب من ظروف توجب سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير، فقد أجاز الدستور لرئيس الجمهورية في تلك الحالات أن يصدر في شأنها قرارات لها قوة القانون. وقد حرص المشرع الدستوري على أن يضع هذه السلطة الاستثنائية في التشريع من الضوابط والقيود ما يكفل عدم تحويلها - إلى ممارسة تشريعية مطلقة، موقفاً بذلك بين مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات وضمان مباشرة كل منها للمهام المنوطة بها، وبين الاعتبارات العملية الملحة التي تتطلب تحويل رئيس الجمهورية رخصة التشريع على سبيل الاستثناء - لمواجهة تلك الظروف الطارئة حال غياب المجلس التشريعي المختص أصلاً بذلك. من أجل ذلك نص الدستور في الفقرة الأولى من المادة ١٤٧ على أنه «إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون» وفي الفقرة الثانية على أنه: «ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته. فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك. إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر».

وحيث أن الاستفادة من هذا النص الدستوري هو أن جعل لرئيس الجمهورية اختصاصاً في إصدار قرارات تكون لها قوة القانون في غيبة مجلس الشعب. إلا أنه رسم لهذا الاختصاص الاستثنائي حدوداً ضيقة تفرضها طبيعته الاستثنائية، منها ما يتعلق بشروط ممارسته ومنها ما يتصل بمآل ما قد يصدر من قرارات استناداً إليه. فأوجب لأعمال رخصة التشريع الاستثنائية أن يكون مجلس الشعب غائباً وأن تنهياً خلال هذه الغيبة ظروف تتوافر بها حالة تسوغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير إلى حين انعقاد مجلس الشعب باعتبار أن تلك الظروف هي مناط هذه الرخصة وعلّة تقيدها. وإذا كان الدستور يتطلب هذين الشرطين لممارسة ذلك الاختصاص التشريعي الاستثنائي، فإن رقابة المحكمة الدستورية العليا تمتد إليها للتحقق من قيامها - باعتبارها من الضوابط المقررة في الدستور لممارسة ما نص عليه =

٤ لسنة ١٩٦٤ بشأن أحكام توارث الإمارة، لأن هذا القانون له صفة دستورية فلا يجوز تعديله إلا بالطريقة المقررة لتعديل الدستور، وفقاً لنص المادة الرابعة من الدستور. كما لا يجوز لهذه المراسيم - وفقاً لنص المادة ٧١ من الدستور، أن

= من سلطات. شأنها في ذلك شأن الشروط الأخرى التي حددتها المادة ١٤٧ ومن بينها ضرورة عرض القرارات الصادرة استناداً إليها على مجلس الشعب للنظر في إقرارها أو علاج آثارها. وحيث أنه يبين من الأعمال التحضيرية للقرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ المطعون عليه أن الأسباب التي استندت إليها الحكومة في التعجيل بإصداره في غيبة مجلس الشعب. تتمثل فيما أورده مذكرته الإيضاحية من أن القانونين رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٠ ورقم ٢٥ لسنة ١٩٢٩ الخاصين ببعض أحكام الأحوال الشخصية قد مضى على صدورهما قرابة خمسين عاماً طرأ فيها على المجتمع كثير من التغيير المادي والأدبي التي انعكست آثارها على العلاقات الاجتماعية الأمر الذي حمل القضاة عبئاً كبيراً في تخريج أحكام الحوادث التي تعرّض عليهم. وقد كشف ذلك عن قصور في بعض أحكام القوانين القائمة مما دعا إلى البحث عن أحكام الأحوال التي استجذبت في حياة المجتمع المصري وذلك في نطاق نصوص الشريعة دون مصادرة أي حق مقرر بدليل قطعي لأي فرد من أفراد الأسرة بل الهدف من المشروع هو تنظيم استعمال بعض هذه الحقوق، كما أنه عند عرض القرار بقانون (مجلس الطعن) على مجلس الشعب للنظر في إقراره، أفصح وزير الدولة لشئون مجلس الشعب عن ماهية الضرورة التي دعت إلى إصداره بقوله ولا شك أن الضرورة تحتم استصدار قانون لتعديل الأحوال الشخصية وقد طال الأمد على استصدار هذه القوانين، وطول الأمد واستطالة المدة هي حالة الضرورة، بل هي حالة الخطورة فالأسرة المصرية تنتظر هذا الإصلاح منذ عام ١٩٠٥، واللجان تنعقد وتتعثر أعمالها ولكن دون جدوى ولائحة ترتيب المحاكم الشرعية، والقانونان اللذان يحكمان مجال الأسرة رقم (٢٥) لسنة ١٩٢٠ ورقم (٢٥) لسنة ١٩٢٩ كلاهما يحتاج إلى تعديل منذ صدورهما، أي منذ عامي ١٩٢٠ و ١٩٢٩. أليس في هذا كله مدعاة لضرورة يقدرها ولي الأمر ليصدر قراراً ثورياً بإصلاح الأسرة؟ لو ترك الأمر لاقتراح بقانون أو لمشروع بقانون وثار تحوله المناقشات وظل شهوراً وسنين فأين هي الحاجة التي تدعو إلى تحقيق إصلاح الأسرة بقرار ثوري مثل القرار بقانون المعروض.

لما كان ذلك، وكانت الأسباب سألقة البيان. وحاصلها مجرد الرغبة في تعديل قوانين الأحوال الشخصية بعد أن طال الأمد على العمل بها رغم ما استجد من تغييرات في نواحي المجتمع وإن جاز أن تندرج في مجال البواعث والأهداف التي تدعو سلطة التشريع الأصلية إلى سن قواعد قانونية جديدة أو استكمال ما يشوب التشريعات القائمة من قصور تحقيقاً لإصلاح مرتجى إلا أنه لا تتحقق بها الضوابط المقررة في الفقرة الأولى من المادة ١٤٧ من الدستور، ذلك أن تلك الأسباب تفيد أنه لم ينظر خلال غيبة مجلس الشعب ظرف معين يمكن أن تتوافر معه =

تكون مخالفة للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية وباستثناء ذلك، فإن نطاق هذه المراسيم يتسع ليشمل كل ما يمكن للقانون العادي أن يشملها. فلها أن

تلك الحالة التي تحمل بها رخصة التشريع الاستثنائية التي خولها الدستور لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة ١٤٧ المشار إليها ومن ثم فإن القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ إذ صدر استناداً إلى هذه المادة، وعلى خلاف الأوضاع المقررة فيها، يكون مشوباً بمخالفة الدستور.

وحيث أنه لا ينال ما تقدم ماأثارته الحكومة من أن تقديراً الضرورة الداعية لإصدار القرارات بقوانين عملاً بالمادة ١٤٧ من الدستور متروكاً لرئيس الجمهورية تحت رقابة مجلس الشعب باعتبار ذلك من عناصر السياسة التشريعية التي لا تمتد إليها الرقابة الدستورية. ذلك أنه وإن كان لرئيس الجمهورية سلطة التشريع الاستثنائية طبقاً للمادة المشار إليها وفق ما تمليه المخاطر المترتبة على قيام ظروف طارئة تستوجب سرعة المواجهة وذلك تحت رقابة مجلس الشعب، إلا أن ذلك لا يعني إطلاق هذه السلطة في إصدار قرارات بقوانين دون التقيد بالحدود والضوابط التي نص عليها الدستور والتي سبق أن استظهرتها المحكمة ومن بينها اشتراط أن يطرأ - في غيبة مجلس الشعب - ظرف من شأنه توفير الحالة الداعية لاستعمال رخصة التشريع الاستثنائية وهو ما لا يمكن له قائمة بالنسبة للقرار بقانون المطعون عليه الأمر الذي يحتم إخضاعه لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية.

وحيث أنه - من ناحية أخرى - فإن إقرار مجلس الشعب للقرار بقانون المطعون عليه لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذه بوصفه الذي نشأ عليه كقرار بقانون دون تطهيره من العوار الدستوري الذي لازم صدوره. كما أنه ليس من شأن هذا الإقرار في ذاته أن يتقلب به القرار بقانون المذكور إلى عمّل تشريعي جديد يدخل في زمرة القوانين التي يتعين أن يتبع في كيفية اقتراحها والموافقة عليها وإصدارها القواعد والاجراءات التي حددها الدستور في هذا الصدد وإلا ترتب على مخالفتها عدم دستورية القانون.

وحيث أنه لما كان ما تقدم، وكان القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام قوانين الأحوال الشخصية المطعون عليه قد استهدف بتنظيمه التشريعي المترابط موضوعاً واحداً قصد به معالجة بعض مسائل الأحوال الشخصية المتعلقة بالأسرة على ما سلف بيانه، وكان العيب الدستوري الذي شابته قد عمه بتمامه لتخلف سند إصداره، فإنه يتعين الحكم بعدم دستوريته برمته.

هذه الأسباب

حكمت المحكمة بعدم دستورية القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام قوانين الأحوال الشخصية.

تناول بالتنظيم ما يدخل تنظيمه في مجال القانون، ولها أن تعدل القوانين القائمة لأن لها قوتها.

ومما لا شك فيه أن القيود الخاصة بمدى استعمال هذه الإمكانية بالغة الأهمية. غايتها المحافظة على الفكرة القانونية المنصبة في نصوص الدستور والتشريعات الأساسية. وخروج السلطة التنفيذية على هذه القيود يعيب المرسوم بقانون. ويخضع هذا الأمر لرقابة القضاء.

٤ - القيود الخاصة بمدة النفاذ:

وأخيرا فان المراسيم بقوانين التي تصدر فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله، لمواجهة ضرورة ملجئة، والتي لا تخالف الدستور ولا قانون توارث الإمارة، ولا التقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية والتي صدرت ونفذت فعلا، لا تظل بعيدة عن رقابة مجلس الأمة لأمد غير محدد. بل إن الدستور قد نص على ضرورة عرضها عليه وحدد أجلا يجب أن يتم هذا العرض فيه، وإلا ترتب على عدم عرضها زوال ما لها من قوة القانون.

ولم يتطلب الدستور الكويتي أن تعرض هذه المراسيم على مجلس الأمة في يوم صدورها كما فعل الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ في مادته ٤١^(١)، كما أن الدستور الكويتي لم يتبن الحل الذي أخذ به الدستور الليبي الذي لم يفرق في مادته ٦٤ بين ما إذا كان مجلس الأمة قائما ولكنه في عطلة - ما بين أدوار الانعقاد - وبين ما إذا كان المجلس منحلًا أو انتهى فصله التشريعي، وأعطى الحاليتين حكما واحدا، وهو أن يتعين الانتظار إلى أول اجتماع للمجلس حيث تعرض عليه هذه المراسيم، ولكن الدستور الكويتي قد اتخذ نهجا وسطا بين الموقفين وذلك على الوجه الآتي:

(١) قد يترتب على ذلك تعذر دعوة البرلمان كأن يكون منحلًا ومن ثم تعذر استعمال هذا الاختصاص الاستثنائي. ولقد ذكرت كلمة *immédiatement* في الأصل الفرنسي للمادة ٤١ من دستور ١٩٢٣ أما النص العربي فلم يتضمن كلمة وفورا، وهو ما أثار اختلافا في وجهات النظر بين الشراح الذين تعرضوا لتفسير المادة ٤١ من الدستور المذكور. أنظر رأي العميد ديجي في المحاضرات التي ألقاها في كلية حقوق القاهرة عام ١٩٢٦ بعنوان: دروس في القانون العام ص ١٧١ وما بعدها.

CF. Duguit: Leçons de Droit public général. Le Caire 1926, P. 171.

- فإذا كان المجلس قائماً، وهو ما يكون إذا صدرت المراسيم بقوانين في عطلة ما بين أدوار الانعقاد داخل الفصل التشريعي الواحد، وجب عرض هذه المراسيم عليه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها. ويقتضي احترام هذا الأجل دعوة المجلس إلى أن يجتمع في دور انعقاد غير عادي، إذا كان أول اجتماع له لاحق لصدور المرسوم أبعد من خمسة عشر يوماً. وهو ما يحدث إذا كانت عطلة المجلس ستطول إلى ما بعد هذه المهلة.

- أما إذا كان المجلس غير قائم، وهو ما يحدث إذا صدرت هذه المراسيم والمجلس قد حل أو انتهى فصله التشريعي، فإنه يتعين الانتظار إلى أول اجتماع للمجلس الجديد ويجب عرض هذه المراسيم عليه في أول جلسة له. - وقد رتب الدستور على عدم عرض هذه المراسيم في المواعيد التي حددها جزاء خطيراً هو: زوال ما كان لهذه المراسيم من قوة القانون بأثر رجعي بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك من مجلس الأمة.

أما إذا عرضت على المجلس فعلاً في المواعيد التي حددها الدستور، مارس عندئذ رقابته عليها. وهو يراقب على وجه الخصوص مدى توافر شرط الضرورة الملحة التي بررت إصدار هذه المراسيم المعروضة عليه. وعلى ضوء ذلك يستطيع المجلس أن يتخذ بصددها أحد المواقف الآتية^(١):

- أ- إما أن يرفضها من يوم قراره مع اعتماد تطبيقاتها التي تمت فعلاً.
- ب- وإما أن يرفضها من يوم صدورها ولكن يرى أن الآثار التي ترتبت عليها يجدر أن تسوى على نحو أو على آخر وفق ما يراه المجلس.
- ج- وإما أن يرفضها بآثارها الماضية وعندئذ يزول بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون.

(١) قد وفق المشرع الدستوري الكويتي عندما نص صراحة على زوال القوة القانونية لهذه المراسيم بأثر رجعي إذا لم تعرض على البرلمان أو إذا عرضت عليه ورفضها. وبذلك يكون قد حسم خلافاً في الرأي ثار بين الفقهاء حول ما إذا كان لعدم العرض أو لرفض البرلمان أثر رجعي بالنسبة للآثار المترتبة على المراسيم بقوانين إذا لم ينص الدستور على ذلك. ومن الفقهاء الذين لا يقرون زوالها بأثر رجعي الدكتور اسماعيل ميرة، منوه عنه ص ٢٩٨. ومن الفقهاء الذين يرون رأياً مخالفاً لذلك، انظر كامل ليلة منوه عنه أعلاه «القانون الدستوري» ص ٤٣٣. وقرب من ذلك المرحوم السيد صبري منوه عنه أعلاه القاهرة ١٩٤٤ ص ٩١ وما بعدها.

د - وإما أن يقرّها وعندئذ تتأكد بصفة نهائية وتصبح جزءاً من النظام القانوني للدولة ويجري عليها ما يجري على القوانين الصادرة عن البرلمان من أحكام .

وتجدر الإشارة ونحن بهذا الصدد إلى أن الدستور إذا كان قد حدد مواعيد يجب عرض هذه المراسيم خلالها على مجلس الأمة فإنه لم يحدد مدة معينة يجب أن يبت خلالها مجلس الأمة في المرسوم بقانون المعروض عليه . إلا أنه يفهم من نص المادة (١١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، ومن نص المادة ٧١ من الدستور وظروف الحال التي يعالجها، أنه ينبغي لمجلس الأمة أن يبت في المراسيم بقوانين المعروضة عليه بالسرعة الممكنة، وأن يكون لها في لجان المجلس وفي المجلس نفسه عند نظرها صفة الاستعجال .

وعلى أية حال فإن الدستور الكويتي لم يحدد موعداً يجب أن يبت خلاله مجلس الأمة في المراسيم بقوانين المعروضة عليه . ولذلك فإن عدم بته فيها - وإن طال الزمن - لا يعيها دستورياً لأن الدستور لم يشترط صدور قرار من المجلس في مدة معينة بتأييد هذه المراسيم بقوانين . وإنما يقضي بتوافرها على ركن مشروعيتها من هذه الناحية بعرضها على مجلس الأمة في المواعيد التي حددها الدستور . ويستمر نفاذها ما لم يقرر المجلس عدم موافقته عليها . ولا يؤثر في هذا النظر أن يكون قد انقضى على صدور المرسوم عدة سنوات دون أن يصدر المجلس قراره فيه^(١) .

والحقيقة أنه كان يحسن بالمشروع الدستوري أن ينظم هذه الحالة، وذلك حتى لا يبقى أمر هذه المراسيم معلقاً، ذلك أنها على الرغم من نفاذها الفعلي مهددة بالرفض وزوال ما كان لها من قوة القانون .

هذا وقد نصت المادة ١١٠ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أن يكون التصويت على المراسيم بقوانين بالمناداة بالأسماء، على حين أن القاعدة العامة هي أخذ الآراء بطريقة رفع اليد . كما أشارت المادة ١١٢ من اللائحة إلى أنه لا يقبل في اللجنة أو في المجلس اقتراح التعديل في نصوص المراسيم

(١) وبهذا قضت المحكمة العليا الليبية، في حكمها الصادر في ١١ فبراير ١٩٦٢ في الطعن الدستوري رقم ٥/٢ السابق الإشارة إليه .

بقوانين .. وهذا يعني أن دور المجلس يقتصر على الموافقة على هذه المراسيم بقوانين ككل أو رفضها ككل، ولا يقبل منه تعديلها على وجه أو على آخر...

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن قبول هذه المراسيم وإقرارها من قبل المجلس يكون بالأغلبية العادية، أما بالنسبة إلى رفضها فلقد جاءت المادة ١١٤ من اللائحة الداخلية للمجلس بحكم لم يرد في الدستور، إذ نصت على أنه «لا يكون رفضها إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس».

وهذا النص مشكوك في دستوريته، لأنه يشترط لرفض المرسوم بقانون أغلبية خاصة لم يرد النص عليها في الدستور ذاته، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فهذا النص يضيف على هذه المراسيم حصانة وقوة لا تتمتع بها القوانين العادية التي يمكن أن تلغى بالأغلبية العادية، على حين أن أقصى ما أعطاه الدستور لهذه المراسيم من قوة هو أن ترتفع قوة الزامها إلى مصاف القانون وأن تكون لها ما له من قوة^(١).

هذه هي المراسيم بقوانين التي تصدرها السلطة التنفيذية في حالة

(١) أنظر وجهة نظر مشابهة: مجي الجمل منوه عنه ص ٢٢٤ - ٢٢٥، عبد الفتاح حسن منوه عنه ص ٢٠١. وانظر رأياً مخالفاً للدكتور أحمد كمال أبو المجد في مذكراته سألقة الذكر، ص ١،

٢١. ويعتبر من تطبيقات المراسيم بقوانين في حالة الضرب:

- المرسوم بقانون رقم ١ لسنة ١٩٧٥. بتنفيذ مقررات مؤتمر القمة العربي المنعقد بالرباط.
- المرسوم بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٥. بالمعاونة في تخفيف كارثة الزلزال الذي حل بالجمهورية الباكستانية.

- المرسوم بقانون رقم ٣ لسنة ١٩٧٥. بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٠ الخاص بالشركات التجارية.

منشورة في المجلة الرسمية ملحق العدد ١٠١٥، ١٧ يناير ١٩٦٥. السنة الحادية والعشرون ص ١ وما بعدها.

ونشير ونحن في هذا الصدد أنه على الرغم من أن الغالبية العظمى من الفقهاء قد ذهبت إلى القول بعدم دستورية المادة ١١٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، فإن المحكمة الدستورية قد قررت دستورية هذه المادة في حكمها الذي أصدرته بتاريخ ١١/٧/١٩٨١ وكان هذا الحكم محل انتقاد الفقهاء.

أنظر تعليقا لنا على هذا الحكم منشور في مجلة الحقوق التي تصدرها كلية حقوق جامعة الكويت السنة الخامسة، العدد الثالث، الصادر في شهر سبتمبر سنة ١٩٨١ ص ٢٩٣ وما بعدها.

الضرورة (لوائح الضرورة). و تنتقل الآن لدراسة الحالة الثانية التي يجوز فيها للسلطة التنفيذية إصدار مراسيم لها قوة القانون وهي حالة اللوائح التفويضية.

٢) اللوائح التفويضية Réglements Sur Délégation Législative

أ- أساسها القانوني :

إذا فوض البرلمان السلطة التنفيذية في أن تصدر قرارات إدارية لها قوة القانون (مراسيم بقوانين)، لتنظم بها بعض المسائل التي هي في الأصل من الموضوعات التي لا يتناولها إلا التشريع البرلماني، وذلك في ظروف خاصة، ولأجل محدد، فهذه القرارات تسمى باللوائح التفويضية.

ولكن ما هو الأساس القانوني لإصدار مثل هذه اللوائح عندما لا ينظم الدستور هذا الموضوع؟

لم يقابل الفقه في جملته أسلوب التفويض بالارتياح، بل عارضه بشدة وأفتى ببطلانه. فالأصل في هذا التفويض أنه غير جائز، وفقا للمبادئ الدستورية الديمقراطية السليمة، وذلك استنادا إلى سكوت النص وإلى القاعدة الشهيرة *Délégata Potestas Non Dégari*.

فالشعب فوض البرلمان سلطة التشريع ولم يسمح بحسب دستوره للسلطة التنفيذية بممارستها. والتشريع ليس امتيازًا خاصًا بالبرلمان يتصرف فيه كما يشاء مثل ما يتصرف المالك في ملكه. وإنما هو وظيفة كلفه الدستور بالنهوض بها، ولا يصح لصاحب الوظيفة أن يتنازل عنها لغيره. وإذا كان هنالك من يملك التفويض فهو صاحب السيادة والسلطان، والبرلمان ليس هو صاحب السلطان بل هي الأمة، كما أن البرلمان سلطة مؤسسة يجب أن يخضع لما تقرره السلطة المؤسسة واضعة الدستور، فلا يتصرف إلا على أساس من الدستور، ومن ثم فلا يجوز له أن يعهد باختصاصه الدستوري للغير، حتى لا تنقلب الأوضاع ويفقد الدستور قيمته ويختل نظام الدولة^(١).

Cf. ESMEIN. OP. Cit. Tome, 2 p. 82; CF. Duguít. op cit. tome, 4 pp. 774 et Suívi.

(١)

ولم يورد الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٨٧٥ نصا يسمح به للسلطة التشريعية أن تفوض السلطة التنفيذية مباشرة اختصاص التشريع في مواضيع هي أصلا من ميدان القانون. ومع ذلك تقرر أسلوب التفويض وظهر بصورة واضحة. فلقد فوض البرلمان الفرنسي الحكومة الفرنسية أن تصدر لوائح لها قوة القانون في فترات الأزمات والظروف الاستثنائية عموماً^(١).

أما في ظل الجمهورية الرابعة فعلى الرغم من أن المادة ١٣ من دستور ١٩٤٦ تمنح البرلمان من تفويض سلطته التشريعية فقد عاد تقليد المراسيم التفويضية، وصار التشريع عن طريق المراسيم أمراً مألوفاً كما لو كان مطابقاً للدستور، وكما لو كانت المادة ١٣ من الدستور قد ألغيت بالرضا، مما دعا الفقهاء إلى الجزم بأن المادة ١٣ الجديدة لم تغير شيئاً من التقليد السابق. ثم انتهى القول بأن عرفاً دستورياً قد نشأ واستقر في هذا الصدد^(٢). ولهذا سرعان ما عاد دستور ١٩٥٨ إلى التقليد القديم ونص صراحة في المادة ٣٨ على حق الحكومة في أن تصدر مراسيم لها قوة القانون Ordonnances، وذلك بموجب تفويض يصدره البرلمان ويقصد تنفيذ برنامج الحكومة. بل إن هذا التقليد الجديد جاء أفسى من سابقه لما يترتب عليه من حرمان البرلمان الفرنسي من اختصاصه التشريعي في المجال الذي صدر قانون التفويض بخصوصه طيلة مدة التفويض.

ونلاحظ بهذا الصدد أن دولا عربية قد أخذت بمبدأ التفويض، على

(١) ومثال ذلك قانون التفويض الصادر في ٢٤ مارس ١٩٢٤ الذي سمح لحكومة Raymond Poincaré أن تشرع عن طريق المراسيم. وكذلك قانون التفويض الصادر في ١٣ أغسطس ١٩٢٦. كما حصل Doumergue عام ١٩٣٤ على نفس الرخصة وكذلك Laval عام ١٩٣٥ والرئيس Lion Blum في أوائل عام ١٩٣٧. وكذلك صدر قانون يعطي الحكومة الفرنسية الحق في إصدار مراسيم تفويضية لها قوة القانون وذلك في ٨ ديسمبر سنة ١٩٣٩. والحقيقة أن أكثر الإصلاحات التي حدثت ما بين عام ١٩٣٤ - ١٩٤٠ قد أجريت بواسطة مراسيم بقوانين. أنظر André Hauriou منوه عنه ص ٧٣٤، ٧٤٨.

(٢) تقول المادة ١٣ من دستور ١٩٤٦ «يصوت المجلس الوطني وحده على القوانين ولا يمكنه أن يفوض في هذا الحق».

«L'assemblée Nationale vote seule Les Lois, elle ne peut Déléguer ce Pouvoir».

الرغم من غياب النص الذي يبيحه، ومنها جمهورية مصر العربية قبل صدور دستور سنة ١٩٥٦ الذي نص في مادته ١٣٦، (وتقابلها حرفياً المادة ١٢٠ من دستور ١٩٦٤)، على هذه الرخصة^(١). ولبنان منذ ٢٧ ديسمبر ١٩٢٩^(٢). وقد أثار هذا التقليد ما أثاره مثيله في فرنسا من الخلاف بين الفقهاء. فمنهم من أجازته على أساس أن إصدار اللوائح من الاختصاص العام للسلطة التنفيذية، أو على أساس القول أن عرفاً دستورياً قد نشأ واستقر بهذا الصدد. ومنهم من لم يقره على أساس أن التفويض بالسلطة غير جائز.

أما في الكويت فموقف المشرع الدستوري من اللوائح التفويضية لا يخلو من الغرابة: فبينما نجد أنه قد نص في المادة ٥٠ من الدستور على أن «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 الدستور» - وهو ما يفيد أن الدستور يحرم التفويض التشريعي - نجد المشرع

(١) فوض البرلمان المصري السلطة التنفيذية، تحديد التعريف الجمركية عن طريق مراسيم لها قوة القانون، وذلك بمقتضى القانون رقم ٢ لسنة ١٩٣٠... ولكنه رفض من ناحية أخرى (في يوليو سنة ١٩٣٨) طلب الحكومة أن يفوضها بإصدار مراسيم لها قوة القانون لتنظيم موضوع الضرائب. وكانت حجة مجلس الشيوخ الذي رفض أن يتابع مجلس النواب بالسماح لها هي: أن الضرائب لا يصح أن تقرر إلا بقانون وفقاً لنص المادة ١٣٤ من دستور ١٩٢٣، وأن البرلمان لا يملك النزول عن سلطته المستمدة من الدستور. أنظر الطماوي منوه عنه أعلاه ص ٥٠٦، ٥٠٧، وأنظر كامل ليلة القانون الدستوري منوه عنه أعلاه ص ٤٤٢، وأنظر ميرزة منوه عنه أعلاه ص ٢٩١، ومصطفى كامل منوه عنه ص ٥٥١.

(٢) وتسمى هذه المراسيم في لبنان وبالمراسيم الاشتراعية، ولقد توالى التفويضات البرلمانية فيها منذ عام ١٩٢٩ عندما أصدر البرلمان (مجلس النواب) قانوناً في ٢٧ ديسمبر ١٩٢٩ فوض بمقتضاه الحكومة اتخاذ المراسيم الاشتراعية اللازمة لإلغاء أو ادغام الوظائف، المعاهد، والدوائر، ثم صدر تفويض ١٤ فبراير سنة ١٩٤٤ (التفويض في مسائل الجمارك) ثم تكررت السابقة في ١٦ مارس ١٩٥٠ وفي ٥ أكتوبر ١٩٥٣.

أنظر: حسن الحسن: القانون الدستوري والدستور في لبنان بيروت ١٩٥٩ ص ٣٢٩ وما بعدها وأنظر مرزه، المرجع السابق ٢٨٨ وما بعدها، وأنظر أنور الخطيب، الأصول البرلمانية، بيروت ١٩٦١ ص ٢٦٨. وأنظر كامل ليلة، مبادئ القانون الدستوري، منوه عنه ص ٤١٥ وما بعدها.

الدستوري قد عاد ليناقض نفسه ويجيز هذا التفويض . وذلك حين صرح في تعليق المذكرة التفسيرية على المادة ٥٠ من الدستور نفسها «أن هذا النص لا يمنع السلطة التشريعية من أن تفوض الحكومة بتولي أمر معين بالذات ولظرف خاص بدلا من أن يتولاه المشرع بقانون، وفي هذه الحالة قد يبين هذا القانون بعض التوجيهات أو الأحكام الرئيسية التي يجب أن تلتزمها الحكومة في ممارسة هذا الحق، كما لا يتعارض نص هذه المادة مع قوانين السلطة التامة، حيث تقضي ضرورة استثنائية أن تعهد السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية بمواجهة أمر هام معين في جملته، كمواجهة أزمة نقدية أو اقتصادية أو عسكرية مثلا» .

ويظهر من ذلك أن إصدار السلطة التنفيذية لمراسيم بقوانين تفويضية لا يجد له سندا في الدستور وإنما يجد سنده في المذكرة التفسيرية التي تعتبر جزءا لصيقا به .

ب - الشروط التي يتطلبها صدور اللوائح التفويضية :

من مطالعة المادة ٥٠ من الدستور وتعليق المذكرة التفسيرية عليها يظهر أن صدور هذا النوع من اللوائح يتطلب توافر شروط معينة منها :

١- أن الأصل - حسب ما نصت عليه المادة ٥٠ من الدستور وما تقرره المبادئ الدستورية السليمة - هو منع التفويض في السلطة . فلا يجوز للسلطة التشريعية أن تفوض السلطة التنفيذية في كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في الدستور . ويترتب على ذلك أن التفويض العام يكون غير مشروع . فلا يجوز التفويض بصفة كاملة من الأمور أو نوع من التشريعات أو الاختصاصات مما يسمى تفويضا بالسلطة . ومن ثم فلا يجوز للسلطة التشريعية مثلا أن تفوض السلطة التنفيذية في أن تنظم - هكذا بصفة عامة وبدون تحديد - أمور الضرائب أو التعليم . فمثل هذا التفويض غير جائز .

٢ - أن الاستثناء هو جواز تحويل السلطة التنفيذية في أن تصدر لوائح تفويضية لتنظيم أمر معين بالذات هو في الأصل لا ينظم إلا بقانون . وهذا لا يجوز بين مجلس الأمة وممارسة اختصاصه في تنظيم موضوع التفويض بقانون يصدره حتى أثناء التفويض .

٣ - قبل أن تصدر اللوائح التفويضية يجب أن يصدر قانون (يقال له قانون التفويض) يميز للسلطة التنفيذية استعمال هذه الرخصة. وقد يتضمن هذا القانون توجيهات وأحكاما معينة يجب أن تلتزمها السلطة التنفيذية في ممارستها لهذه الرخصة ولا يجوز لها الخروج- عليها.

٤ - وكون التفويض يكون بقانون يعني أن السلطة التنفيذية تصدر لوائح لها قوة القانون ومجلس الأمة قائم، وهو صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع. لذلك لا بد من توافر ظروف خاصة تقتضي مواجهتها سرعة وحزما في إصدار التشريعات. فهذه الظروف هي التي تبرر الخروج على الأصل العام، وهو منع التنازل عن كل أو بعض الاختصاص وعدم جواز التفويض في السلطة. فلا يجوز لمجلس الأمة مطلقا أن يصرح للسلطة التنفيذية بإصدار اللوائح التفويضية في الظروف العادية.

٥ - يجب أن يكون التفويض لمدة محددة، فالتفويض غير محدد المدة باطل. فلا يجوز للبرلمان أن يفوض السلطة التنفيذية بإصدار لوائح تفوضية لتنظيمها أمرا معيناً طيلة فترة نيابته عن الأمة. كذلك لا يجوز من باب أولى أن يجعل مدة التفويض متجاوزة مدة نيابته.

ولكن ما القول إذا حل المجلس قبل أن تنتهي مدة التفويض؟
قد ينص الدستور صراحة على أن يسقط التفويض إذا حل المجلس الذي أصدر قانون التفويض. ومثال ذلك ما ورد في الدستور المغربي الصادر عام ١٩٦٢ من أنه «... يبطل قانون الأذن إذا ما وقع حل مجلس النواب» وهنا نكون أمام نص دستوري صريح واجب النفاذ.

ولكن ما القول إذا سكت الدستور عن تنظيم مثل هذا الموضوع، كما هو الحال في الكويت؟

اختلفت وجهات النظر حول هذا الموضوع:

- يرى الدكتور عبد الفتاح حسن أن التفويض يسقط إذا حل المجلس الذي أصدر قانون التفويض أو إذا انتهى فصله التشريعي^(١).

(١) أنظر عبد الفتاح حسن منوه عنه أعلاه ص ٢٠٣.

ويبدو أن الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي يوافق هو الآخر على سقوط التفويض فلقد أشار في تعليقه على ما ذهب إليه الدستور المغربي السالف الذكر قائلا:

«إن هذا الحكم منطقي، لأن رئيس الدولة يمارس هذه السلطة بالنيابة عن البرلمان، فإذا فقد البرلمان - وهو صاحب الاختصاص الأصلي - سلطاته ترتب على ذلك منطقياً أن يفقد الوكيل اختصاصه»^(١).

وهذا الرأي وإن كان يتناسب مع كون التفويض التشريعي خروجاً على الأصل - وهو عدم جواز التفويض -، واستثناء يجب ألا يتوسع فيه وأن يبقى في أضيق حدوده، إلا أنه مبني على فكرة الوكالة في القانون الخاص والتي يصعب قبول ما يترتب عليها من نتائج في مجال القانون العام^(٢).

- ويبدو أن الدكتور يحيى الجمل لا يوافق على الرأي الذي ذهب إليه الدكتور الطماوي والدكتور عبد الفتاح حسن حين يقول أن «قانون التفويض شأنه شأن أي قانون عادي، فإما أن يبلغه قانون آخر لاحق وإما أن يكون هو نفسه - قانون التفويض - قد حدد للتفويض مدة معينة ينتهي عندها أثره، أما أن يسقط قانون التفويض دون سائر القوانين الأخرى لأن المجلس قد حل أو لأن الفصل التشريعي قد انتهى فهو ما لا نستطيع الموافقة عليه بغير نص في الدستور»^(٣).

وهذا الرأي وإن كان يستند إلى منطق قانوني معقول، إلا أنه يؤدي إلى التوسع في تطبيق التفويض التشريعي، وهو استثناء جاء على خلاف الأصل العام. كما أنه قد يؤدي إلى نزعة استبدادية، حيث أن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية - في مجال التفويض - سوف تجتمعان بيد السلطة التنفيذية، التي ستجد نفسها تحكم بدون برلمان يراقبها طيلة الفترة ما بين الفصلين

(١) أنظر الدكتور الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي. القاهرة ١٩٦٧ ص ٥٧ - ٥٨.

(٢) قرب من ذلك الدكتور يحيى الجمل منوه عنه ص ٢٢٩ - ٢٣٠.

(٣) نفس المرجع ص ٢٣٠. وانظر في نفس الاتجاه الدكتور أحمد كمال أبو المجد مذكراته سالفه الذكر ص ٢٣.

ظهر كان اثر الظروف الصعبة التي اجتازها الشعب العربي والمترتبة على حرب يونيو ١٩٦٧ .

ففي ١٩٦٧/٦/٥ صدر القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٧ يفوض السلطة التنفيذية في إصدار مراسيم لها قوة القانون في أمور حددها وحصرها في ثلاثة:

١ - شئون الدفاع والتدابير المتعلقة بمصالح العدو ومن يؤازره .

٢ - حفظ الأمن والنظام العام .

٣ - الشئون الخاصة بالائتمان .

كذلك قد تضمن القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٧ بعض التوجيهات والأحكام الرئيسية التي يجب على السلطة التنفيذية أن تلتزمها في ممارستها لهذه الامكانية وذلك على الوجه الآتي:

- اشترط ألا تخالف تلك المراسيم التفويضية أحكام الدستور، وهو شرط واجب دون حاجة للنص عليه، ذلك أن هذه المراسيم طبقاً للقواعد العامة لا يكون لها أن تفعل ذلك حتى ولو أجاز لها ذلك صراحة قانون التفويض الذي لا يستطيع أن يخالف الدستور أو يبيح مخالفة أحكامه .

- وحدد مدة ينتهي بعدها العمل بالتفويض . فنص على أن يعمل بالتفويض لمدة أقصاها ثلاثة أشهر تبدأ من تاريخ ١٩٦٧/٦/٥ . ثم عدلت هذه المدة بالقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ إلى ستة أشهر ويجوز تمديدتها لمدة أخرى بقرار يصدر من مجلس الأمة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم^(١) .

- كما اشترط قانون التفويض عرض المراسيم بقوانين التي تصدر بمقتضاه على مجلس الأمة قبل نهاية التفويض بخمسة عشر يوماً على الأقل للتصديق عليها . فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك . اما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ قرار المجلس إلا إذا رأى المجلس في كلتا الحالتين أن الآثار التي ترتبت عليها يجدر تسويتها على وجه آخر^(٢) .

(١) الا أن المجلس لم يجدد المدة . وعلى ذلك تكون مدة التفويض قد انتهت في ٦٧/١٢/٤ .

(٢) ويتضح الفرق هنا بين هذه المراسيم ومراسيم الضرورة التي تصدر بمقتضى المادة ٧١ من الدستور والتي يزول ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي إذا لم يقرها المجلس . ولقد شرحت

هذا وقد أشارت ديباجة القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٧، كما أوضحت
مذكرته التفسيرية مبررات إصداره.

فجاء في ديباجته أنه صدر «نظراً لأن الظروف الاستثنائية الحرجة التي
تجتازها البلاد والأمة العربية عامة، ومواجهة الاعتداء الغاشم على الوطن
العربي، يقتضيان اتخاذ تدابير تشريعية لا تحتمل التأخير فيما يتعلق ببعض
الشئون ذات الصلة بالموقف الراهن».

كما جاء في مذكرته التفسيرية: «... ولا شك أن قيام العصابات الصهيونية
بفلسطين المحتلة بالإعتداء الغاشم على الأرض العربية صباح ٥ يونيو الجاري
ونشوب القتال المسلح على الفور بينها وبين الدول العربية، هو من أدق
الظروف التي تجتازها البلاد الآن. لهذا تتقدم الحكومة إلى مجلس الأمة الموقر
بطلب منحها الصلاحيات اللازمة لمعالجة ما يتطلبه الموقف الراهن من تدابير
تشريعية بمراسيم لها قوة القانون، وذلك في أهم الشئون ذات الصلة المباشرة
بالموقف الراهن...».

وما ورد في ديباجة القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٧ ومذكرته الإيضاحية،
يؤكد أن اللوائح التفويضية لا تصدر إلا لمواجهة ظروف خاصة تقتضي سرعة
وحزماً في إصدار التشريعات.

وتطبيقاً لذلك صدر المرسوم بقانون رقم ١ في ١٩٦٧/٦/٥ في شأن
تنظيم الائتمان، والرسوم بقانون رقم ٢ في ١٩٦٧/٦/٦ بإنشاء الحرس
الوطني.

ونشير أخيراً إلى أن المراسيم التفويضية لم يقدر لها الانتشار في
الكويت، لأن مراسيم الضرورة التي تصدر استناداً إلى المادة ٧١ من الدستور
قد توسعت السلطة التنفيذية في استعمالها بصورة تغني عن اللوائح
التفويضية.

= المذكرة التفسيرية للقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٧ الحكمة التي اقتضت هذه المغايرة في الحكم بين
هذين النوعين من المراسيم بقوانين... هذا وقد أشار الدكتور أحمد كمال أبو المجد إلى أن ليس
هنالك وجه الاختلاف الأثر القانوني المترتب على عدم عرض المراسيم التفويضية على المجلس
وذلك المترتب على رفض المجلس لها وذلك لأن الحكمة متحققة بنفس الدرجة في الحالتين.
أنظر مذكراته سالفه الذكر ص ٢٣.

هذه هي اللوائح التفويضية، أو المراسيم بقوانين بناء على تفويض تشريعي، والتي تصدرها الحكومة ومجلس الأمة صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع غائبا أو منعقدا، وتباشر بها عملية تشريعية استثنائية لمواجهة ظروف خاصة.

ونتقل الآن إلى دراسة الطبيعة القانونية للمراسيم بقوانين والنظام القانوني الذي يحكمها.

(٣) - طبيعة المراسيم بقوانين والنظام القانوني الذي تخضع له :

La Nature et Le Régime Juridique De Décrets-Lois

إذا كان الجدل قد ثار واشتد حول إمكانية أن تتخذ الإدارة قرارات لها قوة القانون في حالة الضرورة، أو بناء على تفويض تشريعي، باعتبار أن ذلك ينطوي على تعطيل لمبدأ الشرعية في الدولة، فإننا نرى كذلك جدلا آخر حول طبيعة هذه المراسيم بقوانين والنظام القانوني الذي تخضع له^(١).

- يذهب الأستاذ ROLAND إلى القول: بأن المراسيم بقوانين الصادرة بناء

(١) أنظر حول هذا الموضوع، في الفقه الفرنسي:

- Esmein.A. : Éléments de droit Constitutionnel Français et Comparé; 8em édition, tome2. Paris 1928. PP. 115 et. s.
- Duguit : Traité de Droit Constitutionnel: op.cit. tome 4 pp.782 et suivi.
- Wallne : Les Rapports entre la loi et le règlement R.D.P. 1959. P. 699.
- CHAPUS : De la soumission au Droit des réglemets autonomes D.1960, Chr. 119.
- DE SOTO : La Loi et le règlement dans la constitution de 1958. R.D.P. 1959. PP. 240 et suivi.
- DEBBACH : Les Ordonnances de l' article 38 de la constitution de 1958. J.C.P. 1962. 1. 1701.
- Montane de la Roque : L' article 38 de la constitution du 4 Octobre 1958. Mélange MAURY. Tome II.P. 199.
- Bonnard : Précis de Droit administratif, Paris 1940, p.p. 294. et suivi.

وانظر في الفقه العربي: كامل ليلة مبادئ القانون الاداري، الجزء الأول منوه عنه ص ٣٢٢ وما بعدها.

على تفويض تشريعي ليست إلا قرارات إدارية تنظيمية وعلى الرغم من هذه الطبيعة الإدارية فإنها تستطيع تعديل أو إلغاء القوانين القائمة. ويبرر ROLAND إمكانية تعديل هذه القرارات الإدارية للقوانين الصادرة عن البرلمان بأن البرلمان حين يفوض السلطة التنفيذية في إلغاء أو تعديل بعض القوانين يكون في نفس الوقت قد جرد هذه القوانين من صفتها ونزل بها إلى مرتبة المراسيم خلال فترة التفويض. ومن ثم فإن المراسيم بقوانين تستطيع أن تعدل أو تلغي تلك القوانين تطبيقاً لقاعدة أن اللاحق يستطيع أن يعدل في التشريع السابق أو ينسخه ما دام الاثنان في نفس الدرجة من القوة.

إن وجهة نظر رولان التي اطلق عليها الفقه الفرنسي تسمية «Délégation» لا يمكن قبولها لأنها لا تتفق وطبيعة الوظيفة التشريعية، فالبرلمان لا يضع المراسيم، وليس في استطاعته أن يقلب القانون بعد إصداره إلى مرسوم. فهذا الرأي لا يتفق مع المنطق والقانون^(١).

- وذهبت قلة من الفقهاء يمثلها Waline و Desoto إلى أن المراسيم بقوانين التي تصدر تطبيقاً للمادة ٣٨ من دستور فرنسا الحالي، تعتبر أعمالاً تشريعية لها خصائص وصفات القوانين بصرف النظر عن تسميتها، ومن ثم فيجب ألا تخضع للرقابة القضائية ولا للطعن بتجاوز السلطة شأنها في ذلك شأن القوانين التي لا يجري القضاء عليها رقابة في فرنسا^(٢).

- ولكن الغالبية العظمى من الفقهاء وكذلك القضاء يريان وجوب التفرقة بين مرحلتين^(٣):

المرحلة الأولى: وهي السابقة على تصديق البرلمان على هذه المراسيم: وفي هذه المرحلة تعتبر المراسيم بقوانين قرارات إدارية، ولكن قانون التفويض قد رفع مرتبتها إلى قوة القانون، غير أن طبيعتها لن تتغير فتظل طوال هذه المرحلة

(١) الدكتور كامل ليلة نفس المرجع ص ٣٢٢، ٣٢٣.

(٢) CF. WALINE: OP. CIT. P. 709. CF. DESOTO: op. cit. P. 287. et suivi.

(٣) BONNARD. OP. cit. pp.294 et suivi; CF. Duguít. op. cit. Tome 4. pp. 783 et suivi. CF.

ESMEIN. op.cit. Tome, 2 pp. 115et suivi. CF. J. Douence. op. cit. pp. 142 et suivi.

أعمالاً إدارية تخضع لهذه المثابة لرقابة القضاء مثل سائر القرارات الإدارية. المرحلة الثانية: وهي اللاحقة لعرضها على البرلمان وإقراره لها وفي هذه المرحلة تتحول المراسيم بقوانين وتصبح أعمالاً تشريعية.

- وفي تقديرنا أنه لا يمكن القول بأن المراسيم بقوانين لها طبيعة تشريعية من مجرد أنها تعالج مواضيع تدخل أصلاً في مجال القانون. ونرى أن هذه المراسيم بقوانين تمر بثلاث مراحل يختلف خلالها وضعها:

- المرحلة الأولى:

وهي المرحلة السابقة على تصديق البرلمان على المراسيم بقوانين. في هذه المرحلة تعتبر المراسيم بقوانين قرارات إدارية وتخضع لهذه المثابة لرقابة القضاء الذي يستطيع إذا ما ثبت لديه عدم مشروعيتها، لمخالفتها لمبدأ الشرعية، أن يحكم بالغائها شأنها في ذلك شأن القرارات الإدارية الأخرى، كما أن هذه المراسيم تخضع للمبادئ القانونية العامة التي تخضع لها سائر القرارات الإدارية، ومن أهمها مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية. غير أن هذه المراسيم بقوانين تختلف عن باقي القرارات الإدارية بأنها تتمتع بقوة القانون، ومن ثم فإنها تكون قادرة على تعديل وإلغاء القوانين القائمة. ويلاحظ أن نص الدستور هو الذي يسبغ عليها قوة القانون^(١). فإثناء هذه المراحل يظل المرسوم بقانون مرسوماً (أي عملاً إدارياً) ويظل القانون قانوناً (أي عملاً تشريعياً)، وكل ما يحدث هو تغيير في سلم تدرج القواعد التشريعية، فترتفع قوة الزام المرسوم إلى مصاف القانون، ويستطيع أن يعدل أو يلغي تشريعاً برلمانياً قائماً، مع احتفاظه بطبيعته كعمل إداري.

- المرحلة الثانية:

وهي الفترة التي تقع ما بين انتهاء مدة التفويض (أو من يوم عرضها على البرلمان لإقرارها بالنسبة لمراسيم الضرورة) وقبل تصديق البرلمان عليها. فقد لا يشترط قانون التفويض أن تعرض هذه المراسيم على البرلمان (أما

(١) وفي البلاد التي لا تنص دستورها على هذه المراسيم بقوانين فإن قانون التفويض هو الذي يسبغ عليها قوة القانون.

بالنسبة لمراسيم الضرورة فيجب عرضها عليه بنص الدستور) وقد يشترط عرضها عليه في موعد محدد، فتعرض عليه ولكن البرلمان يتراخى في نظرها. فهذه المراسيم التي لا يتم التصديق عليها وتنتهي مدة التفويض التي صدرت خلالها، لا يجوز التعديل فيها إلا بقانون. وليس معنى ذلك أن المرسوم أصبح قانونا في هذه الحالة، بل إن السبب هو أن حق الحكومة في إصدار مراسيم لها قوة القانون قد سقط بانتهاء مدة التفويض وتظل المراسيم التي سبق صدورها قبل انتهاء التفويض قائمة فلا تعدل أو تلغى إلا بقانون، لأن لها قوة القانون من ناحية، ولأنها نشأت في نطاق هو أصلا من مجال القانون من ناحية أخرى، ولا يصح أن يتجاوز التفويض المدة المحددة له كما لا يجوز أن يكون بلا مدة معينة. أما بالنسبة للوائح الضرورة فالسبب هو أن الحكومة لا تستطيع في هذه الفترة إصدار مراسيم لها قوة القانون لانتهاء حالة الضرورة من ناحية ولكون المجلس قائم غير غائب، فيتخلف بذلك شرط أساسي من شروط إصدار مراسيم الضرورة.

وهكذا نجد أن وضع المراسيم بقوانين أثناء هذه المرحلة لا يخلو من الغرابة، فالمراسيم بقوانين على الرغم من احتفاظها بطبيعتها الإدارية تخرج عن اختصاص الإدارة التي لا تستطيع إلغاءها أو التعديل فيها.

- المرحلة الثالثة:

وهي اللاحقة لعرضها على البرلمان وإقراره لها، وفي هذه الحالة تتحول المراسيم إلى أعمال تشريعية، فلا تخضع بهذه المثابة لرقابة القضاء ولا يجوز التعرض لها بالإلغاء أو فحوص الشرعية لأنها خرجت من دائرة القرارات الإدارية التي تسرى عليها هذه الرقابة، ودخلت في نطاق القوانين حيث لا تجرى عليها الرقابة القضائية^(١). فتصديق البرلمان لا يقف عند حد إقرار المراسيم واعتبارها صحيحة، بل أنه يغير من طبيعتها فيحولها من أعمال إدارية إلى أعمال تشريعية فتصبح جزءا من النظام القانوني للبلاد، ويجري عليها ما يجري على القوانين العادية التي وافق عليها البرلمان من أحكام.

(١) وذلك في البلاد التي لا تأخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين كما هو الحال في فرنسا.

هذه هي طبيعة المراسيم بقوانين، وهذا هو النظام القانوني الذي تخضع له. وبانتهائنا من دراسة هذا الموضوع نكون قد أنهينا دراستنا للسلطة اللائحية للإدارة في الظروف غير العادية والاستثنائية وننتقل الآن لمعرفة حدود السلطة اللائحية.

رابعا - حدود السلطة اللائحية^(١):

السلطة اللائحية للإدارة ليست مطلقة من كل قيد بل ترد عليها عدة قيود منها:

أ) الموضوعات التي لا تنظم إلا بقانون:

حدد دستور الكويت موضوعات معينة لا يجوز تنظيمها إلا بقانون، أو بناء على قانون. ومن ثم يمتنع على الإدارة أن تتصدى من تلقاء نفسها لتنظيمها، وترك ما عداها لتقدير مجلس الأمة، الذي له أن يتصدى لها فيصدر قانونا لتنظيمها، أو أن يتركها للسلطة التنفيذية. والموضوعات التي استلزم الدستور أن تنظم بقانون أو بناء على قانون كثيرة، وقد نصت عليها المواد: ٤، ٥، ١٦، ١٨، ١٩، ٢٠، ٢٢، ٢٦، ٢٧، ٣١، ٣٢، ٣٦، ٣٧، ٣٨، ٣٩، ٤٠، ٤٢، ٤٣، ٤٤، ٤٧، ٤٨، ٥٩، ٧٠، ٧٤، ٧٥، ٧٦، ٧٧، ٧٨، ٨٠، ٨١، ٩٥، ١١٩، ١٢٠، ١٢٤، ١٣٢، ١٣٣، ١٣٤، ١٣٥، ١٣٦، ١٣٧، ١٣٨، ١٤١، ١٤٢، ١٤٤، ١٤٦، ١٤٨، ١٥١، ١٥٢، ١٥٣، ١٥٤، ١٥٥، ١٥٦، ١٥٨، ١٥٩، ١٦٠، ١٦١، والمواد من ١٦٣ - ١٧٣ ويضاف إلى ذلك المادة ١٧٨، وأخيرا المادة ١٧٩.

ويظهر من هذه النصوص أن الدستور يتطلب في بعض الأحيان صدور قانون لتنظيم مسألة معينة، واكتفى في أحيان أخرى أن يتم هذا التنظيم بناء على قانون أو في الأحوال المبينة في القانون. ومن ثم يمتنع على الإدارة أن تتصدى من تلقاء نفسها لتنظيم هذه الموضوعات عن طريق إصدار اللوائح، وإن فعلت ذلك فإن مثل هذه اللوائح تكون معدومة أو باطلة حسب ما إذا كان الدستور يتطلب صدور قانون لتنظيم موضوع معين أم أنه قد اكتفى بالإحالة

(١) لمزيد من التفاصيل انظر بحثنا عن السلطة اللائحية السالف الذكر، ص ٧٣ وما بعدها.

على القانون لبيان ما يتبع في مسألة معينة وخالفت الإدارة بعض الشروط التي نص عليها ذلك القانون.

(ب) التزام الإدارة باصدار اللوائح^(١):

استنادا الى الأساس الدستوري لاختصاص الإدارة باصدار اللوائح، يقرر الفقه والقضاء في يومنا الحاضر الاعتراف بوجود التزام قانوني على الإدارة بالتصرف بتنفيذ القوانين الى جانب التزامها السياسي، وهذا الالتزام بالتصرف قد يتحول الى التزام محدد باصدار لائحة تنفيذية. كما أن التزام الإدارة بالتصرف في مجال ممارسة سلطة الضبط الاداري أو في مجال ترتيب المصالح العامة، قد يتحول في ظروف من الواقع أو القانون الى التزام محدد باتخاذ لائحة بوليسية أو تنظيمية^(٢).

(ج) خضوع السلطة اللاتحجية لمبدأ المشروعية^(٣):

إن احترام مبدأ المشروعية هو فيضيل التفرقة بين الدولة القانونية والدولة المستبدة. فمبدأ المشروعية هو مبدأ عام ترسب في ضمير الانسان المعاصر، ويؤكد اجماع الفقه والقضاء، ويجري حكمه في مواجهة جميع السلطات العامة في الدولة. والإدارة كسلطة من هذه السلطات تلتزم به ويتحتم عليها أن تحترمه وتمارس نشاطها في نطاقه وتجري على مقتضياته، والا فقدت تصرفاتها لعنصر الشرعية، وتحولت الى اجراءات مادية غير قانونية.

ويراد بمبدأ المشروعية سيادة القانون - بالمعنى الواسع - في الدولة. فلا يعني علاقة الخضوع بين الإدارة والمشرع، بل يعني خضوع نشاط الإدارة لجميع القواعد القانونية القائمة في الدولة المستمدة من مصادرها المختلفة (الدستور، التشريع العادي، العرف، المعاهدات، المبادئ القانونية العامة، اللوائح الادارية)، فالسلطة التنفيذية يقع عليها واجب مراعاة هذا المبدأ وهي تقوم بممارسة اختصاصها في إصدار اللوائح ويترتب على الاخلال بهذا الالتزام

(١) نفس المرجع ص ٨٤ وما بعدها.

(٢) نفس المرجع ص ٨٧ - ٩١.

(٣) نفس المرجع ص ٩١ - ٩٧.

جزاء يتخذ حيالها، وهذا الجزاء يتوقف على نوع العمل الخاطيء ومداه، فقد يأخذ صورة ابطال اللائحة المخالفة لمبدأ المشروعية، وقد يقتصر على جبر الضرر الذي أصاب الأفراد، وقد يجمع بين الاثنين.

(د) خضوع السلطة اللائحية لرقابة القضاء: (١)

تمدنا دراسة القانون المقارن بصور مختلفة للرقابة على أعمال الإدارة، وهي صور تختلف باختلاف الهيئة التي تمارسها، وباختلاف طبيعة هذه الرقابة ومداه (٢). فقد تكون الرقابة ادارية تباشرها الادارة العامة بنفسها على أعمالها ولذلك يطلق عليها البعض، الرقابة الذاتية Auto-contrôle، وقد تكون الرقابة سياسية politique وهي ما يطلق عليه بعض الكتاب اسم الرقابة الشعبية populaire، ونعني بها الرقابة التي يمارسها المجتمع عن طريق الهيئات النيابية أو عن طريق التنظيمات الشعبية سواء كانت ممثلة على مستوى الأمة أو على مستوى الوحدات الاقليمية أو الانتاجية، كما نعني بها مراقبة المواطنين للنشاط الحكومي داخل الدولة تبعا لاختلاف النظم السياسية والقوانين الدستورية وطبيعة الايديولوجية الاقتصادية والاجتماعية لكل نظام (٣). وقد تكون الرقابة قضائية juridictionnel تباشرها المحاكم وتختلف باختلاف التنظيمات القضائية داخل كل دولة.

ولا شك أن الرقابة القضائية هي الضمان الفعال ضد تجاوز الادارة حدود وظيفتها وتعسفها في استخدام سلطتها، وخروجها على مبدأ المشروعية. وهي رقابة يجب ألا تخيف أحد لأنها لا تضر أحدا. ذلك أن المصلحة العامة تقتضي أن تسير الادارة في الدولة وفقا لمقتضيات مبدأ المشروعية وتحاول أن

(١) لمزيد من التفاصيل أنظر بحثنا عن السلطة اللائحية، منوه عنه أعلاه، ص ٩٧ وما بعدها.

(٢) أنظر بحثنا كنا حول (الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في الكويت دراسة نظرية تطبيقية) منشور في مجلة الحقوق التي تصدرها كلية حقوق جامعة الكويت، العدد الرابع السنة الخامسة، ديسمبر ١٩٨١، ص ١١ وما بعدها. وانظر الاستاذ الدكتور طعيمة الجرف، رقابة القضاء على أعمال الادارة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٠، ص ٦١ وما بعدها.

(٣) أنظر رسالة الدكتور السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية والاستهلاكية، منشورات منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٧١ ص ٣٨٥ وما بعدها.

تضرب بنفسها المثل على احترام هذا المبدأ حتى تحمل الرعايا على احترامه اقتناعاً به وليس لمجرد الخوف من الجزاء. ثم إنها بخضوعها للشرعية تحمي النظام كله من مظنة أن يكون غير ملزم^(١). ولقد تنبه المشرع الدستوري في الكويت الى هذه الحقيقة فنظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة بنصوص صريحة واضحة لا تدع مجالاً للشك أو الخلاف وذلك على الوجه الآتي:

١ - جعل الرقابة على دستورية اللائحة من اختصاص المحكمة الدستورية (المادة ١٧٣ من الدستور). غير أن المشرع العادي قد نظم المحكمة الدستورية (بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣) بصورة تجعل بابها موصداً أمام الأفراد بالطعن في مشروعية اللائحة.

٢ - جعل الرقابة على قانونية اللائحة أي رقابة شرعيتها في مواجهة نصوص أخرى غير النصوص الدستورية، أي مدى مطابقتها لقانون عادي أو للوائح التي أعلى منها درجة، من اختصاص غرفة أو محكمة خاصة (مادة ١٦٩) أو مجلس دولة (المادة ١٧١ من الدستور) وذلك بالنسبة لقضاء الإلغاء وقضاء التعويض. غير أنه على الرغم من المحاولات العديدة التي بذلت في أحضان مجلس الأمة لوضع هذه النصوص الدستورية موضع التنفيذ فقد ظلت هذه النصوص الدستورية الأمرة حبراً على ورق حتى سنة ١٩٨١، عندما خرج المشرع الكويتي من تردده ليملاً وظيفة كلفه الدستور بالقيام بها، فصدر القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، ثم عدّله بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢ الذي وسع من نطاق رقابة هذه الدائرة التي لا تزال القرارات الصادرة في شأن مسائل الجنسية وإقامة وإبعاد غير الكويتيين وتراخيص إصدار الصحف والمجلات ودور العبادة، محصنة ضد رقابتها التي لا تمتد إليها.

هذا ولو وضعنا في الاعتبار أن المادة الثانية من قانون تنظيم القضاء رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩، تمنح المحاكم العادية بصراحة من التعرض للقرارات الإدارية بالإلغاء أو وقف التنفيذ أو التأويل^(٢)، لأدركنا أنه في الفترة ما بين العمل

(١) أنظر الأستاذ الدكتور طعيمة الجرف (نظرية الدولة)، منوه عنه أعلاه ص ١٥١، وانظر كذلك الدكتور محمد علي آل ياسين منوه عنه أعلاه ص ١٧١.

(٢) أنظر في مدى شرعية الحصانة التي تسبغها المادة ٢ من قانون تنظيم القضاء على القرارات =

= 1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

1897-98 1898-99 1899-00 1900-01 1901-02 1902-03

(١) إبرام المعاهدات^(١): Conclusion des traités

المعاهدة هي اتفاق بين أشخاص القانون الدولي، وقد تكون ثنائية Bilatérale او جماعية Plurilatérale، وليس بعد ذلك من أهمية كبيرة لما يطلق على هذا الاتفاق من تسمية: ميثاق Pacte، معاهدة Traité، اتفاقية Convention، اعلان Déclaration، تسوية Arrangement اتفاق Accord، بروتوكول Protocole، تبادل الرسائل Echange de lettres، تبادل المذكرات Echange de notes... وما الى ذلك من التسميات^(٢).

فالمهم أن المعاهدة هي اتفاق بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي. وتتم اجراءات إبرام المعاهدات بمرحلتين أساسيتين هما:

أ- المفاوضة والتوقيع. La négociation et la signature

المفاوضة هي الخطوة الأولى نحو إبرام معاهدة بين أشخاص القانون الدولي، وفي الماضي وحتى حوالي عام ١٨٣٠ كان رؤساء الدول هم الذين يقومون بالمفاوضة. ومثال ذلك معاهدة La Sainte-aliance المبرمة في ٢٦ سبتمبر ١٨١٥، ومؤتمر فينا Congrès de Vienne عام ١٨١٥، Aix-lachapelle عام ١٨١٨، Troppau عام ١٨٢٠، Laibach عام ١٨٢١، Vérone عام ١٨٢٢^(٣).

(١) أنظر في هذا الموضوع:

- Louis Cavaré: Le droit international public positif. édition A. Pendone, Paris 1962, Tome 2, PP. 43 et suivi.

- Ch. Rousseau : Principes généraux du droit international public Paris, Tome, 1 «les sources».

- Basdevant : Conclusion et rédaction des traités et instruments diplomatiques autres que les traités. Dans Rec des cours de L' academie de la Haye 1926. Volume 5 N. 15 PP. 539 et suivi.

وانظر في اللغة العربية: حامد سلطان القانون الدولي العام في وقت السلم، القاهرة ١٩٦٨. والدكتور علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، الاسكندرية ١٩٦٦.

CF. Cavaré, op. cit. p.46.

(٢)

Ibid, p.73.

(٣)

ومنذ عام ١٨٣٠ أصبح من الندرة أن يشارك رئيس الدولة في المفاوضات من أجل المعاهدة، وغالبا ما تتم هذه المفاوضات على مستوى وزراء الخارجية أو السفراء أو مبعوثين دبلوماسيين مكلفين بالمفاوضة والتوقيع على المعاهدة يسمون المفوضون Plénipotentiaires، لأنهم يحملون عادة أوراقا من دولتهم تفوضهم في ذلك وتسمى Les Pleins Pouvoirs

والمقصود من المفاوضات هو تقريب وجهات النظر من أجل تخطي بعض الصعوبات التي تعترض إبرام المعاهدة. وغالبا ما يضع القاضي الدولي في اعتباره ما دار من مفاوضات وهو بصدد تفسير الاتفاق محل النزاع^(١).

ومتى توصل المتفاوضون الى اتفاق في وجهات نظرهم يعد مشروع بالمعاهدة يوقعون عليه. وفي الماضي - حيث لم تظهر بعد فكرة التصديق على الاتفاقيات الدولية - كان إبرام المعاهدة يتم بمجرد توقيعها من جانب المتفاوضين، الذين يعتبرون وكلاء عن الدولة التي فوضتهم، وبالتالي فان توقيعهم يعني التزام هذه الأخيرة بالمعاهدة، ما داموا قد تصرفوا في حدود تعليماتها ولم يخرجوا عليها^(٢).

غير أنه لم يعد للتوقيع في عصرنا الحاضر ما كان له من أثر قانوني ويكاد أن ينحصر أثره من حيث المبدأ.. في كونه ينهى مرحلة التفاوض التي غالبا ما تكون دقيقة وحرجة. فالمعاهدة الموقعة هي معاهدة لم يتم إبرامها ولا يعدو كونها مشروع معاهدة.

فالتوقيع عليها لا يعني التزام الدولة الموقعة بشروطها التزاما نهائيا. فهذا

(١) أنظر حكم محكمة العدل الدولية التي أصدرته في ٣٠ أغسطس عام ١٩٢٤ في قضية L' affaire du Droit de Passage sur territoire Mavrommatis، وأنظر كذلك حكمها في C.I.J. Rec. des arrêts, Avis, Ordonnances, : منشور في : ٢٦ نوفمبر ١٩٥٧ ومنشور في : 1957.P. 443 et suivi.

(٢) وهكذا نجد أن روسيا قد رفضت أن تصدق على معاهدة السلم المتعددة في ٢٠ يوليو ١٨٠٦ بينها وبين فرنسا، وذلك بحجة أن المفاوضات باسمها لم يتبع تعليماتها. واتخذت حكومة الأرجنتين نفس الموقف بالنسبة لمعاهدة السلم بتاريخ ٢٤ مايو ١٨٢٧. أنظر بهذا الصدد Basdevant مرجع منوه عنه أعلاه ص ٥٨٧ - ٥٨٨.

الالتزام النهائي لا يتحقق الا بالتصديق عليها.

هذه هي المرحلة الأولى من مراحل اجراءات ابرام المعاهدات وهي
المفاوضة والتوقيع. وتستقل السلطة التنفيذية بالقيام بهذه المرحلة فتتفرد
بصلاحية التفاوض والتوقيع على المعاهدة.

ب - التصديق على المعاهدات وتبادل التصديقات:

. Ratification et échange des ratifications

بعد مرحلة المفاوضة والتوقيع تبدأ المرحلة الثانية في اجراءات ابرام
المعاهدات وهي مرحلة التصديق على المعاهدة وتبادل (أو ايداع) التصديقات.
وإذا كان تبادل التصديقات أو ايداعها في الموعد المعين (على ماله من
أهمية من الناحية القانونية)^(١) هو عملية مادية تقوم بها السلطة التنفيذية، فهل
تتفرد السلطة التنفيذية أيضا دون السلطة التشريعية بصلاحية التصديق على
المعاهدة مع ما للتصديق من أهمية من الناحية السياسية والقانونية حيث أنه هو
الذي يجعل التزام الدولة بشروط المعاهدة التزاما نهائيا؟

لا شك أن الاجابة على هذا السؤال متروكة للقانون العام الداخلي لكل
دولة وتختلف مواقف الدساتير في هذا الشأن كما يلي^(٢):

- دساتير تجعل سلطة التصديق على المعاهدات - أيا كان موضوعها ومضمونها -
للسلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الدولة. وهذا الرأي الذي يبنى على أن
السلطة التنفيذية هي التي تمثل الدولة في علاقاتها الخارجية، كان سائدا في

(١) تبدأ مدة سريان المعاهدة من تاريخ ايداع التصديقات أو تبادلها، وتشير بعض التطبيقات الدولية
أن المعاهدة تصبح باطلة اذا لم تودع التصديقات في الموعد المحدد لها ومثال ذلك موقف إيطاليا في
ديسمبر عام ١٩٣٨ من اتفاقيات روما لعام ١٩٣٥ حين أرادت أن تتحلل من هذه الاتفاقيات
بحجة أن تبادل التصديقات لم يتم بالنسبة اليها. أنظر Cavaré المرجع السابق ص ٩٢.

(٢) والرأي الغالب في فقه القانون الدولي هو بطلان المعاهدة التي لم تتبع عند ابرامها الاجراءات
الصحيحة التي يتطلبها القانون العام الداخلي.

Cavaré المرجع السابق ص ٨٢. وأنظر كذلك : Arbitrage du président Cleveland 22 Mars. :
1888. Casta-Rica Nicaragua cité Par CH. Rousseru, op. cit. T.1, p.247.

الملكيات المطلقة والملكيات التي كان دور المجالس النيابية فيها محدودا. ومن الدساتير التي أخذت بذلك دستورا فرنسا لسنة ١٨١٤، ١٨٥٢ ودستور ألمانيا لسنة ١٨٧١^(١).

- دساتير تنص على أن المعاهدة أيا كان مضمونها أو أهميتها يجب أن يوافق عليها المجلس المنتخب لكي تعد نافذة وملزمة. ومثال ذلك دستور فرنسا لسنة ١٧٩١. وفي الدول التي تأخذ بالنظام المجلسي أو نظام الجمعية مثل سويسرا، فالجمعية هي التي تصدق على المعاهدات بل ان الأمر قد وصل في بعض الدول الى اللجوء الى الاستفتاء العام لمعرفة رأي الشعب بالنسبة لبعض المعاهدات. وهو ما حصل في سويسرا منذ عام ١٩٢١. ولقد حدث أن رفض الشعب السويسري عام ١٩٢٣ التصديق على اتفاقية ٧ أغسطس سنة ١٩٢١ بين سويسرا وفرنسا والخاصة بالغاء نظام المناطق^(٢) Régime des Zones.

- وبين الاتجاهين السابقين تسلك غالبية الدساتير الحديثة اتجاهها ثالثا وسطا يترك سلطة التصديق على المعاهدات للسلطة التنفيذية كقاعدة عامة ويستثنى من هذه القاعدة بعض المعاهدات نظرا لأهميتها الخاصة ويستلزم لنفاذها والالتزام بها أن يوافق عليها المجلس المنتخب. ومن الدساتير التي أخذت بذلك: دستور فرنسا الصادر في ١٦ يوليو ١٨٧٥ (مادة ٨) ودستورها الصادر في عام ١٩٤٦ (مادة ٢٦) ودستورها الحالي الصادر في سنة ١٩٥٨ (مادة ٥٣). وكذلك دستور WEIMAR الألماني الصادر في ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ (مادة ٤٥)، ومن الدساتير العربية الدستور المصري الصادر سنة ١٩٢٣ (مادة ٤٦) ودستور البحرين (المادة ٣٧).

وقد أخذ الدستور الكويتي بهذا الاتجاه وقرر في مادته ٧٠ أن: «يرم الأمير المعاهدات بمرسوم ويبلغها مجلس الأمة فورا مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد ابرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية.

(١) أنظر Cavaré ص ٧٨.

(٢) نفس المرجع ص ٧٧، وهامش ١٤ في نفس الصفحة.

على أن معاهدات الصلح والتحالف، والمعاهدات المتعلقة بأراضي الدولة أو ثرواتها الطبيعية أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة، ومعاهدة التجارة والملاحة والاقامة، والمعاهدات التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية أو تتضمن تعديلاً لقوانين الكويت يجب لنفاذها أن تصدر بقانون.

ولا يجوز في أي حال أن تتضمن المعاهدة شروطاً سرية تناقض شروطها العلنية».

ويتبين من هذا النص الدستوري ما يلي:

١ - أن الأصل العام هو أن السلطة التنفيذية تملك وحدها إبرام المعاهدة، فتستقل بالتفاوض في شأنها وبالتوقيع والتصديق عليها وإيداع أو تبادل التصديقات من أجلها، مع مراعاة ما أوجبه الدستور من ضرورة إبلاغ مجلس الأمة بالمعاهدة «فوراً مشفوعة بما يناسب من البيان». حتى لا يكون لمجلس الأمة غريباً عن المعاهدة ولا يعلم عنها شيئاً ولكي يتسنى له أعمال رقابته السياسية في مواجهة الحكومة أن اقتضى الأمر.

٢ - غير أن المشرع الدستوري قدر أن بعض المعاهدات لها أهمية خاصة فاستثناه من الأصل العام مقررًا أنها لا تكون نافذة إلا بقانون؛ وهذه المعاهدات هي الواردة على سبيل الحصر في الفقرة الثانية من المادة ٧٠، وهي: «معاهدات الصلح والتحالف، والمعاهدات المتعلقة بأراضي الدولة أو ثرواتها الطبيعية أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة ومعاهدات التجارة والملاحة والاقامة، والمعاهدات التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية أو تتضمن تعديلاً لقوانين الكويت».

فهذه المعاهدات هي مجال عمل مشترك، أو بعبارة أدق اختصاص مشترك بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. تستقل السلطة التنفيذية بالتفاوض في شأنها والتوقيع عليها ولكنها لا تصبح نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة وصدر بها قانون.

٣ - ان المعاهدة بعد اكمال شروط صحتها وصوريتها نافذة وملزمة للدولة تكون لها قوة القانون. ذلك أن المعاهدة متى تضمنت تعارضا صريحا أو ضمنيا مع نص في قانون عادي نافذ فمن الضروري أن تصدر المعاهدة بقانون وفقا لنص الفقرة الثانية من المادة ٧٠ من الدستور^(١)، ومن ثم فإذا تعارض نص في المعاهدة مع نص في قانون عادي سابق أخذ بما جاء في المعاهدة تطبيقا للقاعدة العامة التي تقضي بأن التشريع اللاحق ينسخ السابق إذا تعارض معه صراحة أو ضمنا وكان أقوى منه أو مساويا له في المرتبة^(٢).

٤ - وفقا لنص الفقرة الثالثة من المادة ٧٠ من الدستور «لا يجوز في أي حال أن تتضمن المعاهدة شروطا سرية تناقض شروطها العلنية».

وما لا شك فيه أن هذا النص يستجيب وفكرة أن علنية العلاقات الدولية تساعد على تنوير الرأي العام واستتباب السلم العالمي^(٣). ولقد أوضحت المذكرة التفسيرية للدستور في تعليقها على المادة ٧٠ الحكمة من هذا النص بقولها... «وذلك درءا لمخاطر السرية التي تبلغ حد التناقض بين ما خفي وما أعلن، وهو تناقض يتناقض مع الرقابة البرلمانية التي نصبت عليها المادة المذكورة، كما يخالف الاتجاه الدولي في شأن تسجيل المعاهدات لدى منظمة الأمم المتحدة ليحتج بها في أعمال تلك المنظمة. أما السرية

(١) ونلاحظ بهذا الصدد أن دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ لم يكتف بالنص في مادته ٥٣ على أن المعاهدة يجب أن تصدر بقانون اذا تضمنت تعديلا لقانون قائم بل تطلب صدورها بقانون اذا تضمنت تعديلا لأي حكم ذي طبيعة تشريعية. (Disposition d' une nature législative) ومن ثم فان المعاهدة وفقا لهذا النص يجب أن تصدر بقانون اذا تضمنت تعديلا لحكم ذي طبيعة تشريعية سواء كان صادرا عن البرلمان «Loi au sens formel» تشريع بالمعنى الشكلي، أو صادرا عن أي هيئة حكومية أخرى (تشريع بالمعنى الموضوعي (Loi au sens matériel) وهذا النص فرضه واقع أن الدستور المذكور قد اجاز للحكومة في حالات معينة أن تنظم أمورا تدخل أصلا في نطاق القانون.

(٢) ويترتب على تطبيق هذه القاعدة أن للمشرع العادي ان يعدل المعاهدة بقانون لاحق، هذا مع ملاحظة ان الغاء المعاهدة من جانب واحد دون توافر سبب من الاسباب التي تحيز ذلك من شأنه ان يعرض الدولة للمسؤولية الدولية.

(٣) أنظر ديباجة ميثاق عصبة الامم والمادة ١٦ من الميثاق المذكور.

التي لا تتناقض مع شروط المعاهدة المعلنة انما تكملها وتعمل على تنفيذها، فلا يشملها الحظر في هذه المادة، بل لعل الضرورات والمصلحة العامة تقتضيها في بعض الأحيان».

٥- ولنشر أخيرا الى أن المعاهدة غير مؤبدة، فهي قد تنتهي بانتهاء الأجل المحدد لها، وقد تنتهي باتفاق أطرافها على الغائها أو لقيام الحرب بينهم أو لتحقق شرط بقاء الظروف على حالها La clause Rebus sic stantibus أو لأي سبب من الأسباب التي يحكمها القانون الدولي والتي يبحثها فقهاء هذا الفرع من القانون العام. وعلى أي حال فمهما كان السبب الذي تستند اليه الدولة في تبرير الغائها للمعاهدة فان هذا الالغاء يجب أن يكون بذات الأداة التي أبرمت بها المعاهدة. فالمعاهدة التي تبرم بمرسوم تلغى بمرسوم والمعاهدة التي تصدر بقانون لا تلغى الا بقانون.

(٢) الحق في ايفاد ممثلين سياسيين لدى الدول الأجنبية وقبول ممثلي هذه الدول في الكويت: **Le Droit de légation actif et passif**

نشأت عادة إيفاد ممثلين سياسيين لدى الدول الأجنبية وقبول ممثلي هذه الدول منذ أن أصبحت الجماعة الدولية تضم دولاً مستقلة ومتساوية من وجهة النظر القانونية.

ففي القرن الخامس عشر كانت الجمهوريات الإيطالية تحتفظ فيما بينها بعلاقات دبلوماسية على مستوى السفراء الدائمين. وقد ساعدت البابوية التي كانت تحرص على أن يكون لها ممثلون لدى ملوك أوروبا على استقرار هذه العادة التي جرت عليها كثير من الدول ذات السيادة. الا أن تبادل التمثيل على مستوى السفراء الدائمين لم يظهر بين الدول الكبيرة الا منذ الحرب الإيطالية في القرن السابع عشر^(١). ويعتبر حق ايفاد ممثلين دبلوماسيين لدى الدول الأجنبية **Le droit de légation actif** وحق قبول ممثلي هذه الدول **Le droit de légation passif** أمانة من أمارات استقلال الدولة^(٢).

CF. Cavaré. op. cit. p. 19.

(١) ولدراسة أعمق في هذا الموضوع انظر:

Genet: Traité de diplomatie et de droit diplomatique «L' agent diplomatique».

(٢) أنظر Cavaré المرجع السابق ص ١٦ وما بعدها.

ولقد أشارت الى هذا الحق المادة ٧٤ من الدستور بقولها «يعين الأمير... الممثلين السياسيين لدى الدول الأجنبية ويعزلهم وفقا للقانون، ويقبل ممثلي الدول الأجنبية لديه».

وتعيين الممثلين السياسيين يكون بمرسوم ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وهو القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٦٢ الخاص برجال السلك الدبلوماسي والقنصلي.

أما حق الأمير في قبول ممثلي الدول الأجنبية لديه، فلا يحتاج بدهاءة الى قرار معين بل يتم بتقديم ممثل الدولة الأجنبية أوراق اعتماده *Lettres de créance* الى الأمير.

٣) العفو عن العقوبة أو تخفيضها: *Le droit de grâce*

تنص المادة ٧٥ من الدستور على أن «للأمير أن يعفو عن العقوبة أو أن يخفضها. أما العفو الشامل فلا يكون الا بقانون وذلك عن الجرائم المقررة قبل اقتراح العفو».

وواضح أن هذه المادة تتكلم عن نوعين من العفو وتفرق بينهما^(١):

١ - العفو عن العقوبة أو تخفيضها وهو ما يسمى عادة بالعفو البسيط للتمييز ما بينه وبين العفو الشامل، ويسمى في الاصطلاح القانوني الفرنسي *Lagrâce*. وهو يممس العقوبة الأصلية ولا ينسحب الى العقوبات التبعية أو التكميلية الا بالنص على ذلك صراحة في قرار العفو. ولا يرفع صفة الجريمة عن الفعل أو الامتناع الذي أثمه الشارع فيعتبر هذا الفعل سابقة في العود، وتترتب عليه جميع الآثار الجنائية التي تترتب على حكم الادانة في الجرائم، فيما عدا توقيع العقوبة المعفو عنها كلية فتعتبر وكأنها قد نفذت فعلا، أو

(١) تهتم الدراسات الجنائية بالعفو في صورته وتفصيل الآثار المترتبة عليه: راجع في هذا الموضوع: CF. Roger Merle et André Vito: «Traité de droit criminel, édition cujas, Paris

1967, PP.1282 et siuvi.

وراجع في الأصل التاريخي لحق العفو. Maurice Hauriou. op. Cit. P428.

تخفيض مقدارها، أو استبدالها بعقوبة أخف (كأن تستبدل الغرامة بالحبس).

وما دام هذا العفو لا يمس الا العقوبة الأصلية لذلك لا يمكن تصوره الا بعد صدور حكم نهائي بالادانة يقرر عقوبة معينة. ويوجه العفو عن العقوبة الى شخص أو أشخاص معينين اما مكافأة لهم بعد أن نفذوا جزءا كبيرا من العقوبة وأثبتوا خلالها حسن سلوك يشير الى أن أحوالهم قد صلحت وأن اتجاههم قد تغير، واما تصحيحا لخطأ في الحكم الصادر بادانتهم يتعذر تداركه بعد أن صار ذلك الحكم نهائيا، أو رغبة في تخفيف قسوة الحكم الجزائي الذي صدر بادانتهم. وهنا تظهر الحكمة من تقرير حق العفو الذي يمارسه الأمير بمرسوم أميري.

٢ - والصورة الثانية من العفو التي أشارت اليها المادة ٧٥ هي العفو الشامل L'amnistie. والعفو الشامل على خلاف العفو البسيط يسقط وصف الجريمة عن الفعل ذاته بحيث يعتبر المحكوم عليه بالادانة وكأنه لم يرتكب جريمة أصلا، وبذلك يمحو العقوبة الأصلية والعقوبات التبعية والتكميلية وكافة الآثار الجنائية الأخرى التي تترتب على الحكم. ويصدر العفو الشامل في أية حالة كانت عليها الدعوى، قبل الحكم أو بعده. وهو اجراء لا يخص عادة شخصا أو أشخاصا معينين، وانما نوعا من جرائم معينة تقع في ظروف خاصة كثورة أو نحوها. والحكمة من العفو الشامل هي الرغبة في اسدال الستار على جرائم ارتكبت في ظروف معينة غالبا ما تكون سياسية.

ويظهر مما سبق أن العفو الشامل فيه تعطيل لتطبيق نصوص القانون تعطيلاً مؤقتاً، وقاصر على جرائم معينة لظروف خاصة. لذلك فهو من اختصاص السلطة التشريعية بموجب نص المادة ٧٥ من الدستور، فلا يمنح العفو الشامل الا بقانون. ولا ينصرف الا إلى الجرائم التي ارتكبت قبل اقتراح ذلك القانون، أي قبل تقديم مشروع القانون أو الاقتراح بقانون الخاص به^(١).

(١) ونلاحظ بهذا الصدد أن قانون الاجراءات والمحاکمات الجزائية رقم ١٧ لسنة ١٩٦٠ الصادر =

والعفو في صورتيه «السيط والشامل» لا يؤثر في الدعوى المدنية التي يقيمها المتضرر من ارتكاب الجريمة^(١).

والخلاصة أن العفو عن العقوبة أو تخفيفها من اختصاص الأمير بصفته رئيسا للسلطة التنفيذية. وأداة ممارسته هو المرسوم الأميري وذلك بدلالة المادة ٧٥ من الدستور.

أما العفو الشامل فهو من اختصاص السلطة التشريعية، بموجب نص المادة ٧٥ من الدستور السالفة الذكر، فلا يكون الا بقانون يصدره.

(ب) اختصاصات ذات طابع اداري:

وهذه الاختصاصات هي:

الحق في تعيين الموظفين وعزلهم، والحق في منح أوسمة الشرف، ونعرض لهذين الاختصاصين على التوالي:

(١) تعيين الموظفين وعزلهم:

Le pouvoir de nommer et de révoquer les fonctionnaires :

إن تعيين وعزل الموظفين العموميين الذين ينهضون بشئون الادارة العامة هو من صميم الأعمال اللازمة لتنفيذ القوانين ولسير العمل في الادارات الحكومية، ولذا تتولاها السلطة التنفيذية بقرارات ادارية، خاصة وأن صلة هؤلاء الموظفين وثيقة بالسلطة التنفيذية ومسئوليتها عنهم واضحة.

ونصت على هذا الحق المادة ٧٤ من الدستور فقررت أن «يعين الأمير الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين لدى الدول الأجنبية ويعزلهم، وفقا للقانون، ويقبل ممثلي الدول الأجنبية لديه»^(٢).

= قبل العمل بالدستور قد أشار في مادته ٢٣٨ إلى أن العفو الشامل يكون بأمر أميري كما أشار في مادته ٢٣٩ إلى أن العفو يكون أيضا بأمر أميري. وهذه النصوص قد عدلت ضمنا بنص المادة ٧٥ من الدستور بحيث يصدر العفو عن العقوبة بمرسوم والعفو الشامل بقانون.

(١) CF. Roger Merle et André Vitu, Traité de droit Criminal op. cit., p.1311.

(٢) سبق وأن درسنا أن رئيس مجلس الوزراء يعين بأمر أميري، أما الوزراء فيتم تعيينهم وعزلهم بمرسوم أميري يوقعه رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، ويعتبر ذلك من تطبيقات حق الأمير في تعيين الموظفين وعزلهم.

ويظهر من هذا النص أن الدستور يقرر قاعدة عامة تقضي بأن تعيين الموظفين على اختلاف فئاتهم يكون بمرسوم يوقعه الى جوار الأمير رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص، وكأن الدستور قد أراد بذلك اشتراك هؤلاء في اختيار عمال الادارة العامة.

غير أن المادة ٧٤ قد أردفت بقولها «... وفقا للقانون». وهذه الاحالة الدستورية العامة في منطوقها تعني جواز الخروج على القاعدة السالفة الذكر، بأن تكل القوانين أمر التعيين الى جهة أخرى تمارسه بأداة أدنى من المرسوم كقرار من مجلس الوزراء، أو أحد الوزراء، أو حتى سلطة أدنى من ذلك. وليس هنالك ما يمنع من أن تضع هذه القوانين للتعين شروطا معينة اجرائية وموضوعية، وعندئذ يجب أن يصدر قرار التعيين - مرسوما أو غير مرسوم - وفقا لهذه الشروط، والا كان باطلا. غير أنه من الواضح أن هذه القوانين لا يمكنها أن تخرج على ما جاءت به بقية النصوص الدستورية من أحكام، كتقرير مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين أمام الوظائف العامة.

ولقد جرى العمل بأن يكون التعيين بمرسوم في الوظائف الهامة أو الحساسة. مثل: القضاة، السفراء، الوزراء المفوضون، القناصل، الضباط، وكلاء الوزارات... الخ، على حين أن غالبية موظفي الدولة تعين بقرارات ادارية صادرة من الوزراء كل في اختصاصه وفقا لقانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ أو غيره من القوانين الخاصة مثل قانون تنظيم القضاء الصادر بالمرسوم رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩، والقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٦٢ الخاص برجال السلك الدبلوماسي والقنصلي، والقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة، وقانون الجيش رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٧، وغيرها حسب القانون الذي يخضع له الموظف.

وكما أن الموظف يعين وفقا للقانون، يكون فصله أو عزله وفقا للقانون، أي وفقا لما يقرره القانون من اجراءات للعزل من الوظيفة العامة، كما يكون عزله بنفس أداة تعيينه، أي بمرسوم اذا كان قد عين بمرسوم، أو بأداة أدنى من المرسوم اذا كان قد عين بقرار آخر غير المرسوم، هذا اذا لم يرد نص على خلاف ذلك.

٢) منح أوسمة الشرف : Le droit de conférer les dignités

كان مشروع الدستور يتحدث عن «الرتب والنياشين وأوسمة الشرف» غير أنه رؤى ان يقتصر النص على أوسمة الشرف دون غيرها مع مراعاة ان اصطلاح أوسمة يشمل بمعناه الواسع النياشين والأنواط وما إليها. فجاء نص المادة ٧٦ من الدستور خلوا من الاشارة الى الرتب بنوعيتها، فهذه المادة تقول «يمنح الأمير أوسمة الشرف وفقا للقانون^(١)».

وهذا يوحي بأن الاتجاه كان الى عدم جواز انشاء رتب مدنية كتلك التي وجدت في بعض الدول العربية التي تأثرت بتركيا^(٢).

وعلى أي حال فليس هنالك من نص دستوري يحول دون صدور قانون يميز وينظم استعمال الرتب المدنية. أما الرتب العسكرية فقد حددتها المادة السادسة من قانون الجيش رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٧.

والأوسمة قد تكون مدنية أو عسكرية. وليس في علمنا أن قانونا قد صدر حتى الآن ينظم أوسمة الشرف المدنية. أما أوسمة الشرف العسكرية فقد نظمها القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٦٢ الذي صدر قبل العمل بالدستور وقرر في مادته الأولى أن «يكون منح الأوسمة والأنواط العسكرية بأمر أميرى».

ونلاحظ أن العمل قد جرى حتى بعد صدور الدستور - استنادا الى نص المادة المذكورة - على أن تمنح الأوسمة العسكرية بواسطة أوامر أميرية ومثال ذلك: الأمر الأميرى بتاريخ ١٩/٢/١٩٦٧ بمنح أوسمة عسكرية لبعض رجال الجيش والقوات المسلحة، والأمر الأميرى بتاريخ ٢٢/٢/١٩٦٧ بمنح أوسمة عسكرية لبعض رجال الشرطة^(٣). وهذا يتنافى مع نص المادة ٥٥ من الدستور التي تقرر أن «يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه» وما أشارت اليه

(١) وتجدر الاشارة أنه قد وردت الاشارة في المادتين ٢، ٦ من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٤ في شأن أحكام توارث الامارة إلى لقب كل من الأمير «حضرة صاحب السمو أمير الكويت» ولقب ولي العهد «سمو ولي العهد».

(٢) يجيى الجمل، منوه عنه أعلاه ص ٢٥٦.

(٣) أنظر عبد الفتاح حسن، منوه عنه أعلاه ص ١٧٧.

المذكرة التفسيرية للدستور من أمور ثلاثة يمارس الأمير فيها سلطاته بأوامر أميرية، وفيما عدا هذه الأمور الثلاثة يكون المرسوم هو الأداة الدستورية لممارسة السلطات الأميرية المقررة بالدستور^(١).

ولذلك وجب العدول عما جرى عليه العمل قبل صدور الدستور وضرورة الأخذ بأن يتم منح أوسمة الشرف عن طريق المراسيم الأميرية^(٢). ولا يجوز الاحتجاج ونحن بهذا الصدد بأن المادة الأولى من القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٦٢ قد جعلت أداة المنح (أمرا أميريا) لأن هذه المادة قد عدلت ضمنا بعد العمل بالدستور بحيث تكون أداة المنح (مرسوما أميريا)، وذلك عملا بما سبق وأن أشرنا إليه، وبدلالة نص المادة ١٨١ من الدستور القائل «كل ما قرره القوانين واللوائح والمراسيم والأوامر والقرارات المعمول بها عند العمل بهذا الدستور يظل ساريا ما لم يعدل أو يلغ وفقا للنظام المقرر بهذا الدستور، وبشرط ألا يتعارض مع نص من نصوصه^(٣)».

ثانيا : اختصاصات السلطة التنفيذية في الظروف غير العادية (الاستثنائية) :

تمهيد وتقسيم :

قد تمر الدولة بظروف غير عادية، لا تكفي لمواجهتها الاختصاصات العادية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية، وتقتضى أن تتمتع هذه السلطة باختصاصات استثنائية تكفي لمجابهة هذه الظروف. ولقد سبق لنا وأن أشرنا الى بعض من هذه الاختصاصات الاستثنائية: كسلطة مجلس الوزراء عند فقدان الأمير أو ولي العهد لأحد الشروط الواجب توافرها فيه، أو اذا فقد أحدهما القدرة الصحية على ممارسة صلاحياته (المادتان ٣، ٨ من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٤)، وسلطة مجلس الوزراء عند خلو منصب الأمير قبل أن يعين ولي العهد (المادة ٨ من القانون المذكور)، وحق السلطة التنفيذية في اصدار مراسيم لها قوة القانون في حالة الضرورة (المادة ٧١ من الدستور)، ومراسيم تفويضية

(١) تعليق المذكرة التفسيرية للدستور تحت عنوان «التصوير العام لنظام الحكم».

(٢) أنظر في هذا الرأي عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٣٤٦، وكذلك يجي الجمل منه عنه أعلاه، ص ٣٥٦.

(٣) من هذا الرأي عبد الفتاح حسن، المرجع السابق.

(تعليق المذكرة التفسيرية على المادة ٥٠ من الدستور).

وبجانب ذلك أضاف الدستور نوعين من الاختصاصات غير العادية التي لا يثور أمر ممارستها الا في الظروف الاستثنائية وهما:
- إعلان الحرب الدفاعية وتكلمت عنه المادة ٦٨ من الدستور.
- إعلان الحكم العرفي وأشارت اليه المادة ٦٩ من الدستور.
ونعرض فيما يلي لكل من هذين الاختصاصين الخطيرين:

أ) إعلان الحرب الدفاعية:

Le pouvoir de déclarer la guerre défensive

. إن ظروف الحرب في عصرنا الحاضر غالبا ما تجعل الحكومة مجبرة على أن تضع البرلمان أمام الأمر الواقع، فقرار دفع اعتداء واقع أو وشيك الوقوع على اقليم الدولة يجب أن يتخذ في لحظات دون الموافقة المسبقة للمجلس المنتخب نظرا لما تمليه ضرورات السرعة في اتخاذ مثل ذلك القرار من ناحية، ولأنه لا يتصور أن يرفض ذلك المجلس اعلان السلطة التنفيذية للحرب دفاعا عن الوطن من ناحية أخرى^(١).

فالأمر كقائد عام للقوات المسلحة له أن يعلن الحرب الدفاعية بمرسوم أما الحرب الهجومية فهي محرمة، فلا يجوز اعلانها بصريح نص المادة ٦٨ من الدستور، التي تنص على أن «يعلن الأمير الحرب الدفاعية بمرسوم أما الحرب الهجومية، فمحرمة».

ومما لا شك فيه أن تحريم الحرب الهجومية فضلا عن أنه يتفق ومبادئ القانون الدولي العام فهو يتمشى مع روح الدستور والأهداف التي يدعو الدولة الى تحقيقها، ومن ذلك نص المادة ١٥٧ منه على أن «السلام هدف الدولة». الا أن الحرب الدفاعية لا تعني فقط الحرب لرد هجوم يشنه بلد مجاور،

(١) ونلاحظ بهذه المناسبة أن مشروع الدستور كان يتطلب ضرورة أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني والحصول على موافقة مجلس الأمة بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين قبل اصدار مرسوم اعلان الحرب الدفاعية غير أن لجنة الدستور، ذهبت إلى أن اعلان الحرب الدفاعية لا يمكن أن ينتظر لما قد تمليه ضرورات السرعة ولأن الدفاع عن البلاد لن يكون محلا لمناقشة قد تؤدي إلى أن يصبح الدفاع نفسه بعد أوانه. انظر يحيى الجمل ص ، ٣٥٨.

كما لا تعني أن وقوع العدوان الخارجي يجب أن يكون على اقليم دولة الكويت نفسها، بل ان الحرب الدفاعية تكون مبررة اذا وقع العدوان الخارجي على أي جزء من الوطن العربي من أي دولة أجنبية. وهذا هو المفهوم من نص المادة ١٥٧ السالفة الذكر حيث تقرر أن «السلام هدف الدولة. . وسلامة الوطن أمانة في عنق كل مواطن، وهي جزء من سلامة الوطن العربي الكبير». وهذا هو المبرر لإعلان الكويت الحرب الدفاعية في ٥ يونيو ١٩٦٧ ضد العصابات الصهيونية بفلسطين المحتلة، رغم أن الاعتداء الاسرائيلي ما كان يشكل هجوما مباشرا على اقليم الكويت نفسه^(١).

واستعدادا للحرب الدفاعية أشار الدستور الى وضع عدة قوانين تتصل بحالة الحرب أو التهديد بها:

- فنص في مادته ١٥٨ على أن «الخدمة العسكرية ينظمها القانون».
- ونص في مادته ١٥٩ على أن «الدولة وحدها هي التي تنشئ القوات المسلحة، وهيئات الأمن العام وفقا للقانون». واستنادا الى هذا النص صدر القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٧ بتنظيم القوات المسلحة^(٢).
- وقرر في مادته ١٦٠ أن «التعبئة العامة أو الجزئية ينظمها القانون».
- كما قرر في مادته ١٦١ أن «ينشأ مجلس أعلى للدفاع يتولى شئون الدفاع والمحافظة على سلامة الوطن والاشراف على القوات المسلحة وفقا للقانون».
- واستنادا الى هذا النص صدر القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٣ بإنشاء مجلس أعلى للدفاع^(٣).

(١) انظر نفس المرجع، ص ٣٥٨.

(٢) وتأكيدا لنص المادة ٦٧ من الدستور نص القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٧ الخاص بتنظيم القوات المسلحة على أن: الأمير هو القائد الأعلى للقوات المسلحة. كما أشار هذا القانون إلى أن الجندي تقوم على أساس التطوع. انظر عبد الفتاح حسن، ص ٣٤٨.

(٣) ولقد جعلت المادة الأولى من هذا القانون رئاسة مجلس الدفاع الأعلى لرئيس مجلس الوزراء. كما بينت مادته الثانية اختصاصات هذا المجلس بقولها: «يتولى مجلس الدفاع الأعلى الشؤون العليا للدفاع والمحافظة على سلامة الوطن والاشراف على القوات المسلحة وسياسة التجنيد وما يتصل بذلك من المسائل ويقوم على وجه الخصوص بما يأتي:

١- رسم السياسة العليا لشؤون الدفاع.

٢- تسيق وسائل تعاون مختلف أجهزة الدولة في شئون الدفاع.

=

هذا وإذا انتهت الحرب بعقد معاهدة صلح وجب أن تصدر هذه المعاهدة بقانون وفقا لما تقضى به الفقرة الثانية من المادة ٧٠ كما سبق القول .
ونلاحظ أخيرا أن اعلان الحرب الدفاعية يترتب عليه عدة آثار منها:
- امكانية مد الفصل التشريعي بقانون متى توافر شرط الضرورة كما سيجيء. (١)
- جواز إعلان الحكم العرفي الذي ستحدث عنه في البند التالي.

(ب) إعلان الأحكام العرفية:

Le pouvoir de proclamer la loi martiale

قد تمر الدولة بظروف طارئة لا تكفي لمجابهتها الاختصاصات العادية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية، وتقتضي التوسع في اختصاصات هذه السلطة بما يكفي لمواجهة الظروف الاستثنائية. فتجيز الدساتير عندئذ إعلان الحكم العرفي أو إعلان حالة الطوارئ. *Etat de Siège* ، كما تسمى في بعض التنظيمات.

والحكم العرفي هو نظام قانوني يوضع مسبقا من أجل مواجهة مستلزمات ضرورات معينة، كإغارة قوات العدو المسلحة على البلاد، أو نشوب اضطرابات وقلق داخلى تهدد بالاختلال اختلالا خطيرا بالأمن والنظام العام. وتطبيق هذا النظام يؤدي إلى تعطيل بعض أحكام الدستور، وتعليق بعض الضمانات الدستورية لحقوق الأفراد وحررياتهم، وإلى هيمنة السلطة التنفيذية واعطائها صلاحيات استثنائية كبيرة تحد من الحريات العامة للأفراد والهيئات التي يكفلها عادة كل دستور للمواطنين بل ولكافة السكان (٢).

= ٣- تقرير الحاجة لإعلان الحكم العرفي.

٤- إبداء الرأي في حالات اعلان الحرب الدفاعية. وشروط معاهدات الصلح والاتفاقيات العسكرية، والأمور العليا في العمليات الحربية أثناء الحرب.

٥- إبداء الرأي في كل قانون عسكري قبل إحالته إلى مجلس الأمة.

٦- إبداء الرأي في كل ما يرى وزير الدفاع أخذ رأي المجلس فيه . وتقدم اقتراحات مجلس الدفاع الأعلى في هذه الشؤون إلى وزير الدفاع وإلى مجلس الوزراء كل في حدود اختصاصه. وفي حالة عدم الأخذ به أي من هذه الاقتراحات يجب أن يكون ذلك مسيئا.

(١) وذلك طبقا لنص المادة ٨٣ من الدستور.

(٢) ان اعداد قانون مسبق لمواجهة حالة الطوارئ ليس بمقبول في بعض البلدان. ففي إنجلترا على

ولقد تكلم المشرع الدستوري عن حق الأمير في إعلان الأحكام العرفية في مادتين، فذكر في المادة ٦٩ من الدستور أنه « يعلن الأمير الحكم العرفي في أحوال الضرورة التي يحددها القانون، وبالأجراءات المنصوص عليها فيه. ويكون إعلان الحكم العرفي بمرسوم، ويعرض هذا المرسوم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوما التالية له للبت في مصير الحكم العرفي. وإذا حدث ذلك في فترة الحل وجب عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له. ويشترط لاستمرار الحكم العرفي أن يصدر بذلك قرار من المجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم.

وفي جميع الأحوال يجب أن يعاد عرض الأمر على مجلس الأمة بالشروط السابقة كل ثلاثة أشهر^(١)».

وقرر في المادة ١٨١ أنه « لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور الا أثناء قيام الأحكام العرفية في الحدود التي بينها القانون. ولا يجوز بأي حال تعطيل انعقاد مجلس الأمة في تلك الأثناء أو المساس بحصانة أعضائه».

- ويكمل هذين النصين أحكام القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ الخاص بنظام الأحكام العرفية.

ونتناول فيما يلي: أولا - اجراءات وشروط إعلان الحكم العرفي ثم نبين الآثار المترتبة على هذا الاعلان.

(١) شروط واجراءات اعلان الحكم العرفي:

نظرا لأن إعلان الحكم العرفي هو اجراء خطير، فقد قيد الدستور حق

= سبيل المثال يعمل بنظام آخر مفاده ان ينتظر حتى تحل الظروف الاستثنائية وعند ذلك يصدر البرلمان قوانين تتناسب ومستلزمات تلك الضرورة وتدعى هذه القوانين بقوانين «Emergency Power»

انظر في موضوع الاحكام العرفية أو حالة الطوارئ Carrel: Organisation de L' État de Siège d' apres la loi du 3 avril. 1878, thèse Dijon 1916.

- Paul Romain L'Etat de Siège : thèse toulouse 1938.

(١) ويقابل هذه المادة المادة ٣٦ من الدستور الفرنسي الحالي الصادر ١٩٥٨، والمادة ٤٥ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣، والمادة ٧٠ من الدستور الليبي لسنة ١٩٥١، والمادة ٣٩ من الدستور البحريني.

الحكومة في هذا الاعلان بقيود شديدة نص عليها صراحة في المادة ٦٩ والمادة ١٨١ سالفتي الذكر. وتوضيح ذلك كما يلي:

أ- لقد اشترط الدستور شرطا موضوعيا لا بد من توافره حتى تتمكن الحكومة من استعمال هذه الامكانية. وهذا الشرط هو أن تتوافر حالة ضرورة ملجئة تقتضى ذلك الاعلان، غير أن الدستور لم يحدد بنفسه حالات الضرورة التي تبيح إعلان الحكم العرفي، وإنما أحال في ذلك الى قانون عادي - هو قانون الأحكام العرفية - وهو الآن القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ الذي نص في مادته الأولى على أحوال الضرورة وحددها بخمس حالات هي:

- إذا تعرض الأمن والنظام العام في الدولة أو جهة منها للخطر.
 - وقوع عدوان مسلح على الدولة.
 - خشية وقوع ذلك العدوان وشيكا.
 - وقوع اضطرابات داخلية.
 - تأمين سلامة القوات المسلحة الكويتية وضمان تموينها وحماية طرق مواصلاتها وغير ذلك مما يتعلق بتحركاتها وأعمالها العسكرية خارج الأراضي الكويتية.
- هذه هي الحالات التي يجوز فيها إعلان الحكم العرفي. والحق أن عبارتي «الأمن والنظام العام» الواردة في الحالة الأولى و«اضطرابات داخلية» الواردة في الحالة الرابعة، هما عبارتان مطاطتان غير واضحتين لعدم تحديدهما تحديدا موضوعيا، ولذلك يخشى أن تفسرهما السلطة التنفيذية تفسيراً فضفاضاً وتستند على ذلك التفسير لتعلن الأحكام العرفية وتباشر اجراءات قد لا تدعو الضرورة اليها فعلا^(١).

ب- اشترط الدستور أن يتم إعلان الحكم العرفي بمرسوم، ويجب أن يصدر هذا المرسوم وفقا للاجراءات والشروط التي وضعها القانون رقم ٢٢ لسنة

(١) وتجدر الإشارة بهذا الصدد أنه من الممكن اضافة حالات جديدة إلى الحالات السابقة عن طريق تعديل قانون الأحكام العرفية وهو قانون عادي. وما لا شك فيه أن التوسع في هذه الحالات فيه ارهاق للحقوق، وتحديد للحريات العامة واضعاف لضمانات الأفراد التي يكرسها الدستور بل وتعطيل لكثير من أحكام الدستور مما لا يتفق مع روحه وجوده. لذلك كنا نفضل لو أن الدستور حدد بنفسه الحالات التي تجيز إعلان الحكم العرفي ولم يتركها لارادة المشرع العادي.

٢ - وإما أن يكون المجلس ما بين أدوار الانعقاد فهنا ينص الدستور على ضرورة عرض مرسوم إعلان الحكم العرفي على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدوره، فإذا كانت عطلة المجلس بين دوري الانعقاد ستطول الى ما بعد هذه المهلة، وجب على السلطة التنفيذية دعوة المجلس الى دور انعقاد غير عادي لكي تعرض عليه هذا المرسوم. ومدة الخمسة عشر يوما هي الحد الأعلى لمهلة العرض ولكن هذا لا يمنع من اجراء العرض قبل ذلك، بل انه من المستحسن أن يتم ذلك في أقرب فرصة ممكنة^(١).

٣ - أما اذا كان المجلس منحلا، أو اذا كان الفصل التشريعي قد انتهى نهاية عادية، وجب عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له. وهذا يعني أنه من المتصور أن حالة الحكم العرفي قد تظل قائمة دون أي رقابة من البرلمان ما يقرب من شهرين، لحين اجراء الانتخابات للمجلس الجديد واجتماع هذا المجلس لعرضها عليه. ولتفادي هذه النتيجة، كان مشروع الدستور يستوجب ضرورة دعوة المجلس المنحل لعرض الأمر عليه. غير أن الخشية من أن المجلس الذي قامت الحكومة بحله يقف منها موقف المتعنت فلا يوافق على إعلان الحكم العرفي على الرغم من وجود ضرورة تدعو اليه، قد دفعت بالمشروع الى العدول عن هذا الحكم الى الحكم الحالي الذي يقضي بضرورة الانتظار الى أول اجتماع للمجلس الجديد لعرض إعلان الحكم العرفي عليه^(٢).

ومتى عرض إعلان الأحكام العرفية على المجلس فالأمر متروك له، فان شاء أقر إعلان السلطة التنفيذية للحكم العرفي ومن ثم استمر قيامه، وان شاء لم يقر هذا الاعلان ومن ثم ينتهي سريانه^(٣).

(١) تعليق المذكر التفسيرية على المادة ٦٩ من الدستور. ويلاحظ أن مدة الخمسة عشر يوما هي مدة طويلة بعض الشيء بالمقارنة مع بعض الدساتير التي تستوجب دعوة البرلمان على وجه السرعة (المادة ٧٠ من الدستور الليبي) أو فورا (المادة ٤٥ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣).

(٢) يحى الجمل، ص ٣٦٢.

(٣) وقد كان مشروع الدستور يتطلب لاقرار إعلان الأحكام العرفية أغلبية خاصة ولا يكفي بالاغلبية العادية. نفس المرجع ص ٣٦١.

وفي جميع الأحوال يجب أن يعاد عرض الأمر على مجلس الأمة بالشروط السابقة كل ثلاثة أشهر.

د- ولنشر أخيرا الى أن المشرع الدستوري، خشية منه، أن تعمد السلطة التنفيذية الى التملص والافلات من رقابة مجلس الأمة، وهي مزودة بالسلطات الاستثنائية الواسعة التي يقررها لها نظام الحكم العرفي - وذلك عن طريق تأجيل اجتماعات مجلس الأمة أو حله أو المساس بالحصانات النيابية المقررة لأعضائه - قد نص في المادة ١٨١ من الدستور على أنه «لا يجوز بأي حال تعطيل انعقاد مجلس الأمة في تلك الاثناء أو المساس بحصانة أعضائه». غير أن هذا النص ينطوي على ثغرة خطيرة، تستطيع السلطة التنفيذية أن تنفذ من خلالها وتعطل حكمه. ذلك أن الحكومة وإن كانت لا تستطيع أن تعلن الحكم العرفي ثم تحل المجلس فانها تستطيع حل المجلس ثم إعلان الحكم العرفي^(١)، على أن يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له. وهذا يعني أن حالة الحكم العرفي قد تظل قائمة ما يقارب من شهرين تمارس خلالها الحكومة سلطات استثنائية خطيرة وواسعة دون أي رقابة من مجلس الأمة كما سبق القول.

وأخيرا فكما يتم إعلان الحكم العرفي بمرسوم، فكذلك يكون رفعه بمرسوم.

٢) الآثار المترتبة على إعلان الحكم العرفي:

Effets de la proclamation de loi martiale

يؤدي إعلان الحكم العرفي - كما سبق القول - الى قيام نظام قانوني خاص يعطل بعض أحكام الدستور ويعلق كثيرا من الضمانات المقررة للأفراد ويزود السلطة التنفيذية بإمكانات خطيرة، ويحدث تغييرا جوهريا في العلاقة التي تسود في الظروف العادية بين المواطنين والسلطات العامة بل والعلاقات بين هذه السلطات وبعضها.

ولقد بينت طبيعة هذا النظام ومعاله نصوص القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ ومذكرته الايضاحية التي جاء فيها:

(١) أنظر عبد الفتاح حسن منوه أعلاه ص ٣٥٧ هامش ٢.

«ان إعلان الأحكام العرفية في بلد من البلاد، أو إعلان حالة الطوارئ كما تسمى في بعض التنظيمات، معناه انتقال هذا البلد من الوضع العادي الذي ألفه الناس، الى وضع استثنائي، لمواجهة مستلزمات ضرورات معينة، كإغارة قوات العدو المسلحة على البلاد أو حالة الحرب عموما، أو نشوب اضطرابات أو قلاقل داخلية تهدد بالاخلال بالأمن والنظام العام اخلالا خطيرا. وان اختلف تنظيم هذه الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ من بلد لآخر، ومن تشريع لتشريع، فانه يتميز بقواعد مشتركة معينة أبرزها الآتي:

١- منح السلطة التنفيذية، كهيئة حكومية أو ادارية، صلاحيات استثنائية كبيرة تحد من الحريات العامة للأفراد والهيئات التي يكفلها عادة كل دستور للمواطنين بل لكافة السكان، كالحرية الفردية وحرية الإقامة وحرية الانتقال وحرية الصحافة وحرية التعبير عن الرأي عموما وحرية المراسلات وحرمة السكن. كما أن بعضا آخر من هذه الصلاحيات الاستثنائية تمس حق الملكية أو بالأحرى حق الانتفاع الخاص بالمال، كالاستيلاء المؤقت على وسائل النقل المختلفة، وعلى بعض المنشآت والمؤسسات والعقارات والمنقولات المملوكة للأفراد والهيئات لأغراض الدفاع أو لأغراض عامة أخرى.

٢- حصر استعمال هذه الصلاحيات الاستثنائية في أيدي محدودة، بل وعادة في شخص واحد قد يكون قائدا عسكريا في الحالات البالغة الخطورة، كاحتلال العدو جزءا من اقليم الدولة، أو مسئولا مدنيا سياسيا كبيرا، كرئيس الدولة ذاته في الدول ذات النظام الرئاسي كالجمهورية العربية المتحدة حاليا، أو رئيس مجلس الوزراء في غيرها من الدول ذات النظام البرلماني، حيث يمارس رئيس الدولة سلطاته الدستورية بواسطة وزرائه، وحيث يعتبرون هم المسئولون عن جميع أعماله وتصرفاته.

٣- ممارسة الصلاحيات الاستثنائية المشار إليها بواسطة السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية في البلاد، عن طريق أوامر ونواه شفوية وكتابية يجري تنفيذها على الفور بواسطة رجال من قوات الجيش أو الشرطة.

٤- احالة من يخالف تلك الأوامر والنواهي على محاكم تشكل تشكيلا خاصا

من عناصر قضائية وعسكرية تتميز بسرعة الفصل في هذه المخالفات دون التقيد في الغالب بالاجراءات المختلفة المقررة أمام المحاكم القضائية العادية .

٥ - احالة بعض جرائم القانون العام والتي تقع أثناء قيام الأحكام العرفية، لا سيما تلك المتعلقة بأمن الدولة في الداخل والخارج، الى المحاكم الخاصة المذكورة التي يمكن أن تسمى بالمحاكم العرفية، تمييزا لها عن المجالس أو المحاكم العسكرية المختصة بمحاكمة ما يقع من رجال القوات المسلحة من مخالفات وجرائم بشأن قيامهم بواجباتهم الرسمية حتى في الأحوال العادية .

٦ - تعليق نفاذ الأحكام التي تصدرها تلك المحاكم العرفية، على تصديق السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية، كضمانة لا بد منها لتعويض عدم قابلية هذه الأحكام للطعن فيها بأوجه الطعن القضائية المقررة في قانون الاجراءات الجنائية .

٧ - كما يجوز أن تتضمن قوانين الاحكام العرفية أو قوانين الطوارئء بالاضافة الى ما تقدم، منح السلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية استثنائية كالاذن للحكومة باصدار مراسيم أو قرارات لها قوة القانون في بعض الشؤون الهامة، مثل تلك المتعلقة بالدفاع وحفظ الأمن والنظام العام، مما يمكن الحكومة تعديل القوانين القائمة والمتعلقة بهذه الشؤون أو استحداث ما يلزم منها، دون الرجوع الى الهيئة النيابية التشريعية . وبحول دون سوء استخدام هذه الصلاحيات الاستثنائية التنفيذية والتشريعية، التي تتولاها السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية في البلاد، أو السلطة التنفيذية ذاتها أثناء قيام هذه الأحكام العرفية، ما تشترطه الدساتير النيابية عادة من ضرورة عرض إعلان الأحكام العرفية على الهيئة النيابية خلال مدة معينة لاقرار إعلان الحكم العرفي أو رفضه وكذلك الرجوع اليها من وقت لآخر لاقرار استمرارها أو انهائها . ولذا ينص عادة في هذه الدساتير على عدم جواز تعطيل انعقاد الهيئة النيابية أثناء قيام الأحكام العرفية، حتى لا يحال بينها وبين ممارسة مراقبتها واشرفها على تطبيق هذه الأحكام .

ومتى كان القائم على اجراء الأحكام العرفية في البلاد هو رئيس مجلس

الوزراء، وليس قائدا عسكريا، فان الضمانات على حسن استخدام السلطات الاستثنائية المشار اليها تكون أكبر، نظرا لمسئولية الوزارة السياسية، أمام الهيئة النيابية ولما لهذه الهيئة من حق سؤال واستجواب ومناقشة رئيس الوزراء والوزراء في كافة تصرفاتهم .

ولو رجعنا الى المادة الثالثة من القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ بشأن الأحكام العرفية، لوجدنا أنها تعطي السلطة القائمة على إجراء الحكم العرفي اختصاصات واسعة وسلطات كبيرة هي :

- « سحب الرخص لاحتراز السلاح وحمله والأمر بتسليم الأسلحة على اختلاف أنواعها والذخائر والمتفجرات والمفرقات وضبطها أينما وجدت واغلاق محال ومخازن الأسلحة .

- الترخيص بتفتيش الأشخاص والأماكن والمساكن في أية ساعة من ساعات النهار أو الليل .

- الأمر بفرض الرقابة على الصحف والمطبوعات الدورية قبل نشرها، ووقف نشرها والأمر بمنع صدور أية جريدة أو مجلة، واغلاق أي مطبعة وضبط المطبوعات والنشرات والاعلانات والرسومات التي من شأنها إثارة الخواطر أو الحرض على الفتنة أو الاخلال بالنظام والأمن العام .

- الأمر بفرض الرقابة على الرسائل والمراسلات البرقية والهاتفية .

- تحديد مواعيد فتح واغلاق المحلات العامة أو بعض أنواع منها وتعديل تلك المواعيد، واغلاق المحلات المذكورة كلا أو بعضا .

- الأمر باعادة الأشخاص المولودين أو المتوطنين في غير الجهة التي يقيمون فيها الى مقر ولادتهم أو توطنهم اذا لم يوجد ما يبرر مقامهم في تلك الجهة، أو اشتراط أن يكون بيد كل منهم بطاقة إثبات شخصية (هوية) أو اذن خاص بالاقامة .

- إبعاد غير الكويتيين من البلاد أو الأمر بحجزهم في مكان أمين إذا خشي من وجودهم على الأمن والنظام العام .

- منع أي اجتماع عام وفضه بالقوة، وكذا وقف نشاط أي نادٍ أو جمعية أو جماعة.

- منع المرور في ساعات معينة من النهار أو الليل في كل الجهة التي أجريت فيها الأحكام العرفية أو في بعضها الا باذن خاص أو لضرورة عاجلة بشرط اثبات تلك الضرورة.

- اخلاء بعض الجهات أو عزلها.

- الاستيلاء المؤقت على وسائل النقل أو على أي محل أو أي عقار أو منقول، وذلك بغير الاخلال بحقوق الملكية على هذه الوسائل والمنشآت والمحال والأموال، وبحق أصحابها في تعويض عادل.

- تكليف القادرين من الأفراد بأداء أي عمل من الأعمال التي تقتضيها ضرورة قومية وذلك في نظير مقابل عادل».

وأضافت المادة الثالثة «ولمجلس الوزراء التضييق من دائرة الصلاحيات المتقدمة للسلطة القائمة على إجراء الأحكام العرفية، كما يجوز له أن يأذن لها باتخاذ أي تدبير تقتضيه ظروف الأمن والنظام العام في كل أو بعض الجهة التي تجرى فيها الأحكام العرفية».

هذا هو الحكم العرفي وهذه هي الآثار المترتبة على إعلانه.

وقد أعلنت الكويت الحكم العرفي لأول مرة نتيجة لخطورة الموقف الناجم عن اندلاع الحرب في ربوع الشرق الأوسط تنفيذاً لمخطط اسرائيلي وكان ذلك بمناسبة كارثة ٥ حزيران (يونيو) ١٩٦٧. وقد عين الشيخ جابر الأحمد الجابر الصباح رئيس مجلس الوزراء حاكماً عرفياً عاماً.

ويظهر مما سبق بسطه التوسع في نظام الأحكام العرفية في الكويت. فالى جانب أن نص المادة ١٨١ من الدستور ونصوص قانون الأحكام العرفية المشار اليه تؤدي الى توسيع سلطات الحكومة في حالة اعلانها للأحكام العرفية توسعة قد لا يكون مرغوباً فيها دواماً، نجد أن الواقع العملي أيضاً يساعد على هذه التوسعة المشار اليها.

فالمادة ١٨١ من الدستور أجازت عند إعلان الحكم العرفي أن يعطل أي حكم من أحكام الدستور عدا انعقاد مجلس الأمة والذي سبق وأن أشرنا أن الحكومة تستطيع أن تتخلص من رقابته عن طريق حله ثم إعلان الحكم العرفي^(١). وهذا ما يؤدي الى زيادة سلطان الحكومة وتوسيع اختصاصاتها توسعة يندر أن نلاقيها في البلاد التي تأخذ بالنظام الديمقراطي.

ولورجعنا الى قانون الأحكام العرفية رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ لوجدنا أنه يمنح للسلطة التنفيذية اختصاصات واسعة وخطيرة مبالغ فيها. فعلى الرغم من أن هذه الاختصاصات الواردة في المادة الثالثة من القانون المذكور بعمومها وصياغتها تسمح للحكومة أن تفعل ما تريد، نجد أن القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ لم يكتف بذلك بل أضاف في آخر المادة الثالثة المذكورة أنه يجوز لمجلس الوزراء أن يضيّق دائرة الصلاحيات التي قررها للسلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية كما يجوز له أن يسمح لها باتخاذ أي تدبير تقتضيه ظروف الأمن والنظام العام. وبما لا شك فيه أن عبارة ظروف الأمن والنظام العام التي وردت في أكثر من موضع في قانون الأحكام العرفية وعلى الأخص في المادة الثالثة منه هي عبارة مطاطة فضفاضة غير واضحة المعالم والحدود وقد تستند عليها السلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية لمباشرة اجراءات قد لا تدعو الضرورة اليها فعلا وستكون مهمة مجلس الأمة في مراقبتها بهذا الخصوص مهمة شاقة ودقيقة. فالادعاء بأن تدبيرا ما تقتضيه ظروف الأمن والنظام العام سهل في حين أن اثبات العكس من الصعوبة بمكان. ولهذا فقد يؤدي العمل الى الحد كثيرا من هذه الرقابة.

وهنالك الواقع العملي للنظام الذي يساعد أيضا على تقوية سلطان الحكومة عند إعلان الأحكام العرفية.

فالعمل قد جرى على أن يكون رئيس الوزراء هو الحاكم العرفي وهذا الأخير هو في نفس الوقت - حسب ما جرى عليه العمل أيضا - ولي العهد وأمير البلاد في المستقبل. ولما كان مجلس الوزراء بمقتضى المادة الثالثة من القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ هو الذي يرخص للسلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية

(١) أنظر ما سبق ص ٤٥٤ وما بعدها.

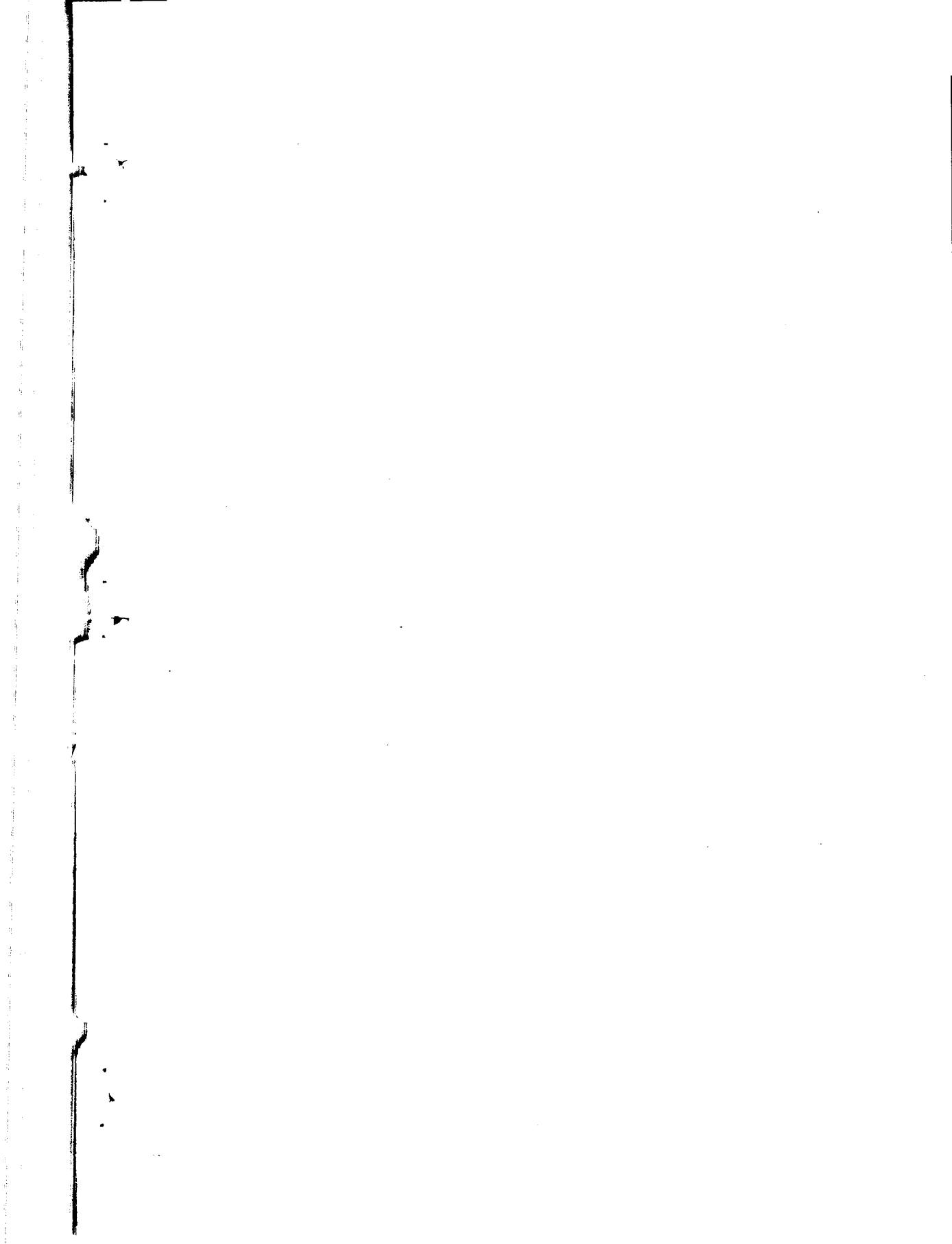
باتخاذ أي تدبير تقتضيه ظروف الأمن والنظام العام، لذلك فليس من المتوقع عملاً أن يمتنع الوزراء عن تحويل رئيس الوزراء - الحاكم العرفي - ما يطلب من سلطات، بل ان رقابة مجلس الوزراء عليه في استعماله هذه السلطات ستكون منعقدة في الواقع العملي ليس فقط بناء على أن الوزراء لن يحاسبوا رئيسهم، بل أيضاً لما لهذا الأخير من نفوذ أدبي بصفته ولي العهد وأمير البلاد في المستقبل.

ومما يساعد أيضاً على تقوية نفوذ - الحاكم العرفي - أنه باعتباره رئيساً للوزراء وولياً للعهد وأمير البلاد في المستقبل وزعيم الأغلبية البرلمانية التي تتمتع بها الحكومة بصورة مستمرة منذ العمل بالنظام، سوف لن يجد من مجلس الأمة رقيباً قوياً على مباشرته لسلطانه كحاكم عرفي.

وهكذا تقودنا ميكانيكية النظام في واقعه العملي الى نتيجة مغايرة لتلك التي أشارت اليها المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ بقولها «ومتى كان القائم على اجراء الأحكام العرفية في البلاد هو رئيس مجلس الوزراء، وليس قائدا عسكريا، فان الضمانات على حسن استخدام السلطات الاستثنائية المشار اليها تكون أكبر».

وخلاصة القول أن نص الدستور وقانون الأحكام العرفية واعتبارات الواقع العملي للنظام السابقة الذكر، كلها تؤدي إلى توسيع سلطات الحكومة عند إعلان الأحكام العرفية، بحيث تسمح لها أن تفعل كل شيء تقريبا. هذا هو الحكم العرفي وهذا هو النظام القانوني الذي يترتب على إعلانه. وبهذا نكون قد انتهينا من دراستنا لاختصاصات السلطة التنفيذية التي قررها الدستور الكويتي. وهي ذات طابع سياسي أحيانا، وإداري أحيانا أخرى، ومنها ما يمارس دائما وفي كل الظروف، وما لا يباشر الا في الظروف غير العادية، ويباشرها الأمير بواسطة وزرائه كقاعدة عامة وتكون الوزارة مسئولة عنها مسئولية تضامنية كما يسأل كل وزير مسئولية فردية عما يتعلق منها بشئون وزارته أمام الأمير وأمام مجلس الأمة، كما أن الأمير يباشر منفردا بأوامر أميرية بعض هذه الاختصاصات وذلك بصورة استثنائية استنادا إلى نص الدستور أو القانون.

وبعد هذا العرض العام لاختصاصات السلطة التنفيذية نكون قد انتهينا من دراستنا للسلطة التنفيذية. ونتابع دراستنا للسلطات العامة كما نظمها الدستور. فنتناول بالدراسة في الفصل التالي السلطة التشريعية التي تعطي للنظام بحكم تابعها التمثيلي الصفة الديمقراطية.



الفصل الثاني السلطة التشريعية

LE PUOVOIR LÉGISLATIF

تمهيد وتقسيم :

السلطة التشريعية هي تلك السلطة العامة التي وكل اليها الدستور اختصاص وضع القانون باعتباره مظهرًا من مظاهر سيادة الأمة، وتعبيرًا عن ارادتها العامة، واسمى القواعد التشريعية مرتبة بعد الدستور.

ولقد تكلم المشرع الدستوري عن السلطة التشريعية في المادة ٥١ من الدستور فقرر أن «السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقا للدستور». ثم نص في المادة ٧٩ من الدستور على أن «لا يصدر قانون الا إذا أقره مجلس الأمة وصدّق عليه الأمير».

ويظهر من هذين النصين أن السلطة التشريعية في الكويت هي سلطة مركّبة، يتولاها الأمير ومجلس الأمة.

فما هو نصيب الأمير في التشريع وما هو نصيب مجلس الأمة؟ وبعبارة أخرى ما هو مدى وحقيقة الدور الذي تقوم به كل من هاتين الجهتين في مجال التشريع؟

يجب إذن دراسة عنصري السلطة التشريعية لمعرفة ذلك:

- الأمير

- مجلس الأمة

وهذا ما سنعالجه في المبحثين الآتيين:

المبحث الأول

دور الأمير في العملية التشريعية

لهذا الدور صورتان:

- مساهمة الأمير في نطاق التشريعات العادية.
- مشاركته في مجال التعديلات الدستورية.
- وندرس كلا من هاتين الصورتين في مطلب على حدة.

المطلب الأول

المساهمة في نطاق التشريعات العادية

يمر التشريع منذ فكرته الأولى حتى يصبح قانونا نافذا بمراحل عدة:

- ١ - مرحلة الاقتراح.
- ٢ - مرحلة مناقشة القانون والتصويت عليه.
- ٣ - مرحلة التصديق (أو طلب إعادة النظر).
- ٤ - مرحلة الاصدار.
- ٥ - وأخيرا النشر.

وبديهي أن المرحلة الثانية (مرحلة المناقشة والتصويت) هي من اختصاص مجلس الأمة وحده دون سواه، فإلى أي مدى يستطيع الأمير - طبقا للنظام الدستوري الكويتي - أن يساهم في المراحل الأربع الأخرى؟ ندرس هذه المراحل تباعا لنرى مدى هذه المساهمة:

الفرع الأول

الاقتراح

L' INITIATIVE

الاقتراح هو التصور الأول لما سيكون عليه القانون، والخطوة الأولى نحو تكوينه ووضعه والدفع به نحو الحياة *initium commencement* ويتضمن حق الاقتراح امكانية التقدم بنص الى البرلمان ان حظى بالموافقة عليه اصبح قانونا.

ويطلق على الاقتراح الذي تتقدم به الحكومة «مشروع قانون» Project de Loi ويسمى الاقتراح المقدم من أحد أعضاء البرلمان «اقتراح بقانون» Proposition de loi. ولكن هل يعتبر الاقتراح جزءا من العملية التشريعية؟
يهون بعض الفقهاء من شأن الاقتراح ويذهبون إلى أن الاقتراح لا يعتبر جزءا من العملية التشريعية لأنه لا تتركز فيه سلطة التشريع La Force Législative ويرون فيه مظهرا بسيطا تبدو فيه الحكومة وهي تزاوُل جانبًا من نشاطها الإداري^(١).

ويغالي البعض الآخر في تقدير أهمية الاقتراح إلى حد القول بأنه ذو أهمية عظمى^(٢)، وأن اقتراح القوانين هو الحكم Proposer la loi c'est régner^(٣).
وتذهب غالبية الفقه العربي إلى هذا الاتجاه، وترى أن الاقتراح جزء من العملية التشريعية، لأنه هو الذي يضع الأسس الأولى في التشريع، وهو الذي يحدد مضمونه وموضوعه^(٤).

ونحن نختلف مع هؤلاء في تقديرهم لعملية الاقتراح، ونرى أن الاقتراح ليس عملا تشريعيا.

ذلك أننا لو اعتبرنا الاقتراح جزءا من العملية التشريعية لكان من باب أولى اعتبار طلب إعادة النظر (أو الاعتراض التوقيفي الذي سندرسه فيما بعد) عملا تشريعيا. إذ أن طلب إعادة النظر ليس في حقيقته سوى ضرب من الاقتراح يتضمن في واقع الأمر تعديل قانون (يريد البرلمان استصداره) أو تغييره أو إلغاءه لأسباب سياسية أو قانونية، ولكنه على عكس الاقتراحات

(١) CF. CARRÉ de MALBERG : Contribution à la théorie général de L' Etat. Op. cit., 1920, (١) Tome 1. pp. 379-380.

(٢) BARTHÉLÉMY: op., cit, p. 731.

(٣) Roger Colliard: cit, Barthélémy, ibid. P. 371.

(٤) انظر: الدكتور عثمان خليل عثمان، القانون الدستوري منه عنه اعلاه، ص ١٢٨، السيد صبري، المرجع السابق، ص ٢٢١، الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق ص ١٨٥، الدكتور يحيى الجمل، المرجع السابق، ص ٢٠٥. وانظر رأيا مخالفا للدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة. دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٥٨٢.

العادية لا يمكن رفضه أو التغاضي عنه الا بأغلبية خاصة. ومع ذلك فالفقه يجمع على أن طلب إعادة النظر ليس عملا تشريعيًا، فيكون من باب أولى عدم اعتبار الاقتراح العادي جزءا من العملية التشريعية.

والرأي عندنا أن الاقتراح وان كان يحرك العملية التشريعية الا أنه ليس جزءا منها، ذلك أن الاقتراح لا يشتمل على سلطة الأمر Le Command التي تحول نصا من النصوص من خطاب أدبي إلى قاعدة قانونية عامة مجردة لها قوة الالتزام.

فالاقتراح يحرك العملية التشريعية ولكنه لا يحدد مضمون القانون دائما. وهو قابل للتبديل والتعديل والتغيير بل والرفض. فقد يعدل مرات قبل أن يصبح قانونا ملزما وقد يغير نهائيا أو يرفض دون أن يستطيع صاحبه أن يبعث فيه الحياة.

فعملية الاقتراح هي مرحلة تمهيدية سابقة على تكوين القانون une condition préliminaire à la formation de la loi ولا تعدو أن تكون تحضيرا واعدادا له، يعلن فيها صاحب الاقتراح عن رغبته في تنظيم موضوع معين بقانون، ويحث البرلمان على الاستجابة الى حاجة ملحة للجماعة تستدعي استصدار قانون، وينبهه إلى ما يوجد في القوانين القائمة من نقص أو قصور دون أن يملك سلطة الأمر.

هذا هو حق الاقتراح وهذه هي طبيعته القانونية... ولكن من الذي يملك ممارسة هذا الحق؟

تمدنا دراسة القانون الدستوري المقارن بثلاثة أنواع من الدساتير في هذا الخصوص^(١):

١ - دساتير تجعل هذا الحق للسلطة التنفيذية دون غيرها، ومنها دستور فرنسا الصادر عام ١٨١٤ ودستورها لعام ١٨٥٢.

٢ - دساتير تعطي هذا الحق للبرلمان دون سواه ومثال ذلك: دستور فرنسا الصادر عام ١٧٩١ ودستورها الصادر عام ١٧٩٣، وكذلك دستور الولايات المتحدة الأمريكية الحالي الصادر عام ١٧٨٧.

CF. Barthélémy, op. cit., p. 731.

(١)

٣ - دساتير تجعل من حق الاقتراح حقا مشتركا بين كل من السلطين التنفيذية والتشريعية. وهذا هو ما استقر عليه النظام البرلماني، الذي يقوم على أساس الفصل المرن بين السلطات مع التعاون فيما بينها.

والحق ان المنطق يقضي بالألا ينفرد البرلمان بحق اقتراح القوانين حتى في ظل مبدأ الفصل الشديد بين السلطات. اذ من الطبيعي ان يتقرر للسلطة التنفيذية هذا الحق، ذلك أنها هي التي تتصل مباشرة بالواقع العملي وتسهر على إدارة المرافق العامة، ومن ثم فهي أدري باحتياجات المجتمع، وهي التي تقوم على التنفيذ اليومي للقوانين، فهي القادرة اذن على التعرف على القواعد القانونية اللازمة، وعلى ما يعترى القوانين القائمة من أوجه نقص أو قصور.

ولو رجعنا إلى النظام الأمريكي - وهو نظام يقوم أصلا على أساس الفصل الشديد بين السلطات - لوجدنا أنه على الرغم من أن الدستور الأمريكي لم يعترف للرئيس صراحة بحق الاقتراح الا أنه حدث من التطور ما أدى - في الواقع العملي - إلى إعطاء السلطة التنفيذية وسائل عديدة تستطيع بواسطتها أن تقترح ما تريد من مشروعات قوانين بل لعلها أصبحت عملا صاحبة القسط الأكبر في تقديم مثل هذه الاقتراحات. وفي تقدير الكثير من الفقهاء والمراقبين السياسيين : أنه ما من مشروع يقدم إلى البرلمان الا وعرض على الادارة العامة بوسيلة أو بأخرى، وأن الرئيس وحكومته هما المحركان الفعليان للبرلمان الأمريكي في عملية التشريع^(١).

ولو رجعنا إلى النظام المصري - وهو نظام رئاسي - لوجدنا أنه قد استقر منذ دستور عام ١٩٥٦ على الاعتراف صراحة لرئيس الجمهورية بحق الاقتراح^(٢).

ولو نظرنا إلى نظام الجمهورية الخامسة في فرنسا لوجدنا أن ما بين عامي ١٩٥٩ - ١٩٦٥ صدر ٤٦ قانونا فقط بناء على اقتراحات برلمانية مقابل اصدار ٤٦٧ قانونا بناء على مشروعات قوانين مودعة من جانب الحكومة^(٣).

(١) أنظر الدكتور مصطفى أبوزيد فهمي، المرجع السابق، ص ٤٧٧ - ٤٧٨ والمراجع التي ذكرها.
(٢) مثال ذلك نص المادة ١١٦ من دستور عام ١٩٦٤ على أن «لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين...».

CF. ANDRÉ HAURIUO : Op. cit. P. 917 note (1).

(٣)

أما في النظام البرلماني الانجليزي، فيقدر عدد القوانين التي صدرت بناء على اقتراح الحكومة بأكثر من ٩٠٪ تسعين في المائة من القوانين القائمة. وعلى ذلك فان الأمر مستقر الآن على أن يكون حق اقتراح القوانين حقا مشتركا بين كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية. وهذا ما أخذ به دستور الكويت مقررا في المادتين ٦٥، ١٠٩ منه حق رئيس الدولة من ناحية (المادة ٦٥ من الدستور)، وحق أعضاء مجلس الأمة من ناحية أخرى (المادة ١٠٩) في اقتراح القوانين، فنص في مادته ١٠٩ على أن: «لعضو مجلس الأمة حق اقتراح القوانين». وتبدأ مادته ٦٥ بقولها: «للأمير حق اقتراح القوانين...».

غير أن الأمير عندما يباشر هذا الدور، لا يمارس في ذلك حقا شخصيا يصدر فيه أوامر أميرية، بل أنه يمارس حق الاقتراح بمرسوم يوقع عليه - إلى جانب الأمير - رئيس مجلس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصون، وذلك تطبيقا للمبدأ العام الذي يقضي بأن الأمير يمارس سلطاته بواسطة وزرائه. وعلى ذلك فان تغير شخص أحد الموقعين على المرسوم بمشروع القانون (الأمير، رئيس مجلس الوزراء، الوزير المختص) لأي سبب من الأسباب مثل الوفاة أو الاستقالة، لا يؤثر في المشروع المقترح ولا يؤدي الى سقوط الاقتراح أو وقف اجراءاته. بل ان الوزارة إن سقطت يظل الاقتراح قائما الا إذا قامت الوزارة الجديدة بسحبه بمرسوم جديد^(١).

وحق الاقتراح - كما تقدم - لا ينفرد به الأمير بل يشاركه فيه كل من أعضاء مجلس الأمة. وباستثناء قانون الميزانية الذي تتقدم به الحكومة للمجلس - ولا يتصور غير ذلك بطبيعة الحال - فان الأمير وعضو مجلس الأمة متساويان في هذا الحق تماما، فلا توجد أي موضوعات أخرى ينفرد بحق الاقتراح فيها أحدهما دون الآخر، فهذا الحق قائم بالنسبة لكليهما كما هو قائم بالنسبة لكل الموضوعات الأخرى التي يلزم أن تنظم بقانون.

ويطلق على المشروع الذي تقترحه الحكومة «مشروع قانون» بينما يطلق على

(١) انظر في هذا المعنى، الجمل، المرجع السابق، ص ٢٠٣، وعبد الفتاح حسن، المرجع السابق،

المشروع الذي يتقدم به أحد أعضاء مجلس الأمة «اقتراح بقانون» كما سبق وأن أشرنا إليه.

وليس ثمة فارق في الطبيعة أو اختلاف في الجوهر بين حق الاقتراح في كل من الحالتين، ولكن هنالك فوارق في الاجراءات التي يمر بها كل من مشروع القانون والاقتراح بقانون:

١ - فالاقترح بقانون المقدم من العضو قد يصدر عن فكرة عارضة وقد لا يكون مفرغا في صياغة قانونية سليمة. لذلك وجب أن يحال بدءا إلى لجنة تدرسه من هذه الناحية (واللجنة المعدة لهذا الغرض هي لجنة الشؤون التشريعية والقانونية^(١))، لابتداء رأيها في فكرته ولوضعه في الصيغة القانونية السليمة المناسبة، ثم عرضه بعد ذلك على المجلس للنظر في احواله إلى احدى اللجان المختصة من حيث الموضوع^(٢).

أما مشروع القانون المقدم من الحكومة فيعرض على المجلس مباشرة للنظر في احواله إلى اللجنة المختصة، لعدم وجود ما يدعو إلى احواله للجنة الشؤون التشريعية والقانونية لدراسته. ذلك أن مثل هذا المشروع يصدر عادة عن فكرة جادة، ويفترض فيه أن الاجهزة الحكومية الفنية قد درستة ووضعتة في صيغة قانونية مناسبة^(٣).

وهذه المغايرة في الاجراءات تظهر في نص المادتين ٩٧، ٩٨ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة. إذ تنص المادة ٩٧ على أن: «لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح القوانين... ويجيل الرئيس الاقتراح إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لابتداء الرأي في فكرته ولوضعه في الصيغة القانونية في حالة الموافقة»... ثم تبدأ المادة ٩٨ بقولها «يعرض الرئيس على

(١) وهي إحدى لجان المجلس الدائمة.

(٢) وهي: لجنة الشؤون الداخلية والدفاع، لجنة الشؤون المالية والاقتصادية، لجنة شؤون التعليم والثقافة، لجنة الشؤون الصحية والاجتماعية والعمل، ولجنة الشؤون الخارجية ولجنة المرافق العامة.

(٣) قبل إحالة مشروع القانون إلى مجلس الأمة (وهو يحال إليه بمرسوم) يجب عرضه على إدارة الفتوى والتشريع لمراجعته من الناحية القانونية. وذلك طبقاً لما تقضي به المادة الثانية من قانون تنظيم ادارة الفتوى والتشريع لحكومة الكويت الصادر بالمرسوم رقم ١٢ لسنة ١٩٦٠.

المجلس مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أو التي اقترحها الأعضاء ونظرتها لجنة الشؤون التشريعية والقانونية وفقا للمادة السابقة، للنظر في إحالتها إلى اللجان المختصة...».

٢ - كذلك إذا رفض مجلس الأمة اقتراحا بقانون تقدم به أحد الأعضاء، فلا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته، لا من العضو الاصيل صاحب الاقتراح ولا من غيره من الاعضاء^(١). ولا وجود لمثل هذا القيد بالنسبة إلى مشروع القانون الذي تتقدم به الحكومة، فهذه الأخيرة يجوز لها أن تعيد عرض المشروع المرفوض ذاته على المجلس في نفس الدورة، اذا رأت أن الضرورات السياسية تحتم الأخذ بنفس المشروع المرفوض.

٣ - فضلا عن ذلك كله فقد قررت المحكمة الدستورية في حكم حديث لها أن مشروعات القوانين التي تتقدم بها الحكومة إلى مجلس الأمة لا يوقف اجراءاتها أو يؤدي إلى سقوطها انتهاء الفصل التشريعي لمجلس الأمة، بل تظل قائمة ومطروحة على المجلس حتى يقرها أو يرفضها ولو في فصل تشريعي آخر ما لم تقم الحكومة بسحبها. وذلك على خلاف اقتراحات الأعضاء التي تسقط بانتهاء الفصل التشريعي^(٢).

ويرتبط بحق الحكومة في اقتراح القوانين، حقها في عرض مشروعات القوانين وشرحها والدفاع عنها أمام المجلس. وعلى مجلس الأمة أن يمكنها من ابداء رأيها وتوضيح وجهة نظرها في هذا الخصوص. بل إن هذا الحق مستمد من عموم نص المادة ١١٦ من الدستور القاضي بأن: «يسمع رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مجلس الأمة كلما طلبوا الكلام ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار الموظفين أو ينيبوهم عنهم...».

كما أن للحكومة حق تعديل مشروعات القوانين التي تقدمت بها إلى مجلس الأمة، وهذا الحق وإن لم يعترف به الدستور صراحة الا أنه مسلم به دون تردد. إذ أن التعديل في حقيقته ليس سوى ضرب من الاقتراح، ومن ثم وجب أن يكون ذلك بمرسوم يتضمن التعديل المقترح.

(١) المادتان: ١٠٩ من الدستور و٩٧ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

(٢) حكم المحكمة الدستورية في طلب التفسير رقم ١/١٩٨٥ (تفسير دستوري): الصادر في ٢٩ يونيو ١٩٨٥ غير منشور.

بل إن للحكومة أن تسحب بمرسوم مشروع القانون الذي تقدمت به كلية، فلا يستطيع المجلس الاستمرار في نظره الا إذا تبناه أحد أعضاء المجلس^(١).

هذا هو حق الاقتراح الذي يمارسه الأمير بواسطة وزرائه، ويشاركه فيه كل عضو من أعضاء مجلس الأمة.

وبعد تقديم مشروع القانون من قبل الحكومة إلى مجلس الأمة يأتي الدور الأساسي الذي تتمركز فيه العملية التشريعية، وهو دور مجلس الأمة في مناقشة مشروع القانون والتصويت عليه، والذي سندرسه فيما بعد.

وبعد أن ينتهي دور المجلس في المناقشة والاقرار يرسل المشروع إلى الأمير من جديد حيث تباشر السلطة التنفيذية أدوارا أخرى في عملية وضع القانون هي ما تنتقل الآن إلى دراستها.

الفرع الثاني

التصديق أو طلب إعادة النظر

إن الفقه الدستوري مستقر على أن هنالك فرقا جوهريا بين حق الاعتراض التوقيفي وحق التصديق، La sanction وهو ما يطلق عليه البعض حق الاعتراض المطلق Le Véto absolu^(٢).

فالتصديق مشاركة في العملية التشريعية بين البرلمان ورئيس الدولة. وهو حق اعتراض مطلق يغدو به رئيس الدولة - إذا اعترف له به - مساويا للبرلمان في العملية التشريعية، بمعنى أن القانون لا يصبح قانونا الا إذا وافقت

(١) المادة ١٠٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

(٢) يؤيد Montesquieu الاعتراف لرئيس الدولة بحق التصديق وذلك لاعطاء السلطة التنفيذية امكانية إيقاف السلطة التشريعية ويرى أنه بدون الاعتراف للسلطة التنفيذية بهذا الحق فان السلطة التشريعية سوف تستبد. فقد كتب في مؤلفه روح القوانين قائلا :-

«Si La puissance exécutive n'a pas le le droit d' arrêter les entreprises du corps législatif, celui-ci sera despotique, car, comme il pourra se donner tout ce qu, il peut imaginer, il

anéantira toutes les autres puissances...», «L' esprit des lois' Ed., أنظر: -
Garnier, Livre xi, chap. VI.

عليه إرادتان ، إرادة رئيس الدولة واردة البرلمان . فالقانون لا يصدر إلا إذا أقره البرلمان وصدق عليه رئيس الدولة . فتصديق الرئيس هنا يغدو شرطا أساسيا لصدور القانون ، لأن عدم موافقته على مشروع القانون وامتناعه عن التصديق تعني وأد المشروع ونهايته ، فلا يمكن للبرلمان على الاطلاق أن يتغلب على إرادة رئيس الدولة . ومن ثم فإن حق التصديق على هذا النحو يعتبر حقا تشريعيا وجزءا أساسيا من العملية التشريعية لا تتم الا به . وهذا باجماع الفقهاء ، ومنهم من غالى في قيمة حق التصديق كالعلامة الألماني YELLINEK الذي يرى ان التصديق هو السلطة التشريعية مقيّدة بشرط ، وكالفقيه الألماني LABAND الذي ذهب إلى أن في التصديق وحده تتركز سلطة التشريع كلها وأن المراحل السابقة عليه لا تعدو أن تكون مجرد اعداد وتحضير له^(١) . ويذهب العلامة الفرنسي ، «كاريه دي ملبرج» إلى أن التصديق وإن كان لا يضيف إلى القانون موضوعيا أي شيء جديد فإن فيه تكمن سلطة تشريعية مكملة للقانون ، إذ يعطيه صفة الالتزام^(٢) .

فالتصديق جزء من العملية التشريعية وهذا بغير خلاف بين الفقهاء^(٣) . أما حق الاعتراض التوقيفي فهو على العكس من ذلك ، لا يعتبر جزءا من العملية التشريعية ، وهو حق تنفيذي ، وذلك باتفاق الفقهاء . ذلك أن رئيس الدولة إذا اعترض على القانون لا يفقده شيئا من كيانه لأنه يحمل سلطة الالتزام بمجرد أن أقره البرلمان ، فكل ما يفعله الاعتراض هو تنبيه البرلمان إلى المصاعب التنفيذية التي يمكن أن تترتب على اصدار هذا القانون ، ويظل البرلمان صاحب الأمر التشريعي وحده ، فاما أن يأخذ بأوجه الاعتراض التي أبداهها الرئيس التنفيذي فيهمل القانون أو يعدله ، وإما أن يتغلب على هذا الاعتراض باتباع اجراءات معينة وأغلبية خاصة فيقر القانون مرة ثانية ، فيضطر رئيس الدولة إلى تنفيذه بلا اعتراض جديد .

CF. Laband : droit public, édition française, 1901, Tome 2, PP. 263, 273. (١)

CF. Carré de Malberg : op - Cit., Tome, 1, PP., 383 - 402. (٢)

CF. Duguit : traité de droit constitutionnel, op., cit., tome 4, P, 655. (٣)

وأنظر في الفقه العربي: أبو زيد فهجي المرجع السابق، ص ٤٧٩، عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ١٨٩، يحيى الجمل، المرجع السابق، ص ٢٠٦، السيد صبري المرجع السابق، ص ٣٢٧ وما بعدها.

فالتصديق هو عمل تشريعي وحق اعتراض مطلق، أما الاعتراض فهو عمل تنفيذي وسلطة توقيفية، توقف القانون لبعض الوقت، ولكنها لا تتساوى في قوتها مع ما للبرلمان من سلطة في هذا الصدد.

هذا هو مفهوم حق التصديق ومفهوم حق الاعتراض كما هو مستقر عليه في الفقه، فهل اعترف الدستور لرئيس الدولة بحق التصديق بمعناه الفني بحيث يكون دوره في العملية التشريعية مساويا لدور مجلس الأمة، أي بحيث لا يكون مشروع القانون قانونا الا بالتقاء الارادتين، أم أنه لم يعترف له الا بحق اعتراض توقيفي؟

تقول المادة ٦٥ من الدستور «للأمير حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها واصدارها».

وتقضي المادة ٧٩ من الدستور بأنه: «لا يصدر قانون الا اذا أقره مجلس الأمة وصدق عليه الأمير...».

وتنص المادة ٥١ من الدستور على أن «السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقا للدستور».

وظاهر هذه النصوص يوحى بأن الدستور يأخذ بمفهوم التصديق بمعناه الفني في مجال القوانين العادية. الا أن التفسير الشمولي لنصوص الدستور سوف يقودنا إلى نتيجة مغايرة.

فالمادة ٦٥ من الدستور تقول في فقرتها الأخيرة:

«ويعتبر القانون مصدقا عليه ويصدر إذا مضت المدة المقررة للاصدار دون أن يطلب رئيس الدولة إعادة النظر».

وتنص المادة ٦٦ من الدستور على أن «يكون طلب إعادة النظر في مشروع القانون بمرسوم مسبب، فاذا أقره مجلس الأمة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوما من ابلاغه اليه. فاذا لم تتحقق هذه الأغلبية، امتنع النظر فيه في دور الانعقاد نفسه. فاذا عاد مجلس الامة في دور انعقاد آخر إلى اقرار ذلك المشروع بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال

ثلاثين يوما من ابلاغه اليه».

وواضح من ذلك:

أ- أن الأمر يتعلق باعتراض لا بتصديق.

ب- أن هذا الاعتراض يكون بمرسوم مسبب يطلب فيه الأمير من مجلس الأمة إعادة النظر في مشروع القانون في ضوء الأسباب التي أفصحت عنها الحكومة. وقد تكون أسبابا قانونية تتعلق بمدى اتفاق القانون مع النظام القانوني القائم، وقد تكون أسبابا سياسية تتعلق بعدم ملاءمته سياسيا لظروف الدولة، وقد يتعلق بمدى ملاءمة القانون من الناحية السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية.

ج- أن لرئيس الدولة حق الاعتراض وطلب إعادة النظر ولو كان مجلس الأمة قد انتهت جلساته لأي سبب من الأسباب، وإن سكوت الأمير وعدم استعماله لهذا الحق، إذا كان مجلس الأمة في غير أدوار الانعقاد، لا يعتبر امعانا في الاعتراض^(١). بل يعتبر تنازلا عنه سواء أكان مجلس الأمة منعقدا أم غير منعقد.

د- أن مجلس الأمة يستطيع التغلب على الاعتراض وتخطيه باتباع اجراءات معينة وبأغلبية خاصة وذلك على الوجه الآتي:

١- إن أراد المجلس أن يصدر القانون نفسه في ذات دور الانعقاد فعليه أن يقر المشروع ذاته بأغلبية خاصة، هي أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. فإذا تحققت هذه الأغلبية لم يعد لرئيس الدولة أن يطلب إعادة النظر في المشروع مرة أخرى، وكان من المتعين أن يصادق على القانون يصدره. وهذا هو ما حدث بالنسبة للقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الخاص بتحريم تعاطي الخمر.

٢- أما إذا لم تتحقق أغلبية الثلثين عند إعادة النظر في المشروع في ذات دور الانعقاد فعلى المجلس الانتظار حتى دور انعقاد تال، يعود فيه إلى النظر في

(١) وذلك على خلاف ما هو مستقر عليه في أمريكا (المادة الأولى - القسم السابع - الفقرة الثانية من الدستور) من أن السكوت في مثل هذه الحالة يعتبر امعانا في الاعتراض وهو ما يسمى هنالك (اعتراض الجيب (The pocket veto)

المشروع نفسه، فاذا أقره بأغلبية خاصة وهي أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم التزم رئيس الدولة بالتصديق عليه وإصداره.

فاذا تحققت الأغلبية المطلوبة سواء في ذات دور الانعقاد أم في دور آخر، التزم الأمير بالتصديق على مشروع القانون وبإصداره خلال ثلاثين يوما من إبلاغه اليه في الحالات العادية، وخلال سبعة أيام في حالة الاستعجال^(١). فاذا مضت هذه المدة دون أن يصدق رئيس الدولة على المشروع ودون أن يصدره، اعتبر المشروع بعد فواتها مصدقا عليه كما يعتبر وكأنه قد صدر.

ومن هذا كله يبين، وعلى خلاف ما يستفاد من بعض نصوص الدستور (المادتان ٥١، ٧٩ من الدستور)، أن الدستور لم يعترف لرئيس الدولة الا بحق اعتراض توقيفي لا يستطيع به تأخير صدور القانون لأجل طويل اذا صمم المجلس على إصداره وتحققت فيه الأغلبية التي يتطلبها الدستور.

فالدور الأساسي في العملية التشريعية هو لمجلس الأمة الذي يطغي دوره على دور رئيس الدولة في هذا الخصوص باعتباره المجلس المنتخب الذي يعبر عن ارادة الشعب^(٢).

الفرع الثالث

الاصدار

LA PROMULGATION

بعد الاقتراح، والمناقشة والتصويت على القانون وعدم الاعتراض عليه من رئيس الدولة، أو إذا اعترض وأصر البرلمان على موقفه من المشروع واعتبر هذا المشروع مصدقا عليه على الوجه السالف بيانه، تكون عملية التشريع قد تمت، ويكون للقانون قوته التنفيذية. غير أن القانون لا يكون قابلا لأن ينفذ فعلا الا بالاصدار الذي يضع هذه القوة التنفيذية موضع التطبيق.

(١) وتقرر صفة الاستعجال حسب نص المادة ٦٥ من الدستور بقرار من مجلس الأمة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم.

(٢) وعلى عكس ذلك فالأمير يملك حق التصديق بالمعنى الفني بالنسبة للتعديلات الدستورية كما سنرى بعد قليل.

ولكن ما هي طبيعة الاصدار؟

تذهب قلة من الفقهاء إلى أن الاصدار عمل تشريعي يشارك بواسطته رئيس الدولة مباشرة في عملية التشريع^(١).

ويرى البعض أن الاصدار ليس عملا تشريعيا، ولا عملا تنفيذيا، بل هو عمل من نوع خاص^(٢). ولكن الغالبية في الفقه الفرنسي والفقه العربي لا ترى في الاصدار عملا تشريعيا بل هو عمل تنفيذي تقوم به السلطة التنفيذية بالنسبة للقانون الذي يكون قد استكمل فعلا كيانه قبل عملية الاصدار، وما الغرض من الاصدار الا توكيد نفاذ القانون ووضع قوة نفاذه موضع التطبيق^(٣).

فالاصدار هو عمل تنفيذي يقوم به رئيس الدولة بصفته الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية. ويشهد به:

- ١ - بأن البرلمان قد أقر القانون طبقا للأوضاع الدستورية وأن القانون قد توافرت له كل الشروط ومر بكافة الاجراءات الشكلية المقررة له.
- ٢ - أن هذا القانون قد صار جزءا من النظام القانوني القائم وهو يحمل قواعد معينة هي تلك التي يعلنها قرار الاصدار.
- ٣ - أن هذا القانون قد أصبح بناء على ذلك واجب النفاذ، ولذلك فإن رئيس السلطة التنفيذية يأمر جميع أعضائها بالقيام بتنفيذه.

(١) Cf. Duguit : Traité de droit constitutionnel. Op. cit Tome.2, P. 624.

وهذا هو ايضا رأي الفقهاء الألمان Yellinek, Laband ذكرهما Carré de Malberg نفس المرجع.
(٢) وقد ذهب الى ذلك المرحوم الدكتور سيد صبري المرجع السابق ص ٣٦٢-٣٦٣.

(٣) Cf. Carré de Malberg : Op.Cit Tome.2. 404; Hauriou.M.Op Cit. P.437.

Esmein : Op. cit. Tome.2, PP. 68-69.

Burdeau : Droit Constitutionnel et institutions politiques. Paris, 1967, PP, 554;

VEDEL : Droit constitutionnel. Paris, 1946.P.589.

وانظر في الفقه العربي : عثمان خليل المرجع السابق ص ١٥٩، مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق ص ٤٨٣. عبد الفتاح حسن، المرجع السابق ص ١٩١، يحيى الجمل، المرجع السابق ص ٢١٣.

هذا هو الاصدار وهذه هي طبيعته والآثار المترتبة عليه .
وإذا رجعنا إلى دستور الكويت نجد أنه قد جعل الاصدار لرئيس الدولة
بصريح نص المادة ٦٥ التي تبدأ بقولها «للأمير حق اقتراح القوانين وحق
التصديق عليها واصدارها» .

ولكي لا تتراخى السلطة التنفيذية كثيرا في إصدار القوانين، حرص
الدستور في المادة المذكورة على أن يحدد مدة معينة يقوم فيها رئيس الدولة
بالاصدار. فنص على أن يكون الاصدار خلال ثلاثين يوما من تاريخ رفع
القوانين إلى الأمير من مجلس الأمة، وتخفض هذه المدة إلى سبعة أيام في حالة
الاستعجال بقرار من مجلس الأمة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم ولا
تحسب الأيام الرسمية من مدة الاصدار^(١).

ويكون الدستور بذلك قد وحد بين مدة التصديق ومدة الاصدار بحيث
أنه متى انقضت هذه المدة دون أن يطلب رئيس الدولة إعادة النظر ودون
تصديق صريح اعتبر القانون مصدقا عليه وصدر.

وعلى ذلك فإن اصدار القوانين ليس متروكا للسلطة التقديرية لرئيس
الدولة، وإنما هناك قيد زمني وضعه الدستور، وبمرور المدة المحدودة دون
اعتراض الأمير على مشروع القانون يصير المشروع مصدقا عليه ويصدر.
وقد جرى العمل على أن يتم التصديق والاصدار في آن واحد وبذات
الأداة. فلو نظرنا إلى صياغة ديباجة أي قانون من القوانين التي صدرت
لرأيناها على الوجه الآتي:

« . . . بعد الاطلاع على الدستور، وافق مجلس الأمة على القانون الآتي
نصه، وقد صدقنا عليه وأصدرناه» .

ثم تلى ذلك نصوص القانون كاملة .

(١) بعض الدساتير لا تحدد مدة معينة للاصدار مثل الدستور المصري الصادر عام ١٩٢٣ ودستورها
الصادر عام ١٩٦٤ . وقد وفق المشرع الدستوري في الكويت حين حدد موعدا للاصدار وسد
الباب أمام خشية أن تتراخى السلطة التنفيذية كثيرا في اصدار القوانين، وما يجره ذلك من
إثارة لمسئوليتها السياسية وكثرة الازمات .

ولما كان الأمير يمارس سلطاته بواسطة وزرائه وفقا للمادة ٥٥ من الدستور،-وجب أن يوقع رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص أو الوزراء المختصون إلى جانب الأمير على القانون الذي يشمل الإصدار^(١).

الفرع الرابع النشر

LA PUBLICATION

النشر عملية مادية تقوم بها السلطة التنفيذية. فالقانون الذي أقره مجلس الأمة وصدق عليه الأمير وأصدره يكون واجب التنفيذ، ولكنه لكي ينفذ على الكافة لا بد أن يحمل إلى علمهم. ووسيلة ذلك النشر في الجريدة الرسمية للدولة وهي جريدة «الكويت اليوم».

ولا يغني عن النشر في الجريدة الرسمية، نشر القانون بواسطة الإذاعة أو التلفزيون أو الجرائد العادية.

وبمجرد النشر في الجريدة الرسمية وحلول ميعاد نفاذ القانون يفترض علم كافة الأفراد به ولا يقبل بعدئذ من أحد الادعاء بالجهل بالقانون المنشور. وهذا يعني أن نشر القانون وحلول الميعاد المحدد للعمل به يعتبر قرينة قانونية قاطعة لا يجوز اثبات عكسها على علم الكافة بالقانون وفحواه، وبالتالي على قابليته للنفاذ في مواجهة الناس جميعا.

وقد عرضت لموضوع النشر المادتان: ١٧٨، ١٧٩ من الدستور الكويتي. فتقضى المادة ١٧٨ بأن «تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها. ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها. ويجوز مد هذا الميعاد أو قصره بنص خاص في القانون».

(١) ويلاحظ أن العمل قد جرى - لفترة معينة - على أن يحمل القانون عند إصداره توقيع الأمير وحده، وهو مالا يتفق مع نص المادة ٥٥ من الدستور.
أنظر عبد الفتاح حسن، المرجع السابق ص ١٩٢، وانظر يحيى الجمل هامش (١) صفحة ٢١٥.

وتقول المادة ١٧٩ : « لا تسرى أحكام القوانين الا على ما يقع من تاريخ العمل بها. ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبل هذا التاريخ. ويجوز في غير المواد الجزائية النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة».

ويستفاد من مفهوم هذين النصين ما يأتي:

١- أن نشر القانون الذي تم اصدااره خلال أسبوعين تبدأ من تاريخ الاصدار، واجب على السلطة التنفيذية. وذلك بحكم الدستور وقد يترتب على الاخلال به جزاء سياسي هو اثاره مسئوليتها السياسية أمام مجلس الأمة.

هذا فضلا عن أن الكافة لا يكون علمها قد اتصلت بالقانون، ومن ثم فانها لا يمكن أن تطالب باتباع أحكام قانون لا تعرفه، ولا يفترض أنها تعرف عنه شيئا^(١).

٢- اذا نشر القانون فعلا، فانه لا يعمل به فور نشره، بل يعمل به كأصل عام بعد شهر من تاريخ نشره. ويلاحظ هنا أن الدستور لم يقل ثلاثين يوما وانما قال شهرا وهو ما يؤدي إلى نفاذ القانون بعد ثمانية وعشرين يوما أو واحد وثلاثين يوما أو بين ذلك حسب أيام الشهر الذي نشر فيه القانون.

٣- غير أن الأصل العام الذي نص عليه الدستور وهو مدة الشهر، لا يطبق الا عند سكوت القانون عن النص صراحة على العمل به بعد فوات مدة أقصر أو أطول من فترة الشهر، بمعنى أن القانون يستطيع أن ينص على أن يعمل به بعد فوات مدة أطول من مدة الشهر أو أقصر منها، أو حتى على نفاذه فورا، وكل ما اشترطه الدستور في هذا الخصوص هو أن ينص القانون صراحة على ذلك، فإن لم ينص القانون على شيء طبق الأصل العام واعتبر معمولا به بعد شهر من تاريخ نشره.

٤- الأصل عدم رجعية القوانين، وأن القوانين لا تسرى أحكامها الا على

(١) يلاحظ هنا أن النشر شرط لنفاذ القانون تجاه الأفراد، غير أن ذلك لا يعني أن القانون يتجرد قبل ذلك من كل قوة تنفيذية. فالجهاز التنفيذي يلزم باحترام القانون متى تم اصدااره، وعليه يكون للأفراد الاستفادة من قانون لم ينشر، إذا قدروا أن لهم مصلحة في ذلك.

الوقائع التالية عليها، ولكن الدستور أجاز الخروج على هذا الأصل
بثلاثة قيود:

- أن ينص القانون صراحة على ذلك.
 - ومثل هذا النص يجب أن يكون مجلس الأمة قد أقره بأغلبية خاصة هي أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم.
 - أن هذه الرجعية لا تجوز الا في غير المواد الجزائية، فالقانون الجزائي لا يجوز تطبيقه بأثر رجعي بأية حالة ومهما كانت الأغلبية التي تقرر ذلك^(١).
- وما أتت به المادة ١٧٩ من الدستور في هذا الخصوص هو تكملة لنص المادة ٣٢ منه التي تقضي بأنه: «لا جريمة ولا عقوبة الا بناء على قانون، ولا عقاب الا على الأفعال اللاحقة للعمل بالقانون الذي ينص عليها».
- وبتمام النشر يدخل القانون ميدان التطبيق العملي ويختلط بحياة الجماعة إلى أن يعدل أو يلغى.

وبهذا نكون قد انتهينا من صور مساهمة الأمير في مجال وضع القوانين العادية، وننتقل الآن إلى دراسة مشاركة الأمير في مجال التعديلات الدستورية.

المطلب الثاني

المشاركة في مجال التعديلات الدستورية

إذا كان الأمير لا يملك في مجال القوانين العادية سلطة تشريعية حقيقية، وكان مجلس الأمة هو صاحب الدور الأساسي الذي يطغى على دور الأمير في هذا المجال، وذلك على الوجه الذي سبق وأن بيّناه، فانه على عكس ذلك نجد أن الأمير يملك سلطة تشريعية حقيقية في مجال التعديلات الدستورية.

ففضلا عن أن الأمير يملك حق اقتراح تعديل الدستور فان الدستور قد جعل للأمير حق التصديق بالمعنى الفني في هذا المجال بحيث يكون دوره

(١) هذا مع مراعاة تطبيق قاعدة القانون الاصلح للمتهم ومجال دراستها القانون الجزائي.

مساويا لدور مجلس الأمة، فلا يصدر التعديل الا إذا وافقت عليه إرادتان،
إرادة مجلس الأمة وإرادة رئيس الدولة.

فتصديق الأمير في هذا المجال شرط أساسي لصدور التعديل، لأن عدم موافقته على التعديل وامتناعه عن التصديق تعني وأد اقتراح التنقيح ونهايته، فلا يمكن لمجلس الأمة على الاطلاق أن يتغلب على إرادة الأمير أيا كانت الأغلبية المتحققة فيه، وأيا كان عدد المرات التي يصر فيها المجلس على التعديل.

وهكذا نجد أن الأمير يشارك على قدم المساواة مجلس الأمة في مجال التعديلات الدستورية، وأنه يملك سلطة تشريعية حقيقية في هذا الخصوص، ذلك لأن له في هذا الصدد حق تصديق مطلق وكامل. وذلك على خلاف مشروعات القوانين العادية، التي لا يملك بصددها سوى حق اعتراض توقيفي يجوز تخطيه باجراءات معينة وأغلبية خاصة كما سبق القول^(١).

وبهذا نكون قد انتهينا من دراستنا لدور الأمير في العملية التشريعية في مجال القوانين العادية من ناحية، وفي مجال التعديلات الدستورية من ناحية أخرى، وننتقل الآن إلى دراسة العنصر الثاني من عناصر السلطة التشريعية وهو مجلس الأمة.

المبحث الثاني مجلس الأمة

L'ASSEMBLÉE NATIONALE

تمهيد وتقسيم:

بعد أن درسنا في المبحث السابق «الأمير» كعنصر من عناصر السلطة التشريعية، وعرفنا مدى وحقيقة الدور الذي يقوم به في مجال التشريع، فاننا يجب ان نتناول مجلس الأمة بالدراسة فنلقي نظرة شاملة عليه.

(١) لمزيد من التفصيلات أنظر ص ٤٧٣ وما بعدها من هذه الدراسة.

وهذه النظرة الشاملة قد نحيط بها إذا نحن عرضنا:

أولاً: لتكوين مجلس الأمة ونظام انتخاب أعضائه .

ثانياً: لمجلس الأمة في بنائه الداخلي واجراءات العمل أمامه .

ثالثاً: لضمانات العمل البرلماني .

رابعاً: لاختصاصات مجلس الأمة .

وتتناول بالدراسة كل من هذه الموضوعات في مطلب على حدة:

المطلب الأول

تكوين مجلس الأمة ونظام انتخاب أعضائه

تمهيد وتقسيم:

يتكون البرلمان الكويتي من مجلس واحد. ذلك أن دستور الكويت قد صرف النظر عن نظام المجلسين وأخذ في تنظيمه للسلطة التشريعية بنظام المجلس النيابي الواحد.

ويتألف مجلس الأمة الكويتي من نوعين من الأعضاء:

أولاً: أعضاء يأتون عن طريق التعيين: فقد نصت الفقرة الثانية من المادة ٨٠ من الدستور على أن «يعتبر الوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم». وبما لا يشك فيه أن ذلك لا يتفق وفكرة كمال شعبية المجالس النيابية وهو أمر لا مندوحة معه من ضابطين: - أولهما: وضع حد أعلى لعدد الوزراء سواء كانوا وزراء عاديين أو وزراء دولة وهو ما قررتة العبارة الأخيرة من المادة ٥٦ بقولها «لا يزيد عدد الوزراء جميعاً على ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة». وبهذا التحديد لا يكون هنالك خوف من اغراق مجلس الأمة (وعدد أعضائه أصلاً خمسون عضواً) بأعضاء غير محددى الغدد من الوزراء المعينين من خارج المجلس مما يخشى معه المساس بشعبية المجلس النيابي أو بأهمية قراراته^(١).

(١) المذكرة التفسيرية للدستور تحت عنوان «جعل الدستور حجر الزاوية في كفالة الاستقرار في الحكم».

- اما الضابط الثاني : فهو اشتراط الا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة باحدهم^(١)، أو على موضوع عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء^(٢).
ثانيا: أما النوع الثاني فهم الأعضاء الذين يأتون عن طريق الانتخاب العام السري المباشر وفقا للأحكام التي بينها قانون الانتخاب وعددهم خمسون عضوا^(٣).

فما هي المبادئ الأساسية التي تحكم انتخاب هؤلاء الأعضاء ؟
إن التسلسل المنطقي للأمور يتطلب أن نعرض في هذا الشأن:

- أولا : لتنظيم حق الترشيح.
- ثانيا : لتنظيم هيئة الناخبين.
- ثالثا : لعملية الانتخاب.
- رابعا : لجرائم الانتخاب.
- خامسا : للفصل في صحة العضوية.

الفرع الأول

تنظيم حق الترشيح

L'ORGANISATION DE DROIT D'ÉLIGIBILITÉ

يعتبر الترشيح من أهم عمليات الانتخاب. لذلك اهتم الدستور الكويتي بتنظيم حق الترشيح، وأحال إلى قانون الانتخاب بتكملة هذا التنظيم. وعندما نتعرض لكيفية تنظيم حق الترشيح لعضوية مجلس الأمة نتناول أمرين:

- أهلية الترشيح.
- شروط واجراءات استعمال حق الترشيح.

(١) المادة ١٠١ من الدستور.

(٢) المادة ١٠٢ من الدستور.

(٣) المادة ٨٠ من الدستور.

أهلية الترشيح : L'éligibilité

لكي يكون الفرد أهلا للترشيح لعضوية مجلس الأمة استلزم الدستور وقانون الانتخاب ضرورة أن تتوافر فيه شروط معينة هي :

أ- أن تتوافر فيه شروط الناخب وفقا لقانون الانتخاب:

المرشح لعضوية مجلس الأمة يجب أن يستوفي أولا شروط الناخب كما حددها قانون الانتخاب والتي ستحدث عنها بعد قليل. ولعل من أهم هذه الشروط أن يكون المرشح من الذكور، مما ترتب عليه ليس حرمان المرأة من حق الانتخاب فقط بل من ترشيح نفسها لعضوية مجلس الأمة أيضا، وبالتالي حرمانها من تولي منصب الوزارة لعدم توافر شروط الوزير فيها. كما أن القانون قد اشترط أن يكون اسم المرشح مدرجا في جدول الانتخاب^(١). بمعنى أن المرشح لا يكفيه أن يكون متمتعا بحق الانتخاب بل يجب أن يكون قبل كل شيء ناخبا^(٢).

ب- أن يكون كويتي الجنسية بصفة أصلية:

إذا كان القانون قد أجاز للمواطن الذي تجنس بالجنسية الكويتية أن يكون ناخبا بعد أن يمر بفترة اختبار Stage de civisme هي عشرون سنة، بمقتضى الفقرة الأولى من المادة السادسة من قانون الجنسية الكويتي، فمن الملاحظ أن الدستور قد أورد في مادته ٨٢ من بين الشروط التي يجب توافرها في عضو مجلس الأمة شرط الجنسية الكويتية «بصفة أصلية وفقا للقانون». وهذا الحكم يكون الدستور قد منع المتجنس من ممارسة حق الترشيح لعضوية مجلس الأمة أيا كانت المدة التي مضت، أو التي تمضي على تجنسه. كما أن قانون الجنسية قد نص في الفقرة الأخيرة من مادته ٦ على حرمان المتجنس من «حق الترشيح أو التعيين في أية هيئة نيابية». فالكويتي بالتجنس، أيا كان سبب التجنس، ليس له حق الترشيح لعضوية مجلس الأمة اطلاقا مهما طال الأمد على تجنسه.

(١) المادة ١٩ من قانون الانتخاب.

(٢) ليس كل من يتمتع بحق الانتخاب يكون ناخبا فالذي يتمتع بحق الانتخاب يتعين أن يكون مقيدا في أحد الجداول الانتخابية لكي يتمكن من استعمال حقه، أي أن يكون ناخبا.

ومن ثم فإن حق الترشيح لعضوية مجلس الأمة مقصور على من هو كويتي الجنسية بصفة أصلية وفقا للمواد ١، ٢، ٣ من قانون الجنسية وهو المرجع في تحديد معنى هذا الاصطلاح^(١).

والحق أن المادة ٨٢ من الدستور الكويتي قد أدت الى التفريق بين الوطني الاصلي والوطني بالتجنس تفريقا لا نلاقه عادة في الدول الديمقراطية. ذلك ان أغلبية الدساتير في هذه الدول تكتفي باشتراط أن يمر المتجنس بفترة تحدد بعدد معين من السنين تعتبر فترة اختبار وتمرين على الولاء للجنسية الجديدة Stage de Civisme قبل أن تسمح له بممارسة حق الترشيح لعضوية المجلس النيابي^(٢).

ونرى أن المشرع الكويتي قد أخطأه التوفيق فيما ذهب اليه من حرمان المتجنس من حق الترشيح لعضوية مجلس الأمة حرمانا مطلقا ولدى الحياة. فضلا عن ردود الفعل والعقد النفسية التي تكون آثارها خطيرة على المواطن المتجنس وعلى البلد فان هذا الموقف من المشرع الدستوري فيه اهدار للمبادئ الديمقراطية لما يترتب عليه من تصنيف دائم للمواطنين في البلد الواحد إلى فئتين:

- فئة سامية من المواطنين الكاملين الذين يتمتعون بكافة الحقوق السياسية.
- فئة دنيا من المواطنين الناقصين الذين لا يتمتعون بحق الترشيح والمشاركة في السلطة مدى الحياة^(٣).

(١) سبق وأن بينا من هم الكويتيون بصفة أصلية عند الحديث عن شروط الوزير، أنظر ص ٣٤٧، ٣٤٨ من هذه الدراسة.

(٢) ومن أمثلة ذلك أن المادة ٤ من قانون الانتخاب الفرنسي الصادر بالمرسوم رقم ٩٩٨ - ٥٨ بتاريخ ٢٤ أكتوبر ١٩٥٨ والمعدل بالمرسوم رقم ١٠٢٧ / ٥٨ والمكمل بالمرسوم رقم ٢٢٤ / ٥٩ والقانون رقم ١٤٤٧ / ٦١ تحدد هذه المدة بعشر سنوات تحسب من تاريخ صدور منح الجنسية، وقد حددت المادة ١١ من قانون الجنسية الليبي رقم ١٧ لسنة ١٩٥٤ هذه المدة بعشر سنوات لأبناء الدول العربية وخمس عشرة سنة بالنسبة للاجانب الاخرين من تاريخ اكتسابهم الجنسية.

(٣) طبقا لأحكام قانون الجنسية يكون المولود لآب كويتي بالتجنس يعتبر كويتيا أصليا. أما إذا اكتسب الوالد الجنسية بعد ولادة ابنه فان ذلك الابن لا يعتبر كويتيا أصليا بل متجنسا. وعلى ذلك فلوافترضنا أن شخصا متزوجا من امرأتين وضعت الاولى مولودها قبل تجنسه بيوم واحد =

ونحن نأسف لهذا الموقف من المشرع في الكويت، لما فيه من تعارض مع أبسط مبادئ الديمقراطية من ناحية، ولأن المجتمع السياسي متى ما يقر ضم فرد أجنبي إليه فإن في هذا القرار حكماً على صلاحيته كمواطن من ناحية أخرى. ثم إن ربط الاخلاص والشعور الوطني للفرد بحالة كونه وطنياً أو أصيلاً هو ربط غير محكم، فكثير من الأفراد مواطنين أصليين في دول مختلفة يدينون بالولاء والاخلاص لدول أخرى^(١).

لذلك كنا نود أن يتخذ المشرع الكويتي الموقف الذي تتخذه أغلبية الدساتير في البلاد الديمقراطية ويكتفي بتحديد فترة اختبار وتعيين على الولاء للمجسية الكويتية يكون بعدها للمتجنس ممارسة حق الترشيح لعضوية مجلس الأمة. فمما لا شك فيه أن في مثل ذلك نوعاً من التوفيق ما بين مبادئ الديمقراطية ومبدأ ضرورة الاندماج في الوطن الجديد والاخلاص له حتى يمكن المساهمة في الحياة السياسية على نحو يتمشى والصالح العام.

جـ - شرط السن :

هنالك دساتير لا تفرق بين سن الناخب وسن النائب ومنها الدستور الانجليزي، وهنالك دساتير تفرق بين سن الناخب وسن النائب ومنها: الدستور المصري لسنة ١٩٢٣، والدستور الليبي لسنة ١٩٥١ (المادة ١٠٣)، والدستور البحريني (الفقرة ٥ من المادة ٤٤). فجميع هذه الدساتير جعلت سن الناخب ٢١ عاماً وسن النائب ٣٠ عاماً. أما في فرنسا فهذه السن محددة بواحد وعشرين سنة للناخب و٢٣ سنة للنائب^(٢). ولقد سار الدستور الكويتي

ووضعت الثانية مولودها بعد تجنسه بيوم كان الابن الأول كويتي بالتجنس وبالتالي فهو مواطن ناقص لا يتمتع بحق الترشيح والمشاركة في السلطة مدى الحياة وكان الثاني كويتياً أصلياً، أي فرداً من أفراد الفئة السامية من المواطنين الكاملين الذين يتمتعون بكافة الحقوق السياسية، في نفس الوقت الذي يكون فيه والده من فئة المواطنين الناقصين الذين لا يتمتعون بحق ترشيح أنفسهم للمجالس النيابية.

(١) واليهود خير مثال يساق بهذا الصدد.

(٢) Article 2 de L' ordonnance N' 58 - 998 du 24 octobre 1958. Portant loi organique

rékatuve aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilité parlementaire.

Voir : Journal officiel du 25 octobre 1958.

العضو المنتخب في مجلس الأمة. ولعل هذه الحقيقة هي التي دفعت بالدساتير الملكية إلى أن تنص صراحة على عدم جواز أن يلي الوزارة أحد أعضاء البيت المالكة^(١).

هـ - أن لا يكون المرشح من رجال القضاء أو النيابة العامة أو رئيسا للجنة من لجان الناخبين أو عضوا فيها:

ضمانا لسلامة الانتخاب وحرية والبعد بلجانه عن الشبهات قررت المادة ٢٢ من قانون الانتخاب أنه: «لا يجوز لرجال القضاء والنيابة العامة ترشيح أنفسهم الا إذا استقالوا مقدما من وظائفهم.

كما لا يجوز لرؤساء لجان قيد الناخبين أو أعضائها ترشيح أنفسهم في دائرة عمل هذه اللجان ما لم يكونوا قد تنحوا عن الاشتراك في أعمالها^(٢). فوفقا لهذا النص. لا يجوز لرجال القضاء والنيابة ترشيح أنفسهم الا إذا استقالوا أما بالنسبة لرؤساء لجان القيد وأعضائها فهم وان كان لهم ترشيح انفسهم في غير دائرة عمل اللجان التي هم رؤساء لها أو أعضاء فيها. فلا يجوز لهم أن يرشحوا أنفسهم في دائرة عمل اللجان المذكورة الا إذا كانوا قد تنحوا تماما عن الاشتراك في أعمالها.

و- إجادة اللغة العربية قراءة وكتابة:

هذا الشرط غير وارد بالنسبة للناخب، ولكنه شرط ورد بالمادة ٨٢ من الدستور بالنسبة للنائب. فاشترط المشرع أن يكون المرشح مجيدا للغة العربية قراءة وكتابة. والاجادة تبعد عن المعرفة العادية للغة وتقرب من التعمق فيها. وبعبارة أخرى تعني الاجادة الإلمام بالأصول والقواعد العامة للغة العربية. ومن ثم فلا يجوز لغير الملمين بأصول اللغة العربية وقواعدها العامة ترشيح أنفسهم لعضوية مجلس الأمة.

والحقيقة أن هذا الشرط غير مطبق في الحياة العملية، وكفينا الاستماع

(١) انظر على سبيل المثال المادة ٨٢ من الدستور الليبي الصادر سنة ١٩٥١ والمادة ٥٩ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣.

(٢) معدلة بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٦٣.

إلى الخطب المكتوبة التي ألقاها بعض رؤساء مجلس الأمة في مناسبات مختلفة، لكي ننفذ على هذه الحقيقة. ولعل التساهل في التحقق من توافر هذا الشرط هو سبب من أسباب ضعف وهبوط المستوى الثقافي لأعضاء المجلس النيابي الذي يسن قوانين الدولة ويناقش ميزانيتها ويراقب سياسة الحكومة الخارجية والداخلية ويقف منها موقف الفاحص المحاسب.

ثانيا - إجراءات وشروط ممارسة الترشيح:

Conditions d'exercice du droit d'éligibilité

متى توافرت في الفرد الشروط السابقة كان أهلا لأن يمارس حق الترشيح وفقا لإجراءات وشروط معينة:

فمن شروط النيابة أن يرشح الفرد نفسه لها ويسمى هذا الشرط في الاصطلاح الفرنسي *déclaration de candidature* ، وهو يتحقق بأن يقدم من توافرت فيه شروط الترشيح طلبا كتابيا إلى مخفر الشرطة بمقر الدائرة الانتخابية التي يريد أن يرشح نفسه فيها^(١).

ويشترط لصحة الطلب :

- ١ - أن يقدم خلال الميعاد المحدد للترشيح . أي خلال ساعات العمل الرسمي في الأيام العشرة التالية لنشر المرسوم في حالة الانتخابات العامة، أو التالية لنشر القرار بالدعوة للانتخاب في حالة الانتخابات التكميلية^(٢).
- ٢ - أن يكون طلب الترشيح مصحوبا بتأمين قدره خمسون دينارا أو الايصال الدال على دفع هذا المبلغ في الخزانة العامة^(٣). وهذا التأمين يرد إلى المرشح إذا نجح في الانتخابات أو إذا لم ينجح ولكنه حاز في الانتخابات عشر الاصوات الصحيحة التي أعطيت على الأقل. أما إذا لم يحصل المرشح على هذه النسبة

(١) مادة ٢٠ من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢ في شأن انتخابات أعضاء مجلس الأمة منشور بالجريدة الرسمية السنة الثامنة، العدد ٤٠٢ الصادر في ١٣/١/١٩٦٢ ص ١ وما بعدها والمعدل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٦٣ والقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٦٦.

(٢) مادة ٢٠.

(٣) مادة ٢١.

من الاصوات الصحيحة أو اذا عدل عن ترشيح نفسه ضاع عليه مبلغ التأمين الذي دفعه وخصص للأعمال الخيرية التي يقررها وزير الشؤون الاجتماعية والعمل، وهذا هو ما قرره المادة ٢١ من قانون الانتخاب. والحكمة في اشتراط هذا الضمان المالي لصحة الترشيح هي التخلص من الترشيحات غير الجدية، ذلك أن تقديم المرشح لهذا الضمان المالي يقيم دليلا على جدية الترشيح، وهو اجراء متبع في أغلب الدول^(١). بل ان بعض الدساتير تذهب إلى أبعد من ذلك فنشترط لصحة الترشيح أن يزكي المرشح عدد من الناخبين المسجلين في سجل الانتخاب بالدائرة، غير أن هذه الطريقة متقدمة لأنها تؤدي إلى التعقيد وتعارض مع سرية الانتخاب^(٢).

هذان هما الشرطان اللذان استلزمهما القانون لصحة طلب الترشيح. وتسجل طلبات الترشيح المستوفية لشروطها القانونية بحسب وقت تقديمها في دفتر خاص وتعطى ايصالات عنها ويجوز لكل ناخب الاطلاع على تلك الدفاتر. ويجزر كشف بأسماء المرشحين لكل دائرة ويعرض في الأماكن المخصصة لعرض جداول الانتخاب (المادة ٢٥).

ويجوز لكل مرشح أن يعين له مندوبا وعليه أن يقدم اسم ذلك المندوب إلى المخفر المختص قبل موعد الانتخاب بثمان وأربعين ساعة على الأقل (المادة ٢٧). كما أن للمرشح دائما حق الدخول في قاعة الانتخاب، وله أن يوكل في ذلك أحد الناخبين بالدائرة الانتخابية، ويكون التوكيل كتابة (المادة ٣٠).

هذا وتشترط قوانين الانتخاب في بعض الدول أن يقيم المرشح للنيابة في الدائرة الانتخابية التي يرشح نفسه فيها مدة معينة بحجة أن يكون على بينة من أمورها ومن ثم يحسن تمثيله لها^(٣). ولكن قانون الانتخاب في الكويت لا يأخذ بهذا الشرط. ولقد أحسن المشرع الكويتي باستبعاد هذا الشرط. فقد لا يوجد

(١) يودع المرشح في مصر ضمانا ماليا قدره ١٥٠ جنيها انقص الى ٥٠ سنة ١٩٥٦ ثم الى عشرين سنة ١٩٦٣. وفي ليبيا مائتي جنية، وفي لبنان ثلاثة الاف ليرة وكان في العراق ١٠٠ دينار.
(٢) من الدول التي أخذت بهذه الطريقة ليبيا. أنظر المادة ١٩ من المرسوم الملكي بقانون رقم ٦ لسنة ١٩٦٤ في شأن قانون الانتخاب.

(٣) ومن أمثلة هذه القوانين: قوانين الانتخاب المصرية الصادرة في سنة ١٩٢٣، ١٩٢٥ وسنة ١٩٣٠. أنظر للدكتور مصطفى كامل. منوه عنه، ص ٣٣٣.

بين المقيمين في الدائرة الانتخابية من يصلح لتمثيلها، فاشتراط اقامة المرشح في الدائرة قد يؤدي إلى انتخاب غير الكفاء.

ولكن هل يجوز أن يرشح الفرد نفسه في أكثر من دائرة انتخابية؟
تجيب على ذلك المادة ٢٢ من قانون الانتخاب بقولها:

«ولا يجوز أن يرشح أحد نفسه في أكثر من دائرة انتخابية. وإذا تبين أنه مرشح في أكثر من دائرة وجب عليه التنازل عن ترشيح نفسه فيما زاد عن دائرة واحدة قبل اغلاق باب الترشيح فإذا لم يفعل اعتبر ترشيحه في جميع الدوائر كأن لم يكن».

ويجوز لكل مرشح أن يتنازل عن الترشيح، وقد تولت المادة ٢٤ من قانون الانتخاب بيان ذلك فاشتطت أن يكون ذلك التنازل كتابة في مخفر الشرطة الذي قدم فيه طلب الترشيح وذلك قبل ميعاد الانتخاب بأربعة أيام على الأقل، وبدون التنازل أمام اسمه في كشف المرشحين، كما يعلن يوم الانتخاب بعرضه على باب اللجان الانتخابية في الدائرة».

ولقد نص القانون على أن تنتخب كل دائرة عضوين^(١). ولكن ما الحكم إذا لم يتقدم إلا مرشحان في دائرة انتخابية معينة؟

تشتط بعض الدساتير التي تأخذ بطريقة الانتخاب الفردي في مثل هذه الحالة اجراء الانتخاب وذلك لأنه يجب أن يعلن بصورة واضحة أن المرشح يلقي تأييدا حقيقيا^(٢).

أما في الكويت فقد قررت المادة ٢٥ من قانون الانتخاب فوز المرشح أو المرشحين بالتزكية دون الخوض في معركة انتخابية فهذه. المادة تقول «إذا لم يتقدم في دائرة انتخابية من المرشحين ترشيحا صحيحا أكثر من العدد المطلوب انتخابه، أعلن وزير الداخلية فوز هؤلاء المرشحين بالعضوية دون حاجة إلى اجراء الانتخاب في الدائرة. وغنى عن البيان أن هذا الحكم واجب التطبيق سواء كانت الانتخابات عامة أم تكميلية».

(١) تنتخب كل دائرة عضوين وفقا للتعديل الجديد وكان القانون ينص على ان تنتخب كل دائرة خمسة اعضاء.

(٢) ومن امثلتها دستور مصر الصادر سنة ١٩٣٠ أنظر مصطفى كامل، ص ٣٣.

وأخيراً فقد اهتم قانون الانتخاب بحماية المرشح من خطر المنافسة غير المشروعة فنص في مادته ٤٤ على أنه «يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تجاوز مائة دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين . . . كل من نشر أو أذاع بين الناخبين أخباراً غير صحيحة عن سلوك أحد المرشحين أو أخلاقه بقصد التأثير في نتيجة الانتخاب».

الفرع الثاني تنظيم هيئة الناخبين

نعرض هنا لامرين:

- أهلية الانتخاب.

- مواعيد الانتخاب.

أولاً - أهلية الانتخاب:

نعرض هنا بإيجاز تام للتكييف القانوني لطبيعة الانتخاب، الانتخاب العام والمقيد، موقف المشرع في الدول المختلفة من تحديد هيئة الناخبين، وموقف المشرع الكويتي من تحديد هذه الهيئة.

(أ) التكييف القانوني لطبيعة الانتخاب وأثر ذلك على تحديد جماعة الناخبين:

ظهر في ظل الثورة الفرنسية اتجاهاً: الأول أوجس خيفة من الجماهير وحاول استبعاد الدهماء عن المشاركة في السلطة. وذلك عن طريق تضيق دائرة الانتخاب وتقليل عدد أفراد هيئة الناخبين. والثاني يحاول توسيع دائرة الانتخاب لتشمل أكثر الأفراد بحيث يكون الاقتراع العام وسيلة سياسية لاستناد السلطة في النظام.

وذهب كل فريق يحاول إيجاد التبريرات التي تسند وجهة نظره. ومن أهم هذه التبريرات محاولة تحديد جماعة الناخبين عن طريق التكييف القانوني لطبيعة الانتخاب^(١).

(١) للوقوف على النقاش الذي دار حول هذا الموضوع والحجج والردود عليها راجع: =

ولقد برر أنصار الانتخاب العام وجهة نظرهم «بنظرية أن الانتخاب حق شخصي» ("Théorie de (L'électorat droit individuel) لصيق بطبيعة الفرد ولا يمكن فصله عنه. وهذه النظرية لصيقة بنظرية السيادة الشعبية La théorie de la souveraineté populaire التي تجذورها الأولى في كتابات روسو كما عرضها في كتابه العقد الاجتماعي^(١)، والتي بمقتضاها يحتفظ كل فرد بقسطه من السيادة وإن السيادة الشعبية ليست في نهاية المطاف إلا مجموع هذه الاقساط، ومن ثم فهي مملوكة لمجموع الارادات الفردية^(٢). وما دام كل فرد مالكا لقسط من السيادة فلا نستطيع أن ننكر عليه حق الانتخاب باعتباره حقا شخصيا لصيقا بصفته الانسانية ومظهرها حيا للمشاركة في السلطة وتكوين الارادة العامة. ومن ثم وجب أن يكون الانتخاب عاما غير مقيد وحرًا غير اجباري.

كما ذهب أنصار فكرة الانتخاب المقيد إلى تبرير ذلك بنظرية أن الانتخاب وظيفة اجتماعية (Théorie de L' (électorat - fonction) يمارسها الافراد وليس حقا شخصيا. وهذه النظرية مشتقة من نظرية السيادة للأمة théorie de la souveraineté nationale ولصيقة بها أشد الالتصاق^(٣). فالسيادة

Duverger. op. cit., 11 ém édit, pp. 97 et suivi. =

A. Hauriou. op. cit. pp. 253 et Suivi.

M. Hauriou, op. cit. pp. 565 et Suivi.

CF. André Hauriou. op. cit. 253, 217, 318, 319, 320. (١)

(٢) كتب روسو في الفصل الأول من الكتاب الثالث من مؤلفه العقد الاجتماعي.

Le Contrat Social:

- Supposons que l'État soit composé de dix mille citoyens le Souverain ne peut être considéré que Collectivement et en corps, mais chaque particulier, en qualité sujet, est considéré comme individu. Ainsi Le souverain est au sujet comme dix mille est à un: 'c'est-à-dire que chaque membre de l'état' a pour sa part que la dix millième partie de L'autorité souveraine, quoiqu'il lui soit soumis tout entier-. Citation ibide P. 318.

CF. André Hauriou : op.cit., PP. 253, 315, 316, 317. (٣)

= وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أن نظرية السيادة للأمة تجذورها في أفكار روسو

ليست مملوكة لمجموع الارادات الفردية، ولكنها تكمن في الأمة بصفتها شخصا معنويا، الا أن الأمة لا يمكنها ممارسة هذه السيادة الا بواسطة ممثلها. ويقتصر دور الأفراد على تعيين هؤلاء الممثلين عن طريق الانتخاب، الا أنهم حين يقومون بهذه المهمة لا يمارسون حقا شخصا بل يؤدون وظيفة اجتماعية.

فالانتخابات هي وظيفة عامة كسائر الوظائف بل هي أهمها، لذلك يجب أن يناط بممارستها للاكفاء من أفراد الشعب وهم مكلفون باداء هذه الوظيفة، ومن ثم يجب أن يكون الانتخاب مقيدا والتصويت اجباريا. وهكذا فإن الانتخاب المقيد لا يتعارض - وفقا لنظرية الانتخاب وظيفية- اجتماعية - ولا يتنافى مع كون السيادة للأمة^(١). وعلى ذلك فلا غرو في أن نجد الدستور

= Jean. Jacques Rousseau كما عرضها في مؤلفه العقد الاجتماعي. صحيح أن الفكرة تجدها اشارات عدة في كتابات بعض التيلوجيين Théologiens أمثال Saurez, Bellamin الذي قال بان السيادة لا يمكن أن تكون ملكا لشخص ولكنها ملك للمجموع، كما نجد نفس الفكرة في تصريحات Philippe poi أمام المجالس الشعبية الفرنسية Les Etats Généraux عام ١٤٨٤. كما نراها في أعمال Hoppes' Monarchomaques, Loke إلا أن جان جاك روسو كان هو الأكثر دقة في التعبير عن هذه الفكرة: أنظر أندريه هوريو المرجع السابق ص ٣١٤. ومما كتبه روسو نقرأ في الفصل السادس من الكتاب الأول من مؤلفه العقد الاجتماعي ما يلي: فبعد أن شرح ميكانيكية العقد الاجتماعي كنتيجة لتناول كل فرد عن بعض حقوقه للجماعة أردف قائلا:

«à L'instant, au lieu de la personne particulière de chaque Contractant, cet acte d'association produit un corps moral et collectif, composé d'autant de membres que L'assemblée a de voix, lequel recoit de ce même acte son unité, son moi commun, sa vie et sa volonté».

(١) هذا وتجدر الإشارة أيضا إلى أن نظرية «السيادة للأمة» مع أنها تتفق مع فكرة النيابة إلا أنها لا تستلزم أن يكون النظام جمهوريا. ذلك أنه بمفهوم هذه النظرية يسمح بأن يناط بممارسة كل السيادة أو بعضها إلى ملك وراثي. ومن هنا نجد أن بعض الدساتير الملكية كاللستور الفرنسي الصادر في ٣ سبتمبر ١٧٩١ يؤكد أن الملك هو ممثل للأمة إلى جانب الجمعية الوطنية. ولعل المشرع الدستوري في الكويت كان منطوقيا مع نفسه عند ما نص في المادة ٦ من الدستور على أن السيادة للأمة ويكون بذلك قد تبني نظرية «السيادة للأمة» التي لا تتعارض وكون النظام وراثيا، على عكس نظرية السيادة الشعبية التي يستلزم منطق الأخذ بها أن يكون النظام جمهوريا. أنظر أندريه هوريو، المرجع السابق ص ٣١٩.

الفرنسي الصادر في ٣ سبتمبر ١٧٩١ الذي نص في المادتين ١، ٢ من بابه الثالث على مبدأ «السيادة للأمة» قد تبني نظرية «الانتخاب وظيفة L' éléction Fonction» حين أخذ بأهم ما يترتب عليها من نتائج، وقرر الانتخاب المقيد وعلى درجتين. وعلى عكس ذلك نجد أن الدستور الفرنسي الصادر في ٢٤ يونيو ١٧٩٣ الذي نص في مادتيه ٢٥، ٢٦ على مبدأ السيادة الشعبية، وكذلك الدستور الفرنسي للسنة الثالثة للسنة Le Constitution du 5 fructidor an III الذي نص في مادته ٢ على نفس المبدأ، قد تبني كل منهما نظرية «الانتخاب حق»، électoral droit وأخذ بأهم ما يترتب عليها من نتائج وقرر الانتخاب العام. والحق أنه على الرغم من تحمس بعض رجال الثورة الفرنسية أمثال كرومبسيير وكوندورسيه لفكرة اعتبار الانتخاب حقا شخصيا، نجد أن دستور سنة ١٧٩١ قد استبعد مبدأ التصويت العام وطبق مبدأ الانتخاب المقيد^(١). وهكذا وتبديرات ذكية من أهمها اللجوء إلى التكييف القانوني لطبيعة الانتخاب واعتباره «وظيفة اجتماعية» أمكن استبعاد الطبقات الدنيا من الشعب عن المشاركة في السلطة، وأصبح الانتخاب وسيلة سياسية للاشتراك غير المباشر في الحكم تمارسه تلك الفئة من الأفراد التي تحتل مركزا ممتازا في المجتمع السياسي، بدعوى أنها من الأكفاء والأكثر تأهيلا Plus dignes et plus aptes لممارسة أهم الوظائف الاجتماعية في الدولة وهي تعيين ممثلي الأمة Les représentants de la Nation المعبرين عن إرادتها.

هذا وقد عرف القرن التاسع عشر عدة اتجاهات تركزت حول توسيع الانتخاب أو تضيق دائرته، فذهب البعض إلى القول بأن الانتخاب حق سياسي مبعثه القانون، وذهب البعض إلى القول بأن الانتخاب سلطة قانونية مقررة للمواطن يمارسها لمصلحة المجموع، وأخيرا رأى البعض أن الانتخاب

CF. André Hauriou. Op. cit. pp. 263, 319, 689 et Suivi.

(١)

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه بالرجوع إلى كتب الفقه المكتوبة باللغة العربية لاحظنا أن بعض الفقهاء في البلاد العربية لا يجزؤون أي تفرقة بين نظرية السيادة الشعبية ونظرية السيادة للأمة وناقشون المسألة من زاوية مدلول السيادة الشعبية مما أوقعهم في شيء من اللبلة والتناقض أثناء معالجتهم هذا الموضوع، وللوقوف على هذه الحقيقة. راجع مصطفى كامل - شرح القانون الدستوري. منوه عنه أعلاه ص ٧٩ وما بعدها.

يجمع بين صفات الحق الفردي أو الشخصي ومميزات الوظيفة الاجتماعية^(١). وتشعبت مناقشات الفقهاء بهذا الصدد وحاول كل فريق تأييد وجهة نظره بالحجج والرد على حجج خصومه وأدلى كل فريق بدلوته^(٢). وما عاد لهذه المناقشات أهمية كبيرة في وقتنا الحاضر، سوى امكانية اللجوء إلى نظرية اعتبار الانتخاب حق لتبرير التوسع التدريجي للانتخاب، واللجوء إلى نظرية اعتبار الانتخاب وظيفة اجتماعية لتبرير الزامية التصويت وجعله اجباريا.

ونرى اليوم أن الاعترافات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وواقع الحال وظروف كل دولة، تلعب دورا أعمق أثرا في تحديد جماعة الناخبين من ذلك التحليل والتكييف القانوني لطبيعة الانتخاب، وهل هو حق أم وظيفة أم سلطة قانونية.

فكلما نضج الوعي العام وارتفعت درجة الثقافة السياسية وتقدم ركب الديمقراطية وطغت موجتها كلما اتسعت دائرة الانتخاب وزاد عدد أفراد هيئة الناخبين، وكنا أمام ما يطلق عليه فقهاء القانون العام بالانتخاب العام المتساوي *Suffrage universel et égalitaire*، وكلما حدث العكس كلما ضاقت هذه الدائرة وقل عدد أفراد تلك الهيئة وكنا أمام ما يطلق عليه الانتخاب المقيد *Suffrage restreint*.

ولا بد لنا - في البند التالي - من تحليل المدلول القانوني لهذين الاصطلاحين قبل أن نعرض لموقف المشرع في البلاد المختلفة من مسألة تحديد هيئة الناخبين.

ب) الانتخاب المقيد والانتخاب العام مبدأن يحكمان هيئة الناخبين:
نلقى الآن نظرة عابرة على مدلول كل من مبدأ الانتخاب المقيد ومبدأ الانتخاب العام باعتبارهما يتحكمان في تضييق أو توسيع هيئة الناخبين.

CF. M. Hauriou: op.cit, p. 565 et suivi.

(١)

CF. Esmein et Nesard. op.cit.8 édition, T.I.PP.39 at Suivi.

(٢)

- Maurice Hauriou Précis de droit constitutionnel. op. cit, pp. 565 et Suivi

(١) الانتخاب المقيد Suffrage restreint au Censitaire :

يتفق فقهاء القانون الدستوري على أن الانتخاب يكون مقيدا اذا تطلب
المشروع في الناخب توافر شرط خاص متعلق بالقدرة المالية: كأن يشترط في
الناخب أن يكون مالكا لقدر من الثروة العقارية أو المنقولة أو صاحب دخل
معلوم أو دافعا لضريبة معينة، أو نصابا ماليا معينا Cens لمباشرة حق
الانتخاب، أو متعلق بالكفاءة العلمية: كأن يشترط المشروع أن يكون الناخب
على قدر معين من العلم أيا كان قدره حتى ولو كان مجرد الامام بالقراءة
والكتابة.

فاذا اشترط أحد هذين الشرطين أو ما هو قريب منها كان ذلك خروجا
على مبدأ الانتخاب العام وكنا أمام انتخاب مقيد.

وإلى جانب هذين الشرطين اللذين يجمع فقهاء القانون الدستوري على
اعتبارهما مغلين بمبدأ الانتخاب العام، نرى أن اشتراط دين معين أو لون معين
أو عرق معين أو جنس معين في الناخب، يؤدي إلى حرمان فئة من المواطنين من
ممارسة حقها الانتخابي بصورة دائمة، ومن ثم يبعثنا عن الانتخاب العام
ويجعل الانتخاب مقيدا.

ومما لا شك فيه أن الانتخاب المقيد وما يحاط به من تبريرات يخفي محاولة
سافرة لجعل الديمقراطية ديمقراطية طبقة معينة، والوقوف بها عند الحد الذي
يحمي فقط مصالح تلك الفئة من الأفراد التي تحتل مركزا ممتازا في المجتمع
السياسي. لذلك عدلت عنه غالبية الدول إلى مبدأ الانتخاب العام الذي يسود
الآن الغالبية من البلاد.

(٢) الانتخاب العام Suffrage Universel :

يكون الانتخاب عاما إذا لم يحرم المواطن من ممارسة الانتخاب بسبب
جهله أو فقره. وهذا ما يراه أكثر الفقهاء الذين لا يعتبرون الشروط المتعلقة
باللون أو الجنس أو الديانة محلة بمبدأ الاقتراع العام.

وفي تقديرنا أن الانتخاب العام يعني عدم حرمان المواطن من ممارسة
الانتخاب ليس بسبب فقره أو جهله فحسب بل أيضا بسبب لونه أو عرقه أو
دينه أو جنسه. فالانتخاب لا يكون عاما عندما يتعلق فيه شرط من تلك

الشروط التي يكون من شأنها حرمان فئة من المواطنين من ممارسة حقها الانتخابي بصورة دائمة. ونعني بذلك أن الانتخاب يكون عاما متى كان لكل مواطن، بلغ سن الرشد السياسي (سن معينة يختلف من بلد الى آخر) ولم يصب بمانع من موانع الانتخاب، حق ممارسة الانتخاب. هذا مع تصور وجود شروط في الناخب لا تتعارض مع مبدأ الانتخاب العام منها:

- ١ - أن يكون من رعايا البلد، أي حاملا لجنسية الدولة التي يتمتع فيها بحق الانتخاب، فالانتخاب يقتصر في كل الدول على المواطنين دون الاجانب.
- ٢ - أن يكون قد بلغ سنا معينة يطلق عليه عادة «سن الرشد السياسي»، ويعتبر بلوغ هذا السن قرينة على نضجة وادراكه لمهام الحياة السياسية وتفهمه لها. وذلك يقتضي وعيا معينا لا يتوافر قبل بلوغ سن معين.
- ٣ - كما أن من البلديهي أنه لا يتعارض ومبدأ الانتخاب العام شرط أن يكون الناخب مالكا لقواه العقلية وقت مزاوله الانتخاب. وكذلك لا يتعارض وهذا المبدأ شرط الاعتبار أو الاهلية الأدبية، كأن يشترط المشرع أن لا يكون المواطن قد صدرت ضده أحكام في جرائم معينة مخلة بالشرف ولم يرد اعتباره بعد، أو لا يكون المواطن محل تنفيذ عقوبة مقيدة للحريات صدرت ضده.

فاشترط مثل هذه الشروط السالفة الذكر لا يتعارض مع مبدأ التصويت العام ولا يخرج الانتخاب عن أن يكون عاما، لأنه لا يؤدي إلى حرمان فئة من المواطنين من ممارسة حقها الانتخابي بصورة دائمة.

هذا هو تحديد مدلول كل من مبدأ الانتخاب المقيد، ومبدأ الانتخاب العام. وننتقل الآن إلى دراسة موقف المشرع في البلاد المختلفة من تحديد هيئة الناخبين.

(٣) موقف المشرع في الدول المختلفة من تحديد هيئة الناخبين:

سبق وأن أشرنا إلى أنه في بداية الحياة الدستورية، وبدء التطور الديمقراطي، كانت هيئة الناخبين تحكمها مبادئ مضيقية، وأن القرن التاسع عشر قد عرف كفاحا سياسيا تركز حول توسيع هيئة الناخبين لتشمل أكثر

الأفراد بحيث يصبح الاقتراع وسيلة سياسية واعتيادية لاسناد السلطة في النظام الديمقراطي .

ولقد مال الاتجاه في معظم الدول نحو التوسيع التدريجي لدائرة الانتخاب حتى أصبح الانتخاب العام هو القاعدة في الدول الديمقراطية المختلفة . ولعله من المفيد أن نلقي نظرة عابرة على هذا التطور في بعض الدول التي تقوم دساتيرها على أساس المبدأ الديمقراطي ، قبل أن نعرض إلى موقف الدستور وقانون الانتخاب في الكويت من هذه المسألة ، فنتناول موقف المشرع من مسألة تحديد دائرة الناخبين في كل من : إنجلترا ، فرنسا ، أمريكا ، وفي الدول العربية .

أ- في إنجلترا: (١)

في إنجلترا حيث يتواجد البرلمان منذ سبعة قرون كان الانتخاب حتى القرن الرابع عشر انتخابا يقترب من الانتخاب العام . ومنذ ذلك التاريخ بدأت تحكمه مبادئ مقيدة أشدها قبيل صدور قانون ١٨٣٢ ، حيث انخفضت نسبة عدد الناخبين إلى ٤٪ من عدد المواطنين الذين بلغوا سن الرشد السياسي .

وفي ١٧ يونيو عام ١٨٣٢ صدر قانون يخفف من حدة الشروط المقيدة للانتخاب ، فخفض النصاب المالي المشروط لمباشرة حق الانتخاب CENS إلى ١٠ جنيهات استرلينية مما أدى إلى رفع عدد الناخبين من ٤٠,٠٠٠ إلى أكثر من ٨٠٠,٠٠٠ ناخب . ثم صدر قانون ١٨٦٧ الذي خفض بدوره النصاب المالي فارتفع عدد الناخبين إلى ٢,٠٠٠,٠٠٠ مليوني ناخب .

(١) انظر في موضوع الانتخاب في إنجلترا P. 255 A. Hauriou .

- J. Cadart: Régime électoral et régime parlementaire en Grande- Bretagne, Paris. 1948.

- Mathiot: Le régime Politique Britannique, Paris. 1955.

- M. Charlot : Les Sondage et élections Législatives Britannique, R. F. S. P. 1970, P.P. 951 et Suivi.

وفي عام ١٨٨٤ صدر قانون الغى عدم المساواة في التمثيل بين الريف والمدن، وفي عام ١٩١٨ قرر الانتخاب العام بالنسبة للرجال والنساء، غير أنه فرق ما بين الرجل والمرأة بالنسبة لسن الرشد السياسي فجعلها ٢١ سنة للرجال و٣٠ سنة للنساء. وفي عام ١٩٢٨ صدر قانون ساوى في سن الرشد السياسي ما بين الرجال والنساء فجعلها ٢١ سنة. وفي سنة ١٩٧٠ صدر قانون يخفض هذه السن إلى ١٨ سنة للجنسين.

ب - في فرنسا^(١) :

كانت نقطة البداية في فرنسا هي مرحلة الانتخاب المقيد. فدستور سنة ١٧٩١ فضلا عن أنه قد جعل الانتخاب غير مباشر اشترط لمباشرة حق الانتخاب أن يدفع الناخب ضريبة معينة تعادل دخله لمدة ٣ أيام، مما ترتب عليه الحيلولة ما بين ثلث عدد الناخبين وبين صناديق الاقتراع.

ولقد قرر الانتخاب العام لأول مرة في دستور سنة ١٧٩٣: إلا أن دستور السنة الثالثة اشترط لمباشرة حق الانتخاب أن يدفع الناخب ضريبة مباشرة معينة.

ويلاحظ أنه بعد سقوط نابليون بدأت تحكم الانتخاب مبادئ مضيقية، من بينها اشتراط أن يدفع الناخب ضريبة مقدارها ٣٠٠ فرنك ذهب، وأن يدفع المرشح للمجلس النيابي مبلغ (١٠٠٠) ألف فرنك ذهب، مما أدى إلى أن يكون الانتخاب مقتصرًا على تلك الفئة من الافراد التي تحتل مركزا ممتازا في المجتمع السياسي من ملاك وتجار، ولقد ضاقت دائرة هيئة الناخبين بحيث ما كانت تزيد على ٩٠,٠٠٠ ناخب. هذا وقد حاول شارل العاشر أن يجعل حق

(١) CF. J.P Chamy, Les scrutins politiques en France de 1815 a 1962, Paris 1964.

- J. Godart : Régime électoral et régime parlementaire et inégalité

- J.M.G. Emiri et P. Lalumière : Lois électorales et inégalité de représentation en France de 1936 à 1960, Paris 1960.

- C. LELEU : Géographie des élections française depuis 1936, Paris 1971.

- J. M. Cotteret et c. Emiri, Les systèmes électoraux, Paris 1970.

- A. Hauriou, P. P. 253 - 234.

الانتخاب مقتصرًا على الطبقة الأرستوقراطية، وكان ذلك سببًا من الأسباب الرئيسية التي أدت إلى قيام الثورة عليه وإلى سقوطه، إلا أن دستور سنة ١٨٣٠ La Chart لم يكافئ الشعب على ثورته بتقرير الانتخاب العام، بل أن كل ما جاء به بهذا الخصوص هو تخفيضه النصاب المالي إلى ٢٠٠ فرنك يدفعها الناخب و٥٠٠ فرنك يدفعها المرشح وكان عدد أفراد هيئة الناخبين عام ١٨٤٦ هو ٢٤٨,٠٠٠ ناخب، في حين أن عدد الناخبين في إنجلترا ارتفع في نفس الوقت ليصل إلى ٨٠٠,٠٠٠ ناخب على الرغم من أن عدد السكان في فرنسا كان ضعف السكان في إنجلترا.

وفي عام ١٨٤٨ قدم Duvergier Hauranne اقتراحًا بقانون يطالب فيه بتخفيض النصاب المالي إلى ١٠٠ فرنك بل وعدم اشتراطه بالنسبة لحملة الدبلوماسية ولمن يؤدون وظيفة تتطلب مقدرة ثقافية. إلا أن معارضة GUIZOT لهذا الاقتراح حالت دون تبنيه وأدت إلى رفضه وكان ذلك سببًا من بين تلك الأسباب التي أدت إلى قيام ثورة عام ١٨٤٨.

ولقد تقرر الانتخاب العام منذ قيام الثورة وذلك بالمرسوم الصادر في ٥ مارس سنة ١٨٤٨ وحتى يومنا هذا، إلا أن حق الانتخاب كان يمارسه الرجال دون النساء حتى عام ١٩٤٤ حين قرره المشرع للجنسين.

ج- في الولايات المتحدة الأمريكية^(١):

لورجعنا إلى يوم التصديق على الدستور الاتحادي عام ١٧٨٦ لوجدنا أقلية من الولايات الأمريكية تطبق نظام انتخاب واسع وأن الغالبية العظمى من هذه الولايات تطبق نظام انتخاب مقيد بصورة شديدة. واستمر ذلك حتى وقت غير بعيد.

- فشرط النصاب المالي كان مقررا في كثير من هذه الولايات.

- وهناك ولايات تشترط في الناخب كفاءة علمية معينة، كأن يجيد القراءة

C.F. Mathiot : La Vie politique aux Etats - Unis et les tendances recentes, TEP, Paris (١)

(1964 - 1965); A. Wildauskt et N. Polsby : L' électeur et le président, Paris 1968, M.

Toinet «le vôte urbain lors des élections présidentielles - A. Hauriou. p. 256.

والكتابة، أو يعرف شرح أحكام الدستور: الخ. ومثل هذه الشروط كان الهدف منها استبعاد السود من صناديق الاقتراع^(١).

الا أن الاتجاه نحو الانتخاب العام كان يزداد شيئا فشيئا.

- فمذ التعديل الخامس عشر للدستور الاتحادي لا يمكن حرمان فرد من حق الانتخاب بسبب العرق أو اللون.

- ولا بسبب الجنس منذ التعديل التاسع عشر.

- أو بسبب القدرة المالية منذ التعديل الرابع والعشرين.

- ولا بسبب الكفاءة العلمية منذ صدور قانون الانتخاب الفدرالي الصادر في ٥ يونيو سنة ١٩٦٥. «Voting Rights Act»

الا أنه على الرغم من هذه النصوص القانونية وعلى الرغم من أن قضاء المحكمة العليا يتجه في الوقت الحاضر نحو رفض الشروط التي يكون من شأنها أن تجعل الانتخاب مقيدا، على الرغم من ذلك كله، نجد بعض الولايات تطبق نظام انتخاب مقيد أدى إلى استبعاد ٥٠٪ ممن هم في سن الرشد السياسي^(٢).

غير أننا نستطيع القول بصورة عامة أن في غالبية الولايات يتمتع بحق الانتخاب المواطنون البالغون سن ١٨ سنة والذين لم يحكم عليهم بعقوبة السجن ويستطيعون اثبات اقامتهم في الولاية لمدة تتراوح ما بين ٦ شهور إلى ستين (حسب قانون كل ولاية)^(٣).

د- في البلاد العربية:

أخذت غالبية الدول العربية بمبدأ الانتخاب العام:

(١) في عام ١٩٦٥ قبل تصديق قانون الانتخاب الفدرالي كانت نسبة الناخبين السود هي ٥٪ من عدد البالغين سن الرشد السياسي منهم:

C.F.A. Hauriou : op. cit., PP. 402 - 403.

(٢) وانظر في الدور الذي للمحكمة الفدرالية العليا في مجال الانتخاب وغيرها من المسائل السياسية في الوقت الحاضر:

A. Mathiot : «La cour suprême des Etats - Unis à la Fin de L' administration Johnson»

R. F. S. P. Avril 1969.

(٣) التعديل الدستوري رقم ٢٦.

فلقد نصت المادة ٢٣ من الدستور المصري سنة ١٩٢٣ على أن «يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام» كما أن المادة ٦٧ من الدستور المصري لسنة ١٩٥٦ قد تضمنت نصا مماثلا، ويقضي الدستور السوري الصادر سنة ١٩٥٠ في مادته ٣٥ بأن يكون الانتخاب عاما، وتنص المادة ٢٣ من الدستور الجزائري على أن الانتخاب عام، ويقرر الفصل التاسع عشر من الدستور التونسي مبدأ الانتخاب العام، وقد نصّ المشرع التأسيسي الليبي عند تعديله المادة ١٠٠ من الدستور على أن «يؤلف مجلس النواب بالاقتراع السري العام»، كما نصت على الانتخاب العام المادة ٦٧ من الدستور الاردني الصادر عام ١٩٥٢، وتضمنت كل من المادة ٨٠ من الدستور الكويتي والمادة ٤٣ من الدستور البحريني أحكاما مماثلة.

هذا وقد حددت غالبية الدساتير العربية سن الرشد السياسي باحدى وعشرين سنة. . . ونلاحظ أن كثيرا من الدول العربية قد اعترفت للمرأة بحق الانتخاب، كما سيجيء ذكره بالتفصيل.

هذا هو موقف المشرع في الدول المختلفة من تحديد هيئة الناخبين. فما هو إذن موقف المشرع الكويتي من هذه المسألة. هذا ما سنعرض له الآن.

٤) موقف المشرع الكويتي من تحديد هيئة الناخبين:

ساير المشرع الدستوري في الكويت أكثر التيارات تقدمية بهذا الشأن، فلم يشترط في الناخب توافر مقدرة مالية، أو كفاءة علمية معينة، بل حرص على أن يقيد السلطة التشريعية في تنظيمها لأمر الانتخاب بحيث لا تخرج عن مبدأ الاقتراع العام، فنص في مادته ٨٠ على أن «يتألف مجلس الأمة من خمسين عضوا ينتخبون بطريق الانتخاب العام. . .». ثم أحال على قانون الانتخاب ليتولى بيان شروط الناخب.

وجاء قانون الانتخاب فلم يجرم المواطن من ممارسة الانتخاب بسبب جهله أو فقره ولم يقصره على طبقة غنية أو متعلمة، غير أنه اشترط شروطا اخرى لا يعتبرها غالبية الفقهاء غلظة بمبدأ الانتخاب العام، هي تلك الشروط

المتعلقة: بالجنسية والسن والجنس. وناقشها على التوالي:

أ- شرط الجنسية:

إن قصر حق ممارسة الانتخاب على المواطنين دون الأجانب أمر وارد في التشريعات عامة. وهذا أمر طبيعي واتجاه يبرره المنطق السليم والمصلحة العامة للدولة. فالوطني يدفع ضريبة الدم ويهيمه أمر بلاده ويقلقه مصيرها أما الاجنبي فعلى عكس ذلك، فهو غريب عن البلد يتواجد فيه وجودا عارضا، ولا يرتبط به بأي رابطة ولاء أو رعوية، ولا يدين له بالاخلاص. ومن ثم وجب التفريق في شأن ممارسة الانتخاب بين الاثنين، وهو الحكم الصحيح المعمول به في الدول المختلفة.

ولقد سار المشرع الكويتي في هذا الاتجاه فقصر حق ممارسة الانتخاب على الكويتيين دون الاجانب^(١).

غير أن المشرع قد ميز بين الكويتي أصلا وبين الذين اكتسبوا الجنسية بالجنس، فاشتراط انقضاء فترة من الزمن لكي يتمكن المتجنس من ممارسة حق الانتخاب. وقد قدر المشرع أن مدة عشرين سنة هي المدة اللازمة لاندماج المتجنس في وطنه الجديد واحساسه بالاخلاص والولاء له حتى يمكنه المساهمة في الحياة السياسية على نحو صحيح يتمشى والصالح العام للبلاد. فنص على أن لا يكون للاجنبي حق الانتخاب لأية هيئة نيابية قبل انقضاء عشرين سنة من تاريخ كسبه لهذه الجنسية.^(٢) ولنا على هذا الحكم الملاحظات الآتية:

- أن اشتراط انقضاء فترة زمنية معينة لكي يتمكن المتجنس من ممارسة حق الانتخاب، أمر وارد في التشريعات عامة، غير أن المشرع الكويتي قد اشتراط مدة طويلة (٢٠ سنة) إذا ما قورنت بالمدد التي تشترطها التشريعات في الدول

(١) المادة ١ من قانون الانتخاب رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢ معدلة بالقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٦٦.

(٢) المادة السادسة من قانون الجنسية الصادر بالمرسوم رقم ١٥ لسنة ١٩٥٩ المعدلة بالقوانين: رقم ٢ لسنة ١٩٦٠، ورقم ٢١ لسنة ١٩٦٥، ورقم ٧٠ لسنة ١٩٦٦. وهذه المدة وفقا للتعديل الصادر في ١٠/٧/١٩٦٦ تحسب لمن تجنسوا قبل التعديل ابتداء من تاريخ ذلك التعديل مهما كانت مدة تمتعهم بالجنسية من قبله، أما من اكتسب الجنسية بعد التعديل فإن المدة تحسب من تاريخ اكتسابه للجنسية.

المختلفة والتي تتراوح عادة بين خمس وعشر سنوات. ويبرر البعض ذلك بقولهم أن المشرع الكويتي في النص على هذه المدة يكون قد راعى الملبسات المحلية، فالكويت بلد غني يتمتع فيه المواطن بميزات معينة، وعدد سكانه الاصليين محدود، ويخشى المشرع أن يفرقهم طوفان من المتجنسين^(١). ونحن لا نفتنح بهذا التبرير، ذلك أن حماية السكان الاصليين من الغرق في طوفان من المتجنسين تتم عن طريق التشدد في شروط اكتساب الجنسية الكويتية لا عن طريق حرمان فرد، قرر المجتمع السياسي صلاحيته وضمه اليه كمواطن، من ممارسة حق الانتخاب لمدة عشرين عاما، دون النظر إلى ما يولده مثل ذلك من عقد نفسية وردة فعل تكون آثارها خطيرة على الفرد وعلى البلد.

هذا ويلاحظ بهذا الصدد أن المشرع يذهب في بعض الدول إلى عدم التفريق بين الرعايا بهذا الشأن فلا يشترط انقضاء فترة من الزمن لممارسة المتجنس للانتخاب ومثال ذلك فرنسا ولبنان.

- أن المشرع لم يفرق بين العربي وغير العربي في هذا الشأن. على الرغم من أن العربي تجمع بينه وبين المجتمع الكويتي القومية العربية بكل عناصرها المكونة، والتي من أهمها وحدة اللغة والمصير والاماني والغايات، وهذا ما جسده نص المادة الاولى من الدستور بقولها «وشعب الكويت جزء من الأمة العربية». فكان على المشرع الكويتي أن يستجيب لهذه الاعتبارات ويميز بين العربي وغير العربي في تحديد فترة التمرين على الولاء للجنسية الكويتية، وأن يجري نفس التفريق الذي تبناه في المادة الرابعة من قانون الجنسية، حين اشترط اقامة الاجنبي لمدة ٢٠ سنة في الكويت لكي تمنح له الجنسية الكويتية في حين خفض هذه المدة بالنسبة لمن ينتمي إلى بلد عربي بجعلها ١٥ سنة.

كذلك كان على المشرع أن ينقص هذه المدة بالنسبة لمن حصل على الجنسية لأنه أدى للبلاد خدمات جليلة (المادة ٥ فقرة ١). ذلك أن أداء خدمات

(١) وهذا الاعتبار كان وراء كثير من المناقشات التي دارت عند وضع قانون الانتخاب وتعديل قانون الجنسية. أنظر يحيى الجمل منوه عنه ص ٢٤٠.

ويتمتع المتجنس بممارسة حق الانتخاب في مصر بعد فوات ٥ سنوات على تجنسه حسب نص المادة ٤ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦.

جليلة للبلاد امارة من امارات الولاة والاخلاص له وانسجام لشعور الفرد مع
الشعور الوطني العام^(١).

خلاصة القول أن المشرع في الكويت قد قصر حق الانتخاب على
الكويتيين بصفة أصلية والمتجنسين الذين مضى على تجنسهم عشرون سنة
تحسب من ١٩٦٦/٧/١٠ - تاريخ العمل بتعديل قانون الجنسية - أو من
تاريخ اكتسابهم للجنسية الكويتية إذا كانوا قد اكتسبوها بعد ذلك التاريخ.

ب - شرط السن :

لكي يكون المواطن ناخبا لا بد أن يكون قد بلغ سنا معينة يطلق عليها
عادة «سن الرشد السياسي»، وبلوغ هذه السن يعتبر قرينة على نضجه وإدراكه
لمهام الحياة السياسية وتفهمه لها مما يبرر تمتعه بحق الانتخاب.

وتلعب الملابس السياسية، والظروف الاجتماعية والاقتصادية دورا
أساسيا في تحديد سن الرشد السياسي، ذلك أن الفرد كلما كان شابا كان أكثر
ثورية في تفكيره ميالا إلى التجديد مندفعاً وراء الحلول التي تزيل معوقات
التطور، وكلما تقدم به السن صار أكثر حرصاً على التقاليد ميالا إلى المحافظة
على الوضع القائم كما هو، غير مندفع وراء الشعارات المختلفة.

ومما لا شك فيه أنه كلما خفضت سن الناخب كلما رجحت كفة أحزاب
اليسار في الانتخاب وهذا ما لا يرغب فيه المحافظون، ومن ثم فإن تحديد سن
الرشد يترتب عليه تحديد نوعية الناخبين، كما أنه مما لا شك فيه أن تحديد هذه
السن يترتب عليه تحديد دائرة الناخبين، تحديدا يتناسب معها تناسباً عكسياً،
فكلما خفضت سن الناخب اتسعت دائرة هيئة الناخبين، وكلما ارتفعت سن
الناخب كلما ضاقت هذه الدائرة. وهذا ما دفع بعض الفقهاء إلى القول بأن
تحديد سن الرشد السياسي يمثل مشكلة سياسية.

ولقد كانت معظم الدول توفق بين سن الرشد السياسي والرشد القانوني
(أو المدني) فتجعلها واحدة، كما أن كثيرا من الدول تحدد سن الناخب بإحدى

(١) ويتفق معنا في ذلك الدكتور يحيى الجمل، أنظر مؤلفه سابق الذكر ص ٢٤٠.

وعشرين سنة. ففي فرنسا حدد دستور ١٧٩٣ سن الرشد السياسي بـ ٢١ سنة وهو الحد الذي أخذ به المشرع الفرنسي في ظل الجمهورية الرابعة والخامسة، وكانت سن الرشد في مصر ٢١ سنة بموجب قانون الانتخاب لسنة ١٩٢٣ وقانون انتخاب اسماعيل صدقي في سنة ١٩٣٠، وتحدد المادة ٢١ من الدستور اللبناني سن الناخب بـ ٢١ سنة، وينص الفصل العشرون من الدستور التونسي على تحديد سن الناخب بـ ٢١ سنة، وتحدد قوانين الانتخاب في كل من الاردن والمغرب سن الناخب باحدى وعشرين سنة^(١).

غير أن الاتجاه الغالب في الأيام الأخيرة هو إلى انقاص سن الناخب. فحدده المادة ٢٨ من الدستور السوري الصادر سنة ١٩٥٠ بثماني عشرة سنة، واستقر في مصر على ١٨ سنة منذ القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦، وفي ألمانيا الفدرالية منذ سنة ١٩٧٠، وفي بريطانيا منذ ١٩٧٠، وفي الولايات المتحدة منذ ١٩٧٠، وفي النمسا منذ عام ١٩٧١، وفي هولندا عام ١٩٧١، وفي لوكسمبورغ منذ عام ١٩٧٢، وانخفض في الدانمرك إلى ٢٠ سنة منذ عام ١٩٧١، وفي السويد إلى ٢٠ عاما منذ سنة ١٩٧٠. أما في فرنسا وإن كانت سن الرشد محددة باحدى وعشرين سنة، إلا أن القانون الصادر في ٩ يوليو ١٩٧٠ يجيز الخروج على هذه القاعدة ويسمح للفرد في حالات معينة أن يمارس حق الانتخاب في سن ١٩ سنة^(٢).

أما في الكويت فقد ثارت المناقشات أثناء وضع قانون الانتخاب حول تحديد سن الرشد السياسي، وظهر اتجاهان : اتجاه يرى تحديد سن الناخب بثمانى عشرة سنة، واتجاه آخر يرى أن يكون سن الرشد ٢١ سنة، ولقد تغلب الاتجاه الثاني، فجاء نص المادة الأولى من قانون الانتخاب مقررا أن «لكل كويتي . . . بلغ من العمر احدى وعشرين سنة ميلادية كاملة حق الانتخاب»^(٣).

(١) أنظر اسماعيل مرزة، منوه عنه أعلاه ص ٤٩٨ - ٤٩٩. وانظر كذلك محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، القاهرة ١٩٦٤، ص ٣٩٤، محمد كامل ليلة، النظم السياسية. القاهرة ١٩٦٣ ص ٩٨٣، مصطفى كامل، منوه عنه أعلاه ص ٣١٥.

(٢) Cf. André Houriou, Op Cit., P. 797.

(٣) معدلة بالقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٦٦.

والحق أنه كان أولى بالمشرع الكويتي أن يأخذ بالاتجاه الذي يرى أن يكون سن الرشد السياسي ثمانية عشر عاما، وعلى الاخص بعد أن حرم المرأة في الكويت من ممارسة حق الانتخاب وما ترتب عليه من تضيق في دائرة الناخبين، هذا فضلا عن أن الشباب الكويتي في هذه السن يكون متفتحا على كثير من الحقائق السياسية، وغير بعيد عن الاتجاهات والتيارات والأفكار السياسية التي تتنازع المجتمع في الوقت الحاضر بل أنه يلمسها ويعيش فيها مما يبرر تمتعه بممارسة حق الانتخاب.

ج- شرط الجنس :

كانت الفروق الطبيعية بين المرأة والرجل أساس التفرقة في الجنس منذ قديم الزمان. وعلى أساس هذه النظرة نشأت تقاليد تداولتها الاجيال حتى استقرت في النظم، احتكر بموجبها الرجل ميدان السياسة وتفرغت المرأة لاعمال المنزل. وما ساعد على ذلك أن الكنيسة الرومانية لم تعر النساء أي ثقة ولم تترك لهن أي مكان في تنظيمها. واستمر الحال على هذا المنوال في كثير من المجتمعات السياسية، وحتى عهد غير بعيد كان حرمان النساء من ممارسة حق الانتخاب لا يعتبر متعارضا مع ما تقتضيه الديمقراطية من مساواة كما لا يعد متعارضا مع مبدأ الانتخاب العام.

ولقد ساق دعاة حرمان المرأة من حق الانتخاب الحجج، وحاولوا إيجاد التبريرات التي تدعم وجهة نظرهم. منها أن تقسيم العمل يقتضي بأن تتفرغ المرأة لشؤون المنزل ويتفرغ الرجل للشؤون العامة، ووجود الفروق الطبيعية بين الجنسين وأن المرأة لا تشترك مع الرجال في دفع ضريبة الدم، وأن النساء غير متحمسات لاستعمال هذا الحق، وأن الاعتراف للنساء بحق الانتخاب يؤدي إلى المشاحنات في داخل العائلة الواحدة، وما إلى ذلك من الحجج والاعتراضات التي نرى أنها غير ثابتة بشكل قطعي وأنه من العبث الاهتمام بمناقشتها، مكتفين بالقول بأن الاعتراف للمرأة بممارسة حق الانتخاب أمر يقتضيه المنطق الديمقراطي الذي يقرر المساواة ويتنافى مع أن يحرم المجتمع نصف مجموع عدد أعضائه من ممارسة هذا الحق، ولأن المرأة لديها ما تعطيه إلى المجتمع السياسي عن طريق المشاركة في السلطة وتكوين الارادة العامة، كما أن

ممارسة المرأة للحقوق السياسية سوف يعود بالفائدة عليها نفسها ويخلصها من كثير من العقد النفسية التي تترتب على حرمانها من هذا الحق والتي تكون آثارها خطيرة على المرأة وعلى المجتمع^(١). وهذا فضلا عن أن المرأة لم تعد تقبل القول بأن وظيفتها هي الذهاب إلى الكنيسة والعناية بالاطفال وشؤون المطبخ، فالواقع يثبت أنها غشيت جميع الميادين، حتى العسكري منها ولم تعد المشاركة في الشؤون العامة وقفا على الرجال دون النساء.

ولست كثير من الدول قوى المرأة الكامنة والدور الذي تقوم به في جميع الميادين، فاعترفت لها بحقوقها السياسية ومن بينها ممارسة حق الانتخاب.

فمارست المرأة حق الانتخاب في النرويج منذ عام ١٩٠٧، وفي استراليا عام ١٩١٤، وفي الدنمارك عام ١٩١٥، وفي إنجلترا عام ١٩١٨، وروسيا عام ١٩١٨، وفي روديسيا عام ١٩١٩، وفي السويد عام ١٩٢٠، وفي الولايات المتحدة الامريكية عام ١٩٢٠، ونيوزيلاندا عام ١٩٢١، وهولندا عام ١٩٢١، وفي تركيا عام ١٩٣٤، وفي فرنسا عام ١٩٤٤، وتتعرف الديمقراطيات الشعبية عموما للمرأة بحق الانتخاب، وتتمتع المرأة في المغرب بحق الانتخاب بموجب المادة ٨ من الدستور المغربي، وتتعرف المادة ٣٨ من دستور سوريا الصادر في ٥ يوليو ١٩٥٠ للمرأة بحق الانتخاب، وفي تونس تتمتع المرأة بكافة حقوقها السياسية منذ سنة ١٩٥٩، وتتعرف الجزائر للمرأة بحق الانتخاب، ويمنح حق ممارسة الانتخاب لمن يطلبه منهن في مصر منذ

(١) أنظر في موضوع المرأة وحق الانتخاب.

- Duguit; Traité de droit constitutionnel 2. édit, T.2, Paris 1923, PP. 453 et Suivi.
- Barthélémy: Pour le vote de femmes, Rev. Pol, et parl, avril, 1911.
- Esmein et Nézard; op, cit 8e édit, T.I. 1928, PP. 287 et S.
- Mourice Hauriou. Op. Cit. P. 563 et Suivi.
- A.Hauriou, Op. Cit. PP. 256 et suivi.

وفي الفقه العربي أنظر: البحث الذي قدمناه لمؤتمر المرأة الاول الذي أقامته الجمعية الثقافية النسوية عام ١٩٧٤. منشور في كتاب وثائق المؤتمر، وهو بعنوان: حقوق المرأة الخليجية في القانون العام والقانون الخاص.

وانظر مرزة منوه عنه أعلاه ٤٩٥ وما بعدها. مصطفى كامل منوه عنه أعلاه ص ٣١٤ وما بعدها والمراجع الأخرى العديدة في القانون الدستوري التي تتعرض معظمها لهذا الموضوع على وجه متقارب.

القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ ، وتبنت ليبيا نفس المبدأ بموجب قانون الانتخاب رقم ٦ لسنة ١٩٦٤^(١). هذا وتجدر الإشارة بهذا الصدد الى أن الاديان السماوية وفي مقدمتها الشريعة الاسلامية لا تعارض حق المرأة في الانتخاب^(٢).

ويظهر مما سبق بسطه أن حرمان المرأة من حق الانتخاب لا يستند إلى مبررات العقل والحكمة ومبادئ العدالة، ولا يجد له دعماً في الرسائل السماوية، كما أنه فقد كثيراً من الأرض على صعيد التطبيق في الحياة السياسية لتعارضه مع ما يقتضيه المبدأ الديمقراطي من مساواة.

فإعاد من المقبول في الوقت الحاضر القول بأن حرمان النساء من ممارسة حق الانتخاب لا يتعارض مع مبدأ الاقتراع العام.

وعلى الرغم من كل ذلك، وعلى الرغم من أن دستور الكويت لم يتعرض إلى هذا الشرط من شروط الناخب وأن الفتاة الكويتية ليست أقل وعياً من الفتى الكويتي، وأن مجتمع الكويت مجتمع محدود العدد في الأصل، وأن حرمان النساء من حق الانتخاب يؤدي إلى الزيادة في قلة عدد أفراد هيئة الناخبين، على الرغم من ذلك كله نجد أن المشرع العادي قد قرر حرمان المرأة الكويتية من حق الانتخاب حين اشترط أن يكون الناخب من الذكور، وذلك بالنص في المادة الأولى من قانون الانتخاب على أن لكل كويتي من الذكور بالغ من العمر إحدى وعشرين سنة ميلادية كاملة حق الانتخاب^(٣).

(١) اسماعيل مرزة منوه عنه أعلاه ص ٥٠٣.

(٢) راجع دراسة مفصلة في موضوع المرأة والانتخاب في الاسلام: عبد الحميد متولي. مبادئ الحكم في الاسلام دار المعارف القاهرة ١٩٦٦ ص ٨٥٤ وما بعدها. وبحثنا حول حق المرأة الكويتية في الانتخاب والترشيح بين الشريعة والقانون من خلال ظروف البيئة الاجتماعية، بحث نوقش في ندوة الحوار المغلق حول الحقوق السياسية للمرأة الكويتية التي أقامها نادي الفتاة سنة ١٩٨٥ وسينشر البحث من بين وثائق الندوة.

(٣) وبذلك يكون المشرع الكويتي قد حرم المرأة ليس من حق الانتخاب فقط بل من حق الترشيح ذلك أن من شروط المرشح أن تتوافر فيه شروط الناخب، كما حرّمها من الحق في تولي منصب الوزارة لأن المشرع قد ماثل بين شروط الوزير وشروط النائب.

هذه هي الشروط التي يشترطها المشرع في الناخب، وإذا كان شرط الجنسية وشرط السن لا يتنافيان كما قدمنا مع كون الانتخاب عاما، إلا أن شرط الجنس وقصر الانتخاب على الرجال دون النساء وإن كان في رأي الكثير من الفقهاء لا يتنافى مع مبدأ الانتخاب العام، فنحن نرى أن فيه مساسا أكيدا بهذا المبدأ فضلا عن أنه لا يستجيب لروح الدستور وما يقرره من مبادئ الديمقراطية والمساواة^(١)

وفي تقديرنا أنه لن يمضي وقت طويل حتى يقرر المشرع للمرأة هذا الحق، فنرى المرأة الكويتية وقد تساوت مع الرجل في التمتع بالحقوق السياسية والمدنية على حد سواء^(٢).

هذه هي جملة القول في أهلية الانتخاب وموقف المشرع في الكويت من مسألة تحديد هيئة الناخبين.

وننتقل الآن إلى البند الثاني لمناقشة موانع الانتخاب.

ثانيا - موانع الانتخاب : Les Indignités

ونعني بذلك أنه قد تتوافر في المواطن كافة الشروط التي يتطلبها المشرع في الناخب، ويمنع مع ذلك من ممارسة حق الانتخاب. وهذا المنع قد يأخذ صورة الحرمان من حق الانتخاب أو صورة وقف استعماله لهذا الحق.

(١) تنص المادة ٦ من الدستور على أن «نظام الحكم في الكويت ديمقراطي السيادة فيه للأمة مضار السلطات»، وتقضي المادة ٧ منه بأن «العدالة والحرية والمساواة دعائم المجتمع»، كما تقرر المادة ٢٩ من الدستور أن «الناس سواسية... وهم متساوون لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الاصل أو اللغة أو الدين».

(٢) وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أن التجارب قد دلت على أن الاعتراف للمرأة بحق الانتخاب يترتب عليه النتائج الآتية:

١- أن النساء أكثر محافظة من الرجال ومن ثم فإنهن بصوتهم لصالح أحزاب اليمين يرجحن كفتهن.

٢- أن النساء أكثر تأثرا بالشخصيات السياسية من المبادئ والايديولوجيات، ومن ثم فإن

اعطائهن الحق بممارسة الانتخاب يؤدي الى تشخيص السلطة La personnalisation du pouvoir. أنظر أندريه هوريو منوه عنه ص ٢٥٧.

أ) الحرمان من ممارسة حق الانتخاب:

الحرمان من ممارسة حق الانتخاب يحمل معنى العقاب لأنه نتيجة مترتبة على حكم قضائي، ويشمل هذا الحرمان حالتين^(١):

١ - فيحرم من حق الانتخاب المحكوم عليه بعقوبة جنائية، أي من حكم عليه في جريمة ارتكبتها بعقوبة الحبس المؤبد، أو الحبس المؤقت مدة تزيد على ثلاث سنوات.^(٢)

٢ - ويحرم من حق الانتخاب من يدان في جناية أو في جنحة مخلة بالشرف أو الامانة، أي يدان في جريمة ماسة باعتباره وأهليته الادبية كجرائم السرقة، والتزوير، والنصب، والاعتصاب، وهتك العرض وخيانة الامانة وما إليها، وذلك أيا كان نوع العقوبة المحكوم بها، أي ولو لم تكن عقوبة جنائية.

ومع ذلك فالمجرم الذي يرد اليه اعتباره وفقا للقانون يعود إلى دائرة المواطنين العاملين Citoyens actifs ومن ثم يعود له حقه في ممارسة الانتخاب.

ب) إيقاف حق الانتخاب:

تجيز بعض النظم لأفراد القوات المسلحة ممارسة حق الانتخاب اطلاقاً^(٣)، وتحرم بعض النظم أفراد القوات المسلحة من ممارسة حق الانتخاب طيلة مدة عملهم فيها، وتسلك نظم أخرى اتجاهها وسطا بين الاتجاهين السالفين فتجيز لأفراد القوات المسلحة مباشرة الانتخاب أثناء فترات إجازتهم الاعتيادية^(٤).

أما بالنسبة للكويت فقد أوقف المشرع استعمال حق الانتخاب بالنسبة إلى رجال القوات المسلحة والشرطة طيلة مدة عملهم فيها.

(١) المادة الثانية من قانون الانتخاب. هذا ويلاحظ أن قانون الانتخاب لم يتعرض لحالة المحجوز عليهم لضعف القوى العقلية كليا أو جزئيا باعتباره سببا من أسباب وقف استعمال حق الانتخاب، وهذه ثغرة يجدر بالمشرع أن يسدها بنص في القانون.

(٢) راجع المادة الثالثة من قانون الجزاء الكويتي.

(٣) مثال ذلك فرنسا، ومصر في قانونها الانتخابي رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦. أنظر مرزة، منه عنه ص ٥٠٦.

(٤) مثال ذلك نص المادة ٢٨ من قانون الانتخاب اللبناني. أنظر مرزة ص ٥٠٦.

والمرشح الكويتي بنصه على وقف ممارسة حق الانتخاب بالنسبة لافراد القوات المسلحة والشرطة، إنما قصد أبعادهم عن المخالفات والمشاحنات الحزبية، وجعلهم بنأى عن كل تيار سياسي، حماية للانتخابات نفسها وضمانا لسلامتها من ناحية اخرى.

ولكن هل يحقق هذا الاجراء هذه الغاية؟ وهل تترتب عليه نتائج صحته في وقتنا الحاضر؟ ثم ألا يدفع حرمان هذه الفئة الكبيرة من المواطنين لمجرد أنها تقوم بنوع من الخدمات العامة إلى أن يقوم أفرادها بالتعبير عن إرادتهم المكبوتة بطريقة أخرى ما داموا لا يستطيعون التعبير بالطريقة الطبيعية وهي ممارسة حق الانتخاب؟ ليست الانقلابات العسكرية التي غشيت العالم الثالث حتى حكم العسكريون كثيرا من مجتمعاته السياسية خير دليل على عدم جدوى مثل هذا الاجراء الذي قلما يحقق الغاية منه؟

ثالثا : الجداول الانتخابية : Les Listes électorales

قد تتوافر للفرد الشروط السابقة كلها، ومع ذلك فانه لا يستطيع أن يمارس حق الانتخاب فعلا الا إذا اجتمع له شرط آخر على جانب كبير من الأهمية، هو أن يكون اسمه مقيدا في جدول من جداول الانتخاب.

وجداول الانتخاب هي قوائم لحصر الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروط الناخب السالفة الذكر جميعها، وتحرر مقدما وفي مواعيد سابقة على الانتخاب وليس بمناسبته، وذلك لضمان نزاهة تحريرها إلى حد كبير.

ويعتبر ادراج اسم الناخب في جدول انتخاب دائرة من الدوائر الانتخابية، شرطا شكليا جوهريا Une Formalité substantielle، بمعنى أنه لا يجوز لأحد الاشتراك في الانتخاب ما لم يكن اسمه مقيدا في جدول من هذه الجداول، التي تصبح بعد مدة معينة نهائية وحجة قاطعة عند الانتخاب، فلا يصح لأحد اثبات عكسها^(١).

(١) مادة ١٧ من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢ في شأن انتخاب أعضاء مجلس الأمة.

وهذه الجداول دائمة، غير أنها قابلة للتعديل السنوي الذي يتم خلال شهر فبراير من كل عام^(١).

ويكون في كل دائرة انتخابية جدول انتخاب دائم، وقد يكون فيها أكثر من جدول إذا وجد ما يبرر ذلك. ويقوم بتحرير هذه الجداول لجنة أو لجان مؤلفة من رئيس وعضوين، ويكون تأليف هذه اللجان وتقسيمها وتحديد مقرها بقرار من وزير الداخلية^(٢).

وتتم تحرير هذه الجداول - خلال شهر فبراير من كل عام - من نسختين على ترتيب حروف الهجاء، ويوقع عليهما كل من رئيس اللجنة وعضوينا، وتحفظ إحداها في مخفر الشرطة بالدائرة الانتخابية وتودع الأخيرة بالأمانة العامة لمجلس الأمة^(٣).

ويشمل الجدول اسم كل كويتي موطنه في الدائرة الانتخابية، وتتوافر فيه الشروط اللازمة لمزاولة حق الانتخاب. كما يشمل إلى جوار اسمه لقبه ومهنته وتاريخ ميلاده ومحل سكنه، ويجوز للجنة عندما لا يتوافر لديها الدليل الكافي، أن تطلب من أي مواطن اثبات توافر أي شرط من الشروط اللازمة لممارسته لحق الانتخاب^(٤).

وحتى لا يتعدد الصوت الانتخابي للناخب الواحد، لم يجرى المشرع أن يقيّد الناخب في أكثر من جدول واحد من الجداول الموجودة في الدائرة الانتخابية^(٥).

وتتم مراجعة هذه الجداول وتعديلها خلال شهر فبراير من كل عام كما سبق القول، ويشمل هذا التعديل السنوي:

(١) المادة ٨ من قانون الانتخاب المعدلة بالمرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٨٠، بتعديل أحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة.

(٢) المادة ٦ من قانون الانتخاب.

(٣) المادة ٧ من قانون الانتخاب المعدلة بالمرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٨٠.

(٤) المادة ٧ من قانون الانتخاب المعدلة بالمرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٨٠، بتعديل بعض أحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة. منشور في كويت اليوم، العدد ١٣١٨ السنة السادسة والعشرون، الصادر في ٧ سبتمبر سنة ١٩٨٠.

(٥) المادة ٧ من قانون الانتخاب المعدلة بالمرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٨٠.

- إضافة أسماء من أهملوا بغير حق في الجداول السابقة.
- إضافة أسماء الذين أصبحوا حائزين للصفات والشروط التي يشترطها القانون لممارسة حق الانتخاب.

- حذف أسماء من فقدوا شرطا من الشروط الواجب توافرها منذ آخر مراجعة أو من كانت أسماؤهم قد أدرجت بغير حق.
- حذف أسماء المتوفين.

- حذف من نقلوا موطنهم من الدائرة وإضافة من نقلوا موطنهم اليها^(١).
- ويلاحظ أن صحة الجداول الانتخابية أمر أساسي في كل نظام نيابي.

وكلما كانت دقيقة كانت الانتخابات أصدق في التعبير عن رأي الأمة، وكلما شابها الخلل بادراج إسم شخص أو إهمال ادراجه بغير حق ترتب على ذلك تشويه الانتخابات من أساسها وتحوير رأي الأمة عن حقيقته.

لذلك نجد أن المشرع قد عنى كل العناية بوضع الضمانات التي تكفل صحة تحرير هذه الجداول، ونظم طرق الطعن فيها:

- فأوجب أن تعرض بعد الانتهاء من تحريرها وإدخال التعديلات اللازمة عليها في مكان بارز بمخافر الشرطة، والأماكن العامة الأخرى التي يحددها وزير الداخلية، وذلك بالنسبة لكل دائرة انتخابية، في الفترة من أول مارس إلى الخامس عشر منه كل عام^(٢). وذلك لكي يتسنى لكل مواطن مقيم في الدائرة الانتخابية أن يطلب إدراج إسمه في جدول الانتخاب الخاص بها إذا كان قد أهمل إدراج إسمه بغير حق. كما جعل المشرع لكل ناخب أدرج إسمه في جدول الانتخاب أن يطلب إدراج إسم من أهمل بدون حق أو حذف من أدرج بغير حق كذلك^(٣).

وتقدم هذه الطلبات إلى مقر اللجنة في الفترة من أول مارس إلى العشرين منه، وتفيد بحسب تاريخ ورودها في دفتر خاص وتعطى إيصالات

(١) المادة ٨ من قانون الانتخاب المعدلة بالمرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٨٠.

(٢) المادة ٩ من قانون الانتخاب.

(٣) المادة ١٠ من قانون الانتخاب.

لمقدميها، ويجوز لكل ناخب أن يطلع على هذه الدفاتر^(١). ولجنة القيد هي المختصة بالفصل في هذه الطلبات في موعد لا يجاوز الخامس من إبريل. ولها أن تجري ما يلزم من تحقيق وتحريات وأن تسمع مقدم الطلب ومن قدم الطلب في شأنه^(٢).

- كما أوجب على اللجنة بعد أن تصدر قرارها بشأن الطلب أن تعرض ذلك القرار في مكان بارز بمخفر الشرطة وبعض الأماكن العامة التي تعرض فيها الجداول الانتخابية أصلاً، وذلك في الفترة من اليوم السادس حتى اليوم الخامس عشر من شهر إبريل^(٣).

- وقد أعطى المشرع لكل ذي شأن، أي لكل ذي مصلحة وكل ناخب مدرج في جدول انتخاب الدائرة، أن يطعن بقرار لجنة القيد، وذلك بطلب يقدم إلى مخفر الشرطة المختص في موعد أقصاه اليوم العشرون من شهر أبريل. وتحال هذه الطعون فوراً إلى المحكمة الكلية المختصة^(٤)، التي يقوم رئيسها بنذب قاض أو أكثر ليقوم بالفصل نهائياً في هذه الطعون وذلك في موعد لا يتجاوز شهر يونيو^(٥).

وبعد الفصل في الطعون على الوجه السابق تعدل جداول الانتخاب وفق القرارات النهائية، وتصبح حجة قاطعة بما ورد فيها، بحيث أنه لا يجوز البتة أن يشترك في العملية الانتخابية من لم يرد اسمه فيها^(٦).

ويعطى كل ناخب قيد اسمه في جداول الانتخاب وأصبح قيده نهائياً شهادة Certificat d'élection بذلك، يذكر فيها اسمه وتاريخ ميلاده ورقم قيده بالجدول وتاريخ القيد وبيان الدائرة الانتخابية المقيد فيها^(٧).

(١) المادة ١٠ من قانون الانتخاب.

(٢) المادة ١١ من قانون الانتخاب.

(٣) المادة ١٢ من قانون الانتخاب.

(٤) المادة ١٣ من قانون الانتخاب.

(٥) المادة ١٤ من قانون الانتخاب.

(٦) المادة ١٧ من قانون الانتخاب.

(٧) المادة ١٦ من قانون الانتخاب.

وبذلك تكون هيئة الناخبين الذين يسمون عادة المواطنين العاملين Les Citoyens actifs أو الشعب من الناحية القانونية Le nation légale على حد تعبير العلامة الفرنسي إسمان، قد تحددت بصورة واضحة ويكون معروفا من لهم الحق في انتخاب المرشحين لعضوية مجلس الأمة.

الفرع الثالث العملية الانتخابية

عرفنا كيف نظم المشرع حق الترشيح من ناحية، وهيئة الناخبين من ناحية أخرى. وبعبارة أخرى، عرفنا متى يكون الأفراد ناخبين ومتى يكونون مرشحين، والشروط التي يتطلبها القانون في هذا الخصوص. وعلينا الآن أن نعرف كيف يختار الناخبون المرشحين لعضوية مجلس الأمة بحيث يصبح العدد في هذا المجلس خمسين.

وهذا هو ما يطلق عليه بالعملية الانتخابية، ومن اللازم أن نتناولها بالدراسة فنلقي نظرة شاملة على اجراءاتها والأطر التي تتم فيها. وهذه النظرة الشاملة قد نحيط بها إذا نحن عرضنا:

- ١ - للدوائر الانتخابية.
- ٢ - للجان الانتخاب.
- ٣ - لطريقة الانتخاب.

أولا : الدوائر الانتخابية : Les Circonscriptions électorales

القاعدة العامة المتبعة في الدول المختلفة هي تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية عديدة، تنتخب كل منها نائبا أو أكثر باسم الأمة جمعاء، وذلك للحصول على نتيجة جديفة للانتخاب، ولتحتاشي تعقد عملية الاختيار والفرز التي تترتب على اعتبار الدولة دائرة انتخابية واحدة^(١).

(١) ومع ذلك فقد خرجت بعض الدول على هذه القاعدة العامة، ومثال ذلك:

- إيطاليا الفاشستية قبل سنة ١٩٣٣، حيث أن قانون ١٧ مايول سنة ١٩٢٨ قد جعل الدولة كلها دائرة انتخابية واحدة لانتخاب النواب جميعا (وعدددهم ٤٠٠ نائب) وهو ما يترتب عليه

وغنى عن البيان أن تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية متعددة، لا يعني اعتبار كل دائرة عضواً في الدولة قائماً بذاته مستقلاً بتمثيله، فالتمثيل للشعب ككل لا يتجزأ، والنائب لا يمثل دائرته الانتخابية وحدها وإنما يمثل الأمة بأسرها، لأن كل دائرة تقوم باختيار النائب أو النواب باسم الأمة جمعاء، وهذا ركن أساسي من أركان النظام النيابي كما سبق وأن أشرنا إليه.

والقاعدة أن يكون تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية بقانون. ذلك أنه لو ترك هذا الأمر للسلطة التنفيذية فمن المحتمل أن تتخذة وسيلة تمكن أنصارها من النجاح. وذلك باللجوء إلى استعمال الطريقة المسماة GERRYMANDERING، وهي تشتيت الدوائر الموالية لخصومها حتى يصبحوا أقلية في دوائر متفرقة فيندم أثرهم^(١).

ولورجعنا إلى أحكام دستور الكويت لوجدنا أن الدستور على الرغم من أنه قد حدد عدد أعضاء مجلس الأمة بخمسين عضواً، لم يعرض لتحديد

= استحالة الحصول على نتيجة جديّة للانتخابات وذلك لعدم استطاعة عامة الناخبين من لا يعرفون من المرشحين العدد الكافي القيام باختيار النواب مرة واحدة. - وقد أخذت البرتغال بنظام الدائرة الانتخابية الواحدة وفقاً لدستور ١٩٣٣ غير أنه بخلاف إيطاليا التي تأخذ بنظام الدائرة الواحدة والقائمة الواحدة نجد البرتغال تأخذ بنظام الدائرة الواحدة مع تعدد القوائم، لانتخاب أعضاء الجمعية الوطنية التي تتكون من ٩٠ نائباً. - وكذلك نجد أن إسرائيل تأخذ بنظام الدائرة الواحدة مع نظام تعدد القوائم - لوجود أحزاب متعددة - المرتبط بقاعدة التوزيع النسبي، وهو ما يخفف من حدة النتائج المترتبة على نظام الدائرة الواحدة ويضفي على الانتخابات في إسرائيل قدراً من الجدية. أنظر في ذلك: الدكتور عثمان خليل عثمان، المرجع السابق، ص ٢٥٨ وما بعدها، والدكتور ثروت بدوي. النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٢، ص ٢٥٦ وما بعدها، وانظر كذلك، كاريه دي مالبرج، ج ٢ ص ٤٢٠ وما بعدها، لا فريير القانون الدستوري ص ٥٤٩ وما بعدها، وراجع في نظام الحكم في إسرائيل، الدكتور عبد الحميد متولي، معهد الدراسات العربية العالية، ١٩٦٤، ص ١٧٣ وما بعدها، ذكره الدكتور ثروت بدوي، المرجع السابق، ص ٢٥٧.

(١) سميت بهذا الاسم نسبة إلى GERRY حاكم ولاية ماساشوسيتش في الولايات المتحدة الذي ابتدعها في سنة ١٨١٢. أنظر ثروت بدوي المرجع السابق ص ٢٨٤، وانظر كذلك وحيد رأفت ووايت إبراهيم، المرجع السابق ص ٢٦٧.

الدوائر الانتخابية، وإنما ترك ذلك للقانون، حيث تقول مادته ٨١ «تحدد الدوائر الانتخابية بقانون».

وقد صدر القانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٦٦ في شأن تحديد الدوائر الانتخابية لعضوية مجلس الأمة، وبمقتضاه تقسم الكويت إلى عشر دوائر انتخابية، وكل دائرة من هذه الدوائر تنتخب خمسة أعضاء لمجلس الأمة^(١).

وعلى أساس هذه الدوائر التي حددها القانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٦٦ المعدل بالقانون رقم ٦ لسنة ١٩٧١، تمت الانتخابات العامة في الكويت حتى صدور المرسوم بقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٠ باعادة تحديد الدوائر الانتخابية لعضوية مجلس الأمة، الذي أعاد تقسيمها من جديد، فنص في مادته الأولى على أن: «تقسم الكويت إلى خمس وعشرين دائرة انتخابية لعضوية مجلس الأمة طبقا للجدول المرفق لهذا القانون، على أن تنتخب كل دائرة عضوين للمجلس^(٢)».

(١) وهذه الدوائر هي: الدائرة الأولى، منطقة الشرق، الثانية: منطقة القبلة، الثالثة: الشويخ، الرابعة: الشامية، الخامسة: كيفان، السادسة: القادسية، السابعة: الدسمة، الثامنة: حولي، التاسعة: السالمية، العاشرة: الأحدي.

وقد تقدم أحد أعضاء مجلس الأمة (النائب مبارك الحساوي) في ١٧/٣/١٩٦٨ باقتراح بقانون باعادة تقسيم الدوائر الانتخابية لعضوية مجلس الأمة وتحديد ثلاث دوائر، تنتخب كل من: الدائرة الأولى والثانية ١٧ عضواً وتنتخب الدائرة الثالثة ١٦ عضواً. غير أن هذا الاقتراح لم يكتب له النجاح.

أنظر: عبد الفتاح حسن المرجع السابق ص ٢١٧ هامش رقم (١).

(٢) وقد عمل بهذا المرسوم بقانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية في ٢١ ديسمبر ١٩٨٠. وطبقا

للجدول المرفق لهذا المرسوم بقانون تقسم الكويت الى خمس وعشرين دائرة انتخابية هي:

١ - الدائرة الانتخابية الأولى: وتسمى دائرة الشرق: وتتكون من: أ - الشرق ب - الدسمة ج - المطبة د - دسمان هـ - بنيد القار.

٢ - والدائرة الانتخابية الثانية: وتسمى دائرة المرقاب: وتتكون من: أ - المرقاب ب - صاحبة عبدالله السالم.

٣ - الدائرة الانتخابية الثالثة: وتسمى دائرة القبلة: وتتكون من أ - القبلة ب - الشويخ ج - الشامية.

٤ - الدائرة الانتخابية الرابعة: وتسمى دائرة الدعية: وتتكون من أ - الدعية ب - الشعب ج - فيلكا وسائر الجزر.

وقد جرت الانتخابات الأخيرة، للفصل التشريعي الخامس لمجلس الأمة على أساس هذا التقسيم.

- = ٥ - الدائرة الانتخابية الخامسة: وتسمى دائرة القادسية: وتتكون من: أ - القادسية ب - المنصورة.
- ٦ - الدائرة الانتخابية السادسة: وتسمى دائرة الفيحاء: وتتكون من أ - الفيحاء ب - النزهة.
- ٧ - الدائرة الانتخابية السابعة: وتسمى دائرة كيفان: وتتكون من: كيفان.
- ٨ - الدائرة الانتخابية الثامنة: وتسمى دائرة حولي: وتتكون من أ - حولي ب - ميدان حولي. ج - النقرة د - بيان، هـ - مشرف.
- ٩ - الدائرة الانتخابية التاسعة: وتسمى دائرة الروضة: وتتكون من الروضة.
- ١٠ - الدائرة الانتخابية العاشرة: وتسمى دائرة العديلية، وتتكون من: أ - العديلية ب - الجاهرية ج - السرة.
- ١١ - الدائرة الانتخابية الحادية عشرة: وتسمى دائرة الخالدية: وتتكون من: أ - الخالدية ب - قرطبة ج - اليرموك.
- ١٢ - الدائرة الانتخابية الثانية عشرة: وتسمى دائرة السالمية: وتتكون من: أ - السالمية ب - البدع ج - سلوى د - الرأس.
- ١٣ - الدائرة الانتخابية الثالثة عشرة: وتسمى دائرة الرميثة: وتتكون من الرميثة.
- ١٤ - الدائرة الانتخابية الرابعة عشرة: وتسمى دائرة أبرق خيطان: وتتكون من: أ - أبرق خيطان ب - خيطان الجديدة.
- ١٥ - الدائرة الانتخابية الخامسة عشرة: وتسمى دائرة الفروانية: وتتكون من: أ - الفروانية ب - عين بغزي.
- ١٦ - الدائرة الانتخابية السادسة عشرة: وتسمى دائرة العمرية: وتتكون من: أ - العمرية ب - الراية ج - الرقعي والاندلس.
- ١٧ - الدائرة الانتخابية السابعة عشرة: وتسمى دائرة جليب الشيوخ: وتتكون من أ - جليب الشيوخ ب - الشدادية ج - صيهد العوازم د - العضيلية هـ - العارضية.
- ١٨ - الدائرة الانتخابية الثامنة عشرة: وتسمى دائرة الصليخات: وتتكون من: أ - الصليخات ب - الدوحة وامغرة ج - غرناطة.
- ١٩ - الدائرة الانتخابية التاسعة عشرة - وتسمى دائرة الجهراء الجديدة: وتتكون من: الجهراء الجديدة ب - الصليبية والمساكن الحكومية.
- ٢٠ - الدائرة الانتخابية العشرون: وتسمى دائرة الجهراء: وتتكون من الجهراء ومنطقة البر الممتدة من حدود الكويت مع العراق شمالا وغربا، وحدود الكويت مع المملكة العربية السعودية حتى مركز المتاهة جنوبا.
- ٢١ - الدائرة الانتخابية الحادية والعشرون: وتسمى دائرة الاحمدي: وتتكون من: أ - الاحمدي =

ثانيا : لجان الانتخاب :

تناط إدارة الانتخاب في كل دائرة بلجنة أو أكثر حسب مقتضى الحال .
وإذا تعددت اللجان كانت أحدها لجنة أصلية والأخرى لجانا فرعية .
وتشكل اللجنة من أحد رجال القضاء أو النيابة العامة أو موظفي
الحكومة يختاره وزير العدل وتكون له رئاستها، ومن عضو يختاره وزير
الداخلية، ومندوب عن كل مرشح . ويتعين على المرشح أن يقدم اسم مندوبه
للمخفر المختص قبل موعد الانتخاب بثمان وأربعين ساعة على الأقل . فإذا لم
يقم المرشح بذلك أو قام بتقديم اسم مندوبه ولكنه لم يحضر عند بدء العملية
الانتخابية، ولم تكن اللجنة قد وصل عدد أعضائها إلى ثلاثة أعضاء، اختار
رئيس اللجنة أحد الناخبين الحاضرين ليكون عضوا فيها. (١) وتختار اللجنة من
بين أعضائها كاتب سر (٢).

وحفظ النظام في جمعية الانتخاب منوط برئيس اللجنة، وله إذا اقتضى
الأمر أن يطلب تدخل رجال الشرطة الذين لا يجوز لهم أو لأفراد القوة
العسكرية دخول قاعة الانتخاب الا بناء على ذلك الطلب (٣). وذلك حرصا
على إبعاد العملية الانتخابية عن أي تأثير محتمل لهؤلاء.

= المقوق وواراة والصيحية والجعيدان حتى حدود الكويت مع المملكة العربية السعودية غربا ب -
هدية ج - الفنتاس والمهبولة وابو حليفة ه - الفينطيس والمسيلة وضاحية عبدالله السالم -
والعقلية .

٢٢ - الدائرة الانتخابية الثانية والعشرون: وتسمى دائرة الرقة: وتتكون من الرقة .

٢٣ - الدائرة الانتخابية الثالثة والعشرون: وتسمى دائرة الصباحية: وتتكون من الصباحية .

٢٤ - الدائرة الانتخابية الرابعة والعشرون: وتسمى دائرة الفحيحيل: وتتكون من: أ -
الفحيحيل ب - المققف .

٢٥ - الدائرة الانتخابية الخامسة والعشرون: وتسمى دائرة أم الهيمان: وتتكون من: أ - أم
الهيمان وميناء عبدالله ب - الزور ج - الوفرة، وتشمل المنطقة الجنوبية حتى حدود الكويت مع
المملكة العربية السعودية جنوبا .

(١) المادة ٢٧ من قانون الانتخاب .

(٢) المادة ٢٨ من قانون الانتخاب .

(٣) المادة ٢٩ من قانون الانتخاب .

وإذا غاب رئيس اللجنة قام مقامه العضو الذي يعينه لذلك من بين أعضائها. وتحققا لطمأنينة المرشحين، وحتى تتم العملية الانتخابية تحت رقابتهم نص القانون على أن لهم دائما حق الدخول في قاعة الانتخاب. كما أن لهم أن يوكولوا في ذلك أحد الناخبين بالدائرة ويكون التوكيل مكتوبا. ولا يجوز أن يحضر في جمعية الانتخاب غير المرشحين والناخبين على أن لا يحمل أي منهم سلاحا ظاهرا أو مخبأ. ويعتبر سلاحا بالاضافة إلى الأسلحة النارية، الأسلحة البيضاء والعصى التي لا تدعو إليها حاجة شخصية^(١). وتظل اللجان الانتخابية منعقدة تتلقى أصوات الناخبين حتى تنتهي عملية الانتخاب التي تدوم من الساعة الثامنة صباحا إلى الساعة الثامنة مساء^(٢).

ثالثا : طريقة الانتخاب :

تختلف الدساتير وقوانين الانتخاب في تنظيم طرق الانتخاب وذلك من عدة وجوه منها :

- ١ - الاقتراع مباشر أم غير مباشر ٢ - الاقتراع سري أم علني ٣ - إعطاء الناخب صوتا واحدا أو عدة أصوات ٤ - إجازة الوكالة في التصويت أم جعله شخصا ٥ - جعل التصويت اختياريا أم إجباريا ٦ - جعل الانتخاب فرديا أم عن طريق القائمة ٧ - الأخذ بنظرية تمثيل الأقليات السياسية أم استبعادها ٨ - الأخذ بنظرية تمثيل المصالح أم استبعادها ٩ - الأخذ بفكرة تمثيل الأقليات الدينية والجنسية أو عدم الأخذ بها.

وفيا يلي تحديد موقف المشرع الكويتي من هذه الأمور:

أ) الاقتراع عام : Suffrage Universel

سبق لنا وأن بيّنا عند الكلام عن موقف المشرع الكويتي من تحديد هيئة الناخبين أن الدستور الكويتي قد أخذ مبدأ الانتخاب العام فنص في مادته ٨٠

(١) المادة ٣٠ من قانون الانتخاب.

(٢) المادة ٣١ من قانون الانتخاب.

على أن : «يتألف مجلس الأمة الكويتي من خمسين عضوا ينتخبون بطريق الانتخاب العام...» ثم أحال على قانون الانتخاب ليتولى بيان شروط الناخب وقد جاء قانون الانتخاب دون أن يتضمن شرطا خاصا بالعلم والكفاءة Capcité أو متعلقا بالثروة والنصاب المالي Cens، وهما الشرطان اللذان إن اشترط أحدهما أو كلاهما كان الاقتراع مقيدا Suffrage restreint^(١).

ب) الاقتراع مباشر : Suffrage direct

يكون الانتخاب مباشرا Direct أي على درجة واحدة، إذا كان الناخب يقوم مباشرة ودون وسطاء باختيار ممثليه. أي لا يختار مندوبا ليقوم ذلك المندوب باختيار النائب. أما في الانتخاب غير المباشر indirect أي على درجتين أو أكثر فيقتصر دور الناخب الأول على اختيار مندوب عنه يسمى «الناخب المندوب» يعتبر بمثابة ناخب ثان يكون له وحده حق انتخاب النائب مباشرة إن كان الانتخاب غير المباشر على درجتين، أما إن كان الانتخاب على أكثر من درجتين، فإن كل فئة من المندوبين تنتخب مندوبين عنها يتولون مهمة انتخاب العضو، وهلم جرا. وعليه ففي الانتخاب المباشر توجد درجة واحدة للانتخاب تضم جميع الناخبين، أما في الانتخاب غير المباشر فتوجد درجتان أو أكثر على حسب الظروف والاحوال^(٢).

ويلاحظ أن لكل من الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر أنصارا وخصوصا يبررون موقفهم ويؤيدون الأخذ به بالحجج المختلفة^(٣).

والرأي عندنا أن الانتخاب المباشر يعد أكثر ديمقراطية، لأنه لا يسبب الظن في الشعب ويراها في جماهيره العريضة عاجزا عن ممارسة الحقوق السياسية مباشرة. كما يمتاز بأنه يضاعف اهتمام الناخب في الانتخاب وفي المسائل العامة. وفضلا عن ذلك فإن الانتخاب المباشر يجعل مهمة تزييف إرادة الأمة أكثر مشقة وصعوبة على الحكام من الانتخاب غير المباشر، وفيه يكون عدد

(١) أنظر ما سبق ص ٥٢٦ من هذه الدراسة.

(٢) أنظر موريس هوريو، منوه عنه أعلاه ص ٤٧٨.

(٣) أنظر في ذلك المرحوم الأستاذ الدكتور عثمان خليل عثمان «المبادئ الدستورية العامة» مكتبة عبدالله وهبة، القاهرة ١٩٤٣، ص ٢٨٧ وما بعدها.

المنديوين من القلة بحيث يسهل التأثير عليهم بشتى الطرق من رشوة أو وعد أو وعيد.

وقد قيل بحق أنه «إذا كان من السهل تسميم الماء في وعاء صغير فإن من العسير تسميم الماء في البحر الكبير»^(١).

وكان طبيعياً إزاء ذلك كله أن تأخذ الغالبية العظمى من الدساتير الحديثة بالانتخاب المباشر، خصوصاً فيما يتعلق بانتخاب مجلس النواب^(٢). ولقد حالف التوفيق المشرع الدستوري في الكويت حين تبني طريقة الانتخاب المباشر، فنص في المادة ٨٠ من الدستور على أن «يتألف مجلس الأمة من خمسين عضواً ينتخبون بطريقة الانتخاب العام السري المباشر»^(٣).

جـ - التصويت سري : Vote Secret

حتى أواخر العصور الوسطى كانت القاعدة الغالبة هي التصويت العلني Vote Public، استناداً إلى أن التصويت العلني يمتاز بالصراحة والشجاعة ويربي الروح الأدبية والشعور بالمسئولية لدى المواطنين. وقد سادت هذه القاعدة في فرنسا حتى تاريخ صدور دستور السنة الثالثة للثورة الذي تبني قاعدة التصويت السري، فنص في المادة ٣١ من بابه الثالث على أن «تتم جميع الانتخابات بطريقة الاقتراع السري»^(٤).

وتعني هذه القاعدة أن الناخب يعطي صوته في غير علانية، وليس لأحد

(١) مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف القاهرة، ١٩٦٦، ص ٤٢٢.

(٢) أما بالنسبة للأعضاء المنتخبين في مجلس الشيوخ Senat فينتخبون في كثير من الدول مثل فرنسا عن طريق الانتخاب غير المباشر.
أنظر: A. Hauriou. Op. Cit. P. 871.

(٣) الحق أن إصلاح أي نظام نيابي غير مرتبط بكون الانتخاب غير مباشر بل يكمن في رفع مستوى المجالس النيابية ذاتها عن طريق التشدد في شروط العضوية، وإصلاح إجراءات العمل أمامها، وإنشاء هيئات فنية خاصة تقوم بمعاونة البرلمانات ببحث المسائل الفنية التي تعرض عليها خصوصاً في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدول الحديثة.

(٤) أنظر A. Hauriou, Op: Cit, P. 260.

أن يطلب منه الكشف عن وجهته في اختياره لمثليه، ومن هنا يعد في كل مقر انتخابي مكان مستور يباشر فيه الناخب حقه الانتخابي. كذلك فإن السرية تقتضي إبطال أوراق الانتخاب التي يضع عليها أصحابها أي علامة أو إشارة دالة على أشخاصهم، هذا فضلا عن النص على عقوبات شديدة لمن يفشي هذه السرية.

ونرى اليوم أن القاعدة الغالبة في الدول الديمقراطية هي التصويت السري Vote Secret. ويرجع انتشار هذه القاعدة إلى ارتباطها الوثيق بحرية الاقتراع، وضمانها لحرية الناخب الذي قد يوجد في ظروف معينة تنقصه فيها الشجاعة والجرأة اللازمتين للجهر برأيه الصريح، حتى لا يجرح عليه غضب السلطة أو نقمة المرشحين الأقوياء. بل قد تمنعه العلانية من ابداء رأيه على النحو الذي يرتضيه ضميره، مما يضطره إلى عدم الاشتراك في الانتخابات. وقد قيل بحق أنه إذا فقد التصويت سرية فقد الانتخاب حرية، هذا فضلا عن أن في التصويت السري حماية للمجتمع من المنازعات والبغضاء والرشوة الانتخابية التي قلما يخلو منها التصويت العلني^(١).

وقد أخذ الدستور الكويتي بطريقة التصويت السري،^(٢) كما نص قانون الانتخاب على بطلان «الآراء التي أثبتت على ورقة امضاها الناخب أو وضع عليها إشارة أو علامة قد تدل عليه». ^(٣) كما قرر عقوبات لمن يفشي سرية الانتخاب^(٤).

وعلى الرغم من ذلك كله فجدير بنا أن نشير ونحن في هذا الصدد إلى نقص خطير في النظام الانتخابي في الكويت. ذلك أنه على الرغم من أن الدستور قد قرر سرية التصويت، إلا أن قانون الانتخاب قد أجاز للناخبين

(١) الدكتور عثمان خليل، المرجع السابق، ص ٣١٩ والدكتور عبد الحميد متولي منوه عنه أعلاه، ص ٥١٩.

(٢) المادة ٨٠ من الدستور.

(٣) المادة ٣٨ فقرة د من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢ في شأن انتخاب أعضاء مجلس الأمة.

(٤) الفقرة السابعة من المادة ٤٢ من قانون الانتخاب رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢.

الذين لا يستطيعون أن يثبتوا بنففسهم آراءهم في ورقة الانتخاب أن يبدوها شفاهاً أمام لجنة الانتخاب^(١).

فاذا ما عرفنا أن الأميين الذين لا يستطيعون أن يثبتوا بنففسهم آراءهم في الورقة هم الاغلبية العظمى من الناخبين، واذا ما علمنا أن المادة ٣٨ من قانون الانتخاب لم تذكر في عدد الاصوات الباطلة تلك الاصوات الشفوية ممن يعرفون القراءة والكتابة، وهو ما يجعل الباب مفتوحاً على مصراعيه أمام هؤلاء ليعطوا أصواتهم كذلك علناً لأنهم اشترط ذلك عليهم لقبض الأجر، أو لاتقاء ما قد يصيبهم من ضرر. إذا ما عرفنا ذلك كله تبين لنا أن التصويت في الكويت قد يفقد سرية واذا فقد التصويت سرية فقد الانتخاب حرية، فاذا لم يسارع المشرع إلى سد هذه الثغرة أصبح كل كلام عن حرية الانتخابات ونزاهتها قولاً بلا معنى ذلك أنه في ميدان الانتخاب لا حرية بلا سرية.

(د) : التصويت حق تسوده المساواة : *Égalité du Suffrage*

المساواة في التصويت تقتضي من ناحية أن يكون لكل ناخب صوت واحد فقط *Un homme une Voix*، وتقتضي من ناحية أخرى الا يحق للناخب أن يمارس حقه في التصويت الا في دائرة انتخابية واحدة، فلا يعطي رأيه أكثر من مرة في الانتخاب الواحد.

والمساواة هي المبدأ العام الذي يسود الانتخاب في الدول الديمقراطية، غير أن بعض الدول قد خرجت على هذا المبدأ في ما مضى.

فهناك دول خصت بعض الناخبين بأكثر من صوت، مستندة بذلك إلى أسباب متعددة: كأن يكون الناخب مالكا يؤدي ضريبة للدولة، أو يكون ذا مركز اجتماعي مرموق، أو لكونه متعلماً تعليماً عالياً يفضل على الجاهل أو لكونه رباً لعائلة، أو أبا يصوت عن نفسه وعن أولاده القصر، وهنا يسمى التصويت تصويتاً عائلياً *Vote Familial*، وهذه هي طريقة تعدد الاصوات *Vote Plural*، وهي تنافي قاعدة المساواة في التصويت. وقد طبقتها بلجيكا ما بين عامي ١٨٩٣ - ١٩١٩، كما أنها الطريقة التي اقترحها *Rouleaux Dugage*

(١) المادة ٣٤ من قانون الانتخاب رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢.

و ١١٤ من زملائه سنة ١٩١٩ بمجلس النواب الفرنسي، فلم يوافق المجلس على هذا الاقتراح^(١).

وهناك دول أخرى خرجت على نحو آخر على مبدأ المساواة في التصويت، فقررت أنه يجوز للناخب الذي تتوافر فيه شروط الانتخاب في عدة دوائر، أن يباشر حقه في هذه الدوائر المتعددة، أي يباح له تعدد التصويت Vote multiple. وهذا ما أخذت به إنجلترا قبل صدور قانون الانتخاب لسنة ١٩١٨، الذي قضى بعدم جواز التعدد في أكثر من دائرتين، فضيق بذلك من دائرة هذا النوع من التصويت، كما أوجب اجراء الانتخاب العام في جميع دوائر المملكة في يوم واحد مما ترتب عليه تعذر تكرار التصويت، خصوصا إذا ما بعدت الشقة بين الدائرتين اللتين تتوافر فيهما شروط ممارسة حق الانتخاب للناخب الواحد^(٢).

ولقد تبني المشرع الكويتي مبدأ المساواة في التصويت. فقرر أن لكل مواطن تتوافر فيه شروط الناخب صوتا واحدا أي كانت صفته ومن أية فئة من فئات الشعب العامل كان. فقانون الانتخاب لم يأخذ بقاعدة التصويت الجمعي أو تعدد الاصوات فنص على أن «لا يجوز للناخب أن يعطي رأيه أكثر من مرة في الانتخاب الواحد»^(٣). كما قرر أن تعتبر باطلة «الآراء التي تعطى لأكثر من العدد المطلوب انتخابه»^(٤). فضلا عن ذلك نصت مادته ٤٢ على أن «يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة شهور وبغرامة لا تتجاوز مائة دينار أو باحدى هاتين العقوبتين... كل من استعمل حقه في الانتخاب الواحد أكثر من مرة».

وبذلك يكون قانون الانتخاب في الكويت قد تبني مبدأ المساواة في التصويت.

(١) أنظر نص المادة ٢ من المشروع المقترح في كتاب موريس هوريو عن القانون الدستوري ص ٥٦١ هامش رقم (١٠).

(٢) الدكتور عثمان خليل عثمان المرجع السابق ص ٣١٦.

(٣) المادة الخامسة من قانون الانتخاب.

(٤) الفقرة ب من المادة ٣٨ من قانون الانتخاب.

هـ) : التصويت شخصي :

لم يأخذ قانون الانتخاب في الكويت بفكرة الإنابة في التصويت Le Vote Par procuration ، التي تجيز للناخب أن ينيب شخصا آخر في مزاوله هذا الحق . كما لم يأخذ بقاعدة التصويت بالمراسلة Le Vote Par Carrespondance التي تجيز للناخب أن يملأ بطاقة التصويت ويرسلها إلى لجنة الانتخاب في الدائرة الانتخابية التي بها موطنه ، بالبريد أو بأية طريقة أخرى . بل أن قانون الانتخاب قد أخذ بالتصويت الشخصي فوجب على الناخب أن يزاول حقه في التصويت بنفسه أمام لجنة الانتخاب ، بعد أن يثبت شخصيته . وهذا ما قضت به الفقرة الأولى من المادة الرابعة لقانون الانتخاب بقولها : «على كل ناخب أن يتولى حقوقه الانتخابية بنفسه في الدائرة الانتخابية التي بها موطنه» .

و) : التصويت في نطاق دائرة انتخابية معينة :

التصويت في الكويت «مكاني» له مكان محدد بالذات Le Vote est Localisé ، أي في نطاق دائرة معينة هي الدائرة التي بها موطنه الانتخابي . وكانت المادة ٤ من قانون الانتخاب رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢ تحدد موطن الانتخاب بالمكان الذي يقيم فيه الشخص عادة أو الذي فيه مقر عائلته ، وعليه في حالة تعدد موطنه أن يعين الموطن الذي يريد استعمال حقوقه الانتخابية فيه» . الا أن هذه المادة قد عدلت بالمرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٨٠ ، فحذف منها عبارة «أو الذي فيه مقر عائلته» فاصبح الموطن الانتخابي بعد هذا التعديل هو المكان الذي يقيم فيه المواطن بصفة فعلية ، أي مقر سكنه الحقيقي . هذا وقد قيد تعديل الموطن بوجوب أن يتم وفقا لاجراءات وفي مواعيد معينة ، على الناخب أن يتقيد بها والا سقط حقه في الانتخاب^(١) .

وقد أسهبت المذكرة التفسيرية للمرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٨٠ في تبيان الأسباب الموجبة لاجراء مثل هذا التعديل بقولها :

«وإذا كانت المادة ٤ من القانون القائم تعرف الموطن الانتخابي بأنه هو

(١) أنظر : التعديل الذي ادخله المرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٨٠ على المادة ٤ من قانون الانتخاب .

المكان الذي يقيم فيه الشخص عادة أو الذي فيه مقر عائلته ونظرا لما لوحظ من توزيع العائلات على الدوائر المختلفة وعدم امكان ضبط المعنى الدقيق للعائلة في هذا الشأن مما مكن الكثيرين من قيد أسمائهم في مناطق بمجرد أن لهم أقارب بعيدين فيها، وإذا كان العمران المتنامي قد غير كافة مناطق الكويت وأنشأ مناطق جديدة، ونظرا لما لوحظ من أن القيد في مقر العائلة استغل لتجميع الاصوات في منطقة معينة بقصد إنجاح مرشح معين، لذلك حذف من هذا النص عبارة «أو الذي فيه مقر عائلته» وجعل الموطن الانتخابي هو المكان الذي يقيم فيه الشخص بصفة فعلية ودائمة، أي مكان سكنه الحقيقي . وقيد تعديل الموطن بوجوب اجرائه في المواعيد وبالاجراءات المنصوص عليها في هذا القانون ضبطا للأوضاع ولنوع اجراء أي تعديل في غير هذه المواعيد . وكذلك حذف من هذه المادة النص القاضي بأن الناخب اذا لم يعلن تغيير الموطن قبل دعوة الناخبين استعمل حقوقه الانتخابية في الدائرة التي كان اسمه مقيدا فيها، لجعل التغيير وجوبيا وللقضاء على التكتلات، ونص على أن الناخب اذا لم يغير موطنه وفقا لما سبق، سقط حقه في الانتخاب، ومعنى ذلك أن الناخب اذا غير محل سكنه فعليه طلب تعديل قيده في المواعيد المحددة قانونا للتعديل في جداول الانتخاب، فاذا أهمل في طلب هذا القيد في موعده حذف اسمه من جدول المنطقة التي نقل سكنه منها ولم يدرج اسمه في جدول المنطقة التي انتقل اليها لعدم تقديمه طلبا بذلك في المواعيد المقررة، وسقط حقه بذلك في الانتخاب، وبداهة فإن سقوط اسمه من جدول المنطقة التي انتقل منها ممكن أن يكتشف في أي وقت ولو عند تقدمه للانتخاب فعلا وفي هذه الحالة يحرم من حق الانتخاب متى قام الدليل لدى لجنة الانتخاب على انتقاله من منطقة سكنه وعدم تقدمه بطلب التعديل^(١) .

ز) التصويت اختياري :

سبق وأن أشرنا إلى أن تكليف الانتخاب بأنه حق يترتب عليه كون التصويت اختياريًا أو حرا Vote libre . أي إمكانية الناخب في عدم الاشتراك

(١) المذكرة التفسيرية للمرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٨٠، بتعديل بعض أحكام قانون انتخابات أعضاء مجلس الأمة.

في الانتخاب. كما أشرنا إلى أن تكييف الانتخاب بأنه وظيفة يترتب عليه كون التصويت اجباريا Vote Obligatoire ومضمونه ترتب جزاء على الناخب إن تخلف بدون عذر^(١).

ونستطيع القول بان غالبية دول الديمقراطية الغربية قد تبنت طريقة التصويت الاختياري، استنادا إلى أن هذه الطريقة لا تعطي المواطن امكانية إعلان عدم اهتمامه بالمسائل السياسية فحسب، بل أنها تتيح له أيضا فرصة إظهار عدم موافقته على قواعد الأساس التي يقوم عليها المجتمع^(٢). هذا فضلا عن أن الفرد الذي لا يهتم بممارسة حق وطني منحه له القانون، لا يجب إجباره على استعمال ذلك الحق، لأن من لا يباشر حقه في الانتخاب الا قهرا عنه يقبل بسهولة بيعه إلى أكبر المرشحين عطاء، مما يساعد على انتشار الرشوة بين الناخبين ويلزم أنصار الاقليات الضئيلة التي لا أمل لها في النجاح في الانتخابات على التصويت^(٣).

غير أن الأخذ بطريقة التصويت الإختياري، يترتب عليه قعود الكثيرين عن القيام بأداء هذا الواجب الوطني، وعدم مشاركتهم في الانتخابات بل قد يصل عدد الغائبين (المتخلفين) عن الانتخابات إلى أكثر من عدد المصوتين (المشاركين)، على الرغم من أن من لهم حق الانتخاب لا يكونون في مجموعهم إلا اقلية ضئيلة من عدد السكان^(٤)، وهذا يجعل

(١) ومن الحكمة الا يكون هذا الجزاء تافها ولا قاسيا ويكون عادة ماليا كالغرامة أو أدبيا كنشر اسم الناخب المتخلف أو حرمانه من حق الانتخاب نفسه حرمانا مؤقتا. أو حرمانه من الترقية إن كان موظفا أو من التعيين في مصالح الحكومة لمدة معينة أو عدم منحه أي نيشان أو رتبة أو امتياز فخري. راجع وحيد رأفت ووايت ابراهيم، منوه عنه أعلاه ص ٢٩٤، وما بعدها.

(٢) CF. A. Hauriou, Op. Cit. P. 259.

(٣) أنظر في الرد على هذه الحجج، الدكتور عثمان خليل عثمان، المرجح السابق ص ٣١٧،

٣١٨.

(٤) ففي فرنسا كانت نسبة عدد الناخبين الى عدد السكان قبل الحرب العالمية الاخيرة هي ٢٩٪. أنظر دوجي القانون الدستوري الجزء الأول طبعة ١٩٢٧ ص ٦٦٢. وبارتلمي طبعة ١٩٣٢ ص ٢٩٤. وفي مصر بلغ عدد الناخبين عام ١٩٤٥ نحو ١٨٪ من عدد المواطنين. كما أن نسبة المتخلفين عن الانتخابات قد بلغت في بعض البلاد حدا كبيرا. ففي فنلندا مثلا بلغت نسبتهم =

البرلمانات لا تمثل سوى اقلية من الناخبين، ومن ثم يصح القول بأنها تعبر عن الإرادة العامة للأمة قول لا يمت إلى الحقيقة بصلة. وهذا خطر يهدد النظام النيابي في أساسه، واعتبره البعض كارثة تهدد هذا النظام.

لذلك نجد أن كثيرا من الدول قد عدلت عن طريقة التصويت الاختياري، وأخذت بطريقة التصويت الاجباري التي أخذت في الانتشار بفضل مزاياها المتعددة كوسيلة من وسائل مكافحة ظاهرة التخلف عن الانتخابات والامتناع عن المشاركة فيها، ولما ظهر لها من نتائج مشجعة في هذا المجال. ففي استراليا التي أخذت بطريقة التصويت الإجباري في الانتخابات الفدرالية سنة ١٩٢٥ قد نقص عدد المتخلفين فيها من ٤٠٪ إلى ١٠٪^(١). وفي تشيكوسلوفاكيا وبلجيكا اللتين أخذتا بهذه الطريقة منذ سنة ١٨٩٢ نقص عدد المتخلفين إلى ٥٪، كما أخذت بهذه الطريقة كل من رومانيا ولكسمبورغ والدانمارك والمجر^(٢).

وعلى الرغم مما لطريقة التصويت الإجباري من مزايا متعددة، نجد أن المشرع الكويتي قد استبعدها وأخذ بطريقة التصويت الإختياري. بمعنى أنه لم يضع أية عقوبة تطبق على من يمتنع عن ممارسة حق الانتخاب. وكنا نفضل

= ٧٧٪ في انتخابات يوليو سنة ١٩٢٢ وفي رومانيا ٥٤٪ عام ١٩١٩ وفي إنجلترا نحو ٥٠٪ في انتخابات ديسمبر ١٩١٨ وفي مصر سنتي ١٩٢٦ و١٩٢٩ بلغت ٣٧٪ وسنة ١٩٣٦ وسنة ١٩٣٨ أصبحت ٤١٪. أنظر السيد صبري المرجع السابق ص ٧٠، وعثمان خليل عثمان المرجع السابق ص ٢١٦.

وبلغت هذه النسبة في استراليا نحو ٤٠٪ عام ١٩٢٢، أنظر أندريه هوريو المرجع السابق ص ٢٥٩. ولقد عرفت فرنسا ظاهرة كثرة المتخلفين عن الانتخابات منذ عهد الثورة الفرنسية، فلقد بلغت نسبتهم نحو ٨٠٪ قبل الحرب العالمية. بارتلمي المرجع السابق، ص ٣٤١، ٣٤٢. أما في الكويت فإن نسبة المتخلفين قد بلغت نحو ٥٠٪ في انتخابات سنة ١٩٦٣، ١٩٦٨، ١٩٧٥.

(١) أنظر: CF. A. Hauriou. Op. Cit.P. 259.

(٢) عثمان خليل عثمان، المرجع السابق، ص ٣١٧.

ويلاحظ على طريقة التصويت الاجباري أنها تفيد الاحزاب المعتدلة التي لا يتحمس أنصارها عادة للانتخابات، ومن ثم فهي لا تتفق مع مصلحة الأحزاب المتطرفة كالحزب الشيوعي مثلا لأن أنصار هذه الأحزاب يتحمسون للانتخابات حتى ولو كانت اختيارية. أنظر نفس المرجع.

الأخذ بفكرة التصويت الاجباري بصفة خاصة في الكويت، حتى يعالج ما هو مشاهد من تحلف كثير من الناخبين عن المساهمة في الانتخابات، على الرغم من أن نسبة عددهم إلى عدد السكان هي نسبة ضئيلة، لحرمان المرأة من حق الانتخاب، وإيقاف حق رجال البوليس والقوات المسلحة وارتفاع سن الرشد السياسي إلى ٢١ سنة. وهذا ما جعل التمثيل في الكويت صوريا أكثر منه حقيقيا، وهو ما يشكل خطرا يهدد النظام النيابي في أساسه.

ص) الانتخاب بالقائمة البسيطة : Scrutin de Liste Pur Est Semplice

سبق وأن أشرنا إلى أنه يلزم لجدية الانتخاب أن تقسم الدولة إلى دوائر انتخابية متعددة تنتخب كل منها نائبا أو أكثر لمجلس البرلمان.

وقد تكون هذه الدوائر صغيرة الحجم كثيرة العدد وتنتخب كل منها نائبا واحدا، أي يصوت الناخب لمرشح واحد فقط، فيسمى النظام «نظام الانتخاب الفردي» Scrutin Uninominal لان الناخب يختار مرشحا فردا.

وقد تكون هذه الدوائر كبيرة الحجم قليلة العدد، وتنتخب كل واحدة منها عدة نواب، فيكون على الناخب أن يختار عددا معيناً من المرشحين، وهو العدد المقرر للدائرة التي يمارس فيها حقه الانتخابي فيسمى النظام «نظام الانتخاب بالقائمة» Scrutin de liste. لأن الناخب يكتب قائمة Une Liste ويضمنها أسماء بعدد النواب الذين يريد انتخابهم عن دائرته^(١).

على أن نظام الانتخاب بالقائمة قد يأخذ إحدى صورتين:

(١) انظر في الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة والمفاضلة بينها:

اسمان الجزء الأول الطبعة السابعة منوه عنه أعلاه، ص ٣٢٠ وما بعدها، بارتلمي ودوز منوه عنه أعلاه ص ٣٨٠ وما بعدها، بيردو، الفصل في العلوم السياسية، الجزء الرابع، ص ٢٨٠ وما بعدها، أندريه هوريو، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الخامسة، باريس ١٩٧٢، ص ٦٣، ص ٢٦٤، عثمان خليل عثمان المبادئ الدستورية العامة، ١٩٤٣، ص ٢٩١ وما بعدها، الدكتور ثروت بدوي «النظم السياسية»، دار النهضة العربية القاهرة سنة ١٩٧٢، ص ٢٦٥ وما بعدها، وايت ابراهيم ووحيد رافت، منوه عنه أعلاه ص ٢٦٨ وما بعدها، سيد صبري منوه عنه أعلاه ص ١٧٧ وما بعدها.

إما أن يكون الانتخاب بالقائمة المغلقة المقترن بفكرة التمثيل النسبي Le Scrutin de liste bloquée avec représentation proportionnelle وهو نظام يكون فيه للناخب التصويت على إحدى القوائم دون إمكان التغيير أو التعديل فيها وتوزع فيه المقاعد المخصصة للدائرة على القوائم المختلفة بنسبة الاصوات التي حصل عليها كل منها. وإما أن يكون الانتخاب بالقائمة البسيطة Scrutin de liste pur et Simple وفيه يكون الترشيح فرديا والمنافسة بين أفراد وليست بين قوائم، أي أن الناخب لن يتقيد بالقوائم التي تقدمها الاحزاب بل يكون له إمكانية المزج بين القوائم المختلفة إن وجدت «panachage» وعمل قائمة خاصة تشمل أسماء مرشحين من قوائم مختلفة. كما أنه ليس هنالك تمثيل نسبي يحجز بمقتضاه عدد من الكراسي البرلمانية لهذه القائمة أو لتلك، بل ينجح المرشح أو المرشحون الذين حصلوا على أكثر الأصوات^(١). وهذا النظام شديد الشبه بنظام الانتخاب الفردي، غير أنه يختلف عنه في أن كل دائرة تنتخب عددا من النواب وليس نائبا واحدا كما هو الحال في الانتخاب الفردي.

وقد أخذت دولة الكويت بهذا النظام، حيث قسمت بمقتضى القانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٦٦ إلى دوائر انتخابية، وكل دائرة من هذه الدوائر تنتخب لمجلس الأمة خمسة أعضاء.^(٢) ثم جاء المرسوم بقانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٠ باعادة تحديد الدوائر الانتخابية، فأعاد توزيع هذه الدوائر، حيث قسمت بمقتضاه دولة الكويت إلى خمس وعشرين دائرة انتخابية، وكل دائرة من هذه الدوائر تنتخب لمجلس الأمة عضوين^(٣). وقد جرت الانتخابات الاخيرة للفصل التشريعي الخامس وفقا لهذا التقسيم.

(١) أنظر في هذا النظام M. Hauriou. Précis de droit Constitutionnel, Op. Cit. PP. 480, 481.

(٢) وقد جرت الانتخابات في الكويت على أساس هذا التقسيم بالنسبة للاربعة فصول التشريعية الأولى لمجلس الامة كما سبق القول.

(٣) المادة الأولى من المرسوم رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٠ وقد صدر بتاريخ ١٧/١٢/٨٠ ونص على أن يعمل به من تاريخ نشره في ٢١/١٢/٨٠ وجرت على أساس التقسيم الذي جاء به، انتخابات الفصل التشريعي الخامس لمجلس الأمة سنة ١٩٨٠.

Scrutin Majoritaire

ع) الانتخاب بالأغلبية :

يُميز الفقه بين نظامين للانتخاب :

١ - نظام الانتخاب بالأغلبية أو تمثيل الأغلبية Scrutin Majoritaire وفيه ينجح في كل دائرة انتخابية المرشح أو المرشحون الذين حصلوا على أكثر الأصوات .

٢ - ونظام الانتخاب على أساس التمثيل النسبي Scrutin à la représentation Proportionnelle وهو نظام يفترض كون الانتخابات بالقائمة والهدف منه تأمين التمثيل لكل الآراء التي تجمع حولها عددا معقولا من الأصوات، وبمقتضاه توزع المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية على القوائم المختلفة بنسبة عدد الأصوات التي حصلت عليها كل منها^(١) .

إذا فرضنا أن دائرة انتخابية معينة مخصص لها ستة مقاعد وفيها ١٢٠٠٠ ناخب، وان القائمة المقدمة من الحزب (أ) قد حصلت على ٨٠٠٠ صوت وأن القائمة المقدمة من الحزب (ب) حصلت على ٤٠٠٠ صوت، ففي حالة الأخذ بنظام الأغلبية فان الحزب (أ) هو الذي يفوز بالمقاعد الستة جميعا ويحرم الحزب (ب) من أي مقعد على الرغم من حصوله على ٤٠٠٠٠ صوتا .

أما إذا أخذنا بنظام التمثيل النسبي لوجب أن يفوز الحزب (أ) بأربعة مقاعد فقط ويفوز الحزب (ب) بمقعدين .

ونظام الأغلبية يأخذ إحدى صورتين رئيسيتين :

نظام الأغلبية النسبية أو البسيطة Système Majoritaire pur et simple وبمقتضاه ينتخب المرشح أو المرشحون، الذين حصلوا على أكبر عدد من الأصوات بصرف النظر عن مجموع الأصوات التي حصل عليها باقي المرشحين، أي يفوز بالانتخاب المرشحون الذين يأتون في المقدمة .

(١) أنظر في المفاضلة بين نظام التمثيل النسبي ونظام الانتخاب بالأغلبية :

A. Hauriou Op. Cit. pp. 264 et. s .

وأنظر كذلك عثمان خليل عثمان المرجع السابق، ص ٣٠١ وما بعدها، ثروت بدوي المرجع السابق ص ٢٧١ وما بعدها .

ونظام الأغلبية المطلقة *Système de la majorité absolue* وبمقتضاه لا يفوز في الدورة الأولى إلا المرشح الذي يحصل على أكثر من نصف الأصوات الصحيحة المعطاة (أي ٥٠٪ + ١)، مهما كان عدد المرشحين، أي أن المرشح في الدورة الأولى يجب أن يحصل على أصوات تفوق مجموع عدد الأصوات التي حصل عليها باقي المرشحين مجتمعين. أما في الدورة الثانية فيعاد الانتخاب بين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات، وعندها يكفي بالأغلبية النسبية.

ولقد أخذ المشرع الكويتي بنظام الأغلبية النسبية فنص في المادة ٣٩ من قانون الانتخاب على أن «ينتخب عضو مجلس الأمة بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت، فإذا حصل اثنان أو أكثر على أصوات صحيحة متساوية إقترعت اللجنة فيما بينها وفاز بالعضوية من تعينه القرعة».

ونشير أخيراً إلى ما تقضي به المادة ٢٥ من قانون الانتخاب من أنه إذا لم يتقدم في دائرة إنتخابية من المرشحين ترشيحاً صحيحاً أكثر من العدد المطلوب إنتخابه، أعلن وزير الداخلية فوز هؤلاء المرشحين بالعضوية دون حاجة إلى إجراء الانتخاب في الدائرة.

هذا ويلاحظ أن المشرع الكويتي قد استبعد فكرة تمثيل مصالح الدولة المختلفة وحرفها المتباينة في المجلس النيابي، كما استبعد الفكرة العتيقة التي أخذت بها بعض الدساتير القديمة وعدلت عنها الدساتير الحديثة، وهي فكرة تمثيل الأقليات الدينية. ولقد أحسن المشرع صنعا بالترفع بوحدة الأمة عن النص على مثل هذا التمثيل الذي لا يتفق وروح التسامح الديني من ناحية، ومع تيار العواطف الوطنية من ناحية أخرى، كما ينافي ركنا أساسيا من أركان النظام النيابي الذي أخذ به الدستور، وهو كون النائب يمثل الأمة بأسرها، وفيه تعويق للنظام السياسي والاجتماعي، وتجسيم لفوارق الدين أو المذهب بين أبناء الأمة الواحدة. هذا فضلا عن أن الانتخابات المتعاقبة لمجلس الأمة تثبت بما لا يقبل الشك أو التشكيك بأن الشعب قد حبا الأقليات المذهبية بثقة أكثر بكثير مما كان يمكن أن ينص عليه في التشريع.

الفرع الرابع جرائم الانتخاب

قد تمر العملية الانتخابية بهذوء وقد تتخللها بعض الحوادث والأفعال التي تأخذ صفة الجرائم الانتخابية. وضمانا لسلامة العملية الانتخابية، حرم المشرع الكويتي بعض التصرفات والأفعال وحدد عقوبة توقع على مرتكبها، الذي قد يكون فردا عاديا، أو ممن أنيط بهم بعض الواجبات المتعلقة بالعملية الانتخابية، كأعضاء لجان القيد ولجان الانتخاب. ومن هذه الجرائم ما قد يقع قبل العملية الانتخابية نفسها ولكنه متصل بها، كادراج إسم في جدول الانتخاب أو إهمال إدراج إسم على خلاف أحكام قانون الانتخاب. ومنها ما قد يقع أثناء عملية الانتخاب، كاستعمال القوة أو التهديد لمنع ناخب من استعمال حقه أو حمله على التصويت على وجه معين. ومنها ما قد يقع أثناء عملية الفرز كتغيير نتيجة الانتخاب بأي طريقة من الطرق.

هذا وقد قسم المشرع هذه الجرائم وصنفها على حسب خطورتها ومدى تأثيرها في نتيجة الانتخاب وحسب ما فرضه لها من عقاب، إلى ثلاث فئات :

الفئة الأولى :

وقد تضمنها نص المادة ٤٣ من قانون الانتخاب القاضي بأن :
«يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر وبغرامة لا تتجاوز مائة دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين :

أولا - كل من تعمد إدراج إسم في جدول الانتخاب أو إهمال إدراج إسم على خلاف أحكام القانون .

ثانيا - كل من توصل إلى إدراج إسمه أو إسم غيره دون توافر الشروط المطلوبة وهو يعلم ذلك، وكذلك كل من توصل على الوجه المتقدم إلى عدم إدراج إسم آخر أو حذفه .

ثالثا - كل من طبع أو نشر أوراقا لترويج الانتخاب دون أن تشتمل النشرة على إسم الناشر.

رابعاً - كل من أدى رأيه في الانتخاب وهو يعلم أن إسمه أدرج في الجدول بغير حق أو أنه فقد الصفات المطلوبة لاستعمال الحق أو أن حقه موقوف .

خامساً - كل من تعمد إبداء رأي باسم غيره .

سادساً - كل من استعمل حقه في الانتخاب الواحد أكثر من مرة .

سابعاً - كل من أفشى سر اعطاء ناخب لرأيه بدون رضاه .

ثامناً - كل من دخل القاعة المخصصة للانتخاب بلا حق ولم يخرج عند أمر اللجنة له بذلك» .

الفئة الثانية :

وقد تضمنها نص المادة ٤٤ من قانون الانتخاب الذي يقضي بأن :

«يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تتجاوز مائة دينار أو باحدى

هاتين العقوبات :

أولاً - كل من استعمل القوة أو التهديد لمنع ناخب من استعمال حقه لغيره ليحمله على التصويت على وجه معين أو على الامتناع عن التصويت .

ثانياً - كل من أعطى أو عرض أو تعهد بأن يعطي ناخباً فائدة لنفسه أو لغيره ليحمله على التصويت على وجه معين أو على الامتناع عن التصويت .

ثالثاً - كل من قبل أو طلب فائدة من هذا القبيل لنفسه أو لغيره .

رابعاً - كل من نشر أو أذاع بين الناخبين أخباراً غير صحيحة عن سلوك أحد المرشحين أو اخلاقه بقصد التأثير في نتيجة الانتخاب .

خامساً - من دخل المكان المخصص لاجتماع الناخبين حاملاً سلاحاً بالمخالفة لأحكام المادة ٣٠ من هذا القانون» .

الفئة الثالثة :

وهي التي نصت عليها المادة ٤٥ من قانون الانتخاب بقولها :

«يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامة لا تتجاوز ألفي

دينار أو باحدى هاتين العقوبات :

أولاً - كل من اختلس أو أخفى أو أعدم أو أفسد جدول الانتخاب أو أي

ورقة أخرى تتعلق بعملية الانتخاب أو غير نتيجة الانتخاب بأي طريقة أخرى .

ثانيا - كل من أخل بحرية الانتخاب أو نظامه باستعمال القوة أو التهديد أو بالاشتراك في تجمهر أو صياح أو مظاهرات .

ثالثا - من خطف الصندوق المحتوي على أوراق الانتخاب أو أتلفه .

رابعا - من أهان لجنة الانتخاب أو أحد أعضائها أثناء الانتخاب» .

وقد سَوَّى القانون في مادته ٤٦ بين الشروع في جميع هذه الجرائم وارتكابها من حيث العقاب، فجعل عقوبة الشروع هي عقوبة الجريمة التامة .

هذا وقد وضع المشرع أجلا خاصا لسقوط كل من الدعويين المدنية والجنائية في هذه الجرائم . فنص في المادة ٤٧ من قانون الانتخاب على أنه :

«تسقط الدعوى العمومية، والمدنية، في جرائم الانتخاب المنصوص عليها في هذا الباب - عدا الجريمة المنصوص عليها في البند «سابعاً» من المادة ٤٣ - بمضي ستة شهور من يوم إعلان نتيجة الانتخاب أو تاريخ آخر عمل متعلق بالتحقيق» .

الفرع الخامس الفصل في صحة العضوية

تمهيد :

يتضح مما سبق بسطه أن رحلة النائب إلى مجلس الأمة تمر بعدة مراحل ، فهنالك شروط معينة لممارسة حق الترشيح وكذلك الشأن بالنسبة لممارسة حق الانتخاب ، كما أن العملية الانتخابية تسير وفقا لقواعد مرسومة واجراءات محددة نص عليها القانون ، وكل ذلك ينتهي بإعلان النتيجة بفوز شخص أو أشخاص معينين .

وحرصا من المشرع على أن يكون مجلس الأمة مشكلا تشكيلا صحيحا وأن يكون انتخاب أعضائه قد تم وفقا للشروط والاجراءات القانونية المقررة ، فقد فتح الباب للطعن في صحة العضوية ، حتى لا يصل إلى مجلس الأمة إلا من كان

انتخابه قد تم سليما من العيوب. ومن هنا كانت أهمية الفصل في صحة العضوية، إذا كانت محل طعن في جانب من جوانبها وهو ما يستلزم فحص مراحل الانتخاب كلها. حتى إذا ما ثبت أن العضو قد توافرت فيه شروط العضوية يوم الانتخاب وأن الاجراءات الانتخابية كانت سليمة لا تشوبها شائبة، وأن النتيجة التي أعلنت على أثرها كانت مطابقة للقانون، رفض الطعن واستقرت العضوية، ولم يصح لكائن من كان أن ينازع صاحبها صحة عضويته، وإذا ثبت عكس ذلك قبل الطعن وقضى بإبطال العضوية.

ولعله من الأهمية بمكان أن نشير ونحن في هذا الصدد إلى أن إبطال العضوية *L annulation* يختلف عن إسقاطها *La déchéance*. ذلك أن إبطال العضوية إنما يقوم لأن العضو ما كان مستجمعا لكافة الشروط المطلوبة يوم الانتخاب، أو لأن عملية الانتخاب نفسها قد شابهت بعض الشوائب، أو لأن النتيجة التي أعلنت لم تكن تعبر عن الحقيقة وغير مطابقة للقانون. أما إسقاط العضوية فإنه يقوم إذا فقد العضو أحد شروط العضوية المنصوص عليها في المادة ٨٢ من الدستور أو في قانون الانتخاب أو فقد أهليته، بعد انتخابه، لأنه لو كان قد فقد أحد الشروط يوم الانتخاب أو قبل ذلك لأصبحت المسألة تتعلق بإبطال العضوية لا بإسقاطها^(١).

وينظم الفصل في صحة العضوية المادة ٩٥ من الدستور، والباب الرابع

(١) وهنالك حالة ثانية لاسقاط العضوية نصت عليها بعض الدساتير وهي حالة إسقاط العضوية كقرار تأديبي يصدر ضد العضو لأفعال إرتكبها. أنظر على سبيل المثال المادة ٩٤ من الدستور المصري الصادر سنة ١٩٦٤. والحق أن الفارق بين إسقاط العضوية وإبطالها يغيب في بعض الأحيان عن أذهان بعض الفقهاء ومن هؤلاء الدكتور يحيى الجمل حيث يقول في ص ٢٦٠ من كتابه عن القانون الدستوري السالف الذكر «... حتى إذا ثبت أن الشروط غير متوافرة أو أن الاجراءات الانتخابية غير سليمة أسقطت العضوية عن صاحبها...» وأوضح أنها حالة إبطال لا إسقاط. كما وقع في نفس الخطأ الدكتور أحمد كمال أبو المجد. انظر مذكراته عن القانون الدستوري منوه عنها أعلاه ص ٢٧. بل أن الفارق بين الاثنين قد غاب فعلا عن ذهن المشرع نفسه في بعض الدول. أنظر على سبيل المثال المادة ٢١٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة المصري والتي تخلط بين الإبطال والإسقاط... أنظر في هذا الخصوص، الدكتور مصطفى أبوزيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ١٩٦٦ منوه عنه أعلاه ص ٥١٤، ٥١٥.

القانوني، تستلزم تكويننا قانونيا معيناً وحيدة تامة في وزن الأمور، وموضوعية كاملة في تقديرها. وهو ما تفتقر إليه المجالس النيابية في كثير من البلاد، لا سيما إذا تعددت فيها الأحزاب السياسية، وكثرت منازعاتها. وتاريخ المجالس النيابية في كثير من الدول حافل بالممارسات الخاطئة لهذا الاختصاص.^(١)

ومن الأمثلة الصارخة التي يذكرها الفقهاء في هذا الصدد: القرار الذي إتخذه مجلس النواب الفرنسي سنة ١٩٣٦ بإبطال نيابة العضو: PHILIPPE HENRIOT رغم ما قرره لجنة الطعون في المجلس المذكور من أن «ملف هذا الانتخاب صاف كالبلور، وأنه ليس هناك أي شيء اطلاقاً أي شيء، ضد السيد فيليب هنريو».

«Le dossier de cette élection est un dossier de cristal. Il n'ya rien, absolument rien, Contre M. PHILIPPE HENRIOT.»

وما يذكر أيضاً أن الجمعية الوطنية الفرنسية قد قبلت في عام ١٩٥٦ الطعن في عضوية أحد عشر نائباً وحل محلهم خصومهم السياسيون، ولم تخل قرارات الجمعية من تغليب للإعتبارات السياسية على كل إعتبار قانوني، ومن تحيز لحزب الأغلبية المسيطر عليها.^(٢)

وفي مصر حدث ما هو أنكى من ذلك، فيعد أن قرر مجلس النواب عام ١٩٤٢ رفض طعن بصحة عضوية النائب أحمد قاسم جودة وأعلن صحة عضويته، عاد المجلس بعد أن خرج النائب المذكور على حزب الأغلبية البرلمانية (حزب الوفد) وإتخذ قراراً آخر بناء على طعن جديد، بإبطال عضوية نفس النائب، وبناء على نفس السبب المبين في الطعن الأول، وهو عدم توافر شرط السن، فكان في ذلك خروج على جميع القواعد القانونية السليمة.^(٣)

إزاء ذلك كان لا بد أن يتجه تفكير المشرع في البلاد المختلفة إلى تقرير بعض الضمانات في هذا الشأن. فذهبت بعض الدساتير إلى نزع هذا

(١) الدكتوران وحيد رأفت ووايت ابراهيم، المرجع السابق، ص ٤٥٤ وما بعدها.

(٢) الدكتور يحيى الجمل، منوع عنه أعلاه، ص ٢٦٢.

(٣) الدكتور السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الرابعة سنة ١٩٤٩، ص ٤٥٢،

وأنظر كذلك الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص ٥١٦.

الاختصاص من المجالس النيابية، وعهدت به إلى جهة قضائية تفصل فيه بقرار نهائي يحدد مصير العضوية الطعون في صحتها. ومثال ذلك دساتير كندا واليابان والسويد واليونان، وفي فرنسا جاء دستور ١٩٥٨ لينزع هذا الاختصاص من الجمعية الوطنية ويعهد به إلى المجلس الدستوري.

وفي بريطانيا صار هذا الاختصاص بيد المحاكم منذ عام ١٨٦٨، وكذلك هو الحال في نيوزيلندا الجديدة منذ عام ١٨٨٠. وكذلك الحال في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يختص القضاء وحده بالفصل في صحة العضوية^(١).

وأخيرا إتجهت بعض الدساتير إلى محاولة التوفيق بين الإتهامين السابقين بالسلوك مسلكا وسطا يتراوح بينهما، فتعهد إلى جهة قضائية بالتحقيق في الطعن، ثم تجعل سلطة البت في الطعن للمجلس النيابي. ومن أمثلة ذلك الدستور المصري الصادر سنة ١٩٦٤، الذي واجه هذا الموضوع في مادته ٦٥ فنص على أن «يختص مجلس الأمة بالفصل في صحة عضوية أعضائه، وتختص محكمة عليا يعينها القانون بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى مجلس الأمة، وذلك بناء على إحالة من رئيسه، وتعرض نتيجة التحقيق على المجلس للفصل في الطعن، ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس...» وقد تولى قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ في مادته ٢٢ تعيين المحكمة العليا التي أشار إليها الدستور فجعلها محكمة النقض. ولا شك أن الرأي الذي تنتهي إليه المحكمة في تقريرها سيكون له قيمته الأدبية الكبيرة لدى المجلس عند البت في الطعن، بل قد يفرض هذا الرأي نفسه - من الناحية العملية - ويكون هو الرأي النهائي في الموضوع لما يتمتع به من حييدة تامة وموضوعية كاملة ولصدوره من قضاء أعلى محكمة مدنية في البلاد^(٢).

وقد واجه الدستور الكويتي هذا الموضوع في المادة ٩٥ منه فنص على أن «يفصل مجلس الأمة في صحة انتخاب أعضائه، ولا يعتبر الانتخاب باطلا إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منه المجلس. ويجوز بقانون أن يعهد بهذا

(١) أنظر : Laferrère: op. cit. PP. 689 et, S. Barthélémy et Duez: op. cit, p. 438.

(٢) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص ٥١٩. وانظر كذلك عبدالفتاح حسن، منوه عنه أعلاه، ص ٢٢٧.

الاختصاص إلى جهة قضائية» .

وواضح من هذا النص أن المشرع الدستوري قد جعل مجلس الأمة هو الذي يختص بالفصل في صحة عضوية أعضائه، غير أن إدراك المشرع لما حدث في بعض البلاد من إنحرافات في ممارسة المجالس النيابية لهذا الاختصاص، وخشيته من ألا يسير الأمر في مجلس الأمة على ما يرام، دفعا به إلى ألا يجعل الباب مغلقا أمام الطريق القضائي، فأجاز أن يعهد - بقانون عادي ودون حاجة إلى تعديل الدستور - بهذا الاختصاص إلى جهة قضائية .

وقد ظل مجلس الأمة منذ العمل بالدستور هو صاحب الاختصاص في النظر في صحة العضوية، واستمر ذلك حتى سنة ١٩٧٣ حين رأى المشرع العادي أن يستعمل الرخصة الواردة في نص المادة ٩٥ من الدستور وأن يعهد بهذا الاختصاص إلى جهة قضائية. فنص في المادة الأولى من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة الدستورية على أن «تنشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية وبالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح، وفي الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم. ويكون حكم المحكمة الدستورية ملزما للكافة ولسائر المحاكم» .

وعلى ذلك أصبحت المحكمة الدستورية هي الجهة المختصة دون غيرها في النظر بالطعن في صحة العضوية .

ثانيا : الاجراءات الواجبة الإتيان :

وردت هذه الاجراءات في المادة ٤١ من قانون الانتخاب والمادة الخامسة من قانون إنشاء المحكمة الدستورية رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ والمواد ٩، ١٠ من لائحة المحكمة الدستورية. وتسير إجراءات الطعن على الوجه الآتي :

- لا يجوز تقديم الطلب إلا من ناخب يطلب إبطال الانتخاب الذي حصل في دائرته الانتخابية، أو من مرشح طلب ذلك في الدائرة التي كان مرشحا فيها^(١) .

(١) المادة ٤١ من قانون الانتخاب رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢ .

- (A) 1996 6 28 2 1996 6 28 2 1996 6 28 2
- (B) 1996 6 28 2 1996 6 28 2 1996 6 28 2
- (C) 1996 6 28 2 1996 6 28 2 1996 6 28 2
- (D) 1996 6 28 2 1996 6 28 2 1996 6 28 2

1996 6 28 2 1996 6 28 2

1996 6 28 2 1996 6 28 2 1996 6 28 2

(A) 1996 6 28 2 1996 6 28 2 1996 6 28 2

(B) 1996 6 28 2 1996 6 28 2 1996 6 28 2

(C) 1996 6 28 2 1996 6 28 2 1996 6 28 2

1996 6 28 2 1996 6 28 2 1996 6 28 2
 1996 6 28 2 1996 6 28 2 1996 6 28 2
 1996 6 28 2 1996 6 28 2 1996 6 28 2
 1996 6 28 2 1996 6 28 2 1996 6 28 2
 1996 6 28 2 1996 6 28 2 1996 6 28 2
 1996 6 28 2 1996 6 28 2 1996 6 28 2

- 1996 6 28 2 1996 6 28 2 1996 6 28 2
- 1996 6 28 2 1996 6 28 2 1996 6 28 2
- 1996 6 28 2 1996 6 28 2 1996 6 28 2
- 1996 6 28 2 1996 6 28 2 1996 6 28 2

1996 6 28 2 1996 6 28 2 1996 6 28 2
 1996 6 28 2 1996 6 28 2 1996 6 28 2
 1996 6 28 2 1996 6 28 2 1996 6 28 2

- بذلك بكتاب مسجل قبل تاريخ الاجتماع بسبعة أيام على الأقل^(١) .
- وتفصل المحكمة بالطعن بغير مرافعة شفهية إلا اذا رأت المحكمة ضرورة تلك المرافعة^(٢) .
- ولا تحول استقالة العضو أو وفاته دون نظر الطعن المقدم بصحة عضويته . والسبب في ذلك أن هذا الطعن لا يتعلق بالنائب وحده وإنما يتعلق بالانتخاب ذاته . فالمحكمة يجب أن تصدر قرارها في هذه الانتخابات التي تمت حتى ولو استقال العضو قبل ذلك^(٣) . وتأكيذا لهذا الأصل الفقهي ، فإن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة تقضي في مادتها ١١ بأن «لا تحول استقالة العضو دون نظر الطعن المقدم في انتخابه» .
- ولا تتأثر عضوية النائب في مجلس الأمة بمجرد تقديم الطعن بصحة عضويته ، بل يظل متمتعاً بكامل حقوق العضوية ويلتزم بواجباتها حتى يتم الفصل في الطعن . بل إننا نعتقد أنه ليس لقبول الطعن من أثر رجعي وأنه لا يرفع آثار العضوية عن الفترة الماضية على الرغم من عدم وجود نص صريح يقرر ذلك^(٤) .
- ومتى قدم الطعن في صحة العضوية سار في طريقه حتى يصدر القرار النهائي فيه^(٥) . وهذا القرار يتراوح بين أربعة فروض :
- ١ - قد تقرر المحكمة رفض الطعن ، وبذلك يزول كل شك حول المركز القانوني للعضو وتتأكد العضوية وتستقر بصفة نهائية . ولا يمكن المناقشة فيها مرة أخرى ، وذلك لأن فوات ميعاد القبول وهو الخمسة عشر يوماً

(١) المادة ١٠ من لائحة المحكمة الدستورية .

(٢) المادة ١١ من لائحة المحكمة .

(٣) CF.J. Laferrière manuel de Droit Constitutionnel, 2ème édition, Paris, Dament - Mont-chrestien, 1947.p. 691

(٤) وكان نظام انتخاب أعضاء المجلس التأسيسي الصادر بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦١ يقرر صراحة في مادته ٣٦ أنه يجوز للعضو المطعون في انتخابه حضور الجلسات إلى أن يصدر قرار بإبطال انتخابه . ونرى أنه من الأفضل تضمين قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة نصاً مماثلاً .

(٥) ولم يوجب القانون على المحكمة الدستورية أن تصدر قرارها بالطعن في صحة العضوية خلال مدة معينة حتى لا تظل المراكز القانونية للنواب قلقة لمدة طويلة .

التي تتلو إعلان النتيجة يجعل من المستحيل قبول طعون جديدة، فإذا كانت الطعون التي قدمت بالميعاد غير صحيحة فإن المركز القانوني للنائب لا يمكن تهديده بعد ذلك .

٢ - وقد ترى المحكمة أن العضو الذي دخل المجلس ليس له الحق في العضوية، إما لتخلف شرط من الشروط التي يجب أن تتوافر فيه، وإما لأنها رأت أن هناك عيوباً قد شابت العملية الانتخابية ولكنها تمس العضو المطعون في عضويته دون غيره. وعندئذ تقبل الطعن وتقرر إبطال إنتخاب من طعن بعضويته وحده فيصبح مكانه خالياً .

٣ - وقد ترى المحكمة رغم أن الطعن لم يوجه إلى كل المنتخبين عن الدائرة، إن بطلان العملية الانتخابية في الدائرة لا يتعلق بالنائب المطعون في عضويته وحده وإنما يلحق البطلان بالعملية الانتخابية في جملتها ويصيب المشتركين فيها جميعاً، وأنه لا يمكن بالنسبة للعيوب التي شابت عملية الانتخاب التفرقة بين عضو وعضو آخر في الدائرة. وفي هذه الحالة تقرر إبطال الانتخاب في الدائرة كلها، فتبطل عضوية أعضائها الاثنين ويعلن خلو مكانيهما وتجري انتخابات جديدة .

٤ - وقد ترى المحكمة أنه مع ثبوت بعض العيوب إلا أن في وسعها طبقاً للوقائع المعروضة عليها أن تبين وجه الحقيقة في نتيجة الانتخاب وتقرير الفائز بعد إبطال إنتخاب من طعن في عضويته دون ما حاجة إلى إجراء إنتخابات جديدة. كأن تجد أن خطأ حدث في عملية فرز الأصوات وإعداد النتيجة، وأن الشخص الفائز في الانتخابات ليس هو العضو الذي دخل المجلس فعلاً. وفي هذه الحالة تتصدى المحكمة لتصحيح الخطأ. فتعلن فوز من ترى أن انتخابه هو الصحيح وإبطال عضوية العضو الذي دخل المجلس فعلاً. إلا أن هذه الصورة نادرة الحدوث في الواقع العملي.

المطلب الثاني مجلس الأمة في بنائه الداخلي وإجراءات العمل أمامه

تمهيد وتقسيم :

تكفلت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة وبعض نصوص الدستور ببيان البناء الداخلي لمجلس الأمة، والإطار الذي يتحرك داخله المجلس أثناء عمله، أي نظام سير العمل في المجلس ولجانه وأصول المناقشة والتصويت والجزاءات التي تقرر على مخالفة العضو للنظام أو تخلفه عن جلسات المجلس ولجانه دون عذر مشروع .

وتعتبر اللائحة الداخلية للمجلس النيابي عنصراً أساسياً في ضبط العمل البرلماني وضمان حسن سيره وفعاليته^(١) .

ولكفالة إستقلال البرلمان في مواجهة السلطات الأخرى تجرّص الدساتير على إعطائه الحق في وضع لائحته الداخلية . ومن ذلك ما ينص عليه الدستور الكويتي (في مادته ١١٧) من أن مجلس الأمة هو الذي يضع لائحته الداخلية، وقد صدرت هذه اللائحة بالقانون ١٢ لسنة ١٩٦٣^(٢) .

وفي معالجتنا لمجلس الأمة في بنائه الداخلي وإجراءات العمل أمامه ندرس في فرعين الأمرين الآتيين :

الفرع الاول : التشكيلات الداخلية لمجلس الأمة .

الفرع الثاني : إجراءات العمل أمام مجلس الأمة .

CF : A.Hauriou, Op. Cit.p,880

(١)

(٢) وعلى ذلك فقد صدرت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة فعلاً، بقانون، ونعتقد بأنه وفقاً لنص المادة ١١٧ من الدستور يستطيع مجلس الأمة أن يضع لائحته الداخلية بقرار يصدره، دون حاجة إلى إصدارها بقانون يخضع لكافة الإجراءات التي يخضع لها كل قانون (موافقة مجلس الأمة - تصديق - إصدار - ونشر) .

الفرع الاول التشكيلات الداخلية لمجلس الأمة

ندرس الأحكام الخاصة بالتشكيلات الداخلية لمجلس الأمة في ثلاثة بنود
نعرض فيها على التوالي :

١ - رئاسة المجلس .

٢ - مكتب المجلس .

٣ - لجان المجلس .

أولاً : رئاسة المجلس :

يختار مجلس الأمة في أول جلسة له، ولثلث مدته، رئيساً ونائب رئيس من
بين أعضائه .

ويكون انتخاب الرئيس ونائبه بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، فإن
لم تتحقق هذه الأغلبية في المرة الأولى أعيد الانتخاب بين الاثنين الحائزين لأكثر
الأصوات ، فان تساوى مع ثانيهما غيره في عدد الأصوات إشتراك معها في
انتخاب المرة الثانية، ويكون الانتخاب في هذه الحالة بالأغلبية «النسبية» فان
تساوى أكثر من واحد في الحصول على الأغلبية النسبية تم الاختيار بينهم بالقرعة
ويفوز بالانتخاب من تعينه القرعة .

ويرأس الجلسة الأولى إلى حين انتخاب الرئيس أكبر الأعضاء سناً^(١) . وفي
حالة خلو مكان رئيس المجلس أو نائبه لأي سبب من الأسباب يختار المجلس من
يحل محله الى نهاية مدته، وذلك خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ الخلو إذا كان
المجلس في دور الانعقاد، وخلال الأسبوع الأول من اجتماع المجلس إذا حدث
الخلو أثناء العطلة^(٢) .

ورئيس المجلس هو الذي يمثله في اتصالاته بالهيئات الأخرى، ويتحدث
باسمه، ويشرف على جميع أعماله ويراقب مكتبه ولجانه، ويتولى الإشراف على
أماته العامة، ويرعى في كل ذلك تطبيق أحكام الدستور والقوانين وتنفيذ

(١) المادة ٩٢ من الدستور .

(٢) المادة ٢٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة .

نصوص اللائحة الداخلية لمجلس الأمة . كما يتولى على وجه الخصوص الأمور التالية^(١) :

- ١ - رئاسة جلسات المجلس^(٢) .
 - ٢ - حفظ النظام داخل المجلس، وبأمره يأتجر الحرس الخاص بالمجلس، وللرئيس في أداء هذه المهمة أن يطلب معونة رجال الشرطة إذا اقتضى الأمر ذلك .
 - ٣ - وضع نظام حضور الزوار في جلسات المجلس، وله أن يأمر باخراج الزائر لجلسات المجلس إذا تكلم في الجلسة أو أبدى إستحسانا أو إستهجانا بأية صورة من الصور، وله أن يتخذ الإجراءات القانونية ضده إذا كان لذلك محل .
 - ٤ - تحضير ميزانية المجلس وحسابه الختامي وعرضهما على مكتب المجلس لنظرهما ثم على المجلس لاقرارهما .
 - ٥ - توقيع العقود باسم المجلس .
 - ٦ - وعمارس الرئيس في شؤون المجلس وموظفيه الصلاحيات التي تحولها القوانين واللوائح للوزير في شؤون وزارته وموظفيها .
- ولرئيس المجلس عند غيابه أن يفوض نائبه في كل أو بعض اختصاصاته . وإذا امتد غياب الرئيس لأكثر من ثلاثة اسابيع متصلة حل نائبه محله في جميع اختصاصاته بقوة القانون ودون حاجة إلى تفويض في الإختصاص .

ثانيا : مكتب المجلس :

يشرع مجلس الأمة في انتخاب أعضاء مكتبه أو إستكمال عددهم ، بعد إنتهاء مراسم افتتاح الدور السنوي العادي مباشرة^(٣) .

(١) المادة ٣٠ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة .

(٢) إذا غاب الرئيس كانت رئاسة الجلسات لنائب الرئيس وفي حالة غيابها تكون رئاسة الجلسات بالتوالي لأمين السر فالمرقب . وإذا غاب هؤلاء جميعا كانت الرئاسة لأكبر الأعضاء الحاضرين سنا .

المادة ٣١ من اللائحة الداخلية .

(٣) المادة ٣٣ من اللائحة الداخلية .

ويتكون مكتب المجلس من الرئيس ونائب الرئيس وأمين السر والمراقب ويضم إليهم رئيس كل من لجنة الشؤون المالية والاقتصادية ولجنة الشؤون التشريعية والقانونية (١).

ولا يجوز أن يكون الوزير عضوا بمكتب المجلس أو لجنة من لجانه (٢). ويختص مكتب المجلس بالأمر التي بينها المادة ٣٩ من اللائحة الداخلية وأهمها :

١ - القيام بعمليات القرعة وفرز الأصوات وغير ذلك من الأمور التي تعرض أثناء جلسات المجلس .

٢ - النظر في مشروع الميزانية السنوية للمجلس وفي مشروع حسابه الختامي بناء على إحالة من الرئيس .

٣ - إختيار الوفود التي تمثل المجلس في الداخل أو في الخارج ، بناء على ترشيح رئيس المجلس .

٤ - محاكمة موظفي المجلس تأديبيا .

٥ - يمارس مكتب المجلس في شؤون المجلس وموظفيه الصلاحيات التي تخولها القوانين واللوائح لمجلس الوزراء ولديوان الموظفين في شؤون الوزارات وموظفيها .

٦ - أي أمر يري رئيس المجلس أخذ رأي المكتب في شأنه .

ثالثا : لجان المجلس :

إن مجلس الأمة مكلف بأن يتعض بأعبائه من خلال اختصاصات ثلاثة :
الاختصاص التشريعي ، والاختصاص المالي ، والاختصاص السياسي .

وهو يمارس أعماله من خلال لجان عدة تختص كل منها بموضوع معين تقوم بدراسة الأمور المتعلقة به دراسة عميقة وافية ، حتى إذا ما أعدت تقريرها كان من شأنه أن يلقى على الموضوع المعروض على المجلس الكثير من الوضوح .

ومما لا شك فيه أنه كلما زاد عدد اللجان الدائمة للمجلس وتوافر فيها

(١) المادة ٣٢ من اللائحة الداخلية .

(٢) المادة ٣٨ من اللائحة الداخلية .

العدد الكافي من الأعضاء ووزع العمل بينها مع مراعاة مبدأ التخصص، كلما يسر عمل المجلس وحسن سيره وزادت فعاليته^(١).

وقد أكدت المادة ٩٣ من الدستور حق مجلس الأمة في تأليف اللجان اللازمة لأعماله بقولها: «يؤلف المجلس خلال الأسبوع الأول من اجتماعه السنوي اللجان اللازمة لأعماله، ويجوز لهذه اللجان أن تباشر صلاحياتها خلال عطلة المجلس تمهيدا لعرضها عليه عند اجتماعه».

وواضح من هذا النص أنه لا يوضع قيودا على ما يستطيع مجلس الأمة أن يشكله من لجان. غير أن اللائحة الداخلية للمجلس قد ألزمت المجلس بتأليف ثمان لجان دائمة هي^(٢):

- ١ - لجنة العرائض والشكاوى، وعدد أعضائها خمسة.
- ٢ - لجنة الشؤون الداخلية والدفاع، وعدد أعضائها خمسة.
- ٣ - لجنة الشؤون المالية والاقتصادية، وعدد أعضائها تسعة.
- ٤ - لجنة الشؤون التشريعية والقانونية، وعدد أعضائها سبعة.
- ٥ - لجنة شؤون التعليم والثقافة والإرشاد، وعدد أعضائها خمسة.
- ٦ - لجنة الشؤون الصحية والاجتماعية والعمل، وعدد أعضائها خمسة.
- ٧ - لجنة الشؤون الخارجية، وعدد أعضائها خمسة.
- ٨ - لجنة المرافق العامة وعدد أعضائها خمسة.

وللمجلس أن يؤلف لجانا أخرى دائمة أو مؤقتة حسب مقتضيات العمل ويضع لكل لجنة ما قد يراه من أحكام خاصة في شأنها^(٣).

ويستخب المجلس أعضاء اللجان بالأغلبية النسبية ويجوز لأي عضو من

(١) أنظر في اللجان البرلمانية.

La Constitution de la République française, analyses et Commentaires Sous la direction de français LUCHAIRE et Gérard CONAC. Édition Economica paris 1979. pp.

559-572.

P.PACTET, Les Commissions Parlementaires, R.D.P. 1954, P.127

(٢) المادة ٤٣ من اللائحة الداخلية.

(٣) المادة ٤٤ من اللائحة الداخلية.

أعضاء المجلس أن يكون عضوا في لجنتين، ولكن ينبغي أن يشترك كل عضو من أعضاء المجلس في لجنة على الأقل^(١).

وتنتخب كل لجنة من بين أعضائها رئيسا ومقررا ويكون لها سكرتيرا من موظفي المجلس^(٢).

وجلسات اللجان سرية، ويحضر محضر لكل جلسة^(٣)، ويجب لصحة اجتماع اللجنة حضور أغلبية أعضائها ولا تكون قراراتها صحيحة إلا بموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين. وتقدم اللجنة إلى رئيس المجلس تقريرا عن كل موضوع مجال إليها، يلخص عملها ويبين توصياتها^(٤). ويجب أن تشمل تقارير اللجان على مشاريع الموضوعات المحالة إليها أصلا، والموضوع كما أقرته اللجنة، والأسباب التي بنت عليها رأيها، وتوزع تقارير اللجان على أعضاء المجلس مع جدول الأعمال^(٥). ويجوز للجان أن تطلب من المجلس بواسطة رئيسها أو مقررها رد أي تقرير إليها ولو كان المجلس قد بدأ في نظره.

ويجوز للجان أن تستعين في أعمالها بواحد أو أكثر من خبراء المجلس أو موظفيه أو من خبراء الحكومة أو موظفيها. كما يجوز لها أن تطلب بواسطة رئاسة المجلس من الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة البيانات والمستندات التي تراها لازمة لدرس موضوع معروض عليها، وعلى هذه الجهات أن تقدم تلك البيانات والمستندات المطلوبة. كما يحق للجان أن تطلب بواسطة رئيس المجلس حضور الوزير المختص لبحث الأمر المعروض عليها، وعليه أن يحضر بنفسه أو من ينوب عنه. كما يجوز للوزير المختص أن يحضر جلسات اللجان من تلقاء نفسه عند نظر موضوع يتعلق بوزارته^(٦).

(١) المادة ٤٥ من اللائحة الداخلية.

(٢) المادة ٤٦ من اللائحة الداخلية.

(٣) المادة ٥٤ من اللائحة الداخلية.

(٤) المادة ٥٥ من اللائحة الداخلية.

(٥) المادة ٥٦ من اللائحة الداخلية.

(٦) المواد ٤٦، ٤٧، ٥٠ من اللائحة الداخلية.

الفرع الثاني إجراءات العمل أمام مجلس الأمة

ونتحدث في هذا الصدد عن :

١ - الفصل التشريعي لمجلس الأمة .

٢ - أدوار انعقاده .

٣ - جلساته .

أولاً : الفصل التشريعي : La Législature

إنتخاب المجلس النيابي لميقات معلوم هو ركن من أركان النظام النيابي، والفصل التشريعي هو عمر المجلس المنتخب ويشمل الفترة المحددة ما بين أول جلسة للمجلس بعد انتخابه انتخاباً كلياً وآخر جلسة له قبل إجراء الإنتخابات العامة للمجلس الجديد، سواء كان ذلك بسبب إنتهاء مدة المجلس كما حددها الدستور، أو بسبب حله قبل انقضاء مدته .

وتختلف الدساتير في تحديد مدة الفصل التشريعي . فقد تحددها بأربع سنوات أو خمس أو بأكثر من ذلك أو بأقل .

وتنص المادة ٨٣ من دستور الكويت على أن : «مدة مجلس الأمة أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له . . . ولا يجوز مد الفصل التشريعي إلا لضرورة في حالة حرب، ويكون هذا المد بقانون» .

ويستفاد من هذا النص ما يأتي :

١ - مدة الفصل التشريعي في الكويت هي أربع سنوات تحسب بالتقويم الميلادي .

٢ - تبدأ هذه المدة من تاريخ أول إجتماع يعقده المجلس بعد انتخابه وليس من تاريخ إجراء الانتخاب .

٣ - أن الفصل التشريعي قد ينتهي قبل إنتهاء مدته التي حددها الدستور، وذلك عند حل المجلس قبل إنقضاء تلك المدة وفقاً للمادتين، ١٠٢، ١٠٧ من الدستور .

٤ - لا يجوز مد الفصل التشريعي إلا بثلاثة شروط حددها الدستور : الأول

شكلي وهو أن يكون المد بقانون يقره مجلس الأمة ويصدق عليه الأمير طبقاً للإجراءات التي حددها الدستور واللائحة الداخلية للمجلس، والشرطان الآخران موضوعيان وهما : أن تكون هنالك ضرورة تستدعي مد الفصل التشريعي، وأن تكون البلاد في حالة حرب. فلا تكفي الضرورة أو حالة الحرب وحدها للمد، وإنما يجب أن يتوافر الشرطان معا حتى يجوز المد. وترتب على ذلك أنه إذا توافر الشرطان، أي الضرورة وحالة الحرب وحصل مد الفصل التشريعي بقانون، فإن تخلف أحد الشرطين، كأن تزول حالة الضرورة أو تنتهي حالة الحرب، يؤدي إلى إنهاء المد تلقائياً سواء أكان المد قد تم لمدة محدودة أو لأجل غير مسمى^(١).

ثانياً : أدوار الانعقاد : Les Sessions

دور الانعقاد هو المدة الزمنية التي يستطيع المجلس أن يجتمع خلالها اجتماعاً قانونياً^(٢).

وتمدنا دراسة القانون المقارن بثلاثة اتجاهات في هذا الصدد^(٣) :
١ - فهناك اتجاه يعتبر البرلمان في حالة إنعقاد دائم، وهو الذي يقرر تأجيل جلساته وفترة عطلته، دون أي تدخل من السلطة التنفيذية، ومثال ذلك الدستور السويسري والدستور الأمريكي الحالي الصادر عام ١٧٨٧ .
٢ - وهناك اتجاه ثان لا يأخذ بفكرة دائمية المجلس النيابي بل يضع فترات محددة يجوز خلالها فقط للمجلس أن ينعقد وإلا كان إنعقاده باطلاً، وهذه الفترة المحددة تسمى دور الانعقاد. ويكون للسلطة التنفيذية سلطة تقديرية في تحديد تلك الفترة الزمنية وفي دعوة المجلس للإنعقاد وفض إنعقاده، بل وفي تأجيل ذلك الإنعقاد .

(١) عبدالفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، منوه عنه أعلاه، ص ٢٥٨، وانظر كذلك يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، منوه عنه أعلاه، ص ٢٩٧ .

(٢) Cf. DUVERGER, OP. Cit. P. 591 .

(٣) انظر الدكتور عثمان عبدالملك الصالح : ميكانيكية العلاقة بين السلطات، من دروس في القانون الدستوري لطلبة الفرقة الأولى بكلية الحقوق والشريعة في جامعة الكويت، ١٩٧٣ - ١٩٧٤، على الآلة الكاتبة، ص ٥ .

٣ - وهنالك إتجاه ثالث يضع فترات محددة يجوز خلالها فقط للمجلس أن يعقد (أدوار الإنعقاد)، ويعطي السلطة التنفيذية حق دعوة المجلس لانعقاد وفض انعقاده والحق في تأجيل جلساته، إلا أنه يضع ضمانات تكفل للمجلس إمكانية الإنعقاد لفترة زمنية معقولة كل عام يؤدي خلالها وظيفته. ومثال ذلك دستور فرنسا لسنة ١٨٧٥ .

ولقد أخذ الدستور الكويتي بهذا الاتجاه. فلمجلس الأمة أثناء الفصل التشريعي أدوار انعقاد عادية وقد يدعى لأدوار انعقاد غير عادية، والسلطة التنفيذية هي التي تدعوه لأدوار الانعقاد العادية وغير العادية وهي التي تفض أدوار انعقاده، إلا أنها لا تتمتع في هذا الصدد بسلطة تقديرية كاملة، ذلك أن الدستور قد وضع على سلطتها قيودا وضمانات تهدف إلى أن تكفل للمجلس مكنة الانعقاد لفترة محددة كل عام، وهذه الفترة هي التي تسمى «دور الانعقاد» .

ويضم الفصل التشريعي الواحد عدة أدوار انعقاد. وهنالك نوعان من أدوار الانعقاد: أدوار الانعقاد العادية، وأدوار الانعقاد غير العادية .
وتحدث عن هذين النوعين :

أ) أدوار الإنعقاد العادية Les Sessions Ordinaires

وهي الأدوار التي يحددها الدستور نفسه ولا يترك للحكومة إمكانية الانتقاص من مدتها، ومن ثم لا تستطيع أن تفلت خلال تلك المدة من رقابة البرلمان لأعمالها^(١) .

وطبقا لنص المادة ٨٥ من الدستور يكون لمجلس الأمة دور إنعقاد سنوي لا يقل عن ثمانية أشهر، وعلى ذلك فالثمانية أشهر أجل قابل للزيادة وليس قابلا للنقصان. ويمتد هذا الأجل بقوة القانون حتى يتم إقرار المجلس للميزانية، وذلك في حالة إنتهاء مدة الثمانية أشهر دون أن يناقش المجلس ميزانية الدولة، ودون أن يقرها^(٢). وترتب على عدم قابلية مدة الثمانية أشهر للنقصان أنه في حالة

CF. DUVERGER, OP. Cit. P. 591 .

(١)

(٢) المادة ٨٥ من الدستور .

إستعمال الأمير لحقه الدستوري في تأجيل إجتماع مجلس الأمة وفقاً لنص المادة ١٠٦ من الدستور، فإن مدة التأجيل لا تحسب ضمن فترة الإنعقاد ويتعين أن يمتد دور الإنعقاد العادي من التاريخ المقرر لنهايته بمقدار مدة التأجيل»^(١).

والأمير هو الذي يدعو المجلس للإنعقاد. وعلينا أن نفرق في هذا الصدد بين دور الإنعقاد الأول الذي وضع له الدستور حكماً خاصاً، وما يليه من أدوار :

- بالنسبة لدور الإنعقاد الأول نص الدستور على أن المجلس يجب أن يدعى حتى يعقد أول إجتماع له بعد الانتخابات العامة «في خلال أسبوعين من إنتهاء تلك الانتخابات، فإن لم يصدر مرسوم الدعوة خلال تلك المدة أعتبر المجلس مدعوا للإجتماع في صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين»^(٢).
فان صادف ذلك اليوم عطلة رسمية إجتمع المجلس في صباح أول يوم يلي تلك العطلة.

- أما بالنسبة لأدوار الإنعقاد العادية الأخرى فإن المجلس يبدأ عقد دوره العادي «بدعوة من الأمير خلال شهر أكتوبر من كل عام وإذا لم يصدر مرسوم الدعوة قبل أول الشهر المذكور أعتبر موعد الإنعقاد الساعة التاسعة من صباح يوم السبت الثالث من ذلك الشهر. فإن صادف هذا اليوم عطلة رسمية إجتمع المجلس في صباح أول يوم يلي تلك العطلة»^(٣).

ويفتتح الأمير دور الإنعقاد العادي ويلقي في جلسة الافتتاح خطاباً أميرياً يتضمن بيان أحوال البلاد وأهم الشؤون العامة التي جرت خلال العام المنصرم، والسياسة التي تعتمزم الحكومة السير على منوالها في العام الجديد في المجالين الداخلي والخارجي. وللأمير أن ينيب عنه في الافتتاح أو في الخطاب الأميري، رئيس مجلس الوزراء^(٤).

(١) المادة ١٠٦ من الدستور.

(٢) المادة ٨٧ من الدستور.

(٣) المادة ٨٦ من الدستور.

(٤) المادة ١٠٤ من الدستور.

ب) أذوار الانعقاد غير العادية : Les Sessions Extraordinaires

قلنا أن مجلس الأمة ينتهي من دور إنعقاده العادي بعد ثمانية أشهر إذا كان قد انتهى من مناقشة الميزانية وأقرارها، وهذا يعني أن للمجلس عطلة مدتها حوالي الأربعة أشهر تقع فيما بين أذوار الإنعقاد . ولكن قد يستجد فيما بين أذوار الإنعقاد، ما يستوجب إجتماع المجلس . وعندما ينعقد المجلس في هذه الحالة يسمى دور الإنعقاد دورا غير عادي .

وينعقد المجلس في دور انعقاد غير عادي في الحالات الثلاث الآتية^(١) :

- ١ - إذا رأى الأمير ضرورة لذلك .
- ٢ - إذا طلب ذلك أغلبية عدد الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس .
- ٣ - إذا كانت دعوة المجلس واجبة بحكم الدستور، وهو ما يحدث عندما يستوجب الدستور عرض أمر معين على المجلس دون إنتظار لدور الانعقاد العادي التالي، مثال ذلك : حالة مراسيم الضرورة التي توجب المادة ٧١ من الدستور عرضها على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها، وحالة الحكم العرفي، وحالة فقدان الأمير أو ولي العهد أحد الشروط أو القدرة الصحية على ممارسة صلاحياته .

في هذه الحالات الثلاث يدعى مجلس الأمة لدور إنعقاد غير عادي بمرسوم أميري يبين فيه سبب الدعوة والموضوعات التي دعي المجلس من أجلها . ولا يجوز في دور الانعقاد غير العادي أن ينظر المجلس في غير الموضوعات التي دعي من أجلها إلا بموافقة الوزارة^(٢) .

ويعلن الأمير فض أذوار الإنعقاد العادية وغير العادية^(٣)، متى استكمل المجلس مدة الثمانية أشهر وكان قد اعتمد الميزانية في أذوار الانعقاد العادية، ويعد أن يكون قد انتهى من النظر في الأمور التي دعي من أجلها في أذوار الانعقاد غير العادية .

(١) المادة ٨٨ من الدستور .

(٢) المادة ٨٨ من الدستور .

(٣) المادة ٧١ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة .

ثالثا : الجلسات Les Séances

خلال دور الإنعقاد يجتمع مجلس الأمة في ساعات محددة من أيام محددة، تسمى «الجلسات»، وهي تمثل وقت الانعقاد الفعلي للمجلس .
وتنحدر عن : مكان الجلسة وزمانها، وعلنية الجلسة وسريتها، ثم عن النصاب .

أ) مكان الجلسة وزمانها :

مكان الجلسة هو مبنى مجلس الأمة في عاصمة الكويت . فلا يجوز عقدها في مكان آخر .

أما زمان الجلسة فيقع في الفترة الزمنية التي يستغرقها دور الانعقاد العادي وغير العادي . فلا يجوز للمجلس أن يعقد جلسة قبل بدء دور الانعقاد ولا بعده . ووفقا لنص المادة ٧١ من اللائحة الداخلية يجتمع مجلس الأمة في جلسة عادية يوم الثلاثاء من كل أسبوع ما لم يقرر المجلس غير ذلك أو لم تكن هنالك أعمال تقتضي الإجتماع . وقد جرى العمل على أن يعقد المجلس جلستين في الأسبوع : السبت والثلاثاء . وهذا جائز ما دام المجلس يقرره وتكون هناك أعمال تقتضيه^(١) .

ويدعو الرئيس المجلس لعقد جلساته قبل المواعيد المقررة لعقدها بثمان وأربعين ساعة على الأقل، وللرئيس أن يدعو المجلس للإجتماع قبل مواعده العادي إذا رأى ضرورة لذلك، وعليه أن يدعوه إذا طلبت ذلك الحكومة أو عشرة من الأعضاء على الأقل، ويحدد في الدعوة الموضوع المطلوب عرضه ولا تنقيد هذه الدعوة المستعجلة بميعاد الثماني والأربعين ساعة^(٢) .

وقد رتب الدستور جزاء خطيرا على مخالفة مبدأ ضرورة عقد جلسات المجلس في المكان والزمان المعينين، فنص في مادته ٩٠ على أن : «كل اجتماع يعقده المجلس في غير الزمان والمكان المقررين لإجتماعه يكون باطلا، وتبطل بحكم القانون القرارات التي تصدر فيه» .

(١) المادة ٨٩ من الدستور .

(٢) المادة ٧٢ من اللائحة الداخلية .

(ب) علنية الجلسات وسريتها :

الأصل هو أن جلسات مجلس الأمة علنية، وللجمهور حضورها مع مراعاة الاجراءات التنظيمية التي يضعها المجلس نفسه^(١)، وللصحافة أن تنشر ما يدور فيها من مناقشات، بل وتقضي المادة ٩٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة بأن ينشر ما يدور في الجلسات في ملحق للجريدة الرسمية .

غير أنه قد تحدث أمور تقتضي أن تكون الجلسة سرية .

وتعقد الجلسة سرية بناء على طلب الحكومة، أو رئيس المجلس أو بناء على طلب عشرة من أعضاء المجلس على الأقل . وتكون مناقشة الطلب نفسه في جلسة سرية^(٢) .

(ج) نصاب الجلسات :

يشترط لصحة إجتماع مجلس الأمة حضور أكثر من نصف عدد الأعضاء الذين يتكون منهم . فإذا كان المجلس مكونا من ٦٥ عضوا، كان الاجتماع صحيحا بحضور ٣٣ عضوا . ويجب أن يظل النصاب قائما طيلة الجلسة لا عند افتتاحها فقط . كذلك يلزم لصحة الجلسة أن تكون الوزارة ممثلة فيها، برئيسها أو ببعض أعضائها^(٣) .

فإذا توافر النصاب اللازم لانعقاد الجلسة، لزم لاصدار القرارات فيها أن توافق عليها الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين^(٤) . وعند تساوي الأصوات يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضا .

وإذا كانت هذه هي القاعدة العامة لأن الأصل هو الأغلبية العادية، فإن الدستور قد يشترط في بعض الحالات أغلبية خاصة، كأن يستلزم أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس (المادة ٤ من الدستور)، أو أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس ما عدا الوزراء (المادتان ١٠١، ١٠٢ من الدستور)، أو أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس (المادتان ٦٦، ١٧٤ من

(١) المادة ٩٤ من الدستور .

(٢) نفس المادة

(٣) المادة ١١٦ من اللائحة الداخلية .

(٤) المادة ٩٧ من الدستور .

الدستور)، وما إلى ذلك. فجميع هذه الحالات مستثناة من القاعدة العامة .
وفيها يتغير النصاب اللازم لانعقاد الجلسة بتغير الاغلبية الخاصة المطلوبة
لاصدار القرار في الموضوع المعروض على المجلس .

وإذا حضر عضو المجلس الجلسة فهو حر في أن يصوت أو أن يمتنع عن
التصويت والمشاركة في إبداء الرأي . وقد أوردت المادة ٣٧ من اللائحة الداخلية
لمجلس الأمة حكماً خاصاً لحالة الإمتناع عن التصويت والاصوات غير
الصحيحة، فاعتبرت الامتناع عن التصويت بمثابة الغياب عن الجلسة، فلا
تحتسب أصوات الممتنعين ضمن أصوات المؤيدين أو المعارضين، كما لا تدخل في
حساب الأغلبية، بشرط ألا يقل عدد الأصوات التي أعطيت عن النصاب
القانوني اللازم لانعقاد الجلسة^(١) .

هذا ويلاحظ أن الأصل أن يكون التصويت علنياً وبطريق رفع اليد . فإن
لم تتبين الأغلبية على هذا النحو أخذت الآراء بطريق المناذاة على الأعضاء
بأسمائهم .

غير أن هناك ثلاث حالات يجب أن يكون الرأي فيها بطريقة المناذاة
بالأسماء وهي :

- ١ - مشروعات القوانين والمراسيم بقوانين والمعاهدات .
- ٢ - الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة .
- ٣ - إذا طلبت ذلك الحكومة أو الرئيس أو عشرة أعضاء على الأقل .

(١) نعتقد أن حكم المادة ٣٧ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، فضلاً عما يترتب عليه من نتائج
ضارة لأنه أدى إلى إساءة الأعضاء لحق الامتناع عن التصويت مما أدى إلى الذهاب بالنصاب
القانوني لكثير من جلسات مجلس الأمة، وتسبب في تعطيل العمل البرلماني، فضلاً عن النتائج غير
المنطقية التي ترتبت على تطبيقه في الحياة العملية، فإنه حكم غير دستوري ويتضمن مخالفة صريحة
لنص المادة ٩٧ من الدستور، وهذا هو الرأي الذي أثبتناه في الدراسة التي قدمناها لسمو ولي العهد
رئيس مجلس الوزراء بناء على طلب سموه سنة ١٩٧٩، أنظر ص ٣٣، ٣٤ من تلك الدراسة .
كما أنه هو الرأي الذي أبديناه أمام اللجنة التشريعية لمجلس الأمة الكويتي عندما دعينا في سنة
١٩٨٠ لبدء رأينا أمام اللجنة حول نص المادة ٣٧ من اللائحة الداخلية، ولقد تبنت اللجنة
المذكورة رأينا فاقترحت على مجلس الأمة إلغاء نص المادة ٣٧ من اللائحة الداخلية والاكفاء
بحكم المادة ٩٧ من الدستور.

ويجوز في الأحوال الاستثنائية جعل التصويت سرىا وذلك بناء على طلب الحكومة أو رئيس المجلس أو عشرة من الأعضاء على الأقل وبعد موافقة مجلس الأمة^(١).

المطلب الثالث ضمانات العمل البرلماني

لضمان إستقلال مجلس الأمة وحسن سير عمله بغية تحقيق أهدافه على نحو سليم لا يثير الريبة، وحتى يقوم المجلس بوظائفه الهامة على أكمل وجه، حرص الدستور والقوانين المكملة له على تقرير ضمانات معينة، بعضها يهدف إلى حماية الوظيفة النيابية، ويهدف البعض الآخر إلى حماية النائب نفسه وكفالة إستقلاله وعدم تمكين السلطة التنفيذية من الكيد له .
ونعرض في فرعين :

- ١ - للضمانات التي تهدف إلى حماية الوظيفة النيابية .
- ٢ - للضمانات التي تهدف إلى حماية النائب .

الفرع الأول

ضمانات تهدف إلى حماية الوظيفة النيابية

هذه الضمانات تتمثل في :

- ١ - القسم .
- ٢ - حظر الحصول على أوسمة .
- ٣ - حظر الجمع بين عضوية المجلس وبعض المراكز الأخرى .
- ٤ - حظر صور بعض أنواع التعامل والتصرفات .
- ٥ - إسقاط العضوية .
- ٦ - الجزاءات الداخلية .

(١) المادة ١١٠ من اللائحة الداخلية .

أولاً : القسم :

أداء اليمين شرط لممارسة الصلاحيات الدستورية سواء بالنسبة للأمير ونائبه^(١) أو بالنسبة للوزراء^(٢)، أو بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة. فتتص المادة ٩١ من الدستور على أنه : قبل أن يتولى عضو مجلس الأمة أعماله في المجلس أو في لجانه، يؤدي أمام المجلس في جلسة علنية اليمين الآتية :

«أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن وللأمير، وأن أحترم الدستور وقوانين الدولة، وأذود عن حريات الشعب ومصالحه وأمواله، وأؤدي أعمالى بالأمانة والصدق» .

ثانياً : حظر الحصول على أوسمة :

وقد نصت على هذا الحظر المادة ١٢٢ من الدستور بقولها «لا يمنح أعضاء مجلس الأمة أوسمة أثناء مدة عضويتهم، ويستثنى من ذلك العضو الذي يشغل وظيفه عامة لا تتنافى مع عضوية مجلس الأمة» .

وتجدر الإشارة ونحن في هذا الصدد إلى أن المقصود بلفظ الأوسمة «المعنى الواسع الذي يشمل كل ما يجري مجرى الأوسمة كالأنواط والنياشين والقلادات وما إليها»^(٣) .

ثالثاً : حظر الجمع بين عضوية مجلس الأمة وبعض المراكز الأخرى :

قررت هذا الحظر وحددت أبعاده المادتان ١٢٠، ١٢١ من الدستور. وتكمل هاتين المادتين المواد ١٢، ١٣، ١٤، ١٥ من اللائحة الداخلية، والمادة ٤٩ من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢ في شأن انتخابات أعضاء مجلس الأمة .

ويستفاد من هذه النصوص ما يأتي :

أ) حظر الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولي الوظائف العامة :

تقول المادة ١٢٠ من الدستور : «لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأمة

(١) المادتان ٦٠، ٦٣ من الدستور .

(٢) المادة ١٢٦ من الدستور .

(٣) تعليق المذكرة التفسيرية للدستور على المادة الخامسة .

وتولي الوظائف العامة، وذلك فيما عدا الحالات التي يجوز فيها الجمع وفقا للدستور، وفي هذه الحالات لا يجوز الجمع بين مكافأة العضوية ومراتب الوظيفة .

ويعين القانون حالات عدم الجمع الأخرى» .

ويظهر من هذا النص ما يأتي :

١ - أن القاعدة العامة هي عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولي وظيفة عامة. ويقصد بالوظيفة العامة «كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من خزانه عامة، ويشمل ذلك كل موظفي الحكومة والمؤسسات العامة والهيئات البلدية، والمختارين»^(١) .

٢ - الإستثناء هو أن يقرر الدستور نفسه جواز الجمع بين عضوية مجلس الأمة ووظيفة من الوظائف العامة. فالنص يحظر الجمع كقاعدة عامة، ولا يستثني منها سوى الحالات التي ينص عليها الدستور ذاته، بمعنى أن القانون العادي لا يستطيع أن يضيف حالات جديدة إلى الحالات التي استثنيت بنص صريح في الدستور .

وبالرجوع إلى الدستور نجد أنه لم ينص إلا على حالة وحيدة أجاز فيها الجمع هي حالة الوزارة. فعضو مجلس الأمة يمكن أن يكون وزيرا وعضوا منتخبا، بل أن الوزير ينص الدستور عضو في مجلس الأمة بحكم وظيفته^(٢) . وتجدر الإشارة ونحن في هذا الصدد إلى أن الدستور عندما قرر هذا الاستثناء، حرص على أن يقرر إلى جواره حكما آخر مكملا له، وهو حظر الجمع بين مكافأة العضوية في مجلس الأمة ومراتب الوظيفة العامة^(٣) . وحظر الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولي الوظائف العامة يسري سواء أكانت الوظيفة سابقة على عضوية مجلس الأمة أم لاحقة لها . ففي الحالة الأولى، يعتبر الموظف متخليا عن وظيفته إذا لم ينزل في

(١) المادة ١٣ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة .

(٢) المادة ٨٠ من الدستور .

(٣) المادة ١٢٠ من الدستور .

الثمانية الأيام التالية لليوم الذي يصير فيه انتخابه نهائيا عن عضويته في مجلس الأمة^(١).

أما في الحالة الثانية، وهي كون العضوية سابقة والوظيفة لاحقة، ففي هذه الحالة إذا قبل العضو الوظيفة العامة يعتبر متنازلا عن عضويته في مجلس الأمة من تاريخ ذلك القبول. وإن لم يفصح الموظف عن إرادته في قبول الوظيفة العامة خلال الثمانية الأيام التالية أعتبر مختارا للوظيفة. فالقاعدة هي وجوب أن يحدد العضو في خلال الأيام الثمانية التالية لقيام حالة الجمع أي الأمرين يختار - الوظيفة أو العضوية - فإن لم يفعل أعتبر مختارا لأحدهما^(٢).

بمعنى أن القانون قد أقام في هذا الصدد قرينة قاطعة على أن إرادة العضو قد اتجهت إلى الوضع الأحدث.

٣- أما الحكم الثالث المستفاد من نص المادة ١٢٠ من الدستور فهو: أن للقانون العادي إيراد حالات أخرى لعدم جواز الجمع. وهذا يعني أن المشرع العادي إن لم يكن له إنشاء حالات يجوز فيها الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولي الوظائف العامة، فإن في استطاعته إضافة حالات أخرى لعدم جواز الجمع^(٣).

(ب) حظر الجمع بين عضوية مجلس الأمة وعضوية مجالس إدارة الشركات :
وقد نصت على هذا الحظر المادة ١٢١ بقولها : «لا يجوز لعضو مجلس الأمة أثناء مدة عضويته أن يعين في مجلس إدارة شركة . . .»

وقد بينت المذكرة التفسيرية في تعليقها على هذه المادة أبعاد هذا الحظر ومداه بقولها :

«تحظر المادة ١٢١ على عضو مجلس الأمة أن يعين أثناء مدة عضويته في مجلس إدارة شركة أو أن يسهم في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة،

(١) المادة ٢٣ من قانون الانتخاب معدلة بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٦٣.

(٢) المادة ١٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

(٣) المادة ١٢٠ من الدستور.

وذلك بالمعنى الشامل لبلدية الكويت مثلا وغيرها من الهيئات المحلية التي قد تنشأ في يوم من الأيام، والمحظور في شأن الشركات هو «التعيين» أثناء مدة العضوية، فإن كان التعيين سابقا على العضوية النيابية فلا مانع دستوريا من الاستمرار في عضوية مجلس الإدارة بعد الفوز بعضوية مجلس الأمة، لأن المادة لم تجعل من هذه الحالة «عدم جمع»، كما هو الشأن في المادة ١٣١ الخاصة بالوزراء، بل جعلتها حالة حظر مقيدة بفترة معينة. وهذا التفريق في الحكم بين عضو مجلس الأمة والوزير منطقي، نظرا لأن العضو لا يمارس سلطة تنفيذية وإنما يؤدي مهنة تمثيلية ورقابية، في حين يمارس الوزير تلك السلطة ويتولى رئاسة العمل الإداري في وزارته، ويقدر السلطة يكون الحذر، ويكون الحرص على دفع مظنة الإنحراف بالنفوذ أو إساءة استعمال السلطة» .

ويستفاد من نص المادة ١٢١ من الدستور ومن تعليق المذكرة التفسيرية عليها، أننا في مواجهة حظر مطلق بمعنى أنه لا يجوز إطلاقا أن يعين عضو مجلس الأمة أثناء مدة عضويته في مجلس إدارة شركة من الشركات، ومن ثم نرى أن ما ذهبت إليه المادة ٤٩ من قانون الانتخاب والمادة ١٤ من اللائحة الداخلية - من جواز تعيين عضو مجلس الأمة عضوا في مجلس إدارة شركة من الشركات على أن يترك له بعد ذلك الاختيار بين عضوية الشركة وعضوية المجلس خلال ثمانية أيام من قيام حالة الجمع - فيه خروج على نص الدستور ومذكرته التفسيرية^(١) .

ج) حظر الجمع بين عضوية مجلس الأمة وعضوية المجلس البلدي :
وهذه صورة من صور عدم جواز الجمع وإن لم يرد النص عليها في الدستور فقد ورد النص عليها في قانون الانتخاب، وفي اللائحة الداخلية لمجلس الأمة^(٢)، عملا بنص الفقرة الثانية من المادة ١٢٠ من الدستور القاضي بأن يعين القانون حالات عدم الجمع الأخرى .

(١) وننضم في ذلك إلى رأي الدكتور عبدالفتاح حسن، انظر مؤلفة سالف الذكر، ص ٢٥١، ورأي

الدكتور يحيى الجمل في مؤلفه سالف الذكر، ص ٣١٢، ٣١٣ .

(٢) المادة ٤٩ من قانون الانتخاب والمادة ١٣ من اللائحة الداخلية .

رابعا : حظر بعض أنواع التعامل والتصرفات المثيرة لشبهة إستغلال النفوذ :
وهو حظر ورد النص عليه في المادة ١٢١ من الدستور والمادتين ٢٦ ، ٢٧
من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة .

فيظهر من هذه النصوص أن أنواع التعامل والتصرفات المحظورة على
عضو مجلس الأمة أثناء عضويته هي :

أ (أن يسهم في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة أو البلديات^(١) .
ب (أن يشتري أو يستأجر مالا من أموال الدولة أو يبيعها أو يقايضها عليه ، ما لم
يكن ذلك بطريق المناقصة أو المزايدة العلنيتين ، أو بالتطبيق لنظام
الاستملاك الجبري^(٢) .

ج (أن يستعمل أو يسمح باستعمال صفته النيابية في عمل تجاري أو صناعي أو
مالي^(٣) .

د (أن يتدخل العضو في عمل أي من السلطتين التنفيذية والقضائية^(٤) .

خامسا : إسقاط العضوية :

لا تخلو الحياة النيابية في الكويت كما في غيرها من الدول من الاصابة
ببعض الأمراض الخطيرة عليها ، كاستغلال النائب لنفوذه ، أو تقصيره في حضور
جلسات المجلس النيابي . . . وما إلى ذلك من الأعمال الضارة ، التي تحول بين
المجلس وبين أداء وظيفته . لذلك نجد المشرع في كثير من الدول لا يكتفي
بالنص على إسقاط العضوية حالة فقدان شرط من شروطها - بعد الانتخاب - ،
بل ينص أيضا على حالة إسقاط العضوية كعقوبة تأديبية جزاء بعض الأعمال التي
يرتكبها النائب . كارتكابه لجريمة مخلة بالشرف والاعتبار ، أو إخلاله بواجبات
الوظيفة النيابية ، أو تقصيره في حضور جلسات مجلس البرلمان أو لجانه^(٥) .

(١) المادة ١٢١ من الدستور وتعليق المذكرة التفسيرية عليها .

(٢) المادة ١٢١ من الدستور وتعليق المذكرة التفسيرية عليها .

(٣) الفقرة الثانية من المادة ٢٦ من اللائحة الداخلية .

(٤) الفقرة الثانية من المادة ١١٥ من الدستور ، والمادة ٢٧ من اللائحة الداخلية .

(٥) راجع دراستنا حول تنقيح الدستور الكويتي وعودة الحياة النيابية أعدت بناء على طلب سمو ولي

العهد رئيس مجلس الوزراء وقدمت لسموه بتاريخ ١٩٧٩/٧/٢١ ، ص ٢٨ وما بعدها . =

ولقد تعرضت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة لـحالتين من حالات إسقاط العضوية هما :

- ١ - إسقاط العضوية لفقدان أحد شروطها .
- ٢ - إسقاط العضوية كعقوبة تأديبية جزاء تقصير العضو في حضور جلسات المجلس أو لجانه .

ونعرض لهذين الموضوعين بشيء من الإيجاز :

(أ) إسقاط العضوية لفقدان شرط من شروطها :

قد يحدث أثناء فترة العضوية أن يفقد العضو أحد شروطها، أي شرط من الشروط التي يجب توافرها في المرشح لعضوية المجلس . وقد يظهر أن أحد الأعضاء كان فاقدًا منذ البداية لأحد هذه الشروط ولم يطعن أحد في عضويته حتى فات ميعاد الطعن .

ولقد واجهت المادة ١٦ من اللائحة الداخلية مثل هذه الحالات بقولها : «إذا فقد العضو أحد الشروط المنصوص عليها في المادة ٨٢ من الدستور أو في قانون الانتخاب أو فقد أهليته المدنية، سواء عرض له ذلك بعد انتخابه أو لم يعلم إلا بعد الانتخاب، أحال الرئيس الأمر إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لبحثه . وعلى اللجنة أن تستدعي العضو المذكور لسماع أقواله إذا أمكن ذلك، على أن تقدم تقريرها في الأمر خلال أسبوعين على الأكثر من إحالته إليها .

ويعرض التقرير على المجلس في أول جلسة تالية وللعضو أن يبدي دفاعه كذلك أمام المجلس على أن يغادر الاجتماع عند أخذ الأصوات، ويصدر قرار المجلس في الموضوع في مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ عرض التقرير عليه .

ولا يكون إسقاط العضوية إلا بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس بإستثناء العضو المعروض أمره، ويكون التصويت في هذه الحالة بالمناداة بالإسم . ويجوز للمجلس أن يقرر جعل التصويت سرياً .

= وانظر كذلك F.et C.MASNATA, Pouvoir Société et Politique aux Etats - Unis. P.123 .

وانظر كذلك الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، منوه عنه أعلاه، ص ٥٥٨ وما بعدها .

ب) إسقاط العضوية كعقوبة تأديبية جزاء تقصير العضو في حضور جلسات المجلس أو لجانه :

وهذه الحالة قد نصت عليها المادة ٢٥ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة بقوها :

«إذا تكرر غياب العضو في دور الإنعقاد الواحد، دون عذر مقبول خمس جلسات أو عشر جلسات غير متوالية ينشر أمر غيابه في الجريدة الرسمية، كما ينشر على نفقته في جريدين يوميتين وتقطع مخصصات العضوية عن المدة التي تغيبها بدون عذر مقبول. وينذر الرئيس العضو بهذه الأحكام قبل الجلسة التي يترتب على الغياب فيها تطبيق الفقرة السابقة. فإذا تكرر الغياب بدون عذر بعد ذلك عرض أمره على المجلس، ويجوز للمجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم إعتباره مستقيلاً» .

وواضح أن نص هذه المادة ينطوي على عيوب، أهمها : أنه توسع في الحد الذي يؤدي إلى إسقاط العضوية، كما أنه لم يتبن قاعدة إسقاط العضوية بقوة القانون، عند تكرار الغياب بدون عذر، وعلى الرغم من ذلك فقد طبق النص فعلا في الحياة العملية. ففي جلسة ١٩٦٧/٤/٤ قرر المجلس تطبيق نص المادة ٢٥ من لائحته الداخلية على سبعة من أعضائه المنتمين إلى المعارضة واعتبرهم مستقيلين من عضوية المجلس^(١) .

سادسا : الجزاءات الداخلية :

المفروض أن يحرص أعضاء المجلس النيابي على نظام سير العمل في جلساته وأن يمثلوا لأحكام لائحته الداخلية. غير أن الحياة النيابية في الكويت كما في غيرها من الدول لا تخلو من وجود بعض النواب الذين يعمدون لأسباب حزبية أو شخصية إلى تعويق أعمال المجلس كعدم الإمتثال لأحكام لائحته الداخلية، وعدم المحافظة على نظام الكلام وموضوعه، وإستعمال عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو أضرار بالمصلحة العليا للبلاد . . . أو غير ذلك من المخالفات .

(١) انظر عبدالفتاح حسن، منوه عنه أعلاه، ص ٢٧٦ .

ورغم الحصانة النيابية التي يتمتع بها عضو مجلس الأمة كان طبيعياً أن لا يترك ذلك دون علاج، وأن تتصدى اللائحة الداخلية لهذه المسألة فتقرر بعض الجزاءات التي توقع على عضو المجلس الذي لا يمثل لأحكامها وتحدد السلطة التي تملك توقيعها^(١).

وتتدرج هذه الجزاءات من اليسر الى الشدة على النحو التالي :

- ١ - لفت النظر .
 - ٢ - المنع من الكلام في موضوع معين بقية الجلسة .
 - ٣ - الانذار .
 - ٤ - توجيه اللوم .
 - ٥ - المنع من الكلام في أي موضوع بقية الجلسة .
 - ٦ - الإخراج من قاعة الإجتماع مع الحرمان من الإشتراك في بقية أعمال الجلسة .
 - ٧ - الحرمان من الإشتراك في أعمال المجلس ولجانه مدة لا تزيد على أسبوعين .
- ولرئيس المجلس توقيع الجزاء الأول وحده على أي عضو من الأعضاء، وذلك بلفت نظر المتكلم في أية لحظة أثناء كلامه إلى مراعاة أحكام اللائحة والمحافظة على نظام الكلام، وله أن يكرر لفت نظره كلما صدر منه ما يقتضي ذلك مع اثبات ذلك في المضبطة .
- أما بقية الجزاءات فلا توقع إلا بقرار من المجلس ويصدر قرار المجلس في هذا الشأن في الجلسة ذاتها ودون مناقشة^(٢) .
- وللمجلس أن يوقف القرار الصادر في حق العضو إذا تقدم في الجلسة التالية بإعتذار كتابي عما صدر منه^(٣) .
- هذه هي جملة القول في الضمانات التي قررها المشرع الكويتي والهادفة إلى حماية الوظيفة النيابية .

(١) المواد من ٨٦ إلى ٨٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة .

(٢) المادتان ٨٧، ٨٩ من اللائحة الداخلية .

(٣) المادة ٨٩ من اللائحة الداخلية .

الفرع الثاني ضمانات تهدف إلى حماية النائب

وهي ضمانات لا تستهدف الصالح الشخصي للعضو بقدر ما تستهدف الصالح العام. فهي تنغيا كفالة استقلال العضو وتمكينه من تأدية أعماله على الوجه الأكمل ، وتشمل :

١ - المكافأة البرلمانية .

٢ - الحصانات البرلمانية .

ونعرض في بندين لهذين الأمرين على التوالي :

أولا : المكافأة البرلمانية : L'indemnité Parlementaire

تهدف المكافأة البرلمانية إلى جعل النائب في منأى عن العوز والحاجة . وتقرير مكافأة للنائب الذي يشغل العمل النيابي جزءا كبيرا من وقته وجهده ، أصبح أمرا لازما منذ اللحظة التي استقر فيها مبدأ الانتخاب العام ، وفتح الأبواب واسعة لممارسة حق الانتخاب والترشيح . ذلك أن مجانية العمل النيابي سوف تؤدي إلى نتيجة حتمية تتنافى مع المبدأ الديمقراطي ، وهي : إحتكار القادرين ماديا لعضوية المجالس النيابية ، لأنهم وحدهم الذين يجدون الفراغ اللازم للمساهمة في أعمال المجالس النيابية دون أن تشغلهم عن ذلك أعباء الحياة اليومية^(١) .

لذلك نجد أن الدساتير الحديثة تقرر مكافأة تمنح لأعضاء البرلمان مع اختلاف في الأحكام التي تنظم هذه المكافأة .

وقد نص الدستور الكويتي في مادته ١١٩ على أن «تعين بقانون مكافآت رئيس مجلس الأمة ونائبيه وأعضائه ، وفي حالة تعديل هذه المكافآت لا ينفذ هذا التعديل إلا في الفصل التشريعي التالي» .

وعلى ذلك يكون الدستور قد قرر مبدأ المكافأة وترك تفصيلاتها وتحديد

CF.A.Hauriou, Op. Cit.P.876

(١) أنظر

وأنظر كذلك الدكتور عبدالفتاح حسن، منوه عنه أعلاه، ص ٢٤٤ .

جزئياتها لقانون عادي يصدره مجلس الأمة، ولم يقيد الدستور مجلس الأمة في هذا المجال إلا في أمر واحد مؤداه أنه في حالة تعديله لمقدار المكافأة ذاته فإن هذا التعديل لا ينفذ إلا في الفصل التشريعي التالي^(١). والحكمة من هذا التحفظ هو إبعاد الشبهة عن أعضاء المجلس حتى لا يظن أنهم لم يقوموا بتعديل المكافأة، إن كان التعديل بالزيادة، إلا لاعتبارات ومصالح شخصية.

ومن المبادئ التي تحكم تنظيم المكافأة البرلمانية :

- ١ - أنه لا يجوز الجمع بين المكافأة البرلمانية ومراتب الوظيفة، وذلك في الحالات التي يجوز فيها الجمع بين عضوية المجلس والوظيفة العامة وفقاً للدستور. كالجمع بين الوزارة وعضوية مجلس الأمة^(٢).
- ٢ - لا يجوز للعضو أن يتنازل مقدماً عن المكافأة، ويعتبر مثل هذا التنازل باطلاً، غير أن العضو يستطيع أن يفعل بمقدار المكافأة بعد قبضه ما يشاء بإعتباره حقاً مالياً له يجوز له التصرف فيه.
- ٣ - تصرف المكافأة شهرياً على مدار السنة ولا تقتصر على أدوار الانعقاد فقط.
- ٤ - ينتهي استحقاق المكافأة بإنهاء العضوية لأي سبب من الأسباب.
- ٥ - تقطع المكافأة إستثناءً عن المدة التي يتغيها العضو بدون عذر مقبول من المجلس^(٣).

ثانياً : الحصانات البرلمانية : Les Immunités Parlementaires

الحصانة البرلمانية قد تكون موضوعية أي تمنع المسؤولية، وقد تكون حصانة إجرائية لحماية النائب من الإجراءات الجنائية التعسفية التي قد تلجأ إليها السلطة التنفيذية كنوع من الكيد له^(٤).

(١) المادة ١١٩ من الدستور.

(٢) المادة ١٢٠ من الدستور.

(٣) المادة ٢٥ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

(٤) أنظر في موضوع الحصانات البرلمانية :

- G. SOULIER, L'inviolabilité parlementaire en Droit Français, Paris 1966.

- Pierre Marcilhacy, note sur L'article 26 de la constitution Française de 1958, dans. la Constitution de la répubique Française, analyses et Commentaires, sous la direction de F.LUCHAIRE et G. CONAC édition, Economica, Paris 1979, PP.443 et.s.

أ (الحصانة الموضوعية أو ضد المسؤولية L'immunité de Fond
ou L'irresponsabilité

وهي الحصانة التي نصت عليها المادة ١١٠ من الدستور بقولها «عضو مجلس الأمة حر فيما يديه من الآراء والأفكار بالمجلس أو لجانه، ولا تجوز مؤاخذته عن ذلك بحال من الأحوال»^(١).

وهذه المادة تؤكد مبدأ استقر في التقاليد البرلمانية منذ ثورة عام ١٦٨٨ في إنجلترا، ومنذ ثورة ١٧٨٩ في فرنسا، وبدونه يستحيل على النائب أن يشعر بالحرية والطمأنينة وهو يؤدي عمله. ويعني هذا المبدأ أن ممثلي الأمة لا يمكن مساءلتهم مدنيا أو جنائيا عن أفكارهم وآرائهم وأقوالهم التي يبدونها داخل مجلس البرلمان أو في لجانه وتكون لازمة لأداء وظيفتهم.

ولهذه الحصانة نطاق محدد، وتترتب عليها آثار معينة :

(١) مدى الحصانة :

هذه الحصانة لا تهدف إلى أن تجعل من النواب طائفة من المواطنين يستطيعون عمل ما يشاءون دون مساءلة، بل تهدف فقط إلى أن توفر للنواب الشعور بالحرية والطمأنينة اللازمتين لادائهم لمهام النيابة دون خشية ودون حرج. ومن ثم كان لنطاقها حدان^(٢) :

(١) نشير في هذا الصدد إلى أن الحكومة قد تقدمت إلى لجنة النظر في تنقيح الدستور التي شكلت في ٩ فبراير سنة ١٩٨٠ باقتراح تنقيح نص المادة ١١٠ من الدستور بحيث يقضي بما يلي : «عضو مجلس الأمة حر فيما يديه من الآراء والأفكار بالمجلس أو لجانه، ولا تجوز مؤاخذته عن ذلك بحال من الأحوال. ولا يسرى ذلك في حالة القذف والسب أو التحريض على ارتكاب الجرائم أو تحييدها».

وهذا التعديل لو أخذ به لأصبحت حرية العضو فيما يديه من آراء وأفكار بالمجلس أو لجانه غير مكفولة. أنظر تعليقا على هذا النص في بحثنا عن «مقترحات الحكومة وتصوراتها حول تعديل الدستور الكويتي وموقف لجنة النظر في تنقيح الدستور منها» دراسة تحليلية نقدية، منشور في مجلة الحقوق والشريعة، التي تصدرها كلية الحقوق والشريعة بجامعة الكويت، العدد الثالث السنة الخامسة بتاريخ سبتمبر ١٩٨١ ص ٥٦ وما بعدها.

(٢) أنظر الدكتور يحيى الجمل، منه عنه أعلاه، ص ٣٠٤، ٣٠٥.

أما الحد الأول فموضوعي ويتعلق بنوع الأفعال التي تشملها هذا الحصانة. فهي لا تغطي سوى الأفكار والآراء والأقوال التي يبديها النائب وتكون لازمة حتما لأداء وظيفته. ومن ثم فإنها لا تشمل الجرائم العادية التي يرتكبها العضو مثل إعتدائه على زميل له داخل مقر المجلس، أو خارجه أو تزويره في مضابط الجلسات أو ما إلى ذلك مما يصدر من العضو دون أن يكون لازما حتما لأداء وظيفته^(١).

وله في حدود ذلك أن يبدي ما يشاء من الأقوال والآراء والأفكار مهما حملت في ذاتها من جرائم معاقب عليها لو أنها صدرت عن فرد عادي. فله أن يتهم موظفا أو وزيرا أو زميلا له بالتزوير أو الرشوة أو استغلال النفوذ أو بالخيانة أو ما إلى ذلك دون أن تثار مسؤوليته الجنائية أو المدنية، لأن الدستور يحصنه ضد هذه المسؤولية.

أما الحد الثاني فمكاني وهو أن تبدي تلك الآراء والأقوال والأفكار داخل المجلس أو في لجانه. فإن أبدى العضو شيئا من هذه الأمور خارج المجلس ولجانه، فإنه يكون قد تصرف كأبي شخص عادي^(٢)، وتطبق عليه كافة القواعد القانونية التي تحكم الأفراد، دون إغفال لما يتمتع فيه النائب من حصانة برلمانية ضد الإجراءات والتي سندرسها بعد قليل^(٣).

(٢) آثار الحصانة :

هذه الحصانة مطلقة، بمعنى أنها تحصن النائب عن أقواله وأفكاره وآرائه، في الحدود السابقة، ضد المسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية والمسؤولية السياسية.

كما أن هذه الحصانة مستمرة أو دائمة أو ممتدة Perpétuelle بمعنى أنها تستمر

(١) عبد الفتاح حسن، منوع عنه أعلاه ص ٢٣٦.

CF. Duverger, op cit. pp. 580 et s. (٢)

(٣) ولذلك فنحن لا نتفق مع الدكتور عبد الفتاح حسن فيما ذهب إليه من أن هذه الحصانة «تشمل كل قول أو فعل يصدر عن عضو المجلس أثناء أداء وظيفته النيابية... سواء أتم داخل المجلس أم خارجه». أنظر مؤلفه سالف الذكر، ص ٢٣٦.

آثارها وتمتد حتى إلى ما بعد إنقضاء العضوية أو إنتهاؤها لأي سبب من الأسباب^(١).

وفضلا عن ذلك فهي من النظام العام بمعنى، أنه لا يجوز للعضو التنازل عنها إلا بإذن من المجلس يصدره بناء على طلب العضو الذي يرغب في تحمل نتائج تصرفاته^(٢).

(ب) الحصانة الاجرائية : L'immunité de Procedure ou L'inviolabilité

إن أداء الوظيفة النيابة باستقلال وحرية وطمأنينة، يقتضي، بجانب تحصين النائب ضد المسؤولية الجنائية والمدنية عما يديه من أقوال وأفكار وآراء داخل المجلس أو لجانه، حمايته أيضا من الإجراءات الجنائية التعسفية، وعدم تمكين السلطة التنفيذية من الكيد له بإتخاذ إجراءات ضده قد تعوقه عن أداء مهام النيابة. لذلك نجد الدساتير تنص على الحصانة البرلمانية الاجرائية. ومن ذلك ما نصت عليه المادة ١١١ من دستور الكويت بقولها : «لا يجوز أثناء دور الانعقاد، في غير حالة الجرم المشهود، أن تتخذ نحو العضو إجراءات التحقيق أو التفتيش أو القبض أو الحبس أو أي إجراء جزائي آخر الا بإذن المجلس، ويتعين إخطار المجلس بما قد يتخذ من إجراءات جزائية أثناء انعقاده على النحو السابق. كما يجب إخطاره دوما في أول اجتماع له بأي إجراء يتخذ في غيبته ضد أي عضو من أعضائه، وفي جميع الأحوال إذا لم يصدر المجلس قراره في طلب الإذن خلال شهر من تاريخ وصوله إليه أعتبر ذلك بمثابة إذن»^(٣).

CF.A.Hauriou., OP. Cit. P. 876 .

(١).

(٢) المادة ٢٣ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة .

(٣) ونشير في هذا الصدد إلى أن الحكومة قد تقدمت إلى لجنة النظر في تنقيح الدستور التي شكلت بتاريخ ٩ فبراير سنة ١٩٨٠، باقتراح تعديل المادة ١١١ من الدستور بحيث تقضي بما يلي : «لا يجوز أثناء دور الانعقاد، في غير حالة الجرم المشهود، أن تتخذ نحو العضو إجراءات التحقيق أو التفتيش أو القبض أو الحبس أو أي إجراء جزائي آخر الا بإذن المجلس، ويتعين إخطار المجلس بما قد يتخذ من إجراءات جزائية أثناء انعقاده على النحو السابق. كما يجب إخطاره دوما في أول اجتماع له بأي إجراء يتخذ في غيبته ضد عضو من أعضائه. وفي جميع الأحوال إذا لم يصدر المجلس قراره في طلب الإذن خلال شهر من تاريخ وصوله إليه أعتبر ذلك بمثابة إذن. وللنيابة العامة - إذا رفض المجلس طلب رفع الحصانة عن العضو - أن ترفع الأمر إلى أحد دوائر محكمة =

وواضح من هذا النص أن هذه الحصانة هي حصانة ضد الإجراءات الجزائية فحسب فلا تمتد إلى الإجراءات المدنية، ولكنها تشمل كافة الإجراءات الجزائية. فالنص قد ذكر بعض هذه الإجراءات وأخطرها إلا أنه واضح في أن ما ذكره النص من إجراءات قد جاء على سبيل المثال لا الحصر. وذلك مستفاد من إضافة النص بعد أن عدد الإجراءات عبارة «أو أي إجراء جزائي آخر». كما يستفاد من هذا النص أن هذه الحصانة لا ترفع عن العضو المسؤولية الجنائية كلها عما يرتكب من أفعال أئتمها الشارع. وغاية ما في الأمر أن الإجراءات الجنائية تحتاج للبدء أو الاستمرار فيها إلى إذن من مجلس الأمة، ومتى أعطى المجلس هذا الإذن، عومل النائب كأبي فرد عادي، وجاز أن يكون محل التحقيق أو التفتيش أو القبض أو الحبس أو أي إجراء جنائي آخر. أما إذا رفض المجلس إعطاء ذلك الإذن فإن هذا الرفض لا يعني الإعفاء المطلق من المسؤولية الجنائية، وإنما يعني مجرد تأجيل إتخاذ الإجراءات الجنائية ضد النائب إلى حين أن تنتهي عضويته في المجلس لأي سبب من الأسباب^(١).

وتجدر الإشارة إلى أن النص قد فرق بين فروض ثلاثة :

الأول : هو أن يرتكب العضو جريمة تدخل فيما يسمى «بالجرم المشهود»^(٢). وحيث أن حالة الجرم المشهود تفترض ثبوت الجريمة في حق العضو ومن ثم تنتفي شبهة الكيد للعضو أو الرغبة في إعاقته عن عمله البرلماني، لذلك أجاز الدستور في هذه الحالة إتخاذ الإجراءات الجزائية

= الجنايات للبت فيه بقرار نهائي، وتصدر المحكمة قرارها في طلب الإذن خلال شهر من تاريخ الطلب وإلا اعتبر ذلك بمثابة إذن.

أنظر تعليقنا على هذا النص الغريب في بحثنا سالف الذكر وهو بعنوان «مقترحات الحكومة وتصوراتها حول تنقيح الدستور الكويتي وموقف لجنة تنقيح الدستور منها (دراسة تحليلية نقدية)» منوه عنه أعلاه منشور في مجلة الحقوق والشريعة التي تصدرها كلية حقوق جامعة الكويت، السنة الخامسة العدد الثالث، ص ٥٧ و٥٨ من ذلك العدد.

(١) الدكتور عبدالفتاح حسن، منوه عنه أعلاه، ص ٢٤٣.

(٢) «تعتبر الجريمة مشهودة إذا ارتكبت في حضور رجل الشرطة أو إذا حضر إلى محل ارتكابها ببرهنة يسيرة وكانت آثارها ونتائجها لا زالت قاطعة بقرب وقوعها» المادة ٥٦ من قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية.

ضده، سواء أكانت الجريمة المشهودة قد ارتكبت في غير أذوار الانعقاد أو فيما بينها. غير أن الدستور قد اشترط أن يخطر المجلس بذلك في أول إجتماع له بعد إتخاذ الاجراء، واستوجب لاستمرار الاجراء أن يأذن المجلس بذلك .

والثاني : أن يرتكب العضو جريمة معينة لا ينطبق عليها وصف الجريمة المشهودة وفي غير أذوار الانعقاد. وهنا أيضا تنتفي على نحو قاطع شبهة الكيد أو الرغبة في إعاقه العضو عن العمل البرلماني، ولم يعد هنالك سبب لهذا النوع من الحصانة، لذلك أجاز الدستور في هذه الحالة أن تتخذ الإجراءات الجزائية ضد العضو، على أن يخطر المجلس بأي إجراء يتخذ في غيبته ضد العضو في أول إجتماع يعود المجلس به إلى الإنعقاد بعد غيبته، وذلك لإستئذانه في الاستمرار في الاجراءات .

والثالث : هو أن تنسب إلى العضو أثناء إنعقاد المجلس جريمة معينة لا ينطبق عليها وصف، الجرم المشهود، وهنا تقوم الشبهة على أن القصد من الاجراء هو التأثير في الوظيفة النيابية للعضو وإعاقته عن أداء وظيفته على الوجه الأكمل. لذلك تطلب الدستور أن يؤخذ إذن المجلس مسبقا قبل اتخاذ أي إجراء جزائي ضد العضو المتهم .

ويثور في هذا الصدد سؤال أخير يتعين الإجابة عليه وهو:

كيف يعطي مجلس الأمة الاذن ؟

تجيب على ذلك المادة ٢١ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة بقولها :
«يقدم طلب الإذن برفع الحصانة عن العضو إلى رئيس المجلس من الوزير المختص^(١) أو ممن يريد أن يرفع دعواه الى المحاكم الجزائية .

ويجب أن يرفق الوزير بالطلب أوراق القضية المطلوب اتخاذ إجراءات جزائية فيها، وأن يرفق الفرد صورة من عريضة الدعوى التي يزعم رفعها مع المستندات المؤيدة لها .

ويحيل رئيس المجلس الطلبات المذكورة إلى لجنة الشؤون التشريعية

(١) والوزير المختص هو وزير العدل .

- (۳) ...
- (۴) ...
- (۵) ...
- (۱) ...

... :
 ...
 ...
 ... :

... ...

...
 ...

...
 ...
 ...
 ...
 ...

...
 ...
 ...
 ...
 ...

...
 ...

- أ - الإختصاص التشريعي .
- ب - الإختصاص المالي .
- ج - الإختصاص السياسي .

والإختصاص الثالث - السياسي - يتمثل في مراقبة مجلس الأمة للسلطة التنفيذية، وعلى ذلك سنرجىء دراسته إلى ما بعد الإنتهاء من دراستنا للسلطات العامة وذلك عندما نعرض للعلاقة بين السلطات في إطارها النظري، وسنقتصر هنا على دراسة الإختصاص التشريعي والإختصاص المالي لمجلس الأمة^(١).

ويلاحظ أنه قبل أن يبدأ مجلس الأمة مباشرة أي اختصاص فان أعضاء المجلس يؤدي كل منهم أمام المجلس في جلسة علنية اليمين الدستورية المنصوص عليها في المادة ٩١ من الدستور .

الفرع الأول

الاختصاص التشريعي

نعرض هنا لموضوعات ثلاثة :

- ١ - مجلس الأمة يملك وحده السلطة التشريعية في مجال القوانين العادية .
- ٢ - مجلس الأمة يملك السلطة التشريعية الكاملة في مجال القوانين العادية .
- ٣ - مجلس الأمة يشارك رئيس الدولة في مجال التعديلات الدستورية .

وسندرس هذه الموضوعات على التوالي :

أولاً : مجلس الأمة يملك وحده السلطة التشريعية في مجال القوانين العادية :
عرفنا الأدوار التي تمر بها عملية وضع القوانين . ويظهر الاختصاص

(١) بجانب هذه الاختصاصات الثلاثة يمارس المجلس بعض الوظائف المتفرقة الأخرى التي ورد النص عليها في الدستور والتي سبقت لنا الإشارة إلى معظمها، ومن ذلك :

- ١ - دور المجلس في توارث الإمارة أنظر ص ٣١٣ وما بعدها من هذه الدراسة .
- ٢ - دور المجلس في تحريك الدعوى أمام المحكمة الدستورية أنظر ميكانيكية العلاقة بين السلطات .
- ٣ - دور المجلس عند اعتراض الأمير وطلبه إعادة النظر أنظر ص ٤٧٥ وما بعدها من هذه الدراسة .
- ٤ - دور المجلس عند إعلان حالة الأحكام العرفية أنظر ص ٤٥٤ وما بعدها من هذه الدراسة .
- ٥ - محور المجلس في التصديق على بعض المعاهدات أنظر ص ٤٣٨ وما بعدها من هذه الدراسة .

التشريعي لمجلس الأمة في أن لأعضائه حق اقتراح القوانين، وله دون غيره من الهيئات مناقشة القوانين والتصويت عليها. وسنرى بعد دراستنا لهذين الاختصاصين أنه على الرغم من أن الدستور قد منح لرئيس الدولة عدة اختصاصات تتصل بعمل القانون، فإن ذلك لا يعني أن السلطة التشريعية قد غدت قسمة بينه وبين مجلس الأمة. فهذا الأخير على الرغم من ظاهر بعض نصوص الدستور (وعلى الأخص المواد ٥١، الفقرة الأولى من المادة ٦٥ والمادة ٧٩) يملك وحده السلطة التشريعية في مجال القوانين العادية.

أ) الإقتراح :

تقول المادة ١٠٩ من الدستور: «لعضو مجلس الأمة حق اقتراح القوانين».

وقد سبق وأن عرفنا الاقتراح، وبيناً طبيعته القانونية، عند مناقشتنا لاختصاصات الأمير التشريعية، ورأينا أن حق اقتراح القوانين هو حق مشترك بين السلطة التنفيذية من ناحية وأعضاء مجلس الأمة من ناحية أخرى.

وهنالك فروق بين الاقتراح الذي تتقدم به الحكومة وذلك الذي يتقدم به أحد أعضاء المجلس سبقت لنا الإشارة إليها. فالأول يسمى مشروع قانون، ويسمى الثاني اقتراح بقانون. وهذه التفرقة في التسمية استقر عليها الفقه، وهي تدل على الاختلاف بين هذين النوعين من الاقتراحات. فتلک التي تأتي عن طريق الحكومة يفترض فيها أن الاجهزة الحكومية قد درستها بشكل أوفى وأعمق من مثيلاتها المقدمة من الأعضاء ووضعتها في الصيغة القانونية المناسبة، ولذلك فإنها تجر طريقها مباشرة إلى لجان المجلس المختصة لفحصها وتقديم تقرير عنها. أما الاقتراحات بقوانين المقدمة من الأعضاء فتخال أولاً إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لفحصها وإبداء الرأي في فكرتها ووضعها في صيغة قانونية مناسبة قبل إحالتها إلى اللجان المختصة من حيث الموضوع^(١).

كذلك فإن الاقتراح بقانون المقدم من أحد أعضاء المجلس ورفضه مجلس الأمة لا يجوز تقديمه مرة ثانية في دور الانعقاد ذاته^(٢). ولا يوجد مثل هذا القيد

(١) المادتان ٩٧، ٩٨ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

(٢) المادة ١٠٩ من الدستور.

- (۳) ...
- (۴) ...
- (۵) ...
- (۶) ...
- (۷) ...

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

- اقتراح يتقدم به العضو في مجلس الأمة ليصدر قراراً برغبة معينة يبدئها المجلس ويوجهها إلى الحكومة. ومثل هذا القرار وإن كان لا يملك قوة محددة كالقانون إلا أنه ذو قيمة سياسية وأدبية لا تنكر وتحرص الحكومات عادة على وضع مثل هذا القرار موضع التنفيذ.

وقد أشار الدستور في معرض نصوصه إلى الاقتراحات بقرارات ووضع لها شروطاً معينة كالاقتراح بأن يصدر المجلس قراراً بعدم الثقة بأحد الوزراء الذي يجب أن يقدم من عشرة أعضاء على الأقل^(١). ثم خص إبداء الرغبات بالمادة ١١٣ منه التي تنص على أن «لمجلس الأمة إبداء الرغبات للحكومة في المسائل العامة. وإن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك، وللمجلس أن يعقب مرة واحدة على بيان الحكومة».

وتسري في شأن الاقتراح بقرار أو برغبة الأحكام المقررة لاقتراح القانون المقدم من أحد الأعضاء.

هذا وقد شرحت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الإجراءات الخاصة باقتراح القرارات أو الرغبات في عدة مواد منها: (المواد من ١١٧ إلى ١٢٠).

(ب) المناقشة والتصويت La délibération

يشمل حق المناقشة والتصويت كافة مشروعات القوانين واقتراحاتها سواء أكانت ذات أصل حكومي أم نيابي. فكل مشروع أو اقتراح يجب أن يناقشه المجلس ثم يصوت عليه بالموافقة أو الرفض. وهذا ما يستفاد من نص المادة ٧٩ من الدستور القائل «لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة...».

فبعد أن تمر مشروعات القوانين واقتراحاتها بالإجراءات السابقة وعلى التفصيل الذي بيّناه، وترفع اللجنة المختصة تقريرها عن دراستها عن مشروع القوانين إلى مجلس الأمة تبدأ مرحلة المناقشة.

وتبدأ المناقشة «بتلاوة المشروع الأصلي ومذكرته التفسيرية وتقرير اللجنة المختصة وما يتضمنه من تعديلات، ثم تعطى الكلمة لبحث المشروع بصورة عامة لمقرر اللجنة فالحكومة فالأعضاء. ولا يجوز لأي من هؤلاء الكلام في

(١) المادة ١٠١ من الدستور.

المبادئ العامة للمشروع أكثر من مرتين إلا باذن من المجلس، فإذا وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ انتقل إلى مناقشة المواد مادة مادة بعد تلاوة كل منها والاقتراحات التي قدمت بشأنها، ويؤخذ الرأي على كل مادة ثم على المشروع في مجموعه اتماما للمداولة . . . (١).

ولكل عضو من أعضاء مجلس الأمة، بمناسبة مناقشة مشروع معين أيا كان مصدره - الحكومة أو الأعضاء - أن يقترح تعديله أو الحذف أو التجزئة في مواده أو فيما يعرض عليه من تعديلات .

وحق التعديل بصوره المختلفة مسلم به للأعضاء من غير تردد، إذ أن التعديل في حقيقته ليس إلا امتدادا لحق الاقتراح المقرر للعضو. فهو لا يعدو أن يكون ضربا من الاقتراح التكميلي أو الجزئي يرد على اقتراح أصلي سبق تقديمه من الأعضاء أو من الحكومة. وقد أشارت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة إلى هذا الحق صراحة في مادتها ١٠٣ .

وإذا كان للتعديل المقترح تأثير على باقي مواد مشروع القانون أجل نظره حتى تنتهي اللجنة المختصة من عملها في شأنه، وإلا كان للمجلس أن يستمر في مناقشة باقي المواد. وتعتبر التعديلات كأن لم تكن، ولا تعرض للمناقشة، إذا تنازل عنها مقدموها دون أن يتبناها أحد من الأعضاء (٢).

وبعد الانتهاء من مناقشة المادة والتعديلات المقدمة بشأنها يؤخذ الرأي على التعديلات أولا، ويبدأ بأوسعها مدى وأبعدها عن النص الأصلي ثم يؤخذ الرأي على المادة في مجموعها (٣).

ولكن مرحلة المناقشة على أهميتها، هل تتم سرا أم علانية؟

إن الإجابة على هذا السؤال إنما تحكمها المصلحة العامة التي تقضي بأن تكون المناقشة العلنية هي الأصل حتى يتسنى لهيئة الناخبين أن تراقب عن كثب ممثلي الأمة وهم يعملون. كما تقضي بأن تكون المناقشة السرية هي الاستثناء إذا

(١) المادة ١٠٢ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة .

(٢) المادة ١٠٨ من اللائحة الداخلية .

(٣) المادة ١٠٦ من اللائحة الداخلية .

اقتضت بعض الظروف إسدال ستار من السرية على ما يجري في مجلس الأمة بصدد مسألة معينة. وقد أخذ دستور الكويت بهذا الاتجاه، فقرر في المادة ٩٤ أن «جلسات مجلس الأمة علنية، ويجوز عقدها سرية بناء على طلب الحكومة، أو رئيس المجلس أو عشرة أعضاء، وتكون مناقشة الطلب في جلسة سرية».

وإذا ما انتهت المناقشة وجب الوصول إلى قرار بشأن المشروع الذي جرت المناقشة فيه وهذا القرار لا يصل إليه المجلس إلا بالتصويت.

وقد قرر الدستور في هذا الصدد أصلاً من الأصول الدستورية العامة فنص في مادته ٩٧ على أن: «لا يجوز لمجلس الأمة أن يتخذ قراراً ما إلا إذا حضر الجلسة الأغلبية المطلقة لأعضائه الذين يتكون منهم، ووافقت عليه الأغلبية المطلقة لهؤلاء الأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة».

ويجري التصويت على مشروعات القوانين بطريق المناقشة بالأسماء حتى لا يكون هنالك أي شك في تحديد الموافقين أو المعارضين.

والمقاعد أن أخذ الآراء على المشروع يكون علنياً، ومع ذلك يجوز في الأحوال الاستثنائية جعل التصويت سرياً، وذلك بموافقة المجلس وبناء على طلب الحكومة أو الرئيس أو عشرة أعضاء على الأقل^(١).

فإذا أقر المجلس مشروع قانون أو اقتراحاً بقانون بالأغلبية المطلوبة، فإن ذلك المشروع يرفع إلى رئيس الدولة للتصديق عليه على التفصيل الذي بيّناه. وتم بذلك العملية التشريعية التي يرد عليها بعد ذلك الإصدار والنشر.

الآن وبعد أن انتهينا من دراستنا للاختصاصات التشريعية لكل من الأمير ومجلس الأمة في مجال وضع القوانين العادية. فإنه يحق لنا أن نتساءل عما إذا كانت السلطة التشريعية قد غدت قسمة بينهما كما يشير إلى ذلك ظاهر نصوص الدستور (المواد ٥١، ٦٥، ٧٩)؟

رأينا أن القانون يمر من وقت ظهور فكرته إلى أن يصبح قانوناً نافذاً فعلاً في

(١) المادة ١١٠ من اللائحة الداخلية.

الكويتي للعملية التشريعية - في مرحلة المناقشة والتصويت، التي هي بغير شك المرحلة الحاسمة في حياة القانون^(١). وهذه المرحلة يملكها مجلس الأمة دون الأمير.

ومن ثم صح القول (خلافا لظاهر بعض نصوص الدستور المواد : ٥١، ٦٥، ٧٩) أن الأمير ليس شريكا لمجلس الأمة في السلطة التشريعية، وأن مجلس الأمة هو الذي يملك هذه السلطة، ويملكها وحده دون سواه^(٢).

ثانيا : مجلس الأمة يختص بممارسة السلطة التشريعية الكاملة :

بعد أن عرفنا أن مجلس الأمة يملك السلطة التشريعية وحده دون مشاركة رئيس الدولة، يحق لنا أن نتساءل عما إذا كان مجلس الأمة يستطيع بقانون أن يتصدى لأي موضوع من الموضوعات فيكون بذلك مختصا بممارسة السلطة التشريعية الكاملة، أم أنه يجد نفسه حبيس دائرة معينة محددة لا يستطيع أن يتحرك إلا فيها ولا يجوز له أن يتعداها، فيكون بذلك مختصا بممارسة سلطة تشريعية ناقصة غير كاملة ؟

وبعبارة أخرى هل يستطيع القانون تنظيم أي موضوع من الموضوعات فيكون مجلس الأمة بذلك مختصا بممارسة السلطة التشريعية الكاملة، أم أن هنالك موضوعات يحظر تنظيمها بقانون فيكون مجلس الأمة بذلك مختصا بممارسة سلطة تشريعية ناقصة غير كاملة؟

تسلك الدساتير في ذلك أحد مسلكين :

١ - فقد يحدد الدستور موضوعات معينة لا تنظم إلا بقانون أو بناء على قانون ويترك ما عداها لتقدير المشرع العادي، إن شاء نظمها بقانون وإن شاء

(١) ونشير ونحن في هذا الصدد إلى أن مجلس الأمة يمارس اختصاصا ذا طبيعة تشريعية عندما ينظر في التشريع استثناء بمراسيم لها قوة القانون سواء في حالة الضرورة أو في حالة التفويض التشريعي (اللوائح التفويضية). كما أن المجلس يمارس اختصاصا ذا طبيعة تشريعية عندما تعرض عليه الحكومة بعض المعاهدات التي يجب لنفاذها أن تصدر بقانون (الفقرة الثانية من المادة ٧٠ من الدستور)

(٢) وذلك من الناحية النظرية البحتة إذ أننا سوف نرى عند دراستنا لميكانيكية العلاقة بين السلطات أن الأمر يختلف عندما ننظر إلى النظام في واقعه العملي.

تركها للسلطة التنفيذية تنظمها عن طريق إصدار قرارات إدارية، غير أن البرلمان له أن يتصدى لها وينظمها بقانون .

وهذا هو الاتجاه الغالب في الدساتير .

٢ - غير أن بعض الدساتير تحدد دائرة معينة يتحرك داخلها البرلمان ولا يجوز له أن يتعداها . فيحدد الدستور موضوعات معينة تدخل في مجال القانون ولا تنظم إلا به، ولكن بالمقابل لذلك يحرم على القانون أن يتطرق لغيرها بالتنظيم . ومن ذلك الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ ودستور المغرب الصادر سنة ١٩٦٢^(١) .

وقد فضل الدستور الكويتي المسلك الأول فحدد موضوعات لا يجوز تنظيمها إلا بقانون أو بناء على قانون^(٢)، وترك ما عداها لتقدير مجلس الأمة الذي

-
- (١) أنظر بحثنا عن السلطة اللائحية للإدارة، السابق الإشارة إليه، ص ٦ وما بعدها .
- (٢) والموضوعات التي إستلزم الدستور أن تنظم بقانون أو بناء على قانون قد نصت عليها المواد التالية :
- م - ٤ - (وينظم سائر الأحكام الخاصة بتوارث الإمارة قانون خاص يصدر خلال سنة من العمل بهذا الدستور) ، م - ٥ - (بين القانون علم الدولة وشعارها وشاراتها وأوسمتها ونشيدها الوطني) ، م - ١٦ - (الملكية ورأس المال والعمل مقومات أساسية لكيان الدولة الاجتماعي والثروة الوطنية، وهي جميعها حقوق فردية ذات وظيفة اجتماعية ينظمها القانون) ، م - ١٨ - (الملكية الخاصة مصونة، فلا يمنع أحد من التصرف في ملكه إلا في حدود القانون، ولا يتزع من أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة في الأحوال الميية في القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه . . .) ، م - ٢٠ - (الاقتصاد الوطني أساسه العدالة الاجتماعية، وقوامه التعاون العادل بين النشاط العام والنشاط الخاص وهدفه تحقيق التنمية الاقتصادية . . . وذلك كله في حدود القانون) ، م - ٢٢ - (ينظم القانون، على أسس إقتصادية مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية العلاقة بين العمال وأصحاب العمل . . .) ، م - ٢٦ - (الوظائف العامة خدمة وطنية . . . ولا يولى الاجانب الوظائف العامة إلا في الأحوال التي يبينها القانون) ، م - ٢٧ - (الجنسية الكويتية يحددها القانون) ، م - ٣١ (لا يجوز القبض على إنسان . . . إلا وفق أحكام القانون) ، م - ٣٢ - (لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون . . .) ، م - ٣٦ - (حرية الرأي والبحث العلمي مكفولة . . . وذلك وفقا للشروط والأوضاع التي يبينها القانون) ، م - ٣٧ - (حرية الصحافة . . . مكفولة وفقا للشروط والأوضاع التي يبينها القانون) ، م - ٣٨ - (للمساكن حرمة، فلا يجوز دخولها بغير إذن أهلها، إلا في الأحوال التي يبينها القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه) ، م - ٤٠ - (التعليم حق للكويتيين، تكفله الدولة وفقا للقانون وفي حدود النظام العام والاداب، والتعليم الزامي في مراحل الأولى وفقا للقانون . ويضع القانون الخطة اللازمة للقضاء على الأمية) ، م - ٤٢ - (لا يجوز فرض عمل =

له أن يتصدى لها فيصدر قانونا عندئذ لتنظيمها أو أن يتركها للسلطة التنفيذية . ولا يحول دون تصديه لها وتنظيمها بقانون أن تكون السلطة التنفيذية قد سبق لها إصدار قرارات إدارية بتنظيم الموضوع ذاته . فمثل تلك القرارات تكون ملغاة

= إجباري على أحد إلا في الأحوال التي يبينها القانون (. .) ، م ٤٣ - (حرية تكوين الجمعيات والنقابات . . . مكفولة وفقا للشروط والأوضاع التي يبينها القانون) ، م ٤٤ (. . . الاجتماعات العامة والمواكب والجمعيات مباحة وفقا للشروط والأوضاع التي يبينها القانون) ، م ٤٧ - (. . . أداء الخدمة العسكرية شرف للمواطنين ينظمه القانون) ، م ٤٨ - (أداء الضرائب والتكاليف العامة واجب وفقا للقانون ، وينظم القانون إعفاء الدخول الصغيرة . . .) ، م ٥٩ - (يجدد القانون . . . الشروط اللازمة لممارسة الأمير صلاحياته الدستورية) ، م ٧٠ - (يبرم الأمير المعاهدات بمرسوم على أن معاهدات الصلح ، والمعاهدات المتعلقة بأراضي الدولة . . . يجب لفاذاها أن تصدر بقانون) ، م ٧٤ - (يعين الأمير الموظفين المدنيين والعسكريين . . . ويعزلهم وفقا للقانون) ، م ٧٥ - (للأمير أن يعفو بمرسوم عن العقوبة . . . أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون) ، م ٧٦ - (يمنح الأمير أوسمة الشرف وفقا للقانون) ، م ٧٧ - (تسك العملة بإسم الأمير وفقا للقانون) ، م ٧٨ - (عند تولية رئيس الدولة تعين مخصصاته السنوية بقانون) ، م ٨٠ - (يتألف مجلس الأمة من خمسين عضوا ينتخبون وفقا للأحكام التي يبينها قانون الانتخاب) ، م ٨١ - (تحدّد الدوائر الانتخابية بقانون) ، م ٩٥ - (يفضل مجلس الأمة في صحة انتخاب أعضائه . . . ويجوز بقانون أن يعهد بهذا الاختصاص إلى جهة قضائية) ، م ١١٩ - (يعين بقانون مكافآت رئيس مجلس الأمة ونائبيه وأعضائه) ، م ١٢٠ - (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولى الوظائف العامة . . . ويعين القانون حالات عدم الجمع الأخرى) ، م ١٢٤ - (يعين القانون مرتبات رئيس مجلس الوزراء والوزراء) ، م ١٣٢ - (يجدد قانون خاص الجرائم التي تقع من الوزراء في تأدية أعمال وظيفتهم ويبين إجراءات إتهمهم . . .) ، م ١٣٢ - (ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية . . .) ، م ١٣٤ - (إنشاء الضرائب العامة . . . لا يكون إلا بقانون . ولا يعفى أحد من أدائها . . . في غير الأحوال المبينة بالقانون) ، م ١٣٥ - (يبين القانون الأحكام الخاصة بتحصيل الأموال العامة وبإجراءات صرفها) ، م ١٣٦ - (تعقد القروض العامة بقانون) ، م ١٣٧ - (يجوز للمؤسسات العامة . . . أن تقرض أو تكفل قرضا وفقا للقانون) ، م ١٣٨ - (يبين القانون الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط الصرف فيها . . .) ، م ١٤١ - (لا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات العامة لوجه معين من وجوه الصرف إلا بقانون) ، م ١٤٢ - (لا يجوز أن ينص القانون على تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة واحدة . . .) ، م ١٤٤ - (تصدر الميزانية العامة بقانون) ، م ١٤٦ - (كل مصروف غير وارد في الميزانية . . . يجب أن يكون بقانون . . .) ، م ١٤٨ - (يبين القانون الميزانيات العامة المستقلة والملحقة . . .) ، م ١٥١ - (ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون إستقلاله) ، م ١٥٢ - (كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية =

بقدر تعارضها مع أحكام القانون الجديد. وذلك تطبيقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية وتلك القواعد التي تحكم مسألة تنازع التشريعات من حيث الزمان . ويستنتج من ذلك أن هنالك مسائل جعلها الدستور صراحة من اختصاص القانون، وهنالك مسائل نظمت بقانون فجعلت من نطاقه .

= ... لا يكون إلا بقانون)، م- ١٥٣ - (كل إحتكار لا يمنح إلا بقانون)، م- ١٥٤ - (ينظم القانون النقد والمصارف ويحدد المقاييس والمكاييل والموازن)، م- ١٥٥ - (ينظم القانون شؤون المرتبات ...)، م- ١٥٦ - (يضع القانون الأحكام الخاصة بميزانية المؤسسات وهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية وحساباتها الختامية)، م- ١٥٨ - (الخدمة العسكرية ينظمها القانون)، م- ١٥٩ - (الدولة وحدها هي التي تنشئ القوات المسلحة وهيئات الأمن العام وفقاً للقانون)، م- ١٦٠ - (التعبئة العامة أو الجزئية ينظمها القانون)، م- ١٦١ - (ينشأ مجلس أعلى للدفاع ويتولى شؤون الدفاع والمحافظة على سلامة الوطن والإشراف على القوات المسلحة وفقاً للقانون) .

وكذلك المواد من ١٦٣ - ١٧٣ الخاصة بتنظيم السلطة القضائية وترتيب المحاكم. ويضاف إلى ذلك المادة- ١٧٨ - (تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها، ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها، ويجوز مد هذا الميعاد أو قصره بنص في القانون)، وأخيراً المادة- ١٧٩ - (لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبل هذا التاريخ. ويجوز، في غير المواد الجزائية، النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة) .

وواضح من هذه النصوص أن الدستور يتطلب في بعض الأحيان صدور قانون لتنظيم مسألة معينة، وإكتفى في أحيان أخرى أن يتم هذا التنظيم بناء على قانون أو في الأحوال المبينة في القانون .

ولا شك في أن هذا التنوع في التعبير لم يأت عفوا بل جاء مقصوداً .

ففي الحالات التي يتطلب فيها الدستور صراحة صدور قانون لتنظيم موضوع معين فإنه يمتنع على السلطة التنفيذية تنظيم مثل هذا الموضوع بلائحة، وإذا صدرت مثل هذه اللائحة فإنها تكون معدومة لاعتداء السلطة الإدارية على المجال الذي جعله الدستور من إختصاص السلطة التشريعية .

أما في الحالات التي يكتفي فيها الدستور بالاحالة على القانون لبيان ما يتبع في مسألة معينة، فإنه يجوز ضمناً أن يفوض القانون السلطة الإدارية في إصدار اللوائح المناسبة بالشروط التي بينها. وإذا إتخذت السلطة الإدارية اللائحة بالتطبيق له ولكنها خالفت بعض الشروط التي نص عليها القانون فإنها لا تكون بذلك قد خرجت على القاعدة العليا في الدولة وتكون اللائحة بناء على ذلك باطلة فحسب وليست منعدمة. أنظر في كل ذلك بحثنا عن السلطة اللائحية السالف الذكر، ص ٧٣ وما بعدها .

ويمكننا القول بعد هذا الاستعراض لأحكام دستور الكويت أن الدستور قد جعل للقانون حداً أدنى من المسائل لا تنظم إلا به ولا يمكن للقانون أن ينزل عنه . ولم يجعل للقانون حداً أعلى . فليس هنالك من موضوعات تخرج بطبيعتها عن نطاق القانون فلا يستطيع مجلس الأمة أن يتصدى لها بالتنظيم، بل على عكس ذلك يستطيع المجلس أن ينظم بقانون أي موضوع من الموضوعات . ويكون بذلك مختصاً بممارسة السلطة التشريعية الكاملة .

ثالثاً : مجلس الأمة يشارك رئيس الدولة في مجال التعديلات الدستورية :
إعترف الدستور للأمير بحق تصديق مطلق وكامل في مجال التعديلات الدستورية، وذلك على خلاف مشروعات القوانين العادية التي لا يملك بصدها سوى حق اعتراض توقيفي، يجوز تخطيه بإجراءات معينة وأغلبية خاصة، كما سبق القول .

ويكون الدستور بذلك قد جعل رئيس الدولة مساوياً لمجلس الأمة في هذا المجال .

فالأمير يملك حق تصديق مطلق وكامل والمجلس يملك مناقشة التعديل والتصويت عليه بالموافقة أو الرفض . بحيث لا يمكن تنقيح الدستور إلا باتفاق إرادتيهما عليه^(١) .

وهكذا نجد أن السلطة التأسيسية المنشأة لم يجعلها الدستور لمجلس الأمة يزاؤها منفرداً، بل جعل من الأمير شريكاً له في ممارسة هذه السلطة . وهذا الوضع يتعد بغير شك عن المبدأ الديمقراطي الذي يرى في الشعب والشعب وحده صاحب السيادة ومصدر السلطات .

(١) لمزيد من التفاصيل حول موضوع تنقيح دستور الكويت، أنظر ما سبق وأن قلناه عند دراستنا لنوع الدستور الكويتي وعلى الأخص ص ١٨٧، وما بعدها من هذه الدراسة .

الفرع الثاني الاختصاص المالي

LE POUVOIR FINANCIER

تمهيد وتقسيم :

الاختصاص المالي هو من أقدم الاختصاصات التي اعترف بها للمجالس النيابية. ذلك أن البرلمانات قد ناقشت الضرائب وصوتت على الميزانية قبل تصويتها على القوانين العادية^(١)، وذلك باعتبار أن أموال الدولة هي في حقيقتها أموال الشعب الذي يمثلها أعضاء المجالس النيابية .

وما لا شك فيه أن اختصاصات المجالس النيابية في الشؤون المالية، يجب أن تحظى بالعناية والاهتمام . خصوصاً متى روعي أن أهمية التشريعات المالية قد ازدادت في الوقت الحاضر بعد انكماش فكرة الدولة الحارسة، واندفاع الدولة الحديثة في سياسة التدخل في شتى أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي بحثاً عن العدالة الاجتماعية وتحقيقاً للمساواة بين الأفراد في الفرص والدخول، والثروات، وحتى أصبحت السياسة المالية وسيلة مؤثرة في حياة الدول والأفراد .

وقد عنى الدستور الكويتي وتابعته اللائحة الداخلية لمجلس الأمة بهذا الموضوع، فعالجه الدستور في المواد من ١٣٤ الى ١٥٦، وعالجته اللائحة الداخلية لمجلس الأمة في المواد من ١٥٩ الى ١٧١ .

وعلى ضوء هذه النصوص وما جرى عليه العمل نعرض في بندين :

- ١ - لرقابة مجلس الأمة على الميزانية والحساب الختامي .
- ٢ - لاختصاص المجلس في الشؤون المالية الأخرى .

ونعرض لهذين الموضوعين على التوالي :

أولاً : رقابة مجلس الأمة على الميزانية والحساب الختامي :

(أ) رقابة المجلس على الميزانية :

الميزانية هي تقديرات تفصيلية احتمالية لايرادات الدولة ومصروفاتها أو نفقاتها لفترة زمنية مستقبلية هي عادة سنة .

CF. Barthélémy, Op. Cit. P.791, et Duverger, Op.Cit. P.608

(١)

وتظهر رقابة مجلس الأمة على الميزانية من الأحكام التي وضعها الدستور، واللائحة الداخلية لمجلس الأمة، والتي يجب أن تراعى، سواء عند تحضير الميزانية وإعدادها، أو عند مناقشتها في مجلس الأمة، أو أثناء تنفيذها في الواقع العملي.

(١) الميزانية في مرحلة التحضير والإعداد :

لم يكن في الكويت ميزانية قبل عام ١٩٣٨ حيث بدأ إعداد أول ميزانية لها أثناء فترة الحكم النيابي كما سبق القول^(١).

وتقوم إدارة الميزانية في وزارة المالية تحت إشراف وزير المالية، بإعداد مشروع ميزانية الدولة الذي يناقش في مجلس الوزراء ثم مجال بعد إقراره بمرسوم إلى مجلس الأمة.

وهناك أحكام وضعها الدستور واللائحة الداخلية لمجلس الأمة يجب مراعاتها عند إعداد الميزانية ومن أهمها :

١ - أن ميزانية الدولة سنوية، أي أنها تشمل تقديرا إحتماليا للإيرادات والمصروفات لسنة كاملة. وهذا مستفاد من نص المادتين ١٣٩، ١٤٠ من الدستور.

والسنة المالية في الكويت تبدأ في أول أبريل من كل عام وتنتهي في آخر شهر مارس من العام التالي.

٢ - يجب على الحكومة أن تعد مشروع الميزانية وتقدمه إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل، لفحصها وإقرارها^(٢).

٣ - يجب مراعاة قاعدة سنوية الميزانية عند إعدادها، فالأصل أنه لا يجوز تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة مالية واحدة، ولكن الدستور أجاز الخروج على ذلك الأصل استثناء إذا اقتضت ذلك طبيعة المصرف، على أن يكون ذلك التخصيص بقانون «وأن تدرج في الميزانيات المتعاقبة الإعتمادات الخاصة بكل منها، أو توضع لها ميزانية إستثنائية لأكثر من سنة مالية»^(٣).

(١) انظر ص ١١٢ من هذه الدراسة وما بعدها.

(٢) المادة ١٤٠ من الدستور وما بعدها.

(٣) المادة ١٤٢ من الدستور وما بعدها.

٤ - كما يجب أن يراعى عند إعداد الميزانية مبدأ وحدة الميزانية وعدم تخصيص الإيرادات. فالأصل أن إيرادات الدولة تقدر ككل ثم توزع هذه الإيرادات دون تخصيص على أوجه الصرف المختلفة. فلا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات العامة لوجه معين من وجوه الصرف كأن تخصص إيرادات مخالقات المرور لاصلاح الطرق أو أن تخصص رسوم الدعاوى لدفع رواتب القضاة. غير أن الدستور قد أجاز الخروج على هذا الأصل استثناء بقانون يصدر بهذا التخصيص ويكون مستقلا عن قانون الميزانية^(١).

٥ - وأخيرا يجب على الحكومة أن تراعى عند إعداد الميزانية، قاعدة عدم جواز أن يتضمن قانون الميزانية حكما موضوعيا جديدا، ومن ثم فلا تضمن مشروع قانون الميزانية سوى الأحكام المالية الخالصة، وذلك حتى لا تتخذ الحكومة من نظر الميزانية، التي تنظر على وجه الاستعجال، مناسبة لتقحم في مشروع الميزانية أحكاما موضوعية تخشى عرضها على وجه الاستقلال على مجلس الأمة، آملة في أن تتيه تلك الأحكام في غياب النصوص المالية فتضمن لها النفاذ مع قانون الميزانية. مع أن هذه الأحكام لو عرضت على المجلس مستقلة لأخذت ما تستحقه من الدراسة والمناقشة وربما انتهى المجلس إلى رفضها^(٢).

وقد نصت المادة ١٤٣ من الدستور على أنه «لا يجوز أن يتضمن قانون الميزانية أي نص من شأنه إنشاء ضريبة جديدة، أو زيادة في ضريبة موجودة، أو تعديل قانون قائم أو تفادي إصدار خاص في أمر نص هذا الدستور على وجوب صدور قانون في شأنه».

(٢) الميزانية في مرحلة المناقشة في مجلس الأمة :

هنالك اجراءات وقواعد يجب أن تراعى عند مناقشة الميزانية في مجلس الأمة وأهمها :

١ - بعد تقديم مشروع الميزانية إلى مجلس الأمة يحيله الرئيس إلى لجنة الشؤون

(١) المادة ١٤١ من الدستور .

(٢) عبدالفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٢٩٢، ٢٩٣ .

المالية والاقتصادية فور تقديمه للمجلس، ويخطر المجلس بذلك في أول جلسة له^(١).

٢ - للجنة الشؤون المالية والاقتصادية أن تقترح تعديلات على مشروع الميزانية المقدم من الحكومة، إلا أنه حتى لا يؤدي اقتراح عفوي غير مدروس بالجهود التي بذلتها الحكومة لموازنة مشروع الميزانية، قيد المشرع للجنة في هذا المجال بقيدتين^(٢) :

أولهما : وجوب أن تأخذ رأي الحكومة في التعديل المقترح، وأن تنوه عن هذا الرأي في تقريرها عن مشروع الميزانية الذي تقدمه للمجلس .

وثانيهما : أنه إذا كان التعديل المقترح يتضمن زيادة في اعتماد النفقات أو نقصا في الإيرادات الواردة بمشروع الميزانية، وجب أن يكون ذلك بموافقة الحكومة، أو بتدبير ما يقابل هذا التعديل من إيراد آخر أو نقص في النفقات الأخرى .

٣ - يكون نظر الميزانية في المجلس ولجانه بطريق الاستعجال، وتحيل لجنة الشؤون المالية والاقتصادية الأبواب التي تنتهي من بحثها إلى مجلس الأمة لنظرها تباعا. ولا يسري في شأن مشروع الميزانية شرط المداولة الثانية المنصوص عليه في المادة ١٠٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة^(٣) .

٤ - لا يجوز لمجلس الأمة عند مناقشة مشروع قانون الميزانية إلغاء دائرة أو وظيفة قائمة بموجب نظام قانوني معمول به، أو تعديل نظام قائم، عن طريق تعديل أو إلغاء الاعتمادات المدونة في الميزانية، فإذا ما شاء المجلس إلغاء الدائرة أو الوظيفة أو تعديل قانون قائم وجب تقديم مشروع قانون مستقل وخاص بذلك^(٤) .

٥ - لا يجوز للمجلس أن يناقش مشروع الميزانية جملة واحدة، بل يجب عليه مناقشة الميزانية بابا بابا ويقترح على كل باب على حدة بعد الانتهاء من

(١) المادة ١٦٠ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة .

(٢) المادة ١٦٤ من اللائحة الداخلية .

(٣) المادة ١٦٢ من اللائحة الداخلية .

(٤) المادة ١٦٤ من اللائحة الداخلية .

مناقشته^(١). وهذا ما يجعل من كل باب شبه وحدة، وهو ما يؤدي إلى تحديد مدى حرية الحركة التي تتمتع بها الحكومة عند تنفيذ الميزانية، بحيث لا تملك أن تنقل أي اعتماد من باب إلى آخر، ولكنها تملك أن تنقل أي مبلغ أو اعتماد داخل الباب الواحد، أما نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية فلا يكون إلا بقانون^(٢).

٦ - وتقضي المادة ١٤٤ من الدستور بأن تصدر الميزانية بقانون. وهذا يعني أنها تخضع لكل إجراءات القانون العادي من موافقة مجلس الأمة وتصديق وإصدار ونشر، مع ملاحظة أن مشروع الميزانية تعده الحكومة وحدها دون تدخل من النواب، وأن حق هؤلاء في اقتراح التعديل يخضع لضوابط لا توجد بالنسبة إلى مشروع القانون العادي.

وإذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية، أي حتى آخر شهر مارس، «يعمل بالميزانية القديمة لحين صدوره، وتجبي الإيرادات وتنفق المصروفات وفقا للقوانين المعمول بها في نهاية السنة المذكورة. وإذا كان المجلس قد أقر بعض أبواب الميزانية الجديدة يعمل بتلك الأبواب»^(٣).

ونشير أخيرا إلى أن الدستور قد حرص على أن يقرر أنه لا يجوز فض دور الانعقاد العادي لمجلس الأمة قبل انتهاء المجلس من اعتماد الميزانية^(٤).

٣) الميزانية في مرحلة التنفيذ :

حتى لا يخرج الحكومة على قانون الميزانية فتفلت من رقابة المجلس، وتضيع جهوده في مناقشة وإعتماد الميزانية وضع الدستور عدة أحكام يجب مراعاتها أثناء تنفيذ الميزانية أهمها :

١ - إذا ما صدر قانون الميزانية تعين على الحكومة إحترام توزيع أوجه الإنفاق كما وردت بهذا القانون.

٢ - كل مصروف غير وارد في الميزانية أو زائد على التقديرات الواردة في قانونها

(١) المادة ١٤١ من الدستور.

(٢) المادة ١٤٦ من الدستور.

(٣) المادة ١٤٥ من الدستور.

(٤) المادة ٨٥ من الدستور.

يجب أن يكون بقانون^(١) .

٣- ولا يجوز نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية إلا بقانون^(٢).

٤- ولا يجوز بحال تجاوز الحد الأقصى لتقديرات الانفاق الواردة في قانون الميزانية والقوانين المعدلة له^(٣) .

٥- ولا يجوز للحكومة مخالفة التقديرات المالية والواردة في قانون الميزانية عن طريق إصدار مراسيم لها قوة القوانين (وذلك في حالة الضرورة) استنادا إلى نص المادة ٧١ من الدستور^(٤) .

٦- ويجب على الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة «بيانا عن الحالة المالية للدولة مرة على الأقل في خلال كل دور من أدوار الانعقاد العادية»^(٥)، وهذا ما يسهل على المجلس معرفة أن نفاذ الميزانية قد تم على الوجه الذي اعتمده .

٧- هذا وقد نص الدستور على أن «يشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله، ويكون ملحقا بمجلس الأمة، ويعاون الحكومة ومجلس الأمة في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الميزانية، ويقدم الديوان لكل من الحكومة ومجلس الأمة تقريرا سنويا عن أعماله وملاحظاته»^(٦) .

ونشير أخيرا إلى أن ما قرره الدستور من أحكام في شأن الميزانية العامة للدولة، تسري في شأن نوعين آخرين من الميزانيات العامة يقومان بجانب ميزانية الدولة وهما : الميزانيات العامة المستقلة، مثل ميزانية الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية وميزانية جامعة الكويت، والميزانيات العامة الملحقة : مثل ميزانية مجلس الأمة الكويتي وميزانية بلدية الكويت^(٧) .

(١) المادة ١٤٦ من الدستور .

(٢) المادة ١٤٦ من الدستور .

(٣) المادة ١٤٧ من الدستور .

(٤) وهذا ما نصت عليه المادة ٧١ من الدستور .

(٥) المادة ١٥٠ من الدستور .

(٦) المادة ١٥١ من الدستور وقد صدر القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة .

(٧) المادة ١٤٨ من الدستور . والفرق الأساسي بين الميزانية العامة المستقلة والميزانية العامة الملحقة، هو أن الميزانية المستقلة تحتفظ بما تحققه من وفورات في نهاية السنة المالية للعام التالي، على حين أن الميزانية الملحقة إذا تحقق فيها وفورات إرتدت وفوراتها إلى الميزانية العامة للدولة .

ب) رقابة المجلس على الحساب الختامي :
إذا كانت الميزانية مجرد تقديرات إحصائية للايرادات التي تتوقع الدولة تحصيلها في السنة المقبلة، وأوجه الصرف التي تزعم أن توجه إليها تلك الإيرادات، فإن الحساب الختامي هو بيان باليرادات والمصروفات الفعلية التي تمت خلال السنة المالية المنتهية، وإلى أي مدى اتفقت أو اختلفت مع تقديرات ميزانية العام المنصرم .

ويشتمل الحساب الختامي على جانبين : الحساب الختامي للإيرادات، والحساب الختامي للمصروفات .

وقد نصت المادة ١٤٩ من الدستور على أن «الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة عن العام المنقضي يقدم إلى مجلس الأمة خلال أربعة أشهر التالية لانتهاج السنة المالية للنظر فيه وإقراره» .

والحساب الختامي لا يقدم إلى مجلس الأمة في صورة مشروع بقانون، لأن الحساب الختامي، على خلاف الميزانية، لا يحتاج إلى قانون للموافقة عليه، فهو مجرد بيان مالي يقدم إلى مجلس الأمة ليناقشه ثم يبدي ملاحظاته بشأنه، وتسري الأحكام الخاصة بمناقشة الميزانية العامة وإصدارها على الحساب الختامي^(١) .

ثانيا : إختصاص المجلس في الشؤون المالية الأخرى :
ونعرض في هذا الصدد بإيجاز شديد لاختصاص المجلس في المسائل الآتية :

أ - الضرائب ب - القروض ج - الالتزامات والاحتكارات د - مسائل مالية أخرى متفرقة .

أ) الضرائب :

تضع المادة ١٣٤ من الدستور القاعدة العامة فيما يتعلق بالضرائب بقولها : «إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون» .

كما تقضي هذه المادة بأن : لا يعفى أحد من أداء الضرائب «كلها أو بعضها في غير الأحوال المبينة بالقانون . ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف إلا في حدود القانون» .

(١) المادة ١٧٠ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة .

وتنص المادة ٤٨ من الدستور على أن «أداء الضرائب العامة واجب وفقا للقانون. وينظم القانون إعفاء الدخول الصغيرة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة» .
وتقول المادة ٢٤ من الدستور «العدالة الاجتماعية أساس الضرائب والتكاليف العامة» .

ويستفاد من هذه النصوص الأمور الآتية :

أولا : أن الدستور يفرق بين نوعين من الأعباء المالية التي قد تقع على كاهل المواطنين :

١ - الأعباء المالية التي قد تلقى على الأفراد دون أن تأخذ شكل الضريبة العامة : كالرسوم التي تحصلها الدولة مقابل الانتفاع بخدمات محددة، أو الضرائب المحلية التي تفرض في منطقة معينة، أو أي تكليف مالي آخر غير الضريبة العامة. فكل ذلك لا يلزم لانشائه أو تعديله أو الغائه أن يتم بقانون، ولكن يكفي أن يتم وفقا للقانون وفي حدود الضوابط التي فرضها .

٢ - الضرائب العامة : وهي تكاليف مالية مفروضة على المواطنين جميعا، أي على مستوى الدولة كلها، ويقع عليهم واجب أدائها للخزانة العامة دون خدمة محددة يحصلون عليها في مقابل ذلك .

والضرائب العامة لا يجوز انشاؤها أو تعديلها أو الغاؤها إلا بقانون كما لا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها في غير الأحوال المبينة بالقانون .

ومعنى أن الضريبة تنشأ أو تفرض بقانون، أن يتدخل القانون ليفرضها بنفسه على المواطنين مباشرة دون أن تتوسط بينه وبينهم أي أداة أخرى كمرسوم أميري أو قرار وزاري .

ثانيا : أن الدستور قد حمل المشرع العادي أمانة مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية عند وضعه للتشريعات الضريبية^(١) .

(١) المادة ٢٤ من الدستور. وأنظر لمزيد من التفصيل الدكتور عثمان عبد الملك الصالح : الأسس الدستورية للضرائب والرسوم والتكاليف ومدى مراعاتها في الواقع العملي «دراسة تحليلية نقدية». محاضرة على الآلة الكاتبة القاها على موظفي وزارة المالية في الكويت، ضمن برنامج الدورات التدريبية التي نظمتها كلية الحقوق في جامعة الكويت في شهر نوفمبر سنة ١٩٨٨ .

ثالثا : يقع على عاتق المشرع - عند وضعه للتشريعات الضريبية - واجب إحترام مبدأ المساواة أمام التكاليف العامة، مع مراعاة ما نص عليه الدستور من إعفاء للدخول الصغيرة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة^(١) .

(ب) القروض :

تقضي المادة ١٣٦ بأن : «تعقد القروض العامة بقانون، ويجوز أن تقرض الدولة أو أن تكفل قرضا بقانون أو في حدود الاعتمادات المقررة لهذا القرض بقانون الميزانية» .

وتنص المادة ١٣٧ من الدستور على أن : «يجوز للمؤسسات العامة والأشخاص المعنوية العامة المحلية أن تقرض أو تكفل قرضا وفقا للقانون» . ويظهر من هذين النصين أن الدستور قد مد اختصاص البرلمان إلى القروض، لما لها من شأن خطير في الحياة الاقتصادية للدولة المعاصرة وبما تلقيه من أعباء على كاهل الدولة ومحاطر من الناحيتين السياسية والمالية قد تمتد آثارها إلى أجيال قادمة . ولذلك كان من الحكمة ألا تكون للحكومة سلطة التقرير في هذا الأمر بارادتها المنفردة بل يتعين أن يكون للمثلي الشعب القول الفصل فيه . كما يظهر من هذين النصين أن الدستور قد واجه عدة فروض وضع لكل منها حكما خاصا بها وذلك على الوجه التالي :

١ - الإقراض :

الفرض الأول هو أن تكون الدولة مقترضة . وفي هذه الحالة استوجب الدستور أن يكون القرض بقانون .

٢ - الإقراض أو كفالة قرض معين :

والفرض الثاني هو أن تقرض الدولة غيرها أو أن تكفل غيرها في قرض . وفي هذه الحالة استلزم الدستور أن يكون إقراض الدولة بقانون، «سواء كان هذا القانون خاصا بقرض معين لدولة معينة مثلا، أو كان قانونا ينظم مؤسسة مهمتها الإقراض وفقا لأسس قانونية موضوعة كما هو الشأن بالنسبة إلى الصندوق

(١) المادة ٤٨ من الدستور .

- ٧٨٨ م في سنة ١٣٨٦ هـ
- ١٧٨١ م في سنة ١٣٨٠ هـ
- ١٧٨١ م في سنة ١٣٨٠ هـ
- ١٧٨١ م في سنة ١٣٨٠ هـ

١٧٨١ م

في سنة ١٧٨١ م في سنة ١٣٨٠ هـ
 في سنة ١٧٨١ م في سنة ١٣٨٠ هـ
 في سنة ١٧٨١ م في سنة ١٣٨٠ هـ
 في سنة ١٧٨١ م في سنة ١٣٨٠ هـ

١٧٨١ م

في سنة ١٧٨١ م في سنة ١٣٨٠ هـ
 في سنة ١٧٨١ م في سنة ١٣٨٠ هـ
 في سنة ١٧٨١ م في سنة ١٣٨٠ هـ
 في سنة ١٧٨١ م في سنة ١٣٨٠ هـ

في سنة ١٧٨١ م في سنة ١٣٨٠ هـ

في سنة ١٧٨١ م في سنة ١٣٨٠ هـ
 في سنة ١٧٨١ م في سنة ١٣٨٠ هـ
 في سنة ١٧٨١ م في سنة ١٣٨٠ هـ

١٧٨١ م

في سنة ١٧٨١ م في سنة ١٣٨٠ هـ
 في سنة ١٧٨١ م في سنة ١٣٨٠ هـ
 في سنة ١٧٨١ م في سنة ١٣٨٠ هـ

١٧٨١ م

ج) الالتزام والإحتكارات :

الإلتزام عقد تعهد الدولة بموجبه إلى غيرها - إستجابة لضرورات الحياة المعاصرة - بإدارة مرفق من المرافق العامة أو باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية، مقابل مبلغ معين يدفعه الطرف الآخر. والملتزم قد يكون فردا أو شركة وقد يكون وطنيا أو أجنبيا^(١).

أما الإحتكار فيقصد به أن يعهد للمحتكر، فرد أو شركة معينة، بممارسة نشاط معين، تقصر الدولة ممارسته عليه دون غيره فلا ينافس فيه أحد .

ومما لا شك فيه أن كل من الإلتزام والإحتكار له خطورته إذا اتصل بمورد رئيسي من موارد الثروة الطبيعية أو بمرفق أساسي من مرافق الدولة. لذلك اشترط الدستور أن يتم منح أي منها بقانون، كما استلزم أن يكون ذلك لزمان محدود. فنصت مادته ١٥٢ على أن «كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة لا يكون إلا بقانون ولزمان محدود، وتكفل الاجراءات التمهيدية أعمال البحث والكشف وتحقيق العلانية والمنافسة» .

كما قضت المادة ١٥٣ منه بأن : «كل احتكار لا يمنح إلا بقانون وإلى زمن محدود .» وتقول المذكرة التفسيرية للدستور في تعليقها على هاتين المادتين «تشرط هاتان المادتان أن يكون منح الإلتزام والاحتكار بقانون، وهذا الحكم لا يسري إلا ابتداء من تاريخ العمل بالدستور أخذاً بمبدأ عدم رجعية القوانين المنصوص عليه صراحة في المادة ١٧٩ من الدستور، وبذلك تعتبر صحيحة وتظل سارية كل الإلتزامات والاحتكارات الممنوحة قبل التاريخ المذكور وفقاً للإجراءات القانونية التي كانت مقررة وقت منحها، إنما لا يجوز تجديدها أو تعديلها بعد ذلك التاريخ إلا بقانون، كما يلزم دستوريا توقيت مدة ما لم يسيق تحديده منها بزمان معين . . .» .

د) بعض المسائل المالية المتفرقة :

وبجانب الأحكام الخاصة بالميزانية والحساب الختامي والضرائب والقروض والالتزام والاحتكار، تبقى هنالك بعض المسائل المالية المتفرقة التي

(١) عبدالفتاح حسن، المرجع السابق ص ٢٨٧ .

قدر المشرع الدستوري أن لها من الأهمية ما يستوجب معه أن لا يكون تنظيمها إلا بقانون . ومن ذلك أن الدستور قد ترك للقانون وحده أن ينظم النقد والمصارف ويحدد المقاييس والمكاييل والموازن^(١)، وأن ينظم شؤون المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تقرر على خزينة الدولة^(٢)، وأن يبين الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأملاك^(٣)، وأن يبين الأحكام الخاصة بتحصيل الأموال العامة وبإجراءات صرفها^(٤) .

وهكذا يكون الدستور قد حقق رقابة ممثلي الشعب على أموال الشعب، وأحكم هذه الرقابة على كل ما يكون له علاقة بمالية الدولة .

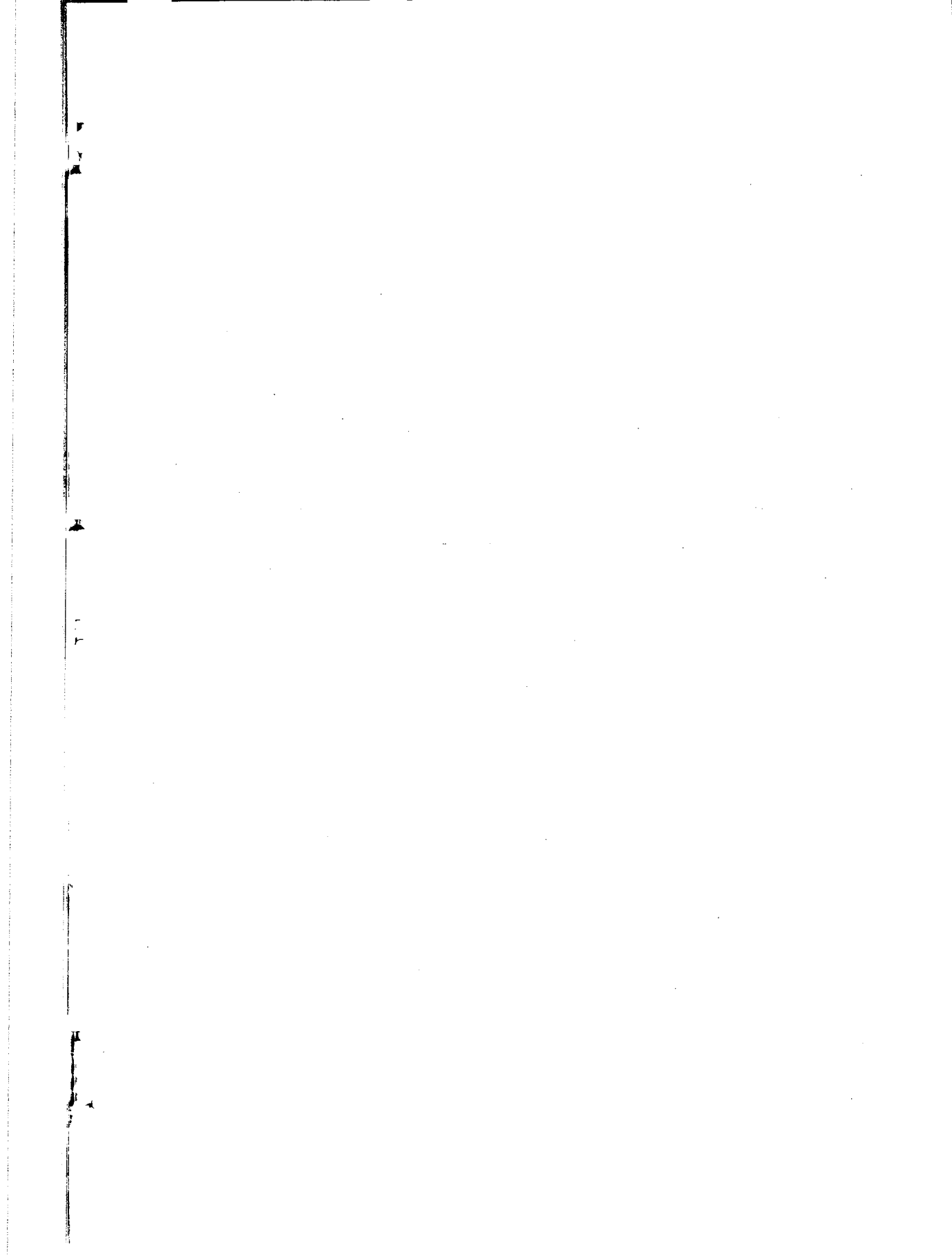
وبهذا نكون قد إنتهينا من دراسة الاختصاص المالي لمجلس الأمة، بعد أن درسنا إختصاصه التشريعي . وسنرجى دراسة إختصاصه السياسي إلى ما بعد إنتهائنا من دراسة السلطة القضائية، وذلك عندما ندرس في الفصل الرابع العلاقة بين السلطات .

(١) المادة ١٥٤ من الدستور .

(٢) المادة ١٥٥ من الدستور .

(٣) المادة ١٣٨ من الدستور .

(٤) المادة ١٣٥ من الدستور .



الفصل الثالث السلطة القضائية

تمهيد وتقسيم :

كانت الحاجة الأولى التي تطلبتها المجتمعات البشرية هي إقامة العدل بين أفرادها. لذلك ظهر القضاء قبل غيره من السلطات، مطبقاً الأعراف البدائية حيث لم تكن التشريعات الوضعية معروفة. وبعد تطور الدولة، عهد بالقضاء إلى هيئات معينة أخذت أشكالاً خاصة بها جعلت منها سلطة متميزة عن غيرها من السلطات.

ولقد انقسم الكتاب بين منكر على القضاء وصف السلطة المستقلة عن باقي السلطات وبين مؤيد.

فذهب لوك LOCKE إلى أن السلطة القضائية ليست سلطة قائمة بذاتها، كما لم يعتبرها جزءاً من السلطة التنفيذية، وإنما اعتبرها جزءاً من السلطة التشريعية^(١).

كما ذهب روسو ROUSSEAU إلى إعتبار القضاء جزءاً من السلطة التنفيذية، وأن القضاة يعتبرون من موظفي الدولة، لا استقلال لهم في ممارسة مهمتهم، وهم خاضعون إلى القوانين التي يخضع لها سائر الموظفين^(٢).

أما مونتسكيو، فقد ذهب في كتابه المشهور الذي نشره عام ١٧٤٨ بعنوان روح القوانين. Esprit des lois، إلى إعتبار القضاء سلطة مستقلة عن باقي السلطات في الدولة. فمن رأيه أن الحرية تنعدم ولا تقوم للحقوق قائمة إذا لم تفصل السلطة القضائية عن السلطة التشريعية، لأن حرية المواطنين وحياتهم تصبحان تحت رحمة المشرع ما دام هو القاضي... وإذا كانت السلطة القضائية مندوجة بالسلطة التنفيذية فإن القاضي سيكون طاعياً لأنه والحال كذلك يصبح

LOCKE, (Essay on civil government, 1960).

(١)

JEAN - JACQUES ROUSSEAU, (Le contrat social, 1762), édit., Seghers, Paris 1971, (٢)

-avec un très interessant avant-propos, par, R.G.SCHWARTZENBERG .

تابعاً لقدرة الباغي . فالنظام يجب أن يكون قائماً على أساس فصل السلطات بعضها عن بعض ، بحيث أن السلطة تحد السلطة^(١) .

هذا وقد نهض الجدل ، أكثر ما نهض بين فقهاء القانون في فرنسا حيث انقسم رجال الفقه بين منكر على القضاء وصف السلطة وبين مؤيد^(٢) .

فالمنكرون لا يعترفون إلا بوجود سلطتين في الدولة هما : السلطة التشريعية وتولى سن القوانين ، والسلطة التنفيذية وتقوم بتطبيقها وإعمالها . ويرى أصحاب هذا الرأي أن القضاء ليس سوى السلطة التنفيذية في حالة فصلها في المنازعات عن طريق تطبيق القانون عليها ، وإذا كانت وظيفة القضاء متميزة عن وظيفة التنفيذ ، فإن ذلك ليس مبرراً لاعتبار القضاء سلطة من سلطات الدولة . فالقضاء وهو يقوم بمهمته لا يعدو أن يكون أحد عناصر السلطة التنفيذية .

أما المؤيدون لكون القضاء سلطة مستقلة عن السلطة التنفيذية ، فيجدون مستندهم في الرأي في اختلاف وظيفتي الإدارة من حيث الطبيعة ، والشروط ، والهدف والغاية ، كما يستندون إلى الحقيقة التاريخية التي تؤكد أن القضاء قد ظهر

(١) MONTESQUIEU, L'Esprit des Lois, chapitre VI du livre XI, édition Garnier Frères, Paris (١) 1961 .

(٢) أنظر في هذا الموضوع :

- ESMEIN, op. cit. 8 ème édition., Paris 1922. 1 er Volume.

- CARRÉ DE MALBERG. op.cit. Tome 1, pp.694 et S .

- HENRY NÉZARD. Éléments de droit public, 7 ème édit., librairie ARTHUR ROUSSEAU, Paris 1946, pp. 394 et S .

- ARTUR, Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions. Paris 1905.

- CH. EISMANN, L'esprit des lois et la séparation des pouvoirs, in Mélanges Carré de Malberg, 1933, pp.165 et S .

- J.J. CHEVALLIER, de la distinction établie par MONTESQUIEU entre la faculté de statuer et la faculté d'empêcher, in mélange M.Hauriou, pp. 139 et S .

- وأنظر في الفقه العربي : نصرت ملا حيدر . إستقلال السلطة القضائية ، محاضرات منشورة في مجلة «المحامون» السورية ، لعام ١٩٦٧ ، الأعداد ٧ ، ٨ ، ٩ . وقد نشرت في بحث مستقل دون بيان الناشر أو تاريخ النشر .

إلى الوجود قبل غيره من السلطات، حيث كان الحاجة الأولى التي لبتها المجتمعات الانسانية .

والحقيقة أن مبدأ إستقلال السلطة القضائية قد استقر قرونا قبل التطبيق الحديث لمبدأ الفصل بين السلطات . ونرى العالم المعاصر قد ارتضاه في صورة الاعلان العالمي لحقوق الانسان، الذي تؤكد مادته العاشرة أن : «لكل شخص الحق المتساوي في أن تستمع محكمة مستقلة محايدة إلى دفاعه العلني الكامل في تحديد حقوقه والتزاماته» .

وقد ذهبت أغلب الدساتير إلى اعتبار القضاء سلطة مستقلة^(١) .

وسار دستور الكويت في هذا المضمار، فعالج في الفصل الخامس من بابه الرابع وضع القضاء، تحت عنوان «السلطة القضائية» .

وسندرس على ضوء الأحكام العامة الواردة في ذلك الباب، وبإيجاز شديد^(٢) :

١ - المبادئ العامة في شأن السلطة القضائية .

٢ - جهات التقاضي وأنواع المحاكم .

(١) ومن هذه الدساتير دستور فرنسا لسنة ١٧٩١ ودستور السنة الثالثة للثورة للذان ظلّا مخلصين لنظرية مونتسكيو، ودستور ألمانيا الاتحادية الصادر في عام ١٩٤٩، الذي أفرد الفصل التاسع منه للسلطة القضائية والدستور الهندي لعام ١٩٤٩، الذي عالج شؤون القضاء في فصله الرابع تحت عنوان السلطة القضائية الاتحادية، والدستور التركي لعام ١٩٦١ المادة ٧ من الباب الأول، والدستور الياباني لعام ١٩٦٢ الذي أفرد الفصل الخامس منه للسلطة القضائية، ودستور المملكة المغربية لعام ١٩٦٢، الفصل السادس والسبعون، دستور الجمهورية اللبنانية لعام ١٩٢٦ المادة ٢٠، دستور الجمهورية التونسية لعام ١٩٥٩ الذي خصص الباب الرابع منه للسلطة القضائية، ودستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ الذي خصص الفصل السادس للسلطة القضائية، والدساتير السورية : لعام ١٩٢٨ المادة ٣٤، لعام ١٩٥٠ المادة ١٠٤، ولعام ١٩٥٣ المادة ٤٠، ولعام ١٩٦٤ الفصل الخامس، ولعام ١٩٧٣ المادة ١٣١ .

(٢) سوف تقتصر دراستنا للسلطة القضائية، في هذا الفصل على عرض أحكامها الرئيسية كما وردت في الدستور . ونحيل فيما عدا ذلك إلى فروع القانون الأخرى التي تدخل دراسة السلطة القضائية في دائرتها، وإلى ما كتب فيها من مؤلفات، مثل :

قانون المرافعات المدنية والتجارية، وقانون الاجراءات والمحاکمات الجزائية . أما القضاء الدستوري والإداري، فسوف نزيد دراسته تفصيلا عندما نعرض في القسم الثالث من هذا المؤلف لدراسة سير النظام في واقعه العملي .

المبحث الأول المبادئ العامة في شأن السلطة القضائية

ونعرض في ثلاثة مطالب :

١ - لاستقلال القضاء .

٢ - لكفالة حق التقاضي .

٣ - لعلمية الجلسات .

المطلب الأول استقلال القضاء

L'INDIPENDANCE DE LA MAGISTRATURE

إن الدور الذي يقوم به القضاء في حماية الأفراد وحررياتهم هو دور أساسي لا يمكن إنكاره. ولكي يمكن للقضاء أن يقوم بمهمته هذه يجب أن يكفل له الاستقلال في الرأي والحيدة في أحكامه، ويتجلى هذا الاستقلال في مواجهة السلطة التشريعية بعدم حجب حق التقاضي، وعدم إلغاء الأحكام القضائية أو تعطيل تنفيذها أو وقفها، وعدم المساس بحصانة العزل والنقل بحجة إعادة تنظيم القضاء^(١).

كما يتجلى هذا الإستقلال في مواجهة السلطة التنفيذية في أمور معينة أهمها : عدم تدخل هذه السلطة في تعيين القضاة أو في ترقيةهم، وعدم تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية بمواقف سلبية، وعدم تعطيل تنفيذ قرارات مجلس القضاء، أو رفض هذا التنفيذ، وفي خضوع القضاة لنظام خاص بالمسؤوليتين التأديبية والمدنية، وحماية مرتب القضاء^(٢).

وتحرص الدساتير على تقرير مبدأ استقلال القضاء كأحد المبادئ

(١) أنظر في تفصيل ذلك، نصرت ملاحيدر، منوه عنه أعلاه، ص ٢٣ - ٣١ .

(٢) نفس المرجع ص ٣١ وما بعدها .

الأساسية. (١) لذلك نجد أن الدستور الكويتي قد نص في مادته ١٦٣ على أن :
« لا سلطان لأي جهة على القاضي في قضاؤه ، ولا يجوز بحال التدخل في سير العدالة ، ويكفل القانون إستقلال القضاء وبين ضمانات القضاة والأحكام الخاصة بهم وأحوال عدم قابليتهم للعزل» .
وبهذا النص الصريح يتقرر في ظل الدستور الكويتي ، مبدأ استقلال القضاء بكل ما يترتب عليه من نتائج .

ولقد وردت النصوص المتعلقة بمبدأ استقلال القضاء في قانون تنظيم القضاء رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ ، والقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٠ المعدل بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٥ ، وفي قانون المرافعات المدنية والتجارية . وهي نصوص تقرر للقاضي ضمانات معينة لا بقصد حماية شخص القاضي وإنما بقصد حماية إستقلاله في وظيفته حتى يحسن أداءها (٢) . فهناك ضمانات تتعلق :
١ - بحماية القاضي من الحكومة . وأهمها : تقرير قاعدة عدم قابليته للعزل ، وتقدير قواعد خاصة بالنسبة لترقية القضاة ومرتباتهم وتأييدهم وإتهامهم جزائياً وإنشاء مجلس أعلى للقضاء يؤخذ رأيه في شؤونهم .
٢ - وهناك ضمانات تتعلق بحماية القاضي من الخصوم .
٣ - كما أن هنالك ضمانات تتعلق بحماية القاضي من التأثير بعواطفه أو مصالحه الخاصة (٣) .

وبلاحظ على تنظيم المشرع لهذا الموضوع ما يأتي :

أولاً : فيما يتعلق بعدم القابلية للعزل : L'INAMOVIBILITÉ
وتعني هذه الضمانة عدم جواز فصل القضاة أو إحالتهم إلى المعاش أو

(١) أنظر في المفهوم الحديث لمبدأ إستقلال القضاء :

- GILBERT MANGIN, commentaire du titre VIII de la constitution Française de 1958, in «La constitution de la république Française», analyses et commentaires sous la direction de François Luchaire et G. Conac, op. cit. pp. 771 et S.

(٢) أنظر الدكتور فتحي والي : قانون القضاء المدني الكويتي ، مطبوعات جامعة الكويت ١٩٧٧ ، ص ٩٤ .

(٣) لمزيد من التفاصيل ، أنظر نفس المرجع ص ٥٩٤ وما بعدها .

سحب تعيينهم أو وقفهم بإرادة الحكومة . ومن ثم فإن هذه الضمانة هي من أهم ضمانات مبدأ استقلال القضاء^(١) . وقد ظهرت الحاجة الملحة إلى هذه الضمانة في العهود التي ثقلت فيها يد الحكومات على كل من عبّر باستقلال عن رأيه، حيث كان عزل القضاة وسيلة الحاكم المستبد لاسكات كل صوت حر والتنكيل به دون أن يجد صاحبه قاضيا يجرؤ على حمايته .

والحق أنه بدون هذه الضمانة لا يمكن لقاض أن يطبق ما يعتقد أنه القانون، ولا يمكن بالتالي لقانون أن يسود .

وعلى الرغم من أهمية هذه الضمانة، فإن الدستور الكويتي لم ينص عليها كما فعلت بعض الدساتير^(٢)، وإنما اكتفى بالاحالة إلى قانون يبين أحوال عدم القابلية للعزل . ولا نجد في القانون إلا النص على عدم قابلية مستشاري محكمة الاستئناف العليا للعزل (المادة ٥٠ من قانون تنظيم القضاء) وهو ما يعني قابلية غيرهم من القضاة له . وهذه ثغرة خطيرة يتعين على المشرع سدها .

ثانيا : فيما يتعلق بحماية القاضي من الخصوم :

لم ينظم المشرع الكويتي قواعد خاصة لمسؤولية القاضي نحو الخصوم تحميه

من عنتهم :

- فهو من ناحية لم يحدد حالات مسؤولية القاضي المدنية .

- وهو من ناحية أخرى لم ينظم خصومه خاصة لتقرير هذه المسؤولية .

ويرتب على هذا النقص الرجوع إلى القواعد العامة بهذا الخصوص .

(١) CF. J. RIVÉRO : Les Libertés publiques thémis, 1 er édit., Paris, 1973, p. 129 et S.

(٢) ومن الدساتير التي نصت صراحة على عدم قابلية القضاة للعزل، الدستور الأمريكي الصادر في ١٧٨٧ الفقرة الأولى، دستور ألمانيا الاتحادية الصادر في ٢٣/٥/١٩٤٩ (المادة ٩٧/١)، الدستور التركي الصادر في ١٩٦١/٧/٩ (المادة ١٣٢)، الدستور الياباني الصادر في ١٩٦٣/١١/٣ (المادة ٧٦)، الدستور الهندي الصادر في ١٩٤٩/١١/١٦ (المادة ٧٦/٤)، الدستور الايطالي الصادر في ١٩٤٧/١٢/٢٧ (المادة ١٠٧)، الدستور المغربي (الفصل التاسع)، ودستور جمهورية مصر العربية (المادة ١٦٨)، وفي المملكة المتحدة تقضي الأعراف الدستورية بعدم عزل القاضي إلا إذا أوصى البرلمان بمجلسيه بعزله . ومعظم دساتير الدول التي أخذت بالنظام الشيوعي، جعلت أمر عزل القضاة في يد الناخبين، ومثال ذلك دستور ألمانيا الديمقراطية لسنة ١٩٦٨ (المادة ٩٦/١)، ودستور تشيكوسلوفاكيا الصادر في ١١/٧/١٩٦٠ (المادة ١٠٢) .

للهوسية في بيتها...
في بيتها...
في بيتها...

في بيتها...
في بيتها...
في بيتها...
في بيتها...
في بيتها...

في بيتها
في بيتها

في بيتها...
في بيتها...
في بيتها...
في بيتها...
في بيتها...
في بيتها...
في بيتها...
في بيتها...
في بيتها...
في بيتها...

في بيتها...
في بيتها...
في بيتها...

ويطرقون ساحاته باعتبارها الحرم الآمن الذي تصان فيه الحقوق وتحمى الحريات .

إن القضاة هم سلطان الحق الذين يسعون لاحقا في ضوء النهار ودون حاجة إلى أستار يقفون وراءها وهم يتولون الفصل في المنازعات ، أيا كان القرار الذي يصدرونه ، ما دام منبعثا من ضمائرهم ووجدانهم وفيه تحقيق للعدالة ، وتوكيد لسيادة القانون ، ومن هنا كانت علنية الجلسات القضائية مبدأ مستقرا في ضمير الإنسان المتحضر ومقرراً في الدساتير .

غير أن المشرع الدستوري في البلدان المختلفة قدر أن القضاء ينظر أنواعا مختلفة من المنازعات ومنها ما هو متعلق بأمر يجرح الشعور العام أوله صلة بسر من أسرار الدولة أو متعلق بأمنها الداخلي أو الخارجي . لذلك نجده قد أجاز بصورة إستثنائية الخروج على مبدأ علنية الجلسات ، فأعطى للمحاكم مكنة أن تعقد جلساتها في سرية عندما توجد مقتضيات لذلك .

وقد أخذ الدستور الكويتي بذلك كله . فنص في مادته ١٦٥ على أن «جلسات المحاكم علنية إلا في الأحوال التي يقرها القانون» .

هذه هي المبادئ العامة التي قررها الدستور في شأن السلطة القضائية : إستقلال القضاء ، كفالة حق التقاضي ، وعلنية الجلسات .

وفي ضوء هذه المبادئ وفي حدودها يكون للمشرع العادي إصدار قوانين تكمل الدستور وتضع تلك المبادئ موضع التنفيذ .

المبحث الثاني

جهات التقاضي وأنواع المحاكم

يفهم من نصوص الدستور الكويتي أن القضاء في الكويت ينقسم إلى عدة أنواع هي :

- ١ - القضاء العادي .
- ٢ - القضاء السياسي .
- ٣ - القضاء الاستثنائي .
- ٤ - القضاء الإداري .
- ٥ - القضاء الدستوري .

وعلى ذلك فإننا نعرض لهذه الأنواع في مطالب خمسة على التوالي :

المطلب الأول القضاء العادي

ويتألف من المحاكم العادية على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وعلى رأسها محكمة التمييز .

ويختص القضاء العادي بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد، أو بين الأفراد والإدارة عندما تمارس نشاطها طبقاً لأحكام القانون الخاص فتتجرد عن صفتها كسلطة عامة وتنزل إلى مستوى الأفراد العاديين . فهو الذي ينظر في المنازعات ذات الطبيعة المدنية أو التجارية، وهو الذي يقضي في الدعاوى العمومية التي ترفع عند ارتكاب جرائم معينة .

ويظهر من مطالعة الدستور والقوانين المكملة له، أن القضاء العادي هو صاحب الإختصاص الأصلي، والولاية العامة، في نظر سائر المنازعات، ما لم يوجد نص صريح يمنعه من ذلك^(١)، أو يخرج المنازعة عن اختصاصه، ويعهد بها إلى جهة أخرى من جهات التقاضي .

وقد أشار الدستور إلى هذا النوع من القضاء في المواد من ١٦٢ إلى ١٦٨ منه . ويستفاد من هذه النصوص أن المشرع الدستوري قد اكتفى بوضع المبادئ العامة في شأن هذا القضاء، ثم أحال إلى قانون عادي يرتب المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويبين وظائفها وإختصاصاتها، والإجراءات والأوضاع اللازمة لممارسة حق التقاضي، ويبين ضمانات القضاة والأحكام الخاصة بهم، وأحوال عدم قابليتهم للعزل، كما ينظم تشكيل مجلس أعلى للقضاء ويبين صلاحياته .

(١) ومثال على ذلك ما تنص عليه المادة ٢ من قانون تنظيم القضاء الصادر بالمرسوم رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ من أنه «ليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السيادة، ولها دون أن تلغى الأمر الإداري أو توقف تنفيذه أو تؤوله، أن تفصل في المنازعات المدنية والتجارية التي تقع بين الأفراد، عدا الحالات التي ينص فيها القانون على غير ذلك» .
أنظر في مدى شرعية الحصانة التي تسبغها هذه المادة على القرارات الإدارية، بحثنا عن السلطة اللائحية، منوه عنه أعلاه ص ١٠٦ وما بعدها .

وقد صدرت في كل هذه الأمور قوانين وضع بعضها قبل العمل بالدستور ولا تزال نافذة مع بعض التعديلات التي أدخلت عليها، مثل قانون تنظيم القضاء الصادر بالمرسوم رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩، وقانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية رقم ١٧ لسنة ١٩٦٠. ومنها ما صدر بعد العمل بالدستور مثل قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ٣٨ لسنة ١٩٨٠.

المطلب الثاني القضاء السياسي

وهو القضاء الذي يختص بالنظر في الجرائم التي تقع من رئيس مجلس الوزراء والوزراء أثناء تأدية أعمال ووظائفهم. وقد دعت المادة ١٣٢ من الدستور إلى وضع قانون خاص يحدد الجرائم التي تقع من هؤلاء ويبين إجراءات إتهامهم ومحاكمتهم والجهة المختصة بهذه المحاكمة، وذلك دون إخلال بتطبيق القوانين الأخرى في شأن ما يقع منهم من أفعال أو جرائم عادية، وما يترتب على أعمالهم من مسؤولية مدنية.

غير أن هذا القانون بدوره لم يصدر حتى الآن.

وعلى ذلك، فلا يوجد في الكويت حتى الآن قضاء سياسي أو قضاء إداري^(١).

المطلب الثالث القضاء الاستثنائي

إنشاء القضاء الاستثنائي، أسلوب شاذ لانطوائه على رفض وعدم قبول لاختصاص القضاء العادي في جرائم أو منازعات معينة، وعلى انحياز في المعاملة وانتهاك لمبدأ إستقلال القضاء وحيدته.

لذلك لا يجوز الأخذ بمثل هذا الأسلوب إلا بناء على نص دستوري صريح

(١) ونشير ونحن في هذا الصدد إلى أن بين يدي مجلس الأمة اقتراحاً تقدم به بعض الأعضاء لإعمال نص المادة ١٣٢ من الدستور بإصدار قانون محاكمة الوزراء، كما أن الحكومة قد تقدمت بدورها بمشروع قانون في هذا الخصوص... ولم ينظر المجلس حتى الآن هذين الاقتراحين، بسبب حله وتعطيل الحياة النيابية.

يمييزه وفي أضيق الحدود .

والحق أن الأمر لو كان مسألة إحتكام إلى القانون لما كان هناك محل لأن تنشأ محاكم استثنائية تعطى سلطات واسعة تتجاوز بها حدود القانون العام ، وتنتهك بها الضمانات الدستورية^(١) .

وتجدر الإشارة ونحن في هذا الصدد إلى أن الاسلام ينبذ أسلوب القضاء الاستثنائي ولا يقدر فكرته^(٢) .

كما لم يقابل الفقه الدستوري في جملته القضاء الاستثنائي بالارتياح .
ويبدو أن الدستور الكويتي قد أجاز بشروط معينة إنشاء نوعين من القضاء الاستثنائي هما : القضاء العسكري ، والقضاء العرفي .

ونعرض لهما بإيجاز شديد :

أولاً - القضاء العسكري :

المثال البارز على القضاء الاستثنائي هو القضاء العسكري ، والذي هاجمه رجال الفقه الدستوري بصور عامة .

والحقيقة أن خضوع المدنيين لقضائهم العادي دون سواه هو أصل من الأصول الأساسية في النظام الديمقراطي . لذلك نجد أن الدساتير عندما تميز إنشاء القضاء العسكري تحرص على عدم إمتداد ولايته للمدنيين إلا في أحوال استثنائية كما هو الحال في الحرب مثلاً^(٣) .

(١) أنظر : نصرت ملا حيدر، منوه عنه أعلاه، ص ٤٠ .

(٢) أنظر : دراستنا حول «حق الأمن الفردي في الإسلام» ، دراسة مقارنة بالقانون الوضعي» . بحث مقدم إلى ندوة حقوق الإنسان التي أقامتها كلية حقوق جامعة الكويت بالتعاون مع لجنة الحقوق الدولية وإتحاد المحامين العرب ، في الكويت في الفترة ما بين ٩ و١٢ ديسمبر لسنة ١٩٨٠ ، بحث منشور في مجلة الحقوق التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الكويت ، السنة السابعة ، العدد الثالث ، سبتمبر ١٩٨٣ ، ص ٣٣ وما بعدها ، أنظر ص ٤٣ وما بعدها ، وأنظر كذلك الوثيقة المنبثقة عن تلك الندوة ، منشورة في مجلة الحقوق والشريعة التي تصدرها كلية الحقوق والشريعة بجامعة الكويت ، السنة الخامسة ، العدد الأول الصادر في فبراير سنة ١٩٨١ ، ص ١٨ وما بعدها .

(٣) ومن الدساتير التي منعت امتداد ولاية المحاكم العسكرية للمدنيين في الظروف العادية : دستور الكويت المادة ١٦٤ ، ودستور ألمانيا الاتحادية ، المادة ١٠١ ، والدستور الصومالي المادة ٩٥ ، والدستور الافغاني المادة ٩٨ .

ودستور الكويت من تلك الدساتير التي تمنع إمتداد ولاية المحاكم العسكرية في الظروف العادية إلى المدنيين. فقد نص في مادته ١٦٤ على أن : «يرتب القانون المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويبين وظائفها وإختصاصاتها، ويقتصر اختصاص المحاكم العسكرية، في غير حالة الحكم العرفي، على الجرائم العسكرية التي تقع من أفراد القوات المسلحة وقوات الأمن، وذلك في الحدود التي يقرها القانون» .

ويستفاد من هذا النص أن هذا النوع من المحاكم هو إستثناء من الأصل العام، سواء من حيث الجرائم التي تنظرها، فهي لا تنظر في الأحوال العادية سوى الجرائم العسكرية، أو من حيث صفة مرتكبيها، حيث لا تمتد ولايتها في الظروف العادية إلى المدنيين بل تقتصر على رجال القوات المسلحة وقوات الأمن^(١). وعلى المشرع العادي عند تنظيمه لهذا النوع من المحاكم أن لا يمد اختصاصها إلى ما وراء الحدود التي رسمها الدستور^(٢) .

ثانيا - القضاء العرفي :

وهو قضاء إستثنائي لا يقوم إلا في ظل الأحكام العرفية، للنظر في الأفعال التي تقع مخالفة للنواهي والأوامر الصادرة من السلطة القائمة على إجراء الأحكام العرفية. وينظم هذا النوع من القضاء في الوقت الحاضر قانون الأحكام العرفية رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧، الذي أشار إلى إنشاء محاكم عرفية تنظر في التصرفات التي تصدر بالمخالفة للأوامر والنواهي الصادرة من السلطة القائمة على إجراء

(١) ونشر في هذا الصدد إلى أن مبدأ عدم إمتداد ولاية القضاء العسكري إلى المدنيين، هو من المبادئ التي أكدها القضاء في كثير من الدول، على الرغم من عدم النص عليه في دساتيرها بصورة صريحة، وربما كانت أكثر المحاكم تأكيدا له، المحكمة العليا الأمريكية .

أنظر في ذلك : نصرت ملا حيدر، منوه عنه أعلاه، ص ٤١ وما بعدها، وأنظر كذلك «الحرية في ظل القانون» كتاب ألفه القاضي الأميركي، وليم دوكلاس، وترجمة الدكتور اسماعيل الوهيب، طبعة ١٩٦٤، ص ٨٧ وما بعدها، وأنظر كذلك حسين جميل، حقوق الإنسان أمام القانون الجنائي، مطبوعات معهد البحوث والدراسات العربية التابع بجامعة الدول العربية، ص ١٨٩ وما بعدها، ذكرهما نصرت ملا حيدر في بحثه سالف الذكر، ص ٤١ .

(٢) أنظر في هذا الخصوص بحثنا لنا بعنوان «مشروع قانون المحاكمات والعقوبات العسكرية (دراسة تحليلية نقدية مقارنة)» : بحث مقبول للنشر في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الاسكندرية ضمن أحد أعداد سنة ١٩٨٩ .

الأحكام العرفية . فضلا عن ذلك أجاز لمجلس الوزراء أن يخول هذه السلطة الحق في أن تحيل إلى المحاكم العرفية بعض الجرائم التي يعاقب عليها القانون العام .

المطلب الرابع القضاء الإداري

تمهيد وتقسيم :-

تأخذ الدول المختلفة بواحد من نظامين أساسيين، متباينين أسلوبا وروحا^(١).

أحدهما نظام القضاء الموحد أو المفرد . وبمقتضاه تستأثر المحاكم العادية على إختلاف أنواعها ودرجاتها، وعلى رأسها محكمة النقض أو التمييز، بنظر جميع المنازعات بصرف النظر عن طبيعة المنازعة وكون الإدارة طرفا فيها أو ليست طرفا، على أن تسري عليها جميعا، سواء أكانت إدارية أم مدنية، أحكام القانون الخاص . فهذا النظام لا يوجد فيه سوى نوع واحد من القواعد القانونية، تحكم نشاط الأفراد ونشاط الإدارة، وهي قواعد القانون الخاص، كما أنه ليس في هذا النظام مكان لغير القاضي العادي باعتباره جهة القضاء الوحيدة المختصة بنظر جميع المنازعات مهما كانت طبيعتها وأيا كانت أطرافها .

وقد أخذت بهذا النظام دول عديدة في مقدمتها إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية، ثم أخذت عنها دول أخرى، منها استراليا والعراق والسودان والأردن وليبيا ومصر حتى إنشاء مجلس الدولة سنة ١٩٤٦ .

(١) أنظر في ذلك : الدكتور عثمان خليل عثمان، مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، عالم الكتب، القاهرة سنة ١٩٦٢، الطبعة الخامسة، ص ١٠ وما بعدها .
وأنظر كذلك، الدكتور طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة ١٩٧٠، ص ٩٨ وما بعدها . وأنظر الدكتور بكر القباني والدكتور عاطف البناء، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة، الطبعة الأولى، ١٩٧٠، المجلد الأول، ص ٦٢ وما بعدها .

أما النظام الثاني، فهو نظام القضاء المزدوج. وهو النظام الذي يوجد في ظلّه قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي ويمتيز عنه بحكم تخصصه في المنازعات الإدارية.

فالقضاء العادي بمختلف فروع ودرجاته وعلى رأسها محكمة النقض يختص بنظر المنازعات التي تنشأ فيما بين الأفراد أو فيما بينهم وبين الإدارة بوصفها فرداً عادياً، وذلك طبقاً لأحكام القانون المدني، والمحاكم الإدارية - وقد تختلف أنواعها وتتعدد درجاتها - وعلى رأسها مجلس الدولة، وتتولى الفصل في المنازعات الإدارية الناشئة بين الأفراد وبين الإدارة بوصفها سلطة عامة، وذلك وفقاً لأحكام القانون الإداري بوصفه قانوناً متميزاً عن القانون الخاص.

وتعتبر فرنسا مهد نظام القضاء الإداري وأصل نظام القضاء المزدوج، ثم أخذته عنها بعد قيامه فيها دول أخرى عديدة، منها: هولندا سنة ١٨٦١، ورومانيا سنة ١٩٢٥، وألبانيا، واليونان سنة ١٩٢٨، وتركيا سنة ١٩٣٠ وبولونيا سنة ١٩٣٢ وإيطاليا والنمسا سنة ١٩٣٤، وبلجيكا بموجب قانونها الصادر في ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٤٦، ومصر بموجب قانونها رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ والذي عدل سنة ١٩٤٩، ثم سنة ١٩٥٥، ثم سنة ١٩٥٩ بالقانون رقم ٥٥^(١).

فما هو موقف المشرع الدستوري من هذين النظامين نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج؟

من مطالعة نصوص الدستور التي وردت في هذا المقام، وعلى الأخص المواد من ١٦٩ إلى ١٧٣، وتعليق المذكرة التفسيرية عليها، نستخلص أن الدستور قد وضع المشرع العادي أمام خيارين:

- الأخذ بنظام القضاء الموحد.

- أو الأخذ بنظام القضاء المزدوج.

وهذا ما سنعرض له فيما يلي ثم نرى بعد ذلك ما هو موقف المشرع العادي من هذين الخيارين، ونشفع ذلك بتقديرنا لهذا الموقف.

(١) أنظر الدكتور عثمان خليل عثمان، المرجع السابق، ص ٢٨، والدكتور طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص ١٠٨.

الفرع الأول الدستور يضع المشرع أمام خيارين (الأخذ بنظام القضاء الموحد أو الأخذ بنظام القضاء المزدوج)

تمهيد وتقسيم :

من مطالعة نصوص الدستور الكويتي التي وردت في هذا المقام وعلى الأخص المواد : من ١٦٩ الى ١٧٣ وتعليق المذكرة التفسيرية عليها، يتضح أن الدستور قد وضع المشرع العادي أمام خيارين وحمله أمانة الأخذ بواحد منها^(١) :
الأول : هو الأخذ بنظام القضاء الموحد، وذلك بإنشاء غرفة أو محكمة خاصة تكون لها ممارسة القضاء الإداري بحيث تشمل ولاية الالغاء وولاية التعويض بالنسبة الى القرارات الإدارية المخالفة للقانون.

والثاني : هو الأخذ بنظام القضاء المزدوج، وذلك بإنشاء قضاء إداري مستقل يقوم بجانب القضاء العادي ويكون مختصا بالفصل في جميع المنازعات الإدارية أيا كان موضوعها.

ونعرض في بندين لهذين الموضوعين على التوالي :

أولا : الدستور يوجب إنشاء غرفة أو محكمة خاصة تكون لها الولاية الكاملة في الفصل في المنازعات الإدارية، وذلك في حالة عدم استعمال المشرع العادي للرخصة الواردة في المادة ١٧١ والتي تعطيه إمكانية إقامة قضاء إداري :

أخذت بعض الدول العربية بنظام للرقابة القضائية على أعمال الإدارة تختص بموجبه إحدى المحاكم العادية أو دائرة من دوائر المحكمة بالنظر في المنازعات الإدارية، ومن هذه الدول :

(١) ولنا عودة لمناقشة هذا الموضوع عندما نعرض بالدراسة، في القسم الثالث من هذا المؤلف، لسير النظام في واقعه العملي. ولزيت من التفاصيل في هذا الموضوع، أنظر دراسة لنا بعنوان «التنظيم الدستوري للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الكويت ومحاولات وضعه موضع التنفيذ»، منشورة في مجلة الحقوق التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الكويت، السنة العاشرة، العدد الثاني، يونيو سنة ١٩٨٦.

- لبنان ما بين عامي ١٩٢٨ - ١٩٤١ حيث الغى مجلس شورى الدولة بالقانون الصادر في ٢٤ آذار ١٩٢٨، وعهد بصلاحياته إلى الغرفة الإدارية بمحكمة التمييز ولم يعاد العمل بنظام المجلس من جديد إلا بالقرار رقم ٨٩ ل. ر. الصادر بتاريخ ٢٣ نيسان ١٩٤١^(١).

- سوريا : ما بين عامي ١٩٣٨ - ١٩٤١ حيث الغى مجلس الشورى بالقانون رقم ٢٦ الصادر بتاريخ ١٢/٤/١٩٣٨، ونقلت اختصاصاته القضائية إلى الغرفة الإدارية لدى محكمة التمييز، وذلك باستثناء دعاوى طلب الغاء المراسيم الصادرة من رئيس الجمهورية، والتي كانت تنظر فيها محكمة التمييز بهيئتها العامة، ولم ترد لمجلس الشورى اختصاصاته إلا في عام ١٩٤١^(٢).

- المملكة الأردنية الهاشمية : حيث تختص محكمة التمييز فيها وفقا لنص المادة التاسعة من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ بنظر المنازعات الادارية^(٣).

- الجمهورية العربية الليبية : حيث صدر القانون رقم ٨٨ في شأن القضاء الإداري، بتاريخ ٣١ أكتوبر ١٩٧١ ونص في مادته الأولى على أن تنشأ بكل محكمة من محاكم الاستئناف المدنية دائرة أو أكثر للقضاء الإداري.

وقد حلت هذه الدوائر محل المحكمة الاتحادية العليا التي كانت تختص وفقا لقانونها الصادر عام ١٩٥٣، بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة، إضافة إلى مباشرتها الرقابة القضائية باعتبارها محكمة نقض، ومحكمة دستورية. هذا فضلا

(١) أنظر في ذلك : الدكتور جان باز : الوسيط في القانون الإداري اللبناني، مطبعة فؤاد جبهان وشركاه، لبنان ١٩٧١، ص ٦، ٧.

(٢) أنظر : الدكتور عبدالله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المطبعة الجديدة، دمشق ١٩٧٥ - ١٩٧٦، ص ١١٧.

(٣) الدكتور محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، طبعة ١٩٧٥، ص ٢٥٣. وانظر كذلك : الدكتور ماجد راغب الحلو. القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديدة، منشورات ذات السلاسل، الكويت ١٩٨٠، ص ٣١.

عن قيامها بمهمتها كهيئة فتوى وتشريع^(١).

وتختص هذه الدوائر وفقا للمواد من ٢ - ٥ من القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١، بنظر جانب كبير من المنازعات الادارية ومنها دعاوى الالغاء والتعويض بالنسبة للقرارات الادارية^(٢).

وواضح أن هذه الدول قد أخذت بنظام القضاء الموحد، عندما ربطت الخصومات الإدارية بالقاضي المدني، بيت ويفصل فيها بنفس الأسلوب والروح التي يفصل بها في سائر القضايا الأخرى.

ويبدو أن المشرع الدستوري في الكويت قد اعتنق ذات الاتجاه، وسار في نفس المضمار، حين نص في المادة ١٦٩ من الدستور، على أن: «ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة غرفة أو محكمة خاصة يبين القانون نظامها وكيفية ممارستها للقضاء الاداري شاملا ولاية الالغاء وولاية التعويض بالنسبة إلى القرارات الإدارية المخالفة للقانون».

ولنا في هذا الصدد الملاحظات التالية:

١ - قدر المشرع الدستوري - وهو يقرر هذا النص - أنه قد لا تثور الحاجة في الكويت إلى خلق قضاء اداري كامل ومستقل، وذلك بإنشاء مجلس دولة على النمط القائم في فرنسا أو في مصر، أو في غيرها من الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج. ولكن الحاجة قد تقضي مع ذلك نتيجة ازدياد نشاط الدولة وتدخلها في شتى الميادين واندفاعها في سياسة التدخل في مختلف أوجه النشاط الاجتماعي والاقتصادي بضرورة وجود غرفة في احدى المحاكم، أو حتى محكمة خاصة في نطاق القضاء العادي، تختص بنظر المنازعات الادارية، فنص على ذلك في المادة ١٦٩ من الدستور،

(١) أنظر في اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا بوصفها محكمة قضاء إداري، الدكتور صبيح بشير مسكوني، القضاء الاداري في الجمهورية العربية الليبية، منشورات جامعة بنغازي كلية الحقوق، ١٩٧٤ ص ١٦٦ وما بعدها.

(٢) أنظر في اختصاصات هذه الدوائر، نفس المرجع، ص ١٧٧ وما بعدها. وراجع نصوص القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ في شأن القضاء الاداري، منشور كملحق في نفس المرجع، ص ٤٩٦ وما بعدها.

وبذلك بدى ميل المشرع الدستوري إلى فكرة القضاء الموحد، ولكنه لم يغلق الباب - كما سنرى بعد قليل - أمام إقامة قضاء إداري في البلاد، إذا اقتضت الضرورات في المستقبل وجود ذلك القضاء .

٢ - أن صياغة نص المادة ١٦٩ تعني الوجود والالزام، أي أن تنظيم الفصل في الخصومات الادارية بواسطة غرفة أو محكمة خاصة يعتبر أمرا وجوبيا بحكم الدستور وأنه يتعين على المشرع العادي النزول عند ارادة المشرع الدستوري وأن يضع هذا الحكم موضع التنفيذ، وذلك في حالة عدم استعماله للرخصة الواردة في المادة ١٧١ من الدستور، والتي تعطيه امكانية إقامة قضاء اداري كامل ومستقل .

٣ - أن ولاية الغرفة أو المحكمة الخاصة وفقا لما يقضي به هذا النص، هي ولاية كاملة تشمل قضاء الالغاء والتعويض، كما أنها ولاية عامة تشمل كافة المنازعات ذات الطبيعة الادارية. وقد أكد المشرع الدستوري هذا المعنى عندما أضاف في عجز المادة عبارة «... شاملا ولاية الالغاء والتعويض بالنسبة إلى القرارات الادارية المخالفة للقانون». وذلك بعد أن أشار في صدر المادة إلى اختصاصها بالنظر في الخصومات الإدارية بوجه عام. هذا فضلا عن أن عبارة هذا النص الدستوري - المقررة لممارسة الغرفة أو المحكمة الخاصة لقضاء الالغاء والتعويض - قد جاءت بصورة عامة مطلقة وبدون قيد أو تحديد، مما يعني أنه لا يجوز للقانون الذي يصدر بإنشاء تلك الغرفة أو المحكمة أن يتضمن أحكاما تنتقص من ولايتها العامة الكاملة. وذلك إعمالا للقاعدة الأصولية التي تقضي بأن العام يؤخذ على عمومه ما لم يوجد ما يقيد نصا أو دلالة .

والحقيقة أن وضع نص المادة ١٦٩ من الدستور إلى جانب باقي نصوص الدستور وعلى الأخص المواد ٦، ٥٢، ١٦٦ منه وتفسيرها تفسيراً شمولياً سوف يبين لنا بوضوح أن النظام الدستوري الكويتي لا مجال فيه للتشريعات المانعة من التقاضي أو النصوص المحصنة لبعض القرارات الإدارية من الطعن فيها أمام القضاء، والتي تمنعه من أن يمارس عليها ولاية الإلغاء أو التعويض .

ثانيا : الدستور يجيز خلق قضاء إداري بإقامة مجلس دولة مستقل متكامل :

تعتبر فرنسا مهد نظام القضاء الإداري المستقل والتميز عن القضاء العادي . وقد نشأ فيها ذلك النظام وترعرع خلال القرن التاسع عشر، وحقق نجاحا عظيما في نمو العلم القانوني بوجه عام، والإداري بوجه خاص، وفي خلق قانون إداري يختلف بقواعده ونظرياته ومبادئه عن القانون المدني، وتقوية الشعور بالقانون في المجتمع كله، فضلا عن ذلك، فقد أصبح القضاء الإداري في فرنسا حصنا لحماية الحريات العامة ضد تعسف الإدارة وعيبتها، وملاذ الأفراد في دفع اعتدائها عليهم وردها إلى جادة الحق ودائرة المشروعية^(١) .

وهذه الاعتبارات مجتمعة بما حققت من مزايا، لنظام القضاء الإداري الفرنسي، دفعت بكثير من الدول إلى أن تحذو حذو فرنسا وأن تأخذ بنظام القضاء المزوج. ومثال ذلك : بلجيكا، هولندا، إيطاليا، البرتغال، اليونان، الدانمرك، تركيا، البرازيل، مصر، سوريا، لبنان . . . الخ .

ولقد تنبه المشرع الدستوري في الكويت إلى هذه الحقيقة فلم يغلق الباب بنص دستوري صريح يتعذر تعديله إذا اقتضت الضرورات في المستقبل وجود

(١) أنظر في مزايا القضاء المزوج :

- الدكتور محمد علي آل ياسين : القانون الإداري، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بيروت، الطبعة الأولى ١٩٧٣، ص ١٩٩ وما بعدها .
- الدكتور محمد كامل ليلة : الرقابة على أعمال الإدارة (دراسة مقارنة)، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت ١٩٧٠، ص ٢٤١ وما بعدها .
- الدكتور عثمان خليل عثمان : مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، عالم الكتاب، الطبعة الخامسة، القاهرة ١٩٦٢، ص ٢٥ وما بعدها .
- وأنظر في أسسه ومبرراته في فرنسا :
- J.M. Auby et R. DRAGO : Traité de Contentieux Administratif L.G.D.J., Paris 1962. tome, 1. PP. 94 et. suiv.
- Georges VEDEL et pierre delvolvé droit administratif, presses universitaires de france, 7^{ème} édition Paris 1980, pp. 15 et.s.
- André de laubaudère, droit administratif, 8^{ème}, édition L.G.D.J., Paris 1980 PP. 401 et S.

قضاء إداري مستقل و متميز عن القضاء العادي ، بل إنه على عكس ذلك قد فتح الباب واسعا أمام إقامة قضاء إداري في البلاد ، بالنص صراحة في صلب الدستور على امكانية ذلك^(١) .

فبعد أن أفصح عن ميله إلى الأخذ بفكرة وحدة القضاء ، وأشار بمناسبة الحديث عن السلطة القضائية إلى أن «ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة غرفة أو محكمة خاصة . . .» (المادة ١٦٩ من الدستور) ، ونص في المادة ١٧٠ من الدستور على أن «يرتب القانون الهيئة التي تتولى ابداء الرأي القانوني للوزارات والمصالح العامة ، وتقوم بصياغة مشروعات القوانين واللوائح ، كما يرتب تمثيل الدولة وسائر الهيئات العامة أمام جهات القضاء» ، عاد المشرع الدستوري - قطعا لدابر كل خلاف قد يثور حول جواز إقامة قضاء إداري - فأوضح في المادة ١٧١ من الدستور أنه «يجوز بقانون إنشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الإداري والافتاء والصياغة المنصوص عليها في المادتين السابقتين» . كما نص في المادة ١٧٢ من الدستور على أن «ينظم القانون طريقة البت في الخلاف على الاختصاص بين جهات القضاء ، وفي تنازع الأحكام» .

- ويستفاد من هذه النصوص أن المشرع الدستوري في الكويت قد قطع دابر كل خلاف قد يثور حول دستورية إنشاء قضاء إداري مستقل و متميز عن القضاء المدني في الكويت أو عدم دستوريته ، وهو خلاف قد ثار فعلا في مصر عند التفكير في إنشاء مجلس دولة بها في ظل دستورها الصادر عام ١٩٢٣ الذي سكت ولم يتناول موضوع القضاء الإداري ، وكانت الحجة أن نظام القضاء المزدوج يتضمن مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نص عليه الدستور ، كما يتعارض مع نص المادة ٣٠ منه والتي كان في رأي البعض أنها تعطي سلطة الفصل في القضايا للمحاكم العادية ، فلا يجوز لغيرها أن تشاركها فيها^(٢) .

(١) أنظر : الدكتور محمد علي آل ياسين ، المرجع السابق ، ص ٢٠٨ ، ٢٠٩ ، وانظر كذلك : الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقهاء المقارن وأحكام القضاء ، الطبعة الأولى ١٩٧٧ ، اصدار مجلة الحقوق والشريعة - جامعة الكويت . وقد نشر كملحق للعدد الأول من السنة الأولى للمجلة ، ص ٩٨ ، ٩٩ من البحث المذكور .

(٢) أنظر : الدكتور عثمان خليل عثمان ، المرجع السابق ، ص ٤٦ ، وأنظر كذلك : الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق ، ص ٢٧٦ .

- كما يستفاد من تلك النصوص أن المشرع الدستوري قد فوض الأمر للمشرع العادي وجعل له الخيار بين الأخذ بنظام القضاء الموحد، وذلك بإعمال نص المادة ١٦٩ من الدستور، أو الأخذ بنظام القضاء المزدوج وذلك بوضع المادة ١٧١ من الدستور موضع التنفيذ، دون أن يأمره في هذا الشأن أو ينهاه. وغاية ما في الأمر أنه ألزمه بوجود تنظيم غرفة أو محكمة خاصة، تكون لها الولاية الكاملة في ممارسة القضاء الإداري شاملا ولاية الإلغاء وولاية التعويض بالنسبة للقرارات الإدارية المخالفة للقانون، وذلك في حالة عدم استعماله للترخصة الواردة في المادة ١٧١ والتي تعطيه إمكانية إقامة قضاء إداري مستقل ومتكامل كما سبق القول. وسنرى بعد قليل ما هو موقف المشرع العادي من هذين الخيارين.

الفرع الثاني

موقف المشرع العادي من هذين الخيارين

(تَبَيَّنَ نظام القضاء الموحد بإنشاء الدائرة الإدارية

بالقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١)

إن نصوص الدستور الخاصة بإنشاء جهة قضائية تقوم بالرقابة على أعمال الإدارة في الكويت من خلال ممارستها للقضاء العادي (المواد : ١٦٩، ١٧٠، ١٧١، ١٧٢ من الدستور)، بقيت معطلة لمدة طويلة، ولم توضع موضع التنفيذ إلا بصدور القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة في المحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، وذلك بتاريخ ١٧ فبراير سنة ١٩٨١، أي بعد فوات أكثر من سبعة عشر عاما من تاريخ العمل بالدستور. إلا أنه قد سبقت ذلك مقدمات ومحاولات لوضع تلك النصوص موضع التنفيذ، هدف بعضها إلى إنشاء محكمة قضاء إداري مستقلة، وهدف البعض الآخر إلى إنشاء دائرة إدارية في كنف القضاء العادي تختص بالنظر في المنازعات الإدارية وتقوم بالرقابة على أعمال الإدارة. وهي محاولات انتهت بصدور القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية للنظر في

المنازعات الإدارية وهو القانون المعمول به في الوقت الحاضر بعد أن عدلت بعض أحكامه بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢ .

وقد جاء قانون الدائرة الإدارية متبينا معظم الأحكام التي وردت في مشروع الحكومة التي تقدمت به إلى مجلس الأمة سنة ١٩٨٠ . وقد تبني نظام القضاء الموحد، فنص على إنشاء دائرة إدارية بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية . ونعرض فيما يلي إلى كيفية ترتيب هذا القانون للدائرة الإدارية وذلك على الوجه الآتي^(١) :

أولا - تشكيل الدائرة الإدارية :

استقر الأمر بالمشروع في نهاية المطاف إلى تبني نظام القضاء الموحد، بالاكتماء بإنشاء دائرة إدارية في المحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، وذلك بالقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ . ولقد نص هذا القانون في مادته الأولى على أن «نشأ بالمحكمة الكلية دائرة إدارية تشكل من ثلاثة قضاة وتشتمل على غرفة أو أكثر حسب الحاجة . . .» .

وأول ما يلاحظ على هذا النص أن المحكمة الكلية هي أصلا محكمة عادية وأصبحت وفقا للقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ تنظر في منازعات إدارية معينة . فاختصاص المحكمة استثنائي في هذا المجال خلافا للأصل العام .

ويلاحظ أيضا أنه خلافا لما تقضي به أحكام قانون تنظيم القضاء من أن تتكون دوائر المحكمة الكلية من قاض واحد^(٢)، نص القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ على أن تشكل الدائرة الإدارية من ثلاثة قضاة . ومن ثم فنظر الدائرة

(١) وليس في نيتنا هنا أن نعرض لدراسة أحكام هذا القانون بالتفصيل والتعمق اللازمين . ولدراسة متعمقة وتفصيلية لأحكام القانون المذكور أنظر بحثنا بعنوان «ولاية الدائرة الإدارية في نظر طعون الموظفين دراسة تحليلية من خلال الفقه المقارن وأحكام القضاء» . منشور في مجلة الحقوق التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الكويت، السنة العاشرة، العدد الرابع، ديسمبر سنة ١٩٨٦ .

(٢) المواد ٥، ٦، ٧، ٨، من قانون تنظيم القضاء رقم ١٩، لسنة ١٩٥٩، والمادة ٧ من المرسوم بقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٠ بتعديل بعض أحكام المرسوم الأميري رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ بقانون تنظيم القضاء .

منازعة إدارية بعدد أقل من القضاة يترتب عليه بطلان الحكم الصادر عنها .
وينص قانون الدائرة الإدارية على أنها تشتمل على غرفة أو أكثر حسب
الحاجة^(١) .

ثانيا - اختصاص الدائرة الإدارية (الدائرة قاض ذو اختصاصات محدودة) :
لكي نقف على حقيقة هذا الأمر علينا أن نعرض للأسلوب الحصري في
بيان اختصاص الدائرة، ثم نشفع ذلك بتقديرنا لهذا النهج التشريعي .

أ - الأسلوب الحصري في بيان اختصاص الدائرة :

تنص المادة الأولى من القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ معدلة بالقانون رقم
٦١ لسنة ١٩٨٢، على أن الدائرة تختص وحدها بالمسائل الآتية :

أولا : المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة
للموظفين المدنيين أو لورثتهم .

ثانيا : الطلبات التي يقدمها ذوي الشأن بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة
بالتعيين في الوظائف العامة .

ثالثا : الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الإدارية
الصادرة بالترقية .

رابعا : الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الصادرة بإنهاء
خدمتهم أو بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم^(٢) .

خامسا : الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية
عدا القرارات الصادرة في شأن مسائل الجنسية وإقامة وابعاد غير
الكويتيين وتراخيص واصدار الصحف والمجلات ودور العبادة^(٣) .

وتنص المادة الثانية من القانون المذكور على أن : «تختص الدائرة الإدارية

(١) المادة الأولى من قانون إنشاء الدائرة الإدارية رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ .

(٢) وكان القانون قبل تعديله يستثني من ذلك إنهاء الخدمة بقرار من مجلس الوزراء .

(٣) أضيف هذا الاختصاص بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢ الذي وسع من اختصاصات الدائرة
الإدارية .

وحدها بنظر المنازعات التي تنشأ بين الجهات الإدارية والمتعاقد الآخر في عقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد أو أي عقد إداري آخر وتكون لها فيها ولاية القضاء الكامل» .

وتقضي المادة الخامسة من القانون بأنه «تكون للدائرة الإدارية وحدها ولاية الحكم بإلغاء القرارات الإدارية المشار إليها في البنود : ثانيا وثالثا ورابعا وخامسا من المادة الأولى، كما تكون لها وحدها ولاية الحكم في طلبات التعويض عن الأضرار الناشئة عن تلك القرارات، سواء رفعت إليها بطريقة أصلية أو تبعية» .

ويتضح من ذلك أن المشرع الكويتي لم يشأ أن يقيم قضاء يكون صاحب الاختصاص الشامل في المنازعات الإدارية كما هو مقرر في فرنسا، وفي مصر بعد صدور القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، وإنما أراد المشرع أن يأخذ بالأسلوب الحصري في بيان اختصاص الدائرة الإدارية، بنص القانون، وذلك على النهج المتبع في بعض الدول العربية، كمصر قبل صدور القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والجمهورية العربية الليبية وفقا للقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧١ في شأن القضاء الإداري، وسوريا وفقا للقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ . وهناك كثير من المنازعات الإدارية التي دأب المشرع في كثير من الدول على ادخالها في ولاية القضاء الإداري خارجة عن اختصاص الدائرة الإدارية^(١) .

ب - تقديرنا لهذا النهج التشريعي :

١ - الأسلوب الحصري لا يقضي على مشكلة تنازع الاختصاص :

إذا كان الأسلوب الحصري في بيان اختصاص الدائرة ييسر مهمة وضع حد فاصل بين اختصاصها واختصاص غيرها من الدوائر والمحاكم، فإن هذا الأسلوب لا يغني كلية عن اللجوء إلى المعايير النظرية التي كثر الجدل والنقاش حولها في فرنسا بصفة خاصة وفي مصر، لوضع الحدود الفاصلة بين اختصاص

(١) أنظر في ذلك بحثنا عن «ولاية الدائرة الإدارية في نظر طعون الموظفين»، منوه عنه أعلاه ص ١٨ وما بعدها.

جهة القضاء الإداري واختصاص غيرها من الدوائر والمحاكم^(١)، ذلك أن تحديد
المشروع لاختصاص الدائرة على سبيل الحصر يقوم على أساس عدة مصطلحات لا
يمكن ضبط مدلولها وتحديد نطاقها بغير الرجوع إلى المعايير المذكورة، ومن ذلك
على سبيل المثال تحديد المقصود بعبارة: العقد الإداري، القرارات الإدارية،
الموظفون المدنيون وغيرها من المصطلحات التي أقام المشروع على أساسها تحديد
اختصاص الدائرة الإدارية.

٢ - عدم دستورية هذا النهج التشريعي :

سبق وأن بيّنا عند دراستنا للتنظيم الدستوري للرقابة على أعمال الإدارة
أن صياغة نص المادة ١٦٩ من الدستور يفيد بيقين أن ولاية الغرفة أو الدائرة
الإدارية هي ولاية عامة تشمل كافة المنازعات الإدارية على إطلاقها. وإذا كان
الأمر كذلك فإن نصوص قانون إنشاء الدائرة الإدارية التي حددت اختصاصها
تحديدا شديدا تنطوي على مخالفة لصريح نص المادة ١٦٩ من الدستور الذي
أطلق اختصاص الدائرة الإدارية وجعله شاملا لكافة المنازعات الادارية دون قيد
أو شرط، مما لا يتأتى معه تخصيصه بغير مخصص. والمشروع الدستوري لم يفوض
المشروع العادي في وضع نصوص تحد أو تنتقص من الولاية الكاملة للدائرة
الادارية بالنظر في المنازعات الإدارية على إطلاقها دون قيد أو استثناء .

وعلى أساس من ذلك نرى عدم دستورية هذا النهج الذي اتبعه المشروع
العادي في بيان اختصاص الدائرة الإدارية .

ثالثا - الإجراءات أمام الدائرة الإدارية :

لقد أفاض القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء الدائرة الإدارية في بيان
تفاصيل العمل أمام الدائرة الإدارية وكيفية رفع الدعوى أمامها وتحديد مواعيد
مناسبة لقبولها وتبادل المذكرات والإطلاع على المستندات وإيداعها من

(١) إن مسألة تحديد الاختصاص تعتبر مشكلة من أدق المشاكل التي عرض لها القضاء الإداري وفقه
القانون العام في فرنسا. أنظر في ذلك :

- GERGES VEDEL. Droit administratif, thémis Paris 1980, op. cit. pp. 133 et Suiv .

- J.M. AUBY et R. DRAGO. op. cit. tome. 1, pp. 274 et Suiv.

الجانين^(١). فنصت المادة ٣ من القانون على شرط المصلحة الشخصية المباشرة لقبول الدعوى، كما بينت المادة الرابعة من القانون أنه يشترط لقبول الطلبات المبينة في البنود ثانيا وثالثا ورابعا وخامسا من المادة الأولى من القانون أن يكون الطعن مبنيا على واحد من الأسباب التي حددتها : بعدم الاختصاص أو عيب في الشكل، أو مخالفة القوانين واللوائح، أو الخطأ في تأويلها أو تطبيقها، أو إساءة استعمال السلطة .

وتحدثت المادة السادسة عن الحالات التي يجوز فيها أن تأمر الدائرة الإدارية بوقف تنفيذ القرار الإداري .

وحددت المادة السابعة ميعاد رفع دعوى الإلغاء بستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه بالجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح الحكومية أو اعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علماً يقينياً .

ونصت المادة الثامنة على التظلم الوجوبي كشرط لقبول طلبات الإلغاء . ثم تحدثت (المواد من ٩ - ١١) من القانون عن كيفية رفع الدعوى ومواعيد تبادل المذكرات والاطلاع على المستندات والرسوم المفروضة على طلبات الإلغاء ووقف التنفيذ .

وتجدر الإشارة ونحن في هذا الصدد إلى أن القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ قد نص في (المادة ١٥) منه على أن تطبق الأحكام والقواعد والاجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية فيما لم يرد فيه نص بقانون إنشاء الدائرة الإدارية . ولا شك أن مثل هذا النص من شأنه أن يسبغ على دعاوي الإدارية سمة القانون الخاص، ويتنافر مع طبيعة القضاء الإداري باعتباره قضاء انشائياً يتدع الحلول، لأن ذلك يحول بينه وبين ابتداء قواعد واجراءات خاصة به ومتفقة وطبيعته .

رابعا : حكم الدائرة وطرق الطعن به :

تنص الفقرة الثانية من المادة ١٥ من قانون إنشاء الدائرة على أن تكون لأحكامها الصادرة بالإلغاء حجية عينية في مواجهة الكافة .

(١) المواد من ٦ - ١١ من القانون المذكور .

ووفقاً لنص المادة ١٢ من القانون المذكور «تكون الأحكام الصادرة من الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية قابلة للاستئناف إذا كان النزاع غير مقدر القيمة أو كانت قيمته تتجاوز ألف دينار. وفيما عدا ذلك يكون الحكم نهائياً». وتستأنف الأحكام الصادرة من الدائرة الإدارية أمام غرفة خاصة تنشأ بمحكمة الاستئناف العليا^(١).

وبينت المادة ١٤ من القانون ميعاد وإجراءات الاستئناف فقضت بأن: «ميعاد استئناف الأحكام... ثلاثون يوماً من تاريخ صدور الحكم، ويرفع الاستئناف بصحيفة تودع إدارة كتاب محكمة الاستئناف العليا ويجب أن تشمل على بيان الحكم المستأنف وتاريخ صدوره وأسباب استئنافه وطلبات المستأنف، ويجب أن تكون صحيفة الاستئناف موقعة من أحد المحامين أو من أحد أعضاء إدارة الفتوى والتشريع إذا كان الاستئناف مرفوعاً من الحكومة أو إحدى المؤسسات العامة وإلا كان باطلاً...».

واعمالاً لنص المادة ١٥ من القانون السالفة الذكر والتي قضت بأنه - فيما عدا ما نص عليه في قانون إنشاء المحكمة تسري على الدعاوي المنصوص عليها فيه القواعد والاجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات، دون تحديد مواد بذاتها - يكون جوائز الطعن بالتمييز في الأحكام الصادرة استئنافياً بالنسبة للأحكام الصادرة من الدائرة الإدارية وفقاً للأوضاع والشروط والاجراءات المقررة في قانون المرافعات^(٢).

هذا وقد نصت المادة ١٦ من القانون على إلغاء كل نص يتعارض مع حكم من أحكامه. وذلك نظراً لأن بعض التشريعات قد تضمنت نصوصاً تمنع إلغاء القرارات الإدارية أو وقف تنفيذها كالمادة الثانية من قانون تنظيم القضاء رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩. كما أن هنالك نصوصاً تجعل الرقابة على مشروعية اللائحة من اختصاص جهة أخرى، كالمادة ٦ من قانون إنشاء المحكمة الدستورية وهو ما يتعارض مع أحكام قانون إنشاء الدائرة الإدارية.

(١) المادة ١٢ من القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١، المعدل بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢.

(٢) المذكرة التفسيرية للقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ في تعليقها على المادة ١٥ منه.

الفرع الثالث

تقديرنا لموقف المشرع العادي

أشرنا فيما سبق إلى أن نظام القضاء الموحد، ونظام القضاء المزدوج، نظامان متباينان أسلوباً وروحاً. وأن لكل من هذين النظامين مؤيداً ومعارضاً.

وقد رأينا عند دراستنا للتنظيم الدستوري للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الكويت، أن الدستور قد فوض الأمر للمشرع العادي وجعل له الخيار بين الأخذ بنظام القضاء الموحد، وذلك بإنشاء محكمة أو غرفة (أو دائرة) تابعة للقضاء العادي تختص بممارسة القضاء الإداري، أو الأخذ بنظام القضاء المزدوج، وذلك بإنشاء مجلس دولة يقوم بوظائف القضاء الإداري وبالافتاء والصياغة^(١). ولما كان الأمر كذلك، فأى هذين النظامين أفضل لدولة الكويت؟ وهل أفلح المشرع العادي حين تبنى نظام القضاء الموحد؟

من رأي الدكتور عبدالفتاح حسن «أن الوضع في الكويت لا يحتمل قيام جهتين قضائيتين، إحداهما وهي الجهة القائمة حالياً متمثلة في القضاء الوطني، تفصل في المنازعات التي تثور بين الأفراد، والثانية، وهي مجلس الدولة المقترح، تفصل في المنازعات التي تثور بين الإدارة والأفراد. كما أن إنشاء جهة مستقلة للقضاء الإداري في بلد لم يكن يعرف نظام القضاء المزدوج من قبل، قد يكون له خطورته من الناحية العملية. إذ يحشى أن تتحول جهة القضاء الإداري إلى جهة قضاء «خاصة» بالإدارة، ترجح دائماً مصالحها على حساب مصالح الأفراد دون محاولة صادقة للتوفيق بينهما.

ونظام الشرعية في الكويت لا ينقصه حالياً سوى نظام الإلغاء، أي القاضي الذي يستطيع أن يلجأ إليه الأفراد للمطالبة بإلغاء القرارات الإدارية المعيبة وليس فقط لمجرد التعويض عنها. وهذا يمكن تحقيقه في ظل الأنظمة الحالية بأحد طريقتين :

(١) المادتان ١٦٩، ١٧١ من الدستور.

١ - إما إلغاء المادة الثانية من قانون تنظيم القضاء، وهي التي تمنع حالياً القضاء الوطني من التعرض للقرار الإداري بالغائه أو بوقف تنفيذه أو بتأويله، وهكذا يسترد القاضي سيادته على القرارات الإدارية، وأن يستبدل بهذه المادة مادة أخرى تميز له صراحة بسط رقابته عليها وذلك قطعاً لكل شك .

٢ - أو إنشاء دائرة خاصة بالمحكمة الكلية تختص بالنظر في المنازعات الإدارية عموماً، إلغاء وتعويضاً، وتستأنف أحكامها أمام محكمة الاستئناف العليا^(١) .

وقد عني الدكتور محمد علي آل ياسين بالرد على تلك الحجج بالقول، بأنه مع تقديره لصاحب هذا الرأي إلا أنه يخالفه في ما ذهب إليه ويرى أن الوضع في الكويت «على عكس ما اعتقده تماماً، يشجع جداً على إقامة قضاء إداري فيه، فهضة الكويت في مختلف الميادين، وزيادة تدخل الدولة، والمرافق العامة، يوماً بعد يوم، كل هذا يقدم أرضاً صلبة لإقامة مثل هذا القضاء. أما التخوف من إقامته فيه . . لعدم وجود سابقة له بالقضاء المزدوج، فشان الكويت في هذا الموضوع شأن البلاد الأخرى التي أخذت بهذا القضاء لأول مرة، وأما الحذر من تحوله لقضاء منحاز للإدارة على حساب مصالح الأفراد - كما يقول الأستاذ حسن - فعلاجه هو باحاطته عن طريق التشريع بحصانة كافية، تضمن حياده واستقلاله .

أما القول بأن العلاج ينحصر إما بإلغاء المادة الثانية من مرسوم تنظيم القضاء، أو بإنشاء دائرة خاصة في المحكمة الكلية للخصومات الإدارية، تستأنف أحكامها أمام محكمة الاستئناف العليا، فإن معنى ذلك هو اقتراح العدول نهائياً عن فكرة إنشاء قضاء إداري، والاكتفاء بالقضاء الموحد، وربط الخصومات الإدارية بالقاضي المدني، يبت ويفصل فيها بنفس الأسلوب والروحية التي يفصل فيها في القضايا الأخرى، وتحت هيمنة محكمة الاستئناف

(١) أنظر الدكتور عبدالفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت ١٩٦٩ ص ١٩٠، ١٩١ .

العليا، ولا يخفى أن القضاء الإداري شيء آخر يختلف جدا عن القضاء المدني بقواعده وأصوله وبالنفسية والروحية التي تسوده وتهمين على قضائه وقضائه . . إن خلق مجلس دولة أضحى ضرورة ملحة لتثبيت دعائم الشرعية وسيادة القانون، وغرس شجرة العدالة الوارفة الظلال، الناشئة للسلام والمثبته لكيان أي نظام»^(١) .

ونحن بدورنا ننضم إلى هذا الرأي، ونرى أن نظام القضاء المزدوج هو الأفضل للدولة الكويت الفتية، التي تتطلع وهي في مسيرتها نحو الأفضل إلى استكمال عناصر تقدمها ونهضتها، وعلى رأسها دون شك العمل على توطيد دعائم مبدأ المشروعية وسيادة أحكام القانون، والذي من أهم ضماناته قيام قضاء إداري متخصص قادر على محاسبة الإدارة وردها إلى جادة الصواب إن هي حادت عنها .

فليس صحيحا على الإطلاق ما يدّعيه البعض من أن نظام القضاء الإداري يقوم على قصد محاباة الإدارة والتحيز لها، ذلك أنه باستعراض تاريخ القضاء في الدول المختلفة يبين أن القضاء الإداري في دول القضاء المزدوج أحرص على تحقيق حماية الحقوق والحريات العامة من القضاء العادي داخل دول القضاء الموحد، وأن السنين قد أثبتت مبلغ تسامح القضاء العادي مع الإدارة بالدرجة نفسها التي انتهى إليها قضاء مجلس الدولة الفرنسي في إثبات حرصه على حماية حقوق الأفراد وحرياتهم ضد تعسفها وعتتها^(٢) .

وغني عن البيان أن نظام القضاء الإداري المستقل يستند في وجوده اليوم إلى ضرورة قانونية ترجع إلى وجود قانون إداري متميز فعلا عن القانون الخاص مما يجتم مراعاة لضرورات التخصص ومبدأ تقسيم العمل، أن يقوم على تطبيقه

(١) أنظر : الدكتور محمد علي آل ياسين، القانون الإداري، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، بيروت ١٩٧٣ ص ٢١١، ٢١٢ .

(٢) أنظر : الأستاذ الدكتور طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة ١٩٧٠ ص ١٢٧ . وانظر كذلك الدكتور بكر القباني والدكتور محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة الطبعة الأولى ١٩٧٠ (المجلد الأول)، ص ٧١ .

قضاة متخصصون لديهم القدرة على تفهم مقتضيات الصالح العام وضرورات حسن سير المرافق العامة والتوفيق بينها وبين مصالح الأفراد وتحقيق التوازن بين الصالح العام والخاص، وابتداع القواعد اللازمة المستقلة عن النصوص المدنية الجامدة لتطبيقها في المنازعات الإدارية. ولذلك نجد أن اقتناع العالم ازداد شيئا فشيئا، بأن القاضي المدني لا يصلح أن يفصل في الخصومات الإدارية^(١).

وفضلا عن ذلك كله، فلا يمكن لأحد أن ينكر ما حققه القضاء الإداري في فرنسا من نمو العلم القانوني بوجه عام، والإداري بوجه خاص، ومن تقوية الشعور بالقانون في المجتمع كله، وخلق قانون إداري يختلف بقواعده ونظرياته ومبادئه عن القانون المدني، الذي أكد جهازة فقهاء القانون العام عدم امكانية تطبيق نظرياته على الإدارة، لأنها لم توضع أصلا لتطبيقها على الأوضاع الإدارية، وهذه المزايا الحميدة لنظام القضاء الإداري الفرنسي دفعت بكثير من الدول إلى أن تحذو حذو فرنسا. ومثال ذلك: بلجيكا، هولندا، إيطاليا، البرتغال، اليونان، الدانمرك، تركيا، البرازيل، مصر، لبنان... الخ، وفي هذا دلالة واضحة على تميز هذا النظام على نظام القضاء الموحد وأرجحيته^(٢).

لهذه الاعتبارات مجتمعة نرى أن نظام القضاء المزدوج هو الأفضل لدولة الكويت الفتية التي أصبح من الضروري أن يقام بها قضاء إداري مستقل يعمل هو والقضاء العادي جنبا إلى جنب ويتعاونوا معا من أجل تحقيق رسالة الإنسان وأداء ما حمل به من أمانة.

ومما يساعد على إقامة قضاء إداري مستقل في الكويت ويسره، وجود إدارة الفتوى والتشريع التي أنشئت، قبل صدور الدستور، بالمرسوم رقم ١٢ لسنة ١٩٦٠، وهي تقوم فعلا بجانب من رسالة مجلس الدولة، كالاتاء والصياغة

(١) أنظر: الدكتور عثمان خليل عثمان، مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة، عالم الكتب، القاهرة ١٩٦٢، الطبعة الخامسة ص ٢٧، ٢٨. وأنظر كذلك الدكتور طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص ١٢٨، والدكتوران: بكر القباني ومحمود عاطف البنا، المرجع السابق، ص ٧٥.

(٢) أنظر في مزايا نظام القضاء المزدوج الأستاذ محمد علي آل ياسين منوه عنه أعلاه، ص ١٩٩ وما بعدها، الدكتور طعيمة الجرف المرجع السابق ص ١٢٦ وما بعدها، عثمان خليل عثمان، المرجع السابق، ص ٢٥ وما بعدها.

التشريعية لمشروعات القوانين واللوائح، ومراجعة العقود وابداء الرأي فيها، وهو ما أشار إليه الدستور في مادته ١٧١ عندما نص على أنه «يجوز بقانون إنشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة...» .

فلا يبقى حتى تصبح إدارة الفتوى والتشريع مجلس دولة سوى أن ينشأ قسم قضائي فتلحق به أو يلحق بها بالشكل المؤدي إلى تحقيق الغاية منها فيكون من القسمين مجلس الدولة الكويتي^(١) .

ولم يستجب المشرع العادي في الكويت لجميع تلك الاعتبارات .

فلقد رأيناه بعد التردد الطويل والحيرة بين الأخذ بنظام القضاء الموحد أو بنظام القضاء المزدوج، استقر به الأمر في نهاية المطاف إلى تبني نظام القضاء الموحد، والاكتفاء بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، وذلك بالقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ . ومما لا شك فيه أن ذلك أمر مثير للأسف والحيرة، رغم جميع ما أوردته المذكرة الايضاحية للقانون المذكور من تبرير تقول فيه أن «هذا النظر يتفق مع واقع البلاد التي سيمر فيها قضاء الإلغاء في دور التجربة وحتى لا ينشأ جهاز جديد ضخيم لعدد محدود من القضايا، فإذا ما أسفرت التجربة عن نجاح هذا القضاء وتزايد عدد القضايا المنظورة أمامه أمكن إعادة النظر في الموضوع واختيار الحل الملائم في ضوء ما يستجد من ظروف» .

ويحق لنا بعد ذلك أن نتساءل :

لماذا لم يأخذ المشرع الكويتي بنظام القضاء المزدوج على الرغم من الدلالات الواضحة على ميزة هذا النظام وأرجحيته على نظام القضاء الموحد وأفضليته لدولة الكويت الفتية الناهضة؟

وهل يكفي تبرير استبعاد الأخذ بنظام القضاء المزدوج بقلة عدد

(١) أنظر : زميلنا الأستاذ الدكتور محمد علي آل ياسين منوه عنه أعلاه ص ٢١٤، وقرب من ذلك الدكتور عبدالفتاح حسن، منوه عنه أعلاه ص ١٩٠ . ويشير الدكتور آل ياسين، في نفس الصفحة إلى أن هذا هو ما جرى في كثير من الدول التي تبنت نظام القضاء المزدوج، كمصر حيث حل القسم الاستشاري للفتوى والتشريع (وعلى اختلاف تسمياته في القوانين المتعاقبة) محل إدارة قضايا الحكومة، كما أن المشروع العراقي لاقامة مجلس دولة في العراق، قد نص هو الآخر على حلول القسم الاستشاري محل دائرة التدوين القانوني .

القضايا^(١)، على الرغم من أن ولاية قضاء الالغاء، على الأقل، لم تكن مقررة من قبل في الكويت، كما أن من المتوقع بفعل تزايد نشاط الإدارة أن يسفر الوضع عن زيادة هائلة في عدد القضايا الإدارية على خلاف التبرير المذكور؟

ليس من غرائب الأمور أن يقوم المشرع عام ١٩٧٣ بإنشاء محكمة دستورية لتقوم بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح رغم اعترافه بقلّة المنازعات الدستورية، ثم يأتي المشرع نفسه ليأخذ من افتراض قلّة المنازعات الإدارية مبرراً لعدم إقامة قضاء إداري مستقل على الرغم من كثرة المنازعات الإدارية مقارنة بالمنازعات الدستورية، التي دفعت ندرتها بالمشرع إلى أن يقرر قيام أعضاء المحكمة الدستورية الأصليين والاحتياطيين بعملهم بها إلى جانب عملهم بمحكمة التمييز أو محكمة الاستئناف العليا^(٢)؟

ثم هل يكفي إنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لمواجهة المنازعات الإدارية رغم طبيعتها الخاصة ووجود الإدارة كطرف قوي فيها مزود بامتيازات السلطة على الأفراد، وعلى أموالهم عن طريق اختصاصاتها الواسعة وسلطاتها التقديرية المحضة، وعلى الرغم من قلّة التشريعات الإدارية في الكويت؟

ليس في ذلك كله ما يستلزم وجود قضاء إداري مستقل، إنشائي وخلاق، لا يكفي بمجرد تطبيق نصوص مقننة، بل يخلق الحلول المناسبة لإيجاد مركز التوازن والمواءمة بين روابط القانون العام واحتياجات المرافق العامة ومقتضيات حسن سيرها، وبين المصالح الفردية وتوخي الحكمة والتبصر والموازنة بين أوجه المصلحة؟

وأخيراً فهل من المصلحة أن تفلت بعض أعمال الإدارة من كل رقابة قضائية عليها... فلا هي داخلية ضمن ولاية الدائرة الإدارية لعدم النص عليها ضمن اختصاصات هذه الدائرة أو لاستثنائها بنص صريح من تلك الرقابة، ولا هي داخلية ضمن ولاية القضاء العادي لتحسينها من رقابته عليها بنص المادة الثانية من قانون تنظيم القضاء رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩؟

(١) وهو التبرير الذي أوردته المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ .

(٢) المادة ٢ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة الدستورية .

إن الرقابة القضائية يجب ألا تخيف أحداً لأنها لا تضر أحداً. ذلك أن المصلحة العامة تقتضي أن تسير الإدارة في الدولة وفقاً لمقتضيات مبدأ المشروعية، وتحاول أن تضرب بنفسها المثل على احترام هذا المبدأ حتى تحمل الرعايا على احترامه اقتناعاً به وليس لمجرد الخوف من الجزاء. ثم إنها بخضوعها للمشروعية تحمي النظام كله من مظنة أن يكون غير ملزم^(١). ولا أدل على ذلك من أن الرقابة على أعمال الإدارة إنما أنشأها في فرنسا نابليون الأول وهو امبراطور متحكم، كما أن الذي جعل رقابة الإلغاء في متناول جميع الأفراد إنما هو نابليون الثالث وهو أيضاً امبراطور متحكم^(٢). وما كان ذلك إلا لعلمهما بأن هذه الرقابة لا تهمل مقتضيات حسن الإدارة، وتضع في الاعتبار ما يواجه الإدارة من أزمات تقتضي خروجها مؤقتاً على حدود المشروعية العادية. وأن هذه الرقابة مزودة بصمامات أمان تتمثل في نظرية الضرورة، والظروف الاستثنائية، وسلطات الحرب والسلطة التقديرية وأعمال السيادة، وكلها تخول الإدارة حرية التصرف بقدر معقول وفي الحدود التي تكفل الأمن والطمأنينة والحرية وتكافؤ الفرص بين المواطنين^(٣).

ويجدر بالمشرع الكويتي أن يخرج من ترده الطويل، ويرسي صرح القضاء الإداري في الكويت، بإنشاء مجلس الدولة المقترح بالدستور، والذي نرجو أن يحقق الآمال الكبار التي علقها الجميع عليه وأن يكون لوجوده صدها في نوعية التشريع ومسيرة الحكم كله.

إن خلق مجلس الدولة الذي دعا الدستور إلى إنشائه أصبح ضرورة ملحة لتوطيد دعائم مبدأ المشروعية، المانع للفوضى، الناشر للعدالة، الخادم للسلام، والمثبت لأي نظام.

(١) أنظر الأستاذ الدكتور طعيمة الجرف، نظرية الدولة، مكتبة القاهرة الحديثة، الطبعة الرابعة، القاهرة ١٩٧٣، ص ١٥١.

(٢) أنظر زميلنا الدكتور محمد علي آل ياسين، منوه عنه أعلاه ص ١٧١.

(٣) الدكتور سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر المصري، الطبعة الثالثة، القاهرة ١٩٦٦ ص ٤٣٥.

المطلب الخامس

القضاء الدستوري^(١)

سنتناول هذا الموضوع في ثلاثة فروع :

الأول : في التنظيم الدستوري للرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية .

والثاني : في تنظيم الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية وفقا لقانون إنشائها والتشريعات المكملة له .

والثالث : في تقديرنا لوضع الرقابة أمام المحكمة الدستورية وفقا لقانون إنشائها والتشريعات المكملة له .

الفرع الأول

التنظيم الدستوري للرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية كخلفية لأحكام قانون إنشائها والتشريعات المكملة له

الرقابة على دستورية القوانين في الكويت لا يمكن إثارتها قبل العمل بدستور الكويت في ١٩٦٣/١/٢٩ . ذلك أن من عناصر الرقابة على دستورية القوانين، وجود دستور جامد، وهو أمر لم يتحقق في الكويت إلا بالعمل بدستورها الحالي، الذي نعرض لكيفية تنظيمه لهذه الرقابة في بنود أربعة على الوجه التالي :

(١) اعتمدنا في كتابة هذا الموضوع بصفة أساسية على دراسة لنا بعنوان : «الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية في الكويت، دراسة تحليلية نقدية مقارنة» اصدار مجلة الحقوق، كلية الحقوق - جامعة الكويت، الطبعة الأولى سنة ١٩٨٦ ونحيل القارئ إلى هذه الدراسة لمزيد من التفاصيل .

أولا - الإيجاز في التنظيم

تعرض الدستور الكويتي لموضوع الرقابة على دستورية القوانين واللوائح في مادته ١٧٣ التي تنص على أن :

«يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ويبين صلاحياتها والإجراءات التي تتبعها .
ويكفل القانون حق كل من الحكومة وذوي الشأن في الطعن لدى تلك الجهة في دستورية القوانين واللوائح .

وفي حالة تقرير الجهة المذكورة عدم دستورية قانون أو لائحة، يعتبر كأن لم يكن» .

وجاء في المذكرة التفسيرية للدستور تعليقا على هذا النص :

أن الدستور قد أثر «أن يعهد بمراقبة دستورية القوانين واللوائح) إلى محكمة خاصة يراعى في تشكيلها واجراءاتها طبيعة هذه المهمة الكبيرة، بدلا من أن يترك ذلك لاجتهاد كل محكمة على حدة، مما قد تتعارض معه الآراء في تفسير النصوص الدستورية أو يعرض القوانين واللوائح) للشجب دون دراسة لمختلف وجهات النظر والاعتبارات. فوفقاً لهذه المادة يترك للقانون الخاص بتلك المحكمة الدستورية مجال إشراك مجلس الأمة بل والحكومة في تشكيلها إلى جانب رجال القضاء العالي في الدولة، وهم الأصل في القيام على وضع التفسير القضائي الصحيح لأحكام القوانين، وفي مقدمتها الدستور، قانون القوانين» .

ولا يوجد في الدستور نص خاص بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح، سوى نص المادة ١٩٧٣ منه وتعليق المذكرة التفسيرية عليها.

فالدستور وإن كان قد نظم بنفسه الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، ولم يترك ذلك لاجتهاد الفقه والقضاء، إلا أنه لم ينظمها تنظيها كاملا بل اكتفى بوضع الخطوط العامة والعريضة لتلك الرقابة وترك أمر تفصيل ذلك لقانون يصدر بهذا

الخصوص، ويلتزم بالمبادئ الأساسية والخطوط العريضة التي أشار إليها الدستور .

ولا شك أن المشرع الدستوري بهذا التنظيم الموجز للرقابة على دستورية القوانين واللوائح قد ترك للمشرع العادي سلطة تقديرية واسعة في هذا الخصوص .

وكنا نود لو أن المشرع الدستوري قد أعطى لمسألة الرقابة على الدستورية اهتماماً أكبر وعرض لهذه المسألة الهامة بشيء من التفصيل كما فعلت بعض الدساتير ومنها : الدستور المصري لسنة ١٩٧١ الذي عقد فصلاً كاملاً للمحكمة الدستورية العليا، هو الفصل الخامس من الباب الخامس منه، وهو ما يدل على مدى ادراك المشرع الدستوري في جمهورية مصر العربية لخطورة الوظيفة المسندة لتلك المحكمة، كما يدل على أنه ينزلها منزلة خاصة . ولقد جاء الدستور المصري في ذلك متشابهاً إلى حد بعيد مع الدستور الإيطالي الذي ينزل المحكمة الدستورية منزلة عظيمة ويعطيها ما يليق بها من الاهتمام^(١)، والدستور اليوغسلافي الصادر سنة ١٩٦٣ الذي خصص للمحكمة الدستورية باباً كاملاً هو الباب الثالث عشر منه .

(١) أنظر رسالة الدكتور علي الباز وهي بعنوان «الرقابة على دستورية القوانين في مصر» منشورة على هيئة كتاب، دار الجامعات المصرية، الاسكندرية ١٩٧٨ ص ٦٥٠ .

ثانيا - تشكيل المحكمة الدستورية

يستفاد من نص المادة ١٧٣ وتعليق المذكرة التفسيرية عليها الأمور التالية :

أ (من حيث تحديد عدد الأعضاء :

لم ينص الدستور الكويتي على تحديد أعضاء «الجهة القضائية التي تختص بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح»، بل أسند ذلك التحديد إلى القانون الذي يصدر بإنشاء تلك الجهة القضائية. وهو على خلاف ما نجده - بوجه عام - في النظم الدستورية. حيث يرد تحديد عدد أعضاء المحكمة الدستورية في معظم تلك النظم في الدستور نفسه وليس في قانون إنشاء المحكمة .

وكان من الأوفق أن يكون المشرع الدستوري قد حدد عدد أعضاء المحكمة بنص وارد في الدستور نفسه، كما فعل الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ الذي حدد أعضاء المحكمة بثمانية^(١)، والدستور السوري لسنة ١٩٥٠ الذي حدد عددهم بسبعة^(٢)، والدستور الايطالي الذي يحدد عدد الأعضاء بخمسة عشر عضواً^(٣)، والدستور التركي الذي يحددهم بخمسة عشر عضواً^(٤). وكل ذلك بغية تفادي احتمال قيام مجلس الأمة الذي تهيمن عليه الحكومة، في واقع الأمر وحقيقته - لسبب أو لآخر - بتعديل عدد الأعضاء إما زيادة أو نقصا، بواسطة تعديل قانون المحكمة الدستورية. وكلنا يعلم محاولة رئيس الولايات المتحدة فرانكلين روزفلت تعديل عدد أعضاء المحكمة العليا الاتحادية أثناء قيام

(١) المادة ٨٢ من الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ .

(٢) المادة ١١٦ / ١ من دستور سنة ١٩٥٠ .

(٣) المادة ١٣٥ من الدستور الايطالي .

(٤) المادة ١٤٥ من الدستور التركي الصادر في ٩ يوليو ١٩٦١ .

أزمتها معه، وإن كانت تلك المحاولة قد باءت بالفشل لرفض الكونجرس لها^(١).

(ب) من حيث نوع العناصر التي تتكون منها المحكمة :
يختلف نوع العناصر التي تشكل منها المحاكم الدستورية في النظم
الدستورية المختلفة .

فبعض النظم تقصر تشكيل المحكمة الدستورية على العناصر القضائية
والقانونية كتشكيل المحكمة الإيطالية وفقا للمادة ١٣٥ من الدستور الإيطالي^(٢)،
وبعضها يجعل اختيار أعضاء المحكمة من عناصر سياسية خالصة مثل الدستور
اليوغسلافي لسنة ١٩٦٣^(٣)، والدستور السويسري^(٤). والبعض الآخر يجمع بين
كل من العناصر السياسية والعناصر القضائية الخالصة كما فعل الدستور
الصومالي الصادر في يوليو سنة ١٩٦٠^(٥)، والدستور الألماني^(٦).

هذا ويلاحظ أن بعض النظم لا تشترط حتى الكفاءة القانونية في أعضاء
المحاكم الدستورية، ومن أمثلة ذلك : المحكمة العليا الأميركية التي يتم
تشكيلها من عناصر مختلفة دون أن يشترط في تلك العناصر توافر الكفاءة

(١) أنظر في تلك الأزمة والصراع الذي قام بين المحكمة العليا الاتحادية وبين الرئيس فرانكلين
روزفلت:

TUNC André et TUNC Suzanne: le Système constitutionnel des États-Unis d'Amérique,
Paris 1954, T. I. No. 121, 122.

وأنظر في الفقه العربي رسالة الدكتور أحمد كمال أبو المجد وهي بعنوان: «الرقابة على
دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والاقليم المصري»، مكتبة النهضة المصرية،
القاهرة ١٩٦٠، ص ٥٢١ وما بعدها.

(٢) أنظر في تنظيم الرقابة على دستورية القوانين في إيطاليا:

BURDEAU, G. traité de Science Politique, 2^{ème} édition Paris 1969 T. 4; pp. 389 et S.

(٣) المادة ٢٤٣ من دستور سنة ١٩٦٣.

(٤) أنظر في الرقابة على دستورية القوانين في سويسرا: Burdeau المرجع السابق ص ٣٧٩ وما
بعدها.

(٥) المادة ٩٩ من دستور الصومال الصادر في يوليو ١٩٦٠.

(٦) أنظر في الرقابة على دستورية القوانين في ألمانيا الغربية Burdeau المرجع السابق، ص ٣٩٣ وما
بعدها.

القانونية، وكذلك هو الحال بالنسبة لتشكيل المحكمة الدستورية في كل من سويسرا وألمانيا الغربية .

وهكذا نجد أن الاتجاه الغالب في تشكيل المحاكم الدستورية في النظم المختلفة لا يقصر تشكيل المحكمة الدستورية على العناصر القضائية دون غيرها بل يجمع بينها وبين عناصر أخرى تارة قانونية وتارة سياسية .

فما هو موقف الدستور الكويتي من هذا الأمر ؟

يستفاد من نص المادة ١٧٣ من الدستور وتعليق المذكرة التفسيرية عليها وما جاء في محاضر المجلس التأسيسي عند مناقشته لهذه المادة، أن نية المشرع الدستوري قد انجهدت إلى عدم قصر تشكيل المحكمة الدستورية على العناصر القضائية دون سواها .

فالدستور عندما نص في المادة ١٧٣ منه على تنظيم جهة قضائية تتولى مهمة الفصل في دستورية القوانين واللوائح، إنما قصد باستعمال هذا اللفظ دون لفظ محكمة، أن تشكل هذه الجهة القضائية على نحو خاص يسمح بإدخال عنصر غير قضائي في تكوينها إلى جانب العنصر القضائي، ولو أنه يتعين أن يظل العنصر القضائي في تشكيلها هو الغالب^(١). وهذا ما يستفاد أيضا من نص المذكرة التفسيرية للدستور عند تعليقها على المادة ١٧٣ منه حيث تقول «آثر الدستور أن يعهد بمراقبة دستورية القوانين واللوائح إلى محكمة خاصة يراعى في تشكيلها وإجراءاتها طبيعة هذه المهمة الكبيرة . . فهذه المادة ترك للقانون الخاص بتلك

(١) أنظر بحثنا عن «التنظيم الدستوري للرقابة على أعمال الإدارة في الكويت ومحاولات وضعه موضع التنفيذ» مجلة الحقوق، السنة العاشرة، العدد الثاني .

ويذهب غالبية شراح الدستور الكويتي إلى هذا التفسير : أنظر على سبيل المثال : الدكتور يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في المبادئ الدستورية العامة . مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٠-١٩٧١، ص ١٤٨، رمزي طه الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت سنة ١٩٧٢ ص ٥٦٣، وأنظر كذلك : الدكتور عثمان خليل عثمان «دستورية القوانين» مذكرات على الآلة الكاتبة لطلبة دبلوم القانون العام كلية الحقوق، جامعة الكويت، وأنظر كذلك : زميلنا الدكتور عادل الطبطبائي المبادئ الدستورية العامة، مطابع اليقظة، الكويت ١٩٨٠ ص ١٥٠ - ١٥١ .

المحكمة الدستورية مجال إشراك مجلس الأمة بل والحكومة في تشكيلها إلى جانب رجال القضاء...» .

ويؤكد ذلك ما جاء في محاضر المجلس التأسيسي، في رد الخبير الدستوري على سؤال وجهه إليه العضو مبارك الحساوي مستفسرا عن موضوع المادة ١٧٣ من الدستور حيث يقول : «هذه المحكمة التي من مستوى عال يراعى في تشكيلها اعتبارات، كأن تكون ممثلة لأعضاء مجلس الأمة . . ممثلة مثلا بعضوية أورثاسة وزير العدل ووجود أغلبية من رجال القضاء، بهذا التشكيل الخاص - يضيف الخبير الدستوري - تصبح مراقبة دستورية القوانين ليست في يد القاضي العادي. ويختتم الخبير رده بالقول : هذا هو ما أرادته هذه المادة»^(١) .

(ج) أسلوب اختيار أعضاء المحكمة :

اختلف الفقهاء حول موضوع ما هو الأسلوب الأفضل لاختيار أعضاء المحاكم الدستورية : فيرى البعض أن اختيار المحكمة الدستورية من قبل السلطة التنفيذية وحدها، لا ينال من استقلال هذه المحكمة بالدرجة التي يتوهمها الكثيرون «ذلك أن التجربة قد دلت في كثير من البلاد على أن العبرة في استقلال القضاة ليست بطريقة اختيارهم، ولا بنصيب السلطة التنفيذية في المشاركة في هذا الاختيار وإنما هي بمدى قدرة تلك السلطة على التدخل في شئونهم بعد تعيينهم، فإذا امتنع هذا التدخل لم يكن لطريقة التعيين أثر يذكر على مدى استقلال القضاء . . وأن استقلال القضاء لا يكفي لتحقيقه ما تقرره في ذلك النصوص القانونية وحدها، وإنما العبرة أولا وأخيرا بإدراك الحكام وإدراك القضاة أنفسهم، ثم بإدراك الرأي العام من ورائهم جميعا لقيمة هذا الاستقلال وضرورة صيانتها»^(٢) .

ويرى فريق آخر من الفقهاء أنه يجب ألا تنفرد السلطة التنفيذية بهذا

(١) أنظر محاضر المجلس التأسيسي، جلسة ٦٢/٢٢ المنعقدة بتاريخ ٣ جمادي الأول ١٣٨٢، الموافق

٢ أكتوبر ١٩٦٢م، ص ٣٣، ٣٤ .

(٢) الدكتور أحمد كمال أبوالمجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية

والإقليم المصري، القاهرة، ١٩٦٠ ص ٥٦٣، ٥٦٤ .

الاختيار. وأن اختيار أعضاء المحكمة الدستورية يجب أن يكون موزعاً بين السلطات الثلاثة، التنفيذية والتشريعية والقضائية، لا أن تنفرد به إحدى هذه السلطات، حتى لا تكون المحكمة خاضعة لتأثير سلطة من سلطات الدولة فلا تتوافر لها صفات الحيادة والاستقلال^(١).

وذهب فريق ثالث من الفقهاء إلى أن استقلال المحكمة الدستورية لا يتحقق إلا إذا كان اختيار أعضاء المحكمة بعيداً عن أيدي السلطتين التنفيذية والتشريعية بحيث يكون من اختصاص المجلس الأعلى للهيئات القضائية وحده دون اشراك أية جهة أخرى^(٢).

ولو نظرنا إلى ما هو متبع في النظم الدستورية المقارنة لوجدنا أن بعض هذه النظم يتم فيها اختيار أعضاء المحكمة الدستورية بواسطة إشترك السلطات الثلاثة كالنظام الايطالي. وبعضها يتم فيها ذلك الاختيار بواسطة البرلمان كالنظام السويسري، واليوغسلافي، وألمانيا الاتحادية^(٣). ونظم أخرى يتم فيها تعيين أعضاء المحكمة الدستورية بواسطة السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية، ومثال ذلك نص المادة السابعة من قانون المحكمة العليا في مصر.

وفي تقديرنا أنه إذا كان انفراد سلطة من السلطات في بلاد يدرك فيها كل من القضاة والحكام والرأي العام قيمة وأهمية استقلال القضاء كما هو الحال في سويسرا، لا يكون لانفراد تلك السلطة في اختيار أعضاء المحكمة أثر يذكر على مدى استقلال تلك المحكمة، فإنه على عكس ذلك نجد أن انفراد سلطة من السلطات في اختيار أعضاء المحكمة الدستورية يكون له أكبر الأثر على استقلال تلك المحكمة في البلاد التي لم تتوطد أقدامها بعد على صعيد الحياة الديمقراطية

(١) أنظر في هذا الاتجاه الدكتور ثروت بدوي : القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧١، ص ١٦١. وأنظر كذلك رسالة الدكتور علي الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، منوه عنها أعلاه، ص ٥٣٤، ٦٥٢.

(٢) الدكتور محمد حسين عبدالعال، القانون الدستوري سنة ١٩٧٥ ص ١٧٤ نقلا عن الدكتور علي الباز المرجع السابق ص ٥٣٤ هامش (١).

(٣) الدكتور علي الباز، المرجع السابق، ص ٥٣٥، ٥٣٦ وأنظر كذلك :

الحقيقية، ولم يبلغ فيها الوعي السياسي النضج الكافي فلا يكون لدى المواطنين فيها القدر المطلوب من الحنكة السياسية. وأغلب الظن أن الكويت من بلاد هذه المجموعة الأخيرة. ولم تخف هذه الحقيقة على المشروع الدستوري فأشار في المذكرة التفسيرية للدستور إلى ضرورة إشراك كل من الحكومة ومجلس الأمة في اختيار أعضاء المحكمة الدستورية، حيث جاء في تعليق تلك المذكرة على المادة ١٧٣ من الدستور أن الدستور قد أثر «أن يعهد بمراقبة دستورية القوانين واللوائح إلى محكمة خاصة يراعى في تشكيلها وإجراءاتها طبيعة هذه المهمة الكبيرة. . . ووفقا لهذه المادة - تضيف المذكرة - يترك للقانون الخاص بتلك المحكمة الدستورية مجال إشراك مجلس الأمة بل والحكومة في تشكيلها إلى جانب رجال القضاء».

وهذا الإشراف يمكن أن يتم عن طريق اشتراك عناصر من مجلس الأمة ومن الحكومة في أعمال الجهة القضائية المختصة بالرقابة على دستورية القوانين. ويمكن أن يكون في أدنى صورته، اشراكا لكل من مجلس الأمة والحكومة في اختيار أعضاء الجهة القضائية المذكورة. ومن صور ذلك أن يكون لكل من الحكومة ومجلس الأمة الحق في اختيار نسبة معينة من عدد أعضاء المحكمة الدستورية. ويترتب على ذلك عدم جواز أن يصدر قانون إنشاء المحكمة مستبعدا كليا لمجلس الأمة أو الحكومة من الإشتراك في إجراءات تشكيلها.

ونود لو كان المشرع الدستوري أكثر وضوحا في هذا الخصوص، وأنه قد حسم الأمر بنص صريح في صلب الدستور لا يتيح أي فرصة للتشكيك في حق كل من مجلس الأمة والحكومة في الإشتراك في إجراءات تشكيل المحكمة الدستورية وفي اختيار كل منهما نسبة معينة من أعضائها^(١)، وذلك عن طريق

(١) ونشير ونحن في هذا الصدد إلى أن القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ بشأن إنشاء المحكمة الدستورية، قد جعل تشكيل هذه المحكمة يتم عن طريق تعيين أعضائها من قبل السلطة التنفيذية، وأنه قد جرت عدة محاولات في أحضان مجلس الأمة في فصول تشريعية متعددة تهدف إلى تعديل القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ بحيث يسمح باشتراك مجلس الأمة في إجراءات تشكيل المحكمة الدستورية. إلا أن تلك المحاولات قد باءت بالفشل لعدم موافقة الحكومة التي تنازع حق مجلس الأمة في هذا الخصوص وترى عدم وجوب إشراكه في ذلك التشكيل. ولم تعرض هذه المسألة بعد على المحكمة الدستورية لتبت فيها بحكم ذي حجية عامة تلتزم به جميع السلطات.

التشكيك في مدى القوة الإلزامية للمذكرة التفسيرية للدستور^(١).

ثالثا - اختصاصات المحكمة الدستورية

يستفاد من نص المادة ١٧٣ من الدستور وتعليق المذكرة التفسيرية عليها الأمور التالية :

أ) الأخذ بنظام مركزية الرقابة :

تمدنا دراسة القانون المقارن بنوعين رئيسيين لتنظيم الرقابة على دستورية القوانين بحسب الجهة أو الجهات التي تختص بممارستها^(٢).

الأول : لامركزية الرقابة **Contrôle diffus** : ويعهد بمقتضاه بالرقابة إلى جميع الهيئات التي تمارس الوظيفة القضائية ومثاله التقليدي نظام الرقابة في الولايات المتحدة الأميركية^(٣).

والثاني : مركزية الرقابة : ومؤداه أن يعهد بالرقابة على دستورية القوانين إلى جهة قضائية واحدة. قد تكون محكمة دستورية متخصصة، وقد تكون المحكمة العليا في النظام القضائي. وتعتبر المحكمة الفدرالية في سويسرا من أقدم

(١) نشير ونحن في هذا الصدد إلى أن الغالبية العظمى من الفقهاء قد ذهبوا إلى الاعتراف بالقوة الإلزامية للمذكرة التفسيرية للدستور الكويتي.

(٢) كانت المفاضلة بين اللامركزية والمركزية في تنظيم الرقابة على دستورية القوانين موضوعا لمناقشة المؤتمر الدولي العام في جلسته التي عقدت في ٢٠ أكتوبر ١٩٢٨ والتي خصصت لمناقشة التقرير الذي قدمه الفقيه النمساوي الشهر Kelsen حول مشكلة الرقابة القضائية. وقد اشترك في المناقشة عدد من كبار الفقهاء الفرنسيين مثل بارتلمي، ودوجي، وجيز، والفقيه السويسري Fleiner والإسباني Gorcong Marin وقد أيد كل من بارتلمي ودوجي نظام لامركزية الرقابة. أنظر في الآراء التي أبدت والمناقشات التي دارت في تلك الجلسة، مجلة القانون العام الفرنسية .
- R.D.P. 1928 pp. 275 et. S.

وانظر كذلك حول هذين النظامين .

- Kelsen. H: la garantie juridictionnelle de la Constitution trad. ch; Eisenman R.D.P. 1928. p. 247.

(٣) أنظر في النظام الأمريكي للرقابة : رسالة الدكتور أحمد كمال أبوالمجد، منوه عنها أعلاه، وانظر كذلك في النظام الأمريكي للرقابة : رسالة الدكتور أحمد كمال أبوالمجد، منوه عنها أعلاه، وانظر
- LAMBERT.E. le gouvernement des juges et la lutte contre la legislation sociale كذلك
aux Etats-unis. Paris 1921.

المحاكم العليا التي تختص بالرقابة على الدستورية دون غيرها. وقد أخذ بهذا النظام الدستور التشكوسلوفاكي والدستور النمساوي الصادران عام ١٩٢٠^(١). ثم أخذ هذا النظام بالانتشار بعد الحرب العالمية الثانية، فأخذت به دساتير أخرى كاللستور الايطالي الصادر عام ١٩٤٧ ودستور ألمانيا الغربية الصادر عام ١٩٤٩^(٢).

ولا شك أن نظام مركزية الرقابة على الدستورية أفضل من نظام اللامركزية في الرقابة لأنه يتجنب ما يترتب على نظام اللامركزية من إشاعة القلق وعدم الاستقرار في المعاملات والمراكز القانونية، حيث تتضارب أحكام المحاكم في دستورية أو عدم دستورية قانون بعينه. هذا فضلا عن أن جزاء الإلغاء المرتبط بمركزية الرقابة يرفع الإشكالات التي قد تترتب على مجرد امتناع المحكمة عن تطبيق قانون معين في قضية معروضة عليها، مع بقاءه رغم ذلك قائما فيما عداها ومنتجا لجميع آثار نفاذه. فضلا عن ذلك فإن تصدي محكمة خاصة ينشئها الدستور خارج نطاق السلم القضائي من شأنه أن يؤدي إلى رفع الحساسية وشبهة الخروج على مبدأ الفصل بين السلطات التي يثيرها عادة تعرض المحاكم العادية لأعمال السلطة التشريعية، خصوصا في ظل النظم الدستورية التي تقوم على ذلك المبدأ.

(١) أنظر في الرقابة على دستورية القوانين في النمسا- EISENMANN. CH. La justice constitutionnelle en Autriche, thèse Paris 1928.

(٢) أنظر في نظام الرقابة على دستورية القوانين في ألمانيا الغربية :

- P. CHENUT, La justice constitutionnelle en ALLEMAGNE et le tribunal constitutionnel de KARLSRUHE, Thèse Droit. Paris, 1956 .

BEGUIN. Jean - Claude: le contrôle de la constitutionnalité des lois en république fédérale d'ALLEMAGNE, édition Economica, Paris, 1982.

وانظر في نظام الرقابة على دستورية القوانين في إيطاليا :

- CRISTAFULLI : le système de contrôle de la constitutionnalité des lois en Italie. R.D.P. 1968, P. 102

- Godechot : l'indépendance de la cour constitutionnelle italienne, Revue des sciences politiques, Toulouse, 1962 P.45-65.

- M. Michel prouzet: le contrôle de la constitutionnalité, thèse, Paris 1970 pp237 - 238, 303 - 305, 313-315.

ولقد تنبه المشرع الدستوري في الكويت إلى هذه الحقائق فأخذ بنظام المركزية في الرقابة. فنص في المادة ١٧٣ من الدستور على أن «يعين القانون الجهة التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح . . وفي حالة تقرير الجهة المذكورة عدم دستورية قانون أو لائحة يعتبر كأن لم يكن» . وتقول المذكرة التفسيرية للدستور في تعليقها على هذه المادة : «أثر الدستور أن يعهد بمراقبة دستورية القوانين واللوائح إلى محكمة خاصة . . بدلا من أن يترك ذلك لاجتهاد كل محكمة على حدة، مما تتعارض معه الآراء في تفسير النصوص الدستورية أو يعرض القوانين واللوائح للشجب دون دراسة لمختلف وجهات النظر والاعتبارات . . .» .

ويتضح جليا من ذلك أن الدستور قد أخذ بمبدأ المركزية في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح. فالجهة التي أشار إليها سوف تكون مختصة دون غيرها بالقيام بتلك الرقابة. ذلك أن نص الدستور على إنشائها يعني امتناع كل طرق الرقابة الأخرى بعد تمام ذلك الإنشاء .

وبمقتضى هذا الوضع فإن دُفِعَ بعدم دستورية قانون أمام إحدى المحاكم، فإن القاضي يكون ملزماً بإحالة الدفَع بعدم الدستورية إلى المحكمة الدستورية، ويوقف الفصل في الدعوى الأصلية حتى تفصل المحكمة الدستورية في الدفَع .

ب) المساواة بين القانون واللائحة في مجال الرقابة على الدستورية :

كما يستفاد من نص المادة ١٧٣ أن الدستور قد ساوى بين القانون واللائحة في مجال الرقابة على الدستورية، أي مخالفة كل منها لنص دستوري قائم أو الخروج على روحه ومقتضاه. ولعل حكمة التسوية بين القانون واللائحة في هذا المجال، تتمثل في أن الرقابة الدستورية تستهدف حماية الدستور وصونه من الخروج على أحكامه باعتباره القانون الأسمى في البلاد^(١)، وهذا الهدف لا

(١) ونعتقد أن للمشرع الدستوري الكويتي فضل السبق في حصر الرقابة على دستورية اللوائح في جهة قضائية واحدة، والتسوية بينها وبين القانون في هذا الخصوص. ولقد حذا المشرع الدستوري في جمهورية مصر العربية حذو المشرع الدستوري في الكويت فنص في المادة ١٧٥ من دستور سنة ١٩٧١ على أن المحكمة الدستورية العليا تختص دون غيرها في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح .

يتحقق إلا إذا انبسطت رقابة تلك الجهة القضائية على التشريعات كافة على اختلاف أنواعها ومراتبها، سواء أكانت تشريعات أصلية صادرة من السلطة التشريعية أم كانت تشريعات فرعية صادرة من السلطة التنفيذية في حدود اختصاصها الدستوري. ذلك أن مظنة الخروج على أحكام الدستور قائمة بالنسبة إليها جميعاً. بل إن هذه المظنة أقوى في اللوائح منها في القوانين التي تتوفر لها من الدراسة والبحث والتمحيص في جميع مراحل إعدادها ما لا يتوفر للوائح. ولو انحسرت ولاية الجهة القضائية - المختصة بالرقابة على الدستورية - عن رقابة دستورية اللوائح لكان أمر النظر في دستورتها للمحاكم العادية تقضي في الدفوع التي تقدم إليها بعدم دستورتها بأحكام قاصرة نسبية الأثر، يناقض بعضها بعضاً لاستناد كل منها على اجتهاد كل محكمة على حدة، مما تتعارض معه الآراء في تفسير النصوص الدستورية، ويعرض اللوائح للشجب دون دراسة لمختلف وجهات النظر والإعتبرات^(١).

(ج) خروج الرقابة على مشروعية اللائحة وعلى دستورية الأمر الإداري عن ولاية المحكمة :

ذلك أن نص المادة ١٧٣ يتعلق حصراً بموضوع دستورية اللوائح، أي مدى مطابقتها للدستور لا بمشروعيتها، ونعني مدى مطابقتها لقانون قائم أو لقاعدة تنظيمية صدرت بأداة أعلى منها. كما أن اختصاص المحكمة الدستورية لا يمتد إلى الرقابة على دستورية الأمر الإداري الفردي.

وهكذا يختلف الأمر حسب ما تقضي به نصوص المواد : ١٦٩، ١٧١، ١٧٣ من الدستور بالنسبة إلى القوانين، واللوائح، والأوامر الإدارية (أي

(١) وهذه حقيقة طالما ذكرها القضاء في حيثيات أحكامه، أنظر على سبيل المثال ما ورد في حيثيات حكم المحكمة العليا بجمهورية مصر العربية الذي أصدرته بتاريخ ١٩٧١/٧/٣ في الدعوى الدستورية رقم ٤ سنة ١ ق. أشار إليه الدكتور عثمان خليل عثمان في محاضراته على الآلة الكتابية لطلبة قسم الدكتوراه، دبلوم القانون العام بكلية الحقوق والشرعة بجامعة الكويت العام الجامعي ١٩٧٣/١٩٧٤، ص ١٢٢. ونشير في هذا الصدد إلى أن الدكتور عثمان خليل عثمان ليس من أنصار فكرة حصر الرقابة على دستورية اللوائح في محكمة دستورية خاصة ويبرر ذلك بعدة حجج وأسانيد. أنظر محاضراته سالفة الذكر ص ١٢٤ وما بعدها.

القرارات الإدارية الفردية)، وذلك على الوجه الآتي^(١) :

- بالنسبة للقوانين، لا تنور إلا مشكلة دستورتها، أي مدى مطابقتها للدستور، وهو أمر لا تباشره سوى الجهة القضائية الخاصة المشار إليها في المادة ١٧٣ من الدستور (المحكمة الدستورية) .

- أما بالنسبة للوائح، فرقابة دستورتها، أي مدى مطابقتها للدستور تأخذ حكم الرقابة على دستورية القوانين وتباشرها الجهة القضائية المشار إليها في المادة ١٧٣ من الدستور. أما رقابة مشروعيتها، أي مدى مطابقتها للقانون أو لقاعدة تنظيمية صادرة بأداة أعلى منها، فلا تمارسها سوى الغرفة أو المحكمة الخاصة أو مجلس الدولة المشار إليها في المادتين ١٦٩، ١٧١ من الدستور .

- أما بالنسبة للأوامر الإدارية الفردية فالرقابة على دستورتها، وكذلك مشروعيتها، فموكولة إلى الغرفة أو المحكمة الخاصة، أو مجلس الدولة المشار إليها في المادتين ١٦٩، ١٧١ من الدستور .

د (تفسير النصوص الدستورية :

يستفاد من نص المادة ١٧٣ من الدستور وتعليق المذكرة التفسيرية عليها أن المحكمة الدستورية هي الجهة القضائية الوحيدة التي تتولى مهمة التفسير الملزم للنصوص الدستورية. وفي ذلك ما يعطي لتفسير تلك النصوص الإستقرار والوحدة في التطبيق، ويقضي على كل خلاف في الرأي. وفي هذا تقول المحكمة الدستورية، في قرارها التفسيري رقم ١ / ١٩٨٥ بتاريخ ٢٩ يونيو سنة ١٩٨٥ :

«لما كان تفسير النص الدستوري قد أسند للمحكمة الدستورية بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ بإنشائها، وقد صدر ذلك القانون بما تضمنه من أحكام، إعمالاً لنص المادة ١٧٣ من الدستور والواضح مما ساقته المذكرة التفسيرية للدستور عن تلك المادة أنها أرادت أن تكون المحكمة الدستورية هي الجهة التي يوكل إليها أمر تفسير نصوص الوثيقة الدستورية على

(١) قرب من ذلك، الدكتور عبدالفتاح حسن. مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت ١٩٦٨، ص ١٤٩، ١٥٠ .

نحو ملزم، وإذا كان ذلك فيكون المشرع الدستوري هو الذي جعل المحكمة الدستورية المختصة وحدها بتفسير نصوص الدستور والقوانين الأساسية، ولم يكن ذلك من صنع قانون إنشاء المحكمة...»^(١).

هذا وقد أكدت المحكمة الدستورية هذا القول بقرارها التفسيري رقم ١٩٨٦/٣، الذي أصدرته بتاريخ ١٤ يونيو سنة ١٩٨٦. ومما جاء في حيثيات هذا القرار: «حيث أنه لما كانت الفقرة الأولى من المادة ١٧٣ من الدستور قد جرى نصها على أن «يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح». وإذا كان من مقتضى التفسير تحري القصد التشريعي، والنزول من ظاهر النصوص إلى مكوناتها، بغية التعرف على فحواها الحقيقي، وأنه على هدى هذه المعاني بتمحيص عبارة «المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح» يبين أنها تضم في مدلولها ونطاقها المنازعة في فهم النص الدستوري مما يعني اختلاف الرأي في معاني النص ومراميه، سيما وأن من المسلم أن الدعوى الدستورية في عمومها هي دعوى عينية تستهدف تشريعاً ما لبيان مدى مطابقتها لأحكام الدستور، فهي خصومة بشأن النص الدستوري، ينضوي في إطارها الخلاف المتعلق بمجال إعماله بما يقتضي لزوماً، إستبانة نطاقه وصولاً لوجه الرأي فيما يثيره في التطبيق من اختلاف، وعلى ذلك فإن المنازعات الدستورية التي أشارت إليها المادة ١٧٣ من الدستور ليست قاصرة على مجرد الطعن في دستورية تشريع ما وإنما تتسع أيضاً لتشمل تفسير النص الدستوري بصورة مستقلة، ذلك أن طلب تفسير نص دستوري إنما يحمل في ثناياه وجود منازعة حوله وتباين وجهات النظر فيما تعنيه عباراته... ويسند هذا الرأي أنه في بيان اختصاص الجهة القضائية صدر المشرع الدستوري المادة ١٧٣ المشار إليها بالعبارة «المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين» ثم استعمل في الفقرة

(١) أنظر قرار المحكمة الذي أصدرته بتاريخ ٢٩ يونيو سنة ١٩٨٥ في طلب التفسير المقدم من السيد وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء رقم ١/١٩٨٥ تفسير دستوري منشور في مجلة القضاء والقانون التي تصدر عن المكتب الفني بمحكمة الاستئناف العليا بدولة الكويت، السنة ١١ العدد ٢ الصادر في أكتوبر ١٩٨٥، ص ٩ - ١٣.

ونشير ونحن في هذا الصدد إلى أن هذا القرار يشير ضمناً إلى القوة الملزمة للمذكرة التفسيرية للدستور كمصدر رسمي أساسي للتفسير بالنسبة للنصوص التي قامت بتفسيرها.

الثانية - لكفالة حق الحكومة وذوي الشأن في تحريك الدعوى الدستورية - عبارة «الطعن لدى تلك الجهة في دستورية القوانين»، وواضح من مقارنة العبارتين أن الأولى أوسع معنى من الثانية، مما يعني أن الفقرة الأولى قصدت أن تكون المنازعة الدستورية شاملة طلب التفسير والطعن في دستورية التشريع في حين أن ما عنته الفقرة الثانية قاصر على الطعن في الدستورية ليس إلا، ولو كان المراد من النص الدستوري بفقرته، غير ذلك لاستعمل المشرع عبارة «تختص بالرقابة القضائية على دستورية القوانين» ليفصل بين الاختصاص بالرقابة والاختصاص بالتفسير أو اقتصر على عبارة الفقرة الثانية «تختص بالفصل في الطعون في دستورية...»... وعلى ذلك يصح القول بأن المشرع الدستوري فيما قرره في المادة ١٧٣ من الدستور إنما أراد أن يسند للجهة القضائية - المحكمة الدستورية - ولاية تفسير النصوص الدستورية، سواء كان ذلك بصفة أصلية أو تبعا لظن دستوري على تشريع ما، وهو ما ذهبت إليه هذه المحكمة في قرارها السابق رقم ١٩٨٥/١ تفسير دستوري، وما قال به من تصدى له من رجال الفقه بالبحث والدراسة... - ثم تضيف المحكمة - ومن ثم فإن ولاية المحكمة بتفسير النصوص الدستورية، استقلالا أو تبعا، تكون نابعة من الدستور لا مقررة من المشرع العادي، بما يترتب عليه لزوماً عدم المساس بهذا الاختصاص إلا بنص يعدل المادة ١٧٣ من الدستور ولا يتأتى ذلك بتشريع عادي يقره»^(١).

(١) أنظر قرار المحكمة رقم ٣ / ١٩٨٦ تفسير دستوري الذي أصدرته بجلستها المنعقدة بتاريخ ١٤ يونيو سنة ١٩٨٦، بشأن تفسير المادة ١٧٣ من الدستور. وكانت الحكومة قد تقدمت إلى المحكمة الدستورية بطلب تفسير تلك المادة بمناسبة موافقة اللجنة التشريعية في مجلس الأمة على بعض الاقتراحات البرلمانية وهي: إقتراح بقانون بتعديل نص المادة الأولى من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ بشأن إنشاء المحكمة الدستورية ومذكرته الايضاحية. واقترح آخر بتفسير تشريعي للمادة الأولى من قانون المحكمة الدستورية. ونشير ونحن في هذا الصدد أن الفرصة قد أتحت لنا عام ١٩٨٥ عندما كانت اللجنة التشريعية في مجلس الأمة بصدد دراسة اقتراح بقانون تعديل قانون إنشاء المحكمة الدستورية، كما أتحت لنا الفرصة أيضا عام ١٩٨٦ عند مناقشة اللجنة التشريعية الاقتراح السابق الإشارة إليه بتعديل نص المادة الأولى من قانون انشاء المحكمة الدستورية. وقد أبدينا رأينا للجنة التشريعية في المناسبتين بأن اختصاص المحكمة الدستورية بالتفسير يستند إلى نص الدستور مما يترتب عليه عدم جواز المساس به بتشريع عادي. غير أن اللجنة التشريعية ما أخذت برأينا الذي أخذت بجوهره المحكمة الدستورية في قراراتها التفسيرية السالفي الذكر.

ونشير ونحن في هذا الصدد إلى أن المحكمة الدستورية وهي تقوم بتفسير نصوص الدستور تكون مقيدة بالتفسير الذي قالت به المذكرة التفسيرية للدستور في شأن بعض مواده، إلا إذا كان هذا التفسير بدوره يشوبه بعض الغموض وتختلف فيه وجهات النظر. ذلك أن هذه المذكرة التفسيرية، تختلف عن باقي المذكرات التي ترافق بعض القوانين، بأن لها قيمتها كتفسير ملزم لجميع السلطات والهيئات في الدولة ومن بينها المحكمة الدستورية^(١).

رابعاً - كيفية رفع النزاع وحق الأفراد في إثارة المشكلة الدستورية :

إن هناك ارتباطاً كبيراً بين طريقة تنظيم الرقابة على دستورية التشريع من ناحية، وطريقة الطعن فيه وإثارة المشكلة الدستورية من ناحية أخرى. ففي ظل نظام لا مركزية الرقابة لا تثور أي صعوبة في هذا الخصوص، ذلك أن الطريق المعتاد لممارسة الرقابة هو الدفع بعدم الدستورية في التشريع المراد تطبيقه في الدعوى، أمام جميع الجهات التي تمارس وظيفة القضاء في الدولة Le Contrôle par la voie d'expection^(٢).

أما في نظام مركزية الرقابة، فإن الدساتير المختلفة التي أقامت محكمة دستورية تفرد بالنظر في دستورية القوانين، قد اختلفت الحلول التي أخذت بها في هذا الصدد بالنسبة لحق الأفراد في إثارة المشكلة الدستورية.

فنجد بعضها قد منح الأفراد حق الطعن مباشرة أمام المحكمة الدستورية المختصة عن طريق الدعوى الأصلية دون أن تكون مسبقة بدعوى منظورة أمام

(١) في مدى القوة الملزمة لهذه المذكرة التفسيرية، أنظر المراجع العديدة التي أشرنا إليها في الصفحة ٦٢ هامش رقم (١) من دراستنا حول الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية في الكويت، منوه عنها أعلاه.

(٢) ولعل سهولة هذه الطريقة وفعاليتها في المحافظة على حقوق الأفراد هي التي دفعت ببعض من كبار الفقهاء إلى تفضيلها. أنظر على سبيل المثال :

- M. Hauriou : Précis de de Droit constitutionnel, édition Recueil Sirey 10 érné édition. Paris, 1929. pp. 271 et s.

- Duverger. M.institutions Politiques et Droit Constitutionnel, P.U.F. Paris. 1960. p. 649:

- وانظر في الفقه العربي : الدكتور سعد عصفور، القانون الدستوري، القسم الأول، الطبعة الأولى، دار المعارف بالاسكندرية سنة ١٩٥٤، ص ١٨٢، ١٨٣.

إحدى المحاكم. ومن ذلك سويسرا في دستورها الصادر في ٢٩ مايو سنة ١٨٧٤^(١)، وأسبانيا طبقاً لدستورها الصادر في ٩ ديسمبر عام ١٩٣١^(٢)، وكوبا وفقاً للقانون الدستوري الصادر في فبراير سنة ١٩٣٤، وليبيا وفقاً للمادة ١٦ من قانون المحكمة الاتحادية العليا الصادر في ١٠ نوفمبر سنة ١٩٥٣^(٣).

وعلى العكس من ذلك نجد بعض الدول تقصر حق الطعن على هيئات معينة وتحرم الأفراد من حق الطعن بعدم الدستورية كما هو الحال بالنسبة لتشيكوسلوفاكيا والنمسا. حيث لا يملك الأفراد حق الطعن أمام المحكمة الدستورية في دستورية القوانين. غير أن منح حق الطعن لكل من محكمة النقض

(١) وقد يسر المشرع السويسري على المواطنين استعمال هذا الحق إلى درجة أنه قد أعفى الطعون بعدم الدستورية من الرسوم القضائية. وقد سمح القانون الأساسي الصادر في ٢٧ يونيو سنة ١٨٧٤ بتنظيم المحكمة الاتحادية، لكل مواطن له مصلحة مباشرة أو محتملة أن يطعن بعدم الدستورية. غير أنه حدد ميعاد لا يجوز للمواطنين الطعن بعدم الدستورية بعد فواته وهو ستين يوماً من تاريخ صدور القانون. وعلى ذلك فإذا مضت الستون يوماً المشار إليها فلا يجوز مباشرة الدعوى الأصلية.

(٢) ولقد أعطى الدستور الإسباني الأفراد الحق في الطعن أمام محكمة الضمانات الدستورية دون أن يشترط وجود مصلحة خاصة للطاعن. وهذا ما دفع بالبعض إلى إطلاق تسمية «الدعوى الشعبية للمحافظة على الدستور» على دعوى فحص الدستورية.

(٣) ولم يحدد القانون موعداً ترفع خلاله الدعوى بعدم الدستورية إلا أن اللائحة الداخلية للمحكمة العليا قد حددت ميعاد ستون يوماً من تاريخ النشر أو الاعلان، ترفع خلالها الدعوى الأصلية المبتدأة. وعلى ذلك فإذا مضت الستون يوماً المشار إليها فلا يجوز للأفراد مباشرة الدعوى الأصلية المبتدأة ولا يبقى أمامهم إلا إثارة اختصاص المحكمة العليا عن طريق غير مباشر وفقاً لنص المادة ١٥ من قانون المحكمة العليا. هذا وقد اشترطت المادة ١٦ من قانون المحكمة والمصلحة الشخصية المباشرة لقبول الطعن بعدم الدستورية إلا أن المحكمة العليا قد توسعت في تقدير تلك المصلحة إلى درجة أنها قد اعتبرت المصلحة الاحتمالية للطاعن كافية لمباشرة الطعن: فقررت أنه لا يلزم أن تكون المصلحة حالة بل يكفي أن تكون محتملة: حكم المحكمة الصادر في ٨ نوفمبر سنة ١٩٥٦، في الطعن رقم ٣ لسنة ٢ قضائية. كما قضت بأن هذه المصلحة الحالة أو المحتملة يكفي أن تتحقق يوم رفع الدعوى. فجاء في حكمها الصادر في ٢٩ فبراير سنة ١٩٦٤ في الطعن رقم ٣ لسنة ٦ قضائية، مبدأ رقم ٦: أنه «متى كان التشريع موضوع الطعن واجب التطبيق على الطاعن فإن مصلحة الشخص المباشرة في الطعن على هذا التشريع تقوم منذ الوهلة الأولى دون انتظار لتطبيقه بالفعل»، أنظر في ذلك: الدكتور اسماعيل مرزة: القانون الدستوري، دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى، منشورات الجامعة الليبية، دار صادر، بيروت ١٩٦٩ ص ٥٥٢، ٥٥٣، ٥٥٤، ٥٥٥.

والمحكمة الإدارية العليا قد فتح - في واقع الحياة العملية - أمام الأفراد باباً غير مباشر للطعن في دستورية القوانين. حيث استقر قضاء كل من هاتين الجهتين القضائيتين على إحالة الدفع المثار أمامها إلى المحكمة الدستورية للفصل فيه^(١).

كما نجد أن البعض الآخر من الدول قد كفل للأفراد حق اللجوء إلى المحكمة الدستورية ولكن بطريق غير مباشر. ومن ذلك ألمانيا الاتحادية وإيطاليا.

ففي ألمانيا الاتحادية نجد حق الأفراد في الطعن في دستورية القوانين قد نظم لممارسته طريقاً خاصاً غير مباشر. مؤاده أنه إذا أثير أمام قاضي الموضوع بمناسبة قضية مرفوعة أمامه طعن في دستورية قانون ما، فعليه أن يتحقق بنفسه من دستورية أو عدم دستورية القانون المطعون فيه فلا يرفع الأمر إلى المحكمة الدستورية إلا إذا قرر عدم دستورية القانون^(٢).

أما بالنسبة للمشرع الإيطالي، فقد سلك نفس مسلك الدستور الألماني مع شيء من المغايرة. فنص على أنه إذا أثير أمام قاضي الموضوع طعن في دستورية القانون ولم يتضح للقاضي أن الطعن لا أساس له ولا سند *Mon retenue par Le juge comme manifestement non fondée* فإنه يرفع هذا الطعن للمحكمة الدستورية للفصل فيه^(٣).

(١) ولقد أجازت المحكمة الإدارية العليا في تشيكوسلوفاكيا أن يطعن الأفراد بعدم الدستورية أمامها بمقتضى لائحة تنظيمها الصادرة سنة ١٩٢٥.

أنظر : الدكتور سعد عصفور، المرجع السابق، ص ١٧٣، بيد أن المحكمة الدستورية في النمسا جرت على أن تسمح لمحكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا بالطعن بالإلغاء أمامها، إذا اقتنعت أي من هاتين المحكمتين بجدية ما يثيره الأفراد أمامها من طعون بعدم الدستورية. أنظر : سعد عصفور، نفس المرجع، ص ١٧٤. وانظر كذلك : الدكتور أحمد كمال أبوالمجد، المرجع السابق، ص ٥٨٤، والدكتور علي الباز، المرجع السابق، ص ٥٥٤، وأنظر كذلك : الدكتور محمد كامل ليلة : القانون الدستوري، دار الفكر العربي القاهرة، ١٩٦٣، ص ١٤٩، ١٥٠.

(٢) - Cf. CRISTAFULLI : Op. cit., R.D.P. 1968, P. 102 ets.

(٣) - C.F.M. Michel PROUZET: thèse. Op. cit., pp. 303 et 304

وانظر كذلك في الفقه العربي : رسالة الدكتور أحمد كمال أبوالمجد، المرجع السابق، ص ٥٨٣، ٥٨٤. ورسالة الدكتور علي الباز، المرجع السابق، ص ٥٥٤.

وواضح مدى الفرق بين النظامين في مدى التزام القاضي بتسبيب قرار
جدية الدفع ورفع مشكلة الدستورية إلى المحكمة المختصة، إذ يكفي منه في
النظام الايطالي بيان أسباب قيام الشك في دستورية القانون دون أن يتطرق إلى
التدليل على مخالفته للدستور، في حين أن مؤدى صياغة الفقرة الأولى من المادة
١٠٠ من الدستور الألماني هو أن يبين القاضي في قراره إحالة الأمر إلى المحكمة
الدستورية أسباب تحققه من عدم دستورية القانون وأوجه مخالفته للدستور أو كما
يقول Béguin :

«les juges du fond doivent être convaincus de l'inconstitution-
nalité, ils doivent donc non seulement fixer eux mêmes le sens des
textes qu'ils ont à appliquer, mais également se prononcer sur la
validité de ces textes, ce qui implique une interpretation de la loi
fondamentale».^(١)

هذه هي أهم الحلول التي أخذ بها المشرع في الأنظمة المختلفة للتغلب على
مشكلة كيفية تنظيم حق الأفراد في رفع النزاع أمام المحكمة الدستورية
المتخصصة، في ظل نظام مركزية الرقابة على دستورية القوانين.

ويجب التنبيه ونحن في هذا الصدد إلى الأمور الآتية :

- ١ - أن بعض هذه الحلول تحرم الأفراد من اللجوء إلى المحكمة الدستورية كما
هو الحال في تشيكوسلوفاكيا والنمسا. وهذا أمر جائز ما دام الحرمان لا
يصطدم بنص دستوري يكفل للأفراد الحق في الطعن أمام المحكمة بعدم
دستورية التشريع. وعلى الرغم من ذلك فإن الواقع العملي قد فتح للأفراد
باب الطعن غير المباشر في الدستورية أمام المحكمة الدستورية.
- ٢ - وبعضها - كما هو الحال في إيطاليا - ورد في قانون عادي بناء على تفويض من
المشرع الدستوري، وينطوي على تقييد لحق الأفراد في الطعن أمام

CF. Jean claude BEGUIN: op. cit. P.92.

(١)

وانظر في الفقه العربي: رسالة الدكتور أحمد كمال أبو المجد السالفة الذكر ص ٥٨٤، ٥٨٥.

وانظر كذلك: رسالة الدكتور علي الباز، منوع عنها أعلاه ص ٥٥٤.

المحكمة الدستورية، باشرطه جدية الدفع المقدم منهم إلى محكمة الموضوع^(١). وهذا أمر جائز ما دام أن الدستور لم يتضمن أي إشارة إلى ضرورة كفالة القانون لحق الأفراد في اللجوء إلى المحكمة الدستورية المختصة^(٢).

٣ - أما البعض الآخر من هذه الحلول، فينطوي على مساس بمبدأ المركزية في الرقابة من ناحية، وعلى تضيق لحق الأفراد في اللجوء إلى المحكمة الدستورية المختصة من ناحية أخرى، وذلك بالزامه محكمة الموضوع التي يثار أمامها الدفع بعدم الدستورية بعدم إحالة الدفع إلى المحكمة الدستورية إلا بعد التحقق من جدية الدفع، ومن أن القانون المطعون بدستورته مخالف للدستور، وأن تيين في أسباب قرارها بالإحالة أوجه تلك المخالفة. وهذا بدوره أمر جائز ما دام أن هذا الحل قد ورد به نص في صلب الدستور.

٤ - ويترتب على ذلك وجوب أخذ الحيطة والحذر من تبني أي من هذه الحلول في ظل دستور - كالدستور الكويتي - أخذ بنظام المركزية في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح ونص على ضرورة كفالة القانون الذي سيصدر بإنشاء المحكمة الدستورية لحق الأفراد في الطعن لديها في دستورية القوانين واللوائح. وعلى الأخص تبني الحل الألماني الذي ينطوي على تضيق لحق الأفراد في اللجوء إلى المحكمة الدستورية من ناحية، وعلى تقليص لمبدأ مركزية الرقابة من ناحية أخرى. وهو ما لا يجوز الأخذ به إلا

(١) تنص المادة الأولى من القانون الإيطالي الصادر في ٩ فبراير سنة ١٩٤٨ على ما يلي :
«La question de légitimité constitutionnelle d'une loi ou d'un acte ayant force de loi de la République, relevée d'office ou soulevée par une des parties au cours d'un procès et non retenue par le juge comme manifestation non fondée, est remise a la cour constitutionnelle pour être décidée.»

(٢) لم يتضمن الدستور الإيطالي الصادر في ٢٧ ديسمبر عام ١٩٤٧ أي إشارة إلى ضرورة كفالة القانون لحق الأفراد في اللجوء إلى المحكمة الدستورية أنظر نصوص هذا الدستور منشورة في مجموعة ديفيرجي للدساتير واللوائح السياسية، أنظر على الأخص المواد من ١٣٤ - ١٣٧ من الدستور.

DUVERGER : Constitutions et Documents Politiques: thémis Paris 1968, pp. 391-414 .

بنص دستوري من درجة النص الذي ضمن كفالة حق الأفراد في الطعن لدى المحكمة الدستورية، وقرر نظام المركزية في الرقابة. وهذا هو ما فعله المشرع الدستوري في ألمانيا^(٢).

وكنا نود لو أن الدستور الكويتي قد تضمن نصاً من هذا القبيل، يجعل حق الأفراد في الطعن بعدم الدستورية بطريق غير مباشر بواسطة الدفع الفرعي أمام محكمة الموضوع، ويتبنى الحل الإيطالي الذي يتضمن في اعتقادنا أوفق الحلول لهذه المشكلة، إذ اكتفى بقيام الشك لدى قاضي الموضوع في دستورية القانون كشرط لإحالة النزاع إلى المحكمة الدستورية. فيكون بذلك قد وازن بين حماية المحكمة الدستورية من مظنة اغراقها بسيل من الطعون وحق الأفراد بالطعن بعدم دستورية التشريع.

غير أن هذا الدستور قد جاء متبنياً نظام المركزية في الرقابة، وناصباً على ضرورة كفالة القانون لحق الأفراد في اللجوء إلى المحكمة الدستورية، وخلوا تماماً من كل إشارة إلى إمكانية تنظيم هذا الحق عن طريق الدفع الفرعي بعدم الدستورية. وهذا هو ما يدفعنا إلى الاعتقاد بأن المشرع الدستوري في الكويت، قد اتجهت إرادته إلى تقرير حق الأفراد في الطعن لدى المحكمة الدستورية مباشرة بطريق الدعوى الأصلية. وبأنه لا مكان في ظل هذا الدستور لطريقة الدفع الفرعي... وعلى ذلك فإنه إذا ما دفع أمام هيئة من الهيئات التي تمارس الوظيفة القضائية في الدولة بعدم دستورية تشريع من التشريعات، تعين عليها وقف الدعوى وإحالة النزاع حول دستورية التشريع إلى المحكمة الدستورية المختصة بذلك، لتبت فيه بحكم ذي حجية عامة يرتب أثره في مواجهة الكافة، ويجسم الإشكال الدستوري تماماً، ويظهر المجال القانوني من الإشكالات. وهذا ما يتفق ونظام المركزية في الرقابة الذي أخذ به الدستور الكويتي. كما أنه هو الذي انصرفت إليه إرادة المشرع الدستوري.

(٢) المادة ١٠٠ من الدستور الألماني لسنة ١٩٤٩، المادة ٩٧ من التعديل التاسع عشر للدستور الألماني الصادر عام ١٩٦٩. أنظر: Jean Claude Béguin المرجع السابق ص ٩٢، ١٠٥ وما بعدها.

خامساً : حكم المحكمة وجزاء عدم الدستورية

إن هناك ارتباطاً كبيراً بين طريقة تنظيم الرقابة على دستورية التشريع والجزاء الذي تقرره الهيئة القضائية على عدم الدستورية :

ففي ظل التنظيم اللامركزي للرقابة يكون الجزاء المقرر لعدم الدستورية هو الإمتناع عن تطبيق التشريع المطعون عليه بعدم الدستورية، في الخصومة الموضوعية المعروضة على المحكمة.

أما في ظل نظام المركزية في الرقابة، فإن إنشاء جهة قضائية خاصة تنفرد بالنظر في دستورية القوانين، يسمح عادة بتقرير البطلان كجزاء عام لمخالفة الدستور.

وقد سبق لنا وأن بينا بأن الدستور الكويتي قد أخذ بنظام مركزية الرقابة على دستورية القوانين واللوائح. وأن الهيئة التي أشار إليها الدستور سوف تكون مختصة دون غيرها بالقيام بتلك الرقابة.

ونشير ونحن في هذا الصدد إلى أنه يستفاد من نص الدستور كذلك، أن الرقابة التي تمارسها تلك الجهة القضائية الخاصة، هي رقابة الغاء لاحقة تمارس بطريق الدعوى الأصلية. وهي طريقة هجومية وخطيرة، لأنها تمارس تجاه تشريع مكتمل صدر فعلاً وتؤدي إلى الغائه بأثر رجعي من يوم صدوره، مما يستوجب تسوية آثاره بالنسبة للماضي. وهذا هو ما عبرت عنه المادة ١٧٣ من الدستور بقولها : «وفي حالة تقرير الجهة المذكورة عدم دستورية قانون أو لائحة يعتبر كأن لم يكن».

وعلى ذلك لا يتصور إعادة عرض التشريع الذي قضى بعدم دستوريته أمام المحكمة الدستورية. فحكمها في هذا الصدد يؤدي إلى تصفية النزاع حول الدستورية مرة واحدة وبصفة نهائية. لأنه ذو حجية عامة في مواجهة مختلف السلطات والهيئات والأفراد وتلتزم به مستقبلاً سائر المحاكم في الكويت^(١).

(١) وفي تقديرنا أنه أمام صريح نص المادة ١٧٣ من دستور الكويت باعتبار القانون المخالف للدستور كان لم يكن، لا يجوز الأخذ في الكويت بما ذهب إليه المحكمة العليا الأميركية، من تقييد لقاعدة =

هذه هي الخطوط العريضة والمبادئ العامة التي وضعها الدستور بصدد تنظيم الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، والتي يتعين على المشرع العادي أن يراعيها ويسير على مقتضاها عند تنظيمه هذه الرقابة.

وبذلك ننتهي من دراستنا للتنظيم الدستوري للرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية في الكويت وننتقل الآن إلى دراسة تنظيم هذه الرقابة وفقا للقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ بشأن إنشاء المحكمة الدستورية والتشريعات المكملة له.

الفرع الثاني

وضع الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية وفقا
للقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ والتشريعات المكملة له^(١)

تمهيد وتقسيم :

جاء الدستور الكويتي كما رأينا مقرا الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، ومنظما لهذه الرقابة تنظيما موجزا في مادته ١٧٣ وتعليق المذكرة التفسيرية عليها، ودعا المشرع العادي إلى إصدار قانون يتولى إنشاء الجهة القضائية المختصة بهذه الرقابة ويبين صلاحياتها وإجراءات العمل التي تتبعها. غير أن المشرع قد تراخى في وضع المادة ١٧٣ من الدستور موضع التنفيذ لأمد طويل، ولم تتحقق استجابته لحكم الدستور إلا بعد فوات عدة سنوات. ذلك أنه على الرغم من أن الدستور قد عمل به منذ تاريخ ١٩٦٣/١/٢٩ فلم يصدر قانون إنشاء المحكمة الدستورية إلا بتاريخ ١٩٧٣/٦/٩ ولم يعمل به إلا بتاريخ ١٩٧٣/١٠/٢٤.

= الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية بمراجعة الوجود الفعلي للقانون قبل الحكم بعدم دستوريته، فنص المادة ١٧٣ من الدستور لا يجعل أي مجال أمام المحكمة الدستورية للأخذ بذلك التقييد.

(١) أنظر دراستنا عن «الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية في الكويت»، مرجع منوه عنه أعلاه ص ٣٦ وما بعدها.

ولقد ترتب على تراخي المشرع في إصدار هذا القانون اللازم لوضع نص المادة ١٧٣ من الدستور موضع التنفيذ، أن ثارت مسألة معرفة ما إذا كان للمحاكم العادية في الكويت أثناء تلك الفترة، أن تراقب دستورية القوانين واللوائح بطريق الدفع الفرعي . . Par Voie d'exemption، فتمتنع عن تطبيق لائحة أو قانون طعن أمامها أثناء نظرها لقضية معينة بعدم دستوريته وانتهت قناعتها إلى أنه مخالف للدستور.

وعلى الرغم من أن رأي غالبية الفقهاء الذين عاجلوا هذا الموضوع قد اتجه إلى أنه في غيبة التنظيم الذي نص عليه الدستور فإن الرقابة على دستورية القوانين واللوائح يمكن أن تمارس بواسطة المحاكم العادية على اختلاف أنواعها^(١)، فلقد رفض القضاء الكويتي أن يعترف لنفسه أثناء تلك الفترة بهذا الحق . حيث طعن أمام الدائرة التجارية الأولى لمحكمة الاستئناف العليا بعدم دستورية القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٦٩ الخاص بتحديد أملاك الدولة خارج خط التنظيم العام، وطلب منها الامتناع عن تطبيقه لمخالفته للدستور، فصدر حكمها في ١٦ مارس ١٩٧١ مقررًا عدم حقها بممارسة هذه الرقابة^(٢).

وهكذا يتضح لنا أن مبدأ سمو الدستور قد تعطلت أهم ضماناته، لمدة تربو على عشر سنوات، وذلك لامتناع المشرع العادي عن إصدار الأحكام الضرورية لوضع نص المادة ١٧٣ المقرر للرقابة على دستورية القوانين واللوائح موضع التنفيذ من ناحية، وعدم اعتراف القضاء لنفسه بحق ممارسة تلك الرقابة عن طريق الامتناع من ناحية أخرى، على الرغم من الفائدة العظيمة التي تتحقق بذلك الاعتراف والحجج القانونية التي تسنده^(٣).

(١) أنظر بحثنا عن «التنظيم الدستوري للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الكويت ومحاولات وضعه موضع التنفيذ»، مجلة الحقوق التي تصدرها كلية الحقوق في جامعة الكويت، السنة العاشرة. العدد الثاني ص ٣٠ من البحث المذكور.

(٢) أنظر في حيثيات هذا الحكم، بحثنا عن «التنظيم الدستوري للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الكويت...» المرجع السابق، ص ٣١ هامش رقم ٢٦.

(٣) أنظر عرضاً لتلك الحجج القانونية في نفس المرجع ص ٣٢ هامش رقم ٢٨، والهامش في الصفحة ٣٣ و ٣٤.

وفي مواجهة هذا الوضع باتت الحاجة ملحة لإنشاء الجهة القضائية التي أشارت إليها المادة ١٧٣ من الدستور بصيغة أمرة. ودفعت الرغبة في إنشاء تلك الجهة ببعض أعضاء مجلس الأمة الكويتي إلى تقديم مشروع بقانون إنشاء المحكمة الدستورية، وذلك بتاريخ ٢٩ مايو سنة ١٩٧١. وعندئذ أعدت الحكومة مشروعاً مضاداً تقدمت به إلى مجلس الأمة بتاريخ ١٦ إبريل سنة ١٩٧٢^(١)، وبعد ذلك صدر قانون المحكمة الدستورية رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣، ونشر بالجريدة الرسمية في ٢٤/٦/١٩٧٣، وعمل به في ٢٤/١٠/١٩٧٣. وهو القانون الذي أنشأ لأول مرة في تاريخ الكويت محكمة دستورية يناط بها دون غيرها الرقابة على دستورية القوانين واللوائح. وهذا القانون الذي جاء استجابة لحكم المادة ١٧٣ من الدستور قد تبني معظم الأحكام التي وردت بمشروع الحكومة.

وباستعراض نصوص ذلك القانون، والمرسوم (رقم ١) الصادر بتاريخ ٦ مايو سنة ١٩٧٤ بشأن لائحة المحكمة الدستورية^(٢)، يتضح لنا أن المشرع قد بين كيفية تشكيلها، وطريقة انعقادها، وحدد اختصاصاتها، وطرق الطعن بعدم الدستورية وأصحاب الحق في إثارتها أمام المحكمة، ونص على القواعد الخاصة بإجراءات التقاضي أمامها ونظام سير العمل فيها، ثم أوضح أثر الحكم الصادر منها على القانون أو اللائحة.

ونعرض في خمسة بنود لهذه الأمور على التوالي:

أولاً: تشكيل المحكمة الدستورية وكيفية انعقادها

أ) تشكيل المحكمة:

أخذ الاقتراح الذي تقدم به بعض أعضاء مجلس الأمة بالاتجاه الذي يتفق مع نص المادة ١٧٣ من الدستور وتعليق المذكرة التفسيرية عليها، فلم يقصر

(١) أنظر دراسة مقارنة لهذين المشروعين، نفس المرجع ص ٣٥، وما بعدها.

(٢) نشر هذا المرسوم في مجلة القضاء والقانون التي تصدر عن وزارة العدل الكويتية، السنة السادسة (العددان الأول والثاني) سنة ١٩٧٥، ص ١٥٥ وما بعدها.

تشكيل المحكمة الدستورية على العناصر القضائية وحدها، كما لم يستبعد مجلس الأمة من الاشتراك في اجراءات تشكيل المحكمة. فنص في مادته الثانية على أن «تؤلف المحكمة الدستورية بمرسوم على النحو التالي : ثلاثة مستشارين يختارهم مجلس القضاء بالاقتراع السري ويجوز أن يكون اختيارهم بطريق الندب ويكون أقدمهم رئيسا للمحكمة، واثنين من رجال القانون أو الفقه الاسلامي من الكويتيين الجامعيين يختارهم مجلس الوزراء، واثنين من أعضاء مجلس الأمة السابقين ذوي المؤهلات العالية يختارهم مجلس الأمة، ورئيس قسم القانون العام بجامعة الكويت بحكم منصبه...».

وعلى خلاف ذلك سار مشروع الحكومة في اتجاه آخر يقصر تشكيل المحكمة الدستورية على القضاة دون سواهم^(١).

ولقد تبني المشرع هذا الاتجاه الأخير فقصر تشكيل المحكمة على العناصر القضائية من الكويتيين دون سواهم. واستبعد مجلس الأمة كلياً من الاشتراك في إجراءات تشكيل المحكمة الدستورية، فنص في المادة الثانية من قانون إنشاء المحكمة على أن :

«تؤلف المحكمة الدستورية من خمسة مستشارين يختارهم مجلس القضاء بالاقتراع السري، كما يختار عضوين احتياطيين ويشترط أن يكونا من الكويتيين ويصدر بتعيينهم مرسوم.

وإذا خلا محل أي عضو من الأعضاء الأصليين أو الاحتياطيين اختار مجلس القضاء بالاقتراع السري من محل محله ويكون تعيينهم بمرسوم».

ونظراً لندرة القضايا المتوقعة عرضها على هذه المحكمة نصت المادة الثانية من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ على أن أعضاء المحكمة الدستورية سيقومون بعملهم بها إلى جانب عملهم الأصلي في المحكمة الملحقين بها (محكمة التمييز أو محكمة الاستئناف العليا).

(١) لدراسة مقارنة بين هذين المشروعين. أنظر بحثنا عن «التنظيم الدستوري للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الكويت ومحاولات وضعه موضع التنفيذ» منشور في مجلة الحقوق السنة العاشرة العدد الثاني.

ولم ينص قانون إنشاء المحكمة على ضمانات لأعضائها. ولا يعني ذلك انتفاء بعض الضمانات لهم، وإنما يرجع ذلك إلى أن المشرع قد اكتفى بالضمانات التي يتمتع بها هؤلاء بصفتهم قضاة في محكمة التمييز ومحكمة الاستئناف العليا^(١).

وقبل أن يباشر أعضاء المحكمة وظيفتهم يتعين عليهم أن يؤدوا أمام الأمير وبحضور وزير العدل اليمين الآتي نصها :

« أقسم بالله العظيم أن أحترم الدستور، وأحافظ على دستورية القوانين واللوائح وأؤدي أعمالي بالتجرد والأمانة والصدق».

(ب) إنعقاد المحكمة :

لا تنعقد المحكمة الدستورية، إلا عند اللزوم، وذلك بناء على دعوة للانعقاد يوجهها رئيسها لأعضائها يخطرهم فيها بتاريخ الاجتماع ومكانه، قبل الموعد المحدد له بأسبوع على الأقل، وذلك بكتاب يرفق به جدول الأعمال وما يتعلق به من وثائق. ولا يكون انعقاد المحكمة صحيحاً إلا بحضور جميع أعضائها وتصدر الأحكام بأغلبية آراء الحاضرين (المادة ٣ من القانون والمادة ٢٧ من لائحة المحكمة الدستورية). هذا وقد نصت المادة الثانية من قانون إنشاء

(١) ونشير في هذا الصدد إلى أن هذه الضمانات قاصرة. فعلى سبيل المثال، فيما يتعلق بحماية القاضي من الخصوم، نجد أن المشرع الكويتي لم ينظم قواعد خاصة لمسئولية القاضي نحو الخصوم تحميه من عتبه: فهو من ناحية لم يحدد حالات مسئولية القاضي المدنية، وهو من ناحية أخرى لم ينظم خصومه خاصة لتقرير هذه المسئولية. وترتب على هذا النقص الرجوع إلى القواعد العامة بهذا الخصوص. فيسأل القاضي مدنيا عن خطئه شأنه في هذا شأن غيره من الموظفين دون تحديد لمسئوليته بحالات معينة. كما أن هذه المسئولية تقرر في دعوى تعويض عادية تخضع للإجراءات العادية للخصومة تطبيقاً للقواعد العامة. ولا شك أن في هذا نقصاً في التشريع الكويتي يجب تداركه وثغرة خطيرة يجب سدها، لكي تكتمل لمبدأ استقلال القضاة مقوماته كضمانة من ضمانات حقوق الإنسان. أنظر في ذلك: بحثنا عن «ضمانات حقوق الإنسان في الكويت بين النظرية والتطبيق». مقدم إلى ندوة حقوق الإنسان التي نظمتها جامعة الزقازيق بدعوة من منظمة اليونسكو والتي أقيمت في القاهرة من ١٤ إلى ١٦ ديسمبر عام ١٩٧٨، ص ٥ وما بعدها. وأنظر كذلك الدكتور فتحي والي: قانون القضاء الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٧، ص ٩٩.

المحكمة الدستورية على قيام أعضاء المحكمة الدستورية بعملهم فيها إلى جانب عملهم الأصلي بدائرة التمييز أو محكمة الاستئناف العليا. وقد قيل أن الدافع إلى تقرير مثل هذا الحكم هو الشعور بقلّة الطعون والقضايا التي ستثار أمام هذه المحكمة بحيث لزم تمأشحي أن يكون جهازها متفرغاً، وما يترتب على ذلك من أن يكون غير ذي عمل وفي بطالة مقنعة لفترة من الوقت قد تقصر وقد تطول، وفي ذلك كله اقتصاد في الإنفاق والأجهزة والموظفين^(١).

ثانياً : اختصاصات المحكمة الدستورية

يتضح من مراجعة أحكام القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة الدستورية، أن هذه المحكمة تتعدد وتنوع اختصاصاتها على النحو التالي^(٢) :

أ) تفسير النصوص الدستورية :

وهذا الاختصاص وإن لم تنص عليه المادة ١٧٣ من الدستور صراحة فهو مستفاد من مضمون هذه المادة وتعليق المذكرة التفسيرية عليها كما سبق وأن بيناه. وفضلاً عن ذلك فإنه اختصاص مقرر لها بطبيعة الحال باعتباره نتيجة طبيعية لاختصاصها دون غيرها بنظر دعوى الدستورية.

لذلك نصت المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية صراحة على هذا الاختصاص بقولها :

«نشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية...». هذا وقد سبق لنا القول بأن المحكمة الدستورية وهي تقوم بهذا التفسير تكون مقيدة بالتفسير الوارد في المذكرة التفسيرية للدستور في شأن بعض موادها، ذلك أن هذه المذكرة تختلف عن باقي المذكرات التفسيرية التي ترافق مشروعات القوانين، بأن لها قيمتها كتفسير رسمي ملزم لجميع السلطات والهيئات في الدولة ومن بينها المحكمة الدستورية.

(١) المذكرة التفسيرية للقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ .

(٢) أنظر في هذا الموضوع مذاكرتنا عن «ميكانيكية العلاقة بين السلطات في النظام السياسي الكويتي، على الآلة الكتابة لطلبة كلية الحقوق بجامعة الكويت ص ٥٥ وما بعدها .

ب) مراقبة السلطة التشريعية عن طريق الرقابة على دستورية القوانين :
بالنسبة للقوانين لا تثور إلا مشكلة دستورتها أي مدى مطابقتها
للدستور. وحسب نص المادة ١٧٣ من الدستور لا يباشر الرقابة على دستورية
القوانين سوى الجهة القضائية الخاصة المنوه عنها في صلب تلك المادة وهو ما سبق
لنا وأن بيّناه.

ولقد سار قانون إنشاء المحكمة الدستورية في هذا الاتجاه فقرر في مادته
الأولى أن هذه المحكمة تختص دون غيرها في المنازعات المتعلقة بدستورية
القوانين.

ج) الرقابة على أعمال الإدارة عن طريق رقابة دستورية اللوائح
ومشروعيتها :

سبق لنا وأن بيّنا أنه وفقاً لنص المادة ١٧٣ من الدستور تأخذ الرقابة على
دستورية اللائحة أي مخالفة اللائحة، لنص دستوري قائم أو الخروج على روحه
ومقتضاه، حكم الرقابة على دستورية القوانين فتكون من اختصاص المحكمة
الدستورية دون سواها. أما رقابة مشروعيتها، أي مدى مطابقتها لقانون قائم،
أو لقاعدة تنظيمية صدرت بأداة أعلى منها، فتخرج من اختصاص المحكمة
الدستورية، وتكون من اختصاص إحدى الهيئات القضائية المشار إليها في
المادتين ١٦٩، ١٧١ من الدستور (الغرفة أو المحكمة الخاصة مادة ١٦٩، أو
مجلس الدولة المادة ١٧١ من الدستور).

ولقد سار قانون إنشاء المحكمة الدستورية في هذا الاتجاه عندما قصر
اختصاص هذه المحكمة على مراقبة دستورية اللوائح دون شرعيتها (مادة ١)،
غير أن المشرع قد عاد ونص في المادة ٦ من القانون المذكور على اختصاص
المحكمة الدستورية بالرقابة على مشروعية اللائحة أيضاً. حيث قضت هذه المادة
بأنه «إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية قانون أو مرسوم بقانون أو
لائحة أو عدم شرعية لائحة من اللوائح الإدارية لمخالفتها لقانون نافذ، وجب
على السلطات المختصة أن تبادر إلى اتخاذ ما يلزم من تدابير لتصحيح هذه
المخالفات، وتسوية آثارها بالنسبة للماضي».

وواضح ما بين هذين النصين من تناقض، سوف نعود لمناقشته عندما نعرض في الفرع الثالث من هذا المطلب لتقديرنا لوضع الرقابة كما نظمها قانون إنشاء المحكمة الدستورية.

(د) اختصاص المحكمة الدستورية بالفصل في الطعون الانتخابية الخاصة بمجلس الأمة :

إستجابة للرخصة التي قررتها له المادة ٩٥ من الدستور التي تقول : « ويجوز بقانون أن يعهد بهذا الاختصاص (أي الفصل في صحة انتخاب أعضاء مجلس الأمة) إلى جهة قضائية»، وتقديرا لعنصر الملاءمة أضاف المشرع إلى الإختصاصات الأصلية التي قامت المحكمة من أجلها والمنصوص عليها في المادة ١٧٣ من الدستور اختصاصاً آخر. فنص في المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية على أن هذه المحكمة «تختص دون غيرها في النظر بالطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم»^(١). وأشار في المادة الخامسة من القانون المذكور إلى أن تقدم تلك الطعون إلى المحكمة مباشرة أو بطريق مجلس الأمة وفقا للاجراءات المقررة لديه في هذا الشأن^(٢).

-
- (١) النص على صحة العضوية بعد النص على الطعون الانتخابية يجعل الاختصاص يشمل صحة عضوية الوزراء وهم أعضاء بالمجلس بحكم وظائفهم .
- (٢) نشير في هذا الصدد إلى أن اختصاص البرلمانات بالفصل في الطعون الانتخابية قد أثار انتقادات الفقه في البلاد التي أخذت بهذا النظام، مما دفع المشرع في تلك البلاد إلى العدول عنه، كما هو الحال في فرنسا منذ العمل بدستور ١٩٥٨، وفي بريطانيا منذ عام ١٨٦٨. وفي بلاد أخرى نجد أن المشرع قد أشرك القضاء في مهمة النظر في الطعون الانتخابية كما هو الحال في مصر وفقا لدستور سنة ١٩٦٤، ودستور سنة ١٩٧١ الذي عهد في مادته ٩٣ إلى محكمة النقض بمهمة القيام بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى مجلس الشعب. ولقد أحسن المشرع الكويتي صنعا بالنص على أن المحكمة الدستورية هي المختصة بالنظر في الطعون الخاصة بمجلس الأمة، لأنه قد أضفى بذلك على الانتخابات البرلمانية مزيدا من ضمانات سلامتها فأصبحت أكثر بعدا عن مظنة ما قد يشوبها من عيوب من جانب المرشحين أو الناخبين أو من جانب السلطة نفسها. قرب من ذلك : الدكتور عثمان خليل عثمان، منوه عنه أعلاه ص ١٦٥. وهذا وكان المشروع المقدم من الأعضاء قد ألحق بالطعون الانتخابية الخاصة بمجلس الأمة الطعون الانتخابية الخاصة بالمجلس البلدي، غير أن مجلس الأمة لم يوافق على هذه الفكرة ورأى أن يبقى هذه الطعون من اختصاص لجنة من مستشاري محكمة الاستئناف العليا .

ثالثا : طرق الطعن بعدم الدستورية وأصحاب الحق في إثارته أمام المحكمة

تنص المادة الرابعة من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ على ما يلي :

«ترفع المنازعات إلى المحكمة الدستورية بإحدى الطريقتين الآتيتين :

أ - بطلب من مجلس الأمة أو من مجلس الوزراء .

ب - إذارات إحدى المحاكم أثناء نظر قضية من القضايا سواء من تلقاء نفسها أو بناء على دفع جدى تقدم به أحد أطراف الدعوى، أن الفصل في الدعوى يتوقف على الفصل في دستورية قانون أو مرسوم بقانون أو لائحة، توقف نظر القضية وتحيل الأمر إلى المحكمة الدستورية للفصل فيه .

ويجوز لذوي الشأن الطعن في الحكم الصادر بعدم جدية الدفع، وذلك لدى لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية في خلال شهر من صدور الحكم المذكور. وتفصل اللجنة المذكورة في هذا الطعن على وجه الاستعجال».

ومن ذلك استفاد عدة أمور :

فأولا - مؤدى النص في فقرته الأخيرة على حق ذوي الشأن في الطعن لدى لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية في الحكم الصادر من محكمة الموضوع بعدم جدية الدفع المقدم أمامها بعدم دستورية القانون أو اللائحة، هو ضرورة إنشاء لجنة لفحص الطعون بالمحكمة الدستورية . وقد تم ذلك باصدار لائحة المحكمة المذكورة التي نصت في مادتها الثامنة على أن «تشكل لجنة فحص الطعون برئاسة رئيس المحكمة وعضوية أقدم مستشارين بالمحكمة ويتبع أمامها الاجراءات المقررة أمام المحكمة الدستورية».

ثانيا - استفاد من هذا النص أن الطعن بعدم الدستورية أمام المحكمة يكون بإحدى الطرق التالية :

أ (طريق الدعوى الأصلية المبتدأة :

وترفع مباشرة أمام المحكمة الدستورية دون أن تكون مسبقة بدفع في دعوى منظورة أمام إحدى المحاكم .

ب) طريق الدفع الفرعي بعدم الدستورية : Par Voie d'exception

وصورتها أن يطعن الأفراد أمام محكمة الموضوع بعدم دستورية القانون أو اللائحة المراد تطبيقها في قضية هم أطراف فيها، فإن اقتنعت المحكمة بجديّة الدفع أوقفت النظر في القضية المنظورة أمامها، وبأشرت هي اختصاصها في تحريك الرقابة الدستورية، وذلك بإحالة الطعن بعدم الدستورية إلى المحكمة الدستورية للفصل فيه. وإذا لم تقتنع محكمة الموضوع بجديّة الدفع وقررت رفضه فإن رفضها لا يكون نهائياً وإنما يحقّ لمقدم الدفع أن يطعن على حكمها أمام لجنة فحص الطعون في المحكمة الدستورية. وهذه اللجنة إما أن تؤيد حكم محكمة الموضوع بعدم جديّة الدفع وقرارها يكون نهائياً، وإما أن تقضيّ بإلغاء حكم محكمة الموضوع وبجديّة الدفع وتحيل القضية إلى المحكمة الدستورية. ونشير ونحن في هذا الصدد إلى أنه أمام عمومية نص المادة الرابعة من قانون إنشاء المحكمة الدستورية فإنه يتعين اعتبار دفع الأفراد بعدم الدستورية من الدفوع التي يجوز إبدائها في أية حال تكون عليها الدعوى. ذلك أن هذا النص لا يتضمن أي تحديد لدرجات المحاكم التي تستطيع أن تقرر إحالة ما يثار أمامها من دفوع بعدم الدستورية إلى المحكمة الدستورية، وإنما ورد النص عاماً مطلقاً، ومن ثم يتعين على أي محكمة أياً كانت درجتها إيقاف الفصل في الدعوى إذا ما قررت جديّة الدفع بعدم الدستورية حتى تفصل المحكمة الدستورية في الدفع.

ج) طريق الإحالة من إحدى المحاكم لموضوع فحص الدستورية من تلقاء نفسها :

بالإضافة إلى حق الأفراد في الدفع بعدم دستورية قانون معين أو لائحة، أعطى المشرع للقاضي العادي أو الإداري الذي ينظر الدعوى الأصلية الحق في إحالة موضوع فحص الدستورية إلى المحكمة الدستورية من تلقاء نفسه لمعرفة الحكم بالنسبة للقانون أو اللائحة التي ستطبق على النزاع. وظاهر وجه الشبه الكبير بين هذه الطريقة وطريقة الدعوى الأصلية. غير أنها يختلفان من حيث أن طريق الإحالة يستلزم وجود نزاع منظور أمام محكمة الموضوع^(١). فهذه الطريق

(١) وقد دفع هذا الشبه الكبير بين الطريقتين ببعض إلى اعتبار طريق الإحالة صورة من صور طريق الدعوى الأصلية. أنظر الدكتور عادل الطبطبائي، منوه عنه أعلاه، ص ١٦٢ وما بعدها.

تشبه الدعوى الأصلية من حيث أنها لا تجعل إثارة موضوع الدستورية متوقف على دفع بعدم الدستورية يتقدم به أحد الأفراد أمام محكمة الموضوع وتبتعد عنها لتقترب من طريقة الدفع الفرعي من حيث أنها تستلزم وجود قضية منظورة أمام محكمة الموضوع كشرط لاتخاذ قرار الإحالة.

ثالثاً : كما يستفاد أيضا من نص المادة الرابعة من قانون إنشاء المحكمة الدستورية أن أصحاب الحق في إثارة موضوع فحص الدستورية هم :

- ١ - الحكومة (مجلس الوزراء) : وقد كفل القانون لها الحق في الطعن لدى المحكمة الدستورية ابتداء وعلى نحو مباشر وأصيل وذلك (في البند «أ» من المادة ٤). الذي أعطى هذا الحق لمجلس الوزراء.
- ٢ - مجلس الأمة : وقد كفل القانون له الحق في الطعن، عن طريق الدعوى الأصلية المبتدأة وذلك في البند «أ» من المادة ٤^(١).
- ٣ - المحاكم عن طريق قرار إحالة إلى المحكمة الدستورية على التفصيل الذي سبق وان بيناه.
- ٤ - الأفراد (أو ذوو الشأن) الذين نظم حقهم في الطعن (البند «ب» من المادة الرابعة) حاصرا إياه في طريق «الدفع الفرعي» لدى إحدى المحاكم ذات الاختصاص الموضوعي بقضية من القضايا.

رابعا : الإجراءات أمام المحكمة الدستورية :

نصت المادة الثامنة من قانون إنشاء المحكمة الدستورية على أن تضع المحكمة لائحة تتضمن القواعد الخاصة بإجراءات التقاضي أمامها وبنظام سير العمل فيها وتنفيذ أحكامها، وعلى أن تطبق في كل ما لم يرد في شأنه نص خاص

(١) ونشير في هذا الصدد إلى أن مجلس الأمة يباشر هذا الحق بطلب يودع قلم كتاب المحكمة الدستورية .

وهذا الطلب قد يأخذ صورة طلب تفسير نص دستوري من حيث تقبله أو عدم تقبله لنص قانون أو لائحة مشکوك في دستوريته، كما يمكن أن يأخذ صورة طعن بعدم دستورية قانون ما أو لائحة من اللوائح. وهذا الطلب يقتضي صدور قراره من مجلس الأمة نفسه وبالأغلبية المقررة لاصدار القرارات، وليس من رئيسه مثلا أو من لجنة من لجانه .

في تلك اللائحة الأحكام المقررة لدى دائرة التمييز، وذلك فيما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون أو مع طبيعة العمل في المحكمة الدستورية.

وقد صدرت لائحة المحكمة الدستورية بالمرسوم رقم (١) بتاريخ ٦ مايو سنة ١٩٧٤، ونصت على أن «يرفع الطعن في الأحكام التي تصدرها المحاكم بعدم جدية الدفع... بصحيفة تعلن للخصوم طبقاً للأوضاع المقررة في قانون المرافعات»^(١).

ويستفاد من هذه النصوص أن المشرع الكويتي قد ضمن قانون المحكمة الدستورية ولائحتها، قواعد محددة للإجراءات التي يعمل بها أمام المحكمة الدستورية وأحال فيها عداها إلى قانون المرافعات بصورة عامة والأحكام المقررة أمام دائرة التمييز على وجه الخصوص. وبناء على ذلك يتعين على المحكمة الدستورية تطبيق قواعد الإجراءات الواردة في قانون انشائها وفي لائحتها. وأن تطبق فيما عداها القواعد المقررة لدى دائرة التمييز وتلك المقررة في قانون المرافعات بصفة عامة فيما يتعلق بإعلان صحيفة الدعوى للخصوم. بشرط ألا تتعارض تلك القواعد مع قانون إنشاء المحكمة الدستورية أو مع طبيعة الأوضاع أمامها والعمل فيها. بحيث إذا تعارض نص منها مع نص من نصوص قانون المحكمة أو طبيعة الأوضاع أمامها أو روح العمل فيها فإنه لا يطبق.

ولدراسة إجراءات العمل أمام المحكمة الدستورية يتعين علينا أن نعرض أولاً لإجراءات تقديم الطلبات والطعون، ثم لإجراءات نظر الطلبات والطعون والفصل فيها.

أ) إجراءات تقديم الطلبات والطعون :

ونعرض هنا لطلبات تفسير النصوص الدستورية، ونعرض بعد ذلك لطلبات الفصل في المنازعات الدستورية المقدمة من مجلس الأمة أو مجلس الوزراء، ثم للمنازعات المتعلقة بالدستورية المحالة من المحاكم، ونعرض بعد ذلك لإجراءات الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم بعدم جدية الدفع بعدم

(١) المادة ٧ من لائحة المحكمة الدستورية.

الدستورية، وأخيراً لإجراءات رفع الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة وبصحة عضويتهم.

١ - طلبات تفسير النصوص الدستورية :

تقضي المادة الأولى من المرسوم (رقم ١) باصدار لائحة المحكمة التفسيرية الصادر بتاريخ ٦ مايو سنة ١٩٧٤، بوجوب أن يتضمن الطلب المقدم من مجلس الأمة أو من مجلس الوزراء بشأن تفسير نص من نصوص الدستور، النص المراد تفسيره والمبررات التي تستدعي التفسير. والجهة التي يقدم إليها الطلب هي قلم كتاب المحكمة الدستورية الذي عليه أن يقيده يوم وروده في السجل المعد لذلك. وأن يقوم بعرضه على رئيس المحكمة ليحدد تاريخ الاجتماع الذي ينظر فيه الطلب ومكانه. ويخطر مقدم طلب التفسير بذلك بكتاب مسجل قبل تاريخ ذلك الاجتماع بأسبوع على الأقل^(١).

٢ - طلبات الفصل في المنازعات الدستورية المقدمة من مجلس الأمة أو مجلس الوزراء :

ترفع منازعات الفصل في دستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح المقدمة من مجلس الأمة أو من مجلس الوزراء بطلب يودع قلم كتاب المحكمة. ويجب أن يتضمن هذا الطلب بيان موضوعه، وأسبابه، والنص محل الطلب وأوجه مخالفته للدستور^(٢). وعلى قلم كتاب المحكمة أن يقيده الطلب يوم وروده في السجل المعد لذلك، وأن يخطر ذوي الشأن بصورة منه بكتاب مسجل، ويكون لكل منهم أن يودع مذكرة بوجهة نظره مشفوعة بالمستندات التي يرى تقديمها، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره^(٣). وبعد إنقضاء هذا الميعاد يعرض قلم الكتاب الأوراق على رئيس المحكمة الذي يحدد تاريخ الاجتماع الذي تنظر فيه المنازعة، ويتعين على قلم الكتاب إخطار ذوي الشأن بذلك

(١) المادة ٢ من لائحة المحكمة الدستورية .

(٢) المادة الثالثة من لائحة المحكمة الدستورية .

(٣) الفقرة الأولى من المادة الرابعة من لائحة المحكمة الدستورية .

- (૧) ૧૯૫૨-૫૩ માટે ૫૦ કરોડ રૂપિયા
- (૨) ૧૯૫૩-૫૪ માટે ૫૦ કરોડ રૂપિયા
- (૩) ૧૯૫૪-૫૫ માટે ૫૦ કરોડ રૂપિયા
- (૪) ૧૯૫૫-૫૬ માટે ૫૦ કરોડ રૂપિયા
- (૫) ૧૯૫૬-૫૭ માટે ૫૦ કરોડ રૂપિયા
- (૬) ૧૯૫૭-૫૮ માટે ૫૦ કરોડ રૂપિયા

૧૯૫૨-૫૩ માટે ૫૦ કરોડ રૂપિયા અને ૧૯૫૩-૫૪ માટે ૫૦ કરોડ રૂપિયા

૧૯૫૪-૫૫ માટે ૫૦ કરોડ રૂપિયા અને ૧૯૫૫-૫૬ માટે ૫૦ કરોડ રૂપિયા

૧૯૫૬-૫૭ માટે ૫૦ કરોડ રૂપિયા

૧૯૫૮-૫૯ માટે ૫૦ કરોડ રૂપિયા અને ૧૯૫૯-૬૦ માટે ૫૦ કરોડ રૂપિયા

૧૯૬૦-૬૧ માટે ૫૦ કરોડ રૂપિયા

૧૯૬૨-૬૩ માટે ૫૦ કરોડ રૂપિયા અને ૧૯૬૩-૬૪ માટે ૫૦ કરોડ રૂપિયા

الدستورية أمر الفصل في قانون أو مرسوم بقانون أو لائحة من اللوائح ويعتبر من يتمسك بعدم الدستورية أنه مقدم الدفع^(١).

٤ - الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم بعدم جدية الدفع بعدم الدستورية :

يجوز لذوي الشأن الطعن بالأحكام التي تصدرها المحاكم بعدم جدية الدفع الذي يقدمه أحد أطراف النزاع بشأن دستورية قانون أو مرسوم بقانون أو لائحة وذلك لدى لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية في خلال شهر من صدور الحكم بعدم جدية الدفع^(٢). ويرفع الطعن بصحيفة تعلن للخصوم طبقاً للأوضاع المقررة في قانون المرافعات^(٣).

ولقد تطلبت اللائحة أموراً معينة كي تعد صحيفة الدعوى صحيحة شكلاً. فأوجب أن يوقع عليها محام وأن تشتمل علاوة على البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم، على بيان موضوع الطعن وأسبابه، والنص محل الدفع وأوجه مخالفته للدستور، كما تطلبت أن يرفق بها صورة رسمية من الحكم بعدم جدية الدفع^(٤).

ويتعين على قلم كتاب المحكمة عند تسلمه الصحيفة أن يقيدتها في السجل المعد لذلك. ويجوز للمطعون ضده أن يودع قلم الكتاب مذكرة بدفاعه مؤيدة بالمستندات التي يرى تقديمها، وذلك خلال أسبوع من تاريخ اعلانه بصحيفة الطعن^(٥). وبعد انقضاء الميعاد المذكور يعرض قلم كتاب المحكمة الطعن على رئيسها الذي يحدد تاريخ انعقاد لجنة فحص الطعون ومكانه، ويتعين على قلم كتاب المحكمة القيام بإخطار الخصوم بذلك بكتاب مسجل قبل تاريخ الاجتماع بثلاثة أيام على الأقل^(٦).

(١) المادة ٦ من اللائحة .

(٢) الفقرة الأخيرة من المادة الرابعة من قانون إنشاء المحكمة الدستورية .

(٣) المادة ٧ من لائحة المحكمة الدستورية .

(٤) الفقرة الأولى من المادة السابعة من لائحة المحكمة الدستورية .

(٥) الفقرة ٢ من المادة ٧ من اللائحة .

(٦) الفقرة ٣ الأخيرة من المادة ٧ من اللائحة .

وإذا قضت اللجنة بالغاء حكم محكمة الموضوع بعدم جدية الدفع أحالت الطعن بعدم الدستورية إلى المحكمة الدستورية، وحددت للخصوم تاريخاً للاجتماع الذي يحضرون فيه أمام المحكمة ومكانه. ويقوم قلم الكتاب بإخطار الخصوم وذوي الشأن بذلك بكتاب مسجل قبل تاريخ الاجتماع بأسبوع على الأقل، كما يقوم بقيد الأوراق في السجل المعد لذلك^(١)، وتعتبر الحكومة من ذوي الشأن^(٢).

٥ - إجراءات رفع الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم:

يرفع الطعن الخاص بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم بطلب يقدم إلى قلم كتاب المحكمة الدستورية أو إلى الأمانة العامة لمجلس الأمة وذلك خلال خمسة عشر يوماً من إعلان نتيجة الانتخاب. ويجب التصديق على التوقيع فيه لدى مختار المنطقة أو لدى الأمانة العامة لمجلس الأمة أو لدى قلم كتاب المحكمة خلال الميعاد المذكور. كما يجب أن يشتمل الطلب على بيان أسباب الطعن، وأن يشفع بالمستندات المؤيدة له.

وعلى الأمانة العامة لمجلس الأمة أن تقوم بالتأشير على الطلب المقدم إليها بتاريخ تقديمه وتحيله إلى المحكمة الدستورية^(٣).

ويقوم قلم كتاب المحكمة الدستورية بقيد الطعن يوم وروده إليه في السجل الخاص بذلك القيد، وعليه أن يرسل صورة منه إلى العضو المطعون في صحة عضويته بكتاب مسجل. ولهذا العضو أن يطلع على المستندات المقدمة من الطاعن وأن يبدي أوجه دفاعه كتابة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره بالطعن. وبعد انتهاء هذا الميعاد يقوم قلم الكتاب بعرض الطعن على رئيس المحكمة الدستورية ليحدد تاريخ اجتماع المحكمة ومكانه. ويخطر قلم الكتاب

(١) الفقرة ٢ من المادة ٨ من لائحة المحكمة الدستورية.

(٢) المادة ٢٥ من اللائحة المذكورة.

(٣) المادة التاسعة من اللائحة.

أطراف الطعن بذلك الاجتماع، بكتاب مسجل قبل تاريخه بسبعة أيام على الأقل^(١).

هذا ونشير في النهاية إلى ما نصت عليه المادة ٢٨ من لائحة المحكمة أنه «يجوز لرئيس المحكمة في أحوال الاستعجال أن يصدر أمراً غير قابل للطعن بتقصير المواعيد المتعلقة بإيداع المذكرات ويعلن الأمر إلى ذوي الشأن خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ صدوره. ويسري الميعاد المقصر من تاريخ إعلانه».

ب) إجراءات نظر الطلب أو الطعن أمام المحكمة^(٢):

يتضح مما سبق أن لائحة المحكمة الدستورية قد أعطت لقلم كتاب المحكمة سلطة واسعة أريد بها أن يرفع عن عاتق المحكمة عبء تهيئة الدعوى للمرافعة والنظر فيها. فجعلت قلم الكتاب هو الجهة التي تتولى قيد الطلبات والطعون، والاتصال بالجهات ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً لتهيئة الدعوى من بيانات وأوراق، والقيام بإخطار الخصوم وذوي الشأن بتاريخ الاجتماع المحدد للنظر في المنازعة.

والأصل أن تنظر المحكمة المنازعات والطعون في جلسة علنية، والاستثناء هو أن تكون الجلسة سرية إذا كان ذلك ضرورياً مراعاة للمصلحة العامة أو النظام والآداب العامة^(٣).

وللمحكمة أن تجرى ما تراه من تحقيق في المنازعة المعروضة عليها أو تندب لذلك أحد أعضائها ولها طلب أي بيانات أو أوراق من الحكومة أو أية جهة أخرى للاطلاع عليها^(٤)، كما أن لها أن تكلف النيابة العامة أن تبدي رأيها إذا كان الطلب أو الطعن متعلقاً بالفصل في دستورية قانون أو مرسوم بقانون أو لائحة

(١) المادة العاشرة من اللائحة .

(٢) ونشير إلى أن لائحة المحكمة قد تضمنت بعض القواعد الخاصة بالفصل في الطلبات والطعون سنشير إليها عند الكلام عن حكم المحكمة وآثاره . كما تضمنت اللائحة بعض القواعد المتعلقة بإجراءات تنفيذ الأحكام والقرارات .

(٣) الفقرة الأولى من المادة ١١ من اللائحة .

(٤) المادة ١٤ من لائحة المحكمة .

جزائية، ويجب على النيابة العامة إبداء رأيا بمذكرة خلال الميعاد الذي تحدده المحكمة^(١).

وتحكم المحكمة في المنازعة أو الطعن بغير مرافعة شفوية إلا إذا رأت المحكمة ضرورة تلك المرافعة، فلها عند ذلك سماع أطراف النزاع وذوي الشأن ومحاميهم، ولها أن تطلب مذكرات في الميعاد الذي تحدده لأطراف النزاع^(٢).

ونظراً لقيام نظام اجراءات التقاضي أمام المحكمة الدستورية على أساس مبدأ المرافعات المكتوبة في مواعيد محددة يستطيع ذوو الشأن أن يقدموا خلالها مذكراتهم وما يرون تقديمه من مستندات، فقد استبعد المشرع فكرة الحكم الغيابي وقرر عدم جواز وصف حكم المحكمة بأنه حضوري أو غيابي^(٣). كما نص في المادة ١٣ من لائحة المحكمة على أن المحكمة تنظر في المنازعة أو الطعن حتى ولو لم يحضر الخصوم أمامها، وذلك بعد أن تتحقق من صحة إعلانهم بتاريخ اجتماع المحكمة ومكانه.

ولما كانت المحكمة الدستورية هي أعلى جهة قضائية في الدولة، وكانت قراراتها وأحكامها نهائية وغير قابلة للطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن، فلقد أعطت لائحتها لها الحق في الفصل في جميع المسائل الفرعية^(٤).

كما تقضي المحكمة في مصروفات الدعوى عند إصدار الحكم بما في ذلك مقابل أتعاب المحاماة على الخصم المحكوم عليه، وإذا تعدد المحكوم عليهم جاز الحكم بقسمة المصروفات بينهم بالتساوي أو بنسبة مصلحة كل منهم في المنازعة على حسب ما تقدره المحكمة^(٥). وإذا تعذر أن تقدر مصروفات الدعوى في الحكم، قدرها رئيس المحكمة أو من يقوم مقامه بأمر غير قابل للطعن فيه، على عريضة يقدمها المحكوم له^(٦).

(١) المادة ١٥ من لائحة المحكمة .

(٢) الفقرة الأخيرة من المادة ١١ من اللائحة .

(٣) المادة ١٧ من اللائحة .

(٤) المادة ١٢ من اللائحة .

(٥) المادة ٢١ من اللائحة .

(٦) المادة ٢٢ من اللائحة .

خامسا : حكم المحكمة وآثاره

لأهمية حكم المحكمة الدستورية وخطورته نصت المادة الثالثة من قانون إنشاء المحكمة على أن انعقاد المحكمة لا يكون صحيحاً إلا بحضور جميع أعضائها وتصدر الأحكام بأغلبية آرائهم. وحيث أن عدد أعضاء المحكمة خمسة فلا يتصور وجود حالة تساوي الآراء. كما تطلبت أن يكون الحكم مسبباً تسبباً مفصلاً مع أرفاق رأي الأقلية أو آرائها وما تستند إليه من أسباب. كما تطلبت الفقرة الثالثة من المادة نفسها نشر الأحكام ومرفقاتها في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من صدورها.

ويصدر الحكم باسم الأمير في جلسة علنية حتى ولو نظرت المنازعة أو الطعن في جلسة سرية^(١).

وتتحدث المادة ١٧٣ من الدستور عن الأثر المترتب على حكم المحكمة فتقول : «وفي حالة تقرير الجهة المذكورة عدم دستورية قانون أو لائحة يعتبر كأن لم يكن».

وتقضي المادة الأولى من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ بأن «يكون حكم المحكمة الدستورية ملزماً للكافة ولسائر المحاكم». وتنص المادة السادسة من القانون المذكور على أنه «إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية قانون أو مرسوم بقانون أو لائحة أو عدم شرعية لائحة من اللوائح الإدارية لمخالفتها لقانون نافذ، وجب على السلطات المختصة أن تبادر إلى إتخاذ ما يلزم من تدابير لتصحيح هذه المخالفات، وتسوية آثارها بالنسبة للماضي».

ويستفاد من هذه النصوص أن سلطة المحكمة تتضمن الحكم بإلغاء القانون أو اللائحة متى ما ثبت لها عدم دستوريته. وأن حكمها ببطالان التشريع وبإلغائه لمخالفته للدستور له أثر رجعي، بمعنى أنه يكشف عن بطالان القانون منذ ولادته، فيعتبر كأن لم يكن من تاريخ صدوره لا من يوم صدور الحكم، وتبطل

(١) المادة ١٦ من لائحة المحكمة الدستورية.

جميع الآثار المترتبة عليه منذ ذلك التاريخ . وعلى ذلك فلا يتصور إعادة عرض التشريع الذي قضي بعدم دستوريته أمام المحكمة مرة ثانية . فحكمها يؤدي إلى قطع دابر النزاع حول دستورية التشريع (قانون أو لائحة) وتصفيته مرة واحدة وبصفة نهائية ، لأنه حكم ذو حجية عامة Erga Omnes في مواجهة مختلف السلطات والهيئات والأفراد وتلتزم به مستقبلا جميع المحاكم الكويتية .

الفرع الثالث

تقديرنا للوضع الحالي للرقابة كما نظمها القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣

إن إنشاء محكمة دستورية يعتبر من حيث المبدأ كسبا يستحق التقدير والاشادة والترحيب ، غير أنه من المأسوف عليه أن المشرع الكويتي لم يحالفه التوفيق عند تنظيمه لرقابة المحكمة الدستورية ، فجاءت نصوص قانون إنشاء المحكمة الدستورية رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ على نحو كبير من النقص والاضطراب وعدم المطابقة لأحكام الدستور . وهي أمور نوضحها بإبدائنا الملاحظات التالية^(١).

أولا : من حيث تشكيل المحكمة الدستورية

تولت المادة الثانية من قانون إنشاء المحكمة أمر تشكيلها ، ولنا على ماذهب إليه المشرع في هذا الصدد الملاحظات الآتية :

أ (سبق وأن بينا عند مناقشتنا للتنظيم الدستوري للرقابة على دستورية القوانين أن نية المشرع الدستوري قد اتجهت إلى أن لا يقتصر تكوين الجهة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح على القضاة دون غيرهم .

(١) نكتفي هنا بمناقشة موجزة لهذا الموضوع نبين فيها الخطوط العريضة لهذه المسألة ، ذك أن مناقشته مع التعمق تخرج عن الأهداف التي يرمي هذا القسم إلى تحقيقها ، ومكانها هو القسم الثالث من هذه الدراسة والذي خصصناه لدراسة النظام في واقعه العملي . ولنا نقاشة أعمق انظر بحثنا لنا بعنوان «الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية في الكويت» ، (دراسة تحليلية نقدية مقارنة) . اصدار مجلة الحقوق - كلية الحقوق - جامعة الكويت ، الطبعة الأولى سنة ١٩٨٦ . ص ٥٦ وما بعدها .

۱۷۵۱

۱۷۵۱ (۱)

۱۷۵۱ (۱)

۱۷۵۱ (۱)

۱۷۵۱ (۱)

۱۷۵۱ (۱)

۱۷۵۱ (۱)

۱۷۵۱ (۱)

۱۷۵۱ (۱)

۱۷۵۱ (۱)

۱۷۵۱ (۱)

۱۷۵۱ (۱)

الدستورية رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣، قد ألغى بحدود تعارضه مع أحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢، الذي أجرى تعديلا هاما على القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء الدائرة الإدارية وذلك بتوسيع نطاق اختصاص تلك الدائرة بحيث يشمل اختصاصها دون غيرها بنظر دعاوى الالغاء والتعويض عن القرارات الادارية النهائية، عدا القرارات الصادرة في شأن مسائل الجنسية واقامة وابعاد غير الكويتيين، وتراخيص اصدار الصحف والمجلات ودور العبادة. وقد نصت المادة ١٦ من ذلك القانون على أن «يلغى كل نص يتعارض مع أحكام هذا القانون».

ثالثا : من حيث طرق الطعن وأصحاب الحق في إثارته أمام المحكمة

جاءت نصوص قانون إنشاء المحكمة الدستورية التي نظمت هذا الموضوع على قدر كبير من التناقض والاضطراب اللذين نوضحهما بابداءنا للملاحظات الآتية :

أ) الاخلال بمبدأ المركزية في الرقابة :

سبق لنا وأن بينا بأنه يستفاد من نص المادة ١٧٣ من الدستور وتعليق المذكرة التفسيرية عليها أن المشرع الدستوري قد انجبه الى الأخذ بمبدأ المركزية في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح. وأن هذا الاتجاه يستفاد على وجه الخصوص مما ورد في المذكرة التفسيرية للدستور في تبريرها إنشاء المحكمة الدستورية بقولها «أثر الدستور أن يعهد بمراقبة دستورية القوانين (واللوائح) الى محكمة يراعى في تشكيلها واجراءاتها طبيعة هذه المهمة الكبيرة، بدلا من أن يترك ذلك لاجتهاد كل محكمة على حدة، مما قد تتعارض معه الآراء في تفسير النصوص الدستورية أو يعرض القوانين واللوائح للشجب دون دراسة لمختلف وجهات النظر والاعتبارات».

وبالرجوع إلى قانون إنشاء المحكمة الدستورية نجد أن مادته الرابعة، قد أعطت المحكمة العادية التي تنظر موضوع الدعوى الأصلية، سلطة تقدير جدية الدفع الذي يقدم لديها بعدم دستورية قانون أو لائحة، بل وتمكنها من رفض إحالة البحث أمام المحكمة الدستورية، بمقولة أن الدفع غير جدي لكون

التشريع (قانون أو لائحة) دستوريا، حسب تقديرها، بالقدر الذي يجعلها تقرر أن الطعن في دستوريته خال من الجدية.

ولا يخفى أن إعطاء محكمة الموضوع هذه السلطة، إنما يتضمن قدرا من البحث والفصل في دستورية التشريع، وهذا القدر من الفصل في الدستورية إنما يتضمن في الحقيقة إخلالا بمبدأ المركزية في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح الذي هدف الدستور الى الأخذ به^(١).

(١) أنظر بحثنا عن السلطة اللائحية للإدارة، منوه عنه أعلاه ص ١٠٣، ١٠٤. وانظر في مثل هذا الاتجاه الدكتور رمزي الشاعر، منوه عنه أعلاه ص ٥٧٤. ولكي نبين إلى أي مدى تصل إليه سلطة المحكمة العادية في البحث في دستورية التشريع والفصل بها وكيف أنها تورد حكما مسيبا عن الجدية يدخلها في واقع الأمر في صميم الدستورية التي يفترض أنها للمحكمة الدستورية وحدها دون سواها، نورد ما جاء في حكم محكمة الاستئناف العليا بالكويت في تاريخ ١٩٧٥/١/٢٣ - في التظلم رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٥ - تجاري، حيث تقول في أسباب رفضها للدفع المقدم لديها بالطعن بعدم الدستورية: «وحيث أن المادة ٣٦ من الدستور نصت على أن حرية الرأي والبحث العلمي مكفولة، ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه بالقول أو الكتابة أو غيرها وذلك وفقا للشروط والأوضاع التي يبينها القانون». كما نصت المادة ٣٧ منه على أن حرية الصحافة والطباعة والنشر مكفولة وفقا للشروط والأوضاع التي يبينها القانون. «أي أن الدستور وان كان قد كفل حرية الصحافة والرأي إلا أنه قد فوّض المشرع العادي في تنظيم هذه الحرية ووضع الضوابط والتفصيلات، ببيان الشروط والأوضاع التي يراها تحقيقا للمصلحة العامة بل وللمصلحة العليا للدولة التي ينشدها والتي تملئها هذه المصلحة، وقد نظم القانون رقم ٣ لسنة ١٩٦١ باصدار قانون المطبوعات والنشر هذه الحرية واجاز في المادة ٣٢ منه لدائرة المطبوعات والنشر وقف صدور الجريدة إذا نشرت ما يعتبر نشره جريمة وفقا لأحكام هذا القانون وذلك بعد الحصول على إذن من رئيس محكمة الاستئناف العليا وإلى أن يصدر حكم من القضاء، وليس في هذا النص ثمة تعارض أو مخالفة لما ورد في الدستور بشأن حرية الرأي والصحافة إذ أن تنظيم هذه الحرية على النحو السالف بيانه لا يخرج عن أن يكون طريقا من طرق المنع والوقاية لم يحظرها الدستور كما فعل في بعض الحقوق الأخرى التي نص عليها ولم يترك للقانون العادي مجالا لتحديدها أو وضع ضوابط عليها من ذلك... وقد حرص المشرع في المادة ٣٢ من قانون المطبوعات والنشر على تأمين حق الإدارة في الوقف المؤقت بعيدا عن أي شبهة أو تعسف بالنص على ضرورة الاحتكام إلى القضاء قبل الأمر بوقف الجريدة بالحصول على إذن منه بحيث إذا لم يأذن لم يكن لدائرة المطبوعات أن تباشر هذا الوقف مهما كان تقديرها لما نشر، كما أقت هذا الوقف بصدور حكم من القضاء بشأنه وليس في ذلك مصادرة لأصل الحق أو للقضاء على جوهره بل تنظيم له تحت رقابة القضاء. لما كان ذلك فإن الدفع بعدم دستورية نص المادة ٣٢ سالف البيان لا يقوم على أساس من الجلد، كما أن الدفع بعدم دستورية الفقرة الثالثة من المادة ٣٥ من قانون =

وعلى الرغم من أن إعطاء محكمة الموضوع سلطة البحث في مدى جدية الدفع، ومن ثم سلطة الفصل في الدستورية، قد قيل بأن له حكمته في عدم اغراق المحكمة الدستورية بسبيل من الطعون التي قد يكون الهدف منها مجرد تعطيل الفصل في الدعوى الأصلية ولدد الخصومة، فإنا نرى أنه كان من الأصوب لو أن المشرع قد ألزم محكمة الموضوع، كلما دفع أمامها بعدم دستورية تشريع، أن تحيل الدفع إلى المحكمة الدستورية لتفصل فيه بحكم ملزم لجميع المحاكم والهيئات القضائية. وكان يمكن التغلب على التخوف من إغراق المحكمة الدستورية بدفوع غير جدية بطرق أخرى سنبينها بعد قليل.

ولا شك أن هذا الاتجاه هو الأكثر انسجاماً مع قصد المشرع الدستوري الذي هدف إلى الأخذ بمبدأ المركزية في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح. هذا فضلاً عن أن هذا الاتجاه كان خليقاً بأن يكفل القضاء على عدم الإستقرار في المعاملات القانونية وعلى اشاعة القلق والتضارب في الأحكام، وأن يحقق الوحدة في تفسير وتطبيق الأحكام الدستورية، وبث الإنسجام في الصرح التشريعي في الدولة^(١).

(ب) إهدار حق الأفراد في الطعن لدى المحكمة الدستورية :

أكدت المادة ١٧٣ من الدستور حق الأفراد (أو ذوي الشأن) في الطعن لدى المحكمة الدستورية (الجهة القضائية) في دستورية القوانين واللوائح. واشترطت أن يكفل لهم القانون هذا الحق.

= المطبوعات والنشر وإن كان لا يقوم بدوره على أساس من الجد لما سلف بيانه فإنه أيضاً غير متج في النزاع الذي يدور أساساً حول المادة ٣٢، ولا صلة له بالفقرة الثالثة من المادة ٣٥. وحيث أنه لما تقدم يتعين الحكم بعدم قبول الدفع بعدم دستورية المادة ٣٤ والفقرة الثالثة من المادة ٣٥ من القانون رقم ٣ / ١٩٦١ باصدار قانون المطبوعات والنشر والمعدل بالقانون رقم ٩ / ١٩٧٢. هذا الحكم منشور في مجلة القضاء والقانون التي تصدرها وزارة العدل في الكويت، السنة الخامسة .. العدد الثاني ص ١٢٥ - ١٢٩ أما عن مدى تدخل لجنة فحص الطعون في البحث في دستورية التشريع والفصل فيها فانظر على سبيل المثال حكمها رقم ٢ / ١٩٨٢ (دستوري) منشور في الجريدة الرسمية الكويت اليوم العدد ١٤٢٤، السنة ٢٨، ص ١١ - ١٦.

(١) أنظر بحثنا عن السلطة اللائحية للإدارة، منوه عنه أعلاه ص ١٠٣، ١٠٤. وأنظر في مثل هذا الاتجاه، الدكتور رمزي الشاعر منوه عنه أعلاه، ص ٥٧٤.

وجاء قانون إنشاء المحكمة الدستورية كافلا حق الحكومة ومجلس الأمة في الطعن بدستورية القوانين واللوائح ابتداء وعلى نحو مباشر وأصيل كما سبق القول.

أما الأفراد (أو ذوي الشأن)، فقد نظم حقهم بالطعن البند «ب» من المادة الرابعة، حاصرا إياه في طريق الدفع الفرعي لدى إحدى المحاكم العادية ذات الاختصاص الموضوعي بقضية من القضايا وذلك على التفصيل الذي سبق وأن بيّناه.

فهل يتفق هذا الأسلوب مع ما اشترطته المادة ١٧٣ من الدستور في كفالة حق الأفراد (أو ذوي الشأن) في الطعن لدى المحكمة الدستورية؟

يجيب البعض على هذا التساؤل بالإيجاب، بحجة أن الدفع ليس إلا دعوى فرعية، وأنه طعن مصيره الإحالة إلى المحكمة الدستورية، خصوصا وأن تقدير المحكمة العادية لجدية الطعن غير متروك لها وحدها وبصفة نهائية، وإنما أعطى الفرد حق الطعن مباشرة في الحكم الصادر بعدم الجدية لدى لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية وبذلك يكون حق الأفراد مكفولا، ويكون الوصول إلى المحكمة الدستورية بناء على دفع فرعي لدى محكمة الموضوع إنما هو شرط لممارسة هذا الحق، وقد ارتأه المشرع لتنظيم هذه الممارسة حتى لا يحصل اسراف في الطعون وفي وضع القوانين موضع الجدل وللد الخصومة. كما أن الأفراد في استطاعتهم اصطناع خصومة موضوعية أمام المحاكم العادية بقصد تحريك الرقابة الدستورية، ومن ثم يمكن القول بأن اشتراط الدفع الفرعي لتحريك الرقابة الدستورية لا يمثل في الواقع قيلاً ذا بال على حق الأفراد في الوصول إلى المحكمة الدستورية^(١).

ولا شك في تقديرنا أن هذا الرأي قد جانبه الصواب وينطوي على كثير من المغالطات ومردود عليه بالآتي :

١ - نشير بادئ ذي بدء أنه لا يجوز الاستدلال بأن المشرع لم يترك لقاضي الموضوع الكلمة النهائية في تقدير جدية الدفع. ذلك أنه وإن كان صحيحا

(١) الدكتور عثمان خليل عثمان، الرقابة على دستورية القوانين، منه عنه أعلاه، ص ١٦٨ :

حرمان الأفراد من طريق الدعوى الأصلية، بالتخوف من إغراق المحكمة الدستورية بسبيل من الطعون الغير جدية.

٤ - ثم إن منح الأفراد الحق في الطعن مباشرة أمام المحكمة الدستورية المختصة، ليس بالحدث الجديد في علم الدستور أو في واقع تطبيق الدول المختلفة لنظام مركزية الرقابة على الدستورية. فلقد سبق لنا وأن رأينا أن هنالك عدة دول لم تكثف بالاعتراف للمواطنين بالحق في الطعن مباشرة أمام المحكمة الدستورية بعدم دستورية التشريع فحسب، بل ويسرت عليهم أيضا ممارسته بإعفاء الطعون بعدم الدستورية من الرسوم القضائية كما هو الحال في سويسرا^(١)، بل أن المشرع الأسباني قد ذهب في ذلك التيسير إلى حد اعطاء الأفراد الحق في الطعن أمام محكمة الضمانات الدستورية، دون أن يشترط مصلحة خاصة للطاعن. وهو ما دفع بالبعض إلى إطلاق تسمية «الدعوى الشعبية للمحافظة على الدستور» على دعوى فحص الدستورية في هذا البلد^(٢).

والمشرع الكويتي إذ لم يذهب إلى ما ذهبت اليه تلك الدول في هذا المضمار، وكان يخشى من أن يؤدي الاعتراف للأفراد بحق اللجوء الى الدعوى الأصلية إلى إغراق المحكمة الدستورية بسبيل من الدفوع غير الجدية، فانه كان يمكن له أن يتغلب على هذه الخشية والتخوف بطرق أخرى : كتطلب أن تكون للطاعن مصلحة مباشرة في إلغاء التشريع، وتطلب ميعاد معين منذ صدوره للطعن فيه بهذا الطريق المباشر، وأن يقدم الطعن بواسطة محام مقبول للمرافعة أمام المحكمة الدستورية، وأن يفرض على الطاعن إيداع خزانة وزارة العدل مبلغا من المال، وذلك على سبيل الكفالة كضمانة لجدية الطعن، تحكم المحكمة بمصادرته في حالة حكمها بعدم قبول الطعن أو رفضه، إذا ما تبين لها أنه ظاهر الفساد والكيد ومقصود منه اللدد في الخصومة. . . وما إلى ذلك من الطرق التي أدت إلى التغلب على ذلك التخوف في عدة دول^(٣). أما الذهاب إلى حد قصر

(١) أنظر ما سبق ص ٦٥٧ من هذه الدراسة هامش (رقم ١).

(٢) أنظر ما سبق ص ٦٥٧ من هذه الدراسة، هامش (رقم ٢).

(٣) ومن هذه الدول الجمهورية العربية الليبية، أنظر ما سبق ص ٦٥٧ هامش (رقم ٣). وأنظر

دراستنا حول ميكانيكية العلاقة بين السلطات، منه عنها أعلاه، ص ٥٨.

الدعوى الأصلية على كل من مجلس الأمة ومجلس الوزراء وحرمان الأفراد من حق اللجوء إليها واعطائهم فقط حق الدفع الفرعي لدى محكمة الموضوع والطعن بحكمها بعدم جدية الدفع أمام لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية، فإن فيه تضييقاً لحق الأفراد في الطعن لدى هذه المحكمة لا يتفق والمعنى المستفاد من نص المادة ١٧٣ من الدستور وتعليق المذكرة التفسيرية عليها^(١). بل أن هذا الحق قد أصبح منتقضا من أطرافه بحيث لا يحقق الغاية التي قصد إليها الدستور^(٢). ذلك أن القانون لم يعط للأفراد الحق في الطعن بالحكم الصادر بعدم جدية الدفع أمام المحكمة الدستورية مباشرة، بل جعل الكلمة النهائية في جدية الدفع للجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية والتي لا يوجد معقب على ما تنتهي إليه من قرار كما سبق القول. وكان خليقا بالمشرع العادي - احتراماً لنص الدستور وروحه - أن يجعل الكلمة النهائية في مسألة الدستورية للمحكمة الدستورية التي تنظر في المسألة بتشكيلها القانوني الكامل باعتبارها صاحبة ولاية أصلية فيما أسند إليها من مسائل، فلم يكن ثمة داع لأن ينشأ بها دائرة لفحص الطعون لا يستقيم وجودها إلا مع نظام قائم على طعون في أحكام يراد تصفيتيها بحجب البعض منها في مرحلة سابقة على العرض على المحكمة. وليس هذا هو الشأن في خصوص المحكمة الدستورية التي تفصل في مسائل الدستورية باعتبارها صاحب ولاية أصلية لا بصفتها محكمة طعن.

غير أن المشرع لم يراع ذلك وجعل الكلمة النهائية... في جدية الدفع للجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية دون معقب على ما تنتهي إليه من قرار.

ومن الواضح أن لجنة فحص الطعون (وتألف من ثلاثة مستشارين) ليست هي هيئة المحكمة ذاتها (وتألف من خمسة مستشارين). فكأن القانون قد أعطى الأفراد الحق في اللجوء إلى مبنى المحكمة وليس إلى المحكمة الدستورية

(١) تنص المادة ١٧٣ من الدستور على أن يكفل القانون حق الحكومة وذوي الشأن في الطعن لدى تلك الجهة في دستورية القوانين واللوائح.

(٢) بحثنا عن السلطة اللاتجعية للإدارة، منوهة أعلاه، ص ١٠٣. وانظر كذلك دراستنا حول الرقابة القضائية، أمام المحكمة الدستورية في الكويت، منوهة عنها أعلاه ص ٧٦ وما بعدها، أنظر على وجه الخصوص ص ٧٩ من تلك الدراسة.

نفسها. وكأنه قد جعل الكلمة النهائية في الفصل بالدستورية رهنا برأي اثنين من مستشاري لجنة فحص الطعون وهو النصاب المتطلب لاتخاذ هذه اللجنة لقراراتها التي لا معقب عليها^(١). وفي ذلك ما فيه من مخالفة للدستور. فإذا كان الدستور قد جعل ولاية الفصل في المنازعات الدستورية من اختصاص المحكمة الدستورية كوحدة لا تتجزأ، صح القول أن الدستور لا يميز شطر المحكمة الدستورية إلى شطرين أو أكثر فيصبح كل منهم يعمل كأنه محكمة منفصلة عن الأخرى. ومن ثم يكون الدستور قد قطع السبيل إلى قيام أي دائرة أو شعبة أو لجنة متفرعة عن المحكمة الدستورية وتفصل فصلا نهائيا في مسألة دستورية التشريع - كما هو الحال بالنسبة للجنة فحص الطعون - دون أن يكون للمحكمة الدستورية نفسها حق التعقيب عليها^(٢).

وإذا كانت المادة ١٧٣ من الدستور تقول في غير ليس ولا غموض أن يكفل القانون حق ذوي الشأن من الأفراد في الطعن أمام المحكمة الدستورية ولم تقل أمام إحدى دوائرها أو لجانها أو ثلاثة من قضاتها.

وإذا كانت المادة ١٧٣ من الدستور قد خصت المحكمة الدستورية بالقيام بمهمة الرقابة على دستورية القوانين دون سواها وكانت لجنة فحص الطعون ليست المحكمة الدستورية المكونة من قضاتها الخمسة.

وإذا كان هذا ما يقضي به الدستور وكانت هذه هي نصوصه، فإنه لا يمكن القول ولا يمكن أن يتصور - في نطاق احترام الدستور - أن تتخلى المحكمة الدستورية عن مسؤوليتها في بعض هذه المسائل أو أن تتنحى عن ولايتها فيها إلى بعض نفر من قضاتها يجلسون في دائرة أو شعبة أو لجنة تسمى بلجنة فحص

(١) نفس المرجع .

(٢) وتصدر لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية أحكاما حقيقية في مسألة الدستورية، وتقوم برقابة حقيقية على دستورية القوانين واللوائح، وتبدو من خلال الأحكام التي أصدرتها، كهيئة متخصصة في البت بدستورية التشريع. أنظر على سبيل المثال حكمها في طلب الطعن رقم ٢ / ١٩٨٢ (دستوري) الذي أصدرته بجلستها المنعقدة بتاريخ ٢٨ / ٦ / ١٩٨٢. منشور في الجريدة الرسمية «الكويت اليوم» العدد رقم ١٤٢٤ السنة الثامنة والعشرون. الصادر في ٤ يوليو سنة ١٩٨٢، ص ١١ - ١٦.

الطعون تبت بتا ضمينا ولكن قاطعا بدستورية القانون عندما تحكم بعدم جدية الدفع.

غير أن المشرع العادي لم يراع ذلك وجعل الكلمة النهائية في جدية الدفع للجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية دون معقب على ما تنتهي إليه من قرار.

وهكذا يجد التشريع أساس دستوريته بين ثنايا ذلك القرار النهائي القاطع بدستوريته، ويجد الأفراد حقهم في الطعن بعدم الدستورية موجودا تحت رحمة جهة أخرى غير المحكمة الدستورية، وهي لجنة فحص الطعون التي لا يوجد معقب على قرارها بعدم الجدية ومن ثم بالدستورية، والتي لها الكلمة الأخيرة والنهائية في وضع حد للنزاع والحيلولة دون وصول الأفراد إلى المحكمة الدستورية^(١). ومن هنا صح القول، أن هذا التنظيم لحق الأفراد ينطوي على التقييد الذي يجعل حق الأفراد في اللجوء إلى المحكمة الدستورية حقا منتقضا من أطرافه بحيث لا يحقق الغاية التي قصدها المشرع الدستوري. وهو ما يجعل قانون إنشاء المحكمة مخالفا للدستور، ومعيبا - إن جاز التعبير - بعيب الإنحراف في استعمال السلطة التشريعية^(٢).

والحق أننا سبق وأن بينا أن اشتراط جدية الدفع بالصورة التي أخذ بها الحل الألماني لا يجوز الأخذ بها في ظل دستور، كالدستور الكويتي، يأخذ بنظام المركزية في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح وينص على ضرورة كفالة قانون إنشاء المحكمة لحق الأفراد في الطعن لديها في دستورية التشريع^(٣). لأن هذا الحل

(١) ومن المفيد أن نشير ونحن في هذا الصدد إلى أنه قد مضى على إنشاء المحكمة الدستورية ما يقارب سبعة عشر عاما، وحتى الآن لم تحكم لجنة فحص الطعون بجدية أي دفع من الدفع.

(٢) أنظر بحثنا عن السلطة اللاتحوية للإدارة في الكويت، منوه عنه أعلاه، ص ١٠٤. وأنظر في موضوع الإنحراف في استعمال السلطة التشريعية بحث قيم للعلامة المصري الدكتور عبدالرزاق السنهوري بعنوان «مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية»، منشور بمجلة مجلس الدولة بجمهورية مصر العربية يناير سنة ١٩٥٢ ص ١٩-١١٦. يراجع ص ٧٩ وما بعدها.

(٣) أنظر ما سبق ص ٦٦٠، ٦٦١ من هذه الدراسة.

ينطوي على تضيق لحق الأفراد في اللجوء إلى المحكمة الدستورية من ناحية، وعلى تقليص لمبدأ مركزية الرقابة الذي أخذ به الدستور من ناحية أخرى. وهو ما لا يجوز الأخذ به إلا بنص دستوري من درجة النص الذي ضمن كفالة حق الأفراد في الطعن لدى المحكمة الدستورية وقرر نظام المركزية في الرقابة. وقانون إنشاء المحكمة الدستورية قد ذهب في هذا الخصوص إلى أبعد بكثير مما يذهب إليه الحل الألماني لهذه المسألة، وهو ما لا يجوز من باب أولى.

وأمام هذا الوضع الخاطيء لا يسعنا إلا دعوة المشرع إلى ضرورة السرعة في تصحيحه وإلى أن يتحقق ذلك، فإننا نهبب بقضائنا العادل، وهو في صدد تقديره لجدية الدفوع التي تثار أمامه بعدم الدستورية، التخفيف من حدة هذا الوضع، وذلك بأن يكتفي بمجرد الشك لديه في دستورية القانون كشرط لإحالة النزاع إلى المحكمة الدستورية فيفسر الشك في صالح عدم الدستورية^(١). ويحدد نطاق شرط جدية الدفع الذي قرره قانون إنشاء المحكمة الدستورية، باستبعاد الدفوع التي تبدو من ظاهرها أنها كيدية ويقصد بها التسويق واللدد بالخصومة، وتلك التي تبدو غير مؤثرة في الدعوى، كأن يكون القانون محل الدفع لا صلة له بالمنازعة المطروحة أمام قاضي الموضوع.

ج - انتفاء الحكمة من قصر طريق الدعوى الأصلية على مجلس الأمة ومجلس الوزراء :

لا شك أن قصر طريق الدعوى الأصلية على مجلس الأمة ومجلس الوزراء وحرمان الأفراد والهيئات العامة المختلفة في الدولة من اللجوء إلى هذا الطريق من طرق الطعن، يهدر الحكمة من النص عليه لأنه يؤدي في الواقع العملي، إلى تعطيل أعمال الرقابة على دستورية القوانين واللوائح بطريق الدعوى الأصلية

(١) وهذا هو ما أخذ به المشرع الإيطالي. أنظر ما سبق، ص ٦٥٨ وما بعدها، ونشير ونحن في هذا الضدد إلى أن ما يجري عليه العمل على الصعيد الواقع في الكويت هو أن قاضي الموضوع يذهب إلى مدى بعيد في تقدير جدية الدفع وفي البحث في دستورية التشريع والفصل بها ويورد حكما مسببا عن الجدية يدخله في واقع الأمر في صميم الرقابة على الدستورية التي يفترض أنها للمحكمة الدستورية دون سواها. أنظر هامش رقم ١ ص ٦٨٥ من هذه الدراسة .

فيصبح النص على هذا الطريق من طرق الطعن عديم الفائدة وتنتفي الحكمة من تقريره^(١).

ذلك أن لكل من مجلس الأمة ومجلس الوزراء - ان توافر لديه حسن النية - وسائله الخاصة لمنع صدور التشريع المخالف للدستور، وإذا قدر وصدر قانون أو لائحة مخالفة للدستور، فإن امكانية كل من هذين الطرفين في أن يلغي أو يعدل التشريع الذي صدر عنه والذي يراه غير دستوري بتشريع آخر، قد تجب استعماله لحقه المقرر في المادة الرابعة من القانون، بالطعن بعدم دستورية التشريع أمام المحكمة الدستورية. ذلك أن الغاء التشريع أو تعديل التشريع بتشريع آخر، هو الطريق الطبيعي لمعالجة عيوب التشريع دون عرض أخطاء السلطة التشريعية أو التنفيذية على القضاء^(٢).

وفوق ذلك كله فإن تمتع الحكومة بأغلبية ساحقة ودائمة في مجلس الأمة، يدفعنا إلى القول، بأن أغلبية التشريعات التي تصدر في الكويت تحقق رغبة وتتفق مع ميول كل من المجلس والحكومة، مما تنتفي معه مصلحتها في الطعن بعدم دستورتها^(٣).

(١) أنظر بحثنا عن السلطة اللائحية في الكويت، منوه عنه أعلاه، ص ١٠٤. وقرب من ذلك الدكتور رمزي الشاعر، المرجع السابق، ص ٥٧٤، فكري أحمد مغاوري، الرقابة على دستورية القوانين في دولة الكويت، بحث جاء في صورة تعليق على حكم محكمة الاستئناف العليا في التظلم رقم ٤٧ / ١٩٧٥ تجاري الذي أصدرته بتاريخ ١/٢٣/١٩٧٥. منشور في مجلة القضاء والقانون التي تصدرها وزارة العدل في الكويت، السنة الخامسة العدد الثاني ص ٢٤.

(٢) ولعل هذا هو ما دفع البعض إلى أن يتوقع أن يطفى أسلوب طلب التفسير الدستوري على أسلوب الطعن بعدم دستورية التشريع في تطبيق البند ١٤ من المادة الرابعة من قانون إنشاء المحكمة الدستورية. أنظر عثمان خليل عثمان المرجع السابق ص ١٦٧.

(٣) أنظر بحثنا عن السلطة اللائحية للإدارة، ص ١٠٤. ونشير إلى أن تمتع الحكومة بأغلبية ساحقة في مجلس الأمة ناتج عن التركيبة الاجتماعية لمجتمع الكويت، وظروف حياته السياسية كفية التنظيم الحزبي وسيادة الشعور بالولاء للقبيلة، كما أنه ناتج عن نص المادة ٨٠ من الدستور التي تجعل الوزراء (الذين يعينهم الأمير من داخل وخارج مجلس الأمة) أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم وعددهم يصل إلى ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة (المادة ٥٦ من الدستور). أنظر مذكراتنا عن ميكانيكية العلاقة بين السلطات منوه عنها أعلاه ص ٣٣. وأنظر كذلك بحثنا عن =

وهذا الذي قلنا به منذ ثلاث عشرة سنة أثبت صدقه وأكده الواقع على صعيد الحياة العملية^(١). فمُنذ العمل بقانون إنشاء المحكمة الدستورية عام ١٩٧٣ وحتى الآن لم يطعن أي من مجلس الأمة أو مجلس الوزراء بدستورية قانون أو لائحة سوى طلب مجلس الأمة من المحكمة الدستورية عام ١٩٨١ الحكم بمدى دستورية المادة ١١٤ من لائحته الداخلية وقد صدر حكم المحكمة بدستورية المادة المذكورة^(٢).

وهكذا نجد أن قصر طريق الدعوى الأصلية على مجلس الأمة ومجلس الوزراء، يفتقر إلى الحكمة من تقريره، وقد أدى إلى تعطيل الرقابة بهذه الوسيلة في الواقع العملي. وكان الأصوب - في تقديرنا - أن يخول حق رفع الدعوى الأصلية بعدم الدستورية إلى الهيئات العامة والمؤسسات المختلفة التي تتمتع بشخصية معنوية في الدولة، مثل جامعة الكويت، وبلدياتها، والهيئة العامة للأسكان، والنقابات المهنية وغيرها بجانب مجلس الأمة ومجلس الوزراء، ليكون لهذا النص فائدة على صعيد الواقع العملي، خصوصاً وأن المشرع قد حرم الأفراد من حق اللجوء إلى المحكمة الدستورية لمجرد مظنة إغراقها بدفوع غير جدية^(٣).

هذا التنظيم الشاذ الذي جاء به قانون إنشاء المحكمة الدستورية أدى إلى أن تكون في حالة بطالة مقنعة، كما أدى إلى عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين واللوائح في الكويت كضمانة أساسية من ضمانات مبدأ سمو الدستور.

= الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، منشور في مجلة الحقوق والشريعة، التي تصدرها كلية الحقوق والشريعة بجامعة الكويت، السنة الخامسة، العدد الرابع، ديسمبر ١٩٨١، ص ٤٢ وما بعدها.

(١) وقد قلنا بهذا الرأي، في مذكراتنا عن ميكانيكية العلاقة بين السلطات عام ١٩٧٣ - ١٩٧٤. أنظر ص ٣٣ من تلك المذكرات.

(٢) وهذا الحكم منشور في الجريدة الرسمية الكويت اليوم العدد ١٣٦٦، السنة ٢٧، ص ٢١، ٢٢، ٢٣ وانظر تعليقنا على هذا الحكم منشور في مجلة الحقوق والشريعة التي تصدرها كلية الحقوق والشريعة في جامعة الكويت، السنة الخامسة العدد ٣، سبتمبر ١٩٨١ ص ٢٩٣ - ٣٢٠.

(٣) قرب من ذلك، الدكتور رمزي الشاعر، المرجع السابق ص ٥٧٥، وانظر فكري أحمد مغاوري، المرجع السابق ص ٢٤.



الفصل الرابع العلاقة بين السلطات

تمهيد وتقسيم :

لم يأخذ الدستور الكويتي بمبدأ الفصل المطلق بين السلطات بل سار في هذا المضمار على نهج النظام البرلماني، وتبنى أصلا من أصوله العامة، وهي قاعدة الفصل المرن بين السلطات مع التعاون فيما بينها .

والحقيقة أن الفصل المطلق بين السلطات في دولة واحدة، أمر متعذر، من ناحية، وبعيد عن المنطق من ناحية ثانية، وهو أمر يصعب تصور وجوده .

والواقع أنه حتى في النظام الرئاسي وهو النظام الذي يقرر الفقهاء أنه يقوم أصلا على أساس الفصل الشديد بين السلطات، حدث من التطور مما أدى من الناحية الواقعية إلى إعطاء كل سلطة وسائل تستطيع أن تؤثر بواسطتها في السلطات الأخرى وتيسر عليها أمر مراقبتها .

وتنص المادة (٥٠) من الدستور الكويتي على أن «يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقا لأحكام الدستور» .

وطبقا لهذا النص فإن العلاقة بين السلطات في الكويت تحكمها ثلاث أفكار أساسية، وهي الأفكار التي تقوم عليها قاعدة الفصل بين السلطات في الأنظمة البرلمانية :

١ - ففي الأساس يفترض التمييز بين وظائف الدولة الثلاث : التشريعية، والتنفيذية، والقضائية. وكل وظيفة من هذه الوظائف موكولة إلى سلطة عامة وتسمى باسمها. فهناك : السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية.

٢ - إلا أن هذه السلطات العامة ليست متخصصة تخصصا تاما ودقيقا في وظيفتها، فهناك ميادين عمل مشتركة تعمل فيها أكثر من سلطة .

٣ - وأخيرا، فإن هذه السلطات ليست مفصولة فصلا تاما عن بعضها، بل أن

هنالك وسائل تأثير متبادل تستطيع بواسطتها كل سلطة من هذه السلطات أن تؤثر في عمل السلطات الأخرى، وأن تراقبها بغية تحقيق فكرة التوازن فيما بينها L'IDÉE D'EQUILIBRE، وأن ترد كل سلطة الأخرى إلى طريق الصواب إن هي حادت عنها. وهذا ما يعبر عنه عادة بتعبير، CHECK AND BALANCE.

وعلى ضوء هذه الأفكار ستكون دراستنا للعلاقة بين هذه السلطات. إلا أن دراستنا سوف تقتصر على الجانب النظري لهذا الموضوع، فلا تتعداه لكي تمتد إلى نواحي التطبيق العملي والواقع الفعلي لتلك العلاقة إلا بالقدر اليسير^(١).

وسينقسم هذا الفصل إلى مبحثين :

١ - نعالج في الأول ميكانيكية العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية.

٢ - وندرس في الثاني علاقة هاتين السلطين بالسلطة القضائية .

المبحث الأول

ميكانيكية العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية

LE MECANISM DE LA RELATION ENTRE LE POUVOIR EXÉCUTIF ET LE POUVOIR LÉGISLATIF

تمهيد وتقسيم :

إن فكرة السلطة التنفيذية تستلزم أن لا يكون لها زمام المبادرة بل يأتي دورها بعد تمام إتخاذ القرارات لكي تقوم بتنفيذها. إلا أن دور الحكومة الحديثة قد تعدى بكثير هذه الفكرة التقليدية .

فهي تقوم بدور كبير وأساسي بهذا الصدد يصفه GEORGE VEDEL بالتعبير الانجليزي LEADERSHIP أي القيادي، ويعبر عنه الفقيه الفرنسي DUVERGER باصطلاح ANIMATEUR أي المولد للنشاط والحث عليه .

(١) سندرس العلاقة بين السلطات في واقعها العملي عندما نعرض لدراسة النظام في واقعه العملي، وذلك في القسم الثالث الذي خصص له الجزء الثاني من هذا المؤلف .

ومها يكن من أمر، فإن الدور الذي تقوم به الحكومة الحديثة، هو تخطيط نشاط الدولة وتحديد أهدافها القومية^(١).

ولكي تقوم الحكومة بهذا الدور على أكمل وجه، فإنها يجب أن تتمتع إلى جانب إختصاصاتها العادية، بوسائل ضرورية تمكنها من ممارسة هذا الدور التوجيهي، ومن مراقبة نشاط السلطة التشريعية.

إلا أنه وإن كانت الحكومة هي المحرك LE MOTEUR الذي يدفع بعجلة السياسة العامة للبلاد إلى الأمام، فالسلطة التشريعية، في ظل النظام البرلماني، هي التي تستطيع إما أن تزيد من سرعتها عن طريق حثها وإرخاء الزمام لها، وإما أن تكون الكابح لجماحها الذي يوقفها عند حد معين قبل أن تنزلق في الهاوية، وإما أن تكون المقود الذي يردها إلى جادة الصواب إن هي حادت عنها. وذلك عن طريق إختصاصها التشريعي الذي تحدد بواسطته مجال عملها، ثم عن طريق إختصاصها المالي، وأخيراً بواسطة الوسائل التي يضعها النظام تحت تصرفها بغية مراقبتها للسلطة التنفيذية^(٢).

وهكذا نجد أنه على الأقل في ظل النظام البرلماني، تكون العلاقة قائمة بين هاتين السلطتين، وتطبيقاً لهذا المفهوم تقضي المادة ٥٠ من الدستور الكويتي بأن : هاتين السلطتين منفصلتان مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور. ومن خلال دراستنا السابقة نستطيع أن نتلمس بعض جوانب هذا التعاون القائم :

أولاً : على خلق قنوات مشتركة تعبر منها المعلومات من كل من السلطتين إلى الأخرى. ونذكر منها على سبيل المثال : برنامج الوزارة الذي تقدمه للمجلس فور تشكيلها، وتوضح فيه إتجاهاتها العامة في السياسة الداخلية والخارجية (مادة ٩٨ من الدستور). والخطاب الأميري الذي يلقيه رئيس مجلس الوزراء باسم الأمير، وهو عبارة عن استعراض لما قامت به الحكومة في السنة المنصرمة، ورد مجلس الأمة على ذلك الخطاب (مادة ١٠٤ من الدستور)، والبيان المالي الذي تقدمه الحكومة إلى المجلس عن الحالة المالية للدولة مرة على الأقل في

(١) DUVERGER : Institutions politiques et Droit constitutionnel Paris 1963. op. cit. PP. 176 et S. (١)

Ibide : p.177.

(٢)

خلال كل دورة من أدوار إنعقادها العادية (مادة ١٥٠ من الدستور) .

ثانيا : وعلى خلق ميادين عمل مشترك بين هاتين السلطتين . فلقد سبق وأن أوضحنا في دراستنا السابقة ، أن هنالك أمورا كثيرة تتعاون في إنجازها كلا السلطتين ، وتشكل ميادين عمل مشترك لا يمكن أن يتم إلا بتدخل كل منهما . ونذكر على سبيل المثال : إختيار ومبايعة ولي العهد ، وضع القوانين ، وإبرام المعاهدات ، والميزانية التي تضعها الحكومة ولكنها تصدر في شكل قانون ، والمراسيم بقوانين في حالة الضرورة (مادة ٧١) ، والمراسيم التفويضية (مادة ٥٠ من الدستور) . . . وكل ذلك قد سبق وأن درسناه تفصيلا في ما سبق .

ثالثا وأخيرا : على إعطاء كل من السلطتين وسائل تستطيع بواسطتها أن تؤثر كل منها على وجه أو آخر في عمل الأخرى وتيسر لها مراقبتها . والذي يعيننا الآن هو دراسة هذه الوسائل .

ونناقش أولا وسائل السلطة التنفيذية إزاء مجلس الأمة ، ثم نتناول بالبحث وسائل هذا الأخير تجاه السلطة التنفيذية ، ونعرض بعد ذلك بإيجاز للعلاقة بين السلطة التنفيذية ومجلس الأمة في واقعها العملي .

المطلب الأول

وسائل السلطة التنفيذية إزاء مجلس الأمة

LES MOYENS D'ACTION DE L'EXÉCUTIF SUR L'ASSAMBLÉE NATIONALE

وهذه الوسائل هي :

- ١ - تدخل السلطة التنفيذية في تعيين بعض أعضاء المجلس .
- ٢ - وسائل السلطة التنفيذية في المشاركة في أعمال المجلس .
- ٣ - تدخل السلطة التنفيذية في سير أعمال المجلس .
- ٤ - حق السلطة التنفيذية في حل المجلس .

وسندرس هذه الموضوعات على التوالي :

الفرع الأول

تدخل السلطة التنفيذية في تعيين بعض أعضاء المجلس

L'INTERVENTION DANS LA NOMINATION DES MEMBERS DE L'ASSEMBLÉE

سبق وأن ذكرنا بأن الفقرة الثانية من المادة ٨٠ من الدستور تنص على أن :
«يعتبر الوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم» . ولقد أوضحنا كذلك بأن الأمير هو الذي يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم (المادة ٥٦ من الدستور) .

ويستتج من كل ذلك أن الأمير يعين بصورة مباشرة بعض أعضاء مجلس الأمة وهم الأعضاء فيه بحكم وظائفهم . فهؤلاء يتمتعون بصفتين : صفة العضوية في مجلس الأمة وصفة العضوية في السلطة التنفيذية . غير أن مسؤوليتهم التضامنية تدفع بهم إلى تغليب صفتهم كأعضاء في السلطة التنفيذية على صفتهم كأعضاء في مجلس الأمة، كما أنهم ملزمون بقاعدة أن يكون الوزراء صوتاً واحداً في مجلس البرلمان .

وتستطيع السلطة التنفيذية بواسطة هؤلاء الأعضاء المعينين بواسطتها والمخلصين لها، أن تشارك في اتخاذ القرارات التي يصدرها المجلس، وعلى الأخص حينما نعلم أن جلسات مجلس الأمة لا تكون صحيحة إلا إذا مثلت فيها الحكومة برئيسها وبعض أعضائها الذين يجب أن يسمعوها في المجلس كلما طلبوا الكلام، ولهم أن يستعينوا بمن يريدون من كبار الموظفين أو ينيبهم عنهم^(١) .

الفرع الثاني

وسائل السلطة التنفيذية في المشاركة في أعمال المجلس

LA PARTICIPATION AUX ACTES DE L'ASSEMBLÉE

ويتحقق ذلك عن طريق عدة وسائل تستطيع بواسطتها السلطة التنفيذية أن تقيد حرية المجلس في التصرف وهي :

(١) المادة ١١٦ من الدستور .

أولا : الحق في أن تفرض على المجلس موضوع مناقشاته :

Le droit de proposer à L'Assemblée les objets de ses discussions :

سبق وأن بينا من خلال دراستنا السابقة أن المادة ٦٥ من الدستور تعطي السلطة التنفيذية الحق في اقتراح مشاريع القوانين وناقشنا تعريف هذا الحق وطبيعته القانونية وبيننا أنه يعطي للسلطة التنفيذية الحق في تحريك العملية التشريعية .

والذي نود إيضاحه هنا هو أن حق الاقتراح وسيلة من وسائل السلطة التنفيذية تجاه المجلس تستطيع بواسطتها أن تحد من حريته في العمل والتصرف ما دام أنها تيسر لها إمكانية أن تفرض على المجلس موضوع مناقشاته وقراراته^(١)

ثانيا : الحق في إيقاف قرارات المجلس :

Le pouvoir d'empêcher le L'application d'une décision de l'Assemblée :

عرفنا أن الفقرة الأخيرة من المادة ٦٥ والمادة ٦٦ من الدستور تعطي السلطة التنفيذية الحق في طلب إعادة النظر في مشروع قانون أقره المجلس ودرسنا هذا الموضوع بالتفصيل .

ويتعين علينا أن نذكر هنا بأن الدستور قد أعطى الحكومة بذلك إمكانية إجبار المجلس على أن يناقش من جديد نصا سبق له أن تبناه وأقره . فيكون بذلك قد أقر لها الحق في إيقاف قرارات المجلس وتأجيل وضعها موضع التنفيذ . وهذه وسيلة تستطيع بواسطتها السلطة التنفيذية أن تتحاشى القرارات التي يتخذها المجلس في حالة الهياج والحماسة ، وتعطيها فرصة تستطيع بواسطتها أن تنبه وأن تذكر وأن تلفت النظر إلى مخاطر مشروع معين أقره المجلس فعلا^(٢) .

(١) وعلى الأخص إذا علمنا أن المحكمة الدستورية قد قررت في حكمها الذي أشرنا إليه من قبل أن مشروعات الحكومة لا تقط بانتهاء الفصل التشريعي ، بل تبقى على جدول أعمال المجلس الجديد ، وهو ما يعطي الحكومة إمكانية أن تزحم جدول أعمال المجلس الجديد بمشروعات تكون لها أولوية المناقشة ، وفقا لأحكام اللائحة الداخلية لمجلس الأمة ، وهو ما يذكرنا بوضع البرلمان الفرنسي في ظل دستور سنة ١٩٥٨ .

CF.DUVERGER, op.cit.p.156.

(٢)

ثالثا : حق السلطة التنفيذية في أن تتد قرارا اتخذه المجلس فعلا :

La faculté de l'Exécutif d'enterrer une décision prise par L'Assemblée :

سبق وأن ذكرنا بأن المادة ١٧٤ من الدستور تعطي للأمير بصفته رئيس السلطة التنفيذية، في مجال تعديل الدستور، حق تصديق بالمعنى الفني، وبيننا الطبيعة القانونية لهذا الحق وأدركنا أنه يتضمن حق إعتراض مطلق تستطيع بواسطته السلطة التنفيذية أن تتد مشروع التعديل الذي قد أقره المجلس فعلا وأن تعتبره كأن لم يكن، وذلك بامتناعها عن التصديق عليه. وهذا يغاير طبيعة الحال حق الاعتراض التوقيفي في شأن القوانين العادية، حيث يستطيع المجلس معاودة إقرارها بأغلبية خاصة وبتابع إجراءات معينة وهو ما سبق تفصيل القول فيه .

الفرع الثالث

وسائل الحكومة في التدخل في سير أعمال المجلس

L'INTERVENTION DANS L'ACTIVITÉ DE L'ASSEMBLÉE

وهي الحق في دعوة المجلس إلى الانعقاد، وفض أدوار انعقاده، والحق في تأجيل إجتماعاته .

أولا : الحق في دعوة المجلس للإنعقاد وفض إنعقاده :

La Convocation de l'Assemblée nationale et le clôtur de ses sessions :

تمدنا دراسة القانون المقارن بثلاثة إتجاهات بهذا الصدد :

- ١ - إما أن يعتبر البرلمان في حالة إنعقاد دائم، وهو الذي يقرر تأجيل جلساته وفترة عطلته، دون أي تدخل من السلطة التنفيذية، ومثال ذلك : الدستور السويسري، والدستور الأميركي الحالي الصادر عام ١٧٨٧ .
- ٢ - وهناك إتجاه ثان لا يأخذ بفكرة دائمية المجلس النيابي، بل يضع فترات محددة يجوز خلالها فقط للمجلس أن ينعقد، وإلا كان انعقاده باطلا وهذه الفترات المحددة هي التي تسمى أدوار الانعقاد. ويكون للسلطة التنفيذية سلطة

تقديرية في تحديد تلك الفترات الزمنية وفي دعوة المجلس للانعقاد وفض انعقاده، بل وفي تأجيل ذلك الانعقاد .

٣ - وهناك إتجاه ثالث يضع فترات محددة يجوز خلالها فقط للمجلس أن انعقد (أدوار انعقاد)، ويعطي السلطة التنفيذية حق دعوة المجلس للانعقاد، وفض انعقاده، والحق في تأجيل جلساته. إلا أنه يضع ضمانات تكفل للمجلس إمكانية الانعقاد لفترة زمنية معقولة كل عام يؤدي خلالها وظيفته. ومثال ذلك دستور فرنسا الصادر في ١٦ يوليو ١٨٧٥ .

ولقد أخذ الدستور الكويتي بهذا الاتجاه، بل تكاد أحكامه التي تنظم هذا الموضوع (وهي المود من ٨٥ إلى ٩٠) والتي سبق لنا وأن تناولناها بالدراسة منقولة عن أحكام دستور فرنسا لسنة ١٨٧٥ .

فلمجلس الأمة أثناء الفصل التشريعي أدوار انعقاد عادية، وقد يدعى لأدوار انعقاد غير عادية، والسلطة التنفيذية هي التي تدعوه لأدوار الإنعقاد العادية وغير العادية، وهي التي تفض أدوار انعقاده. إلا أنها لا تتمتع في هذا الصدد بسلطة تقديرية كاملة. فلقد وضع الدستور على سلطتها حدودا تهدف إلى أن تكفل للمجلس أن لا تعطل الحكومة عمله لمدة غير محدودة، وتعطيه مكنة الإنعقاد لفترة معقولة كل عام.

والحقيقة أن الاتجاه الذي يتفق مع منطق السيادة الشعبية هو الاتجاه الذي يأخذ بفكرة دائمية المجالس النيابية، واستقلالها بتحديد جلساتها وفترة عطلتها على النحو الذي تريده دون أن تتدخل السلطة التنفيذية. لأن تدخل السلطة التنفيذية في سير عمل المجلس لا يتفق مع المبادئ الديمقراطية التي ترفض خضوع المجالس المنتخبة للسلطة التنفيذية في أدائها لوظيفتها. وفي تقديرنا أن الدستور عندما يعطي السلطة التنفيذية الحق في تنظيم أدوار انعقاد المجلس النيابي يكون قد قبل أن يسرها في الواقع مكنة هيمنتها على السلطة التشريعية .

ثانيا : الحق في تأجيل مداولاته : L'ajournement de ses délibérations :

تنص المادة ١٠٦ من الدستور على أن : «لأمير أن يؤجل، بمرسوم، إجتماع مجلس الأمة لمدة لا تتجاوز شهرا، ولا يتكرر التأجيل في دور الانعقاد

الواحد إلا بموافقة المجلس ولمدة واحدة ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الانعقاد» .

ويتضح من هذا النص :

١ - أن حق التأجيل هو اختصاص يمارسه الأمير بواسطة وزرائه، لذلك فإن التأجيل يكون بمرسوم وليس بأمر أميري .

٢ - أن حق التأجيل لمدة شهر واحد تباشره السلطة التنفيذية متى قدرت ضرورة لذلك، ولها في هذا الصدد سلطة تقديرية لا يجدها سوى ما ورد في المادة ١٨١ من الدستور، من عدم جواز تعطيل انعقاد مجلس الأمة أثناء قيام الأحكام العرفية. ففي تلك الأثناء لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تؤجل اجتماعات المجلس .

٣ - يجوز تكرار التأجيل مرة واحدة ولنفس المدة في دور الانعقاد الواحد. وذلك بعد دعوة المجلس للانعقاد وموافقته على تكرار التأجيل .

٤ - ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الإنعقاد العادي الذي يجب ألا تقل مدته عن ثمانية أشهر (المادة ٨٥ من الدستور) .

وهكذا يبدو مما تقدم أن التأجيل وسيلة من وسائل السلطة التنفيذية المؤثرة في عمل المجلس. وذلك أنه يعطيها مكنة أن تقطع وأن تؤجل مناقشات قد تؤدي إلى إحراجها أو تهدد باتخاذ إجراء خطير يؤدي إلى تحريك مسؤوليتها .

الفرع الرابع

حل المجلس

LA DISSOLUTION DE L'ASSEMBLÉE

حق الحل هو أقوى وأخطر الأسلحة التي تملكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية .

وهو عبارة عن إعفاء أو إقالة جماعية لكافة أعضاء البرلمان بقصد تحكيم هيئة الناخبين في نزاع ينشب بينهم وبين السلطة التنفيذية .

ولقد حورب الحل باسم الديمقراطية بحجة أنه يتعارض مع مبدأ السيادة

الشعبية^(١). إلا أن هذه الحجة مردودة. ذلك أن الحل على عكس هذا التصور وسيلة لإعطاء الفرصة للشعب في أن يعبر عن رأيه بصفته حكما في نزاع سياسي يثور بين السلطتين^(٢).

وحق الحكومة في حل المجلس المنتخب - في ظل النظام البرلماني التقليدي - يقابل حق البرلمان في سحب الثقة منها. وهو الذي يحقق فكرة التوازن بين السلطتين L'IDÉE D'EQUILIBRE، التي يقوم عليها هذا النظام. ذلك أن إعطاء البرلمان مكنة طرح الثقة بالوزارة دون إعطائها في مقابل ذلك الحق في حله، معناه تجريدتها من سلاحها في مواجهة برلمان يستطيع إسقاطها حسب مشيئته. فالحل يعيد التوازن بين السلطتين.

فإذا ما طرح البرلمان الثقة في الحكومة، استعملت هذه الأخيرة حقها في حله، ويدعى الناخبون للتحكيم في موضوع النزاع.

وهكذا يكون التحكيم الشعبي عن طريق الانتخابات العامة واسطة العقد بالنسبة للنظام البرلماني التقليدي. إلا أن هذا التحليل للعلاقة بين الحكومة والبرلمان وإن كان يتفق مع ما كان عليه النظام البرلماني، إلا أنه يظل شكليا في الوقت الحاضر. فالدور المهم الذي تلعبه الأحزاب السياسية قد غير تماما طبيعة العلاقة بين الحكومة والبرلمان. وإنجلترا وهي مهد النظام البرلماني خير مثال على ذلك.

ولقد أثبتت التجربة العملية في البلاد التي تطبق النظام البرلماني أن مجرد التلويح باستعمال حق الحل، يجعل أعضاء البرلمان يفكرون في نتائج الحل نفسه من فقدهم لمقاعدهم في البرلمان، وخوضهم لمعركة انتخابية جديدة، تتطلب كثيرا من الجهد والمال، وغير مضمونة العواقب، وذلك مما يدفعهم إلى الروية والتعقل في مواجهة الحكومة كلما ثارت أزمة بينها وبينهم، ومن هنا جاء القول بأن حق الحل وجد لكي لا يستعمل، ذلك أنه غالبا ما يكون مجرد التلويح به مغنيا عنه^(٣).

CF. ESMEIN, op. cit, tome 2, pp. 181 et s.

(١)

DUVERGER, op.cit.p., 158

(٢)

IBIDE, p. 157.

(٣)

وحق الحل إما أن يكون رئاسيا (أوملكيا) - La Dissolution Prés-
identielle au royale وهو الصورة الأولى للحل من الناحية التاريخية،
وأول ما ظهر في إنجلترا. ويمارسه رئيس الدولة بناء على رغبته، دفاعا عن
سياسته وآرائه إثر خلاف يثور فيما بينه وبين البرلمان. وإما أن يكون وزاريا
La Dissolution Ministérielle. ويستعمل بناء على طلب الوزارة ورغبتها، إثر
نزاع ينشب بينها وبين البرلمان.

ولقد أشار الدستور إلى حق الحل في المادة ١٠٢ منه والمتعلقة بمسألة عدم
إمكان التعاون بين مجلس الأمة وبين رئيس مجلس الوزراء، ثم خصص له المادة
١٠٧ منه ونص فيها على ضماناته. فهذه المادة تقول : «للأمير أن يحل مجلس
الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب
مرة أخرى.

وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا
يتجاوز شهرين من تاريخ الحل .

فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته
الدستورية ويجتمع فورا كأن الحل لم يكن . ويستمر في أعماله حتى ينتخب
المجلس الجديد» .

ويتبين من ذلك أن الدستور قد أقر للسلطة التنفيذية الحق في حل
المجلس، إلا أن الخشية من أن تسيء الحكومة إستعمال هذا الحق، دفعت
بالمشرع إلى أن يورد على استعماله القيود الآتية :

- ١ - أن يكون الحل بمرسوم تبين فيه أسبابه لكي يتسنى للجماهير التي من حقها
أن تعرف لماذا حل المجلس المنتخب، الوقوف على أسباب الحل .
- ٢ - ولتحاشي الحلول المتتالية التي تؤدي إلى إعاقة أداء المجلس لوظيفته أداء
طبيعيًا، نص الدستور على أن لا يجوز حل المجلس لنفس السبب مرتين .

ويلاحظ هنا أن الدستور قد اكتفى بهذا القيد التقليدي ولم ينص على
قيد زمني كما فعلت بعض الدساتير ومنها الدستور الفرنسي الحالي (دستور
١٩٥٨)، والذي ينص في مادته ١٢ على أن : لا يجوز حل المجلس في
غضون السنة التي تلي انتخابات المجلس الجديد .

٣ - لكي لا تتمكن الحكومة من تأجيل انتخابات المجلس الجديد إلى أجل غير مسمى فتفلت بذلك من الرقابة النيابية، نص الدستور على أنه إذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل . . وإن لم تجر تلك الانتخابات، إسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية حين إجتماع المجلس الجديد، واجتمع فوراً بقوة الدستور كأن الحل لم يكن .

٤ - ونشير أخيراً إلى أن هنالك قيد رابع مستفاد من نص المادة ١٨١ من الدستور، وهو عدم جواز حل المجلس أثناء الحكم العرفي .

ولعله من المفيد أن نذكر هنا أنه في حالة حل المجلس، يبدأ فصل تشريعي جديد من تاريخ أول إجتماع للمجلس الجديد . لذلك يتعين على رئيس مجلس الوزراء أن يقدم استقالته وأن يعاد تشكيل الوزارة (مادة ٥٧ من الدستور) .

وبدراستنا لحق الحل نكون قد انتهينا من دراسة الوسائل التي قررها الدستور للسلطة التنفيذية في مواجهة مجلس الأمة، والتي تتدرج من الضعف إلى الشدة، حتى تصل في خطورتها إلى حق إقالة كافة أعضاء المجلس والتعجيل في إنهاء حياته قبل الفترة الدستورية المقررة لها .

وننتقل الآن لدراسة وسائل مجلس الأمة إزاء السلطة التنفيذية، والتي وضعها الدستور في متناول يده لكي تتحقق الرقابة والتوازن المتبادل فيما بينها .

المطلب الثاني

وسائل مجلس الأمة إزاء السلطة التنفيذية

LES MOYENS D'ACTION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR L'EXÉCUTIF

وفي مقابل الوسائل التي منحها الدستور للسلطة التنفيذية والتي تستطيع بواسطتها أن تؤثر في عمل البرلمان، بل وفي وجوده إن اقتضى الأمر، وضع المشرع الدستوري تحت تصرف مجلس الأمة وسائله التي يستطيع بواسطتها أن يراقب السلطة التنفيذية . وهذه الوسائل المتاحة لمجلس الأمة تتفاوت في أهميتها من مجرد

إبداء رغبات يجب على السلطة التنفيذية أن تأخذها بعين الاعتبار، إلى أن تصل في خطورتها إلى طرح الثقة بالوزير وإجباره على الاستقالة، أو إعلان عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء الذي قد يؤدي، من الناحية النظرية، إلى إستقالة الوزارة برمتها وإجبارها على الانسحاب^(١).

ونستطيع تقسيم هذه الوسائل إلى فئتين :

١ - وسائل المجلس في التدخل في نشاط السلطة التنفيذية .

٢ - المسؤولية السياسية للوزراء أمام المجلس .

ونعالج هذين الموضوعين في فرعين متتالين :

الفرع الأول

وسائل مجلس الأمة في التدخل في نشاط السلطة التنفيذية

L'INTERVENTAION DANS L'ACTIVITÉ DE L'EXÉCUTIF

وهذه الوسائل أقل خطورة من المسؤولية السياسية وتدرج من البساطة

والضعف إلى القوة والخطورة على النحو التالي :

إبداء الرغبات، السؤال، طرح موضوع عام للمناقشة، التحقيق

البرلماني، الاستجواب. وسندرس هذه الوسائل على التوالي بقدر أهمية كل منها :

أولاً : إبداء الرغبات والآراء : Les Avis Et Les Voeux

لمجلس الأمة الحق في إبداء رغبات معينة وإصدار قرارات بها، ويجب على

السلطة التنفيذية أن تأخذها بعين الاعتبار. فالمادة ١١٣ من الدستور تنص على

أن : «لمجلس الأمة إبداء رغبات للحكومة في المسائل العامة، وإن تعذر على

الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك، وللمجلس

أن يعقب مرة واحدة على بيان الحكومة». وقد وضعت المواد من ١١٧ إلى ١٢٠

من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة بعض الأحكام التفصيلية لهذا الموضوع .

(١) أنظر دراستنا حول ميكانيكية العلاقة بين السلطات، مذكرات على الآلة الكاتبة، لطلبة السنة

الأولى في كلية الحقوق بجامعة الكويت. ١٩٧٣ - ١٩٧٤، ص ٩ وما بعدها . وأنظر كذلك بحثنا

حول «الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت دراسة نظرية تطبيقية». منشور في مجلة

الحقوق والشريعة التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الكويت، العدد الرابع، السنة الخامسة،

ديسمبر سنة ١٩٨١ .

ويتضح من ذلك أن هذه الوسيلة هي أضعف الوسائل التي يملكها مجلس الأمة في مواجهة السلطة التنفيذية. لأن هذه الأخيرة تظل حرة في تلبية أو عدم تلبية رغبات المجلس. إلا أن هذه الآراء وتلك الرغبات إن كانت موضوع مناقشة عامة وعلمية - وذلك ما يحدث عقب الإنتهاء من طرح موضوع عام للمناقشة (مادة ١١٢ من الدستور)، والملاحظات التي يبديها بصدد برنامج الحكومة (مادة ٩٨ من الدستور) وفي الرد على الخطاب الأميري (مادة ١٠٥ من الدستور) - لا شك في أنها تحدث أثرها على الرأي العام الذي يستطيع بدوره أن يمارس على الحكومة ضغطا بهذا الشأن. فهذه الوسيلة وإن كانت ضعيفة من الناحية القانونية، إلا أن لها قدرا من الأهمية من الناحية السياسية^(١).

ثانيا : السؤال LA QUESTION :

وقد لا تأخذ السلطة التنفيذية بعين الإعتبار الرغبات والآراء والملاحظات التي أبدأها المجلس، وقد يتطور الأمر بحيث يكون أخطر من أن يكون موضوع إبداء ملاحظة أو رأي أو رغبة، بل يحتاج إلى اللجوء إلى وسيلة من وسائل التأثير المباشر التي يظهر فيها المجلس والسلطة التنفيذية وجها لوجه. ومن هذه الوسائل حق السؤال .

والسؤال هو استيضاح موجه من أحد النواب إلى أحد الوزراء أو إلى رئيس مجلسهم بقصد الإستفسار عن نقطة معينة تتعلق بأمر من الأمور الداخلة في اختصاصه والمتعلقة بأعمال وزارته^(٢).

والأسئلة تحقق الرقابة البرلمانية دون أن تحرك المسؤولية السياسية، ونظرا لأهميتها في الحياة البرلمانية فقد خصصت لها ثلاثة أرباع الساعة الأولى من كل جلسة من جلسات مجلس العموم البريطاني^(٣). أما في فرنسا فقد خصص لها دستور سنة ١٩٥٨ جلسة أسبوعية كاملة على الأقل (مادة ٤٨ فقرة ٢)^(٤). أما في

CF.M.DUVERGER, institutions politiques et droit constitutionnel, thémis, 7 ème édition, (١)
Paris 1963, P.159 .

IBIDE, P.160, BARTHÉLÉMY, précis de droit constitutionnel, p.699. (٢)

CF.DUVERGER, op.cit. P. 621. (٣)

(٤) لدراسة مقارنة في نظام الأسئلة في فرنسا وشرحا وافيا للمادة ٤٨ من دستور ١٩٥٨، أنظر :

الكويت فقد خصصت المادة (١٢٩) من اللائحة الداخلية للمجلس نصف ساعة من كل جلسة من جلسات المجلس للأسئلة والإجابة عليها .

ويقول الدستور في مادته ٩٩ :

«لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم». ولقد تكفلت المواد من ١٢١ إلى ١٣٢ من اللائحة الداخلية للمجلس أمر تفصيل هذا الموضوع .

ويظهر من تعريف السؤال ومن النصوص سابقة الذكر، أن أهم القواعد التي تحكم حق السؤال هي :

١ - أنه يقيم حوارا ثنائيا بين عضو من أعضاء المجلس وأحد الوزراء . فلا يجوز أن يوجه من أكثر من عضو من أعضاء المجلس ، وهو لا يوجه أيضا إلى أكثر من وزير واحد والذي يتعين عليه أن يجيب .

٢ - وهذا الحوار الثنائي محدود بين السائل الذي يستفهم عن أمر يجمله أو يريد التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه (مادة ١٢١ لائحة) ، والمسؤول الذي يجيب فحسب . وللسائل دون غيره التعقيب على الإجابة بإيجاز ولمرة واحدة . فالسؤال لا يثير جدلا بين السائل والمسؤول من ناحية ، كما لا يثير مناقشة عامة في موضوعه يتدخل فيها الغير من ناحية أخرى (مادة ١٢٥ من اللائحة) .

٣ - والسؤال لا يؤدي إلى إتخاذ أي قرار من المجلس ، بل ينتهي إما بالإجابة عليه أو بالتعقيب على هذه الاجابة .

ومع أن السؤال لا يؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية ، فلقد وضعت اللائحة الداخلية للمجلس بعض القيود على الحق في إستعماله باسم تنظيمه . ومن الأحكام التي أتت بها اللائحة في هذا الصدد ما يأتي :

١ - باستثناء الأسئلة التي توجه أثناء نقاش الميزانية أو مناقشة موضوع آخر مطروح على المجلس فعلا ، فإن السؤال يجب أن يكون مكتوبا بوضوح

- وإيجاز وأن يكون موقعا من مقدمه (المواد ١٢٢، ١٢٨ من اللائحة) .
- ٢ - الأصل أن يجيب عليه الوزير المسؤول في الجلسة المحددة لنظره (مادة ١٢٣ من اللائحة) . إلا أن اللائحة (مادة ١٢٤) أعطته الحق في أن يطلب تأجيل الإجابة إلى موعد لا يزيد على أسبوعين ويجب أن يلبي طلبه . والتأجيل لأكثر من هذه المدة لا يكون إلا بقرار من المجلس (مادة ١٢٤ من اللائحة) .
- ٣ - وأخيرا فلا يجوز للسائل تحويل سؤاله إلى إستجواب في ذات الجلسة المحددة لنظره (مادة ١٢٧ من اللائحة)^(١)
- ٤ - ولا ينظر في السؤال إذا استرده مقدمة دون أن يتبناه عضو آخر (مادة ١٣٠) .
- ٥ - ويسقط السؤال إذا انتهى الفصل التشريعي ، أو إذا تخلى من وجه إليه السؤال عن منصبه ، أو إذا انتهت عضوية مقدمه لأي سبب من الأسباب دون أن يتبناه عضو آخر (مادة ١٣٢ من اللائحة) .
- ٦ - ولا يسقط السؤال إذا تغيب مقدمه عن حضور الجلسة المقررة لنظره (مادة ١٢٤) ، ولا بانتهاء دور الانعقاد، بل أجازت اللائحة توجيه الأسئلة فيما بين أدوار الانعقاد ويجب أن يبعث الرد في هذه الحالة كتابة إلى رئيس المجلس فيبلغه إلى السائل (مادة ١٣١ من اللائحة) .

ثالثا : طرح موضوع عام للمناقشة :

La Mise En Discussion D'Une Question D'intérêt Général

وقد يكون لموضوع عام أهميته وحيويته بحيث لا يكفي السؤال الذي يفتح حوارا ثنائيا ومحدودا بين السائل والمسئول للاحاطة بجميع جوانبه، ولكنه يحتاج إلى مناقشة عامة ومفتوحة، يشترك فيها باقي أعضاء المجلس من ناحية، والحكومة من ناحية أخرى . والطريق إلى ذلك هو طلب طرح ذلك الموضوع للمناقشة . لذلك نصت المادة ١١٢ من الدستور على أنه : «يجوز بناء على طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام على مجلس الأمة للمناقشة لاستيضاح

(١) أنظر في هذه المسألة دراسة لنا بعنوان «تعليق على الاستجواب الموجه إلى وزير الصحة العامة وما أثاره من مشكلات»، منشورة في مجلة الحقوق التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الكويت، السنة السادسة، العدد الأول، مارس ١٩٨٢ .

سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي بصدده ، ولسائر الاعضاء حق الاشتراك في المناقشة». ولقد فصلت ما أجملته هذه المادة المواد : ١٤٦ ، ١٤٨ إلى ١٥١ من اللائحة الداخلية للمجلس .

ومن الواضح هنا، أننا لسنا في مواجهة سؤال بسيط يقيم حوارا ثنائيا وضيقا يستطيع فيه موجهه فقط إبداء الملاحظات . ولسنا كذلك أمام استجواب قد يؤدي إلى تحريك المسؤولية الوزارية . ولكننا أمام وسيلة وسط بين السؤال والإستجواب . فالمسافة التي تبعتها عن السؤال وتقربها من الإستجواب هي أن المناقشة عامة لسائر أعضاء المجلس حق الاشتراك فيها . والمسافة التي تبعتها عن الإستجواب وتقربها من السؤال هي أن هذه المناقشة لا تقوم على اتهام ولا تنتهي بقرار يحرك المسؤولية الوزارية، بل تنتهي إما بإقفال باب المناقشة دون اتخاذ أي قرار وإما بقرار لا يدين الحكومة، كقرار برغبة على سبيل المثال^(١) .

وهذه الوسيلة تشبه إلى حد كبير الأسئلة الشفهية مع المناقشة «Question Orale Avec Débat» التي نص عليها الدستور الفرنسي . الحالي الصادر عام ١٩٥٨ . ومقتضاها أن مناقشة عامة تفتح بهدف إجابة الوزير على سؤال النائب يشترك فيها سائر الأعضاء إلا أنها تقفل دون إتخاذ أي قرار^(٢) .

ولقد أحيط طلب طرح موضوع عام للمناقشة ببعض القيود بهدف حماية السلطة التنفيذية . ومن هذه القيود :

- ١ - أنه لا يجوز طلب تقديمه من عضو واحد على انفراد كما هو الحال في السؤال بل استلزم الدستور أن يقدم طلب طرح موضوع عام للمناقشة من خمسة أعضاء من أعضاء المجلس (مادة ١١٢ من الدستور) .
- ٢ - يجب أن يكون ذلك الطلب مكتوبا وموقعا من مقدميه (مادة ١٤٦ من اللائحة) .

٣ - الأصل أن يبلغ رئيس المجلس الطلب فور تقديمه إليه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب الأحوال، ويدرج في جدول أعمال جلسة تالية لتحديد موعد لنظره . غير أن اللائحة قد أجازت لرئيس مجلس الوزراء

(١) أنظر : عبد الفتاح حسن مبادئ النظام الدستوري في الكويت، بيروت ١٩٦٨ ، ص ٣٢٧ .

(٢) أنظر في هذا النظام : DUVERGER, op.cit., p.620 .

(٢) أنظر في هذا النظام :

أو الوزير المختص أن يطلب تأجيل نظره لمدة أسبوعين على الأكثر ويتعين على المجلس أن يستجيب لطلبه . إلا أن التأجيل لأكثر من هذه المدة لا يجوز إلا بقرار من المجلس (مادة ١٤٨ من اللائحة) .

٤ - يجوز للمجلس أن يقرر إحالة الطلب إلى لجنة من لجانه لبحثه وتقديم تقرير عنه قبل البت فيه (مادة ١٥٠ من اللائحة) .

٥ - ويسقط الطلب إذا انتهى الفصل التشريعي . أما انتهاء دور الانعقاد فلا يسقطه .

٦ - على عكس السؤال، يسقط طلب طرح موضوع عام للمناقشة إذا تغيب مقدموه عن الجلسة المحددة لنظره أو تنازلوا عنه أو انتهت عضويتهم لأي سبب من الأسباب دون أن يتبناه خمسة من أعضاء المجلس (مادة ١٥١ من اللائحة) .

٧ - يسقط أيضا إذا تخلى من وجه إليه الطلب عن منصبه .

رابعا : تأليف لجان تحقيق : Les Commissions D'enquête

وقد يكون الأمر خطيرا كخلل في جهاز من أجهزة الدولة أو حدوث فضيحة سياسية أو مالية أو ما شابه ذلك . فلا يعتمد المجلس على ما قدمته الحكومة إليه من معلومات أو بيانات مشكوك فيها، بل يرغب في استقاء المعلومات بنفسه وعلى الطبيعة عن طريق إجراء تحقيق تقوم به لجنة يؤلفها من أعضائه وتتولى التحقيق باسمه ولحسابه، وتسمى (لجنة تحقيق)^(١) .

ولقد عرف التحقيق في إنجلترا منذ أواخر القرن السابع عشر وفي فرنسا قبل دستور سنة ١٩٧٥، واستخدم التحقيق على نطاق واسع اثر الحرب العالمية الأولى .

ويذهب غالبية الفقهاء في الوقت الحاضر إلى تقرير هذا الحق للمجالس المنتخبة دون حاجة إلى نص دستوري يقره^(٢) . ولإزالة كل لبس في هذا الصدد نص الدستور الكويتي في مادته ١١٤ على أنه «يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن

(١) عبدالفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٣٦٩ .

(٢) LAFERRIÈRE Julien, Manuel de Droit constitutionnel, Paris, 1947 pp. 1091 et S. (٢)

يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضوا أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس . ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم^(١) .

والحقيقة أن لجان التحقيق التي يؤلفها المجلس من أعضائه المنتخبين تتيح له مكنة مراقبة أعمال السلطة التنفيذية والتي تدخل في دائرة التحقيق .

لذلك فقد أحيط هذا الحق ببعض القيود حماية للسلطة التنفيذية . ومن القيود التي يوردها الفقهاء عادة على هذا الحق ما يأتي :

١ - أن يكون التحقيق في أمر معين من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس .

فلا يمتد مثلا إلى الأحكام القضائية النهائية أو إلى الموضوعات التي تتصل بصلاحيات رئيس الدولة الشخصية والتي يمارسها بأمر أميري^(٢) .

٢ - ولا يجوز للجنة التحقيق متى ما انتهت من جمع المعلومات أن تتخذ في شأنها

قرارا نهائيا، بل يتعين عليها أن تعد تقريرا بنتيجة تحقيقها ترفعه إلى المجلس الذي له على ضوء هذا التحقيق أن يتصرف ضمن صلاحياته

الدستورية^(٣) .

٣ - لا يجوز للجان التحقيق أن تستدعي المواطنين لأداء الشهادة أمامها أو أن

تجبرهم على الشهادة إلا إذا وجد نص قانوني يمنحها هذا الحق . ولعله من المفيد أن نذكر بهذا الصدد أنه لم يكن للجان التحقيق التي يشكلها مجلس

الأمة في بادئ الأمر هذا الحق ثم صدر القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٤ في شأن

التحقيق البرلماني وإصلاح الجهاز الإداري مقررا لها إياه^(٤) .

أما القيود التي أوردتها اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على استعمال هذا

(١) لدراسة مفصلة في التحقيق البرلماني أنظر بحثنا لنا بعنوان «طلب الحكومة الكويتية الى المحكمة

الدستورية تفسير المادة ١١٤ من الدستور الكويتي، في ضوء القواعد الحاكمة للتحقيق البرلماني،

وضوابط الحق في الخصوصية والثوابت المستقرة في التقاليد البرلمانية (دراسة تحليلية نقدية مقارنة) .»

بحث مقبول للنشر بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية التي تصدرها كلية حقوق جامعة عين

شمس، العدد الأول لعام ١٩٨٩ .

(٢) عبدالفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٣٧٠ .

(٣) نفس المرجع، ص ٣٧١ .

(٤) نفس المرجع، ص ٣٧٠ .

الحق فهي :

- ١ - يشترط أن يكون طلب التحقيق مكتوباً وموقعاً من خمسة من أعضاء المجلس على الأقل (مادة ١٤٧ من اللائحة) .
- ٢ - الأصل أن ينظر طلب التحقيق في الجلسة المحددة لموعده نظره، إلا أن اللائحة قد أجازت لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أن يطلب تأجيل نظره لمدة أسبوعين على الأكثر، ويتعين على المجلس أن يستجيب لطلبه، إلا أن التأجيل لأكثر من هذه المدة لا يجوز إلا بموافقة المجلس وإصداره قراراً بذلك (مادة ١٤٨ من اللائحة) .
- ٣ - أما أسباب سقوط طلب التحقيق فهي نفس الأسباب التي يسقط بها طلب طرح موضوع عام للمناقشة (أنظر ما سبق ذكره بهذا الصدد) .

خامساً : الاستجواب : L'Interpellation

على خلاف السؤال، يحمل الاستجواب معنى المحاسبة والإتهام الموجه إلى وزير من الوزراء أو إلى رئيس مجلسهم، ويفتح مناقشة حقيقية يشارك فيها سائر أعضاء المجلس. وقد يؤدي الاستجواب إلى تحريك المسؤولية الوزارية أمام المجلس (بمراجعة أحكام المواد ١٠٠، ١٠١، ١٠٢ من الدستور) .

فلاستجواب إذا يفوق الوسائل الأربع السابقة خطورة، ذلك أنه يحقق رقابة أكيدة للمجلس في مواجهة السلطة التنفيذية .

ولقد أغفلت بعض الدساتير مثل الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ النص على هذا الحق^(١). أما الدستور الكويتي فقد قررت مادته ١٠٠ هذا الحق لأعضاء المجلس بقولها : «لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس

(١) ولقد حاول البرلمان الفرنسي تطوير حق السؤال إلى حق إستجواب بحيث يثير السؤال مناقشة عامة تنتهي باتخاذ قرار. وحاول البرلمان تضييق لائحته الداخلية مثل هذه الأحكام، وقد ثار خلاف بينه وبين الحكومة التي نازعته هذا الحق، وانقسم الفقه إلى فريقين بين مؤيد لحق البرلمان ومنكر له، وقد حسم المجلس الدستوري النزاع في ٢٨/٦/١٩٥٩، فقرر أن لا يكون السؤال محلاً لمناقشة شفوية تنتهي باتخاذ قرار في الموضوع، فعدل كل من مجلس الشيوخ ومجلس الأمة الفرنسي لائحته الداخلية بما يتفق وقرار المجلس الدستوري .

الوزراء وإلى الوزراء إستجابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم. ولا تجرى المناقشة في الإستجاب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، وذلك في غير حالة الإستعجال وموافقة الوزير. وبمراعاة أحكام المادتين ١٠١ و ١٠٢ من الدستور، يجوز أن يؤدي الاستجاب إلى طرح موضوع الثقة على المجلس». ولقد جاءت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة لتكمل في موادها من ١٣٣ إلى ١٤٢ ما نصت عليه المادة ١٠٠ من الدستور.

وعلى ضوء هذه النصوص، نستطيع أن نتبين القواعد التي تحكم هذا الحق كما يأتي: ^(١)

- ١ - يجوز تقديم الاستجاب من عضو أو من أكثر على أن لا يتجاوز عدد مقدمي الاستجاب عن ثلاثة أعضاء (مادة ١٣٤ من اللائحة).
- ٢ - لا يجوز تقديم الاستجاب إلى وزيرين أو أكثر في نفس الوقت بل يجوز تقديمه إلى كل من الوزراء على حدة أو إلى رئيس مجلسهم (مادة ١٣٤ من اللائحة).
- ٣ - ويوجه الاستجاب كتابة وتبين فيه بإيجاز الموضوعات والوقائع التي يتناولها، ويجب ألا يتضمن عبارات غير لائقة أو فيها مساساً بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو اضراً بالمصلحة العليا للبلاد (مادة ١٣٤ من اللائحة).
- ٤ - لا يجوز البدء في مناقشة الاستجاب قبل فوات ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه إلا إذا توافر شرطان: وجود حالة إستعجال تستوجب ذلك، وقبول الموجه إليه الاستجاب على التعجيل (مادة ١٣٥ من اللائحة).
- ٥ - يجوز لمن وجه إليه الاستجاب طلب تأجيل نظره لمدة أسبوعين على الأكثر ويتعين على المجلس الإستجابة لطلبه. أما التأجيل لأكثر من هذه المدة فلا يجوز إلا بقرار من المجلس (مادة ١٣٥ من اللائحة).

= أنظر:

AL-SALIH OTHMAN ABDUL-MALIK, Le système politique Koweïtien, thèse pour le Doctorat d'Etat en Droit, Université de Paris I, 1973, p. 231.

(١) أنظر دراسة لنا بعنوان «استجاب وزير العدل في ضوء الحقيقة والقانون». مقالة منشورة في جريدة الأنباء الكويتية، في عددها رقم ٣٣٦٩ الصادر يوم السبت الموافق ١١/٥/١٩٨٥.

٦ - لا يجوز قفل باب المناقشة قبل أن يتحدث ثلاثة من مؤيدي الاستجواب وثلاثة من المعارضين له على الأقل (مادة ١٣٦ من اللائحة) .

٧ - ويسقط الاستجواب إذا استرده مقدموه أو غابوا عن حضور الجلسة المحددة لنظره دون أن يتبناه أحد الأعضاء، وإذا تخلى من وجه إليه الاستجواب عن منصبه، وإذا انتهت عضوية مقدمه لأي سبب من الأسباب وأخيرا إذا إنتهى الفصل التشريعي . أما انتهاء دور الانعقاد فلا يؤدي إلى سقوطه (المادتان ١٤١ و ١٤٢ من اللائحة) .

٨ - ونذكر أخيرا أنه بمراعاة حكم المادة ١٠١ و ١٠٢ من الدستور، يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة بالوزير على المجلس (المادة ١٠٠ من الدستور والمادة ١٤٣ من اللائحة) .

الفرع الثاني

تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس

LA MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE DU GOUVERNEMENT PAR L'ASSEMBLÉE

إن المسؤولية السياسية لأعضاء الحكومة أمام البرلمان هي جوهر النظام البرلماني . ويقرر بعض الفقهاء أمثال الفقيه الفرنسي DUVERGER، أنه حتى إذا لم يتوافر عنصر ازدواجية الجهاز التنفيذي (مثل نظام الحكومة الفرنسية المؤقتة عام ١٩٤٥ - ١٩٤٦)، وحتى في غيبة حق الحل (وذلك بسقوطه لعدم الاستعمال وهو ما حدث في فرنسا في ظل الجمهورية الرابعة)، فإن وجود المسؤولية السياسية للوزارة أمام المجلس المنتخب كاف لوصف النظام بأنه برلماني^(١) .

وتعني هذه المسؤولية، فقد الوزير أو الوزارة للسلطة متى ما فقد أو

Duverger, op.cit. pp. 160, 162, 186, 189 .

(١)

وأنظر في المسؤولية السياسية للوزارة بصورة عامة :

- François Luchaire, la responsabilité du gouvernement devant le parlement. Documentation

= Française, 22 Mai 1961. N.E.D., 1781.

فقدت ثقة البرلمان الذي يجبر الوزير أو الوزارة على الاستقالة متى ما صدر منه (أي الوزير) أو منها تصرف مستوجب للمساءلة وذلك بسحب ثقته منها . ويتبين من هذا التعريف أن المسؤولية الوزارية إما أن تكون فردية وذلك في حالة ما إذا كان التصرف المستوجب للمساءلة خاصا بأمر يتعلق بوزارة معينة، وقرار سحب الثقة هنا لا يمس إلا الوزير المسؤول عن تلك الوزارة، وإما أن تكون تضامنية وذلك في حالة ما إذا كان التصرف المستوجب للمسؤولية خاصا بالسياسة العامة للوزارة، وقرار سحب الثقة هنا يصيب الوزارة برمتها وبالتالي يجب عليها الاستقالة والانسحاب .

ومن هنا يتضح أن المسؤولية التضامنية للوزارة أمام البرلمان هي أخطر سلاح يملكه في مواجهة السلطة التنفيذية ويقابل حق الحكومة في الحل . فإذا كان الحل بمثابة إقالة لكافة أعضاء البرلمان بواسطة السلطة التنفيذية، فإن قرار سحب الثقة من الوزارة يعتبر بمثابة إقالة لكافة أعضاء الحكومة بواسطة البرلمان . وتحويل السلطة التنفيذية الحق الأول والسلطة التشريعية الحق الثاني يحقق فكرة التوازن التي يصبو إليها النظام البرلماني التقليدي^(١) . ولعله من المفيد أن نذكر هنا أن المسؤولية التضامنية للوزارة أمام البرلمان لا تعني فقط أن هذا الأخير يستطيع أن يجبرها على الاستقالة وذلك بسحب ثقته منها، ولكنها تستلزم أيضا أن يشارك البرلمان أو يصادق على تولية الوزارة الجديدة . وتسلك الأنظمة البرلمانية في هذا الصدد مسلكين^(٢) :

- Devise Detrayiache Dorlencourt, La responsabilité gouvernementale pendant les quatre premières années de septennant de GEORGE POMPIDOU, R.D.P. Mai - Juin 1974, pp.789-874 .

- MARIÉL LANVADE - VEDEL, Les motions de censure sous la Vème République, Mémoire D.E.S. Paris, 1973 .

Pierre Lalumière et André Domichel Les régimes parlementaires Européens. PUF, (١)

2 ème éd, 1978. pp. 36-46 .

(٢) لدراسة مقارنة حول هذا الموضوع أنظر :

Union interparlementaire. Les parlements dans le monde, 3ème éd., 1977 notamment, pp.722-744 .

- JEAN CLAUDE, Les régimes parlementaires contemporains, presse de la F.N.S.P. 1978 .

١ - أن يشترط صراحة بأنه يتعين على الحكومة الجديدة فور تشكيلها الحصول على ثقة البرلمان، وبعبارة أخرى أن تَطْرَحَ الثقة بها بمناسبة تقديمها لبرنامجها LA QUESTION DE CONFIANCE - وهو ما يختلف عن طلب سحب الثقة الذي يتقدم به أعضاء البرلمان LA MOTION DE CENSURE - وهذا النظام هو المعمول به في غالبية الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني .

٢ - وقد لا يستلزم صراحة حصول الوزارة على ثقة البرلمان فور تشكيلها بل يقرر ذلك ضمنا . فإدام البرلمان لم يطرح الثقة بالوزارة عند تقديمها لبرنامجها يعتبر ذلك مصادقة منه على تعيينها . وهذا النظام هو المعمول به في الأنظمة الاسكندنافية .

وبعد هذه المقدمة القصيرة التي ألقينا فيها الضوء على مسؤولية الوزارة أمام المجلس المنتخب في ظل الأنظمة البرلمانية، وما دنا في صدد دراسة النظام الدستوري الكويتي، فلا شك بأن السؤال الآتي يفرض نفسه :

هل سار الدستور الكويتي بهذا الصدد في مضمار النظام البرلماني ؟

وللاجابة على هذا السؤال، فاننا نقرر هنا أن الدستور الكويتي قد سار في هذا المضمار فيما يخص المسؤولية الفردية للوزراء ولم يتخط قواعد النظام البرلماني . أما فيما يخص المسؤولية الوزارية التضامنية، فلقد خرج الدستور على القواعد التقليدية في النظام البرلماني واتجه واضعوه إلى تقرير صورة جديدة بهذا الصدد، وهي صورة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء بدلا من تقرير إمكان سحب الثقة منه .

وتفصيل ذلك كالآتي :

أولا : المسؤولية الفردية للوزراء : La Responsabilité Individuelle
ولقد نصت عليها بصراحة المادة ١٠١ من الدستور بقولها : «كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلا للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فورا . ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء إثر مناقشة استجواب موجه إليه . ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه .

ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء. ولا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة» .
وتكمل هذه المادة المواد ١٤٣، ١٤٤، ١٤٥ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة. ويتضح من نص الدستور ومواد اللائحة أن طرح الثقة بأحد الوزراء لا بد وأن يمر باجراءات محددة، وتترتب عليه نتائج معينة .
وتبيان ذلك كالآتي :

أ) اجراءات طرح الثقة بأحد الوزراء :

Les Procédures de la Mise En Oeuvre De La Motion De Censure Contre Un Ministre. :

لقد أحاط الدستور استعمال هذا الحق ببعض القيود بهدف حماية السلطة التنفيذية، فطرح الثقة طبقاً لنص الدستور واللائحة لا بد وأن يمر بالاجراءات الآتية :

- ١ - لكي يستفيد الوزير من فرصة الدفاع التي يتيحها له الاستجواب والمهلة المقررة له والتي قد تصل إلى أسبوعين، لم يجز الدستور طرح الثقة بالوزير بداءة بل اشترط أن يكون ذلك على إثر استجواب موجه إليه وبعد الإنهاء من مناقشة ذلك الاستجواب^(١) .
- ٢ - وطرح الثقة إما أن يكون بناء على طلب الوزير الذي انتهت مناقشة الاستجواب الموجه إليه وذلك للتأكد بأنه ما زال محل ثقة ممثلي الشعب، أو بناء على طلب موقع من عشرة من أعضاء المجلس^(٢) .
- ٣ - وللتأكد من جدية الطلب اشترطت اللائحة الداخلية للمجلس (مادة ١٤٣) أن يتواجد مقدموه في الجلسة، وأن يتحقق رئيس المجلس من هذا التواجد قبل عرضه .
- ٤ - وحتى تتاح للوزير فرصة أطول يتهياً فيها للدفاع عن نفسه وتتاح الفرصة للمجلس كذلك للتعقل والروية قبل أن يقدم على اتخاذ القرار، اشترط

(١) المادة ١٠١ من الدستور .

(٢) المادة ١٠١ من الدستور .

الدستور ألا يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه^(١) .
٥- ولكي يستكمل المجلس فكرته وتتضح لديه وجهات النظر المختلفة ويتسنى له إتخاذ قراره على بينة، حرصت المادة ١٤٥ من لائحته الداخلية على إتاحة الفرصة للكلام لاثنين من مقدمي الاقتراح بعدم الثقة واثنين من معارضيهِ ما لم ير المجلس الاذن بالكلام لأكثر من هؤلاء الاربعة .
٦- أن يكون التصويت بالمناداة بالإسم وليس برفع اليد (المادة ١١٠ من اللائحة) .

٧- وأخيرا ونظرا لخطورة ذلك القرار، فلقد اشترط الدستور لاتخاذهُ أغلبية خاصة هي أغلبية أعضاء المجلس وليس مجرد أغلبية الحاضرين . على أن لا يشترك في التصويت على الثقة الوزراء ولو كانوا من أعضاء المجلس المنتخبين . ومقتضى ذلك، أنه إذا كان عدد الوزراء من أعضاء مجلس الأمة عشرة مثلا فالأغلبية اللازمة لسحب الثقة من الوزير هي أغلبية الأعضاء الأربعين غير الوزراء . أي واحد وعشرون صوتا على الأقل .

ومنع الوزراء من التصويت على قرار الثقة راجع إلى أن الوزراء متضامنون مع بعضهم ولا يتصور أنهم سيصوتون إلى جانب قرار سحب الثقة من الوزير .
وأخيرا فإن هنالك نقطة تلفت الإنتباه وتستأهل منا وقفة قصيرة ما دمتنا بصدد حساب هذه الأغلبية :

ذلك أن الدستور باشرطه سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وليس بأغلبية الأعضاء الحاضرين ، يكون قد جعل الغائبين والممتنعين عن التصويت على قرار سحب الثقة يحسبون إلى جانب الحكومة من الناحية الواقعية، تماما وكأن الممتنعين قد اعترضوا فعلا على قرار سحب الثقة وكذلك الغائبون وكأنهم قد حضروا الجلسة واعترضوا عليه .

ولتبيان ذلك، نضرب المثال الآتي :

إذا كان عدد الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس ٤٠ عضوا كما هو في مثالنا السابق (بعد استبعاد الوزراء الذين لا يعدون عند حساب أعضاء المجلس

(١) المادة ١٠١ من الدستور .

ولا يشتركون كذلك في التصويت على قرار سحب الثقة)، وتغيب ٥ منهم عن حضور الجلسة وامتنع عن التصويت ١٠ أعضاء واعترض على قرار سحب الثقة ٥ وصوت إلى جانب قرار سحب الثقة ٢٠ عضواً فإن قرار سحب الثقة يكون مرفوضاً لأنه لم يحصل على أغلبية الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس وهي ٢١ صوتاً، مع أن المعارضين على القرار فعلاً ٥ أعضاء. وهذا لا يحدث إلا لأننا من الناحية الواقعية قد حسبنا المتغيين وعددهم خمسة والممتنعين عن التصويت وعددهم ١٠ إلى جانب الحكومة وكأنهم قد رفضوا القرار.

هذه هي القيود الشديدة التي قيد بها الدستور ومواد اللائحة الداخلية للمجلس حتى نواب الشعب في سحب الثقة من الوزير.

ب) الآثار المترتبة على إصدار قرار سحب الثقة من الوزير :

Les Effets De la Mise En Jeu De La Responsabilité D'un Ministre :

١- إذا تمكن المجلس من تخطي تلك العقبات وإذا أصدر قراره بعد تلك الإجراءات وبهذه الأغلبية الخاصة بسحب الثقة من وزير معين، تقرر المادة ١٠١ من الدستور إعتبار الوزير معزلاً منصبه من تاريخ قرار عدم الثقة به، وتوجب عليه أن يقدم استقالته فوراً، إستيفاء للشكل الدستوري. ومقتضى ذلك أن أي تصرف يصدر من الوزير المذكور، بعد صدور قرار عدم الثقة به، يعتبر بقوة الدستور باطلاً وكأن لم يكن، دون أن يطبق في هذه الحالة الحكم الوارد في المادة ١٠٣ من الدستور القاضي باستمرار الوزير في تصريف العاجل من شؤون منصبه حين تعيين خلفه، وبذلك يعين فوراً وزيراً بدلاً منه أو يعهد بوزارته مؤقتاً إلى وزير آخر حين تعيين الوزير الجديد.

وحكم اعتبار الوزير مستقلاً من تاريخ قرار عدم الثقة به لا يغير منه استعمال الأمير لحقه في حل المجلس المنوه عنه في المادة ١٠٧ من الدستور، لأن ذلك سيكون لاحقاً لقرار سحب الثقة الذي صدر وانتهى وترتبت عليه جميع آثاره^(١).

(١) أنظر الدكتور يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت ١٩٧٠ -

١٩٧١، ص ٣٨٥.

٢ - والأثر الثاني الذي يترتب على صدور قرار سحب الثقة هو، أنه إذا كان الوزير الذي سحبت منه الثقة عضواً في المجلس بحكم وظيفته (أي أنه قد اكتسب العضوية نتيجة لتوليه منصب الوزارة)، فإنه يفقد تلك العضوية لأنها تبعية لمنصبه الوزاري، ولا ينطبق ذلك على الوزراء المعينين من داخل المجلس .

ثانياً : تقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء :

L'Impossibilité De Cooperer Avec Le Premier Ministre :

سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء هو أخطر سلاح يضعه النظام البرلماني بين يدي البرلمان في مواجهة الحكومة . ذلك أن سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء يعني سحب الثقة من جميع أعضاء الوزارة، لأن رئيس مجلس الوزراء هو الذي يختارهم وهو الذي يمثل الوزارة كلها ورمز السياسة العامة التي تنتهجها وتكون مسؤولة عنها مسؤولية تضامنية أمام البرلمان .

ولم يأخذ الدستور الكويتي على نحو مطلق بهذه القاعدة البرلمانية وتجنب تقرير الحق التقليدي للمجلس النيابي في إسقاط الوزارة بكاملها عن طريق سحب الثقة برئيس مجلس الوزراء، بل سلك في هذا الصدد مسلكاً خاصاً به وانفرد بالنسبة إلى رئيس مجلس الوزراء بأسلوب خاص هو تقرير مجلس الأمة عدم إمكان التعاون معه . فنص في المادة ١٠٢ منه على أنه : « لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به .

ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة .

وفي حالة الحل، إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معترلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة» .

ويبدو من هذا النص أن الدستور قد وضع لتقرير عدم إمكان التعاون مع

رئيس مجلس الوزراء إجراءات محددة ورتب آثارا معينة .

أ- اجراءات تقرير عدم إمكان التعاون :

إن إجراءات تقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء هي نفس الإجراءات التي يجب أن تتخذ عند طرح موضوع الثقة بأحد الوزراء .
فطلب تقرير عدم إمكان التعاون لا يجوز أن يقوم إلا على اثر استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء .

ويجب تقديم هذا الطلب من عشرة من أعضاء مجلس الأمة وأن يتواجد بالجلسة الأعضاء مقدمو الطلب، ولا يجوز التصويت على عدم إمكان التعاون إلا بعد مضي سبعة أيام من تقديم الطلب . ويجب أن يؤذن بالكلام قبل التصويت على عدم إمكان التعاون لإثنين من مقدمي الطلب وإثنين من معارضيه على الأقل، ويكون التصويت بالمناداة بالاسم، ويصدر قرار عدم إمكان التعاون بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء، وبالصورة التي سبق وأن بينها^(١) .

ب- الآثار المترتبة على قرار عدم إمكان التعاون : Ses Effets

بعد إنتهاء الاجراءات على النحو السابق واجتياز تلك العقبات جميعا وتمكن المجلس من إصدار قراره بعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، فإن ذلك القرار لا يرتب أثره فورا كما هو الحال بالنسبة لقرار سحب الثقة من وزير عادي، فقرار عدم إمكان التعاون لا يترتب عليه فورية تنحية رئيس مجلس الوزراء (والوزراء بالتالي) عن الوزارة كما هو مقرر بالنسبة للوزير، وإنما يرفع القرار للأمير بصفته حكما في الأمر . ويكون الأمير بين خيارين :

١ - إما أن يأخذ بوجهة نظر مجلس الأمة ويعفي رئيس مجلس الوزراء من منصبه (وبالتالي الوزراء) ويتعين في هذه الحالة تشكيل وزارة جديدة لا يرأسها رئيس مجلس الوزراء السابق، وحتى تشكل هذه الوزارة الجديدة يستمر رئيس مجلس الوزراء في تصريف العاجل من شؤون منصبه حين تعيين خلفه (مادة ١٠٣ من الدستور) .

(١) أنظر ما سبق ذكره عن الإجراءات التي تتخذ عند طرح موضوع الثقة بالوزير .

٢ - وإما أن يحل المجلس ويحتفظ بالوزارة. وفي هذه الحالة إذا استمر رئيس مجلس الوزراء في الحكم وقرر المجلس الجديد (باتباع نفس الإجراءات السابقة وبذات الأغلبية الخاصة المنوه عنها) عدم إمكان التعاون معه، فإن هذا القرار الأخير يرتب أثره فوراً ويأخذ حكم قرار سحب الثقة من أحد الوزراء، ويعتبر رئيس مجلس الوزراء (وبالتالي الوزراء) معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس الجديد في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة يرأسها رئيس مجلس وزراء جديد. وحتى تشكيل هذه الوزارة يستمر رئيس الوزراء في تصريف العاجل من شؤون منصبه وذلك حتى لا يكون هنالك فراغ وزاري^(١).

وبدراستنا لعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء نكون قد انتهينا من دراسة وسائل مجلس الأمة إزاء السلطة التنفيذية والتي تتفاوت في أهميتها من مجرد إبداء الآراء والرغبات التي يتعين على السلطة التنفيذية أن تأخذها بعين الاعتبار، حتى تصل في خطورتها إلى الحق في تقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء الذي قد يؤدي من الناحية النظرية إلى سقوط الوزارة وانسحابها.

(١) حول مضمون وفحوى فكرة تصريف العاجل من أمور الوزارة، أنظر حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٧ مايو ١٩٥٧.

- CE. 17 Mai, 1957 Sionet, Recueil Lebon, p. 314, Conclusion Heumann, Dalloz, 1957, P. 580, note Benoit Jeanneau.

وأنظر كذلك :

- FERNAND BOUYSSOU, «L'introuvable notion d'affaires courantes», R.F.S.P. Août 1970, PP.645-680.

المطلب الثالث

العلاقة بين السلطة التنفيذية ومجلس الأمة في واقعها العملي (المامة سريعة)^(١)

تمهيد وتقسيم:

إن دراسة هذه العلاقة في اطارها النظري لا تعطينا إلا صورة جزئية عنها. فإذا أردنا أن تكتمل عندنا تلك الصورة فلا مفر إذن من دراسة هذه العلاقة فيما وراء النصوص الدستورية والقوانين المكملة لها، ومن خلال ظروفها السياسية والاجتماعية.

إن مجلس الأمة بحكم طبيعته بين سلطات الدولة وتكوينه عن طريق الانتخاب يقدر له أن يكون الرقيب الأول على تصرفات السلطة التنفيذية وأجهزتها، وأن يأخذ زمام المبادرة بما له من وسائل قانونية لاكساب رقابته الكثير من الحيوية وطبعها بالطابع الايجابي. ولكن الواقع غير ذلك حيث نجد أن مجلس الأمة غير قادر على مراقبة الحكومة مراقبة فعالة، وأن السلطة التنفيذية هي المهيمنة على الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتملك في يدها زمام الأمور في الدولة ومصير البلاد.

وتقودنا دراسة العلاقة بين السلطين في واقعها العملي إلى التعرض إلى

موضوعين:

- ١- ضعف مجلس الأمة وعدم إمكانيته مراقبة الحكومة مراقبة فعالة.
- ٢- هيمنة السلطة التنفيذية.

ونعرض لهذين الموضوعين في فرعين على التوالي.

(١) على الرغم من أن دراسة هذا الموضوع تتجاوز نطاق هذا القسم من هذا المؤلف، وتدخل في نطاق القسم الثالث منه، إلا أننا لا نرى مانعاً من أن نضع أمام القارئ هنا موجزاً لمضمون العلاقة ما بين السلطة التنفيذية ومجلس الأمة في واقعها العملي. ولناقشة مستفيضة لهذه العلاقة في واقعها العملي، أنظر القسم الثالث من هذه الدراسة، والذي خصصناه لدراسة النظام في واقعها العملي ووسائل اصلاحه وضمناه الجزء الثاني من هذا المؤلف.

الفرع الأول

ضعف مجلس الأمة وعدم إمكانيته مراقبة الحكومة مراقبة فعالة

L'IMPUISSANCE PRATIQUE DE L'ASSAMBLÉE NATIONALE DE CONTRÔLER LE GOUVERNEMENT.

يظهر من دراسة ميكانيكية العلاقة بين مجلس الأمة والحكومة، أن المجلس ضعيف وغير قادر على مراقبة الحكومة، مراقبة فعالة. ولعل مرد ذلك يرجع إلى الأسباب الآتية:

أولا : عدم إمكانية المجلس استخدام وسائله في التدخل في أعمال السلطة التنفيذية استخداما أصوليا:

فيما يخص وسائل مجلس الأمة في التدخل في أعمال السلطة التنفيذية: السؤال، التحقيق البرلماني . . الخ، هذه الوسائل لم تستعمل أبدا استعمالا أصوليا لكي تمكن المجلس من مراقبة السلطة التنفيذية مراقبة فعالة ووضعها في مأزق إذا اقتضى الأمر.

أ- فدور الأسئلة ظل ضعيفا وأقل مما كان يجب أن يكون عليه، وذلك راجع إلى سببين:

- القيود التي وضعها الدستور وتلك التي أوردتها اللائحة الداخلية للمجلس على الحق في استعمال هذه الوسيلة.

- إلا أن ذلك معزى وبصورة أساسيه إلى النواب أنفسهم الذين يوجهون أسئلة كثيرا ما تأخذ طابعا شخصيا للغاية، وليست في صلب أعمال المجلس، وغالبا ما يستهدف منها الابتزاز السياسي أو المصلحة الانتخابية المحضة.

ب- أما عن الاستجواب فهو حق مهمل الاستعمال. لم يمارسه المجلس طيلة حياته التي تربو على ربع قرن من الزمن سوى ست مرات: الاستجواب الأول كان قد قدمه النائب راشد التوحيد ضد وزير الكهرباء والماء الأسبق، أما الثاني فقدمه النائبان حمد العيار وسليمان الدويخ ضد وزير العدل السابق خالد

الجسار، أما الثالث، فهو الذي قدمه خالد المسعود ضد وزير المالية والنفط عبد الرحمن العتيقي بشأن تصنيف عمال الجمارك والموانئ، أما الاستجواب الرابع فوجهه النواب: سامي المنيس، عبدالله النيباري، على الغانم إلى وزير التجارة خالد العدساني وقد انصب على (الغلاء والشركات الصناعية)، والاستجواب الخامس كان قد وجه لوزير المالية، حول السياسة النفطية، أما الاستجواب السادس والأخير فقد وجهه النواب: مبارك الدويلة، أحمد الربيعي، حمد الجوعان في يناير سنة ١٩٨٥ م، ضد وزير العدل السابق سليمان دعيج الصباح بشأن الحلول التي صدرت بها قوانين أزمة السوق المالية (أزمة سوق المناخ) ومدى تحقق شبهة استغلال الوزير لمنصبه بطريقة تتفق مع مصالحه الشخصية^(١).

وعلى الرغم من أن الاستجواب هو المقدمة الطبيعية لاثارة المسؤولية الوزارية في أشد صورها، وأن الهدف الحقيقي منه هو تحريك موضوع طرح الثقة بالوزير أو الوزارة، إلا أن المجلس لم يتمكن حتى الآن من أن ينهي مناقشة الاستجواب باتخاذ قرار يدين الوزارة أو الوزير^(٢).

وفضلا عن ذلك فإن هنالك ظاهرة تستحق الإشارة إليها بهذا الصدد. ذلك أن الوزارة (بمناسبة الاستجواب الرابع) قد أوضحت عزمها بإعلان

(١) وهذا الاستجواب يكتسب أهمية خاصة في إطار التجربة البرلمانية في الكويت لظروفه وما أحيط به من ملاحظات تركت الأثر البالغ على مسيرة هذه التجربة، ولنا عودة لمناقشته مناقشة مستفيضة عند دراستنا لسير النظام في واقعه العملي في الجزء الثاني من هذا المؤلف. وتجدر الإشارة إلى أننا قد ناقشنا موضوع هذا الاستجواب في حينه في مقالة نشرت في جريدة الأنباء الكويتية الصادرة يوم السبت الموافق ١١/٥/١٩٨٦، العدد رقم ٣٣٦٩، وهي بعنوان: «استجواب وزير العدل في ضوء الحقيقة والقانون».

(٢) وتجدر الإشارة ونحن في هذا الصدد إلى أن الاستجواب الأخير (استجواب وزير العدل)، وإن لم يؤد إلى اتخاذ قرار بسحب الثقة من الوزير، إلا أنه قد دفع به إلى تقديم استقالته إلى صاحب السمو أمير البلاد الذي تفضل وصدق على مرسوم قبولها الذي صدر بتاريخ ٦ مايو سنة ١٩٨٥. أي قبل جلسة مجلس الأمة المحددة للنظر في موضوع طرح الثقة في الوزير بيوم واحد، وهكذا تحقق غرض الاستجواب للمرة الأولى والأخيرة في الكويت دون تصديق على طلب طرح الثقة بالوزير الذي يعتبر أنه قد سقط وفقا لنص المادة ١٤٢ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة باستقالة الوزير. ولنا عودة لمناقشة هذا الموضوع عند دراستنا للنظام في واقعه العملي.

تضامنها مع وزير التجارة إذا ما أدى الاستجواب الموجه إليه إلى طرح الثقة به في مجلس الأمة.

وهذا التصرف لا يؤدي (من الناحية الفعلية) إلى تطويق حق المجلس في استجواب أحد الوزراء فقط، بل إلى الحيلولة بينه وبين حقه في طرح الثقة بالوزراء كل على حدة والانفراد بهم. ذلك أن طرح الثقة بالوزير يتحول والحالة كذلك إلى طرح الثقة بالحكومة وإعلان عدم التعاون معها.

جـ- أما بالنسبة للجان التحقيق التي أعطاها الدستور واللائحة الداخلية للمجلس سلطات واسعة، لا تستطيع بواسطتها فقط إجبار الوزراء وموظفي الدولة على المثول أمامها وتقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلبها منهم، بل لها أن تستدعي المواطنين للشهادة أمامها والاستعانة بالخبراء واتخاذ كل ما تراه موصلاً للحقيقة، هذه الوسيلة التي أجادت بعض البرلمانات استعمالها استعمالاً أصولياً مكنها من رقابة الحكومة رقابة فعالة، وعلى الأخص في الولايات المتحدة الأمريكية (كدور لجان الكونجرس في قضية وترجيت (Water gate)، لم تستخدم استخداماً أصولياً في مجال العلاقة بين الحكومة ومجلس الأمة الكويتي. وحق مجلس الأمة في التحقيق البرلماني هو بدوره حق مهمل الاستعمال. ذلك أن تاريخ العلاقة ما بين مجلس الأمة والحكومة يشير إلى أن مجلس الأمة لم يحاول ممارسة هذا الحق طيلة حياته، التي تربو على ربع قرن من الزمن، سوى أربع مرات:

١- الأولى هي: تشكيل مجلس الأمة عام ١٩٨٢ لجنة للتحقيق في المخالفات المنسوبة إلى بعض العاملين في بلدية الكويت^(١).

٢- والثانية هي: محاولة مجلس الأمة بتاريخ ١٩٨٣/١١/٢٩ تشكيل لجنة للتحقيق في موضوع الشيكات المظهرة والمسجلة في الشركة الكويتية للمقاصة وفق المرسوم بقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٢، والتي تم صرف قيمتها بشيكات أو سندات من صندوق ضمان حقوق الدائنين^(٢). وقد

(١) أنظر محاضر جلسات مجلس الأمة، مضبطة جلسة ١٨/٥/١٩٨٢، الصفحات رقم: ٥، ٢٣،

٢٤، ٥٦، وقد قدمت اللجنة تقريرها بتاريخ ١٩٨٤/٣/٣.

(٢) يراجع ص ٧٢، ٧٣ من مضبطة جلسة ٦/١٢/١٩٨٣.

اكتفى مجلس الأمة بتقديم الحكومة بعض البيانات الخاصة بالموضوع وإيداع كشوف بجميع الشيكات المظهرة والمدفوعة من صندوق الضمان، فاتخذ قرارا باعتبار الاقتراح بتشكيل لجنة تحقيق منتهيا^(١).

٣- والثالثة هي: تشكيل مجلس الأمة سنة ١٩٨٥ لجنة للتحقيق في موضوع القرض البالغ مقداره مائة وخمسين مليون دينار الذي منحتة البنوك المحلية لمديني المحالين إلى مؤسسة تسوية المعاملات المتعلقة بأسهم الشركات التي تمت بالأجل عن طريق بنك الكويت الصناعي، وذلك للتعرف على الاجراءات التي اتبعت في عقد هذا القرض وماهية الأسس التي منح على ضوئها، ومدى اتفاهه مع القواعد والأعراف المصرفية^(٢).

٤- والرابعة هي: إصدار مجلس الأمة بتاريخ ١٩٨٦/٣/٢٥ قرارا بندب أحد أعضائه (العضو حمد الجوعان)، للتحقق من قيام مجلس إدارة البنك المركزي بالمهام الموكولة اليه طبقا لأحكام القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٨، عن الفترة من يناير سنة ١٩٨١ وحتى تاريخ صدور القرار بتاريخ ١٩٨٦/٣/٢٥^(٣).

(١) يراجع مضبطة جلسة ١٩٨٢/١٢/٢٠، ص ٩٠، ٩٦.

(٢) يراجع ص ١٩٣ وما بعدها من مضبطة جلسة ١٩٨٥/٦/١٥.

(٣) ونشير ونحن في هذا الصدد إلى أن موضوع التحقيق في السابقتين الأخيرتين كان على درجة كبيرة من الحساسية لصلته بأزمة الأوراق المالية. ولقد أثار الخلاف الشديد بين الحكومة ومجلس الأمة حول مدى حق مجلس الأمة في تشكيل لجان تحقيق أو ندب أحد أعضائه للتحقيق وفق نص المادة ١١٤ من الدستور. وهو ما دفع بالحكومة إلى اللجوء إلى المحكمة الدستورية لطلب تفسير المادة ١١٤ من الدستور بشأن التحقيق البرلماني وذلك بطلبين: الأول بتاريخ ١٩٨٦/٤/١ والثاني بتاريخ ١٩٨٦/٤/٢٨، ولا شك في أن هذا الخلاف بين الحكومة ومجلس الأمة كان من بين الأسباب التي أدت إلى حل مجلس الأمة وإيقاف العمل بالجوهرية من أحكام الدستور الكويتي وتعطيل الحياة البرلمانية حتى الوقت الحاضر.

ولنا عودة لمناقشة هذا الموضوع مناقشة مستفيضة عندما نعرض في الجزء الثاني من هذا المؤلف لدراسة النظام في واقعه العملي. ولدراسة تفصيلية لهذا الموضوع نحيل القارئ إلى بحث لنا بعنوان «طلب الحكومة الكويتية إلى المحكمة الدستورية تفسير المادة ١١٤ من الدستور الكويتي في ضوء القواعد الحاكمة للتحقيق البرلماني وضوابط الحق في الخصوصية والثوابت المستقرة في التقاليد البرلمانية (دراسة تحليلية نقدية مقارنة)». بحث مقبول للنشر بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية التي تصدرها كلية حقوق جامعة عين شمس، العدد الأول لعام ١٩٨٩.

والحقيقة أن عدم اهتمام المجلس في استعمال وسائله في التدخل في أعمال الحكومة استعمالاً أصولياً يؤدي إلى رقابته الفعالة لها، للدليل قاطع على أن البرلمانين الكويتيين لم يدركوا بعد أن في أحضان برلمان تتمتع فيه الحكومة بأغلبية كبيرة Un parlementarisme majoritaire كما هو الحال في الكويت، تصبح هذه الوسائل من وسائل الرقابة الجهورية بل الوحيدة في يده ازاء السلطة التنفيذية. ذلك أن تحريك المسؤولية الوزارية وسحب الثقة من الحكومة يكون أمراً صعب المنال إن لم يكن مستحيلاً تحقيقه كما سنرى.

ثانياً = عدم إمكان مجلس الأمة سحب الثقة من الوزارة:

أما فيما يخص المسؤولية السياسية الفردية التي لا تمس إلا وزيراً معيناً فلقد رأينا أن الدستور قد أقر حق مجلس الأمة في طرح الثقة بأحد الوزراء. إلا أن الدستور واللائحة الداخلية للمجلس قد وضعا قيوداً أدت من الناحية العملية إلى عدم استعمال هذا الحق البرلماني.

أما بالنسبة للمسؤولية التضامنية للوزارة فلقد قرر المشرع الدستوري كما سبق القول عدم النص على إسقاط الوزارة بأكملها بقرار عدم ثقة يصدره مجلس الأمة والاستعاضة عن ذلك الأصل البرلماني، بنوع من التحكيم يحسمه الأمير، وذلك إذا ما قرر مجلس الأمة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء.

إلا أن الدستور واللائحة الداخلية للمجلس قد بالغتا في ضمانات السلطة التنفيذية وأحاطتا حق المجلس في تقرير عدم التعاون بقيود أدت إلى عدم استعماله.

وأمام الشروط التي اشترطها الدستور واللائحة التي يعتبر تحقيقها فرضاً من الفروض المدرسية، وجد المجلس نفسه مضطراً إلى استعمال وسيلة أخرى حملت في طياتها موضوع عدم الثقة بالوزارة وإن لم يثر ذلك صراحة، وأدت إلى استقلالها.

ذلك أنه في ٣٠ نوفمبر ١٩٦٤ صدر أمر أميرى بتعيين صباح السالم رئيساً لمجلس الوزراء وكلف بتشكيل الوزارة. وفي ٦ ديسمبر صدر المرسوم

الأميري بتشكيل وزارة تضم عددا من كبار التجار إلى جانب بعض أفراد العائلة الحاكمة. ولم يرض تشكيل هذه الوزارة بعض أعضاء مجلس الأمة الذين رأوا أن تشكيلها مخالف لنص المادة ١٣١ من الدستور.

وفي ٨ ديسمبر توجهت الوزارة إلى مجلس الأمة لتؤدي اليمين المنصوص عليها في المادة ٩١ من الدستور، ولتبدلي بيانها الوزاري المنصوص عليه في المادة ٩٨ منه. ولكنها لم تتمكن من ذلك لتعمد ٣١ نائبا التخلف عن الحضور احتجاجا على دخول بعض الشخصيات في الوزارة، وعلى عدم استطاعتهم اسقاطهم باتباع الاجراءات التي رسمها الدستور.

وبعد أيام قليلة أعادت الوزارة الكرة وذلك بتاريخ ١٥ ديسمبر ١٩٦٤ لتؤدي اليمين أمام المجلس ولتلقني بيانها. وفي اللحظة التي أعطى فيها رئيس المجلس الكلام لرئيس مجلس الوزراء لتقديم برنامج الحكومة انسحب ٢٨ نائبا من الجلسة، اعتراضا على عدم شرعية تعيين بعض أعضاء الوزارة الذين يرون أنهم على خلاف ما تقضي به المادة ١٣١ من الدستور ما زالوا يواصلون مهتهم الحرة...

ولعدم توافر نصاب انعقاد الجلسة لم تستطع الحكومة أن تؤدي اليمين الدستورية ولا أن تلقي البيان الوزاري.

ولقد حدث من جراء ذلك شبه أزمة وزارية، وظلت الأمور على ذلك النحو حتى يوم ٢٨ ديسمبر ١٩٦٤ عندما وجدت الوزارة أنها أمام هذا الطريق المسدود مضطرة إلى الاستقالة^(١).

ولا يفوتنا أن نذكر ونحن في هذا الصدد أن العمل قد جرى منذ نفاذ الدستور وحتى الوقت الحاضر على أن يكون ولي العهد رئيسا لمجلس الوزراء. ومن هنا صح القول بأن مجلس الأمة، حتى لو تحققت الفروض المدرسية التي نص عليها الدستور وزادتها اللائحة تعقيدا، سوف يتردد كثيرا إن لم يحجم عن

(١) أنظر في ذلك: رسالتنا للدكتوراه سالفه الذكر، ص ٣٠٢ وما بعدها، وانظر كذلك دراسة لنا حول ميكانيكية العلاقة بين السلطات في النظام الكويتي، مذكرات على الآلة الكاتبة لطلبة كلية الحقوق والشريعة، العام الدراسي ١٩٧٣-١٩٧٤، ص ٢٦ وما بعدها.

أن يقرر عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، الذي هو في نفس الوقت ولي للعهد ونائب الأمير في غيبته وأكثر من ذلك كله أمير البلاد المستقبل^(١). وفضلاً عن ذلك فإنه من غير المتصور أن يسحب نواب الشعب ثقتهم من نفس الشخص بصفته رئيساً لمجلس الوزراء بينما سبق لهم وأن بايعوه ولياً للعهد وأميراً للبلاد في المستقبل. وإن حدث وسحبوا ثقتهم منه، ألا يكون ذلك بمثابة رجوع منهم بمبايعتهم له كولي للعهد؟.

وإن لم يكن ذلك كذلك ألا يؤدي في واقع الحياة السياسية إلى قدر من الحرج أن يتولى غداً مسند الامارة شخص سبق وأن سحب منه نواب الشعب ثقتهم بالأمس؟

لعلنا بعد هذه المناقشة نستطيع أن نقرر بأن المادة ١٠٢ من الدستور في ظل الظروف الحالية تظل حروفاً ميتة إن لم تكن قد ولدت ميتة. وأن مجلس الأمة لن يلجأ إلى استعمال الحق الدستوري الذي تقرره له تلك المادة على الاطلاق. مما يحتم على السلطة التنفيذية إن هي أرادت احترام روح الدستور وإعادة التوازن بينها وبين السلطة التشريعية أن تقابل ما جرى عليه العمل من تقليد ولي العهد منصب رئيس مجلس الوزراء بتقليد آخر وهو عدم اللجوء إلى حق الحل لمجرد تحقيق انتصار للحكومة، بل بقصد الرجوع إلى الشعب مصدر كل السلطات لمعرفة وجهة نظره من أمر خطير، له بعيد الأثر على الحياة السياسية للبلاد^(٢).

(١) وهذا ما يؤكد الواقع العملي، فمنذ العمل بالدستور وحتى يومنا هذا لم يوجه مجلس الأمة إلى رئيس مجلس الوزراء أي استجواب ولم يتعرض البتة إلى إثارة المسؤولية السياسية حتى لو توافرت أسباب إثارتها. ولقد أكد ذلك استجواب وزير العدل على أساس ما صدر من قوانين لحل أزمة المناخ. ذلك أن المسؤولية عن إصدار هذه القوانين إن وجدت، فهي مسؤولية تضامنية وفقاً للأصول البرلمانية ونص المواد ١٠٠، ١٠١، ١٠٢ من الدستور، يجب أن تحرك باستجواب يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء بغية إعلان عدم إمكان التعاون معه على أثره وليس إلى وزير العدل. أنظر مقالتنا السابقة «استجواب وزير العدل في ضوء الحقيقة والقانون». منوه عنه أعلاه.

(٢) والواقع العملي يشير إلى عكس ذلك حيث حل مجلس الأمة مرتين: الأولى بتاريخ ٢٩ أغسطس سنة ١٩٧٦ والثانية بتاريخ ٣ يوليو سنة ١٩٨٦ ولم تجر انتخابات لمجلس جديد حتى الوقت الحاضر.

ثالثاً : القيود الشديدة على حريته في التصرف والمبالغة في ضمانات السلطة التنفيذية :

La Stricte Limitation de la liberté d'action des parlementaires:

الأعمال البرلمانية قابلة دائماً للتنظيم، إلا أن الأنظمة البرلمانية التقليدية لا تجعل الهدف من هذا التنظيم تقييد حرية البرلمان في التصرف. وعلى عكس ذلك نجد بعض دساتير ما بعد حرب ١٩١٤ قد غالت في ذلك باسم كفالة الاستقرار السياسي. ويطلق الفقهاء على هذا النوع من الأنظمة اسم Le Parlementarisme Rationalisé، أي البرلمانية المرشدة أو المهذبة، وينضم الدستور الكويتي إلى هذا النوع من الدساتير وتبيان ذلك كالآتي:

١ - فضلاً عن أن الدستور لم ينص على إسقاط الوزارة بكاملها بقرار عدم ثقة يصدره المجلس، فقد ترك في نصوص متفرقة منه مجالاً واسعاً لتصرف رئيس الدولة أو السلطة التنفيذية دون رجوع سابق إلى مجلس الأمة أو دون الرجوع إليه كلية. ومثال ذلك، اختيار نائب للأمر (مادة ٦١) وإعلان الحرب الدفاعية (مادة ٦٨) وإعلان الحكم العرفي (مادة ٦٩)، وإبرام المعاهدات فيما لم يستثن منها بالذات (مادة ٧٠)، والاستعاضة بثقة رئيس الدولة في تشكيل الوزارة عن حصولها على ثقة مجلس الأمة عقب كل تجديد لانتخابات هذا المجلس (مادة ٩٨) . . الخ.

٢ - ثم أنه باسم الاستقرار الوزاري نجد أن الدستور قد بالغ في ضمانات السلطة التنفيذية وذلك عن طريق تحديد حرية مجلس الأمة في التصرف، بإيراد قيود شديدة على حقه في ممارسة وسائله في مواجهة تلك السلطة. هذه الضمانات وتلك القيود أدت من الناحية العملية إلى ندرة استعمال مجلس الأمة لوسائل الرقابة المقررة له في الدستور.

وفضلاً عن ذلك فإن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة أتت بقيود زادت من شدة القيود التي أوردها الدستور على حرية المجلس في التصرف، وضاعفت من عدم إمكانية المجلس من مراقبة الحكومة. وتحديد المجلس لنفسه بنفسه إن دل فإنما يدل على أن فكرة السيادة البرلمانية التي تعتبر جزءاً من التقاليد البرلمانية

الفرنسية (قبل الجمهورية الخامسة) والتقاليد البرلمانية في إنجلترا، لا تعرف طريقها إلى مجلس الأمة.

والحقيقة أن هذا التقييد الذاتي لمجلس الأمة Auto-limitation أدى إلى ضعفه.

رابعاً : غيبة التنظيم الحزبي : L'absence De Partis Politiques Organisés :

إن غيبة الأحزاب السياسية المنظمة سبب من أسباب ضعف المجلس. والدستور لم يشر في نصوصه إلى الأحزاب السياسية بل ترك إباحة أو منع تنظيمها للمشرع العادي.

إلا أن المذكرة التفسيرية للدستور قد ناهضتها العداة حين أشارت إلى أن المسؤولية الوزارية التضامنية أمام البرلمان . . تجعل من الحكم هدفاً لمعركة لا هوادة فيها بين الأحزاب مما يشكل خطراً على سلامة الحكم الديمقراطي . . (١).

ومن السهل الرد على ما أورده المشرع الدستوري في مذكرته التفسيرية، وانتقاد هذا المفهوم الخاطيء الذي تبناه. إلا أننا نكتفي بتذكيره في هذا المجال بأن جهابذة فقهاء القانون الدستوري وكبار الكتاب السياسيين متفقون على أن فكرة الديمقراطية مرتبطة بفكرة التنظيم الحزبي، ذلك أنه لا وجود للحريات السياسية بدون أحزاب منظمة "In'y a point de libertés politiques Sans partis" على حد تعبير ESMEIN (٢).

ومهما يكن من أمر فإن الصحافة الكويتية قد أدركت تماماً هذا النقص وأشارت في كثير من المناسبات إلى أن تفاهة المناقشات التي تدور في مجلس الأمة ما هي إلا انعكاس طبيعي لغيبة التنظيم الحزبي (٣).

(١) المذكرة التفسيرية تحت عنوان التصوير العام لنظام الحكم.

(٢) ESMEIN. A.Éléments de droit constitutionnel . 8 ème éd., Paris, Sirey, 1927, Tome I, P. 263.

(٣) أنظر مجلة الطليعة العدد الصادر في ١٠/٧/١٩٦٤.

خامساً : افتقار أعضاء المجلس إلى الخبرة البرلمانية : La Manque D'expérience Parlementaire De La Plupart Des Députés:

والسبب الثالث من أسباب ضعف المجلس هو افتقار غالبية أعضائه إلى الخبرة البرلمانية، مما ترتب عليه عدم الفهم العميق لماهية الحقوق التي تضمنتها الوثيقة الدستورية.

واستجواب وزير التجارة يمدنا بمثال صادق من بين عدة أمثلة أخرى يمكن إيرادها في هذا الصدد.

إن افتقار غالبية أعضاء المجلس إلى الخبرة البرلمانية أدى إلى قيام نظام غريب من نوعه يكاد التطبيق المستمر أن يجعل منه أحد نظم القانون العام في الكويت Une Institution De Droit Commun . وهو تواجد فقيه (خبير دستوري) يجلس إلى جانب رئيس المجلس ليشرح للأعضاء نصوص الدستور وأحكام اللائحة الداخلية، وفي حالة الخلاف غالباً ما يكون رأيه هو الفيصل وهو المأخوذ به.

والحقيقة أن لا غضاضة ولا لوم على الأعضاء بهذا الصدد، فالكويت حديثة العهد بالحياة البرلمانية ولعل التجربة تساعد على سد هذه الثغرة في المستقبل القريب.

سادساً : تغيب الأعضاء وانخفاض مستوى المناقشة : La Banalité Des Débats

هذا السبب من أسباب ضعف المجلس نتيجة مباشرة لسابقه . فغالبا ما تنحو المناقشات منحى شخصيا (كاتهام أحد النواب لزميله بالاستيلاء على أموال اخوانه والورثة، السياسة ١٩٧٤/٣/٧)، وغالبا ما يضع وقت المجلس في مناقشة مواضيع ثانوية (جلسة لاغلاق دكان مواطن، وأخرى لموضوع منطقة سلوى، وثالثة لمسألة منطقة الصليبيخات وهل هي قرية أم ضاحية، ورابعة تخصص لاستجواب وزير التجارة فتتقلب إلى هجوم ودفاع عن الخبير الدستوري ... الخ).

وإذا ما نوقشت المسائل الهامة والمصيرية فقلما تناقش مع التعمق، وكثير من

الجلسات إن لم تفتقد المناقشة الموضوعية، افتقدت النصاب. فالجلسة المخصصة لمناقشة المشاركة النفطية على سبيل المثال لم يحضرها سوى ٢٠ عضواً من مجموع الأعضاء البالغ ٦٢ عضواً على الرغم من أهمية الموضوع.

وباستثناء النقاش الذي يثيره من آن لآخر أعضاء المعارضة فالجلسات تفتقد الحماس ويغلب عليها طابع الملل والهدوء.

سابعاً: تتمتع الحكومة بأغلبية برلمانية:

وهذا السبب من أهم أسباب ضعف مجلس الأمة وعدم تمكنه من مراقبة السلطة التنفيذية مراقبة فعالة.

فالحكومة في الكويت تستند دائماً إلى أغلبية برلمانية ساحقة، وهذه الأغلبية الثابتة والدائمة التي تتمتع بها الحكومة في أحضان مجلس الأمة نتاج ثلاثة أسباب:

أ- فهي بادئ ذي بدء انعكاس طبيعي لتركيبية الرأي العام الكويتي: فالدراسات التي أجريت على هذا الرأي أثبتت أن الغالبية العظمى منه لا تنازع في الوضع الراهن، بل هي تقبله وبالتالي تعطي أصواتها الانتخابية لمؤيديه. وارتباط هذه الأغلبية بالنظام إنما هو نتيجة حتمية للتقدم الاقتصادي وارتفاع مستوى الحياة والنجاح المادي الذي يحققه لها النظام^(١).

فالتطور الاقتصادي عندما يصلح من حال الجماعة ويحقق الرفاهية لغالبيتها مجرد المعارضة من أسلحتها^(٢).

ب- ثم أن هذه الأغلبية ناتجة عن غيبة التنظيم الحزبي: فالمواطنون الذين يجدون أنفسهم بدون تنظيم سياسي يجمع شملهم ويعطونه أصواتهم لكي يدافع عن آرائهم ومصالحهم في أحضان البرلمان، سيكونون مضطرين إلى إعطاء هذه الأصوات إلى الشخصيات التقليدية: رؤساء القبائل، رؤساء

(١) أنظر رسالتنا سالفة الذكر ص ٣٣٨.

(٢) نفس المرجع. ص ٣٨٨ وما بعدها.

العائلات الكبيرة، مثلو الجماعات الدينية، كبار التجار . الخ وهذه الشخصيات تقليدية بطبيعتها وقلما تنخرط في صفوف المعارضة. ج- وأخيرا فإن هذه الأغلبية هي نتيجة حتمية للأحكام التي وردت في المواد: م ٨٠ فقرة ٢، م ٥٦، م ١٠١ من الدستور.

فلقد سبق القول بأن المادة ٨٠ تقضي بأن الوزراء أعضاء في المجلس بحكم وظائفهم، والمادة ٥٦ تقرر للأمير الحق في تعيينهم، وعددهم قد يصل إلى ثلث أعضاء المجلس. وعلى ذلك فإن السلطة التنفيذية هي التي تقوم بتعيين ثلث أعضاء المجلس مباشرة، مما يسهل عليها (مع مراعاة الفقرة الأخيرة من المادة ١٠١ من الدستور) أن تؤمن لها أغلبية برلمانية في أحضانه.

هذه الأسباب الثلاثة أدت إلى تمتع الحكومة بأغلبية ساحقة في مجلس الأمة، تعطيها من الناحية الفعلية إمكانية ممارسة صلاحياته المنوه عنها في الدستور.

وهكذا نجد أن مبدأ الفصل بين السلطات الذي يتحدث عنه الدستور يظل من الناحية التطبيقية حروفا جوفاء.

ثامنا : صغر المعارضة وضعف قوتها العددية:

وفي مواجهة تلك الأغلبية الحكومية نجد معارضة صغيرة تتكون من حفنة من المثقفين ينتمون جميعا إلى حركة القوميين العرب.

هذه المعارضة ضعيفة من الناحية العددية. كانت تتكون من ثمانية أعضاء أثناء الفصل التشريعي الأول (١٩٦٣-١٩٦٧) وفي انتخابات ٢٥ يناير ١٩٦٧ فاز أربعة فقط من المرشحين الذين خاضت بهم الحركة الانتخابات التي خسرها رئيسها نفسه، وكانت هذه النتيجة صدمة للفئة المثقفة في الكويت. وعلى أثر ذلك قامت مجموعة من المرشحين الذين خسروا الانتخابات وانضم إليها أربعة من النواب المنتخبين المنتسبين إلى حركة القوميين العرب وأثنان من النواب المستقلين، وتعاضدهم غالبية الصحافة الكويتية، باتهام الحكومة بالتدخل في سير الانتخابات. إلا أن الحكومة قد

رفضت أن تبطل الانتخابات واكتفت بتشكيل لجنة تحقق في الطعن^(١).
واعترضاً على ذلك استقال النواب الستة وباستقالتهم اختفت هذه
المعارضة الصغيرة طوال الفصل التشريعي الثاني (١٩٦٧ - ١٩٧٠).
ولعله من المفيد أن نذكر هنا أن المعارضة ما كانت في بادئ الأمر ترفض
مبدأ الاشتراك في الوزارة. ولكونها غير قادرة على أن تكون حزب معارضة
بالمعنى الصحيح، ما كان أمامها إلا أن تشترك في الوزارة محاولة إدخال بعض
مبادئها في السياسة العامة للحكومة بقدر المستطاع. وانطلاقاً من هذا المفهوم
نجد أن أحد زعماء المعارضة قد قبل أن يشغل منصب وزير التربية لعدة
سنين^(٢).

ولا شك أن قبول المعارضة الاشتراك في الوزارة كان من شأنه أن يغير في
طبيعة العلاقات السياسية. ذلك أن المعارضة سوف لا تستطيع والحالة كذلك
أن تعرض على هيئة الناخبين حكمها على تصرفات الوزارة التي تشترك فيها.
وهكذا نجد أن مثل هذا الموقف كان سيؤدي إلى أن تخفي هذه
المعارضة الصغيرة تاركة وراءها حالة اجماع واقعي *Un Régime D'unanimité
De Fait* .

هذه هي أهم أسباب ضعف مجلس الأمة والتي أدت إلى عدم تمكنه من
مراقبة الحكومة مراقبة فعالة.

غير أن مجلس الأمة إن لم يأخذ دوره القيادي في سفينة الدولة فإن ذلك
يجب ألا يجلب دور بعض أعضاء المعارضة، الذين بفضل وعيهم ونشاطهم
قد استطاعوا في بعض الأحيان إجبار الحكومة، عن طريق الأسئلة
والاستجابات على تبرير تصرفاتها أمام الجمهور، وعلى عرض أسباب سياستها
على الرأي العام.

كما ساهموا مساهمة لا يمكن إنكارها في تنوير هذا الرأي حول أمور

(١) نفس المرجع ص ٣٨٩.

(٢) نفس المرجع ص ٣٩٠.

جوهريه لا يمكن الاستهانة بأهميتها^(١)، ومنها مسألة ضرورة المحافظة على الثروة النفطية وتحريرها من النفوذ الأجنبي^(٢)، ومشكلة مستقبل الكويت بعد النفط^(٣)، وضرورة تطهير الجهاز الاداري، ومشكلة التضخم ومكافحة غلاء المعيشة^(٤)، ومسألة اراضي القطاع العام في الكويت وطبيعة استخدامها، وبواسطة من ومقابل أي قيمة إيجارية^(٥).

ومهما يكن من أمر فإن رقابة المجلس قد اختفت أثناء اختفاء مجلس الأمة وذلك بحله بأمر أمير في تاريخ ١٩٧٦/٨/٢٩ وحتى عودة الحياة النيابية عام ١٩٨١ وانعقاد أول اجتماع لمجلس الأمة بتاريخ ١٩٨١/٣/٩، ثم اختفت ثانية منذ اختفاء مجلس الامة وذلك بحله للمرة الثانية بتاريخ ٣ يوليو سنة ١٩٨٦ وحتى وقتنا الحاضر.

الفرع الثاني

هيمنة السلطة التنفيذية

LA PRÉDOMINANCE DE L'EXÉCUTIF

أمام ضعف المجلس لا بد وأن تهيمن السلطة التنفيذية. وسنعرض الآن لأهم عناصر هذه الهيمنة، ثم نستخلص النتائج المترتبة عليها، ونرى إن كانت مبررة في مواجهة الديمقراطية.

(١) أنظر حول هذا الموضوع: الدكتور عبدالله النفيسي،: «الكويت الرأي الآخر» منشورات وتوزيع TA-HA Advertising لندن ١٩٧٨، ص ٥٠ وما بعدها.

(٢) أنظر مضبطة مجلس الأمة الكويتي. الجلسة الثلاثون/ب بتاريخ ٢٨ مايو ١٩٧٤.

(٣) أنظر حول مناقشة السياسة النفطية واتفاقيات المشاركة واستجواب وزير المالية بهذا الخصوص:

محاضر مجلس الأمة المنشورة في الجريدة الرسمية «الكويت اليوم»، الملاحق: ١٨٢ في ١٩٧٤/١٢/٣١، ١٨٧ في ١٩٧٥/١/٤، ١٨٨ في ١٩٧٥/٢/١١، ١٩٢ في ١٩٧٥/٣/١١، ١٩٣ في ١٩٨٥/٣/١٨.

(٤) أنظر مضبطة الجلسة الحادية والعشرين/ط بتاريخ ١٤ مايو ١٩٧٤.

(٥) الجريدة الرسمية «الكويت اليوم» ملحق رقم ١٩٠ بتاريخ ١٩٧٥/٢/٢٥.

أولاً : عناصرها : Ses éléments

في الكويت السلطة التنفيذية التي زودها الدستور بكل إمكانيات الهيمنة، وحصنها بكثير من الضمانات التي تصل إلى حد المبالغة، والتي أمدتها واقع الحياة الدستورية بأغلبية ساحقة في أحضان مجلس الأمة، والتي تجد تحت تصرفها جهازاً إدارياً ضخماً يضم الكثير من الفنيين والخبراء يساعدها على بلوغ أهدافها . . لا بد وأن تكون السلطة المهيمنة في واقع الحياة السياسية وتمسك في يدها زمام الدولة ومصير البلاد. فلقد آل إليها في الواقع اتخاذ كل القرارات المتعلقة بالسياسة الخارجية والداخلية والاقتصادية والاجتماعية للدولة.

وهكذا نجد أن فكرة التوازن التي تشير إليها نصوص الدستور بين السلطة التنفيذية والتشريعية قد اختفت من الحياة الدستورية نفسها، وأن نظرية إيقاف السلطة بواسطة السلطة باعطاء كل منها وسائل رقابة تجاه الأخرى قد كذبها واقع الحياة السياسية. وبالتالي فإن مبدأ الفصل بين السلطات الذي نص عليه الدستور يصبح حروفاً جوفاء ميتة. فالسلطة التنفيذية هي المهيمن الحقيقي في واقع الحياة الدستورية وهي التي تمارس من الناحية الفعلية أهم اختصاصات المجلس التي نوه عنها الدستور.

ثانياً : النتائج المترتبة عليها : Ses Conséquences

يترتب على هيمنة السلطة التنفيذية نتيجتان هامتان : الاستقرار الوزاري والاستمرار الوزاري.

أ- الاستقرار الوزاري : La Stabilité Ministérielle

الاستقرار الوزاري يعني غياب الأزمات الوزارية وبقاء الوزارة في الحكم لمدة طويلة. وتمدنا دراسة القانون المقارن بثلاثة أنواع من النظم في هذا الصدد:

١- نظم لا تتمتع فيها الوزارة بالاستقرار والثبات بل تتصف بكثرة الأزمات الوزارية L'instabilité Ministérielle. ومنها نظام الجمهورية الثالثة والجمهورية الرابعة في فرنسا حيث لا يزيد متوسط بقاء الوزارة في السلطة

على ثمانية أشهر^(١).

٢- وهناك أنظمة تتمتع فيها الوزارة بالثبات والاستقرار ومثلها التقليدي النظام البرلماني في إنجلترا حيث متوسط بقاء الوزارة في الحكم هو ٣ سنوات وعشرة أشهر، وكذلك هو الحال في البلاد الاسكندنافية (السويد، النرويج، الدانمرك) حيث يصل متوسط الثبات الوزاري إلى ما يقارب ٣ سنوات.

٣- وهناك أنظمة تعد وسطا بين النوعين السابقين ومنها النظام الهولندي حيث متوسط بقاء الوزارة في الحكم سنتين والنظام البلجيكي حيث يكون متوسط الثبات الوزاري بمعدل ١٨ شهرا. ولعله من المفيد أن نذكر هنا أن بقاء الوزارة لمدة سنتين في الحكم يعتبره الكتاب شيئا مثاليا بالنسبة لحسن سير النظام البرلماني^(٢).

فتحت أي مجموعة من هذه النظم ينخرط النظام الكويتي؟

الحقيقة أن التطبيق العملي للنظام الكويتي يشير إلى أن نسبة الاستقرار الوزاري فيه تفوق تلك الأنظمة جميعا.

فإذا ما استثنينا ما حدث عام ١٩٦٤ الذي لا يتعدى في الحقيقة كونه استقالة، فإن الوزارة تبقى في الحكم طوال الفصل التشريعي أي مدة أربع سنوات، وهذا ما يسميه الكتاب عادة Le Gouvernement De Législature أي بقاء الوزارة في الحكم من انتخابات عامة إلى انتخابات أخرى.

وفضلا عن ذلك فإن رئيس مجلس الوزراء، وهو ولي العهد في نفس الوقت، يعود إلى رئاسة الوزارة أكثر من مرة بل وبصورة مستمرة. وهذا الاستقرار الوزاري عائد إلى تمتع الحكومة بأغلبية برلمانية وعدم

(١) CF. AUGUST SOULIER, L'instabilité ministérielle sous le 3ème République, sirey, 1939, voir également. C.A. Colliard, la pratique de la question de confiance sous la 4ème République, R.D.P. Avril-Juin, 1948, pp. 226-287.

(٢) CF. PIERRE LALUMIERE ET ANDRÉ DEMICHEL: Les régimes parlementaires Européens. Thémis, 1er éd. Paris, 1966, P. 366.

إمكان مجلس الأمة سحب الثقة منها. فهو إذن نتيجة طبيعية لهيمنة السلطة التنفيذية.

ب - الاستمرار الوزاري : La Continuité Ministérielle

ويعني الاستمرار الوزاري استمرار الوزير في شغل منصبه لمدة طويلة من الوقت وذلك لندرة اللجوء إلى التعديلات الوزارية.

والاستقرار الوزاري (بقاء رئيس الوزراء في منصبه لمدة طويلة والذي سبق الكلام عنه في الفقرة السابقة) لا يستلزم حتما وجود الاستمرار الوزاري (بقاء غالبية الوزراء في مناصبهم لمدة طويلة من الزمن). بل قد يخفي الاستقرار الوزاري حالة عدم استمرار وزاري. وذلك عند اللجوء المتكرر إلى التعديلات الوزارية.

والتعديل الوزاري إما أن تدفع إليه اعتبارات فنية ويسمى في هذه الحالة بالتعديل الفني Remaniement Technique، وإما أن تدفع إليه اعتبارات سياسية كتغيير في السياسة العامة للوزارة أو سخط البرلمان على أحد الوزراء ويسمى في هذه الحالة تعديلا سياسيا Remaniement Politique. ومثال ذلك التعديل الذي أجراه Attlee على وزارة حزب العمال عندما قبل استقالة ٣ وزراء عام ١٩٥١، والتعديل الذي أجراه Macmillan على حكومة المحافظين عندما أعفى سبعة من وزرائه من مناصبهم ومن بينهم وزير الخزانة ووزير الدفاع وذلك في يولية عام ١٩٦٢.

أما في الكويت فإن هيمنة السلطة التنفيذية وعدم إمكانية البرلمان إجبارها على اجراء تعديل جوهري في سياستها العامة، أو الانفراد بالوزراء وسحب الثقة منهم، وكذلك عدم إظهار الرأي العام حاجته إلى تغيير الوجوه السياسية، وعدم وجود احتياطي كبير من رجال السياسة (نتيجة لغيبه التنظيم الحزبي)، أدى إلى حالة استمرار وزاري ملحوظ.

فالتطبيق العملي للنظام يشير إلى ندرة اللجوء إلى اجراء التعديل الوزاري. فهناك كثير من الوزراء يشغلون مناصبهم مدة طويلة قد تزيد على عشر سنوات.

هذا الاستمرار الوزاري أدى إلى استمرار في الادارة وزادها قوة وثباتا.

ثالثاً: تبريرها في مواجهة الديمقراطية:

ولكن هل يمكن تبرير هيمنة السلطة التنفيذية من الوجهة الديمقراطية؟ الحقيقة أن هيمنة السلطة التنفيذية هي ظاهرة من ظواهر عصر التكنولوجيا. فهذه السلطة هي المهيمن الحقيقي في كثير من البلدان منها: الولايات المتحدة، وانجلترا، وفرنسا في ظل الجمهورية الخامسة، وحتى في البلاد النامية. ويصف الكتاب وضع الحكومة في مواجهة البرلمان كوضع الفريق المدرب المحترف أمام جماعة من الهواة.

ولكن، إذا كان الشعب هو مصدر السلطات ممثلاً في هيئة نوابه المنتخبين ومنهم تتكون السلطة التشريعية في الدولة، فكيف يكون في الامكان تبرير هيمنة السلطة التنفيذية في مواجهة الديمقراطية؟

يرى بعض الكتاب أن هذه الهيمنة يبررها كون رئيس الدولة منتخبا بصورة مباشرة أو شبه مباشرة في بعض الدول من ناحية، وضرورة تحقيق الاستقرار السياسي في الداخل وحرية التصرف بالنسبة للأمر الخارجية، تلك الحرية التي تستلزمها ظروف الحياة الدولية المعاصرة من ناحية أخرى.

ونرى أن هيمنة الحكومة إن كانت مبررة من الناحية الديمقراطية في بلد مثل انجلترا، حيث أن ميكانيكية سير النظام (وعلى الأخص الدور الذي يلعبه نظام الحزبين Two-Party System، ودور هيئة الناخبين، والتقليد الذي يقضي بتعيين زعيم حزب الأغلبية رئيساً للوزراء)، أدت إلى أن الحكومة تستمد قوتها من الشعب، لأنها في الحقيقة مختارة بواسطة الشعب، وبرنامجهما السياسي مصادق عليه من الشعب، وهي مسؤولة أمام الشعب، كلما دعى إلى انتخابات عادية أو تكميلية، وبالتالي فإن هيمنة الحكومة ليست في حقيقتها إلا تكريماً ومظهراً لسمو الإرادة الشعبية،^(١) إن كانت هيمنة السلطة التنفيذية لها ما يبررها من الوجهة الديمقراطية في بلد مثل انجلترا، فإنه لمن الصعب تبريرها في كثير من البلدان الأخرى.

(١) أنظر André Mathiot: Le régime politique Britanique, librairie colin, Paris 1955, PP 166. et. S.

المبحث الثاني علاقة السلطة القضائية بالسلطين الآخرين

إن مبدأ استقلال القضاء لا يعني انعدام العلاقة بين السلطة القضائية والسلطات الأخرى. فالحقيقة أنه رغم ما نص عليه الدستور من فصل بين السلطات فالعلاقة قائمة بين هذه السلطة والسلطين التنفيذية والتشريعية . ولا أدل على العلاقة الوثيقة بين هذه السلطة، والسلطة التنفيذية، من أن هذه الأخير هي التي تعين القضاة في الكويت كما هو الشأن في كثير من الدول. ومن الناحية العملية نجد أن علاقة وزير العدل بالقضاة مستمرة وقائمة، وأن معاوي القضاء تابعون للسلطة التنفيذية، وأن الأمير يستطيع ان يعفو أو يخفف العقوبة التي صدر فيها حكم قضائي^(١) .

أما عن العلاقة بين السلطة القضائية والسلطة التشريعية، فعلى الرغم من أنه لا يجوز لعضو مجلس الأمة أن يتدخل في أعمال السلطة القضائية (مادة ١١٥ من الدستور)، وأنه لا سلطان لأي جهة على القاضي في قضاؤه، فالعلاقة ضيقة بين هاتين السلطين .

فالسلطة التشريعية هي التي تسن القوانين التي تنظم القضاء، وتستطيع كذلك سن قوانين تفسيرية تفسر فيها قوانين قائمة ويكون ذلك التفسير ملزماً للمحاكم حتى ولو خالف التفسير الذي استقر عليه القضاء .

ثم إن السلطة التشريعية هي التي تراقب السلطة التنفيذية فيما يتعلق بتعيين القضاة وما إلى ذلك .

إلا أن أهم ما تتمثل فيه العلاقة بين السلطة القضائية والسلطين الآخرين ، هي رقابة القضاء لأعمالها رقابة تعويض، ورقابة الغاء، تصل إلى حد الحكم بالموت القانوني على تلك الأعمال، عن طريق إبطالها واعتبارها كأن لم تكن^(٢) .

(١) المادة ٧٥ من الدستور .

(٢) المواد : ١٦٩ ، ١٧٠ ، ١٧٣ من الدستور .

ويستند حق القضاء في مراقبة أعمال هاتين السلطتين إلى مبدأ شرعية تصرفات الدولة جميعها. ويتطبيقه لهذا المبدأ يحقق القضاء تلك الرقابة، فيكون بذلك ضامنا للالتزام كل سلطة لحدودها، وحارسا للحقوق الأساسية وملاذبا للحريات العامة .

والقضاء حسب نصوص الدستور الكويتي يراقب أعمال الإدارة عن طريق رقابة القضاء الإداري رقابة الغاء وتعويض (المادة ١٦٩ من الدستور) ويراقب دستورية القوانين واللوائح عن طريق القضاء الدستوري (المادة ١٧٣)، رقابة الغاء لاحقة .

غير أن رقابة الغاء القرارات الادارية كانت مفقودة في واقعها العملي منذ العمل بالدستور وحتى صدور القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الادارية، لتخاذل المشرع العادي في إصدار ذلك القانون الذي يضع نص المادة ١٦٩ من الدستور موضع التنفيذ من ناحية، ولأن المادة الثانية من قانون تنظيم القضاء الصادر بالمرسوم رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ تمنع المحاكم العادية بصراحة من التعرض للقرار الاداري بالالغاء أو وقف التنفيذ أو التأويل، من ناحية أخرى.

كما أن نصوص قانون إنشاء الدائرة الادارية قد حددت اختصاصها تحديدا شديدا، أفقدها القدرة على الرقابة على أعمال الادارة رقابة فعالة^(١).

وكذلك فإن الرقابة على دستورية القوانين واللوائح ظلت مفقودة في واقعها العملي منذ العمل بالدستور وحتى صدور قانون إنشاء المحكمة الدستورية رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣، وذلك لتخاذل المشرع في إصدار ذلك القانون من ناحية، ولعدم اعتراف القضاء العادي بحقه في اجراء تلك الرقابة من ناحية أخرى^(٢).

(١) أنظر ما سبق وأن بيناه عند دراستنا لاختصاصات الدائرة الادارية .

(٢) أنظر ما سبق وأن ذكرناه عند دراستنا للقضاء الدستوري .

كما أن قانون إنشاء المحكمة الدستورية قد جاء بعد طول انتظار فلم يرو من ظمأ ولم يطعم من جوع ولم يؤمن من خوف . . ذلك أن التنظيم الشاذ الذي جاء به أدى إلى أن تكون المحكمة الدستورية في حالة بطالة مقنعة. فمنذ إنشائها عام ١٩٧٣ وحتى اليوم مضي ما يقارب ستة عشر عاما لم تنظر المحكمة خلالها طعنا بعدم دستورية تشريع من التشريعات سوى حكمها بدستورية المادة ١١٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة وهي تشريع من نوع خاص^(١)، وحكمها بعدم دستورية المادة الثانية من قرار وزير التجارة والصناعة رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٢^(٢)، وذلك على الرغم من أن مخالفات مبدأ المشروعية، تجاوز الحسبة في الكويت، كما هو الحال في غيرها من البلاد النامية. وهكذا فإن المحكمة الدستورية لم تحقق بسبب ذلك الآمال الكبار التي علقها الجميع عليها، وما كان يرتقب في أن يكون لوجودها صداه في نوعية التشريع وفي مجرى العدالة وفي مسيرة الحكم كله.

وبانتهاينا من دراسة العلاقة بين السلطات، نكون قد انتهينا من دراسة السلطات العامة وفقا للنظام الدستوري الكويتي، بعد أن درسنا في الباب الأول من هذا القسم الخصائص العامة لهذا النظام. وبذلك نكون قد حددنا الاطار النظري للنظام الدستوري في الكويت كما رسمته نصوص الدستور والقوانين المكتملة له.

وننتقل الآن للقسم الثالث لدراسة النظام في واقعه العملي ووسائل إصلاحه، والذي خصصنا له الجزء الثاني من هذا المؤلف.

(١) وهذا الحكم منشور في الجريدة الرسمية «الكويت اليوم» العدد رقم ١٣٦٦، السنة ٢٧، ص ٢٣-٢.

(٢) وهذا الحكم منشور في الجريدة الرسمية «الكويت اليوم» العدد رقم ١٢٤٧، السنة ٢٥، ص ٢٤-١٧.

خاتمة الجزء الأول

هنا نقف عند ختام هذا الجزء الأول من هذه الدراسة، الذي خصصناه لدراسة «النظام في إطاره التاريخي وإطاره النظري». وهي دراسة طوفت بالنظام، بادئة بدراسته في إطاره التاريخي، عارضة أبعاد تاريخ النظام السياسي الكويتي الذي دام ما يقارب قرنين من الزمان، وساعد حتما على تكوين السلوك السياسي للحاكم والمحكوم. ذلك أن التجربة الديمقراطية التي نعيشها اليوم، والمنبثقة عن دستور الكويت الصادر عام ١٩٦٢ والقوانين المكملة له وما أحيط بها من ظروف وملابسات، ليست إلا حلقة من سلسلة متصلة الحلقات من التاريخ السياسي للكويت. ومن ثم كان الأمر يقتضي الإحاطة بالأصول التاريخية للنظام، تمهيدا للتعرف على الخصائص المميزة للحياة السياسية والدستورية الراهنة.

ثم شفعنا دراستنا للنظام في إطاره التاريخي بدراسته في إطاره النظري، أي كما حددته نصوص الدستور الكويتي والقوانين المكملة له. فحددنا بذلك الخصائص البارزة للنظام المعاصر كما رسمها المشرع الدستوري، ووضعناه في مكانه اللائق به من النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ومن الايديولوجيات الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية المختلفة، ثم عرضنا للسلطات العامة تكويننا واختصاصا، ولما يقوم بينها من علاقات وميادين تعاون.

ولقد تبين لنا من خلال دراستنا للنظام، في إطاره التاريخي وإطاره النظري، قدر من ملامح صورته. غير أننا ندرك أن الصورة لن تكتمل بل ولا تستقيم بغير الاهتمام بدراسته في واقعه العملي. وحتى يكتمل سعينا الجاد نحو فهم النظام بغية تحليله وتفسيره، وبغرض الإلمام بصورة حقيقية متكاملة عنه بكل ما فيها من نقاط القوة ومكامن الضعف، فسوف نحاول في الجزء الثاني

من هذا المؤلف، دراسته في واقعه العملي، مبيّن كيف طبقت النصوص النظرية على صعيد الواقع، راصددين المعوقات التي اعترضت سبيله وهو في طريق تقدمه نحو تحقيق أهدافه، فكانت سببا في تعثره. وهي معوقات مردها إلى أمور أربعة:

أولها: أن واضعي الدستور قد اغفلوا فيه بعض الثغرات التي يتعين سدها.

وثانيها: أن المؤسسات الدستورية في الكويت تعاني، في واقعها العملي، من ضعف وعدم فاعلية راجعين إلى إهمال أحكام جوهرية في الدستور بعدم وضعها موضع التنفيذ من ناحية، وإلى خلل في التنظيم من ناحية أخرى، ثم إلى عيوب عالقة في بعض التشريعات المكتملة التي فرضت الظروف إصدارها بصورة آنية عاجلة، تهتم ببعض جوانب المشكلة دون تغطية لباقي الجوانب، ودون دراسة للأصداء السياسية التي تترتب على ما يعترضها من مخالفة وقصور. وذلك بسبب عدم توافر مصدر للدراسات الموضوعية المحايدة التي تتناول الحقائق وتعرض لمختلف الاعتبارات والجوانب، مما ترتب عليه مساس مثل هذه التشريعات بأحكام الدستور، وتوسيع الهوة بين نصه وتطبيقه في الحياة العملية.

وثالثها: أن التنازع بين الحرية والسلطة، لا يزال في حاجة إلى إيجاد حل له في إطار الدولة.

ورابعها: أن المجتمع الكويتي - رغم محاولات التحديث والتنمية - لا يزال يعاني من مشاكل البيئة السياسية والاجتماعية التي أفرزتها الطفرة الانتقالية من مجتمع الإقتصاد العائلي القائم على نظام إنتاج بدائي إلى مجتمع اقتصاد التنمية وما يرتبط به من تحديث سريع، وكذلك سيادة مفهوم اللولاء يقوم على العلاقات القبلية والطائفية والقروية والتعصب العائلي، ثم غيبة التنظيم الحزبي وأثر ذلك على سير النظام في واقعه العملي، وكلها أمور تحول دون التكامل السياسي، وتطوير الممارسة الديمقراطية، وإرساء تقاليد العمل السياسي القائم على المشاركة.

ومما لا شك فيه أن هذه الأسباب مجتمعة أدت إلى أن يصل النظام الدستوري والتجربة الديمقراطية التي احتواها، إلى حالة تستدعي إصلاحه، من خلال سد الثغرات القائمة في البناء الدستوري منذ نشأته، والبحث عن الفعالية في المؤسسات الدستورية، وإيجاد التوفيق بين السلطة والحرية في إطار الدولة، وتلافي أوجه القصور التي تعترض ضماناتها، وأخيراً علاج مشكلات البيئة السياسية والاجتماعية.

وهكذا تبرز الثغرات على صعيد الواقع، وتتضح الأبعاد الحقيقية لإصلاح النظام وتصحيح مساره. فنعتز بالإبقاء على ما ثبت صلاحه وكشف البحث عن سلامة جوهره، وفي الوقت نفسه نتحسس أوجه النقص فيه فتتلافها ومنايع الضعف فتتجاشاها، ونكشف عن مواطن الفساد حتى نأخذ منها عظة وعبرة، واضعين نصب أعيننا أن النظام الصالح هو الذي يستهدى بعبر الماضي، ويتجاوب مع واقع الحاضر، ويستهدف آمال المستقبل.

وقد أخذنا على عاتقنا أن نعرض، بدراسة علمية تحليلية متعمقة، لجميع هذه الأمور في الجزء الثاني من هذا المؤلف، الذي خصصناه لدراسة النظام في واقعه العملي ووسائل إصلاحه.

ولقد حملنا أنفسنا هذه الأمانة اعتقاداً منا أن سعينا الجاد لدراسة النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت سوف لا يكتمل إلا بتلك الدراسة، وبقيناً منا أن التجربة الديمقراطية في الكويت ما زالت في بداياتها الأولى، وهي تحتاج - كما سبق القول - إلى أن ترصد وتحلل بمنتهى الموضوعية، وأن تزال معوقاتنا باستخدام أدق مناهج البحث العلمي. ذلك أن آثارها ستمتد بدون شك إلى كثير من بلاد العالم الثالث، التي مارست التجريب السياسي ردحا من الزمن، سعياً وراء التوصل إلى الصيغة المناسبة للديموقراطية السياسية.

وأهم ما نوجه النظر إليه في هذا الشأن أن مصير كل أمة مرتبط بعوامل ثلاثة: دستورها، وطريقة تطبيقه وتنفيذه، ومدى الاحترام الذي يبعثه في النفوس حاكمة ومحكومة.

وهنا لا غم لك إلا أن نذكر بما قاله بحق «دانييل ويبستر» منذ قرن ونصف

من الزمان: «إننا قد نمضى في محيط لا نرى فيه أرضاً، بل لا نبصر فيه الشمس أو النجوم، غير أن لدينا خريطة وبوصلة ندرسها ونستشيرها ونطيعها وهذه الخريطة هي الدستور»^(١).

ولكننا مع ذلك نؤكد أنه ليس هنالك ما يغنى بديلاً عن التراحم والتعاون الذي أوصى به الدين الحنيف، وتوحيد الأهداف والغايات استمراراً لما عاش عليه الأجداد من إحساس بالمسؤولية المشتركة التي تقدم الواجب على الحق، فتتلاحم فئات الشعب وتتراص صفوفه، ليشكل القاعدة السليمة المتماسكة لنظام الحكم. ذلك أن الشعب من الحكم هو كالأساس من البناء. وكما أن التصدع الذي يصيب البناء غالباً ما يكون مبعثه الأساس، كذلك فإن ما يصيب الحكم وهيئاته من أعراض وتعثر، يكون في الغالب أيضاً منبثاً مما ينتاب صفوف الشعب من التصدع والتفكك، فتذهب عندئذ سدى كل الجهود التي تبذل للإصلاح مهما سمت.

ولا نجد ما نختم به هذا الجزء من الدراسة سوى التذكير بما بدأناه به، من أن مكامن الحرية هي: ضمائر حية، وقلوب زكية، وعقول ذكية.. فإن خمدت روحها في مكامناتها، فلا دساتير تنفع، ولا قوانين تردع، ولا محاكم تمنع من أن يجل محلها القهر والقسر والاستبداد والحجر.. فينكمش الصدق وترتفع هامات الكذب.. وتتوارى الشجاعة ويسود الجبن.. ويتزوى الوفاء فتنتشط الخيانة.. وينكس العدل رأسه ويعم الظلم.. وتتعالى صيحات النفاق وتغنى شياطينه، على أنغام الطبقة والمحظوظة والمحسوبة، قصائد المدح الوثني الذي يمتهن آدمية الإنسان ويزرى بالمدح والممدوح.. ويتغذى على هذه الثمار الخبيثة بألسنة النفاق وسادة المشعوذين المسبحين، قياماً وقيوداً وعلى جنوبهم أبان الليل وطوال النهار، بذكاء المستبد وفطنته ونفاذ بصيرته.. فيجمد الفكر ويشرد الذكاء وينمحي الأبداع.. ويقع المجتمع كله في عثرة قاتلة مهلكة تودي به إلى قعر التدنن وقاع الهبوط وتدفع به إلى أسفل سافلين.

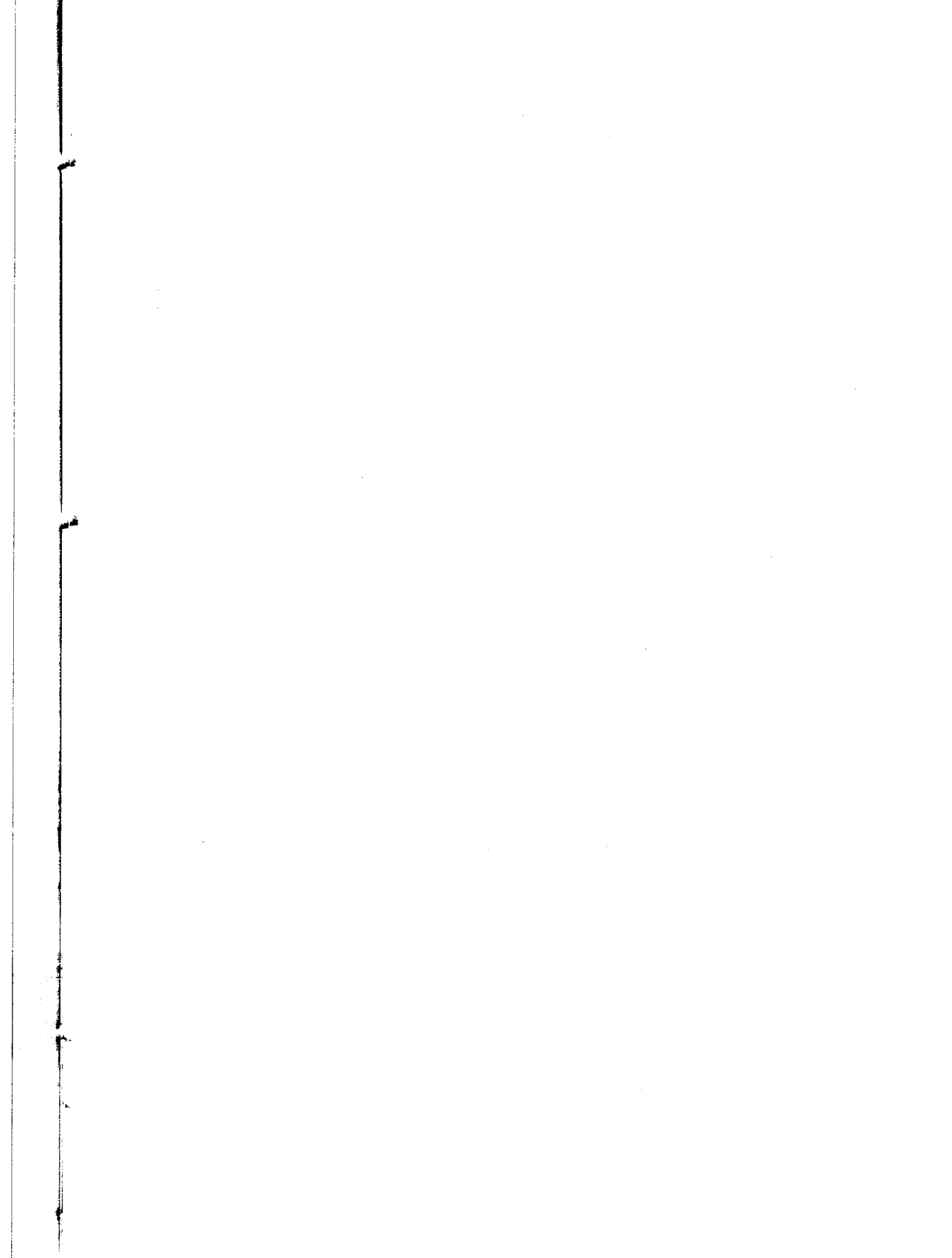
(١) راجع في أقوال دانييل ويبستر، الدكتور محمد عصفور، سيادة القانون، ص ٢٣٠. نقلاً عن الدكتور علي السيد الباز، في رسالته عن الرقابة على دستورية القوانين في مصر، منشورات دار الجامعات المصرية، الاسكندرية، سنة ١٩٧٨، ص ٧١٤.

أما إذا عاشت الحرية حقيقة في الضمائر والأفئدة والأذهان .. فليست بحاجة إلى دساتير ولا قوانين ولا محاكم، لتنبت شجرة تخرج شطأها فيستغلظ فنستوي على سوقها .. تورق الخير، وتزهو المحبة وتثمر الأمان .. وارفة الظلال ناشرة للعدالة رافعة للهزيمة راعية للسلام .. يحصص الحق فوقها ويصدع .. ويزهق تحتها الباطل ويدمغ .. فتولى من حولها أبالسة الأخلاق وشياطين المتفيعين فزعة مذعورة هاربة .. فتكسى النفس بنور الخير .. وتسارع إلى ساحاتها أخلاق الحرية ومبادئ المساواة في موكب مهيب .. أمامه الشجاعة والصدق .. ومن خلفه الأمانة والوفاء .. ومن بين يديه الرحمة والمحبة والعدل .. فيعود الفرد بشرا سويا من حيث جوهره النفسي وحقيقته الروحية التي فيها نفحة الهية جعلته أهلا لأن تقع له الملائكة ساجدين، وبأن يكون خليفة الله في الأرض، ليعمرها باسم الله مهتديا بإرشاداته في الحكم بالحق ومراعاة العدل وإفاضة الخير والبر .. شجرة مباركة لا شرقية ولا غربية، يغمرها نوران .. نور الحرية والعقل .. ونور المساواة والعدل .. ومن لم يجعل الله له نورا فما له من نور.

وإذا كان تأصل روح الحرية على هذه الصورة لا يزال في هذا الوطن الحبيب غاية سياسية واجتماعية بعيدة المنال، وكانت المسافة نحو تلك الغاية لا تتلاشى بين عشية وضحاها بل تقصر تدريجيا مع كل محاولة صادقة لتأصيل روح الحرية والديمقراطية واحترام القانون في الأنفس حاکمة ومحكومة على حد سواء، فلم يبق إذن إلا أن يعمل كل منا جهده واجتهاده تأصيلا لتلك الروح وتوطيدا لها في الضمائر، وفي القلوب، والأذهان، وذلك بتدعيم تجربتنا الديمقراطية تدعينا نستفتح به صفحة جديدة في تاريخ الكويت، لا يكون رائدنا فيه إلا ما للوطن من المصلحة الكبرى في أن تكون الحياة الديمقراطية فيه صالحة الأساس مرضية الأثر.

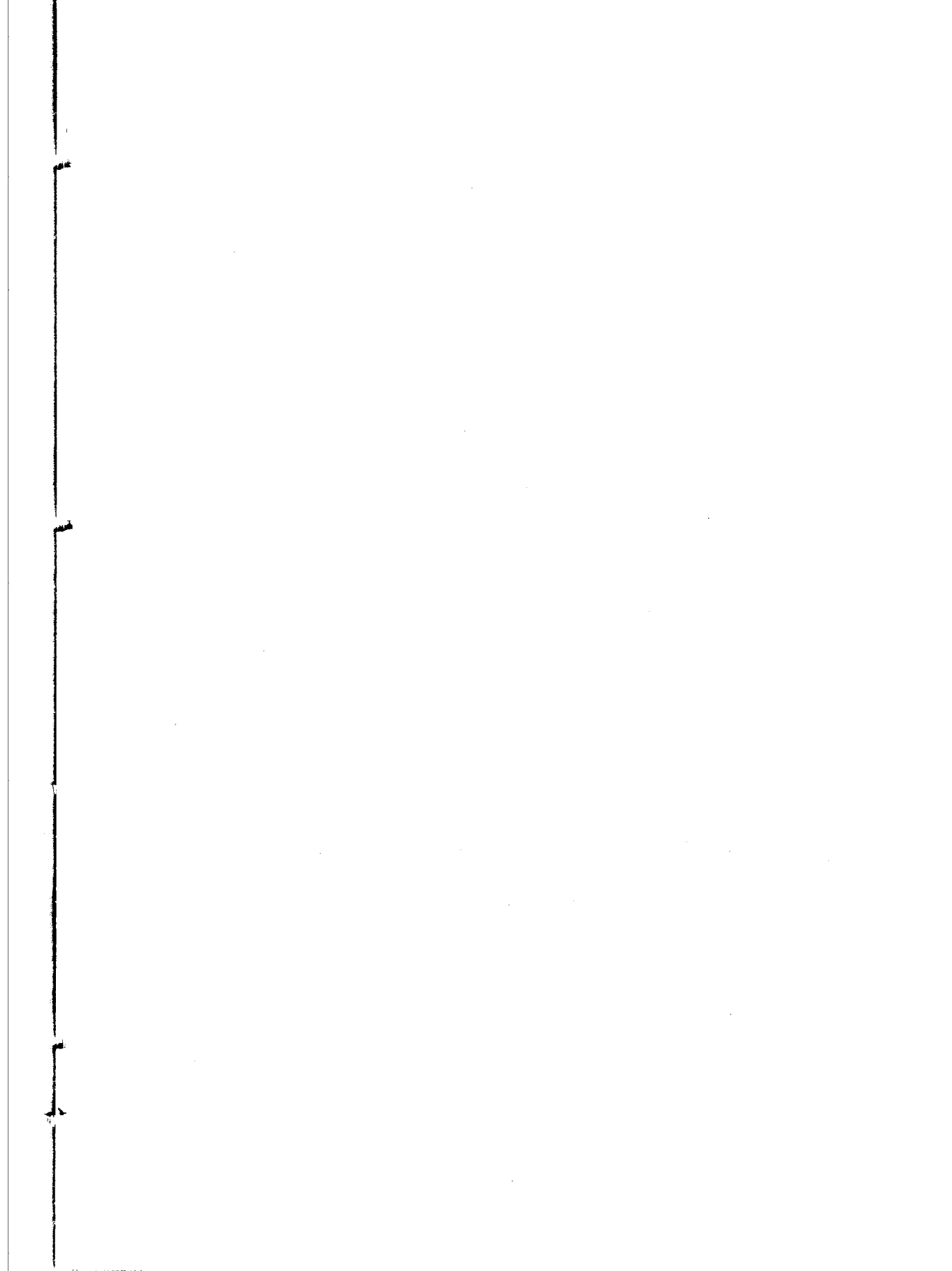
«ولله الحجة البالغة». عليه توكلنا واليه أنبنا واليه المصير، وهو ولي السداد والتوفيق.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين .



الملاحق

رغبة منا في تسهيل مهمة من سيتناول بالدراسة هذا الموضوع أو جزء منه باللغة العربية أو غيرها من اللغات الأجنبية، حرصنا - رغم ما يتطلبه الأمر من جهد - أن نرفق بهذه الدراسة بعض الوثائق التي تهتم الباحث وتخص الموضوع، وبأكثر من لغة كلما أمكن ذلك.



الملحق الأول

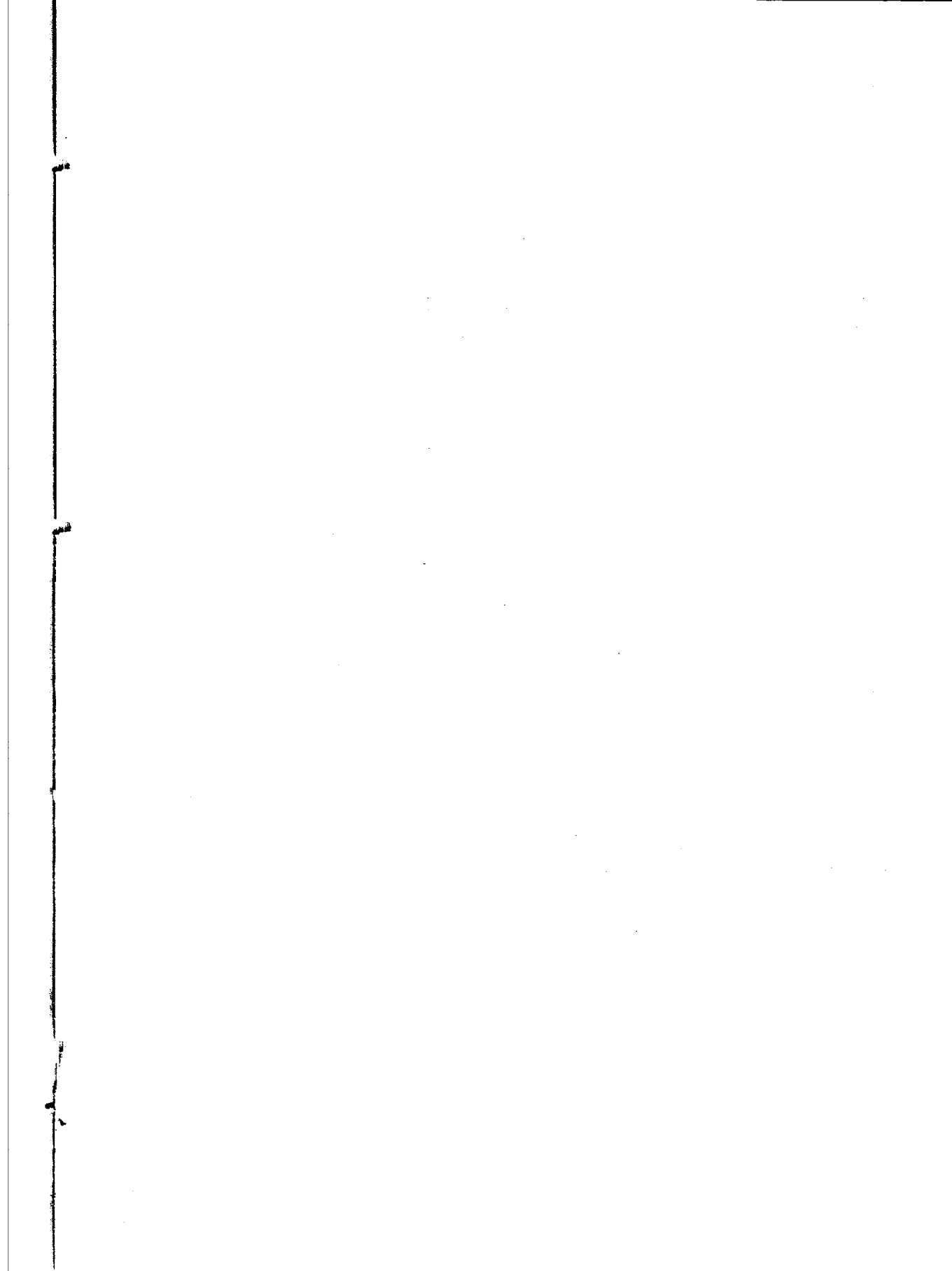
معاهدة الحماية البريطانية للكويت

في ٢٣ يناير سنة ١٨٩٩

- باللغة العربية :

- باللغة الانجليزية :

- باللغة الفرنسية :



معاهدة ١٨٩٩

المعاهدة مع حاكم الكويت في ٢٣ جنوري ١٨٩٩

المقصود من تحرير هذا الصك الحقانية المعترية أنه قد تحقق العهد والقبول بين كرنل ملكم جان ميد اندين ستاف كار باليوز جلالة الملكة البريطانية العظمى من جانب الدولة البهية القيصرية في طرف، وجناب الشيخ مبارك بن صباح شيخ الكويت في الطرف الثاني، بأن جناب الشيخ مبارك بن صباح المذكور برضائه واختياره يعطي العهد ويقيد نفسه وورثته وأخلافه إلى الأبد بأن لا يقبل وكيلاً أو قائم مقام من جانب دولة أو حكومة في الكويت أو في قطعة أخرى من حدوده بغير رخصة الدولة البهية القيصرية الأنكليس ولا يفرض ولا يبيع ولا يؤجر ولا يرهن ولا ينقل بنوع آخر ولا يعطي للسكون قطعة من أراضيه إلى دولة أورعية أحد من الدول الاخر بغير أن يحصل الاجازة أولاً من الدولة جلالة الملكة البريطانية العظمى لأجل هذه الارادة وهذه المفاولة أيضاً تشتمل على كل قطعة في أراضي الشيخ المذكور التي تكون حالاً في تصرف رعايا كل واحد من الدول الغير ولأجل الشهادة لتكميل هذه المفاولة الحقانية المعترية المحترمة كرنل ملكم جان ميد اندين ستاف كار باليوز جلالة الملكة البريطانية العظمى في خليج فارس وجناب الشيخ مبارك الأول منها من جانب الدولة البهية القيصرية الأنكليس والثاني منها من جانب نفسه وورثته وأخلافه كل واحد منها بمحضر الشهود وضعا صحيحهم في هذا اليوم العاشر من شهر رمضان المبارك سنة ١٣١٦، ٢٣ جنوري سنة ١٨٩٩.

توقيع : مبارك الصباح

توقيع : الكولونيل ميد

- المقيم السياسي في الخليج الفارسي

توقيع : محمد رحيم بن عبد النبي صفر

توقيع : كالكوت كاسكن

توقيع : كرزن أوف كدلستون نائب الملك والحاكم العام في الهند

توقيع : الكابتن ويكهام هور

صودق عليها من قبل سعادة نائب الملك والحاكم العام في الهند في قلعة وليام في السادس عشر من فبروري ١٨٩٩.

ختم : دبليو. جي. كنغام

سكرتير حكومة الهند - للشؤون الخارجية

EXCLUSIVE AGREEMENT, DATED JANUARY 23, 1899.

Praise be to God alone (lit. in the name of God Almighty "Bissim illah Ja'alah Shanuho")

The object of writing this lawful and honourable bond is that it is hereby covenanted and agreed between Lieutenant-Colonel Malcolm John Meade, I.S.C., Her Britannic Majesty's Political Resident, on behalf of the British Government on the one part, and Sheikh Mubarak-bin-Sheikh Subah, Sheikh of Kuwait, on the other part, that the said Sheikh Mubarak-bin-Sheikh Subah of his own free will and desire does hereby pledge and bind himself, his heirs and successors not to receive the Agent or Representative of any Power of Government at Kuwait, or at any other place within limits of his territory, without the previous sanction of the British Government; and he further binds himself, his heirs and successors not to cede, sell, lease, mortgage, or give for occupation or for any other purpose any portion of his territory to the Government or subjects of any other Power without the previous consent of Her Majesty's Government for these purposes. This engagement also to extend to any portion of the territory of the said Sheikh Mubarak, which may now be in the possession of the subjects of any other Government.

In token of the conclusion of this lawful and honourable bond, Lieutenant-Colonel Malcolm John Meade, I.S.C., Her Britannic Majesty's Political Resident in the Persian Gulf, and Sheikh Mubarak-bin-Sheikh Subah, the former on behalf of the British Government and the latter on behalf of himself, his heirs and successors do each, in the presence of witnesses, affix their signatures on this, the tenth day of Ramazan 1316, corresponding with the twenty-third day of January 1899.

M.J. MEADE
Political Resident in the
Persian Gulf.

MUBARAK AL-SUBAH

Witnesses:

E. WICKHAM HORE, Capt. I.M.S.
J. CALCOTT GASKIN

MUHAMAD RAHIM BIN ABDUL
NEBI SAFFER

Texte du traité de protectorat (1899) (1)

"L'objet de la signature de cet engagement légal et honorable est qu'il a été mis d'accord et qu'il a été convenu; entre le Lieutenant-colonel Malcolm John Meade I.S.C. Résident Politique de Sa Majesté britannique, de la part du gouvernement britannique, d'une part et le Cheikh Mubarak Ibn Cheikh Sabah, Cheikh du Koweït d'autre part.

Ce dernier de son propre gré, volonté et désir, s'engage par la présente et se borne, en sa personne, ses héritiers et ses successeurs, à ne recevoir ni agent, ni représentant d'aucun gouvernement ou puissance au Koweït, ou sur une partie quelconque de son territoire, sans le consentement préalable de Sa Majesté. Il s'engage aussi en son nom et en celui de ses héritiers et successeurs à ne vendre, ni donner à bail, ni céder pour installer des bases ou pour tout autre but une partie quelconque de son territoire à n'importe quel gouvernement, ou aux sujets de n'importe quelle autre puissance, sans l'assentiment préalable du gouvernement de Sa Majesté. Cet engagement s'étend aussi à n'importe quelle autre partie du territoire du dit Cheikh Mubarak qui pourrait être actuellement en la possession des ressortissants de n'importe quel autre gouvernement.

En foi de quoi, en concluant cet engagement légal et honorable, ont apposé leurs signature en présence des témoins, le Lieutenant-colonel Malcolm John Meade I.S.C., Résident politique de Sa Majesté britannique au Golfe Persique et le Cheikh Mubarak Ibn Cheikh Sabah, le premier au nom du gouvernement britannique et le second en son nom ainsi qu'en celui de ses héritiers et successeurs.

Fait le 10, Ramadan (23 janvier 1899)

SIGNATURE

M.J. MEADE

Résident politique britannique
au Golfe Persique

Témoins

(s) E. Wickham Hore, Capt. I.M.S.
J. Calcott Gaskin

SIGNATURE

MUBARAK AL-SABAH

(s) Muhamed Rahim Ben
Abdul Nabi Saffer

Ratifié par le représentant du Roi et le Gouverneur Général des Indes.

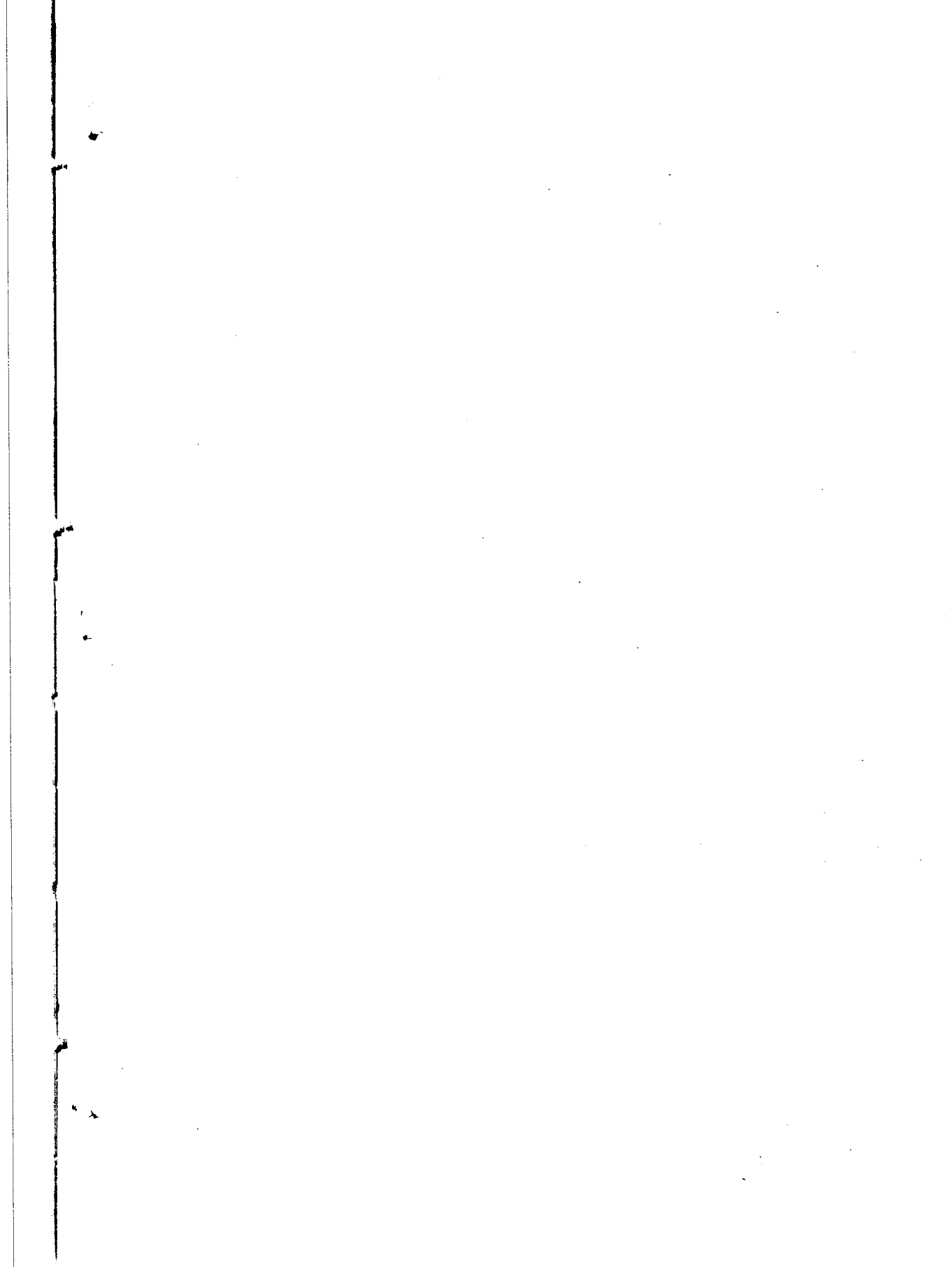
Fait à la forteresse de Willian, le 16 février 1899.

(s) Oked Jeston
représentant du Roi et Gouverneur Général des Indes

(cachet) Debliouki Kengham Secrétaire du gouvernement indien aux
affaires étrangères.

N.B. (s) = signature

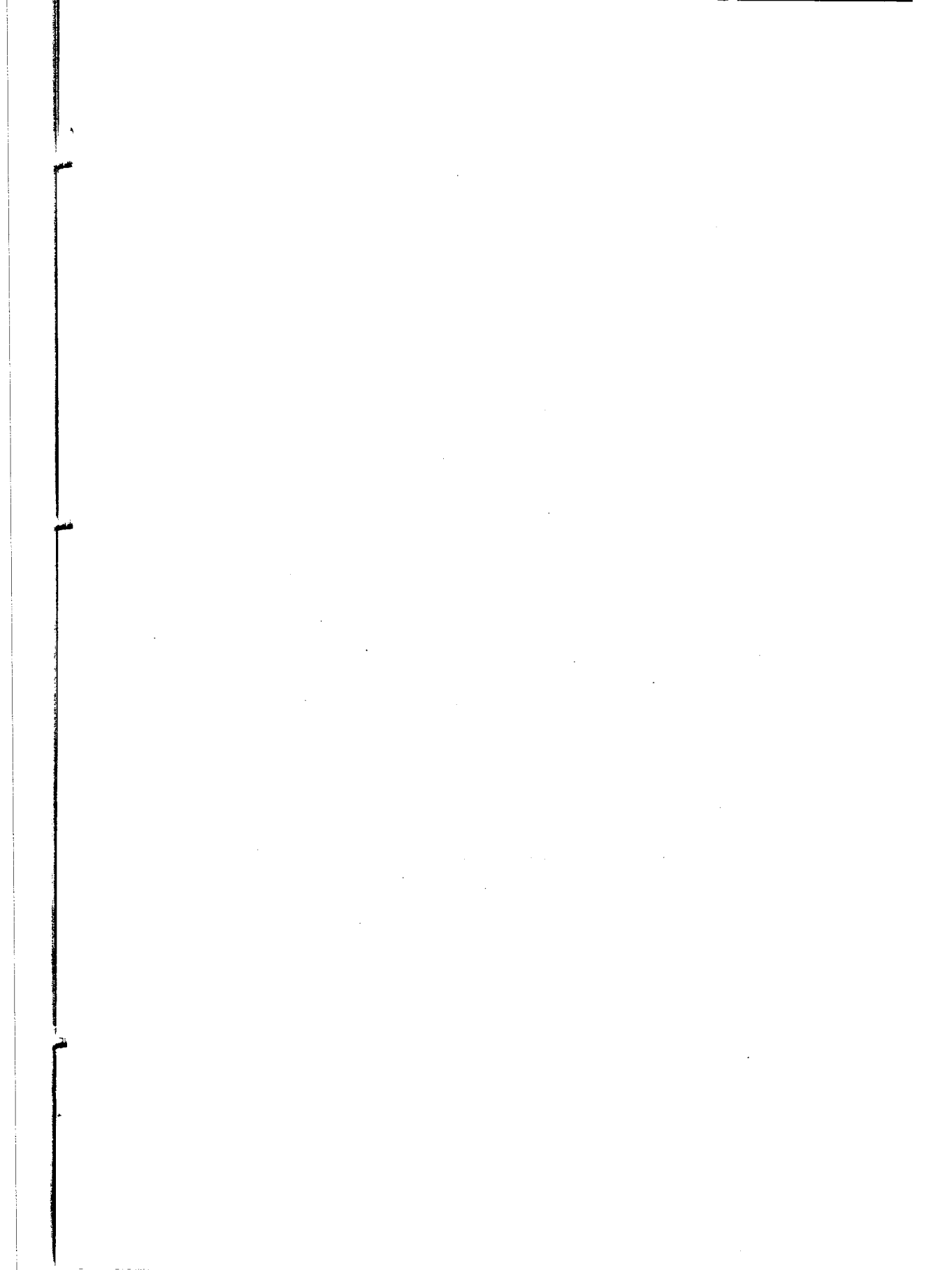
(1) Ce texte est la traduction du document anglais.



الملحق الثاني

المواد : ٥ ، ٦ ، ٧ من الاتفاقية التركية الانجليزية الخاصة بوضع الكويت وتبيان حدوده ٢٩ يوليه سنة ١٩١٣ . وهي اتفاقية لم يتم التصديق عليها لظروف الحرب العالمية الأولى وهزيمة تركيا .

- باللغة الفرنسية :



Texte des articles: 5,6 et 7 de l'accord anglo-Turque (non-ratifié) du 29 juillet 1913.

Article 5

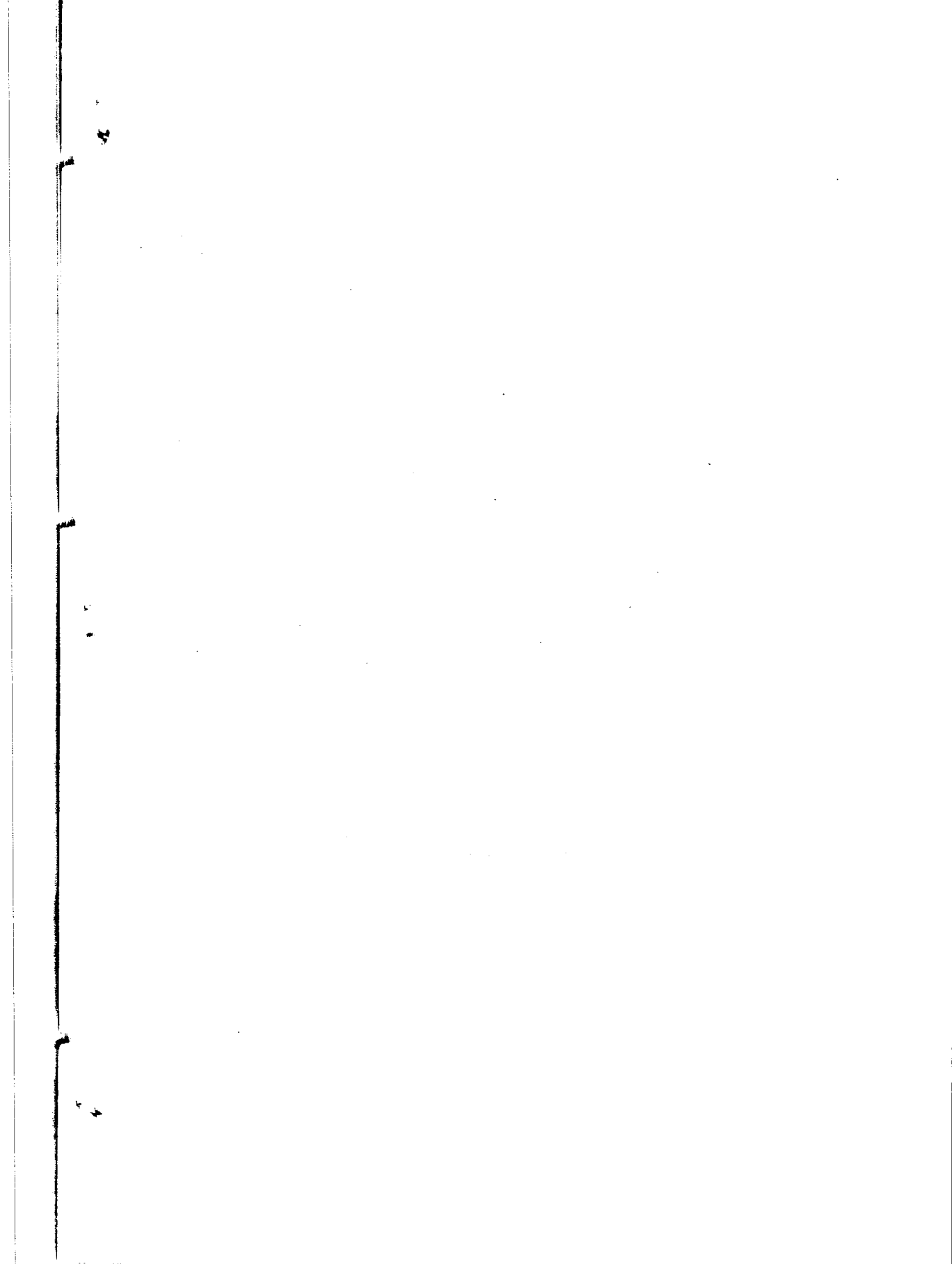
L'autonomie du Cheikh de Koueit est exercée par lui dans les territoires dont la limite forme un demi-cercle avec la ville de Koweit au centre, le Khor-Zoubair à l'extrémité méridionale. Cette ligne est indiquée en rouge sur la carte annexée à la présente convention. Les îles de Warba, Boubiane, Machiane, Failaka, Auha, Koubbar, Karou, Makta et Oummel-Maradime, avec les îlots et les eaux adjacents, sont compris dans cette zone.

Article 6

Les tribus qui se trouvent dans les limites indiquées à l'article suivant sont reconnues comme dépendant du Cheikh de Koweit, qui percevra leurs dîmes comme par le passé et exercera à leur égard les attributions administratives qui lui reviennent en sa qualité de Kaimakam ottoman. Le Gouvernement Impérial ottoman n'exercera dans cette zone aucun acte d'administration indépendamment du Cheikh de Koweit et s'abstiendra d'y établir des garnisons ou d'y exercer une action militaire quelconque sans s'être préalablement entendu avec le Gouvernement de Sa Majesté britannique.

Article 7

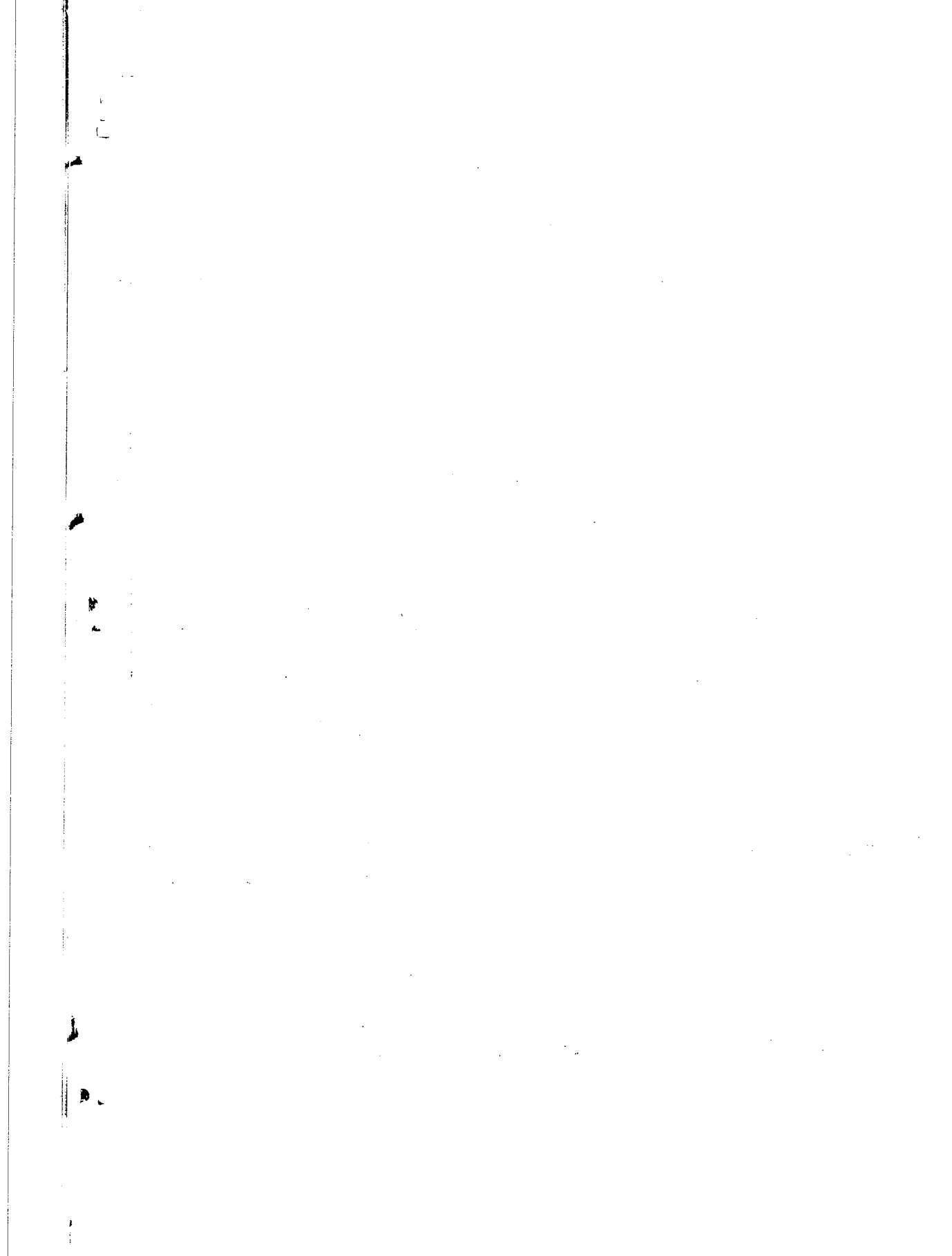
Les limites du territoire dont il est parlé à l'article précédent sont fixées comme suit: La ligne de démarcation part de la côte à l'embouchure du Khor-Zoubair vers le nord-ouest et passe immédiatement au sud d'Oumm-Kasr, de Safouan et de Djebel-Sanam, de façon à laisser ces endroits et leurs puits au vilayet de Basra; arrivée au Batine, elle le suit vers le sud-ouest jusqu'à Hafrel-Batine qu'elle laisse du côté de Koweit; de ce point ladite ligne va au sud-est en laissant à Koweit les puits d'Essafa et d'El-Garaa, d'El-Raba, Cuabra et Antaa pour aboutir à la mer près de Djebel-Mounifa. Cette ligne est marquée en vert sur la carte annexée à la présente convention.



الملحق الثالث

التبليغ الذي بعثت به الحكومة البريطانية إلى مبارك الصباح (الحاكم السابع
للكويت) بتاريخ ٣ نوفمبر سنة ١٩١٤

- باللغة الانجليزية .

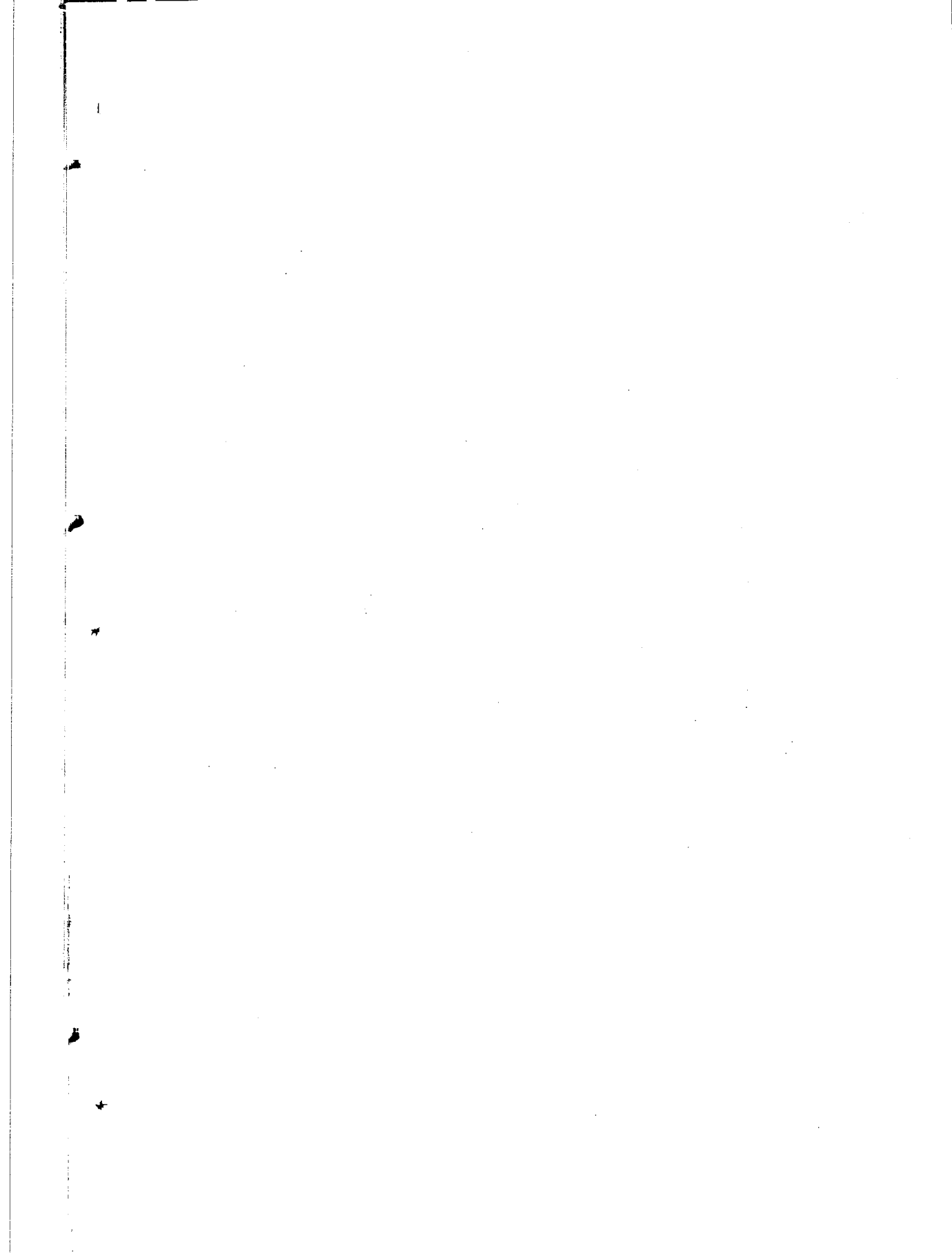


**Assurances given by His Majesty's government regarding
date gardens, protection and independence,
dated November 3, 1914.**

Extract from a letter from the Political Resident in the Persian Gulf to His Excellency Sir Mubarak-as-Sabah, K.C.S.I., K.C.I.E., Shaikh of Kuwait.

In continuation of previous letter intimating the out-break of war between the British Government and Turkey, I am ordered by the British Government to convey to Your Excellency gratitude for your loyalty and your offer of assistance, and to request you to attack Umm Qasr, Safwan and Bubiyan and to occupy them. You should endeavour, afterwards, in cooperation with Shaikh Sir Khazal Khan Amir Abdul Aziz bin Saud and other reliable Shaikhs to liberate Basrah from Turkish possession. Should this prove to be beyond your ability, you should make arrangements, if possible, to prevent Turkish reinforcements from reaching Basrah or even Qurnah, until the arrival of the British troops whom we shall send, please God, as soon as possible. I also hope that two of our men-of-war will reach Basrah before the arrival of your troops there. And though it should be your highest aim, in this connection to liberate Basrah and its people from Turkish rule, still we request that you should use your utmost endeavour in preventing troops and others from plundering the merchandise belonging to British merchants in Basrah and its dependencies, to protect the European residents of Basrah and to safeguard them from loss and oppression. In return for your valuable assistance in this important matter, I am ordered by the British Government to promise to Your Excellency that if we succeed therein — and we shall succeed therein, please God — we will not return Basrah to the Turkish Government and we will not surrender it back to them at all. Furthermore I make to you, on behalf of the British Government, certain promises concerning Your Excellency personally, viz:

- (1) That your gardens which are now in your possession, viz: the date gardens situate between Fao and Qurnah shall remain in your possession and in possession of your descendants without being subject to the payment of revenue or taxes.
- (2) That if you attack, Safwan, Umm Qasr and Bubiyan and occupy them the British Government will protect you from any consequences arising from that action.
- (3) That the British Government does recognise and admit that the Shaikhdom of Kuwait is an independent Government under British protection.

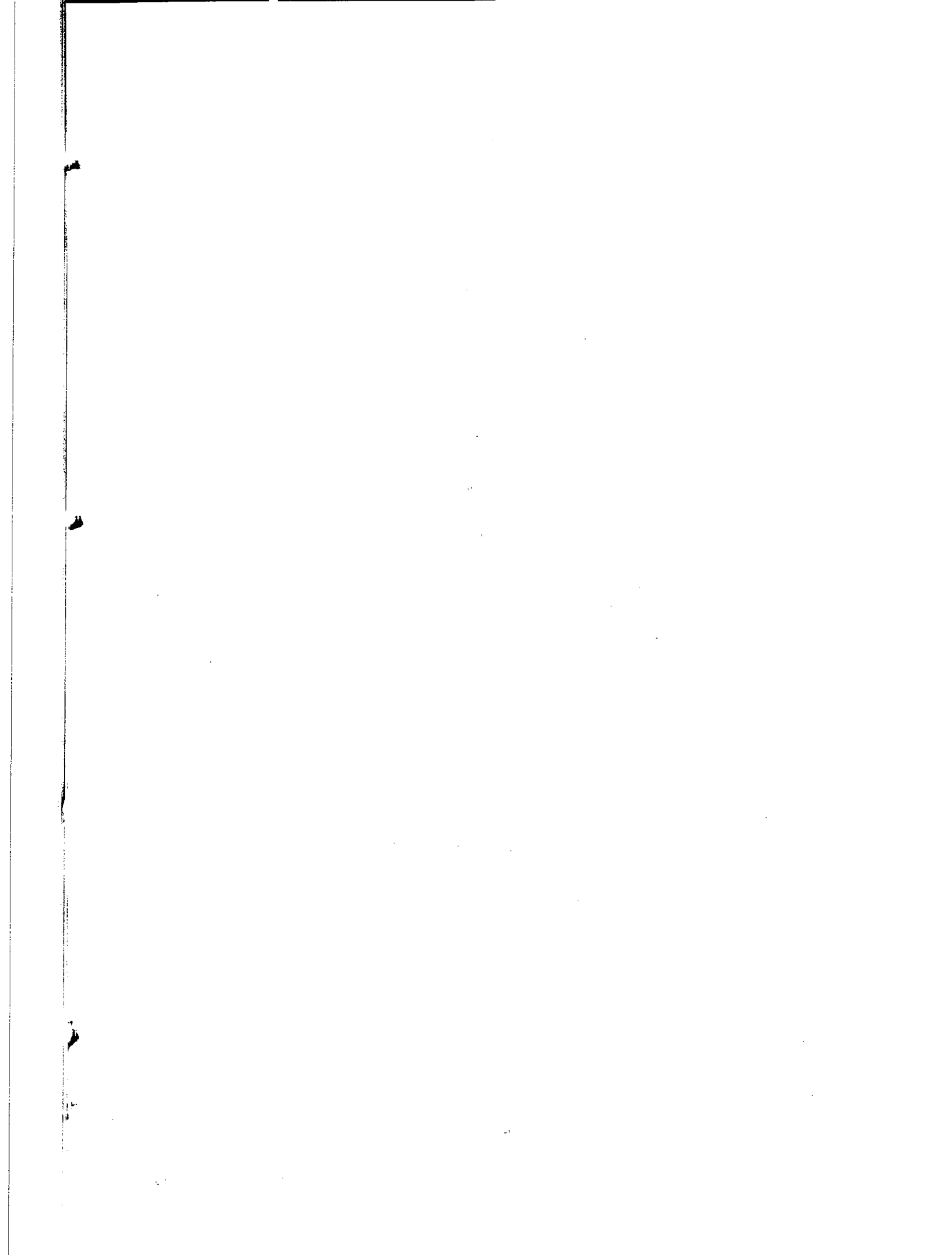


الملحق الرابع

ميثاق سنة ١٩٢١

- باللغة العربية :

- باللغة الفرنسية :



توضیح: در این کتاب (۱)

توضیح: در این کتاب

- توضیح: در این کتاب
- توضیح: در این کتاب
- توضیح: در این کتاب
- توضیح: در این کتاب
- توضیح: در این کتاب
- توضیح: در این کتاب
- توضیح: در این کتاب
- توضیح: در این کتاب

توضیح: در این کتاب

توضیح: در این کتاب

توضیح: در این کتاب

توضیح: در این کتاب

توضیح: در این کتاب

La Charte de 1921 entre la famille AL-SABAH et les notables de Koweït

A la suite de la mort du Cheikh Salem Mubarak Al-Sabah, neuvième souverain du Koweït, le 22 février 1921, les Koweïtiens, excédés par la guerre qui leur avait été imposée, décidèrent que dorénavant ils auraient leur mot à dire quant à la marche des affaires de l'Etat et firent savoir à la famille Al-Sabah qu'ils ne donneraient leur investiture qu'à un souverain qui accepterait de créer une assemblée consultative.

Les membres de la famille Al-Sabah réunirent les notables du Koweït et élaborèrent une charte dont le texte est le suivant:

"Au nom de Dieu nous signataires de cette charte, prenons l'engagement d'exécuter les articles suivants:

- 1) Organiser la famille Al-Sabah pour que ne surgisse pas entre ses membres un différend quant à la désignation du souverain.
- 2) Le Cheikh Ahmed Al-Jaber, le Cheikh Hamed Al-Mubarak et le Cheikh Abdallah Al Salem sont désignés comme candidats à la succession du Cheikh défunt.
- 3) Après l'accord de tous, la désignation de l'un de ces trois, doit être approuvée par le gouvernement.(1)
- 4) Le personnage désigné assumera la fonction de président de l'Assemblée Consultative.
- 5) Seront élus parmi les membres de la famille et parmi les citoyens un nombre raisonnable en vue de la direction des affaires du pays sur la base de l'Égalité et de la justice.

Suivent les signataires."

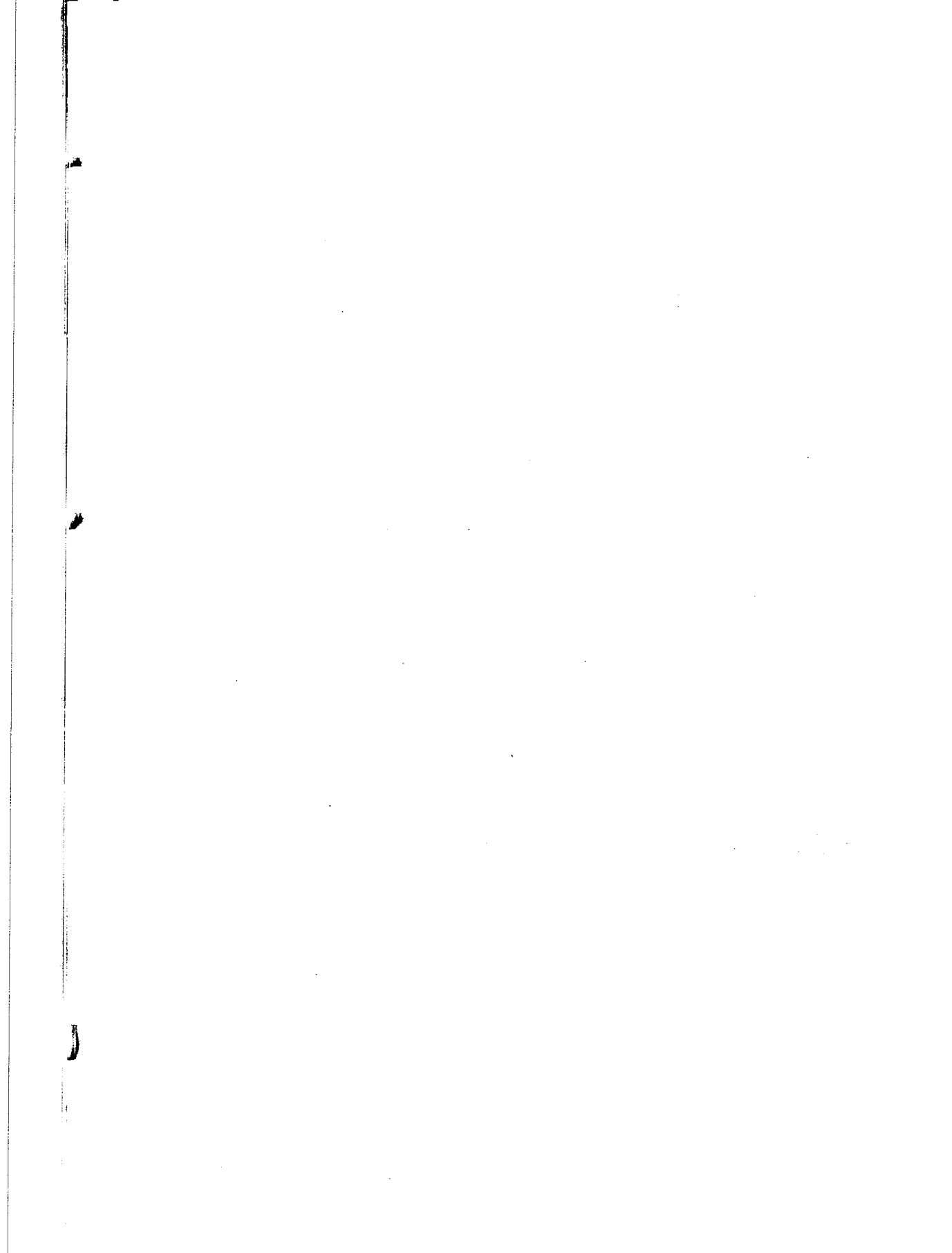
(1) Il s'agit ici du gouvernement britannique.

الملحق الخامس

دستور الكويت الصادر في يولييه سنة ١٩٣٨

- باللغة العربية.

- باللغة الفرنسية.



دستور الكويت
الصادر في ٢ يوليه سنة ١٩٣٨

بسم الله الرحمن الرحيم

نحن حاكم الكويت :
بناء على ما قرره مجلس الأمة التشريعي صادقنا على هذا القانون في
صلاحيات المجلس وأمرنا بوضعه موضع التنفيذ .

المادة الأولى

الأمة مصدر السلطة ممثلة في هيئة نوابها المنتخبين .

المادة الثانية

على المجلس التشريعي أن يشرع القوانين الآتية :

- ١ - قانون الميزانية : أي تنظيم جميع واردات البلاد ومصروفاتها وتوجيهها بصورة عادلة، إلا ما كان من أملاك الصباح الخاصة، فليس للمجلس حق التدخل فيها.
- ٢ - قانون القضاء : المراد به الأحكام الشرعية والعرفية بحيث يهيأ لها نظام يكفل تحقق العدالة بين الناس .
- ٣ - قانون الأمن العام : والمراد به صيانة الأمن داخل البلاد وخارجها إلى أقصى الحدود .
- ٤ - قانون المعارف : والمراد به قانون للمعارف تنهج فيه نهج البلاد الراقية .
- ٥ - قانون الصحة : المراد به سن قانون صحي يقى البلاد وأهلها أخطار الأوبئة أيا كان نوعها .
- ٦ - قانون العمران : ويشمل تعبيد الطرق خارج المدينة وبناء السجون وحفر الآبار وكل ما من شأنه تعمير البلاد داخليا وخارجيا .

٧ - قانون الطوارئ : والمراد به سن قانون في البلاد لحدوث أمر مفاجيء يخول السلطة حق تنفيذ جميع الأحكام المقتضية لصيانة الأمن في البلاد.
٨ - كل قانون آخر تقتضى مصلحة البلاد بتشريعه .

المادة الثالثة

مجلس الأمة التشريعي مرجع لجميع المعاهدات والامتيازات الداخلية والخارجية والاتفاقات وكل ما يستجد من هذا القبيل لا يعتبر شرعياً إلا بموافقة المجلس واشرافه عليه .

المادة الرابعة

بما أن البلاد ليس فيها محكمة استئناف ، فإن مهام المحكمة المذكورة تناط بالمجلس التشريعي حتى تشكل هيئة مستقلة لهذا الغرض .

المادة الخامسة

رئيس مجلس الأمة التشريعي هو الذي يمثل السلطة التنفيذية في البلاد .

تحريراً في يوم الجمعة الحادي عشر من جمادى الأولى عام ١٣٥٧ هـ . الموافق الثاني من جولاى ١٩٣٨ ميلادية .

حاكم الكويت
أحمد الجابر الصباح

Le texte du document constitutionnel (constitution de l'année 1938)

Nous joignons ci-dessous le texte intégral du dit document:

Au nom de Dieu

Nous, gouverneur du Koweït,

Vu la décision de l'Assemblée Nationale législative, nous avons promulgué cette loi concernant les compétences de l'Assemblée et nous avons donné ordre de lui donner la force exécutoire:

Article premier: La nation est la source des pouvoirs, elle est représentée par ses députés élus par elle.

Article deuxième: C'est à l'Assemblée législative qu'il appartient d'élaborer les lois suivantes:

(1) Loi portant sur le budget: c'est-à-dire celle qui organise toutes les recettes et dépenses du pays et les répartit d'une façon juste. A l'exception des propriétés de la famille Al-Sabah sur lesquelles l'Assemblée n'a aucun droit de regard.

2) Loi judiciaire: c'est-à-dire celle qui concerne l'harmonisation des dispositions de la loi islamique et des règles coutumières afin d'organiser les structures et le fonctionnement de la justice.

3) Loi portant sur la sûreté publique: c'est-à-dire celle qui garantit la sûreté à l'intérieur comme à l'extérieur du pays.

4) Loi portant sur l'instruction: c'est-à-dire celle qui permet à l'Education Nationale de suivre le rythme de progrès des pays développés.

5) Loi portant sur la santé: c'est-à-dire celle qui consiste à éviter au pays les méfaits des maladies et des épidémies quelque soit leur nature.

6) Loi portant sur l'urbanisme: c'est-à-dire celle qui concerne la construction des écoles, des hôpitaux, des routes et tout ce qui est propre à la construction générale du pays.

7) Loi portant sur l'état de siège: c'est-à-dire celle qui donne aux autorités le droit de prendre toutes les mesures urgentes, que nécessite la sécurité du pays.

8) Toute autre loi qu'impose l'intérêt du pays.

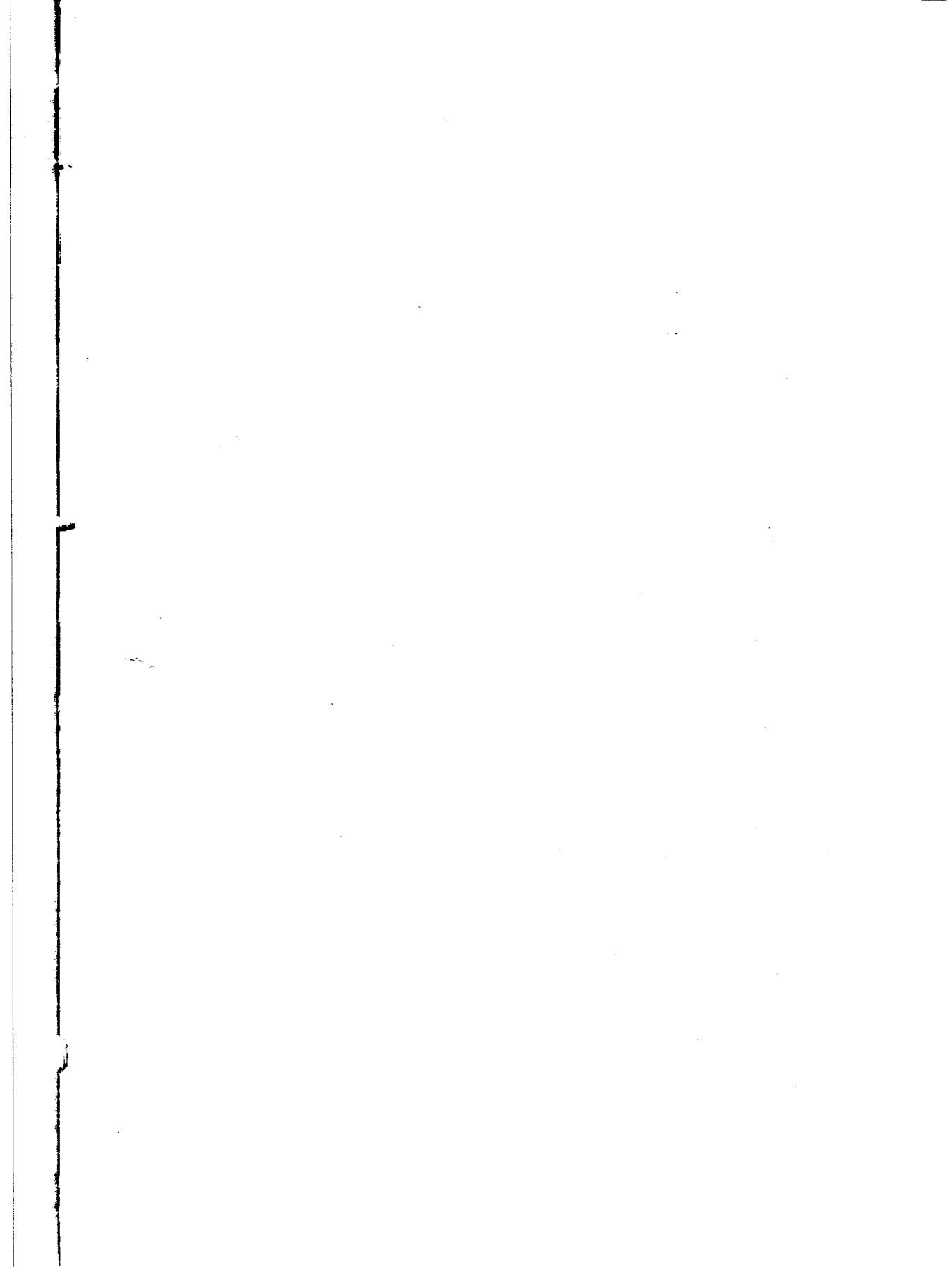
Article troisième: l'Assemblée Nationale législative est compétente pour connaître des conventions, des concessions et des traités. Elle a un droit de regard sur leur application.

Article quatrième: faute d'une cour d'Appel, l'Assemblée législative doit en assumer les tâches jusqu'à ce que cette cour soit instituée.

Article cinquième: Le Président de l'Assemblée législative est de droit le représentant du pouvoir exécutif dans le pays.

Fait le Vendredi 11 jamad-al-awal
1357 de l'Hégire (1)
AHMED EL JABER AL-SABAH
Gouverneur du Koweït.

(1) Juillet 1938



الملحق السادس

معاهدة استقلال دولة الكويت ١٩ نوفمبر سنة ١٩٦١

- باللغة العربية .

- باللغة الانجليزية .

- باللغة الفرنسية .

(

1

2

3

4

5

معاهدة ١٩٦١

نص الرسالة الموجهة إلى حضرة صاحب السمو أمير البلاد المعظم
من المقيم السياسي للمملكة المتحدة

الكويت

في ١٩ جون ١٩٦١ .

يا صاحب السمو:

لي الشرف أن أشير إلى المباحثات التي جرت مؤخراً بين سموكم وبين سلفي
نيابة عن حكومة صاحبة الجلالة في المملكة المتحدة بشأن الرغبة في تطوير العلاقة
بين حكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية وبين دولة الكويت
وذلك للأخذ بعين الاعتبار حقيقة أن حكومة سموكم تتحمل وحدها جميع
مسؤوليات تسيير شؤون الكويت الداخلية والخارجية .

فقد تم الوصول خلال هذه المحادثات إلى النتائج التالية :

- أ - تلغى اتفاقية ٢٣ جنوري ١٨٩٩ لكونها تتنافى مع سيادة واستقلال الكويت .
- ب - تستمر العلاقات بين البلدين مسيرة بروح الصداقة الوثيقة .
- ج - عندما يكون ذلك مناسباً فإن الحكومتين ستشاوران مع بعضهما في الأمور التي
تهم الطرفين .
- د - لا شيء في هذه النتائج سيؤثر على استعداد حكومة صاحبة الجلالة في مساعدة
حكومة الكويت إذا طلبت حكومة الكويت مثل هذه المساعدة .

فإذا كان ما سبق ذكره يمثل تمثيلاً صحيحاً للنتائج التي تم الوصول إليها بين
سموكم وسر جورج ميدلتين - في الشرف أن أقترح بناء على تعليمات من
سكرتير الدولة الرئيسي للشؤون الخارجية لصاحبة الجلالة - أن تعتبر هذه المذكرة
وجواب سموكم بالموافقة عليها أنها يشكلان معاً اتفاقية بين المملكة المتحدة
والكويت بهذا الموضوع وتظل هذه الاتفاقية سارية المفعول ما لم يشعر أحد

الطرفين الطرف الآخر برغبته في انائها باخطار يسبق هذا الالغاء بثلاث
سنوات على الأقل وتعتبر اتفاقية ٢٣ جنوري ١٨٩٩ ملغاة من تاريخ هذا
اليوم.

لي الشرف يا حضرة السمو أن أكون ،

خادمكم المطيع
(المقيم السياسي لصاحبة الجلالة)

الموضوع وتظل هذه الاتفاقية سارية المفعول ما لم يشعر أحد الطرفين الطرف الآخر
برغبته في انهائها باخطار يسبق هذا الالغاء بثلاث سنوات على الأقل وتعتبر اتفاقية
٢٣ جنوري ١٨٩٩ ملغاة من تاريخ هذا اليوم».

أؤكد أن مذكرة فخامتكم تمثل تمثيلاً صحيحاً النتائج التي تم الوصول اليها
بيني وبين سر جورج ميدلتن وأوافق على أن تعتبر مذكرة فخامتكم وجوابي عليها أنها
يشكلان معاً اتفاقية بين الكويت والمملكة المتحدة بهذا الموضوع .

مع أطيب التحيات ،

في ٦ محرم ١٣٨١ الموافق ١٩ جون ١٩٦١

توقيع

عبدالله السالم الصباح

The agreement of the independence of Kuwait, 19 June 1961

(a) The note of His Excellency Her Britannic Majesty's political Resident in the Persian Gulf:

**Kuwait,
the 9th of June, 1961.**

Your Highness,

I have the honour to refer to the discussions which have recently taken place between Your Highness and my predecessors on behalf of Her Majesty's Government in the United Kingdom about the desirability of adapting the relationship of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the State of Kuwait to take account of the fact that your Highness' Government has the sole responsibility for the conduct of Kuwait's internal and external affairs.

The following conclusions were reached in the course of these discussions:

- (a) The Agreement of the 23rd of January, 1899, shall be terminated as being inconsistent with the sovereignty and independence of Kuwait.
- (b) The relations between the two countries shall continue to be governed by a spirit of close friendship.
- (c) When appropriate the two Governments shall consult together on matters which concern them both.
- (d) Nothing in these conclusions shall affect the readiness of Her Majesty's Government to assist the Government of Kuwait if the latter request such assistance.

If the foregoing correctly represents the conclusions reached between Your Highness and Sir George Middleton I have the honour to suggest, on the instructions of Her Majesty's Principal Secretary of State for Foreign Affairs, that the present Note together with Your Highness' reply to that effect shall be regarded as constituting an Agreement between the United Kingdom and Kuwait in this matter which shall continue in force until either party gives the other at least three years' notice of their intention to terminate it, and that the Agreement of the 23rd of January 1899, shall be regarded as terminated on this day's date."

I have the honour to be,
With the highest consideration,
Your Highness' obedient servant
W.H. LUCE
(Her Majesty's Political Resident)

The agreement of the independence of Kuwait, 19 June 1961

(b) The reply of His Highness the Emir of Kuwait:

Kuwait,
the 19th of June, 1961.

His Excellency
Her Britanic Majesty's political
Resident in the Persian Gulf.

Greetings,

I have the honour to refer to Your Excellency's Note of today's date which reads as follows:

"Your Highness,

I have the honour to refer to discussions which have recently taken place between Your Highness and my predecessors on behalf of Her Majesty's Government in the United Kingdom about the desirability of adapting the relationship of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the State of Kuwait to take account of the fact that your Highness' Government has the sole responsibility for the conduct of Kuwait's internal and external affairs. The following conclusions were reached in the course of these discussions:

- (a) The Agreement of the 23rd of January, 1899, shall be terminated as being inconsistent with the sovereignty and independence of Kuwait.
- (b) The relations between the two countries shall continue to be governed by a spirit of close friendship.
- (c) When appropriate the two Governments shall consult together on matters which concern them both.
- (d) Nothing in these conclusions shall affect the readiness of Her Majesty's Government to assist the Government of Kuwait if the latter request such assistance.

If the foregoing correctly represents the conclusions reached between Your Highness and Sir George Middleton I have the honour to suggest, on the instructions of Her Majesty's Principal Secretary of State for Foreign Affairs, that the present Note together with Your Highness' reply to that affect shall be regarded as constituting an Agreement between the United Kingdom and Kuwait in this matter which shall continue in force until either party gives the other at least three years' notice of their intention to terminate it, and that the Agreement of the 23rd of January 1899, shall be regarded as terminated on this day's date."

I confirm that Your Excellency's Note correctly represents the conclusions reached by myself and Sir George Middleton and I agree that Your Excellency's Note and my reply shall be regarded as constituting an Agreement between Kuwait and the United Kingdom in this matter.

With best regards,

Sgd. Abdullah Al-Salim As Sabah
The 19th of June, 1961.

'ACCORD DE L'INDEPENDENCE DU KOWEIT DE 1961

(a) La lettre du Political Resident Britannique au Golfe Persique.

Koweit
le 19 juin, 1961.

Le texte traduit de l'arabe du message transmis par Son Excellence le Résident Politique Britannique au Golfe Persique à Son Altesse le Prince du Koweit, abrogeant le Traité de Protectorat Anglo-Koweïtien du 23 janvier 1899:

"Koweit, le 19 juin 1961,

Son Altesse,

J'ai l'honneur de me référer aux conversations qui se déroulèrent dernièrement entre Votre Altesse et mon prédécesseur en qualité de représentant du Royaume-Uni en vue de nouer les rapports entre le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne, de l'Irlande du Nord et l'Etat du Koweit, en tenant compte de la réalité que le gouvernement de Votre Altesse porte seul toutes les responsabilités ayant trait à la direction des affaires intérieures et extérieures du Koweit.

Au cours de ces conversations on a convenu que:

- A) Le traité du 23 janvier 1899 est abrogé, étant donné qu'il est en contradiction avec la souveraineté et l'indépendance du Koweit.
- B) Les relations entre les deux pays continueront dans un esprit animé d'étroite amitié.
- C) Les deux gouvernements se mettent en contact quand cela est nécessaire pour discuter les affaires qui intéressent les deux parties contractantes.
- D) Rien de ces résultats ne touche à la disposition de Sa Majesté d'aider le gouvernement du Koweit, si le gouvernement du Koweit demande une telle aide.

Si tout ce qu'est indiquée au-dessus représente réellement les résultats découlant de ces conversations qui ont lieu entre Votre Altesse et Sir George Middleton, alors j'ai l'honneur de vous proposer, selon les instructions reçues de Son Excellence le Secrétaire Principal des affaires étrangères de Sa Majesté de considérer cette note et la réponse d'acceptation de Votre Altesse comme un accord entre le Royaume-Uni et le Koweit à cet égard.

Cet accord devra rester en vigueur tant que l'une des deux parties ne manifeste son intention de l'abroger par un préavis qui doit précéder cette abrogation au moins trois ans, et le traité du 23 janvier 1899 est considéré comme abrogé à partir de la date de ce jour.

J'ai l'honneur, Son Excellence d'être
Votre fidèle Serviteur, le Résident Politique de sa Majesté.

'ACCORD DE L'INDEPENDENCE DU KOWEIT DE 1961

(b) La réponse du Cheikh du Koweit

Koweit
le 19 juin, 1961.

Le texte traduit de l'arabe de la réponse du Cheikh du Koweit, au Résident Politique Britannique au Golfe Persique, le 8 Muharam, 1388 Hégir, soit le 19 juin 1961:

Son Excellence le Résident Politique de Sa Majesté au Golfe. Nous avons l'honneur de nous référer à la note de Votre Excellence datant de ce jour et qui stipule:

"Son Altesse,

J'ai l'honneur de me référer aux conversations qui se déroulèrent dernièrement entre Votre Altesse et mon prédécesseur en qualité de représentant du Royaume-Uni en vue de nouer les rapports entre le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne, de l'Irlande du Nord et l'Etat du Koweit, en tenant compte de la réalité que le gouvernement de Votre Altesse porte seul toutes les responsabilités ayant trait à la direction des affaires intérieures et extérieures du Koweit.

Au cours de ces conversations on a convenu que:

- A) Le traité du 23 janvier 1899 est abrogé, étant donné qu'il est en contradiction avec la souveraineté et l'indépendance du Koweit.
- B) Les relations entre les deux pays continueront dans un esprit animé d'étroite amitié.
- C) Les deux gouvernements se mettent en contact quand cela est nécessaire pour discuter les affaires qui intéressent les deux parties contractantes.
- D) Rien de ces résultats ne touche à la disposition de Sa Majesté d'aider le gouvernement du Koweit, si le gouvernement du Koweit demande une telle aide.

Si tout ce qu'est indiquée au-dessus représente réellement les résultats découlant de ces conversations qui ont lieu entre Votre Altesse et Sir George Middleton, alors j'ai l'honneur de vous proposer, selon les instructions reçues de Son Excellence le Secrétaire Principal des affaires étrangères de Sa Majesté de considérer cette note et la réponse d'acceptation de Votre Altesse comme un accord entre le Royaume-Uni et le Koweit à cet égard. Cet accord devra rester en vigueur tant que l'une des deux parties ne manifeste son intention de l'abroger par un préavis qui doit précéder cette abrogation au moins trois ans, et le traité du 23 janvier 1899 est considéré comme abrogé à partir de la date de ce jour."

Je confirme que la note de Votre Excellence représente réellement les résultats obtenus de ces conversations qu'ont eu lieu entre moi-même et Sir George Middleton et j'accepte que cette note et ma réponse à votre excellence soit considérées comme un accord entre le Koweit et le Royaume-Uni à ce sujet.

Avec mes meilleurs voeux.

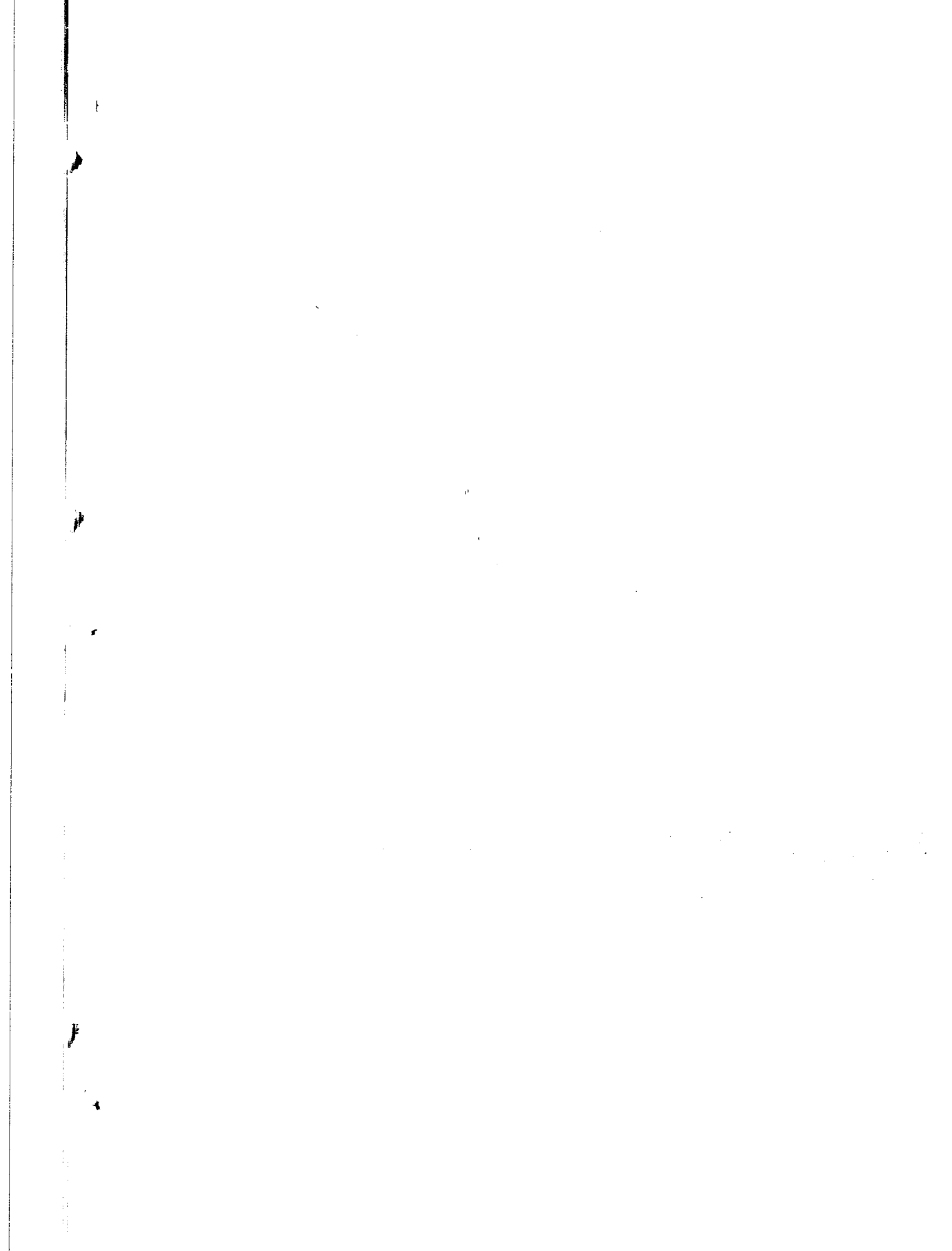
Signature:

Abdallah Salem Al-Sabah.

الملحق السابع

القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٢ بالنظام الأساسي
للحكم في فترة الانتقال (الدستور المؤقت)

- باللغة العربية :



الباب الأول الحريات العامة

(مادة ٣)

الكويتيون سواسية أمام القانون في الكرامة والحقوق والواجبات.

(مادة ٤)

الحرية الشخصية مكفولة.

ولا يجوز القبض على أي إنسان أو حبسه أو نفيه إلا وفق أحكام القانون.

(مادة ٥)

لا عقاب إلا على عمل أو إمتناع عن عمل يعد جريمة طبقا لقانون معمول به وقت ارتكابها، ولا توقع عقوبة أشد من تلك التي كان يجوز توقيعها وقت ارتكاب الجريمة.

(مادة ٦)

حرية الرأي مكفولة لكل إنسان وله التعبير عنها بالقول أو الكتابة أو غيرها وذلك في حدود القانون.

(مادة ٧)

الصحافة حرة في حدود القانون ولا يجوز تعطيلها إلا وفق أحكام القانون.

(مادة ٨)

حرية القيام بشعائر الأديان تحميها الدولة طبقا للعبادات المرعية وبشرط أن لا تكون مخلة بالنظام العام أو منافية للآداب.

(مادة ١٥)

يؤلف المجلس التأسيسي من أعضاء منتخبين وأعضاء بحكم وظائفهم على الوجه الآتي:
أولاً : عشرون عضواً ينتخبون بالاقتراع العام على الوجه المبين في قانون الانتخاب.
ثانياً : الوزراء.

(مادة ١٦)

يكون للمجلس التأسيسي رئيس ونائب للرئيس ينتخبهما المجلس من بين الأعضاء المنتخبين وذلك بالاقتراع السري والأغلبية النسبية.
ويقوم نائب الرئيس مقام الرئيس عند غيابه أو قيام مانع به في جميع الاختصاصات المخولة له طبقاً لهذا القانون.

(مادة ١٧)

يتولى المجلس التأسيسي النظر في مشروعات القوانين التي تعرض عليه من مجلس الوزراء.

(مادة ١٨)

للمجلس التأسيسي بحث السياسة العامة والإشراف على تنفيذها وعلى تنفيذ القوانين، وفي سبيل ذلك لكل عضو في المجلس أن يوجه إلى الوزراء أسئلة تتعلق بما يخص وزاراتهم.
ويجيب الوزير على ما يوجه من أسئلة خلال مدة لا تقل عن أسبوع من تاريخ توجيه السؤال، إلا إذا وافق على الإجابة في وقت أقصر.

(مادة ١٩)

يجتمع المجلس بدعوة من الرئيس، أو بدعوة من ثمانية من أعضائه على الأقل.
ويجب أن يجتمع في المكان المخصص له، ولا يجتمع في غير هذا المكان إلا لضرورة.

(مادة ٢٠)

ينعقد المجلس برئاسة الرئيس أو نائبه عند غيابه، وعند غيابها يتولى الرئاسة أكبر الاعضاء الحاضرين سنا. ويكون انعقاد المجلس صحيحا بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين.

(مادة ٢١)

للحكومة أن تندب من يمثلها في المجلس من كبار الموظفين أو الخبراء عند بحث موضوع معين، وللمندوب حق الاشتراك في المناقشة دون أن يكون له رأي معدود في حساب الاصوات.

(مادة ٢٢)

يكون للمجلس أمانة عامة يعين فيها عدد كاف من الموظفين والمستخدمين ويتولى رئيس المجلس بالنسبة اليهم الاختصاصات المخولة للوزراء طبقا لقانون الوظائف العامة.

(مادة ٢٣)

يضع المجلس لائحة لاعماله الداخلية وتصدر بقرار من رئيس المجلس.

(مادة ٢٤)

يتقاضى كل عضو من أعضاء المجلس المنتخبين مكافأة قدرها مائة وخمسون دينارا شهريا.

الباب الثالث السلطة التنفيذية

(مادة ٢٥)

يتولى السلطة التنفيذية الامير ويعاونه في ذلك الوزراء.

(مادة ٢٦)

يصدر الامير القوانين ولا تكون هذه القوانين نافذة إلا بعد نشرها في الجريدة الرسمية.

(مادة ٢٧)

الامير ينشيء المصالح العامة ويعين الوزراء أو يقيلهم، ويبلغ ما يصدره في هذا الشأن من مراسيم إلى المجلس التأسيسي.

(مادة ٢٨)

يتولى الامير رئاسة مجلس الوزراء.
وللأمير أن يعين نائبا له في رئاسة مجلس الوزراء.

(مادة ٢٩)

الامير هو الرئيس الأعلى للدولة وهو مصون ولا يتحمل أية تبعة.

(مادة ٣٠)

يقوم الوزراء بأعمال وزاراتهم كل فيما يخصه وفق أحكام القوانين والمراسيم والقواعد المرعية.
والوزراء مسئولون عن أعمال وزارتهم أمام الامير وأمام المجلس التأسيسي.

(مادة ٣١)

يؤلف مجلس الوزراء من جميع الوزراء ويحل محل المجلس الاعلى في جميع اختصاصاته، ويتولى رئيس المجلس أو نائبه الاختصاصات المخولة للوزراء طبقا للقوانين بالنسبة إلى الأمانة العامة للمجلس والادارات الملحقة به.
وينعقد المجلس بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتكون منهم وتصدر قراراته بالاغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين. وعند التساوي يرجح الجانب الذي فيه رئيس الجلسة.

الباب الرابع السلطة القضائية

(مادة ٣٢)

القضاة مستقلون ولا يخضعون في قضائهم لغير القانون وضمائرهم.

(مادة ٣٣)

يعين القانون اختصاص المحاكم والاجراءات القضائية.

(مادة ٣٤)

جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة أن تكون سرية مراعاة للنظام العام أو الآداب.

الباب الخامس أحكام عامة

(مادة ٣٥)

إلى أن يصدر مرسوم ببيان الوزارات واختصاصاتها وتعيين الوزراء تسمى الدوائر الحالية وزارات ويسمى رؤساء الدوائر الحاليون وزراء.

(مادة ٣٦)

استثناء من أحكام المادة ٣٧ من القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦١ الخاص بنظام انتخاب المجلس التأسيسي يجوز الجمع بين تولي الوزارة وبين عضوية المجلس التأسيسي.

(مادة ٣٧)

يجتمع المجلس التأسيسي في ميعاد لا يجاوز ثلاثة أسابيع من تاريخ اعلان نتيجة الانتخاب.

(مادة ٣٨)

على مجلس الوزراء والوزراء كل فيما يخصه تنفيذ هذا القانون ويعمل به
من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

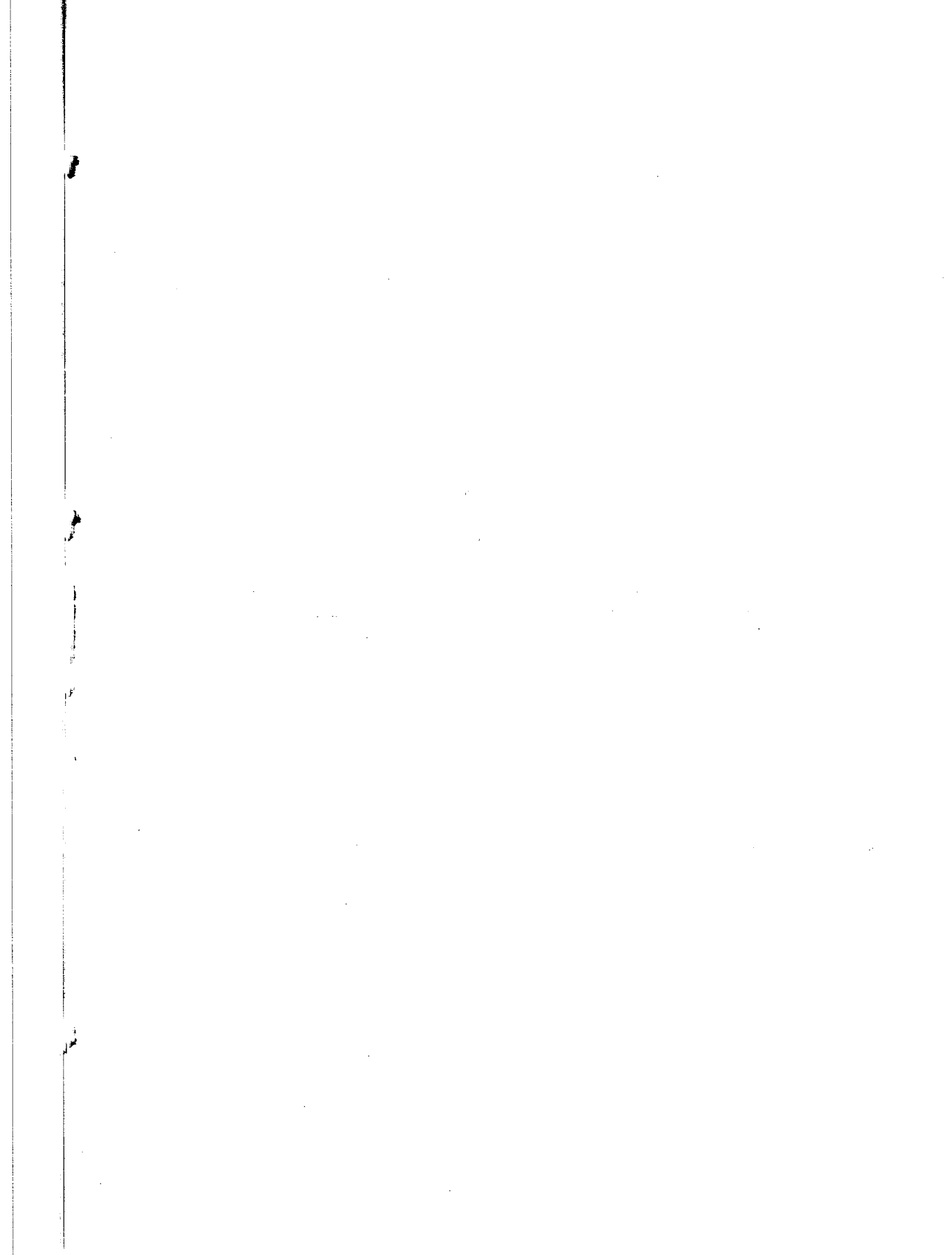
أمير دولة الكويت
عبدالله السالم الصباح

صدر في قصر السيف في ٢٩ رجب ١٣٨١ هـ
الموافق ٦ جنوري ١٩٦٢ .

الملاحق الثامن

دستور الكويت الحالي الصادر بتاريخ ١١ نوفمبر سنة ١٩٦٢

- باللغة العربية .
- باللغة الانجليزية .
- باللغة الفرنسية .



CONSTITUTION
DE L'ETAT DE KOWEIT
(11 novembre 1962).

دستور
دولة الكويت
١١ نوفمبر ١٩٦٢

THE CONSTITUTION OF
THE STATE OF KUWAIT
(11th of November 1962)

Au nom d'Allah, le Bon,
le Miséricordieux,

بسم الله الرحمن الرحيم

In the name of Allah, The
Beneficent, the Merciful,

Nous ABDULLAH AL-
ALIM AL SABAH,
Emir de l'Etat de Koweit,

نحن عبدالله السالم
الصباح
أمير دولة الكويت

We ABDULLAH AL-SALIM
AL-SUBAH
AMIR of the State of Kuwait,

Désireux de fournir à
otre cher Pays des
éthodes de government
émocratique;

رغبة في استكمال
أسباب الحكم الديمقراطي
لوطننا العزيز.

Being desirous of consum-
mating the means of democra-
tic rule of our dear Country;
and,

Confiant quant au rôle
ssumé par ce Pays dans la
oursuite du nationalisme
rabe et la promotion de la
aix universelle et de la civil-
iation humaine;

وإيماناً بدور هذا الوطن
في ركب القومية العربية
وخدمة السلام العالمي
والحضارة الانسانية.

Having faith in the role of
this country in the furtherance
of Arab nationalism and the
promotion of world peace and
human civilization; and,

Luttant pour un avenir
eilleur qui donnera au Pays
ne plus grande prospérité et
ne position internationale
lus élevée et aux citoyens
l'avantage de liberté politique,
l'égalité et de justice sociale;
in avenir qui maintiendra les
aditions inhérentes à la na-

وسعياً نحو مستقبل
أفضل ينعم فيه الوطن بمزيد
من الرفاهية والمكانة
الدولية، ويقىء على
المواطنين مزيداً كذلك من
الحرية السياسية،
والمساواة، والعدالة

Striving towards a better
future in which the Country
enjoys greater prosperity and
higher international standing,
and in which also the citizens
are provided with more political
freedom, equality and social
justice; a future which upholds

ture arabe en relevent la dignité de l'individu, en protegeant l'intérêt public et en appliquant un système consultatif, tout en maintenant l'unité et la stabilité du pays;

Vu la loi n 1 de 1962 relative au système de gouvernement pendant la période trasitoire;

Vu la résolution votée par l'Assemblée Constituante;

Nous approuvons et promulguons la présente Constitution:

الاجتماعية، ويرسى دعائم ما جبلت عليه النفس العربية من اعتزاز بكرامة الفرد، وحرص على صالح المجموع، وشورى في الحكم مع الحفاظ على وحدة الوطن واستقراره،

ويعد الاطلاع على القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٢ الخاص بالنظام الأساسي للحكم في فترة الانتقال، وبناء على ما قرره المجلس التأسيسي، صدقنا على هذا الدستور وأصدرناه:

the traditions inherent in the Arab nature by enhancing the dignity of the individual, safeguarding public interest, and applying consultative rule yet maintaining the unity and stability of the Country; and

Having considered Law Number 1 of 1962 concerning the system of Government during the period of trasition; and,

Upon the resolution of the Constituent Assembly;

Do hereby approve this Constitution and promulgate it.

TITRE PREMIER
ETAT ET LE SYSTEME DE
OUVERNEMENT

الباب الأول
الدولة ونظام الحكم

PART I
THE STATE AND THE SYS-
TEM OF GOVERNMENT

Article 1

(مادة ١)

Article 1

Koweït est un état arabe indépendant et pleinement souverain. Ni sa souveraineté ni aucune partie de son territoire ne peuvent être abandonnées. Le peuple de Koweït fait partie de la Nation arabe.

الكويت دولة عربية ذات سيادة تامة، ولا يجوز النزول عن سيادتها أو التخلي عن أي جزء من أراضيها. وشعب الكويت جزء من الأمة العربية.

Kuwait is an Arab state, independent and fully sovereign. Neither its sovereignty nor any part of its territory may be relinquished. The people of Kuwait is a part of the Arab Nation.

Article 2

(مادة ٢)

Article 2

La religion de l'Etat est l'islam. La "Sharia" islamique constitue une des principales sources de la législation.

دين الدولة الاسلام، والشريعة الاسلامية مصدر رئيسي للتشريع.

The religion of the State is Islam, and the Islamic Sharia shall be a main source of legislation.

Article 3

(مادة ٣)

Article 3

La langue officielle de l'Etat est l'arabe.

لغة الدولة الرسمية هي اللغة العربية.

The official language of the State is Arabic.

Article 4

(مادة ٤)

Article 4

Koweït est un Emirato héréditaire, la succession appartenant aux descendants de feu Mubarak Al-Sabah.

الكويت إمارة وراثية في ذرية المغفور له مبارك الصباح.

Kuwait is a hereditary Emirate, the succession to which shall be in the descendants of the late Mubarak Al-Sabah.

L'Héritier Présomptif est nommé au plus tard au cours de l'année suivant la date de l'accession de l'Emir au pouvoir.

ويعين ولي العهد خلال سنة على الأكثر من تولية

The Heir Apparent shall be designated within one year, at the latest, from the date of accession of the Amir. His designation shall be effected by an Amiri order upon the nomination of the Amir and the approval of the National Assembly which shall be signified by a majority vote of its members in a special sitting. In case no designation is

Il est nommé en vertu d'un décret de l'Emir, sur désignation de l'Emir et après approbation de l'Assemblée Nationale donnée au cours d'une séance spéciale à la suite d'un vote émis à la majorité de ses membres.

الأمير، ويكون تعيينه بأمر أميرى بناء على تزكية الأمير ومبايعة من مجلس الأمة تتم في جلسة خاصة، بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس.

Au cas où aucune nomination n'est effectuée

conformément à la procédure ci-dessus, l'Emir désigne au moins trois des descendants de feu Mubarak Al-Sabah, l'Assemblée Nationale devant déclarer son allégeance à l'un d'entre eux en qualité d'Héritier Présomptif.

L'Héritier présomptif doit être majeur et sain d'esprit, et être le fils légitime de parents musulmans.

Une loi spéciale, qui sera promulguée dans le délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente Constitution, fixera les autres règles de succession dans l'Emirat. Ladite loi sera une loi constitutionnelle; elle ne pourra donc être modifiée que selon la procédure prévue pour la modification de la Constitution.

وفي حالة عدم التعيين على النحو السابق يزكي الامير لولاية العهد ثلاثة على الأقل من الذرية المذكورة فيبايع المجلس احدهم وليا للعهد.

ويشترط في ولي العهد أن يكون رشيداً عاقلاً وابناً شرعياً لأبوين مسلمين.

وينظم سائر الأحكام الخاصة بتوارث الامارة قانون خاص يصدر في خلال سنة من تاريخ العمل بهذا الدستور، وتكون له صفة دستورية، فلا يجوز تعديله إلا بالطريقة المقررة لتعديل الدستور.

achieved in accordance with the foregoing

procedure, the Amir shall nominate at least three of the descendants of the late Mubarak Al-Sabah of whom the National Assembly shall pledge allegiance to one as Heir Apparent.

The Heir Apparent shall have attained his majority, be of sound mind and a legitimate son of Muslim parents. A special law promulgated within one year from the date of coming into force of this constitution shall lay down the other rules of succession in the Emirate. The said law shall be of a constitutional nature and therefore shall be capable of amendment only by the procedure prescribed for amendment of the Constitution.

Article 5

(مادة ٥)

La loi fixe le drapeau, les armoiries, les décorations et l'hymne national de l'Etat.

يبين القانون علم الدولة وشعارها وشارات وأوسمتها ونشيدها الوطني.

Article 5

The flag emblem, badges, decorations and National Anthem of the State shall be specified by law.

Article 6

(مادة ٦)

Le système de gouvernement à Koweït est démocratique; la souveraineté réside dans le peuple, source de tous pouvoirs. La souveraineté s'exerce dans les formes prévues par la présente Constitution.

نظام الحكم في الكويت ديمقراطي، السيادة فيه للأمة مصدر السلطات جميعاً، وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور.

Article 6

The System of Government in Kuwait shall be democratic, under which sovereignty resides in the people, the source of all powers. Sovereignty shall be exercised in the manner specified in this Constitution.

TITRE II
ELEMENTS FONDAMENTAUX DE LA SOCIÉTÉ DE KOWEÏT.

الباب الثاني
المقومات الأساسية
للمجتمع الكويتي

PART II
FUNDAMENTAL CONSTITUENTS OF THE KUWAIT SOCIETY.

Article 7

(مادة ٧)

La justice, la liberté et l'égalité sont les piliers de la société. La coopération et l'aide mutuelle constituent les liens les plus forts entre les citoyens.

العدل والحرية والمساواة دعائم المجتمع، والتعاون والتسراحم صلة وثقى بين المواطنين.

Article 7

Justice, Liberty and Equality are the pillars of society; co-operation and mutual help are the firmest bonds between citizens.

Article 8

(مادة ٨)

L'Etat protège les piliers de la société et assure aux citoyens la sécurité, la tranquillité et l'égalité des chances.

تصون الدولة دعائم المجتمع وتكفل الأمن وتكافؤ الفرص للمواطنين.

Article 8

The State safeguards the pillars of Society and ensures security, tranquillity and equal opportunities for citizens.

Article 9

(مادة ٩)

La famille est la pierre angulaire de la société. Elle est fondée sur la religion, la morale et le patriotisme. La loi protège l'intégrité de la famille, renforce ses liens et protège la mère et l'enfant.

الأسرة أساس المجتمع، قوامها الدين والأخلاق وحب الوطن، يحفظ القانون كيانها، ويقوى أواصرها، ويحمي في ظلها الأمومة والطفولة.

Article 9

The family is the cornerstone of Society. It is founded on religion, morality and patriotism. Law shall preserve the integrity of the family; strengthen its ties and protect under its auspices motherhood and childhood.

Article 10

(مادة ١٠)

L'Etat veille au bien de la jeunesse; il la protège contre l'exploitation et contre le désœuvrement moral, physique et spirituel.

ترعى الدولة النشء وتحميه من الاستغلال وتقيه الاهمال الأدبي والجسماني والروحي.

Article 10

The State cares for the young and protects them from exploitation and from moral, physical and spiritual neglect.

Article 11

(مادة ١١)

L'Etat assure son aide aux citoyens âgés, malades ou incapables au travail. Il leur assure également les services de la sécurité sociale, de l'aide

تكفل الدولة المعونة للمواطنين في حالة الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل. كما توفر

Article 11

The State ensures aid for citizens in old age, sickness or inability to work. It also provides them with services of

sociale et de l'assistance médicale.

لهم خدمات التأمين الاجتماعي والمعونة الاجتماعية والرعاية الصحية.

social security, social aid and medical care.

Article 12

(مادة ١٢)

L'Etat protège l'héritage de l'Islam et des Arabes; il contribue au développement de la civilisation humaine.

تصون الدولة التراث الاسلامي والعربي، وتسهم في ركب الحضارة الانسانية.

The State safeguards the heritage of Islam and of the Arabs and contributes to the furtherance of human civilisation.

Article 12

Article 13

(مادة ١٣)

L'éducation est une condition fondamentale pour le progrès de la société; elle est assurée et développée par l'Etat.

التعليم ركن أساسي لتقدم المجتمع، تكفله الدولة وترعاه.

Education is a fundamental requisite for the progress of society, assured and promoted by the State.

Article 13

Article 14

(مادة ١٤)

L'Etat veille au développement de la science, des lettres et des arts; il encourage la recherche scientifique.

ترعى الدولة العلوم والآداب والفنون وتشجع البحث العلمي.

The State shall promote science, letters and the arts and encourage scientific research therein.

Article 14

Article 15

(مادة ١٥)

L'Etat veille à la santé publique; il procure les moyens de prévention et de traitement des maladies et des épidémies.

تعنى الدولة بالصحة العامة وبوسائل الوقاية والعلاج من الامراض والأوبئة.

The State cares for public health and for means of prevention and treatment of diseases and epidemics.

Article 15

Article 16

(مادة ١٦)

La propriété, le capital et le travail sont des éléments fondamentaux de la structure sociale et de la richesse nationale. Ils constituent des droits individuels assortis d'une fonction sociale dans le cadre de la loi.

الملكية ورأس المال والعمل مقومات أساسية لكيان الدولة الاجتماعي وللثروة الوطنية، وهي جميعاً حقوق فردية ذات وظيفة اجتماعية ينظمها القانون.

Property, capital and work are fundamental constituents of the social structure of the State and of the national wealth. They are all individual rights with a social function as regulated by law.

Article 16

Article 17

(مادة ١٧)

La propriété publique est inviolable; chaque citoyen est tenu de la protéger.

للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن.

Public property is inviolable and its protection is the duty of every citizen.

Article 17

Article 18

La propriété privée est inviolable. Nul ne peut être empêché de disposer de ses biens, si ce n'est dans les limites de la loi. Aucun bien ne peut être exproprié sauf dans l'intérêt public, dans les circonstances et les conditions prévues par la loi, et sous réserve d'une juste indemnité. L'héritage est un droit réglementé par la "Sharia" islamique.

(مادة ١٨)

الملكية الخاصة مصونة، فلا يمنع أحد من التصرف في ملكه إلا في حدود القانون، ولا ينتزع عن أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة في الأحوال المبينة في القانون، وبالكيفية المنصوص عليها فيه، وبشرط تعويضه عنه تعويضا عادلا.

والميراث حق تحكمه الشريعة الاسلامية.

Article 18

Private property is inviolable. No one shall be prevented from disposing of his property except within the limits of law. No property shall be expropriated except for the public benefit in the circumstances and manner specified by law, and on condition that just compensation is paid. Inheritance is a right governed by the Islamic Sharia.

Article 19

La confiscation générale des biens d'une personne est interdite. La confiscation de biens particuliers en tant que sanction ne peut être prononcée qu'en vertu d'un jugement des tribunaux dans les conditions prévues par la loi.

(مادة ١٩)

المصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي، في الأحوال المبينة بالقانون.

Article 19

General confiscation of the property of any person shall be prohibited. Confiscation of particular property as a penalty may not be inflicted except by a court judgment in the circumstances specified by law.

Article 20

L'économie nationale est fondée sur la justice sociale; elle repose sur une coopération équitable entre les activités publiques et les activités privées. Elle vise au développement économique, à l'accroissement de la productivité, à l'amélioration des conditions de vie et à la prospérité des citoyens, dans les limites de la loi.

(مادة ٢٠)

الاقتصاد الوطني أساسه العدالة الاجتماعية، وقوامه التعاون العادل بين النشاط العام والنشاط الخاص، وهدفه تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الانتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين، وذلك كله في حدود القانون.

Article 20

The national economy shall be based on social justice. It is founded on fair co-operation between public and private activities. Its aim shall be economic development, increase of productivity, improvement of the standard of living and achievement of prosperity for citizens, all within the limits of law.

Article 21

Les ressources naturelles et tous les revenus qui en découlent sont propriété de l'Etat.

(مادة ٢١)

الثروات الطبيعية جميعها ومواردها كافة ملك الدولة،

Article 21

Natural resources and all revenues therefrom are the

Celui-ci assure leur conservation et leur bonne exploitation, compte tenu des nécessités de la sécurité de l'Etat et des impératifs de l'économie nationale.

تقوم على حفظها وحسن استغلالها بمراعاة مقتضيات أمن الدولة واقتصادها الوطني.

property of the State. It shall ensure their preservation and proper exploitation due regard being given to the requirements of State security and the national economy.

Article 22

(مادة ٢٢)

les relation entre employeurs et employés ainsi qu'entre propriétaires terriens et fermiers sont fixées par la loi en vertu des principes économiques, compte tenu des règles de la justice sociale.

ينظم القانون، على أسس اقتصادية مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية، العلاقة بين العمال وأصحاب العمل، وعلاقة ملاك العقارات بمستأجريها.

Article 22

Relations between employers and employees and between landlords and tenants shall be regulated by law on economic principles due regard being given to the rules of social justice.

Article 23

(مادة ٢٣)

L'État encourage les activités coopératives et l'épargne; il contrôle le crédit.

تشجع الدولة التعاون والادخار، وتشرف على تنظيم الائتمان.

Article 23

The State shall encourage both co-operative activities and savings, and supervise the system of credit.

Article 24

(مادة ٢٤)

Les taxes et impôts publics reposent sur la justice sociale.

العدالة الاجتماعية أساس الضرائب والتكاليف العامة.

Article 24

Social justice shall be the basis of taxes and public imposts.

Article 25

(مادة ٢٥)

L'État veille à la solidarité sociale devant les charges résultant des désastres et des calamités publics; il assure l'indemnisation des personnes qui ont subi des dommages et des blessures de guerre dans l'accomplissement de leurs obligations militaires.

تكفل الدولة تضامن المجتمع في تحمل الاعباء الناجمة عن الكوارث والمحن العامة، وتعوض المصابين بأضرار الحرب أو بسبب تأدية واجباتهم العسكرية.

Article 25

The State shall ensure the solidarity of society in shouldering burdens resulting from public disasters and calamities and provide compensation for war damages or injuries received by any person as a result of the discharge of his military duties.

Article 26

(مادة ٢٦)

La fonction publique est un service national confié à ceux qui l'exercent. Les fonctionnaires publics sont tenus, dans l'exercice de leurs fonctions d'avoir en vue l'intérêt public. Les étrangers ne peuvent

الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها، ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة.

Article 26

Public office is a national service entrusted to those who hold it. Public officials, in the exercise of their duties, shall aim at the public interest.

Aliens may not hold public

pas exercer des charges publiques sauf dans les cas prévus par la loi.

ولا يولى الأجانيب الوظائف العامة إلا في الأحوال التي بينها القانون.

offices except in the cases specified by law.

TITRE III DROITS ET DEVOIRS DES CITOYENS

الباب الثالث الحقوق والواجبات العامة

PART III PUBLIC RIGHTS AND DUTIES

Article 27

(مادة ٢٧)

Article 27

La nationalité de Koweït est déterminée par la loi. Personne ne peut se voir retirer sa nationalité sauf dans les limites prévues par la loi.

الجنسية الكويتية يحددها القانون. ولا يجوز اسقاط الجنسية أو سحبها إلا في حدود القانون.

Kuwaiti nationality shall be defined by law. No deprivation or withdrawal of nationality may be effected except within the limits prescribed by law.

Article 28

(مادة ٢٨)

Article 28

Aucun citoyen de Koweït ne peut être éloigné de Koweït ni empêché d'y revenir.

لا يجوز إبعاد كويتي عن الكويت أو منعه من العودة إليها.

No Kuwaiti be deported from Kuwait or prevented from turning thereto.

Article 29

(مادة ٢٩)

Article 29

Tous les hommes sont égaux en dignité ainsi que dans leurs droits et leurs devoirs au regard de la loi sans distinction de race, d'origine, de langue ou de religion.

الناس سواسية في الكرامة الانسانية، وهم متساوون لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة.

All people are equal in human dignity, and in public rights and duties before the law, without distinction as to race, origin, language or religion.

Article 30

(مادة ٣٠)

Article 30

La liberté individuelle est garantie.

الحرية الشخصية مكفولة.

Personal liberty is guaranteed.

Article 31

(مادة ٣١)

Article 31

Personne ne peut être arrêté, détenu, fouillé ou assigné à résidence, ni être privé du libre choix de sa résidence ou de

لا يجوز القبض على إنسان أو حبسه أو تفتيشه أو تحديد إقامته أو تقييد حريته

No person shall be arrested, detained, searched or compelled to reside in a specified place, nor shall the residence

sa liberté de mouvement, si ce n'est conformément aux dispositions de la loi.

Personne ne peut être soumis à la torture ou à des traitements dégradants.

في الإقامة أو التنقل إلا وفق أحكام القانون .

ولا يعرض أي إنسان للتعذيب أو للمعاملة الحاطة بالكرامة .

of any person or his liberty to choose his place of residence or his liberty of movement be restricted, except in accordance with the provisions of law.

No person shall be subjected to torture or to degrading treatment.

Article 32

(مادة ٣٢)

Article 32

La qualification des crimes et la détermination des peines résultent de la loi seule. Aucune peine ne peut être imposé si ce n'est pour les délits commis après l'entrée en vigueur de la loi qui les fixe.

لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة للعمل بالقانون الذي ينص عليها .

No crime and no penalty may be established except by virtue of law, and no penalty may be imposed except for offences committed after the relevant law has come into force.

Article 33

(مادة ٣٣)

Article 33

Les peines sont personnelles.

العقوبة شخصية .

Penalty is personal.

Article 34

(مادة ٣٤)

Article 34

Tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été reconnu coupable dans une action judiciaire au cours de laquelle il dispose des garanties nécessaires à l'exercice du droit de la défense.

Il est interdit de faire subir aux accusés des préjudices physiques ou moraux.

المتهم برىء حتى تثبت ادانته في محاكمة قانونية تؤمن له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع .

ويحظر إيذاء المتهم جسمانيا أو معنويا .

An accused person is presumed innocent until proved guilty in a legal trial at which the necessary guarantee for the exercise of the right of defence are secured.

The infliction of physical or moral injury on an accused person is prohibited.

Article 35

(مادة ٣٥)

Article 35

La liberté religieuse est absolue. L'Etat protège la libre pratique des religions conformément aux coutumes établies, à la condition qu'elles ne s'opposent pas à l'ordre et à la moralité publics.

حرية الاعتقاد مطلقة، وتحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان طبقا للعادات المرعية، على ألا يخل ذلك بالنظام العام أو ينافي الآداب .

Freedom of belief is absolute. The State protects the freedom of practicing religion in accordance with established customs, provided that it does not conflict with public policy or morals.

Article 36

La liberté d'opinion et la liberté de la recherche scientifique sont garanties. Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions verbalement, par écrit ou de toute autre manière, conformément aux conditions et aux procédures prévues par la loi.

(مادة ٣٦)

حرية الرأي والبحث العلمي مكفولة، ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غيرهما، وذلك وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون.

Article 36

Freedom of opinion and of scientific research shall be guaranteed. Every person shall have the right to express and propagate his opinion verbally, in writing or otherwise, in accordance with the conditions and procedures specified by law.

Article 37

La liberté de la presse de l'impression et de la publication est garantie conformément aux conditions et aux formes prévues par la loi.

(مادة ٣٧)

حرية الصحافة والطباعة والنشر مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون.

Article 37

Freedom of the press, printing and publishing shall be guaranteed in accordance with the conditions and manner specified by law.

Article 38

Le domicile est inviolable. Il ne peut pas être perquisitionné sans la permission des occupants, sauf dans les circonstances et dans les formes prévues par la loi.

(مادة ٣٨)

للمساكن حرمة، فلا يجوز دخولها بغير إذن أهلها، إلا في الأحوال التي يعينها القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه.

Article 38

Places of residence shall be inviolable. They may not be entered without the permission of their occupants except in the circumstances and manner specified by law.

Article 39

La liberté et le secret des communications par la poste, le télégraphe et le téléphone sont garantis; la censure des communications et la publication de leur contenu ne sont donc pas autorisées, sauf dans les circonstances et dans les formes prévues par la loi.

(مادة ٣٩)

حرية المراسلة البريدية والبرقية والهاتفية مصونة، وسريتها مكفولة، فلا يجوز مراقبة الرسائل، أو افشاء سريتها إلا في الأحوال المبينة في القانون وبالإجراءات المنصوص عليها فيه.

Article 39

Freedom of communication by post, telegraph and telephone and the secrecy thereof shall be guaranteed; accordingly censorship of communications and disclosure of their contents shall not be permitted except in the circumstances and manner specified by law.

Article 40

Les citoyens de Koweït ont droit à l'éducation; celle-ci est garantie par l'Etat dans le cadre des lois et dans les limites de la sécurité et de la moralité publiques. L'éduca-

(مادة ٤٠)

التعليم حق للكويتيين، تكفله الدولة وفقاً للقانون وفي حدود النظام العام والآداب، والتعليم الزامي

Article 40

Education is a right for Kuwaitis, guaranteed by the state in accordance with law and within the limits of public policy and morals. Education in its preliminary stages shall

tion du premier degré est obligatoire et gratuite conformément à la loi.

La loi fixera le programme nécessaire à l'élimination de l'analphabétisme.

L'Etat accordera un soin particulier au développement physique, moral et intellectuel de la jeunesse.

مجاني في مراحلہ الأولى وفقاً للقانون.

ويضع القانون الخطة اللازمة للقضاء على الأمية.

وتهتم الدولة خاصة بنمو الشباب البدني والخلقي والعقلي.

be compulsory and free in accordance with law.

Law shall lay down the necessary plan to eliminate illiteracy.

The state shall devote particular care to the physical moral and mental development of youth.

Article 41

(مادة ٤١)

Chacun a le droit de travailler et de choisir son genre de travail.

Le travail est pour chaque citoyen un devoir dicté par sa dignité personnelle et par le bien public. L'Etat s'efforce de procurer du travail aux citoyens dans des conditions équitables.

لكل كويتي الحق في العمل وفي اختيار نوعه.

والعمل واجب على كل مواطن تقتضيه الكرامة ويستوجهه الخير العام، وتقوم الدولة على توفيره للمواطنين وعلى عدالة شروطه.

Article 41

Every Kuwaiti has the right to work and to choose the type of his work.

Work is a duty of every citizen necessitated by personal dignity and public good. The state shall endeavour to make it available to citizens and to make its terms equitable.

Article 42

(مادة ٤٢)

Le travail forcé est interdit sauf dans les cas prévus par la loi en cas de crise nationale et moyennant une juste rémunération.

لا يجوز فرض عمل اجباري على أحد إلا في الأحوال التي يعينها القانون لضرورة قومية وبمقابل عادل.

Article 42

There shall be no forced labour except in the cases specified by law for national emergency and with just remuneration.

Article 43

(مادة ٤٣)

La liberté de constituer des associations et des syndicats au niveau national et par des moyens pacifiques est garantie dans les conditions et les formes prévues par la loi. Personne ne peut être contraint d'adhérer à une association ou à un syndicat.

حرية تكوين الجمعيات والنقابات على أسس وطنية وبوسائل سلمية مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون، ولا يجوز اجبار أحد على الانضمام إلى أي جمعية أو نقابة.

Article 43

Freedom to form associations and unions on a national basis and by peaceful means shall be guaranteed in accordance with the conditions and manner specified by law. No one may be compelled to join any association or union.

Article 44

Les individus ont le droit de se rassembler à titre privé sans permission ni notification préalable; la police ne peut pas assister à ces réunions privées.

Les réunions publiques, les cortèges et les rassemblements sont autorisés dans les conditions et les formes prévues par la loi, pourvu que leurs objectifs et leurs moyens soient pacifiques et conformes à la morale.

(مادة ٤٤)

للأفراد حق الاجتماع دون حاجة لاذن أو إخطار سابق، ولا يجوز لأحد من قوات الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة.

والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون، على أن تكون أغراض الاجتماع ووسائله سلمية ولا تتنافى الآداب.

Article 44

Individuals shall have the right of private assembly without permission or prior notification, and the police may not attend such private meetings.

Public meetings, processions and gatherings shall be permitted in accordance with the conditions and manner specified by law, provided that their purpose and means are peaceful and not contrary to morals.

Article 45

Toute personne a le droit de s'adresser par écrit aux autorités publiques. Seules les organisations et les sociétés légalement constituées ont le droit de s'adresser collectivement aux autorités.

(مادة ٤٥)

لكل فرد أن يخاطب السلطات العامة كتابة ويتوقيعه، ولا تكون مخاطبة السلطات باسم الجماعات إلا للهيئات النظامية والأشخاص المعنوية.

Article 45

Every individual shall have the right to address the public authorities in writing over his signature. Only duly constituted organisations and bodies corporate shall have the right to address the authorities collectively.

Article 46

L'extradition des réfugiés politiques est interdite.

(مادة ٤٦)

تسليم اللاجئين السياسيين محظور.

Article 46

Extradition of political refugees is prohibited.

Article 47

La défense nationale est un devoir sacré, et le service militaire, dont les modalités sont fixées par la loi, est un honneur pour les citoyens.

(مادة ٤٧)

الدفاع عن الوطن واجب مقدس، وأداء الخدمة العسكرية شرف للمواطنين، ينظمه القانون.

Article 47

National defence is a sacred duty, and military service is an honour for citizens which shall be regulated by law.

Article 48

Le paiement des taxes et impôts publics est un devoir prévu par la loi. La loi fixe des exemptions d'impôts pour les

(مادة ٤٨)

أداء الضرائب والتكاليف العامة واجب وفقاً للقانون.

Article 48

Payment of taxes and public imposts is a duty in accordance with law which shall regulate exemption of small in-

revenus modestes, afin de maintenir un niveau de vie minimum.

وينظم القانون اعفاء الدخل الصغيرة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة.

comes from taxes in such a way as to maintain the minimum standard of living.

Article 49

(مادة ٤٩)

Article 49

Tous les habitants de Koweït ont le devoir de se conformer à l'ordre public et de respecter la morale publique.

مراعاة النظام العام واحترام الآداب العامة واجب على جميع سكان الكويت.

Observance of public order and respect for public morals are a duty incumbent upon all inhabitants of Kuwait.

TITRE IV
DES POUVOIRS

الباب الرابع
السلطات

PART IV
POWERS

CHAPITRE PREMIER
Dispositions générales

الفصل الأول
أحكام عامة

Chapter I - General Provisions

Article 50

(مادة ٥٠)

Article 50

Le système de gouvernement est fondé sur le principe de la séparation de pouvoirs fonctionnant en coopération les uns avec les autres conformément aux dispositions de la Constitution. Aucun de ces pouvoirs ne peut abandonner tout ou partie des compétences qui lui sont dévolues en vertu de la présente constitution.

يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور. ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليه في هذا الدستور.

The system of government is based on the principle of separation of powers functioning in co-operation with each other in accordance with the provisions of the Constitution. None of these powers may relinquish all or part of its competence specified in this Constitution.

Article 51

(مادة ٥١)

Article 51

Le pouvoir législatif appartient à l'Emir et à l'Assemblée Nationale conformément à la Constitution.

السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقاً للدستور.

Legislative power should be vested in the Amir and the National Assembly in accordance with the Constitution.

<p>Article 52</p> <p>Le pouvoir exécutif appartient à l'Emir, au Cabinet et aux Ministres, selon les modalités prévues par la Constitution.</p>	<p>(مادة ٥٢)</p> <p>السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء والوزراء على النحو المبين بالدستور.</p>	<p>Article 52</p> <p>Executive power shall be vested in the Amir, the Cabinet and the Ministers in the manner specified by the Constitution.</p>
---	---	--

<p>Article 53</p> <p>Le pouvoir judiciaire appartient aux tribunaux, qui l'exercent au nom de l'Emir dans les limites de la Constitution.</p>	<p>(مادة ٥٣)</p> <p>السلطة القضائية تتولاها المحاكم باسم الأمير، في حدود الدستور.</p>	<p>Article 53</p> <p>Judicial power shall be vested in the courts, which shall exercise it in the name of the Amir within the limits of the Constitution.</p>
---	---	---

CHAPITRE II
Le Chef de l'Etat.

الفصل الثاني
رئيس الدولة

Chapter II
The Head of State

<p>Article 54</p> <p>L'Emir est le chef de l'Etat. Sa personne jouit de l'immunité et de l'inviolabilité.</p>	<p>(مادة ٥٤)</p> <p>الأمير رئيس الدولة، وذاته مصونة لا تمس.</p>	<p>Article 54</p> <p>The Amir is the head of the state. His person shall be immune and inviolable.</p>
---	---	--

<p>Article 55</p> <p>L'Emir exerce ses pouvoirs par l'intermédiaire de ses Ministres.</p>	<p>(مادة ٥٥)</p> <p>يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه.</p>	<p>Article 55</p> <p>The Amir shall exercise his powers through his Ministers.</p>
---	--	--

<p>Article 56</p> <p>L'Emir nomme, après les consultations traditionnelles le Premier Ministre et le décharge de ses fonctions. L'Emir nomme également les Ministres et les décharge de leurs fonctions sur la recommandation du Premier Ministre. Les Ministres sont choisis notamment parmi les membres de l'Assemblée nationale. Le nombre des Ministres ne peut excéder au total un tiers.</p>	<p>(مادة ٥٦)</p> <p>يعين الأمير رئيس مجلس الوزراء، بعد المشاورات التقليدية، ويعفيه من منصبه. كما يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء. ويكون تعيين الوزراء من أعضاء مجلس الأمة ومن غيرهم.</p>	<p>Article 56</p> <p>The Amir shall, after the traditional consultations, appoint the Prime Minister and relieve him of office. The Amir shall also appoint Ministers and relieve them of office upon the recommendation of the Prime Minister. Ministers shall be appointed from amongst the members of the National Assembly. The number of Ministers in all shall not exceed one-third.</p>
--	---	--

des membres de l'Assemblée Nationale.

ولا يزيد عدد الوزراء جميعا على ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة.

of the number of the members of the National Assembly.

Article 57

(مادة ٥٧)

Le Cabinet est reconstitué dans les formes prévues par l'article précédent, au début de chaque nouvelle législature.

يعاد تشكيل الوزارة على النحو المبين بالمادة السابقة عند بدء كل فصل تشريعي لمجلس الأمة.

Article 57

The Cabinet shall be reconstituted in the manner specified in the preceding article at the beginning of every legislative term of the National Assembly.

Article 58

(مادة ٥٨)

Le Premier Ministre et les Ministres sont collectivement responsables de la politique générale de l'Etat devant l'Emir. Chaque Ministre est également responsable des affaires de son Ministère devant l'Emir.

رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة، كما يسأل كل وزير أمامه عن أعمال وزارته.

Article 58

The Prime Minister and the ministers shall be collectively responsible to the Amir for the general policy of the state. Every Minister shall also be individually responsible to the Amir for the affairs of his ministry.

Article 59

(مادة ٥٩)

La loi prévue à l'article 4 de la présente Constitution fixera les conditions dans lesquelles l'Emir exercera ses pouvoirs constitutionnels.

يحدد القانون المشار إليه في المادة الرابعة الشروط اللازمة لممارسة الأمير صلاحياته الدستورية.

Article 59

The Law referred to in Article 4 of this Constitution shall specify the conditions under which the Amir shall exercise his constitutional powers.

Article 60

(مادة ٦٠)

Avant d'entrer en fonctions l'Emir prononce le serment suivant au cours d'une séance spéciale de l'Assemblée Nationale:

«Je jure par Dieu tout puissant de respecter la constitution et les lois de l'Etat, de défendre les libertés, les intérêts et les biens du peuple, et de sauvegarder l'indépendance et l'intégrité territoriale du pays.»

يؤدي الأمير قبل ممارسة صلاحياته، في جلسة خاصة لمجلس الأمة، اليمين الآتية:

«أقسم بالله العظيم أن أحترم الدستور وقوانين الدولة، وأدود عن حريات الشعب ومصالحه وأمواله، وأصون استقلال الوطن وسلامة أراضيه.»

Article 60

Before assuming his powers the Amir shall take the following oath at a special sitting of the National Assembly:

"I swear by Almighty God to respect the Constitution and the laws of the state, to defend the liberties, interests and properties of the people and to safeguard the independence and territorial integrity of the country."

Article 61

En cas d'absence hors du pays et dans l'impossibilité pour l'Héritier présomptif de le remplacer, l'Emir doit nommer par décret un remplaçant chargé d'exercer ses pouvoirs pendant son absence. Ce décret peut prévoir des dispositions spéciales concernant l'exercice desdits pouvoirs au nom de l'Emir ou une limitation de leur étendue.

(مادة ٦١)

يعين الأمير، في حالة تغيبه خارج الامارة وتعدّر نيابة ولي العهد عنه، نائباً يمارس صلاحياته مدة غيابه، وذلك بأمر أميرى . ويجوز أن يتضمن هذا الأمر تنظيمها خاصاً لممارسة هذه الصلاحيات نيابة عنه أو تحديداً لنطاقها .

Article 61

In the event of his absence outside the country and the inability of the Heir Apparent to act as Deputy for him, the Amir shall appoint, by an Amiri order, a Deputy who shall exercise his powers during his absence. The said Amiri order may include a specified arrangement for the exercise of the said powers on behalf of the Amir, or a limitation of their scope.

Article 62

Le remplaçant de l'Emir doit répondre aux conditions prévues à l'article 82 de la présente Constitution. S'il est Ministre ou s'il appartient à l'Assemblée Nationale, il doit s'abstenir de prendre part aux travaux ministériels ou à ceux de l'Assemblée pendant les temps où il remplace l'Emir.

(مادة ٦٢)

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

Article 62

The Amir's Deputy shall satisfy the qualifications laid down in Article 82 of this Constitution. If he is a Minister or a member of the National Assembly he shall not take part in the ministerial functions or in the work of the Assembly during the period he is acting as Deputy for the Amir.

Article 63

Avant d'entrer en fonctions, le remplaçant de l'Emir, au cours d'une séance spéciale de l'Assemblée, prononce le serment révu à l'article 60 de la présente Constitution, serment qui est complété par les mots suivants: "et d'être loyal l'Emir."

Si l'Assemblée Nationale n'est pas en session, le serment est prononcé devant l'Emir.

(مادة ٦٣)

يؤدي نائب الأمير قبل مباشرة صلاحياته، في جلسة خاصة لمجلس الأمة، اليمين المنصوص عليها في المادة ٦٠ مشفوعة بعبارة «وأن أكون مخلصاً للأمير» . وفي حالة عدم انعقاد المجلس يكون أداء اليمين المذكورة أمام الأمير .

Article 63

Before assuming his powers the Amir's Deputy shall, at a special sitting of the National Assembly, take the oath mentioned in Article 60 of this Constitution with the following phrase added thereto:

"and be loyal to the Amir."

In case the National Assembly is not in session, the oath shall be taken before the Amir.

Article 64

Les dispositions de l'article 131 de la présente Constitution s'appliquent au remplaçant de l'Emir.

(مادة ٦٤)

تسرى بالنسبة لنائب الأمير الأحكام المنصوص عليها في المادة ١٣١ من الدستور .

Article 64

The provisions of Article 131 of this constitution shall apply to the Amir's Deputy.

L'Emir a le droit de proposer, d'approuver et de promulguer les lois. La promulgation des lois a lieu dans les trente jours suivant la date de leur transmission par l'Assemblée Nationale. Ce délai est réduit à sept jours en cas d'urgence.

Cette urgence est décidée à la majorité des voix des membres composant l'Assemblée Nationale.

Les jours fériés officiels ne sont pas pris en compte pour le calcul du délai de promulgation.

Si le délai de promulgation expire sans que le Chef de l'Etat demande une nouvelle délibération, le projet de loi est considéré comme ayant été approuvé et promulgué.

Le renvoi d'un projet de loi pour nouvelle délibération a lieu en vertu d'un décret qui expose les raisons de cette initiative. Si l'Assemblée Nationale confirme le projet loi à la majorité des deux tiers de ses membres, l'Emir doit l'approuver et le promulguer dans les trente jours suivant la transmission qui lui en est faite. Si le projet de loi ne recueille pas ladite majorité, il ne peut pas faire l'objet d'un nouvel examen pendant la session. Si l'Assemblée Nationale, au cours d'une autre session, confirme ce projet de loi à la majorité de ses

للأمير حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها واصدارها. ويكون الاصدار خلال ثلاثين يوما من تاريخ رفعها اليه من مجلس الأمة، وتخفف هذه المدة إلى سبعة أيام في حالة الاستعجال، ويكون تقرير صفة الاستعجال بقرار من مجلس الأمة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم.

ولا تحسب أيام العطلة الرسمية من مدة الاصدار. ويعتبر القانون مصدقا عليه ويصدر إذا مضت المدة المقررة للاصدار دون أن يطلب رئيس الدولة اعادة نظره.

يكون طلب اعادة النظر في مشروع القانون بمرسوم مسبب، فإذا أقره مجلس الأمة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوما من ابلاغه اليه. فإذا لم تتحقق هذه الأغلبية امتنع النظر فيه في دور الانعقاد نفسه. فإذا عاد مجلس الأمة في دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية

The Amir shall have the right to initiate, sanction and promulgate laws. Promulgation of laws shall take place within thirty days from the date of their submission by the National Assembly to the Amir. This period shall be reduced to seven days in case of urgency. Such urgency shall be decided upon by a majority vote of the members constituting the National Assembly.

Official holidays shall not be counted in computing the promulgation period.

If the period of promulgation expires without the Head of State demanding reconsideration, the bill shall be considered as having been sanctioned and shall be promulgated.

Reference of a bill for reconsideration shall be by a decree stating the grounds therefor. If the National Assembly confirms the bill by two-thirds majority vote of its members the Amir shall sanction and promulgate the bill within thirty days from its submission to him. If the bill does not receive the said majority, it shall not be reconsidered during the same session. If the National Assembly, in another session, confirms the same bill by a majority vote of its members, the Amir shall sanction and promulgate the bill as law with-

nombres, l'Emir doit l'approuver et le promulguer dans les trente jours suivant la transmission qui lui en est faite.

Article 67

L'Emir est le Chef Suprême des forces armées. Il nomme et révoque les officiers conformément à la loi.

Article 68

L'Emir déclare la guerre défensive par décret. La guerre offensive est interdite.

Article 69

L'Emir proclame la loi martiale dans les cas de nécessité prévus par la loi et conformément à la procédure fixée par celle-ci. La proclamation de la loi martiale a lieu par décret. Ce décret est renvoyé, dans les quinze jours suivant sa publication à l'Assemblée Nationale qui doit décider de la poursuite de la loi martiale. Si la proclamation a lieu lorsque l'Assemblée Nationale est dissoute, elle est renvoyée à la nouvelle Assemblée lors de sa première séance.

La loi martiale ne peut être maintenue en vigueur que si une décision à cet effet est prise à la majorité des membres composant l'Assemblée.

Dans tous les cas, la question est renvoyée tous les trois mois devant l'Assemblée con-

الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره خلال ثلاثين يوماً من إبلاغه إليه.

(مادة ٦٧)

الأمير هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يولي الضباط ويعزلهم وفقاً للقانون.

(مادة ٦٨)

يعلن الأمير الحرب الدفاعية بمرسوم، أما الحرب الهجومية فمحرومة.

(مادة ٦٩)

يعلن الأمير الحكم العرفي في أحوال الضرورة التي يحددها القانون، وبالإجراءات المنصوص عليها فيه. ويكون إعلان الحكم العرفي بمرسوم، ويعرض هذا المرسوم على مجلس الأمة خلال الخمسة عشر يوماً التالية له للبت في مصير الحكم العرفي. وإذا حدث ذلك في فترة الحل وجب عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له.

ويشترط لاستمرار الحكم العرفي أن يصدر بذلك قرار من المجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم.

in thirty days from its submission to him.

Article 67

The Amir is the Supreme Commander of the Armed Forces. He appoints and dismisses officers in accordance with law.

Article 68

The Amir shall declare war by decree. Offensive war is prohibited.

Article 69

The Amir shall proclaim Martial Law in case of necessity determined by law and in accordance with the procedure specified therein. The proclamation of Martial law shall be by decree. Such decree shall be referred to the National Assembly within the fifteen days following its issue, for a decision on the future of Martial Law. If the proclamation take place during the period the National Assembly is dissolved it shall be referred to the new Assembly at its first sitting.

Martial Law may not continue unless a decision to that effect is made by a majority vote of the members constituting the Assembly.

In all cases the matter shall be referred to the National Assembly in accordance with

formément à la procédure ci-dessus.

وفي جميع الأحوال يجب أن يعاد عرض الأمر على مجلس الأمة، بالشروط السابقة، كل ثلاثة أشهر.

the foregoing procedure, every three months.

Article 70

L'Emir conclut les traités par décret et les transmet immédiatement à l'Assemblée Nationale avec l'exposé des motifs approprié. Les traités ont force de loi lorsque'ils ont été signés, ratifiés et publiés au Journal Officiel.

Toutefois, les traités de paix et d'alliance, les traités concernant le territoire de l'Etat, ses ressources naturelles ou ses droits souverains, ou les droits publics ou privés des citoyens; les traités de commerce, de navigation et d'établissement; et les traités qui entraînent des dépenses supplémentaires non prévues au budget ou qui impliquent une modification des lois de Koweït ne peuvent entrer en vigueur que lorsqu'il résultent d'une loi.

En aucun cas les traités ne peuvent contenir des dispositions secrètes en contradiction avec celles qui ont été publiées.

(مادة ٧٠)

يبرم الأمير المعاهدات بمرسوم ويبلغها مجلس الأمة فوراً مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية.

على أن معاهدات الصلح والتحالف، والمعاهدات المتعلقة بأراضي الدولة أو ثرواتها الطبيعية أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة، ومعاهدات التجارة والملاحة، والاقامة، والمعاهدات التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية أو تتضمن تعديلاً لقوانين الكويت يجب لنفاذها أن تصدر بقانون.

ولا يجوز في أي حال أن تتضمن المعاهدة شروطاً سرية تناقض شروطها العلنية.

Article 70

The Amir shall conclude treaties by decree and shall transmit them immediately to the National Assembly with the appropriate statement. A treaty shall have the force of law after it is signed ratified and published in the Official Gazette.

However, treaties of peace and alliance; treaties concerning the territory of the state, its natural resources or sovereign rights, or public or private rights of citizens; treaties of commerce, navigation and residence; and treaties which entail additional expenditure not provided for in the budget or which involve amendment of the laws of Kuwait; shall come into force only when made by law.

In no case may treaties include secret provisions contradicting those declared.

Article 71

S'il s'avère nécessaire de prendre des mesures urgentes alors que l'Assemblée Nationale ne siège pas ou se trouve dissoute, l'Emir peut prendre des décrets ayant force de loi à la condition qu'ils ne soient pas contraires à la Constitution ni aux ouvertures de crédits figurant dans la loi de finances.

Ces décrets sont renvoyés à l'Assemblée Nationale dans les quinze jours suivant leur promulgation si l'Assemblée est constituée. Si elle est dissoute ou si la législature est terminée, ces décrets sont renvoyés à l'Assemblée suivante au cours de sa première séance. Si les décrets ne sont pas renvoyés dans ces conditions, ils cessent rétroactivement d'avoir force de loi sans qu'une décision à cet effet soit nécessaire. S'ils sont renvoyés à l'Assemblée et que celle-ci ne les confirme pas ils cessent rétroactivement d'avoir force de loi, à moins que l'Assemblée approuve leur validation pour la période précédente ou prévoie d'une autre façon les effets qui en découlent.

Article 72

L'Emir prend par décret les dispositions réglementaires nécessaires à l'exécution des lois; ces dispositions ne peuvent pas modifier ni créer des exemptions.

(مادة ٧١)

إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تتحمل التأخير، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية.

ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بآثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بآثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر.

(مادة ٧٢)

يضع الأمير، بمراسيم، اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلاً فيها أو تعطيلاً لها أو

Article 71

Should necessity arise for urgent measures to be taken while the National Assembly is not in session or is dissolved, the Amir may issue decrees in respect thereof which shall have the force of law, provided that they shall not be contrary to the Constitution or to the appropriations included in the budget law.

Such decrees shall be referred to the National Assembly within the fifteen days following their issue if the Assembly is in being. If it is dissolved or its legislative term has expired such decrees shall be referred to the next Assembly at its first sitting. If they are not thus referred they shall retrospectively cease to have the force of law, without the necessity of any decision to that effect. If they are referred and the Assembly does not confirm them, they shall retrospectively cease to have the force of law, unless the Assembly approves their validity for the preceding period or settles in some other way the effects arising therefrom.

Article 72

The Amir shall, by decree, issue the regulations necessary for the execution of laws without amending or suspending such laws or making any

tions quant à leur exécution. Une loi peut prévoir un instrument moins important qu'un décret en ce qui concerne les dispositions réglementaires relatives à son exécution.

Article 73

L'Emir prend par décret les mesures réglementaires concernant l'ordre et la santé publics, ainsi que celles nécessaires à l'organisation des services publics et de l'administration. Ces mesures ne doivent pas être en conflit avec la loi.

Article 74

L'Emir nomme et révoque les fonctionnaires civils et militaires ainsi que les représentants diplomatiques auprès des pays étrangers, conformément à la loi. Il reçoit également les lettres de créance des représentants des pays étrangers.

Article 75

L'Emir peut par décret faire grâce ou commuer une sentence. Toutefois une amnistie générale ne peut être accordée que par la loi, laquelle doit s'appliquer seulement aux délits commis avant la proposition d'amnistie.

Article 76

L'Emir confère les dignités conformément à la loi.

Article 77

La monnaie est battue au nom de l'Emir conformément à la loi.

اعفاء من تنفيذها. ويجوز أن يعين القانون أداة أدنى من المرسوم لاصدار اللوائح اللازمة لتنفيذه.

(مادة ٧٣)

يضع الأمير، بمراسيم، لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والادارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين.

(مادة ٧٤)

يعين الأمير الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين لدى الدول الأجنبية، ويعزلهم وفقا للقانون، ويقبل ممثلي الدول الأجنبية لديه.

(مادة ٧٥)

للأمير أن يعفو بمرسوم عن العقوبة أو أن يخفّضها، أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون وذلك عن الجرائم المقترفة قبل اقتراح العفو.

(مادة ٧٦)

يمنح الأمير أوسمة الشرف وفقا للقانون.

(مادة ٧٧)

تسك العملة باسم الأمير وفقا للقانون.

exemption from their execution. A law may prescribe a less formal instrument than a decree for the issue of the regulations necessary for its execution.

Article 73

The Amir shall, by decree, issue regulations for public order and health, and regulations necessary for the organisation of public services and administration, not conflicting with any law.

Article 74

The Amir shall appoint and dismiss civil and military officials and diplomatic representatives to foreign countries in accordance with law. He shall also accept credentials of representatives of foreign countries.

Article 75

The Amir may, by decree, grant a pardon or commute a sentence. However, general amnesty shall not be granted except by a law and then only in respect of offences committed prior to the proposal of the amnesty.

Article 76

The Amir shall confer Orders of Honour in accordance with law.

Article 77

Coins shall be minted in the name of the Amir in accordance with law.

Article 78

Lors de son accession, la liste civile annuelle du Chef de l'Etat est fixée par une loi pour la durée de son règne.

(مادة ٧٨)

عند تولية رئيس الدولة تعين مخصصاته السنوية بقانون، وذلك لمدة حكمه.

Article 78

Upon the accession of the Head of State his annual emoluments shall be fixed by a law for the duration of his reign.

CHAPITRE III
POUVOIR LÉGISLATIF

الفصل الثالث
السلطة التشريعية

CHAPTER III
Legislative Power

Article 79

Aucune loi ne peut être promulguée si elle n'a pas été votée par l'Assemblée Nationale et approuvée par l'Emir.

(مادة ٧٩)

لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة وصدق عليه الأمير.

Article 79

No law may be promulgated unless it has been passed by the National Assembly and sanctioned by the Amir.

Article 80

L'Assemblée Nationale se compose de cinquante membres élus au suffrage universel direct et au scrutin secret conformément aux dispositions de la loi électorale.

(مادة ٨٠)

يتألف مجلس الأمة من خمسين عضواً ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر، وفقاً للأحكام التي بينها قانون الانتخاب.

Article 80

The National Assembly shall be composed of fifty members elected directly by universal suffrage and secret ballot in accordance with the provisions prescribed by the electoral law.

Les Ministres qui ne sont pas les membres élus de l'Assemblée Nationale sont considérés comme en faisant partie de droit.

ويعتبر الوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم.

Ministers who are not elected members of the National Assembly shall be considered ex-officio members thereof.

Article 81

La loi fixe les circonscriptions électlectorales.

(مادة ٨١)

تحدد الدوائر الانتخابية بقانون.

Article 81

Electoral constituencies shall be determined by law.

Article 82

Les membres de l'Assemblée Nationale doivent:
a) être citoyens de Koweït à la naissance conformément à la loi électorale,
b) jouir des droits électoraux conformément à la loi électorale.

(مادة ٨٢)

يشترط في عضو مجلس الأمة:
أ - أن يكون كويتي الجنسية بصفة أصلية وفقاً للقانون.
ب - أن تتوافر فيه شروط

Article 82

A member of the National Assembly shall:
a) be a Kuwaiti by origin in accordance with law.
b) be qualified as an elector in accordance with the electoral law.

c) être âgés de trente ans révolus au jour de l'élection,
d) être capables d'écrire et de lire l'arabe correctement.

الناخب وفقا لقانون الانتخاب.

ج - الا تقل سنه يوم الانتخاب عن ثلاثين سنة ميلادية.

د - أن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها.

c) be not less than thirty calendar years of age on the day of election.

d) be able to read and write Arabic well.

Article 83

La durée de la législature est de quatre ans à compter du jour de la première séance de l'Assemblée Nationale. Les élections pour l'Assemblée Nationale ont lieu dans les soixante jours précédant la fin de la législature, compte tenu des dispositions de l'article 107.

Les députés dont le mandat expire pouvant être réélus.
La durée de la législature ne peut pas être prolongée sauf en cas de nécessité en temps de guerre et en vertu d'une loi.

(مادة ٨٣)

مدة مجلس الأمة أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، ويجري التجديد خلال الستين يوما السابقة على نهاية تلك المدة مع مراعاة حكم المادة ١٠٧.

والأعضاء الذين تنتهي مدة عضويتهم يجوز إعادة انتخابهم.

ولا يجوز مد الفصل التشريعي الا لضرورة في حالة الحرب، ويكون هذا المد بقانون.

Article 83

The term of the National Assembly shall be four calendar years commencing with the day of its first sitting. Elections for the new Assembly shall take place within the sixty days preceding the expiry of the said term, due regard being given to the provisions of Article 107. Members whose term of office expires may be re-elected.

The term of the Assembly may not be extended except for necessity in time of war and by a law.

Article 84

Si pour une raison quelconque un siège à l'Assemblée Nationale devient vacant avant la fin de la législature, la vacance est pourvue par une élection dans les deux mois de la date à laquelle l'Assemblée a constaté la vacance. Le mandat du nouveau député dure jusqu'à la fin de celui de son prédécesseur.

Si la vacance est ouverte

(مادة ٨٤)

إذا خلا محل أحد أعضاء مجلس الأمة قبل نهاية مدته، لأي سبب من الأسباب، انتخب بدله في خلال شهرين من تاريخ اعلان المجلس هذا الخلو، وتكون مدة العضو الجديد لنهاية مدة سلفه.

Article 84

If, for any reason, a seat in the National Assembly becomes vacant before the end of the term, the vacancy shall be filled by election within two months from the date on which the Assembly declares the vacancy. The mandate of the new member shall last until the end of that of his predecessor.

dans les six mois précédant la fin de la législature, aucun successeur n'est élu.

وإذا وقع الخلو في خلال ستة الأشهر السابقة على انتهاء الفصل التشريعي للمجلس فلا يجري انتخاب عضو بديل .

If the vacancy occurs within six months prior to the expiry of the legislative term of the Assembly no successor shall be elected.

Article 85

(مادة ٨٥)

Article 85

L'Assemblée Nationale tient une session annuelle d'au moins huit mois. Ladite session ne peut pas être close avant l'approbation du budget.

لمجلس الأمة دور انعقاد سنوي لا يقل عن ثمانية أشهر، ولا يجوز فض هذا الدور قبل اعتماد الميزانية .

The National Assembly shall have an annual session of not less than eight months. The said session may not be prorogued, before the budget is approved.

Article 86

(مادة ٨٦)

Article 86

La session ordinaire de l'Assemblée débute durant le mois d'octobre de chaque année sur convocation de l'Emir. Si le décret de convocation n'a pas été publié avant le 1er octobre, la séance a lieu de plein droit le troisième samedi de ce mois à 9 heures. S'il se trouve que ce jour soit officiellement férié, l'Assemblée se réunit le matin du jour suivant.

يعقد المجلس دوره العادي بدعوة من الأمير خلال شهر أكتوبر من كل عام. وإذا لم يصدر مرسوم الدعوة قبل أول الشهر المذكور اعتبر موعد الانعقاد الساعة التاسعة من صباح يوم السبت الثالث من ذلك الشهر. فإذا صادف هذا اليوم عطلة رسمية اجتمع المجلس في صباح أول يوم يلي تلك العطلة .

The Assembly shall start its ordinary session during the month of October of every year upon a convocation by the Amir. If the decree of convocation is not issued before the first of the said month, the time for meeting shall be deemed to be 9 am on the third Saturday of that month. If such day happens to be an official holiday, the Assembly shall meet on the morning of the first day thereafter.

Article 87

(مادة ٨٧)

Article 87

Nonobstant les dispositions des deux articles précédents l'Emir convoque l'Assemblée Nationale pour sa première réunion dans les deux semaines qui suivent les élections générales. Si le décret de convocation n'est pas publié dans ce délai, l'Assemblée est considérée comme ayant été convoquée pour le matin du jour suivant ces deux

استثناء من أحكام المادتين السابقتين يدعو الأمير مجلس الأمة لأول اجتماع يلي الانتخابات العامة للمجلس في خلال أسبوعين من انتهاء تلك الانتخابات، فإن لم يصدر مرسوم الدعوة خلال تلك

Notwithstanding the provisions of the preceding two articles the Amir shall summon the National Assembly to hold its first meeting within two weeks of the end of the general election. If the decree of convocation is not issued within the said period, the Assembly shall be deemed to have been convoked for the morning of the day following these

semaines compte tenu des dispositions appropriées de l'article précédent.

Si la date de réunion de l'Assemblée tombe après la date annuelle mentionnée à l'article 86 de la Constitution, la durée de la session prévue à l'article 85 est réduite de la différence entre les deux dates.

المدة اعتبر المجلس مدعواً للاجتماع في صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين مع مراعاة حكم المادة السابقة.

وإذا كان تاريخ انعقاد المجلس في هذا السدور متأخراً عن الميعاد السنوي المنصوص عليه في المادة ٨٦ من الدستور، خفضت مدة الانعقاد المنصوص عليها في المادة ٨٥ بمقدار الفارق بين الميعادين المذكورين.

two weeks, due regard being given to the relevant provision of the preceding Article.

If the date of the meeting of the Assembly falls after the annual date mentioned in Article 86 of the constitution, the term of the session specified in Article 85 shall be reduced by the difference between the said two dates.

Article 88

L'Assemblée Nationale est convoquée par décret en session extraordinaire si l'Emir le juge nécessaire, ou sur la demande de la majorité des membres de l'Assemblée.

En session extraordinaire l'Assemblée ne peut pas examiner d'autres affaires que celles pour lesquelles elle a été convoquée, sauf avec l'accord du Gouvernement.

(مادة ٨٨)

يدعى مجلس الأمة، بمرسوم، لاجتماع غير عادي إذا رأى الأمير ضرورة لذلك، أو بناء على طلب أغلبية أعضاء المجلس.

ولا يجوز في دور الانعقاد غير العادي أن ينظر المجلس في غير الأمور التي دعي من اجلها إلا بموافقة الوزارة.

Article 88

The National Assembly shall, by decree, be called to an extraordinary session if the Amir deems it necessary, or upon the demand of the majority of the members of the Assembly.

In an extraordinary session the Assembly may not consider matters other than those for which it has been convened except with the consent of the Cabinet.

Article 89

L'Emir prononce la clôture des sessions ordinaires et extraordinaires.

(مادة ٨٩)

يعلن الأمير فض أدوار الاجتماع العادية وغير العادية.

Article 89

The Amir shall announce the prorogation of ordinary and extraordinary sessions.

Article 90

Toute réunion tenue par l'Assemblée à une date ou dans un lieu autres que ceux fixés est nulle, et les résolutions votées au cours d'une telle

(مادة ٩٠)

كل اجتماع يعقده المجلس في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه يكون باطلاً، وتبطل بحكم

Article 90

Every meeting held by the Assembly at a time or place other than that assigned for its meeting shall be invalid, and

séance sont sans valeur en vertu de la loi.

Article 91

Avant d'entrer en fonctions à l'Assemblée ou dans ses commissions, les députés doivent prononcer devant l'Assemblée en séance publique le serment suivant:

"Je jure par Dieu tout puissant d'être fidèle au Pays et à l'Emir, de respecter La constitution et les lois, de défendre les libertés, les intérêts et les biens du peuple, et de m'acquitter de mes fonctions honnêtement et consciencieusement."

Article 92

L'Assemblée élit parmi ses membres, au cours de sa première séance, un Président et un Vice-Président pour la durée de la législature. Si l'une de ces deux charges devient vacante, l'Assemblée élit un successeur pour le délai restant à courir.

Dans tous les cas l'élection a lieu à la majorité absolue des membres présents. Si cette majorité n'est pas atteinte au premier tour de scrutin, il est procédé à un autre tour de scrutin mettant en présence des deux candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de voix. Si plusieurs candidats viennent en seconde position avec un nombre égal de voix, tous ces candidats prennent part au deuxième de scrutin. Dans ce cas le candidat élu est celui qui obtenu le plus grand nombre de voix. En cas de partage égal des voix lors

القانون القرارات التي تصدر فيه .

(مادة ٩١)

قبل أن يتولى عضو مجلس الأمة أعماله في المجلس أو لجانه يؤدي أمام المجلس في جلسة علنية اليمين الآتية:

«أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصا للوطن ولأمير، وأن أحترم الدستور وقوانين الدولة، وأدود عن حريات الشعب ومصالحه وأمواله، وأؤدي أعمالي بالأمانة والصدق.»

(مادة ٩٢)

يختار مجلس الأمة في أول جلسة له، ويمثل مدته، رئيسا ونائب رئيس من بين أعضائه، وإذا خلا مكان أي منها اختار المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته .

ويكون الانتخاب في جميع الأحوال بالأغلبية المطلقة للحاضرين، فإن لم تتحقق هذه الأغلبية في المرة الأولى أعيد الانتخاب بين الاثنين الحائزين لأكثر الأصوات فإن تساوى مع ثانيهما غيره في عدد الأصوات اشترك معهما في انتخاب المرة الثانية، ويكون الانتخاب في هذه الحالة

resolutions passed thereat shall, by virtue of law, be void.

Article 91

Before assuming his duties in the Assembly or in its committees, a member of the National Assembly shall take the following oath before the Assembly in a public sitting:

"I swear by Almighty God to be faithful to the country and to the Amir, to respect the Constitution and the laws of the State, to defend the liberties, interests and properties of the people and to discharge my duties honestly and truthfully."

Article 92

The National Assembly shall elect at its first sitting and for the duration of its term a president and a deputy president from amongst its members. If either office becomes vacant the Assembly shall elect a successor for the remainder of its term.

In all cases election shall be by an absolute majority vote of the members present. If this majority vote is not attained in the first ballot, another election shall be held between the two candidates receiving the highest number of votes. If more than one candidate receives an equal number of votes in the second place, all such candidates shall participate in the second ballot. In this case the candidate who receives the greatest number of votes shall be elected. If there is a tie in this last ballot, the choice shall be by lot.

de ce dernier tour de scrutin, le choix a lieu par tirage au sort.

Le député le plus âgé préside la première séance jusqu'à ce que le président soit élu.

بالأغلبية النسبية. فإن تساوى أكثر من واحد في الحصول على الأغلبية النسبية تم الاختيار بينهم بالقرعة.

ويرأس الجلسة الأولى لحين انتخاب الرئيس أكبر الأعضاء سناً.

Article 93

Au cours de la première semaine de sa session annuelle l'Assemblée constitue les commissions nécessaires à ces travaux. Ces commissions peuvent fonctionner pendant intersession de l'Assemblée afin d'être en mesure de lui soumettre leurs recommandations lorsqu'elle se réunit.

يؤلف المجلس خلال الأسبوع الأول من اجتماعه السنوي اللجان اللازمة لأعماله، ويجوز لهذه اللجان أن تباشر صلاحياتها خلال عطلة المجلس تمهيداً لعرضها عليه عند اجتماعه.

Article 94

Les séances de l'Assemblée Nationale sont publiques; toute-fois elles peuvent être tenues à huis clos à la demande du gouvernement, du Président de l'Assemblée ou de dix de ses membres. Le débat sur cette demande a lieu à huis clos.

جلسات مجلس الأمة علنية، ويجوز عقدها سرية بناء على طلب الحكومة أو رئيس المجلس أو عشرة أعضاء، وتكون مناقشة الطلب في جلسة سرية.

Article 95

L'Assemblée Nationale décide de la validité des élections de ses membres. Aucune élection ne peut être annulée si ce n'est à la majorité des voix des membres composant l'Assemblée. Cette fonction juridictionnelle peut être confiée par une loi à un organisme judiciaire.

(مادة ٩٣)

يفصل مجلس الأمة في صحة انتخاب أعضائه، ولا يعتبر الانتخاب باطلاً إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. ويجوز بقانون أن يعهد بهذا الاختصاص إلى جهة قضائية.

The oldest member shall preside over the first sitting until the President is elected.

Article 93

The Assembly shall form, within the first week of its annual session, the committees necessary for its functions. These committees may discharge their duties during the recess of the Assembly with a view to submitting their recommendations to it when it meets.

Article 94

Sittings of the National Assembly shall be public, though they may be held in secret upon the request of the Government, the President of the Assembly or ten of its members. The debate on such request shall be held in secret.

Article 95

The National Assembly shall decide upon the validity of the election of its members. No election may be declared invalid except by a majority vote of the members constituting the Assembly. This jurisdiction may, by law, be entrusted to a judicial body.

Article 96

L'Assemblée Nationale a compétence pour accepter la démission de ses membres.

(مادة ٩٦)

مجلس الأمة هو المختص بقبول الاستقالة من عضويته.

Article 96

The National Assembly shall be the competent authority to accept resignation of its members.

Article 97

Les séances de l'Assemblée Nationale n'ont de valeur que plus de la moitié de ses membres est présente. Les résolutions doivent être votées à la majorité absolue des membres présents, sauf dans les cas où une majorité spéciale est exigée. En cas de partage égal des voix, la motion est considérée comme rejetée.

(مادة ٩٧)

يشترط لصحة اجتماع مجلس الأمة حضور أكثر من نصف أعضائه، وتصدر القرارات بالاغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة. وعند تساوى الأصوات يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً.

Article 97

For a meeting of the National Assembly to be valid more than half of its members must be present. Resolutions shall be passed by an absolute majority vote of the members present, except in cases where a special majority is required. When votes are equally divided, the motion shall be deemed to be rejected.

Article 98

Immédiatement après sa formation, le Gouvernement présente son programme à l'Assemblée Nationale. Celle-ci peut faire connaître son point de vue sur ce programme.

(مادة ٩٨)

تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامجها إلى مجلس الأمة، وللمجلس أن يبدى ما يراه من ملاحظات بصدد هذا البرنامج.

Article 98

Immediately upon its formation, every Cabinet shall present its programme to the National Assembly. The Assembly may make comments with regard to such a programme.

Article 99

Tout membre de l'Assemblée Nationale peut poser au Premier Ministre et aux Ministres des questions afin d'obtenir des précisions sur les points entrant dans leur compétence. L'auteur de la question a seul le droit de formuler des remarques une seule fois après la réponse.

(مادة ٩٩)

لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللأسئلة وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة.

Article 99

Every member of the National Assembly may put to the Prime Minister and to Ministers questions with a view to clarifying matters falling within their competence. The questioner alone shall have the right to comment once upon the answer.

Article 100

Tout membre de l'Assemblée Nationale peut adresser au Premier Ministre et aux Ministres des interpellations concernant les affaires de leur compétence.

Le débat sur une interpellation ne peut avoir lieu qu'au moins huit jours après son dépôt, sauf dans les cas d'urgence et avec l'accord du Ministre intéressé. Compte tenu des dispositions des articles 101 et 102 de la présente Constitution, une interpellation peut entraîner le dépôt d'une motion de censure.

(مادة ١٠٠)

لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصهم. ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير.

وبمراعاة حكم المادتين ١٠١ و ١٠٢ من الدستور يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة على المجلس.

Article 100

Every member of the National Assembly may address to the Prime Minister and to Ministers interpellation with regard to matters falling within their competence.

The debate on such an interpellation shall not take place until at least eight days elapsed after its presentation, except in case of urgency and with the consent of the Minister concerned.

Subject to the provisions of Articles 101 and 102 of the Constitution, an interpellation may lead to the question of no-confidence being put to the Assembly.

Article 101

Tout Ministre est responsable de la conduite de son Département devant l'Assemblée Nationale. Si l'Assemblée vote une motion de censure contre un Ministre, celui-ci est considéré comme démissionnaire à la date du vote sur la censure et il doit immédiatement remettre officiellement sa démission. La question de confiance à l'égard d'un Ministre ne peut être posée qu'à sa demande ou sur celle de dix membres, à la suite d'un débat sur une interpellation dont il est l'objet. L'Assemblée ne peut pas se prononcer sur une telle demande moins de sept jours à compter de la date à laquelle elle a été formulée.

(مادة ١٠١)

كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً. ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء أثير مناقشة استجواب موجه إليه. ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه.

Article 101

Every minister shall be responsible to the National Assembly for the affairs of his Ministry. If the Assembly passes a vote of no-confidence against a Minister, he shall be considered to have resigned his office as from the date of the vote of no-confidence and shall immediately submit his formal resignation. The question of confidence in a Minister may not be raised except upon his request or upon a demand signed by ten members following a debate on an interpellation addressed to him. The Assembly may not make its decision upon such a request before the lapse of seven days from the presentation thereof.

Le retrait de la confiance visant un Ministre est prononcé à la suite d'un vote remis à la majorité des membres composant l'Assemblée, l'exclusion des Ministres. Ceux-ci ne prennent pas part au vote sur la confiance.

Article 102

Le premier Ministre ne détient aucun portefeuille. Il ne peut pas faire l'objet d'une question de confiance devant l'Assemblée.

Toutefois, si l'Assemblée décide dans les formes prévues par l'article précédent qu'elle ne peut pas coopérer avec le Premier Ministre, la question est soumise au Chef de l'Etat. En pareil cas l'Emir peut, soit décharger le Premier Ministre de ses fonctions et nommer un nouveau Gouvernement, soit dissoudre l'Assemblée Nationale.

En cas de dissolution, si la nouvelle Assemblée décide à la majorité visée ci-dessus qu'elle ne peut pas coopérer avec le Premier Ministre,

celui-ci est considéré comme démissionnaire à la date de la décision de l'Assemblée, et un nouveau Gouvernement est constitué.

ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء. ولا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة.

(مادة ١٠٢)

لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به.

ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة أن يعفى رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة.

وفي حالة الحل، إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة.

Withdrawal of confidence from a Minister shall be by a majority vote of the members constituting the Assembly, excluding Ministers. Ministers shall not participate in the vote of confidence.

Article 102

The Prime Minister shall not hold any portfolio; nor shall the question of confidence in him be raised before the National Assembly.

Nevertheless, if the National Assembly decides, in the manner specified in the preceding Article, that it cannot cooperate with the Prime Minister, the matter shall be submitted to the Head of State. In such a case the Amir may either relieve the Prime Minister of office and appoint a new Cabinet or dissolve the National Assembly.

In the event of dissolution, if the new assembly decides by the above-mentioned majority vote that it cannot cooperate with the said Prime Minister,

he shall be considered to have resigned as from the date of the decision of the Assembly in this respect, and a new Cabinet shall be formed.

Article 103

Si pour une raison quelconque le Premier Ministre ou un Ministre quitte ses fonctions, il continue à expédier les affaires courantes jusqu'à la nomination de son successeur.

(مادة ١٠٣)

إذا تخلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن منصبه لأي سبب من الأسباب يستمر في تصريف العاجل من شؤون منصبه لحين تعيين خلفه.

Article 103

If, for any reason, the Prime Minister or a Minister vacates his office, he shall continue to discharge the urgent business thereof until his successor is appointed.

Article 104

L'Emir ouvre la session annuelle de l'Assemblée Nationale; il y prononce un discours du trône, portant sur la situation du pays et sur les affaires importantes survenues durant l'année précédente, et précisant les projets et les réformes que le Gouvernement se propose de réaliser pendant l'année à venir.

L'Emir peut charger le Premier Ministre de le remplacer à la séance d'ouverture de l'Assemblée ou pour le discours due trône.

(مادة ١٠٤)

يفتح الامير دور الانعقاد السنوي لمجلس الأمة ويلقي فيه خطابا أميريا يتضمن بيان أحوال البلاد وأهم الشؤون العامة التي جرت خلال العام المنقضي وما تعتزم الحكومة اجراءه من مشروعات واصلاحات خلال العام الجديد.

وللامير أن ينيب عنه في الافتتاح أو في القاء الخطاب الأميري رئيس مجلس الوزراء.

Article 104

The Amir shall open the annual session of the National Assembly whereupon he shall deliver an Amiri Speech reviewing the situation of the country and the important public matters which happened during the preceding year, and outlining the projects and reforms the government plans to undertake during the coming year.

The Amir may depute the Prime Minister to open the Assembly or to deliver the Amiri Speech.

Article 105

L'Assemblée Nationale désigne parmi ses membres une Commission chargée de rédiger la réponse au discours du trône, cette réponse contenant les remarques et les vœux de l'Assemblée. Après avoir été approuvée par l'Assemblée, cette réponse est transmise à l'Emir.

(مادة ١٠٥)

يختار مجلس الأمة لجنة من بين أعضائه لاعداد مشروع الجواب على الخطاب الأميري، متضمنا ملاحظات المجلس وأمانيه، وبعد اقراره من المجلس يرفع إلى الأمير.

Article 105

The National Assembly shall choose, from amongst its members a committee to draft the reply to the Amiri Speech which will embody the comments and wishes of the Assembly. After the said reply has been approved by the Assembly, it shall be submitted to the Amir.

Article 106

L'Emir peut, par décret, suspendre les travaux de l'Assemblée Nationale pour une

(مادة ١٠٦)

للأمير أن يؤجل، بمرسوم، اجتماع مجلس الأمة لمدة لا

Article 106

The Amir, may by a decree adjourn the meeting of the National Assembly for a period

période n'excédant pas un mois. L'ajournement ne peut être renouvelé qu'une seule fois pendant la même session et avec l'accord de l'Assemblée. Ces interruptions de session n'entrent pas en compte pour le calcul de la durée de la session.

Article 107

L'Emir peut dissoudre l'Assemblée Nationale par un décret dans lequel il fait connaître les raisons de la dissolution. Toutefois une nouvelle dissolution de l'Assemblée ne peut pas avoir lieu pour les mêmes raisons.

En cas de dissolution, les élections pour la nouvelle Assemblée ont lieu au plus tard dans les deux mois à compter de la date de la dissolution.

Si les élections n'ont pas lieu dans ce délai, l'Assemblée dissoute reprend tous ses pouvoirs constitutionnels et se réunit immédiatement comme si la dissolution n'avait pas été prononcée. L'Assemblée continue alors ses travaux jusqu'à l'élection de la nouvelle Assemblée.

Article 108

Tout membre de l'Assemblée a le droit de déposer des projets de loi.

Un projet de loi déposé par un député et rejeté par l'Assemblée Nationale ne peut plus être déposé de nouveau pendant la même session.

Article 109

Tout membre de l'Assemblée a le droit de déposer des projets de loi.

تجاوز شهرا، ولا يتكرر التأجيل في دور الانعقاد الواحد إلا بموافقة المجلس ولمدة واحدة، ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الانعقاد.

(مادة ١٠٧)

للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى.

وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يتجاوز شهرين من تاريخ الحل.

فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن. ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد.

(مادة ١٠٨)

عضو المجلس يمثل الأمة بأسرها، ويرعى المصلحة العامة، ولا سلطان لأي هيئة عليه في عمله بالمجلس أو لجانه.

(مادة ١٠٩)

لعضو مجلس الأمة حق اقتراح القوانين.

not exceeding one month. Adjournment may be repeated during the same session with the consent of the Assembly and then once only. A period of Adjournment shall not be counted in computing the duration of the session.

Article 107

The Amir may dissolve the National Assembly by a decree in which the reasons for dissolution shall be indicated. However, dissolution of the Assembly may not be repeated for the same reasons.

In the event of dissolution, elections for the new Assembly shall be held within a period not exceeding two months from the date of dissolution.

If the elections are not held within the said period the dissolved Assembly shall be restored to its full constitutional authority and shall meet immediately as if the dissolution had not taken place. The Assembly shall then continue functioning until the new Assembly is elected.

Article 108

A member of the Assembly represents the whole nation. He shall safeguard the public interest and shall not be subject to any authority in the discharge of his duties in the Assembly or in its committees.

Article 109

A member of the Assembly shall have the right to initiate bills.

Un projet de loi déposé par un député et rejeté par l'Assemblée Nationale ne peut plus être déposé de nouveau pendant la même session.

وكل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه مجلس الأمة لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته .

No bill initiated by a member and rejected by the National Assembly may be reintroduced during the same session.

Article 110

Les membres de l'Assemblée Nationale sont libres d'exprimer leurs points de vue ou leurs opinions à l'Assemblée ou dans ses Commissions. Ils ne en aucune circonstance considérés comme responsables des propos qu'ils ont ainsi tenus.

(مادة ١١٠)

عضو مجلس الأمة حريفاً يبيديه من الآراء والأفكار بالمجلس أو لجانه، ولا تجوز مؤاخذته عن ذلك بحال من الأحوال .

Article 110

A member of the National Assembly shall be free to express any views or opinions in the Assembly or in its committees. Under no circumstances shall he be held liable in respect thereof.

Article 111

Sauf en cas de flagrant délit les députés ne peuvent pas, pendant que l'Assemblée est en session, faire l'objet d'enquêtes, de recherches, de mesures d'arrestation, de détention ou de toute autre mesure pénale, sauf avec l'autorisation de l'Assemblée. L'Assemblée est informée de toute mesure pénale prise pendant sa session, conformément aux dispositions ci-dessus. L'Assemblée est toujours informée au cours de sa première séance, de toute mesure pénale prise contre un de ses membres pendant qu'elle ne siègeait pas. Dans tous les cas, si l'Assemblée ne rend pas de décision concernant une demande en autorisation de poursuites dans le mois qui suit la date de sa réception, elle sera considérée comme ayant accordé l'autorisation.

(مادة ١١١)

لا يجوز أثناء دور الانعقاد، في غير حالة الجرم المشهود، أن تتخذ نحو العضو اجراءات التحقيق أو التفتيش أو القبض أو الحبس أو أي اجراء جزائي آخر إلا بإذن المجلس، ويتعين إخطار المجلس بما قد يتخذ من اجراءات جزائية أثناء انعقاده على النحو السابق. كما يجب إخطاره دوماً في أوال اجتماع له بأي اجراء يتخذ في غيبته ضد أي عضو من اعضائه، وفي جميع الأحوال إذا لم يصدر المجلس قراره في طلب الاذن خلال شهر من تاريخ وصوله اليه اعتبر ذلك بمثابة اذن .

Article 111

Except in cases of flagrante delicto, no measures of inquiry, search, arrest, detention or any other penal measure may be taken against a member while the Assembly is in session, except with the authorisation of the Assembly.

The assembly shall be notified of any penal measure that may be taken during its session in accordance with the foregoing provision. The assembly shall always at its first meeting be notified of any such measure taken against any of its members while it was not sitting. In all cases, if the Assembly does not give a decision regarding a request for authorisation within one month from the date of its receipt, permission shall be deemed to have been given.

Article 112

La demande signée de cinq membres, toute question d'intérêt général peut être mise en discussion devant l'Assemblée en vue d'obtenir des éclaircissements sur la politique du gouvernement et de procéder à un échange de vues sur celle-ci. Tous les autres membres ont également le droit de participer à la discussion.

(مادة ١١٢)

يجوز بناء على طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام على مجلس الأمة للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي بصدده، ولسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة.

Article 112

Upon a request signed by five members, any subject of general interest may be put to the National Assembly for discussion with a view to Securing Clarification of the government's policy and to exchanging views thereon. All other members shall also have the right to participate in the discussion.

Article 113

L'Assemblée Nationale peut exprimer au Gouvernement ses vœux concernant les affaires publiques. Si le gouvernement ne peut pas donner suite à ces vœux, il tonne à l'Assemblée les raisons de son abstention. L'Assemblée peut faire connaître en une seule fois ses vues sur la déclaration du gouvernement.

Les membres de l'Assemblée Nationale n'ont pas le droit de faire obstacle à l'action du pouvoir judiciaire ni à celle du pouvoir exécutif.

(مادة ١١٣)

لمجلس الأمة ابداء رغبات للحكومة في المسائل العامة، وان تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك، وللمجلس أن يعقب مرة واحدة على بيان الحكومة.

Article 113

The National Assembly may express to the government wishes regarding public matters. If the government cannot comply with these wishes, it shall state to the assembly the reasons therefor. The Assembly may comment once on the government's statement.

Article 114

L'Assemblée Nationale a le droit, à tout moment, de créer des Commissions d'enquête ou de charger un ou plusieurs de ses membres d'enquêter sur une question de sa compétence. Les Ministres et tous les fonctionnaires du gouvernement sont tenus de fournir les témoignages, les documents et les déclarations qui leur sont demandés.

(مادة ١١٤)

يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضوا أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم.

Article 114

The National Assembly shall at all times have the right to set up committees of inquiry or to delegate one or more of its members to investigate any matter within its competence.

Ministers and all government officials must produce testimonials, documents and statements requested from them.

Article 115

L'Assemblée constitue, au nombre de ses Commissions permanentes annuelles, une Commission spéciale chargée d'examiner les pétitions et les plaintes qui lui sont adressées par les citoyens. La Commission demande des explications aux autorités compétentes et informe les pétitionnaires du résultat de ses travaux.

Les membres de l'Assemblée n'ont pas le droit de faire obstacle à l'action du pouvoir judiciaire ni à celle du pouvoir exécutif.

(مادة ١١٥)

يشكل المجلس ضمن لجانه السنوية لجنة خاصة لبحث العرائض والشكاوي التي يبعث بها المواطنون إلى المجلس، وتستوضح اللجنة الأمر من الجهات المختصة، وتعلم صاحب الشأن بالنتيجة.

ولا يجوز لعضو مجلس الأمة أن يتدخل في عمل أي من السلطتين القضائية والتنفيذية.

Article 116

Le Premier Ministre et les Ministres peuvent prendre la parole en séance chaque fois qu'ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par de hauts fonctionnaires ou les charger de prendre la parole en leur nom. L'Assemblée peut demander à un Ministre d'assister à la séance toutes les fois qu'une question relevant de son Département est en discussion. Le Gouvernement est représenté aux séances de l'Assemblée par le Premier Ministre ou par des ministres.

(مادة ١١٦)

يسمع رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مجلس الأمة كلما طلبوا الكلام، ولهم أن يستعينوا بمن يريدون من كبار الموظفين أو ينسبهم عنهم. وللمجلس أن يطلب حضور الوزير المختص عند مناقشة أمر يتعلق بوزارته. ويجب أن تمثل الوزارة في جلسات المجلس برئيسها أو بعض أعضائها.

Article 117

L'Assemblée Nationale adopte son Règlement. Celui-ci contient la procédure de l'Assemblée et de ses Commissions, ainsi que les règles concernant les débats, les

(مادة ١١٧)

يضع مجلس الأمة لائحته الداخلية متضمنة نظام سير العمل في المجلس ولجانه وأصول المناقشة والتصويت

Article 115

The Assembly shall set up among its annual standing committees, a special committee to deal with petitions and complaints submitted to the assembly by citizens. The committee shall seek explanation thereon from the competent authorities and shall inform the person concerned of the result.

A member of the National Assembly may not interfere with the work of either the Judicial or the Executive Power.

Article 116

The Prime Minister and ministers shall be given the floor whenever they ask for it. They may call for assistance upon any senior officials or deputies to speak on their behalf. The Assembly may ask for a Minister to be present whenever a matter relating to his Ministry is under discussion. The Cabinet shall be represented in the sittings of the Assembly by the Prime Minister or by some ministers.

Article 117

The National Assembly shall lay down its standing orders which shall include the procedure of the Assembly and its committees, and the rules pertaining to discussion, voting

votes, les questions, les interpellations et toutes les autres procédures prévues par la Constitution. Le Règlement prévoit les sanctions à imposer aux députés qui troublent l'ordre ou qui s'absentent sans excuse légitime des réunions de l'Assemblée ou de ses Commissions.

والسؤال والاستجواب وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور. وتبين اللائحة الداخلية الجزاءات التي تقرر على مخالفة العضو للنظام أو تخلفه عن جلسات المجلس أو اللجان بدون عذر مشروع.

questions, interpellation and all other functions prescribed in the Constitution. The standing orders shall prescribe the sanctions to be imposed on any member who violates order or absents himself from the meetings of the Assembly or the committees without a legitimate excuse.

Article 118

Le président est responsable du maintien de l'ordre à l'Assemblée Nationale. Celle-ci dispose d'une garde spéciale placée sous l'autorité du Président de l'Assemblée.

Aucune formation militaire ne peut entrer à l'Assemblée ni être cantonnée aux alentours de ses accès, à moins que le Président en formule la demande.

(مادة ١١٨)

حفظ النظام داخل مجلس الأمة من اختصاص رئيسه، ويكون للمجلس حرس خاص يأتمر بأمر رئيس المجلس.

ولا يجوز لأي قوة مسلحة أخرى دخول المجلس أو الاستقرار على مقربة من أبوابه إلا بطلب رئيسه.

Article 118

The maintenance of order in the National Assembly shall be the responsibility of its President. The Assembly shall have a special guard under the authority of the President of the Assembly.

No armed forces may enter the Assembly or be stationed close to its gates unless so requested by the President.

Article 119

Une loi fixe les rémunérations du, Président de l'Assemblée Nationale, du Vice-Président et des députés. En cas de modification, ces rémunérations ne peuvent pas entrer en vigueur avant le début de la législature suivante.

(مادة ١١٩)

تعين بقانون مكافآت رئيس مجلس الأمة ونائبيه وأعضائه، وفي حالة تعديل هذه المكافآت لا ينفذ هذا التعديل إلا في الفصل التشريعي التالي.

Article 119

The remuneration of the President of the National Assembly, the Deputy President and the members shall be fixed by law. In the event of a modification of the said remuneration shall not take effect until the next legislative term.

Article 120

Le mandat parlementaire est incompatible avec les emplois publics, sauf dans les cas où la Constitution autorise la compatibilité. En pareil cas, les rémunérations au titre du

(مادة ١٢٠)

لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولى الوظائف العامة وذلك فيما عدا الحالات التي يجوز فيها

Article 120

Membership of the National Assembly shall be incompatible with public office except in the cases where compatibility is permitted in accordance with the Constitution. In such

mandat parlementaire et au titre du salaire public ne peuvent pas être cumulés.

Une loi précise les autres cas d'incompatibilité.

Article 121

Durant leur mandat, les membres de l'Assemblée Nationale ne peuvent pas être nommés au conseil d'administration de sociétés, ni être partie prenante à des concessions accordées par le Gouvernement ou par des organismes publics.

Les membres de l'Assemblée ne peuvent pas non plus, durant leur mandat, acheter ou louer des biens d'Etat; ni échanger louer ou vendre leurs biens au gouvernement, sauf en cas de soumissions ou d'enchères publiques ou dans le cadre des règles concernant l'acquisition obligatoire.

Article 122

Durant leur mandat, les membres de l'Assemblée Nationale ne peuvent pas recevoir de décorations, à l'exception de ceux qui occupent des fonctions publiques non incompatibles avec leur qualité de membre de l'Assemblée.

الجمع وفقا للدستور، وفي هذه الحالات لا يجوز الجمع بين مكافأة العضوية ومراتب الوظيفة.

ويعين القانون حالات عدم الجمع الأخرى.

(مادة ١٢١)

لا يجوز لعضو مجلس الأمة أثناء مدة عضويته أن يعين في مجلس إدارة شركة أو أن يسهم في التزامات تعقدتها الحكومة أو المؤسسات العامة.

ولا يجوز له خلال تلك المدة كذلك أن يشتري أو يستأجر مالا من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو يقايضها عليه، ما لم يكن ذلك بطريق المزايعة أو المناقضة العلنيتين، أو بالتطبيق لنظام الاستملاك الجبري.

(مادة ١٢٢)

لا يمنح أعضاء مجلس الأمة أوسمة أثناء مدة عضويتهم، ويستثنى من ذلك العضو الذي يشغل وظيفة عامة لا تتنافى مع عضوية مجلس الأمة.

cases the right to the remuneration for membership and the right to the salary of the public office shall not be cumulated.

The law shall specify other cases of incompatibility.

Article 121

During his mandate a member of the National Assembly shall not be appointed on the board of directors of a company, nor shall he participate in concessions granted by the government or by public bodies.

Further, during the said mandate, he shall not buy or rent any property of the state, sell or barter any of his property to the government, except by public auction or tender, or in compliance with the system of compulsory acquisition.

Article 122

During their mandate, members of the National Assembly with the exception of those occupying a public office not incompatible with the membership of the National Assembly, may not be awarded decorations.

CHAPTTRE IV
LE POUVOIR EXECUTIF

Section I: Le Gouvernement

Article 123

Le Conseil des Ministres dirige les Départements ministériels. Il formule la politique générale du Gouvernement, veille à son exécution et contrôle le fonctionnement des Départements ministériels.

Article 124

La loi fixe les rémunérations du Premier Ministre et des autres Ministres.

Sauf s'il est autrement indiqué, toutes les autres dispositions concernant les Ministres s'appliquent au Premier Ministre.

Article 125

Les Ministres doivent satisfaire aux qualifications prévues par l'article 82 de la présente Constitution.

Article 126

Avant d'entrer en fonctions le Premier Ministre et les Ministres prononcent devant l'Emir le serment prévu à l'article 91 de la présente Constitution.

الفصل الرابع
السلطة التنفيذية
الفرع الاول - الوزارة

(مادة ١٢٣)

يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية.

(مادة ١٢٤)

يعين القانون مرتبات رئيس مجلس الوزراء والوزراء.

وتسرى في شأن رئيس مجلس الوزراء سائر الأحكام الخاصة بالوزراء، ما لم يرد نص على خلاف ذلك.

(مادة ١٢٥)

تشتترط فيمن يولى الوزارة الشروط المنصوص عليها في المادة ٨٢ من هذا الدستور.

(مادة ١٢٦)

قبل أن يتولى رئيس مجلس الوزراء والوزراء صلاحياتهم يؤدون أمام الأمير اليمين المنصوص عليها في المادة ٩١ من هذا الدستور.

CHAPTER IV
THE EXECUTIVE POWER

Section I — The Cabinet

Article 123

The Council of Ministers shall have control over the departments of the state. It shall formulate the general policy of the government, pursue its execution and supervise the conduct of work in government departments.

Article 124

A law shall determine the remuneration of the Prime Minister and the Ministers.

All other provisions regarding ministers shall apply to the Prime Minister unless otherwise stated.

Article 125

A minister shall satisfy the qualifications laid down in Article 82 of this Constitution.

Article 126

Before assuming office the Prime Minister and Ministers shall take before the Amir the Oath specified in Article 91 of this Constitution.

Article 127

Le Premier Ministre préside les réunions du Conseil des Ministres et dirige la coordination des travaux des différents Ministères.

(مادة ١٢٧)

يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات.

Article 127

The Prime Minister shall preside over the meetings of the Council of Ministers and supervise the coordination of work among the various ministries.

Article 128

Les délibérations du Conseil des Ministres sont secrètes. Les décisions qui y sont prises ne peuvent l'être que si la majorité de ses membres est présente et si elles sont adoptées à la majorité des présents. En cas de partage égal des voix, la tendance qui l'emporte est celle dans laquelle se trouvait le Premier Ministre.

A moins de démissionner, les membres de la minorité doivent se ranger à l'opinion de la majorité.

Les résolutions du Conseil des Ministres doivent être soumises à l'approbation de l'Emir dans le cas où un décret doit être pris.

(مادة ١٢٨)

مداولات مجلس الوزراء سرية، وتصدر قراراته بحضور أغلبية أعضائه، وبموافقة أغلبية الحاضرين. وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس.

وتلتزم الأقلية برأي الأغلبية ما لم تستقل.

وترفع قرارات المجلس إلى الأمير للتصديق عليها في الأحوال التي تقتضي صدور مرسوم في شأنها.

Article 128

Deliberations of the Council of Ministers shall be secret, resolutions shall be passed only when the majority of its members are present and with the approval of the majority of those present. In case of an equal division of votes the side of which the Prime Minister has voted shall prevail.

Unless they resign, the minority shall abide by the opinion of the majority.

Resolutions of the Council of Ministers shall be submitted to the Amir for approval in cases where the issue of a decree is required.

Article 129

La démission du Premier Ministre ou sa révocation entraîne la démission ou la révocation de tous les autres Ministres.

(مادة ١٢٩)

استقالة رئيس مجلس الوزراء أو إعفاؤه من منصبه تتضمن استقالة سائر الوزراء أو إعفاءهم من مناصبهم.

Article 129

The resignation of the Prime Minister or his removal from office shall involve the resignation or removal of all other ministers.

Article 130

Chaque Ministre dirige les affaires de son Ministère et y exécute la politique générale du Gouvernement. Il formule également des directives pour

(مادة ١٣٠)

يتولى كل وزير الإشراف على شؤون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم

Article 130

Every minister shall supervise the affairs of his ministry and shall execute therein the general policy of the government. He shall also formulate

Ministère et veille à leur exécution.

Article 131

Lorsqu'il est en fonctions, un ministre ne peut pas occuper autres fonctions publiques, pratiquer, même indirectement, une profession, ni se livrer à des activités industrielles, commerciales ou financières. Il ne peut pas non plus être partie prenante à une concession accordée par le gouvernement ou par des organismes publics, ni cumuler son poste ministériel avec un siège au conseil d'administration d'une société.

En outre, pendant cette période, le Ministre ne peut pas acheter ou louer des biens de l'Etat, même aux enchères publiques, ni échanger, louer ou vendre aucun de ses biens au Gouvernement.

Article 132

La loi spéciale définit les délits que les ministres peuvent commettre dans l'exercice de leurs fonctions; elle fixe la procédure de leur mise en accusation et de leur jugement, ainsi que les autorités compétentes pour ledit jugement, sans que cela mette en cause l'application des autres lois en ce qui concerne leurs délits ou leurs délits ordinaires et la responsabilité civile qui en découle.

اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها.

(مادة ١٣١)

لا يجوز للوزير أثناء توليه الوزارة أن يلى أي وظيفة عامة أخرى أو أن يزاول، ولو بطريق غير مباشر، مهنة حرة أو عملاً صناعياً أو تجارياً أو مالياً. كما لا يجوز له أن يسهم في التزامات تعقدتها الحكومة أو المؤسسات العامة، أو أن يجمع بين الوزارة والعضوية في مجلس إدارة أي شركة. ولا يجوز له خلال تلك المدة كذلك أن يشتري أو يستأجر مالا من أموال الدولة ولو بطريق المزايا العلني أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايضها عليه.

(مادة ١٣٢)

يحدد قانون خاص الجرائم التي تقع من الوزراء في تأدية أعمال ووظائفهم ويبين اجراءات اتهامهم ومحاكمتهم والجهة المختصة بهذه المحاكمة، وذلك دون اخلال بتطبيق القوانين الأخرى في شأن ما يقع منهم من أفعال أو جرائم عادية، وما يترتب على أعمالهم من مسؤولية مدنية.

directives for the ministry and supervise their execution.

Article 131

While in office, a Minister shall not hold any other public office or practice, even indirectly, any profession or undertake any industrial, commercial or financial business. Further, he shall not participate in any concession granted by the government or by public bodies or cumulate the ministerial post with membership of the board of directors of any company.

Further, during the said period, a minister shall not buy or take on hire any property of the state even by public auction, nor shall he let, sell or barter any of his property to the government.

Article 132

A special law shall define the offences which may be committed by Ministers in the performance of their duties, and shall specify the procedure for their indictment and trial and the competent authority for the said trial, without affecting the application of other laws to their ordinary acts or offences and to the civil liability arising therefrom.

Article 133

Les lois fixent les conditions d'auto-gestion des collectivités territoriales et locales de façon à assurer leur indépendance sous la direction et le contrôle du gouvernement.

(مادة ١٣٣)

ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الادارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها.

Article 133

Law shall regulate general and municipal self-governing bodies in such a way as to ensure their independence under the direction and supervision of the government.

SECTION 2
AFFAIRES FINANCIÈRES

الفرع الثاني
الشؤون المالية

SECTION II
FINANCIAL AFFAIRS

Article 134

Aucun impôt d'ordre général ne peut être établi, modifié ni aboli si ce n'est en vertu d'une loi. Personne ne peut être exempté en totalité ou en partie du paiement de ces impôts, sauf dans les cas prévus par la loi. Personne ne peut être tenu de payer tous autres impôts ou taxes, sauf dans les limites prévues par la loi.

(مادة ١٣٤)

انشاء الضرائب العامة وتعديلها والغاؤها لا يكون الا بقانون. ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها في غير الأحوال المبينة بالقانون. ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف إلا في حدود القانون.

Article 134

No general tax may be established except by a law. No one may be exempted, wholly or partially, from the payment of such taxes except in the cases specified by law. No one may be required to pay any other tax, fee or imposition except within the limits of law.

Article 135

La loi fixe les règles applicables au recouvrement des deniers publics et à l'engagement des dépenses.

(مادة ١٣٥)

يبين القانون الاحكام الخاصة بتحصيل الاموال العامة وباجراءات صرفها.

Article 135

Law shall prescribe rules for the collection of public funds and the procedure for their expenditure.

Article 136

Les emprunts publics sont effectués en vertu d'une loi. Le Gouvernement peut accorder un prêt ou garantir un emprunt en vertu d'une loi ou dans la limite des crédits ouverts à cet effet dans le budget.

(مادة ١٣٦)

تعقد القروض العامة بقانون، ويجوز أن تقرض الدولة أو أن تكفل قرضا بقانون أو في حدود الاعتمادات المقرره لهذا الغرض بقانون الميزانية.

Article 136

Public loans shall be concluded by law. The government may grant or guarantee a loan by a law, or within the limits of the funds appropriate for the said purpose in the budget.

Article 137

Les collectivités territoriales et locales peuvent accorder des prêts ou garantir des emprunts, conformément à la loi.

(مادة ١٣٧)

يجوز للمؤسسات العامة وللأشخاص المعنوية العامة المحلية أن تقرض أو تكفل قرضا وفقا للقانون.

Article 137

General and local self-governing bodies may grant or guarantee loans according to law.

Article 138

La loi fixe les règles prévoyant la protection des biens d'État, leur gestion, les conditions de leur aliénation, et les limites dans lesquelles ceux-ci peuvent être cédés.

(مادة ١٣٨)

يبين القانون الاحكام الخاصة بحفظ املاك الدولة وادارتها وشروط التصرف فيها، والحدود التي يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الاملاك.

Article 138

Law shall lay down rules for the protection of state properties, their administration, the conditions of their disposal, and the limits within which any of these properties may be relinquished.

Article 139

L'année financière est fixée par loi.

(مادة ١٣٩)

السنة المالية تعين بقانون.

Article 139

The financial year shall be fixed by law.

Article 140

Le Gouvernement établit le budget annuel, avec les recettes et les dépenses de l'approbation de l'Assemblée Nationale au plus tard deux mois avant la fin de l'année financière en cours.

(مادة ١٤٠)

تعد الدولة مشروع الميزانية السنوية الشاملة لايرادات الدولة ومصروفاتها وتقدمه إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل، لفحصها واقرارها.

Article 140

The government shall draw up the annual budget, comprising the revenue and expenditure of the State, and submit it to the National Assembly, for examination and approval, at least two months before the end of each current financial year.

Article 141

L'Assemblée Nationale discute le budget chapitre par chapitre. Aucune des recettes publiques ne peut être affectée à un usage particulier, sauf en vertu d'une loi.

(مادة ١٤١)

تكون مناقشة الميزانية في مجلس الأمة بابا بابا، ولا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات العامة لوجه معين من وجوه الصرف إلا بقانون.

Article 141

The budget shall be discussed in the National Assembly Part by Part. None of the revenues may be allocated for a specific purpose except by law.

Article 142

La loi peut prévoir l'ouverture de certains crédits pour plus d'un an si la nature de la dépense l'exige à la condition que chaque budget comprenne les crédits ouverts pour l'année en cours ou qu'un budget extraordinaire s'étendant sur plus d'une année financière soit établi.

(مادة ١٤٢)

يجوز أن ينص القانون على تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة واحدة، إذا اقتضت ذلك طبيعة المصرف، على أن تدرج في الميزانيات المتعاقبة الاعتمادات الخاصة بكل منها، أو توضع لها ميزانية لأكثر من سنة مالية.

Article 142

Law may appropriate specific funds for more than one year if the nature of the expenditure so requires, provided that each budget shall include the funds allocated for that year, or alternatively, an extraordinary budget covering more than one financial year shall be drawn up.

Article 143

La loi de finances ne peut pas contenir de dispositions créant un nouvel impôt augmentant un impôt existante ou éludant le vote d'une loi particulière sur une question au sujet de laquelle la Constitution prévoit le vote d'une loi.

(مادة ١٤٣)

لا يجوز أن يتضمن قانون الميزانية أي نص من شأنه إنشاء ضريبة جديدة، أو زيادة في ضريبة موجودة، أو تعديل قانون قائم أو تفادي إصدار قانون خاص في أمر نص هذا الدستور على وجوب صدور قانون في شأنه.

Article 143

The budget law may not include any provisions establishing a new tax, increasing an existing law, amending an existing law, or evading the issue of a special law on a matter in respect of which the Constitution provides that a law should be issued.

Article 144

Le budget est publié en vertu d'une loi.

(مادة ١٤٤)

تصدر الميزانية العامة بقانون.

Article 144

The budget shall be issued by a law.

Article 145

Si le projet de loi de finances n'a pas été adopté avant le début de l'année financière, le budget précédent est appliqué jusqu'à la parution du nouveau budget; les recettes sont alors affectées et les dépenses effectuées conformément aux lois en vigueur à la fin de l'année précédente.

(مادة ١٤٥)

إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حين صدوره، وتجب الإيرادات وتنفق المصروفات وفقاً للقوانين المعمول بها في نهاية السنة المذكورة.

Article 145

If the budget law has not been promulgated before the beginning of the financial year, the preceding budget shall be applied until the new one is issued and revenues shall be collected and disbursements made in accordance with laws in force at the end of the preceding year.

Toutefois, si l'Assemblée a approuvé un ou plusieurs chapitres du nouveau budget,

وإذا كان مجلس الأمة قد

However, if the National Assembly has approved one or more parts of the new

Ces deux-ci peuvent entrer en vigueur.

أقر بعض أبواب الميزانية الجديدة يعمل بتلك الأبواب.

budget, they shall be put into effect.

Article 146

(مادة ١٤٦)

Article 146

Toutes dépenses non prévues au budget ou excédant les ouvertures de crédits, de même que tous transferts de crédits d'un chapitre du budget à un autre sont effectués en vertu d'une loi.

كل مصروف غير وارد في الميزانية أو زائد على التقديرات الواردة فيها يجب أن يكون بقانون، وكذلك نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية.

Any expenditure not included in the budget, or in excess of the budget appropriations, as well as the transfer of any fund from one part of the budget to another, shall be effected by law.

Article 147

(مادة ١٤٧)

Article 147

In aucun cas le montant maximum des dépenses figurant dans la loi de finances ou dans les lois modificatives ne peut être dépassé.

لا يجوز بحال تجاوز الحد الأقصى لتقديرات الانفاق الواردة في قانون الميزانية والقوانين المعدلة له.

In no case shall the maximum estimate of expenditure, included in the budget law or the laws amending it, be exceeded.

Article 148

(مادة ١٤٨)

Article 148

Une loi fixe les budgets généraux, à la fois indépendants et annexés, auxquels les dispositions concernant le budget de l'Etat sont applicables.

يبين القانون الميزانيات العامة المستقلة والملحقة، وتسرى في شأنها الأحكام الخاصة بميزانية الدولة.

Law shall specify the general budgets, both independent and annexed, to which the provisions regarding the budget of the State shall be applied.

Article 149

(مادة ١٤٩)

Article 149

Les comptes d'exercice clos et établis par l'administration des finances pour l'année écoulée sont soumis dans les quatre mois suivant la fin de la dite année, à l'approbation de l'Assemblée Nationale.

الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة عن العام المنقضي يقدم إلى مجلس الأمة خلال أربعة الأشهر التالية لانتهاء السنة المالية للنظر فيه وإقراره.

The final accounts of the financial administration of the state for the preceding year shall be submitted, within four months following the end of the said year, to the National Assembly for consideration and approval.

Article 150

(مادة ١٥٠)

Article 150

Le Gouvernement doit faire, au moins une fois pendant chaque session ordinaire, une déclaration devant l'Assemblée

تقدم الحكومة إلى مجلس الأمة بياناً عن الحالة المالية للدولة مرة على الأقل في

The Government shall submit to the National Assembly at least once during each ordinary session, a statement upon

lée Nationale sur la situation financière de l'Etat.

خلال كل دور من أدوار انعقاده العادية.

the financial position of the State.

Article 151

Une loi créera une Commission de contrôle et d'apurement des comptes, qui jouira de l'indépendance. La Commission dépendra de l'Assemblée Nationale; elle assistera celle-ci et le Gouvernement pour le contrôle du recouvrement des recettes de l'Etat et de l'engagement des dépenses dans les limites du budget. La Commission soumettra à la fois au gouvernement et à l'Assemblée Nationale un rapport annuel sur ses activités et ses remarques.

(مادة ١٥١)
ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله، ويكون ملحقا بمجلس الأمة، ويعاون الحكومة ومجلس الأمة في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وانفاق مصروفاتها في حدود الميزانية، ويقدم الديوان لكل من الحكومة ومجلس الأمة تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته.

Article 151

A financial control and audit commission shall be established by a law, which shall ensure its independence. The commission shall be attached to the National Assembly and shall assist the government and the National Assembly in controlling the collection of the State revenues and the disbursement of its expenditure within the limits of the budget. The commission shall submit to both the government and the National Assembly an annual report on its activities and its observations.

Article 152

Aucune concession d'exploitation de ressources naturelles ou de services publics ne peut être accordée si ce n'est en vertu d'une loi et pour une durée limitée. Acet égard les mesures préparatoires faciliteront les opérations de prospection et d'exploration et veilleront au respect des règles de publicité et de concurrence.

(مادة ١٥٢)
كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة لا يكون إلا بقانون ولزمن محدود، وتكفل الاجراءات التمهيديّة تيسير اعمال البحث والكشف وتحقيق العلانية والمنافسة.

Article 152

No concession for exploitation of either a natural resource or a public service may be granted except by a law and for a limited period. In this respect the preparatory measures shall facilitate the operations of prospecting and exploration and ensure publicity and competition.

Article 153

Aucun monopole ne peut être accordé si ce n'est en vertu d'une loi et pour une durée limitée.

(مادة ١٥٣)
كل احتكار لا يمنح إلا بقانون وإلى زمن محدود.

Article 153

No monopoly shall be granted except by a law and for a limited period.

Article 154

Une loi fixe la monnaie et régle les questions bancaires ainsi que les unités de poids et mesures.

(مادة ١٥٤)
ينظم القانون النقد والمصارف، ويحدد المقاييس والمكاييل والموازن.

Article 154

Law shall regulate currency and banking and determine standards, weights and measures.

Article 155

Une loi fixe le montant des traitements, pensions, indemnités, subventions et secours qui sont à la charge du Trésor public.

(مادة ١٥٥)

ينظم القانون شؤون المرتبات والمعاشات والتعويضات والاعانات والمكافآت التي تقرر على خزانة الدولة.

Article 155

Law shall regulate salaries, pensions, compensation, subsidies and gratuities which are a charge on the State treasury.

Article 156

Une loi fixe les dispositions relatives aux budgets et aux comptes d'exercices clos des autorités et organismes locaux de caractère public jouissant de la personnalité morale.

(مادة ١٥٦)

يضع القانون الاحكام الخاصة بميزانيات المؤسسات والهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية العامة وبحساباتها الختامية.

Article 156

Law shall lay down provisions relating to the budgets and the final accounts of local bodies and authorities which have a public legal personality.

SECTION 3: QUESTION MILITAIRES

الفرع الثالث
الشؤون العسكرية

SECTION III
MILITARY AFFAIRS

Article 157

L'État a pour objectif la paix; chaque citoyen a l'obligation de contribuer au maintien de l'intégrité du pays, qui constitue une partie de l'intégrité du monde arabe.

(مادة ١٥٧)

السلام هدف الدولة، وسلامة الوطن أمانة في عنق كل مواطن، وهي جزء من سلامة الوطن العربي الكبير.

Article 157

Peace is the aim of the state, and the safeguard of the integrity of the country which is part of the integrity of the Greater Arab World, is a trust devolving upon every citizen.

Article 158

La loi fixe les conditions du service militaire.

(مادة ١٥٨)

الخدمة العسكرية ينظمها القانون.

Article 158

Military service shall be regulated by law.

Article 159

L'État a seul le droit d'avoir conformément à la loi, des forces armées et des forces publiques de sécurité.

(مادة ١٥٩)

الدولة وحدها هي التي تنشئ القوات المسلحة وهيئات الامن العام وفقا للقانون.

Article 159

The state alone shall establish armed forces and public security bodies, and that in accordance with law.

Article 160

La loi fixe les conditions de la mobilisation, générale ou partielle.

(مادة ١٦٠)

التعبئة، العامة أو الجزئية، ينظمها القانون.

Article 160

Mobilisation, general or partial, shall be regulated by law.

Article 161

Un Conseil suprême de défense sera créé en vue de s'occuper des questions de défense, de protéger l'intégrité du pays et de contrôler les forces armées, conformément à la loi.

(مادة ١٦١)

ينشأ مجلس أعلى للدفاع يتولى شؤون الدفاع والمحافظة على سلامة الوطن والاشراف على القوات المسلحة وفقاً للقانون.

Article 161

A Supreme Defence Council shall be set up to conduct affairs relating to defence, to the safeguard of the integrity of the country and to the supervision of the armed forces, in accordance with law.

CHAPITRE V

POUVOIR JUDICIAIRE

الفصل الخامس

السلطة القضائية

CHAPTER V

JUDICIAL POWER

Article 162

L'honneur de la magistrature l'intégrité et l'impartialité des juges sont une règle fondamentale et une garantie des droits et des libertés.

(مادة ١٦٢)

شرف القضاء، ونزاهة القضاة وعدلهم، أساس الملك وضمنان للحقوق والحريات.

Article 162

The honour of the Judiciary and the integrity and impartiality of judges are the bases of rule and a guarantee of rights and liberties.

Article 163

Les juges ne sont soumis à aucune autorité dans l'exercice de leurs fonctions. Aucune entrave de quelque sorte qu'elle soit n'est autorisée en ce qui concerne la marche de la justice. La loi garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire; elle précise les garanties et les dispositions applicables aux juges et les conditions de leur inamovibilité.

(مادة ١٦٣)

لا سلطان لاي جهة على القاضي في قضاة، ولا يجوز بحال التدخل في سير العدالة، ويكفل القانون استقلال القضاء ويبين ضمانات القضاة والأحكام الخاصة بهم وأحوال عدم قابليتهم للعزل.

Article 163

In administering justice judges shall not be subject to any authority. No interference whatsoever shall be allowed with the conduct of justice. Law shall guarantee the independence of the Judiciary and shall state the guarantee and provisions relating to judges and the conditions of their irremovability.

Article 164

La loi organise les tribunaux des différentes catégories et

(مادة ١٦٤)

يرتب القانون المحاكم على اختلاف أنواعها

Article 164

Law shall regulate the Courts of various kinds and degrees

es diverses instances; elle récite quelles sont leurs fonctions et quelle est leur juridiction.

Sauf lorsque la loi martiale est en vigueur, les tribunaux militaires n'ont juridiction que pour les délits militaires commis par les membres des forces armées et des forces de sécurité dans les limites fixées par la loi.

ودرجاتها، ويبين وظائفها واختصاصاتها، ويقتصر اختصاص المحاكم العسكرية، في غير حالة الحكم العرفي، على الجرائم العسكرية التي تقع من أفراد القوات المسلحة وقوات الأمن، وذلك في الحدود التي يقرها القانون.

and specify their functions and jurisdiction.

Except when Martial law is in force Military Courts shall have jurisdiction only over military offences committed by members of the armed and security forces within the limits specified by law.

Article 165

Les séances des tribunaux sont publiques sauf dans les cas exceptionnels visés par la loi.

(مادة ١٦٥)

جلسات المحاكم علنية الا في الاحوال الاستثنائية التي يبينها القانون.

Article 165

Sittings of the Courts shall be public save in the exceptional cases prescribed by law.

Article 166

Le droit d'accès aux tribunaux est garanti à tous. La loi fixe la procédure et les modalités concernant l'exercice de ce droit.

(مادة ١٦٦)

حق التقاضي مكفول للناس، ويبين القانون الاجراءات والأوضاع اللازمة لممارسة هذا الحق.

Article 166

The right of recourse to the Courts is guaranteed to all people. Law shall prescribe the procedure and manner necessary for the exercise of this right.

Article 167

Le Parquet instruit les affaires pénales au nom de la société. Il contrôle les affaires relevant de la police judiciaire, l'application des lois pénales la poursuite des délinquants et l'exécution des jugements. La loi fixe l'organisation du Parquet, précise ses devoirs et définit les garanties accordées à ceux qui exercent les fonctions de magistrat du Parquet. A titre exceptionnel la loi peut confier aux forces publiques la sécurité le soin de mener des poursuites concernant les

(مادة ١٦٧)

تتولى النيابة العامة الدعوى العمومية باسم المجتمع، وتشرف على شؤون الضبط القضائي، وتسهر على تطبيق القوانين الجزائية وملاحقة المدينين وتنفيذ الاحكام، ويرتب القانون هذه الهيئة وينظم اختصاصاتها ويعين الشروط والضمانات الخاصة بمن يولون وظائفها.

Article 167

The Public prosecution office shall conduct penal charges on behalf of society. It shall supervise the affairs of judicial police, the enforcement of penal laws, the pursuit of offenders and the execution of judgements. Law shall regulate this body, lay down its duties, and define the conditions and guarantee for those who assume its functions. As an exception, law may entrust to the public security authorities the conduct of prosecution misdemeanours in

délits, dans les conditions fixées par la loi.

ويجوز أن يعهد بقانون
لجهات الامن العام بتولى
الدعوى العمومية في الجرح
على سبيل الاستثناء، ووفقا
للأوضاع التي يبينها
القانون.

accordance with the manner prescribed by law.

Article 168

Le pouvoir judiciaire comporte un Conseil suprême, dont l'organisation et les fonctions sont définies par la loi.

(مادة ١٦٨)

يكون للقضاء مجلس
أعلى ينظمه القانون ويبين
صلاحياته.

Article 168

The Judiciary shall have a Supreme Council which shall be regulated and its duties defined by law.

Article 169

La loi organise la réglementation des poursuites administratives, menées par une chambre ou un tribunal spécial elle fixe son organisation et la façon dont la juridiction administrative est assurée, y compris le pouvoir d'annulation et d'indemnisation concernant les décisions administratives contraires à la loi.

(مادة ١٦٩)

ينظم القانون الفصل في
الخصومات الادارية بواسطة
غرفة أو محكمة خاصة يبين
القانون نظامها وكيفية
ممارستها للقضاء الاداري
شاملا ولاية الالغاء وولاية
التعويض بالنسبة إلى
القرارات الادارية المخالفة
للقانون.

Article 169

Law shall regulate the settlement of administrative suits by means of a special Chamber or Court, and shall prescribe its organisation and the manner of assuming administrative jurisdiction including the power of both nullification and compensation in respect of administrative acts contrary to law.

Article 170

Une loi créera l'organisme chargé de conseiller juridiquement les Ministères et les Services Publics, et de rédiger les projets de loi et de règlement. Une loi fixera également la représentation de l'Etat et des autres organismes publics devant les tribunaux.

(مادة ١٧٠)

يرتب القانون الهيئة التي
تتولى ابداء الرأي القانوني
للوزارات والمصالح العامة
وتقوم بصياغة مشروعات
القوانين واللوائح، كما يرتب
تمثيل الدولة وسائر الهيئات
العامة أمام جهات القضاء.

Article 170

Law shall organise the body which shall render legal advice to ministries and public departments and shall draft bills and regulations. Law shall also regulate the representation of the State and other public bodies before the Courts.

Article 171

Une loi pourra créer un Conseil d'Etat chargé d'assumer la juridiction administrative, de

(مادة ١٧١)

يجوز بقانون انشاء مجلس
دولة يختص بوظائف القضاء

Article 171

A Council of State may be established by a law to assume the functions of admi-

donner des consultations juridiques et de rédiger des projets de loi et de règlement mentionné dans les deux articles précédents.

Article 172

La loi prévoit les modalités de solution des conflits de juridiction ou de jugement survenus entre les différents ordres de tribunaux.

Article 173

Une loi précise quel est l'organisme judiciaire compétent pour trancher les conflits en matière de constitutionnalité des lois et des règlements; elle fixe sa juridiction et sa procédure.

La loi donne à la fois au gouvernement et aux parties intéressées le droit de contester la constitutionnalité des lois et des règlements devant ledit organisme.

Si ledit organisme décide qu'une loi ou un règlement est contraire à la Constitution, ce texte est considéré comme nul et non avenu.

TITRE V
DISPOSITIONS GÉNÉRALES
ET TRANSITOIRES.

Article 174

Le droit de proposer la révision de la présente Constitu-

الاداري والافتاء والصيافة المنصوص عليها في المادتين السابقتين.

(مادة ١٧٢)

ينظم القانون طريقة البت في الخلاف على الاختصاص بين جهات القضاء، وفي تنازع الأحكام.

(مادة ١٧٣)

يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ويبين صلاحياتها والاجراءات التي تتبعها.

ويكفل القانون حق كل من الحكومة وذوي الشأن في الطعن لدى تلك الجهة في دستورية القوانين واللوائح. وفي حالة تقرير الجهة المذكورة عدم دستورية قانون أو لائحة يعتبر كأن لم يكن.

الباب الخامس
أحكام عامة وأحكام مؤقتة

(مادة ١٧٤)

لأمير ولثلث أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح

nistrative jurisdiction, rendering legal advice, and drafting bills and regulations, mentioned in the preceding two articles.

Article 172

Law shall prescribe the method of resolving conflicts of jurisdiction of judgements between the various kinds of courts.

Article 173

Law shall specify the judicial body competent to decide upon disputes relating to the constitutionality of laws and regulations and shall determine its jurisdiction and procedure.

Law shall ensure the right of both the government and the interested parties to challenge the constitutionality of laws and regulations before the said body.

If the said body decides that a law or a regulation is unconstitutional it shall be considered null and void.

PART V
GENERAL AND TRANSITIONAL PROVISIONS

Article 174

Either the Amir or one-third of the members of the National

tion, en la modifiant, en supprimant une ou plusieurs de ses dispositions ou en y ajoutant de nouvelles dispositions appartient soit à l'Emir, soit à un tiers des membres de l'Assemblée Nationale.

Si l'Emir et la majorité des membres composant l'Assemblée Nationale approuvent le principe de la révision et son objet, l'Assemblée examine le projet de loi, article par article. Le projet de loi ne peut être adopté que s'il recueille l'approbation des deux tiers des membres composant l'Assemblée. La révision n'entre en vigueur qu'après avoir été approuvée et promulguée par l'Emir nonobstant les dispositions des articles 65 et 66 de la présente Constitution.

Si le principe de la révision ou son objet se trouve rejeté une nouvelle proposition de révision ne peut pas être de nouveau introduite avant une année à compter du rejet.

Aucun amendement à la présente Constitution ne pourra être déposé moins de cinq ans à compter de son entrée en vigueur.

Article 175

Les dispositions de la présente Constitution relatives au principe de l'Emirat à Koweït et aux principes de liberté et d'égalité ne peuvent pas faire l'objet d'une révision, sauf en ce qui concerne le titre

تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه، أو بإضافة أحكام جديدة إليه .

فإذا وافق الامير وأغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم مجلس الامة على مبدأ التنقيح وموضوعه، ناقش المجلس المشروع المقترح مادة مادة، وتشرط لاقراءه موافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ولا يكون التنقيح نافذاً بعد ذلك إلا بعد تصديق الامير عليه واصداره، وذلك بالاستثناء من حكم المادتين ٦٥ و ٦٦ من هذا الدستور .

وإذا رفض اقتراح التنقيح من حيث المبدأ أو من حيث موضوع التنقيح فلا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض . ولا يجوز اقتراح تعديل هذا الدستور قبل مضي خمس سنوات على العمل به .

(مادة ١٧٥)

الأحكام الخاصة بالنظام الاميري للكويت ومبادئ الحرية والمساواة المنصوص عليها في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها، مالم

Assembly shall have the right to propose the revision of this constitution by amending or deleting one or more of its provisions or by adding new provisions.

If the Amir and the majority of the members constituting the National Assembly approve the principle of revision and its subject matter, the assembly shall debate the bill article by article. Approval by a two-thirds majority vote of the members constituting the Assembly shall be required for the bill to be passed. The revision shall come into force only after being sanctioned and promulgated by the Amir regardless of the provisions of articles 65 and 66 of this constitution.

If the principle of revision or its subject matter is rejected, it shall not be presented again before the lapse of one year from the rejection.

No amendment to this constitution may be proposed before the lapse of five years from its coming into force.

Article 175

The provisions relating to the Amiri system in Kuwait and the principles of liberty and equality, provided for in this constitution, may not be proposed for revision except in relation to the title of the Amirate or to

de l'Emirat ou le renforcement
des garanties de liberté et
l'égalité.

Article 176

Les pouvoirs de l'Emir, prévus
par la présente Constitution,
ne peuvent pas faire l'objet
d'une proposition de révision
orsqu'un remplaçant de l'Emir
remplit ses fonctions.

Article 177

L'application de la présente
Constitution n'affecte pas les
traités et conventions
préalablement conclus par
Koweït avec les autres Etats et
les autres organisations inter-
nationales.

Article 178

Les lois sont publiées dans la
Gazette Officielle dans les
deux semaines de leur promul-
gation; elles entrent en
vigueur un mois après leur
publication. Ce dernier délai
peut être augmenté ou réduit
si la loi en question comporte
une disposition spéciale à cet
effet.

Article 179

La loi s'applique aux événe-
ments survenus après la date
de leur entrée en vigueur; elle
n'a donc pas d'effet rétroactif.
Toutefois dans les matières
autres que pénales, la loi peut
en disposer autrement, si elle
recueille l'approbation de la
majorité des membres com-
posant l'Assemblée Nationale.

يكن التنقيح خاصا بلقب
الإمارة أو بالمزيد من
ضمانات الحرية والمساواة .

(مادة ١٧٦)

صلاحيات الأمير المبينة
في الدستور لا يجوز اقتراح
تنقيحها في فترة النيابة عنه .

(مادة ١٧٧)

لا يحل تطبيق هذا
الدستور بما ارتبطت به
الكويت مع الدول والهيئات
الدولية من معاهدات
واتفاقات .

(مادة ١٧٨)

تنشر القوانين في الجريدة
الرسمية خلال أسبوعين من
يوم اصدارها، ويعمل بها
بعد شهر من تاريخ نشرها،
ويجوز مد هذا الميعاد أو قصره
بنص خاص في القانون .

(مادة ١٧٩)

لا تسرى أحكام القوانين
إلا على ما يقع من تاريخ
العمل بها، ولا يترتب عليها
أثر فيما وقع قبل هذا
التاريخ . ويجوز، في غير
المواد الجزائية، النص في
القانون على خلاف ذلك
بموافقة أغلبية الأعضاء
الذين يتألف منهم مجلس
الأمّة .

increase the guarantees of
liberty and equality.

Article 176

The powers of the Amir, speci-
fied in this constitution, may
not be proposed for revision
when a Deputy Amir is acting
for him.

Article 177

The application of this Con-
stitution shall not affect
treaties and conventions pre-
viously concluded by Kuwait
with other states and interna-
tional organisations.

Article 178

Laws shall be published in the
Official Gazette within two
weeks of their promulgation
and shall come into force one
month after their publication.
The latter period may be ex-
tended or reduced for any law
by a special provision included
in it.

Article 179

Law shall apply to that which
takes place after the date of
their coming into force and
thus shall have no effect in
respect of that which has
taken place before such date.
However, in other than penal
matters, a law may, with the
approval of a majority vote of
the members constituting the
National Assembly, prescribe
otherwise.

Article 180

Toutes les dispositions des lois, règlements, décrets, ordonnances et décisions en vigueur au moment de la mise en application de la présente Constitution continueront d'être applicables, sauf si ces textes sont modifiés ou prorogés conformément à la procédure fixée par la présente constitution, dans la mesure où ils ne sont pas contraires à l'une de ses dispositions.

Article 181

L'application d'aucune disposition de la présente constitution ne peut être suspendue, sauf durant la loi martiale et dans les limites fixées par la loi. Les séances de l'Assemblée Nationale ne seront interrompues et l'immunité de ses membres ne sera mise en cause en aucune circonstance.

Article 182

La présente Constitution sera publiée dans la Gazette Officielle; elle entrera en vigueur à la date de réunion de l'Assemblée Nationale, au plus tard en janvier 1963.

Article 183

La loi n° 1 de 1962 concernant le système de gouvernement pendant la période de transition restera en vigueur et les membres actuels de l'Assemblée Constituante conserveront le mandat qu'ils détiennent

(مادة ١٨٠)

كل ما قرره القوانين واللوائح والمراسيم والأوامر والقرارات المعمول بها عند العمل بهذا الدستور يظل ساريا ما لم يعدل أو يلغ وفقا للنظام المقرر بهذا الدستور، وبشرط ألا يتعارض مع نص من نصوصه.

(مادة ١٨١)

لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور إلا أثناء قيام الأحكام العرفية في الحدود التي بينها القانون، ولا يجوز بأي حال تعطيل انعقاد مجلس الأمة في تلك الاثناء أو المساس بحصانة أعضائه.

(مادة ١٨٢)

ينشر هذا الدستور في الجريدة الرسمية ويعمل به من تاريخ اجتماع مجلس الأمة، على ألا يتأخر هذا الاجتماع عن شهر يناير سنة ١٩٦٣.

(مادة ١٨٣)

يستمر العمل بالقانون رقم السنة ١٩٦٢ الخاص بالنظام الأساسي للحكم في فترة الانتقال كما يستمر أعضاء المجلس التأسيسي

Article 180

All provisions of laws, regulations, decrees, orders and decisions, in effect upon the coming of this constitution into force, shall continue to be applicable unless amended or repealed in accordance with the procedure prescribed in this constitution, provided that they are not contrary to any of its provisions.

Article 181

No provision of this constitution may be suspended except when Martial Law is in force and within the limits specified by the law. Under no circumstances shall the meetings of the National Assembly be suspended, nor shall the immunities of its members be interfered with, during such period.

Article 182

This constitution shall be published in the Official Gazette and shall come into force on the date of the meeting of the National Assembly which shall not be later than January 1963.

Article 183

Law Number 1 of 1962 concerning the system of government during the period of transition shall continue to be in force, and the present members of the Constituent Assembly shall continue in the

et de ladite loi, jusqu'à ce que l'Assemblée Nationale se réunisse.

الحاليون في ممارسة مهامهم
المبينة بالقانون المذكور إلى
تاريخ اجتماع مجلس الأمة.

exercise of their duties specified in the said law, until the meeting of the National Assembly.

Abdulla Al-Salim Al-Sabah
Emir De L'ETAT
De Koweït

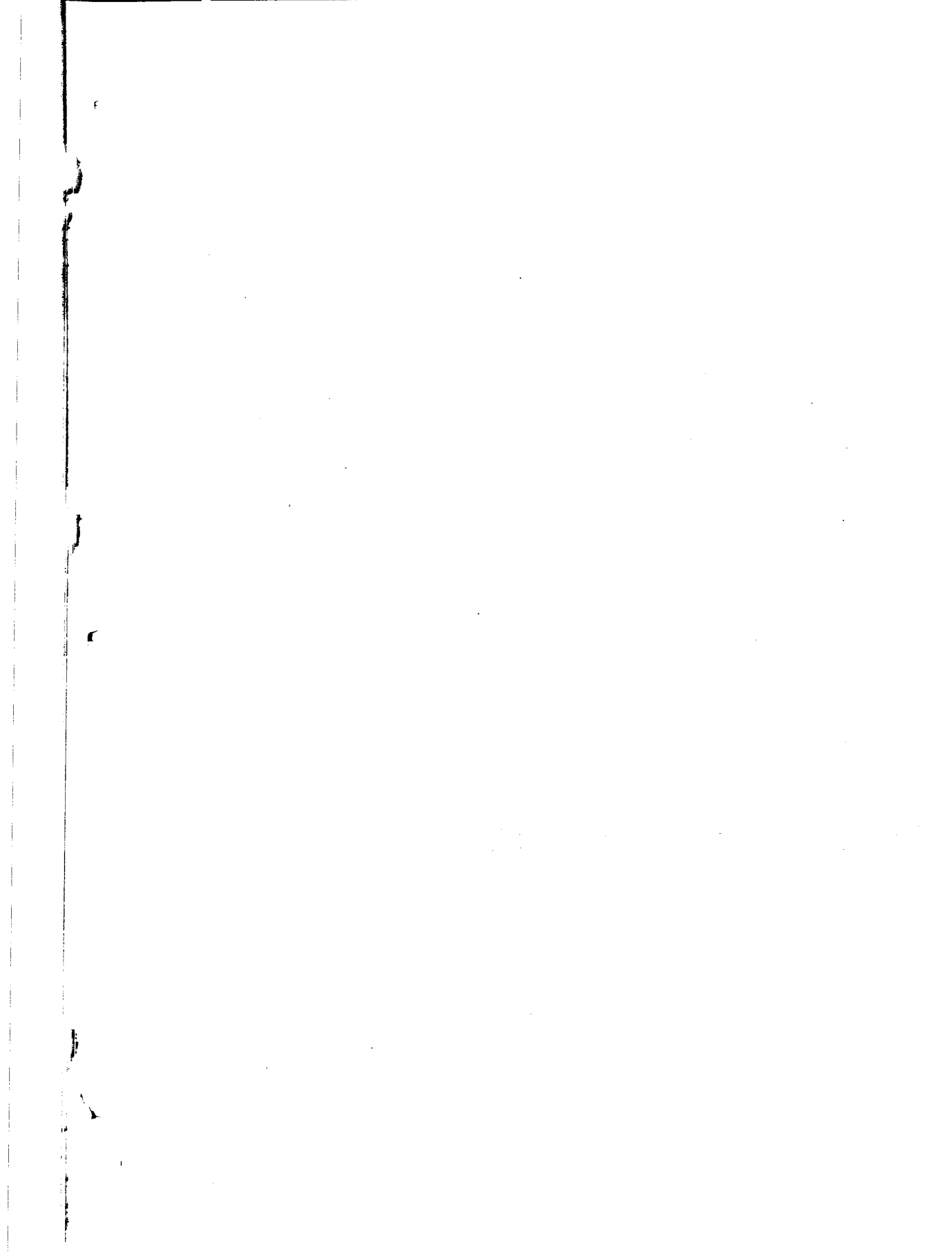
أمير دولة الكويت
عبدالله السالم الصباح

Abdullah Al-Salim Al-Sabah
AMIR OF THE STATE OF
KUWAIT.

ait à Seif Palat le 14 Jumada
Al-Thani, 1382 Hegire, Soit le
1 Novembre, 1962.

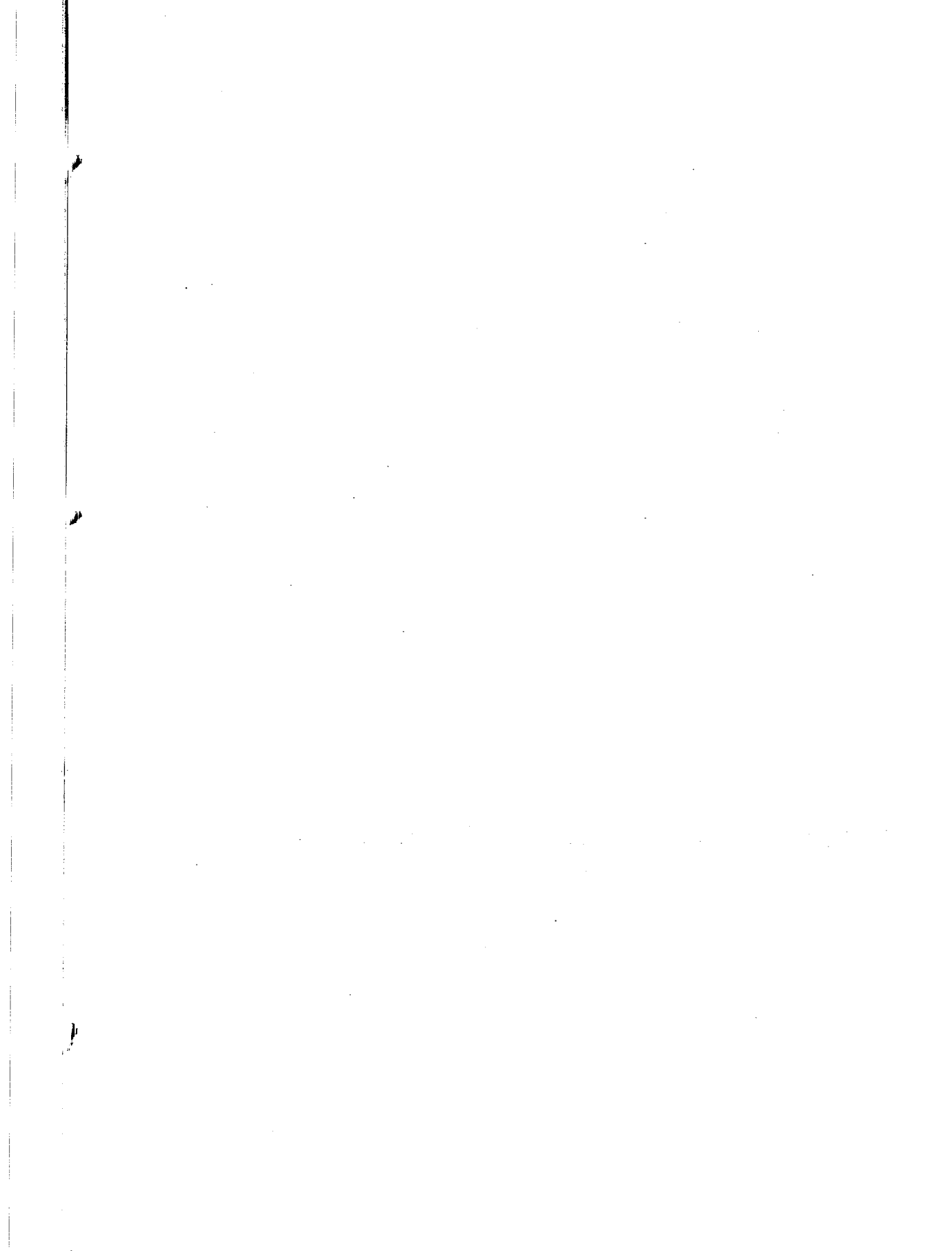
صدر في قصر السيف في ١٤
جمادى الثاني ١٣٨٢ هـ
الموافق ١١ نوفمبر
١٩٦٢ م.

Issued at the Seif Palace on
the 14th of Jumada Al-Thani,
1382, corresponding to the
11th of November, 1962.



ثبت بأهم المراجع

اقتصرنا في هذا الثبت على ذكر المراجع الأساسية وثمة مراجع أخرى أشرنا إليها تباعا في مواضعها من الدراسة



أولاً : المراجع العربية

أ- كتب ورسائل وابحاث ومقالات وتعليقات:
أحمد أبو الوفاء :

- التعليق على نصوص قانون المرافعات الجديد وقانون الاثبات، دار المعارف
بالاسكندرية، الطبعة الأولى سنة ١٩٦٩.

إبراهيم طه الفياض :

- ولاية القضاء العراقي العامة في نظر دعاوى المسؤولية الإدارية، مجلة القانون
والسياسة التي تصدر عن كلية القانون والسياسة بجامعة بغداد، العدد الأول
لسنة ١٩٧٦.

- (رسالته)، مسئولية الإدارة عن أعمال موظفيها، منشورة على شكل كتاب،
مطبوعات دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٣.

أحمد بدر :

- الرأي العام والإعلام، مذكرات على الآلة الكاتبة لطلبة قسم العلوم
السياسية بجامعة الكويت، سنة ١٩٧١.

أحمد الشرباصي :

- أيام الكويت، دار الكتاب العربي بمصر، الطبعة الأولى سنة ١٩٥٣

أحمد كمال أبو المجد :

- الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والأقليم المصري
مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، سنة ١٩٦٠.

أحمد محمد أبو زيد :

- سيكولوجية الرأي العام ورسالة الديمقراطية، القاهرة سنة ١٩٦٨.

أحمد مصطفى أبو حاكمة :

- تاريخ الكويت، مطبعة حكومة الكويت، الجزء الأول، سنة ١٩٦٧.

- إسكندر معروف :
- الكويت لأول مرة الخليج، الطبعة الأولى، بغداد سنة ١٩٦٥.
- إسماعيل مرزة :
- القانون الدستوري، منشورات الجامعة اللبنانية، مطابع صادر، بيروت سنة ١٩٦٩.
- آلان فارياس :
- أبناء السندباد، ترجمة ونشر دار الكتاب العربي، بيروت.
- الفونسي الألفي :
- الأعمال الإدارية ونظرية الضرورة، مجلة القانون والاقتصاد، العدد الخامس، السنة السابعة.
- أنستاس ماري الكرمللي :
- مقالة «الكويت»، منشورة في مجلة الشرق البيروتية، العدد العاشر من السنة السابعة، بيروت سنة ١٩٥٤.
- أنور الخطيب :
- الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت سنة ١٩٦١.
- بكر القباني وعاطف البنا :
- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، الطبعة الأولى، مكتبة القاهرة الحديثة، سنة ١٩٧٠.
- ثروت بدوي :
- القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة سنة ١٩٧١.
- النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة سنة ١٩٧٢.
- جان باز :
- الوسيط في القانون الإداري اللبناني، مطبعة فؤاد جبهان وشركاه، لبنان سنة ١٩٧١.
- حافظ وهبة :
- جزيرة العرب في القرن العشرين، القاهرة سنة ١٩٣٥.

راشد الفرحان :

- مختصر تاريخ الكويت، مكتبة العروبة، القاهرة سنة ١٩٦٠.

رمزي الشاعر :

- النظرية العامة للقانون الدستوري، القاهرة سنة ١٩٧٠.

- النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبوعات جامعة الكويت، سنة ١٩٧٢.

رمزي سيف :

- قانون المرافعات المدنية والتجارية وفقا للقانون الكويتي منشورات جامعة

الكويت، سنة ١٩٧٤.

زهرة فريث :

- الكويت كانت منزلي، ترجمة وإصدار دار الكتاب العربي، بيروت سنة

١٩٦٣.

سعد عصفور :

- القانون الدستوري، القسم الأول، مقدمة القانون الدستوري، دار

المعارف، الاسكندرية، الطبعة الأولى سنة ١٩٥٤.

سليمان محمد الطماوي :

- نظرية التعسف في استعمال السلطة (الإنحراف بالسلطة) دراسة مقارنة،

منشورات دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، القاهرة سنة ١٩٦٦.

- النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الثالثة، القاهرة سنة ١٩٦٦.

- السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي

الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة سنة ١٩٦٧.

- القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام،

دار الفكر العربي، القاهرة سنة ١٩٦٨.

- القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة

سنة ١٩٧٦.

- مبادئ القانون الدستوري (دراسة مقارنة) دار الفكر العربي، الطبعة

الأولى، القاهرة، بدون تاريخ، غير أن مقدمة الكتاب مذيبة بتاريخ مايو سنة

١٩٥٨.

السيد خليل هيكل :

- الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية والاستهلاكية، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٧١.

السيد صبري :

- مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الرابعة (طبعة مكررة)، القاهرة سنة ١٩٤٩.
- النظم الدستورية في البلاد العربية، محاضرات القيت على طلبة قسم الدراسات القانونية بمعهد الدراسات العربية العالية بجامعة الدول العربية، القاهرة ١٩٥٦.
- حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة سنة ١٩٥٣.

سيد نوفل :

- الأوضاع السياسية بامارات الخليج العربي وجنوب الجزيرة، الطبعة الثانية، دار المعارف، القاهرة سنة ١٩٦١.

سيف مرزوق الشملان :

- من تاريخ الكويت، القاهرة سنة ١٩٥٩.

صبحي بشير مسكوني :

- القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية، منشورات جامعة بنغازي، كلية الحقوق سنة ١٩٧٤.

طعيمة الجرف :

- (رسالته) شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، الطبعة الأولى، القاهرة سنة ١٩٥٦.

- الحريات العامة بين المذهبين الفردي والإشتراكي، مكتبة نهضة مصر، القاهرة سنة ١٩٥٦.

- القانون الدستوري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة سنة ١٩٥٨.

- مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة سنة ١٩٦٣.

- رقابة القضاء على أعمال الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة سنة ١٩٧٣.

- نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، الطبعة الرابعة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة سنة ١٩٧٣.
- مذكرات في النظم السياسية لطلبة السنة الأولى في كلية الحقوق والشريعة بجامعة الكويت، سنة ١٩٧٤ - ١٩٧٥.
عادل الطببائي :

- المبادئ الدستورية العامة، مطابع اليقظة، الكويت ١٩٨٠.
عبد الحميد متولي :

- القانون الإداري، القاهرة ١٩٣٨.
- المفصل في القانون الدستوري، الجزء الأول، مطبعة دار نشر الثقافة، الإسكندرية سنة ١٩٥٢.
- الوسيط في القانون الدستوري، دار المعارف، الإسكندرية سنة ١٩٥٦.
- القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٥ - ١٩٦٦.
- مبادئ نظام الحكم في الإسلام، دار المعارف، الإسكندرية ١٩٦٦.
- نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية وبوجه خاص في مصر مع المقارنة بأنظمة الديمقراطيات الغربية، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ١٩٨٥.
- الإسلام، هل هو دين ودولة؟ مجلة القانون والاقتصاد، العدد الرابع لسنة ١٩٦٤، والعدد الأول لسنة ١٩٦٥.

عبد الرزاق السهوري :

- مخالفة التشريع للدستور والانحراف في إستعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الثالثة، يناير سنة ١٩٥٢.

عبد العزيز حسين :

- محاضرات عن المجتمع العربي بالكويت، القاها على طلبة الدراسات الاقتصادية والاجتماعية بمعهد الدراسات العربية العالية بجامعة الدول العربية، القاهرة سنة ١٩٦٠.

عبد العزيز الرشيد :

- تاريخ الكويت، في جزئين، صدرت الطبعة الأولى منه عن المكتبة العصرية

۱۲۶۱ء

- ۱۲۶۱ء میں
- ۱۲۶۱ء میں
- ۱۲۶۱ء میں
- ۱۲۶۱ء میں
- ۱۲۶۱ء میں

۱۲۶۱ء میں

- ۱۲۶۱ء میں

۱۲۶۱ء میں

- ۱۲۶۱ء میں

- ۱۲۶۱ء میں

- ۱۲۶۱ء میں

- ۱۲۶۱ء میں

۱۲۶۱ء میں

- ۱۲۶۱ء میں

۱۲۶۱ء میں

۱۲۶۱ء میں

۱۲۶۱ء میں

- الإتجاهات الدستورية الحديثة، دروس لطلبة الدكتوراه كلية الحقوق بجامعة القاهرة سنة ١٩٥٥ - ١٩٥٦. ونشرت على هيئة كتاب عن دار الفكر العربي، القاهرة سنة ١٩٦٣.

- دستور الكويت، دروس لطلبة السنة الأولى بكلية الحقوق والشريعة وشعبة الإقتصاد والعلوم السياسية بجامعة الكويت، مذكرات مطبوعة على الآلة الكاتبة يناير ١٩٧١.

- دستورية القوانين، محاضرات لطلبة دبلوم القانون العام بكلية حقوق جامعة الكويت سنة ١٩٧٣ - ١٩٧٤، على الآلة الكاتبة.

عثمان عبد الملك الصالح :

- نظام الحكم وأجهزته في الكويت، مذكرات لطلاب كلية الحقوق بجامعة الكويت سنة ١٩٧٣ - ١٩٧٤.

- النظام الكويتي المعاصر، مذكرات لطلاب كلية الحقوق بجامعة الكويت سنة ١٩٧٤ - ١٩٧٥.

- ميكانيكية العلاقة بين السلطات، مذكرات لطلاب كلية الحقوق بجامعة الكويت سنة ١٩٧٣ - ١٩٧٤.

- حقوق المرأة الخليجية في القانون العام والقانون الخاص، بحث مقدم إلى مؤتمر المرأة الأول، الذي أقامته الجمعية الثقافية النسائية عام ١٩٧٤، منشور في كتاب وثائق المؤتمر.

- السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقهاء المقارن وأحكام القضاء، منشورات مجلة الحقوق والشريعة، التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الكويت، وقد نشر كملحق للعدد الأول السنة الأولى، الطبعة الأولى سنة ١٩٧٧.

- التجربة الديمقراطية في الكويت، الف بناء على طلب من جامعة الأمم المتحدة التي رشحت الكاتب للقيام بهذه المهمة، سنة ١٩٨٤.

- تعليق على حكم المحكمة الدستورية الكويتية في الدعوى رقم ١٩٨١/٢ طعن دستوري، منشور في مجلة الحقوق والشريعة، السنة الخامسة، العدد الثالث، سبتمبر سنة ١٩٨١.

- تعليق على استجواب وزير الصحة العامة وما أثاره من مشكلات، منشور في مجلة الحقوق، التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الكويت، السنة السادسة العدد الأول، مارس سنة ١٩٨٢.

- دراسة حول تنقيح الدستور وعودة الحياة النيابية في الكويت، أعدت بناء على طلب سمو ولي العهد رئيس مجلس الوزراء، وقدمت لسموه بتاريخ ١٩٧٩/٧/٢١.

- الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت (دراسة نظرية تطبيقية)، مجلة الحقوق التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الكويت، العدد الرابع، السنة الخامسة، ديسمبر سنة ١٩٨١.

- ضمانات حقوق الإنسان في الكويت بين النظرية والتطبيق، بحث مقدم إلى ندوة حقوق الإنسان التي نظمتها جامعة الزقازيق بدعوة من منظمة اليونسكو والتي أقيمت في القاهرة من ١٤ - ١٦ ديسمبر عام ١٩٧٨، ومنشور في المجلة العربية للعلوم الانسانية، التي تصدرها جامعة الكويت العدد الثامن، المجلد الثاني خريف ١٩٨٢.

- حق المرأة الكويتية في الانتخاب والترشيح بين الشريعة والقانون ومن خلال ظروف البيئة الاجتماعية، نقوش في ندوة الحوار المغلق حول الحقوق السياسية للمرأة الكويتية التي أقامها نادى الفتاة عام ١٩٨٥.

- مقترحات الحكومة وتصوراتها حول تعديل الدستور الكويتي وموقف لجنة النظر في تنقيح الدستور منها، دراسة تحليلية نقدية، منشورة في مجلة الحقوق والشريعة التي تصدرها كلية الحقوق والشريعة بجامعة الكويت، السنة الخامسة، العدد الثالث سبتمبر سنة ١٩٨١.

- التنظيم الدستوري للرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الكويت ومحاولات وضعه موضع التنفيذ، بحث منشور في مجلة الحقوق، التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الكويت، السنة العاشرة، العدد الثاني، يونيو سنة ١٩٨٦.

- الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية في الكويت (دراسة تحليلية نقدية مقارنة) اصدار مجلة الحقوق، التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الكويت، الطبعة الأولى سنة ١٩٨٦.

- ولاية الدائرة الإدارية في نظر طعون الموظفين (دراسة تحليلية من خلال الفقه المقارن وأحكام القضاء)، بحث منشور في مجلة الحقوق التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الكويت، السنة العاشرة العدد الرابع، ديسمبر سنة ١٩٨٦.

- حق الأمن الفردي في الاسلام (دراسة مقارنة بالقانون الوضعي) منشور في مجلة القضاء والقانون، الصادرة عن المكتب الفني بمحكمة الإستئناف العليا في دولة الكويت، السنة التاسعة، العددان الأول والثاني. ومنشور أيضا في مجلة الحقوق والشريعة التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الكويت، السنة السابعة، العدد الثالث سبتمبر سنة ١٩٨٣.

- الأسس الدستورية للضرائب والرسوم والتكاليف ومدى مراعاتها في الواقع العملي (دراسة تحليلية نقدية)، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية. السنة التاسعة عشرة، العدد الأول.

- طلب الحكومة الكويتية إلى المحكمة الدستورية تفسير المادة ١١٤ من الدستور الكويتي في ضوء القواعد الحاكمة للتحقيق البرلماني وضوابط الحق في الخصوصية والقواعد المستقرة في التقاليد البرلمانية (دراسة تحليلية نقدية مقارنة) بحث منشور بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة عين شمس، العدد الأول ١٩٨٩.

- مشروع قانون المحاكمات والعقوبات العسكرية (دراسة تحليلية نقدية مقارنة) مقبول للنشر في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الاسكندرية ضمن أحد أعداد سنة ١٩٨٩.

عصام عبد الوهاب البرزنجي :

- السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، رسالة للحصول على درجة الدكتوراة في القانون، القاهرة سنة ١٩٧٠.

الدكتور علي الباز :

- الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار الجامعات المصرية، الاسكندرية ١٩٧٨.

علي صادق أبو هيف :

- القانون الدولي العام، الاسكندرية سنة ١٩٦٦.

فتحي والسي :

- قانون القضاء المدني الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، سنة ١٩٧٧.
- نظرية البطلان في قانون المرافعات، منشورات منشأة المعارف بالإسكندرية الطبعة الأولى، سنة ١٩٥٨.

فكري مغاوري :

- الرقابة على دستورية القوانين في دولة الكويت، تعليق على حكم محكمة الاستئناف العليا في الكويت في التظلم رقم ٤٧ / ١٩٧٥ تجاري، منشور في مجلة القضاء والقانون التي تصدرها وزارة العدل في الكويت، السنة الخامسة العدد الثاني.

فؤاد العطار :

- النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة، القاهرة سنة ١٩٦٥-١٩٦٦.
- كفالة حق التقاضي، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الثاني من السنة الأولى، يولية سنة ١٩٥٩.

قدري قلعجي :

- أضواء على تاريخ الكويت، دار الكتاب العربي، بيروت سنة ١٩٦٢.
 - الكويت في موكب الحضارة، دار الكتاب العربي، بيروت سنة ١٩٦٢.
- ماجد راغب الحلو :

- القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد، منشورات ذات السلاسل، الكويت سنة ١٩٨٠.

مارثا دوكاس :

- أزمة الكويت (العلاقات الكويتية العراقية ١٩٦١-١٩٦٣)، منشورات دار النهار للنشر، بيروت ١٩٧٣.

محسن خليل :

- النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الاسكندرية سنة ١٩٥٩.

- الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير، دار النهضة، بيروت سنة ١٩٦٧.

- النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية سنة ١٩٦٨-١٩٦٩.

- القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، منشأة المعارف الإسكندرية سنة ١٩٦٨.

محمد بدوي وعبد المنعم فوزي :

- مذكرات في المجتمع العربي والقضية الفلسطينية، دار النهضة العربية، بيروت، سنة ١٩٧٢.

محمد بن خليفة النبهاني :

- التحفة النبهانية في تاريخ الجزيرة العربية، في اثني عشر جزءاً، الجزء ١٢ تاريخ الكويت، القاهرة، ١٣٦٨ هـ / ١٩٤٩.

محمد بهجت سنان :

- الكويت زهرة الخليج العربي، مطابع الكشاف، بيروت سنة ١٩٥٦.

محمد علي آل ياسين :

- القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة)، المكتبة الحديثة، بيروت سنة ١٩٧٣.

- القانون الإداري، المكتبة الحديثة، بيروت ٩/١٠ سنة ١٩٧٣.

محمد فاروق النبهان :

- نظام الحكم في الإسلام، مطبوعات جامعة الكويت سنة ١٩٧٤.
- (رسالته) الاتجاه الجماعي في الإسلام، منشورة على شكل كتاب، منشورات، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، لبنان سنة ١٩٧٠.

محمد كامل ليلة :

- مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، بيروت سنة ١٩٦٨-١٩٦٩.

- الرقابة على أعمال الإدارة، الكتاب الثاني (الرقابة القضائية) دراسة مقارنة،

- دار النهضة العربية، بيروت سنة ١٩٦٧ - ١٩٦٨ (وعنى الطبعة تاريخين للنشر هما ١٩٦٧ - ١٩٦٨ ، ١٩٧٠).
- النظم السياسية، القاهرة سنة ١٩٦٣ .
- القانون الدستوري، دار الفكر العربي، سنة ١٩٦٣ ، سنة ١٩٧١ .

محمد الفرجاني :

- الكويت بين أمس واليوم، دمشق سنة ١٩٥٩ .

محمود حافظ :

- موجز القانون الدستوري، القاهرة سنة ١٩٥٦ .
- مذكرات في القانون الإداري، طبعة سنة ١٩٣٧ .
- مذكرات في القانون الدستوري الكويتي، على الآلة الكاتبة، لطلبة كلية الحقوق والشريعة بجامعة الكويت، سنة ١٩٦٨ .

محمود حلمي :

- المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، القاهرة سنة ١٩٦٦ .

- النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، دار الفكر العربي، القاهرة سنة ١٩٦٧ .

- نظام الحكم في الإسلام مقارنا بالنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة سنة ١٩٧٠ .

مصطفى أبو زيد فهمي :

- النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف، الاسكندرية سنة ١٩٦٦ .

- القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المعارف بمصر، الطبعة الثانية، سنة ١٩٦٣ .

- الدستور المصري، منشأة المعارف، الاسكندرية سنة ١٩٥٨ .

مصطفى كامل :

- شرح القانون الدستوري، المبادئ العامة والدستور المصري، الطبعة الثانية، القاهرة سنة ١٩٥٢ .

نجاة عبد القادر الجاسم :

- التطور السياسي والاقتصادي للكويت ما بين الحربين ١٩١٤ - ١٩٣٩ ،
رسالة مقدمة إلى كلية الآداب بجامعة عين شمس عام ١٩٧٢ للحصول على
درجة الماجستير في التاريخ الحديث .

- بلدية الكويت في خمسين عاماً، إصدار بلدية الكويت، الكويت سنة ١٩٨٠ .

نزار الأتاسي :

- تطور التشريع في الكويت، مقال منشور في كتاب (الكويت بأفلام نخبة من
كتاب العرب)، دار الكتاب العربي، بيروت، بدون تاريخ. ص ١٧٠ -
١٧٩ .

نصرت ملا حيدر :

- استقلال السلطة القضائية، محاضرات منشورة في مجلة (المحامون) السورية،
الأعداد ٧، ٨، ٩، لعام ١٩٦٧، وقد نشرت في بحث مستقل دون بيانات للنشر .

هـ . د . ب . ديكسون :

- الكويت وجاراتها، الجزء الأول، ترجمه إلى العربية . جاسم مبارك الجاسم،
الطبعة الأولى . الكويت أغسطس سنة ١٩٦٤ .

وحيد رأفت ووايت ابراهيم :

- القانون الدستوري، القاهرة سنة ١٩٣٧ .

وليم دوكلاس :

- الحرية في ظل القانون، كتاب الفه القاضي الأمريكي وليم دوكلاس، وترجمه
إلى العربية، إسماعيل الوهيب، سنة ١٩٦٤ .

يحيى الجمل :

- النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت سنة
١٩٧٠ - ١٩٧١ .

- الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت سنة ١٩٦٩ .

يوسف بن عيسى القناعي :

- صفحات من تاريخ الكويت، الطبعة الثانية، دمشق سنة ١٣٧٤
هـ / ١٩٥٤ م .

- ب- دوريات ومجموعات ومطبوعات حكومية، ومحاضر رسمية :
- مجلة الحقوق: تصدرها كلية الحقوق بجامعة الكويت.
 - مجلة القانون والاقتصاد: تصدرها كلية الحقوق بجامعة القاهرة.
 - مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية: تصدرها كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية.
 - مجلة العلوم القانونية والاقتصادية: تصدرها كلية الحقوق بجامعة عين شمس.
 - مجلة العلوم الإدارية: تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية.
 - مجلة إدارة قضايا الحكومية: تصدرها إدارة قضايا الحكومة في الجمهورية العربية المتحدة.
 - مجلة مجلس الدولة: يصدرها مجلس الدولة في جمهورية مصر العربية.
 - مجلة المحامي: التي تصدرها جمعية المحامين الكويتية.
 - مجلة المحاماة: التي تصدر في جمهورية مصر العربية.
 - مجلة إدارة الفتوى والتشريع: التي تصدرها إدارة الفتوى والتشريع (مجلس الوزراء) في الكويت.
 - مجلة القضاء والقانون: التي يصدرها المكتب الفني في محكمة الإستئناف العليا في دولة الكويت (وزارة العدل).
 - الكويت اليوم الجريدة الرسمية لحكومة الكويت: تصدرها وزارة الاعلام الكويتية.
 - مجموعة القواعد القانونية التي قررتها محكمة التمييز في الكويت (المدة من ١١ / ١١ / ١٩٧٢ حتى ١٠ / ١ / ١٩٧٦).
 - مجموعة المبادئ التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع في الكويت (من المجموعة الأولى وحتى السابعة).
 - مجموعة القوانين الكويتية التي يصدرها مجلس الوزراء «إدارة الفتوى والتشريع في الكويت».

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا (المكتب الفني بمجلس الدولة).
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري (المكتب الفني بمجلس الدولة).
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات ١٩٥٥ - ١٩٦٥، تجميع أحمد سمير أبو شادي.
- مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوي الجمعية العمومية للقسم الإستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري.
- مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوي القسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري.
- مجموعة عمر عاصم لأحكام مجلس الدولة المصري.
- محاضر المجلس التأسيسي في الكويت.
- محاضر مجلس الأمة الكويتي منذ عام ١٩٦٣.

ثانياً : المراجع الأجنبية

A-PRINCIPAUX: AUVRAGES, THÈSES, ARTICLES CITÉS:

I - À la langue Française:

AL AQQAD SALAH:

— Le premier État Saoudite (1799-1818). Essai sur son histoire politique et religieuse, Thèse pour le doctorat d'État, Université de Paris, Faculté, de lettres, 1956.

AL SALIH OTHMAN ABDULMALIK:

— Le système politique Koweïtien (Formation Historique, études: juridique, économique, socio-politiques). Thèse pour le Doctorat D'État en Droit, Université de Paris 1-panthéon - Sorbonne, 1973.

ARON.R:

— Sociologie des sociétés, industrielles, Esquisse d'une théories des régimes politiques, Paris Centre de Documentation universitaire, 1959

— Essai sur les libertés; Paris, 1965.

— Les origines intellectuelles de la révolution française; Paris, 1933.

ARUTHUR:

— Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions Paris, 1905.

AUBERT J.F:

— Traillé de Droit constitutionnel suisse, Dalloz, paris, 1967.

AVRIL P:

— Le Régime politique de la 5 ème Republique; 2 ème édition, Paris, 1967.

BAECHELER J:

— Les Origines du capitalisme; collect Idées, Paris, 1971.

BAHRY L:

— Koweit, études sociales, économiques et politiques: thèse, Montpellier, 1962.

BARTHÉLÉMY J:

— L'obligation de faire en Droit public. R.D.P.1912. 510.

— De la liberté du gouvernement à l'égard des lois dont il est chargé d'assurer l'application. R.D.P. 1907.

— Pour la vôte des femmes, rev. Pol, et parl, avril, 1911.

BARTHÉLÉMY. J et P. DUEZ.:

— Traité de droit constitutionnel, 2ème édit, Paris, Dalloz, 1933.

BARTOLI. H:

— La doctrine économique et sociale de Karl Marx, 1950.

BASDEVANT:

— Conclusion et rédaction des traités et instruments diplomatiques autres que les traités, Dans, Rec des cours de l'academie de LAHAYE, 1926, Volume, 5 No 15.

BASTID P:

— Le gouvernement d'assemblée; Paris Cujas 1956.

BELOFF M:

— La constitution des États-Unis en 1970, No 63, des Futuribles.

BERLIA G:

— L'application de l'article 16 de la constitution de 1958. R.D.P. Sep. Oct, 1961.

BERQUE Jacques:

— Les Arabes d'hier à demain; collection Esprit, Editions du Seuil, Paris. 1960.
— L'univers politique des arabes, Encyclopédie Française.

BERREBY J.J:

— La Péninsule arabe, Terre de l'Islam, Patrie de l'arabisme et Empire du pétrole, Payot, Paris 1958.
— Le Golfe persique, édit, payot, Paris 1959.

BIGIUM Jean-Claude:

—Le contrôle de la constitutionnalité des lois en République Fédérale d'Allemagne, édition Economica, Paris 1982.

BONNARD:

Précis de Droit administratif; 2ème, édit, Paris 1940.

BOUISSOU, Fernard:

— L'introuvable motion d'affaires courantes, R.F.S Aaût, 1970. pp. 645 et s.

BOURGUINAL micheline:

— L'économie du Koweit (un itinéraire de croissance singulier), Thèse Doctorat és sciences économiques, Universsité de Bordeaux, faculté de Droit et des sciences politiques, 1967.

BRIDEL M:

— Précis de Droit constitutionnel et public suisse; 1959.

BROIL:

— Du mandat législatif, thèse, Paris, 1905.

BURDEAU G:

— Manuel de Droit constitutionnel; Librairie générale, 5 ème édit, Paris 1947.
— Traité de Siences Politiques, Librairie générale, Paris 1949-1954. et 2ème édition Paris 1966.
— Droit constitutionnel et institutions politiques, 11 ème édit, librairie générale, Paris 1965. et 15 ème édit, L.G.D.J; Paris 1972.
— Cours d'institutions Politiques et de droit constitutionnel, Paris, 1965-1966.
— Les libertés Publiques; 3 ème édit, Paris 1966.
— Remarques sur la classification des fonctions élatiques. R.D.P. 1945, P. 202 et S.

CADART V.J:

— Personnalisation et collegialité, du pouvoir en granade-Bretagne; in personnalisation du pouvoir, 1964. P.P. 223 et S.

— Régime électoral et régime parlementaire en Grande- Bretagne, Paris. A. Colin 1948.

CALVEZ J.Y:

— La pensée de Karl Marx, 1956.

CAPITAT R:

— Le Droit constitutionnel non écrit, in Recueil d'études sur les sources du droit, en l'honneur de F. Gény, 1940, T.3, P. 1 et S.

— Régimes parlementaires, in mélanges carré de Mabberg, Paris, 1933, P.33 et S.

CARRÉ DE MALBERG R:

— Contribution à la théorie générale de l'Étate, Recuil Sirey, Paris 1920-1922.

— Confrontation de la théorie de la formation du Droit par degrés Paris, 1933.

— La loi expression de la volonté générale, Paris, 1933.

CARREL:

— Organisation de l'état de siège d'après la loi du 3 avril, 1878, thèse Dijon, 1916.

CAVARE Louis:

— Le Droit international public positif, édition, A. Pendone, Paris 1962. T 2.

CHAPUS:

— De la soumissions au Droit des réglemets, autonomes D, 1960. Chr. 119.

CHARLOT Monica:

— La vie politique dans l'Angleterre d'aujourd' hui, A. Colin, Collection, 1968.

— Les sondages et les élections législatives britanniques, R.F.S.P. 1970, P.P. 951 et S.

CHENUT P:

— La justice constitutionnelle en Alemagne et le tribunal constitutionnel de Karlsruhe, thèse Paris, 1956.

CHEVALLIER J.J:

Histoire des institutions et des régimes politiques de la France moderne (1789-1958), 3 ème édit, Paris Dalloz, 1967.

— De la distanction établie par motesquieu entre la faculté de statuer et la faculté d'empêcher, in mélanges Maurice Hauriou, P. 139 et S.

— La Bataille des idées politiques depuis 1789. Doctorat. Paris, (1961-1962).

CHJANDER NAGOR:

— Un parlement. Pourquoi faire? paris 1967.

CLAUDE Jean:

— Les régimes Parlementaires contemporains; presse de la F.N.S.P. 1978.

COLLIARD A:

— Libertés publiques, 3 ème édition, Paris 1968.

CORNU A:

Karl Marx et Friedrich Engels, Leur Vie et leur Oeuvre. 3 Vol, Paris (1955-1962).

COTTERET J.M, C. EMERIE ET P. LALUMIÈRE:

Lois électorales et inégalités de représentation en France (1936-1960) Paris, 1960.

COTTERET J.M.et C. EMERI:

— Les systèmes électoraux, Paris, 1970.

CRISAFULLI:

— Le système de contrôle de la constitutionnalité des lois en Italie. R.D.P. 1968, PP 102 et S.

DEBBASCH Ch:

— Les Ordonnances de l'article 38 de la constitution de 1958, J.C.P. 1962. 1. 1701.
— La France de Pompidou, PUF, 2^{ème} édit, Paris. 1974.

DE LAUBADÈRE André:

— Traité. élémentaire de Droit administratif, 3^{ème} édit, Paris 1963.
— Droit administratif, 8^{ème} édit, L.G.D.J. Paris 1980.

DEMICHEL A:

— De l'incompatibilité entre les fonctions du Ministre et le mandat parlementaire, Paris R.D.P, 1960 P.P. 616 et S.

DE SOTO:

La loi et le règlement dans la constitution de 1958. R.D.P. 1959.

DETRAYIACHE DOROLENCOURT:

— La responsabilité gouvernementale pendant les quatre premières années de septennat de GEORGE POMPIDOU .R.D.P. mai-Juin 1974, P.P. 789-874.

DUGUIT Léon:

Traité de Droit constitutionnel, 5 volumes, 2^{ème} et 3^{ème} édit, Paris Fontemoing, 1921-1927.
— L'État le Droit objectif et la loi positive, Paris 1901-1903.
— Leçons de Droit public général, Le Caire, 1926.

DOUENCE J.C:

Récherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration, Librairie général, Paris, 1968.

DROZ J:

— Le socialisme démocratique, Paris 1960.

DURAND C.H:

— DE L'État fédéral à l'État unitaire décentralisé mélanges Mestre, 1956.

DUVERGER Maurice:

— Manuel de Droit constitutionnel et de sciences politiques, Paris, 1948.
— Esquisse d'une théorie de la représentation politique dans l'évolution du Droit public; études en l'honneur de Mestre, 1956.

—Institutions politiques et Droit constitutionnel, 1^{er} édition thémis, Paris 1963, et 11^{ème} édition, Paris, 1970.

—Constitutions et Documents politiques, thémis, 5^{ème} édit, Paris 1968.

DUVERGER M. et SEURIN J.L.:

— Le Statut juridiques, des partis politiques en France (Paris, in Études de droit contemporain, IV, travaux et Recherches de L'institut de droit comparé de l'université de Paris, Sirey, 1959.

EISMANN Charles:

— L'Ésprit des lois et la separation des pouvoirs, in mélanges R. Carré de Malberg. Sirey, paris 1933, P. 165 et S.

—Le Droit administratif et le principe de légalité, E.D.C.E. 1957, No 11. P. 25.

— La justice constitutionnelle et la Haute cour constitutionnelle en Autriche, thèse Paris, Pichon, 1928.

EL-HASSAN Zaffer:

— Le statut international du KOWEIT, thèse doctorat en droit, Paris, 1970.

ENTERRE d' Islam:

— Le Régime parlementaire d Kuwiet, article in la revue enterre d' Islam, 1^{er} trimestre, Lyon, 1939.

ESMEIN A:

Eléments de Droit Constitutionnel, 2 Vol, 8^{ème} édit, Par Nézard, Paris, Sirey, 1927.

FABRE M.H:

— Théorie des Démocraties populaires, Paris 1950.

FLORY M. et MANTRAN R:

— Les Régimes politiques des pays Arabes, thémis, Paris, 1968.

GILSON B:

— La découverte du régime présidentiel, Paris, 1968.

GODECHOT:

— L'indépendance de la Cour constitutionnelle italienne. Revue de science politique, toulouse, 1962. P.45-65.

GROZ:

— Le socialisme difficile, Paris 1967.

HAMON L et MABILEAU A:

— La Personnalisation du pouvoir, eintretnis de Dijon, Publication de centre d'études des relations politiques de l'université de Dijon, P.U.F. Paris, 1964.

HAURIUO ANDRÉ:

— Le Droit constitutionnel et institutions politiques, 5^{ème} édition, montchrestien, Paris, 1972.

HAURIOU Maurice:

— Précis de Droit Constitutionnel, 2 ème édit, Paris, Sirey, 1929; réédition photomécanique, Paris C.N.R.S; 1965.

HUM Aidan Ali:

— L'avenir politique des principautés pétrolières du golfe persique, thèse pour le Doctorat en sciences politiques, université de paris. 1967.

ISHOW:

— Le différend entre L'Irak et le KOWEIT; Mémoire M.E.D.I.

JALLON A:

— Le fédéralisme, Paris, 1956.

KAYSER J:

— Mort d'une liberté, Paris 1956.

KELSEN H:

— La démocratie, Sa nature, Sa Valeur, Trad. Franç, 1932.

—Théorie pure du droit, traduction EISENMANN, Dalloz 1962. Collection Philosophie du droit.

— La garantie juridictionnelle de la constitution, Revue de Droit public, 1928. PP. 247 et s.

LABAND:

— Le Droit public de l'Empire allemand. préface de la maude, Paris 1900-1904.

LAFERRIÈRE J:

— Manuel de Droit constitutionnel, 2 ème édit, Paris, Domat- moutcharestien, 1947.

LA LUMIÈRE P. et DEMICHEL A:

— Les régimes parlementaires européens; Paris, Thémis, P.U.F. 1966.

LAMBERT E:

— Le gouvernement des Juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis, Paris 1921.

LAPRADELLE:

Cours de Droit constitutionnel, Paris 1912.

LARCHÉ J:

— Les institutions politiques de la Grande Bretagne, paris 1965.

LASKI HAROLD:

— Le gouvernement parlementaire en Angleterre, trad. française de J. Cadart et J. Prélot, Bibliothèque de la Science politique, PUF, Paris 1950.

—Le libéralisme européen du moyen âge à nos jours, trad. Française, 1950.

LAVIGINE M:

Les économies socialistes soviétique et européenne, collection U. Paris, 1971.

LEFEBRE H:

- MARX (1818-1883) Genève, 1947.
- Le matérialisme dialectique, 2^{ème} édit, 1949.
- Pour connaître la pensée de Carl Marx, 2^{ème} édit. Pris 1956.
- Pour connaître la pensée de Lénine, Paris 1957.
- La marxisme, collection Que sais - Je? Paris 1967.

LELEU C:

- Géographie des élections française depuis 1939, Paris 1971.

LOCKE J:

- Traité du gouvernement civil (1690.)

LUCHAIRE. F et CONAC G:

- La constitution de la République Française, analyses et commentaires, éditon, Economica, Paris 1979.

LUCHAIRE F.:

- La responsabilité du gouvernement devant le parlement. La documentation française No. 2781 du 22 mai, 1961.

MALEK ESMAIL:

- Le golfe persique et les Îles Bahrain, thèse Paris 1936.

MANCES J:

- Autogestion et lutttes de classes en Algérie, les temps modernes, No. 229, Juin 1965.

MARIEL LAVAND-VEDEL:

- Les motions de censure sous la 5^{ème} République, mémoire D.E.S. Paris 1973.

MASNATA:

- Pouvoir, société et politiques aux États-Unis, Payot, Paris 1970.

MATHIOT A:

- La vie politique aux États-Unis et les tendances récentes, IEP, Paris 1964-1965.
- Le régime politique Britannique, Cahiers FNSP No. 68, A. Colin, Paris 1955.
- La cour suprême des États-Unis à la fin de l'administration JOHNSON, R.F.S.P. avril 1979, P. 263.

MERLE. R et VITU. A:

- Traité de Droit Criminel, édit, Cujas, Paris 1967.

MONTAGNE de la Roque:

- L'article 38 de la constitution du 4 Octobre 1958 et la loi de pouvoirs spéciaux de 4 Février 1960. mélanges MAURY, Tome 2, P. 199.

MONTEIL V:

- Les musulmans soviétiques, Paris, le Seuil, 1957.

MONTESQUIEU:

- L'esprit des Lois; édit, garnier Frères, Paris 1961.

MOUSKHELY M:

— Théorie du fédéralisme, mélange SCELLE, 1950.

NÉZARD Henry:

— Eléments de Droit Public, 7^{ème} édit, Librairie ARTHUR ROUSSEAU, Paris 1946.

NIEBNUHR Carsten:

— Description de l'Arabie, faite sur des observations propres et des avis recueillis dans les lieux même, Amsterdam, 1774.

— Voyage en Arabie pays circonvoisins, Amsterdam. tome premier, 1776, tome Deuxième, 1780.

PACTET P:

— Les institutions politiques de la Grande-Bretagne, 2^{ème} édition, Paris 1971.

— Les commissions parlementaires, R.D.P. 1954, pp. 127 et s.

PETZEU- MASSABUAU:

— La Chine, Collection U, Paris 1971.

PINTO R:

— La liberté d'opinion et d'information, Paris 1955.

— L'article 16 et la réforme de la constitution, Le monde du 25 mai 1961.

PRÉLOT M:

— Institutions politiques et droit constitutionnel, édition DALLOZ, PARIS 1963 et 4^{ème} édit, Paris 1969.

PROUZET.M.Michel

— Le contrôle de la constitutionnalité, thèse, Paris, 1970.

QUERMONNE J.L.:

— L'article 16 et la défense de la République, Revue de l'action populaire, mai 1961.

RADSLOB:

— Le Régime parlementaire, Paris 1924.

RANDOT Pierre:

— Le socialisme Arabe du Caire, Revue de la défense nationale, nov. 1964, P.P. 1967.

REYNAUD P:

— L'article 20 de la constitution de 9 octobre 1958, le monde de 9 novembre 1965.

RIVERO J:

— Regard sur les institutions de la 5^{ème} République. (Paris, D.Chr. 37 du 12 novembre 1958, pp. 259 et S.)

— Propos sur le sauvetage d'une liberté, R.D.P. 1971.

— Cours de libertés publiques, Lécence, Paris 1965-1966.

— Les libertés publiques, 1^{er} édition, Paris 1973.

ROBERT J:

— Les libertés publiques et la justice, Le monde, du 10 Juillet, 1971.

RODINSON Maxime:

— L'Islam et Capitalisme, Seuil, Paris 1966.

ROMAIN Paul:

— L'état de Siège, thèse, Toulouse, 1918.

ROSSI Pierre:

— Le principauté du Koweït, article in Revue Orient, 1er trimestre, 1960, p. 35 et S.

ROUSSEAU Ch:

— Principes généraux du Droit public positif, tome, 1 "les sources" édition, A. pendone, Paris.19 ?

ROUSSEAU J.J:

— Le contrat social (1762). édition Seghers, Paris 1971, avec un très intéressant avant-propos, par R.G. Schwartzenberg.

ROUX J:

— Précis historique et théorique de Marxisme Léninisme; Paris 1969.

SOULIER G:

— L'inviolabilité parlementaire en Droit Français, Paris 1966.

TOINET M:

— Le vote urbain lors des élections présidentielles de 1968, R.F.S.P. Avri 1969.

TOUCHARD et autres:

— Histoire des idées politiques, 3 ème èdit, Paris, Thémis, 1967.

TUNC ANDRÉ et TUNC SUZAUNE

— Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amerique, Domat montchris tsen, Paris, 1954.

VEDEL G:

— Manuel élémentaire de Droit constitutionnel, Paris Sirey, 1949.

—Droit administratif, Paris 1961, et 3 ème èdit, thémis, Paris 1964 et avec Delvolve, 7 ème èdit Presses Universitaire de France, Paris 1980.

WALINE M:

— Droit administratif, édit. Domant, montchristien, 9 ème édit Paris, 1963.

—Les rapports de la loi et de régleme avant et après la constitution de 1958, R.D.P. Juit-Aaûi, 1959.

WIEMER C:

— Recherches sur le pouvoir régleme des Ministres, thèse Paris 1970.

WILDAUSKT A et Polsby N:

— L'électeur et le président, Paris 1968.

ZILEMENOS Constantin:

— Naissance et évolution de la fonction de Premier Ministre dans le Régime Parlementaire, Librairie générale de Droit et de jurisprudence, Paris 1976.

2 - In English Language:

AL SALIH Othman Abdulmalik:

— "The right of the individual to personal security in Islam" in the Book of "the Islamic Criminal justice system", Oceana publications INC. London, Rome, New York, 1982. pp. 55-90.

ATCHINSON C.U:

— A collection of treaties, engagements and sanads relating to India and neighbouring countries, Delhi, 1933.

ELBATRIK, Abdel Hamid, M:

— Turkish and Egyptian rule in Arabia, (1810-1841), Ph.D. Thesis, London university, 1947.

BOMBAY government:

— Selections from the records of the Bombay government No. XXIV. new series. 1856.

INDIA OFFICE RECORDS:

— Factory records, Persia and the Persian Gulf: vol. 14-21-23: vol. 14 (1703-1727), vol. 15 (1729-1752), vol. 16 (1753-1773), vol. 17 (1774-1783), vol. 18 (1784-1792), vol. 19 (1792-1799), vol. 20 (1798-1801), vol. 21 misc. (1764-1799), vol. 23 (1798-1801)

NIEBUHR Carsten:

— Travels in Arabia, and other countries in the East, translated into English by Robert Hersan. two vols. Edinburgh, 1792.

BEER S:

— British politics in the collectivist age, New York, 1965. Modern British politics, London 1965.

BENEMY F.W:

— The elected monarch, London, Horrap, 1965.

BERKELEY H:

— The power of the Prime Minister, London, G. Allen and Unwin, Ltd. 1968

BIRCH A.H.:

— Representative and responsible government, London, G. Allen and Unwin 1964.
— The British system of government, 1967.

DICKSON H.R.P:

— Kuwait and her neighbours, George Allen and Unwin LTD London, first published, 1956.

DRAPER C:

— Theory and practice, New York, 1965.

EMDEN C.S:

— The people and the constitution, Oxford University Press, London, 1956.

LASKI HAROLD:

— Parliamentary government in England, fifth edition, London 1952.

LIEBESNY Herbert:

— International relations of Arabic, Middle East Journal, April, 1947, P.P. 167 et S.

MEYER A:

— Marxism, the unity of theory and practice, Cambridge, 1954.

MORRISON H. (Lord of Lambeth):

— Government and Parliament, London, Oxford paperbacks, 3rd ed., 1967.

QUINCY WRIGHT:

— Sovereignty of the mandates, American Journal of International Law, 1923, vol. 17, PP. 696 et S.

ROTHSCHILD J:

— Communist Eastern Europe, New York, 1964.

SALDANHA, J.A:

— Selections from state papers, Bombay regarding the Est India company's connection with the Persian Gulf, with a summary of Events, 1600-1800. (Calcutta, 1908).

WILSON A.T:

— The Persian Gulf, Oxford, 1954.

WINDER R.B:

A history of the Sa'udi State from 1233/1818 — 1308/1891. Ph.D. thesis, Princeton University, 1956, Published in London, 1965 under: Saudi Arabia in the nineteenth century.

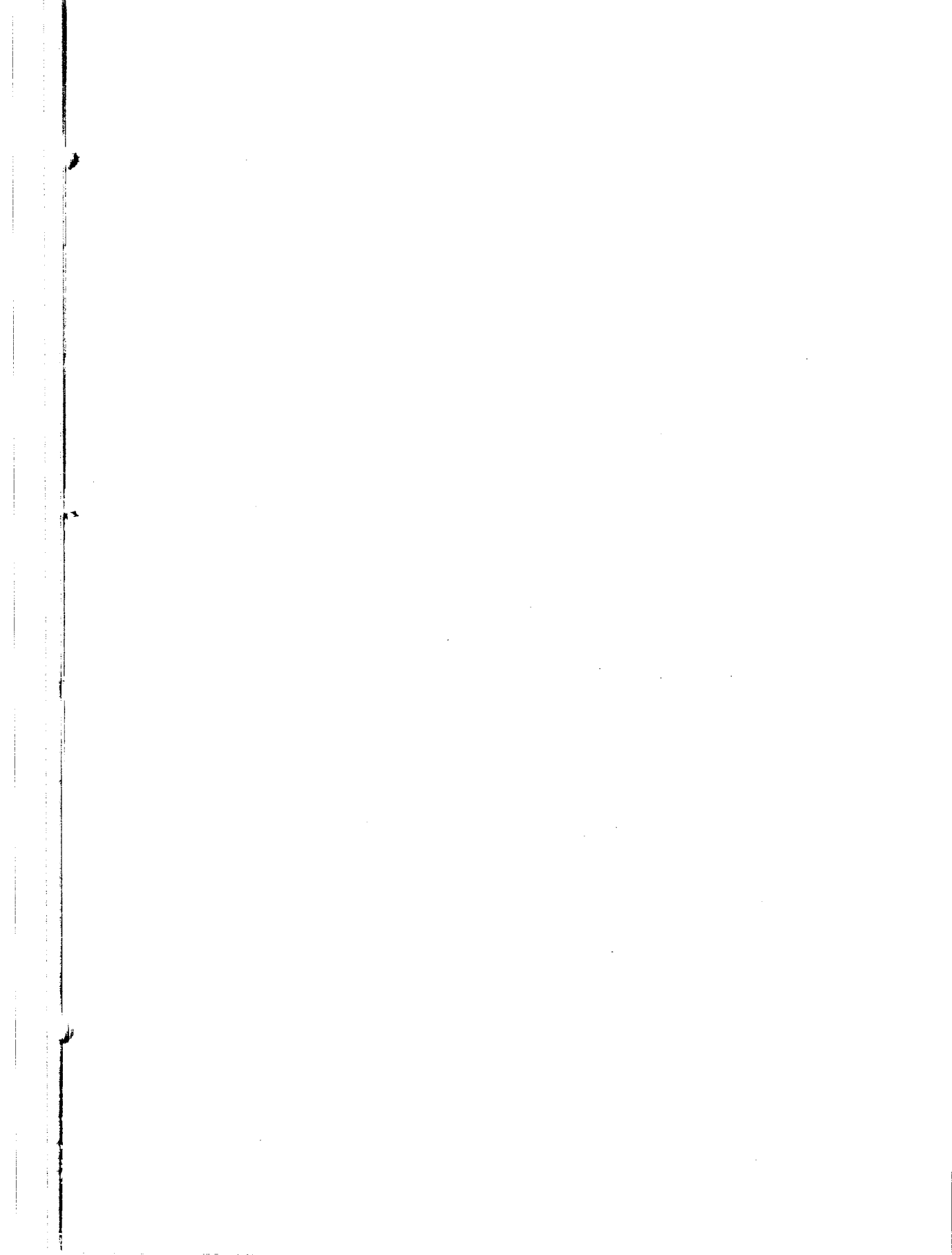
WITEMAN Digest:

— International law Vol. I.

**B-DIVERS: REVUES, PERIODIQUES, CONSULTÉS
ET ABREVIATIONS USUELLES:**

Act. jur. ou AJ ou A.J.D.A.	Actualité juridique Droit Administratif.
C.E.	Conseil d'Etat.
Chr.	Chronique.
CJEG	Cahiers Juridiques de l'électricité et du gaz.
Cons. const. ou C.C.	Conseil Constitutionnel.
D.	Recueil Dalloz.
DS	Recueil Dalloz-Sirey.
Dr. fisc	Droit fiscal.
Dr. soc	Droit socail.
ED.CE	Études et Documents du Conseil d'État.
GA	Les grands arrêst de la jurisprudence administrative (LONG, WEIL, BRAIBANT).
GP	Gazette du Palais.
JCP	Juris-Classeur Periodique (Semaine Juridique)
Jur. C. Adm. ou J.C.A.	Juris-Classeur Administratif.
LJCE	Livre jubilaire du Conseil d'Etat.
RDP	Revue du droit public et de la science Politique.
RIAP	Revue internationale d'administration Politique.
RPDA	Revue pratique de droit administratif.
Rec.	Recueil Lebon.
Rev. adm. ou R.A.	Revue administrative.
S.	Recueil Sirey.
T.A.	Tribunal administratif.
T.C.	Tribunal des Conflits.

فهرس تحليلي للموضوعات



فهرس تحليلي للموضوعات

صفحة	
٩	مقدمة
٩	أولاً : أصل التسمية
١٠	ثانياً : الموقع الجغرافي
١١	ثالثاً : الكويت في العصور القديمة
١٢	رابعاً : الكويت في العصور الوسطى
١٢	خامساً : الكويت في العصر الحديث :
١٢	أ - علاقة الكويت بالدولة العثمانية
١٣	ب - العلاقات بين الكويت وبريطانيا
١٥	سادساً : الكويت وعائلة الصباح الحاكمة .
١٥	أ - عصر الادارة المشتركة (١٧١٦ - ١٧٥٦) .
	ب - عصر حكم الصباح : منذ سنة ١٧٥٦
١٦	وحتى وقتنا الحاضر .

القسم الأول

النظام في إطاره التاريخي (١٧٥٦ - ١٩٦٣)

٢٧

تمهيد وتقسيم

الباب الأول

المرحلة الأولى

من أول حاكم حتى أول مجلس نيابي

(١٧٥٦ - ١٩٣٨)

الفصل الأول

الفترة الأولى: من أول حاكم حتى أول مجلس شورى
(١٧٥٦ - ١٩٢١)

المبحث الأول

٣١ الخصائص العامة لنظام الحكم في هذه الفترة

المطلب الأول

٣١ اختيار الحاكم

٣١ تمهيد وتقسيم :

الفرع الأول

٣٣ ترشيح الحاكم

الفرع الثاني

٣٤ مبايعة وجهاء الكويت للمرشح

المطلب الثاني

٣٧ سلطات الحاكم والقيود التي ترد عليها

الفرع الأول

٣٧ سلطات الحاكم

الفرع الثاني

٣٩ القيود التي ترد على سلطات الحاكم

٤٠ أولا : مبدأ الشورى كقيود أول

٤١ ثانيا : القانون الواجب التطبيق كقيود آخر

٤١ أ - الشريعة الاسلامية

٤١ ب - العرف

المبحث الثاني

- ٤٦ نظام الحكم في عهد مبارك الصباح
الحاكم السابع (١٨٩٦ - ١٩١٥)

المطلب الأول

- ٤٦ تولى مبارك لمسند الامارة والظروف المؤثرة في حكمه

الفرع الأول

- ٤٦ تولى مبارك لمسند الامارة

الفرع الثاني

- ٤٨ الظروف المؤثرة في حكم مبارك
٤٨ أولاً : الظروف التي عاشها الوطن العربي فترة عهد مبارك
٤٩ ثانياً : الظروف الخاصة التي أحاطت بمبارك

المطلب الثاني

- ٥٠ الخصائص المميزة لحكم مبارك

الفرع الأول

- ٥٠ طبيعة حكم مبارك

الفرع الثاني

- ٥٢ وضع مبارك للكويت تحت الحماية البريطانية
٥٣ أولاً : الظروف التي أدت إلى عقد معاهدة ٢٣ يناير ١٨٩٩
٥٣ أ - الظروف التي دفعت بمبارك إلى عقد تلك المعاهدة

صفحة

٥٤	ب- الظروف التي دفعت ببريطانيا لعقد تلك المعاهدة
٥٥	١ - أبعاد النفوذ الألماني من منطقة الخليج
٥٥	٢ - أبعاد النفوذ الروسي من منطقة الخليج
٥٦	ثانيا : النص الحرفي لمعاهدة الحماية
٥٨	ثالثا : تعليق على مضمون معاهدة ١٨٩٩
٥٨	أ- غموضها
٥٨	ب- هذه الاتفاقية مانعة
٥٨	ج- هذه الاتفاقية مؤبدة
	رابعا : الوضع القانوني والسياسي للكويت في ظل معاهدة
٦٠	٢٣ يناير ١٨٩٩

الفصل الثاني

الفترة الثانية : من أول مجلس شورى
حتى أول مجلس نيابي (١٩٢١-١٩٣٨)

تمهيد وتقسيم : ٦٥

المبحث الأول

٦٦ الميثاق ومجلس الشورى الأول في الكويت

المطلب الأول

٦٦ الميثاق

المطلب الثاني

٦٨ مجلس الشورى الأول في الكويت

المبحث الثاني

٦٩ ظهور اللامركزية الاقليمية

٦٩ تمهيد وتقسيم :

٧٠	المطلب الأول طبيعة بلدية الكويت
٧١	المطلب الثاني تنظيم بلدية الكويت
٧٢	الفرع الأول المجلس البلدي
٧٢	أولاً : حق الانتخاب
٧٣	ثانيا : حق الترشيح
٧٤	ثالثا : طريقة الانتخاب
٧٥	رابعا : إجراءات العمل في المجلس البلدي :
٧٥	أ - رئاسة المجلس
٧٥	ب - اجتماعات المجلس ونظام الجلسات
	الفرع الثاني
٧٦	الجهاز التنفيذي
	المطلب الثالث
٧٧	اختصاصات البلدية
	المبحث الثالث
٧٩	إنشاء الاجهزة الادارية المعاونة (الادارات ومجالسها)
٧٩	تمهيد :
	المطلب الثاني
٧٩	الادارات

المطلب الثاني

٨٢

المجالس الإدارية

المبحث الرابع

ظهور سلطة الحاكم التشريعية لأول مرة

٨٣

وخروج السلطة القضائية من يده بالنسبة للأجانب

المطلب الأول

٨٤

ظهور السلطة التشريعية للحاكم لأول مرة

المطلب الثاني

٨٥

خروج السلطة القضائية من يد الحاكم بالنسبة للأجانب

الباب الثاني

المرحلة الثانية

من أول مجلس نيابي حتى العمل بالدستور الحالي (١٩٣٨ - ١٩٦٣)

الفصل الأول

الفترة الاولى : فترة الحكم النيابي (يولية - ديسمبر ١٩٣٨)

٩٣

تمهيد وتقسيم :

المبحث الأول

الظروف الخارجية والأوضاع الداخلية

٩٤

وأثرها على قيام الحركة الاصلاحية

- المطلب الأول
٩٤ الظروف الخارجية
- الفرع الأول
٩٤ ظهور الحركات الاصلاحية في البلاد المجاورة
- الفرع الثاني
حركة الشبيبة العربية وانتشارها في الوطن العربي
٩٦ واتصال الاصلاحيين بها
- المطلب الثاني
٩٧ الأوضاع الداخلية التي أدت إلى قيام الحركة الاصلاحية
- الفرع الأول
٩٨ سوء الادارة
- الفرع الثاني
٩٩ سياسة الضغط والقمع
- المبحث الثاني
١٠١ ظهور الحركة الاصلاحية ومطالبتها بالحكم النيابي
- المبحث الثالث
١٠٤ المجلس التشريعي والوثيقة الدستورية التي وضعها
- المطلب الأول
١٠٤ تشكيل المجلس التشريعي
- المطلب الثاني
١٠٥ الوثيقة الدستورية

١٠٦	الفرع الأول وضع الوثيقة
١٠٩	الفرع الثاني التعليق على الوثيقة
١٠٩	أولاً : من الناحية الشكلية
١٠٩	ثانياً : من الناحية الموضوعية

المبحث الرابع

١١١	أهم الاصلاحات التي أنجزها الحكم النيابي
١١١	أولاً : في مجال القضاء
١١٢	ثانياً : في مجال المالية والاقتصاد
١١٤	ثالثاً : في وضع الانظمة والقوانين
١١٤	رابعاً : في مجال الثقافة والتعليم
١١٥	خامساً : في مجال الأمن والادارة

المبحث الخامس

١١٦	سقوط الحكم النيابي وأسبابه
	أولاً : عدم استطاعة الحركة الاصلاحية خلق وعي ديموقراطي بين الجماهير
١١٦	ثانياً : معارضة بعض الفئات
١١٧	أ - موقف الشيعة
١١٨	ب - معارضة أصحاب الامتيازات المسحوبة
١١٨	ج - معارضة بعض المحافظين
١١٨	ثالثاً : موقف بعض الحكومات المجاوزة من الحكم النيابي

صفحة

- ١١٩ رابعاً : التنازع على السلطة
١١٩ خامساً : تهديد الحكم النيابي للمصالح البريطانية
١٢٠ سادساً : السعي في إقامة وحدة مع العراق

الفصل الثاني

الفترة الثانية وهي : ما بين سقوط الحكم النيابي و اعلان
الاستقلال ديسمبر ١٩٣٨ - يونية ١٩٦١

- ١٢٥ تمهيد وتقسيم :

المبحث الأول

- ١٢٦ السلطة القضائية

المطلب الأول

القضاء في هذه الفترة حتى عام ١٩٥٩

- ١٢٧ أولاً : جهات التقاضي
١٢٧ ١ - المحاكم
١٢٨ ٢ - لجان التحكيم
١٢٨ ثانياً : كيفية سير الدعوى

المطلب الثاني

- ١٣٠ تنظيم القضاء طبقاً للقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩

- ١٣١ أولاً : ولاية المحاكم
١٣١ ثانياً : ترتيب المحاكم وتأليفها
١٣١ أ - المحكمة الكلية
١٣٢ ب - محكمة الاستئناف العليا

صفحة

١٣٣

ثالثاً : الجلسات والأحكام

١٣٣

رابعاً : مجلس القضاة

١٣٣

خامساً : التفتيش على القضاة وتأديبهم وعزلهم

المبحث الثاني

١٣٤

السلطة التنفيذية

المطلب الأول

١٣٥

الادارات ومجالسها

المطلب الثاني

١٣٨

المجالس العليا

١٣٨

أولاً : المجلس الأعلى

١٣٨

أ- تشكيلة

١٣٨

ب- سلطاته

١٣٩

ثانياً : اللجنة التنظيمية

١٤٠

ثالثاً : اللجنة التنفيذية العليا

المطلب الثالث

١٤٠

الأشخاص المرفقية

١٤١

أولاً : مجلس الإنشاء

١٤٢

ثانياً : مجلس التقد الكويتي

١٤٢

ثالثاً : بنك الائتمان

المطلب الرابع

- ١٤٣

الهيئات الاستشارية

صفحة

١٤٣

أولاً : ديوان الموظفين

١٤٣

ثانياً : إدارة الفتوى والتشريع

المبحث الثالث

١٤٤

السلطة التشريعية

الفصل الثالث

الفترة الثالثة: منذ اعلان الاستقلال

وحتى العمل بالدستور الحالي

(٦٣/١/٢٩ - ٦١/٦/١٩)

المبحث الأول

١٤٩

اعلان استقلال الكويت

المطلب الأول

١٤٩

اعلان الاستقلال

المطلب الثاني

١٥١

طبيعة الاستقلال

المطلب الثالث

١٥٤

النتائج التي ترتبت على إعلان الاستقلال

المبحث الثاني

١٥٥ نظام الحكم في فترة الانتقال (٦٣/١/٢٩ - ٦٢/١/١٧)

المطلب الأول

المصادر التشريعية لنظام الحكم خلال هذه الفترة ١٥٥

المطلب الثاني

الخصائص العامة للدستور المؤقت ١٥٧

أولاً : إنه دستور موجز ومؤقت ١٥٧

ثانياً : أنه دستور مكتوب ١٥٧

ثالثاً : أنه دستور منحه ١٥٨

المطلب الثالث

الحقوق والحريات العامة التي كفلها الدستور المؤقت ١٥٨

أولاً : الحريات والحقوق المتعلقة بالشخصية ١٥٩

ثانياً : الحريات الفكرية ١٥٩

ثالثاً : الحريات ذات المضمون الاقتصادي والاجتماعي ١٦٠

المطلب الرابع

السلطات العامة ١٦٢

الفرع الأول

السلطة التشريعية ١٦٢

أ - الأمير ١٦٢

١ - حق الأمير في اقتراح القوانين ١٦٣

٢ - التصديق ١٦٣

ب - المجلس التأسيسي ١٦٥

١ - تشكيله ١٦٥

صفحة

- ١٦٥ ثانياً : اجراءات العمل أمام المجلس
١٦٦ ثالثاً : استقلال المجلس
١٦٧ رابعاً : اختصاصات المجلس

الفرع الثاني
السلطة التنفيذية

- ١٦٧
١٦٨ أ- الأمير
١٦٨ ب- الوزراء
١٦٩ ج- مجلس الوزراء

الفرع الثالث
السلطة القضائية

١٦٩

الفرع الرابع

- ١٧٠ العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية
١٧٠ أ- وسائل المجلس التأسيسي تجاه السلطة التنفيذية
١٧١ ب- وسائل السلطة التنفيذية تجاه المجلس

المطلب الخامس

- ١٧١ طبيعة نظام الحكم أثناء هذه الفترة

القسم الثاني

النظام في إطاره النظري

١٧٩

تمهيد وتقسيم :

الباب الأول

الخصائص العامة للنظام الدستوري الكويتي

١٨١

تمهيد وتقسيم :

الفصل الأول

الخصائص الشكلية للدستور ١٩٦٢

المبحث الأول

١٨٣

نوع الدستور الكويتي

١٨٣

تمهيد وتقسيم :

المطلب الأول

١٨٥

دستور مكتوب

المطلب الثاني

١٨٧

دستور جامد

١٨٧

أولاً : حالات جمود مؤقت (تحریم التعديل بصفة مؤقتة)

ثانياً : حالات جمود مطلق (تحریم التعديل بصفة

١٨٨

دائمة لبعض نصوص الدستور)

١٩٥

ثالثاً : حالات جمود نسبي

المبحث الثاني

١٩٧

أسلوب نشأة الدستور الكويتي

المطلب الأول

١٩٧

فكرة موجزة عن أساليب نشأة الدساتير المكتوبة

صفحة

- أولاً : صدور الدستور كمنحة
ثانياً : العقد
ثالثاً : الجمعية التأسيسية
رابعاً : الاستفتاء التأسيسي
- ١٩٨
١٩٩
٢٠٠
٢٠١

المطلب الثاني

- الأسلوب الذي تم به وضع الدستور الكويتي
أولاً : وصف الدستور بأنه عقد من الناحية النظرية
وعملاً من وضع جمعية تأسيسية
ثانياً : تكييف الدستور بأنه عقد
- ٢٠٢
٢٠٣
٢٠٤

الفصل الثاني

الخصائص الموضوعية للنظام الدستوري
وفقاً لأحكام دستور ١٩٦٢

المبحث الأول

- من حيث شكل الدولة ونوع حكومتها
- ٢٠٩

المطلب الأول

- من حيث شكل الدولة
- ٢٠٩

المطلب الثاني

- من حيث نوع الحكومة
- ٢١١

الفرع الأول

- فكرة موجزة عن تقسيم الحكومات وصورها
- ٢١١

الفرع الثاني

٢١٣

نوع الحكومة التي أقامها الدستور الكويتي

٢١٣

أولاً : إمارة وراثية

٢١٤

ثانياً : حكومة مختلطة

٢١٥

أ - التعريف والتقسيم القانوني للحكومات المختلطة

٢١٥

١ - الحكومة المختلطة بالتجاور

٢١٦

٢ - الحكومة المختلطة بالتداخل

٢١٦

٣ - الحكومة المختلطة بالاندماج

٢١٧

ب - الحكومة المختلطة التي أقامها الدستور الكويتي

المبحث الثاني

٢١٨

من حيث طبيعة النظام

المطلب الأول

٢١٨

تبني الديمقراطية النيابية

الفرع الأول

٢١٩

فكرة موجزة عن صور الديمقراطية

٢١٩

أولاً : الديمقراطية المباشرة.

٢٢١

ثانياً : الديمقراطية شبه المباشرة.

٢٢١

ثالثاً : الديمقراطية النيابية.

الفرع الثاني

موقف الدستور الكويتي ازاء الصور المختلفة للديمقراطية

٢٢٣

(الأخذ بالنظام النيابي)

٢٢٣

أولاً : ركن البرلمان المنتخب

٢٢٤

ثانياً : عضو البرلمان يمثل الأمة بأسرها

- ٢٤٤ ثالثاً : استقلال البرلمان مدة نيابته عن جمهور الناخبين
٢٢٥ رابعاً : إنتخاب البرلمان لميقات معلوم

المطلب الثاني

- ٢٢٥ الأخذ بالبرلمانية الأورليانية

الفرع الأول

- فكرة موجزة عن صور النظم السياسية
٢٢٥ (نظم توزيع السلطات)

- ٢٢٦ أولاً : النظام الرئاسي

- ٢٢٧ ثانياً : نظام حكومة الجمعية

- ٢٢٧ ثالثاً : النظام البرلماني

- ٢٢٨ أ - المعيار القانوني للنظام البرلماني

- ٢٢٩ ب - المعيار الاجتماعي أو السيسولوجي

الفرع الثاني

- موقف دستور الكويت إزاء هذه الصور
٢٣١ (الأخذ بالبرلمانية الاورليانية)

- ٢٣١ أولاً : تكييف المذكرة التفسيرية لطبيعة النظام

- ٢٣٣ ثانياً : الدستور بين النظامين البرلماني والرئاسي

- ٢٣٣ أ - مظاهر تقربه من النظام البرلماني

- ٢٣٣ ب - مظاهر تقربه من النظام الرئاسي

- ٢٣٤ ج - الدستور أخذ بالنظام البرلماني الاورلياني

- ٢٣٥ ١ - التعريف بالنظام البرلماني الأورلياني

- ٢٣٧ ٢ - أركان البرلمانية الأورليانية في النظام الدستوري الكويتي

- ٢٣٧ أ - ركن ازدواج مسؤولية الوزارة

- ٢٣٨ ب - ركن احتفاظ رئيس الدولة بسلطات واسعة

المطلب الثالث

٢٣٩ النظام الدستوري الكويتي ذو نزعة اسلامية عربية

الفرع الأول

٢٤٠ الاتجاه الاسلامي في الدستور الكويتي

٢٤٠ أولاً : الاتجاه الإسلامي الموضوعي في الدستور

٢٤٣ ثانياً : الاتجاه الاسلامي في الدستور من حيث الشكل والصياغة

الفرع الثاني

٢٤٤ الاتجاه العربي في دستور الكويت

المبحث الثالث

٢٤٨ من حيث أيديولوجية النظام

المطلب الأول

٢٤٩ الايديولوجية الاقتصادية

الفرع الأول

٢٤٩ فكرة موجزة عن المذاهب الاقتصادية المعاصرة لوضع الدستور

٢٥٠ أولاً : المذهب الفردي الحر

٢٥١ أ - الملكية الخاصة

٢٥٢ ب - حرية المنشأة

٢٥٢ ج - حرية التداول

٢٥٣ ثانياً : المذهب الاشتراكي

٢٥٤ أ - الجانب الاجتماعي للمذهب الاشتراكي

٢٥٦ ب - الجانب الاقتصادي للمذهب

מספרים : 388

מספרים : 888

מספרים : 088

מספרים : 088

מספרים

מספרים : 668

מספרים : 668

מספרים

מספרים : 888

מספרים : 668

מספרים : 068

מספרים : 068

מספרים

מספרים : 168

מספרים : 068

מספרים : 608

מספרים : 808

מספרים : 808

מספרים : 808

מספרים : 808

מספרים : 808

מספרים : 808

מספרים : 808

מספרים

- أ- تطور نظرية الحقوق والحريات العامة كخلفية لأحكام
دستور الكويت ٢٧٤
- ١ - مفهوم الحقوق والحريات العامة والأساس الذي تقوم عليه ٢٧٤
٢ - التنظيم الوضعي للحقوق والحريات العامة ٢٨٠
٣ - ارتقاء ضمانات الحقوق والحريات إلى مستوى التنظيم
الدولي ٢٨١
- ب - الحريات الفردية التقليدية التي كفلها الدستور ٢٨٣
- ١ - الحريات اللصيقة بالشخصية ٢٨٤
- أ - الحق في الأمان ٢٨٤
- ب - حرية التنقل واختيار مكان الإقامة ٢٨٥
- ج - الحق في احترام الشخصية ٢٨٦
- ٢ - الحريات الفكرية ٢٨٦
- أ - حرية الرأي والبحث العلمي ٢٨٧
- ب - حرية الاعتقاد ٢٨٨
- ج - حرية التعليم ٢٨٩
- د - حرية الصحافة ٢٩٠
- هـ - حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات ٢٩٠
- ٣ - الحريات ذات المضمون الاقتصادي والاجتماعي ٢٩٢
- أ - حرية اختيار نوع العمل والحرية النقابية ٢٩٢
- ب - حرية التملك ٢٩٣
- ٤ - الحريات ذات المضمون السياسي ٢٩٤
- أ - حرية الانتخاب والترشيح ٢٩٤
- ب - الحق في مخاطبة السلطات العامة ٢٩٤
- ٥ - ملاحظات ختامية ٢٩٤

الفرع الثاني

- عناصر الديمقراطية الاجتماعية والاقتصادية في الدستور ٢٩٧
- ٢٩٧ تمهيد وتقسيم
- ٢٩٩ أولاً : حماية المواطنين ضد التسلط الاقتصادي
- ثانياً : تنظيم مراكز الضعفاء اقتصادياً من حيث النهوض باقتصادياتهم ونشر الخدمات العامة بينهم ٣٠٠
- ثالثاً : حماية المواطنين من الاخطار الاجتماعية ٣٠٠
- رابعاً : تقرير الضمان الاجتماعي ٣٠٠

الباب الثاني

السلطات العامة

- ٣٠٣ تمهيد وتقسيم

الفصل الأول

السلطة التنفيذية

المبحث الأول

- عناصر تكوين السلطة التنفيذية ٣٠٥

المطلب الأول

- الأمير (رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية) ٣٠٦

الفرع الأول

- الشروط التي يجب توافرها فيمن يشغل منصب الأمير ٣٠٨
- أولاً : شرط النسب ٣٠٨
- ثانياً : شرط الذكورة ٣٠٨

صفحة

- ٣٠٨ ثالثاً : شرط السن
٣٠٩ رابعاً : شرط العقل والرشد
٣٠٩ خامساً : شرط الاسلام
٣٠٩ سادساً : القدرة الصحية على ممارسة صلاحياته

الفرع الثاني

- ٣١٠ كيفية واجراءات تولي مسند الإمارة
٣١٠ أولاً : الصورة العادية «ولاية العهد»
٣١١ أ - اجراءات تعيين ولي العهد
٣١٦ ب - صلاحيات ولي العهد
ج - الآثار المترتبة على فقدان ولي العهد لاحد الشروط
٣١٨ أو القدرة الصحية
٣١٩ ثانياً : الصورة الاستثنائية «اختيار أمير للبلاد مباشرة»

الفرع الثالث

- ٣٢١ كيفية انتهاء ولاية الأمير
٣٢١ أولاً : النهاية الطبيعية
٣٢٢ ثانياً : التنحية

المطلب الثالث

- ٣٢٣ الوزارة
٣٢٣ تمهيد وتقسيم

الفرع الأول

- ٣٢٥ تكوين الوزارة
٣٢٥ أولاً : رئيس مجلس الوزراء
٣٢٥ تمهيد وتقسيم

٣٥٤ : لتفسيره في التفسير

٣٥٤ : في تفسيره في التفسير

في التفسير

٣٥٤ : في التفسير في التفسير

٣٥٤ : في التفسير في التفسير

٣٥٤ : في التفسير في التفسير

٣٥٤ : في التفسير في التفسير

٣٥٤ : في التفسير في التفسير

٣٥٤ : في التفسير في التفسير

٣٥٤ : في التفسير في التفسير

٣٥٤ : في التفسير في التفسير

٣٥٤ : في التفسير في التفسير

٣٥٤ : في التفسير في التفسير

٣٥٤ : في التفسير في التفسير

٣٥٤ : في التفسير في التفسير

٣٥٤ : في التفسير في التفسير

٣٥٤ : في التفسير في التفسير

٣٥٤ : في التفسير في التفسير

٣٥٤ : في التفسير في التفسير

٣٥٤ : في التفسير في التفسير

في التفسير

٣٥٤ : في التفسير في التفسير

٣٥٤ : في التفسير في التفسير

٣٥٤ : في التفسير في التفسير

٣٥٤ : في التفسير في التفسير

المطلب الأول

الاختصاصات التي يباشرها الأمير منفرداً

٣٥٥

٣٥٥

تمهيد :

الفرع الأول

اختصاصات تتصل بشئون الحكم وتؤثر في سير النظام

٣٥٦

الفرع الثاني

اختصاصات تتصل بشخص الأمير أو بالأسرة الحاكمة

٣٥٨

المطلب الثاني

الاختصاصات التي يباشرها الأمير بواسطة وزرائه

٣٦٠

٣٦٠

تمهيد وتقسيم :

الفرع الأول

معنى مبدأ ممارسة الأمير لسلطاته بواسطة وزرائه

٣٦١

الفرع الثاني

السلطة اللائحية

٣٦٦

أولاً : التعريف بالسلطة اللائحية والعلاقة بين القانون واللائحة

٣٦٦

أ - التعريف بالسلطة اللائحية

٣٦٧

ب - العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة

٣٦٨

ج - العلاقة الجديدة بين القانون واللائحة

٣٦٩

د - العلاقة بين القانون واللائحة في النظام الدستوري

٣٧٢

الكويتي وفي البلاد العربية

٣٧٢

ثانياً : الجهات التي تملك ممارسة هذه السلطة

٣٧٢

أ - مجلس الوزراء

٣٧٣

ب - رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون

٣٧٣

٣٧٤	ج- رئيس الدولة
٣٧٥	ثالثاً : مجال السلطة اللاتحوية
٣٧٥	أ) مجال السلطة اللاتحوية في الظروف العادية
٣٧٥	(١) اللوائح التنفيذية
٣٧٥	أ- أساسها القانوني
	ب- السلطة التي تملك إصدار هذا النوع من اللوائح
٣٧٦	وإداة إصدارها
	ج- الآثار المترتبة على دعوة المشرع للإدارة إلى إصدار
٣٧٧	اللوائح التنفيذية
٣٧٩	د- أثر عدم إصدار اللائحة على نفاذ القانون
٣٨١	هـ- حدود التنفيذ ونطاقه
٣٨٢	١- معيار بونار
	٢- ما نرى الأخذ به : المعيار القائم على أساس الطبيعة
٣٨٣	التنفيذية والإدارية.
٣٨٩	(٢) اللوائح المستقلة
٣٨٩	أ- اللوائح التنظيمية
٣٩٠	١- أساسها القانوني
٣٩١	٢- مداها
٣٩٣	ب) لوائح الضبط أو لوائح البوليس
٣٩٣	١- أهدافها وأساسها القانوني
٣٩٧	٢- ضمان تنفيذ لوائح الضبط
٣٩٩	ج) السلطة اللاتحوية في الظروف غير العادية (المراسيم بقوانين)
٣٩٩	تمهيد وتقسيم :
٤٠٠	(١) لوائح الضرورة
٤٠٠	أ- مبررات هذه الرخصة والسند القانوني لها
٤٠٢	ب- ثانياً : شروط إصدار هذا النوع من اللوائح

صفحة

- ٤٠٢ ١ - القيد الزمني
٤٠٣ ٢ - القيد الخاص بطبيعة ظرف الاصدار
٤٠٩ ٣ - القيود الخاصة بالمدى
٤١٤ ٤ - القيود الخاصة بمدة النفاذ
٤١٨ (٢) اللوائح التفويضية
٤١٨ أ - أساسها القانوني
٤٢١ ب - الشروط التي يتطلبها صدور اللوائح التفويضية
٤٢٧ (٣) طبيعة المراسيم بقوانين والنظام القانوني الذي تخضع له
٤٣١ رابعاً : حدود السلطة اللائحية
٤٣١ (أ) الموضوعات التي لا تنظم إلا بقانون
٤٣٢ (ب) التزام الادارة بإصدار اللوائح
٤٣٢ (ج) خضوع السلطة اللائحية لمبدأ المشروعية
٤٣٣ (د) خضوع السلطة اللائحية لرقابة القضاء

الفرع الثالث

٤٣٥ الاختصاصات التقديرية الاخرى

- ٤٣٥ أولاً : الاختصاصات العادية الدائمة
٤٣٥ (أ) اختصاصات ذات طابع سياسي
٤٣٦ ١ - ابرام المعاهدات
٤٣٦ أ - المفاوضة والتوقيع
٤٣٨ ب - التصديق على المعاهدات وتبادل التصديقات
٢ - الحق في ايفاد ممثلين سياسيين لدى الدول الأجنبية
٤٤٢ وقبول ممثلي هذه الدول في الكويت
٤٤٣ ٣ - العفو عن العقوبة أو تخفيفها
٤٤٥ (ب) اختصاصات ذات طابع اداري
٤٤٥ ١ - تعيين الموظفين وعزلهم

صفحة

- ٤٤٧ ٢ - منح أوسمة الشرف
٤٤٨ ثانياً : اختصاصات السلطة التنفيذية في الظروف غير العادية
٤٤٨ تمهيد وتقسيم
٤٤٩ أ (اعلان الحرب الدفاعية
٤٥١ ب) اعلان الاحكام العرفية
٤٥٢ ١ - شروط وإجراءات إعلان الحكم العرفي
٤٥٦ ٢ - الآثار المترتبة على إعلان الحكم العرفي

الفصل الثاني

السلطة التشريعية

- ٤٦٥ تمهيد وتقسيم :

المبحث الأول

- ٤٦٦ دور الأمير في العملية التشريعية
المطلب الأول
٤٦٦ المساهمة في نطاق التشريعات العادية
الفرع الأول
٤٦٦ الاقتراح
الفرع الثاني
٤٧٣ التصديق أو طلب إعادة النظر
الفرع الثالث
٤٧٧ الاصدار
الفرع الرابع
٤٨٠ النشر

صفحة

- المطلب الثاني
المشاركة في مجال التعديلات الدستورية ٤٨٢

- المبحث الثاني
مجلس الأمة ٤٨٣

٤٨٣ تمهيد وتقسيم :

- المطلب الأول
تكوين مجلس الأمة ونظام انتخاب اعضائه ٤٨٤

٤٨٤ تمهيد وتقسيم :

- الفرع الأول
تنظيم حق الترشيح ٤٨٥

٤٨٦ أولاً : أهلية الترشيح

٤٨٦ أ- أن تتوافر في المرشح شروط الناخب وفقاً لقانون الانتخاب

٤٨٦ ب- أن يكون كويتي الجنسية بصفة أصلية

٤٨٨ ج- شرط السن

٤٨٩ د- أن لا يكون من أعضاء الاسرة الحاكمة

هـ- أن لا يكون المرشح من رجال القضاء أو النيابة

٤٩٠ العامة أو رئيساً للجنة من لجان الناخبين أو عضواً فيها

٤٩٠ و- اجادة اللغة العربية قراءة وكتابة

٤٩١ ثانياً : اجراءات وشروط ممارسة الترشيح

- الفرع الثاني
تنظيم هيئة الناخبين ٤٩٤

٤٩٤ أولاً : أهلية الانتخاب

	أ) التكييف القانوني لطبيعة الانتخاب واثـر ذلك
٤٩٤	على تحديد جماعة الناخبين
	ب) الانتخاب المقيد والانتخاب العام مبدآن يحكمان
٤٩٨	هيئة الناخبين
٤٩٩	١) الانتخاب المقيد
٤٩٩	٢) الانتخاب العام
	٣) موقف المشرع في الدول المختلفة من تحديد هيئة
٥٠٠	الناخبين
٥٠١	أ- في أنجلترا
٥٠٢	ب- في فرنسا
٥٠٣	ج- في الولايات المتحدة الأمريكية
٥٠٤	د- في البلاد العربية
٥٠٥	٤) موقف المشرع الكويتي من تحديد هيئة الناخبين
٥٠٦	أ- شرط الجنسية
٥٠٨	ب- شرط السن
٥١٠	ج- شرط الجنس
٥١٣	ثانياً : موانع الانتخاب
٥١٤	أ) الحرمان من ممارسة حق الانتخاب
٥١٤	ب) ايقاف حق الانتخاب
٥١٥	ثالثاً : الجداول الانتخابية
	الفرع الثالث
	العملية الانتخابية
٥١٩	أولاً : الدوائر الانتخابية
٥١٩	ثانياً : لجان الانتخاب
٥٢٣	ثالثاً : طريقة الانتخاب
٥٢٤	

صفحة

٥٢٤	أ) الاقتراع عام
٥٢٥	ب) الاقتراع مباشر
٥٢٦	ج) التصويت سري
٥٢٨	د) التصويت حق تسوده المساواة
٥٣٠	هـ) التصويت الشخصي
٥٣٠	و) التصويت في نطاق دائرة انتخابية معينة
٥٣١	ز) التصويت اختياري
٥٣٤	ص) الانتخاب بالقائمة البسيطة
٥٣٦	ع) الانتخاب بالأغلبية

الفرع الرابع

٥٣٨	جرائم الانتخاب
-----	----------------

الفرع الخامس

٥٤٠	الفصل في صحة العضوية
٥٤٠	تمهيد :
٥٤٢	أولاً : الجهة المختصة بالفصل في صحة العضوية
٥٤٥	ثانياً : الاجراءات الواجبة الاتباع

المطلب الثاني

٥٤٩	مجلس الأمة في بنائه الداخلي واجراءات العمل أمامه
٥٤٩	تمهيد وتقسيم :

الفرع الأول

٥٥٠	التشكيلات الداخلية لمجلس الأمة
٥٥٠	أولاً : رئاسة المجلس

صفحة

- ٥٥١ ثانياً : مكتب المجلس
٥٥٢ ثالثاً : لجان المجلس

الفرع الثاني

- ٥٥٥ اجراءات العمل أمام مجلس الأمة
٥٥٥ أولاً : الفصل التشريعي
٥٥٦ ثانياً : أدوار الانعقاد
٥٥٧ أ) أدوار الانعقاد العادية
٥٥٩ ب) ادوار الانعقاد غير العادية
٥٦٠ ثالثاً : الجلسات
٥٦٠ أ) مكان الجلسة وزمانها
٥٦١ ب) علنية الجلسات وسريتها
٥٦١ ج- نصاب الجلسات

المطلب الثالث

- ٥٦٣ ضمانات العمل البرلماني

الفرع الأول

- ٥٦٣ ضمانات تهدف إلى حماية الوظيفة النيابية
٥٦٤ أولاً : القسم
٥٦٤ ثانياً : حظر الحصول على أوسمة
٥٦٤ ثالثاً : حظر الجمع بين عضوية مجلس الأمة وبعض المراكز الأخرى
أ- حظر الجمع بين عضوية مجلس الأمة
٥٦٤ وتولي الوظائف العامة
ب- حظر الجمع بين عضوية مجلس الأمة
٥٦٦ وعضوية مجالس إدارة الشركات

... ۰۷۰
... : ...

... ۰۷۰
...

... : ... ۶۸۰

... ۶۸۰
...

... ۶۸۰

... ۰۸۰

... ۳۸۰

... ۳۸۰

... : ... ۲۸۰

... : ... ۲۸۰

... ۲۸۰
...

... : ... ۰۸۰

... ۰۸۰

... (...)

... (...) ۶۶۰

... : ... ۷۶۰

... ۷۶۰

... : ...

... ۸۶۰

... ۸۶۰

صفحة

- ٥٨١ أ (الاقتراح
٥٨٣ ب) المناقشة والتصويت
٥٨٧ ثانياً : مجلس الأمة يختص بممارسة السلطة التشريعية الكاملة
٥٩١ ثالثاً : مجلس الأمة يشارك رئيس الدولة في مجال التعديلات الدستورية

الفرع الثاني

٥٩٢

الاختصاص المالي

- ٥٩٢ تمهيد وتقسيم :
٥٩٢ أولاً : رقابة مجلس الأمة على الميزانية والحساب الختامي
٥٩٢ أ) رقابة مجلس الأمة على الميزانية
٥٩٣ ١) الميزانية في مرحلة التحضير والاعداد
٥٩٤ ٢) الميزانية في مرحلة المناقشة في مجلس الأمة
٥٩٦ ٣) الميزانية في مرحلة التنفيذ
٥٩٨ ب - رقابة المجلس على الحساب الختامي
٥٩٨ ثانياً : إختصاص المجلس في الشؤون المالية الأخرى
٥٩٨ أ (الضرائب
٦٠٠ ب) القروض
٦٠٢ ج- الالتزامات والاحتكارات
٦٠٢ د) بعض المسائل المالية المتفرقة

الفصل الثالث

السلطة القضائية

٦٠٥

تمهيد وتقسيم :

المبحث الأول

٦٠٨ المبادئ العامة في شأن السلطة القضائية

المطلب الأول

٦٠٨ استقلال القضاء

٦٠٩

أولاً : عدم القابلية للعزل

٦١٠

ثانياً : حماية القاضي من الخصوم

المطلب الثاني

٦١١

كفالة حق التقاضي

المطلب الثالث

٦١٢

علنية الجلسات

المبحث الثاني

٦١٣

جهات التقاضي وأنواع المحاكم

المطلب الأول

٦١٤

القضاء السياسي

المطلب الثاني

٦١٥

القضاء العادي

المطلب الثالث

٦١٥

القضاء الإستثنائي

٦١٦

أولاً : القضاء العسكري

٦١٧

ثانياً : القضاء العرفي

المطلب الرابع
القضاء الإداري

٦١٨

تمهيد وتقسيم

الفرع الأول

الدستوري يضع المشرع أمام خيارين

(الأخذ بنظام القضاء الموحد أو الأخذ بنظام القضاء المزدوج) ٦٢٠

أولاً: الدستور يوجب إنشاء غرفة أو محكمة خاصة تكون لها الولاية الكاملة في الفصل في المنازعات الادارية، وذلك في حالة عدم استعمال المشرع العادي للرخصة الواردة في المادة ١٧١ التي تعطيه إمكانية إقامة قضاء إداري.

٦٢٠

ثانياً: الدستور يجيز خلق قضاء إداري بإقامة مجلس دولة مستقل متكامل. ٦٢٤

الفرع الثاني

موقف المشرع العادي من هذين الخيارين

(بتبني نظام القضاء الموحد بإنشاء الدائرة الادارية

٦٢٦

بالقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ م)

٦٢٧

أولاً: تشكيل الدائرة الادارية

٦٢٨

ثانياً: إختصاص الدائرة الادارية (الدائرة قاض ذو اختصاصات محدودة)

٦٢٨

أ) الأسلوب الحصري في بيان اختصاص الدائرة

٦٢٩

ب) تقديرنا لهذا النهج التشريعي

٦٢٩

١ - الأسلوب الحصري لا يقضي على مشكلة تنازع الاختصاص

٦٣٠

٢ - عدم دستورية هذا النهج التشريعي

- ٦٣٠ ثالثا : الاجراءات أمام الدائرة الادارية
٦٣١ رابعا : حكم الدائرة وطرق الطعن به

الفرع الثالث

- ٦٣٣ تقديرنا لموقف المشرع العادي

المطلب الخامس

- ٦٤٠ القضاء الدستوري

الفرع الأول

التنظيم الدستوري للرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية

- ٦٤٠ كخلفية لإحكام قانون إنشائها والتشريعات المكملة له
٦٤١ أولا : الایجاز في التنظيم .
٦٤٣ ثانيا : تشكيل المحكمة الدستورية :
٦٤٣ أ) من حيث تحديد عدد الأعضاء
٦٤٤ ب) من حيث نوع العناصر التي تتكون منها المحكمة
٦٤٦ ج) أسلوب اختيار أعضاء المحكمة
٦٤٩ ثالثا : اختصاصات المحكمة الدستورية :
٦٤٩ أ) الأخذ بنظام مركزية الرقابة .
٦٥١ ب) المساواة بين القانون واللائحة في مجال الرقابة على الدستورية
٦٥٢ ج) خروج الرقابة على مشروعية اللائحة وعلى
دستورية الأمر الاداري عن ولاية المحكمة .
٦٥٣ د) تفسير النصوص الدستورية .
٦٥٦ رابعا : كيفية رفع النزاع وحق الأفراد في إثارة المشكلة الدستورية .
٦٦٢ خامسا : حكم المحكمة وجزاء عدم الدستورية .

الفرع الثاني

وضع الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية

٦٦٣ وفقا للقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ والتشريعات المكملة له

٦٦٣ تمهيد وتقسيم :

٦٦٥ أولا : تشكيل المحكمة الدستورية وكيفية انعقادها :

٦٦٥ أ (تشكيل المحكمة .

٦٦٧ ب (إنعقاد المحكمة .

٦٦٨ ثانيا : اختصاصات المحكمة الدستورية :

٦٦٨ أ (تفسير النصوص الدستورية .

ب (مراقبة السلطة التشريعية عن طريق الرقابة

٦٦٩ على دستورية القوانين

ج (الرقابة على أعمال الإدارة عن طريق رقابة

٦٦٩ دستورية اللوائح ومشروعاتها .

د (اختصاص المحكمة الدستورية بالفصل في

٦٧٠ الطعون الانتخابية الخاصة بمجلس الأمة .

ثالثا : طرق الطعن بعدم الدستورية وأصحاب الحق في

٦٧١ إثارته أمام المحكمة .

٦٧١ أ (طريق الدعوى الأصلية المبتدأة

٦٧٢ ب (طريق الدفع الفرعي بعدم الدستورية

ج (طريق الاحالة من احدى المحاكم لموضوع فحص

٦٧٢ الدستورية من تلقاء نفسها

- الفرع الرابع
٧٠٥ حل المجلس
- المطلب الثاني
٧٠٨ وسائل مجلس الأمة إزاء السلطة التنفيذية

- الفرع الأول
٧٠٩ وسائل مجلس الأمة في التدخل في نشاط السلطة التنفيذية
- ٧٠٩ أولاً : إبداء الرغبات والآراء
٧١٠ ثانياً : السؤال
٧١٢ ثالثاً : طرح موضوع عام للمناقشة
٧١٤ رابعاً : تأليف لجان التحقيق
٧١٦ خامساً : الاستجواب

- الفرع الثاني
٧١٨ تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس
- ٧٢٠ أولاً : المسؤولية الفردية للوزراء
٧٢١ أ) اجراءات طرح الثقة بأحد الوزراء
٧٢٣ ب) الآثار المترتبة على اصدار قرار سحب الثقة من الوزير
٧٢٤ ثانياً : عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء
٧٢٥ أ) اجراءات تقرير عدم امكان التعاون
٧٢٥ ب) الآثار المترتبة على قرار عدم إمكان التعاون

- المطلب الثالث
العلاقة بين السلطة التنفيذية
ومجلس الأمة في واقعها العملي
٧٢٧ (المامة سريعة)

صفحة

٧٤٩

خاتمة الجزء الأول

٧٥٥

الملاحق

الملحق الأول

معاهدة الحماية البريطانية للكويت

٧٥٧

في ٢٣ يناير سنة ١٨٩٩

٧٥٩

- باللغة العربية :

٧٦٠

- باللغة الانجليزية :

٧٦١

- باللغة الفرنسية :

الملحق الثاني

المواد : ٥ ، ٦ ، ٧ من الإتفاقية التركية الانجليزية الخاصة بوضع

الكويت وتبيان حدوده ٢٩ يوليه سنة ١٩١٣ . وهي اتفاقية لم يتم

٧٦٣ التصديق عليها لظروف الحرب العالمية الأولى وهزيمة تركيا .

٧٦٥

- باللغة الفرنسية :

الملحق الثالث

التبليغ الذي بعثت به الحكومة البريطانية إلى حاكم الكويت

مبارك الصباح (الحاكم السابع للكويت)

٧٦٧

بتاريخ ٣ نوفمبر سنة ١٩١٤

٧٦٩

- باللغة الإنجليزية :

صفحة

الملحق الرابع

٧٧١

ميثاق سنة ١٩٢١

٧٧٣

- باللغة العربية :

٧٧٤

- باللغة الفرنسية :

الملحق الخامس

٧٧٥

دستور الكويت الصادر في يولييه سنة ١٩٣٨

٧٧٧

- باللغة العربية :

٧٧٩

- باللغة الفرنسية :

الملحق السادس

٧٨١

معاهدة استقلال دولة الكويت ١٩ نوفمبر سنة ١٩٦١

٧٨٣

- باللغة العربية :

٧٨٧

- باللغة الإنجليزية :

٧٨٩

- باللغة الفرنسية :

الملحق السابع

٧٩١

القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٢ بالنظام الأساسي
للحكيم في فترة الانتقال (الدستور المؤقت)

٧٩٣

- باللغة العربية :

صفحة

الملحق الثامن

٨٠١ دستور الكويت الحالي الصادر بتاريخ ١١ نوفمبر سنة ١٩٦٢

٨٠٣ - باللغة العربية :

٨٠٣ - باللغة الإنجليزية :

٨٠٣ - باللغة الفرنسية :

٨٥٩ ثبت بأهم المراجع

٨٦١ أولاً : المراجع العربية

٨٧٧ ثانياً : المراجع الأجنبية

٨٨٩ فهرس تحليلي للموضوعات