

# مؤتمر القانون وتحديات المستقبل في العالم العربي

تحت رعاية

وزير التربية ووزير التعليم العالي

الدكتور / يوسف حمد الابراهيم

تنظيم

جامعة الكويت - كلية الحقوق

بالتعاون مع

مركز البحوث العربية

بمقر الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية

٢٥ - ٢٧ أكتوبر ١٩٩٩ م

الجزء الأول

# مستقبل النظام البرلماني في الكويت

الدكتور/محمد حسين الفيلى  
قسم القانون العام كلية الحقوق - جامعة الكويت

عندما تداول أعضاء لجنة إعداد الدستور فى المجلس التأسيسي موضوع تشكيل الحكومى المتصورة والتي من والواجب أن يتبناها الدستور المقبل ، ثار خلاف بين أعضاء اللجنة ، فبعضهم كان يرى أن النظام الأمثل للكويت هو النظام الرئاسي بينما دافع الفريق الآخر عن النظام البرلماني باعتبار أنه النظام الأكثر منطقية لدولة الكويت (١) . وقد استقر رأيهم على بحث الموضوع بعد ان يعد الخبير القانوني للحكومة مذكرة توجز طبيعة النظامين ، الرئاسي والبرلماني . ولكن المجلس التأسيسي لم يتبنى أى من النظامين بل تبنى نظاماً خاصاً تصفه المذكرة التفسيرية للدستور بأنه مزيج من النظامين مع انعطاف اكبر ناحية النظام البرلماني . وحينما دخل الدستور حيز التطبيق فإن العمل انتج نظاماً يختلف فى بعض تفاصيله عن النظام الذى تصوره الدستور الكويتي . وقد استمر العمل على هذه النحو إلى ما بعد التحرير . ولكن أول وزارة تم تشكيلها عقب انتخاب مجلس الأمة آنذاك قد حملت بوادر تغيير بالمقارنة بالعمل السائد سابقاً . صحيح أن هذا التغيير لم يستقر من بعد ذلك ولكنه دليل على أن التطورات السياسية من الممكن أن تدفع بمثل هذا التغيير إلى مدى أبعد ، بل أننا نعتقد بأن مثل هذه الاحتمالية قد تصبح أكثر بروزاً بالنظر للتغيرات الاقتصادية التي برزت عقب التحرير .

ودرستنا لمستقبل النظام البرلماني فى الكويت قائمة على فرضية أن مثل هذه التغيرات غير مرتبطة بتعديل نصوص الدستور . وفى نفس الوقت فإننا نقرر بأن توقع التغيرات فى النظام البرلماني ، كأى دراسة استشرافية للمستقبل ، تقوم على

(١) لجنة الدستور فى المجلس التأسيسي ، محضر الجلسة الرابعة بتاريخ ١٩٦٢/٤/٧ وقد استمر النقاش فى الموضوع فى الجلستين الخامسة والسادسة وتاريخهما ١٩٦٢/٤/٢١ و ١٩٦٢/٤/٢٨ .

المعطيات السياسية القائمة ومن جانب آخر فإننا سنحاول طرح تصورات متباينة أحياناً ذلك ان ردود الفعل في المجال الاجتماعي لا تأتي في اتجاه واحد بالضرورة. ولذلك سوف تأتي دراستنا عبر المحاور التالية .

١- النظام كما يتصوره الدستور .

٢- النظام في واقعة العملى .

٣- التحولات المتصورة للنظام .

## الفصل الاول : النظام البرلماني كما يتصوره الدستور

إذا كان من المتفق عليه بأن النظام الرئاسي لا يصلح للكويت ذلك أن هذا النظام يقتضى انتخاب رئيس الدولة وهو أمر لا يتلائم بطبيعة الحال مع النظام الوراثي الذي ارتضته الكويت لنفسها ، ولذلك فإن اختيار النظام البرلماني كان أكثر منطقية من هذه الناحية . ومع ذلك فإن عدم ملائمة النظام البرلماني التقليدي ( وفق النمط البريطاني) (٢) لفكرة الصلاحيات الواسعة لرئيس الدولة ، غير المسؤل سياسياً عن أعمال السلطة التنفيذية ، والرغبة بإعطاء أعضاء الأسرة الحاكمة دوراً مهماً في الحكم ، لم تكن غائبة عن أنظار واضعى دستور ١٩٦٢ .

ولذلك تبني واضعوا دستور ١٩٦٢ عدداً من الحلول كي يجعلوا هذا الدستور أكثر تلائماً مع الوضع السياسي في الكويت ، وكان من هذه الحلول .

- تشكيل الوزارة قائم على مبادرة رئيس الدولة مع وجود دور للبرلمان .
- نظام خاص للمسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان .

( ٢ ) نلاحظ أن بعض الفقه يستخدم تعبير " أنواع الانظمة البرلمانية " بصيغة الجمع لتعدد صور هذا النظام من ناحية التطبيق العملى .

أنظر :

— نظام خاص للمسئولية السياسية للوزارة أمام البرلمان .

— الحذر من الأحزاب السياسية .

اولاً: تشكيل الوزارة قائم على مبادرة رئيس الدولة مع وجود دور للبرلمان :  
مبدء عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي لا يجد سنده ومبرره  
بمسئولية الوزارة السياسية عن أعمال رئيس الدولة ولكن التبرير الحقيقي هو أن  
اختيار الوزارة في واقع الحال نتيجة منطقية وحتمية لوجود أغلبية دفع بها الناخبون  
للبرلمان كما أن رئيس الدولة لا يستطيع أن يمارس مسؤولياته السياسية إلا من خلال  
الوزارة. أمام هذا الحال يصبح من غير المنطقي مساءلة رئيس الدولة عن قرار  
ارتضته الوزارة وهي في الواقع وزارة لم يقم باختيارها ولكنها قد أتت عن طريق  
الأغلبية البرلمانية . وكي تتحقق النتيجة المطلوبة (اختيار الوزارة عن طريق  
الأغلبية البرلمانية ) فإن النظام البرلماني يلزم الوزارة بالحصول على ثقة البرلمان  
عند تشكيلها، وذلك عن طريق إلزامها بتقديم برنامج يحوز على قبول البرلمان .  
أما في الكويت فإن دور رئيس الدولة يكاد يكون الغالب في تشكيل الحكومة  
مع وجود دور للبرلمان أقل أهمية .

١- دور رئيس الدولة في تشكيل الحكومة : وفق الدستور الكويتي (م ٥٦) فإن  
رئيس الدولة يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اختيار الحكومة ويتجلى ذلك في  
عدد من الأمور :  
— تعيين رئيس مجلس الوزراء يتم بأمر اميري ، ومع ذلك فإن الدستور  
استلزم القيام بالمشاورات التقليدية السابقة على التعيين وهي مشاورات لا يتلزم  
رئيس الدولة بنتائجها وإن كان اجرائها وجوبياً .  
— تعيين أعضاء الوزارة يتم بناءً على ترشيح رئيس مجلس الوزراء وموافقة  
الأمير ، وهنا يستلزم الدستور موافقة الطرفين (الأمير ورئيس مجلس الوزراء) .  
واستلزام موافقة الطرفين يعني ان أي منهما لا يستطيع أن يختار من لا يرتضيه  
الطرف الآخر .

— لا يلزم الدستور الأمير ورئيس مجلس الوزراء باختيار أعضاء الوزارة من البرلمان فقط أو حتى أن تكون الوزارة في أغليبتها من أعضاء البرلمان بل يمكن أن يكون اختيار أكثر أعضاء الوزارة من خارج البرلمان مع استحسان أن تكون الأغلبية من البرلمان .

— يمكن أن تتضمن الوزارة أعضاء من الأسرة الحاكمة .

٢- دور البرلمان في تشكيل الوزارة : بالرغم من كون دور البرلمان أقل أهمية من دور رئيس الدولة في اختيار الوزارة إلا أن له دوراً مع ذلك وهو دور قد يكون مؤثراً :

— يعتبر البرلمان طرفاً مهماً في المشاورات التي تسبق تعيين رئيس مجلس الوزراء . صحيح ان الدستور لا يعطي للبرلمان كمؤسسة دور مباشر ولكن المذكرة التفسيرية تحدد من ضمن من يجب استطلاع رأيهم عند اختيار رئيس مجلس الوزراء ، رئيس مجلس الأمة ورؤساء الجماعات السياسية وذلك على سبيل المثال .

— يوجب الدستور أن يكون الوزراء " من أعضاء مجلس الأمة ومن غيرهم " (م٥٦) وتتطلب المذكرة التفسيرية من هذا النص كي تعبر عن رغبة واضعي الدستور في تكون الوزارة في جلها من أعضاء مجلس الأمة وهي تعبر عن ذلك مشيرة إلى أن التقاليد البرلمانية " توجب أن يكون الوزراء قدر المستطاع من أعضاء مجلس الأمة " . ولا تقف خصوصية النظام البرلماني في الكويت عند هذا الأمر بل نجد أن الدستور يتصور نظاماً خاصاً للمسؤولية السياسية للوزارة أمام مجلس الأمة .

ثانياً : نظام خاص للمسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان : رأينا أن دستور ٦٢ لا يربط تشكيل الوزارة بموافقة البرلمان ولذلك فإنه لا يستوجب ، لقيام الوزارة بعملها ، أن تحصل على ثقة البرلمان عن طريق إقرار البرنامج الذي تتقدم به أمامه (م ٩٨) . ويسير الدستور في نفس هذا المنطق فيقرر أن البرلمان لا يستطيع

إسقاط الوزارة بسحب الثقة من رئيس الحكومة . وهو يستعيز عن هذه الآلية المعروفة في النظام البرلماني بآلية أخرى وهي إعلان عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء وهي آلية ثقيلة تقتضي من المجلس أن يسلك نفس السبيل المستخدم لطرح الثقة بالوزراء (الاستجواب ) ( م ١٠٢ ) ولكن نتيجة إعلان عدم إمكان التعاون لا تعني بالضرورة سقوط رئيس مجلس الوزراء بل تعني قيام هذه الاحتمالية إلى جوار احتمالية أخرى وهي حل مجلس الأمة نفسه ، ولا يصبح قرار عدم إمكان التعاون مؤدي بالضرورة لإقالة رئيس مجلس الوزراء إلا إذا صدر عن المجلس الجديد . ونحن نلاحظ على هذا النظام أمران :

١- أن هذا النظام لا يهدف فقط لتوفير الاستقرار لعملية الحكم فقط كما تعبر عن ذلك المذكرة التفسيرية ولكنه مرتبط من وجهة نظرنا بأمر آخر وهو تأكيد المنطق الذي سار عليه واضعوا الدستور وهو إضعاف دور البرلمان وتقوية دور الأمير في اختيار رئيس الحكومة .

٢- بالرغم من تحليلنا السابق فإننا نلاحظ بأن الدستور لم يجعل حل مجلس الأمة في هذه الحالة بأمر أميرى بل جعل الحل بمرسوم مسبب ذلك أن المادة ١٠٢ من الدستور لم تضع نظاماً خاصاً بالحل ولكنها وضعت فقط سبباً خاصاً من أسباب الحل أما نظام الحل وإجراءاته فهي واردة في المادة ١٠٧ من الدستور . ونحن نعتقد بأن الغرض من هذا النظام ( جعل الحل بمرسوم ) هو إعطاء دور لرئيس الحكومة في مسألة يعتبر هو طرفاً مهماً فيها . وفي كل الأحوال إذا كان الأمير غير موافق على فكرة حل المجلس فإنه يستطيع أن يقلل رئيس مجلس الوزراء بأمر أميرى .

وخصوصية النظام البرلماني الذي أخذ به الدستور الكويتي لا تقف عند هذا الحد بل هي تمتد إلى بروز ظاهرة الحذر من الأحزاب السياسية.

ثالثاً : الحذر من الأحزاب السياسية : نلاحظ بأن الدستور الكويتي لم يقرر منع إنشاء الأحزاب السياسية كما أنه لم يوجب إنشائها وهذا الموقف تصرح به المذكرة التفسيرية عندما تعرض لتفسير المادة ٤٣ من الدستور وتقرر المذكرة التفسيرية بأن إنشاء الأحزاب السياسية أمر متروك للمشرع العادي يمارسه بقانون . ومع ذلك فإننا نلاحظ بأن الاتجاه الأكثر بروزاً عند وضع الدستور هو الاتجاه الراغب في منع إنشاء الأحزاب السياسية وهو الأمر الذي يتضح من مطالعة المذكرة التفسيرية للدستور وهي بصدد الكلام عن " التصوير العام لنظام الحكم " وتقرر المذكرة أن المشكلة في النظام البرلماني هو المسؤولية التضامنية " التي يخشى أن تجعل الحكم هدفاً لمعركة لا هوادة بين الأحزاب ، بل وتجعل من هذا الهدف سبباً رئيسياً للانتماء لهذا الحزب أو ذاك وليس أخطر على سلامة الحكم الديمقراطي من أن يكون هذا الانحراف أساساً لبناء الأحزاب السياسية في الدولة بدلاً من البرامج والمبادئ " . ومما يؤكد هذا التوجه ما نقله رئيس المجلس التأسيسي من أن وقف الأحزاب السياسية ومنع التجمعات كان من المسائل التي حرص الأمير على تأكيدها (٣) .

في كل الأحوال يجب أن نؤكد بأننا بصدد حذر ولسنا بصدد منع قانوني وسبب هذا الموقف يرجع إلى أمرين :

١- أن إباحة إنشاء الأحزاب السياسية سوف يقود منطقياً لتكوين أغليات واضحة ومنضبطة داخل البرلمان ووجود مثل هذه الأغليات سوف يؤدي بلاشك لتقييد السلطة التقديرية لرئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس الوزراء وتشكيل الحكومة إذ يصبح من غير المنطقي إهمال هذه الأغليات الواضحة عند تشكيل الوزارة على الأقل .

(٣) وقد أوضح ذلك رئيس المجلس التأسيسي في المقابلة التي أجرتها معه جريدة السياسة الكويتية بتاريخ ١٢/١١/١٩٧٤ وقد أثارها د. عثمان عبد الملك ، النظام السياسي والمؤسسات السياسية في الكويت ، ١٩٨٩ ، ص ٢٠٧ .

٢- وجود الأحزاب السياسية سوف يخلق حاجزاً أو وسيطاً في العلاقة بين الحاكم والأفراد وهو أمر يتعارض مع مفهوم أبوية النظام والذي تعبر عنه المذكرة التفسيرية للدستور بقولها " فقد امتاز الناس في هذا البلد بمر القرون بروح الأسرة تربط بينهم كافة ، حكاماً ومحكومين . ولم ينل من هذه الحقيقة ذات الأصالة العربية ، ما خلقتة القرون المتعاقبة في معظم الدول الأخرى من أوضاع مبتدعة ومراسيم شكلية باعدت بين حاكم ومحكوم . ومن هنا جاء الحرص في الدستور الكويت على أن يظل رئيس الدولة أباً لأبناء هذا الوطن جميعاً " ونلاحظ هنا بأن القبيلة والطائفية تبقيان جزءاً من النسيج الاجتماعي التقليدي فلا يعتبر وجودهما متعارضاً مع فكرة الاتصال المباشر بل يكاد يكون جزءاً مقبولاً في هذا الإطار ، أما الحزب السياسي فإنه بطبيعته قائم على أساس مشروع سياسي متميز وهو بهذا المعنى مرشح أن يكون بديلاً لنمط الاتصال التقليدي .

وإذا كان النظام البرلماني الذي تصوره واضعوا دستور ٦٢ قد أتى بالخصائص التي ذكرناها سابقاً فإن تطبيق الدستور في الواقع العملي قد افرز عدد من التعديلات لا تعكس بشكل حرفي ما تصوره واضعوا النص .

## الفصل الثاني : النظام في الواقع العملي

إذا كان دستور ١٩٦٢ قد تصور دوراً مهماً للأمير في تشكيل الوزارة مع دور أقل أهمية لمجلس الأمة ، فإن تكريس اختيار ولي العهد كرئيس لمجلس الوزراء قد اضعف دور المجلس بشكل إضافي خاصة وان عدد أعضاء مجلس الأمة في الوزارة ضل يشكل الأقلية العددية داخل مجلس الوزراء ، كل هذا أدى إلى إضعاف فكرة المسؤولية السياسية التضامنية مما دفع القوى السياسية داخل المجلس إلى البحث عن أشكال بديلة للمسؤولية السياسية للوزارة . وبعد تحرير الكويت برز تغيير جديد في أسلوب تشكيل الوزارة .



وسوف نعرض للموضوع عبر النقاط التالية :

- ارتباط رئاسة الوزارة بولاية العهد .
- محاولة إيجاد بدائل لنظام المسؤولية السياسية كما ورد في الدستور .
- ظهور ممارسات جديدة في تشكيل الوزارة بعد التحرير .

أولاً : ارتباط رئاسة الوزارة بولاية العهد : منذ أول وزارة بعد العمل بالدستور القائم وحتى يومنا هذا استقر العمل على أن يتم اختيار ولي العهد كرئيس لمجلس الوزراء ، ونحن نعتقد أن هذا العمل لم يكن متصوراً بالنسبة لو اضعي النص الدستور ، أو على الأقل أن نصوص الدستور القائم لا تتسق مع هذه الفكرة كما أن هذا العمل المستقر قد اثر على التوازن المتصور بين الحكومة والمجلس كما أنه اثر على فكرة المسؤولية التضامنية للوزارة أمام البرلمان .

١- موقف الدستور في هذا الموضوع : بالرغم من عدم وجود نص صريح في الدستور يعالج هذه المسألة إلا أن مطالعة مجمل النصوص توصلنا إلى قناعة مؤادها بأن هذا العمل المستقر يتعارض مع مضامين عدد من النصوص وذلك على النحو التالي :

- تقرر المذكرة التفسيرية للدستور وهي بصدد تبيان المشاورات التقليدية التي تجري عند تعيين رئيس مجلس الوزراء بأنها تجري مع عدد من الأشخاص من بينهم رؤساء الوزارات السابقين وهذا يعني أن واضع الدستور كان يتصور بأن رئيس الحكومة ليس بالضرورة ولي العهد وإلا فأين يوجد رؤساء وزارات سابقين .

- يجعل قانون توارث الإمارة ( القانون ١٩٦٤/٤ ) ، وهو قانون له صفات الدستور ، من مجلس الوزراء طرفاً في نقل صلاحيات الأمير لولي العهد ، في حال فقدان الأمير أحد الشروط والواجب توافرها فيه أو فقدانه القدرة الصحية على ممارسة صلاحياته ( م ٣ ) . والمادة الرابعة من ذات القانون تعطي لمجلس الوزراء صلاحيات الأمير في اختيار ولي العهد ، في حال خلو منصب الأمير قبل تعيين ولي للعهد . كما ان مجلس الوزراء يلعب دوراً مهماً في تقدير استمرار

توافر الشروط الواجب توافرها في ولي العهد ( م ٨ ) . ومن البديهي أن من وضع هذه الشروط لم يكن يتصور أن ولي العهد هو رئيس مجلس الوزراء .

— يوجب الدستور ( م ٦١ ) وقانون توارث الإمارة ( م ٧ ) أن يعين ولي العهد ، كأصل عام ، نائياً للأمير . وهذا يعني أن ولي العهد لا يستطيع ، على الأقل في هذه الفترة أن يكون رئيساً لمجلس الوزراء .

واستقرار العمل على تعيين ولي العهد رئيساً لمجلس الوزراء لا يتعارض فقط مع مواد الدستور على النحو الذي عرضنا له سابقاً بل هو يؤثر على توازن العلاقة بين السلطات على النحو الذي رسمه الدستور .

٢- أثر هذا العمل على توازن العلاقة بين السلطات : قوى الدستور الكويتي من مركز السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية ، فالوزراء وإن كان من غير أعضاء المجلس المنتخبين فهم أعضاء في مجلس الأمة يشاركون في جلساته ولهم صوت معدود حين اتخاذ القرارات في جلساته العامة ( باستثناء التصويت على طرح الثقة بأحد الوزراء ) . ولاشك أن جعل ولي العهد وهو أمير البلاد المستقبلي رئيساً لمجلس الوزراء سوف يعطي للوزارة ثقلاً إضافياً كما أنه سوف يعطل من الناحية العملية فكرة المسؤولية التضامنية للوزارة ، وهي في الأصل صعبة جداً ، ذلك أن المجلس سوف يجد نفسه في وضع حرج عند استجواب رئيس مجلس الوزراء تمهيداً لعدم إمكان التعاون معه ، باعتبار أن رئيس مجلس الوزراء هو أمير البلاد المقبل ، كما أن الأمير سوف يكون اميل لحل مجلس الأمة في مثل هذا الفرض . ولعل مثل هذه الأثر هو الذي دفع المجلس لابتداع بدائل لنظام المسؤولية الوزارية كما هو مقرر في الدستور .

ثانياً : محاولة إيجاد بدائل لنظام المسؤولية السياسية كما ورد في الدستور : الاستحالة العملية لتحريك المسؤولية التضامنية للوزارة وعدم وجود تنظيم يسمح للمجلس بالتأثير في موضوع تشكيل الوزارة افرز عدم من البدائل جرى تداولها في العمل لمواجهة مثل هذا الواقع وقد أخذت هذه البدائل صوراً متعددة :

١- تعمد إفقاد الجلسة للنصاب : وقد استخدم هذا الأسلوب عام ١٩٦٤ وكان هذا السبيل المتاح أمام بعض أعضاء المجلس الراضين للتشكيل الوزاري وقد أدى هذا الأسلوب بالوزارة للاستقالة .

٢- المطالبة بتغير مفهوم البرنامج الوزاري : حاول بعض الأعضاء في بداية دور الانعقاد الثامن أن يقدموا تفسيراً للمادة ٩٨ من الدستور ووفق هذا التفسير فإنه يلزم على كل وزير أن يتقدم ببرنامج خاص بوزارته وبالتالي فإن عبارة " الوزارة الواردة في المادة ٩٨ تنصرف إلى الوحدة الإدارية المسماه وزارة وليس إلى مجمل الحكومة ، وسبب هذا التفسير تسهيل فكرة المحاسبة السياسية في ضل صعوبة تحريك المسؤولية السياسية كما قررها الدستور .

٣- المطالبة بمد المسؤولية السياسية للوزير إلى ما بعد عمر الوزارة المستقيلة : نتيجة لعدم قدرة المجلس على التأثير في قرار اختيار أعضاء الوزارة وعدم قدرة المجلس من الناحية العملية على تحريك مسؤولية رئيس مجلس الوزراء ، فقد حاول بعض أعضاء مجلس الأمة في الفصل التشريعي الثامن الدفاع عن فكرة مفادها إمكان محاسبة الوزير سياسياً ، إذا ما عين في وزارة جديدة بعد أن استقالت الحكومة السابقة ، متى ما كان هذا الوزير موضوع مسائلة سياسية في الوزارة القديمة .

وبدائل المسؤولية السياسية التي عرضنا لها لم تلق النجاح في الواقع العملي ، باستثناء فكرة تعطيل جلسة عرض برنامج الوزارة والتي وقعت عام ١٩٦٤ ، ولكن طرح هذه البدائل يكتشف أن التطبيق العملي قد كشف عن قصور أو عدم تلائم وسائل المحاسبة السياسية ، كما هي قائمة فعلاً ، عن حاجات القوى السياسية القائمة .

ونلاحظ بان الفترة اللاحقة على التحرير قد شهدت مؤشرات جديدة للتغيير لم تكن ملحوظة سابقاً .

ثالثاً : ظهور ممارسات جديدة في تشكيل الوزارة بعد التحرير : إذا كانت الوزارة السابقة على التحرير قد تميزت بضعف شديد للوجود البرلماني داخل الوزارات ففي أغلب الوزارات في هذه الفترة كان الوجود البرلماني لا يتعدى الوزير الواحد وهو الحد الأدنى المتصور دستورياً ، وهو الأمر الذي حدا ببعض المراقبين إلى وصف هذا الوجود " بالمحلل " إلا أن الأمر قد تغير إلى حد ملحوظ في الفترة اللاحقة على التحرير فأول وزارة تم تشكيلها بعد أول مجلس منتخب بعد التحرير قد ضمت ست أعضاء من مجلس الأمة، وهو رقم وإن كان لا يصل إلى حد تكوين أغلبية عددية من أعضاء مجلس الأمة داخل مجلس الوزراء إلا أنه يبقى مؤشراً مهماً لأرهاصات تطور محتمل في هذا المجال خاصة وإن هناك مؤشراً إضافياً وهو الحرص على إدخال ممثلي التيارات السياسية المتواجدة في البرلمان داخل الوزارة . ونلاحظ بان تجربة الوزارة الأولى لم تستمر بنفس الاتجاه إذ تناقص العدد من الوزراء المنتخبين في الوزارات اللاحقة إلا أن فكرة التزام رئيس مجلس الوزراء باختيار وزراء محسوبين على بعض التيارات السياسية المتواجدة داخل البرلمان قد ضلت قائمة.

في هذه المرحلة من العرض نستطيع أن نؤكد بأن النظام البرلماني القائم قد سار خطوات أكبر في الابتعاد عن النظام البرلماني التقليدي والقائم عن إيجاد دور مهم وأساسي للبرلمان ، من خلال الأغلبية ، في تشكيل الحكومة . ونلاحظ بأن هذا الابتعاد قد تم على خلاف التوجيهات الممكن قراءتها في نصوص الدستور ومذكرته التفسيرية . ومع ذلك فإن هذا الابتعاد يفتح الباب أمام إمكان اقتراب أكثر من النظم البرلماني التقليدي خاصة وإننا أمام مؤشرين يدلان على إمكان تحقق هذا الاقتراب ، وهذان المؤشران هما زيادة عدد الأعضاء المنتخبين داخل الوزارة ، وهي زيادة من الممكن أن تتصاعد ، والمؤشر الآخر في الموضوع هو الاتجاه إلى تضمين الوزارة لوزراء على ارتباط بالكتل السياسية الموجودة داخل مجلس الأمة مما يعني الاعتراف بفكرة إمكان استخدام الكتل السياسية كأساس لتشكيل الوزارة . بالرغم مما سبق يجب أن نعترف بأن هذا التحليل ليس بنهائي ذلك أن هناك مؤشرات تقلل

من انضباط مثل هذا التحليل ومن ضمن هذه المؤشرات زيادة الاتجاه للكتل التقليدية ( القبيلة والجماعات الدينية ) عند تشكيل الوزارة وإحجام أعضاء مجلس الأمة عن الدخول في الحكومة وخاصة الحكومة الأخيرة و التي تشكلت عند الفصل التشريعي التاسع .

والسؤال القائم الآن هو عن مدى إمكان نشوء تحولات جديدة في النظام البرلماني القائم خاصة في ظل التطورات الاقتصادية الأخيرة التي سوف تؤدي إلى حرمان الحكومة من ورقة مهمة في تقوية عملية الاستقرار السياسي وهي قدرة الحكومة على تكريس مفهوم حكومة الرخاء .

### الفصل الثالث : التحولات المتصورة للنظام

أمام العجز في الميزانية العامة للدولة يتوجب على الحكومة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتخفيض هذا العجز ومن المنطقي أن تتجه إجراءات تخفيض العجز في اتجاهين وهما زيادة الإيرادات وتخفيض النفقات . والنتيجة المنطقية التي سوف تترتب على هذه الإجراءات هي الابتعاد عن فكرة دولة الرفاه ، ومثل هذا الابتعاد سوف يفقد الحكومة والنظام السياسي عنصراً من عناصر الاستقرار وهذا يعني أن المحاسبة السياسية للحكومة سوف تزداد .

إذا ما تركنا الفكرة السابقة جانباً وبشكل مؤقت وعدنا إلى النظام البرلماني فإننا نجد أن فكرة ازدواج السلطة التنفيذية وعدم مسؤولية رئيس الدولة تقابلها فكرة مسؤولية الحكومة سياسياً أمام البرلمان . وفكرة مسؤولية الحكومة تضامنياً ، عن طريق مسؤولية رئيس الحكومة، تزداد أهمية في الأنظمة البرلمانية الرئاسية أي في تلك الأنظمة التي يحتفظ رئيس الدولة بصلاحيات واسعة بالرغم من عدم مسؤوليته السياسية . فرئيس الحكومة في هذه الأنظمة يعتبر صمام الأمان الذي يحمي مركز رئيس الدولة وبالذات عندما تضطر الحكومة لاتخاذ قرارات لا ينطبق عليها وصف الشعبية .

ولعل وصف رئيس الحكومة ، في مثل هذا النوع من الأنظمة بالمصهر Fusible غير بعيد عن الدقة ذلك أن دورة هو حماية النظام السياسي من ارتفاع الشحنة الكهربائية فيصير إلى تغييره (٤) . وإذا ما عدنا إلى موضوع التحولات المتصورة للنظام البرلماني في الكويت ، فإننا نعتقد بأن هناك ثلاث احتمالات :

— بقاء النظام القائم تماماً ( ارتباط رئاسة الحكومة بولاية العهد ) .

— انفصال ولاية العهد عن مجلس الوزراء دون ربط تشكيل الوزارة بالأغلبية البرلمانية .

— ربط تشكيل الوزارة بالأغلبية البرلمانية .  
وسنعرض تباعاً لهذه الاحتمالات .

أولاً : بقاء النظام القائم ( ارتباط ولاية العهد برئاسة مجلس الوزراء ) : تبقى هذه الاحتمالية قائمة في المستقبل المنظور ، ونحن نعتقد أن بقائها سوف يقوي من توسيع مفهوم المسؤولية الفردية للوزراء عن أعمال وزاراتهم ( وهذا أمر طبيعي ) وعن نشاط الحكومة بشكل عام أيضاً وذلك أنه يصعب ، في ظل الجمع بين ولاية العهد ورئاسة مجلس الوزراء ، تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الحكومة .

ثانياً : انفصال ولاية العهد عن رئاسة مجلس الوزراء دون ربط تشكيل الوزارة بالأغلبية البرلمانية : ونلاحظ أن البعض قد يثير أمام هذه الاحتمالية وجود عرف دستوري بالجمع بين ولاية العهد ورئاسة مجلس الوزراء كما أنه من المتصور أن

---

(٤) ولعل هذا ما دفع Marcel Prélôt et J. Boulouis إلى القول بأن L. Philippe ، والذي ينسب إليه نمط الحكومة البرلمانية الأورليانية ، استهلك في عشر سنوات تسعة عشر وزارة . ويعتبر المؤلفان بأن رئيس مجلس الوزراء في هذا النمط من الحكومات هو العنصر المتحرك ورئيس الدولة هو العنصر الثابت .

انظر مؤلفهما Institutions politique et droit constitutionnel الطبعة الحادية عشرة ، Dalloz ، ص ٤٢٨ .

يطرح السؤال حول مدى إمكان تصور هذه الاحتمالية دون وجوب اختيار الوزارة من ضمن الأغلبية البرلمانية وهذا ما نعرض له تباعاً :

١- وجود عرف دستوري بالجمع بين ولاية العهد ورئاسة مجلس الوزراء :  
نحن لا نرى بإمكان نشوء عرف معدل للدستور ذلك أن من عناصر نشأة العرف عدم تعارضه مع قاعدة دستورية مكتوبة وهذا متحقق في مسألة الجمع بين ولاية العهد ورئاسة مجلس الوزراء . ومع ذلك فإذا افترضنا بأن للعرف المعدل قيمة قانونية فهنا يلزم علينا إثبات وجوده . ولو رجعنا إلى مسلك السلطات العامة فإننا نلاحظ بأن سمو أمير البلاد قد قرر في الخطاب الذي ألقاه في مجلس الأمة عند افتتاح الفصل التشريعي الثامن بأن مسألة الجمع بين ولاية العهد ورئاسة مجلس الوزراء أمر خاص بالأمير وهذا يعني عدم وجود قاعدة قانونية مصدرها العرف توجب على الأمير أن يختار ولي العهد رئيساً لمجلس الوزراء . إذاً يبقى أمام من يقولون بوجود هذا العرف أن يقرروا بأنه عرف يجيز الجمع ولا يوجبه .

٢- هل يجب اختيار رئيس مجلس الوزراء من ضمن الأغلبية البرلمانية :  
ونعتقد بأن الإجابة على هذا السؤال سوف تكون بالنفي ذلك أن الدستور قد حرص على عدم الربط بين وجود الوزارة في بداية عمرها وموافقة البرلمان على برنامجها الذي تتقدم به أمام البرلمان عند تشكيلها . كما أن نظام المسؤولية السياسية التضامنية ، والذي حوله واضعوا الدستور إلى شكل إعلان عدم إمكان التعاون، يؤكد إجابتنا السابقة ، ذلك أن المجلس لا يمكنه بمجرد هذا الإعلان أن يسقط الوزارة بل أن الأمر يحتاج ، كي يؤدي إلى تحقيق هذه النتيجة ، إلى موافقة الأمير أو اللجوء إلى التحكيم الشعبي بحل مجلس الأمة الذي أعلن عن عدم إمكان التعاون للمرة الأولى .

إذاً الأخذ بهذه الاحتمالية يعطينا وزارة تستطيع أن تكون قوية ويوفر لها الدستور وأحكام اللائحة الداخلية مركزاً قوياً في مواجهة البرلمان دون أن يجعل

إمكان إسقاطها مستحيلاً . ونلاحظ في هذا الفرض بأن الوزارة مع عدم اختيارها وجوباً من ضمن الأغلبية البرلمانية إلا أن المشاورات السابقة على تشكيلها تعطيها قدراً من القبول أمام البرلمان ، وهو مايسمح لها بقدر معقول من القدرة على اتخاذ القرارات دون أن يعوق البرلمان نشاطها . ولعل قدرة مثل هذه الحكومة على التعامل مع البرلمان سوف تكون اكبر في حال عدم وجود أغلبية رسمية في البرلمان وهي الفرضية التي تتحقق في حال غياب تنظيم للأحزاب السياسية يسمح بالتقدم للانتخابات النيابية بأعضاء يمثلونها في البرلمان ، أما في حال وجود مثل هذا التنظيم فإن الباب يفتح أمام احتمال آخر وهو تشكيل الحكومة من الأغلبية البرلمانية .

ثالثاً : تشكيل الحكومة من الأغلبية البرلمانية : كي نبحت هذه الفرضية يلزم علينا الإجابة عن الأسئلة التالية :

— ماهو موقف الدستور من الأحزاب السياسية ؟

— هل يتعارض هذا النوع من الحكومات مع الدستور الكويتي ؟

١— موقف الدستور الكويتي من الأحزاب السياسية : قررنا مسبقاً بأن الإتجاه الغالب عند وضع الدستور الكويتي كان يميل للحذر من إنشاء الأحزاب السياسية ، ومع ذلك فيجب أن نقرر بأن الإتجاه المؤيد لوجود الأحزاب السياسية لم يكن غائباً ، ولذلك فإن امكانية القبول بتنظيم الأحزاب السياسية ضلت قائمة بدليل أن المذكرة التفسيرية للدستور وهي بصدد تفسير المادة ٤٣ تقرر بوضوح بأن الدستور لم يقصد بالصياغة التي اختارها للمادة السابقة أن يقرر منعاً لإنشاء الأحزاب السياسية بل هو يترك أمر تقرير انشائها أو منع هذا الإنشاء للمشرع العادي . ومن صور الاعتراف بوجود " جماعات سياسية منظمة " ماتقرره المذكرة التفسيرية وهي بصدد عرض حكم المادة ٥٦ من الدستور من وجوب استشارة " رؤساء الجماعات السياسية " ومن المعلوم أن مثل هذا التعبير يدل على الاعتراف بالعمل



السياسى المنظم حتى لو لم يأخذ شكل الحزب المعلى رسمياً ، ومتى ما وجد مثل هذا القبول فإن قبول إشهار الأحزاب يصبح بعد ذلك أكثر سهولة .  
ونحن نعتقد بأن تنظيم إنشاء الأحزاب السياسية أصبح اليوم أمراً منطقياً ذلك أن وجود الأحزاب كجماعات معلنة ومنظمة يؤدى الى تطوير العمل السياسى من ناحية ومن ناحية أخرى فإن علنية التنظيم تساهم فى إمكان محاسبة هذه الجماعات السياسية من خلال برنامج معلى تلتزم به هذه الجماعات .

٢- مدى توافق هذا النوع من الحكومات مع الدستور الكويتى: رأينا فى ما سبق بأن واضعى الدستور الكويتى قد أرادوا أن يوفرُوا للأمر حرية إختيار واسعة لرئيس مجلس الوزراء ، كما أرادوا أن يأتى إختيار الوزراء تحت رقابة رئيس الدولة مع إعطاء دور لرئيس مجلس الوزراء وهو ما نلاحظه فى صياغة المادة ٥٦ من الدستور التى لم تستخدم تعبير " ويعين الوزراء بمرسوم أميرى " بل ركزت على فكرة تعيين الوزراء واعفائهم من مناصبهم بناء على " ترشيح رئيس مجلس الوزراء " . وكل هذا يقود للقول بأن الدستور الكويتى لا يتسق مع فكرة إلزام رئيس الدولة بتعيين شخص محدد حتى لو كان من الأغلبية البرلمانية كرئيس لمجلس الوزراء ، ومع ذلك فإن الدستور الكويتى لا يمنع على الأمير أن يقوم بمثل هذا التعيين ، إذا نحن بصدد سلطة تقديرية للأمير .

وإذا ما أردنا تقييم الاحتمالية الأخيرة ( تشكيل الحكومة من خلال الأغلبية البرلمانية ) فإننا نلاحظ بأن هذه الفرضية مرتبطة بثلاث أمور :

(١) تنظيم الأحزاب السياسية إذ أن غيابها يجعل تحديد أغلبية برلمانية واضحة ومنضبطة أمراً مستحيلاً .

(٢) أن ينال أحد هذه الأحزاب أغلبية واضحة تسمح له بتشكيل حكومة تعتمد على تأييد البرلمان لها فى تنفيذ برنامجها . ونحن نعتقد بأن المنظور القريب

لايسمح بتأكيد أن اى من القوى السياسية القائمة قادرة على امتلاك أغلبية  
برلمانية واضحة فى حال إشهار الأحزاب السياسية .

(٣) تبنى الأمير لمثل هذا التوجه .

وإذا ما طرحنا الاحتماليات الثلاث معاً للتقييم فإننا نعتقد بأن المعطيات  
القائمة تجعل الاحتمالين الأولين ( بقاء الجمع بين ولاية العهد ورئاسة مجلس  
الوزراء أو الفصل بينهما وتشكيل حكومة غير مرتبطة بأغلبية برلمانية محددة )  
هما الأوفر حظاً فى إمكان الأخذ بهما .

وفى ختام موضوعنا نود أن نؤكد بأن الورقة القائمة اعتمدت أسلوب تحليلي  
احتماليات المستقبل من خلال مراقبة الوضع القائم وبالتالي فإن النتائج التى وصلت  
لها ترتبط فقط بمدى دقة هذه الملاحظة . ونود أن نؤكد أيضاً أن دراسات التوقع  
مهمة جداً فى مجال العلوم الإجتماعية ذلك أنها تتيح لمتخذ القرار هامشاً من الحلول  
يعطيه قدرة على مواجهة الحدث المتوقع .

الدكتور/ محمد الفيلى