Minister Of State For Cabinet Affairs

وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء

المحكمة الدستورية

أودعت صحيفة الطعن بتاريخ ٢٠١٧/٥/٢٨

برقم ١٠ / ١١ ٢٠ دستوري

مدير إدارة المحكمة الدستورية

كاتب الجدول

**السيد الأستاذ المستشار / رئيس المحكمة الدستورية المحترم**

**تحية طيبة وبعد ،**

**الموضوع :**

طلب تفسير المواد أرقام (**100** و **123** و **127** ) من الدستور في ضوء المواد المرتبطة بها من الدستور واللائحة الداخلية لمجلس الأمة .

**يتقدم مجلس الوزراء بهذا الطلب عملاً بأحكام القانون رقم** 14 **لسنة** 1973 **بإنشاء المحكمة الدستورية ، والمادتين** ( 1 و 2 ) **من مرسوم إصدار لائحة المحكمة الدستورية بطلب التفسير الآتي :**

**﴿ الفقرة الأولى ﴾**

تفسير المـواد أرقـام ( 100 و 123 و 127 ) والمواد المرتبطة بها من الدستور التي جرت نصوصها على النحو التالي :

**أولاً : نصوص مواد الدستور محل طلب التفسير والنصوص المرتبطة بها :**

Minister Of State For Cabinet Affairs

وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء

الكويت في 2011/5/17

**السيد الأستاذ المستشار / رئيس المحكمة الدستورية المحترم**

**تحية طيبة وبعد ،**

**الموضوع :**

طلب تفسير المواد أرقام (**100** و **123** و **127** ) من الدستور في ضوء المواد المرتبطة بها من الدستور واللائحة الداخلية لمجلس الأمة .

**يتقدم مجلس الوزراء بهذا الطلب عملاً بأحكام القانون رقم** 14 **لسنة** 1973 **بإنشاء المحكمة الدستورية ، والمادتين** ( 1 و 2 ) **من مرسوم إصدار لائحة المحكمة الدستورية بطلب التفسير الآتي :**

**﴿ الفقرة الأولى ﴾**

تفسير المـواد أرقـام ( 100 و 123 و 127 ) والمواد المرتبطة بها من الدستور التي جرت نصوصها على النحو التالي :

**أولاً : نصوص مواد الدستور محل طلب التفسير والنصوص المرتبطة بها :**

1- نص المادة ( 100 ) من الدستور :

( لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصهم . )

ولا تجرى المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام من يوم تقديمه على الأقل ، وذلك في غير حالة الاستعمال وموافقة الوزير .

وبمراعاة حكم المادتين 101 و 102 من الدستور ، يجوز أن يؤدى الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة على المجلس .

2- نص المادة ( 123 ) من الدستور :

( يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة ، ويرسم السياسة العامة للحكومة ، ويتابع تنفيذها ويشرف على سير العمل بالإدارات الحكومية . )

3- نص المادة ( 127 ) من الدستور :

( يتولى رئيس مجلس الوزراء رياسة جلسات المجلس والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة . )

4- نص المادة ( 130 ) من الدستور :

( يتولى كل وزير الإشراف على شئون وزارته ، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها ، كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها . )

﴿ **الفقرة الثانية** ﴾

**مبررات طلب التفسير**

بتاريخ 2011/5/10 تقدم كل من السادة نواب مجلس الأمة / أحمد عبد العزيز السعدون وعبد الرحمن فهد العنجري باستجواب ضد سمو رئيس مجلس الوزراء ، يتكون من أربعة محاور هي :

1- الادعاء بالفشل في تأسيس الشركات المساهمة العامة التي تضمنتها الخطة الإنمائية للسنوات 2011/2010 – 2014/2013 لتنفيذ المشروعات التنموية الإستراتيجية والقائدة للخطة.

2- الادعاء بالتفريط في أملاك الدولة العقارية والتنازل عنها وتمليكها بشروط وإجراءات لا تتفق وأحكام الدستور والقوانين المعمول بها وعدم اتخاذ الإجراءات الكفيلة باسترداد حقوق الدولة.

3- الادعاء بتهاون الحكومة في القيام بمسئوليتها بحماية مصالح الدولة وتفريطها في المال العام في شركة (زين) باعتبار الدولة المساهم الأكبر بنسبة بلغت 27ر618 بالمائة.

4- الادعاء بفشل الحكومة في الالتزام باشتراطات التصرف بالتعويضات عن خسائر العدوان العراقي بشأن إعادة تأهيل البيئة علاوة على فشلها باتخاذ الإجراءات اللازمة للتصدي للعديد من قضايا التلوث البيئي.

- ونظرا لأنه بدراسة الاستجواب المشار إليه يبين أنه يخالف أحكام الدستور وذلك لتضمنه موضوعات تخرج عن الاختصاص الدستوري لسمو رئيس مجلس الوزراء فضلا عن أن موضوعات الاستجواب جميعها سابقة على تشكيل الحكومة الحالية والتي صدر بتشكيلها المرسوم رقم 143 لسنة 2011 بتاريخ 2011/5/8 وقدم الاستجواب بتاريخ 2011/5/10 وقبل أن يباشر سمو رئيس مجلس الوزراء اختصاصاته .

وحرصا من مجلس الوزراء على إيجاد تفسير واضح لأحكام الدستور يزيل الخلاف حول تفسير مواد الدستور المشار إليها فيما بعد والعمل على تطبيقها تطبيقا سليما ، وأن تكون ممارسات الاستجواب منضبطة بأحكام الدستور واللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

فقد أصدر المجلس قراره رقم 600 التالي :

تكليف إدارة الفتوى والتشريع بإعداد طلب إلى المحكمة الدستورية لتفسير المواد (100 ، 123 ، 127 ) من الدستور والمواد المرتبطة بها.

**ونتناول فيما يلي المبادئ العامة في تفسير النصوص الدستورية ثم نعرض للمسائل التي يثيرها هذا الاستجواب ورأي مجلس الوزراء بشأنها وأسانيده في ذلك .**

## ﴿ الفقرة الثالثة ﴾

## المبادئ العامة للتفسير

**أولاً : تفسير النص الدستوري في نطاق باقي النصوص الدستورية :**

**جرى قضاء المحكمة الدستورية على أن :**

من المسلم به – كأصل عام – انه وإن كان لكل نص مضمون مستقل إلا أن ذلك لا يعزله عن باقي النصوص الأخرى ، بل يتعين أن يكون تفسيره متساندا معها ، وذلك بفهم مدلوله على نحو يقيم بينها التوافق ، ويناى بها عن التعارض ، وبالنظر إليها بوصفها وحدة واحدة ، متآلفة فيما بينها ، متجانسة معانيها ، متضافرة مراميها ، يكمل بعضها بعضا ، بما لا ينفلت معها متطلبات تطبيقها ، أو يحيد بها عن الغاية المقصودة منها ، فالنصوص لا تفهم معزولة بعضها عن بعض ، إنما تتأتى دلالة أي منها في ضوء ما تفيده دلالة النصوص الأخرى من معان شاملة .

راجع قرارها في طلب التفسير رقم 8 لسنة 2004 تفسير دستوري الصادر بجلسة 2006/10/9

**ثانياً : جواز قيام المحكمة الدستورية بتفسير نص دستوري سبق لها تفسيره :**

**جرى قضاء المحكمة الدستورية على أنه :**

ليس من شأن قيام المحكمة بتفسير نص دستوري على ضوء نصوص معينة وردت بالدستور ما يحول دون قيامها بتفسير ذات النص في إطار

نصوص أخرى تتصل به في تطبيقات مختلفة ومتنوعة ، إذ لا يعدو ذلك تفسيرا مكملا لتفسيرها السابق ، فيعتبر جزء منه لا ينفك عنه ، وفي إتصال مفاده ما يحمله النص من معان في إطار النصوص التي جرى تفسيره على ضوئها ، بمراعاة موضع النص من سياق تلك النصوص التي تتكامل معه محددة معانيه ومراميه .

راجع قرارها في طلب التفسير رقم 3 لسنة 2004 تفسير دستوري الصادر بجلسة 2005/4/11

## ﴿ الفقرة الرابعة ﴾

**نعرض فيها للمسائل التي يثيرها الاستجواب المشار إليه**
**ورأي مجلس الوزراء بشأنها**

**المسألة الأولى**

**والأسانيد الدستورية والقانونية المؤيدة لرأي مجلس الوزراء**

هل يجوز طرح استجواب ضد رئيس مجلس الوزراء عن أعمال سابقة على توليه رئاسة مجلس الوزراء في التشكيل الحالي للوزارة بموجب مرسوم تشكيل الوزارة ؟ أم أن مسئولية رئيس مجلس الوزراء عن تلك الأعمال لا تبدأ إلا عن الأعمال التي تلي رئاسته لمجلس الوزراء اعتبارا من تاريخ صدور مرسوم تشكيل الوزارة ؟

رأي الحكومة

أنه التزاما بقيد الاختصاص الزمني ومؤداه عدم جواز مساءلة سمو رئيس مجلس الوزراء بتقديم استجواب إلا عن الأعمال اللاحقة لتاريخ صدور مرسوم تشكيل الوزارة المنوه عنه .

**أسانيد الحكومة**

استقر قضاء المحكمة الدستورية على أنه ( لا يجوز استجواب الوزير عن الأعمال السابقة التي صدرت منه قبل توليه الوزارة التي يحمل حقيبتها أيا كانت صفته وقت صدورها ، كما لا يجوز استجواب الوزير عن الأعمال السابقة التي صدرت من وزير آخر أو من الوزراء السابقين الذين تولوا الوزارة قبل تعيين الوزير المراد استجوابه وزيرا لها ، متى كانت هذه الأعمال السابقة قد تمت ولم تستمر في عهده ( راجع قرار المحكمة الدستورية في طلب التفسير رقم 8 لسنة 2004 تفسير دستورية بجلسة 2006/10/9 )

وإذ كان ذلك بصدد مسئولية الوزراء عن أعمالهم الوزارية فإنه يسرى ومن باب أولى على مسئولية سمو رئيس مجلس الوزراء أمام مجلس الأمة لعدم وجود أي سبب للمغايرة في هذا الحكم بينهم.

**المسألة الثانية**

**والأسانيد الدستورية والقانونية المؤيدة لهذا الرأي**

تفسير عبارة ( الأمور الداخلة في اختصاصاتهم ) الواردة في صلب المادة (100) من الدستور ، مع بيان قصد المشرع الدستوري بالعبارات التالية الواردة في المادة (123) من الدستور : ( هيمنة مجلس الوزراء على مصالح الدولة ، ويرسم السياسة العامة للحكومة ، ويتابع تنفيذها ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية ) . والعبارات التالية الواردة في المادة (127) من الدستور : ( يتولى رئيس مجلس الوزراء رياسة جلسات المجلس ، والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة ) .

فهل تعني هاتان العبارتان جواز تحريك وسائل الرقابة البرلمانية ، بما فيها توجيه الأسئلة البرلمانية وطرح الاستجوابات ضد رئيس مجلس الوزراء عن كل أو بعض الأعمال والتصرفات الداخلة في نطاق الاختصاصات المحددة لكل من وزارات الدولة المبينة في الدستور والقوانين واللوائح وفي مرسوم إنشاء كل منها ، حتى لو تعلق السؤال البرلماني أو الاستجواب في شأنها بمحور واحد أو عدة محاور تدخل في نطاق اختصاص وزارة واحدة أو عدة وزارات ، لا يتصل أي منها أو جميعها بالسياسة العامة للحكومة أو تدخل في نطاق الإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة.

أم انه طالما أن المشرع الدستوري قد حمّل كل وزير المسئولية أمام مجلس الأمة عن أعمال وزارته كصريح نص المادة ( 1/101 ) من الدستور ، وناط به الإشراف على شئون وزارته والقيام بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها بناء على نص المادة ( 130 ) من الدستور ، وحظر على رئيس مجلس الوزراء تولي أية وزارة طبقا لحكم المادة (102) من الدستور ، فإن العبارتين المشار إليهما في المادتين ( 123 و 127 ) من الدستور تعنيان قصر مسئولية رئيس مجلس الوزراء أمام مجلس الأمة على السياسة العامة للحكومة والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة ، نزولا على صراحة النصوص الدستورية السابقة المتعلقة بالنظام العام وتطبيقا للقاعدة الأصولية بألا مسئولية بدون سلطة أو اختصاص . ومن ثم تنحصر المسئولية عن أعمال كل وزارة أمام المجلس التشريعي في الوزير الذي يحمل حقيبتها ، دون رئيس مجلس الوزراء ، باعتبار أن الدستور قد أعتبر أن المسئولية الفردية للوزراء ، كل عن أعمال وزارته أمام مجلس الأمة هو الأصل العام ، وأن مساءلة رئيس مجلس الوزراء أمام هذا المجلس استثناء لا يجوز التوسع فيه . وبالتالي لا يجوز تحريك كافة وسائل الرقابة البرلمانية المنوه عنها ضد رئيس مجلس الوزراء عن

كل أو بعض الأعمال والتصرفات التي تدخل في نطاق الاختصاصات المحددة للوزارات المختلفة . سواء تعددت تلك الأعمال والتصرفات أو لم تتعدد ، ما دامت الوسيلة الرقابية الموجهة ضد رئيس مجلس الوزراء قد اقتصـــرت على إدراج محور واحد أو جمعـــت عدة محاور تعلـــق كل منها بأمر يدخل في نطاق اختصاص محدد لوزارة معينة طبقا لأحكام الدستور أو القوانين أو مرسوم إنشائها ، ولا يتصل بالسياسة العامة للحكـومة أو بالإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة ، إذ تعتبر تلك المحاور بأوصافها السابقة خارجة جميعا عن نطاق الاختصاص الدستوري لرئيس مجلس الوزراء ، وداخله في نطاق الاختصاص الدستوري للوزير ذي الشأن بها . بما لا يجوز مساءلة رئيس مجلس الوزراء عنها أمام المجلس النيابي . ويضحى تحريك الوسائل الرقابية المطروحة ، وخصوصا الاستجواب ، بشأن أي من هذه المحاور أو جميعها تصرفا مخالفا لأحكـام الدسـتور ، لتعارضـه مع قواعـد الاختصاص الدسـتورية المتعلقـة بالنظـام العـام ، وخروجا على أحكام الدســتور ، وتنقيحا له بغير الإجراءات والقواعد والضوابط المحددة في المادة ( 174 ) من الدستور ، الأمر الذي يجعل تحريك الوسيلة الرقابية في تلك الأحوال تصرفا باطلا ومعدوم الآثار والنتائج من الناحية الواقعية والقانونية .

## ﴿ رأي مجلس الوزراء في المسألة الثانية ﴾

يرى مجلس الوزراء أنه طالما أن المشرع الدستوري قد حمّـل كل وزير المسئولية أمام مجلس الأمة عن أعمال وزارته كصريح نص المادة ( 1/101 ) من الدستور ، وناط به الإشراف على شئون وزارته والقيام بتنفيـذ السياسة العامة للحكومة فيها بناء على نص المادة ( 130 ) من الدستور ، وحظـر على رئيس مجلس

الـوزراء تولي أية وزارة طبقا لحكم المادة (102) من الدستور ، فإن العبارتين المشار إليهما في المادتين ( 123 و 127 ) من الدستور تعنيان قصر مسئولية رئيس مجلس الوزراء أمام مجلس الأمة على الإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة ، نزولا على صراحة النصوص الدستورية السابقة المتعلقة بالنظام العام ، وتطبيقا للقاعدة الأصولية بألا مسئولية بدون سلطة أو اختصاص .

ومن ثم تنحصر المسئولية عن أعمال كل وزارة أمام المجلس التشريعي في الوزير المختص الذي يحمل حقيبتها ، دون سمو رئيس مجلس الوزراء . باعتبار أن الدستور قد أعتبر المسئولية الفردية للوزراء كل عن أعمال وزارته أمام مجلس الأمة هو الأصل العام ، وأن مساءلة سمو رئيس مجلس الوزراء أمام هذا المجلس هو استثناء لا يجوز التوسع فيه ، وبالتالي لا يجوز تحريك كافة وسائل الرقابة البرلمانية بما فيها الأسئلة البرلمانية والاستجوابات ضده عن كل أو بعض الأعمال أو التصرفات التي تدخل في نطاق الاختصاصات المحددة للوزارات المختلفة ، سواء تعددت تلك الأعمال والتصرفات أو لم تتعدد ، ما دامت الوسيلة الرقابية الموجهة ضد سمو رئيس مجلس الوزراء قد اقتصرت على إدراج محور واحد أو جمعت عدة محاور تعلق كل منها بأمر يدخل في نطاق اختصاص محدد لوزارة معينة طبقا لأحكام الدستور والقوانين ومرسوم إنشائها ولا يتصل بالسياسة العامة للحكومة أو بالإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة ، ولم يكن محلا لقرار إداري نهائي من مجلس الوزراء ، وأقتصر الحـال فيه على مجـرد عرضه على هذا المجلس حتى يحاط بكل

ما يجري في الدولة من جانب لوزير أو الوزراء المختصين بالأمر المعروض . إذ تعتبر تلك المحاور بأوصافها السابقة خارجة جميعا عن نطاق الاختصاص الدستوري لسمو رئيس مجلس الوزراء ، وداخله في نطاق الاختصاص الدستوري للوزير ذي الشأن بها . بما لا يجوز مساءلة سمو رئيس مجلس الوزراء عنها أمام المجلس النيابي ، ويضحى تحريك الوسائل الرقابية المطروحة ، وخصوصا الاستجواب ، بشأن أي من هذه المحاور أو جميعها تصرفا مخالفا لأحكام الدستور : لتعارضه مع قواعد الاختصاص المتعلقة بالنظام العام ، وخروجا على أحكام الدستور وتنقيحا له بغير الإجراءات والقواعد والضوابط المحددة في المادة ( 174 ) من الدستور ، الأمر الذي يجعل تحريك الوسيلة الرقابية في تلك الأحوال تصرفا باطلا ومعدوم الآثار والنتائج من الناحية الواقعية والقانونية.

## ﴿ أسانيد مجلس الوزراء ﴾

**أولاً : وجود قيد الاختصاص والالتزام بنطاقه :**

**أ - صراحة نصوص الدستور :**

فالثابت أن المادة ( 1/100 ) من الدستور قد قصرت حق عضو مجلس الأمة في توجيه الاستجواب صراحة على الأمور الداخلة في اختصاصات كل من رئيس مجلس الوزراء والوزراء.

كما وان المادة ( 1/101 ) من الدستور قد نصت بدورها صراحة على أن مسئولية الوزير أمام مجلس الأمة تكون عن أعمال وزارته ، أي تلك التي نص المشرع على اعتبارها داخلة في اختصاصات الوزارة التي يحمل الوزير المستجوب حقيبتها .

فضلا عن أن المادة ( 130 ) من الدستور قد نصت صراحة هي الأخرى على أن إشراف الوزير وتنفيذه لسياسة الحكومة ، ورسم الاتجاهات فيها إنما يكون قاصرا على الوزارة التي يحمل حقيبتها .

متى كان ذلك وكان المقرر في قضاء محكمة التمييز – وطبقا لأصول تفسير النصوص – انه متى كان النص واضحا جلي المعنى فلا يجوز الخروج عليه أو الانحراف عنه بدعوى الاستهداء بالحكمة التي أملته لأن ذلك لا يكون إلا عند غموض النص أو وجود لبس فيه.

راجع حكمها في الطعن رقم 88/2 مدني بجلسة 1988/5/.3 وحكمها في الطعن رقم 88/10 تجاري بجلسة 1988/7/4 منشوران بمجموعة المكتب الفني في يونيو 1984 ، القسم الثاني ، المجلد الثاني ، ص 431 ، قاعدة 42 و 43 .

**كما وقضت ذات المحكمة بأن .**

من المقرر أن القاضي مطالب أساسا بالرجوع إلى نص القانون ذاته وإعماله على واقعة الدعوى في حدود عبارة النص ، فإذا كانت واضحة الدلالة فلا يجوز الأخذ بما يخالفها أو تقييدها ، لما في ذلك من استحداث لحكم مغاير لمراد المشرع عن طريق التأويل.

راجع حكمها في الطعن رقم 89/90 تجاري جلسة 1989/11/6
المرجع السابق ، ص 432 ، فقرة 46

من ثم يتعين الأخذ بصراحة عبارات النصوص الدستورية الثلاثة السابقة والتقرير باطمئنان كامل بوجود قيد الاختصاص. ومن ثم يجب على عضو مجلس الأمة مراعاة هذا القيد لدى طرح استجوابه ، بان يكون عن وقائع تدخل في نطاق الاختصاصات التي حددها وأناطها المشرع برئيس مجلس الوزراء أو بالوزير المستجوب دون غيرها.

ب - **إجماع الفقه الدستوري على مبدأ التلازم بين الاختصاص والمسئولية :**

1- يقول الدكتور رمزي طه الشاعر :

( تعد المسئولية الوزارية حجر الزاوية في النظام البرلماني ، ويقصد بها ذلك الحق الذي يخول البرلمان سحب الثقة من احد الوزراء أو من هيئة الوزارة كلها ، متى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجبا للمساءلة ... .

وقد تكون هذه المسئولية تضامنية ، وذلك في حالة ما إذا كان التصرف الموجب للمسئولية خاصا بالسياسة العامة للوزارة ، كما قد تكون مسئولية فردية لا تمس إلا وزيرا معينا ، وذلك في حالة ما يكون التصرف الموجب للمسئولية خاصا بأمر يتعلق بوزارة معينة أو بمصلحة من مصالحها ). (1)

2- ويقول الدكتور سعد عصفور :

( فمن المسلم أن التلازم بين السلطة والمسئولية يمثل ضمانة جدية لممارسة السلطة في إطار ديمقراطي . فالسلطة بلا مسئولية تشكل استبدادا محققا، والمسئولية بلا سلطة تشكل ظلما محققا أيضا). (2)

(1) النظرية العامة للقانون الدستوري ، جامعة الكويت 1972 ، ص 244 - 245
(1) المبادئ الأساسية في القانون الدستوري ، 198. ، ص 87

3- **ويقول الدكتور محمد باهي أبو يونس :**

**( فطالما لا يوجد اختصاص ولا سلطة فلا تكون ثمة مسئولية ، وما دامت المسئولية منتفية فلا يكون هناك محلا لإثارة الاستجواب ) .** [1]

4 - **ويقول الدكتور جابر جاد نصار :**

**( فالاستجواب مساءلة واتهام بسوء التصرف أو مخالفة الدستور والقانون ، ومن ثم يبقى من المنطقي حتى يقبل هذا الاستجواب أن يقع في دائرة اختصاص الحكومة زمانيا ومكانيا . فمناط مساءلة الحكومة جميعها أو احد أفرادها عن عمل معين هو اختصاصها بهذا العمل ) .** [2]

ج - **السوابق البرلمانية المؤكدة لوجود قيد الاختصاص :**

**فقد سبق لأحد أعضاء مجلس الأمة في الكويت أن قدم استجوابا لوزير العدل عن أمور تدخل في اختصاص النيابة العامة وتخرج بالتالي عن اختصاص الوزير المذكور**

---

ويلاحظ : انه استخدم اصطلاح السلطة بديلا عن الاختصاص وهو ما يحدث كثيراً من فقهاء القانون الدستوري . إذ يستعمل عدد كبير منهم الاصطلاحين بمعنى واحد مترادف .

(2) د . محمد باهي أبو يونس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، عام 2..2 ، ص 128 .

(3) الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت ، دار النهضة العربية ، ص 36

- د. جلال السيد بنداري عطية ، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر ، دراسة تحليلية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة القاهرة ، ص 106 .
- د. إيهاب زكي سلام ، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة القاهرة ، عام 1982 ، ص 1. .
- وفي ذات المعنى د. مدحت احمد يوسف غنايم ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني ، 1998 ، دار النهضة العربية ، ص 248 .

وراجع في الفقه الأجنبي كل من :

- BIRCH, REPRESENTATIVE AND RESPONSIBLE GOUVERNMENT , PP.148-149
- BURDEAU , GEORGES : DROIT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTIONS POLITIQUE, L.G.D.J., PARIS , 1972 , P. 146
- GAUDEMENT (P.M.) , LE POUVOIR EXECUTIF DANS LES PAYS OCCIDENTAUX , PARIS , 1966 , P. 12. ET SUIV.

فتمسكت الحكومة بعدم دستورية الاستجواب لمساسه باستقلال القضاء ولخروجه عن نطاق اختصاص وزير العدل ، وأيد مجلس الأمة وجهة نظر الحكومة السابقة ، وقرر استبعاد الاستجواب على أساس أن المسئولية مناطها السلطة (الاختصاص) .( [1] )

وفي مصر : قدم احد أعضاء مجلس الشعب استجوابا للحكومة حول ما أحاط انتخابات مجلس الشعب من سلبيات وضغوط بقصد التأثير على نتيجة الانتخابات ، وما أسفرت عنه من حصول الحزب الوطني على أغلبية 82٪ من مقاعد مجلس الشعب . وأشار في استجوابه إلى أن الحكومة قد تمكنت من بلوغ تلك النتيجة عن طريق استصدار القانون رقم 114 لسنة 1983 وضعت فيه ضوابط تحقق أغلبية صورية لا تمثل حقيقة الواقع . وقد وافق مجلس الشعب على استبعاد الاستجواب لأسباب من ضمنها مخالفته لأحكام المادة ( 125 ) من الدستور والمادة ( 159 ) من اللائحة الداخلية للمجلس ، باعتبار أن صدور قانون من مجلس الشعب يخرج عن نطاق اختصاص الحكومة وبالتالي لا تسأل عنه أمام المجلس .( [2] )

د - **اعتناق القضاء الدستوري للمبدأ :**

**قضت المحكمة الدستورية بأنه :**

وطبقا للنظم الدستورية فإن السلطة توجب المسئولية وتنتجها لزوما فهي كالظل الظليل لا تبعد عنها ولا تفارقها ، فالذي يباشر السلطة يجب أن يكون مسئولا عن مباشرتها ، والذي يسأل يجب أن يكون صاحب سلطة واختصاص بما يخوله قانونا القدرة على

(1) الاستجواب كان مقدماً من العضو حسين القلاف ، عن موضوع الطفلة الموزودة ، عام 2002 ، راجع تقرير اللجنة التشريعية والقانونية بمجلس الأمة رقم ( 13 ) بتاريخ 2002/1/2

(2) دور الانعقاد العادي الأول لمجلس الشعب المصري ، مضبطة الجلسة (12) في 1984/11/17 ، ص 2125

القيام بإجراء أو اتخاذ تصرف معين ، وعلى خلاف ذلك فإن عدم الاختصاص يؤدي إلى انعدام القدرة قانونا على الإتيان بهذا الإجراء أو التصرف ، وبالتالي فلا مسئولية بلا سلطة أو اختصاص ، والاختصاصات في المجال الدستوري وإن كانت تفترق عن الاختصاصـــات في المجال الإداري بالنظر إلى أن مصدر الأولى هو الدستور ، بينما يتردد مصدر الأخيرة بين القانون واللوائح ، إلا انه يجمعهما أنهما ينتسبان معا إلى مبادئ القانون العام الذي شرع الاختصاص لوضع قواعد آمره ملزمة للإدارة تحقيقا للمصلحة العامة.

راجع قرارها في الطلب رقم 8 لسنة 2004 تفسير دستوري بجلسة 2006/10/9

**ومن كل ما سبق ينضح أن وجود قيد الاختصاص ثابت من صراحة نصوص الدستور وإجماع الفقه الدستوري والسوابق البرلمانية وقضاء المحكمة الدستورية .**

**ثانياً : المذكرة التفسيرية للدستور حصرت اختصاصات رئيس مجلس الوزراء بقولها :**

( وفي مقابل الضمانات المقررة لرئيس مجلس الوزراء على النحو السابق وجب النص على ألا يتولى مع الرئاسة أي وزارة ، وهو أمر له أهميته من ناحية سير العمل الحكومي ، وبمراعاة ضخامة أعباء رياسة الوزارة في التوجيه العام للحكم ، والتنسيق بين الوزارات واتجاهاتها وتحقيق رقابة ذاتية يمارسها رئيس مجلس الوزراء على الوزارات المختلفة ، مما يضاعف أسباب الحرص على الصالح العام والتزام هذه الوزارات للحدود الدستورية والقانونية المقررة . )

ثالثا : **ركز المشرع الدستوري وعوّل على المسئولية الفردية للوزراء دون المسئولية التضامنية للوزارة حتى يتفادى المناورات الحزبية للوصول إلى الحكم** ، فقد ورد على لسان الخبير الدستوري الدكتور عثمان خليل عثمان ، في محضر جلسة 62/20 يوم الثلاثاء 18 ربيع الثاني سنة 1382 هـ الموافق 18 سبتمبر - أيلول - سنة 1962 ميلادية للمجلس التأسيسي ما يأتي :

( رأت اللجنة أن الكويت يجب أن تجمع في نظامها بين النظامين الرئاسي والبرلماني .

وفعلا الدول الأخرى التي سبقت الكويت في هذا الشأن نظرت لتجارب العالم لتختار كل ما يناسبها قدر المستطاع . ووجدت اللجنة أن تأخذ بنظام وسط يأخذ من البرلمانية مزاياها وأفضل ما فيها ويأخذ من النظام الرئاسي أفضل ما فيه . وأفضل ما في النظام البرلماني هو الشعبية التي تظهر فيما يسمونه بالمسئولية الوزارية أمام البرلمان ومقابل هذا يكون رئيس الدولة رمزا للاحترام والتقدير ويرتفع عن المسئوليات . ولذلك نصت المادة ( 54 ) على أن - الأمير رئيس الدولة وذاته مصونة لا تمس - . ونصت المادة ( 55 ) على أن - يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه ... وكذلك أخذنا بالقاعدة البرلمانية التي تقول أن رئيس الدولة فوق المسئوليات ومن ثم نسبت المسئولية إلى الوزارة تسأل عنها أمام رئيس الدولة وأمام مجلس الأمة . مع مظاهر الرقابة البرلمانية المتعددة في حق أعضاء المجلس النيابي في توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الوزراء ورئيس مجلس الوزراء ، وحق المناقشة وغيره من مظاهر الشعبية البرلمانية . ولكن رغبة في تفادي عيوب الإسراف في استعمال هذه الحقوق البرلمانية ، ورغبة كذلك في تحقيق قدر من

الاستقرار الذي يمتاز به النظام الرئاسي والمحافظة على وحدة الأمة وهي مقدمة على أول تجربة دستورية ، لذلك كله رأت اللجنة أن تضع بعض القيود على هذه الأسس أو الأصول البرلمانية فوضعت بعض البنود على المسئولية الوزارية من حيث الأغلبية اللازمة والإجراءات الخاصة بإسقاط الوزير أو عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء . كما فضلت الالتقاء بمسئولية الوزراء الفردية دون مسئولية الوزارة التضامنية التي يتولد عنها التكتل للحزب للوصول إلى الحكم ، كما جعل الوزراء المعينين من خارج المجلس أعضاء فيه ، وفي هذه القيود وأمثالها ما سترونه حضراتكم في المواد المتفرقة من الدستور أرادت بها اللجنة المحافظة على وحدة الأمة والاستقرار الوزاري وكفالة التعاون بين الحكومة ومجلس الأمة . وهذا مزيج بنيت حكمته الدستورية من حيث تجارب الدول الأخرى الدستورية ومن حيث تخير أفضل صور الحكم في جملتها للكويت . )

رابعاً : **قضاء المحكمة الدستورية بقصر تحريك الاستجواب ضد رئيس مجلس الوزراء عن السياسة العامة للحكومة ، وتحريك المسئولية الفردية للوزراء كل عن أعمال وزارته وأن المسئولية السياسية تقع بصفة أساسية على الوزراء فرادى ، حيث قررت بالآتي :**

والاستجواب يتضمن تحريك المسئولية الوزارية بشان السياسة العامة للحكومة أو سياسة الوزير الخاصة بوزارته ، وأساس هذه المسئولية تلك السلطات الواسعة والاختصاصات الكبيرة التي تجد أصلها في الدستور فيما يخوله للوزير لمباشرة أعمال وزارته وتصريف شئونها ، فقد نصت المادة ( 55 ) من الدستور على أن : ( يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه ) والقاعدة الواردة بهذا النص مستمدة من مبادئ النظام البرلماني ، ومؤداها أن السلطات التي ترد في الدستور والمقررة لرئيس الدولة ، إنما تمارس

بواسطة الحكومة نظرا لعدم مسئولية رئيس الدولة سياسيا عن أعماله ، مما أصبح لزاما معه أن تلقى تبعة هذه الأعمال على الوزراء فيسألون سياسيا عنها ، ولما كان اختصاص رئيس مجلس الوزراء يقتصر نطاقه على رئاسة جلسات مجلس الوزراء والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة دون أن يتولى أي وزارة ، كما لا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به وفقا لما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة ( 102 ) من الدستور ، فإن المسئولية السياسية إنما تقع بصفة أساسية على عاتق الوزراء فرادى .

واعمالا لأحكام المسئولية السياسية الفردية للوزراء فإنه يحق لعضو مجلس الأمة توجيه الاستجواب إلى الوزير عن الأمور الداخلة في اختصاصاته ، وأعمال وزارته ، وتنفيذه للسياسة العامة فيها واتجاهات الوزارة والإشراف على تنفيذها حسبما دل على ذلك صريح عبارة الفقرة الأولى لكل من المادتين ( 100 و 101 ) من الدستور بالترابط مع ما تقرره المادة ( 130 ) من الدستور التي تقضي بأن يتولى كل وزير الإشراف على شئون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة فيها ، وهذه الأحكام إنما تتسق في المقام الأول مع مبادئ النظام الديمقراطي الذي تبناه الدستور

نظاما وسطا بين النظامين البرلماني والرئاسي مع انعطاف أكبر نحو أولهما حسبما هو مستفاد من نص المادة ( 6 ) من الدستور ، وما جاء بمذكرته التفسيرية ، وسلطة الوزير ذات طبيعة مزدوجة فهي سلطة حكم لكون الوزراء جميعا أعضاء في مجلس الوزراء الذي يهيمن على مصالح الدولة ويرسم السياسة العامة ويتابع تنفيذها ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية طبقا لما تنص عليه المادة ( 123 ) من الدستور ، فهم مشاركون في مسئولية الحكم ، كما أنها سلطة إدارة لأن الوزير يعتبر

هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ، وبهذه الصفة يتمتع بجميع مظاهر السلطة الرئاسية عليها وما يتبعها من موظفين وإدارات وأجهزة ومرافق ، ومن ثم فمن الطبيعي أن يتحمل تبعة الأخطاء الناشئة عن إدارته ، وعن أعماله وتصرفاته المتعلقة بشئون وزارته الداخلة في اختصاصاته ، فيسأل سياسيا أمام المجلس النيابي عن جميع الأعمال والتصرفات المخالفة للدستور أو القانون ، الإيجابية منها والسلبية ، العمدية وغير العمدية ، بوسائل الرقابة البرلمانية المقررة للسلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية بموجب أحكام الدستور وعمادها الاستجواب .

ولما كان ذلك ، وكان الوزير لا يستمد سلطته القانونية ، ولا يشغل مركزه إلا بناء على المرسوم الصادر بتعيينه ، كما أنه يستمد اختصاصاته الوزارية في الأصل من المرسوم المتعلق بتنظيم وزارته ... الخ .

( راجع قرار المحكمة الدستورية في طلب التفسير رقم 8 لسنة 2004 الصادر بجلسة 2006/10/9)

**خامساً : تحديد المقصود بالسياسة العامة للحكومة :**

( من المستقر عليه لدى كل من الفقه والقضاء الدستوريين أن رئيس الوزراء لا يسأل أمام المجلس النيابي إلا عن السياسة العامة للحكومة المشار إليها في المادتين ( 127 و 130 ) من الدستور . )

( راجع قرار المحكمة الدستورية في الطلب رقم 3 لسنة 2004 تفسير دستوري بجلسة 2005/4/11 )

**ومن ثم يتعين تحديد هذا الاصطلاح حتى يمكن تحديد الاختصاصات التي يُسأل عنها رئيس مجلس الوزراء أمام مجلس الأمة .**

وقـد أورد المشرع الدستوري عبارات متقاربة مع المصطلح السابق في المادة (58) من الدستور حين نص على أن : ( رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسئولون بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة ، كما يسأل كل وزير أمامه عن أعمال وزارته ) .

بما قد يثير اللبس مع مصطلح السياسة العامة للحكومة الوارد في المادتين ( 127 و 130 ) من الدستور المشار إليهما . والاتجاهات العامة للوزارة المنصوص عليها في المادة ( 130 ) من الدستور .

**أما السياسة العامة للدولة** : فهي تلك البرامج والخطط والاتجاهات والأهداف والغايات التي ينبغي على كافة سلطات الدولة العمل على تحقيقها والتي يتضمنها ويكشف عنها ويضعها الخطاب الأميري لحضرة صاحب السمو أمير البلاد في خطابه الأميري المشار إليه في المادة ( 104 ) من الدستور والذي يكشف فيه سموه للشعب وكافة سلطات الدولة أحوال البلاد واهم الشئون العامة التي جرت خلال العام المنقضي ، وما تعتزم الحكومة إجراءه من مشروعات وإصلاحات خلال العام الجديد ، أما مشروع الجواب على الخطاب الأميري ، فهو يتضمن تطلعات مجلس الأمة وأمانيه التي يرغب في رفعها لحضرة صاحب السمو لأخذها في الاعتبار – طبقا للسلطة التقديرية لسمو الأمير – عند إعداد السياسة العامة الجديدة للدولة .

ويعتبر الخطاب الأميري وجواب الرد من مجلس الأمة بمثابة عمل متكامل يعبر بصدق عن تلاحم الحاكم متجسدا في سمو الأمير والمحكوم الذي يمثله مجلس الأمة في التعبير عن السياسة العامة للدولة والتي تشكل تطلعات الأمة ورأيها في كافة القضايا الداخلية والخارجية والذي تلتزم به كافة سلطات الدولة وتعمل على تنفيذها .

**وأما السياسة العامة للحكومة** : فهي في حقيقة الواقع تمثل الأهداف والقواعد العامة التي وضعها مجلس الوزراء ويسير على هديها الوزراء كل في مجال اختصاصه الدستوري والقانوني

وترتيبا على ما تقدم فإنه إذا كان الخلل قد شاب عملا تنفيذيا من أعمال وزارة معينة فإن المسئولية عنه تكون مسئولية فردية للوزير المختص وحده دون غيره.

أما إذا كان العوار يتمثل في المبادئ والأهداف أو القواعد التي وضعها مجلس الوزراء لكل الوزارات، ففي هذه الحالة تقع المسئولية على رئيس مجلس الوزراء والوزراء لأنهم جميعا قد شاركوا في صنعها أو الموافقة عليها.

**﴿ لذلك كله ﴾**

كان تقديم مجلس الوزراء لطلب التفسير الماثل إلى المحكمة الموقرة لإزالة هذا الخلاف والتباين في الآراء حول تفسير المواد ( 100 ، 123 ، 127 ) من الدستور وما يرتبط بها من نصوص دستورية أخرى وبقانون اللائحة الداخلية لمجلس الأمة لتصدر قرارها الفاصل فيها حتى تلتزم به جميع السلطات العامة في الدولة، ضمانا لوحدة التطبيق واستقراره، سواء داخل كل سلطة فيها أو فيما بينها، وحتى تكون حقوق وواجبات كل من أعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية محددة وواضحة، مما يجعل التعاون بينهما قائما على أساس متين من الشرعية الدستورية.

عن مجلس الوزراء

وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء

علي فهد الراشد