مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية

اسم المقال: التدوير الوزاري بين المشروعية والمخالفة الدستورية (دراسة مقارنة)
اسم الكاتب: أحمد عارف الضلاعين
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/8303
تاريخ الاسترداد: 2025/06/06 00:20 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على
info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة الشارقة
ملتقى الحضارات

مجلة جامعة الشارقة

دورية علمية محكمة

للعلوم القانونية

المجلد 15، العدد 2
ربيع الثاني 1440 هـ / ديسمبر 2018 م

الترقيم الدولي المعياري للدوريات 2616-6526

التدوير الوزاري بين المشروعية والمخالفة الدستورية: دراسة مقارنة

أحمد عارف الضلاعين

كلية القانون - جامعة اليرموك

إربد - الأردن

تاريخ الاستلام: 2017-05-04 **تاريخ القبول: 2017-06-18**

ملخص البحث:

تعتبر إثارة المسؤولية الوزارية السياسية في الأنظمة التي تطبق ولو بشكل جزئي النظام البرلماني (الأنظمة المختلطة)؛ من الوسائل التي يؤثَر بها البرلمان في الحكومة بهدف تحقيق التوازن بينهما، إلا أن الممارسة العملية أدت بنا إلى خلاف ذلك، وخصوصاً في الكويت.

فإذا أراد البرلمان طرح الثقة بأحد الوزراء، يعمَد رئيس الوزراء -من أجل الالتفاف والتحايل لمنع طرح الثقة بالوزير- إلى إسناد حقيبة وزارية أخرى غير التي كان يتولاها الوزير؛ بغية ثني البرلمان عن الاستمرار في إجراءات إعلان المسؤولية السياسية (التدوير الوزاري)، مما يرتب عليه أثراً مهماً يتمثل في التملص من المسؤولية وإسقاط طلب طرح الثقة.

وعليه عملنا على طرح التدوير الوزاري وأسبابه والمبررات التي تسوق الحكومات المتعاقبة إلى استخدامه -كموضوع مستقل- نظراً لما أثاره من تداعيات في الواقع العملي، وما هو أثر التدوير الوزاري، وما مدى مشروعيته، وما هي السبل اللازمة لمواجهة هذه الحالة.

الكلمات الدالة: التدوير الوزاري، طلب طرح الثقة، المسؤولية السياسية للوزراء.

مقدمــة:

تعتنـق معظـم الدسـاتير المُطبقـة للنظـام البرلمانـي مبـدأ حـق السـلطة التشـريعية فـي إعـلان المسـؤولية السياسـية للـوزارة (طـرح الثقـة) بوصفـه ضـرورة أساسـية لديناميكيـة هـذا النظـام، وتخليصـاً للسـلطة التشـريعية مـن السـيطرة المطلقـة للحكومـات المتعاقبـة عليهـا، ووقايـةً لهـا مـن تعسـف الحكومـة فـي اسـتخدامها لحـق حـل البرلمـان، ولـذا فإنـه يمثـل أخطـر أنـواع رقابـة السـلطة التشـريعية علـى السـلطة التنفيذيـة، إذ تعتبـر السـلاح المقابـل لحـل البرلمـان، وعلـى كليهمـا يقـوم التـوازن بيـن السـلطتين التشـريعية والتنفيذيـة.

ولـذا فقـد نشـأت المسـؤولية الوزاريـة السياسـية فـي بريطانيـا، علـى اعتبـار أنهـا مهـد النظـام البرلمانـي ثـم انتقـل منهـا إلـى بقيـة الـدول التـي تطبـق هـذا النظـام، بحيـث نصـت الدسـاتير فـي هـذه الأنظمـة علـى هـذا الحـق مـع اختلافهـا فـي كيفيـة تنظيمهـا لـه، والضمانـات المقـررة لاسـتخدامه، فقـد واجهـت المسـؤولية السياسـية للـوزراء العديـد مـن المعوقـات التـي يتمثـل أهمهـا فـي ضعـف البرلمـان أو هيمنـة الحكومـة عليـه أو الخشـية مـن لجـوء الحكومـة فـي اسـتخدام حقهـا فـي حـل البرلمـان.

ولهـذا بـرزت ظاهـرة -تسـود أكثـر الـدول التـي تطبـق المسـؤولية الوزاريـة السياسـية- ألا وهـي نـدرة تطبيـق قواعـد هـذه المسـؤولية، رغـم ظهـور الحـالات الكثيـرة التـي تبـرر قيامهـا ضـد العديـد مـن الـوزراء بسـبب الإهمـال أو التقصيـر أو الانحـراف لنمسـي أمـام واقـع فشـل البرلمانـات فـي تحقيـق مسـائلتهم سياسـياً، أو إسـقاط الحكومـة أو إسـقاط احـد أعضائهـا، فقـد أثبتـت التجـارب أنـه علـى الرغـم مـن أن هنالـك مبـررات قويـة تـؤدي إلـى قيـام المسـؤولية الوزاريـة السياسـية، إلا أنـه لـم يتـم مسـاءلتهم سياسـياً.

وللتقليـل مـن فاعليـة البرلمـان؛ فقـد دأبـت الحكومـات المتعاقبـة علـى التسـتر خلـف أكثـر معوقـات المسـؤولية الوزاريـة (مـدار بحثنـا) مـن خـلال إجـراء تعديـل وزاري فـي حـال قيـام البرلمـان بطلـب أو التحضيـر لطلـب طـرح الثقـة بأحـد الـوزراء لإجهـاض فكـرة الاسـتمرار بهـذا الطلـب، وهـو مـا يصطلـح علـى تسـميتها (بالتدويـر الـوزاري).

وانتهجنـا فـي هـذا طـرح فكـرة التدويـر الـوزاري وأسـبابه والمبـررات التـي تسـوقها الحكومـات المتعاقبـة لاسـتخدامه فـي الكويـت، نظـراً لمـا أثـاره مـن تداعيـات فـي الواقـع العملـي فـي بعـض الـدول التـي تطبـق النظـام البرلمانـي ولـو بشـكل جزئـي كالكويـت محـل الدراسـة، وحتـى تكتمـل الفائـدة تـم إجـراء مقارنـة مـع (بريطانيـا) كدولـة تطبـق النظـام البرلمانـي و(الأردن) كدولـة تشـابه النظـام السياسـي الكويتـي علـى اعتبـار أنهـا تطبـق النظـام المختلـط، حيـث بـرز لنـا العديـد مـن التسـاؤلات وأهمهـا:

أولاً: ما هو موقف الحكومات المتعاقبة من طلب طرح الثقة بأحد الوزراء والوسائل المستخدمة للتخلص من ذلك؟

ثانياً: هل يستقيم أن تعهد الحكومة إلى إجراء تعديل وزاري يشمل الوزير المراد طرح الثقة به، ونقله إلى وزارة أخرى، وما أثر هذا التعديل ومدى مشروعيته؟

ثالثاً: لماذا لا يحظر على الوزير المطلوب طرح الثقة به الاستقالة أو بالحد الأدنى عدم العودة إلى الحكومة مرة أخرى؟

وعليه حتى نسلط الضوء على هذا الموضوع سنتناول هذه الإشكالات من خلال المبحثين الآتيين نتناول في الأول: ماهية التدوير الوزاري، ثم نتناول الأثر المترتب على التدوير الوزاري و مدى مشروعيته في المبحث الثاني.

المبحث الأول:

ماهية التدوير الوزاري

للوصول إلى ماهية التدوير الوزاري يتعين علينا أن نبدأ أولاً بتعريفه، وما هي الأسباب التي تؤدي إلى استخدامه من قِبل الحكومات المتعاقبة.

وبناءً على ذلك سنتناول ما أجملناه وفقاً للتقسيم الآتي:

المطلب الأول: تعريف التدوير الوزاري.

المطلب الثاني: الإجراءات الدافعة لاستخدام التدوير الوزاري.

المطلب الأول:

تعريف التدوير الوزاري

عرف جانب من الفقه التدوير الوزاري بأنه: إسناد حقيبة وزارية جديدة غير تلك التي كان يتولاها الوزير، إذا مورست بمواجهته إجراءات المساءلة السياسية.[1]

(1) محمد المقاطع، بحث بعنوان «الاستجواب البرلماني في الكويت (دراسة تحليلية نقدية في ضوء أحكام الدستور الكويتي والسوابق البرلمانية»، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة 26، سنة 2002، ص117، وكذلك د. عبد الله الرشيدي (الاستجواب البرلماني)، دراسة نظرية تطبيقية في دولة الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، سنة 39، سنة 2015، ص410، وكذلك د. تركي العازمي في مقالته بعنوان «التدوير الوزاري لا يحل أزمة»، جريدة الرأي الكويتية، بتاريخ 16/مايو/2013، ص4.

وعليه يتبين لنا أن التدوير الوزاري يجب أن يشتمل على العناصر التالية:

أولاً: نقل الوزير من وزارته إلى وزارة أخرى.

يعد التدوير الوزاري من الناحية القانونية في حقيقته قرار نقل للوزير من وزارته إلى وزارة أخرى، وعليه في ظل هذا القرار لا يتطلب من الوزير أن يؤدي قسماً جديداً، مما يعني استمراره في منصبه الوزاري.[1]

فإذا أراد البرلمان طرح الثقة بأحد الوزراء، ولغاية الالتفاف والتحايل لمنع طرح الثقة بالوزير؛ يقوم رئيس الوزراء بإسناد حقيبة وزارية أخرى غير التي كان يتولاها بغية ثني البرلمان عن الاستمرار في إجراءات إعلان المسؤولية السياسية، فكما هو معلوم أن قواعد المسؤولية الوزارية السياسية في الدول التي تطبق النظام البرلماني بشكل فعلي أو التي تطبقه بشكل جزئي كالنظام المختلط، والتي تعتبر أن المسؤولية السياسية حجر الزاوية فيها، تسمح بطرح الثقة ليس بشخص الوزير وإنما بسبب طبيعة عمله، فإذا قدم استقالته أو تمت إقالته أو إذا تم نقله إلى وزارة أخرى غير التي كان يتولاها فلا يمكن طرح الثقة به.[2]

ثانياً: استمرار البرلمان في إجراءات المساءلة السياسية بمواجهة الوزير.

إن تقديم طلب طرح الثقة وتصميم البرلمان على الاستمرار في استخدام حقه في إجراءات المساءلة السياسية بمواجهة الوزير بسبب إهماله أو تقصيره؛ يجعل مصير الوزير في البقاء أو الإعفاء مرتبطاً بقرار من البرلمان، إذ إن انحياز أعضاء البرلمان إلى فكرة عدم تمتع الوزير بالثقة يستوجب عدم استمراره في منصبه، فالإبقاء عليه في منصب وزاري آخر يعني مخالفة الأصول البرلمانية والدستورية الثابتة، والتي تتطلب ضرورة توافر شروط محددة في من يتولى المنصب الوزاري، وهو أن يكون محلا لثقة البرلمان فيه.[3] وعليه فإن قيام الحكومة بنقل الوزير إلى وزارة أخرى تهرباً من طرح الثقة بالوزير هو دلالة على نية التملص من إعلان المسؤولية السياسية للوزير.

مع الأخذ بعين الاعتبار أن نطاق التدوير الوزاري يتحدد بالمسؤولية السياسية الفردية، ولا يتصور تطبيقه إذا تعلق الأمر بإثارة المسؤولية التضامنية للحكومة في مجملها، لأن الأمر يتعلق في هذه الحالة بضرورة تغيير رئيس مجلس الوزراء وتكليف آخر بتشكيل

(1) محمد المقاطع، الاستجواب البرلماني، مرجع سابق، ص118.

(2) عبد الله الرشيدي، الاستجواب البرلماني، مرجع سابق، ص409.

(3) Sir Ivor Jenning, “Cabinet Government”,Cambridge,Cambridge University Press 3rdedition,UK. 1959,p20

حكومـة جديـدة.[1]

ولابـد مـن الإشـارة إلـى أن فكـرة التدويـر الـوزاري لا تثـور إلا فـي الـدول التـي تأخـذ بالنظـام البرلمانـي أو التـي تطبقـه بشـكل جزئـي، علـى اعتبـار أن المسـؤولية الوزاريـة السياسـية هـي حجـر الزاويـة فيهـا، وبمـا أن بريطانيـا هـي مهـد النظـام البرلمانـي؛ فقـد حصلـت أول سـابقة فـي هـذا عـام 1947 عندمـا طالـب أعضـاء البرلمـان بضـرورة تحمـل وزيـر الوقـود والطاقـة (أمانويـل شـنويل) (Emmanuel Shinwell) المسـؤولية عـن أزمـة الوقـود وتـم نقلـه إلـى وزارة الحربيـة، وحصلـت كذلـك أول حادثـة فـي الكويـت سـنة 2007 حيـث تـم نقـل وزيـر الماليـة إلـى وزارة النفـط بعـد تقديـم اسـتجواب بحقـه، ترتـب عليـه تقديـم طلـب طـرح الثقـة، إلا إن قيـام رئيـس الـوزراء بنقـل الوزيـر أدى إلـى إسـقاط طلـب طـرح الثقـة، وحصلـت حالـة مشـابهة فـي الأردن بالرغـم أنـه لـم يحصـل فيهـا تدويـر وزاري، ففـي سـنة 2005 تـم تقديـم اسـتجواب ضـد وزيـر الداخليـة وطلـب رئيـس الـوزراء مـن الوزيـر تقديـم اسـتقالته، وبعـد ذلـك عيـن وزيـراً للزراعـة، وسـنبين هـذه الوقائـع لاحقـاً.

المطلب الثاني:

الإجراءات الدافعة لاستخدام التدوير الوزاري

ذكرنـا آنفـاً أن فكـرة التدويـر الـوزاري تثـور عندمـا يكـون هنـاك طلـب لطـرح الثقـة وخصوصـاً إذا كان متعلقـاً بأحـد الـوزراء، وأن هـدف الحكومـة مـن هـذا الإجـراء هـو التخلـص مـن المسـؤولية وعـدم سـحب الثقـة مـن الوزيـر (إسـقاط طلـب طـرح الثقـة).

وعليـه يمكـن أن نحـدد المبـرر الرئيـس الـذي يسـوق الحكومـات المتعاقبـة للأخـذ بالتدويـر الـوزاري هـو وجـود طلـب طـرح الثقـة، ولكـن التسـاؤل الـذي يثـور مـا هـي الحـالات التـي تـؤدي إلـى طلـب طـرح الثقـة علـى اعتبـار أنهـا الدافـع الأسـاس إلـى اسـتخدام حالـة التدويـر الـوزاري.

بنـاءً علـى مـا سـبق سـوف نوضـح الحـالات التـي تـؤدي إلـى إثـارة طلـب طـرح الثقـة وفقـاً لمـا يأتـي:

الفرع الأول: الاستجواب البرلماني.

الفرع الثاني: المناقشة العامة.

(1) عبد الله الرشيدي، الاستجواب البرلماني، مرجع سابق، ص410.

الفرع الأول: الاستجواب البرلماني

أجازت المادة (24) من اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني لعضو البرلمان الذي يكون غير مقتنع بالإجابة التي تقدم بها الوزير المختص رداً على سؤاله، أن يصعِّد الموقف، فيتقدم في نهاية الفترة المخصصة للأسئلة البرلمانية باقتراح يطلق عليه (اقتراح التأجيل).[1]

واستخدم مجلس العموم البريطاني هذه الوسيلة عام 1949 عندما طالب بضرورة تقديم وزير الأغذية السيد (سترتشي) (Strachey) استقالته بسبب فشل خطة تنمية أرض الفول السوداني، إلا أنه بالرغم من ذلك بدل من أن يستقيل الوزير تم نقله من وزير للأغذية إلى وزير الحرب للتملص من المسؤولية.[2]

وسارت الكويت والأردن على ذات النهج بإجراء مشابه -لاقتراح التأجيل السائد في بريطانيا- ويطلق عليه الاستجواب البرلماني، والذي يعد من أهم الوسائل الرقابية على أعمال الحكومة، ذلك لأنه يحمل في طياته معنى المحاسبة، ويؤدي في نهاية المطاف إلى طرح الثقة بالحكومة، أو بأحد أعضائها، ومرجع ذلك أنه إجراء ذو طبيعة اتهامية، ووسيلة ذات أثر عقابي، تنتهي بتحريك المسؤولية السياسية سواء لأحد الوزراء أو الحكومة ككل.[3]

بناءً على ذلك فإننا نجد أن كلاً من الدستورين الكويتي والأردني، قد أقرا حق الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة[4]، وتركا تفصيل أحكامه إلى اللوائح والأنظمة الداخلية لمجلس الأمة.

وإذا توافرت الشروط الشكلية والموضوعية للاستجواب، فإنه تبدأ مراحله الإجرائية،

---

(1) Standing Order Of the House Of Commons, Public Business 2011,ordered by the House of Commons to be printed 21 December 2011), published by the authority of the Commons, London, the Stationary Office, 2011,p.35.

=ويقارن بالإجراء الذي يقابله في فرنسا وهو تحويل السؤال إلى استجواب بهدف تأنيب الحكومة أو الوزير، بسبب التقصير والإهمال، كما قد تطالب أصوات النواب في النهاية بإسقاط الحكومة انظر تفصيلاً: د. إيهاب زكي سلام، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983، ص85.

(2) علقَّت صحيفة الإيكومنست (Economist) في عددها الصادر في 26 نوفمبر عام 1949 على الواقعة بقولها كان يجدر بالوزير أن يستقيل من منصبه في اليوم الذي نُشر فيه تقرير هيئة الأغذية عن فشل الخطة التي تبناها الوزير على مسؤوليته الشخصية، انظر تفصيلاً:

Birch, A.H; Representative and Responsible Government, an essay on the British constitution, London, George Allen &Unwin, First published in 1964. P.143etc.

(3) جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، 1999، ص6.

(4) انظر م (96) من الدستور الأردني والمادة (100) من الدستور الكويتي.

وذلك بتقديمه إلى البرلمان، ثم إدراجه في جدول الأعمال، تمهيداً لتحديد موعد لمناقشة الاستجواب، بعد ذلك تتم مناقشة الاستجواب بدءاً من شرح مقدم الاستجواب لاستجوابه إلى حين الانتهاء من المناقشة في الاستجواب، فإما أن تنتهي المناقشة في الاستجواب، وذلك إذا اقتنع مقدم الاستجواب والمجلس كله برد الوزير، وهنا يتم الانتقال إلى جدول الأعمال، أو لا يقتنع مقدم الاستجواب والمجلس برد الوزير، وهنا يتم تقديم طلب طرح الثقة.(1)

وما يهمنا فيما يتعلق بإجراءات الاستجواب البرلماني، وجود نصوص في اللوائح والأنظمة الداخلية لمجلس الأمة سواء في الكويت أو الأردن تبيح إسقاط الاستجواب إذ زالت صفة من وجه ضده الاستجواب، وهي الحالة التي تستغلها الحكومات المتعاقبة، بحيث أنه إذا تم تقديم استجواب ضد أحد الوزراء ووجدت الحكومة بأنه لا مناص من سحب الثقة من هذا الوزير؛ لجأت لاستخدام أسلوب التدوير الوزاري ونقل الوزير إلى وزارة أخرى من أجل إسقاط طلب طرح الثقة عن طريق سقوط الاستجواب.(2)

وشهدت الكويت ذات الإجراء، فمن خلال تتبع السوابق البرلمانية ورصد استقالات الوزراء، وخصوصاً على أثر تقديم استجوابات برلمانية؛ لجأت الحكومة إلى أسلوب التدوير الوزاري لوزير المالية، وذلك عندما تم تقديم استجواب ضد السيد بدر الحميضي بتاريخ 22/10/2007، وذلك في دور الانعقاد الثالث العادي من الفصل الحادي عشر، والذي كان يشغل منصب وزير المالية آنذاك، وعندما وجد رئيس الوزراء أن مجلس الأمة مصراً على الاستمرار في إجراءات الاستجواب، وكان هنالك توجه لدى أعضاء مجلس الأمة من أجل سحب الثقة من الوزير، صدر مرسوم بتعديل وزاري وتم نقله من وزارة المالية ليكون وزيراً للنفط، من أجل إسقاط الاستجواب، وحصلت حالة مشابهة كذلك في دور الانعقاد الثاني العادي من الفصل الحادي عشر عندما قدمت الحكومة استقالتها بتاريخ 4/3/2007 على أثر الاستجواب المقدم ضد الشيخ أحمد العبد الله الصباح والذي كان يشغل منصب وزيراً للصحة، وأعيد تعينه بالمرسوم رقم (119) لكي يشكل الوزارة.(3)

وشهدت الأردن أيضاً حالة مشابهة أيضاً عندما تم تقديم استجواب ضد وزير الداخلية

---

(1) المواد (133 وما بعد) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة 2013 والمواد (133 وما بعد) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي والتي تبين الشروط الشكلية والموضوعية للاستجواب وإجراءات تقديمه والرد عليه وما هي المدد اللازمة لذلك وإجراءات الإدراج الاستجواب وحالات سقوط واسترداد الاستجواب البرلماني.

(2) انظر (135) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني والمادة (142) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(3) انظر مضابط جلسات مجلس الأمة الكويتي حول بيانات الاستجواب الصادرة عن الأمانة العامة لمجلس الأمة الكويتي، قطاع البحوث والمعلومات، إدارة التوثيق، عدد الوثائق(61). وقد أثارت الواقعة ضجة إعلامية وسياسية كبيرة كادت أن تعصف بالحكومة كلها.

سنة 2005 لقيامه بمنع بعض النواب من دخول مجمع النقابات المهنية، إلا أن هذا الاستجواب انتهى ولم يتم الاستمرار به نظراً إلى إجراء تعديل وزاري، وطُلب من وزير الداخلية تقديم استقالته خوفاً من سحب الثقة منه، وبعد فترة تمت إعادة تعيينه وزيراً للزراعة.[1] إذ إن استقالة الوزير محل طرح الثقة ثم إعادة تعيينه؛ هي صورة من صور التدوير الوزاري حتى لو عمد الوزير إلى أداء القسم القانوني مرة أخرى استكمالاً لاستحقاقات تعيينه.[2]

وبناءً على ما سبق فمن الملاحظ -ومن الاستقصاء والتحري- أن السوابق تشير إلى أن استخدام التدوير الوزاري في بريطانيا جاء في فترة الأربعينات؛ ولم يتم تكرار هذه الحالة بعد تلك الفترة، مما يشير إلى عدم مشروعية هذه الفكرة، ومخالفتها للأسس الديمقراطية بسبب تطور النظام البرلماني البريطاني، بينما نجد أن الكويت والأردن قد طبقتا هذه الفكرة، وهذا بلا شك شيء مستغرب، فكيف يتم نقل وزير تحت مسائلة البرلمان إلى وزارة أخرى، حتى يتم ثني البرلمان عن الاستمرار في إجراءات المساءلة، بالرغم من تطور الأنظمة السياسية في كل دول العالم.

ولذا نرى أنه من الضروري تعديل النصوص التشريعية الناظمة لإجراءات الاستجواب بحيث أنه لا يتم نقل الوزير إلى وزارة أخرى، إذا كان هنالك طلب لطرح الثقة به بناءً على استجواب برلماني، وأن لا يسقط هذا الطلب ويتم الاستمرار به.

الفرع الثاني: المناقشة العامة

يحق لكل من مجلسي البرلمان البريطاني (العموم واللوردات) التعبير عن آراءهما المختلفة ؛ بهدف الوصول إلى قرارات ترضي الطرفين (البرلمان والحكومة)، عن طريق اللجوء إلى وسيلة المناقشات العامة، وتدور هذه المناقشات حول مشروعات القوانين المقترحة والاستماع إلى آراء أعضاء مجلس البرلمان، وبعض القضايا المهمة سواء على الصعيد الوطني أو الدولي.[3]

فالمناقشات العامة التي تجري في البرلمان البريطاني، تعتبر من الوسائل الفعالة التي تظهر ما تقوم به الحكومة من خطط وأعمال، والاشتراك فيها ليس مقصوراً على الأعضاء الذين تقدموا بطلب مناقشة الموضوع، بل يمكن اشتراك أي عضو في المجلس

(1) محاضر جلسات مجلس النواب الأردني، مجلس النواب الرابع عشر الدورة العادية الثانية، وانظر كذلك حول تداعيات هذا الاستجواب ما ورد في جريدة الرأي بتاريخ 21/شباط/2005، العدد (12572)، ص12 - 13.

(2) محمد المقاطع، الاستجواب البرلماني، مرجع سابق، ص118.

(3) U.K Parliament: parliament Explained 5; Debates in parliament (London; Parliamentary copyright 2002), pp.1-3.

في هذه المناقشة وبعد الانتهاء منها يحق لأعضاء مجلس العموم الموافقة على اقتراح لوم الحكومة، والاقتراع على عدم الثقة بالوزارة.[1]

ومن الممارسات العملية التي دفعت الحكومة إلى اللجوء للتدوير الوزاري بسبب استخدام وسيلة المناقشة العامة؛ ما حصل في بريطانيا سنة 1947 عندما طلب البرلمان ضرورة تحمل الوزير (أمانويل شنويل) المسؤولية عن أزمة الوقود، والتي نتج عنها ارتفاع البطالة، وكلفت بريطانيا حوالي مائتي مليون جنيه إسترليني من قيمة الصادرات، بسبب النقص في مادة الفحم الحجري، وبعد مناقشات مطولة في مجلس العموم، أعلن المجلس أن هنالك فشلا إداريا ذريع، مما أدى إلى المطالبة بضرورة تحمُّل الوزير المقصر مسئوليته السياسية، وبعد هذه المناقشات والمطالبات بضرورة تقديم الوزير استقالته؛ عمد رئيس الوزراء إلى إجراء تدوير وزاري؛ بغية حماية الوزير، إذ تم نقل الوزير من وزير لوزارة الوقود والطاقة إلى وزارة الحربية حتى لا يستمر مجلس العموم بالمطالبة باستقالته.[2]

أما في الكويت والأردن فإن طرح موضوع عام للمناقشة يعتبر من الوسائل الرقابية الهادئة هدفها إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية، بقصد الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان، فهذه الوسيلة تتضمن استيضاح سياسة الحكومة في شأن الموضوع المطروح للمناقشة، واستجلاء ما غمض على أعضاء البرلمان من جوانب حول هذه السياسة.[3]

وبالرغم مما تتسم به هذه الوسيلة من أهمية، إلا أن المشرع الدستوري الأردني لم ينص عليها، إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني قد أفرد نصوصاً لهذه الوسيلة في المواد (138 - 141).

أما الدستور الكويتي لعام 1962 فقد تضمن النص على هذه الوسيلة الرقابية في المادة (112) منه، وكذلك تضمنت المواد (146 - 151) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام 1963.[4]

---

(1) محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966، ص65.

(2) Birch, A.H; Representative and Responsible Government, an essay on the British constitution, London, George Allen &Unwin, First published in 1964. P.141etc

(3) ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص88.

(4) جاء في المادة (112) الدستور الكويتي «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» أما اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي فلا ترتب على استخدام هذه الوسيلة أي أثر يتعلق بطرح الثقة، وجاء في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، الذي أجاز تقديم طلب طرح الثقة بعد الانتهاء من جلسة

وبنـاءً علـى مـا سـبق يعـد حـق الاسـتجواب وطلـب المناقشـة العامـة -كوسـائل رقابيـة يمتلكهـا البرلمـان فـي مواجهـة الحكومـة يترتـب عليهـا طـرح الثقـة فـي بعـض النظـم المقارنـة مـن الأسـباب التـي تدفـع الحكومـات المتعاقبـة إلـى إجـراء التدويـر الـوزاري لمنـع البرلمـان مـن الاسـتمرار فـي إجـراءات المسـؤولية السياسـية للـوزراء، أمـا فـي الكويـت فـلا يترتـب علـى إجـراء المناقشـة العامـة طـرح الثقـة وعليـه نـرى أنـه مـن الضـروري إجـراء المناقشـة العامـة وتعديـل المـادة (148) مـن اللائحـة الداخليـة لمجلـس الأمـة الكويتـي بحيـث يترتـب علـى إجـراء المناقشـة طـرح الثقـة كمـا هـو معمـول بـه فـي بريطانيـا والأردن إذا تبيـن أن هنالـك إهمـالا أو تقصيـرا.

المبحث الثاني:

الأثر المترتب على التدوير الوزاري ومدى دستوريته

لا شـك أن سـعي الحكومـة لحمايـة الوزيـر المـراد مسـاءلته عـن طريـق نقلـه إلـى وزارة أخـرى يترتـب عليـه أثـر مهـم يتمثـل فـي التخلـص مـن المسـؤولية السياسـية وإسـقاط طلـب طـرح الثقـة، ممـا ينفتـح معـه البـاب للبحـث فـي مـدى مشـروعية هـذا الإجـراء.

وعليـه سـوف نسـلط الضـوء علـى مـدى دسـتورية الأثـر المترتـب علـى التدويـر الـوزاري مـن خـلال التقسـيم التالـي:

المطلب الأول: الأثر المترتب على التدوير الوزاري.

المطلب الثاني: مدى دستورية التدوير الوزاري.

المطلب الأول:

الأثر المترتب على التدوير الوزاري

إن إحـدى النتائـج المهمـة المترتبـة علـى قيـام البرلمـان بالاسـتمرار فـي إجـراءات المسـاءلة السياسـية إلـى نهايتهـا هـي احتمـال الوصـول إلـى مرحلـة طـرح الثقـة بالوزيـر، ولـذا فـإن قيـام الحكومـة بنقـل الوزيـر إلـى وزارة أخـرى (التدويـر الـوزاري) يصبـح معهـا طلـب طـرح الثقـة غيـر ذي جـدوى، إلا أن وسـائل الحكومـة فـي حمايـة أعضائهـا لا تقتصـر علـى إسـقاط طلـب طـرح الثقـة مـن خـلال التدويـر الـوزاري فيمـا لـو رغـب البرلمـان بملاحقـة الوزيـر ضمـن

المناقشة العامة، إذا تبين أن هنالك إهمالا أو تقصيرا، وذلك بدلالة نص المادة(141) الذي جاء فيها: «يحق لطالبي المناقشة العامة وغيرهم طرح الثقة بالوزارة أو بالوزراء بعد انتهاء المناقشة العامة، وذلك مع مراعاة أحكام المادة (54) من الدستور».

موقعة الجديد في الحكومة، بل تلجأ إلى العديد من الوسائل الأخرى المؤدية لثني البرلمان عن الاستمرار في طلب طرح الثقة، وعليه سنتناول الأثر المباشر المترتب على التدوير الوزاري (إسقاط طلب طرح الثقة) والوسائل المُستخدمة لإعمال هذا الأثر فيما لو رغب البرلمان في متابعة الوزير، وذلك في الفروع الآتية.

الفرع الأول: إسقاط طلب طرح الثقة

إن المتتبع لسير التطورات التي طرأت على مبدأ المسؤولية السياسية في بريطانيا يلاحظ بالرغم من أنه يجب على الوزراء -طبقاً لنظرية المسؤولية السياسية للوزراء- أن يستقيلوا من مناصبهم عند وجود فشل واضح في السياسة التي يتبعونها في إدارة وتسيير شؤون وزارتهم، أو انتقادهم بشدة في مجلس العموم، فإنهم لا يفعلون ذلك عادةً، ففي مثل هذه الظروف يقوم رئيس الوزراء ومجلس الوزراء في العادة بمساعدة الوزير، وإظهار الدعم له علناً بغض النظر عما قيل بشأنه، فالوزراء معنيون عند تعرضهم للصعوبات السياسية المتعلقة بالسياسة العامة بعرف المسؤولية الوزارية الجماعية.[1]

ولذا فإن هزيمة أحد الوزراء هي هزيمة للحكومة، ولذا فمن الملاحظ في بريطانيا أن الحكومة تعمل جاهدةً لإسقاط طلب طرح الثقة عن طريق مساندة الأغلبية البرلمانية المؤيدة لها، ولم تتمكن الأعمال السيئة التي تؤديها بعض الحكومات من فقد الثقة بها أو بأحد وزرائها. فالوزارة تتشكل في بريطانيا من الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية، وتعمل الأغلبية في مجلس العموم على دعم الوزراء عند طرح الثقة بهم، إذ تسود فكرة الصلابة الحزبية (أي تماسك الحزب سواء في الحكومة أو في البرلمان للتملص من المسؤولية بحجة الاستقرار الوزاري).[2]

أما في الكويت والأردن فإن الموقف يماثل الحالة السائدة في بريطانيا بل أشد وطأة، من حيث مساندة البرلمان للحكومة بسبب وجود أغلبية مؤيدة للحكومات المتعاقبة، فالمتتبع للتاريخ الدستوري والسياسي في هذين البلدين يجد أعمالاً كثيرة تستوجب سحب الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء من قبل البرلمان، غير أنه لم يحرك ساكناً.

فإذا قام بعض الأعضاء بالتلويح بحجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء، تستطيع الحكومة بوسائلها المختلفة من قطع الطريق على أعضاء البرلمان، وذلك بترضيتهم وكسب موالاتهم عن طريق تحقيق بعض المطالب الشخصية لهم، وسرعان ما يتلاشى طلب طرح

(1) Coxall, Bill & Robins Lynton; Contemporary British Politics "An Introduction" (London: Macmillan, 1990, p154.

(2) ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص163 - 179.

الثقة.[1]

ولابد من الإشارة إلى أن الحكومة في الكويت تستند إلى أغلبية برلمانية وهي نتاج سببين: الأول؛ فهي انعكاس طبيعة تركيبة الرأي العام الكويتي، حيث إن الغالبية العظمى منه لا تنازع في الوضع الراهن في الكويت، بل تقبله وتعطي أصواتها الانتخابية لمؤيديه. أما الثاني فهو أن هذه الأغلبية ناتجة عن غيبة التنظيم الحزبي، وغياب التنظيم السياسي الذي يجمع شملهم ويتبنى آرائهم ومصالحهم داخل البرلمان.[2]

ولا يختلف الحال في الأردن عن الكويت، حيث يوجد أغلبية برلمانية مؤيدة للحكومات المتعاقبة، الناتجة عن التركيبة السكانية والصبغة العشائرية، الأمر الذي يؤدي في نهاية المطاف إلى إسقاط طلب طرح الثقة.

وعليه فإن استمرار الحكومات المتعاقبة في استخدام سلطاتها لثني البرلمان عن الاستمرار في ممارسة مهامه الرقابية من خلال التدوير الوزاري بغية إسقاط طلب طرح الثقة؛ من أجل التملص من المسؤولية يشكل عائقاً لإعلان المسؤولية السياسية، متذرعة دائما بأنها تريد تحقيق الاستقرار السياسي والوزاري ولا تريد أن تدخل في مهاترات مع البرلمان.[3]

الفرع الثاني: الوسائل المُستخدمة لإعمال أثر التدوير الوزاري

تسعى الحكومات -كما أسلفنا- من خلال إعمال التدوير الوزاري إلى إسقاط طلب طرح الثقة بأحد أعضائها، وبالتالي حتى لو رغب البرلمان بملاحقة الوزير ضمن موقعه الجديد؛ فان الحكومة لن تعدم الوسيلة لإجهاض هذا الإجراء لثني البرلمان عن الاستمرار بإجراءات طرح الثقة بوسائل شتى، لتؤكد الأثر الذي سعت إليه من خلال التدوير الوزاري لما تتسم به العلاقة بينها وبين البرلمان من هيمنة تميل بها الكفة لصالحها.

وبناءً على ذلك سنوضح الوسائل التي تستخدمها الحكومات المتعاقبة من أجل إعمال أثر التدوير الوزاري على النحو الآتي:

أولاً: هيمنة السلطة التنفيذية

---

(1) عوض الليمون، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان في الأردن، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2007، ص181.

(2) عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة (دراسة نظرية تطبيقية)، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، كلية الحقوق، السنة الخامسة، العدد (1) فبراير 1981، ص43.

(3) إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية، مرجع سابق، ص165.

يَجَّمع حزب الأغلبية في بريطانيا بين الحكومة والبرلمان، وهو ما يسمى بنظام الثنائية الحزبية، الذي أدى إلى تشويه العلاقة التقليدية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لكونه خلق واقعاً سياسياً يتمثل بدعم سلطة على حساب سلطة أخرى، وانعكس ذلك على الدور الرقابي للبرلمان على أعمال الحكومة، فانتماء الحكومة للحزب وقيامها بتطبيق برنامجه أدى إلى فرض سيطرتها وهيمنتها على البرلمان، وأصبحت لا تخشى موضوع حجب الثقة لأنها تستند إلى أغلبية حزبية.(1)

ومن هنا باتت جميع السلطات مركزة في قبضة الحكومة، التي جعلت من المسؤولية الوزارية السياسية أمام البرلمان سلاحاً واهياً في يد مجلس العموم في مجال علاقته بالحكومة، وذلك يرجع إلى سيطرة الحكومة على الأغلبية البرلمانية في هذا المجلس(2) كما أسلفنا.

وتختلف العلاقة بين البرلمان والحكومة في الأردن والكويت عن نظيرتها في بريطانيا حيث يغيب نظام الثنائية الحزبية إلا أن الحكومة في كلا البلدين تملك من الوسائل ما يمكنها من الهيمنة على البرلمان وأهمها:

1. قدرة الحكومة على التأثير في الرأي العام.

أدى التقدم التكنولوجي إلى تحقيق طفرة في وسائل الإعلام والوسائل الحديثة في التحليل والرقابة على الرأي العام مما يعطي للسلطة التي تملك هذه الوسائل القدرة والنفوذ في التأثير في اتجاهات الرأي العام لكي تظفر بمساندته إزاء بقية السلطات.(3)

وقد أكد الواقع العملي قدرة الحكومات على تطويع هذه الوسائل بما تملكه من إمكانات مادية ومعنوية وتوجيهها بما يحقق أهدافها وبما يتفق مع سياستها، نظراً لملكيتها لوسائل الإعلام المقروءة والمسموعة، التي ترسخ هذا الوضع المتفوق للحكومة على البرلمان.

2. امتلاك الحكومة الأجهزة والمعلومات والكوادر البشرية.

تعتبر المعلومات الإدارية عن أعمال الإدارة من أهم الوسائل التي يمكن من خلالها مساءلة أعضاء الحكومة، وبالتالي فان عدم توافر هذه المعلومات للبرلمان تؤدي إلى إعاقة

(1) إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص258.

(2) Carroll, Alex; Constitutional and Administrative Law, London: Longman, Second Edition, 2002,

(3) رمزي الشاعر، الايدولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1949، ص212 - 214.

أعمال الرقابة البرلمانية؛ إذ إن معظم المعلومات المطلوبة للقيام بهذه الرقابة يملكها الطرف الخاضع للرقابة نفسه، بحكم هيمنته على السلطة الإدارية، حتى إن البرلماني يجد نفسه تجاه الحكومة في موقف الهواة أمام فئة من المحترفين على حد تعبير (هوريو).[1]

3. ضعف أعضاء البرلمان وعدم كفاءتهم.

تفرض طبيعة عمل البرلمان أن يكون أعضاءه متمتعين بكفاءة تجعلهم قادرين على ممارسة المهام التشريعية والرقابية المسندة إليهم، إلا أن الواقع عكس ذلك فأغلب أعضاء البرلمان سواء في الكويت أو في الأردن لا يتمتعون بالكفاءة الواجبة لذلك، ومرد ذلك يعود -بحسب رأينا- إلى وجود خلل في قوانين الانتخاب المتعاقبة إضافة إلى أن عضوية أكثرية الأعضاء تنبع من انتماءاتهم العشائرية، نتيجة للتركيبة الثقافية والأيدلوجية للسكان سواء في الأردن أو في الكويت، وليس نتيجة لكفاءتهم.

ومما سبق نجد أن فكرة التوازن التي تشير إليها النصوص الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قد اختفت من الحياة الدستورية سواء في الأردن أو الكويت وأن نظرية «السلطة تحد السلطة» بإعطاء كل من السلطتين وسائل رقابة تجاه الأخرى قد كذبها واقع الحياة السياسية، فهنالك العديد من الوسائل الرقابية التي تمتلكها السلطة التشريعية لا يتم استخدامها بسبب رجحان كفة السلطة التنفيذية، وبالتالي أصبحت السلطة التنفيذية هي المهيمن الحقيقي في واقع الحياة السياسية.[2]

لنفضي إلى واقع آخر؛ حيث أمسى أعضاء البرلمان في الأردن والكويت يتنازعهم اتجاهان متضادان، الأول: الشعور بأهمية الرقابة على الحكومة، والثاني: الرغبة في الارتباط بالحكومة وعدم قطع الصلات معها من أجل تسهيل المصالح الشخصية للأعضاء ومصالح أبناء دوائرهم الانتخابية، وبالتالي تبقى وظيفة تقديم الخدمات معيق أساسي للوظيفة الرقابية لعضو البرلمان.[3]

ثانياً: التهديد بحل البرلمان

يعتبر حق الحل ضرورياً لحفظ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام النيابي البرلماني - حيث لا يتصور وجوده في ظل النظام الرئاسي أو المجلسي- فهو المقابل الطبيعي للمسؤولية الوزارية السياسية، فكما أن الحكومة مسئولة أمام البرلمان الذي له

(1) John k. Johnson ,The Role of Parliament, World Bank. Institute,Washington-Dc, 2005, P.16

(2) عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص46.

(3) رفعت التل، معوقات الرقابة البرلمانية، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، 2015، ص64.

الحق في إسقاطها، فهي أيضاً لها الحق حفظاً للتوازن في الدفاع عن نفسها بحل البرلمان وتحكيم الأمة في النزاع بينهما.[1]

ورغم تأكد هذا الحق -في ظل الدساتير التي تأخذ بالنظام البرلماني- بوصفه وسيلة فعّالة لرقابة البرلمان، إذا خرج عن الشرعية الدستورية، أو إذا حاد عن إرادة الناخبين، إلا أن الواقع السياسي في الدول التي تأخذ دساتيرها بهذا الحق يعطي مؤشراً إلى كثرة استخدامه وفي المقابل ندرة في إعلان المسؤولية السياسية للوزراء.[2]، كما هو الحال في الأردن والتي تم حل مجلس النواب أكثر من (14)مرةً، وفي المقابل لم يتم سحب الثقة إلا مرة واحدة.

ويعد منح رئيس الدولة حق حل البرلمان - بناءً على طلب الحكومة موسعةً بذلك من صلاحياتها في مواجهة البرلمان- مُشكلةً عائقاً أمام الأخير كلما أراد استخدام حقه في الرقابة على أعمال الحكومة، كورقة ضغط على البرلمان من قِبل السلطة التنفيذية كلما احتدم الجدل بينهما، أو كلما أراد البرلمان استخدام حقه في طرح الثقة بالحكومة.

وعليه فإن ندرة المسؤولية السياسية للحكومة أو لأحد وزرائها، وأيضاً في مدى الحرية التي تنعم بها السلطة التنفيذية في استخدام حق حل البرلمان، أو استخدامه كوسيلة لتهديد البرلمان كلما لوح باستخدام حقه في طلب طرح الثقة -كما هو سائد في الأردن والكويت على النحو السابق ذكره- راجعٌ إلى الخلل الواضح بفكرة التوازن بين السلطتين الواجب توافرها كدعامة أساسية في النظم البرلمانية.

ففي بريطانيا تستعمل الحكومة الحل إما كسلاح ضد المعارضة بهدف إحراجها أمام الرأي العام وإضعاف مركزها، أو كوسيلة لتقوية مركزها بدعم الأغلبية البرلمانية أو في حال كانت الأغلبية التي تملكها داخل البرلمان ضئيلة لا تمكنها من الاستمرار في تصريف شؤون الحكم بالفاعلية والكفاءة المطلوبة .[3]

الأمر الذي دعا جانباً من الفقه[4] إلى البحث في حقيقة النظام السياسي البريطاني،

(1) إذ تملك الملكة في بريطانيا إصدار قرار الحل بموجب تنسيب رئيس مجلس الوزراء وكذلك الحال في الدستور الأردني حيث مُنح الملك صلاحية حل مجلس النواب بناءً على تنسيب مجلس الوزراء بموجب المواد (34، 73، 74)، وكذلك الحال في الدستور الكويتي بموجب م (107) حيث منحت الأمير صلاحية إصدار مرسوم بحل مجلس الأمة.

(2) بشير الباز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، سنة 2004، ص59.

(3) محمد عبدا لحميد أبو زيد، حل المجالس النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص167.

(4) Leclercq (Claude): DroitConstitutionnel et Institutions politiques, dixieme edition “Litec” 1999, p295, 296.

والـذي يعـد مهـد النظـام البرلمانـي، فهـل مـا زال برلمانيـاً أم اتخـذ شـكلاً آخـر؟ وقـد أدى هـذا الاختـلال إلـى تغيـر شـكل العلاقـة التقليديـة بيـن السـلطتين التشـريعية والتنفيذيـة فـي ذلـك النظـام علـى نحـو يناهـض تلـك الأسـس النظريـة التـي تأسـس عليهـا النظـام البرلمانـي.

ولـذا نـرى أن التخلـص مـن هيمنـة الحكومـات المتعاقبـة وتهديـد البرلمـان بالحـل، كلمـا أراد أن يسـتخدم حقـه فـي الرقابـة عليهـا، بحيـث يحاسـب الوزيـر المهمـل والمقصـر فـي عملـه، تحقيقـاً لفكـرة التـوازن بيـن السـلطتين؛ يتطلـب وجـود إرادة سـليمة لـدى الحكومـات المتعاقبـة، إعمـالاً للأسـس الديمقراطيـة التـي توجـب مسـاءلة الوزيـر الـذي يسـتحق تلـك المسـائلة وسـحب الثقـة منـه.

وبالتالـي تعتبـر هـذه الوسـائل بمنزلـة العصـا السـحرية بيـد الحكومـة لترسـيخ أثـر التدويـر الـوزاري مـن حيـث إجهـاض أي رغبـة بملاحقـة الوزيـر محـل طـرح الثقـة.

المطلب الثاني:

مدى دستورية التدوير الوزاري

اختلـف الفقـه حـول مـدى مشـروعية التدويـر الـوزاري كإجـراء يتـم اتخـاذه فـي حـال كان هنالـك طلـب طـرح الثقـة بأحـد الـوزراء مـن قِبـل أعضـاء البرلمـان.

وعليـه سـنبين موقـف الفقـه المؤيـد لفكـرة التدويـر الـوزاري (الفـرع الأول) ثـم نتنـاول الفقـه المخالـف لفكـرة التدويـر الـوزاري (الفـرع الثانـي)علـى النحـو الآتـي.

الفرع الأول: الرأي المؤيد للتدوير الوزاري

يذهـب جانـب مـن الفقـه إلـى أن اسـتخدام الحكومـة للتدويـر الـوزاري والقيـام بتغييـر موقـع الوزيـر المـراد طـرح الثقـة بـه إلـى وزارة أخـرى يعتبـر إجـراءً مشـروعاً، ويسـتندون فـي ذلـك إلـى المبـررات الآتيـة:

أولاً: يسـتند أصحـاب هـذا الـرأي إلـى نـص المـادة (142) مـن اللائحـة الداخليـة لمجلس الأمة الكويتـي التـي تؤكـد سـقوط طلـب طرح الثقـة إذا تخلـى الوزير عـن منصبة حيث جاء فيها: «يسـقط الاسـتجواب بتخلـي مـن وُجـه إليه الاسـتجواب عن منصبـه...»، وعليـه فإن إدراج الاسـتجواب في جـدول أعمـال المجلـس للمضـي فـي إجـراءات طـرح الثقـة بالوزيـر، ينتهـي بتخلـي الوزيـر عـن منصبـه، وحتـى لـو تـم نقلـه إلـى وزارة أخـرى وبالتالـي يترتب عليه سـقوط طلـب طـرح الثقة.[1]

(1) وفاء بدر الصباح، الاستجواب البرلماني في النظام الدستوري الكويتي، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، سنة 2008، ص199 - 200.

ثانياً: إن الصلاحيات الدستورية لرئيس الدولة في تعيين رئيس الوزراء والوزراء وإعفائهم من مناصبهم هي صلاحية مطلقة كما هو في الأردن والكويت، كما جاء في المادة (56) من الدستور الكويتي والتي تخول الأمير صلاحية مطلقة في تعيين الوزراء وإعفائهم من مناصبهم، ومن ثم يكون للأمير صلاحياته الدستورية في إعفاء الوزير الموجه إليه الاستجواب من منصبه الوزاري أو تقليده منصباً وزارياً آخر[1]، ووردت ذات الصلاحية في الأردن حيث يعطي الدستور في المادة (35) الحق للملك بتعيين رئيس الوزراء والوزراء وإقالتهم وقبول استقالتهم.

وحيث إن المطلق يجري على إطلاقه ما لم يرد ما يقيده؛ فإنه لا يجوز القول بتقييد صلاحيات رئيس الدولة في إعفاء الوزراء أو تكليفهم ما لم يرد نص بذلك، حتى لو كانوا تحت طائلة الاستجواب وطرح الثقة.

ثالثاً: لا يجوز استجواب الوزير عن الأعمال السابقة التي صدرت منه قبل توليه الوزارة التي يحمل حقيبتها أياً كانت صفته وقت صدورها، ويستندون في هذا القول على القرار التفسيري للمحكمة الدستورية رقم (8) لسنة 2004 الصادر بتاريخ 9 أكتوبر 2006، وعليه إذا تم نقل الوزير المراد طرح الثقة به إلى وزارة أخرى فلا يجوز مساءلته عن أعمال الوزارة التي تم نقله منها.[2]*

الفرع الثاني: الرأي المخالف لفكرة التدوير الوزاري

يرى جانب من الفقه -خلاف ما ذهب إليه الرأي المؤيد- أن استخدام الحكومات المتعاقبة للتدوير الوزاري من أجل التملص من المسؤولية هو إجراء غير مشروع، فالوزير حينما يؤدي القسم الدستوري على تقلده الوزارة، فإنما يقسم على المنصب الوزاري بشكل عام وليس على الحقيبة الوزارية التي تقلدها بوجه خاص، ومما يؤكد ذلك أنه في حال إجراء تغيير وزاري بين الوزراء من خلال تبادل الحقائب الوزارية أو بما يسمى بفكرة «التدوير الوزاري» فإن الرأي القاطع أفضى إلى عدم ضرورة أداء الوزير لقسمه الدستوري من جديد، وبناءً عليه فإنه ليس من المقبول من الناحية الدستورية، أن يتم تدوير أحد الوزراء بعد أن أصبح مصيره معلقاً على قرار يصدر من البرلمان.[3]

(1) انظر مقال المستشار شفيق إمام بعنوان «التدوير الوزاري... أسبابه وتداعياته»، جريدة القبس الكويتية، بتاريخ 19/11/2007

(2) المرجع السابق

(3) محمد المقاطع، الاستجواب البرلماني، مرجع سابق، ص116.

ويؤيده في هذا جانب آخر من الفقه؛ فالقول بجواز التدوير الوزاري استناداً إلى نص المادة (142) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، هو فهم قاصر، فالتخلي عن المنصب لا يعني التخلي عن الحقيبة الوزارية والانتقال إلى حقيبة وزارية أخرى، إنما المقصود بالتخلي هنا هو: التخلي عن المنصب الوزاري كلياً، أي خروج الوزير المُراد طرح الثقة به من الوزارة نهائياً، والدليل على ذلك أن المشرع الدستوري الكويتي حين استخدم كلمة «التخلي» في المادة (103) من الدستور الكويتي إنما كان يشير إلى زوال الصفة الوزارية، فقد نصت تلك المادة على أنه «إذا تخلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن منصبه لأي سبب من الأسباب يستمر في تصريف العاجل من شؤون منصبه لحين تعيين خلفه». فالمعنى الدستوري للتخلي عن المنصب هو زوال الصفة الوزارية لا شغل حقيبة وزارية أخرى.[1]

وهذا هو الاتجاه الذي تبنته المحكمة الدستورية الكويتية والمتصل بتفسير المادة (100) من الدستور الكويتي في القرار التفسيري رقم (8) لسنة 2004،[2] فبعد أن أشارت المحكمة إلى الأساس القانوني للاستجواب البرلماني هو «الرغبة في تحقيق المسؤولية الوزارية السياسية أمام المجلس النيابي بطريقة فعالة، وبعبارة أخرى تحقيق رقابة الأمة على أعمال وأداء الحكومة» وأوضحت المحكمة أن مقتضى العنصر الزمني في الاستجواب هو «أن تكون الأعمال والتصرفات المراد استجواب الوزير عنها قد صدرت منه أو من أحد الأشخاص التابعين له بصفته هذه خلال فترة ولايته للوزارة التي يحمل حقيبتها والتي تبدأ منذ تعيينه وزيراً لها وتستمر حتى تنتهي بانتهاء عمله بها لأي سبب كان يفضي إلى زوال صفته الوزارية».

وعطفاً على ما سبق فإن المحكمة الدستورية الكويتية ربطت بين انتهاء المسؤولية السياسية للوزير وبين زوال صفته الوزارية وهذا الزوال لا يتحقق إلا في حالة تخلي الوزير عن منصبه.

ولذا فإن نقل الوزير المُراد مُسألته إلى وزارة أخرى، يعني احتفاظ الوزير بصفته الوزارية، وبالتالي فإن مسؤوليته السياسية عن الأعمال التي قام بها إبان توليه الحقيبة السابقة على نقله لا يعفيه من المساءلة السياسية عن الأعمال التي قام بها.[3]

---

(1) انظر جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، مرجع سابق، ص140 وما بعدها

(2) عملت المحكمة الدستورية الكويتية على تفسير المادة (100) من الدستور الكويتي والمتعلق بالاستجواب، واستند كل من الفريق المؤيد لشرعية التدوير الوزاري والفريق المخالف له إلى هذا التفسير بما يتوافق مع وجهة نظره.

(3) عبد الله حباب الرشيدي، الاستجواب البرلماني، مرجع سابق، ص412.

ومن الجدير بالذكر أن معظم اللوائح والأنظمة الداخلية المنظمة لعمل البرلمان في الدول التي تسمح للسلطة التشريعية استخدام وسائل الرقابة على السلطة التنفيذية تجيز الاستمرار في السؤال والتحقيق البرلماني حتى ولو تم نقل الوزير إلى وزارة أخرى، إذ يمكن ملاحقة الوزير المستقيل ومساءلته جنائياً بسبب إجراء تحقيق معه[1]، إلا أنها لا تجيز الاستمرار في إجراءات الاستجواب البرلماني إذا تم نقل الوزير إلى وزارة أخرى، وهذا ما يثير التساؤل لماذا يُسمح بالاستمرار في بقية وسائل الرقابة البرلمانية إذا تم نقل الوزير إلى وزارة أخرى؛ بينما يستثنى الاستجواب البرلماني؟.

ونرى أن التدوير الوزاري هو إجراء غير دستوري، فطبقاً للنظم الدستورية أن من يباشر السلطة يجب أن يكون مسئولاً عنها، فالوزير يسأل سياسياً عن الأعمال والتصرفات التي صدرت منه أو من أحد الأشخاص التابعين له خلال ولايته للوزارة التي يحمل حقيبتها، ولا تتوقف إجراءات المساءلة في مواجهته إلا بتخليه عن منصبه الوزاري، وعليه فإن قيام رئيس الوزراء بتغيير الحقيبة الوزارية المسندة للوزير المراد مساءلته إلى حقيبة وزارية أخرى؛ بهدف منع البرلمان عن الاستمرار في إجراءات مساءلة الوزير وخصوصاً إذا كانت بسبب استجواب برلماني لمنع وصول الأمر إلى طرح الثقة بسبب سقوط الاستجواب، هو إجراء غير مشروع، هدفه تحصين الوزير والتحايل على البرلمان الممثل للإرادة الشعبية، وفي هذا تحدٍ لإرادة الناخبين، وهو إجراء غير دستوري، مما يجعل النصوص الدستورية التي تقرر مسؤولية الوزير أمام البرلمان بلا جدوى.

الخاتمة:

لما كان الوقوف على الجوانب الدستورية والقانونية المختلفة لموضوع أثر التدوير الوزاري في المسؤولية السياسية للوزير على جانب كبير من الأهمية، تأكيداً على ثوابت الدستور ومبادئه من ناحية، وحرصاً على وضع هذا الموضوع في سياقه الطبيعي من ناحية ثانية، ولا يبقى أمامنا سوى أن نبين أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا لها من خلال هذه الدراسة:

النتائج:

1. تلجأ بعض الحكومات المتعاقبة إلى تغيير المنصب الوزاري للوزير المُراد طرح الثقة به بُغية إسقاط طلب طرح الثقة وهو ما يطلق عليها (التدوير الوزاري).

(1) انظر م (132) من الدستور الكويتي والمواد (121 - 132) (147 - 151) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والمواد (125 - 132) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني.

2. يعد الاستجواب البرلماني والمناقشة العامة من الأسباب الدافعة للحكومات المتعاقبة إلى استخدام التدوير الوزاري، نظراً إلى أن النصوص التشريعية الناظمة لهذه الوسائل الرقابية تسمح بإسقاط طلب طرح الثقة إذا تم نقل الوزير إلى وزارة أخرى.

3. هنالك وسائل تستخدمها الحكومات المتعاقبة لتأكيد أثر التدوير الوزاري سواء عن طريق استخدام هيمنتها على البرلمان أو بتهديد البرلمان بالحل، سببها برلمانات متعاقبة اتسمت بالضعف وعدم الكفاءة.

4. يشير الواقع السياسي في الدول محل المقارنة إلى أن استخدام التدوير الوزاري من أجل إسقاط طلب طرح الثقة؛ يشكل دلالةً واضحةً على وجود إرادة غير سليمة من أجل التملص من المسؤولية، ويعتبر هذا الإجراء غير مشروع حتى ولو لم ينص على ذلك في النصوص التشريعية، نظراً لما يحمل في طياته من تحايل على الدستور والبرلمان وتحدٍ لإرادة الناخبين.

التوصيات:

خلصنا إلى أن عملية التدوير الوزاري تشكل ثغرة دستورية تخترقها الحكومات لغايات غير بريئة، تهدف من خلالها تغطية إهمال وتقصير احد أعضائها، مما يعتبر في نظرنا أن استخدام هذه الوسيلة لغير الغاية المعدة لها؛ يشكل احتيالاً على النصوص الدستورية، مما يجعلنا نؤكد أن هذا الإجراء يتسم بشبهة عدم الدستورية، وبناء عليه يرى الباحث لسد الطريق على الحكومات الراغبة بالتخلص من آثار طرح الثقة بأحد وزرائها بواسطة التدوير الوزاري، العمل على:

1. تعديل النصوص الدستورية، بحيث يحظر إقالة أو قبول استقالة الوزير المراد طرح الثقة به، حتى يُبت في أمر هذا الطلب، تجنباً لإفلات الوزير المقصر أو المهمل من المسؤولية، فمن غير المتصور أن يتم تعيينه مرة أخرى لو سحبت منه الثقة.

2. تعديل النصوص الدستورية، بحيث تنص على عدم جواز عودة الوزير إلى أي منصب وزاري ضمن تشكيلة الحكومة التي يرأسها رئيس الوزراء الذي يعمل الوزير -محل طرح الثقة- بمعيته وعدم جواز تكليفه بتشكيل الوزارة .

3. تعديل النصوص الناظمة للاستجواب البرلماني، بحيث لا يسقط الاستجواب إذا تم تغيير الحقيبة التي يتولاها الوزير بحقيبة وزارية أخرى، إذا افترضنا أن نقل الوزير أو تغيير حقيبته كان لأجل الصالح العام.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المراجع العربية

- **الكتب العامة**

إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1996.

إيهاب زكي سلام، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة، عالم الكتب، 1983.

بشير الباز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، سنة 2004.

جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، 1999.

رمزي الشاعر، الايدولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1949.

محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة سنة 1966.

محمد عبدالحميد أبو زيد، حل المجالس النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.

- **الرسائل الجامعية:**

رفعت التل، معوقات الرقابة البرلمانية، رسالة ماجستير جامعة اليرموك، كلية القانون، سنة 2015.

عوض الليمون، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان في الأردن، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، سنة، 2007.

وفاء بدر الصباح، الاستجواب البرلماني في النظام الدستوري الكويتي، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، سنة 2008.

- **الأبحاث والمقالات المنشورة:**

تركي العازمي في مقالته بعنوان «التدوير الوزاري لا يحل أزمة»، جريدة الرأي الكويتية، بتاريخ 16/مايو/2013.

عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة (دراسة نظرية تطبيقية)، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، كلية الحقوق، السنة الخامسة، العدد (1) فبراير، 1989.

المستشار شفيق إمام مقال بعنوان «التدوير الوزاري... أسبابه وتداعياته»، جريدة القبس الكويتية، بتاريخ 19/11/2007.

عبد الله الرشيدي (الاستجواب البرلماني)، دراسة نظرية تطبيقية في دولة الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، سنة 39، سنة 2015.

محمد المقاطع، بحث بعنوان «الاستجواب البرلماني في الكويت (دراسة تحليلية نقدية في ضوء أحكام الدستور الكويتي والسوابق البرلمانية»، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة 26، سنة 2002.

- **التشريعات والقوانين:**

الدستور الكويتي لسنة 1962.

الدستور الأردني لسنة 1952.

اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لسنة 1963

النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة 2013.

ثانياً: المراجع الأجنبية

Birch, A.H; Representative and Responsible Government, an essay on the British constitution, London, George Allen &Unwin, First published in 1964.

Carroll, Alex; Constitutional and Administrative Law, London: Longman, Second edition, 2002.

Coxall, Bill & Lynton, Robins; Contemporary British Politics "An Introduction" (London: Macmillan, 1990.

John K. johnson, The Role of Parliament, World Bank.Institute,Washington-Dc,2005.

Leclercq (Claude): DroitConstitutionnelet Institutions politiques, dixième édition "Litec" 1999.

Sir Ivor Jenning, "Cabinet Government",Cambridge, Cambridge University Press 3rdedition, UK. 1959.

Standing Order Of the House Of Commons, Public Business 2011,ordered by the House of Commons to be printed 21 December 2011), published by the authority of the Commons, London, the Stationary Office, 2011.

U.K. Parliament: parliament Explained 5; Debates in parliament (London; Parliamentary copyright 2002).

Ministerial Rotation: Legitimacy vs. Constitutional Violation: a Comparative Study

Ahmad Aref Al-Dalaien

Faculty of Law - Yarmouk University

Irbid - Jordan

Abstract:

Triggering the political responsibility of ministers in parliamentary or semi-parliamentary regimes (mixed systems) is a means by which the parliament influences the government so as to achieve a certain balance between. However, the practice of triggering political responsibility in some countries, like Jordan and Kuwait, shows that this tool is not very effective. If the parliament raises a motion of no confidence against a particular minister, the prime minister may reshuffle the cabinet to assign a new portfolio to that minister to avoid the no confidence vote. This is known as ministerial rotation. It results in exempting the minister from political liability, because the changing of his portfolio ends the motion of no confidence. It is therefore necessary to examine ministerial rotation, its causes, and the justifications used by governments to defend it. This article explores the consequences of ministerial rotation, its legitimacy, and the possible ways to challenge or deal with it.

Keywords: Ministerial Rotation, Motion of no Confidence, Political Responsibility of Ministers.