

اسم المقال: التدوير الوزاري بين المشروعية والمخالفة الدستورية (دراسة مقارنة)

اسم الكاتب: أحمد عارف الضلعين

رابط ثابت: <https://political-encyclopedia.org/library/8303>

تاريخ الاسترداد: 2026/06/08 04:16 +03

الموسوعة السياسية 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 السياسية - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

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

مجلة جامعة الشارقة

دورية علمية محكمة

للعلم
القانونية



UNIVERSITY OF SHARJAH جامعة الشارقة

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 الضلعين

كلية القانون - جامعة اليرموك

إربد - الأردن

تاريخ القبول: 2017-06-18

تاريخ الاستلام: 2017-05-04

ملخص البحث:

تعتبر إثارة المسؤولية الوزارية السياسية في الأنظمة التي تطبق ولو بشكل جزئي النظام البرلماني (الأنظمة المختلطة)؛ من الوسائل التي يؤثر 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، يعمد 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.

مقدمة:

تعتنق معظم الدساتير المُطبقة للنظام البرلماني مبدأً حق السلطة التشريعية في إعلان المسؤولية السياسية للوزارة (طرح الثقة) بوصفه ضرورة أساسية لديناميكية هذا النظام، وتخليصاً للسلطة التشريعية من السيطرة المطلقة للحكومات المتعاقبة عليها، ووقايةً لها من تعسف الحكومة في استخدامها لحق حل البرلمان، ولذا فإنه يمثل أخطر أنواع رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، إذ تعتبر السلاح المقابل لحل البرلمان، وعلى كليهما يقوم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ولذا فقد نشأت المسؤولية الوزارية السياسية في بريطانيا، على اعتبار أنها مهد النظام البرلماني ثم انتقل منها إلى بقية الدول التي تطبق هذا النظام، بحيث نصت الدساتير في هذه الأنظمة على هذا الحق مع اختلافها في كيفية تنظيمها له، والضمانات المقررة لاستخدامه، فقد واجهت المسؤولية السياسية للوزراء العديد من المعوقات التي يتمثل أهمها في ضعف البرلمان أو هيمنة الحكومة عليه أو الخشية من لجوء الحكومة في استخدام حقها في حل البرلمان.

ولهذا برزت ظاهرة -تسود أكثر الدول التي تطبق المسؤولية الوزارية السياسية- ألا وهي ندرة تطبيق قواعد هذه المسؤولية، رغم ظهور الحالات الكثيرة التي تبرر قيامها ضد العديد من الوزراء بسبب الإهمال أو التقصير أو الانحراف لنمسي أمام واقع فشل البرلمانات في تحقيق مسألتهم سياسياً، أو إسقاط الحكومة أو إسقاط أحد أعضائها، فقد أثبتت التجارب أنه على الرغم من أن هنالك مبررات قوية تؤدي إلى قيام المسؤولية الوزارية السياسية، إلا أنه لم يتم مساءلتهم سياسياً.

وللتقليل من فاعلية البرلمان؛ فقد دأبت الحكومات المتعاقبة على التستر خلف أكثر معوقات المسؤولية الوزارية (مدار بحثنا) من خلال إجراء تعديل وزاري في حال قيام البرلمان بطلب أو التحضير لطلب طرح الثقة بأحد الوزراء لإجهاض فكرة الاستمرار بهذا الطلب، وهو ما يصطلح على تسميتها (بالتدوير الوزاري).

وانتهجنا في هذا طرح فكرة التدوير الوزاري وأسبابه والمبررات التي تسوقها الحكومات المتعاقبة لاستخدامه في الكويت، نظراً لما أثاره من تداعيات في الواقع العملي في بعض الدول التي تطبق النظام البرلماني ولو بشكل جزئي كالكويت محل الدراسة، وحتى تكتمل الفائدة تم إجراء مقارنة مع (بريطانيا) كدولة تطبق النظام البرلماني و(الأردن) كدولة تشابه النظام السياسي الكويتي على اعتبار أنها تطبق النظام المختلط، حيث برز لنا العديد من التساؤلات وأهمها:

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 ومدى مشروعيته في المبحث الثاني.

المبحث الأول:

ماهية التدوير الوزاري

لوصول إلى ماهية التدوير الوزاري يتعين علينا أن نبدأ أولاً بتعريفه، وما هي الأسباب التي تؤدي إلى استخدامه من قبل 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 الرشيد (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 الإغفاء 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 محلاً 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 الرشيد، الاستجواب البرلماني، مرجع سابق، ص409.

(3) Sir Ivor Jennings, "Cabinet Government", Cambridge, Cambridge University Press 3rd edition, UK. 1959, p20

ولابد من الإشارة إلى أن فكرة التدوير الوزاري لا تتور إلا في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني أو التي تطبقه بشكل جزئي، على اعتبار أن المسؤولية الوزارية السياسية هي حجر الزاوية فيها، وبما أن بريطانيا هي مهد النظام البرلماني؛ فقد حصلت أول سابقة في هذا عام 1947 عندما طالب أعضاء البرلمان بضرورة تحمل وزير الوقود والطاقة (أمانويل شنويل) (Emmanuel Shinwell) المسؤولية عن أزمة الوقود وتم نقله إلى وزارة الحربية، وحصلت كذلك أول حادثة في الكويت سنة 2007 حيث تم نقل وزير المالية إلى وزارة النفط بعد تقديم استجواب بحقه، ترتب عليه تقديم طلب طرح الثقة، إلا إن قيام رئيس الوزراء بنقل الوزير أدى إلى إسقاط طلب طرح الثقة، وحصلت حالة مشابهة في الأردن بالرغم أنه لم يحصل فيها تدوير وزاري، ففي سنة 2005 تم تقديم استجواب ضد وزير الداخلية وطلب رئيس الوزراء من الوزير تقديم استقالته، وبعد ذلك عين وزيراً للزراعة، وسنبن هذه الوقائع لاحقاً.

المطلب الثاني:

الإجراءات الدافعة لاستخدام التدوير الوزاري

ذكرنا آنفاً أن فكرة التدوير الوزاري تتور عندما يكون هناك طلب ل طرح الثقة وخصوصاً إذا كان متعلقاً بأحد الوزراء، وأن هدف الحكومة من هذا الإجراء هو التخلص من المسؤولية وعدم سحب الثقة من الوزير (إسقاط طلب طرح الثقة).

وعليه يمكن أن نحدد المبرر الرئيس الذي يسوق الحكومات المتعاقبة للأخذ بالتدوير الوزاري هو وجود طلب طرح الثقة، ولكن التساؤل الذي يثور ما هي الحالات التي تؤدي إلى طلب طرح الثقة على اعتبار أنها الدافع الأساس إلى استخدام حالة التدوير الوزاري.

بناءً على ما سبق سوف نوضح الحالات التي تؤدي إلى إثارة طلب طرح الثقة وفقاً لما يأتي:

الفرع الأول: الاستجواب البرلماني.

الفرع الثاني: المناقشة العامة.

(1) عبد الله الرشيد، 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 يصعد 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 أقر 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 مراحل الإجراءية،

(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) علقت صحيفة الإيكونمست (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 ببرد الوزير، وهنا يتم الانتقال إلى جدول الأعمال، أو لا يقتنع مقدم الاستجواب والمجلس ببرد الوزير، وهنا يتم تقديم طلب طرح الثقة⁽¹⁾.

وما يهنا 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 تعيينه 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 والاستجواب 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 أثار 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 وزارى، وطلب 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 طبقا هذه الفكرة، وهذا بلا شك شيء مستغرب، فكيف يتم نقل وزير تحت مسائلة البرلمان إلى وزارة أخرى، حتى يتم نفي 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، والاشترك 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 فشلاً إدارياً ذريعاً، مما أدى إلى المطالبة بضرورة تحمّل الوزير المقصر مسؤوليته 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 الطرفين، 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، ص 65.

(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، ص 88.

(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

وبناءً على ما سبق يعد حق الاستجواب وطلب المناقشة العامة -كوسائل رقابية يمتلكها البرلمان في مواجهة الحكومة- يترتب عليها طرح الثقة في بعض النظم المقارنة من الأسباب التي تدفع الحكومات المتعاقبة إلى إجراء التدوير الوزاري لمنع البرلمان من الاستمرار في إجراءات المسؤولية السياسية للوزراء، أما في الكويت فلا يترتب على إجراء المناقشة العامة طرح الثقة وعليه نرى أنه من الضروري إجراء المناقشة العامة وتعديل المادة (148) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي بحيث يترتب على إجراء المناقشة طرح الثقة كما هو معمول به في بريطانيا والأردن إذا تبين أن هنالك إهمالاً أو تقصيراً.

المبحث الثاني:

الأثر المترتب على التدوير الوزاري ومدى دستوريته

لا شك أن سعي الحكومة لحماية الوزير المراد مساءلته عن طريق نقله إلى وزارة أخرى يترتب عليه أثر مهم يتمثل في التخلص من المسؤولية السياسية وإسقاط طلب طرح الثقة، مما يفتح معه الباب للبحث في مدى مشروعية هذا الإجراء.

وعليه سوف نسلط الضوء على مدى دستورية الأثر المترتب على التدوير الوزاري من خلال التقسيم التالي:

المطلب الأول: الأثر المترتب على التدوير الوزاري.

المطلب الثاني: مدى دستورية التدوير الوزاري.

المطلب الأول:

الأثر المترتب على التدوير الوزاري

إن إحدى النتائج المهمة المترتبة على قيام البرلمان بالاستمرار في إجراءات المساءلة السياسية إلى نهايتها هي احتمال الوصول إلى مرحلة طرح الثقة بالوزير، ولذا فإن قيام الحكومة بنقل الوزير إلى وزارة أخرى (التدوير الوزاري) يصبح معها طلب طرح الثقة غير ذي جدوى، إلا أن وسائل الحكومة في حماية أعضائها لا تقتصر على إسقاط طلب طرح الثقة من خلال التدوير الوزاري فيما لو رغب البرلمان بملاحقة الوزير ضمن

المناقشة العامة، إذا تبين أن هنالك إهمالاً أو تقصيراً، 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 جاهدة 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، ص 163 - 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 تتنازع 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، منذرة دائماً بأنها تريد تحقيق الاستقرار السياسي والوزاري ولا تريد أن تدخل في مهاترات مع البرلمان.(3)

الفرع الثاني: الوسائل المستخدمة 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؛ فإن 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 تنسم 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.

يَجْمَع 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 برنامجها 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 لمليتها 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 فإن عدم توافر هذه المعلومات للبرلمان تؤدي إلى إعاقة

(1) إبراهيم شبحا، 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 أعضائه 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 تتبع من انتماءاتهم العشائرية، نتيجة للتركيبية 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، فهناك 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 مسؤولة 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 تأكيد هذا الحق -في ظل الدساتير التي تأخذ بالنظام البرلماني- بوصفه وسيلة فعالة 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) مرة، 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- مشكلةً عائقاً أمام الأخير كلما أراد استخدام حقه في الرقابة على أعمال الحكومة، كورقة ضغط على البرلمان من قبل 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 تتمتع 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 إخراجها 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 عبداً لحمد أبو زيد، حل المجالس النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص167.

(4) Leclercq (Claude): Droit Constitutionnel et Institutions politiques, dixieme edition "Litec" 1999, p295, 296.

والذي يعد مهد النظام البرلماني، فهل ما زال برلمانياً أم اتخذ شكلاً آخر؟ وقد أدى هذا الاختلال إلى تغير شكل العلاقة التقليدية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ذلك النظام على نحو يناهض تلك الأسس النظرية التي تأسس عليها النظام البرلماني.

ولذا نرى أن التخلص من هيمنة الحكومات المتعاقبة وتهديد البرلمان بالحل، كلما أراد أن يستخدم حقه في الرقابة عليها، بحيث يحاسب الوزير المهمل والمقصر في عمله، تحقيقاً لفكرة التوازن بين السلطتين؛ يتطلب وجود إرادة سليمة لدى الحكومات المتعاقبة، إعمالاً للأسس الديمقراطية التي توجب مساءلة الوزير الذي يستحق تلك المسائلة وسحب الثقة منه.

وبالتالي تعتبر هذه الوسائل بمنزلة العصا السحرية بيد الحكومة لترسيخ أثر التدوير الوزاري من حيث إجهاض أي رغبة بملاحقة الوزير محل طرح الثقة.

المطلب الثاني:

مدى دستورية التدوير الوزاري

اختلف الفقه حول مدى مشروعية التدوير الوزاري كإجراء يتم اتخاذه في حال كان هنالك طلب طرح الثقة بأحد الوزراء من قبل أعضاء البرلمان.

وعليه سنبين موقف الفقه المؤيد لفكرة التدوير الوزاري (الفرع الأول) ثم نتناول الفقه المخالف لفكرة التدوير الوزاري (الفرع الثاني) على النحو الآتي.

الفرع الأول: الرأي المؤيد للتدوير الوزاري

يذهب جانب من الفقه إلى أن استخدام الحكومة للتدوير الوزاري والقيام بتغيير موقع الوزير المراد طرح الثقة به إلى وزارة أخرى يعتبر إجراءً مشروعاً، ويستندون في ذلك إلى المبررات الآتية:

أولاً: يستند أصحاب هذا الرأي إلى نص المادة (142) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي التي تؤكد سقوط طلب طرح الثقة إذا تخلى الوزير عن منصبه حيث جاء فيها: «يسقط الاستجواب بتخلي من وجه إليه الاستجواب عن منصبه...»، وعليه فإن إدراج الاستجواب في جدول أعمال المجلس للمضي في إجراءات طرح الثقة بالوزير، ينتهي بتخلي الوزير عن منصبه، وحتى لو تم نقله إلى وزارة أخرى وبالتالي يترتب عليه سقوط طلب طرح الثقة.⁽¹⁾

(1) وفاء بدر الصباح، الاستجواب البرلماني في النظام الدستوري الكويتي، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، سنة 2008، ص 199 - 200.

ثانياً: إن الصلاحيات الدستورية لرئيس الدولة في تعيين رئيس الوزراء والوزراء وإعفاؤهم 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 وإعفاؤهم 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 يقيد؛ 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 الحقائق 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، ص 116.

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، ص 140 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 الرشيد، الاستجواب البرلماني، مرجع سابق، ص 412.

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 لإرادة الشعب، 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 المراد 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 النازمة 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 دلالة واضحة 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 وتحدي 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 احتيالياً 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- بمعينه وعدم جواز تكليفه بتشكيل الوزارة .
3. تعديل النصوص النازمة 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 شبحا، 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، الأيدولوجيات 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 مقاله 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 الرشيد (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): Droit Constitutionnel et Institutions politiques, dixième édition “Litec” 1999.
- Sir Ivor Jennings, “Cabinet Government”,Cambridge, Cambridge University Press 3rd edition, 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.