جامعة البحرين

كلية الحقوق

القسم العام

البرنامجُ الحكوميُّ في النظامِ الدستوريِّ الكويتيِّ والمقارنِ

أطروحةٌ مقدَّمةٌ بوصفها جزءًا من مُتطلّبات الحصولِ على درجة الدكتوراه في فلسفة القانون العامّ

إعـــــــداد

حنان عادل المطوع

الرقم الجامعي: 20171117

إشـــــراف

أ.د. فاروق أحمد خماس

أستاذ القانون العام المشارك

جامعة البحرين

مـملكة البحرين

2022

جامعة البحرين

كلية الحقوق **القسم العام**

البرنامجُ الحكوميُّ في النظامِ الدستوريِّ الكويتيِّ والمقارنِ

أطروحةٌ مقدَّمةٌ بوصفها جزءًا من مُتطلّبات الحصولِ على درجة الدكتوراه في فلسفة القانون العامّ

إعـــــــداد

حنان عادل المطوع

الرقم الجامعي: 20171117

إشـــــراف

أ.د. فاروق أحمد خماس

أستاذ القانون العام المشارك

جامعة البحرين

مـملكة البحرين

2022

جامعة البحرين
كلية الحقوق
قسم القانون العام
برنامج الدكتوراه

نموذج رقم (2)
صفحة الاعتماد من قبل لجنة التحكيم

ناقش الطالب/ **حنان عادل محمد المطوع** رقم جامعي **20171117** الأطروحة التي استكمل بها متطلبات الحصول على درجة الدكتوراه في **(الفلسفة في القانون العام)** والمعنونة بـ **(البرنامج الحكومي في النظام الدستوري الكويتي والمقارن)**
وذلك في يوم الأثنين الموافق 2022/06/20
وتوصي اللجنة بمنحه درجة الدكتوراه، بتقدير **A**

(لجنة المناقشة)

الاسم	التوقيع
د.فاروق أحمد خماس – مشرفاً	
أ.د.عبدالرحيم المصلوحي – ممتحناً خارجياً	
أ.د. محمد أحمد عبدالنعيم – ممتحناً داخلياً	

الختم

جامعة البحرين
كلية الحقوق
قسم القانون العام
COLLEGE OF LAW
PUBLIC LAW
DEPT.
UNIVERSITY OF BAHRAIN

ملخّص الأطروحة

تناولنا في هذه الأطروحة البرنامج الحكوميّ في النظام الدستوريّ الكويتيّ والمقارن من خلال دراسة وتحليل الأحكام المنظِّمة للبرنامج الحكوميّ في ظلّ الدستورِ واللائحة الداخلية، وكذلك التقاليد البرلمانية في الكويت والمقارنة مع ما هو موجود في كلٍّ من بريطانيا ومملكة البحرين.

ولبحث ما تقدَّم بدأنا بماهية البرنامج الحكومي من خلال تحديد مفهومه في النظام البرلمانيّ باعتباره خطّة السياسة العامة للحكومة التي تنوي تنفيذها خلال فترة ولايتها الدستورية والتي تتقدم بها للبرلمان لنيل ثقته على هذا البرنامج، ثم تناولنا التمييز بين البرنامج الحكومي والبيانات المشابهة له، مع تحديد الطبيعة القانونية للبرنامج الحكومي، وناقشنا أيضا الأساس القانوني للبرنامج الحكومي في كلٍّ من النظام الدستوري الكويتي والمقارن وذلك في الفصل الأول من الأطروحة.

وناقشنا في الفصل الثاني آليّة إعداد البرنامج الحكومي في الكويت والدول المقارنة، وتوصلنا إلى أن عملية الإعداد تتم من حيث الأصل في مجلس الوزراء باعتباره الجهة المختصة بوضع السياسة العامة للحكومة، إلا أنّ مجلسَ الوزراء قد يَعهد إلى جهة حكومية أخرى بإعداد البرنامج الحكومي كما في الكويت، بالإضافة إلى التطرق إلى الجوانب الموضوعية لإعداد البرنامج الحكومي لاسيما المرجعيات الدستورية الأساسية التي يُعدُّ البرنامج الحكوميّ في ضوئها وتخضع لرقابة البرلمان، ويَتبع مرحلةَ إعداد البرنامج الحكوميّ عَرْضُه على البرلمان، وقد تطرّقنا إلى تحليل النصوص والإجراءات المنظمة لهذا العَرض وأثرها على التزام الحكومة في تقديم برنامج عملها.

وفي الفصل الثالث استعرضنا آليّةَ مناقشةِ البرنامج الحكومي في البرلمان وإجراءات المناقشة في البرلمان وفي اللجان البرلمانية ودور هذه الإجراءات في تعزيز مبدأ الديموقراطية البرلمانية، ثم تناولنا النتائج القانونية المترتّبة على التصويت على البرنامج الحكوميّ، وهي إمّا الموافقة على البرنامج ومنح الحكومة الثقة أو رفضه وحجب الثقة عن الحكومة مع ما يترتب على الرفض من آثار.

وأخيرا بيَّنا في الفصل الرابع رقابة البرلمان على تنفيذ البرنامج الحكومي من خلال الوسائل الدستورية المتاحة وتحديدًا السؤال البرلماني ولجان التحقيق، وكذلك الاستجواب الذي يُعَدُّ أخطرَ الوسائل

الرقابية لما يرتبه من آثار قانونية تكمن في تحريك المسؤوليّة السياسيّة، ثم بيَّنا آلياتِ تحريك المسؤولية السياسية وهي التصويت على الثقة أو سحب الثقة، وما يترتب على تحريك المسؤولية السياسية من آثار تكمن في الاستقالة أو حلِّ البرلمان.

الإهـــــــداء

إلى أمّي وأبي العزيزين

إلى زوجي الغالي الذي ساندني في رحلتي وغربتي

إلى أبنائي وبنـاتي الأحباء

إلى روح أختي ريم رحمها الله

إلى أخواتي وإخواني

أهدي هذا العمل المتواضع

شكر وتقدير

الحمد لله حمدًا طيّبًا كثيرًا مباركًا فيه مِلءَ السماواتِ ومِلءَ الأرضِ، اللهمّ لك الحمدُ كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك، الحمد لله الذي وفقني لإتمام هذه الأطروحة. وبعد:

فإنّني أتقدّمُ بخالص الشكر والتقدير إلى مشرفي الفاضل الأستاذ الدكتور فاروق أحمد خماس، لتفضله بالإشراف على هذه الأطروحة، ولما منحني إياه من علمه ووقته وإرشاده طوال فترة الإعداد، فله الفضل بعد الله سبحانه وتعالى، كما أتقدّم بالشكر إلى أساتذتي الأفاضل في كلية الحقوق بجامعة البحرين الذين تعلّمت منهم الكثير في رحلتي الدراسية في مملكة البحرين.

حنان عادل المطوع

قائمة المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
اعتماد لجنة المناقشة	أ
ملخص الأطروحة	ب
الإهداء	د
الشكر والتقدير	هـ
قائمة المحتويات	و
المقدمة	1
الفصل الأول **ماهية البرنامج الحكومي وأساسه القانوني**	6
المبحث الأول: ماهية البرنامج الحكومي	9
المطلب الأول: مفهوم البرنامج الحكومي	10
المطلب الثاني: تمييز البرنامج الحكومي عن البيانات الأخرى المشابهة	18
الفرع الأول: التمييز بين البرنامج الحكومي وخطاب العرش	18
الفرع الثاني: التمييز بين البرنامج الحكومي والبيانات الوزارية	25
الفرع الثالث: التمييز بين البرنامج الحكومي وبرنامج الحزب السياسي	28
المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للبرنامج الحكومي	31
الفرع الأول: التكييف القانوني للبرنامج الحكومي	31
الفرع الثاني: الطبيعة الإلزامية للبرنامج الحكومي	38
الفرع الثالث: الطبيعة الرقابية للبرنامج الحكومي	43

المبحث الثاني: الأساس القانوني للبرنامج الحكومي	45
المطلب الأول: الأساس الدستوري للبرنامج الحكومي	46
الفرع الأول: الأساس الدستوري للبرنامج الحكومي في بريطانيا	46
الفرع الثاني: الأساس الدستوري للبرنامج الحكومي في الكويت	50
الفرع الثالث: الأساس الدستوري للبرنامج الحكومي في مملكة البحرين	55
المطلب الثاني: القواعد المنظمة للبرنامج الحكومي في اللائحة الداخلية للبرلمان والتقاليد البرلمانية	59
الفرع الأول: القواعد المنظمة للبرنامج الحكومي في اللائحة الداخلية للبرلمان	59
الفرع الثاني: دور التقاليد البرلمانية في تنظيم البرنامج الحكومي	66
الفصل الثاني **إعداد البرنامج الحكومي وعرضه على البرلمان**	69
المبحث الأول: إعداد البرنامج الحكومي	73
المطلب الأول: الجوانب الإجرائية المتعلقة بإعداد البرنامج الحكومي	74
الفرع الأول: الجهة المختصة بإعداد البرنامج الحكومي	75
الفرع الثاني: التنسيق بين الوزارات لإعداد البرنامج الحكومي	78
الفرع الثالث: عرض البرنامج الحكومي على مجلس الوزراء	80
المطلب الثاني: الجوانب الموضوعية المتعلقة بإعداد البرنامج الحكومي	84
الفرع الأول: تحديد أولويات البرنامج الحكومي	86
الفرع الثاني: العناصر الأساسية في البرنامج الحكومي	89
الفرع الثالث: ما يجب تجنبه في إعداد البرنامج الحكومي	95
المطلب الثالث: المرجعيات الدستورية لإعداد البرنامج الحكومي	98
المبحث الثاني: عرض البرنامج الحكومي على البرلمان	110

المطلب الأول: المدة الدستورية المحددة لعرض البرنامج الحكومي	112
الفرع الأول: عدم تحديد الدستور مدة معينة لعرض البرنامج الحكومي على البرلمان	112
الفرع الثاني: تحديد المدة الدستورية لعرض البرنامج الحكومي على البرلمان	121
المطلب الثاني: إجراءات عرض البرنامج الحكومي على البرلمان	123
الفرع الأول: كيفية عرض البرنامج الحكومي على البرلمان	124
الفرع الثاني: عرض البرنامج الحكومي على المجلس الأعلى في البرلمان ثنائي الغرفة	128
الفرع الثالث: مدى جواز تقديم البرنامج الحكومي على هيئة بيانات وزارية مستقلة	130
الفصل الثالث **مناقشة البرنامج الحكومي والتصويت عليه**	135
المبحث الأول: إجراءات مناقشة البرنامج الحكومي	138
المطلب الأول: مدة مناقشة البرنامج الحكومي والإجراءات المنظمة لكلام الأعضاء	140
الفرع الأول: مدة مناقشة البرنامج الحكومي	140
الفرع الثاني: الإجراءات المنظمة لكلام الأعضاء أثناء مناقشة البرنامج الحكومي	143
المطلب الثاني الإجراءات البرلمانية المنظمة لكيفية مناقشة البرنامج الحكومي في البرلمان	147
الفرع الأول: الإجراءات البرلمانية حول كيفية مناقشة البرنامج الحكومي في بريطانيا	147
الفرع الثاني: الإجراءات البرلمانية حول كيفية مناقشة البرنامج الحكومي في الكويتي	149
المطلب الثالث: الإجراءات الخاصة بلجنة الرد على البرنامج الحكومي	156
الفرع الأول: تشكيل اللجنة المختصة بالرد على البرنامج الحكومي	157
الفرع الثاني: نوع لجنة الرد على البرنامج الحكومي واختصاصاتها	161
الفرع الثالث: تقرير لجنة الرد على البرنامج الحكومي	163
المبحث الثاني: التصويت على البرنامج الحكومي والآثار المترتبة عليه	171

المطلب الأول: طبيعة التصويت على البرنامج الحكومي وإجراءاته	173
الفرع الأول: طبيعة التصويت على البرنامج الحكومي	173
الفرع الثاني: إجراءات التصويت على البرنامج الحكومي	179
المطلب الثاني: نتائج التصويت على البرنامج الحكومي	181
الفرع الأول: إقرار البرنامج الحكومي (منح الثقة)	182
الفرع الثاني: رفض البرنامج الحكومي (حجب الثقة)	184
الفرع الثالث: الرفض الجزئي للبرنامج الحكومي	190
الفصل الرابع **الرقابة البرلمانية على تنفيذ البرنامج الحكومي**	193
المبحث الأول: وسائل الرقابة البرلمانية على البرنامج الحكومي	197
المطلب الأول: الرقابة على البرنامج الحكومي عن طريق السؤال البرلماني ولجان التحقيق البرلمانية	201
الفرع الأول: الرقابة على البرنامج الحكومي عن طريق السؤال البرلماني	201
الفرع الثاني: الرقابة على البرنامج الحكومي عن طريق لجان التحقيق البرلمانية	208
المطلب الثاني: الرقابة على البرنامج الحكومي عن طريق الاستجواب	216
الفرع الأول: إجراءات تقديم الاستجواب	218
الفرع الثاني إجراءات مناقشة الاستجواب	221
الفرع الثالث: حدود الاستجواب حول البرنامج الحكومي من حيث الموضوع	225
الفرع الرابع: تطبيقات على الاستجوابات المقدمة في مجلس الأمة الكويتي للرقابة على البرنامج الحكومي	227
المبحث الثاني: سلطة البرلمان في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة تجاه البرنامج الحكومي	236

المطلب الأول: آليات تحريك المسؤولية السياسية	240
الفرع الأول: إجراء سحب الثقة	241
الفرع الثاني: إجراء طلب الثقة	244
المطلب الثاني: شروط سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء	248
الفرع الأول: شرط أسبقية الاستجواب	248
الفرع الثاني: اشتراط نصاب معين لاقتراح سحب الثقة	249
الفرع الثالث: اشتراط نصاب معين للتصويت على سحب الثقة	252
الفرع الرابع: بعض الشروط الأخرى الواردة على سحب الثقة	255
المطلب الثالث: النتائج المترتبة على تحريك المسؤولية السياسية	258
الفرع الأول: الاستقالة	259
الفرع الثاني: حل البرلمان	264
الخاتمة	273
قائمة المراجع	283
الملخص باللغة الإنجليزية	300

المقدمة

- **أولا: موضوع الدراسة**

تُعَدُّ العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من أهم الأسس للتمييز بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي، فإذا كان النظام الرئاسي يقوم على الفصل المطلق بين السلطات، فإن النظام البرلماني على العكس من ذلك يكون الفصل بين السلطات فيه ليس مطلقا ويتسم بقدر من المرونة.

وذلك يعني أن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات مع تعاونها، فلكل سلطة كيانها واستقلاليتها في أداء وظيفتها، ومن منطلق تحقيق التعاون والتوازن بين السلطتين أَوجَدَ النظامُ البرلماني آلياتٍ ضابطةً للعلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية تكمن في الرقابة المتبادلة بينهما، فللبرلمان الحقُّ في تقرير المسؤولية السياسية للحكومة وسحب الثقة منها، وللحكومة في المقابل حقُّ حلِّ البرلمان.

وتتمحور دراستنا حول البرنامج الحكومي الذي يعد أحد أصول النظام البرلماني التي تحكم العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، حيث تقتضي أصول النظام البرلماني أن تتقدم الحكومة فور تشكيلها ببرنامجها للبرلمان للتصويت عليه وذلك من خلال الرقابة السابقة على البرنامج، فإقرار هذا البرنامج من البرلمان هو أساسُ اكتساب الحكومة الشرعية لمباشرة صلاحياتها وهو الشرط المسبق لنيل الحكومة ثقة البرلمان، ويمثل البرنامج الحكومي خطة سير عمل الحكومة أثناء فترة ولايتها وهو انعكاس سياسة الحكومة التي تنوي تنفيذها خلال فترة بقائها في الحكم.

وحيث إنه وفقا للنظام البرلماني التقليدي، يقوم رئيس الدولة بتعيين رئيس حزب الأغلبية البرلمانية رئيسًا للوزراء وهو رئيس الحزب السياسي الفائز في الانتخابات الشعبية، ويختار رئيسُ مجلس الوزراء وزراءَه من حزبه، والذين هم أساسًا أعضاء في البرلمان، ويقوم بعرض برنامج عمل الحكومة على البرلمان الذي يفترض أن يكون هو البرنامج الانتخابي للحزب، ويصوت البرلمان على هذا البرنامج لمنح الحكومة الثقة لممارسة سلطاتها، كما قد تتشكل الحكومة من ائتلاف حزبين أو أكثر في حال عدم حصول أي من الأحزاب على الأغلبية البرلمانية، مما يقود إلى إعداد برنامج حكومي مُعَدٍّ من قبل الأحزاب المؤتلفة ويقدم إلى البرلمان للتصويت عليه.

ولا يقف دور البرلمان تجاه البرنامج الحكومي عند هذا الحد، بل يخضع للرقابة السياسية اللاحقة من قبل البرلمان في نطاق المسؤولية السياسية الفردية والتضامنية، فاستمرار ثقة البرلمان بالحكومة شرط لبقائها في الحكم، فللبرلمان تحريك المسؤولية السياسية الفردية لأحد الوزراء مما يترتب عليه إقالته من منصبه وذلك من خلال سحب الثقة من الوزير، وأيضا تحريك المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء بناء على البرنامج الحكومي مما يؤدي إلى إنهاء الوجود الشرعي للحكومة.

وقد تبنى الدستور الكويتي لعام 1962 النظام البرلماني مع قدر من الابتعاد عنه من خلال التخلي عن بعض أسس هذا النظام والأخذ بنظام برلماني ذي طبيعة خاصة يقتبس بعض مظاهر النظام الرئاسي، وأولها عدم تعيين رئيس مجلس وزراء منتخب، حيث يعين رئيس مجلس الوزراء بواسطة رئيس الدولة وفقا للمشاورات التقليدية، ويختار رئيس مجلس الوزراء أعضاء الحكومة من أعضاء مجلس الأمة الكويتي ومن غيرهم، ويكون رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولين بالتضامن أمام الأمير وفقا لأحكام الدستور.

وقد اشترط الدستور الكويتي تقديم الحكومة برنامج عملها فور تشكيلها لمجلس الأمة الكويتي تماشيا مع أسس النظام البرلماني من ناحية، إلا أنه ابتعد عنه من حيث عدم اشتراط نيل الحكومة لثقة البرلمان لاكتساب شرعيتها، حيث جعل ثقة الأمير في الحكومة تغني عن ثقة مجلس الأمة، فلا يتطلب النظام الدستوري في الكويت أن يقر مجلس الأمة برنامج عمل الحكومة حتى تمارس سلطاتها، مما يعني غياب الرقابة البرلمانية السابقة على البرنامج الحكومي.

إلا أن الدستور الكويتي جعل ثقة مجلس الأمة في الحكومة شرطًا لاستمرارها في منصبها وممارسة صلاحياتها وذلك امتثالا لأصول النظام البرلماني، فلمجلس الأمة سلطة في فرض رقابته اللاحقة على البرنامج الحكومي وإمكان تحريك المسؤولية السياسية بناء عليه وفق الآليات المتاحة في الدستور.

- **أهمية الدراسة:**

تكمن أهمية هذه الدراسة في أن البرنامج الحكومي هو أساس نشأة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة البرلمانية، فتقتضي الأصول البرلمانية أن يكون لكل حكومة جديدة برنامج عمل يوضح سياستها وتوجهاتها على أن يعرض هذا البرنامج على البرلمان لمناقشته والتصويت عليه، فلا تمارس السلطة التنفيذية صلاحياتها إلا إذا وافق البرلمان على برنامج عملها ومنحها الثقة، فإذا لم يقر البرلمان هذا البرنامج يتوجب على الحكومة التنحي عن الحكم وفقا لمبادئ النظام البرلماني، إلا أن النظام الدستوري الكويتي رغم إلزامه بتقديم الحكومة برنامج عملها لمجلس الأمة وحق المجلس في وضع ملاحظاته على هذا البرنامج، قد تخلى في ذات الوقت عن ثقة البرلمان في التصويت على البرنامج الحكومي مما ترتب عليه غياب الرقابة السابقة على البرنامج الحكومي وكان لذلك أثرٌ واضحٌ على عدم الالتزام التامّ بنصّ المادة 98 من الدستور الكويتي والتي تلزم الحكومة بتقديم برنامج عملها للبرلمان فور تشكيلها، وحيث إن البرنامج الحكومي يعكس السياسة العامة للحكومة، مما يجعل هذه السياسة غير خاضعة للرقابة البرلمانية السابقة،

إلا أن البرنامج الحكومي لا يخرج من نطاق الرقابة اللاحقة لاشتراط استمرار ثقة البرلمان بالحكومة حتى تبقى في الحكم، وحيث إن الدستور منح مجلس الأمة جملة من الوسائل للرقابة على أعمال الحكومة لاسيما برنامج عملها، فلابد من الوقوف على دور هذه الوسائل لتحديد مدى فاعليتها في الرقابة على البرنامج الحكومي، كما أن للبرلمان تحريك المسؤولية السياسية للحكومة وفق آليات وضوابط معينة فلابد من فحص هذه الآليات وما تحققه من دور فعلي في محاسبة الحكومة.

- **إشكاليات الدراسة:**

تناقش هذه الدراسة جملة من الإشكالات والفرضيات على النحو التالي:

- إن إلزام الحكومة بتقديم برنامج عملها للبرلمان وعدم اشتراط ثقة البرلمان على هذا البرنامج في الوقت ذاته قد يؤدي إلى الإخلال بالتزام تقديم البرنامج لقدرة الحكومة على ممارسة صلاحياتها الدستورية وعدم وجود أثر مترتب على عدم تقديمها لبرنامجها، وقد يؤثر أيضا على إجراءات عرض البرنامج الحكومي وكذلك مناقشته ومدى التزام الحكومة بتطبيقه، مما يتعين عليه البحث في أثر غياب الثقة المسبقة على البرنامج الحكومي كإشكالية أساسية يتم معالجتها في هذه الدراسة.

- إن إقرار البرنامج الحكومي من قبل البرلمان لا يعني انتهاء دور البرلمان تجاه هذا البرنامج، بل لابد من إخضاع هذا البرنامج للرقابة البرلمانية اللاحقة من خلال الأدوات المتاحة في الأنظمة الدستورية، مما ينبغي الوقوف على مدى فاعلية هذه الأدوات في تحقيق الرقابة وما نطاق الرقابة على البرنامج الحكومي.

- إن الاختلاف بين النظام البرلماني التقليدي والنظام شبه البرلماني في الكويت من حيث الآلية التي يتم بها اختيار رئيس مجلس الوزراء قد يؤثر في تحديد مفهوم البرنامج الحكومي وخصائصه وآلية إعداده.

- إن مدى إلزامية البرنامج الحكومي مسألةٌ متأثرة بالجزاء السياسي الذي تتبناه الأنظمة الدستورية وهو تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، كما أن وجود هذه الجزاء دون إمكانية تطبيقه لإحاطته بقيود مشددة قد يؤثر في القوة الإلزامية للبرنامج لعدم إمكان تحريك المسؤولية من حيث الواقع، مما يتطلب البحث في دور وفاعلية آليات الرقابة وتحريك المسؤولية السياسية على البرنامج الحكومي في إطار تحقيق التوازن بين محاسبة الحكومة من جهة وتحقيق الاستقرار الوزاري من جهة أخرى ليتسنى للحكومة تطبيق سياستها العامة.

- **نطاق ومنهجية الدراسة:**

ينحصر نطاق الدراسة على دراسة الاحكام المنظمة للبرنامج الحكومي في النظام الدستوري الكويتي والأنظمة الدستورية المقارنة وهي كل من بريطانيا باعتباره الصورة التقليدية للنظام البرلماني، والنظام الدستوري البحريني باعتباره شبه برلماني أي مقارب للنظام الكويتي.

وتتبع الدراسة المنهج المقارن من خلال من خلال مقارنة النصوص المتعلقة بتنظيم البرنامج الحكومي في النظام الدستوري الكويتي والأنظمة المقارنة، وكذلك اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لأحكام البرنامج الحكومي، بالإضافة إلى السوابق البرلمانية في دول المقارنة من خلال البحث الشخصي في هذه السوابق بشكل دقيق في مضابط مجلس الأمة الكويتي ومجلس النواب البحريني، أما في بريطانيا فتمّ الاستعانة بموسوعة التقاليد البرلمانية للبرلمان البريطاني، باعتبار أن هذه السوابق قواعد تنظيمية أساسية للعمل في البرلمان في ظل غياب النصوص المكتوبة، كما اعتمدت الدراسة على إجراء بعض المقابلات الشخصية مع أهل الاختصاص في الكويت للإجابة على بعض الأسئلة البحثية في ظل ندرة الكتابات القانونية وتحديدًا في مجال إعداد البرنامج الحكومي.

- **خطة الدراسة**

بناء على ما تقدم، رأينا تقسيم هذه الدراسة إلى أربعة فصول، وقد تناول الفصل الأول ماهية البرنامج الحكومي وأساسه القانوني، أما الفصل الثاني فتناول إعداد البرنامج الحكومي وعرضه على البرلمان، وفي الفصل الثالث ناقشنا أحكام مناقشة البرنامج الحكومي والتصويت عليه، أما الفصل الرابع والأخير فتناول رقابة البرلمان على برنامج عمل الحكومة من خلال مناقشة وسائل الرقابة والنتائج المترتبة عليها، ثم انتهت الدراسة إلى خاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات المقترحة.

الفصل الأول

ماهية البرنامج الحكومي وأساسه القانوني

الفصل الأول
ماهية البرنامج الحكومي وأساسه القانوني

يعد برنامج عمل الحكومة من أهم مظاهر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهو الخطوة الأولى لنشأة هذه العلاقة في النظام البرلماني، ومفهوم البرنامج الحكومي نشأ في ظل المبادئ البرلمانية المقرة بالمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، حيث يقتضي النظام البرلماني أن تتقدم الحكومة فور تشكيلها ببرنامجها للبرلمان للتصويت عليه، وإن إقرار هذا البرنامج من البرلمان هو أساس اكتساب الحكومة الشرعية لمباشرة صلاحياتها، حيث إنه وفقا لأصول النظام البرلماني يعد ذلك الشرط المسبق لنيل الحكومة ثقة البرلمان، إلا أن مفهوم هذا البرنامج قد يتباين في الأنظمة الدستورية متأثرا بالقدر الذي تتبناه الأنظمة الدستورية من مظاهر النظام البرلماني.

وتقتضي ضرورة العلاقة بين الحكومة والبرلمان في ظل مبدأ الفصل بين السلطات مع تعاونها وفقا للنظام البرلماني، أن تقدم الحكومة خلال فترة توليها السلطة مجموعة من البيانات للبرلمان مثل الخطاب الأميري والبيانات الوزارية لاسيما البرنامج الحكومي باعتبار ذلك من الضوابط المهمة لتحقيق اتزان العلاقة بين السلطتين، وقد يقع في أحيان كثيرة الخلط بين البرنامج الحكومي وغيره من البيانات التي تتقدم بها الحكومة إلى البرلمان.

وإضافة إلى ذلك فإن تحديد طبيعة البرنامج الحكومي وخصائصه القانونية من المسائل الجوهرية التي تحدد التكييف القانوني للبرنامج ومدى إلزاميته القانونية للحكومة، ومدى إخضاعه للرقابة البرلمانية ونطاقها تجاه هذا البرنامج، وفي ضوء ما سبق سوف نتناول ماهية البرنامج الحكومي في المبحث الأول من هذا الفصل

وبرنامج عمل الحكومة يختلف من نظام دستوري إلى آخر في الأحكام التي تنظم برنامج عمل الحكومة والنتائج المترتبة على تقديمه متأثرا بالظروف السياسية للدول ونظام الحكم فيها، مما يتطلب الرجوع إلى الأساس القانوني للبرنامج الحكومي وذلك في كل من النظام الدستوري البريطاني والكويتي والبحريني لدراسة هذه النصوص الدستورية والقانونية التي تحكم برنامج عمل الحكومة من أجل إعطاء

صورة واضحة تسهم في فهم الفصول التالية التي تتناول إعداد عرض ومناقشة البرنامج الحكومي والرقابة عليه.

ووفقا لما سبق نتناول ماهية البرنامج الحكومي في المبحث الأول، والأساس القانوني للبرنامج الحكومي في المبحث الثاني من هذا الفصل.

- **المبحث الأول: ماهية البرنامج الحكومي.**
- **المبحث الثاني: الأساس القانوني للبرنامج الحكومي.**

المبحث الأول

ماهية البرنامج الحكومي

لتوضيح ماهية البرنامج الحكومي في النظام البرلماني بصورة عامة وفي الأنظمة البرلمانية محل الدراسة وتحديدا في النظام الدستوري الكويتي، وذلك من خلال تحديد مفهوم البرنامج الحكومي، وتمييزه عن غيره من البيانات المشابهة له، ثم تحديد طبيعته القانونية وذلك من خلال ثلاثة مطالب على النحو التالي:

- المطلب الأول: مفهوم البرنامج الحكومي.
- المطلب الثاني: تمييز البرنامج الحكومي عن البيانات الأخرى المشابهة.
- المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للبرنامج الحكومي.

المطلب الأول
مفهوم البرنامج الحكومي

ينطلق مفهوم البرنامج الحكومي في النظام البرلماني بصورة عامة من فكرة أن الحكومة تعمل على تجسيد سياستها العامة في مشروع برنامجها الحكومي[1] الذي يتضمن الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها في جميع المجالات العامة[2]، وتقتضي الأصول البرلمانية قيام الحكومة الجديدة المشكلة بعد الانتخابات العامة بتقديم هذا البرنامج السياسي للبرلمان لإقراره ويعد ذلك شرطا مسبقا لاكتساب الحكومة شرعيتها الديموقراطية، فيقوم البرلمان بدراسة هذا البرنامج ومناقشته وإبداء ملاحظاته عليه، كما يقوم رئيس مجلس الوزراء بشرح برنامج الحكومة هذا وتوضيحه سعيا للحصول على ثقة البرلمان،[3] حيث إن هذه الثقة شرطٌ مسبقٌ لتولّي الحكومة السلطة لاسيما أنها قيدٌ أساسيٌّ لإمكانية استمرار الحكومة في الحكم.[4] وبذلك فإنّ مفهوم البرنامج الحكومي في النظام البرلماني مرتبطٌ بالمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان فهي الأساس وراء نشأة القاعدة التي توجب ضرورة أن تحظى الحكومة بموافقة الأغلبية البرلمانية على برنامجها،[5] وقد وردت جملة من التعاريف التي تسهم في تحديد مفهوم البرنامج الحكومي:

فالبرنامج الحكومي هو انعكاس لخطة الحكومة التي تعتزم تنفيذها خلال فترة ولايتها الدستورية، فيوضح البرنامج الحكومي السياسة العامة للحكومة في المجالين الداخلي والخارجي.[6]

---

[1] من الجدير بالذكر أن البرنامج الحكومي أو برنامج عمل الحكومة جاء بعدة مسميات تدل في نهاية المطاف على المعنى ذاته كبرنامج الوزارة أو البرنامج الوزاري كما ورد في دستور دولة الكويت، كما قد يطلق عليه المنهاج الوزاري كما ورد في الدستور العراقي، المادة 79 من دستور العراق الصادر عام 2005 " يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري..... "، كما أن المصطلحات تتعدد باللغة الإنجليزية فيطلق عليه مصطلح "government's agenda" or "government's programme"

[2] فقير محمد – علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظام الجزائري والمصري – رسالة ماجستير لكلية الحقوق جامعة محمد بو قرة – الجزائر – دون تاريخ نشر – ص 70.

[3] د. محمد قدري حسن – رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة دراسة مقارنة – دون ناشر – 1990 – ص89.

[4] د. عادل الطبطبائي – النظام الدستوري في الكويت – دراسة مقارنة – الطبعة الخامسة منقحة – الكويت – 2009 – ص 974.

[5] د. محمد عبد المحسن المقاطع – الوزارة البرلمانية في الكويت في ضوء أحكام الدستور ومذكرته التفسيرية وتجربة الوزراء المنتخبين دراسة تحليلية نقدية، مجلة المحامي – السنة الثانية والعشرون – أكتوبر – نوفمبر – ديسمبر – الكويت – 1998 – ص 24.

[6] د. عادل الطبطبائي – النظام الدستوري في الكويت – المرجع السابق – ص974.

وقيل إن البرنامج الحكومي هو "خطة الحكومة وتصورها لكيفية إدارة الدولة وحل المشكلات العالقة، وهو سياسة الحكومة في المجالين الداخلي والخارجي"[7] كما عرف البرنامج الحكومي بأنه "الإطار الشكلي الذي تفرغ فيه السياسة العامة للحكومة".[8]

وعرف البرنامج الحكومي بأنه "التزام قانوني دستوري يتوجب على الحكومة تقديمه فور الانتهاء من تشكيلها والذي تتعهد الحكومة بمقتضاه تنفيذ سياسة عامة ذات شقين أحدهما داخل البلاد وآخر خارجها"[9] كما قيل إن البرنامج الحكومي هو ميثاق سياسي تلتزم الحكومة بتنفيذه أمام البرلمان.[10]

وعرف البرنامج الحكومي بأنه "وعاء سياسة عامة واستراتيجية شاملة، وخطط عمل تتضمن مجموع مبادئ ومحاور ووسائل العمل الحكومي والنشاط الإداري في كافة المجالات الاجتماعية والاقتصادية والأمنية والدفاعية، وفي مجال التعاون الدولي والعلاقات الخارجية"[11]

وقد عرف البعض البرنامج الحكومي أيضا بأنه "خارطة طريق الحكومة خلال ولايتها الدستورية والتي تضعها مستقبلا وتسير عليها وتشمل نشاطها الداخلي والخارجي وما سيتم تنفيذه من مشاريع مستقبلية تنعكس على الدولة، مبينة ما الوسائل والمصروفات التي من خلالها ستصل إلى تلك

---

[7] عبدالله عوض المطيري – سلطات مجلس الأمة الكويتي تجاه البرنامج الحكومي – رسالة ماجستير – كلية الحقوق – جامعة الشرق الأوسط – 2012 – ص 52.

[8] فقير محمد – المرجع السابق – ص71– ويقصد بالسياسة العامة " تحديد الأهداف التي تسعى الحكومة إلى تجسيدها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية مع تعبئة الوسائل المتاحة القانونية والمادية والهيكلية قصد تحقيقها. نفس المرجع ص 70.

[9] محمد سمير محمد الجعيدي – التنظيم الدستوري لتشكيل واختصاصات مجلس الوزراء في القانون الأساسي الفلسطيني – دراسة تحليلية مقارنة في ضوء الشريعة الإسلامية – رسالة ماجستير – الجامعة الإسلامية بغزة – 2019 – ص56.

[10] حمودي محمد هاشمي – المسؤولية السياسية للحكومة: بمناسبة عرضها لمخطط عملها أمام البرلمان – منشورات مجلة العلوم القانونية – سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية – العدد 2 – 2014 – ص229.

[11] دينا بو سالم – الرقابة البرلمانية على الحكومة في ظل دستور 1996 – كلية الحقوق – جامعة باجي مختار – عنابة الجزائر – 2007/2006 – ص 24.

الغايات، وتوضح آلية الصرف، و"برنامج عمل الحكومة هو البطاقة التعريفية التي تقدمها الحكومة للبرلمان"[12].

وبين جانب من الفقه مضمون البرنامج العام " بأنه يتألف من جميع المسائل التي تحظى باهتمام واسع النطاق والتي تتطلب اتخاذ إجراءات معينة لتطبيقها من قبل الوحدات الحكومية، وذلك وفق تصور أفراد المجتمع أو الناخبين"[13].

وعرف أيضا بأنه "وثيقة تتضمن الخطوط العامة الكبرى لما تعتزم الحكومة تنفيذه على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية".[14]

أي أن البرنامج الحكومي وفقًا لذلك هو برنامج أو خطة مكتوبة وليس بيانًا شفهيًّا، يعرض على البرلمان من قبل الحكومة، ويعكس السياسة العامة للحكومة خلال فترة توليها الحكم، أي أنه الشكل الذي تتجسد به السياسة العامة للحكومة.

ومن جانب أقرب لمفهوم البرنامج الحكومي في النظام البرلماني التقليدي، يعرف البرنامج الحكومي بأنه وثيقة تعكس فلسفة وفكر رئيس الحكومة باعتباره زعيمَ حزبٍ فيتضمن البرنامجُ الحكوميُّ البرنامجَ الانتخابي لحزب الوزارة الذي خاض به الانتخابات البرلمانية، ويحوي الإطار العام لسياسة الحكومة التي تعتزم تنفيذها على الصعيدين الداخلي والخارجي، وذلك طيلة فترة ولايتها، وعلى ذلك

---

[12] عبدالله عوض المطيري – المرجع السابق – ص 52.

[13] Olavarria-Gambi, M. (2015). Agenda and public policy: Evidence from Chile. *International Journal of Public Administration*, *39*(2), 157–172. https://doi.org/10.1080/01900692.2014.1003383 P 159

وعرف البرنامج الحكومي أيضا بأنه "قائمة المواضيع أو المشاكل التي يولي لها المسؤولون الحكوميون، والأشخاص من خارج الحكومة الذين يرتبطون ارتباطًا وثيقًا بهؤلاء المسؤولين، بعض الاهتمام الجاد في أي وقت من الأوقات"

[14] عبد اللطيف بروحو – المرجعيات الدستورية للبرنامج الحكومي – المجلة المغربية للسياسات العمومية – العدد 24 – 2018 – ص19. . (n.d.). Retrieved January 30, 2022, from بحث https://search.mandumah.com/Record/937869

يتضمن البرنامج الحكومي البرنامج الانتخابي لحزب الوزارة الذي خاض به الانتخابات البرلمانية.[15] ويعكس هذا التعريف مفهوم البرنامج الحكومي في ظل الأنظمة البرلمانية متعددة الأحزاب فيكون البرنامج الحكومي هو البرنامج السياسي للحزب الحاصل على الأغلبية البرلمانية.

وفي مفهوم البرنامج الحكومي في النظام البرلماني وما ورد في شأنه من تعاريف نخلص إلى عناصر أساسية في مفهوم البرنامج الحكومي، بأنه خطة عمل الحكومة خلال فترة توليها الحكم وهي مدة الفصل التشريعي للبرلمان، وتعكس هذه الخطة السياسة العامة للحكومة، وتلتزم الحكومة بأن تتقدم الحكومة بهذه الخطة مكتوبة للبرلمان، ولكن النتائج المترتبة على تقديم البرنامج الحكومي للبرلمان مسألة تختلف باختلاف النظام الدستوري للدولة والذي سنتناوله لاحقا.

أمّا في الأنظمة البرلمانية محل الدراسة فسنتطرق لمفهوم البرنامج الحكومي في كل منها، ففي بريطانيا نشأ مفهوم البرنامج الحكومي بشكل عام بأنه البرنامج السياسي والتشريعي المتجسد في الخطاب الملكي؛ ويتضمن الخطابُ الذي تلقيه الملكة في بداية الدورة التشريعية بيانًا رسميًّا للبرنامج التشريعي للحكومة وذلك يساعد على رسم السياسة العامة للحكومة للسنوات المقبلة، فيتقرر من خلال هذا البيان ما تنوي الحكومة اتخاذه من تدابير تشريعية، وكذلك تحديد أولويات الحكومة في المجالات المختلفة، فالبرنامج الحكومي بشكل عام يقدم في البرلمان من خلال خطاب الملكة ولكنه يعكس برنامج حزب الأغلبية البرلمانية، ومن أهم الدلائل على ذلك هو التوافق والتشابه بين ما يعرض في البرلمان من توجهات للحكومة و كذلك ما يحتويه برنامج حزب الأغلبية من توجهات وأهداف.[16]

وفي مدونة التقاليد البرلمانية للبرلمان ما يؤكد أن البرنامج الحكومي يقدم من خلال الخطاب الملكي والحكومة عليها تطبيق هذا البرنامج، كما أنّ جزءًا من هذا البرنامج الحكومي يظهر من خلال

---

[15] د. سيد محمد بيومي أحمد فودة – مسؤولية الوزراء السياسية – الجنائية – المدنية دراسة مقارنة – مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع – الطبعة الأولى – جمهورية مصر العربية – 2016 – ص577.

[16] JOHN, P., & JENNINGS, W. (2010). Punctuations and Turning Points in British Politics: The Policy Agenda of the Queen's Speech, 1940–2005. *British Journal of Political Science*, *40*(3), 561–586. http://www.jstor.org/stable/40930600 , p 569.

التشريعات التي يتقدم بها الوزراء،[17] وبالتالي فإن الجزء الخاص ببرنامج عمل الحكومة والوارد في خطاب الملكة يخضع للمسؤولية السياسية الوزارية وهو أساس لمحاسبة الحكومة في بريطانيا[18].

إلا أن هذا الأمر اختلف في بريطانيا في حال تعيين حكومة ائتلافية كما حدث في عام 2010 حيث تطلب إعداد برنامج حكومي جديد مبني على اتفاق الأحزاب المشكلة للحكومة الائتلافية، وبذلك فبرنامج الحكومة الائتلافية يختلف عن برنامج حكومة الاغلبية من حيث الولاية لأن الأخير جرى التصويت والموافقة عليه من قبل الشعب، أما برنامج الحكومة الائتلافية فهو اتفاق بين الأحزاب المشكلة للائتلاف[19]. وفي جميع الأحوال فإنّ تقديم البرنامج الحكومي وإقراره من مجلس العموم في بريطانيا منح الحكومة الثقة.

أما مفهوم البرنامج الحكومي في الكويت فإنه يبتعد عن المنطق البرلماني للبرنامج الذي يعتبر إقرار البرنامج الحكومي أساسا لمنح الحكومة ثقة البرلمان كما سبق القول، فالدستور الكويتي لم يعترف لمجلس الأمة الكويتي بحق الرقابة السابقة على البرنامج الحكومي، فلم يشترط التصويت على البرنامج لمنح الحكومة الثقة لممارسة صلاحياتها، إلا أن للبرلمان رقابة لاحقة على البرنامج الحكومي من حيث إمكانية تحريك المسؤولية السياسية[20].

---

[17] The government programme – erskine may – UK parliament. (n.d.). Retrieved January 30, 2022, from https://erskinemay.parliament.uk/section/4657/the-government-programme/

[18] Deploige, J., & Deneckere, G. (Eds.). (2006). *Mystifying the Monarch: Studies on Discourse, Power, and History*. Amsterdam University Press. http://www.jstor.org/stable/j.ctt46mz50 , p.205.

[19] House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Lessons from the process of Government formation after the 2010 General Election, Fourth Report of Session 2010–11, volume 1, Authority of the House of Commons London: The Stationery Office Limited , 2011, p.3 and p.64.

[20] محمد عبدالمحسن المقاطع – الوزارة البرلمانية في الكويت في ضوء أحكام الدستور ومذكرته التفسيرية وتجربة الوزراء المنتخبين دراسة تحليلية نقدية – المرجع السابق – ص 40.

وقد قامت اللجنة البرلمانية المؤقتة لإعداد الرد على برنامج عمل الحكومة بتعريف البرنامج الحكومي بأنه "الأساس لعمل الحكومة خلال الأربع سنوات القادمة وهي مدة حكمها وفقا لأحكام الدستور"، مما يستوجب على الحكومة وضع خططها وبرامجها وفق آلية تمكنا من تنفيذها خلال فترة ولايتها الدستورية، وعلى الحكومة وضع خططها وفق برنامج واقعي قابل للتطبيق يمكن البرلمان من محاسبة الحكومة على أدائها بناء على برنامجها المقدم، ويجب ألا يحوي البرنامج الحكومي الآمال والامنيات والمشروعات قيد الدراسة التي لا تصح أن تكون أساسا لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة.[21] وهذا ما يؤكد قيام المسؤولية السياسية للحكومة بناء على برنامجها الحكومي أمام مجلس الأمة الكويتي بصفة لاحقة.

أما في مملكة البحرين، فإن مفهوم البرنامج الحكومي يتوافق مع أصول الديموقراطية البرلمانية وإن إقراره من قبل مجلس النواب هو أساس منح الحكومة ثقة البرلمان لبقائها في الحكم،[22] وجاء في تقرير لجنة دراسة برنامج عمل الحكومة تعريف للبرنامج الحكومي في مملكة البحرين بأنه " خطة عمل الحكومة خلال فترة زمنية مقبلة تبلغ أربعة أعوام تبدأ من تاريخ أدائها اليمين الدستورية ويجب أن يتضمن هذا البرنامج استراتيجية الحكومة وخططها التفصيلية حول ما تنوي القيام به خلال الفترة الزمنية القادمة من حيث نوع البرنامج ومدته وأعبائه المالية والمواعيد المتوقعة للإنجاز"[23].

وفي ضوء ما سبق حول مفهوم البرنامج الحكومي بشكل عام أو في الأنظمة الدستورية محل الدراسة، وفي ضوء التعريفات السابقة للبرنامج الحكومي التي ذكر بعضها بأن البرنامج هو ذو أهداف عامة وخطوط عريضة بينما كانت بعض التعريفات تدل على أن البرنامج خطة تفصيلية، أي أنه خطة تحتوي تفاصيل دقيقة حول عمل الحكومة وسياستها مع تحديد دقيق للميزانيات وأدوات تنفيذ الخطة.

---

[21] التقرير الأول للجنة المؤقتة لإعداد رد المجلس على برنامج الحكومة. انظر مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد العادي الثالث – مضبطة 451/أ- 15-1-1985- ص 19.

[22] دستور مملكة البحرين لسنة 2002 المعدل – المادة 46 التي جرى تعديلها وفق التعديلات الدستورية لعام 2012.

[23] مذكرة بالرأي القانوني بشأن التعامل مع برنامج الحكومة وفقا لأحكام الدستور اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني من إعداد الدكتور صالح إبراهيم الغثيث رئيس هيئة المستشارين القانونيين – واردة في تقرير لجنة دراسة برنامج عمل الحكومة للسنوات 2015-2018 – مجلس النواب البحريني – تاريخ 1—2-2015 – ص336.

ونرى أن تحديد مفهوم البرنامج الحكومي في ضوء هذه الفكرة مهم جدًّا لأنه يقود إلى الكيفية التي يتم بها إعداد البرنامج الحكومي ومدة الإعداد التي قد تطول منطقيا في إعداد الخطة التفصيلية عن المدة المطلوبة لإعداد خطة عامة وعلاقة ذلك في المدة المحددة لعرض البرنامج الحكومي كما سنرى لاحقا، ومن ناحية أخرى قد يؤثر نوع الخطة على إمكانية البرلمان في محاسبة الحكومة على برنامج عملها.[24]

وهذه المسألة قد يحسمها الدستور بتحديد تعريف البرنامج الحكومي، إلا أن الأنظمة الدستورية محل الدراسة لم تعرف مفهوم البرنامج الحكومي وخلافا لذلك نجد بعض الأنظمة التي لا تشملها الدراسة قد عرفت البرنامج الحكومي مثل الدستور المغربي حيث نصّ أنّ البرنامج الحكومي يجب أن يتضمن " الخطوط العريضة الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به، في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية"[25].

وفي تطبيق هذه الفكرة في ضوء مفهوم البرنامج الحكومي في الأنظمة البرلمانية محل هذه الدراسة في ظل غياب تعريف دستوري أو تشريعي محدد لنوع الخطة، نفترض أنّ آلية تشكيل الحكومة عامل مؤثر على نوع البرنامج الذي تتقدم به الحكومة للبرلمان، فالبرنامج الحكومي لحكومة الأغلبية كما في بريطانيا فهو البرنامج الانتخابي للحزب والذي تم إعداده مسبقا من خلال كتلة حزبية متجانسة، أعدت برنامجها الانتخابي مع تحديد مصروفات هذا البرنامج والميزانيات المطلوبة لتنفيذه وحددت أدوات تنفيذ البرنامج بشكل دقيق، يجعل من البرنامج الحكومي خطة تفصيلية[26].

---

[24] تنطلق هذه الفرضية من كون البرنامج الحكومي في النظام البرلماني يخضع لرقابة السلطة التشريعية، ويمكن تحريك المسؤولية السياسية للحكومة تجاه البرنامج الحكومي من خلال سحب الثقة من الحكومة، وفي بعض الأنظمة البرلمانية تشترط أن يسبق اقتراح سحب الثقة استجواب والذي ينطوي بطبيعته على وجود اتهام للحكومة أو وقوع مخالفة من الحكومة، فتحديد مفهوم البرنامج الحكومي يؤثر على إمكانية تقديم الاستجواب حول البرنامج، فيختلف نطاق المحاسبة على الاستجواب أو ما يمكن اعتباره مخالفة أو خلل في برنامج عمل الحكومة.

[25] دستور المغرب الصادر عام 2011 – الفصل 88.

[26] John, P., Bevan, S., Jennings, W., & Bertelli, A. (2013). *The Palgrave Macmillan Policy Agendas in British politics*. Hound mills Basingstoke, Hampshire RG21 6XS, England: Macmillan Distribution. doi:10.1057/9780230390409K, p.168.

أما في الكويت فالبرنامج يمثل الخطوط العريضة والأهداف العامة للحكومة بحكم أن طبيعة تشكيل الحكومة تبتعد عن مفهوم الحكومة في النظام البرلماني الذي يوجب اختيار الحكومة من الأغلبية الفائزة في الانتخابات البرلمانية، فرئيس مجلس الوزراء في الكويت يتم تعيينه بواسطة الأمير، ويختار وزراءَه من أعضاء البرلمان ومن غيرهم، ولن نخوض في تفاصيل تشكيل الحكومة في الدستور الكويتي حيث إننا سوف نتطرق له لاحقا، إلا أن ما نؤكد عليه هو عدم تحقق مبدأ الانسجام والتجانس الوزاري في الحكومة الكويتية وفقا لغياب التنظيم الحزبي، مما يستعصي معه وضع خطة تفصيلية دقيقة تمثل برنامج عمل الحكومة وتقديمها فور تشكيل حكومة غريبة عن البرلمان من ناحية وغريبة عن بعضها. ومن ناحية أخرى فإن الفقه الدستوري وصف البرنامج الحكومي في الكويت بأنه الخطوط العريضة لعمل الحكومة وأنه يجب ألا يتضمن جزئيات دقيقة ومتشعبة من التي يفترض أن تكون محتوى خطة التنمية التي سوف نوضحها لاحقا[27].

كما أنه جاء في قرار المحكمة الدستورية الكويتية في طلب التفسير رقم 10 لسنو 2011 توضيح لمفهوم السياسة العامة للحكومة المتجسدة للبرنامج الحكومي بأنها "الإطار العام الذي تتخذه الحكومة نهجا لها في توجيه العمل الذي تسير على خطاه وزارات الدولة ومصالحها، وما تنوي الحكومة النهوض به من أعمال ومشروعات وخطط مستقبلية، في المجالات المختلفة والتي تضمنه الحكومة برنامجها وتقدمه الحكومة إلى مجلس الأمة عقب تشكيل كل وزارة حتى يتيسر للمجلس الإلمام بهذا البرنامج وإبداء ما يراه من ملاحظات عليه"،[28] ويتبين من هذا المفهوم أن البرنامج الحكومي هو إطار عام لعمل الحكومة وليس خطة تفصيلية.

وفي مملكة البحرين أيضا لا تتشكل الحكومة على أساس حزبي حيث يعين الملك رئيس مجلس الوزراء الذي يختار وزراءه من خارج أعضاء البرلمان، فنفترض الفرضية ذاتها في الكويت بأن يكون البرنامج الحكومي خطة عامة وليس برنامجًا تفصيليًا، ونرى أن هذا الأمر منطقي مع المهلة التي وضعها الدستور لعرض البرنامج الحكومي على مجلس النواب وهي 30 يوم حسبما حددها الدستور في نص المادة 46 كما سنرى بالتفصيل لاحقا.

---

[27] د. عادل الطبطبائي – مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي – مجلة الحقوق – جامعة الكويت – مجلد 21 – العدد 1 –– 1997 – ص 20.

[28] قرار المحكمة الدستورية الكويتية في شأن طلب التفسير رقم 10 لسنة 2011.
(n.d.). Retrieved, from https://www.cck.moj.gov.kw/ar/Pages/section5-1.aspx

ووفقا لما سبق نرى أن البرنامج الحكومي رغم اختلاف مفهومه في الأنظمة البرلمانية إلا أننا نرى أنه (خطة عمل الحكومة التي تعكس سياستها العامة خلال فترة ولايتها الدستورية والتي تتقدم بها للبرلمان مكتوبة، سواء كانت هذه الخطة تفصيلية أو عامة).

المطلب الثاني
تمييز البرنامج الحكومي عن البيانات الأخرى المشابهة

لا تقتصر العلاقة بين البرلمان والحكومة على تقديم البرنامج الحكومي، حيث تقتضي طبيعة العمل الحكومي أن تقدم الحكومة للبرلمان مجموعة من البيانات لتوضيح سياستها وإخطار المجلس بآخر تطورات العمل في المؤسسات الحكومية، فتتقدم الحكومة في بداية كل دور انعقاد ببيانها السنوي، وللحكومة في كل حين أن تتقدم ببيانات التوضيح لسياستها، وغالبا ما يحدث الخلط بين البرنامج الحكومي وغيره من البيانات الحكومية الأخرى، و من ناحية أخرى قد يقع الخلط بين البرنامج الحكومي والبرنامج الانتخابي للأحزاب السياسية مما يتطلب تمييز هذا البرنامج الحكومي عن غيره وتحديد أوجه الاختلاف بينه وبين غيره من البيانات.

الفرع الأول
التمييز بين البرنامج الحكومي وخطاب العرش

تتقدم الحكومة عند افتتاح الدورة البرلمانية ببيان حول سياستها العامة، ويطلق على هذا البيان "البيان السنوي" في الأنظمة الجمهورية و "خطاب العرش" في الأنظمة الملكية[29]، فيلقي رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء في بداية أدوار الانعقاد العادية خطابا يحدد فيه السياسة العامة للوزارة، ويلي ذلك مناقشة البرلمان لهذا البيان ويصدر قرارا بشأنه، وذلك في الأنظمة البرلمانية سواء كان البرلمان مُكوَّنًا من مجلس واحد أو مجلسين[30].

[29] د. سيد محمد بيومي أحمد فودة – المرجع السابق – ص 577.

[30] د. محمد قدري حسن – المرجع السابق – ص87.

وخطاب العرش يختلف عن برنامج عمل الحكومة الذي تناولنا مفهومه في المطلب السابق من هذا الفصل، فالبرنامج الحكومي يتضمن الإطار العام لسياسة الحكومة التي تعتزم تنفيذها على الصعيدين الداخلي والخارجي، وذلك طيلة فترة ولايتها، أما البيان السنوي أو خطاب العرش فيتضمن "عرضا لما أنجزته الوزارة خلال العام المنصرم وما تعتزم تحقيقه خلال العام المقبل، ويتم إلقاؤه باسم التاج"، فالبرنامج أكثر عمومية وشمولية من البيانات السنوية، فإذا كان البرنامج يوضع ليكون مرجعًا لعمل الوزارة طوال مدة حكمها فإن البيان السنوي يُجتَزَأ من هذا البرنامج عاما بعد عام.[31] وقد يسمى أيضا ببيان السياسة العامة للحكومة وهو يأتي بشكل لاحق للبرنامج الحكومي، أي بعد اعتماد خطة الحكومة وبرنامجها وتعيينها من قبل البرلمان فإنها تتقدم بالبيان السنوي للحكومة موضحة فيه ما توصلت إليه وما واجهته الحكومة من صعوبات أثناء تنفيذها لبرنامجها[32].

ففي إنجلترا يطلق على هذا البيان اسم "خطاب العرش" وهو خطاب يقدم بواسطة الملك أو الملكة إلى مجلس اللوردات (الغرفة الأعلى) بحضور كِلَا المجلسين، وبالرغم من أنه يقدم من الملكة إلا أن الخطاب مكتوب ومُعَدٌ من قبل الحكومة، ويتضمّن الخطوطَ العريضة لسياسة الحكومة والتشريعات المقترحة للدورة البرلمانية الجديدة، وعندما تغادر الملكة، تبدأ جلسة برلمانية جديدة ويعود البرلمان إلى العمل، ويناقش أعضاء كِلا المجلسين محتوى الخطاب ويتفقون على "عنوان ردًّا على خطاب الملكة"، ويواصل كل مجلس الجدل حول البرنامج التشريعي المخطط له لعدة أيام، ويبحث في مجالات موضوعية مختلفة. ثم يتم التصويت على خطاب الملكة من قبل مجلس العموم، ونادرًا ما يتم ذلك في مجلس اللوردات[33].

والجدير بالاهتمام أن خطاب العرش في بريطانيا يتضمن برنامج الحكومة التشريعي، فالخطاب الملكي معد من قبل الحكومة ومصدق من الملكة[34]، وحسب العرف القائم يحتوي الخطاب الملكي في

---

[31] د. سيد محمد بيومي أحمد فودة – المرجع السابق – ص577.

[32] بوطيب بن ناصر – الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بين النصوص القانونية والممارسة الفعلية – مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية – العدد 13 – 2013 – ص2.

[33] State opening of Parliament – UK parliament. (n.d.). Retrieved from https://www.parliament.uk/about/faqs/house-of-lords-faqs/lords-stateopening/

[34] 2011. *The Cabinet Manual*. 1st ed. [ebook] Available at: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60641/cabinet-manual.pdf [Accessed 15 January 2016]. p41.

مضمونه برنامجَ عمل الحكومة والإجراءات التي تنوي الحكومة اتخاذها خلال الدورة البرلمانية المقبلة، ويعرض خطاب العرش بيان حول أولويات الحكومة، إلا أن هذا الخطاب في محتواه لا يشكل إجمالي البرنامج الحكومي، إلا أنه استقر الوضع في بريطانيا على عرض برنامج عمل الحكومة ضمن خطاب العرش، فيشكل خطاب العرش المصدر الأساسي لقياس وتقييم السياسة العامة للحكومة في بريطانيا[35]، ويعد ذلك سببا أساسيا أدى الى الخلط بين البرنامج الحكومي وخطاب العرش حيث جرى العرف الدستوري والبرلماني بأن يكون البرنامج الحكومي جزء من الخطاب الملكي وهذا ما جعل البعض يظن بأن البرنامج الحكومي والخطاب الملكي أمرٌ واحد ومصطلحان للتعبير عن الشيء ذاته.

إلا أنه أيضا قد أثبتت التقاليد البرلمانية في بريطانيا إلقاء رئيس مجلس الوزراء البيانين بشكل منفصل عن بعضهما حيث إنه يلقي البرنامج الحكومي بعد تشكيل الحكومة ثم يلي ذلك خطاب العرش السنوي في بداية كل دورة برلمانية[36]. وذلك مؤكد بشكل أساسي في عام 2010 عند تشكيل حكومة الائتلاف في بريطانيا حيث أصبح من الضروري وضع برنامج عمل للحكومة مغاير لبرنامج الحزب حيث يختلف الوضع عن حكومة الأغلبية التي تعتمد برنامج الحزب الانتخابي كبرنامج للحكومة، فلابد أن تتفق أطراف الحكومة الائتلافية على وضع برنامج حكومي مبني على الاتفاق فيما بينهم[37].

ويختلف مسمى البيان السنوي أو خطاب العرش من دولة إلى أخرى ففي النظام الدستوري الكويتي يطلق عليه اسم "الخطاب الأميري" وقد نصت المادة (104) من الدستور الكويتي على أن "يفتتح الأمير دور الانعقاد السنوي لمجلس الأمة ويلقي فيه خطابا أميريا يتضمن بيان أحوال البلاد وأهم الشؤون العامة التي جرت خلال العام المنقضي وما تعتزم الحكومة إجراءه من مشروعات

---

[35] JOHN, P., & JENNINGS, W. (2010). Punctuations and Turning Points in British Politics .., *supra*, p 569

[36] د. سيد محمد بيومي أحمد فودة – المرجع السابق – ص546.

[37] House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Lessons from the process of Government formation after the 2010 General Election, Fourth Report of Session 2010–11 , volume 2, authority of the House of Commons London: The Stationery Office Limited , 2011, p.3 and p.1.

وإصلاحات خلال العام الجديد. وللأمير أن ينيب عنه بالافتتاح أو في إلقاء الخطاب الأميري رئيس مجلس الوزراء"[38].

وفيما يخص رد مجلس الأمة على الخطاب الأميري نصت المادة 105 من الدستور على أن "يختار مجلس الأمة لجنة من بين أعضائه لإعداد مشروع الجواب على الخطاب الأميري متضمنا ملاحظات المجلس وأمانيه، وبعد إقراره من المجلس يرفع إلى الأمير"[39].

وفي مملكة البحرين يسمى هذا الخطاب "الخطاب السامي" وقد نصت المادة 74 من دستور مملكة البحرين على أن: "يفتتح الملك دور الانعقاد العادي للمجلس الوطني بالخطاب السامي، وله أن ينيب ولي العهد أو من يرى إنابته في ذلك. ويختار كل من المجلسين لجنة من بين أعضائه لإعداد مشروع الرد على هذا الخطاب، ويرفع كل من المجلسين رده إلى الملك بعد إقراره"[40].

ولعل تجربة إنجلترا كان لها أثر على التجربة البرلمانية في الكويت في الخلط بين البرنامج الحكومي والخطاب الأميري، ففي عام 1975 في الفصل التشريعي الرابع، عندما طلب أعضاء مجلس الأمة من الحكومة الجديدة تقديم برنامجها رفضت ذلك وطلبت الاكتفاء بالخطاب الأميري، وقد صرح الخبير الدستوري في مجلس الأمة عثمان خليل عثمان بأن تقديم البرنامج الحكومي والخطاب الأميري يصادف أن يكون في يوم واحد؛ أي بعد تشكيل الحكومة في بداية الفصل التشريعي وهو ذاته يصادف بداية دور الانعقاد الأول مما يجعل الحكومة تكتفي بتقديم بيان واحد يشمل كلًّا من البرنامج الحكوميّ والخطاب الأميري دون تكرار[41]، ويبدو أن الخبير الدستوري أسس قوله على تجارب مجلس الأمة الكويتي السابقة حول الاكتفاء بتقديم الخطاب الأميري دون البرنامج الحكومي منذ الفصل التشريعي الأول والذي سنتناوله في المبحث الثاني من هذا الفصل.

---

[38] كما يختلف الخطاب الأميري عن النطق السامي الذي أنشئ في مجلس الأمة الكويتي وفق قاعدة عرفية، وهو خطاب يلقيه الأمير يسبق الخطاب الأميري عند افتتاح كل دور من أدوار الانعقاد. عثمان خليل عثمان – مذكرات لطلبة الحقوق والشريعة شعبة الاقتصاد والعلوم السياسية 1970 – منشورة على الانترنت، ص23

[39] دستور دولة الكويت الصادر عام 1962.

[40] دستور مملكة البحرين لسنة 2002 المعدل – المادة 74.

[41] مضابط مجلس الأمة الكويتي، الفصل التشريعي الرابع – دور الانعقاد العادي الأول – مضبطة 364/ب – 4 مارس 1975– ص27.

إلا أن هذا الرأي لقي معارضة من أحد أعضاء مجلس الأمة من حيث إن الخطاب الأميري لا يصلح أن يكون أساسا لمسؤولية الحكومة أمام البرلمان على خلاف البرنامج الحكومي الذي هو أساس لهذه المسؤولية[42].

كما أن اللجنة التشريعية والقانونية في مجلس الأمة الكويتي عارضت هذا القول من خلال إقرارها بعدم جواز القياس على التجربة البرلمانية في بريطانيا باعتبار أن خطاب العرش متضمن للبرنامج الحكومي حيث إن لكل نظام دستوري طبيعته الخاصة فالنظام الملكي في بريطانيا نظام حزبي والحكومة تتكون من حزب الأغلبية البرلمانية وتتبنى البرنامج السياسي للحزب فبذلك يكتفي بعرضه في خطاب العرش لأنه ليس غريبا على البرلمان حظي بولاية شعبية في الانتخابات العامة[43].

والفقه الدستوري في الكويت أقر باختلاف وظيفة كل من البرنامج الحكومي والخطاب الأميري باعتبار أن برنامج عمل الحكومة هو أساس العلاقة بين البرلمان والحكومة وبناء عليه تقوم المسؤولية السياسية للحكومة على خلاف الخطاب الأميري الذي لا يمكن أن تترتب عليه مسؤولية السلطة التنفيذية.[44] وعرف الخطاب الأميري بأنه " بيان سياسي عام يتوجه به رئيس الدولة إلى مجلس الأمة والوزارة في آن واحد، بل هو موجه إلى الأمة، والأمير يقوم بذلك بصفته رئيسا للدولة يسود ولا يحكم لا بصفته رئيسا للسلطة التنفيذية"[45]، وبذلك لا تترتب عليه المسؤولية السياسية.

واتجه أعضاء مجلس الأمة ذات الاتجاه بأن الاستعاضة بالخطاب الأميري بدلا للبرنامج الحكومي وجعله أساسا لمحاسبة الحكومة هو بمثابة رقابة غير مباشرة على الأمير وذلك لأنه صاحب

---

[42] المرجع نفسه.

[43] مضابط مجلس الأمة الكويتي– الفصل التشريعي الرابع– دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 368/ أ – المنعقدة بتاريخ 1975/5/20 – ص78.

[44] د. عادل الطبطبائي – مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي – مرجع سابق – ص 17.

[45] د. عادل الطبطبائي – السلطة التشريعية في دول الخليج العربي: نشأتها، تطورها– العوامل المؤثرة فيها– منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية– العدد 14– 1985 – ص335.

الخطاب، يكون ذلك مما لا شك فيه مخالفة لنص المادة 54 من دستور دولة الكويت التي تنص على أن "الأمير رئيس الدولة وذاته مصونة لا تمس"[46].

وفي شأن ما سبق، فإنه بالرغم من إقرارنا باختلاف البرنامج الحكومي عن الخطاب الأميري، إلا أننا نختلف مع الرأي القائل بأن الأمير يقدم الخطاب الأميري بصفته رئيسا للدولة، ونتفق مع القول بأن الأمير يقدم الخطاب بصفته رئيسا للسلطة التنفيذية، وأنه من الممكن إثارة المسؤولية السياسية للحكومة على مضمون الخطاب الأميري؛ لأنه خطاب سياسي يتضمن إنجازات الحكومة، ومن الممكن أن يكون أساسا لمحاسبة رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء، فالخطاب الأميري يخضع لمناقشة أعضاء البرلمان وانتقادهم لمحتواه، ويتم الرد عليه من قبل لجنة الرد على الخطاب الأميري امتثالا للدستور.

وبالرغم من اختلاف البرنامج الحكومي عن الخطاب الأميري بالكويت إلا أن التقاليد والممارسات البرلمانية أكدت وجود علاقة وارتباط بين برنامج عمل الحكومة والخطاب الأميري، فقد يشير الخطاب الأميري في نصه إلى أهم القضايا التي سترد في برنامج عمل الحكومة[47].

كما أن الخطاب الأميري في محتواه قد يوضح توقيت تقديم البرنامج الحكومي، ففي دور الانعقاد الثالث للفصل التشريعي الحادي عشر قد نص الخطاب الأميري بأن الحكومة أحالت البرنامج الحكومي لمجلس الأمة، كما ذكر في الخطاب الأميري مدى حرص الحكومة على جعل البرنامج الحكومي عمليا قابلا للتنفيذ شاملا لأدوات المتابعة والتقويم والقياس[48].

وأكدت التقاليد البرلمانية لمجلس الأمة الكويتي دمج مناقشة البرنامج الحكومي والخطاب الأميري حيث وافق البرلمان بأغلبية الحاضرين على مناقشة كل من الخطاب الأميري وبرنامج عمل

---

[46] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الرابع – دور الانعقاد الأول – مضبطة جلسة 368/أ – تاريخ 20 مايو 1975 – ص 78، تقرير اللجنة التشريعية والقانونية حول النقاش الدستوري المادة 98/ 104 –لإبداء الرأي بصفة الاستعجال.

[47] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي العاشر – دور الانعقاد العادي الأول – مضبطة 1071/ افتتاحية –19–7–2003 – ص10–11.

[48] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الحادي عشر – دور الانعقاد العادي الثالث – مضبطة 1190/ افتتاحية – ص11.

الحكومة في الجلسة ذاتها وبمناقشة واحدة، وقرر المجلس أن الملاحظات الواردة ستحال إلى اللجنة المسؤولة عن كليهما كسبا للوقت[49].

إلا أن قرار دمج البرنامج الحكومي والخطاب الأميري في مناقشة واحدة لم يكن موفقا فقد لاقى اعتراض أعضاء البرلمان لصعوبة نقاش البيانين في وقت قصير[50]، وكذلك فقد تم تمديد جلسة المناقشة.[51] ونرى أن ربط مناقشة برنامج عمل الحكومة بالخطاب الأميري ليست ممارسة محمودة لما في ذلك من خلط بين هذين البيانين وتعطيل لدور مناقشة البرنامج الحكومي التي لها أهمية دستورية باعتبار أنها أول خطوة لمحاسبة الحكومة والرقابة على أعمالها.

وخلاصة الأمر ينبغي التمييز بين البرنامج الحكومي الخطاب الأميري، حيث إن مواطن الاختلاف جوهرية وواضحة لا يعتريها الغموض، فأولها أن لكل من البرنامج الحكومي والخطاب الأميري في الكويت نصًّا دستوريًّا مختلفًا ينظم أحكامه بشكل منفصل عن الآخر، ولو أنهما أمر واحد لما أفرد الدستور كلًّا منهما بنص خاص.

وثانيا بالنسبة لعدد مرات التقديم خلال الفصل التشريعي يتضح من استقراء النصوص الدستورية أن البرنامج الحكومي يقدم إلى البرلمان مرة واحدة في بداية الفصل التشريعي وفور تشكيل الحكومة، أو عند استقالة الحكومة وتعيين حكومة جديدة فلابد لها أن تقدم برنامجا جديدا أما الخطاب الأميري فيقدم في بداية كل دور انعقاد.

وثالثا فيما يتعلق بمضمون الخطاب الأميري فقد أوضحت المادة 104 من الدستور الكويتي أن الخطاب الأميري يتضمن إنجازات الحكومة خلال السنة الماضية وما تنوي الحكومة إجراءه من

---

[49] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثاني عشر – دور الانعقاد العادي الثاني – مضبطة 1211/أ الجزء الثالث – 11-11-2008 – ص1806. وكذلك الفصل التشريعي الثالث عشر – دور الانعقاد العادي الثاني – مضبطة 1230/ب – 4-11-2009.

[50] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثاني عشر – دور الانعقاد العادي الثاني – مضبطة 1211/ب – 12-11-2008 – ص839.

[51] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثاني عشر – دور الانعقاد العادي الثاني– مضبطة 1211/ج – 13-11-2008– ص6.

مشاريع خلال السنة القادمة، أما البرنامج الحكومي فهو خطة الحكومة خلال فترة ولايتها الكاملة كما سبق شرحها سابقا في المفهوم، ولابد أن يتضمن البرنامج تفصيلا لما تعتزم الحكومة القيام به من مشاريع كما أوضحت المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي في تعليقها على المادة 98 من الدستور[52]، فاختلاف التعبير بالمادتين يؤكد اختلاف المضمون واختلاف وظيفة كلا البيانين.

ومن المهم ذكره في هذا المقام أن الخطاب الأميري هو أحد الوسائل الهامة للبرلمان في متابعة تنفيذ الحكومة لبرنامج عملها من خلال ما يحويه من إنجازات سابقة للحكومة في ضوء برنامج عملها، وهذه المعلومات المقدمة في لها دور أساسي في تسهيل المحاسبة الحكومية والرقابة على السلطة التنفيذية.

وفي مملكة البحرين فإن الأمر ليس مختلفا في التمييز بين البرنامج الحكومي والخطاب السامي وذلك في تخصيص الدستور أحكاما مختلفة لكلا البيانين كما ذكر أعلاه، كما أن مناقشة الخطاب السامي لا ترتب ذات الأثر القانوني كما في البرنامج الحكومي، حيث إنه إذا رفض البرلمان البرنامج الحكومي بعد مناقشته فيترتب على ذلك وجوب إعادة تقديمه مرة أخرى و إذا رفض من البرلمان مرة ثانية بأغلبية ثلثي أعضاء البرلمان تستقيل الحكومة كما أوضحت المادة 46 من دستور مملكة البحرين[53]، وحكم هذه المادة له أثر أقوى في تمييز البرنامج الحكومي عن الخطاب السامي من حيث الأثر المترتب على مناقشة كل منهما مما يؤكد حتما اختلاف البرنامج الخطاب السامي عن البرنامج الحكومي وعدم وجود أي خلط بينهما في الدستور البحريني.

الفرع الثاني

التمييز بين البرنامج الحكومي والبيانات الوزارية

[52] المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت 1962.

[53] دستور مملكة البحرين المعدل المادة 46 – الفقرة الثانية.

لرئيس مجلس الوزراء والوزراء الحق بإدلاء البيانات كلما أرادوا ذلك،[54] والبيانات الوزارية وسيلة تمكن الوزراء من لفت انتباه أعضاء البرلمان إلى مسائل مهمة تتعلق بسياسة الحكومة أو إلى أمور طارئة ومستجدة ينبغي على الحكومة إيضاحها للبرلمان[55].

ففي بريطانيا يجوز لرئيس الحكومة والوزراء الإدلاء ببيانات شفوية أمام البرلمان تتناول عادة الحوادث الكبرى أو أعمال وسياسات الحكومة، وغالبا ما تأتي هذه البيانات بعد الأسئلة الشفوية وأي أسئلة عاجلة من الأعضاء. وبعد الإدلاء ببيان ما، يجيب الوزير الذي ألقى البيان على أسئلة الأعضاء حول موضوعه. ويتم تخصيص ساعة لذلك وتتكرر تصريحات الوزراء التي تلقى في مجلس العموم في بعض الأحيان في مجلس اللوردات في الوقت المناسب[56]. وتعمل هذه البيانات الوزارية على توضيح وشرح سياسة الحكومة في الشؤون الداخلية والخارجية، كما يعلن الوزراء في بياناتهم عن مشاريع القوانين التي تنوي الحكومة تقديمها للبرلمان، والمسار الذي تنوي الحكومة اتباعه في شأن أعمالها العامة، وبالرغم من أن هذه البيانات الوزارية في بريطانيا غالبا ما تأتي بمناسبة الأسئلة البرلمانية، إلا أن التقاليد البرلمانية أثبتت أنها قد تأتي بطريقة عفوية وذلك بعد موافقة رئيس البرلمان[57].

وفي الكويت لم ينص الدستور أو اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي صراحة على إلقاء هذا النوع من البيانات الوزارية كما فعل بالنسبة لبرنامج عمل الحكومة والخطاب الأميري، إلا أن هذا الحق يستمد من المادة 116 من الدستور الكويتي والتي تنص على أن "يسمع رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مجلس الأمة كلّما طلبوا الكلام، ولهم أن يستعينوا بمن يريدون من كبار الموظفين أو ينيبوهم عنهم، وللمجلس أن يطلب حضور الوزير المختص عند مناقشة أمر يتعلق بوزارته، ويجب أن تمثَّل الوزارة في جلسات المجلس برئيسها أو ببعض أعضائها". وبالطبع يكون إدلاء البيانات الوزارية

---

[54] د. محمد قدري حسن – المرجع السابق – ص92.

[55] Ministerial statements – UK parliament. (n.d.). Retrieved from https://www.parliament.uk/about/how/business/statements/

[56] Written ministerial statements – UK parliament. (n.d.). Retrieved from https://www.parliament.uk/about/how/business/written-statements/

[57] Limon, D.W. and Mackay, W.R. (eds), (1997), et.al., Erskine May, The Parliamentary practice, twenty second edition, London, Butterworth, p.307.

من ضمن حقوق الوزراء تحت هذه المادة بالإضافة إلى أهمية هذه البيانات في تحقيق الرقابة السياسية وتفعيلها على أعمال الوزارة.

وقد أثبتت التقاليد البرلمانية لمجلس اللأمة الكويتي الإدلاء بالبيانات الوزارية في البرلمان في عدة مواضع، ومن أهمها في أدوات الرقابة وتحديدا طرح موضوع عام للمناقشة، يسبق كلام أعضاء البرلمان بيانات يدلي به الوزير المختص في موضوع المناقشة[58].

وفي مملكة البحرين نصّت المادة 88 من الدستور على أنه " يجوز لرئيس مجلس الوزراء إلقاء بيان أمام مجلس النواب أو مجلس الشورى أو إحدى لجانهما عن موضوع داخل في اختصاصه، وله أن يفوض أحد الوزراء في ذلك، ويناقش المجلس أو اللجنة هذا البيان وبيدي ما يراه من ملاحظات في شأنه"[59]. ونصُّ المادة 88 هو الأساس الدستوري للإدلاء بالبيانات الوزارية أمام مجلس النواب أو مجلس الشورى في مملكة البحرين بالإضافة إلى المادة 93 من الدستور البحريني التي تمنحُ رئيس مجلس الوزراء والوزراء حقّ الكلام في كلا المجلسين كلّما طلبوا ذلك[60].

ويتشابه برنامج عمل الحكومي والبيان الوزاري في أن كليهما بيان تصدره السلطة التنفيذية أمام البرلمان وأن كليهما يتعلق بسياسة الحكومة خلال فترة ولايتها، إلا أن البيان الوزاري يكون دائمًا لاحقٌ للبرنامج الحكومي الذي يقدم فور تشكيل الحكومة، وكذلك البيان الوزاري يتعلق بمسائل جزئية من سياسة الحكومة أو إحدى وزاراتها، أما برنامج الحكومة فيعكس السياسة العامة الشاملة للحكومة، وبذلك تعمل البيانات الوزارية بشكل أساسي على إمداد البرلمان بأحدث تطورات الحكومة خلال تنفيذها لبرنامجها الحكومي، وباستقراء النصوص الدستورية يتبين أن البرنامج الحكومي مسؤولية وجوبية على الحكومة بخلاف البيان الوزاري الذي يعد مسؤولية اختيارية وجوازيه، وذلك في كل من النظام الدستوري الكويتي والبحريني.

---

[58] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السابع – دور الانعقاد الثاني – مضبطة رقم 635 – 16-11-1993 – ص949. وأيضا الفصل التشريعي العاشر – دور الانعقاد الثاني – مضبطة 1079/أ – 29-12-2003 – ص498.

[59] دستور مملكة البحرين 2002 المعدل سنة 2012– عدلت هذه المادة وفقا لتعديلات سنة 2012 بعد أن كانت تنظم أحكام البرنامج الحكومي والذي أصبح ضمن أحكام المادة 46 من الدستور بعد تعديله.

[60] نصت المادة 93 من دستور مملكة البحرين على أنه " لرئيس مجلس الوزراء والوزراء حقٌ حضور جلسات مجلس الشورى ومجلس النواب ويستمع إليهم كلّما طلبوا الكلام ...".

الفرع الثالث

التمييز بين البرنامج الحكومي وبرنامج الحزب السياسي (manifesto).

تعرف برامج الأحزاب السياسية بأنها " خطة ديموقراطية لمدة أربع إلى خمس سنوات" تعطي فرصة للتنبؤ فيما قد يصدر من الحكومة خلال فترة ولايتها.[61] والبرنامج الحزب السياسي هو منشور يصدره الحزب قبل الانتخابات العامة للبرلمان، ويحتوي مجموعة من السياسات التي يتمنى الحزب تطبيقها في حال ما انتخب لتولي السلطة،[62] ويتكون برنامج الحزب من البيانات التي تشير إلى التأكيدات والوعود والتعهدات والأهداف التي سيتم تفعليها إذا توصل الحزب للسلطة، وتناشد هذه البيانات الناخبين بالتصويت للحزب للوصول إلى السلطة، وعلى الرغم من أن هذه العناصر المذكورة قد يتم صياغتها بمصطلحات إيديولوجية تعكس فكر الحزب السياسي، إلا أن الأحزاب السياسية لا ترى أن برامجها متأصلة أو متمركزة على أدوات أيديولوجية، بل هي في نظر الحزب وسيلة لتحديد الأسس العملية لسياسة الحكومة أو فرصة لانتقاد الأحزاب المعارضة[63].

ولا ينطبق تعيين الحكومة من الأحزاب السياسية في الدول محل الدراسة [64] باستثناء بريطانيا حيث يعين الملك أو الملكة زعيم الحزب الحاصل على الأغلبية في مجلس العموم رئيسًا للحكومة،

---

[61] Bara, J. (2005). A question of trust: Implementing Party Manifestos. *Parliamentary Affairs, 58*(3), 585–599. doi:10.1093/pa/gsi053. P.586.

[62] Manifesto – UK parliament. (n.d.). Retrieved, from https://www.parliament.uk/site-information/glossary/manifesto/

[63] Bara, J, *supra*, p585.

[64] لا يحظر الدستور الكويتي تكوين الأحزاب السياسية ويعطي الحق بتكوينها بشكل صريح، إلا أنه يفوض المشرع العادي بإباحة أو تجريم تكوين الأحزاب السياسية فالدستور لا يأمر ولا ينهى عن ذلك، حيث أن المادة 43 من الدستور الكويتي لم تذكر كلمة تكوين الهيئات والتي يقصد بها هيئات سياسية، رغم أنها كانت موجودة ولكن قامت اللجنة المنبثقة عن المجلس التأسيسي بإزالتها ووافق المجلس التأسيسي على نص المادة كما هو عليه الآن حيث نصت المادة 43 على " حرية تكوين الجمعيات والنقابات على أسس وطنية وبوسائل سلمية مكفولة وفقا للشروط والأوضاع التي يبينها القانون، ولا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أي جمعية أو نقابة " ونصت المذكرة التفسيرية بشان هذه المادة على ما يلي " تقرر هذه المادة ' حرية تكوين الجمعيات والنقابات ' دون النص على ' الهيئات ' التي تشمل في مدلولها العام بصفة خاصة الأحزاب السياسية ، وذلك حتى لا يتضمن النص الدستوري

وحيث إن سلطة الملك في التعيين هنا هي سلطة نظرية ففي الجانب العملي يتقيد الملك بوزن الأغلبية في البرلمان ومدى الثقة التي تنالها الحكومة وذلك طبقا لأصول النظام البرلماني،[65] وبالتالي يصبح برنامج الحزب السياسي في بريطانيا والذي انتخب الحزب على أساسه برنامجا للحكومة، وتعتبر الثقة الممنوحة من الشعب لهذا الحزب بمثابة الموافقة على برنامجه الحكومي[66].

وهنا نتساءل إلى أي مدى يلتزم رئيس حكومة الأغلبية ببرنامج الحزب بعد توليه السلطة، حيث إن التعهدات الواردة في برنامج الحزب هي التزام عليه بتنفيذها أمام الناخبين؟وهل تنعكس برامج الأحزاب السياسية في برنامج عمل الحكومة؟ ولمعرفة مدى التزام رئيس الحكومة ببرنامج الحزب ومدى تطابقه مع برنامج عمل الحكومة، يكون ذلك بالاطلاع على خطاب العرش عند افتتاح البرلمان والنظر لما يحتويه من خطة الحكومة ومدى تطابقها مع البرنامج الحزبي، ومطابقة مشاريع القوانين التي تعتزم الحكومة تقديمها للبرلمان مع التعهدات الواردة في برنامج الحزب السياسي[67].

وقد ظهرت دراسات عدة لقياس مدى تأثر برنامج عمل الحكومة وسياستها بالبرامج الانتخابية للأحزاب السياسية وذلك من خلال قياس مدى استقرار البرامج الحكومية خلال فترة زمنية ومقارنتها

الإلزام بإباحة إنشاء هذه الأحزاب ، كما أن عدم إيراد هذا الإلزام في صلب المادة ليس معناه تقرير حظر دستوري يقيد المستقبل لأجل غير مسمى ويمنع المشرع من السماح بتكوين أحزاب إذا رأى محلا لذلك ، وعليه فالنص الدستوري المذكور لا يلزم بحرية الأحزاب ولا يحظرها ، وإنما يفوض الأمر للمشرع العادي دون أن يأمره في هذا الشأن أو ينهاه" . انظر إلى دستور دولة الكويت 1962 ومذكرته التفسيرية وانظر كذلك إلى محاضر المجلس التأسيسي الكويتي، محضر جلسة 62/19- الموافق 11 سبتمبر 1962- ص30-31- كما نص دستور مملكة البحرين في المادة 27 على حرية تكوين الجمعيات والنقابات وتنظيمها وفقا للقانون، إلا أنه كما ذكرنا تعيين الحكومة في الكويت ومملكة البحرين يكون من خلال تعيين رئيس الدولة لرئيس مجلس الوزراء وكذلك الوزراء، انظر المادة 56 من دستور دولة الكويت، والمادة 33 من دستور مملكة البحرين.

[65] إنعام مهدي جابر الخفاجي – المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني – في بعض الأنظمة الدستورية المعاصرة – مجلة العلوم الإنسانية – كلية التربية للعلوم الإنسانية – المجلد22 – العدد الأول – 2015 – ص387.

[66] د. وفاء الفيلالي – التصويت البرلماني على البرنامج الحكومي بالمغرب منح للثقة المبدئية – أعمال الندوة الوطنية: التجربة البرلمانية المغربية السادسة 1997 – 2002 – كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – مراكش – 2003 – ص105.

[67] Bara, J, *supra*, p587.

بالبرامج الانتخابية للأحزاب، مما بين أن تأثير الانتخابات والبرامج الحزبية على برنامج عمل الحكومة أقل مما كان متوقعًا، وأن الحكومة تتأثر بشكل كبير في الظروف المحيطة لتحديد أولويات برنامجها[68].

ويقابل البرنامج الانتخابي للحزب السياسي المعتمد في البرنامج الحكومي لحكومة الأغلبية من الجانب الآخر (وثيقة الاتفاق بين الأحزاب المكونة للحكومة) في الحكومة الائتلافية، ومن خلال هذه الوثيقة يتم حلُّ نقاط الخلاف بين الحزبين والوصول إلى حل وسط يتفق عليه الحزبان المكوِّنان للحكومة[69].

وممّا هو جدير بالذكر حول أهمية البرنامج الانتخابي للحزب الفائز باعتباره تعبير عن الإرادة الشعبية، فإن الالتزامات والتعهدات الواردة في برنامج الحزب الفائز وتم إدراجها ضمن الخطة التشريعية للحكومة الواردة في برنامج عملها، فإن مشروعات القوانين التي تضمنت هذه التعهدات والالتزامات، تخضع لاتفاقية سالسبيري والتي توفر الحماية لهذه المشاريع كونها تعبِّر عن إرادة الشعب، فلا يجوز إجراء تعديلات من شأنها تغيير جوهر هذه المشروعات وذلك تأكيدا للديموقراطية[70].

---

[68] Mortensen, P. B., Green-Pedersen, C., Breeman, G., Chaqués-Bonafont, L., Jennings, W., John, P., . . . Timmermans, A. (2011). Comparing government agendas. *Comparative Political Studies, 44*(8), 973-1000. doi:10.1177/0010414011405162, see p974 and 983 أعدت هذه الدراسة للمقارنة بين ثلاث دول وهي بريطانيا وهولندا والدنمارك لقياس مدى أثر برامج الأحزاب السياسية على البرنامج الحكومي.

[69] Paun, A., & Hallifax, S. (2012). *A game of two halves: How coalition governments renew in mid-term and last the full term* (Rep. No. 6480524). London, England: Institute for Government. Retrieved from https://www.instituteforgovernment.org.uk/. , p18.

[70] Coleman, C. (2022, January 30). The Salisbury-Addison Convention. Retrieved January 30, 2022, from https://lordslibrary.parliament.uk/research-briefings/lif-2015-0011/)

المطلب الثالث

الطبيعة القانونية للبرنامج الحكومي.

يُعَدُّ تحديد الطبيعة القانونية للبرنامج الحكومي من أهمّ الموضوعات في هذه الدراسة، بل هو أساس تترتب عليه نتائج سياسية مهمة في تحديد مدى إمكانية محاسبة الحكومة على برنامج عملها وتحقيق الرقابة البرلمانية الفعلية على أعمال الحكومة، وفهم طبيعة البرنامج الحكومي يتطلب مناقشة مجموعة من الجوانب الأساسية التي تسهم في تحديد وتوضيح الخصائص التي تكون طبيعة البرنامج الحكومي، من خلال الإجابة على مجموعة من التساؤلات وصولا لتحديد الطبيعة القانونية للبرنامج الحكومي.

فقد يقع اللبس حول التكييف القانوني للبرنامج الحكومي، فهل هو ذو طبيعة تعاقدية تتمثل في عقد الثقة بين الحكومة والبرلمان مثلما يصفه البعض وما يترتب على هذا الافتراض من نتائج؟ وهل البرنامج الحكومي عمل برلماني باعتباره يمرر على البرلمان أم أنه عمل من أعمال الحكومة؟ وما الأثر المترتب على ذلك؟ وسوف نجيب على هذين السؤالين في الفرع الأول، أما في الفرع الثاني فسنركِّز على الطبيعة الإلزاميّة للبرنامج الحكومي، وأخيرًا سنناقش الطبيعة الرقابية للبرنامج الحكومي، وذلك وصولًا لتحديد صورة واضحة شاملة حول الطبيعة القانونية للبرنامج الحكومي.

الفرع الأول

التكييف القانوني للبرنامج الحكومي

إن التكييف القانوني للبرنامج الحكومي من المسائل الفقهية التي تختلف حولها الآراء القانونية، فقد يأخذ البعض بالطبيعة التعاقدية للبرنامج الحكومي، وينكر جانب من الفقه هذا الرأي ونحن نؤيده بعدم انطباق فكرة العقد على البرنامج الحكومي، ومن جهة أخرى تتباين الآراء حول اعتبار البرنامج الحكومي عملًا برلمانيًّا أم عملًا حكوميًّا، ونميل للقول بأنه عمل حكومي، ومن خلال هذا الفرع سنناقش هاتين الفكرتين.

أولا: الرأي القانوني حول الطبيعة التعاقدية للبرنامج الحكومي.

تختلف الآراء حول التكييف القانوني للبرنامج الحكومي، فقد قيل إنه ذو طبيعة تعاقدية،[71] وهذا الرأي مبني على أساس وجود اتفاق بين طرفين لكي يدخل البرنامج الحكومي حيز التنفيذ، فإقراره يستلزم التقاء ارادتي الحكومة والسلطة التشريعية، حيث تقتضي طبيعةُ إعمال البرنامج الحكومي أن تقر السلطة التشريعية بمحتواه بموافقة أغلبية أعضاء البرلمان على البرنامج الحكومي، ومن جانب آخر يقع على عاتق السلطة التشريعية الالتزام بتسهيل تنفيذ البرنامج الحكومي من خلال التصويت على مشروعات القوانين والتدابير التشريعية التي تحتاجها الحكومة لتطبيق برنامجها.[72] حيث اعتبر الرأي أنه عقد مبرم بين رئيس الحكومة بصفته المسؤول الأول عن تنفيذ البرنامج الحكومي والأغلبية البرلمانية، ويقوم العقد بالاتفاق على انتهاج سياسة معينة، فيترتب بمقتضى هذا العقد التزامات على كلا الطرفين، فالحكومة ملزمة بوضع التدابير التشريعية، والأغلبية البرلمانية ملزمة بالتصويت عليها، ويسمى العقد في الأنظمة البرلمانية بعقد الثقة[73]. ويرى هذا الرأي أن البرنامج الحكومي بمثابة التزام بين رئيس الحكومة والبرلمان الممثل للشعب متضمنا الايجاب والقبول، وذلك يجعله ذا طبيعة تعاقدية حيث إن البرلمان له أن يفسخ هذا العقد جزاء لمخالفة الحكومة لالتزاماتها[74].

وفي عبارة أخرى إن التصويت على البرنامج الحكومي في أغلب المجالس التشريعية هو شرطٌ مسبَقٌ لنيل الثقة البرلمانية وتنصيب الحكومة، وإن العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام البرلماني قائمة على مبدأ تعاقدي، وهو بمثابة عقد وكالة، فالشعب يفوض ممثلين له في البرلمان، وممثلو الشعب أي أعضاء البرلمان يفوِّضون الحكومة لوضع السياسة العامة للدولة من خلال البرنامج الحكومي، وتكمن الفكرة من العلاقة التعاقدية أو الهدف منها هو تقاسم المصالح بين الموكل والوكيل، أي السلطة التشريعية والحكومة[75].

---

[71] الدستور المغربي المستجدات وحصيلة التفعيل 2011-2017- دراسة على ضوء : حقوق الإنسان، المعارضة، القضاء الدستوري واللامركزية – ورقة سياسية 3- المنظمة العربية للقانون الدستوري – تحرير حسن طارق – تونس – ص 33.

[72] فقير محمد – المرجع السابق – ص 71.

[73] المرجع نفسه.

[74] (n.d.). مركز آدم ناقش القيمة القانونية للبرنامج الحكومي والجزاء المترتب على الفشل. Retrieved from http://ademrights.org/news576

[75] Doring, H. (1995). *Parliaments and majority rule in western Europe*. Frankfurt: Campus, p.74.

وقيل في شأن الطبيعة العقدية إن البرنامج الحكومي هو علاقة تعاقدية بين رئيس الدولة والبرلمان وليس الحكومة والبرلمان، فيرى الرأي أنه لو قيل إن البرنامج الحكومي هو علاقة تعاقدية بين رئيس الحكومة والمجلس التشريعي، وكان لرئيس الدولة صلاحية تعيين رئيس مجلس الوزراء وإنهاء تعيينه في حال عدم صلاحيته لتنفيذ سياسته، فلا نكون بصدد عقد بين الحكومة والبرلمان، بل إن الطبيعة التعاقدية تكون بين رئيس الدولة والبرلمان، ويقوم رئيس الدولة بتفويض رئيس الحكومة لإعداد وتطبيق البرنامج الحكومي بناء على عقد الوكالة[76].

ويرى البعض بأن الرأي القائل بالطبيعة التعاقدية للبرنامج الحكومي لا يعدو أن يكون مجرد رأي نظري يصعب تطبيقه على الواقع، فمصدر الالتزام في البرنامج الحكومي هو النصوص القانونية والدستورية وليس الطبيعة العقدية، فهو أمر وجوبي وإلزامي للحكومة ولا يتم بناء على تراضي الأطراف[77].

ولو قمنا بتطبيق فكرة اعتبار البرنامج الحكومي منظما لعلاقة تعاقدية على الأنظمة محل الدراسة لأمكننا إلى حد ما تصوُّرُ قيام الطبيعة التعاقدية للبرنامج الحكومي في النظام البريطاني والبحريني، ولكنّ النظام الدستوري الكويتي لا مجال فيه لتطبيق هذه الفكرة لعدم اشتراط منح الثقة للحكومة على أساس برنامجها كما سبق القول، فإقرار البرنامج الحكومي أمر ليس له وجود في الدستور الكويتي أساسًا، ودخول برنامج الحكومة حيّزَ التنفيذ لا يتطلّب موافقةَ البرلمان.

ولو افترضنا أن البرنامج الحكومي ذو طبيعة تعاقدية، وأن موافقة البرلمان على البرنامج الحكومي تُوقِعُ على عاتق البرلمانِ التزامًا بالموافقة على مشروعات القوانين التي نصّ عليها البرنامجُ الحكوميّ، فهل هذا الأمر له أساس قانونيّ وما مدى تطبيقه على أرض الواقع؟ وما نتيجة عدم دعم البرنامج الحكوميّ من الأغلبية التي وافقت عليه، هل يعتبر ذلك قيام الأغلبية البرلمانية بإخلال التزام عقدي؟

---

[76] فقير محمد – المرجع السابق – ص 72، وهذا الرأي في الطبيعة التعاقدية للبرنامج الحكومي في الجزائر.

[77] انظر إلى التقرير حول القيمة القانونية للبرنامج الحكومي والجزاء المترتب على الفشل – مرجع سابق. وانظر أيضا، د. عصام سعيد عبد العبيدي – و دولة أحمد عبدالله الثقة النيابية والوزارة – دراسة مقارنة – مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية – المجلد 7 – العدد24 – جامعة كركوك – كلية القانون والعلوم السياسية – 2018 – ص235.

إن البرنامج التشريعي للحكومة على سبيل المثال في بريطانيا وغالبا في ظل حكومة الأغلبية يكون عبارة عن برنامج حزب الأغلبية أي حظي بالموافقة الشعبية عليه وذلك بمثابة تفويض سياسي من الشعب للحكومة في تغيير القوانين وتعديلها، وحيث إن رئيس الحكومة هو رئيس حزب الأغلبية في البرلمان البريطاني فغالبًا ما يكون للحكومة قوتها في فرض برنامجها الحكوميّ والحصول على موافقة الغرفة الأصغر للبرلمان؛ لأن الحكومة أساسًا من حزب الأغلبية البرلمانية، فكأنما نقول إن حزب الأغلبية يتعاقد مع نفسه، وهذا أمر غير متصوَّر، فالعقد يتطلب التقاء إرادتين.

أما مجلس اللوردات باعتباره الغرفة الأعلى في البرلمان ويختص بإصدار القوانين إلى جانب مجلس العموم، فهل هو مقيد في قبول ورفض مشاريع القوانين الواردة في البرنامج الحكومي؟

إن مجلس اللوردات بالفعل مقيَّد عن رفض مشروعات القوانين الواردة في البرنامج الحكومي، وله فقط إمكانيةُ تأخيرِ مشروعات القوانين الحكومية لمدة لا تتعدّى السنة بدلًا من إفشالها وفقا لقانون البرلمان لعام 1949[78].

كما أن مشروعات القوانين الواردة في البرنامج الحكومي والتي وردت في برنامج الحزب السياسي تحديدًا لا يحقُّ لمجلس اللوردات رفضها في المداولة الثانية أو الثالثة لمشروع القانون أو التعديل عليها وفق اتفاقية سالسبيري وذلك إقرارا للسيادة الشعبية وتحقيقًا لمبدأ الديموقراطية[79]، فوجود بعض الالتزامات على البرلمان في بريطانيا تجاه البرنامج الحكومي كالالتزام بالتصويت على التدابير التشريعية الواردة في البرنامج الحكومي فإن مصدرها ليس عقديا، إنما مصدر الالتزام إما معاهدات أو نصوص قانونية وهو تحقيق للإرادة الشعبية حيث إن البرنامج الانتخابي لحزب الأغلبية يمثل إرادة الناخبين.

---

[78] The British constitution, law reform and the parliamentary legislative process, chapter 1, p.15.

[79] Galbraith,, S. T. (2015). *Strathclyde Review: Secondary legislation and the primacy of the House of Commons*. London: HM Government., p.11.

وفي ظل الحكومة الائتلافية في بريطانيا، فإنه قيل في شأن البرنامج الحكومي للائتلاف لعام 2010 إنه ذو وضع قانوني شبه تعاقدي، وذلك لأن برنامج حكومة الائتلاف جاء عاكسًا لوثيقة الاتفاق الملزمة والمبرمة بين الحزبين المشكِّلين للحكومة حيث إن هذه الاتفاقية هي بمثابة عقد اتفاقي بين هذين الحزبين[80]. وهذا الوضع هو تعاقد بين أطراف الحكومة متعددة الأحزاب وليس عقدًا بين البرلمان والحكومة، ونرى أن الطبيعة العقدية مستبعدة عن البرنامج الحكومي في بريطانيا.

أما في مملكة البحرين فإن البرنامج الحكومي حتى يدخل حيز التنفيذ فلابد أن يوافق عليه مجلس النواب، ويمنح الحكومة الثقة على برنامجها، إلا أن البرنامج الحكومي بعد عرضه على مجلس النواب وقبل إخضاعه لتصويت المجلس، يخضع لمرحلة الدراسة من قبل أعضاء مجلس النواب وإمكان تعديله بموافقة الحكومة مما يجعل محتواه مُعدًّا من قبل السلطتين، ويقع على عاتق الحكومة تنفيذ هذا البرنامج، وبالمقابل لابد أن يُسهِم المجلس بالموافقة على تمرير مشروعات القوانين الواردة في البرنامج الحكومي بحكم أنه وافق عليه ومنح الحكومة الثقة بناء عليه، إلا أنه لا يوجد ما يلزم مجلس النواب بالتصويت على مشاريع القوانين الواردة في البرنامج الحكومي، كما أنه لا يوجد نص دستوري يلزم مجلس الشورى باعتباره الغرفة الأعلى في البرلمان بالتصويت على مشروعات القوانين الواردة في البرنامج الحكومي[81]، ونرى أن أساس البرلمان في تمرير خطة الحكومة التشريعية الواردة في برنامج عمل الحكومة من منطلق المادة 32 من دستور مملكة البحرين والتي تنظم مبدأ الفصل المرن بين السلطات مع ضرورة التعاون بين السلطات[82]، وليس الأساس التعاقدي.

وفي شأن التكييف القانوني للبرنامج الحكومي وفق رأي الخبير الدستوري أ د. محمد الفيلي أنه "مظهر قبول خارجي" فيرى أن البرنامج الحكومي هو وسيلة للتأكد من أن الحكومة مقبولة من قبل البرلمان، فالأصل في النظام البرلماني أن تأتي الحكومة من البرلمان، وبالرجوع إلى تاريخ نشأة النظام البرلماني فإن الحكومة هي "مانع الصدمات بين الملك والبرلمان، فلا يجوز للبرلمان محاسبة الملك، والحل أمام ذلك قيام الملك بممارسة سلطاته بواسطة الحكومة التي يعينها وتكون مسؤولة أمام البرلمان،

---

[80] Paun, A., & Hallifax, S. (2012), *A game of two halves: How coalition governments renew in mid-term and last the full term, supra*, p.18.

[81] لم يقيد الدستور البحريني حق كل من مجلس النواب ومجلس الشورى برفض مشروعات القوانين التي يعرضها رئيس مجلس الوزر، انظر المادة 81 من دستور مملكة البحرين 2002 المعدل.

[82] انظر المادة 32 من دستور مملكة البحرين.

وبإنزال ما سبق على البرنامج الحكومي، فإن الفكرة من البرنامج هي أن الملك يقدم فريقًا، وهذا الفريق سيكون مسؤولًا أمام البرلمان، فإما أن يسقطه البرلمان بسرعة وهذا ينتج عنه عدم استقرار أو أن يتقبله البرلمان، ومظهر القبول هنا الانتقال من فكرة القبول الشخصي إلى فكرة بديلة وهي "القبول الموضوعي" أي إحلال لفكرة الثقة من الشخص إلى الموضوع، وبذلك فإن البرنامج الحكومي مؤشر قبول "إحلال قبول شخصي بمظهر القبول للبرنامج" والأساس بذلك في الرجوع إلى النظام البرلماني، لكي نؤكد استقرار الوزارة نأتي بها من الأغلبية البرلمانية الفعلية أو المصنوعة، وتطور ذلك أن البرنامج يضعه الحزب السياسي، وأن الشعب في اختياره البرنامج الانتخابي كأنما يختار برنامج عمل الحكومة، وإذا قلنا إن البرنامج الحكومي عقد فمعنى ذلك وجود طرفين مختلفين وهنا لسنا بصدد طرفين مختلفين ومصلحتين متعارضتين، مما ينفي وجود الطبيعة التعاقدية للبرنامج الحكومي[83].

ثانيا: البرنامج الحكومي عمل سياسي من أعمال الحكومة وليس عملًا برلمانيًّا.

من جانب آخر قد يقول البعض بأن البرنامج الحكومي هو عبارة عن عمل برلماني؛ لأنه يمرر في البرلمان، وحيث إن العمل البرلماني قد يكون إما عملًا قانونيًّا هو التشريع أو قرارًا برلمانيًّا[84]، ولا نرى أن هذا القول دقيق، فالبرنامج الحكوميّ هو عمل صادر عن السلطة التنفيذية أثناء أدائها لوظيفتها الحكوميّة في وضع السياسات العامة، فهو ذو طابع سياسي، حيث تُعِدُّ الحكومةُ برنامجَها ثم تعرِضُه على البرلمان، ويندرج البرنامج الحكومي بطبيعته ضمن أعمال السلطة التنفيذية في اختصاصها بوضع السياسة العامة فهو عمل حكومي سياسي من أعمال الحكومة التي بطبيعتها قد تكون أعمالًا إدارية أو أعمالًا حكومية[85].

---

[83] في مقابلة شخصية أجريتها مع الخبير الدستوري أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة الكويت أ د. محمد الفيلي، في مكتبه الكائن في كلية الحقوق جامعة الكويت في منطقة الشويخ، يوم الأثنين الموافق 27-12-2021 في تمام الساعة الحادية عشرة صباحا، وجاء في المقابلة السؤال على النحو التالي: " يرى البعض أن البرنامج الحكومي ذو طبيعة تعاقدية (عقد ثقة بين الحكومة والبرلمان) ما رأيكم حول صحة هذا القول؟ وما هو التكييف القانوني للبرنامج الحكومي في النظام البرلماني من وجهة نظركم؟"

[84] انظر إلى التقرير حول القيمة القانونية للبرنامج الحكومي والجزاء المترتب على الفشل – مرجع سابقفي النقاش حول الطبيعة القانونية للبرنامج الحكومي وردت جملة من الآراء حول طبيعته فهل هو عمل برلماني أم أنه ميثاق سياسي أو أنه عقد ثقة.

[85] انظر د. محمد حسن قدري – المرجع السابق – ص 70. ويؤيد هذا الرأي الخبير الدستوري أ د محمد الفيلي من خلال المقابلة الشخصية سالفة الذكر أعلاه.

ولا يمكن أن يكون بطبيعته ضمن الأعمال الإدارية حيث إن أعمال الإدارة تقتصر على القيام بالأعمال التنفيذية، وهي تنفيذ السياسة والبرامج التي تضعها الحكومة، أما رسم السياسة العامة للحكومة ووضع خططها فيدخل ضمن الأعمال الحكومية حيث تجيز معظم الدساتير في العالم تولي شخص واحد أو هيئة واحدة اختصاصات حكومية وإدارية، ويكون تمييز الإدارة عن الحكومة، هو اختلاف الصورة التي يعبر فيها هذا العضو عن إرادة السلطة الحكومية عنها في تعبيره عن السلطة الإدارية، أي أن يكون ظاهرًا في حالة قيامه بعمل إداريّ أنه يُعبِّر عن إرادة السلطة الإدارية بينما يَظهر في حالة قيامه بعمل حكومي أنه يعبر عن السلطة الحكومية ويختلف الحكم القانوني المترتب على كل من الحالتين،[86] فيترتب على اعتبار البرنامج الحكومي من الأعمال السياسية للإدارة عدم إخضاعه لرقابة القضاء الإداري،[87] إنما يخضع للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة[88].

أما القول بأن البرنامج الحكومي عمل برلماني، فإن لهذا القول جزءًا من الصحة من ناحية إخضاع البرنامج الحكومي للإجراءات البرلمانية من خلال العرض والمناقشة والتصويت عليه حتى يدخل حيز التنفيذ، قد يجعله عمل برلماني من الناحية الشكلية، والأدق من ذلك أن أداة دخول البرنامج حيز التنفيذ هي القرار البرلماني من خلال التصويت عليه بأغلبية أعضاء البرلمان ومنح الحكومة الثقة[89].

---

[86] المرجع نفسه.

[87] د. سليمان محمد الطماوي – القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة – الطبعة الثانية – دار الفكر العربي – 1958 – ص 173، إن الأعمال الحكومية للإدارة صادرة من الإدارة إلا أنها غير خاضعة للرقابة القضائية مهما كانت درجة عدم المشروعية.

[88] د. إيهاب زكي سلام – الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني – عالم الكتب – القاهرة – 1983 – ص 10.

[89] في مجلس الأمة الكويتي جاء اقتراحا من أحد الأعضاء في الفصل التشريعي السابع أثناء مناقشة البرنامج الحكومي مطالبات بإعطاء البرنامج الحكومي صفة مشروع قانون، حيث إن ذلك يجعل الحكومة تتعهد بتنفيذه وذلك بسبب تراخي الحكومة في تنفيذ برامجها لعدم وجود أدوات قياس وتنفيذ للبرنامج الحكومي وعدم ربطه الميزانية، انظر مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السابع – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 595 – تاريخ 26-1-1993 – ص 170. وذلك مثلما تصدر خطة التنمية بقانون والتي نظمها الدستور في المادتين 20 و21، تصدر خطة التنمية بقانون كما أوضحت المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي "وبذلك يدخل ضمن المخطط العام للتنمية الاقتصادية، وهو مخطط له أهميته البالغة في اقتصاد الدولة مما يقتضي أن يصدر به قانون خاص، مجاراة لحكم هذه المادة والمادة 20 سالفة الذكر"، كما أن البرنامج الحكومي في الكويت لا يتطلب مصادقة مجلس الأمة عليه لدخوله حيز التنفيذ أساسا.

ولكن مما يدعم عدم اعتبار البرنامج الحكومي عملاً برلمانيًّا أن البرنامج الحكومي كما تم تحديد مفهومه سلفا، بأنه خطة عمل الحكومة التي تتقدم بها للبرلمان تعكس سياستها خلال فترة ولايتها الدستورية، وبصرف النظر عن اعتبار البرنامج الحكومي خطة تفصيلية أو خطة عامة، إلا أنّ طبيعة العمل السياسي تتصف بالمرونة وتخضع للتعديل وفقا للظروف المحيطة بسلطة تقديرية من الحكومة خلال قيامها بالعمل التنفيذي، ولو كان العمل برلمانيًّا لما جاز للحكومة تعديله بمرونة بما يتناسب مع الظروف والمتغيرات السياسية من الناحية الواقعية، ولأصبح إجراء التعديل على البرنامج الحكومي هو القرار البرلماني، إلا أنّ هذا الافتراضَ غيرُ موجود.

الفرع الثاني
الطبيعة الإلزامية للبرنامج الحكومي.

لنقاش الطبيعة الإلزامية للبرنامج الحكومي يتبادر إلى الذهن جملة من التساؤلات، فهل الطبيعة الإلزامية تنصرف إلى وجوب تقديم البرنامج الحكومي للبرلمان، أم أن البرنامج ذو طبيعة إلزامية من حيث تطبيقه وتنفيذه من قبل الحكومة، فإلى أي مدى لابد للحكومة أم تلتزم بتطبيق برنامج عملها، ومن هذا المنطلق نستهل بمناقشة إلزامية تقديم البرنامج، ثم مدى إلزامية تنفيذ البرنامج الحكومي.

أولا: مدى إلزامية تقديم البرنامج الحكومي.

إن إلزامية تقديم البرنامج الحكومي من المسائل التي لا غبار عليها، فيندر الخلاف الدستوري حول مدى ضرورة تقديم البرنامج الحكومي للبرلمان، فالنصوص الدستورية في الأنظمة البرلمانية توجب تقديم الحكومة برنامج عملها للبرلمان بعد تشكيلها،[90] حيث يعد ذلك شرطا لنيلها ثقة السلطة التشريعية حتى تكتسب شرعيتها، ذلك من الأصول البرلمانية المستقرة.[91] أي أن اشتراط ثقة البرلمان على برنامج عمل الحكومة حتى تمارس سلطتها، يحسم موضوع إلزامية تقديم البرنامج، إلا أن غياب هذه القاعدة

[90] د. عصام سعيد عبد العبيدي ودولة أحمد عبدالله – الثقة النيابية والوزارة – المرجع السابق – ص234.

[91] د. محمد المقاطع – الوزارة البرلمانية في الكويت في ضوء أحكام الدستور ومذكرته التفسيرية وتجربة الوزراء المنتخبين – مرجع سابق – ص23.

البرلمانية عن الدستور الكويتي أدى إلى إثارة موضوع إلزامية عرض البرنامج الحكومي على مجلس الأمة.

فبالرغم من استقرار قاعدة إلزامية تقديم البرنامج الحكومي ووضوحها في أغلب الدول ذات النظام البرلماني، إلا أنه قد وقَعَ خلافٌ دستوريٌّ في مجلس الأمة الكويتي حول مدى إلزامية تقديم البرنامج الحكومي للمجلس، ونشبت أزمة دستورية إثر ذلك في الفصل التشريعي الرابع، فقد دار جدلٌ دستوريٌّ واسع أثاره العضو جاسم القطامي، حول مخالفة أحكام المادة 98 من دستور دولة الكويت والتي توجب أن تتقدم الحكومة ببرنامجها للبرلمان فور تشكيلها، حيث حدث تعطيل لهذا النص الدستوري الموجب لتقديم البرنامج الحكومي، فلم تقدم الحكومة برنامج عملها لمجلس الأمة الكويتي خلال الفصول التشريعية الثاني والثالث والرابع، مكتفية بتقديم الخطاب الأميري،[92] واحتد النقاش بين البرلمان والحكومة حيث رفضت الحكومة تقديم برنامج حكومي، فاستدعى الأمر إحالة النقاش إلى اللجنة التشريعية والقانونية في مجلس الأمة الكويتي لإبداء الرأي حول تفعيل المادة 98 من الدستور والمتعلقة بالبرنامج الحكومي[93].

وجاء تقرير اللجنة التشريعية والقانونية بمجلس الأمة الكويتي مؤكدًا لإلزامية تقديم برنامج عمل الحكومة حيث إن تقديم الخطاب الأميري لا يغني عن تقديم برنامج عمل الحكومة، فلا يجوز الاحتجاج بالعرف البرلماني في الفصول التشريعية السابقة ضد النص الدستوري الصريح في المادة 98 من الدستور الكويتي، فقد استندت اللجنة في رأيها على قاعدة أن إعمال النص خيرٌ من إهماله، والالتزام الواجب بإرادة المشرع[94].

---

[92] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الرابع – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 364/ب – المنعقدة بتاريخ 1975/3/4 – ص27.

[93] المرجع نفسه – ص 67.

[94] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الرابع – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 368/ أ – المنعقدة بتاريخ 1975/5/20 – ص74. إن عدم وجود نص دستوري يرتب جزاء على عدم عرض البرنامج الحكومي على مجلس الأمة لا يعني عدم الإلزامية فالدستور محاط بضمانات تنفيذ القاعدة الدستورية وإخضاع الحكومة للنصوص الدستورية وتتمثل هذه الضمانات في رقابة السلطة التشريعية على الأعمال السياسية للحكومة. د. رمزي طه الشاعر – النظرية العامة للقانون الدستوري – الطبعة السادسة – دار النهضة العربية – القاهرة – 2020 – ص 559.

فتقديم البرنامج الحكومي ملزِم للحكومة بناء على نص دستوري، إلا أن السبب وراء نشأة هذا الخلاف هو أن البرنامج الحكومي في الكويت ذو طبيعة مختلفة عن واقع النظام البرلماني، ففي حين أن أغلب الدساتير في الأنظمة البرلمانية تقر بالتصويت على البرنامج الحكومي لنيل ثقة البرلمان، مما يضمن تقديم هذا البرنامج فلا شرعية للحكومة دون تقديمه، إلا أن الوضع في الكويت مختلف، فالثقة البرلمانية على تشكيل الحكومة مسألة ليس لها وجود حيث إن ثقة أمير البلاد هي أساس تشكيل الحكومة وتغني عن ثقة البرلمان وفقا لما قدره دستور دولة الكويت.

وفي جميع الأحوال لا يمكن تصور تعيين الحكومة دون تقديم برنامج عمل تسير عليه جميع مؤسساتها بتناغم وانسجام، حيث إن ذلك يجعل الحكومة تسير دون طريق واضح ودون أهداف محددة، مما يخالف مبادئ العمل الحكومي في النظام البرلماني التي يعد التضامن الوزاريّ من أهمها، وكذلك تصعب مهمة رقابة البرلمان على العمل الحكومي لعدم وجود أساس واضح يمكن البرلمان من رقابة أداء الحكومة.

ثانيا: إلزامية تنفيذ البرنامج الحكومي

إذا كانت الرؤية واضحة حول إلزامية تقديم البرنامج الحكومي، فإن الأمر يختلف عند نقاش القوة الإلزامية لتنفيذ البرنامج الحكوميّ، فإلى أي مدى تعتبر الحكومة ملزمة بتنفيذ برنامج عملها وتقديم الخطة التشريعية التي يتضمّنها البرنامج الحكومي، حيث إن الغرض الأساسي من تقديم البرنامج الحكومي هو وضع سياسة الحكومة في إطار مخطط قابل للتنفيذ من على أرض الواقع، وذلك تحت إشراف ورقابة البرلمان. وإذا لم يكن الأمر إلزاميا للحكومة، فما الجدوى من التصويت على هذا البرنامج ومنح الحكومة ثقة البرلمان بناء عليه، فهل البرنامج الحكومي ملزم للحكومة، أم أنه فقط ذو طابَع أدبي وشكلي لنيل ثقة البرلمان؟

إن البرنامج الحكومي هو تعهد والتزام دستوري من الحكومة بالتطبيق والأداء الحسن لهذا البرنامج أمام البرلمان والذي بدوره يمثل الشعب،[95] فقد قيل في شأن إلزامية تنفيذ البرنامج الحكومي

[95] دينا بو سالم – المرجع السابق – ص 25.

أنه ملزم للحكومة ولا يمكن لها التخلي عن تنفيذه بمحض إرادتها، فتنفيذ البرنامج الحكومي إلزاميٌّ ووجوبيٌّ وليس اختياريًّا.[96]

والحكومة حينما تتقدم ببرنامج عملها للبرلمان يخضع هذه البرنامج لدراسة ما يتضمنه من استراتيجيات وآليات لسير العمل الحكومي، كما يقوم البرلمان بفحصه وتمحيصه، ووضع التعليقات والملاحظات على هذا البرنامج ومناقشة الحكومة بما ورد فيه، مع التزام الحكومة بتعديله وفق رأي البرلمان.[97] والبرنامج الحكومي الأساس الذي من خلاله يمكن للبرلمان ممارسة الوسائل الرقابية لمساءلة الحكومة،[98] فكيف يكون محلا للمسؤولية إن لم يكن ملزما للحكومة، فصلة البرلمان في البرنامج الحكومي لا تنحصر فقط بقبول هذا البرنامج ومنح الحكومة الثقة على أساسه، أو رفضه مما يؤدي إلى استقالة الحكومة، بل تمتد علاقة البرلمان بالبرنامج الحكومي طوال فترة بقاء الحكومة في منصبها، حيث إن استمرار ثقة البرلمان بالحكومة شرطٌ لبقائها في الحكم[99].

وفيما يتعلق بإلزامية البرنامج الحكومي في بريطانيا الذي ازدادت أهميته في ظل حكومة الائتلاف، فإنه ذو طبيعة ملزمة، فما يرد في البرنامج الحكومي من التزامات يتعين على الحكومة تنفيذها خلال فترة ولايتها[100]، وقد جاء في الرأي حول إلزامية البرنامج الحكومي للائتلاف أنه "ملزم ولكنه غير مقيد" للحكومة مما يعني ضمنا أن للحكومة إنشاء أو تطوير سياساتها دون تقييد مطلق بما ورد في البرنامج الحكومي[101].

إلا أن اعتبار البرنامج الحكومي ملزما للحكومة، من ناحية واقعية، مسألة متعلقة بما قد يترتب على مخالفة الحكومة لبرنامجها من جزاءات ينظمها الدستور، فعدم تنظيم جزاءات دستورية مترتبة على مخالفة الحكومة لبرنامجها قد يفقد البرنامج قيمته القانونية، فكيف يتم تقييم أداء الحكومة دون

---

[96] فقير محمد – المرجع السابق – ص 72.

[97] د. عصام سعيد عبد العبيدي – المرجع السابق – ص235.

[98] د. عادل الطبطبائي – مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي – مرجع سابق – ص29.

[99] د. محمد المقاطع – الوزارة البرلمانية في الكويت في ضوء أحكام الدستور ومذكرته التفسيرية وتجربة الوزراء المنتخبين – مرجع سابق – ص24.

[100] Paun, A., & Hallifax, S. (2012), *A game of two halves: How coalition governments renew in mid-term and last the full term* supra, p.18.

[101] Ibid, p.19.

وجود أدوات دستورية بيد البرلمان[102]، فالنصوص الدستورية هي التي تحدد مدى إلزامية تنفيذ البرنامج الحكومي، من حيث وضع آليات رقابية على هذا البرنامج وإخضاعه لرقابة البرلمان الفعلية، لمراقبة تطبيقه وكذلك لإمكانية إعادة تقييم هذا البرنامج على وجه الاستمرارية وضمان عدم تنصل الحكومة من تعهداتها والتزاماتها في البرنامج الحكومي.

والجزاء المترتب على مخالفة الحكومة بلا شك هو جزاء سياسي متمثل في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، حيث يتمكن البرلمان من سحب ثقته من الحكومة وفق المسؤولية التضامنية أو من أحد الوزراء في ظل المسؤولية الفردية، فوجود أدوات دستورية تمكن البرلمان من تحريك المسؤولية السياسية هو إلزام الحكومة بتنفيذ برنامجها، وإن إهمال تطبيق البرنامج الوزاري أو مخالفته لابد أن يقود إلى إمكانية تحريك المسؤولية السياسية بواسطة البرلمان ضمن دوره في الرقابة السياسية[103].

ففي بريطانيا تكون إعادة تقييم البرنامج الحكومي بشكل دوري خلال الفصل التشريعي عن طريق عرضه سنويا في خطاب العرش وللبرلمان أن يحجب ثقته عن الحكومة إذا ارتأى عدم امتثالها لبرنامج عملها[104]، وكذلك يمكن سحب الثقة البرلمانية من الحكومة من خلال تقديم اقتراحات إعادة الثقة بواسطة المعارضة البرلمانية وبعد مناقشة الاقتراح قد يطرح البرلمان ثقته في الحكومة أو يجددها، وهذا الأمر جوهري في النظام البرلماني[105].

أما في الدستور الكويتي فنرى أن تحريك المسؤولية السياسية فيه أضيق نطاقا من بريطانيا، فقد مكن البرلمان من تحريك المسؤولية السياسية الفردية من خلال طرح الثقة بأحد الوزراء بناء على طلبه أو اقتراح موقَّع من عشرة أعضاء، وذلك إثر مناقشة استجواب موجه للوزير، وتحريك المسؤولية السياسية التضامنية فلم تأت بصورة كاملة فمجلس الأمة الكويتي لا يستطيع طرح الثقة برئيس مجلس الوزراء، بل استعاض الدستور الكويتي عن ذلك بآلية عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء

---

[102] انظر إلى التقرير حول القيمة القانونية للبرنامج الحكومي والجزاء المترتب على الفشل – مرجع سابق.

[103] د. محمد قدري حسن – المرجع السابق – ص 383.

[104] Kelso, A. (2015). The politics of parliamentary procedure: An analysis of Queen's speech debates in the House of Commons. British Politics, pp. 1–22, p.6

[105] Confidence motions – erskine may – UK parliament. (n.d.). Retrieved from https://erskinemay.parliament.uk/section/4683/confidence-motions/

حيث يرفع الأمر لرئيس الدولة وله السلطة في إعفاء رئيس مجلس الوزراء من منصبه وتشكيل وزارة جديدة أو حل مجلس الأمة[106]، وكذلك الأمر في دستور مملكة البحرين تماشيا مع متطلبات النظام شبه البرلماني[107].

وبذلك فإن القوة القانونية للبرنامج الحكومة ومدى الزامية تنفيذه من قبل الحكومة يرتبط بما يفرضه النظام الدستوري من آليات ووسائل لإنهاء الحكومات في حال عدم ثقة البرلمان بها، فكلما كانت سلطة البرلمان أكبر في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة كلما تأكدت أهمية البرنامج الحكومي وإلزامية تنفيذه لوجود الجزاءات الدستورية، ولابد أن يكون ذلك في توازن مع تحقيق الاستقرار الوزاري، ومن خلال هذه الدراسة سوف نتطرق في الفصل الرابع إلى رقابة البرلمان على تنفيذ البرنامج الحكومي وسلطته في تحريك المسؤولية السياسية على البرنامج الحكومي وذلك لقياس الجزاءات التي تضعها الأنظمة الدستورية محل المقارنة على مخالفة البرنامج الحكومي ودورها في إخضاع البرنامج للرقابة البرلمانية الفعلية وتأكيد إلزامية تنفيذ البرنامج الحكومي.

الفرع الثالث
الطبيعة الرقابية للبرنامج الحكومي

إن البرنامج الحكومة ذو طبيعة رقابية، فهو الوثيقة الذي تمكّن البرلمان من بسط رقابته على عمل الحكومة ليس أثناء تنفيذ سياستها العامة فحسب، بل قبل البدء في عملها، وبذلك يكون البرنامج الحكومي أداة للرقابة البرلمانية السابقة على سياسة الحكومة وخطة عملها وهي رقابة وقائية كما يطلق عليها البعض حيث إنها تقي الحكومة من الوقوع في المخالفات والأزمات الوزارية[108]، فللبرلمان مناقشة ما ورد في البرنامج الحكومي جملة وتفصيلا مع الحكومة ثم التصويت عليه، وللبرلمان قبول هذا البرنامج ومنح الحكومة الثقة بناء عليه، وهذا يمثل دعم البرلمان للحكومة، أو رفض البرنامج الحكومي مما يؤدي إلى استقالة الحكومة وعدم بقائها في منصبها، فالبرنامج الحكومي هو الاختبار الأول

---

[106] دستور دولة الكويت لعام 1962، المواد 101 و102.

[107] د. بدر محمد عادل محمد – مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني – دراسة نظرية تطبيقية – معهد البحرين للتنمية السياسية – مملكة البحرين – 2013 – ص117.

[108] د. عصام سعيد عبد العبيدي – المرجع السابق – ص235

للحكومة أمام البرلمان[109]، كما أن البرنامج الحكومي كما سبق القول هو الأساس لمراقبة عمل الحكومة في ضوء الرقابة اللاحقة حيث إن البرلمان يحاسب الحكومة على ما ورد في برنامجها طيلة فترة بقائها في الحكم.

وللبرنامج الحكومي في بريطانيا طبيعة رقابية مزدوجة، فهو ذو طبيعة رقابية سابقة أي قبل دخوله حيز التنفيذ وكذلك رقابة لاحقة من خلال إمكانية محاسبة الحكومة على برنامج عملها عن طريق أدوات الرقابة السياسية سابقة الذكر، أما الدستور الكويتي فلم يعترف بالرقابة السابقة على برنامج عمل الحكومة، وإنما اعترف فقط بالرقابة اللاحقة على البرنامج الحكومي من خلال اعتباره الأساس الذي يتم من خلاله ممارسة الدور الرقابي للبرلمان على أعمال الحكومة[110]، أما البرنامج الحكومي في النظام البحريني وفق التعديلات الدستورية لعام 2012 فهو ذو رقابة مزدوجة سابقة ولاحقة كما سنرى لاحقا بشكل تفصيلي.

أما فيما يتعلق بنطاق الرقابة البرلمانية على البرنامج الحكومي، فإنها ذات نطاق واسع فهي رقابة مشروعة وملائمة في ذات الوقت وهذا شأن سائر وسائل الرقابة السياسية، فلا يقوم البرلمان بالتأكد من مطابقة العمل الحكومي لنصوص القانون والدستور المنظمة له فحسب، بل تمتد رقابته لتبحث في مدى توافق البرنامج الحكومي مع الظروف الواقعية المعاصرة له[111].

والخلاصة حول طبيعة البرنامج الحكومي في النظام البرلماني، أنه عمل حكومي سياسي ملزم للحكومة من ناحية تقديمه للبرلمان وتنفيذه، ويخضع للرقابة البرلمانية المزدوجة (السابقة واللاحقة)، والإمكانية الفعلية لمحاسبة الحكومة على برنامج عملها تتحدد وفقا للجزاءات التي يتبناها الدستور، إلا أن هذا القول لا ينطبق حرفيا على الدستور الكويتي حيث تخلى عن بعض مظاهر النظام البرلماني مما جعل الرقابة البرلمانية على البرنامج الحكومي فقط رقابة لاحقة.

---

[109] د. بدر محمد عادل محمد – المرجع السابق – ص117.

[110] د. عادل الطبطبائي – النظام الدستوري في الكويت – مرجع سابق – ص973.

[111] د. محمد باهي أبو يونس – الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين الكويتي والمصري – دار الجامعة الجديدة للنشر – الإسكندرية – 2002 – ص23.

المبحث الثاني
الأساس القانوني للبرنامج الحكومي

ذكرنا أن البرنامج الحكومي هو أحد الأصول البرلمانية المستقرة، وبذلك فإن الدول ذات النظام البرلماني تتضمن دساتيرها القواعد المنظمة للبرنامج الحكومي سواء كانت دساتير عرفية أو مكتوبة ، وحيث إن البرنامج الحكومي هو رحلة طويلة تبدأ من تشكيل الحكومة إلى لحظة انتهاء وجودها الشرعي، فإنه يخضع لجملة من الإجراءات تبدأ من لحظة عرض البرنامج ومناقشته إلى ورقابة البرلمان عليه إلى حين تحريك المسؤولية السياسية تجاهه، مما يجعل للوائح الداخلية والسوابق البرلمانية دورًا إضافيًّا إلى جانب الدستور في تنظيم البرنامج الحكومي في البرلمان.

وعرض الأساس القانوني للبرنامج الحكومي من خلال التطرق لأساسه الدستوري ثم دور اللائحة الداخلية والسوابق البرلمانية في تنظيم أحكام البرنامج الحكومي، يهدف إلى تكوين صورة واضحة حول وضع البرنامج الحكومي في النظام الدستوري الكويتي والمقارن، ما هو دور هذه النصوص القانونية في تفعيل دور البرنامج الحكومي باعتباره أهم مظاهر العلاقة بين السلطتين في النظام البرلماني، إلا أن التفاصيل الدقيقة حول هذه الأحكام المنظمة للبرنامج الحكومي ستكون محلًّا للنقاش حسب فصول الدراسة.

ونقسم هذا المبحث إلى مطلبين يختص المطلب الأول بمناقشة الأساس الدستوري للبرنامج الحكومي، ثم يتطرق المطلب الثاني إلى القواعد المنظمة للبرنامج الحكومي في اللائحة الداخلية للبرلمان وفي التقاليد البرلمانية.

- المطلب الأول: الأساس الدستوري للبرنامج الحكومي.
- المطلب الثاني: القواعد المنظمة للبرنامج الحكومي في اللائحة الداخلية للبرلمان والتقاليد البرلمانية.

المطلب الأول
الأساس الدستوري للبرنامج الحكومي.

ينظم البرنامج الحكومي في أغلب الدول وفق قواعد دستورية، فلا تكاد تخلو الدساتير من النص على وجوب تقديم الحكومة برنامجها للبرلمان، وهذه الدساتير قد تكون عرفية أو مكتوبة، وبغض النظر عن اختلاف شكل القاعدة الدستورية إلا أن وجودها أمر جوهري لأهمية برنامج عمل الحكومة باعتباره أول ضمانة للبرلمان في مراقبة الحكومة.

ففي بريطانيا نشأت القواعد الدستورية العرفية المنظمة لأحكام البرنامج الحكومي وتطورت في ظل التغييرات والظروف السياسية، بين حكومة الأغلبية كأساس، ثم ظهور الحكومة الائتلافية مما كان له أثر كبير على أهمية البرنامج الحكومي، أما دستور دولة الكويت فقد نص على تقديم البرنامج الحكومي لمجلس الأمة باعتباره من الأصول البرلمانية مع التخلي عن مبدأ الثقة البرلمانية على البرنامج الحكومي اقترابا من مظاهر النظام الرئاسي، وفي مملكة البحرين فقد شهد البرنامج الحكومي تطورا من حيث مفهومه وأثره فكان للتعديلات الدستورية دورٌ مهمٌّ في تطوير وإبراز أهمية البرنامج الحكومي من خلال الاقتراب للنظام البرلماني، باعتبار التصويت على البرنامج الحكومي أساسًا لمنح الحكومة الثقة على برنامج عملها.

وفي إطار ذلك نتناول الأساس الدستوري للبرنامج الحكومي في بريطانيا ثم في الكويت، وأخيراً في مملكة البحرين في ثلاثة فروع.

الفرع الأول
الأساس الدستوري للبرنامج الحكومي في بريطانيا.

إن الدستور في بريطانيا ذو طبيعة عرفية، فالأعراف والسوابق البرلمانية هي المصدر الأساسي للقواعد الدستورية المنظمة لعلاقة البرلمان بالحكومة وكذلك كيفية تشكيل الوزارة وممارستها لسلطاتها لاسيما إعداد البرنامج الحكومي وتقديمه ومناقشته في البرلمان، وحيث إن السوابق والأعراف نشأت

وتأسست في ظل حكومة الحزب الواحد لفترة طويلة في بريطانيا وانطبق ذلك على الحكومات المتعاقبة مما جعل القواعد المتعلقة بالبرنامج الحكومي مبنية على أساس حكومة الحزب الواحد وهو حزب الأغلبية[112]، فيكون البرنامج الحكومي الذي تتبناه الحكومة هو البرنامج الانتخابي لحزب الأغلبية، الذي كان خاضعا بطبيعته لموافقة الشعب، ويكون رئيس الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية هو رئيس الحكومة، حيث إن الملكة أو الملك مقيد بموجب هذه القواعد العرفية أن يعين رئيس حزب الأغلبية رئيسًا لمجلس الوزراء، كما أنّ رئيس مجلس الوزراء مقيَّد باختيار وزرائه من أعضاء حزبه ويجب أن يكون الوزراءُ من أعضاء البرلمان[113].

ويتم إقرار البرنامج الحكومي من خلال التصويت على خطاب الملكة حيث إنه كما سبق القولُ يعرض خلال خطاب الملكة أو خطاب العرش، وإقرار هذا البرنامج والموافقة من قبل مجلس العموم وهو المجلس المنتخب بمثابة منح الثقة للحكومة[114]، ولا تثير مناقشة خطاب الملكة أي جدل في حالة وجود أغلبية لائقة في البرلمان البريطاني وذلك لأنّ خطاب العرش يكون ذا طابع شكليّ من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن نتائج التصويت عليه تكون واضحة ومؤكدة[115].

وقد اختلف الأمر في عام 2010 حيث لم يحز أي حزب على أغلبية المقاعد في مجلس العموم مما أدى إلى تشكيل حكومة ائتلافية بين حزب المحافظين وحزب الأحرار لأول مرة في البرلمان البريطاني بعد الحرب العالمية الثانية وكانت أول حكومة ائتلاف في بريطانيا في وقت السلم عام 1931[116]، مما أثار الاهتمام حول مدى الاختلاف بين حكومة الحزب الواحد وحكومة الائتلاف، حيث تغير الطابع الشكلي للتصويت على خطاب الملكة ليصبح ذا أثر سياسي وواقعي، فقد زادت أهمية إجراءات مناقشة والتصويت على خطاب الملكة في ظل وجود حكومة متعددة الأحزاب[117].

---

[112] House of Lords select committee on the constitution, (2014) Constitutional implications of coalition government, 5th Report of Session 2013–14, London, p7.

[113] د. عادل الطبطبائي – النظام الدستوري في الكويت – دراسة مقارنة – مرجع سابق – ص 86.

[114] Jennings, Ivor, Cabinet government, 3rd edition, at the University press, Cambridge, 1959, p.18.

[115] Kelso, A. (2015), *supra*, p2.

[116] House of Lords select committee on the constitution, Constitutional implications of coalition government, *supra*, p.7.

[117] Kelso, A. (2015), *supra*, p2.

وحيث إن الأعراف الدستورية في بريطانيا تفتقر إلى القواعد القانونية التي تنظم تشكيل حكومة ائتلاف وما يترتب عليها من أمور لاسيما البرنامج الحكومي، مما أثار الجدل حول إمكانية الدستور البريطاني ذي الطبيعة المرنة في امتصاص هذا الغياب الدستوري في تنظيم حكومة الائتلاف أم أن ظهور حكومة الائتلاف سيؤدي إلى ظهور تغيرات دستورية بشكل دائم[118].

وقد أثار التصويتُ على البرنامج الحكومي للحكومة الائتلافية في عام 2010 جدلا دستوريا في الفقه الدستوري البريطاني واللجنة الدستورية في مجلس اللوردات[119]، حيث إن الآلية التي تشكلت بها الحكومة الائتلافية تختلف عن كيفية تشكيل حكومة الحزب الواحد التي أسست العرف الدستوري في بريطانيا لعدة عقود فالتصويت على خطاب الملكة هو بمثابة التصويت على البرنامج الحكومي وعلى أساسه يمنح البرلمان ثقته للحكومة، وكان جوهر الخلاف حول التكييف القانوني للتصويت على خطاب الملكة.

فحكومة الائتلاف قد تشكلت خلال إجراء مفاوضات خاصة بين الأحزاب، وهذا التشكيل الحكومي تم بعد الانتخابات العامة، أي أن الحكومة الائتلافية لم تخضع لتصويت الشعب، وبهذا لا تحظى الحكومة بشرعية ديموقراطية كما هو الحال في حكومة الحزب الواحد، فالأحزاب السياسية في البرلمان البريطاني تقوم بإعداد برنامجها الانتخابي على أساس أن تحظى بالأغلبية الشعبية، فلا يوجد تصور أو ترتيب مسبق للحكومة الائتلافية بين الأحزاب قبل الانتخابات العامة، وبذلك يقوم الائتلاف بإعداد برنامج حكومي جديد قائم على اتفاق بين الحزبين لم يصوت عليه الناخبين، وبذلك لم يخضع للولاية الشعبية[120].

---

[118] House of Lords select committee on the constitution, Constitutional implications of coalition government, *supra*, Report of Session 2013–14, London, p7.

[119] تعمل اللجنة الدستورية في مجلس اللوردات على مراجعة الممارسات المرتبطة بالدستور، وتقوم بالنظر في الآثار الدستورية لجميع مشاريع القوانين، وهذا الدور مهم جدا حيث أن بريطانيا لا تمتلك قانون شامل مكتوب، The Work of the Lords (2005)–6, see https://www.parliament.uk/documents/lords-information-office/holwork0506.pdf

[120] House of Lords select committee on the constitution, Constitutional implications of coalition government, *supra*, p17.

وقد ثار جدلٌ في اللجنة البرلمانية الدستورية في مجلس اللوردات حول كيفية إضفاء الشرعية الديموقراطية للحكومة الائتلافية وبرنامجها الذي جرى إعدادُه بعد الانتخابات العامة، حيث انقسمت آراء الخبراء الدستوريين والأكاديميين في هذا الشأن إلى قسمين: فهناك من يرى أن ذلك يعد بمثابة التصويت على تنصيب رئيس مجلس الوزراء، ورأى البعض الآخر إخضاع البرنامج الحكومي لتصويت مجلس العموم وهو المجلس المنتخب من الشعب واعتبار التصويت الخطاب الأول للملكة بمثابة تصويت مجلس العموم على البرنامج الحكومي لمنح الحكومة الائتلافية الثقة، فالبرنامج الحكومي لم يخضع للولاية الشعبية فلابد من أي يكون خاضعًا لولاية مجلس العموم.

ولم يحز الرأي القائل بالتنصيب البرلماني على قبول اللجنة الدستورية في مجلس اللوردات باعتبار أن ذلك يؤثر على الديموقراطية البرلمانية في بريطانيا وهو يقربها من النظام الرئاسي ويبتعد عن المبدأ البرلماني حول ضرورة منح الثقة للحكومة بأكملها وليس لرئيسها منفردا، أما فيما يتعلق بتصويت مجلس العموم على البرنامج الحكومي، فقد قبلته اللجنة في الحالات الاستثنائية حيث إنه لا يعد من التغييرات الدستورية الدائمة في النظام الدستوري البريطاني من وجهة نظر اللجنة[121].

- **صدور قانون البرلمانات المحددة Fixed Term Parliament Act**

إنّ أبرز التعديلات الدستورية[122] المؤثرة على البرنامج الحكومي المعروض خلال خطاب العرش هو ظهور قانون Fixed Term Parliament Act لعام 2011 والذي أقر أن التعديل على خطاب العرش بعد مناقشته في البرلمان لا يؤدي مباشرة إلى فقدان الحكومة ثقة البرلمان فقبل صدور هذا القانون كان اعتراض البرلمان أو تعديله على البرنامج الحكومي المعروض من خلال خطاب

---

[121] House of Lords select committee on the constitution, Constitutional implications of coalition government, *supra*, p18-20.

[122] إن صدور نص مكتوب ينظم أحكام دستورية في بريطانيا ويعدل على القواعد العرفية الموجودة سابقا، يمثل رغبة المشرع في إحلال قاعدة جديدة محل هذه القاعدة العرفية دون الانتظار لتكوين قاعدة عرفية أخرى، فوجود القواعد المكتوبة يكون في أغلب الحالات بعد حدوث أزمات دستورية تتطلب سرعة إعادة التنظيم ولا تتحمل الانتظار حتى تتكون القاعدة العرفية حسب واقع الحال في بريطانيا – وهذا ينطبق على تكوين حكومة ائتلافية في بريطانيا بعد زمن طويل من وجود حكومات الأغلبية واستقرار القواعد العرفية – والتعارض بين النصوص المكتوبة والقواعد العرفية السابقة عليه يرتب إلغاء القاعدة العرفية وعدم الأخذ بها. انظر د. رمزي طه الشاعر – المرجع السابق – ص 120-121.

الملكة يؤدي إلى استقالة الحكومة، فهو وفق التوجيهات البرلمانية بمثابة خسارة التصويت على منح الثقة[123].

وقد ظهر هذا القانون بناء على اتفاقية التحالف للحكومة الائتلافية في عام 2010 حيث جاء إصدار هذا القانون كأحد الالتزامات الواقعة على عاتق حكومة الائتلاف وتضمن الاتفاق بتحديد مدة البرلمان لخمس سنوات، وذلك لخلق نوعٍ من الاستقرار لحكومة الائتلاف، وألغى هذا التشريع سلطة رئيس مجلس الوزراء بحل البرلمان[124] كما سنرى بشكل تفصيلي في الفصل الثالث (مناقشة البرنامج الحكومي).

الفرع الثاني
الأساس الدستوري للبرنامج الحكومي في الكويت.

يرجع أساس البرنامج الحكومي في الكويت للمادة 98 من الدستور الكويتي الذي صدر في عام 1962 واستمر حتى وقتنا الحاضر، حيث إن المادة 98 نصت على أن " تتقدّم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامجها إلى مجلس الأمة، وللمجلس أن يبدي ما يراه من ملاحظات بصدد هذا البرنامج" ومن الجدير بالذكر هنا أن هذه المادة الوحيدة في الدستور الكويتي التي تنظم البرنامج الحكومي، ولم ترد أي مادة دستورية أخرى في هذه الشأن.

إن الدستور الكويتي أوجب على الحكومة تقديم برنامجها إلى مجلس الأمة فور تشكيلها وهذا من الأصول البرلمانية التي تبناها الدستور الكويتي، ومظهر أساسي من مظاهر الوزارة البرلمانية[125] إلا أن للدستور الكويتي خصوصيته في تنظيم البرنامج الحكومي حيث لم يشترط أن يمنح مجلس الأمة ثقته للحكومة على برنامجها كما هو الوضع في الأنظمة البرلمانية التقليدية، فقد تبنَّى الدستور الكويتي

---

[123] Kelso, A. (2015). *supra*, p19.

[124] Uberoi, E., & Kelly, R. (2021, June 28). The fixed-term parliaments act. Retrieved January 30, 2022, from https://commonslibrary.parliament.uk/the-fixed-term-parliaments-act/

[125] د. محمد عبد المحسن المقاطع – الوزارة البرلمانية في الكويت في ضوء أحكام الدستور ومذكرته التفسيرية وتجربة الوزراء المنتخبين – مرجع سابق – ص39.

نظامًا وسطًا بين النظام البرلماني والنظام والرئاسي[126]، وانعكس ذلك على جوانب عدة في الدستور الكويتي لاسيما على برنامج عمل الحكومة، فوجوب تقديم الحكومة برنامجها لمجلس الأمة وكذلك حق المجلس في وضع ملاحظاته على هذا البرنامج من مظاهر النظام البرلماني، أما عدم اشتراط منح الثقة على البرنامج الحكومي فهو ابتعاد عن أحد الخصائص الأساسية في النظام البرلماني.

ومن الضروري جدًّا في هذا المقام من أجل معرفة أصل صياغة المادة 98 على هذا النحو الرجوع إلى أساس الدستور الكويتي الذي وضعه المجلس التأسيسي عام 1962، وهو المجلس الذي تشكل بموجب القانون الأساسي رقم 1 لسنة 1962، وبالاطلاع على محاضر جلسات المجلس التأسيسي وحيث إن هذا المجلس ناقش مواد الدستور للتصويت عليها ووضع دستور دولة الكويت وهو الدستور الحالي دون أية تعديلات دستورية.

قد أثار انتباهنا قلة نقاشات المجلس التأسيسي حول هذه المادة 98 وعدم إثارتها لجدل أعضاء المجلس التأسيسي (حيث إن الدستور أعد من قبل لجنة منبثقة من المجلس التأسيسي تتكون من مجموعة من أعضائه، ثم عرض المجلس للتصويت عليه) ، فقد دار نقاشٌ حول البرنامج الحكومي بين الدكتور أحمد الخطيب أحد أعضاء المجلس التأسيسي آنذاك والخبير الدستوري للمجلس التأسيسي عثمان خليل عثمان، وكان مضمونُ النقاش فقط حول كلمة "ملاحظات" حيث كان من رأي الدكتور أحمد الخطيب أن هذه الكلمة ليست ذات قيمة من ناحية أن الملاحظات قد تُبدَى من أي مكان حول برنامج عمل الحكومة وليست مقتصرة على البرلمان، أي كأنها لا توحي بصلاحية أعضاء البرلمان تجاه البرنامج الحكومي وسلطتهم تجاهه، واقترح إبدال كلمة "ملاحظات" بكلمة "تعديلات".

وقد جاء رد الخبير الدستوري على تعليق العضو أحمد الخطيب مفسرًا أن كلمة "ملاحظات" الواردة في المادة 98 ليست كأيّ ملاحظات عادية، بل إن لها قيمة ملزمة، ولابد من التقدم بخطاب رسمي يقدم ردًّا على بيان الحكومة وأن هذه الملاحظات لها قيمتها عند الحكومة، وأوضح الخبير الدستوري أن كلمة ملاحظات أوسع من كلمة تعديلات؛ أي أنها تشمل تأييد الحكومة ومعارضتها في بعض النقاط أو تقويمها، وكلمة "ملاحظات" تُشعِر أن العلاقة بين المجلس والحكومة قائمة على التعاون وأنهما ليستا جهتين متعارضتين أو متناقضتين والمادة تتسع للنقد. وحاز تفسير الخبير الدستوري

[126] المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت 1962

على قبول العضو وطلب ذكر هذا التفسير في المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي وأكد الخبير الدستوري ضرورة ذلك[127].

- **دور المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي في وضع أحكام البرنامج الحكومي.**

قبل التطرق للبرنامج الحكومي في المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي لابد من توضيح أهمية المذكرة التفسيرية والقيمة القانونية لها، حيث يختلف مفهوم المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي عن غيرها من المذكرات الايضاحية أو التفسيرية، فلما كان الغرض الأساسي من المذكرات التفسيرية هو إيضاح مدلول النص وقَصْدَ المشرع ولا تكون لها قيمة ملزمة، إلا أن المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي ذات قيمة ملزمة ويتأكد ذلك بالرجوع إلى الأساس الذي تعامل به المجلس التأسيسيّ مع المذكرة التفسيرية حيث حازت على ذات المعاملة للدستور مما يؤكِّد أنها "متمِّمة لنصوص الدستور" لا مجرد مذكرة تفسيريّة عادية".[128] فالمذكّرة التفسيرية هي مصدرٌ للعديد من القواعد الدستورية المطبقة في دولة الكويت، لاسيما القواعد المتعلقة بالبرنامج الحكومي.

لقد نصت المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي على برنامج عمل الحكومة في موضعين مختلفين أولهما في نص عام والآخر خاص لتفسير نص المادة 98 من الدستور، وهذا بكل تأكيد أمرٌ أساسيّ لتعزيز الأهمية والقيمة الدستورية للبرنامج الحكومي في الدستور الكويتي.

فقد جاء في المذكرة التفسيرية النص على حق المجلس بإبداء الملاحظات على البرنامج الحكومي باعتباره أحد مظاهر الشعبية التي يقرها الدستور الكويتي[129]، وهذا ما يؤكد قيمة ملاحظات أعضاء مجلس الأمة على البرنامج الذي تقدمه الوزارة، ويعزز مظهرا من مظاهر النظام البرلماني الذي تبناه الدستور الكويتي.

---

[127] محاضر المجلس التأسيسي الكويتي 1962- محضر جلسة 62/21 – 25 سبتمبر 1962 – ص9-10.

[128] كما خصص المجلس التأسيسي جلستين لمناقشة وإقرار المذكرة التفسيرية بعد إقرار الدستور، وأيضا حظيت بتصديق الأمير حيث إنها مرفقة بالدستور عند التصديق عليه. انظر د. عادل الطبطبائي – النظام الدستوري في الكويت – مرجع سابق – ص344-347.

[129] المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي – حيث نصت على " ومن ناحية أخرى لا تزال الشعبية موفورة في أحكام الدستور بالقدر الكافي- فلمجلس الأمة ابتداءً حق إبداء ما يراه من ملاحظات على برنامج كل وزارة جديدة (مادة 98).."

ومن جانب آخر أوردت المذكرة التفسيرية تفسيرًا خاصًّا لنص المادة 98 من حيث "أوجبت هذه المادة على كل وزارة جديدة أن تتقدم فور تشكيلها ببرنامجها إلى مجلس الأمة ، ولكنها لم تشترط لبقاء الوزارة في الحكم طرح موضوع الثقة بها على المجلس، بل اكتفت بإبداء المجلس ملاحظاته بصدد هذا البرنامج ، والمجلس طبعا يناقش البرنامج جملة وتفصيلا ، ثم يضع ملاحظاته مكتوبة ، ويبلغها رسميا للحكومة ، وهي – كمسؤولة في النهاية أمام المجلس – لابد وأن تحل هذه الملاحظات المكان اللائق بها وبالمجلس المذكور" وفي هذا النص وضح تفسير المادة 98 بشكل مختصر مجموعة من الأحكام الدستورية المنظمة لبرنامج عمل الحكومة:

1- تقديم البرنامج الحكومي دون اشتراط تصويت مجلس الأمة لمنح ثقته للبرنامج:

أوضحت المذكرة التفسيرية في تفسير نص المادة 98 من الدستور، أن بقاء الحكومة في الحكم لا يتوقف على ثقة مجلس الأمة، أي عند تقديم الحكومة لبرنامجها ليس لمجلس الأمة أن يرفض هذا البرنامج برمته ويطرح الثقة بالحكومة، وهذا يعتبر خروجا عن الأصول البرلمانية، وميولا إلى النظام الرئاسي[130]، فوفق النظام البرلماني الديموقراطي التقليدي لابد أن تحظى الحكومة بالموافقة الشعبية على برنامجها من قبل البرلمان حتى تستمر في الحكم، أي أن ثقة البرلمان ضرورية لتولي الحكومة السلطة[131].

وإن عدم اشتراط تصويت البرلمان على البرنامج الحكومي لنيل الثقة مرتبط بالاكتفاء بثقة الأمير في الحكومة عند تشكيلها، وفقا لتقدير الدستور، فالتشكيل الحكومي في الدستور الكويتي والمنصوص عليه في المادة 56، هي سلطة خاصة لأمير البلاد حيث نصت المادة 56 من الدستور الكويتي على أن "يُعَيِّن الأميرُ رئيسَ مجلس الوزراء بعد المشاورات التقليدية، ويعفيه من منصبه، كما يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء، ويكون تعيين الوزراء من أعضاء مجلس الأمة ومن غيرهم، ولا يزيد عدد الوزراء جميعا عن ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة"[132]

---

[130] د. محمد عبد المحسن المقاطع – الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية – الطبعة الثانية، جامعة الكويت – كلية الحقوق – 2013-2014 – ص 152.

[131] د. عصام سعيد عبد العبيدي – ودولة أحمد عبد الله – المرجع السابق – ص229.

[132] المادة 56 من دستور دولة الكويت.

وهذا يعكس أن الثقة بالوزراء هي ثقة أمير البلاد، إلا أن سلطة أمير البلاد في هذا الشأن ليست مطلقة[133] حيث إنه يتعين عليه إجراء المشاورات التقليدية التي تتضمن استطلاع أمير البلاد لوجهة نظر الشخصيات السياسية صاحبة الرأي في البلاد وهم رئيس مجلس الأمة و رؤساء الجماعات السياسية ورؤساء مجلس الوزراء السابقين كما أوضحت المذكرة التفسيرية،[134] وإذا كان الدستور ألزم الأمير بإجراء المشاورات التقليدية قبل تعيين رئيس مجلس الوزراء، إلا أنه لا يوجد إلزام بنتيجة هذه المشاورات، حيث للأمير أن يخالف الرأي الذي أدلى به من استشارهم، فللأمير الاستقلالية الكاملة في تعيين رئيس مجلس الوزراء في الكويت دون أي دور للاختيار الشعبي، وذلك خلافا للوضع في النظام البرلماني التقليدي حيث مبدأ اختيار رئيس مجلس الوزراء من زعماء الأغلبية، وذلك لعدم وجود التنظيم الحزبي في الكويت[135].

ومن ناحية أخرى إن تعيين الوزراء في الحكومة يكون من أعضاء مجلس الأمة ومن غيرهم وذلك يعد ابتعادا عن مظاهر الوزارة البرلمانية التقليدية التي يفترض أن يكون جميع أعضائها أعضاءً بالبرلمان.

فمجلس الأمة الكويتي لا يملك دورًا في تعيين رئيس مجلس الوزراء في الكويت من ناحية أو الموافقة على التشكيل الوزاري، وليس له سلطة في منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء أو الموافقة المسبقة على سياسته من ناحية أخرى، مما يدل على عدم وجود رقابة سابقة لمجلس الأمة الكويتي على تشكيل الحكومة من ناحية شخصية، وأيضا غياب الرقابة السابقة على سياستها من ناحية موضوعية.

2- تقديم مجلس الأمة ملاحظاته على برنامج الحكومة مكتوبة للأخذ بها بما يتلاءم مع برنامجها:

---

[133] د. محمد عبد المحسن المقاطع – الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية – مرجع سابق – ص148.

[134] انظر المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت، تفسير المادة 65 من الدستور – "أشارت هذه المادة إلى ' المشاورات التقليدية ' التي تسبق تعيين رئيس مجلس الوزراء، وهي المشاورات التي يستطلع بموجبها رئيس الدولة وجهة نظر الشخصيات السياسية صاحبة الرأي في البلاد وفي مقدمتها، رئيس مجلس الأمة، ورؤساء الجماعات السياسية، ورؤساء الوزارات السابقين الذين يرى رئيس الدولة من المفيد ان يستطلع رأيهم، ومن إليهم من اصحاب الرأي السياسي. "

[135] د. عثمان عبد الملك الصالح – النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت – دراسة تحليلية نقدية للنظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري وفي واقعه العملي ووسائل إصلاحه – الجزء الأول – النظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري – الطبعة الثانية – مؤسسة دار الكتب – الكويت – 2003 – ص 326-327.

أكدت المذكرة التفسيرية للدستور أهمية الملاحظات التي يبديها مجلس الأمة على البرنامج الحكومي، وحددت الشكل الذي تقدم به هذه الملاحظات، فألزمت أن تكون مكتوبة وأن تسلم إلى الحكومة بشكل رسمي، وهذا النص هو ثمرة للنقاشات في المجلس التأسيسي كما أشرنا لها سابقا، حيث تم التأكيد على أهمية هذه الملاحظات وقيمتها من قبل الخبير الدستوري وتم توثيق ذلك في المذكرة التفسيرية، كما أكدت المذكرة التفسيرية على التزام الحكومة بالأخذ بملاحظات مجلس الأمة على البرنامج الذي تتقدم به، إلا أن المذكرة التفسيرية حددت نصت بأن الملاحظات لابد أن تأخذ مكانها اللائق، أي أن على الحكومة تقوم بتعديل برنامجها الحكومي في ضوء ما أبداه المجلس من ملاحظات إذا رأت الحكومة ما يستدعي الاستدراك والتعديل.

فعبارة (مكانها اللائق) التي وردت بالمذكرة التفسيرية تعني بما يتلاءم مع البرنامج الحكومي الذي أعدته الحكومة وسياستها العامة، وليس الأخذ بهذه الملاحظات على إطلاقها، إلا أنها أساس يمكن البرلمان من محاسبة الحكومة على برنامج عملها من خلال الرقابة اللاحقة، وحيث سبق القول باتساع نطاق الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وسياستها العامة.

والبرنامج الحكومي في الكويت وإن لم يكن أساسا لنيل الحكومة ثقة البرلمان، إلا أن أهميته تكمن في كونه دلالة على تجانس وتوافق أعضاء الحكومة للقيام بتنفيذ رؤى واضحة وأهداف محددة، ومن ناحية أخرى فإن البرنامج الحكومي هو أساس قيام المسؤولية السياسية للحكومة من خلال الرقابة البرلمانية اللاحقة.[136]

الفرع الثالث
الأساس الدستوري للبرنامج الحكومي في مملكة البحرين

ينظم دستور مملكة البحرين لعام 2002 البرنامج الحكومي ضمن أحكامه، فكانت المادة 88 من الدستور هي الأساس الدستوري للبرنامج الحكومي، إلا أنه في عام 2012 جرى تعديل الدستور

[136] مقابلتنا للدكتور محمد الفيلي سالفة الذكر في الهامش وسؤالنا له حول أهمية البرنامج الحكومي في الكويت باعتباره ليس أساسا لنيل الثقة.

البحريني وترتب عليه إلغاء نص المادة 88، وإضافة فقرة جديدة للمادة 46 تنظم البرنامج الحكومي وفق أحكام جديدة وآلية مختلفة[137]، فكان لتعديل الدستور أثرٌ جوهريٌ في تعديل القاعدة الدستورية المنظمة للبرنامج الحكومي بإضفاء المزيد من الديموقراطية وتعزيز مظاهر النظام البرلماني في النظام الدستوري لمملكة البحرين.

وحيث إن دستور مملكة البحرين أخذ بنظام دستوري مختلط بين النظام البرلماني والرئاسي، من خلال تبنّي بعض مظاهر النظام البرلماني من ناحية، وبعض من مظاهر النظام الرئاسي من ناحية أخرى،[138] ففيما يتعلق بتشكيل الحكومة، فإنّ الملك يستأثر بسلطة تعيين رئيس مجلس الوزراء وكذلك تعيين الوزراء بناء على اختيار رئيس مجلس الوزراء، ولا يشترط الدستور أن يكون أعضاء الحكومة أعضاء في البرلمان، وذلك ابتعادا عن مظاهر النظام البرلماني، فقد نص البند (د) من المادة 33 من دستور مملكة البحرين على أن "يُعيِّنَ الملكُ رئيسَ مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه بأمر ملكي، كما يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم بمرسوم ملكي، بناءً على عرض رئيس مجلس الوزراء"، فليس للبرلمان دور في الموافقة على تشكيل الحكومة، أما من الناحية الموضوعية، فتخضع السياسة العامة للحكومة وبرنامج عملها للرقابة البرلمانية السابقة وفق التعديلات الدستورية كما سبق القول، وسوف نتناول ذلك على النحو التالي:

- **البرنامج الحكومي في دستور مملكة البحرين قبل التعديل.**

قد كانت أحكام المادة 88 الملغاة من دستور مملكة البحرين شبيهة لنص المادة 98 من الدستور الكويتي المذكورة أعلاه إلا أن ثمة اختلافًا وحيدًا يعود إلى ثنائية المجلس التشريعي في مملكة البحرين كما هو الوضع في بريطانيا حيث يتكون من مجلس الشورى ومجلس النواب ويشكل المجلسان المجلس الوطني[139]، فوفقا لنص المادة 88 الملغَى، يكون تقديم البرنامج الحكومي إلى المجلس

---

[137] تم تعديل دستور مملكة البحرين عام 2012، حيث جاءت التعديلات الدستورية بناء على نص المادة 35 من دستور مملكة البحرين الذي يعطي للملك الحق في اقتراح التعديل، ورغبة لتحقيق المزيد من الديموقراطية للملكية نظير ما شهدته المملكة من تطورات سياسية، مما دعا إلى حوار التوافق الوطني لدراسة الظروف السياسية واقتراح المبادئ العامة لتحقيق التطور من الجانب الاقتصادي والاجتماعي والسياسي. انظر المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين الصادرة سنة 2012.

[138] انظر المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين 2002 المعدل.

[139] دستور مملكة البحرين، المواد: 51 و52 و53.

الوطني، وفقًا للنص التالي: "تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامج إلى المجلس الوطني، وللمجلس أن يبدي ما يراه من ملاحظات بصدد هذا البرنامج"[140]، وهذا النص الدستوري الملغَى لا يشترط منح المجلس الوطني ثقته للحكومة على برنامجها حتى تقوم مباشرة صلاحياتها، فكان تقديم البرنامج الحكومي للمجلس الوطني التزامًا شكليًّا، لا يترتب عليه آثار قانونية.

- **البرنامج الحكومي في دستور مملكة البحرين بعد التعديلات الدستورية لعام 2012.**

وقد اختلفت القاعدة الدستورية المنظمة للبرنامج الحكومي في دستور مملكة البحرين وفق تعديلات نص المادة 46 والمتعلقة بأداء الحكومة القسم الدستوري قبل ممارسة صلاحياتها، بإضافة فقرة جديدة لها تنظم البرنامج الحكومي وفق النص التالي: "يقدّم رئيس مجلس الوزراء برنامج الحكومة خلال ثلاثين يوما من أداء اليمين الدستورية إلى مجلس النواب، أو في أول اجتماع له إذا كان غائبا. وإذا لم يقر المجلس خلال ثلاثين يوما بأغلبية أعضائه تقوم الحكومة بإعادة تقديمه إلى المجلس بعد إجراء ما تراه من تعديلات خلال واحد وعشرين يوما من تاريخ رفض المجلس له، فإذا أصرّ مجلس النواب على رفض البرنامج للمرة الثانية خلال فترة لا تتجاوز واحدًا وعشرين يومًا بأغلبية ثلثي أعضائه قبل الملك استقالة الوزارة. وإذا لم يقر المجلس برنامج الوزارة الجديد بذات الإجراءات والمدد السابقة، كان للملك أن يحل المجلس أو يقبل استقالة الوزارة ويعين وزارة جديدة، ويجب على المجلس أن يصدر قرارا بقبول برنامج الحكومة أو رفضه خلال المدد المنصوص عليها، فإذا مضت إحدى هذه المدد دون صدور قرار من المجلس عُدَّ ذلك قَبولا للبرنامج."[141]

ويثبت من نص المادة 46 المعدلة التغيير الجذري المتعلق بالبرنامج الحكومي، حيث كان لهذا التعديل أثرٌ كبيرٌ في تطبيق الديموقراطية البرلمانية وتعزيزُ دورِ السلطة التشريعية الرقابي تجاه الحكومة، وذلك في إعطاء مجلس النواب الحق في الرقابة السابقة على البرنامج الحكومي، فاشترط الدستور منح مجلس النواب ثقته للحكومة على برنامجها، فمنح الدستور مجلس النواب الحق برفض البرنامج الحكومي برمته مع إعطاء الحكومة الفرصة بتعديله وإعادة تقديمه مرة أخرى، ورتبت المادة

---

[140] نص المادة 88 من دستور مملكة البحرين 2002 – وهذا النص ملغي وفق التعديلات الدستورية لعام 2012 وتم استبداله بالنص التالي " يجوز لرئيس مجلس الوزراء إلقاء بيان أمام مجلس النواب أو مجلس الشورى أو إحدى لجانهما عن موضوع داخل في اختصاصه– وله أن يفوض أحد الوزراء في ذلك، ويناقش المجلس أو اللجنة هذا البيان وبيدي ما يراه من ملاحظات في شأنه"

[141] دستور مملكة البحرين المادة 46– الفقرة الثانية، المضافة وفق التعديلات الدستورية لعام 2012.

أيضا أثرًا مهمًّا لرفض البرنامج للمرة الثانية من قبل مجلس النواب وهو استقالةُ الحكومة، وبذلك أصبح لمجلس النواب الحقُّ إقرار البرنامج الحكومي أو رفضه.

إضافة إلى ذلك جاءت التعديلات الدستورية بتحديد المدد الدستورية لتقديم البرنامج الحكومي بدلا من إبقاء مصطلح الفورية الذي قد لا يتسم بالدقة، فيكون تقديمه للمرة الأولى خلال ثلاثين يومًا من أداء اليمين الدستورية، ثم إعطاء المجلس مدة ثلاثين يومًا للرد على البرنامج الحكومي، كما منح الدستور الحكومة مدة واحد وعشرين يوما للحكومة لإعادة تقديمه لمجلس النواب مرة أخرى في حالة رفضه في المرة الأولى، وأوجد الدستورُ حلًّا في حال عدم رد مجلس النواب على البرنامج الحكومي، حيث اعتبر الدستور عدم رد مجلس النواب على البرنامج خلال المدة الدستورية المقررة للرد موافقة ضمنية على البرنامج الحكومي.

فتعديل النصوص الدستورية المنظمة للبرنامج الحكومي لها الدور الواضح في تحقيق الأهداف المرجوة من التعديلات الدستورية لعام 2012، كما أوضحتها المذكرة التفسيرية وهي كالتالي:

أسهم نصُّ المادة 46 بزيادة مظاهر النظام البرلماني بشكل فعلي من خلال البرنامج الحكومي، وإعادة تنظيم العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية بما يُحقق مزيدًا من التوازن بينهما وذلك باشتراط منح مجلس النواب ثقته للحكومة التي يختارها الملك بالتصويت على البرنامج الحكومي، حيث إن ذلك يزيد من مظاهر السلطة التشريعية في مجال الرقابة السياسية التي تعد من أهم أصول النظام البرلماني، على عكس نص المادة 88 الملغى والذي لم يمنح السلطة التشريعية الحق في الرقابة السابقة على البرنامج الحكومي، كما أن إعطاء مجلس النواب دورا أكبر في الدور الرقابي من أهداف التعديل الدستور الذي تحققت من تعديل البرنامج الحكومي، حيث أصبح البرنامج الحكومي خاضعا لرقابة مجلس النواب وحده دون مجلس الشورى.[142]

وبالرغم من غياب الرقابة البرلمانية على التشكيل الوزاري في مملكة البحرين إلا أن الاعتراف بالرقابة السابقة على برنامج عمل الحكومة وسياستها من الجانب الموضوعي يعد خطوة تقدمية نحو النظام البرلماني.

[142] المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين الصادرة سنة 2012.

ونرى أن تجربة مملكة البحرين مثالا مناسبا لدولة الكويت لإجراء التعديلات الدستورية في شأن فرض الرقابة البرلمانية السابقة على البرنامج الحكومي من خلال اشتراط منح الحكومة ثقة مجلس الأمة على برنامج عملها وذلك وفق ضوابط دستورية تتناسب مع النظام السياسي في الكويت وتحقق التوازن بين الرقابة البرلمانية والاستقرار الوزاري.

المطلب الثاني

القواعد المنظمة للبرنامج الحكومي في اللائحة الداخلية للبرلمان والتقاليد البرلمانية

إذا كانت الدساتير تضع الإطار العام للبرنامج الحكومي فإن اللوائح الداخلية للمجالس التشريعية تضم مجموعة من القواعد القانونية التي تعمل على تنظيم إجراءات عرض ومناقشة البرنامج والتصويت عليه، إلا أنه في ظل غياب القواعد المكتوبة في اللوائح الداخلية، يبرز دور التقاليد والسوابق البرلمانية في تنظيم إجراءات البرنامج الحكومي في البرلمان.

ونتناول في هذا المطلب القواعد المنظمة للبرنامج الحكومي في اللائحة الداخلية للبرلمان في الفرع الأول، ثم القواعد المنظمة للبرنامج الحكومي من خلال التقاليد البرلمانية في الفرع الثاني وذلك في جميع لأنظمة الدستورية محل الدراسة.

الفرع الأول

القواعد المنظمة للبرنامج الحكومي في اللائحة الداخلية للبرلمان

تعتبر اللائحة الداخلية مصدرًا أساسيًّا لتنظيم أعمال البرلمان لاسيما البرنامج الحكومي، واللائحة الداخلية هي "مجموعة من القواعد القانونية المنظمة لسير العمل بالمجلس"[143]، ولها دور

[143] د. عادل الطبطبائي– النظام الدستوري في الكويت– مرجع سابق – ص 867.

مهم في تنظيم الأعمال في البرلمان من الناحية الإجرائية والموضوعية،[144] وفي حين أن الدستور حدّد القواعد الأساسية، فاللائحة الداخلية للبرلمان تلعب دورًا أساسيًّا في رسم آلية تطبيق النص الدستوري وذلك من خلال وضع القواعد والإجراءات المحددة التفصيلية للقاعدة الدستورية ضمن حدودها، كما أنّ لها دورًا أساسيًّا في تفعيل الدور الرقابي للبرلمان على الحكومة أو تضييق نطاقه وذلك وفق ما تنظمه من إجراءات أدوات الرقابة وتحريك المسؤولية السياسية تجاه أعمال الحكومة[145].

وتختلف الأدوات القانونية التي توضع بها اللائحة الداخلية للمجالس التشريعية، وغالبا ما يحدد ذلك الدستور، فإما أن تصدر بقانون، وهو اتجاه منتقد لأنه يعطي للحكومة مجالا أكبر في التدخل والمشاركة في شؤون البرلمان ويفقد المجلس حريته في المناقشة، أو أن يضع المجلس التشريعي لائحته، ولكنها تخضع لتصديق جهة أخرى كما هو الوضع في الدستور الفرنسي لعام 1958 حيث أقر للبرلمان وضع لائحته مع تصديقها من قبل المجلس الدستوري، وإما أن تصدر اللائحة بقرار من المجلس التشريعي نفسه، والاتجاه الأخير هو الأكثر اتفاقًا مع تقاليد العمل البرلماني حيث إنّ المجلس التشريعيّ هو صاحب الاختصاص الأصيل في وضع لائحته الداخلية[146].

وباعتبار أن البرنامج الحكومي وسيلة أساسية وأولية لإخضاع الحكومة تحت الرقابة البرلمانية، فبذلك يكون للائحة الداخلية دورٌ في إبراز أهمية البرنامج من حيث تنظيم إجراءات تقديمه ومناقشته والتصويت عليه، كغيره من الأعمال السياسية للبرلمان.

أولا: تنظيم البرنامج الحكوميّ في اللوائح الداخلية في بريطانيا.

---

[144] د. عبدالله سعد الرميضي – اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي ومدى حاجتها للتعديل – مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية – جامعة الإسكندرية – كلية الحقوق – العدد 1 – 2014 – ص654.

[145] د. عادل الطبطبائي النظام الدستوري في الكويت – دراسة مقارنة – مرجع سابق – ص 867.

[146] المرجع نفسه.

تسمَّى اللائحة الداخلية في البرلمان البريطاني (standing orders) أي الأوامر الدائمة، وهي عبارة عن مجموعة من القواعد المكتوبة التي تنظم الإجراءات البرلمانية وسير العمل في البرلمان في كلا المجلسين[147].

وفيما يتعلق بالبرنامج الحكوميّ والمتجسد في خطاب العرش فلا توجد الكثير من القواعد المكتوبة التي تنظم البرنامج الحكوميّ أو خطاب العرش ولكن لا تخلو القواعد المكتوبة من بعض الأحكام مثل تعديلات الرد على خطاب العرش في اليوم الأخير من المناقشة ينظمها الأمر الدائم رقم 33[148]، أما أغلب ما يتعلق بالبرنامج الحكومي من إجراءات فهو منظم ضمن القواعد العرفية والتقاليد البرلمانية وهذا الطابع العام للنظام الدستوري البريطاني.

- **ثانيا: خلو اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي من تنظيم البرنامج الحكومي.**

أنشئت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتية وفق القانون رقم 12 لسنة 1963، حيث لم يتأخر مجلس الأمة في إنشاء لائحته الداخلية فقد أقرت في دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي الأول، والأساس الدستوري لإنشاء اللائحة الداخلية هو نص المادة 117 من الدستور الكويتي التي نصت على " يضع مجلس الأمة لائحته الداخلية متضمنة نظام سير العمل في المجلس ولجانه وأصول المناقشة والتصويت والسؤال والاستجواب وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور. وتبين

147 Standing orders – UK parliament. (n.d.). Retrieved, from https://www.parliament.uk/site-information/glossary/standing-orders/

148 Address in reply to Queen's speech – erskine may – UK ... (n.d.). Retrieved from https://erskinemay.parliament.uk/section/6532/address-in-reply-to-queens-speech/?highlight=%22STATUTORY%20INSTRUMENTS%22

ونص الأمر الدائم رقم33 كالتالي : If on the last day on which the motion for an address in answer to Her Majesty's Speech is debated in the House an amendment proposed to the said motion shall have been disposed of at or after the expiration of the time for opposed business, a further amendment selected by the Speaker may thereupon be moved, and the question thereon shall be put forthwith.

اللائحة الداخلية الجزاءات التي تقرّر على مخالفة العضو للنظام أو تخلّفه عن جلسات المجلس أو اللجان بدون عذر مشروع"[149].

ولم تتضمن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي أية مواد متعلقة بالبرنامج الحكومي، سواء ما يتعلق بالآلية التي يعرض بها البرنامج في المجلس الأمة أو إجراءات المناقشة، أو كيفية الرد على البرنامج الحكومي، ورغم أن نص المادة 117 من الدستور يعطي مجلس الأمة الحق في تنظيم أعماله، حيث حددت المادة بعض المواد التي يستوجب تنظيمها باللائحة الداخلية كسير العمل في اللجان وأصول المناقشة والسؤال و الاستجواب إلا أن هذه البنود لم تذكر على سبيل الحصر، إلا أن نص المادة 117 جاء شاملًا ومستوعبًا لسائر صلاحيات مجلس الأمة المنصوص عليها في الدستور ومن ضمنها نص المادة 98 من الدستور الكويتي والمتعلقة بالبرنامج الحكومي، حيث إن مناقشة هذا البرنامج وتعليق الأعضاء عليه وإبداء الملاحظات أعمال تتم في البرلمان، ولكنّ اللائحة لم تنظم هذا الشأن، واتضح أيضا من مطالعة محاضر جلسات مجلس الأمة الكويتي أنه أثناء مناقشته مشروع اللائحة الداخلية لم يتطرق إلى هذا الشأن، كما أنه لم يثار أي تساؤل أو تعليق حول سبب خلو مشروع اللائحة الداخلية من تنظيم البرنامج الحكومي[150].

وكان لخلو اللائحة من تنظيم إجراءات تقديم ومناقشة برنامج عمل الحكومة أثرٌ فوريٌّ منذ الفصل التشريعي الأول، فقد قدمت الحكومة برنامجها بعد عدة جلسات من إصدار اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، وبصرف النظر عن تأخر الحكومة في تقديم برنامجها فهذه المسألة سوف تناقش لاحقا في البحث، إلا أن هناك عدة ملاحظات حول كيفية تقديم البرنامج، وإجراءات مناقشته، وكذلك آلية إعداده، وتعرض تجربة تقديم البرنامج الحكومي لمجلس الأمة الكويتي عام 1963 فيما يلي:

---

[149] إن الدستور الكويتي اتخذ الاتجاه الذي يعطي مجلس الأمة إنشاء لائحته الداخلية بقرار، إلا أن المجلس اختار وضع لائحته الداخلية بقانون، ويرى جانب من الفقه أن المجلس ضيق على نفسه وقيد حريته بنفسه مما جعل إجراءات تعديل اللائحة لابد أن تصدر بقانون مما يتيح للسلطة التنفيذية التأثير على استقلالية مجلس الأمة، فيحق للحكومة الاعتراض على مشروع القانون بواسطة الأمير، انظر د. عادل الطبطبائي – النظام الدستوري في الكويت – المرجع السابق – ص 869 و 870.

[150] استغرقت مناقشات مشروع اللائحة الداخلية في مجلس الأمة الكويتي سبع جلسات، ولم تتضمن المداولات أي سؤال أو استفسار حول برنامج عمل الحكومة وما يتعلق بآلية مناقشته. انظر الى مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الأول – دور الانعقاد الأول العادي – مضبطة رقم 8 – 1963/3/30، وما بعدها من جلسات.

قدّمت الحكومة برنامجها على هيئة مجموعة من البيانات الوزارية المتفرقة، فقد تقدّمت كل وزارة برنامجها بشكل مستقل إلى مجلس الأمة، وبالنسبة إلى وقت تقديم البيانات الوزارية لبرامجها فقد كان في أوقات مختلفة ومتفرقة ولم تقدم جميعها في وقت واحد، أما ما يتعلق بعرض البرنامج الحكومي في البرلمان فقد جرى نقاشٌ حول فكرة تلاوة هذا البيان بواسطة الوزير المختص أو أحد أعضاء الحكومة، أو تلاوته بواسطة سكرتير مجلس الأمة، وبناء على النصوص مما ينظم هذه المسألة استعان رئيس المجلس بالخبير الدستوري في مجلس الأمة الكويتي توضيح الرأي في ذلك، حيث وضح أنه في لغياب النص في اللائحة يتم الرجوع إلى التقاليد البرلمانية في هذا الشأن التي تقر أن صاحب الشأن هو الذي يلقي البيان، إلا أنه وفقا للتقاليد أيضا ليس هناك ما يمنع أن ينيب الوزير غيره في تلاوة البيان أو أن يعتذر عن تلاوته فتلقيه الأمانة العامة تيسيرًا للأمر وعدم تعقيد إجراءات العمل في البرلمان[151]، فالملاحظ في هذا الشأن بداية نشأة السوابق والتقاليد البرلمانية في مجال تقديم البرنامج الحكومي وعرضه على البرلمان.

وقد أظهرت هذه التجربة الأولى لتقديم البرنامج الحكومي في مجلس الأمة الكويتي إشكالية في مدى إمكانية سحب الوزير بيان برنامج وزارته، وثارت هذه المشكلة عندما صرح وزير العدل (حمود الزيد الخالد) أن برنامج وزارته لم يناقش في مجلس الوزراء قبل تقديمه لمجلس الأمة وأن طلب سحب هذا البرنامج لعرضه على مجلس الوزراء ثم إعادة تقديمه لمجلس الأمة، حيث إن الحكومة لم تعمل كوحدة واحدة، وهذا يخالف مبدأ الانسجام الوزاري، فقد احتوى بيان وزارة العدل أنه من ضمن برنامجها مشروع إنشاء محاكم، ولكن ذلك لم يعرض على مجلس الوزراء ولم يصادق عليه، فارتأى الوزير ضرورة إعادة البيانات إلى الحكومة لتناقش ببيان موحد حتى ينسجم العمل الحكومي، وقد استند الوزير إلى نص المادة 98 من الدستور باعتبار أنها نصت على بيان واحد وليس عدة بيانات، حيث إنها نصت على تقديم برنامج واحد وليس عدة برامج[152].

---

[151] مضابط مجلس الأمة الكويتي– الفصل التشريعي الأول – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 18/أ – 1963/5/26 – ص55–56.

[152] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الأول – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 18/ب – 1963/5/28 – ص4–5.

وعرض هذا الأمر على الخبير الدستوري في الجلسة والذي اعتبر أنه بالرغم من ضرورة عرض البيانات الوزارية على مجلس الوزراء لمناقشتها، إلا أنه من الممكن اعتبار تقديمها إلى مجلس الأمة دون عدم اعتراض مجلس الوزراء عليها موافقة ضمنية من مجلس الوزراء، ورأى الخبير أنه "حتى لو لم يقر مجلس الوزراء هذه البيانات ضمنيا إلا أن هذا الأمر بين الوزراء ومجلسهم"، وفي الجلسة اللاحقة بين الخبير الدستوري أن للوزير الذي قدّم البيان الحق في سحبه، وفي نهاية المطاف قرر مجلس الأمة إعادة بيانات الوزراء إلى الحكومة لدراستها وإعادتها إلى المجلس خلال أسبوع لتتم مناقشتها[153].

وفيما يتعلق البرنامج الحكومي في مجلس 1963 والذي جاء على هيئة بيانات وزارية متفرقة كما ذكرنا، فقد رسم مجلس الأمة التقاليد الخاصة حول المناقشة، فقد قسم المجلس مناقشة هذه البيانات على عدة جلسات متتالية، وناقش في كل جلسة برنامج وزارة واحدة أو وزارتين، وجرت المناقشة بالاستماع إلى البيان الوزاري ثم التعليق عليه من قبل أعضاء المجلس، ولم تُوجَد آلية لتدوين ملاحظات الأعضاء ليتم تسليمها للحكومة مكتوبة وبشكل رسمي وفقا لما نصّت عليه القواعدُ الدستورية في المذكّرة التفسيرية[154].

ونرى في عرض المثال السابق أنّ غيابَ النصوص القانونية المكتوبة كان له أثر سلبي على برنامج عمل الحكومة وإجراءات تقديمه ومناقشته مما جعل مجلس الأمة يتخذ العديد من الإجراءات والقرارات في شأن تنظيم البرنامج الحكومي بشكل أدى إلى تأخير مناقشة البرنامج ووضع ملاحظات المجلس عليه، كما سنرى في الفصول اللاحقة من هذه الدراسة حيث إن هذا الأثر السلبي استمر في مجلس الأمة الكويتي خلال تجربته البرلمانية إلى وقتنا الحالي.

- **ثالثا: تنظيم البرنامج الحكومي في اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.**

---

[153] مضابط مجلس الأمة الكويتي، الفصل التشريعي الأول – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 18/ب – 1963/5/28، ص6-11.

[154] انظر إلى مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الأول – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 19/ب – 1963/6/5 – وما بعدها من جلسات. حيث نوقشت البرامج الوزارية في حوالي 11 جلسة حتى تاريخ 1963/6/30.

أُنشِئت اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وفق مرسوم بقانون رقم 54 لسنة 2002، ولم تكن تتطرق لبرنامج عمل الحكومة إلا في نطاق محدود، وذلك من خلال تنظيم إجراءات أخرى، فقد حددت اللائحة الكلام وقوفا من المنبر أثناء مناقشة البرنامج الحكومي في المادة (62)[155]، كما قد ارتبط البرنامج الحكومي بمواد أخرى من لائحة مجلس النواب مثل نص المادة (137) والتي لا تجيز تقديم السؤال البرلمانيّ للوزراء قبل تقديم البرنامج الحكوميّ إلا في حالة وجودِ أهميّة خاصّة، وبعد موافقة رئيس المجلس[156]، كما جاء في المادة (145) عدمُ جواز إدراج أيّ استجواب في جدول الأعمال قبل تقديم الوزارة برنامجها[157].

ثم جاء المرسوم بقانون رقم 41 لسنة 2012 مضيفا فرعا كاملا بعنوان "مناقشة برنامج الحكومة" تحت الفصل الثاني من اللائحة والمتعلق بالشؤون السياسية، وتضمن هذا الفرع أربعَ موادَّ تنظم إجراءات مناقشة البرنامج الحكومي والرد عليه من المادة 165 إلى المادة 168 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وجاءت هذه التعديلات كمتطلب أساسي للتعديلات الدستورية لعام 2012 بشأن البرنامج الحكومي حيث إنه صار خاضعا لاختصاص مجلس النواب وحده دون المجلس الوطني كما كان عليه قبل التعديلات الدستورية، ونظمت المواد الأربعة المضافة وفق تعديل اللائحة جميع إجراءات ومواعيد تقديم البرنامج الحكومي، وكذلك إجراءات تشكيل اللجنة البرلمانية الخاصة بوضع الملاحظات على البرنامج الحكومي، كما نظّمت اللائحة إجراءات مناقشة البرنامج الحكومي في مجلس النواب[158] وذلك امتثالا لنصّ المادة 46 من دستور مملكة البحرين والمذكورة سابقا.

ويتضح بذلك غياب دور اللائحة الداخلية في مجلس الأمة الكويتي في تنظيم البرنامج الحكومي، خلافا للائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني التي نظمت البرنامج الحكومي بشكل متكامل، وتبرز أهمية البرنامج ودوره في تفعيل المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان وتحقيق الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة منذ لحظة تعيينها، ولعل مجلس الأمة الكويتي يحذو حذو مجلس النواب البحريني في تعديل اللائحة الداخلية وتنظيم أحكام وإجراءات البرنامج الحكومي.

---

[155] اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني– المادة 62.

[156] اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني– المادة 137.

[157] اللائحة الداخلية المجلس النواب البحريني– المادة 145.

[158] اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني– المواد (165) و(166) و(167) و(168).

الفرع الثاني
دور التقاليد البرلمانية في تنظيم البرنامج الحكومي

تأتي التقاليد البرلمانية بعد الدستور والقوانين والقواعد المكتوبة في تنظيم سير العمل البرلماني وتسهيل الإجراءات البرلمانية وهي عبارة عن مجموعة من الإجراءات التي تنشأ في البرلمان وتتطور من تلقاء نفسها[159]، نظرا لطبيعتها المرنة وسهولة إجراءات تغييرها في البرلمان كما أنها قواعد غير مكتوبة وبذلك تكون مواكبة دائما لما يحدث من تغييرات ومتطلبات[160]، وللتقاليد البرلمانية دور مهم في تنظيم القواعد البرلمانية في حال غياب النصوص التشريعية المكتوبة[161].

ومن خصائص التقاليد البرلمانية أيضا أنها إجراءات متكررة ومستمرة في البرلمان على ذات الأسلوب أو الطريقة، فمن خلال الاستمرار والتكرار يتكون التقليد البرلماني مع نشوء حالة من الاستقرار وإحساس أعضاء البرلمان بضرورة الالتزام بهذا التقليد البرلماني[162].

وللتقاليد البرلمانية طبيعة مرنة قابلة للتغيير بسهولة، ففي حال عدم ملاءمة التقليد البرلماني لظروف البرلمان فله تغيير ذلك التقليد بكل سهولة لمواكبة متطلبات البرلمان،[163] حيث إن تغيير التقليد

---

[159] Limon, D.W. and Mackay, W.R. (eds), et.al., Erskine May, The Parliamentary practice, twenty second edition, London, *supra*, p.4.

[160] Odgers, J. R., Evans, H., & Laing, R. (2016). *Odgers' Australian Senate practice*. Canberra: Department of the Senate, p.20.

[161] Michael, M. E. (2008). Musing on General or Common Parliamentary Law. *Parliamentary Journal, XLIX*(3), 101-120, p.118.

[162] موسوعة السوابق والتقاليد البرلمانية لمجلس الأمة الكويتي – الجزء السادس– الفصل التشريعي السادس – مجلس الأمة الكويتي – 2006– المقدمة.

[163] Thomas, Reed B, Reed's Parliamentary Rules, Chicago, Rand, McNally and Company, 1894, p.12. Reed's rules : A manual of general parliamentary law : With suggestions for special rules : Reed, Thomas B. (Thomas Brackett), 1839-1902 : Free download, Borrow, and streaming. (1897, December 31). Retrieved January 30, 2022, from https://archive.org/details/reedsrulesmanual00reedrich

البرلماني يكون بذات الآلية التي تم إنشاء التقليد البرلماني بها، فإما أن يكون بقرار من المجلس التشريعي نفسه بأخذ رأي الأغلبية،[164] أو يكون من خلال قرار رئيس المجلس حسب الظروف والأحوال[165].

وتلعب التقاليد والممارسات البرلمانية في بريطانيا دورًا رئيسيًّا، ولإجراءات البرلمان أهمية سياسية وقانونية تفوق معظم بلدان العالم وذلك لافتقار بريطانيا للدستور المكتوب، وتحكم التقاليد البرلمانية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث إنه لا يوجد قوانين راسخة لتنظيم هذه العلاقة[166]. وفي مجال البرنامج الحكومي فإن التقاليد البرلمانية تنظم إجراءات التقديم والمناقشة وآلية التصويت وكذلك العديد من آليات الرقابة على البرنامج الحكومي ومتابعة تنفيذه في بريطانيا[167].

وأما في الكويت فإن خلوّ اللائحة الداخلية من تنظيم إجراءات عرض ومناقشة البرنامج الحكومي في مجلس الأمة ترك مجالا خصبا لإنشاء التقاليد والسوابق البرلمانية في هذا المجال وفقا لمبدأ تدرج القاعدة القانونية، وهذا يؤكد أهمية التقاليد البرلمانية في اعتبارها مصدرًا من مصادر تنظيم العمل البرلماني إلى جانب التشريع في شتى مجالاته، لاسيما البرنامج الحكومي.

فالتقاليد البرلمانية تعمل على تنظيم العمل البرلماني وتسهيل الإجراءات في البرلمان في ظل غياب التشريعات المكتوبة، والتقاليد البرلمانية إمّا أن تفسر نصوص اللائحة الداخلية أو تكملها، أو

---

[164] Waldeck, john, (1972) Legal Nature of Parliamentary Procedure, 21. Clev. St. L. Rev. P.91.

[165] Limon, D.W., Erskine May, The Parliamentary practice, twenty second edition, *supra*, p.7.

[166] Blackburn, R. (2017). The Politics of Parliamentary Procedure at Westminster. *Journal of International and Comparative Law*, *4*(2), 279-308. https://www.jicl.org.uk/journal/december-2017/the-politics-of-parliamentary-procedure-at-westminster , p279.

[167] تدون التقاليد والإجراءات البرلمانية مدونة في 'Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament' ، وهو عمل قام به Thomas Erskine May الذي كان موظفا مساعدا في مكتبة البرلمان ثم بعدها صار كاتبا في مجلس العموم و كان أول إصدار في عام 1844 وتعد هذه المدونة مصدرا موثوقا للتقاليد والإجراءات البرلمانية في بريطانيا، حيث إن البرلمان البريطاني يقوم بتعديلها بشكل دوري لإضافة ما يستجد ويتغير من تقاليد وممارسات برلمانية، انظر: موقع البرلمان البريطاني حيث يحوي الإصدار الخامس والعشرين والأخير لهذه المدونة في نسخة الكترونية.

Erskine May – UK parliament. (n.d.). Retrieved from https://erskinemay.parliament.uk/

تعدلها، أو تلغيها[168]، وقد أكد الخبير الدستوري لمجلس الأمة الكويتي أهمية التقاليد والسوابق البرلمانية، حيث قال "ما حكم الأمور التي لم تواجهها اللائحة بنص؟ هنا يكون المرجع هو المجلس بما يسمى بالسوابق البرلمانية، فاللائحة تكمل الدستور، والسوابق التي يضعها المجلس تكمل اللائحة.."[169].

وقد أبرزت التجربة البرلمانية في مجلس الأمة الكويتي الدور الهام الذي رسمته التقاليد البرلمانية في شأن تقديم البرنامج الحكومي وعرضه على البرلمان وكذلك مناقشته وآلية إعداد رد مجلس الأمة على البرنامج الحكومي وتشكيل اللجنة المختصة للرد وعملها، وسوف نتطرق إلى هذه التقاليد والسوابق البرلمانية في الفصول القادمة باعتبارها مصدرا هاما لتنظيم البرنامج الحكومي في مجلس الأمة الكويتي.

وفي مملكة البحرين كان للتقاليد البرلمانية دور مهم في مجال البرنامج الحكومي قبل التعديلات الدستورية لعام 2012 و تعديل اللائحة الداخلية لمجلس النواب، حيث نظمت التقاليد البرلمانية في المجلس الوطني العديد من إجراءات البرنامج الحكومي المتعلقة بالمدة الدستورية لتقديمه وإجراءات المناقشة، وكذلك تشكيل لجنة الرد على البرنامج، إلا أن دور التقاليد البرلمانية قد تضاءل لاحقا بعد تعديل النص الدستوري للمادة 46 والمنظم للبرنامج الحكومي وكذلك اللائحة الداخلية قد نظمت العديد من الإجراءات المتعلقة بالبرنامج الحكومي كما هو مذكور أعلاه.

---

[168] موسوعة السوابق والتقاليد البرلمانية لمجلس الأمة الكويتي – الجزء السادس– الفصل التشريعي السادس– 2006– المقدمة.

[169] مضابط مجلس الأمة الكويتي– الفصل التشريعي الأول – دور الانعقاد الثاني– مضبطة رقم 93/ب، تاريخ 1963/12/28– ص33.

الفصل الثاني

إعداد البرنامج الحكومي وعرضه على البرلمان

الفصل الثاني

إعداد البرنامج الحكومي وعرضه على البرلمان

ذكرنا أن البرنامج الحكومي هو خطة عمل الحكومة التي تعتزم تنفيذها خلال فترة ولايتها الدستورية وأن البرنامج الحكومي هو عمل حكومي سياسي من أعمال الإدارة ضمن دورها في رسم السياسة العامة للحكومة، وتلتزم دستوريا بعرضه على البرلمان ويخضع لرقابته السياسية في نطاق المشروعية والملاءمة.

وعملية إعداد البرنامج الحكومي هي من اختصاص السلطة التنفيذية من خلال ممارسة وظيفتها الدستورية في رسم السياسة العامة للحكومة، وصنع السياسة العامة هي عملية سياسية تتأثر بنظام الحكم في البلاد فتختلف إجراءات الإعداد من دولة إلى أخرى وفقا لطبيعة نظام الحكم، فيكون لهذا النظام السياسي الدور الأساسي في اختيار القرار المناسب لحل مشكلة ما من بين البدائل المطروحة وتحديد كيفية إقرار السياسة وتمويلها وتنفيذها وآلية التقييم[170].

كما أن السياسة العامة للحكومة في كل دولة تحدد وفق عوامل فكرية وايدلوجية يقوم عليها نظام الحكم في الدولة وفلسفة الدستور، ويتفاوت دور السلطات الرسمية وكذلك المجتمع المدني في صنع السياسة العامة من نظام إلى آخر[171]، إلا أن السياسة العامة بشكل عام هي القاعدة والأساس المرشد للسلطة التنفيذية لاتخاذ القرارات وذلك لضمان التنسيق والانسجام في العمل الحكومي في حال اختلاف صانعي القرار[172].

والبرنامج الحكومي الشكل الذي يجسد السياسة العامة للحكومة خلال فترة ولايتها الدستورية أي هو خطة تنفيذية ذات فترة زمنية محددة، تحدد من خلاله الحكومة أولوياتها وخطتها التشريعية والأهداف المرجو تحقيقها خلال فترة حكمها وفق الإمكانيات المتاحة وفي ضوء السياسة العامة للدولة.

---

[170] ثامر كامل محمد الخزرجي – السياسة العامة وأداء النظام السياسي – مجلة العلوم السياسية – العدد 33 – 2006 – ص 132.

[171] المرجع نفسه – نفس الصفحة.

[172] المرجع نفسه – ص 134.

وتخضع عملية إعداد البرنامج الحكومي لأسس وضوابط إجرائية وموضوعية، ويتمثل الجانب الإجرائي في إعداد البرنامج الحكومي بالآليات والإجراءات التي تتبعها الحكومة في إعداد برنامج عملها.

أما الجانب الموضوعي في إعداد البرنامج الحكومي هو مضمونه ومحتواه من حيث تحديد الأولويات التي تتبناها الحكومة من السياسة العامة والأهداف السياسية تسعى الحكومة إلى تحقيقها خلال فترة وجودها في الحكم، والخطة التشريعية للحكومة، وسياستها الخارجية.

كما أن إعداد البرنامج الحكومي لابد أن يتم في ضوء أطر أساسيّة وهي المرجعيات الدستورية، باعتبار أنها أحد الجوانب الأساسية التي تخضع لرقابة البرلمان أثناء مناقشة البرنامج الحكومي وقبل منح الحكومة ثقتها على هذا البرنامج.

وبعد الانتهاء من إعداد البرنامج الحكومي، تقوم الحكومة بعرضه على البرلمان وذلك لمناقشته والتصويت عليه قبل دخوله حيز التنفيذ، ويتم عرض البرنامج الحكومي على السلطة التشريعية وفق الضوابط والإجراءات الدستورية للعرض وكذلك وفق ما تتناوله نصوص اللائحة الداخلية والتقاليد البرلمانية

وعرض البرنامج الحكومي على البرلمان تعترضه عدة إشكالات في مجلس الأمة الكويتي حول مدى إلزامية العرض والمدة المحددة لعرض البرنامج الحكومي على البرلمان في ظل غياب النصوص الدستورية المحددة للمدة والنص على مبدأ فورية العرض، وكذلك عدم ارتباط تقديم البرنامج الحكومي بمنح الحكومة ثقة البرلمان مما كان له الأثر حول تقاعس وتأخير الحكومة في تقديم برنامج عملها لمجلس الأمة.

وفي هذا الفصل نناقش عملية إعداد البرنامج الحكومي من خلال البحث في الجانب الإجرائي والموضوعي لعملية الإعداد ثم المرجعيات الدستورية للبرنامج الحكومي في المبحث الأول، ثم نتناول في المبحث الثاني عملية عرض البرنامج الحكومي على البرلمان لقياس مدى فاعلية النصوص

الدستورية المنظمة لعملية عرض البرنامج الحكومي في تحقيق الغاية منه في فرض الرقابة البرلمانية على الحكومة، وكذلك المقارنة بين التجربة البرلمانية والنصوص الدستورية للدول محل المقارنة.

المبحث الأول: إعداد البرنامج الحكومي

المبحث الثاني: عرض البرنامج الحكومي على البرلمان

المبحث الأول
إعداد البرنامج الحكومي

تعد عملية إعداد البرنامج الحكومي المرحلة الأولى والسابقة على نشأة العلاقة بين البرلمان والحكومة تجاه البرنامج، فإعداد البرنامج الحكومي هو من اختصاص السلطة التنفيذية وتحديدا مجلس الوزراء حيث ينبثق من وظيفته الدستورية في رسم السياسة العامة للدولة كما سبق القول.

إلا أنه قد يعهد رئيس مجلس الوزراء إلى جهة أو هيئة حكومية أخرى عملية إعداد البرنامج الحكومي، فيكون لها اختصاص إعداد البرنامج وفق إمكانياتها الفنية، ويكون ذلك تحت إشراف مجلس الوزراء، ويتم إعداد البرنامج الحكومي من خلال التنسيق بين مؤسسات الدولة وإعداد خطة شاملة ومنسجمة تعرض بشكل نهائي على مجلس الوزراء لاعتمادها قبل عرضها على البرلمان وذلك يندرج ضمن الجوانب الإجرائية لإعداد البرنامج الحكومي التي سوف نناقشها.

ثم نتناول الجانب الموضوعي للبرنامج الحكومي من خلال تحديد أولويات البرنامج وسياسته وخطته التشريعية وتخضع هذه الجوانب لرقابة البرلمان من حيث مدى ملاءمتها للظروف السياسية، وأخيرا سنتناول المرجعيات الدستورية للبرنامج الحكومي باعتبارها أهم الأمور التي تخضع لرقابة البرلمان أثناء مناقشته للبرنامج الحكومي والتي تحدد مشروعية البرنامج الحكومي، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: الجوانب الإجرائية المتعلقة بإعداد البرنامج الحكومي.
المطلب الثاني: الجوانب الموضوعية المتعلقة بإعداد البرنامج الحكومي.
المطلب الثالث: المرجعيات الدستورية لإعداد البرنامج الحكومي.

المطلب الأول

الجوانب الإجرائية المتعلقة بإعداد البرنامج الحكومي.

ترتبط عملية إعداد البرنامج الحكومي بالسياسة العامة للسلطة التنفيذية في الدولة ويتم الإعداد وفق آلية إجرائية تختلف من دولة إلى أخرى من حيث الجهة المختصة بإعداد البرنامج الحكومي، وآلية الإعداد، وغالبًا ما يحكم إجراءات إعداد البرنامج الحكومي الأعراف الإدارية، فلا توجد العديد من القواعد القانونية المكتوبة التي تحدد إجراءات إعداد البرنامج الحكومي بشكل واضح يُمكِّنُنا من الاستناد عليه للتطرق إلى الجانب الاجرائي.

إلا أنه في بعض الدول كبريطانيا يجري إصدار دليل استرشادي للحكومة يجمع جميع الأعراف الدستورية والقواعد غير المكتوبة والتي تنظم أعمال وإجراءات الحكومة ومجلس الوزراء والعلاقة مع السلطة التشريعية، ويسمى "The Cabinet Manual"، حيث إن هذا المرجع يسهل الرجوع إلى الأعراف غيرِ المكتوبة لاسيما ما يخص برنامج عمل الحكومة[173].

وخلافا لذلك فقد استعصى علينا الحصول على معلومات حول آلية إعداد البرنامج الحكومي في الكويت والبحرين فيما يخص القواعد العرفية الإدارية بالقدر الكافي، ونرى أنه لابد من تدوين إجراءات عمل الحكومة المستقرة في دليل شامل يسهل على أعضاء الحكومة القيام بأعمالهم ويُسهِم في توضيح الإجراءات للباحثين لدراستها وتطويرها.

وبالتالي هناك بعض المسائل الإجرائية التي ترتبط بإعداد البرنامج الحكومي، التي ارتأينا ضرورة التطرق إليها وهي الجهة المختصة بإعداد البرنامج الحكومي، والتنسيق بين الوزارات والجهات

---

[173] House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Lessons from the process of Government formation after the 2010 General Election, Fourth Report of Session 2010–11, volume 1, *supra*, p26.

Lessons from the process of government … – wordpress.com. (2011). Retrieved January 31, 2022, from https://constitutionunitdotcom.files.wordpress.com/2015/03/constitreform-jan2011.pdf

الحكومية أثناء إعداد البرنامج، ثم عرض البرنامج الحكومي على مجلس الوزراء للمصادقة عليه في حال اختصاص جهة أخرى بإعداد البرنامج من الناحية الفنية، أما المدة التي يجري خلالها إعدادُ البرنامج الحكومي فهي ذات المهلة المحددة لعرض البرنامج على البرلمان، وسنتناولها في المبحث الثاني من هذا الفصل لتجنب التكرار.

الفرع الأول
الجهة المختصة بإعداد البرنامج الحكومي.

إن البرنامج الحكومي من مسماه يفترض أن يكون مُعَدًّا من قبل الحكومة؛ أي مجلس الوزراء إلا أن فنيات الإعداد قد تتطلب إسناده إلى جهة معينة تختص في وضع مضمونه وصياغته، وقد تكون هذه الجهة متفرعة من مجلس الوزراء أو إحدى لجانه، أو أنها جهة حكومية مختصة في عملية التخطيط الحكومي.

- **أولا اختصاص مجلس الوزراء أو أحد لجانه بإعداد البرنامج الحكومي.**

في بريطانيا يختص مجلس الوزراء بإعداد خطاب العرش وذلك عن طريق مكتب مجلس الوزراء من خلال لجنة التشريع وأعمال البرلمان (parliamentary business and legislative committee)، [174] حيث تقوم اللجنة بإعداد البرنامج التشريعي للحكومة والتأكد من أن محتوى البرنامج التشريعي للحكومة يغطي جميع الأولويات التي حددها مجلس الوزراء وأنه من الممكن تمرير ما يحتويه من تدابير تشريعية للبرلمان لإصدار القوانين، ولا تختص هذه اللجنة بالموافقة على السياسة العامة والذي يعد من اختصاص لجنة سياسة مجلس الوزراء (policy cabinet committee)، كما أن رئيس مجلس الوزراء هو الذي يقر إطار الخطاب ومحتواه، ويختص مكتب مجلس الوزراء أيضا بتحديد الأولويات التشريعية التي يجب تضمينها بخطاب العرش[175].

---

[174] John, P., Bevan, S., Jennings, W., & Bertelli, A. (2013), *The Palgrave Macmillan Policy Agendas in British politics*. supra, p.19.

[175] 2011. *The Cabinet Manual*. 1st ed, supra, p33.

ويترأس اللجنة التشريعية في مجلس الوزراء رئيس مجلس العموم مع مجموعة من الوزراء وتتكون من مجموعة من كبار الوزراء وكذلك (رئيس السياط) (chief whip)[176] ومستشار الحكومة، أما رئيس مجلس الوزراء فليس عضوا في هذه اللجنة إلا أنه صاحب القرار النهائي بالإضافة إلى أن له الأثر الكبير في التأثير على مداولات اللجنة من خلال الوزراء[177].

وفي عام 2010 في ظل حكومة الائتلاف وافق رئيس مجلس الوزراء ونائب رئيس مجلس الوزراء على الصياغة النهائية للخطاب، وغالبا ما تتم الموافقة دون تغييرات كبيرة أو جوهرية من خلال اجتماع مجلس الوزراء بكامل هيئته، ثم يرفع جدول أعمال الحكومة إلى مجلس الوزراء وتتم مراجعته

---

[176] تعتبر وظيفة (السوط) من الوظائف المهمة في البرلمان البريطاني، ويرجع تسميتها بهذا الاسم إلى مصطلح "الصيد" حيث تعني "whipper in" مساعد الصياد، وسجل أول استخدام لهذا المصطلح في البرلمان القرن الثامن عشر، وتم إضفاء طابع الرسمية على هذا المصطلح باعتباره وظيفة أساسية ومهمة في البرلمان البريطاني، وبرزت أهمية وظيفة ال chief whip في البرلمان في القرن التاسع عشر وله العديد من الوظائف الرئيسة والمهمة، ويكمن دوره الأساسي في تأمين الأغلبية الحكومية في البرلمان في تحقيق أعمال الحكومة في البرلمان لاسيما تأمين الأغلبية الحكومية في التصويت على البرنامج التشريعي والسياسي للحكومة، وذلك من خلال إطلاع النواب على الأعمال البرلمانية القادمة، والحفاظ على قوة تصويت الحزب من خلال ضمان حضور الأعضاء للمناقشات ودعم حزبهم من الانقسامات البرلمانية، ونقل رأي النواب لقيادة الحزب، ورئيس سياط الحكومة يقوم بالتحقق من حضور النواب الجلسات وإقناعهم بالتصويت مع الحكومة ، والآلية المستخدمة في تحقيق حضور النواب هي وثيقة تسمى "السوط" يتم تداولها أسبوعيا بواسطة كل سوط مع حزبه ووضع قوائم الأعمال للأسبوع التالي مع توقعات الحزب حول تصويت أعضائه، وتنعكس أهمية الأعمال في عدد الخطوط وجاءت من هذا المنطلق عبارة " سوط من ثلاثة أسطر" أي أن الشيء ينظر له أنه التزام غير قابل للكسر، وتعد وظيفة "رئيس السياط" برتبة وزير أو عضو في مجلس الوزراء ويحضر اجتماعات مجلس الوزراء وله دور أساسي في لجنة إعداد البرنامج الحكومي. للاستزادة حول الموضوع انظر :

Walpole, J., Kelly, R., & Powell, T. (2008, October 10). The Whip's office. Retrieved January 30, 2022, from https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn02829/

[177] Ludlow, J. (2005). The queen's speech 2005: How government laws are initiated in the united kingdom. Commonwealth Law Bulletin, 31(2), 61–70. P.62.

في نهاية الجلسة[178]، ويبرز دور نائب رئيس مجلس الوزراء في حكومات الائتلاف في إعداد البرنامج الحكومي والموافقة عليه مع رئيس مجلس الوزراء حيث إنهما رئيسان لحزبين مختلفين[179].

وفي مملكة البحرين أيضا يختص مجلس الوزراء في إعداد برنامج عمل الحكومة، فهو الجهة المختصة برسم السياسة العامة ومتابعة تنفيذها والإشراف على سير العمل في الجهاز الحكومي.

- **ثانيا: اختصاص جهة حكومية أخرى بإعداد البرنامج الحكومي**

أما في الكويت فإن إعداد البرنامج الحكومي يكون من خلال جهة حكومية متخصصة وليس في مجلس الوزراء، وهي الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، كما أن إعداد البرنامج الحكومي كان في السابق من اختصاص مجلس التخطيط والذي يعتبر هيئة حكوميّة مستقلّة للتخطيط والتنمية تختص برسم السياسة الاقتصادية والاجتماعية العامّة وإعداد برامج التنمية والاشراف على تنفيذها ومتابعتها[180]، ثم أُسند إعداد البرنامج الحكومي إلى وزارة التخطيط[181].

ثم صدر المرسوم الأميري رقم 33 لسنة 2004 بشأن استحداث المجلس الأعلى للتخطيط وتتبعه الأمانة العامة التي آلت إليها اختصاصات وزارة التخطيط[182]. وتكون رئاسة المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية لرئيس مجلس الوزراء، وتكون عضوية المجلس لكل من نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء ووزير الدولة لشؤون مجلس الأمة، ووزير التخطيط ووزير الطاقة ووزير المالية، ووزير التجارة والصناعة ووزير الأشغال العامة ووزير الدولة لشؤون الإسكان ومحافظ

---

[178] John, P., Bevan, S., Jennings, W., & Bertelli, (2013), *The Palgrave Macmillan Policy Agendas in British politics*. *supra*, p19.

[179] Paun, A., & Hallifax, S. (2012), *A game of two halves: How coalition governments renew in mid-term and last the full term,* supra, p10.

[180] المرسوم الأميري رقم 65 لسنة 1962 بإنشاء مجلس التخطيط في الكويت.

[181] في تاريخ 7-1-1979 صدر مرسوم في شأن اختصاصات وزارة التخطيط حيث ورد من ضمن اختصاصات وزارة التخطيط "إعداد البرنامج الحكومي وفق أحكام المادة 98 من الدستور".

[182] نصت المادة الثانية من المرسوم رقم 33 لسنة 2004 بإنشاء المجلس الأعلى للتنمية في البند الأول على ما يلي: "يختص المجلس بما يلي: تحديد الأهداف بعيدة المدى للتنمية والمساهمة في إعداد الاستراتيجيات، وأهداف خطة للتخطيط والتنمية العامة والقطاعية والمشاريع التنموية الكبرى وبرامج الحكومة والمشاركة في رسم السياسات المناسبة لتحقيقها.

البنك المركزي وعدد من الأعضاء من ذوي الخبرة والكفاءة، ويصدر بتعيينهم مرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد،[183] ثم صدر المرسوم 307 لسنة 2007 في شأن تعديل بعض أحكام المرسوم رقم (33) لسنة 2004 المذكور أعلاه،[184] و المرسوم رقم (323) لسنة 2008 ورقم (3) لسنة 2013 . وتم إقرار هيكل تنظيمي مستقل ومتكامل للأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية بموجب القرار الوزاري رقم (15) لسنة 2010[185]. ويرأس الأمانة العامة أمين عام متفرغ بدرجة وكيل وزارة ويعاونه أمناء مساعدون بدرجة وكيل وزارة مساعد وذلك تحت إشراف الوزير المختص[186].

الفرع الثاني
التنسيق بين الوزارات لإعداد البرنامج الحكومي.

بما أن البرنامج الحكومي هو برنامج تنفيذي للسياسة العامة للدولة أو الأجندة السياسية، أي أنه يتم إعداده في إطار السياسة العامة في الدولة[187]، وتتطلب عملية إعداد البرنامج الحكومي التنسيق

---

[183] الكويت اليوم – العدد 656، السنة الخمسون – المرسوم رقم 33 لسنة 2004 بإنشاء المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، المادة الأولى. كما نصت المادة الثانية على اختصاصات الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط، وهي إعداد مقترح استراتيجية التنمية لدولة الكويت على المستوى الكلي والقطاعي، وإعداد الخطط والمشروعات العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وبرنامج العمل الحكومي بالتعاون مع كافة جهات الدولة ومتابعة عملية التنفيذ وإعداد تقارير دورية بهذا الخصوص، وتختص الأمانة العامة في إجراء البحوث والدراسات الهادفة إلى تحقيق التنمية المستقبلية لدولة الكويت وفق التغييرات الاقتصادية والاجتماعية، وتنسيق ومتابعة المشروع الوطني الذي يهدف إلى الاستفادة كافة الجهات في الدولة من البرامج الفنية المقررة للدولة من الوكالات الدولية المتخصصة.

[184] المرسوم 307 لسنة 2007 في شأن تعديل بعض أحكام المرسوم رقم (33) لسنة 2004، المادة الثانية، حيث نصت المادة "يضاف إلى المرسوم رقم 33 لسنة 2004مادة جديدة برقم 3 مكرّرًا المذكورة أعلاه.

[185] كما صدر القانون رقم 7 لسنة 2016 بشأن التخطيط التنموي، الذي نصت مذكرته الإيضاحية باختصاص الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط بإعداد مشروعات البرامج الحكومية ومتابعة تنفيذها. الكويت اليوم العدد 1274 السنة الثانية والستون – 7-2-2016. وانظر إلى موقع الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية(scpd.gov.kw) .

[186] المرسوم 307 لسنة 2007 في شأن تعديل بعض أحكام المرسوم رقم (33) لسنة 2004، المادة الأولى – الكويت اليوم العدد 839 السنة الثالثة والخمسون-10- 7-10-2007.

[187] John, P., Bevan, S., Jennings, W., & Bertelli, A. (2013). *The Palgrave Macmillan Policy Agendas in British politics*, *supra*, p.1.

بين الوزارات في إعداد البرنامج، بحيث يقوم كل وزير بوضع تصورات معينة حول برنامج عمل وزارته، ويحدد الأولويات التي يطمح إلى تنفيذها، ثم يتم التنسيق بين الوزارات لتكون خطة العمل متناسقة ومتكاملة[188]، وتنطلق أهمية التنسيق الوزاري أيضا من المسؤولية التضامنية لمجلس الوزراء في تنسيق أوجه نشاط مؤسسات الدولة[189].

ففي بريطانيا، تقوم لجنة التشريع والأعمال البرلمانية التابعة لمجلس الوزراء أثناء مداولاتها لإعداد خطاب الملكة، بدعوة الوزراء في جميع المؤسسات الحكومية لتقديم اقتراحاتهم في شأن مشروعات القوانين المراد تضمينها في البرنامج التشريعي للحكومة[190]. وفي الكويت تعد الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط برنامج عمل الحكومة من خلال التعاون مع كافة جهات الدولة[191].

والتعاون والتنسيق بين أعمال الوزارات هو أساس لإعداد البرنامج الحكومي بكون ذلك تحقيقا مبدأ دستوري نصّت عليه المادة 127 من دستور دولة الكويت "تولي رئيس مجلس الوزراء رياسة جلسات المجلس والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة"، وكذلك نصّت الفقرة ج من المادة 47 من دستور مملكة البحرين، حيث إنه يعد من مهام رئيس مجلس الوزراء الأساسية أن "يشرف رئيس مجلس الوزراء على أداء مهام المجلس وسير أعماله، ويقوم بتنفيذ قراراته وتحقيق التنسيق بين الوزارات المختلفة والتكامل بين أعمالها"[192].

وفي دولة الكويت تقوم الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط اثناء إعداد الخطط الحكومية لاسيما برنامج عمل الحكومة، بمخاطبة الجهات الحكومية والجهات الاستشارية ذات الصلة وتدوين ملاحظاتهم وما لديهم من خطط وتصورات ثم إعداد البرنامج الحكومي في ضوء ذلك، وذلك بالارتباط مع ميزانية الحكومة.

---

[188] د. عادل الطبطبائي – النظام الدستوري في الكويت دراسة مقارنة – مرجع سابق – ص 964.

[189] د. محمد المقاطع – الوزارة البرلمانية في الكويت – مرجع سابق – ص24.

[190] Ludlow, J. (2005)., *supra*, P.62.

[191] مرسوم رقم 307 لسنة 2007 في شأن تعديل بعض أحكام المرسوم 33 لسنة 2004 في شأن إنشاء المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، المادة الثانية.

[192] الفقرة ج من المادة 47 من دستور مملكة البحرين 2002.

وافتراضا إذا كان الطابع الأساسي للبرنامج إصلاح النظام المالي تقوم الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط بمخاطبة وزارة المالية والهيئة العامة للاستثمار والجهات التي لها علاقة بموازنة الدولة ويتم تدوين ملاحظاتهم والنظر بما لديهم من خطط، ويتم مخاطبة بعض الأجهزة الاستشارية كالمجلس الأعلى للتخطيط والبنك الدولي، ومؤسسة الكويت للتقدم العلمي، ويكون لهذه الجهات دور في تنظيم الخطة، يتم في ضوء ذلك تقديم خطة متكاملة للإصلاح المالي، ويتم إعادة تقديمها مرة أخرى للجهات المسؤولة، على سبيل المثال وزارة المالية حيث تقوم بمراجعة الخطة واعتمادها وإعادتها إلى الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط[193].

ومن الجدير بالذكر أن البرلمان يراقب مدى تحقق الانسجام الوزاري والتنسيق بين الوزارات في إعداد البرنامج الحكومي، فقد ورد ضمن ملاحظات مجلس الأمة الكويتي على البرنامج الحكومي في الفصل التشريعي الخامس أن هناك عدم تنسيق بين الوزارات في إعداد البرنامج الحكومي مما يؤدي لتضارب في رسم السياسات[194].

الفرع الثالث
عرض البرنامج الحكومي على مجلس الوزراء

رأينا أنه قد يكون اختصاص إعداد البرنامج الحكومي معهودا لدى أحد لجان مجلس الوزراء كما هو الوضع في بريطانيا أو إلى إحدى الجهات الحكومية الأخرى مثل الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط كما هو الحال في دولة الكويت، إلا أنه بعد إعداد البرنامج الحكومي من الجهة المعنية، هل يعرض على مجلس الوزراء للموافقة عليه أم أنه يقدم للبرلمان دون عرضه ومناقشته في مجلس الوزراء؟.

---

[193] توصلنا إلى آلية عمل الأمانة العامة من خلال مقابلة د. ناصر المجيبل أحد أعضاء الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط بدولة الكويت، وتمت المقابلة عن بعد في تاريخ 22-1-2022 في تمام الساعة الخامسة مساء، وكانت حول الإجراءات التي تتبعها الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط في إعداد البرنامج الحكومي.

[194] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الثالث – مضبطة الجلسة 451/أ – تاريخ 15-1-1983 – ص19.

وفي هذا الشأن قد تنصّ بعض الدساتير على عرض البرنامج الحكومي على مجلس الوزراء بعد إعداده، مما يزيل الخلاف حول مدى الإلزامية القانونية لعرض البرنامج على مجلس الوزراء حيث يعد ذلك شرطًا دستوريًّا يتعين على الحكومة القيام به،[195] ومن الناحية الأخرى قد تخلو الدساتير من النص على عرض البرنامج الحكومي على مجلس الوزراء قبل تقديمه للبرلمان، مما يخلق تساؤلًا عن مدى وجوب عرض البرنامج الحكومي على مجلس الوزراء في ظل غياب نصوص الدستور، وما أهمية عرض البرنامج الحكومي على مجلس الوزراء.

في بريطانيا تؤكد الأعراف الدستورية على عرض البرنامج الحكومي على مجلس الوزراء للتصديق عليه قبل عرضه على مجلس العموم[196]، أما دستور دولة الكويت فلم ينص صراحة على عرض البرنامج الحكومي في مجلس الوزراء قبل تقديمه للحكومة، وكذلك دستور مملكة البحرين، إلا أنه من خلال نصوص الدستور يتبين أن عرض البرنامج الحكومي على مجلس الوزراء أمر أساسي وملزم لعدة أسباب:

فمجلس الوزراء هو اجتماع الوزراء جميعًا برئاسة رئيس مجلس الوزراء للتداول في شؤون الدولة ورسم السياسة العامة، فوفقا لنصوص الدستور يختص مجلس الوزراء برسم السياسية العامة للبلاد، والذي يعد البرنامج الحكومي جزءا منها، وبالتالي فلابد من إخضاع البرنامج لرقابة مجلس الوزراء حيث الهيمنة على السياسة العامة اختصاص دستوري أساسي لمجلس الوزراء[197]، وبذلك فإن مجلس الوزراء يتولى كل ما يتعلق بالجانب التنفيذي من وضع الاستراتيجيات والتوجهات السياسة في الدولة لاسيما البرنامج الحكومي، ويختص أيضا بمتابعة وتنفيذ هذه السياسات والإشراف على تنفيذها في كافة مؤسسات الدولة[198].

---

[195] مثال على ذلك المادة 79 من الدستور الجزائري في الفقرة الثالثة " يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء"، انظر أيضا أبو سالم – دينا– المرجع السابق – ص 26.

[196] John, P., Bevan, S., Jennings, W., & Bertelli, A. (2013), *The Palgrave Macmillan Policy Agendas in British politics*, supra, p.19.

[197] نصت المادة 123 من دستور دولة الكويت على ما يلي: "يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية". وكذلك نصت المادة 47 من دستور مملكة البحرين على ما يلي: "يرعى مجلس الوزراء مصالح الدولة ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الجهاز الحكومي".

[198] د. محمد عبد المحسن المقاطع – الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية – مرجع سابق – ص 262.

وكذلك فإن برنامج الحكومة كما سبق القول، يدخل ضمن الدور الرقابي للبرلمان على أعمال الحكومة، وبالتالي فإن الحكومة متمثلة برئيس مجلس الوزراء مسؤولة عن هذا البرنامج أمام البرلمان، فيقوم رئيس مجلس الوزراء بتقديم برنامج عمل حكومته إلى البرلمان شارحا سياسته العامة مما يعطي رئيس مجلس الوزراء سلطة واسعة في إصدار مشروعات القوانين، إلا أن هذه المشروعات المعروضة ضمن برنامج عمل الحكومة هي من عمل الوزارة كاملة وليست من صنع رئيس مجلس الوزراء منفردا[199]، والوزارة تقوم على أجهزة فنية ضخمة ومتعددة تحوي جميع المعلومات والبيانات[200]، كما أن ثقة البرلمان تمنح لرئيس مجلس الوزراء وحكومته بناء على البرنامج الحكومي[201].

بالإضافة إلى ذلك فإن العمل الحكومي يقوم على أساس مبدأ التضامن الوزاري، ويعتبر هذا المبدأ الحكومة هيئة واحدة تتبنى سياسة عامة واحدة تنسب إليها بمجموعها[202]، والبرنامج الحكومي هو تحديدًا أهم مظاهر تكريس مبدأ التضامن الوزاري باعتباره أول مظاهر العمل الجماعيّ للوزراء[203].

ويقابل التضامن الوزاري من جانب آخر المسؤولية التضامنية للحكومة فجميع الوزراء ملزمون بقرارات مجلس الوزراء كما أن جميع الوزراء يحملون المسؤولية السياسية التضامنية عن كل قرارات الحكومة وسياساتها، وفي بريطانيا على سبيل المثال يتحمل الوزراء المسؤولية السياسية التضامنية عن قرارات أي لجان في مجلس الوزراء، فلذلك تعرض على الوزراء هذه القرارات لمناقشتها[204].

---

[199] د. محمد قدري حسن – المرجع السابق – ص 292.

[200] المرجع نفسه – ص 291.

[201] المرجع نفسه – ص 291.

[202] ط. د. آمالو نبيل – قاعدة التضامن الحكومي في النظام القانوني الجزائري "بين الحتمية الدستورية والممارسة العملية – مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية – المجلد 05 – العدد 01 – السنة 2020– ص 99 – ص126 – ص 103. 119925 (cerist.dz)

[203] المرجع السابق – ص 109

[204] House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Role and powers of the Prime Minister, Written Evidence Ordered by the House of Commons to be published 3, 10, 31 March, 28 April, 12 May, 9 June and 7 July 2011 , p.8.

وفي شأن عرض البرنامج الحكومي على مجلس الوزراء نذكر سابقة في مجلس الأمة الكويتي في الفصل التشريعي الأول بعدم عرض البرنامج الحكومي على مجلس الوزراء وعدم مصادقته من رئيس مجلس الوزراء بنفسه، وقد تم تقديم برامج حكومية على هيئة بيانات وزارية متفرقة لمجلس الأمة دون عرضها على مجلس الوزراء والتنسيق بين الوزارات، وكذلك فإن مجلس الوزراء لم يصادق على البيانات الوزارية التي تم تقديمها لمجلس الأمة، مما أدى إلى استدراك أحد الوزراء لهذا الأمر واعتبر أن ذلك مخالفة مبدأ الانسجام الوزاري حيث لم يناقش مجلس الوزراء سياسة الوزارات، فالوزراء في هذا الشأن يقدمون البرامج الحكومية على مسؤوليتهم الشخصية، وطلب الوزير إعادة البيانات إلى الحكومة ليناقشها مجلس الوزراء وتقدم كبيان موحدا ينسجم مع طبيعة العمل الحكومي[205].

وكان رأي الخبير الدستوري لمجلس الأمة الكويتي آنذاك حول عرض البرنامج الحكومي على مجلس الوزراء، هو وجوب عرضه وإقراره من المجلس، وحيث إنه لم يقر مجلس الوزراء البرنامج الحكومي رأى الخبير الدستوري أن يتم اعتبار أن هناك إقرارا أو موافقة ضمنية من مجلس الوزراء على البرامج الوزارية التي تم تقديمها للبرلمان[206]. والقول بالموافقة الضمنية لمجلس الوزراء بهذه الحالة يعتبر تأكيدًا على ضرورة عرض البرنامج الحكومي على مجلس الوزراء وإلزاميته، أي أنه لابد أن يقر مجلس الوزراء ويوافق عليه قبل العرض على البرلمان.

وفي الوقت الحالي فإن الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط بعد الانتهاء من إعداد النسخة النهائية من البرنامج الحكومي، تقوم بإحالته إلى مجلس الوزراء للموافقة عليه وإحالته لمجلس الأمة، كما أن لمجلس الوزراء الصلاحية الكاملة في تعديل هذا البرنامج دون الرجوع للأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط[207].

ففكرة قبول تقديم برنامج عمل حكومي أو برامج عمل الوزارات على البرلمان دون عرضها على مجلس الوزراء يتنافى مع مهام مجلس الوزراء الدستورية بالهيمنة على السياسة العامة كما نص

---

[205] مضابط مجلس الأمة الكويتي– الفصل التشريعي الأول – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 18/ب –1963/5/28 – ص 4–5.

[206] مضابط مجلس الأمة الكويتي– الفصل التشريعي الأول – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 18/ب – 5/28/ 1963– ص 6

[207] مقابلتنا مع عضو الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط د. ناصر المجيبل سالفة الذكر في الهامش.

الدستور على ذلك، حيث إن تحديد الخطوط العريضة للسياسة العامة في الدولة هو من اختصاص مجلس الوزراء، ويخالف مبدأ التضامن الوزاري وبالتالي تتأكد إلزامية عرض البرنامج الحكومي على مجلس الوزراء لاعتماده قبل عرضه على البرلمان.

وبالتالي فإن إعداد البرنامج الحكومي من الممكن أن يكون من اختصاص مجلس الوزراء أو أحد لجانه أو عن طريق جهة حكومية متخصصة في إعداد البرنامج، إلا أنه في جميع الأحوال لابد من إقراره واعتماده من قبل مجلس الوزراء قبل عرضه على البرلمان.

المطلب الثاني
الجوانب الموضوعية المتعلقة بإعداد البرنامج الحكومي

يتم إعداد البرنامج الحكومي في ضوء السياسة العامة لرئيس مجلس الوزراء كما سبق القول، وللحكومة سلطة تقديرية باختيار مضمون الخطة التي سوف يتضمنها البرنامج الحكومي وذلك من خلال تحديد أولوياتها وأهدافها العامة، والخطة التشريعية وذلك وفق ما ترتئيه الحكومة لتحقيق المصلحة العامة، وما يتوافق مع الظروف والأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة، وفي إطار ذلك تعد الحكومة برنامج عملها وفق خطة زمنية قابلة للتطبيق وخاضعة لرقابة البرلمان.

والبرنامج الحكومي ليس له نموذج أو قالب محدّد في كافة الدول، وكذلك في الدولة ذاتها لاختلاف الحكومات المتعاقبة، إلا أنه سواء كان برنامج الحكومة خطة عامة أو تفصيلية فلابد أن يتضمن الأولويات التي تحددها الحكومة بالإضافة إلى مجموعة من العناصر الأساسية التي تم استنباطها من البرامج الحكومية لكافة الأنظمة الدستورية محل الدراسة.

كما أنه من خلال بحثنا في مناقشات المجالس التشريعية للبرنامج الحكومي ارتأينا أنه من المفيد أن تتضمن الدراسة ما يجب تجنبه أثناء إعداد البرنامج الحكومي، وذلك لتطوير مضمون البرامج الحكومية فيما يساهم في سهولة مناقشتها في البرلمان وتسهيل تنفيذها وإخضاعها للرقابة البرلمانية.

وسنتناول في هذا المطلب تحديد الأولويات في البرنامج الحكومي، ثم العناصر الأساسية للبرنامج الحكومي، وأخيرا ما يجب تجنبه في إعداد البرنامج الحكومي.

الفرع الأول
تحديد أولويات البرنامج الحكومي.

يتكون البرنامج الحكومي من الأولويات التنفيذية والتشريعية التي يتم إدراجها في البرنامج أو في خطاب العرش، والأولويات هي عبارة عن سلسلة من البيانات حول المسائل ذات الأهمية والتي تعد محط اهتمام السلطة التنفيذية مثل الشؤون الخارجية والاستقرار الاقتصادي والدفاع[208].

وتعمل الحكومة على تحديد أولوياتها والقضايا محل الاهتمام والتي ترى أنها تفوق غيرها من القضايا الأخرى أهمية، فنرى أن البرامج الحكومية للحكومات المتعاقبة قد تختلف من حيث الأولويات تماشيا مع المتطلبات السياسية للدولة، وتختار الحكومة أولوياتها من السياسة العامة التي تسعى إلى تحقيقها من خلال برنامج عملها ويكون تحديد الأولويات خاضعا للسلطة التقديرية الحكومة[209]، إلا أن تحديد الأولويات ليس مسألة بسيطة وسهلة، فهو يشكل تحديًا للحكومة، حيث إنه قد تتعدد الأهداف التي تبتغي الحكومة تحقيقها في آن واحد مع محدودية الإمكانيات[210].

وقبل تحديد أولويات البرنامج الحكومي فإنه يتم أيضا تحديد أولويات السياسية العامة للحكومة التي تعد أساسا للبرنامج الحكومي، فما الذي يجعل قضية ما تدخل ضمن السياسة العامة للحكومة وجدول أعمالها ثم البرنامج الحكومي تحديدا، فقد أجاب البعض في هذا الشأن أن هناك ثلاثة تيارات أساسية تشكل السياسة العامة: أولها الاعتراف بالمشكلة المطلوب إيجاد حل لها، والثاني إنشاء مقترحات السياسية العامة، والثالث وقوع الأحداث السياسية حول قضية معينة[211].

---

[208] Jennings, W., Bevan, S., & John, P. (2010, September 15). The agenda of British Government: The Speech from the throne, 1911–2008. Retrieved January 30, 2022, from https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-9248.2010.00859.x , p.81

[209] John, P., Bevan, S., Jennings, W., & Bertelli, A. (2013), *supra*, p.20.

[210] Castañeda, G., Chávez-Juárez, F., & Guerrero, O. A. (2018). How do governments determine policy priorities? studying development strategies through Spillover Networks. *Journal of Economic Behavior & Organization, 154*, 335-361. doi:10.1016/j.jebo.2018.07.017. the abstract.

[211] Olavarria-Gambi, M. (2015). Agenda and public policy: Evidence from Chile, *supra*, P 159.

ويعد تحديد الأولويات التي تدرج في البرنامج الحكومي مسألة ضرورة حيث إن هناك مجموعة من القيود التي تعيق إمكانية تطبيق السياسة العامة للحكومة مثل القيد الزمني لجدول أعمال السلطة التشريعية حيث يحد من نطاق الموضوعات التي يمكن طرحها ونقاشها على البرلمان وبذلك فإن هناك حدودًا لعدد القوانين التي يمكن أن يصدرها البرلمان، فيتعين على الحكومة في بعض الأحيان الاختيار بين قانون أو آخر ويتم ذلك وفق أساس سياسي صرف[212].

ومن القيود التي تحدد محتوى البرنامج الحكومي أيضا الحدود المالية المتاحة لتمويل المخططات حيث غالبا ما يكون هناك سقف إنفاق لا يمكن للحكومة تجاوزه؛ ذلك لأن معظم القوانين يكلف تنفيذُها الدولةَ المال العام[213].

ومما يسهم في تعزيز تحديد الأولويات على أسس سليمة وجودُ ارتباط واضح بين السياسة وتخطيط الميزانية كما هو الحال في العديد من الدول فيجب توضيح أهداف الإنفاق والتوقعات الاقتصادية التي تدعم الالتزامات في برنامج الحكومة[214].

في بريطانيا يكون تحديد أولويات الحكومة التي يتضمنها برنامج عملها في يد عدد محدود من السياسيين في الحكومة أو غالبا بيد رئيس مجلس الوزراء وحده، حيث يشكِّل محتوى الخطاب على الرغم من كل الجهود التي تبذلها الدوائر الحكومية لتأمين مكان في الخطاب والاستشارة في مجلس الوزراء حول محتواها، فيتخذ رئيس الوزراء وعدد قليل من الزعماء السياسيين البارزين قرارات بشأن تحديد الموضوعات التي لابد من التركيز عليها في شأن الأجندة السياسية والتي يتم تضمينها في آخر لحظة في خطاب العرش والذي يعد قبل أسبوع من افتتاح البرلمان، ويستمد رئيس مجلس الوزراء ومن معه في تحديد الأولويات إلى الأحداث والوقائع التي يتم التكيف معها ويكون لها الأثر في تغيير الأجندة السياسية للحكومة لاسيما إعداد البرنامج الحكومي في ضوئها، وينتقد البعض هذا الأمر حيث إنه في معظم دول العالم يُكَلَّف القياديون في الحكومة بتحديد الأولويات وذلك وفق خبراتهم في العمل

---

212 John, P., Bevan, S., Jennings, W., & Bertelli, A. (2013), *The Palgrave Macmillan Policy Agendas in British politics*, *supra*, p.3.

213 Ibid, p.3.

214 Paun, A., & Hallifax, S. (2012), *A game of two halves: How coalition governments renew in mid-term and last the full term,* supra, p.9.

الحكومي، إلا أن هذه السلطة التقديرية هي في بريطانيا حكر على رئيس مجلس الوزراء ومكتب مجلس الوزراء[215].

وإضافة إلى ذلك أيضا يعد خطاب الملكة الأول بعد الانتخابات العامة مهمًا لعدد من الأسباب، فهو أكثر جوهرية من خطابات الملكة في وقت لاحق في البرلمان، بينما تستمر أدوار الانعقاد عادة لمدة عام، فإن دور الانعقاد الأول للبرلمان يستغرق حوالي سنة و ستة أشهر، فهناك متسع أكبر من الوقت لملئه، فتخطط الحكومات ببساطة لمزيد من مشروعات القوانين، غالبًا ما تكون كثيرة، وثاني أسباب أهمية الخطاب الأول للملكة هو دس أكبر قدر من التزامات الحزب الواردة في برنامجه الانتخابي على الرغم من أن الحكومة باستطاعتها توزيع التزامات وتعهدات الحزب على امتداد الفصل التشريعي، إلا أن الحكومات تميل لتركيز التعهدات لأجل إرضاء الشعب وتحقيق مطالبه ولكونها الأساس الذي انتخبت الحكومة من أجله[216].

وفي الكويت تقوم الحكومة بتحديد أولويتها من خلال دراسة الأوضاع والظروف الراهنة ووضع الأهداف المرجوة التحقيق ويكون تحديد الأولويات في ضوء المرجعيات الدستورية[217]، وأولويات البرنامج الحكومي هي الأساس التي يتم وفقه وضع الخطط التنفيذية لهذا البرنامج، ففي البرنامج الحكومي لعام 2013، قامت حكومة دولة الكويت بإعداد الخطة التنفيذية السنوية، وكذلك الخطة التنفيذية متوسطة الأجل مع ربط وتنسيق هذه الخطط بالميزانية[218].

---

[215] John, P., Bevan, S., Jennings, W., & Bertelli, A. (2013). *The Palgrave Macmillan Policy Agendas in British politics*, *supra*, p.20.

[216] Ludlow, J. (2005)., *supra,* P.61.

[217] برنامج عمل الحكومة 2013-2014 -2016-2017- شراكة في المسؤولية لاستدامة الرفاة – دولة الكويت – ص 17.

[218] المرجع نفسه – ص 18.

الفرع الثاني
العناصر الأساسية في البرنامج الحكومي

يتضمن البرنامج الحكومي الأهداف العامة والرؤى السياسية للحكومة وكذلك خطة عملها في المجالات المتعددة يتم وضعها وفق الأولويات، ويتكون مضمون البرنامج الحكومي من التوجهات والأولويات السياسية للسلطة التنفيذية وكذلك البرنامج التشريعي للحكومة، وسياستها الخارجية وكذلك تعهدات الأحزاب السياسية في الحكومات الحزبية.

أولا: السياسة العامة للسلطة التنفيذية:

الجانب السياسي للحكومة غالبا ما ينص على أولويات سياسية تأتي على وجه العموم كوجود مخاوف عامة حول الوضع الاقتصادي في العالم، والمثال على ذلك نصُّ خطاب العرش في بريطانيا في أكتوبر عام 1974 على ما يلي: "ستقدم الحكومة الدعم الكامل للجهود الدولية في حل مشكلة التضخم العالمية وستعلب دورا كاملا لحل المشكلات العالمية الناتج عن ارتفاع أسعار النفط"[219].

والمثال على العبارات السياسية العامة في البرنامج الحكومي في الكويت، ما ورد في البرنامج الحكومي لعام 2013-2017 : "ستعمل الحكومة على تعزيز وتطوير المسيرة الديموقراطية خاصة في ضوء ما مرت وستمر به الكويت من تفاعلات سياسية ومجتمعية"[220].

والأهداف العامة التي ترد في البرامج الحكومية تمثل أيضا السياسة العامة للسلطة التنفيذية وتحدد الإطار العام الذي ستتبعه الحكومة في برنامج عملها وقد تأتي من خلال عبارات عامة غير تفصيلية، ومثال على ذلك ما ورد في البرنامج الحكومي لمملكة البحرين 2019-2022 حيث نص على العبارة التالية: "تطمح الحكومة من خلال برنامج عملها إلى تحقيق الأهداف العامة التالية"، ومن الأهداف العامة المذكورة في البرنامج " المحافظة على مجتمع يسوده الأمن والاستقرار"، وذلك من

---

[219] Jennings, W., Bevan, S., & John, P. (2010, September 15). The agenda of British Government: The Speech from the throne, 1911–2008, *supra*, p.81

[220] برنامج عمل الحكومة 2013-2014 – 2016-2017، شراكة في المسؤولية لاستدامة الرفاة، المقدم إلى مجلس الأمة الكويتي، ص9.

خلال إدراج ذلك الهدف تحت أولوية "تعزيز الثوابت الأساسية للدولة والمجتمع"[221]، وتحقيقه من خلال "الاستمرار في تعزيز القدرات الأمنية والدفاعية وتطبيق القوانين وتأصيل مبدأ سيادة القانون"، وكذلك "تعزيز قدرة الأجهزة الأمنية لمواجهة الكوارث وحالات الطوارئ".

ونرى من هذا المثال أن البرنامج الحكومي لم يوضح التدابير التي سيتم من خلالها تحقيق الأهداف بصورة واضحة تقبل القياس والتقويم، وذلك قد يؤثر على إمكانية الرقابة البرلمانية على البرنامج سواء كانت سابقة أو لاحقة من حيث متابعة خطة الحكومة بعد إقرار البرنامج.

وبالمقابل قد يحدد البرنامج الحكومي الهدف الذي يرجو تحقيقه مع وضع السبل والوسائل التي سيتم من خلالها تحقيق أهداف الحكومة، ومثال على ذلك ما ورد في البرنامج الحكومي في الكويت، فقد حدد البرنامج الحكومي لعام (2020) المحاور الأساسية للبرنامج، وأحدها كان التحول الرقمي للخدمات الحكومية[222].

ثم حدد الأهداف الأساسية التي ترجو الحكومة تحقيقها في ضوء التحول الرقمي للخدمات الحكومية وهي تعزيز الشفافية في التعاملات الحكومية والحد من مظاهر الفساد وتسهيل وتسريع خدمات المواطنين والمقيمين ورفع مستوى رضائهم والحد من التدخل البشري في المعاملات لضمان العدالة والمساواة تعزيز كفاءة الأداء الحكومي ورفع مستوى الوعي والثقافة التقنية.

ثم حدد البرنامج الحكومي الآلية التي سيتم من خلالها تحديد الهدف وهي إطلاق منصة الخدمات الحكومية الرقمية (Kuwait app)، مع ذكر ما يحققه هذا المشروع من مميزات، والتوقيت الذي يفترض فيه جاهزية المشروع، والجهة الحكومية المنسقة للمشروع وهي الجهاز المركزي لتكنولوجيا المعلومات، وجهات التنفيذ وهي جميع وزارات الدولة.

---

221 برنامج عمل الحكومة في مملكة البحرين 2019-2022 government_action_plan_2019-2022.pdf (pmo.gov.bh)

222 برنامج عمل الحكومة 2020 KNDP PPP 20161110 (scpd.gov.kw) وهو برنامج تقدمت به الحكومة لمدة سنة بسبب الأخذ بالاعتبار للمدة المتبقية للولاية الدستورية للحكومة وهي انتهاء الفصل التشريعي الخامس عشر.

ونرى أن تحديد الآليّة التي يتم من خلالها تحقيق الهدف هي أمر أساسي لجعل خطة الحكومية واقعية قابلة للتنفيذ والقياس، كما أنها مسألة مهمة لتحقيق المراقبة والمحاسبة البرلمانية لوضوح الخطة، وتحديد الجهة الحكومية المختصة بالتنسيق أو التطبيق أيضا يكون أساسًا واضحًا لتحريك المسؤولية السياسية الفردية على تنفيذ البرنامج الحكومي.

ثانيا: الخطة التشريعية الواردة في البرنامج الحكومي:

أما الجانب التشريعي فيتضمن تفاصيل محددة حول البرنامج التشريعي الذي تعتزم الحكومة تنفيذه خلال الفترة المقبلة،[223] فتحدد الحكومة هذه التدابير التشريعية، ومثال على ذلك ما ورد في خطاب العرش في بريطانيا عام 1974: "سيتم تقديم الإجراءات والتدابير التشريعية أمامكم لتعديل الاتحاد التجاري وقانون علاقات العمل لعام 1974 وإنشاء دائرة التوفيق والتحكيم على أساس قانوني ولحماية وتحسين ظروف العمل بشكل عام"[224].

وتطبيقًا على البرنامج الحكومي في الكويت، نصَّ برنامج عمل الحكومة للسنوات (2013-2017) على استكمال البنية التشريعية بالتعاون مع مجلس الأمة الكويتي، حيث نصَّ البرنامج على قائمة تحتوي 51 مشروعَ قانونٍ سوف تقدّمه الحكومة خلال فترة ولايتها التشريعية موزعة على أربع سنوات، وهي مدة البرنامج الحكومي، ومن مشروعات القوانين المذكورة في البرنامج الحكومي "مشروع بقانون بتعديل أحكام قانون نظام أملاك الدولة وتنظيم عمليات البناء والتشغيل والتمويل"، وكذلك "مشروع قانون الجامعات الحكومية"[225].

---

223 Lester, P., & Kelly, R. (2013). Draft queen's speech. Retrieved from https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn04398/ p.10

224 Jennings, W., Bevan, S., & John, P. (2010, September 15). The agenda of British Government: The Speech from the throne, 1911-2008, *supra*, p.81

225 برنامج عمل الحكومة 2013-2014 – 2016-2017- شراكة في المسؤولية لاستدامة الرفاه – المقدم إلى مجلس الأمة الكويتي – ص24- 25.

وقد يحتوي برنامج عمل الحكومة، بعض مشروعات القوانين من الفصول التشريعية السابقة والتي لم تكتمل، ففي بريطانيا، كانت مشاريع القوانين التي لم يتم إقرارها واعتمادها من قبل كلا المجلسين تسقط بنهاية الفصل التشريعي، إلا أنه مع بداية الفصل التشريعي 2004-2005 سمحت اللائحة الداخلية لمجلس العموم للوزراء بترحيل مشاريع القوانين غير المكتملة من خلال طلب يقدم إلى مجلس العموم للتصويت عليه، ويتمّ استئناف النظر في مشروع القانون المرحَّل من النقطة التي وصل إليها، ولمجلس العموم فقط الموافقة على ترحيل مشاريع القوانين التي عرضت عليه وحده ولم تعرض على مجلس اللوردات، حيث إن التي جرى عرضها على كلا المجلسين تخضع لترتيبات وإجراءات مختلفة، وقد احتوى خطاب العرش لسنة 2021 على ستة مشروعات قوانين غير مكتملة في الفصل التشريعي السابق لتصبح جزءًا أساسيًّا من الخطة التشريعية للحكومة في برنامج عملها[226].

وقد تخلو بعض البرامج الحكومية من وجود خطة تشريعية واضحة ومحددة وتكتفي الحكومة بذكر عبارات عامة حول نيتها بوضع تدابير تشريعية في مجالات معينة أو تعزيز المنظومة التشريعية في الدولة،[227] إلا أننا نرى أن غياب الخطة التشريعية المحددة في البرنامج الحكومي وعدم النص على مشروعات القوانين التي تعتزم الحكومة تقديمها للبرلمان والاكتفاء بوضع الأهداف العامة يقلل من فرص البرلمان في تحقيق الرقابة على تنفيذ البرنامج، فالأهداف العامة والطموحات ليست من الجوانب التي يسهل إخضاعها للرقابة البرلمانية لاتسامها بالعمومية وفي بعض الأحوال عدم الوضوح.

والخطة التشريعية الواردة في البرنامج الحكومي يتمكن البرلمان من مراقبتها بسهولة من خلال النظر مطابقة مشروعات القوانين التي تتقدم بها الحكومة للبرلمان مع ما ورد منها في الخطة التشريعية للبرنامج الحكومي.

- **ثالثا: تعهدات الأحزاب السياسية الواردة في البرامج الانتخابية.**
-

[226] Kelly, R. (2021, May). Queen's speech 2021. Retrieved from https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9200/ p.8.

[227] برنامج عمل الحكومة في مملكة البحرين 2019-2022 government_action_plan_2019-2022.pdf (pmo.gov.bh)

في بريطانيا يتضمن البرنامج الحكومي تعهداتِ ووعودَ حزبِ الأغلبية والمنصوص عليها في البرنامج الانتخابي للحزب كما سبق القول، أما في ظل الحكومة الائتلافية في بريطانيا فيتم تضمين الأجندة السياسية المشتركة لحزبَي التحالف في البرنامج الحكومي حيث جرى نشرها في عام 2010 وتأسيسها بناء على اتفاقية التحالف بين حزبَي الائتلاف التي حلّت الخلافَ بين الحزبين، وتمكّن من تولّي منصبِ الحكومة[228]، فيكون البرنامج الحكومي بناء على ذلك وسطًا بين الأفكار الايديولوجية للأحزاب المشكلة لحكومة الائتلاف وهو أكثر ثراءً من برنامج الحزب الواحد فالتنوع غالبًا يُولِّد الابتكار.

وقد يسبق إقرار محتوى برنامج الحكومة الائتلافية بعض العمليات أو الإجراءات الداخلية لدى الأحزاب السياسية، كأن يوافق الحزبُ على تشكيل الائتلاف، حيث إن الإجراءات الداخلية للحزب الليبرالي الديموقراطي في بريطانيا تتطلب "عملية موافقة الحزب البرلماني والهيئة التنفيذية داخل الحزب على أي اتفاق خارجيّ، حيث يعقد مؤتمر خاص للتوقيع على الاتفاق"، إلا أنه في عام 2010 لم يظهر حزب العمال والمحافظين أي ترتيب أو إجراء في هذا الشأن، والمسألة في نهاية المطاف تخضع للقواعد والإجراءات الداخلية للأحزاب[229].

رابعا: السياسة الخارجية للبلاد.

إن الحكومة في الأنظمة البرلمانية الديموقراطية تتولى الشأن الداخلي والخارجي في البلاد، ومما لا شك فيه أن البرلمان يراقب السياسة الخارجية للحكومة ضمن وظيفته السياسية، ويرتب المسؤولية على الحكومة بناء على ذلك[230]، وفي نطاق البرنامج الحكومي فإنه كما سبق القول يشمل خطةَ عملِ الحكومة في شأن السياسة الداخلية والخارجية، فهل عدم ذكر الحكومة عن سياستها الخارجية في برنامج عملها يعتبر ضمن سلطتها التقديرية في إعداد البرنامج الحكومي، أم أنه يتوجب

---

[228] Paun, A., & Hallifax, S. (2012), *A game of two halves: How coalition governments renew in mid-term and last the full term, supra*, p.18.

[229] House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Lessons from the process of Government formation after the 2010 General Election, Fourth Report of Session 2010–11, volume 1, *supra*,p.18.

[230] د. محمد قدري حسن – المرجع السابق – ص 335.

على الحكومة توضيح سياستها الخارجية في البرنامج الحكومي إلى جانب السياسة الداخلية لأن ذلك يدخل ضمن الاختصاص الرقابي للبرلمان؟

إن مسألة إدراج السياسة الخارجية ضمن البرنامج الحكومي لا تختلف عن غيرها من الشؤون السياسية الأخرى، فالأمر يرجع إلى السلطة التقديرية للحكومة في تحديد الأولويات التي ترتئي تضمينَها في البرنامج الحكومي، ولا يوجد إلزامٌ على الحكومة بإدراج السياسة الخارجية من أولويات عملها[231].

ففي بريطانيا يحوي خطاب العرش على برنامج عمل الحكومة الرسمي لسن التشريعات والقوانين للدورة المقبلة المرتبطة التي غالبا ما تكون ذات صلة بالسلطة التنفيذية مثل وزارات ومؤسسات الدولة، في شأن السياسة الداخلية كذلك الخارجية[232]. وكانت السياسة الخارجية من أولويات البرنامج الحكومي في بريطانيا في العديد من خطابات العرش[233]. ولكن في المقابل قد لا يركز البرنامج الحكومي على السياسة الخارجية ولا تدرج ضمن أولويات الحكومة[234].

وفي الكويت قد استنكر أحد أعضاء مجلس الأمة الكويتي عدم تركيز البرنامج الحكومي على السياسة الخارجية، حيث رأى أن ذلك مما يجعل مجلس الأمة بمنأى عن هذا المجال الذي يدخل في اختصاصه الرقابي أثناء أدائه وظيفته السياسية[235]. كما تضمّنت ملاحظات مجلس الأمة الكويتي

---

231 John, P., Bevan, S., Jennings, W., & Bertelli, A. (2013), *The Palgrave Macmillan Policy Agendas in British politics*, *supra*, p.1.

232 Jennings, W., & John, P. (2009). The dynamics of political attention: Public opinion and the Queen's speech in the United Kingdom. *American Journal of Political Science, 53*(4), 838-854. doi:10.1111/j.1540-5907.2009.00404.x p. 843.

233 State opening of Parliament - UK parliament. (n.d.). Retrieved January 30, 2022, from https://www.parliament.uk/about/faqs/house-of-lords-faqs/lords-stateopening/
see the Queen's speech 15-11-1995, Queen's speech 25-5-2010.

234 John, P., Bevan, S., Jennings, W., & Bertelli, A. (2013), *The Palgrave Macmillan Policy Agendas in British politics*, *supra*, p.35.

235 مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الأول– مضبطة الجلسة رقم 408 أ – تاريخ 12-5-1981– ص 148.

الواردة على البرنامج الحكومي التعليق على خلو البرنامج الحكومي من الإشارة للسياسة الخارجية[236]، ونرى أنه في حالة رغبة المجلس بالاستيضاح عن السياسة الخارجية، فله أن يستخدم أدوات الرقابة الأخرى كالسؤال البرلماني، فعدم اعتبار السياسة الخارجية من أولويات البرنامج الحكومي وتقديم مشكلات ومسائل أخرى عليها لا يعني حجب البرلمان عن الشؤون الخارجية، إنما يرجع ذلك إلى تقديرٍ من الحكومة باعتبار أنّ أحد الشؤون الأخرى أكثر أهمية في ظل ظروف معينة.

ومثال على احتواء البرامج الحكومية ما يتعلق بالسياسة الخارجية للبلاد ما ورد في البرنامج الحكومي لمملكة البحرين 2019-2022 تحت بند تعزيز العلاقات الخارجية الوارد في التوجهات العامة حيث نصّ البرنامج على "تعزيز سبل التعاون مع دول مجلس التعاون والدول الشقيقة والصديقة"، وكذلك تعزيز دور مملكة البحرين في المنظمات الاقليمية والدولية[237].

الفرع الثالث
ما يجب تجنبه في إعداد البرنامج الحكومي

إن الغرض من تقديم البرنامج الحكومي هو إطلاع البرلمان على سياسة الحكومة وبرنامج عملها لمناقشتها والتصويت على البرنامج الحكومي وذلك لتحقيق الرقابة البرلمانية السابقة، كما أنه يخضع للرقابة اللاحقة بعد إقراره من البرلمان، فلابد أن يكون البرنامج الحكومي محققا لذلك الغرض ومسهلا للعملية الرقابية، فيتعين على الحكومة تجنب جملة من الأمور في إعداد البرنامج الحكومي وذلك لتسهيل عملية الرقابة البرلمانية، وفي ضوء هذه الدراسة تم استنباط جملة من الأمور لها أثر سلبي على مفهوم البرنامج الحكومي الغرض منه، وذلك من خلال استقراء مناقشات البرامج الحكومية في مجلس الأمة الكويتي ومجلس النواب البحريني.

إن أبرز الأمور التي لابد أن تتجنبها الحكومة في برنامج عملها المقدم للبرلمان، الإسهاب في ذكر إنجازات الحكومة السابقة في مضمون برنامج عمل الحكومة، وكما سبق القول تضع الحكومة

---

[236] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السادس – دور الانعقاد الأول- مضبطة الجلسة رقم 520- تاريخ 9-7-1985 – ص 285.

[237] البرنامج الحكومي 2019-2022 – مملكة البحرين –

برنامج عملها وفق خطة مستقبلية تعادل مدة ولايتها وبقائها في الحكم، فلا يجب أن يتضمن إنجازات الحكومة السابقة، فليس البرنامج الحكومي هو محل ذلك، فهو يقدم في بداية الفصل التشريعي لحكومة جديدة، فلا يفترض احتواءَه على تقارير ماضية، إذ أن ذلك يعد مخالفة لمضمون البرنامج الحكومي الذي جاء بالدستور. ومثالا على ذلك تقدمت الحكومة في الكويت في الفصل التشريعي الرابع ببرنامج عملها مشتملا على المشروعات التي نفذت خلال الأربع أعوام الماضية[238]، والذي أدّى إلى استنكار أعضاء البرلمان ذلك حيث إن تقديم مشروعات قوانين منتهية على أساس أنها برنامج عمل حكوميّ يجعل البرنامج الحكومي مخالفًا في مضمونه لنصّ المادة 98 من الدستور الكويتي[239].

ويعد ذلك خلطا بين البرنامج الحكومي والبيان الحكومي أو الخطاب الأميري الذي تستعرض به الحكومة إنجازاتها، فوفق المادة 98 من الدستور الكويتي يتعين على الحكومة الجديدة عرض برنامج عملها للبرلمان، فمن المنطقي ألا يكون للحكومة إنجازات سابقة تعرضها على خلاف الخطاب الأميري الذي تستعرض الحكومة ما حققته من إنجازات[240].

وأيضا الخلط بين البرنامج الحكومي وخطة التنمية، فقد خلطت الحكومة الكويتية بين برنامج عملها وخطة التنمية حيث تضمن البرنامج الحكومي المقدم إلى البرلمان في الفصل التشريعي السادس الخطة الإنمائية، وهذا يعد أيضا خلطا بين البرنامج الحكومي وخطة التنمية، فعلى الرغم من الارتباط الوثيق بين خطة التنمية والبرنامج الحكومي وسنتناول ذلك في المطلب التالي، إلا أنه ليس من المقبول اعتبار الخطة الإنمائية هي برنامج عمل الحكومة حيث إن وزير التخطيط آنذاك طلب من مجلس الأمة اعتبار الخطة الإنمائية بمثابة برنامج عمل الحكومة[241]. وهذا الأمر غير مقبول لاختلاف دور كل منهم، وكذلك اختلاف الأداة القانونية للموافقة على خطة التنمية والتي تصدر بقانون كما سبق القول في الفصل الأول.

---

[238] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 408/أ – تاريخ 12-5-1981- ص 134.

[239] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 409 – تاريخ 16-5-1981- ص467.

[240] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الرابع – دور الانعقاد الأول – مضبطة جلسة 368/أ – تاريخ 20 مايو 1975 – ص 96، تقرير اللجنة التشريعية والقانونية حول النقاش الدستوري المادة 98/ 104 –لإبداء الرأي بصفة الاستعجال.

[241] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السادس – دور الانعقاد الأول، مضبطة الجلسة رقم 500 خاصة، تاريخ 27-4-1985، ص500.

إلا أن رئيس مجلس الوزراء تجنب ذلك في برنامج عمل الحكومة الكويتية للفصل التشريعي السادس عشر حيث جاء في كلمة رئيس مجلس الوزراء الواردة في البرنامج الحكومي "والحكومة تتقدم بعرض ملامح أولويات برنامج عملها خلال فترة ولايتها الدستورية، أما البرامج التفصيلية والتنفيذية فترد عبر مشروعات خطط التنمية السنوية"[242].

ومن جانب آخر لابد أن تتجنب الحكومة في إعداد برنامج عملها العبارات الفضفاضة الغامضة، حيث إنها لا توصل المغزى أو المعنى المطلوب منها، مما يكون لذلك أثر على صعوبة فهم البرلمان المقصود منها، وكذلك يعطل إمكانية رقابة البرلمان على البرنامج الحكومي[243]، فمهما كانت الصياغة محكمة إذا كانت عبارات البرنامج الحكومي غامضة أو عامّة جدًّا دون وجود تفاصيل مثل أرقام وبيانات قابلة للقياس يكون تطبيق البرنامج الحكومي صعبًا أو غير ممكن، كما يصعب مراقبة الحكومة[244].

فالعبارات الغامضة هي عبارات تشير إلى الالتزام باتخاذ الحكومة إجراء معين، ولكن الأمر يكون غير محدد بشكل واضح، وهذا يختلف عن التعهدات أو الالتزامات العامة التي تأتي واضحة الصياغة ولكنها تخلو من التفاصيل وأدوات القياس[245].

فيفترض أن يرتكز البرنامج الحكومي على خطة واضحة قابلة للتنفيذ والقياس والمتابعة، وقد أوضح تقرير لجنة إعداد ملاحظات المجلس الوطني على البرنامج الحكومي في مملكة البحرين للفصل التشريعي الأول، أن من أهم ملاحظات المجلس على البرنامج الحكومي أنه قد خلا من تحديد السقف

---

[242] برنامج عمل الحكومة للفصل التشريعي السادس عشر 2021-2022 – 2024-2025) استدامة الرخاء بالرغم من التحديات – دولة الكويت PowerPoint Presentation (alanba.com.kw)

[243] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة رقم 870 – تاريخ 28-3-1998- ص 44.

[244] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السابع – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 595 – تاريخ 26-1-1993- ص 163.

[245] Bara, J, *supra*, p586. تقسم أنواع التعهدات والالتزامات التي تتضمنها البرامج الانتخابية للأحزاب السياسية والتي يتم تضمينها في البرامج الحكومية أو خطاب العرش إلى أربعة أنواع ، التزامات غامضة والتزامات عامة، كما تم شرحها وأيضا التزامات محددة وأخيرا التزامات تفصيلية. نفس المرجع.

الزمني لعلاج المشكلات المزمنة، وكذلك غياب التحديد الرقمي أو الإشارة لأهداف كمية للبرنامج، باعتبار أنها أساس القياس والمتابعة والمساءلة[246].

المطلب الثالث

المرجعيات الدستورية لإعداد البرنامج الحكومي

يبدو من قراءة النصوص الدستورية المنظمة للبرنامج الحكومي أن رئيس مجلس الوزراء له الحرية المطلقة في وضع برنامج عمل الحكومة، وذلك لأن الدستور لم يحدد على وجه التخصيص وبشكل صريح المرجعيات الأساسية التي لابد أن تلتزم بها الحكومة في إعداد برنامج عملها، سواء المادة 98 من دستور دولة الكويت أو المادة 46 من دستور مملكة البحرين، إلا أن عدم النص على هذه المرجعيات صراحة لا يعني انتفاء وجودها، فلابد من تحديد المرجعيات الدستورية للبرنامج الحكومي والمحددة لمضمونه ومحتواه هي أساسية في مرحلة إعداد البرنامج الحكومي قبل عرضه على البرلمان، حيث إن رقابة البرلمان على البرنامج الحكومة تمتد لتشمل مدى انسجام البرنامج الحكومي مع المرجعيات الدستورية،[247] وهي ما يمكن أن تندرج ضمن رقابة المشروعية على البرنامج الحكومي ونجد المرجعيات الدستورية لإعداد البرنامج الحكومي من خلال استقراء النصوص الدستورية، وقد تكون هناك بعض القواعد الدستورية غير المكتوبة والتي تعد أيضا أساسًا مرجعيًّا لإعداد البرنامج الحكومي مثل مبدأ الشفافية.

- **أولا: السياسة العامة.**

تعد السياسة العامة مرجعًا أساسيًّا لإعداد البرنامج الحكوميّ، فلابدّ من تحقّق الانسجام والتوافق بين برنامج عمل الحكومة والسياسة العامة فالبرنامج الحكوميّ جزء لا يتجزأ من هذه السياسة التي تعدُّ أشملَ نطاقا من البرنامج الذي يعكس خطة واقعية لتنفيذ أجندة الحكومة السياسة[248].

---

[246] مضابط مجلس الشورى البحريني – المجلس الوطني – الفصل التشريعي الأول – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 3 – تاريخ 19-3-2003 – ص5.

[247] عبد اللطيف بروحو – المرجعيات الدستورية للبرنامج الحكومي – المرجع السابق – ص22

[248] John, P., Bevan, S., Jennings, W., & Bertelli, (2013), *The Palgrave Macmillan Policy Agendas in British politics*. *supra*,, p.1.

والسياسة العامة هي من المرجعيات الدستورية للبرنامج الحكومي ولابد من التمييز في هذا الشأن بين السياسة العامة للدولة وهي النطاق الأشمل والأعم، وليس السياسة العامة للحكومة[249] التي تتغير بتغيير الحكومة وهي المتجسدة في البرنامج الحكومي وهي الإطار العام والنهج الذي تتخذه الحكومة في توجيه العمل الذي تسير عليه وزارات الدولة وما تنوي الحكومة عمله مشروعات وأعمال، أما السياسة العامة للدولة فهي متسمة بالاستقرار والثبات لمدة طويلة، وهي السياسة المتعلقة بالتوجهات العامة للدولة ذات الأهمية، والمرتبطة بالشؤون الداخلية والخارجية للدولة والتي ترتبط بالمصالح العليا للدولة[250].

والأساس الدستوري للسياسة العامة للحكومة في الكويت هو المادة 123 من الدستور التي نصها: " يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية"، وكذلك المادة 47 من دستور مملكة البحرين التي نصت على التالي: "يرعى مجلس الوزراء مصلح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الجهاز الحكومي"، أمّا السياسة العامة للدولة فقد نصّت عليها المادة 58 من دستور دولة الكويت.

ومن الناحية العملية ففي البرنامج الحكومي للمملكة البحرين أكّدت الحكومة انعكاس التوجهات الأساسية للسياسة العامة للدولة في البرنامج الحكوميّ حيث تعتبر السياسة العامّة من المنطلقات والمرتكزات الأساسية لإعداد البرنامج الحكومي[251].

- **ثانيا: خطة التنمية.**

---

[249] وتعرف السياسة العامة للحكومة بأنها "برنامج عمل الحكومة يتضمن كافة القطاعات ويتم وضعه من أجل المصلحة العامة وتحقيق رفاهية الفرد وأمنه" والسياسة العامة هي الأعمال الموجهة نحو الأهداف المقصودة وهي ذات طبيعة ديناميكية تتعرض للتغيير والتحسين بما يتناسب مع متطلبات المجتمع، قد تكون السياسة العامة إيجابية وقد تكون سلبية أيضا مثل تبني سياسة عدم التدخل أو رفع اليد عن مشكلة ما. أ.د. رياض بوريش– السياسات العامة من منظور حكومي– مجلة الحوار المتوسطي – العدد 5 – 2013 – ص 135.

[250] قرار المحكمة الدستورية الكويتية في شأن طلب التفسير رقم 10 لسنة 2011 – مرجع سابق (n.d.). Retrieved from https://www.cck.moj.gov.kw/ar/Pages/section5-1.aspx

[251] انظر برنامج عمل الحكومة للفصل التشريعي الثالث، 2011–2014، مملكة البحرين، ص6.

يرتبط إعداد البرنامج الحكومي بخطة التنمية الاقتصادية، والتي يعد أساسها الدستوري في الكويت نص المادتين 20 و21 من الدستور الكويتي في النصوص التالية: (الاقتصاد الوطني أساسه العدالة الاجتماعية، وقوامه التعاون العادل بين النشاط العام والنشاط الخاص، وهدفه تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاج ورفع المستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين، وذلك كله في حدود القانون)[252]، وكذلك نصّ المادة 21 من الدستور دولة الكويت حيث نصّت على أن (الثروات الطبيعية جميعها ومواردها كافة ملك الدولة، تقوم على حفظها وحسن استغلالها، بمراعاة مقتضيات أمن الدولة واقتصادها الوطني)[253]، وحيث أشارت المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي إلى خطة التنمية الاقتصادية، وأكدت أهميتها وضرورة صدور قانون خاص بها[254].

ويقابل ذلك نصّ المادة 10 من دستور مملكة البحرين حيث نصّت هذه المادة على ما يلي: (أ–الاقتصاد الوطني أساسه العدالة الاجتماعية، وقوامه التعاون العادل بين النشاط العام والنشاط الخاص، وهدفه التنمية الاقتصادية وفقا لخطة مرسومة، وتحقيق الرخاء للمواطنين، وذلك كله في حدود القانون. ب – تعمل الدولة على تحقيق الوحدة الاقتصادية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية ودول الجامعة العربية، وكل ما يؤدّي إلى التقارب والتعاون والتآزر والتعاضد فيما بينها)[255].

وبالتالي فإنّ برنامج عمل الحكومة يرتبط بخطة التنمية فلا يتمّ إعداد برنامج عمل الحكومة بمنأى عن خطة التنمية، وقد أكّدت الحكومة في الكويت الارتباط الوثيق بين خطة التنمية والبرنامج حيث قامت الحكومة بتقديم البرنامج الحكومي متضمنا الخطة الانمائية[256]، ورغم عدم اتفاقنا مع

---

[252] دستور دولة الكويت، المادة 20.

[253] دستور دولة الكويت، المادة 21.

[254] نصت المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت " أن تراعي الدولة عند استغلالها لأي مصدر من مصادر الثروة أو مورد من مواردها دور هذا المصدر أو المورد في الاقتصاد الوطني في مجموعة، وبذلك يدخل ضمن المخطط العام للتنمية الاقتصادية– وهو مخطط له أهميته البالغة في اقتصاد الدولة مما يقتضي أن يصدر به قانون خاص– مجاراة لحكم هذه المادة والمادة 20 سالفة الذكر.

[255] دستور مملكة البحرين، المادة 10.

[256] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السادس – دور الانعقاد الأول – مضبطة جلسة (خاصة) رقم 500 – بتاريخ 27–4–1985 – ص2–4. فقد قدمت الوزارة برنامج عملها تحت عنوان برنامج عمل الحكومة المتضمن الخطة الإنمائية للسنوات 85–86 –89– 90).

الحكومة بهذا الشأن لاستقلالية البرنامج الحكومي واختلاف أساسه الدستوري إلا أننا نرى بأن النص الدستوري لخطة التنمية مرجعية أساسية في إعداد برنامج عمل الحكومة لأن البرنامج الحكومة يشمل جميع المجالات لاسيما المجال الاقتصادي في البلاد الذي تنظمه خطة التنمية.

وفي الربط بين البرنامج الحكومي والخطط والاستراتيجيات الإنمائية في الكويت نصّت عليه المادة الثانية من المرسوم الخاصّ بإنشاء المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية المذكور سلفا، فمن مهام هذه الجهة كما ورد في المرسوم "اقتراح الوسائل والآليات المناسبة لتأكيد اتصال خطط التنمية المتتالية وربط المشاريع التنموية ببرنامج عمل الحكومة لتحديد أهداف المسار الاقتصادي وفق البرامج الزمنية اللازمة لتنفيذ هذه الخطط"[257].

وفي ذلك الشأن أكّد برنامج عمل الحكومة في الكويت لعام 2013 والمقدّم إلى مجلس الأمة الكويتي على أنّ التوجهات الاستراتيجية من الأطر المرجعيّة الأساسية للبرنامج الحكوميّ، وذلك باعتبار الرؤية الاستراتيجية للكويت 2035 أحد المنطلقات الأساسية التي تم إعداد البرنامج الحكومي في ضوئها وحيث تهدف هذه الرؤية إلى تحويل البلاد إلى مركز مالي واقتصادي جاذب للاستثمار[258]. وقد أظهر البرنامج الحكومي للفصل التشريعي الخامس عشر الارتباط الوثيق بين البرنامج الحكومي والخطة الإنمائية، فقد كان لذلك الأثر حتى على صياغة البرنامج الحكومي بحيث يخلو من التفاصيل التنفيذية الدقيقة للاعتماد على الخطة الإنمائية في تحديد هذه التفاصيل وكان البرنامج الحكومي يعكس الأولويات والسياسات العامة فقط[259].

كما أن البرامج والخطط الحكومية في الكويت اتسمت بالثبات والاستقرار إلى حد ما رغم تعاقب الحكومات؛ وذلك لأنها تعد في ضوء الخطة الإنمائية، حيث سارت البرامج الحكومية في الفصل التشريعي الرابع عشر والخامس عشر بذات المسار وذلك لتحقيق التنمية المطلوبة[260].

---

[257] مرسوم رقم 33 لسنة 2004 بإنشاء المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، المادة 2- البند 4.

[258] انظر برنامج عمل الحكومة المقدم لمجلس الأمة الكويتي 2013-2014/ 2016-2017- شراكة في المسؤولية لاستدامة الرفاه – ص16.

[259] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس عشر – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 1369/ب- 15-3-2017 – ص243.

[260] المرجع نفسه.

- **ثالثا: الخطاب الرئاسي**

ومن المرجعيات الدستورية للبرنامج الحكومي أيضا الخطاب الرئاسي الذي يلقيه رئيس الدولة في بداية دور الانعقاد والذي تم تناوله سابقا، وهو الخطاب الأميري في دولة الكويت المنظم وفق أحكام المادة 104 من الدستور الكويتي والخطاب السامي في مملكة البحرين الذي تنص عليه المادة 74 من دستور مملكة البحرين، وحيث إن هذا الخطاب يشمل ما قد جرى من شؤون في العام الماضي ما تعتزم الحكومة إجراءه من مشروعات وإصلاحات خلال العام، إلا إنه فيما يتعلق بالخطاب الأميري في مجلس الأمة الكويتي أو الخطاب السامي في مملكة البحرين فإن ما يعتبر مرجعا للبرنامج الحكومي هو الخطاب في دور الانعقاد الأول حيث إنه يسبق إعداد البرنامج الحكومي أما الخطابات الأخرى في أدوار الانعقاد التالية فإنها ذات طبيعة مختلفة أي إنها غالبًا ما توضّح وضع الحكومة خلال تطبيق برنامج عملها وهي لاحقة لبرنامج عمل الحكومة.

- **رابعا: التعاون بين السلطات**

يعد مبدأ التعاون بين السلطات من المبادئ الدستورية الهامّة التي يُعَدُ من المرجعيات والمنطلقات الدستورية لإعداد برنامج عمل الحكومة، وذلك يتجسّد في القاعدة البرلمانية في مبدأ الفصل بين السلطات مع تعاونها، وهذه القاعدة تنصّ عليها المادة (50) من دستور دولة الكويت[261] والمادة (32) من دستور مملكة البحرين،[262] فالبرنامج الحكوميّ أساسًا هو أحدُ مظاهر التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية فهو أساس نشأة العلاقة بين السلطتين وبداية تحقيق الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة[263].

---

[261] نصت المادة 50 من دستور دولة الكويت (يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقا لأحكام الدستور ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في هذا الدستور).

[262] نصت الفقرة أ من المادة 32 من دستور مملكة البحرين (يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونهما وفقا لأحكام الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور، وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وبموضوع أو موضوعات بالذات، ويمارس وفقا لقانون التفويض وشروطه).

[263] انظر برنامج عمل الحكومة المقدم لمجلس الأمة الكويتي 2013-2014/ 2016-2017- شراكة في المسؤولية لاستدامة الرفاه – ص15.

وقد نصّ برنامج عمل الحكومة في مملكة البحرين على تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات مع تعاونها باعتباره من الأولويات التي تسعى الحكومة إلى تعزيزها من خلال برنامج عملها من خلال التعاون مع السلطة التشريعية لسنّ القوانين والتشريعات، وكذلك تسهيل عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة[264].

- **خامسا: الإعلانات والمواثيق**

كما أنه لابد في تحديد المرجعيات الدستورية لإعداد البرنامج الحكومي من الأخذ بعين الاعتبار إعلانات الحقوق والمواثيق ومقدمات الدساتير التي تحدّد المبادئ العامة العاكسة لفلسفة جديدة للدولة، وهي ضمانة أساسية لحقوق وحريات أفراد المجتمع، ومن أمثلة ذلك إعلانات الحقوق الأمريكية وإعلانات الحقوق الفرنسية، والمواثيق. وفي نطاق دراستنا فإن ميثاق العمل الوطني لمملكة البحرين والذي له القوة القانونية الملزمة والمعادلة لمرتبة الدستور[265]، أو كما يرى البعض أنه يحتل مرتبة قانونية تعلو الدستور[266]، ووفقا لذلك يعد مرجعا أساسيا لإعداد برنامج عمل الحكومة بما يتضمنه من حقوق وحريات والمبادئ الديموقراطية.

- **سادسا: توجهات رئيس الدولة**

تعد التوجهات الرئاسية أساسا مرجعيا للبرنامج الحكومي، ففي دولة الكويت تكون توجهات أمير البلاد أساسا لإعداد البرنامج الحكومي حيث يتولى الأمير كلا من السلطة التشريعية والتنفيذية

---

[264] برنامج عمل الحكومة في مملكة البحرين – الفصل التشريعي الرابع – 2015–2018، نحو مجتمع العدل والأمن والرفاه – ص8–9.

[265] ميثاق العمل الوطني – قيمته ومضمونه – دراسة بمناسبة انعقاد مؤتمر ميثاق العمل الوطني – آفاق المستقبل والتنمية المستدامة السلام – 2018– مجلس النواب – ص 13. لقد صدر ميثاق العمل الوطني لمملكة البحرين في فبراير 2001 بالأمر الأميري رقم 17 لسنة 2001، حيث سبق ذلك استفتاء شعبي على ميثاق العمل الوطني وحظي بموافقة 98.4%.

[266] د. رمزي طه الشاعر – المرجع السابق – ص 294.

وفق أحكام المادتين 51 و52 من دستور دولة الكويت[267]، وفي مملكة البحرين فإن خطابات جلالة الملك وتوجهاته أساسا في إعداد البرنامج الحكومي حيث إنه يتولى جميع السلطات وفقا لأحكام الفقرة ب من المادة 32 من دستور مملكة البحرين[268].

وتتجسد توجهات رئيس الدولة إما بالخطابات الشفهية أو الرسائل المكتوبة، وفي كل الأحوال فهي ملزمة للحكومة في إعداد برنامجها الحكومي حيث تندرج تحت اختصاص الحاكم ملكا كان أو أميرا باعتباره رئيس الدولة، ومثالا على ذلك النطق السامي الذي يعد مرجعا لإعداد البرنامج الحكومي في دولة الكويت،[269] وهو خطاب يلقيه أمير البلاد مختلف عن الخطاب الأميري الذي غالبا ما ينوب الأمير في إلقائه رئيس مجلس الوزراء، والنطق السامي ليس له أساس في الدستور، بل نشأ وفق القواعد العرفية[270].

- **سابعا: البرنامج الانتخابي للأحزاب السياسية**

في بريطانيا لوجود الحكومات الحزبية فإنه بعد تعيين الحكومة لابد أن تعد برنامجها الذي يشمل الوعود المدرجة في البرنامج السياسي للحزب[271]، وبذلك فإن البرنامج الانتخابي للحزب السياسي في بريطانيا من أهم المرجعيات لإعداد البرنامج الحكومي، وإن البرنامج الانتخابي للحزب والمعد في مرحلة سابقة على البرنامج الحكومي يحمل في طياته تصورات الأحزاب السياسية للأنشطة الاقتصادية

---

[267] دستور دولة الكويت، المادة 51 التي تنص على (السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقا للدستور) والمادة 52 حيث نصت على أن (السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء والوزراء على النحو المبين بالدستور).

[268] نصت الفقرة ب من المادة 32 من دستور مملكة البحرين على (السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني وفقا للدستور، ويتولى الملك السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء، وباسمه تصدر الأحكام القضائية، وذلك كله وفقا لأحكام الدستور).

[269] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس عشر – دور الانعقاد الأول – مضبطة جلسة 1369 – تاريخ 1-3-2017 – ص 225. البرنامج الحكومي للفصل التشريعي الخامس عشر، حيث نص على اعتبار الدستور والنطق السامي والخطاب الأميري مرجعيات أساسية لإعداد البرنامج الحكومي وأيضا – مضابط مجلس الأمة الكويتي– الفصل التشريعي التاسع– دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة رقم 963– تاريخ 27-11-1999، الصفحة رقم 1 من البرنامج الحكومي 1999-2003 المثبت بالمضبطة المذكورة. وانظر أيضا برنامج عمل الحكومة للفصل التشريعي السادس عشر عرض الوثائق المرتبطة (kna.kw)

[270] عبدالله عوض المطيري – المرجع السابق – ص57.

[271] John, P., Bevan, S., Jennings, W., & Bertelli, (2013), *The Palgrave Macmillan Policy Agendas in British politics*. *supra*, p.17.

والاجتماعية والسياسية، حيث تتعهد الأحزاب بتطبيق هذه البرامج عند توليها السلطة، وغالبا ما تتم المطابقة بين تعهدات الحزب ومحتوى البرنامج الحكوميّ وبيانات الميزانية، فغالبًا ما يشير البيان الوزاري في نهاية الدورة البرلمانية إلى أن التعهدات المحددة هي ما تم تنفيذها في الدورة البرلمانية[272].

ويعد ذلك تجسيدا للديموقراطية حيث إن البرنامج الانتخابي للحزب جرى التصويت عليه من قبل الشعب وحظي بالولاية الشعبية كما سبق القول، وبالتالي فإن التعهدات والوعود التي نص عليها برنامج الحزب لابد أن تكون الأساس في إعداد البرنامج الحكومي، وهنا يبرز دور المجتمع المدني في اعتباره أحد المرتكزات الأساسية لإعداد البرنامج الحكومي باعتبار أن التعهدات والرؤى والوعود المضمنة في البرامج الانتخابية هي متطلبات شعبية.

- **ثامنا: مبادئ العدل والحرية والمساواة.**

إن الحقوق والحريات التي ينص عليها الدستور لابد أن تؤخذ بعين الاعتبار في إعداد البرنامج الحكومي، ومن أهمها العدل والحرية والمساواة بين أفراد المجتمع، كما نص على هذه المبادئ دستور دولة الكويت في المادة السابعة[273]، وكذلك دستور مملكة البحرين في المادة الرابعة[274]. وفي بريطانيا كان أعدت حكومة الائتلاف برنامج عملها تحت شعار "الحرية والعدل والمسؤولية" باعتبارها القيم الأساسية التي ستستند إليها الحكومة في حكمها[275].

- **تاسعا: الشفافية transparency.**

---

[272] Jennings, W., & John, P. (2009). The dynamics of political attention: Public opinion and the Queen's speech in the United Kingdom, supra, p. 843.

[273] نصت المادة السابعة من دستور دولة الكويت على "العدل والحرية والمساواة دعامات المجتمع، والتعاون والتراحم صلة وثقى بين المواطنين"

[274] نصت المادة الرابعة من دستور مملكة البحرين على " العدل أساس الحكم، والتعاون والتراحم صلة وثقى بين المواطنين، والحرية والمساواة والأمن والطمأنينة والعلم والتضامن الاجتماعي وتكافؤ الفرص بين المواطنين دعامات للمجتمع تكفلها الدولة".

[275] Paun, A., & Hallifax, S. (2012), *A game of two halves: How coalition governments renew in mid-term and last the full term*, *supra*, p.19.

إن تقديم الحكومة برنامج عملها للبرلمان هو جزء لا يتجزأ من تأسيس حكم ديموقراطي في الدولة، وذلك لتحقيق الرقابة الشعبية على أعمال الحكومة منذ بداية تعيينها وطوال مدة حكمها، ولذلك لابد من أن يتم إخضاع البرنامج الحكومي للمبادئ الأساسية للديموقراطية الموضوعية وأهمها الشفافية، فلا بد من اعتبارها من ضوابط أساسية تعتمدها الحكومة في إعداد برنامجها، وبذلك يتسنى للمجلس فهم البرنامج بشكل واضح، ويمكن من إخضاعه للرقابة البرلمانية سواء الرقابة السابقة واللاحقة، حيث اعتبر البعض الشفافية من المبادئ الدستورية بطبيعتها حتى لو لم ينص عليها الدستور صراحة[276].

فالشفافية من المبادئ الأساسية لتحقيق الديموقراطية في العمل البرلماني، وهي مرتبطة ارتباطا وثيقا في المساءلة السياسية، فوجود الشفافية يسهل المساءلة وغيابها يغيب الدور الرقابي الفعلي للبرلمان على العمل الحكومي، كما أنه لن يكون للشفافية قيمة أو أهمية في حال عدم وجود المساءلة[277]، وتنصب الشفافية على توافر المعلومات حول المسائل ذات الاهتمام العام وقدرة المواطن على المشاركة في القرارات السياسية وخضوع الحكومة للمساءلة أمام الجمهور وأمام الرأي العام أو من خلال إجراءات قانونية محددة[278].

وينطوي مفهوم الشفافية أيضًا على مبادئ النزاهة والمساءلة والوضوح، وكلما زادت نسبة الشفافية في السياسة المتعبة من قبل الدولة كان لذلك الأثرُ الفعليّ على ثقة المواطنين في الحكومات المحلية[279].

فوضوح الوثائق الحكومية لاسيما برنامج عمل الحكومة والفلسفة التي يعتمدها هو من أهم سمات تحقيق مبدأ الشفافية التي تعد أساسًا من أسس الديموقراطية، وإخضاع البرنامج الحكومي لمبدأ

---

[276] Alsayer, D. (2016). *Transparency in Public Procurement Methods and Procedures* (Unpublished master's thesis). Kuwait International Law School. p.17.

[277] أحمد لعماري – العمل البرلماني والتنمية السياسية: الجزائر نموذجا، مجلة عالم التربية، العدد 18– 2008 – ص190.

[278] Fairbanks, J., Plowman, K. D., & Rawlins, B. L. (2007). Transparency in government communication. *Journal of Public Affairs, 7*(1), 23–37. doi:10.1002/pa.245. p.25.

[279] Alsayer, Dhoha , *supra*, abstract.

الشفافية متطلَّبٌ بل شرط أساسيّ لإعداد هذا البرنامج، حيث إنّ مبدأ الشفافية لابد أن يستغرق نطاقًا واسعًا في العمل الحكوميّ شاملًا للسياسات العامّة للحكومة وخطة العمل التي تعتمدها[280].

وفي إعداد البرنامج الحكوميّ يتعيّن على الحكومة التركيز على شفافيّة المعلومات المدرجة في البرنامج ووضوحها لكي يتسنّى للبرلمان المنتخب فرضُ رقابته القبلية وتجنب الوقوع في اللبس لعدم دقة المعلومات المقدمة أو اتسامها بالغموض[281]، فانعدام الشفافية في سياسات الحكومة يصعب العملية الرقابية للبرلمان وكذلك العملية التشريعية، حيث إنّ البرنامج الحكومي كما سبق القول يتضمن مشروعات القوانين التي تنوي الحكومة إصدارها، فلكي تحظى بموافقة البرلمان لابد من وضوح محتوى البرنامج الحكومي.

وبالإضافة إلى ذلك لابدّ من امتداد تطبيق مبدأ الشفافية في تنفيذ برنامج عمل الحكومة ليمكن البرلمان من المساءلة السياسية لكل ما يتعلق بالبرنامج الحكومي والمطابقة بين البرنامج المقدم للبرلمان وتنفيذه على أرض الواقع للوقوف على المخالفات التي وقعت بها الحكومة وإمكانية محاسبتها من خلال أدوات الرقابة الدستورية، فعلى الحكومة من خلال البيان السنوي إيضاح سياستها وما توصلت إليه من تنفيذ خطة عملها بدقة ووضوح.

ومن جانب آخر فإنّ الشفافيّة في إعداد البرنامج الحكوميّ لها دورٌ أساسيّ في تسهيل عملية عرض البرنامج ومناقشته في البرلمان والوصول إلى نقطة الاتفاق بين الحكومة والبرلمان مما يعزز مفهوم الحكم الديموقراطي ويضع البرنامج الحكومي في مقامه الصحيح باعتباره الأساس الملزم لعمل الحكومة خلال فترة سلطتها وليس فقط وسيلة لنيل ثقة البرلمان، فاحتواء البرنامج الحكومي على عبارات متسمة بالعمومية التامة غير واضحة المعنى دون تفاصيل يؤدي إلى صعوبة فهم البرنامج الحكومي والأهداف المرجو تحقيقها من هذا البرنامج، وقد يؤدي إلى زيادة مدة مناقشة البرنامج الحكومي وذلك لاستيضاح الجزئيات المبهمة في البرنامج الحكومي بواسطة البرلمان، ولا يكفي أن تنص الحكومة في

---

[280] الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) – النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد – الطبعة الرابعة – القدس – 2016 – ص 60.

[281] أحمد لعماري – المرجع السابق – ص190.

برنامج عملها على تنبي مبدأ الإفصاح والشفافية دون تحديد الإجراءات والآليات التي تنوي اتخاذها في سبيل تحقيق هذا المبدأ[282].

وفي سبيل تحقيق مبدأ الشفافية في إعداد البرنامج الحكومي وتطبيقه على الحكومة إعادة التأكيد على أهمية برنامجها من خلال وضع آلية تتسم بالشفافية لمراقبة ورصد ما تحققه من تقدم في تطبيق البرنامج الحكومي عن طريق الربط بين البرنامج الحكومي وخطط أعمال الحكومة، ويجب أن تنشر الحكومة تقريرًا حول آخر تطورات برنامج عملها في منتصف المدة، حيث توضح التقدم الذي تم إحرازه في التنفيذ برنامج الالتزامات الحكومية حتى الآن، ويجب أن تكون مراجعة منتصف المدة أوضح من البرنامج الأصلي تحديدا الأولويات، وتحديد خطة العمل والجدول الزمني للتنفيذ التعهدات المتبقية والمستجدات الطارئة[283].

وبهذا قد عرضنا المرجعيات الدستورية لإعداد البرنامج الحكومي والتي لابد أن تخضع لرقابة البرلمان بعد عرض البرنامج الحكومي عليه[284]، وتعتبر من قبيل مراقبة مشروعية البرنامج الحكومي لأنه لا يجوز قيام الحكومة بإعداد برنامج عملها بمخالفة المرجعيات الدستورية.

تناولنا في هذا المبحث إعداد البرنامج الحكومي بالتطرق إلى أهم الجوانب الإجرائية والموضوعية ودورها في إعداد البرنامج الحكومي، فلابد لإعداد البرنامج على الوجه المطلوب مراعاة مبدأ التنسيق الوزاري بين الجهات الحكومية لتحقيق الانسجام وتجنب التعارض في الخطط الوزارية

---

[282] مضابط مجلس الشورى البحريني – المجلس الوطني – الفصل التشريعي الأول – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 3 – تاريخ 19-3-2003 – ص52.

[283] Paun, A., & Hallifax, S. (2012), *A game of two halves: How coalition governments renew in mid-term and last the full term, supra*, p.9.

[284] وقد نضيف إلى المرجعيات الأساسية للبرنامج الحكومي الوثائق الإصلاحية، ومثال على ذلك نص البرنامج الحكومي في دولة الكويت لعام 1992 في الفصل التشريعي السابع على إعداد البرنامج الحكومي في ضوء الوثيقة الوطنية للإصلاح والتنمية 93/92- 95/94. انظر إلى مضابط مجلس الأمة الكويتي- الفصل التشريعي السابع – دور الانعقاد الأول- مضبطة جلسة 595- تاريخ 1993/1/26- ص 50-51. وإضافة إلى ذلك فهناك مرجعيات دستورية أخرى كالدين الإسلامي الذي يعتبر مصدرًا رئيسيًا للتشريع في كل من الدستور الكويتي والدستور البحريني وفقا للمادة الثانية من دستور دولة الكويت وكذلك المادة الثانية من دستور مملكة البحرين.

ووضع برنامج شامل متسق ومنسجم وقابل للتنفيذ، كما أنه لابد للحكومة تجنب إقحام الغموض وعدم الوضوح في إعداد البرنامج وذلك لتسهيل مناقشته في المجلس تمهيدا للتصويت عليه ودخوله حيز التنفيذ وإخضاعه للرقابة البرلمانية، وأخيرا من الضروري توافق البرنامج الحكومي مع المرجعيات الدستورية التي تخضع لرقابة البرلمان قبل إقرار البرنامج الحكومي.

المبحث الثاني
عرض البرنامج الحكومي على البرلمان

تقتضي الأصول البرلمانية عرض الحكومة لبرنامج عملها على البرلمان وذلك لمناقشته والتصويت عليه، ويعتبر العرض هو نقطة البداية لنشأة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويقع على الحكومة التزام دستوري بعرض برنامجها على البرلمان، وقد ناقشنا الإلزامية في الفصل الأول من هذا البحث، حيث إن أساس إلزام عرض البرنامج الحكومي على البرلمان في الكويت هو نصُّ المادة 98 من الدستور سالفة الذكر، وفي البحرين نصُّ المادة 46 من الدستور البحريني 2002 وفق التعديلات الدستورية لعام 2012.

ويتم عرض البرنامج الحكومي وفق إجراءات عديدة تختلف من نظام إلى آخر ويخضع تنظيم عرض البرنامج إما لأحكام الدستور، أو اللائحة الداخلية للبرلمان، أو التقاليد البرلمانية. ومن أهم إجراءات عرض البرنامج الحكومي هي المهلة أو المدة الدستورية المحددة لعرض البرنامج الحكومي على البرلمان.

فالدساتير تختلف في تحديد مدة عرض البرنامج الحكومي على البرلمان، كما أنه قد لا يحدد الدستور مهلة محددة لتقديم البرنامج مثل الدستور الكويتي، إلا أنه نصّ على تقديم البرنامج الحكومي فور تشكيل الحكومة، والنصُّ على مبدأ الفورية في ظل غياب شرط منح الثقة البرلمانية على البرنامج الحكومي أدى إلى تأخير الحكومات المتعاقبة في تقديم برنامج عملها إلى مجلس الأمة الكويتي بالمخالفة لنص المادة 98 من الدستور الكويتي.

ومن جانب آخر قد تحدد اللوائح الداخلية للمجالس التشريعية الإجراءات البرلمانية التي يتنظم عرض البرنامج الحكومي كما هو الوضع في مملكة البحرين، وقد لا تتناول اللائحة الداخلية هذه المسألة تاركة الأمر للتقاليد البرلمانية كما هو الوضع في مجلس الأمة الكويتي، وسوف نتناول الإجراءات والكيفيّة التي يتمّ بها عرض برنامج عمل الحكومة في الأنظمة الدستورية محلّ الدراسة.

سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين يتناول المطلب الأول المدة الدستورية المحددة لعرض البرنامج و يتناول المطلب الثاني إجراءات عرض البرنامج الحكومي على البرلمان.

المطلب الأول: المدة الدستورية المحددة لعرض البرنامج الحكومي.

المطلب الثاني: إجراءات عرض البرنامج الحكومي على البرلمان.

المطلب الأول

المدة الدستورية المحددة لعرض البرنامج الحكومي

قد لا تحدد القواعد الدستورية مهلة محددة لعرض البرنامج الحكومي مثل بريطانيا والكويت ومملكة البحرين 2002 قبل التعديلات الدستورية لعام 2012، ومن جانب آخر قد تحدد الأنظمة الدستورية المدة التي يتم خلالها عرض البرنامج الحكومي على البرلمان مثل الدستور البحريني بعد التعديلات الدستورية.

الفرع الأول

عدم تحديد الدستور مدة معينة لعرض البرنامج الحكومي على البرلمان

قد لا يحدد الدستور مدة محددة لعرض البرنامج الحكومي على البرلمان، ولكن طبيعة البرنامج الحكومي وما يترتب على التصويت عليه من آثار قانونية تستوجب عرضه على البرلمان في أقرب وقت، فإن لم تحدد النصوص الدستورية مدة محددة لابد من تقديمه خلال فترة معقولة وذلك لتنال الحكومة ثقة البرلمان وتمارس سلطتها الدستورية، ومدة عرض البرنامج الحكومي مرتبطة بتشكيل الحكومة والمدة المتوقعة لإعداد البرنامج.

إن شكل الحكومة وظروف تشكليها له ارتباط وثيق في المدة المستغرقة قبل عرض البرنامج الحكومي على البرلمان، حيث إنّ التشكيل الوزاري يسبق إعداد البرنامج وعرضه على المجلس التشريعيّ، فإذا استغرق تشكيلُ الحكومة فترة بسيطة كحكومة الأغلبية التي غالبًا ما يتّصف تشكيلُها بالشكليّة حيث إنّ المسألة محسومة بتعيين رئيسِ حزب الأغلبيّة رئيسًا لمجلس الوزراء ويستغرق التشكيل الوزاري في هذه الحالة يومًا أو يومين، وخلافًا لذلك يبدو التشكيل الوزاري في حكومة الائتلاف حيث تستغرق المفاوضات بين الأحزاب السياسية مُددًا أطول ويخضع تشكيل الحكومة بطبيعته إلى إجراءات أكثر تعقيدا من حكومة الأغلبية[285].

[285] Bulmer, E (2017), Government Formation and Removal Mechanisms, International IDEA Constitution-Building Primer, ISBN: 978-91-7671-122-4, p.9.

وإعداد البرنامج الحكومي يختلف باختلاف شكل الحكومة، فحكومة الأغلبية يكون برنامجها الحكومي هو برنامجها الحزبي المعد مسبقا، أما حكومة الائتلاف فإنه ناشئ عن التقاء إرادة حزبين مما يتطلب وقتًا أطول، أما إذا كان رئيس الحكومة معيَّنًا من رئيس الدولة ممّا يعني عدم جاهزيّة البرنامج مسبقًا وغيابُ الانسجام الوزاريّ فذلك يتطلّب مدّة أطول لإعداد البرنامج الحكوميّ، وسوف نتناول مدّة عرض البرنامج الحكوميّ في بريطانيا ثم في الكويت، ثم في الدستور البحريني قبل تعديلات 2012.

- **أولا: مدة عرض البرنامج الحكومي في بريطانيا.**

في بريطانيا حيث يحكمها الدستور العرفي وحيث نشأت قاعدة دستورية تقضي بتقديم البرنامج الحكومي ضمن خطاب العرش الذي يقدم إلى البرلمان في الأسبوع الثاني من افتتاح الدورة البرلمانية[286]، فذلك يعني أن المهلة الدستورية لتقديم البرنامج الحكومي قصيرة جدا وهو أمر منطقي في ظل حكومة الأغلبية، فالحزبُ الفائز غالبًا ما ينصّ على التعهدات والوعود التي وردت في برنامجه الانتخابي في خطاب العرش، أي أن إعداد البرنامج الحكومي في هذه الحالة لا يتطلب أطول من هذا الوقت، وأن البرنامج مألوف وليس بغريب عن مجلس العموم.

أما في ظل حكومة الائتلاف في عام 2010 فكان الوضع مختلفا حيث إنه جرى إنشاء ائتلاف مبدئي بين حزب المحافظين والديموقراطيين الليبراليين في 11 مايو 2010 أي بعد خمسة أيام من الانتخابات، وبعد 9 أيام من الانتخابات نشرت الحكومة المؤتلفة برنامج عملها الذي أوجز السياسات الموضوعية للحكومة في تاريخ 20 مايو 2010، أمّا في 21 مايو نشرت الحكومة اتفاقية التحالف من أجل الاستقرار والإصلاح، وهي وثيقة عملية تحدّد "الأساس الذي على بناء عليه سيحافظ كل من الحزب المحافظ والليبرالي على منصبه في حكومة جلالة الملكة"[287].

---

[286] The Cabinet Manual A guide to laws, conventions, and rules on the operation of government, 1st edition, *supra*, p13.

[287] House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Lessons from the process of Government formation after the 2010 General Election, Fourth Report of Session 2010–11, volume 1, *supra*, p16.

فالمدة التي تحتاجها الحكومة متعددة الأحزاب لإعداد البرنامج الحكومي لتقديمه أطول ممّا عليه في حكومة حزب الواحد الذي يتبنى برنامجه الانتخابي، فيتأخر تقديم خطاب الملكة لإجراء المزيد من المفاوضات بين الأحزاب المشكلة للحكومة.

وفي عام 2010 ، توصّل الطرفان المشكّلان للحكومة الائتلافية في بريطانيا إلى اتفاق واسع بشأن السياسة وهيكل الحكومة في خمسة أيام فقط، ثم جرى نشر برنامج أكثر موضوعية للحكومة لمدة أسبوعين بعد الانتخابات، إلى جانب اتفاقية ائتلاف منفصلة من أجل الاستقرار والإصلاح تحدد كيفية توصل الأطراف إلى القرارات وحلّ الخلافات، وهناك سابقة برلمانية أخرى في عام 2017 بتأجيل خطاب الملكة يومين إضافيين لإجراء المحادثات بين حزب المحافظين وحزب الديموقراطي الاتحادي[288]، وتعتبر مدة مفاوضات الأحزاب قبل عرض البرنامج الحكومي على البرلمان ببريطانيا قصيرة نسبيا مقارنة ببقية دول أوروبا الغربية حيث تصل المدة تقريبا إلى تسعة وثلاثين يوما[289].

- **ثانيا: مدة عرض البرنامج الحكومي في الكويت.**

أما في الكويت فإنه كما سبق القول لم تحدّد المادة 98 من الدستور مدة معينة لتقديم البرنامج الحكومي لمجلس الأمة، إلا أنّ المادة نصّت على فورية تقديم البرنامج الحكومي للبرلمان، أي فور تشكيل الحكومة، والحقيقة أنّ المادة 98 من الدستور خلقت أزمة دستورية حول مصطلح الفورية، كما إن التقاليد البرلمانية أبدت تفاوتًا كبيرًا في مُدَدِ تقديم الحكومة برنامج عملها للبرلمان منذ بداية الحياة البرلمانية لمجلس الأمة الكويتي وحتى وقتنا الحالي، وسوف نتناول مفهوم مبدأ الفورية في المادة 98 من الدستور الكويتي، ثم نعرض التجربة البرلمانية لمجلس الأمة الكويتي حول عرض برنامج عمل الحكومة.

---

[288] Coalition government at Westminster The Institute for Government is a registered charity in England and Wales (No. 1123926) with cross-party governance, p5. Nice, Alex and Paun, Akash (2019),

[289] House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Government formation post-election, Tenth Report of Session 2014–15, Report, together with formal minutes relating to the report Ordered by the House of Commons to be printed 23 March 2015, (2015), P.7

- **مفهوم الفورية في نص المادة 98 من الدستور الكويتي**

أكد الدستور الكويتي على أهمية البرنامج الحكومي بالنص على فورية عرضه على مجلس الأمة باعتباره حجرًا لزاوية في العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وحتى تكون سياسة الحكومة محلا لمراقبة البرلمان منذ توليها السلطة. لكنْ ما المقصود بالفورية؟ فهل مفهوم الفورية في نص المادة 98 من الدستور يعني في أول جلسة من تشكيل الحكومة، أو أنه في أقرب فرصة ممكنة؟ وللفقه الدستوري في الكويت اتجاهين أو فرضيتين حول مفهوم الفورية، وذلك على النحو التالي:

الفرضية الأولى حسب ما يرى جانب من الفقه أن مفهوم الفورية وفق المادة 98 من دستور الكويت أن تقدم الحكومة برنامج عملها فور تشكيلها أي في الجلسة الأولى من تشكيلها، بأن يكون البرنامج الحكومي مُعَدٌّ مسبقًا من رئيس مجلس الوزراء من خلال الجهاز الفني ويختار وزراءه وفق هذا البرنامج، فرئيس مجلس الوزراء في الكويت يقوم بتشكيل الكتلة الوزارية بعد اختياره من قبل رئيس الدولة بدون وجود كتل متجانسة في البرلمان وذلك خلال أسبوعين من انتخابات المجلس وفقا للدستور الكويتي، وأن هذا البرنامج يُمثّل خطة عامة لعمل الحكومة، ويرى هذا الرأي أن هذه الفرضية غائبة من الناحية الواقعية ولا توجد مؤشرات لوجودها، حيث إن ما جرى عليه الوضع هو تأخير تقديم البرنامج من ناحية واشتراك الوزراء في إعداد البرنامج[290].

والفرضية الثانية حول مفهوم الفورية، أن المقصود بالفورية أن يكون تقديم البرنامج الحكومي في أقرب فرصة بعد تشكيل الحكومة، مما يعطي لأعضاء الحكومة فرصة للانسجام، وذلك يفترض أن البرنامج معد من قبل مجلس الوزراء كاملا، وليس رئيس مجلس الوزراء منفردًا، كما يجري من الناحية الواقعية.

ووفقا لذلك يرى الجانب الآخر من الفقه أن مفهوم الفورية من المنطقي لا يقصد به أن يتم تقديم البرنامج الحكومي في الحال، حيث إن إعداد البرنامج الحكومي يتطلب مهلة وفترة من الوقت

[290] هذا الرأي للدكتور محمد الفيلي في مقابلتنا له سالفة الذكر، وقد عرضنا عليه سؤالا حول رأيه في مفهوم الفورية في نص المادة 98 من الدستور الكويتي.

فهو خطة عمل لمدة أربع سنوات، فلابد أن تكون المدة معقولة ومتماشية مع متطلبات المادة 98، فلا تكون مهلة قصيرة جدًا يستعصي من خلالها إعداد برنامج عمل وخطة زمنية مدروسة، ولا تكون مدة طويلة جدا تتنافى مع مبدأ الفورية المنصوص عليه في المادة[291]، إلا أنه يجب أن تُؤخذ بعين الاعتبار حاجة الحكومة لفترة معقولة لكي تقوم كل وزارة بوضع تصوراتها وأولوياتها ثم التنسيق بين الوزارات لوضع برنامج متجانس ومتكامل[292].

فاشتراط الفورية في تقديم البرنامج الحكومي في الدستور الكويتي يقتضي تقديم البرنامج الحكومي لمجلس الأمة خلال معقولة وقد حددها جانب من الفقه الدستوري الكويتي بأن لا تتجاوز الشهر من تاريخ تشكيل الوزارة مما يمكن البرلمان من فرض الرقابة المبكرة على البرنامج الحكومي وتحقيق المغزى الأساسي من تقديمه[293].

إن كلا الاتجاهين من وجهة نظرنا أخذ بعين الاعتبار غياب الانسجام الوزاري وفقا للكيفية التي يتم بها تشكيل الكتلة الوزارية، فرأى الرأي الأول أن غياب الانسجام الوزاري يقابله استئثار رئيس مجلس الوزراء بإعداد البرنامج الحكومي ويكون دور الوزراء دورًا تنفيذيًّا لهذا البرنامج، أما الرأي الثاني فيرى أن مهلة الشهر هي مهلة مناسبة لوضع خطة عامة ذات خطوط عريضة بعد تحقيق قدر من الانسجام والتنسيق بين الوزراء يتناسب مع مفهوم البرنامج الحكومي في الكويت هو خطوط عريضة وتوجهات سياسية عامة وليس برنامجًا تفصيليًّا كما سبق القول.

ونحن نأخذ بالرأي الذي يفترض وجود مهلة محددة لإعداد البرنامج الحكومي، فكما سبق القول إن النظام الدستوري الكويتي ابتعد عن بعض مظاهر النظام البرلماني ومنها تشكيل حكومة شعبية منتخبة من البرلمان، فنرى أن تحقيق كتلة حكومية منسجمة فرضية غائبة إلا أن إعداد برنامج حكومي منسجم ومتسق من خلال المفاوضات بين الوزراء أمر منطقي ومقبول، فالبرنامج الحكومي في الكويت هو برنامج عام يحدد الخطوط العريضة لسياسة الحكومة ويعكس التوجهات الرئيسية وليس برنامجًا

---

[291] ناصر حسين محسن العجمي – المواعيد في الدستور الكويتي – مجلة الحقوق – مجلد 40 – عدد 4– جامعة الكويت – 2016– ص 52.

[292] د. عادل الطبطبائي – مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي– مرجع سابق – ص 20.

[293] د. محمد عبدالمحسن المقاطع – الوزارة البرلمانية في الكويت – مرجع سابق – ص 40. وانظر أيضا: عادل الطبطبائي – مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي– مرجع سابق– ص20.

تفصيليًّا دقيقًا كما هو في برامج الأحزاب السياسية، أي أنه من الممكن إعداده خلال مدة شهر من تعيين الحكومة خصوصا في ظل وجود جهة فنية متخصصة، وتختص بالتنسيق بين الوزارات وإعداد الخطط الحكومية، وهي الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، حيث تعد الجهة البرنامج في ضوء خطة استراتيجية طويلة الأجل، وكما سبق القول إنّ الأمانة العامة في إعدادها للبرنامج الحكومي تخاطب الوزارات والجهات الحكومية لوضع تصوراتهم وهذا يثبت أن الوزراء جزء في إعداد البرنامج الحكومي.

- **التجربة البرلمانيّة الكويتية حول مدد عرض البرنامج الحكومي.**

إنّ المدة الدستورية لعرض البرنامج الحكومي على البرلمان من الأمور التي وقعت عليها العديد من الخلافات بين مجلس الأمة والحكومة، ولعلّ أساس المشكلة أن مجلس الأمة الكويتي لم يلفت انتابهًا للبرنامج الحكومي وأهميته الدستورية خلال الفصول التشريعية الأربعة الأولى مستعيضًا عنه بالخطاب الأميري كما سبق القول، باستثناء الفصل التشريعي الأول، فلم تكن هناك تقاليد برلمانيّة راسخة حول المدة المحددة لتقديم البرنامج الحكومي، مما أدّى إلى اختلاف المدد التي عرضت في الحكومات المتعاقبة برنامج عملها على مجلس الأمة، ووقوع المخالفات الدستورية لنص المادة 98 من الدستور الكويتي في شأن عرض البرنامج الحكومي على البرلمان، وسنعرض المدد التي عرضت فيها الحكومات المتعاقبة برنامج عملها على مجلس الأمة الكويتي:

في الفصل التشريعي الخامس قدمت الحكومة برنامج عملها بعد شهرين من بداية الفصل التشريعي[294]، وحيث إن المدة تعتبر طويلة بعض الشيء واستغرق الرد نقاش البرنامج الحكومي أيضا مدة طويلة، وفي الفصل التشريعي السادس تجنب البرلمان ذلك من خلال تحديد مدة تقديم الحكومة برنامج عملها بقرار من المجلس وهي مدة أربعة أسابيع، فقد حاول مجلس الأمة الكويتي تجنب التراخي في تقديم البرنامج الحكومي، فقد نوه أعضاء مجلس الأمة بضرورة تقديم الحكومة برنامجها فور تشكيلها تجنبا للتأخير، حيث إنّ الدستور يقتضي التلازم أو التقارب الزمني بين التشكيل الحكومة وتقديم البرنامج، مما دفع مجموعة من الأعضاء باعتبار الجلسة مفتوحة إلى حين تقدم الحكومة برنامج

[294] مضابط مجلس الأمة الكويتي– الفصل التشريعي الخامس– دور الانعقاد الأول– مضبطة جلسة 408/أ– تاريخ 12–5–1981– ص134.

عملها، قد اعترض آنذاك الشيخ سعد العبد الله ولي العهد ورئيس مجلس الوزراء وطلب مهلة من أربعة أسابيع باعتبارها المدة المناسبة لإعداد برنامج عمل الحكومة، ووافق البرلمان على هذه المدة[295]، وبالفعل التزمت الحكومة بموعد تقديم البرنامج الحكومي خلال أربعة أسابيع[296].

ونرى أن هذه السابقة البرلمانية لها أهميتها في تحديد مدة إعداد البرنامج الحكومي وعرضه على مجلس الأمة في الكويت.

إلا أن الحكومات اللاحقة لم تلتزم في موعد تقديم البرنامج الحكومي ففي الفصل التشريعي السابع تأخّرت الحكومة في تقديم برنامج عملها لمدة تزيد على الثلاثة شهور منذ تشكليها ومنذ بداية الفصل التشريعي[297]، وتكرر تأخير الحكومة في تقديم برنامجها أيضا في الفصل التشريعي الثامن قرابة الشهرين وانتهاء مجلس الأمة إلى إعطائها مدة أسبوعين فقط كمهلة لتقديم برنامجها مما يعد مخالفًا لمفهوم الفورية المنصوص عليه في المادة 98 من الدستور[298]. وفي دور الانعقاد الثاني من الفصل التشريعي الثامن استقالت الحكومة وتشكلت حكومة جديدة قدمت برنامج عملها بعد مرور أكثر من شهرين من تشكيلها رغم إعلان الحكومة أن البرنامج الجديد قد تبنّى ذات المضمون لبرنامج الحكومة المستقيلة ونص أنه صياغة تكميلية لوثيقة برنامج عمل حكومة خلال فترة مقبلة[299]، والمقصد من ذلك أن الحكومة أساسًا لم تحتَجْ هذا الوقت لإعداد البرنامج من الصفر فلم يكن هناك مبرّر لتأخرها في عرض برنامج عملها.

---

[295] انظر مضابط مجلس الأمة الكويتي– الفصل التشريعي السادس– دور الانعقاد الأول– مضبطة جلسة 494– تاريخ 19–3–1985– ص12 وص38– وص43.

[296] مضابط مجلس الأمة الكويتي– الفصل التشريعي السادس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 498– الجزء الثاني– تاريخ 1985/4/16– ص 216.

[297] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السابع – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 589– تاريخ 1992/12/22– ص241–242. والجلسة رقم 595 تاريخ 1992/1/16– ص17.

[298] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 795– تاريخ 1996/12/24– ص 61.

[299] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الثاني – مضبطة جلسة 870– تاريخ 1998/3/28– ص12.

وانظر أيضا مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الثاني – مضبطة جلسة 884– تاريخ 1998/6/2– ص 137 و180.

وكذلك في الفصل التشريعي التاسع لم يقدم البرنامج الحكومي إلا بعد شهر من دور الانعقاد الثاني وهو ما يزيد على الثلاثة شهور من وقت تشكيل الحكومة[300]. وتكرّر الأمر في الفصل التشريعي العاشر حيث قدمت الحكومة برنامج عملها في دور الانعقاد الثاني، لقصر مدة دور الانعقاد الأول بسبب العطلة البرلمانية[301].

أما في الفصل التشريعي الحادي عشر فقد كانت التجربة البرلمانية في تأخير تقديم البرنامج أشد سوءا من حيث تأخير مدة تقديم البرنامج الحكومي، فلم يقدم البرنامج الحكومي في دور الانعقاد الأول، وفي دور الانعقاد الثاني استقالت الحكومة وتم تشكيل حكومة جديدة صرحت عن تقديم برنامج عمل الحكومة قريبا إلا أن الحكومة لم تتقدم ببرنامج عملها في دور الانعقاد الثاني أيضا وفي دور الانعقاد الثالث تم تقديم البرنامج الحكومي خلال مدة ستة أشهر من تعيين الحكومة الجديدة، وعرض على مجلس الأمة بعد شهر من تقديمه، ولم يناقش بسبب حل مجلس الأمة[302]. وكذلك في الفصل التشريعي الثاني عشر[303] والثالث عشر[304] والفصل التشريعي الرابع عشر[305] تم عرض البرنامج الحكومي على مجلس الأمة في دور الانعقاد الثاني، أمّا الفصل التشريعي الخامس عشر فتقديم البرنامج الحكومي خلال شهر مما يحقق مفهوم الفورية[306].

---

[300] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي التاسع – دور الانعقاد الثاني – مضبطة جلسة 963- تاريخ 27-11-1999- ص 106.

[301] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي العاشر – دور الانعقاد الثاني/ مضبطة جلسة 1077/أ، تاريخ 2003/12/1- ص 353.

[302] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الحادي عشر – دور الانعقاد الثاني – مضبطة جلسة 1179/أ- 2-4-2007- ص 8. ودور الانعقاد الثالث – مضبطة جلسة 1190/ افتتاحية- تاريخ 30-10-2007- ص 11- ومضبطة جلسة 1193/أ- تاريخ 2007/11/20- ص 313.

[303] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثاني عشر – دور الانعقاد الثاني – مضبطة جلسة رقم 1211/ب- 12-11-2008- ص 42.

[304] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثالث عشر – دور الانعقاد الثاني- مضبطة جلسة 1230/ب- تاريخ 4-11-2009.

[305] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الرابع عشر – دور الانعقاد الثاني- مضبطة جلسة 1303/ب- تاريخ 8-1-2014.

[306] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس عشر – دور الانعقاد الأول- مضبطة جلسة 1369/ب- تاريخ 15-3-2017 - ص220.

وفي حال استقالة الحكومة خلال الفصل التشريعي وتشكيل حكومة جديدة، لابد أن تتقدم ببرنامج عمل جديد إلى المجلس حتى لو كان التشكيل الحكومي مماثلًا للحكومة المستقيلة، ووفقًا لذلك تم تشكيل حكومة جديدة في بداية دور الانعقاد الثاني من الفصل التشريعي الثامن لمجلس الأمة الكويتي بعد استقالة الحكومة السابقة[307]، وقدمت الحكومة الجديدة برنامج عمل جديد تبنى ما ورد في برنامج الحكومة السابقة مراعية ما تم إنجازه في المرحلة السابقة وما طرأ من مستجدات في الأوضاع الحالية ونص في البرنامج الحكومي على أنه "صياغة تكميلية لوثيقة برنامج عمل الحكومة خلال الفترة المقبلة، وقدمت الحكومة برنامجها بعد شهرين من تشكيلها[308].

ومن خلال استعراض التجربة البرلمانية في تقديم البرنامج الحكومي في الكويت يتبين عدم التزام الحكومات بالموعد الدستوري لتقديم البرنامج الحكومي ومخالفة نص المادة 98 من الدستور الكويتي حيث إن الحكومة لم تلتزم بتقديم البرنامج الحكومي وفق مفهوم الفورية إلا مرتين، ناهيك عن تقديم البرنامج بعد انقضاء دور الانعقاد الأول، ونرى أن عدم جدية الحكومة أو البرلمان تجاه المادة 98 من الدستور الكويتي، وهذه المخالفات المتكررة للدستور ترجع إلى أن البرنامج الحكومي في الكويت ليس أساسًا لنيل الحكومة ثقة البرلمان حيث إن المادة 56 من الدستور جعلت ثقة الأمير هي أساس تعيين الحكومة في منصبها لاسيما عدم تحديد مدة معينة لتقديم البرنامج الحكومي، وغياب الجزاء على تراخي الحكومة في تقديم برنامجها يضعف قيمة وأهمية هذا البرنامج، ويجرد المادة 98 من الدستور من غرضها الأساسي باعتبارها أساس ابتداء مسؤولية الحكومة أمام البرلمان.

- **مدة عرض البرنامج الحكومي في البحرين قبل التعديلات الدستورية لعام 2012.**

أما دستور مملكة البحرين قبل تعديلات الدستورية لعام 2012 فقد نَصَّ على الفورية في المادة 88 كما هو في الدستور الكويتي، دون تحديد المدة المحددة لتقديم البرنامج الحكومي، إلا أن التقاليد

[307] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 870 – تاريخ 28–3–1998 – ص5 وص12.

[308] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 884 – تاريخ 2–6–1998 – ص137.

البرلمانية تثبت رغم عدم تحديد المدة أن الحكومة التزمت بتقديم برنامج عملها للمجلس الوطني وفق مفهوم الفورية من خلال المهلة المعقولة لإعداد وتقديم البرنامج الحكومي.

فقد قدّمت الحكومة برنامج عملها في الفصل التشريعي الأول خلال أسبوعين من تشكيلها[309]، أما في الفصل التشريعي الثاني فقد قدمت الحكومة برنامجها خلال فترة قصيرة جدًا أي أنه قدم مباشرة بعد بداية الفصل التشريعي[310]، وفي الفصل التشريعي الثالث تم تقديم البرنامج الحكومي خلال أسبوع من تشكيل الحكومة[311].

ونرى أن اشتراط مدة محددة في الدستور لتقديم البرنامج الحكومي خلالها أفضل من اشتراط الفورية دون تقييد الحكومة بمدة معينة، وهو بالكويت أولى بالتطبيق فالحكومة لا يوجد ما يدفعها للاستعجال في تقديم برنامج عملها لأن ممارستها ولايتها الدستورية غير متوقفة على الثقة البرلمانية كما في الأنظمة الديموقراطية البرلمانية، فآلية تعيين الحكومة لا تتطلب تقديم البرنامج الحكومي وبالتالي فإن تعديل نص المادة من الدستور الكويتي متطلب أساسي لإلزام الحكومة بعرض برنامجها فور تعيينها حيث إن التقاليد البرلمانية لم تكن متماشية مع الدستور ولا تسير في اتجاه الديموقراطية البرلمانية.

الفرع الثاني
تحديد المدة الدستورية لعرض البرنامج الحكومي على البرلمان.

---

[309] مضابط مجلس الشورى البحريني (مجلس وطني) – الفصل التشريعي الأول– دور الانعقاد الأول– مضبطة 2– تاريخ 28–12–2002– ص3.

[310] مضابط مجلس الشورى البحريني (مجلس وطني) – الفصل التشريعي الثاني– دور الانعقاد الأول– مضبطة 1– تاريخ 20–12–2006– ص10.

[311] مضابط مجلس الشورى البحريني (مجلس وطني) – الفصل التشريعي الثالث، دور الانعقاد الأول– مضبطة 1– تاريخ 21–12–2010– ص6.

قد يحدد الدستور المدة التي يستوجب على الحكومة تقديم برنامج عملها للبرلمان خلالها، ومن الدساتير التي اشترطت مدة محددة لعرض البرنامج الحكومي على البرلمان الدستور اللبناني حيث لابد أن تقدّم الحكومة برنامجها للبرلمان خلال ثلاثين يوما وفق أحكام المادة 64 من الدستور اللبناني[312]، وفي الجزائر فقد حدد الدستور مهلة لتقديم البرنامج الحكومي وهي خمسة وأربعين يوما من تاريخ تعيين الحكومة[313]، ومن الدساتير التي حددت مدة عرض البرنامج الحكومي على البرلمان أيضا الدستور اليمني لعام 2001، حيث أوجب عبلى رئيس مجلس الوزراء تقديم برنامج عملها خلال خمسة وعشرين يوم كحد أقصى من تاريخ تشكيل الحكومة[314].

ودستور 2012 لمصر نص في المادة 139 على أن يقدم البرنامج الحكومي خلال 30 يوم على الأكثر وكذلك المادة 146 من دستور 2014 نصت على 30 يوم كمدة دستورية لتقديم برنامج عمل الحكومة[315].

وقد أخذ هذا الاتجاه دستور مملكة البحرين في تعديلات عام 2012، حيث اشترطت الفقرة الثانية من المادة 46 أن تقدّم الحكومة برنامج عملها لمجلس النواب خلال ثلاثين يوما من أداء اليمين الدستورية أمام مجلس النواب، أو في أول اجتماع للمجلس إذا كان غائبا[316].

---

312 Bulmer, E (2017), Government Formation and Removal Mechanisms, supra p.20.

313 دينا أبو سالم – المرجع السابق – ص29.

314 د. عصام سعيد عبد العبيدي و دولة أحمد عبدالله – المرجع السابق – ص421.

315 انظر المادة 139 من دستور مصر لعام 2012 التي نصت على "يختار رئيس الجمهورية رئيسًا لمجلس الوزراء، ويكلفه بتشكيل الحكومة وعرض برنامجها على مجلس النواب خلال ثلاثين يوما على الأكثر ... " والمادة 146 من دستور مصر لعام 2014 نصت على " يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء، بتشكيل الحكومة وعرض برنامجه على مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته علي ثقة اغلبية اعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، يكلف رئيس الجمهورية رئيسا لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب"

316 دستور مملكة البحرين 2002 المعدل سنة 2012، المادة 46: " يقدم رئيس مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوما من أداء اليمين الدستورية إلى مجلس النواب أو في أول اجتماع له إذا كان غائبا ....".

وقد التزمت الحكومة في البحرين في الموعد الدستوري لتقديم البرنامج الحكومي للبرلمان[317]، وكذلك نصت المادة 165 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني على أن: " يقدم رئيس مجلس الوزراء برنامج عمل الحكومة خلال ثلاثين يوما من أداء اليمين الدستورية إلى مجلس النواب أو في أول اجتماع له إذا كان غائبا"[318]. وهذه المدة تعتبر معقولة لإعداد البرنامج الحكومي ومتناسبة مع طبيعة تشكيل الحكومة في مملكة البحرين.

ونرى أن وجود مدة محددة دستوريا من الأمور التي تحسم الخلاف حول مبدأ الفورية من ناحية، ولكننا نرى أنه لن تكون هناك جدوى من الناحية الواقعية بتحديد مدة تقديم البرنامج الحكومي في الدستور الكويتي دون وجود جزاء أو أثر مترتب على عدم تقديم الحكومة لبرنامج عملها، إلا أن مجلس الأمة الكويتي فعل رقابته اللاحقة واستخدم وسائل الرقابة الدستورية للرقابة على التأخير في عرض البرنامج الحكومي على مجلس الأمة وخصوصا الاستجواب – كما سنرى بالفصل الرابع – باعتبار أن التأخير في تقديم البرنامج الحكومي هو مخالفة صارخة للدستور.

ونرى أن اشتراط الثقة البرلمانية هي الضمانة الدستورية لتقديم البرنامج الحكومي في بداية الفصل التشريعي هو أمر متطلب لتطوير النظام الدستوري الكويتي.

المطلب الثاني

إجراءات عرض البرنامج الحكومي على البرلمان.

إن عرض البرنامج الحكومي على البرلمان يتم وفق إجراءات وآليات معينة تختلف من نظام دستوري إلى آخر، وتحكم هذه الإجراءات قواعد دستورية أو قواعد قانونية أدنى مرتبة من الدستور كاللائحة الداخلية للمجالس التشريعية أو التقاليد البرلمانية، ونتناول في هذا المطلب كيفية عرض البرنامج الحكومي على البرلمان، وعرض البرنامج الحكومي على المجلس الأعلى في البرلمان وأخيرا مدى جواز تقديم البرنامج الحكومي على هيئة بيانات وزارية مستقلة.

---

[317] مضابط مجلس النواب البحريني– الفصل التشريعي الرابع– دور الانعقاد الأول– مضبطة رقم 4– تاريخ 16–1–2015– وأيضا الفصل التشريعي الخامس– دور الانعقاد الأول– مضبطة رقم 4، تاريخ 18–1–2019– ص 29.

[318] اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني– المادة 165.

الفرع الأول
كيفية عرض البرنامج الحكومي على البرلمان.

في بريطانيا يعرض البرنامج الحكومي من خلال خطاب العرش، حيث تنتقل الملكة من قصر باكنغهام وفق الأعراف والتقاليد البرلمانية إلى قصر (Westminster) وهو البرلمان البريطاني، وفي مجلس اللوردات تلقي الملكة خطاب العرش بعد أن يجتمع المجلسان حيث يتم استدعاء النواب المنتخبين من مجلس العموم، ويحدد الخطاب سياسات الحكومة والبرنامج التشريعي المقترح للدورة البرلمانية الجديدة والخطاب لا تكتبه الملكة نفسها، بل يتم كتابته بواسطة الحكومة كما سبق القول وبموافقة مجلس الوزراء أي أن محتوى خطاب العرش كاملا هو معد من قبل الحكومة[319]، وبعد انتهاء الملكة من إلقاء خطابها يتوجه النواب إلى مجلس العموم ويقوم بمتابعة مهامهم الإجرائية مثل قراءة مشروع قانون ولو لم ينص عليه في خطاب العرش، وهذا إجراء رمزي يدل على تأكيد حق مجلس العموم في تشريع القوانين في أي شأن يختاره سواء أدرج في خطاب العرش أم لا، ما يؤكد مبدأ سيادة البرلمان على السلطة التنفيذية[320].

وبعد الافتتاح وإلقاء الخطاب يناقش المجلسان البرنامج الحكومي، وبموجب اقتراح رسمي يرسل البرلمان خطابا إلى الملكة يشكرها فيه على الخطاب، أما سياسات الحكومة فيتم مناقشتها في مجلس العموم خلال الأيام اللاحقة من إلقاء خطاب العرش[321].

وقد يتبع إلقاءَ الملكة خطابها، إلقاءُ خطاب مكمِّل من الحكومة، مثلما حدث في عام 2012 من حكومة الائتلاف حيث ألقى كل من رئيس مجلس الوزراء ونائبه خطابًا مشتركا تابِعًا لخطاب العرش، يفسر أن ما ورد في خطاب العرش يعكس القيم والأهداف المشتركة للحزبين المشكلين لحكومة

---

[319] Kelly, R. (2021, May). Queen's speech 2021, *supra*, p.26. وترجع التقاليد البرلمانية المتبعة إلى الوقت الحالي في افتتاح البرلمان وإلقاء خطاب العرش في بريطانيا إلى عام القرن السادس عشر.

[320] Kelso, A. (2015). *supra*, p6.

[321] State opening of Parliament – UK parliament. (n.d.). Retrieved January 31, 2022, from https://www.parliament.uk/about/how/occasions/stateopening/ .

الائتلاف ويتطرق لإنجازات الحكومة في السنتين الماضيتين منذ عام 2010 مع تركيز الخطاب على طرح أهم القضايا التي تركز عليها الحكومة في سياستها وبرنامج عملها[322].

وفي الكويت يعرض البرنامج الحكومي على مجلس الأمة الكويتي وفق نص المادة 98 من الدستور كما سبق القول وهو النص الوحيد الذي ينظم أحكام برنامج عمل الحكومة مع عدم ذكر اللائحة الداخلية أي أمر يتعلق بإجراءات عرض البرنامج الحكومي.

وقد لعبت التقاليد البرلمانية دورا أساسيا في مجال عرض برنامج عمل الحكومة لغياب النصوص التشريعية ومن أهم هذه المسائل، مدى ضرورة إلقاء رئيس مجلس الوزراء البرنامج الحكومي على مجلس الأمة بنفسه، فقد تنص بعض الدساتير على قيام رئيس مجلس الوزراء بتقديم برنامج عمل الحكومة بنفسه إلى البرلمان[323]، وقد لا يحدد الدستور ذلك صراحة إنما يشير إلى تقديم الحكومة برنامج عملها دون الإشارة إلى ضرورة قيام رئيس مجلس الوزراء بذلك، كما في الدستور الكويتي.

ففي الكويت لم يحدد الدستور ولا اللائحة الداخلية أيضًا ضرورة اختصاص رئيس مجلس الوزراء بعرض البرنامج أو تلاوته وتقديمه شخصيًّا على البرلمان فمنذ الفصل التشريعي الأول نشأ خلاف حول إلقاء الوزراء برامج عمل وزاراتهم التي تم تقديمها للبرلمان، وأخذ رئيس المجلس برأي الخبير الدستوري حول مدى جواز إلقاء سكرتير المجلس البيان الوزاري على المجلس نيابة عن الوزير، فبيَّن الخبير الدستوري الأصل أن يقوم صاحب البيان بتلاوته ولكن لا يوجد مانع من إنابة شخص آخر للتلاوة محل الوزير، واستمر الخلاف حول من يقوم بإلقاء البرنامج الحكومي، إلى أن حسمت المسألة بإلقاء الوزراء برامج عمل وزاراتهم[324]، ونرى أن طبيعة البرنامج الحكومي كونه أداة لتحديد مسؤولية الحكومة فلا بد أن يلقى بواسطة أعضاء الحكومة دون إنابة أحد موظفي مجلس الأمة.

---

322 The queen's speech 2012. (n.d.). Retrieved January 31, 2022, from https://www.gov.uk/government/speeches/the-queen-s-speech-2012

323 قد تنص بعض الدساتير صراحة على صراحة على تقديم رئيس مجلس الوزراء برنامج عمل الحكومة بنفسه إلى البرلمان، مثل الدستور الجزائري لعام 1996 في المادة 80 حيث نصت " يقدم رئيس الحكومة برنامجه للمجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه". انظر أبو سالم – دينا– المرجع السابق– ص 28.

324 مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الأول – دور الانعقاد الأول – مضبطة جلسة 18/أ – تاريخ 26-5-1963– ص 55-56.

إلا أنه في بعض الفصول التشريعية لم يتم إلقاء البرنامج الحكومي على مجلس الأمة وكذلك عدم إثباته في المضبطة لضخامة حجم البرنامج وذلك بقرار من مجلس الأمة وإنما تم الاكتفاء بتوزيع نسخ من البرنامج الحكومي على أعضاء المجلس[325]، أو قد يتم إثبات البرنامج الحكومي في المضبطة دون إلقائه على مجلس الأمة بقرار من مجلس الأمة[326]. وقد يلقي رئيس مجلس الوزراء أو نائبه بيانا حول البرنامج الحكومي دون تلاوة البرنامج عينه[327].

وأثبتت التقاليد البرلمانية في الكويت أن البرامج الحكومية اللاحقة تم إلقاؤها بواسطة رئيس مجلس الوزراء أو بواسطة أحد الوزراء[328]، كما استعانت الحكومة في الفصل التشريعي الخامس بمندوب الحكومة لعرض البرنامج الحكومي والقائه وذلك بقرار من مجلس الأمة[329].

أما في مملكة البحرين قبل تعديل الدستور فلم يحدد الدستور صراحة عرض رئيس المجلس الوزراء برنامج عمل الحكومة شخصيا على البرلمان في ظل نص المادة 88 الملغاة التي تنص على أن " تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامج إلى المجلس الوطني..."[330]. وبالرغم من عدم تحديد هذه المادة تقديم رئيس مجلس الوزراء البرنامج الحكومي بنفسه إلا أن التقاليد البرلمانية أثبتت قيام رئيس

---

[325] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 408/أ- تاريخ 12-5-1981- ص 135.

[326] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السابع – دور الانعقاد الأول- مضبطة الجلسة 595- تاريخ 26-1-1993 ص 46. وكذلك الفصل التشريعي التاسع – دور الانعقاد الثاني – مضبطة جلسة 963- تاريخ 27-11-1999- ص 106. والفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الأول – مضبطة جلسة 1369/ب- 15-3-2017- ص220.

[327] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس عشر – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 1394/ب-18-4-2018- ص15.

[328] عرض وزير التخطيط برنامج عمل الحكومة- مضابط مجلس الأمة الكويتي الفصل التشريعي السادس- دور الانعقاد الأول- مضبطة الجلسة 500 خاصة- 27-4-1985- ص 2-4.

[329] مضابط مجلس الأمة الكويتي- الفصل التشريعي الخامس عشر – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 1394/ب- 18-4-2018- ص22.

[330] نص المادة 88 من دستور مملكة البحرين 2002 الملغاة.

مجلس الوزراء بعرض البرنامج الحكومي على المجلس الوطني بنفسه في الفصل التشريعي الأول والثاني والثالث[331].

وقد حدّدت المادة 46 من الدستور البحريني 2002 المعدل وفي ظل التعديلات الدستورية لعام 2012 قيام رئيس مجلس الوزراء بتقديم برنامج عمل الحكومة لمجلس النواب، "يقدم رئيس مجلس الوزراء برنامج الحكومة..."[332]. واللائحة الداخليّة لمجلس النواب نصّت على قيام رئيس مجلس الوزراء بعرض البرنامج الحكومي على المجلس في المادة 165[333].

وقد عرض رئيس مجلس الوزراء بيانه حول البرنامج الحكومي في مجلس النواب بنفسه في الفصل التشريعي الرابع[334]، أمّا في الفصل التشريعي الخامس فقد ألقى نائبُ رئيس مجلس الوزراء بيان رئيس مجلس الوزراء بخصوص البرنامج الحكومي على مجلس النواب من خلال تكليفه بذلك بواسطة رئيس مجلس الوزراء[335].

وقد يكون هناك تساؤل حول مدى جواز إنابة رئيس مجلس الوزراء أحد أعضاء الحكومة في عرض البرنامج الحكومي، إذا وجدت نصوص دستورية أو قانونية تحدد قيام رئيس مجلس الوزراء بضرورة عرض البرنامج الحكومي بنفسه.

---

[331] مضابط مجلس الشورى البحريني– الفصل التشريعي الأول – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة الثانية (المجلس الوطني) – تاريخ 28–12–2002– ص3. وكذلك الفصل التشريعي الثاني– دور الانعقاد الأول– مضبطة الجلسة الأولى (المجلس الوطني) – تاريخ 20–12–2006– ص 10. والفصل التشريعي الثالث – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة الأولى (المجلس الوطني) – تاريخ 21–12–2010– ص 6.

[332] انظر المادة 46 من دستور مملكة البحرين وفق التعديلات الدستورية لعام 2012.

[333] نصت المادة 165 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني على "يقدم رئيس مجلس الوزراء برنامج الحكومة خلال ثلاثين يوماً من أداء اليمين الدستورية إلى مجلس النواب، أو في أول اجتماع له إذا كان غائبا".

[334] مضابط مجلس النواب البحريني – الفصل التشريعي الرابع– دور الانعقاد الأول– مضبطة الجلسة الرابعة– تاريخ 6–1–2015.

[335] مضابط مجلس النواب البحريني– الفصل التشريعي الخامس– دور الانعقاد الأول– مضبطة الجلسة الرابعة– تاريخ 8–1–2019– ص29. حيث ألقى سمو الشيخ محمد بن مبارك آل خليفة نائب رئيس مجلس الوزراء بيانه حول البرنامج الحكومي بتكليف من صاحب السمو الملكي رئيس مجلس الوزراء الأمير خليفة بن سلمان آل خليفة.

حيث يرى البعض أنه عند تحديد الدستور عرض البرنامج الحكومي بواسطة رئيس مجلس الوزراء يعني ذلك عدم جواز إنابة غيره من أعضاء الحكومة في عرض البرنامج الحكومي على البرلمان، حيث إن البرنامج ذو أهمية كبيرة في العلاقة بين الحكومة والبرلمان[336].

ونرى أنّ قيام رئيس مجلس الوزراء بإلقاء بيانه حول البرنامج الحكومي على البرلمان هو اختصاص أساسي له حتى في حال عدم وجود نصوص دستورية تؤكد ذلك، فهو المسؤول الأول أمام البرلمان عن الحكومة، كما أنّ رسم السياسة العامة مهمته الأساسية وفق نصوص الدستور، والتي يندرج البرنامج الحكومي في نطاقها، إلا أننا نرى في هذا الشأن أنّ إنابة أحد أعضاء مجلس الوزراء في إلقاء البيان الحكومي على البرلمان مسألة إجرائية لا تغير في طبيعة البرنامج الحكومي أو ما يترتب عليه من آثار، حيث إنّ البيان حول البرنامج الحكومي مقدم إلى البرلمان باسم رئيس مجلس الوزراء، ولكن إجراء عرضه وإلقاءه على البرلمان قد يتم بواسطة نائب رئيس مجلس الوزراء أو أحد أعضاء الحكومة بناء على تكليف رئيس مجلس الوزراء.

وقد يلقي بيان الحكومة عن البرنامج الحكومي أحدُ الوزراء كوزير التخطيط كما تكرر ذلك الأمر في الكويت، حيث إنّه كما سبق القول كانت وزارة التخطيط هي المختصة بإعداد البرنامج الحكومي، وبذلك فقد يكون أكثر معرفة بتفاصيل البرنامج الحكومي وأكثر إمكانية في شرحه وتوضيحه أمام مجلس الأمة، ولا يؤثر ذلك على إمكانية محاسبة رئيس مجلس الوزراء على البرنامج الحكومي لاحقا[337].

الفرع الثاني
عرض البرنامج الحكومي على المجلس الأعلى في البرلمان ثنائي الغرفة

---

[336] دينا أبو سالم – المرجع السابق – ص 28.

[337] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السادس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 500 جلسة خاصة – تاريخ 27-4-1985 – ص2 -4.

في الدول ذات البرلمان ثنائي الغرفة (bicameralism)، عادة ما ينعقد اختصاص تعيين الحكومات أو إقالتها إلى البرلمان الأدنى المنتخب من الشعب، حيث أن الحكومة تنال ثقة المجلس الأدنى على برنامج عملها الذي تعرضه عليه وكذلك للمجلس المنتخب اختصاص الرقابة السياسية على البرنامج الحكومي، إلا أنه بالرغم من ذلك قد تتطلب بعض الأنظمة الدستورية عرض البرنامج الحكومي على المجلس الأعلى[338]، ولكن تختلف الدول حول عرض البرنامج الحكومي على الغرفة الأعلى للبرلمان، فقد تستوجب دساتير بعض الدول عرض البرنامج الحكومي على المجلس المنتخب فقط، وهناك أنظمة برلمانية تتطلب عرض البرنامج الحكومي على المجلسين، وقد يكون تقديم البرنامج للمجلسين مجتمعين[339] أو تقديمه لكل مجلس على حدة[340]، إلا أن فكرة عرض البرنامج الحكومي على المجلس الأعلى من البرلمان غالبا ما تكون ذات طابع شكلي وإجرائي، فصلاحيات الغرفة الأعلى على البرنامج الحكومي محدودة وعادة ما يعرض البرنامج الحكومي عليه للإعلام والإبلاغ[341].

ففي بريطانيا كما ذكرنا يعرض البرنامج الحكومي في خطاب العرش على المجلسين مجتمعين في الغرفة الأعلى، ولكن ليس للمجلس الأعلى دور في التصويت على خطاب العرش بعد مناقشته إذ أن هذا الاختصاص للمجلس المنتخب[342].

وفي مملكة البحرين قبل التعديلات الدستورية كان البرنامج الحكومي –وفق نص المادة 88 الملغاة– يعرض على المجلس الوطني المتكون من مجلس الشورى ومجلس النواب معا وكذلك الرد

---

338 Bulmer, E (2017), Government Formation and Removal Mechanisms, supra, p.22.

339 مثل تقديم البرنامج الحكومي في المغرب يكون أمام المجلسين مجتمعين حيث نصت المادة 88 من الدستور المغربي " يتقدم رئيس الحكومة أمام المجلسين مجتمعين ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه..." و "يكون البرنامج المشار إليه أعلاه موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين، يعقبها تصويت في مجلس النواب"

340 مثل الدستور الجزائري، حيث نصت المادة 80 على " يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويُجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة .ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية .يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني. يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة".

341 حمودي محمد هاشمي – المرجع السابق – ص 235.

342 Parliamentary archives – UK parliament. (n.d.). Retrieved January 31, 2022, from https://www.parliament.uk/business/publications/parliamentary-archives/

على البرنامج الحكومي يأتي من المجلس الوطني، فقد كان البرنامج الحكومي يعرض على المجلسين مجتمعين في المجلس الوطني ويناقش من قبل المجلسين وفق المادة 88 الملغاة سالفة الذكر، كما أن المجلس الأعلى يشترك في وضع الملاحظات على البرنامج الحكومي[343].

أمّا في ظل التعديلات الدستورية لعام 2012 أصبح البرنامج الحكوميّ من اختصاص مجلس النواب، ولم يعد لمجلس الشورى أي دور تجاه البرنامج الحكومي سواء من حيث عرضه أو مناقشته، باعتبار أن البرنامج الحكومي أداة للرقابة وأن الرقابة السياسة على الحكومة من اختصاص المجلس المنتخب، فجاءت التعديلات الدستورية معززة للدور الرقابي لمجلس النواب وقيامه منفردا بالرقابة سيرا على اتجاه غالبية الدساتير في العالم ذات نظام المجلسين حيث تخص المجلس المنتخب برقابة السلطة التنفيذية[344]. وهذا يعكس التأكيد على انفراد المجلس المنتخب بالرقابة السياسية على أعمال الحكومة ويؤكد الطبيعة الرقابية للبرنامج الحكومي.

إن إفراد المجلس الأدنى في شأن البرنامج الحكومي يعزز مظاهر الديموقراطية البرلمانية حيث إن المجلس الأدنى هو المجلس المنتخب من الشعب مباشرة حيث تتواجد الولاية الشعبية بشكل واضح خلافا عن المجلس الأعلى الذي عادة ما ينال أعضاؤه مناصبهم عن طريق التعيين أو الانتخاب غير المباشر، وإن عرض البرنامج الحكومي والتصويت عليه كما سنرى هو وسيلة لتعيين الحكومة ونيلها ثقة البرلمان للممارسة صلاحيتها وسلطاتها، فلابد أن يكون خاضعًا للولاية الشعبية المتمثلة في المجلس الأدنى في البرلمان[345].

الفرع الثالث

مدى جواز تقديم البرنامج الحكومي على هيئة بيانات وزارية مستقلة.

---

[343] نصت المادة 88 الملغاة، من دستور مملكة البحرين "تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامج إلى المجلس الوطني، وللمجلس أن يبدي ما يراه من ملاحظات بصدد هذا البرنامج".

[344] المرجع التشريعي – الفصل التشريعي الرابع 2014–2018 – المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين – مجلس الشورى – مملكة البحرين– ص 136.

[345] Bulmer, E (2017), Government Formation and Removal Mechanisms, *supra*, p.22.

إن نص المادة 98 من الدستور الكويتي كان محلا للخلاف حول الكيفية التي يجري بها عرض البرنامج الحكومي على البرلمان، فهل يتم تقديم برنامج عمل حكومة واحد أم تقوم كل وزارة بتقديم برنامج عملها منفردا ومستقلا عن غيره من الوزارات؟، والسبب وراء نشأة هذا الخلاف يرجع إلى أمرين، أولهما يرجع إلى صياغة المادة 98 من الدستور والآخر يرجع إلى تجربة الفصل التشريعي الأول في تقديم البرنامج الحكومي.

فقد نصت المادة 98 من الدستور على أن " تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامجها إلى مجلس الأمة، وللمجلس أن يبدي ما يراه من ملاحظات بصدد هذا البرنامج"، وقد وقع الخلاف بين مجلس الأمة والحكومة حول مفهوم مصطلح الوزارة الوارد في نصّ المادة سالفة الذكر، فهل المقصود به الوزارة بمعناها الواسع أي الحكومة، أم المعنى الضيق أي وزارة كل وزير مستقلة عن غيرها من الوزارات والمؤسسات الحكومية؟. فالبرلمان اتجه على وجوب تقديم كل وزارة برنامجها منفصلا عن الآخر من خلال تقديم اقتراح برغبة، ورفضت الحكومة ذلك الأمر، وفي هذا الشأن تناول الفقه الدستوري هذه المسألة مفصلا مصطلح الوزارة الوارد في المادة 98، حيث إن إعادة تشكيل الوزارة دلالة على الحكومة التي يتكون أعضاؤها من مجلس الوزراء حيث أوجب الدستور أن تقدم استقالتها في بداية كل فصل تشريعي ليعاد تشكيلها، وهو متوافق مع مفهوم الوزارة في شأن تقديم البرنامج الوزاري (الحكومي)[346].

كما ربط الفقه الدستوري بين نص المادة 98 مواد أخرى من دستور دولة الكويت للاستدلال على المقصود في المادة 98 هو المفهوم الواسع للوزارة بمعنى الحكومة ككل وليست الوزارة بالمعنى الضيق وسوف نتطرق لذلك لما كان لهذا الرأي الفقهي من أهمية في تحديد الشكل الذي يتم من خلاله تقديم برنامج عمل الحكومة في الكويت.

فالمادة 98 مرتبطة بغيرها من المواد الدستورية التي تنص على الوزارة بمفهومها الواسع، فالمادة 57 من الدستور تنص على أن " يعاد تشكيل الوزارة على النحو المبين بالمادة السابقة عند بدء كل فصل تشريعي لمجلس الأمة"، ويقصد بالوزارة في هذا النص مجلس الوزراء الذي يعاد تشكيله في

[346] د. عادل الطبطبائي – النظام الدستوري في الكويت دراسة مقارنة – مرجع سابق – ص 965.

بداية كل فصل تشريعي، وتوضح المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي مفهوم الوزارة المادة 57 من الدستور بأنها مجلس الوزراء برمته[347].

كما رُبِطت عبارة الوزارة الواردة في المادة 62 من الدستور الكويتي مع نص المادة 98، وتنص المادة 62 على أن "يشترط في نائب الأمير الشروط المنصوص عليها في المادة 82 من هذا الدستور. وإن كان وزيرا أو عضوا في مجلس الأمة فلا يشترك في أعمال الوزارة أو المجلس مدة نيابته عن الأمير" ومعنى أعمال الوزارة هنا العمل الحكومي ككل وليس عمل الوزارة بالمفهوم الضيق باعتبارها واحدة من مؤسسات الدولة، فالمقصود به عمل السلطة التنفيذية ككل وربطه مع أعمال المجلس في هذا النص يدل على سلطتين متقابلتين وأن الوزارة في نص المادة 62 تعني الحكومة.

وذلك خلافا لمعنى الوزارة الوارد في نص المادة 101 من الدستور الكويتي والذي ينصرف إلى معنى الوزارة بالمفهوم الضيق حيث نصت المادة 101 على أن "كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر مجلس الأمة عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلا للوزارة من تاريخ عدم الثقة ويقدم استقالته ..."[348].

والأمر الثاني لوقوع الخلاف حول كيفية تقديم البرنامج الحكومي، هو سابقة الفصل التشريعي الأول حيث بالفعل قام كل وزير بتقديم برنامج عمل خاص بوزارته بشكل مستقل عن الوزارات الأخرى وعن الحكومة، فكان البرنامج الحكومي آنذاك عبارة عن بيانات متفرقة تقدم بها الوزراء إلى مجلس

---

[347] نصت المذكرة التفسيرية في شأن المادة 57 من الدستور الكويتي على الآتي: " وتنحّي الوزارة وتشكيل وزارة جديدة – ولو كان أعضاؤها كلهم أو بعضهم أعضاء بالوزارة السابقة – أمر توجبه الأصول البرلمانية التي تذهب في هذا الشأن إلى أبعد من ذلك المدى ، إذ تقرر أن الوزارة الجديدة لا يستقر بها المقام – أو لا تعين أصلا تعيينا نهائيا – إلا بعد الحصول على ثقة المجلس النيابي الجديد وهذا أمر منطقي لأن تجديد الانتخاب معناه التعرف على الجديد من رأي الأمة ، وهذا الجديد لا يصل إلى الحكومة إلا بإعادة تشكيل الوزارة وفقا لاتجاهات وعناصر المجلس الجديد ، ولكن المادة 57 لم تصل في هذا المضمار البرلماني إلى هذا الحد ، واكتفت بمجرد إعادة تشكيل الوزارة على النحو الذي يرتئيه أمير البلاد، على أن يكون هذا التعيين نهائيا وغير معلق على إصدار قرار من المجلس بالثقة بالوزارة الجديدة ، وأمير البلاد يراعي عند إعادة تشكيل الوزارة في هذه الحالة الأوضاع الجديدة في المجلس النيابي وما قد يقتضيه الصالح العام من تعديل في تشكيل الوزارة أو تغيير في توزيع المناصب الوزارية بين أعضائها". للمزيد حول مفهوم الوزارة في الدستور الكويتي، انظر: الطبطبائي عادل– النظام الدستوري في الكويت دراسة مقارنة– مرجع سابق– ص 965 وما بعدها.

[348] د. عادل الطبطبائي – مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي مرجع سابق – ص22.

الأمة في مواعيد متفرقة ودون ربط أو تنسيق ذلك عن طريق مجلس الوزراء، ويرى البعض أن هذه الطريقة في تقديم البرنامج الحكومي تقليدا برلمانيا يمكن الاستناد عليه لتقديم البرنامج الحكومي للحكومات التالية، وذلك لإمكانية محاسبة كل وزارة على حدة لتفعيل الرقابة الحقيقية على أعمال الحكومة، وأنها لا تشكل مخالفة لمضمون المادة 98 من الدستور حيث إن تقديم البرنامج أمرا إلزاميا إلا أن تقديم برنامج واحد للحكومة أو عدة بيانات مسألة شكلية، ولا تمس جوهر المادة 98، ويرجع السبب وراء تنبي هذا الرأي هو الدور الفعال لهذه الطريقة في تقديم البرنامج الحكومي في تحريك المسؤولية السياسية الفردية في محاسبة كل وزير على برنامجه بشكل منفصل،[349] كما أن تقديم برنامج عمل كل وزارة مستقلا يعين البرلمان على سهولة المناقشة جملة وتفصيلا[350]. ويضيف الرأي بأنه لا يمكن تحريك المسؤولية السياسية اللاحقة تجاه البرنامج الحكومي في حال شغل ولي العهد منصب رئيس مجلس الوزراء فالمجلس قد يحجم عن أن يقرر عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء الذي هو ولي العهد في الوقت ذاته ومستقبلا أميرا للبلاد، وذلك أثر في تعطيل الرقابة البرنامج الحكومي وتقليل من أهميته، وأنّ على مجلس الأمة إنشاء تقليد برلماني يقابل التقليد الذي يسمح بالجمع بين ولاية العهد ورئاسة مجلس الوزراء، بأن يمكن من تقديم البرنامج الحكومي على هيئة بيانات وزارية مستقلة مما يسمح بفرض رقابة برلمانية على البرنامج الحكومي[351].

ونرى أنه حتى في حال تقديم برنامج حكومي واحد لا يوجد ما يمنع من تحريك المسؤولية الفردية تجاه البرنامج الحكومي في الجزء المتعلق بكل وزارة على حدة في حالة عدم تنفيذ البرنامج الحكومي خلال أدوات الرقابة المتاحة، فقد دأبت الحكومة على تقديم برنامج عمل واحد في المجالس اللاحقة خلافًا للفصل التشريعي الأول وأكثر انسجامًا وتوافقا مع نص المادة 98 من أحكام الدستور،

---

[349] تبنى هذا الرأي الفقيه الدستوري الكويتي الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، من خلال طلب رأيه لحل الخلاف الدستوري حول نصي المادة 98 و104، حيث استدعاه البرلمان ضمن مجموعة من الفقهاء الدستوريين لإبداء الرأي في شأن إلزامية تقديم البرنامج الحكومي، ويرى أن تحريك المسؤولية السياسية التضامنية أمرا غير متاح طالما أن رئيس مجلس الوزراء قد يشغل منصب ولي العهد ونائب الأمير في غيابه، انظر مضابط مجلس الأمة الكويتي– الفصل التشريعي الرابع– دور الانعقاد الأول– مضبطة الجلسة 368/أ– تاريخ 20–5–1975– ص 86.

[350] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الثاني – مضبطة رقم 451/أ – 1 5–1–1983– ص15، حيث ورد في تقرير لجنة إعداد ملاحظات مجلس الأمة على البرنامج الحكومي إنشاء تقليد برلماني بتقديم كل وزارة برنامجها منفصلا لإمكانية المناقشة جملة وتفصيلا وذلك أسوة بالسابقة البرلمانية في الفصل التشريعي الأول.

[351] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الرابع – دور الانعقاد الأول – مضبطة جلسة 368/أ – تاريخ 20 مايو 1975 – ص 86، تقرير اللجنة التشريعية والقانونية حول النقاش الدستوري المادة 98/ 104 –لإبداء الرأي بصفة الاستعجال.

ولم يكن ذلك مانعًا من إمكانية قيام المسؤولية السياسية الفردية على البرنامج الحكومي كما سنرى لاحقا، كما أن إنشاء التقاليد البرلمانية لابد أن يكون متوافقا وممتثلا لأحكام الدستور والقواعد الأخرى الأعلى مرتبة من التقليد، فلا يجوز إنشاء تقليد برلماني يخالف الدستور حيث إن المفهوم من النص الدستوري وبعد التطرق لتفسير معنى الوزارة في نص المادة 98 من الدستور أن المقصود هو الحكومة ككل.

وفي مملكة البحرين طُرِح ذاتُ الخلاف في المجلس الوطني أثناء مناقشة برنامج عمل الحكومة في الفصل التشريعي الأول حيث استفسر أحد أعضاء المجلس عن الكيفية التي يتم بها تقديم البرنامج الحكومي إن كان برنامجًا شاملًا أو برنامج كل وزارة على حدة، فوضّح رئيس المجلس أن المقصود في البرنامج الحكومي هو برنامج الحكومة ككل وليس برنامج كل وزارة وذلك بعد أخذ المشورة القانونية واستنادا إلى صراحة النص الدستوري ومدلوله بالإضافة إلى الأعراف البرلمانية في العالم[352]. وبذلك فإن المسألة في مملكة البحرين محسومة منذ الفصل التشريعي الأول.

وقد جاءت التعديلات الدستورية وتعديلات اللائحة الداخلية لمجلس النواب حاسمة لهذا الأمر حيث نصت المادة 165 من اللائحة الداخلية على أن "يقدم رئيس مجلس الوزراء برنامج الحكومة ..."[353]، وفي هذا النص ما يكفي من الوضوح حول تقديم برنامج عمل واحد للحكومة وليست جملة من البيانات الوزارية المتفرقة.

---

[352] مضابط مجلس الشورى البحريني – المجلس الوطني، الفصل التشريعي الأول – دور الانعقاد الأول – الجلسة 4 – تاريخ 22-3-2003 – ص11 و ص 27. حيث ورد في تعليق العضو محمد الكعبي في شأن تقرير لجنة الرد على برنامج عمل الحكومة " الاستشهاد في المادة 88 من الدستور لا يعني برنامج الحكومة إنما يعني برنامج كل وزارة، وأنه عليها فور تشكيلها أن تتقدم ببرنامجها إلى المجلس الوطني، وهذا الذي نفتقره الآن حيث لم يقدم إلينا أي برنامج من برامج أي وزارة في المملكة".

[353] اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني – المادة 165– التي تمت إضافتها وفق المرسوم بقانون رقم 41 لسنة 2012.

الفصل الثالث

مناقشة البرنامج الحكومي والتصويت عليه

الفصل الثالث

مناقشة البرنامج الحكومي والتصويت عليه

يعقب عرض البرلمان الحكومي على البرلمان أن تتم مناقشته والتصويت من قبل أعضاء البرلمان، ومناقشة البرنامج الحكومي هي مسألة جوهرية في غاية الأهمية، ففي الأنظمة البرلمانية تعد مناقشة البرنامج هي الاختبار الأول للحكومة في الحصول على ثقة البرلمان[354]، ويعدّ ذلك من الملامح الأساسية للنظام البرلماني، فلا يمكن للحكومة ممارسة سلطتها دون الحصول على تأييد البرلمان لها سواء بشكل صريح أو ضمني[355].

وتتأثر قيمة مناقشة البرنامج الحكومي بطريقة تشكيل الحكومة في الأنظمة البرلمانية، ففي بعض الأنظمة يستأثر البرلمان بسلطة تعيين الحكومة من خلال مناقشة برنامج عملها والتصويت عليه لمنحها الثقة، وفي أنظمة أخرى يتم تعيين الحكومة بواسطة رئيس الدولة مع ضرورة تنصيب البرلمان للحكومة من خلال مناقشة البرنامج الحكومي والتصويت عليه، وأخيرا قد يستأثر رئيس الدولة بسلطة تعيين الحكومة مع ضرورة منح البرلمان ثقته على البرنامج الحكومي، وقد تكون ثقة رئيس الدولة هي أساس الحكومة لممارسة سلطتها دون ثقة البرلمان[356]. وبهذا فإن لطريقة تشكيل الحكومة أثرًا على أهمية مناقشة البرنامج الحكومة فتتفاوت قيمة مناقشة البرنامج الحكومي وفقا لما يترتب عليها من آثار قانونية ودستورية.

---

354 House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Lessons from the process of Government formation after the 2010 General Election, Fourth Report of Session 2010–11, volume1, *supra*, p12. وفي بريطانيا يعادل ذلك مناقشة خطاب العرش المتضمن للبرنامج الحكومي كما سبق القول.

355 محمد, صالح .(n.d.). إشكالية التنصيب البرلماني للحكومة : دراسة مقارنة (المغرب وفرنسا). Retrieved from https://platform.almanhal.com/Reader/Article/102336?search=%D8%A7%D8%B4%D9%83%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A9+%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%86%D8%B5%D9%8A%D8%A8+%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%B1%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%86%D9%8A

356 المرجع نفسه.

والهدف من المناقشة هو استيضاح السلطة التشريعية المزيد حول البرنامج الحكومي وسياسات الحكومة حتى تحدّد موقفها من هذا البرنامج من خلال التصويت عليه، إما بقبوله أو برفضه ويترتب على ذلك آثارٌ قانونية مرتبطة ببقاء الحكومة في السلطة من عدمه.

ولمناقشة البرنامج الحكومي طبيعة قانونية مختلطة، حيث تعد المناقشة حقا دستوريا لأعضاء البرلمان من جانب، كما نصت عليه الدساتير، فإنها من جانب آخر واجبٌ يقع على عاتق السلطة التشريعية، فهي ليست بالحق المحض الذي يجوز للبرلمان أخذه أو تركه بل هي جزء أساسي من وظيفته البرلمان الرقابية، كما لا يمكن التنازل عن المناقشة لما ترتبه من آثار قانونية من تعيين الحكومة أو منحها الثقة لأداء وظيفتها التنفيذية.

وتنظم مناقشة البرنامج الحكومي في المجالس التشريعية جملة من الإجراءات البرلمانية وفق نصوص دستورية وقانونية وتقاليد برلمانية تعمل على إدارة المناقشة ووضع قواعدها وصولا للتصويت على البرنامج والآثار المترتبة على التصويت.

وفي هذا الفصل سوف نتناول مناقشة البرنامج الحكومي في البرلمان ويختص المبحث الأول بإجراءات مناقشة البرنامج أما المبحث الثاني يتناول التصويت على البرنامج الحكومي والآثار القانونية المترتبة عليه.

المبحث الأول: إجراءات مناقشة البرنامج الحكومي.
المبحث الثاني: التصويت على البرنامج الحكومي والنتائج المترتبة عليه

المبحث الأول
إجراءات مناقشة البرنامج الحكومي

إن المناقشات البرلمانية لاسيما مناقشة البرنامج الحكومي من الوظائف الأساسية للبرلمان التي تحكمها وترتبها القواعد الإجرائية البرلمانية، والتي قد يكون مصدرها الدستور أو اللائحة الداخلية أو التقاليد البرلمانية، وغالبا ما ينظم مناقشة البرنامج الحكومي التقاليد والأعراف البرلمانية.

وإجراءات مناقشة البرنامج الحكومي ليست جميعها على ذات القدر من الأهمية، فهناك جملة من التقاليد البرلمانية الإجرائية التي تعمل على تسهيل العمل البرلماني وإدارة الجلسات وفق ما يملكه البرلمان من سلطة في تنظيم شؤونه الداخلية وقد لا يتعدى دورها هذا الحد، ومن ناحية أخرى قد تسهم بعض القواعد الإجرائية المتعلقة بمناقشة البرنامج الحكومي بتحديد العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، حيث إنها ذات آثار سياسية تحدد مدى سلطة الحكومة في الحكم وفرض هيمنتها على البرلمان ومدى الدور الرقابي للبرلمان في الحد من سلطات الحكومة[357]، كما قد تلعب إجراءات مناقشة البرنامج الحكومي دورا مهما في تعزيز الدور الرقابي للبرلمان أو الحد منه.

وتمر مناقشة البرنامج الحكومي في عدة مراحل، فيتم مناقشة البرنامج في المجلس التشريعي وكذلك في اللجان البرلمانية المختصة بدراسة البرنامج وإعداد الرد عليه، ثم عرضه على البرلمان لاعتماد تقرير اللجنة حول البرنامج الحكومي بعد مناقشته، وذلك يظهر أهمية اللجان البرلمانية ودورها في مناقشة البرنامج الحكومي وإعداد الرد عليه.

وتكمن أهمية التطرق لإجراءات مناقشة البرنامج الحكومي باعتبارها أداة لقياس مدى دور هذه المناقشة في تعزيز الرقابة البرلمانية على البرنامج الحكومي وتعجيل دخوله حيز النفاذ، فقد تتأخر مناقشة البرنامج الحكومي وتستغرق مددا طويلة وغير معقولة في حال احتكام إجراءات مناقشة البرنامج الحكومي إلى التقاليد والممارسات البرلمانية إثر غياب النصوص المكتوبة، وعدم وجود نتيجة قانونية تترتب على مناقشة البرنامج الحكومي كما هو الوضع في الكويت، وكذلك النقاشات القائمة في المجلس

[357] Kelso, A. (2015), *supra*, p2

التشريعي حول البرنامج الحكومي قد ترتب في إجراءاتها وموضوعها آثارا سياسية مهمة تحكم علاقة الحكومة بالبرلمان.

وقد قسمنا هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، فنناقش مدة مناقشة البرنامج الحكومي والإجراءات المنظمة لكلام الأعضاء في المطلب الأول، أمّا المطلب الثاني فيتناول الإجراءات البرلمانية المنظمة لكيفية مناقشة البرنامج الحكومي ونخصص المبحث الثالث لمناقشة إجراءات اللجان البرلمانية المختصة بالبرنامج الحكومي.

وقد يلاحظ القارئ أننا في هذا المبحث تحديدًا استندنا على المصادر الأولية بشكل رئيسي فيما يتعلق بإجراءات مناقشة البرنامج الحكومي بشكل يفوق الفصول الأخرى من البحث، وذلك لندرة الكتابات القانونية التفصيلية حول إجراءات مناقشة البرنامج الحكومي التي يحكمها بشكل رئيسي السوابق والتقاليد البرلمانية وتم رصدها من خلال مضابط مجلس الأمة الكويتي، أما في مملكة البحرين فاستندنا على مضابط المجلس الوطني ومجلس النواب، ولعل لهذا المبحث أثرا في الإسهام العلمي في إثراء الكتابات القانونية حول القواعد الإجرائية لمناقشة البرنامج الحكومي.

المطلب الأول: مدة مناقشة البرنامج الحكومي والإجراءات المنظمة لكلام الأعضاء.
المطلب الثاني: الإجراءات البرلمانية المنظمة لكيفية مناقشة البرنامج الحكومي.
المطلب الثاني: إجراءات اللجان البرلمانية المختصة بالبرنامج الحكومي.

المطلب الأول

مدة مناقشة البرنامج الحكومي والإجراءات المنظمة لكلام الأعضاء.

يتناول هذا المطلب المدة المقررة لمناقشة البرنامج الحكومي وذلك في الفرع الأول ثم الإجراءات المنظمة لكلام الأعضاء في الفرع الثاني.

الفرع الأول

مدة مناقشة البرنامج الحكومي.

قد تحدد بعض الدساتير المدة التي يلتزم بها البرلمان لمناقشة البرنامج الحكومي كما في دستور مملكة البحرين،[358] أو قد تترك المسألة لتقدير البرلمان في تحديد هذه المدة من خلال اللائحة الداخلية أو التقاليد البرلمانية مثل بريطانيا والكويت ودستور مملكة البحرين لسنة 2002 قبل التعديل، ونقصد بالمدة المحددة لمناقشة البرنامج الحكومي سواء عدد الجلسات التي يتم من خلالها مناقشة البرنامج، أو المدة الكلية للمناقشة أيًّا من لحظة تقديم البرنامج الحكومي إلى حين التصويت عليه متضمنة مدة عمل اللجان المختصة في دراسة برنامج عمل الحكومة والرد عليه.

ففي بريطانيا تستغرق مناقشة خطاب العرش ستة أيام كحد أقصى، فوفقا للتقاليد البرلمانية يتم تخصيص اليوم الأول لإرسال الرد على خطاب العرش، وتخصص الأيام الأخرى لمناقشة خطاب العرش في مجلس العموم.[359] وهذه المدة يلتزم بها البرلمان في بريطانيا في المناقشة قبل التصويت على خطاب العرش وذلك لمنح الحكومة الثقة بقبول البرنامج أو رفضه.

---

[358] المادة 46 من دستور مملكة البحرين.

[359] Address in reply to the queen's speech and other addresses ... (n.d.). Retrieved, from https://erskinemay.parliament.uk/section/4658/address-in-reply-to-the-queens-speech-and-other-addresses/

وفي الكويت فإن مناقشة البرنامج الحكومي أيضا تحكمها التقاليد البرلمانية، إلا أننا من استقراء مضابط مجلس الأمة الكويتي وجدنا عدم ثبات المدة المحددة أو عدد الجلسات التي يعتمدها مجلس الأمة لمناقشة برنامج عمل الحكومة، فعلى سبيل المثال حدد مجلس الأمة أربع جلسات لمناقشة البرنامج الحكومي بناء على اقتراح رئيس لجنة إعداد الملاحظات على البرنامج الحكومي في الفصل التشريعي الخامس[360]، إلا أنه تم تمديد مدة مناقشة البرنامج الحكومي إلى جلسة إضافية بقرار من المجلس من خلال تصويت أغلبية الأعضاء وذلك بناء على اقتراح أحد الأعضاء بالتمديد[361].

أما في الفصل التشريعي الثامن لمجلس الأمة الكويتي، فناقش المجلس البرنامج الحكومي في عشرة جلسات خاصة استمرت لمدة ثلاثة أشهر، وذلك قبل إحالة البرنامج الحكومي للجنة المختصة بإعداد الرد على البرنامج[362]. وناقش مجلس الأمة البرنامج الحكومي للفصل التشريعي التاسع في ثلاث جلسات[363].

ومن جانب آخر فإنّ إجمالي المدة التي يناقش فيها المجلس برنامج عمل الحكومة لا تقتصر على الجلسات العامة، بل إضافة إلى ذلك تحسب مدة عمل اللجان في إعداد الرد كما سنرى في المطلب التالي، كما أن ما تصدره اللجان من تقارير يخضع للمناقشة قبل الرد على الحكومة.

ونلاحظ في التجربة البرلمانية الكويتية امتداد وطول المدة من لحظة البدء بمناقشة برنامج عمل الحكومة مرورا بعمل اللجنة المختصة ومناقشة تقريرها حول البرنامج الحكومي وتعديل التقرير إلى حين إرسال الرد للحكومة على برنامج عملها، ففي الفصل التشريعي الخامس استغرقت مناقشة البرنامج الحكومي وقتا طويلا جدا حيث بدأت المناقشة في تاريخ 12-5-1981 في دور الانعقاد

---

[360] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة رقم 419/ب – تاريخ 21-11-1981 – ص288.

[361] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة رقم 422/أ – تاريخ 12-12-1981 – ص113.

[362] مضابط مجلس الأمة الكويتي الفصل التشريعي الثامن، المضابط رقم: 810 و813 و815 و817 و819 و821 و825 و827 و829 و835، حيث استغرقت مناقشة البرنامج الحكومي قبل إحالته للجنة المختصة عشر جلسات ابتداء من تاريخ 5-4-1997 الى تاريخ 12-7-1997.

[363] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي التاسع – دور الانعقاد الثاني – مضابط الجلسات، 967 و969 و971.

الأول،[364] وأحال مجلس الأمة تقرير اللجنة المختصة بالرد على البرنامج الحكومي وتعديلاته للحكومة في تاريخ 7-1-1984 في دور الانعقاد الرابع،[365] فالمدة تتعدى السنتين والنصف، وهي مدة غير معقولة ولامنطقية لمناقشة برنامج عمل الحكومة، أما في الفصل التشريعي السابع فاستغرقت مناقشة البرنامج الحكومي 7 أشهر[366]، وفي الفصل التشريعي التاسع ناقش المجلس البرنامج الحكومي خلال أحد عشر شهرا[367].

ونلاحظ أن امتداد مناقشة البرنامج الحكومي لمدد طويلة من التقاليد البرلمانية التي تعود بالأثر السلبي على العمل البرلماني السياسي والتشريعي، فالذي لابد منه هو الانتهاء من إقرار البرنامج الحكومي في بدايات الفصل التشريعي في دور الانعقاد الأول، وإخضاعه لمراقبة البرلمان السياسية من خلال أدوات الرقابة الدستورية، كما أن التأخير في إحالة رد المجلس على البرنامج الحكومي يضعف أهمية ملاحظات المجلس على البرنامج حيث إن الحكومة بدأت في تنفيذ خطة عملها دون الأخذ بملاحظات المجلس لتأخرها، وهنا تضعف الرقابة على مدى تطبيق الحكومة لملاحظات مجلس الأمة.

وفي مملكة البحرين قبل التعديل الدستوري، فإن المادة 88 الملغاة لم تحدد مدة مناقشة البرنامج الحكومي في المجلس الوطني، تاركة الأمر للتقاليد البرلمانية، أما في ظل التعديلات الدستورية، فحدّد نص المادة 46 من الدستور البحريني والمذكورة سلفا بأنّ إجمالي المدة المقررة لمناقشة البرنامج الحكومي لا تتجاوز الثلاثين يوما[368] شاملة مدة نقاشات الأعضاء في مجلس النواب وكذلك مدة عمل اللجنة المختصة.

---

[364] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 408 – تاريخ 12-5-1981 – ص 147.

[365] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الرابع – مضبطة الجلسة 474 – تاريخ 7-1-1984 – ص 181، حيث فوض المجلس اللجنة المختصة بإحالة التقرير إلى الحكومة.

[366] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السابع – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 595 – تاريخ 26-1-1993 – ص153، ومضبطة الجلسة 627 – تاريخ 24-8-1993 – ص 191.

[367] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي التاسع – دور الانعقاد الثاني- مضبطة الجلسة 965 – تاريخ 4-12-1999، ودور الانعقاد الثالث – مضبطة الجلسة 999 ب – تاريخ 21-11-2000 – ص476.

[368] المادة 46 من دستور مملكة البحرين.

والقاعدة المهمة في هذا الشأن أن مدة مناقشة البرنامج الحكومي يجب أن تكون معقولة ولا يجب أن تطول إلى مدد غير معقولة تستغرق دور انعقاد كامل أو أكثر، كما حدث في مجلس الأمة الكويتي في الفصول التشريعية السابقة، حيث إن ذلك يتنافى مع الغرض الأساسي من تقديم البرنامج الحكومي، الذي لابد أن يكون نقطة البداية والخارطة الأساسية التي تسير عليها الحكومة في تنفيذ سياستها، فإخضاع البرنامج لمدد طويلة من المناقشة في البرلمان يؤدي إلى سير الحكومة في تطبيق برنامجها دون انتظار ملاحظات أعضاء مجلس الأمة والتي تعد لابد أن يتم تقديمها للحكومة مكتوبة لتأخذ مكانها الملائم في البرنامج الحكومي وفقا لأحكام الدستور كما سبق القول، مما يفقد هذه الملاحظات قيمتها وأهميتها، ويضعف فرص الرقابة والمحاسبة على العمل الحكومي.

الفرع الثاني

الإجراءات المنظمة لكلام الأعضاء أثناء مناقشة البرنامج الحكومي.

سوف نتطرق في هذا الفرع إلى التسجيل للكلام في البرنامج الحكومي ومدة كلام العضو أثناء المناقشة وأخيرا التحدث من المنبر أثناء الكلام في البرنامج الحكومي.

- **أولا: التسجيل للكلام.**

في الكويت لابد من تسجيل أعضاء مجلس الأمة أسماءهم لمناقشة البرنامج الحكومي[369] وذلك بناء على نص المادة 81 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي التي تنظم قاعدة عامة من قواعد للمناقشة وسير الجلسات في المجلس، فتكون أولوية الكلام من قيد اسمه في الأمانة العامة ثم من يطلب الكلام خلال الجلسة وذلك حسب ترتيب طلبات الكلام[370].

وقد تجيز التقاليد البرلمانية في مجلس الأمة الكويتي أن يسجل العضو للكلام أكثر من مرة لمناقشة البرنامج الحكومي، حيث كانت آلية مناقشة البرنامج كما حددها المجلس في الفصل التشريعي

---

[369] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 408/أ – تاريخ 12-5-1981 – ص 141.

[370] المادة 81 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي حيث نصت على " يعطي الرئيس الكلام أولا للأعضاء المقيدة أسماؤهم في الأمانة العامة للمجلس قبل الجلسة ثم الأعضاء الذين يطلبون الكلام أثناء الجلسة وذلك كله بحسب ترتيب الطلبات".

الثامن بأن تناقش كل قضية من قضاياه بشكل مستقل، وبناء عليه أقر المجلس بأغلبيته الحاضرة على اقتراح مقدم من خمسة أعضاء بالتسجيل للكلام على كل قضية واردة في البرنامج الحكومي بشكل مستقل[371]. ونرى أن ذلك قد يكون سببا في إطالة مدة المناقشة لتعدد القضايا الواردة في البرنامج مع إمكانية كل عضو بالتسجيل للكلام في جميع القضايا الواردة.

وأثناء مناقشة البرنامج الحكومي، قد يقوم الوزير المختص بالرد الفوري على ملاحظات الأعضاء دون إرجاء الرد إلى آخر النقاش[372]، كما يجوز أن يدون الوزير المختص أو رئيس مجلس الوزراء ملاحظات الأعضاء على البرنامج الحكومي ويرد عليها في نهاية النقاش[373]، وأجازت التقاليد البرلمانية تعقيب العضو على رد الوزير أثناء مناقشة البرنامج الحكومي[374].

أما في مجلس النواب البحريني فقد نظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب التسجيل للكلام لمناقشة برنامج عمل الحكومة في نص المادة 166 حيث نصت على أن " يقدم من يرغب من أعضاء المجلس في مناقشة برنامج الحكومة طلباً كتابياً بذلك إلى رئيس المجلس ويجب أن تتضمن هذه الطلبات الموضوعات المحددة التي يطلب الكلام فيها، وأن تقدم قبل الجلسة المحددة للمناقشة بيومين على الأقل وينسق مكتب المجلس بين طلبات الكلام قبل موعد الجلسة بوقت كافٍ، ويخطر رئيس المجلس مقدمي هذه الطلبات كتابة بما انتهى إليه المكتب في هذا الشأن. ولا يجوز الإذن بالاشتراك في المناقشة إلا لمن طلب الكلام من الأعضاء طبقا للأحكام السابقة، وكذلك لمن يسمح له الرئيس بالكلام بعد موافقة المجلس"[375].

---

[371] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 810 – تاريخ 5-4-1997 – ص46.

[372] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 408/أ – تاريخ 12-5-1981 – ص 154.

[373] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 815 – تاريخ 3-5-1997 – ص71.

[374] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة رقم 422/أ – تاريخ 12-12-1981 – ص23، حيث أبدى العضو محمد الرشيد ملاحظاته على البرنامج الحكومي تحديدا على وزارة الصحة وقام الوزير المختص بالرد على العضو ثم عقب العضو على رد الوزير.

[375] اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني المادة 166.

- **ثانيا: مدة كلام العضو أثناء مناقشة البرنامج الحكومي.**

تعددت مدد كلام الأعضاء التي اعتمدها مجلس الأمة الكويتي أثناء مناقشة البرنامج الحكومي، فقد خصّص المجلس في الفصل التشريعي الخامس مدة ربع ساعة للعضو وذلك وفقًا لما هو محدّد في اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي[376]. كما حدد المجلس مدة كلام الأعضاء بخمس دقائق لمناقشة تقرير لجنة إعداد الرد على البرنامج الحكومي، وأساسا هذه المناقشة هي استئناف لمناقشة البرنامج[377].

وقرر مجلس الأمة الكويتي أيضا مدة كلام العضو أثناء مناقشة البرنامج الحكومي في فصول تشريعية أخرى بعشر دقائق[378]، ويجوز تمديد مدة الكلام للعضو أثناء مناقشة البرنامج الحكومي بناء على طلبه وبموافقة المجلس[379]، كما أن تمديد مدة المناقشة بشكل عام تكون بقرار من مجلس الأمة[380].

---

[376] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 408/أ – تاريخ 12-5-1981 – ص 162. حيث أقر المجلس هذه المدة وفقا لنص المادة 82 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي حيث نصت " لا يجوز للعضو بغير إذن من المجلس أن يتحدث في الموضوع الواحد أكثر من مرتين أو أن يجاوز حديثه في المرة الواحدة ربع ساعة".

[377] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السابع – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 626 – تاريخ 21-8-1993 – ص324.

[378] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي التاسع – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 969 – تاريخ 18-12-1999 – ص7. والفصل التشريعي الحادي عشر – دور الانعقاد الثالث – مضبطة الجلسة 1193/أ – تاريخ 20-11-2007 – ص575، والفصل التشريعي الخامس عشر دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 1369/ب – تاريخ 15-3-2017 – ص 241.

[379] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 409– تاريخ 16-5-1981 – ص 472، مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السابع – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 595 – تاريخ 26-1-1993– ص 265.

[380] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السادس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 502 – خاصة – تاريخ 4-5-1985.

وفي مملكة البحرين يتم الاتفاق على مدة كلام كل عضو قبل البدء بمناقشة البرنامج الحكومي، وبعد أن يقرر المجلس المدة المحددة يفتح رئيس المجلس باب المناقشة[381].

- **ثالثا: الكلام من المنبر أثناء مناقشة البرنامج الحكومي.**

لم يشترط أثناء مناقشة البرنامج الحكومي في مجلس الأمة الكويتي التحدث من المنبر فالمسألة باستثناء مقرر اللجنة حيث يعد ذلك شرطًا أساسيًّا منصوصًا عليه في اللائحة الداخلية ما لم يقرر رئيس المجلس غير ذلك، وذلك وفق نص المادة 85 من اللائحة،[382] ويتحدث مقرر اللجنة من المنبر أثناء مناقشة تقرير اللجنة إعداد الرد على البرنامج الحكومي لتلاوة تقرير الجنة[383]. أما أعضاء المجلس والوزراء بشكل عام فمسألة التحدث من أماكنهم أو من المنبر اختيارية وفقا للائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

أما في مملكة البحرين فيشترط التحدث من المنبر أثناء مناقشة البرنامج الحكومي وفق نص المادة 62 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب[384].

---

[381] مذكرة بالرأي القانوني بشأن التعامل مع برنامج الحكومة وفقا لأحكام الدستور اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني – الواردة في تقرير لجنة دراسة برنامج عمل الحكومة في مجلس النواب البحريني 2015– 2018 – مرجع سابق – ص339.

[382] نصت المادة 85 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي " يتحدث المتكلم واقفا من مكانه أو على المنبر، ويتحدث المقررون على المنبر ما لم يطلب الرئيس غير ذلك"

[383] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السادس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 520 – تاريخ 9–7–1985 – ص248.

[384] المادة 62 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني حيث نصت على " يتكلم من يؤذن لهم وقوفا من أماكنهم، أو من على المنبر إذا سمح لهم رئيس المجلس بذلك. ويتكلم المقرر دائماً من على المنبر، وكذلك كل من يتكلم أثناء مناقشة الخطاب السامي، أو برنامج الحكومة، وفى الأحوال الأخرى التي يدعو فيها رئيس المجلس المتكلم للكلام من على المنبر. ولا يجوز للمتكلم أن يوجه كلامه لغير الرئيس أو المجلس".

المطلب الثاني

الإجراءات البرلمانية المنظمة لكيفية مناقشة البرنامج الحكومي في البرلمان.

إن الكيفية التي يتم من خلالها مناقشة البرنامج الحكومي من المسائل التي تخضع بشكل أساسي للأعراف والتقاليد البرلمانية، ونقصد بالكيفية هنا الطريقة التي يحددها البرلمان من خلال تقسيم البرنامج الحكومي للمناقشة، وإذا كانت الآلية التي تتم بها مناقشة البرنامج الحكومي مسألة إجرائية وتنظيمية إلا أنها قد ترتب آثارا مهمة جدا على الوظيفة السياسية للبرلمان في مراقبة البرنامج الحكومي وتؤثر على الديموقراطية البرلمانية، وتلعب دورا أساسيا في تحديد نطاق المسؤولية السياسية عن البرنامج الحكومي وتحديدا في مجلس الأمة الكويتي.

حيث إننا سنتناول إجراءات البرلمان في الكيفية التي تتم بها مناقشة البرنامج الحكومي في بريطانيا في الفرع الأول ثم في الكويت في الفرع الثاني.

أما في مملكة البحرين فإن مناقشة البرنامج الحكومي والتي تنظمها اللائحة الداخلية لمجلس النواب، تتم بعد انتهاء اللجنة من دراسة البرنامج الحكومي، وتكون المناقشة بناء على التقرير المعد من قبل اللجنة بعد وضعها ملاحظات الأعضاء على البرنامج وتعديله في ضوئها والتي سنؤجل مناقشتها إلى المطلب القادم منعا للتكرار.

الفرع الأول

الإجراءات البرلمانية حول كيفية مناقشة البرنامج الحكومي في بريطانيا.

في بريطانيا جرى العرف البرلماني أن يتم الرد على خطاب الملكة بعد الانتهاء من عرضه على البرلمان، فيتم نقل عنوان الخطاب إلى كلا المجلسين، وتختار الحكومة من كل مجلس عضوين

لاقتراح الرد على الخطاب وتأييد هذا الاقتراح، ويكون الرد مبدئيا على خطاب الملكة بشكل رسمي يعبر فيه المجلس عن شكره وامتنانه على هذا الخطاب[385].

وتتم مناقشة خطاب العرش في مجلس العموم بأن يتم تخصيص اليوم الأول للمناقشة العامة حول سياسة الحكومة وبرنامجها التشريعي المقترح مع استيضاح النواب حول لبعض التفاصيل الخاصة بسياسة الحكومة الغائبة من الخطاب أو غير الواضحة في خطاب الملكة، ثم يتم تخصيص اليومين التاليين لمناقشة بعض السياسات الخاصة الواردة في الخطاب مع التركيز عليها بشكل تفصيلي بناء على رغبة الحكومة[386]، مع عدم المساس بحق الأعضاء بإثارة مواضيع أخرى[387]، وفي اليومين الأخيرين يختار حزب المعارضة مواضيع النقاش وذلك بناء على اقتراحهم حول تعديل خطاب الملكة[388].

فيتكون الجزء الأخير من المناقشة خطاب العرش من مجموعة من التعديلات، والتي عادة ما يتم اقتراحها من المقاعد الأمامية لحزب المعارضة الرئيسي، وفق الأمر الدائم رقم 33 لمجلس العموم في بريطانيا "اقتراح التعديلات في نهاية المناقشة"[389].

ففي اليوم الأخير إذا تم الانتهاء من التعديل المقترح من حزب المعارضة الرئيسي أو انقضاء الوقت المخصص للعمل المعارض، يجوز النظر إلى التعديلات الأخرى، ويجوز لرئيس مجلس النواب اختيار ما يصل إلى أربعة تعديلات إجمالا، وجرت العادة على اختيار تعديل واحد لليوم قبل الأخير

---

385 Address in reply to Queen's speech – erskine may – UK ... (n.d.). Retrieved from https://erskinemay.parliament.uk/section/6532/address-in-reply-to-queens-speech/

386 Kelso, A. (2015), *supra*, p7

387 Address in reply to Queen's speech – erskine may – UK ... (n.d.). Retrieved from https://erskinemay.parliament.uk/section/6532/address-in-reply-to-queens-speech/

388 Kelso, A. (2015), *supra*, p7.

389 Standing orders – publications.parliament.uk. (n.d.). Retrieved from https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmstords/0004/so_hc0004_170420.pdf p.39.

وثلاثة تعديلات لليوم الأخير، ولرئيس المجلس بموجب هذا الأمر الدائم اختيار التعديلات التي تقدمها الأحزاب المعارضة الأخرى بخلاف الحزب المعارض الرئيسي[390].

واقتراحات التعديل الثلاثة المتبقية لليوم الأخير، يتم اقتراح أحدها خلال المناقشة أما التعديلان الاخيران فيتم اقتراحهما في النهاية ودون مناقشة، حيث إن نطاق مناقشة خطاب العرش مقيد بالقواعد العامة للمناقشة بما يخص التعديلات، إلا أنه من خلال الممارسة يسمح للمتحدثين الأخيرين ببعض الحرية في الرد على المناقشة[391].

إن تعديلات المعارضة على رد المجلس على خطاب الملكة لا يغير محتوى هذا الرد إلا أنه يضيف عبارات تتضمن أسف المجلس على عدم احتواء خطاب العرش لجوانب سياسية معينة يراها المجلس من الأولويات التشريعية[392].

ونرى في بريطانيا أن الأحزاب السياسية لها دور أساسي في إدارة نقاش البرنامج الحكومي وأن هذا الأثر يبرز بشكل أساسي في التصويت على البرنامج الحكومي خصوصا في ظل الحكومات الائتلافية كما سنرى في المبحث الثاني من هذا الفصل.

الفرع الثاني

الإجراءات البرلمانية حول كيفية مناقشة البرنامج الحكومي في الكويت.

في الكويت كما سبق القول لم ينظم الدستور واللائحة الداخلية إجراءات مناقشة البرنامج الحكومي إلا أن البرلمان أنشأ تقاليدَ برلمانيةً عديدة حول كيفية مناقشة البرنامج الحكومي، ولهذه التقاليد أثرٌ في العمل البرلماني وسنتناولها فيما يلي.

- **أولا: مناقشة البرنامج الحكومي قبل إحالته إلى اللجنة المختصة.**

---

390 Address in reply to Queen's speech – erskine may – UK … (n.d.). Retrieved January 31, 2022, from https://erskinemay.parliament.uk/section/6532/address-in-reply-to-queens-speech/

391 ibid

392 Kelso, A. (2015), *supra*, p7

جرت التقاليد البرلمانية في الكويت أن يناقش المجلس البرنامج الحكومي قبل إحالته إلى اللجنة المختصة، مع ضرورة حضور أعضاء اللجنة النقاش لتدوين ملاحظات أعضاء المجلس وتضمينها في مشروع الرد على البرنامج الحكومي، لما لها من أهمية قانونية وقيمة دستورية ملزمة كما سبق القول، إلا أن المجلس بعد انتهاء اللجنة من عملها يعود للنقاش مرة أخرى مما له الأثر في إطالة مدة مناقشة البرنامج الحكومي وتأخير الرد على الحكومة[393].

- **ثانيا: عدم جواز تجزئة مناقشة البرنامج الحكومي.**

ناقشنا في الفصل السابق مدى إمكانية تقديم كل وزارة برنامج عمل مستقل، وتوصلنا إلى أنه وفق النص الدستوري للمادة 98 يفترض تقديم برنامج واحد للحكومة وليس برامج متفرقة، وفي هذا الفصل نطرح نقاشا حول مدى إمكانية مناقشة برنامج كل وزارة على حدة، وهل ذلك يعترض مع نص الدستور.

حيث واجه مجلس الأمة الكويتي إشكالية حول آلية مناقشة البرنامج الحكومي في الفصل التشريعي الثامن فقد ورد اقتراح لمجلس مجلس الأمة الكويتي مقدم من خمسة أعضاء بأن تتم تجزئة البرنامج الحكومي بحيث يقوم كل وزير بتلاوة بيان وزارته ويتم فتح المناقشة بناء على ذلك، على أن يتم مناقشة ثلاث وزراء فقط في كل جلسة مع تحديد الوقت المخصص لكل وزير، وقد تمت مناقشة هذا الاقتراح بمجلس الأمة بإعطائه لاثنين من المؤيدين واثنين من المعارضين[394]، حيث كان لكل فريق حججه المؤيدة لموقفه، كما كان لفقهاء القانون الدستوري في الكويت موقف تجاه تجزئة المناقشة، ونطرح كِلا الرأيين: المؤيد والمعارض فيما يلي:

1- الرأي المؤيد لتجزئة مناقشة البرنامج الحكومي.

---

[393] الرجوع إلى المطلب الأول من هذا والنظر في مضابط مجلس الأمة الكويتي التي أشرنا إليها في فرع مدة مناقشة البرنامج الحكومي، حيث أثبتت السوابق البرلمانية أن يناقش مجلس الأمة الكويتي برنامج عمل الحكومة قبل إحالته للجنة المختصة بدراسته وإعداد الرد.

[394] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 508 – تاريخ 1-3-1997 – ص 15-18.

يرى الرأي المؤيد أن تجزئة نقاش البرنامج الحكومي مسألة إيجابية في تحقيق متابعة البرلمان لعمل كل وزارة بوضوح وأن يكون كل وزير مسؤول عن أعمال وزارته وفق المسؤولية الفردية التي نصت عليها المادة 101 من الدستور، وأن ذلك لا يعد اخلالا بمبدأ التضامن الوزاري، حيث إن المسؤولية التضامنية فيما يتعلق بالبرنامج الحكومي تقل أهميتها في الكويت لعدم إمكان تحريك المسؤولية السياسية التضامنية حيث إن تعيين رئيس مجلس الوزراء كولي للعهد يقلل في الواقع العملي قيمة البرنامج الحكومي كأساس لإمكان تحريك المسؤولية الوزارية، كما يستند هذا الرأي على السابقة البرلمانية في الفصل التشريعي الأول بتقديم برامج حكومية مستقلة والتي قد سبق نقاشها[395]. وخلو اللائحة الداخلية من تنظيم أسلوب مناقشة البرنامج الحكومي يعطي مجالا لخلق تقاليد برلمانية[396].

كما يرى الرأي المؤيد لتجزئة مناقشة البرنامج الحكومي، أن ذلك حقٌّ دستوريّ ونوع من الاستجواب للوزراء حيث يكون كلُّ وزير قادرًا على وضع خطة وبرنامج مستقلّ لتتم محاسبته سياسيًّا في ضوء برنامج وزارته[397]، ونرى أنّ الخلط بين البرنامج الحكوميّ والاستجواب مسألة غير سليمة لأن لكلٍّ منهما حقًّا دستوريًّا مستقلًّا عن الآخر وله طبيعته الخاصة.

وأيضا برر الرأي المؤيد لتجزئة مناقشة البرنامج الحكومي أن هناك فرقًا بين عرض البرنامج الحكومي وبين مناقشته، إذ إنه لا خلاف بأن تقديم البرنامج الحكومي لمجلس الأمة وفق نص المادة 98 من الدستور لابد أن يكون برنامجًا واحدًا وليس برامج مستقلة لكل وزارة، إلا أنه في المناقشة لا توجد إشكالية في تجزئتها، وإن ذلك قرار للمجلس بتحديد آلية المناقشة ولا يشكل ذلك أي مخالفة دستورية ولا يخضع لرقابة المحكمة الدستورية[398].

---

[395] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 805 – تاريخ 15–3–1997 – ص 18.

[396] المرجع السابق – ص43 وص47.

[397] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 807 – تاريخ 23–3–1997 – ص68.

[398] المرجع نفسه ص38.

ويرى أيضا هذا الرأي أن نقاش الوزراء في المجلس نفسه أفضل من القيام بنقاش الوزراء في لجنة دراسة البرنامج الحكومي حيث إن نقاشات اللجان في الجلسات المغلقة لا تؤدي إلى تحقيق الرقابة السياسية الفعلية كما هو الوضع في جلسات المجلس التي تتم أمام الإعلام وفق مبادئ الشفافية والديموقراطية[399].

2- الرأي المعارض لتجزئة مناقشة البرنامج الحكومي.

يرى الرأي المعارض لتجزئة مناقشة البرنامج الحكومي أنه ينبغي مناقشة السياسة العامة للحكومة كما جاءت، وأن يتم السير على آلية العمل في المجلس السابق حيث إن اللجنة استضافت الوزراء في اجتماعاتها وتمت مناقشتهم في التفاصيل الواردة في البرنامج، وأن النقاشات التي تتم في اللجان نقاشات ثرية وأكثر فاعلية من نقاشات البرلمان لأن نقاشات اللجان بمنأى عن الصحافة وبعيدة عن التشنجات السياسية[400].

كما يرى الرأي أن هناك صعوبة عملية في تجزئة المناقشة حيث إن عدد الوزراء 16 وزيرا، وكل وزير قد يناقشه جميع أعضاء المجلس مما يعني أن تطول المناقشة دون إقرار البرنامج الحكومي، وأيضا تكمن صعوبة تجزئة البرنامج الحكومي في أنه يتكون أساسا من مجموعة من القضايا والأولويات التي قد تتعلق بعمل مجموعة من الوزارات، كالقضية الاقتصادية على سبيل المثال تشمل النفط والكهرباء، وغيرها من القضايا قد تتعلق بعدة وزارات[401]. فالحكومة في إعداد البرنامج بذلت جهدًا في تحقيق التنسيق والانسجام والتعاون، وأن مناقشة البرنامج الحكومي من خلال تجزئته ومناقشة برنامج كل وزارة على حدة يتطلب إعادة وثيقة البرنامج الحكومي التي قبلها البرلمان شكلا مرة أخرى إلى الحكومة لإعادة صياغتها[402].

---

[399] المرجع نفسه – ص82.

[400] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 805 – تاريخ 15-3-1997 – 37.

[401] المرجع نفسه – ص21.

[402] المرجع نفسه – ص51.

ويقول الرأي المعارض أيضا إن عدم تجزئة البرنامج الحكومي لا يعفي الوزراء من المسؤولية السياسية حيث يمكن محاسبتهم بواسطة أدوات الرقابة الدستورية وتحديدا الاستجواب حيث يمكن تحريك المسؤولية السياسية عن طريقه، ويرى الرأي المعارض أيضا بوضوح نص المادة 98 بأن تتقدم الوزارة ببرنامج عملها والمقصود بالوزارة هنا الحكومة ككل، والاستناد على المسؤولية التضامنية وليس الفردية[403].

وتم التصويت على هذا الاقتراح بعد نقاش طويل بالنداء بالاسم وحصل على موافقة الأغلبية الحاضرة (مع عدم اشتراك الوزراء بالتصويت)[404]، إلا أن ذلك الأمر أدى إلى اعتراض الحكومة وضغطها على المجلس بأن تجزئة المناقشة تخرق مبدأ دستوريا وهو نص المادة 98 من الدستور، وأن الحكومة ستلجأ إلى طلب تفسير إلى المحكمة الدستورية[405].

وجاء اقتراح من خمسة أعضاء بتأجيل مناقشة البرنامج الحكومي إلى حين البت في طلب التفسير من المحكمة الدستورية المقدم من الحكومة ووافق البرلمان بأغلبية أعضائه الحاضرين على التأجيل..[406].

ثم عدَلَ مجلس الأمة عن اقتراح تجزئة المناقشة بالموافقة على اقتراح مقدم من ستة أعضاء يلغي هذا الاقتراح مع عدول الحكومة عن طلب تفسير نص المادة 98 من الدستور ويحدد آلية مناقشة البرنامج الحكومي حسب القضايا الواردة فيه[407].

وكان ذلك حلا توفيقيا من المجلس وحرصا على عدم تعطيل مصلحة المجتمع وتسريع مناقشة البرنامج الحكومي[408]، وتم تحديد آلية مناقشة البرنامج الحكومي من خلال اقتراح مقدم من 6 أعضاء،

---

403 المرجع نفسه – ص37.

404 المرجع نفسه – ص 61.

405 المرجع نفسه – ص 61.

406 المرجع نفسه – ص76.

407 مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 807 – تاريخ 23-3-1997 – ص19 وص133.

408 المرجع نفسه – ص100 و101.

وذلك بترتيب القضايا الوارد بالاقتراح ووافق البرلمان عليه،[409]وطلبت الحكومة إعطاء القضية الاقتصادية أولوية ووافق البرلمان بأغلبية أعضائه الحاضرين[410].

كان لهذه الواقعة الأثر على سير مناقشة البرنامج الحكومي في الفصول التشريعية التالية، ففي الفصل التشريعي التاسع ورد أكثر من اقتراح من مجموعة من الأعضاء بمناقشة البرنامج الحكومي من خلال التجزئة إلّا أن هذه الاقتراحات لم تتم الموافقة عليها من قبل المجلس أسوة بالمجلس السابق ولعدم التناسب مع طبيعة البرنامج الحكومي وجرت مناقشة البرنامج بشكل عام كبرنامج متكامل دون تجزئة[411].

وللفقه الدستوري في الكويت رأي حول مسألة تجزئة مناقشة البرنامج الحكومي فيرى بجواز تجزئة مناقشة البرنامج الحكومي بشرط عدم الإخلال بالإطار العام لهذا البرنامج وكذلك بمسؤولية الحكومة عنه[412].

ونرى أن المجلس أصاب في عدم تجزئة البرنامج الحكومي، حيث مناقشة المجلس للبرنامج كما جاء من الحكومة لا يعفي الوزراء من مسؤولياتهم السياسية، ويمكن تحقيق المسؤولية الوزارية الفردية على البرنامج دون تجزئته، والبرنامج الحكومي في طبيعته يتناول الخطوط العريضة والسياسة العامة للحكومة مما قد يستعصي تجزئته بصورة تسمح بمناقشة كل وزير بالجزئية المتعلقة بأعمال وزارته بشكل تفصيلي.

- **ثالثا: مناقشة البرنامج الحكومي في جلسة سرية.**

---

[409] المرجع نفسه – ص19.

[410] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 810 – تاريخ 5-4-1997 – ص24-32.

[411] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي التاسع – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 963 – تاريخ 27-11-1999 – ص199 ومضبطة الجلسة 965 – تاريخ 4-12-1997 – ص11، ص37

[412] د. عادل الطبطبائي – النظام الدستوري في الكويت مرجع سابق – ص 977.

أنشأ مجلس الأمة الكويتي تقليدًا برلمانيًّا بمناقشة البرنامج الحكوميّ بجلسة سرّيّة بناء على طلب الحكومة، حيث ناقش مجلس الأمّة السياسة الداخلية والخارجية الواردة في البرنامج الحكومي في جلسة سرية[413].

كما ناقش المجلس القضية الأمنية في جلسة سرية أيضًا وذلك بناء على طلب وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء بعقد جلسة سرية[414]، وجاء الطلب استنادًا على نص المادة (94) من الدستور والمادة (69) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي والتي تمنح الحكومة الحق في طلب عقد جلسة سرية[415].

وبالرغم من أن الدستور واللائحة الداخلية يجيزان عقد الجلسات السرية في المجلس إلا أن هذا استثناء على الأصل وهو علانية جلسات مجلس الأمة، وأن التقاليد البرلمانية في مجلس التشريعي لابد أن يكون لها دور متناسب مع طبيعة النظام البرلماني وهو تحقيق المحاسبة السياسية للحكومة وفق مبدأ الشفافية دون توسع في إخضاع مناقشة البرنامج الحكومي للسرية وحجبها عن الرأي العام والإرادة الشعبية، فمناقشة البرنامج الحكومي حق دستوري للرقابة على الحكومة وهو أساس الرقابة وبدايتها فلابد من تحقيق مبدأ الشفافية في المناقشة، فلا نرى أن هذا التقليد من التقاليد الإيجابية التي تستند عليها المجالس اللاحقة، حيث نعتقد أن المناقشات المتعلقة بالجانب الرقابي للبرلمان سواء البرنامج الحكومي أو غيره من أدوات الرقابة لا ينطبق عليها نص اللائحة الداخلية حيث إن الجلسات السرية قد تكون للمناقشات العامة في المجلس.

---

413 مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الرابع – مضبطة الجلسة 472/أ – تاريخ 10-12-1983.

414 مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 819 – جلسة علنية – سرية – تاريخ 17-5-1997 – ص114. وفي مناقشة القضية الأمنية بجلسة سرية بناء على طلب الحكومة تم استئناف مناقشة القضية الأمنية علنا من خلال موافقة المجلس على اقتراح مقدم من 24 عضو بتحويل الجلسة السرية إلى علنية لاطلاع الراي العام على حقيقة الأوضاع الأمنية القائمة "الاعتداء الإجرامي الآثم على العضو عبدالله النيباري وزوجته، مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 825 – جلسة علنية – سرية – تاريخ 7-6-1997 – ص7.

415 نصت المادة 94 من دستور دولة الكويت وكذلك المادة 69 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على "جلسات مجلس الأمة علنية ويجوز عقدها سرية بناء على طلب الحكومة أو رئيس المجلس أو عشرة أعضاء وتكون مناقشة الطلب في جلسة سرية"

- **رابعا: دمج مناقشة البرنامج الحكومي مع الخطاب الأميري.**

قرر مجلس الأمة دمج مناقشة البرنامج الحكومي مع الخطاب الأميري من خلال نقاش واحد، وقرر إحالة كل منهما مع المناقشة إلى اللجنة المختصة في كل منهما كسبا للوقت في الفصل التشريعي الثاني عشر[416]، وقد أنشأ بذلك سابقة برلمانية في دمج المناقشات، حيث سار المجلس على هذه الآلية في الفصل التشريعي الثالث عشر[417].

ونرى أن الدمج بين مناقشة البرنامج الحكومي والخطاب الأميري ليس تقليدا برلمانيا إيجابيا؛ حيث إن لمناقشة البرنامج الحكومي قيمة دستورية مهمة أهمية ملاحظات أعضاء مجلس الأمة على البرنامج الحكومي ودورها في فرض الرقابة البرلمانية على الحكومة كما بينا ذلك في الفصل الأول، والأمر ليس كذلك بالنسبة للخطاب الأميري حيث يختلف كلا البيانين من حيث موضوعه ومحتواه ووظيفته.

المطلب الثالث

الإجراءات الخاصة بلجنة الرد على البرنامج الحكومي

للجان البرلمانية أهمية بالغة في كونها المنبع الحقيقي للعمل البرلماني فأغلب أعمال البرلمان تتم في اللجان بمنأى عن الصراعات السياسية والحزبية،[418] كما أن للجان البرلمانية لاسيما المختصة ببرنامج عمل الحكومة دورًا أساسيًّا في دراسة سياسة الحكومة ومتابعة أعمالها[419]، وغالبا ما تعمل

---

[416] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثاني عشر – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 1211/أ – الجزء الثالث – تاريخ 11-11-2008 – ص1806.

[417] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثالث عشر – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 1230/ب – تاريخ 14-11-2009.

[418] د. عادل الطبطبائي – النظام الدستوري في الكويت – مرجع سابق – ص 856.

[419] Search – UK parliament. (n.d.). Retrieved from https://websearch.parliament.uk/?q=committee+stage

المجالس التشريعية بعد عرض البرنامج الحكومي على تشكيل لجنة برلمانية مختصة بدراسة البرنامج الحكومي وإعداد تقرير برلماني تمهيدا لمناقشة البرنامج الحكومي.

وسنناقش في هذا المطلب الإجراءات البرلمانية المتعلقة بلجنة الرد على البرنامج الحكومي من حيث تشكيل اللجنة ونوعها ومهامها، وإعدادها التقارير حول البرنامج الحكومي.

الفرع الأول
تشكيل اللجنة المختصة بالرد على البرنامج الحكومي.

في الكويت لم تنص اللائحة لمجلس الأمة على تشكيل لجنة مختصة للرد على البرنامج الحكومي، فللمجلس الحرية حول تشكيل لجنة للرد على البرنامج الحكومي أو إجراء المناقشات في قاعة البرلمان.

إلا أنّ مجلس الأمة الكويتي أنشأ تقليدًا برلمانيا راسخا في تشكيل لجنة مختصة في برنامج عمل الحكومة، ويستمد مجلس الأمة حقه في إنشاء لجنة مختصة للرد على برنامج عمل الحكومة من نص المادة 44 من اللائحة الداخلية التي تخول المجلس بتشكيل اللجان الدائمة أو المؤقتة غير المنصوص عليها في اللائحة[420]. ومنذ الفصل التشريعي الخامس دأب المجلس على تشكيل لجنة برلمانية لدراسة برنامج عمل الحكومة وإعداد الرد عليها[421]، إلا أن المجلس في الفصل التشريعي الرابع لم يشكل لجنة مختصة للبرنامج الحكومي، بل أحال البرنامج إلى لجان المجلس[422].

---

[420] نصت المادة 44 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أن "للمجلس أن يؤلف لجانا أخرى دائمة أو مؤقتة حسب حاجة العمل ويضع لكل لجنة ما قد يراه من أحكام خاصة في شأنها ويجوز للجنة دائمة كانت أو مؤقتة أن تشكل من بين أعضائها لجنة فرعية أو أكثر حسب ما تقتضيه أعمالها وتضع اللجنة العامة النظام الخاص بلجانها الفرعية".

[421] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 408/أ – تاريخ 12-5-1981 – ص 141. حيث وقع نقاش بين أعضاء المجلس، حول المناقشة وإبداء ملاحظات أعضاء مجلس الأمة وذلك لأهميتها وإلزاميتها، وبين تشكيل لجنة مؤقتة للرد على البرنامج الحكومي وإعداد ملاحظات المجلس على البرنامج وذلك قياسا على لجنة الرد على الخطاب الأميري، وانتهى المجلس إلى تشكيل لجنة قبل البدء بالمناقشة حتى يتم إحالة ملاحظات الأعضاء إلى اللجنة.

[422] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الرابع – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة رقم 385/و – تاريخ 9-3-1976 – ص 30.

وغالبا ما تتكون لجنة الرد على البرنامج الحكومة من سبعة أعضاء وتعددت آلية تعيين أعضاء اللجان فيجوز تزكية أعضاء اللجنة أو الاقتراع السري[423]، إلا أنه في بعض الفصول التشريعية تشكلت اللجنة من خمسة أعضاء بقرار من المجلس[424].

كما أنه في بعض الفصول التشريعية لم يشكل مجلس الأمة الكويتي لجنة مختصة بالبرنامج الحكومي، بل قرر إحالة برنامج الحكومة إلى لجنة الخطاب الأميري في الفصل التشريعي الحادي عشر[425]، وتكرر ذلك في الفصل التشريعي الرابع عشر[426].

أمّا في الفصل التشريعي الثالث عشر فقد قرر المجلس تجزئة البرنامج الحكومي عند الإحالة إلى اللجان المختصة حيث أحال المجلس برنامج عمل الحكومة والخطاب الأميري إلى لجنة الرد على الخطاب الأميري لدراسته، وأحال الجزء الخاص بالتنمية من البرنامج الحكومي إلى اللجنة المالية لدراسته وتقديم تقرير بشأنه[427].

أما في مملكة البحرين فلابد من التطرق الى الموضوع قبل التعديلات الدستورية لعام 2012 وبعدها، فقبل تعديل الدستور واللائحة الداخلية حيث كان البرنامج الحكومي من اختصاص المجلس الوطني وفق المادة 88 من الدستور الملغاة، ولم ينظم الدستور أو اللائحة الداخلية آلية تشكيل لجنة

---

[423] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 408/أ – تاريخ 12-5-1981 – ص 141، والفصل التشريعي السادس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 500 – خاصة – تاريخ 27-4-1985 – ص19، ومضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 819 – تاريخ 17-5-1997 – ص106، الفصل التشريعي العاشر – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 1077/أ – تاريخ 21-11-2003 – ص353- 362،

[424] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السابع – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 595 – تاريخ 26-1-1993- ص 153، الفصل التشريعي الخامس عشر – دور الانعقاد الثالث – مضبطة الجلسة 1406 – خاصة – تاريخ 1-11-2019 – ص33.

[425] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الحادي عشر – دور الانعقاد الثالث – مضبطة الجلسة 1193/أ – 20-11-2007 – ص575.

[426] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الرابع عشر – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 1303/ب – تاريخ 8-1-2014 – ص103.

[427] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثالث عشر – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 1230/ب – تاريخ 4-11-2009 – ص209-210.

إعداد الرد على البرنامج الحكومي، فقد دعا رئيس المجلس الوطني في الفصل التشريعي الأول إلى انتخاب لجنة مشتركة للرد على البرنامج الحكومي، واتفق المجلس الوطني على تشكيل لجنة مكونة من 12 عضو، 6 أعضاء من مجلس الشورى و6 من مجلس النواب[428].

ولغياب النصوص في تحديد آلية تشكيل اللجنة قرر رئيس المجلس الوطني أن يكون الترشح إلى مكتب المجلس وتقوم هيئة مكتبي المجلس الوطني بتزكية 6 أعضاء من كل مجلس[429]. وكذلك الفصل التشريعي الثاني بنفس الآلية[430].

- **عدم اختصاص مجلس النواب بتشكيل لجنة للنظر في البرنامج الحكومي قبل تعديل دستور مملكة البحرين 2002.**

ورد اقتراح برغبة مقدم من خمسة أعضاء في مجلس النواب البحريني بتشكيل لجنة مؤقتة لمتابعة برنامج عمل الحكومة، وأحيل هذا الاقتراح للجنة الشؤون القانونية والتشريعية في المجلس، وقامت اللجنة بإبداء رأيها حول هذه المسألة حيث دار في اللجنة نقاشٌ حول مدى جواز تشكيل لجنة مختصة في البرنامج الحكومي في مجلس النواب، رغم انعقاد اختصاص النظر في البرنامج الحكومي للمجلس الوطني، وتباينت آراء أعضاء اللجنة بين مؤيد ومعارض[431].

ورأى الرأي المؤيد لاختصاص مجلس النواب بتشكيل لجنة لمتابعة البرنامج الحكومي، أن كثرة الملاحظات الواردة على البرنامج الحكومي والحاجة لمتابعة مدى التزام الحكومة بها، وأن الحكومة شكّلت لجنة لمتابعة تطبيق البرنامج الحكومي، فمن باب أولى أن يشكل المجلس لجنة خاصة لذلك بحكم الدور الرقابي، كما أن تشكيل هذه اللجنة يسهم في إبراز دور مجلس النواب وتفعيل آليات الرقابة

---

[428] مضابط مجلس الشورى البحريني – المجلس الوطني – الفصل التشريعي الأول – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 2 – تاريخ 28-12-2002 – ص12-13.

[429] مضابط مجلس الشورى البحريني – المجلس الوطني – الفصل التشريعي الأول – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 2 – تاريخ 28-12-2002 – ص22 وص37.

[430] مضابط مجلس الشورى البحريني – المجلس الوطني – الفصل التشريعي الثاني – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 1 – تاريخ 20-12-2006 – ص10.

[431] مضابط مجلس النواب البحريني – الفصل التشريعي الأول – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 6 – تاريخ 11-11-2003 – ص8.

وإبراز صلاحياته، أن كثرة المهام الملقاة على عاتق مجلس النواب قد تحول دون مراقبة تطبيق البرنامج الحكومي فاللجنة سوف تتولى هذه المهمة.

أما الرأي المعارض لتشكيل لجنة متابعة البرنامج الحكومي فرأى الاكتفاء بالآليات والصلاحيات المعهودة للمجلس، وأن التوصيات التي يتقدم بها المجلس الوطني غير ملزمة وبالتالي لا داعي لوجود لجنة تتابع تنفيذها، كثرة اللجان المؤقتة بالمجلس وتشتت وانشغال الأعضاء، وفي حال تشكيل لجنة متابعة لابد أن تكون مشتركة بين المجلسين ولا تقتصر فقط على أعضاء مجلس النواب، والخلاصة أن المجلس رأى عدم اختصاص مجلس النواب وحده بإبداء الملاحظات ومتابعتها تجاه البرنامج الحكومي حيث إنه من نص المادة 88 من الدستور يتضح أن الاختصاص منعقدا للمجلس الوطني، بذلك إنشاء اللجنة مخالف للدستور[432].

أما في ظل التعديلات الدستورية وتعديلات اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وحيث عقد اختصاص البرنامج الحكومي لمجلس النواب فقط مع استبعاد مجلس الشورى، نظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب تشكيل لجنة كما نصت الفقرة الثانية من المادة 165، حيث اشترطت تشكيل لجنة خاصة يرأسها أحد نائبي رئيس المجلس، ولابد من عرض التشكيل على المجلس لإقراره[433]، أما عدد أعضاء لجنة البرنامج الحكومي فلم تحددها اللائحة الداخلية إلا أن مجلس النواب اعتمد تشكيل اللجنة من 15 عضوا[434]، وفي الفصل التشريعي الخامس وافق المجلس على تشكيل "لجنة دراسة برنامج عمل الحكومة" من 10 أعضاء بناء على اقتراح مكتب المجلس[435].

---

[432] المرجع نفسه – ص18.

[433] نصت الفقرة الثانية من المادة 165 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني على "ويناقش المجلس بيان رئيس مجلس الوزراء ويحال هذا البيان إلى لجنة خاصة برئاسة أحد نائبي المجلس، ويعرض رئيس المجلس تشكيل هذه اللجنة على المجلس لإقراره...."

[434] مضابط مجلس النواب البحريني – الفصل التشريعي الرابع – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 4 – تاريخ 6-1-2015 – ص28.

[435] مضابط مجلس النواب البحريني – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 4 – تاريخ 8-1-2019 – ص 31-39، وقد تشكلت اللجنة من النائب الثاني لرئيس المجلس ورئيس اللجنة التشريعية ورئيس لجنة الشؤون المالية والاقتصادية ورئيس لجنة الشؤون الخارجية ورئيس لجنة الخدمات ورئيس لجنة المرافق العامة والبيئة ونائب رئيس لجنة الشؤون التشريعية وبعض أعضاء اللجان.

الفرع الثاني
نوع لجنة الرد على البرنامج الحكومي واختصاصاتها.

شهدت التقاليد البرلمانية لمجلس الأمة الكويتي تطورا ملحوظا في تحديد مهام لجنة الرد على البرنامج الحكومي، وكذلك ارتبطت مهام اللجنة بطبيعة اللجنة ومسماها، فقد ثبت مجلس الأمة الكويتي على تشكيل لجنة برلمانية مؤقتة تتركز مهمتها في إعداد ملاحظات المجلس على برنامج عمل الحكومة وإعداد تقرير حول مشروع الرد على البرنامج الحكومي يتم مناقشته بالمجلس وإحالته للحكومة بعد إقراره وبهذا ينتهي دور لجنة برنامج عمل الحكومة[436]، ففي الفصل التشريعي الخامس شكل مجلس الأمة الكويتي لجنة مؤقتة وأسماها "اللجنة المؤقتة لإعداد ملاحظات المجلس على برنامج عمل الحكومة"، حيث اعتمد المجلس مناقشة البرنامج قبل إحالته للجنة، وتقوم اللجنة بتدوين ملاحظات الأعضاء وتضمينها ضمن تقرير اللجنة، واعتمد مجلس الأمة تشكيل لجان مؤقتة مختصة ببرنامج عمل الحكومة[437].

وفي الفصل التشريعي السادس تشكلت "لجنة الرد على البرنامج الحكومي"[438]، وشكل المجلس في الفصل التشريعي السابع لجنة "لجنة إعداد الرد على برنامج عمل الحكومة"[439]، وفي الفصل التشريعي الثامن أيضا لجنة مؤقتة[440]، تحت مسمى "لجنة دراسة برنامج عمل الحكومة"[441]. والفصل

---

[436] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 416/ج – جلسة خاصة – تاريخ 1-7-1981- ص 328.

[437] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 408/أ – تاريخ 12-5-1981 – ص 141.

[438] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السادس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 500 – خاصة – تاريخ 27-4-1985 – ص19.

[439] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السابع – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 595 – تاريخ 26-1-1993- ص 153.

[440] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 819 – تاريخ 17-5-1997 – ص106.

[441] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 841 ، 29-7-1997 – ص35.

التاسع قرر البرلمان تشكيل لجنة مؤقتة مع تحديد مدتها بثلاثة شهور[442]، وهي "لجنة الرد على برنامج عمل الحكومة"[443].

ورغم تتعدد أسماء اللجان البرلمانية المؤقتة والمختصة في برنامج عمل الحكومة إلا أنها متشابهة من حيث طبيعة مهامها في إعداد الرد على البرنامج الحكومي، ولم يكن لهذه اللجان دور في متابعة مدى تطبيق برنامج عمل الحكومة.

أما في الفصل التشريعي العاشر فأنشأ مجلس الأمة الكويتي سابقة برلمانية مهمة جدا في تعزيز رقابة البرلمان على البرنامج الحكومي ومتابعته، حيث شُكِّلت لجنة دائمة بقرار من المجلس لمتابعة تنفيذ برامج عمل الحكومة واسم اللجنة "لجنة متابعة تنفيذ برامج عمل الحكومة" حيث أحيل برنامج عمل الحكومة إلى هذه اللجنة، وتقوم اللجنة بتقديم تقرير دوري في نهاية كل دور انعقاد تضع فيه مدى التزام الحكومة بتنفيذ برنامج عملها وتضع اللجنة مقترحاتها لمواطن الخلل والتأخير في التنفيذ[444]. وهذه السابقة تسهم في رفع مستوى الرقابة السياسية في مجلس الأمة، وكذلك يبرز أهمية ودور لجان المجلس في العمل البرلماني وفي تحقيق الرقابة السياسي.

وقام مجلس الأمة الكويتي بتعديل اللائحة الداخلية لمجلس الأمة وإضافة مادة جديدة رقم 43 مكرر تنصّ على إنشاء لجنة دائمة تسمى لجنة الأولويات تختص بتحديد الأولويات ومتابعة المشاريع بقوانين[445]. وأحال مجلس الأمة في الفصل التشريعي الخامس عشر برنامج عمل الحكومة "لجنة الأولويات" مختصة بنظر ومتابعة البرنامج الحكومي[446].

---

[442] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي التاسع – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 971 – تاريخ 25-12-1999 – ص82.

[443] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي التاسع – دور الانعقاد الثالث – مضبطة الجلسة 999/ب – تاريخ 21-11-2000 – ص391.

[444] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي العاشر – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 1077/أ – تاريخ 21-11-2003 – ص353- 362.

[445] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الرابع عشر – دور الانعقاد الثالث – مضبطة الجلسة – 1321/أ – تاريخ 18-11-2014. ونصت المادة 43 مكرر.

[446] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس عشر – دور الانعقاد الثالث – مضبطة الجلسة 1406 – خاصة – تاريخ 1-11-2019 – ص33.

فإذا كانت مهمة اللجان المؤقتة هو تقييم البرنامج الحكومي[447] وإعداد الملاحظات، فإن اللجان الدائمة لها دور أكبر واختصاص أوسع في متابعة أداء الحكومة وقياس مدى تطبيق البرنامج الحكومة.

أما لجنة دراسة البرنامج الحكومي في مملكة البحرين فهي لجنة مؤقتة تختص بدراسة البرنامج الحكومي من خلال تقديم أعضاء مجلس النواب مرئياتهم وآرائهم خلال ثلاثة أيام من استلامهم البرنامج الحكومي.[448]

الفرع الثالث
تقرير لجنة الرد على البرنامج الحكومي.

يتناول هذا الفرع مدة إعداد تقرير لجنة الرد على البرنامج الحكومي، وصلاحيات اللجنة المختصة بإعداد التقرير ثم مناقشة التقرير وأهميته.

- **أولا: مدة إعداد التقرير**

مدة إعداد تقرير اللجنة في مجلس الأمة الكويتي متفاوتة من فصل إلى آخر وهي مدد طويلة نسبيا حيث تستغرق عدة أشهر وأحيانا تتعدى أكثر من دور انعقاد، وهذا بلا شك لا يتناسب مع طبيعة البرنامج الحكومي وضرورة إقراره خلال فترة زمنية معقولة حتى يتسنى للحكومة تطبيقه خلال فترة ولايتها، وسوف نذكر مدة إعداد تقرير اللجنة في بعض الفصول التشريعية في مجلس الأمة الكويتي.

ففي الفصل التشريعي الخامس استغرقت مدة إعداد التقرير الأول للجنة قرابة السنة والنصف، فقد تم إحالة البرنامج الحكومي الى اللجنة المختصة لإعداد الرد في تاريخ 13-6-1981، وتم

---

[447] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الثالث – مضبطة الجلسة 451/أ – تاريخ 15-1-1983 – ص25.

[448] تقرير آليات عمل اللجنة الوارد في تقرير دراسة لجنة البرنامج الحكومي 2015-2018 مجلس النواب البحريني – مرجع سابق – ص 337.

الانتهاء من إعداد التقرير وعرضه للمجلس لمناقشته في 15-1-1983[449]. وبعد مناقشة تقرير اللجنة قرر المجلس إعادة التقرير للجنة المختصة لإعادة الصياغة وإضافة نقاط أخرى[450]. وانتهى دور الانعقاد الثالث دون انتهاء تقرير اللجنة، حيث قدمت اللجنة تقريرا ختاميًّا للمجلس منوهة عن عدم انتهاء اللجنة من إعادة الصياغة[451]، ثم ورد التقرير الثاني التكميلي للتقرير الأول للجنة المؤقتة لإعداد ملاحظات المجلس على البرنامج الحكومي[452]، وناقش المجلس التقرير الثاني التكميلي بعد التعديل وصوت على قفل باب المناقشة وإحالة التقرير للحكومة لأخذ الملاحظات، وذلك بعد إحالته للجنة المختصة لإجراء بعض التعديلات بناء على طلب الحكومة، وتفويض المجلس الرئاسة بإحالة البرنامج للحكومة بعد تعديله[453].

أما في الفصل التشريعي السادس فقد حدد اقتراح بعض النواب في المجلس مدة تقديم التقرير للمجلس خلال شهرين ووافق المجلس على الاقتراح[454]، وورد التقرير الأول للجنة دراسة برنامج عمل الحكومة عن الصياغة المقترحة لملاحظات المجلس على البرنامج في تاريخ 9-7-1985، أي استغرق عمل اللجنة شهرين وعشرة أيام حيث أحيل البرنامج للجنة في تاريخ 30-4-1985[455]. وتم

---

[449] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الثالث – مضبطة الجلسة 451/أ – تاريخ 15-1-1983 – ص9.

[450] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الثالث – مضبطة الجلسة 451/ب – تاريخ 22-1-1983 – ص68.

[451] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الثالث – مضبطة الجلسة 467 – 7-6-1983 – ص140.

[452] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الرابع – مضبطة الجلسة 471/أ – تاريخ 15-11-1983. ص83

[453] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الرابع – مضبطة الجلسة 474 – تاريخ 7-1-1984. ص168وص180-181.

[454] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السادس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 500 – خاصة – تاريخ 27-4-1985 – ص14.

[455] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السادس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 520 – تاريخ 9-7-1985 – ص248.

التعديل على التقرير بعد مناقشته وأحيل الى اللجنة، ثم قدمت اللجنة التقرير الختامي للجنة المؤقتة لدراسة البرنامج الحكومي والرد عليه في تاريخ 17-7-1985[456].

والفصل التشريعي السابع، كانت مدة عمل لجنة دراسة البرنامج الحكومي 7 شهور، حيث أحيل البرنامج للجنة بتاريخ 3-2-1993 وورد التقرير الأول للجنة للبرلمان بتاريخ 21-8-1993، عقدت اللجنة 23 اجتماعا[457].

وفي الفصل التشريعي الثامن تم تحديد مدة عمل اللجنة خلال ستة شهور بقرار من المجلس وذلك من خلال التصويت على اقتراح مقدم من سبعة أعضاء[458]. وظلّت اللجنة قائمة إلى دور الانعقاد الثاني رغم استقالة الحكومة وتشكيل حكومة جديدة حيث قدمت الحكومة الجديدة برنامج عملها للبرلمان وأحيل إلى اللجنة المختصة[459].

وفي الفصل التشريعي التاسع حدد المجلس مدة إعداد التقرير بثلاثة أشهر[460]، إلا أن اللجنة المختصة لم يسعفها الوقت لإعداد تقريرها فطلبت تمديد مدة عملها بجعل المدة 6 أشهر بدلا من ثلاثة ووافق المجلس على هذا الطلب[461]. وقد عقدت اللجنة 16 عشر اجتماعا ولم تنته من إعداد الملاحظات حتى نهاية دور الانعقاد الثاني من الفصل التشريعي التاسع[462]. وقدمت اللجنة تقريرها للبرلمان في

---

[456] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السادس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 526 – خاصة – تاريخ 17-7-1985 – ص225.

[457] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السابع – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 626 – تاريخ 21-8-1993 – ص265.

[458] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 819 – تاريخ 17-5-1997 – ص93، ص106.

[459] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 870 – تاريخ 28-3-1998=2 – ص5 وص403.

[460] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي التاسع – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 971 – تاريخ 25-12-1999 – ص82.

[461] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي التاسع – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 986 – تاريخ 15-5-2000 – ص26-46.

[462] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي التاسع – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 996 – تاريخ 12-7-2000 – ص51.

دور الانعقاد الثالث وتم مناقشته في المجلس وأحيل للحكومة دون تعديل في تاريخ 21-11-2000 أي بعد ما يقارب 11 شهرا من تاريخ بدء عمل اللجنة في إعداد الملاحظات[463].

إن ذكرنا هذه المدد الطويلة التي استغرقت في إعداد تقرير الرد على البرنامج الحكومي، يهدف إلى توضيح تجربة مجلس الأمة الكويتي في إطار برنامج عمل الحكومي بشكل واضح، حيث إن المجلس لم يعتمد تقليدا برلمانيا مناسبا لطول المدد والاسهاب في مناقشة التقرير مع تفويت الوقت دون تقديمه للحكومة.

ونرى من خلال ما سبق إذا كان للحكومة دور في تأخير تقديم البرنامج الحكومي لمجلس الأمة، فللمجلس أيضا دور في تأخير الرد على البرنامج الحكومي ووضع الملاحظات على البرنامج فقد أخر بنفسه عملية الرقابة السياسية على البرنامج الحكومي.

وفي مملكة البحرين كانت مدة إعداد تقرير اللجنة للرد على البرنامج الحكومي قبل التعديلات الدستورية غير ثابتة، وتعتبر مدد طويلة إلى حد ما فقد ورد تقرير لجنة المجلس الوطني المكلفة بإعداد مشروع الرد على برنامج عمل الحكومة خلال مدة 70 يوم في الفصل التشريعي الأول[464].

أما مدة عمل لجنة إعداد ملاحظات المجلس الوطني على البرنامج الحكومي في الفصل التشريعي الثاني هي أربعة أشهر من تاريخ تقديم البرنامج الحكومي[465]. وفي الفصل التشريعي الثالث مدة عمل اللجنة إعداد الملاحظات على المجلس الوطني خمسة أشهر[466].

---

[463] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي التاسع – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 998/أ – تاريخ 6-11-2000 ومضبطة الجلسة 999/ب – تاريخ 21-11-2000 – ص476.

[464] مضابط مجلس الشورى البحريني – المجلس الوطني – الفصل التشريعي الأول – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 3 – تاريخ 19-3-2003 _ ص3.

[465] مضابط مجلس الشورى البحريني – المجلس الوطني – الفصل التشريعي الثاني – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 2 – تاريخ 19-4-2007.

[466] مضابط مجلس الشورى البحريني – المجلس الوطني – الفصل التشريعي الثالث – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 2.

أما بعد التعديلات الدستورية واللائحة الداخلية لمجلس النواب، حددت اللائحة الداخلية لمجلس النواب في المادة 165 مدة عشرة أيام لإعداد التقرير وتقديمه للمجلس في الجلسة التالية للمدة المقررة[467]، وهذه المدة هي مدة تنظيمية من الممكن أن تمد أياما إضافية[468]، وإن لم تحدد اللائحة الداخلية إمكانية التمديد إلى أن التقاليد البرلمانية لمجلس النواب البحريني أثبتت تمديد مدة إعداد التقرير وذلك بناء على طلب اللجنة وبموافقة المجلس حيث طلبت اللجنة أسبوعا إضافيا لإعداد التقرير ووافق المجلس بعد مناقشة الطلب على التمديد لمدة 12 يوما[469]، كما يمكن طلب تمديد المدة مرة أخرى بنفس الطريقة بموافقة المجلس[470]. وتم التمديد أيضا في الفصل التشريعي الخامس لمدة 10 أيام بناء على طلب اللجنة وبقرار من المجلس[471].

- **ثانيا: صلاحيات اللجنة أثناء إعداد التقرير**

لكي يتسنى للجنة دراسة برنامج عمل الحكومة وإعداد التقرير على أكمل وجه لتقديمه للبرلمان، فلابد من وجود الصلاحيات التي تسهم في تسهيل عمل اللجنة وأداء مهمتها:

فللجنة دعوة الوزير أو أعضاء الحكومة لحضور اجتماعات لجنة الرد على البرنامج الحكومي، فتطلب حضور الوزير المختص أو من ينوب عنه لاجتماعاتها وذلك بواسطة رئيس المجلس، وهذه قاعدة عامة للجان البرلمانية لاسيما لجنة البرنامج الحكومي كما يمكن لأعضاء الحكومة حضور

---

[467] اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني – المادة 165.

[468] تقرير لجنة دراسة برنامج الحكومي لمجلس النواب البحريني 2015-2018 "هذه المدة هي مدة تنظيمية ممكن أن تمد إلى خمسة أيام أو أسبوع

[469] مضابط مجلس النواب البحريني – الفصل التشريعي الرابع – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة الخامسة – تاريخ 20-1-2015 ص4، وقد وضحت اللجنة سبب طلب التمديد وهو عدم وضوح برنامج عمل الحكومة واضطرار اللجنة لطلب اجتماع مع أعضاء الحكومة وطلب البيانات والمعلومات

[470] مضابط مجلس النواب البحريني – الفصل التشريعي الرابع – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة السادسة – تاريخ 27-1-2015 – ص8 و ص27، حيث كانت مدة التمديد أربعة أيام إضافية.

[471] مضابط مجلس النواب البحريني – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة الخامسة – تاريخ 15-1-2019

الجلسات بناء على طلبهم[472]. فقد استضافت لجنة الرد على برنامج عمل الحكومة في مجلس الأمة الكويتي مجموعة من الوزراء ووكلاء الوزارة في جميع الوزارات مع مجموعة من الموظفين الحكوميين[473]. وفي مجلس النواب البحريني يحضر أعضاء الحكومة اجتماعات لجنة دراسة البرنامج الحكومي أيضا ويسهم ذلك في توضيح الجوانب المبهمة في البرنامج الحكومي لأعضاء اللجنة كما يحق للجنة البرنامج الحكومي طلب المعلومات والبيانات والوثائق من الحكومة لكي تتمكن من إعداد تقريرها حول البرنامج الحكومي[474].

وللجنة البرنامج الحكومي أيضا الاستعانة بلجان المجلس الدائمة والمختصة لأخذ رأيها حول ما ذكر فيي البرنامج الحكومي وذكره في التقرير وذلك للاستفادة من خبرات اللجان والتنسيق بينها وتوحيد رأي المجلس تجاه القضايا المشتركة[475].

وفي مجلس الأمة الكويتي كان للجنة الرد على البرنامج الحكومي دور في استعجال رئيس مجلس الوزراء بتقديم البرنامج الحكومي، ففي مجلس الأمة الكويتي وردت رسالة للمجلس من رئيس اللجنة المختصة للرد على البرنامج الحكومي رسالة يحث فيها الحكومة بالاستعجال لتقديم برنامج عملها للمجلس[476].

- **ثالثا مناقشة تقرير اللجنة.**

---

[472] المادة 50 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي حيث نصت " للوزير المختص أن يحضر جلسات اللجان عند نظر موضوع يتعلق بوزارته ويجوز له أن يصطحب معه واحدا أو أكثر من كبار الموظفين المختصين أو الخبراء أو ينيب عنه أيا منهم، ولا يكون للوزير ولا لمن يصطحبه أو ينيبه رأي في المداولات وإنما تثبت آراؤهم في التقرير. كما يحق للجان أن تطلب بواسطة رئيس المجلس حضور الوزير المختص لبحث الأمر المعروض عليها، وفي هذه الحالة يجب أن يحضر الوزير أو من ينيبه عنه وفقا للفقرة السابقة" وكذلك المادة 36 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

[473] مضابط مجلس الأمة الكويتي الفصل التشريعي التاسع – دور الانعقاد الثالث – مضبطة الجلسة 998/أ الجزء الثاني – تاريخ 6-11-2011 – ص 1173.

[474] تقرير لجنة دراسة البرنامج الحكومي لمجلس النواب البحريني 2015-2018 – مرجع سابق – مرفق رقم 5 آليات البرنامج الحكومي ---

[475] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 424/أ – تاريخ 26-12-1981 – ص 94.

[476] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثالث عشر – دور الانعقاد الثالث – مضبطة الجلسة 1281/أ – تاريخ 17-5-2011 – ص5.

بعد انتهاء اللجنة من دراسة برنامج عمل الحكومة يعرض على المجلس لمناقشته، وفي مجلس الأمة الكويتي فإن مناقشة تقرير لجنة الرد على البرنامج الحكومي هي استئناف لمناقشة البرنامج الحكومي، حيث جرت التقاليد البرلمانية في مجلس الأمة كما سبق القول على البدء في مناقشة البرنامج الحكومي قبل إحالته إلى اللجنة المختصة، ثم يستأنف المجلس المناقشة بعد دراسة البرنامج وإعداد الرد عليه[477]، وبالرغم من أن المجلس جرى على البدء بمناقشة البرنامج الحكومي قبل إحالته للجنة المختصة بغرض تدوين ملاحظات المجلس وضرورة أخذها بعين الاعتبار إلا أن المجلس قد يحيل البرنامج مباشرة للجنة المختصة بدراسته دون مناقشته وبعد صدور تقرير اللجنة تتم مناقشة البرنامج الحكومي وفق ما جاء بالتقرير[478].

أما في مملكة البحرين فمناقشة التقرير هي مناقشة البرنامج الحكومي حيث جرى العرف قبل التعديلات الدستورية لعام 2012 على إحالة البرنامج الحكومي للجنة المختصة لإعداد التقرير ثم بعد ذلك تتم المناقشة في المجلس الوطني، وبعد التعديلات الدستورية وانعقاد اختصاص البرنامج الحكومي لمجلس النواب، لم تختلف آلية مناقشة التقرير وطبيعتها فقد نصت المادة 167 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أن " يُتلَى تقرير اللجنة في الجلسة المحددة لمناقشة برنامج الحكومة..."[479]، وقد تطرقنا لإجراءات المناقشة سلفا في هذا الفصل.

ونرى أن يَعتمدَ مجلس الأمة الكويتي آلية مناقشة التقرير بدلا من البدء بمناقشة البرنامج وإحالته للجنة ثم العودة لمناقشة التقرير مرة أخرى مع وضع التعديلات على التقرير وإعادة مناقشته، مما يجعل مدة مناقشة البرنامج الحكومي بشكل عام طويلة نسبيا كما سبق القول، وله أن يتبع خطى مجلس النواب البحريني في التركيز على إعداد التقرير الخاص بالبرنامج الحكومي في اللجنة المختصة من خلال استضافة جميع أعضاء المجلس لوضع اقتراحاتهم وملاحظاتهم الخاصة ببرنامج عمل

---

[477] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السابع – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 626 – تاريخ 21-8-1993 – ص324.

[478] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السابع – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 627 – تاريخ 24-8-1993 – ص130 و191.

[479] المادة 167 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

الحكومة وتقديمها مكتوبة للجنة وذلك لتضمينها في التقرير وبذلك يقوم المجلس بمناقشة واحدة ومترابطة دون تجزئتها إلى قبل إحالة التقرير وبعده[480].

- **رابعا: أهمية تقرير لجنة الرد على البرنامج الحكومي.**

تكمن أهمية تقرير لجنة الرد على البرنامج الحكومي في مجلس الأمة في كونه مشروع رد مجلس الأمة على البرنامج الحكومي ويحتوي ملاحظات وتوصيات أعضاء مجلس الأمة على البرنامج والتي لابد أن تحل محلها اللائق من البرنامج الحكومي وتؤخذ في عين الاعتبار من الحكومة كما سبق القول باعتبارها الملاحظات المكتوبة التي يحليها المجلس إلى الحكومة وفق نص المادة 98 من الدستور الكويتي.

وهذه الملاحظات التي يتقدم بها البرلمان هي ملاحظات أساسية ومهمة وتخضع لرقابة البرلمان اللاحقة من خلال تنفيذ الحكومة برنامج عملها، فللبرلمان من خلال بسط رقابته على البرنامج الحكومي مراقبة مدى تطبيق الحكومة لملاحظاته وتوصياته على البرنامج الحكومي والأخذ بها.

[480] مضابط مجلس النواب البحريني – الفصل التشريعي الرابع – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة السادسة – تاريخ 27-1-2015 – ص21.

المبحث الثاني

التصويت على مناقشة البرنامج الحكومي والنتائج المترتبة عليه.

إن التصويت على البرنامج الحكومي هو بداية تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان حيث إنه يعني وفق النظام البرلماني مشاركة البرلمان ومصادقته على تشكيل الحكومة الجديدة وذلك وتولي السلطة التنفيذية الحكم من خلال طرح موضوع الثقة بالحكومة بعد أن تقدم برنامج عملها ويناقشه البرلمان وذلك ضمن الرقابة السابقة للبرلمان على الحكومة[481].

فبعد إتمام مناقشة البرنامج الحكومي في البرلمان وبعد قفل باب المناقشة يتم التصويت على البرنامج الحكومي، حيث يطرح موضوع الثقة بمناسبة تشكيل الحكومة وتقديم برنامج عملها وتختلف طبيعة التصويت على البرنامج الحكومي في الأنظمة الدستورية من حيث اعتباره تصويتا على تنصيب الحكومة أو تصويتا على موضوع البرنامج الحكومي، كما أن التصويت على البرنامج الحكومي له إجراءاته في كل نظام دستوري، وسيكون ذلك محل نقاشنا في المطلب الأول.

والتصويت على البرنامج هو الذي يحدد ثقة البرلمان في الحكومة وببرنامجها: فإمّا أن يحوز هذا البرنامج على قبول البرلمان وتمنح الحكومة الثقة وتمارس سلطاتها، وإما أن يَرفض البرلمان البرنامج الحكومة مما تترتب عليه استقالة الحكومة؛ إذ لا مجال للحكومة أن تتولى السلطة دون ثقة البرلمان[482]، وهذه هي الآثار التي تترتب على التصويت: فإما أن تكون قبول البرنامج الحكومي وإقراره من خلال منح الثقة، وإما أن تكون رفض البرنامج الحكومي وحجب الثقة عن الحكومة، وسنناقش ذلك في المطلب الثاني من هذا المبحث، مع التركيز على تجربة بريطانيا ومملكة البحرين وذلك لغياب مبدأ التصويت على ثقة البرلمان على البرنامج الحكومي في الكويت.

---

[481] د. عثمان عبد الملك الصالح – الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في الكويت دراسة نظرية تطبيقية – جامعة الكويت – كلية الحقوق والشريعة – مجلة الحقوق والشريعة – المجلد 5 – العدد4 – 1981 – ص26.

[482] رافع خضر صالح وكريمة لفتة مشاري الجراحي – إجراءات تقرير المسؤولية السياسية للوزارة وآثارها في النظام البرلماني دراسة مقارنة – مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية – العدد الرابع – السنة السابعة – 2015 – ص20.

ونقسم هذا المبحث إلى مطلبين: يتناول المطلب الأول طبيعة التصويت على البرنامج وإجراءاته، ويناقش المطلب الثاني نتائج التصويت على البرنامج الحكومي على النحو التالي.

المطلب الأول: طبيعة التصويت على البرنامج الحكومي وإجراءاته.
المطلب الثاني: نتائج على التصويت على البرنامج الحكومي.

المطلب الأول

طبيعة التصويت على البرنامج الحكومي وإجراءاته

إن أساس تولي الحكومة سلطتها في النظام البرلماني هو قدرتها في الحصول على ثقة المجلس المنتخب، وذلك من خلال اختبار التصويت على الثقة[483]، ويتم ذلك تحديدا بعد الانتهاء من مناقشة البرنامج الحكومي، حيث إن التصويت على البرنامج يترتب عليه تحديد مصير الحكومة المشكلة، ويعد التصويت على البرنامج الحكومي هو النقطة الأساسية التي تنطلق منها مسؤولية الحكومة على برنامج عملها أمام البرلمان، كما يعبر التصويت على البرنامج الحكومي عن دور السلطة التشريعية في إقرار سياسة الحكومة والموافقة عليها وهو أساسي لتعزيز دور البرلمان في قيادة سياسة الدولة إلى جانب الحكومة[484]. وسنناقش في هذا المطلب طبيعة التصويت وإجراءات التصويت على البرنامج الحكومي.

الفرع الأول
طبيعة التصويت على البرنامج الحكومي.

تختلف طبيعة التصويت على البرنامج الحكومي من نظام دستوري إلى نظام آخر، فقد يكون التصويت على البرنامج الحكومي هو إجراء لمنح الحكومة الثقة لممارسة عملها وإقرار للبرنامج، وقد يكون التصويت على البرنامج هو إجراء تنصيب برلماني للحكومة وآلية من آليات تعيين الحكومة، والقاعدة الأساسية في الديموقراطية البرلمانية أنه مهما تنوعت الوسائل التي يتم بها تشكيل الحكومات إلا أنه لابد من التحقق من الولاية الشعبية لهذه الحكومة كأن يتم تعيين الحكومة بواسطة قرار البرلمان، أو التأكيد على تعيين الحكومة من خلال منحها الثقة البرلمانية[485].

---

[483] The Cabinet Manual A guide to laws, conventions, and rules on the operation of government, 1st edition, *supra,* p.14.

[484] د. محمد قدري حسن – المرجع السابق – ص98.

[485] Bulmer, E (2017), Government Formation and Removal Mechanisms, *supra*, p.19.

في بريطانيا فإن التصويت على خطاب العرش هو بمثابة التصويت على الثقة[486]، وفي ظل حكومة الحزب الواحد كان التصويت على خطاب العرش المتضمن للبرنامج الحكومي مسألة تتسم بالشكلية نوعا ما، حيث إن هذا البرنامج هو برنامج الحزب الفائز كما سبق القول وهو حاصل على الولاية الشعبية فقد تم اختياره والتصويت عليه من قبل الشعب مسبقا.

وإن إجراء التصويت على البرنامج لمنح الحكومة الثقة لممارسة سلطتها وكما ذكرنا سابقا أيضا فإن الحكومة يتم اختارها عن طريق الانتخاب وذلك من خلال منح الشعب ثقته في الحزب الذي تمكن من الحصول على الأغلبية البرلمانية، وقيام الملك أو الملكة بشكل تلقائي بتعيين رئيس هذا الحزب رئيسا للحكومة[487]، حيث يعد ذلك من السمات الأساسية للنظام البرلماني والوزارة البرلمانية بأن يكون لرئيس الدولة دور شكلي أو نظري في تعيين الحكومة إلا أنه من الناحية العملية فإنه مقيد بوزن الأغلبية البرلمانية.

أما في ظل الحكومة الائتلافية فقد ثار الجدل الدستوري في بريطانيا حول مدى اعتبار البرنامج الحكومي قد حظي بالولاية الشعبية، باعتباره برنامجا جديدا تم إعداده من الحكومة وليس عبارة عن برنامج الحزب الذي تم اختياره، إذ قد تتفق أحزاب الائتلاف المشكلة للبرنامج الحكومي على وضع بنود وأولويات لم تكن مذكورة في البرامج الانتخابية للأحزاب وأنها لم تحظ بالدعم الشعبي فلم يتم التصويت من قبل الشعب على هذه الحكومة الائتلافية تحديدا[488].

حيث اعتبر جانب من الفقه أن مدة الفصل التشريعي في بريطانيا وهي خمسة سنوات طويلة جدا لتطبيق برنامج حكومي ليس له ولاية شعبية، ويرى الرأي أيضا أن التصويت على برنامج الحكومة لم ينل ثقة الشعب أمر غير ديموقراطي[489].

---

[486] Kelly, R. (2019, March 14). Confidence motions by Richard Kelly. Retrieved from https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN02873/SN02873.pdf , p.17.

[487] د. وفاء الفيلالي – التصويت البرلماني على البرنامج الحكومي بالمغرب منح للثقة المبدئية – أعمال الندوة الوطنية: التجربة البرلمانية المغربية السادسة 1 – 2002 – كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمراكش – 2003 – ص 105.

[488] House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Lessons from the process of Government formation after the 2010 General Election, Fourth Report of Session 2010–11, volume 2, *supra*, ev1. P.5.

[489] المرجع نفسه.

كما قد ظهرت بعض الإشكالات القانونية في بريطانيا في عام 2010 في ظل الحكومة متعددة الأحزاب، حيث إنه جرى العرف أن تقوم الملكة بناء على استشارة رئيس مجلس الوزراء القائم وغيره من المشاورات بتعيين رئيس مجلس الوزراء بعد الانتخابات الشعبية، أما إذا حظي على الأغلبية بمجلس العموم حزب آخر لابد أن يكون رئيس حزب الأغلبية هو رئيس مجلس الوزراء[490]، وأن ما يتم في مجلس الشعب من مناقشة البرنامج الحكومي ما هو إلا تصويت على سياسة الحكومة وبرنامج عملها لمنحها الثقة لمباشرة سلطاتها أي أن التصويت على البرنامج الحكومي هو تصويت على الثقة[491].

أما في حال تشكيل حكومة ائتلافية فالخلاف حول مدى ضرورة تصويت التنصيب البرلماني لرئيس مجلس الوزراء، والذي يعرف بأنه " تصويت رسمي من نواب الشعب حول من سيتم تعيينه رئيسا لمجلس الوزراء[492]، وتصويت التنصيب هو أحد الطرق لاختيار رئيس مجلس الوزراء عن طريق رئيس الدولة إلا أنه لابد أن يحظى على أصوات الأغلبية البرلمانية"[493].

وقد دعا البعض في بريطانيا إلى ضرورة تصويت التنصيب البرلماني لتناسبه مع الحكومات متعددة الأحزاب بدلا من مجرد التصويت على خطاب العرش لمنح الحكومة الثقة البرلمانية، مما يجعل لمجلس العموم دورا في تعيين رئيس مجلس الوزراء والحكومة، وأن ذلك له دور إيجابي في تقليل

---

490 House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Lessons from the process of Government formation after the 2010 General Election, Fourth Report of Session 2010–11, volume 1, *supra*, ev.39, p.12.

491 Ibid, p.75.

492 Ibid, p.12.

493 Bulmer, E (2017), Government Formation and Removal Mechanisms, *supra*, p.8. وإجراء ، التنصيب البرلماني معتمد في بعض الأنظمة الدستورية مثل المغرب، حيث يعتبر إجراء تعيين الملك لرئيس مجلس الوزراء والحكومة إجراءً أوليا يتطلب إتمامه بإجراء التنصيب البرلماني للحكومة بعد تقديم برنامج عملها للمجلسين مجتمعين وذلك لمنحها الثقة وفقا لدستور عام 2011. انظر د. أحمد مفيد – الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد – المجلة المغربية للسياسات العمومية – العدد 18 – 2015 – ص179.

خطورة زج الملكة في بريطانيا وإقحامها في الإجراءات السياسية وذلك بقيامها بتحديد من هو أفضل لتشكيل الحكومة[494].

ويرى أيضا الرأي المؤيد للاعتراف بتصويت التنصيب البرلماني في بريطانيا أن مناقشة خطاب العرش باتت أكثر أهمية في ظل الحكومة الائتلافية وأن ذلك يعكس ضرورة التصويت على خطاب العرش لإقرار السياسة التي تتبناها الحكومة من خلال مناقشة خطاب العرش حيث إن مستقبل بريطانيا قد يتجه نحو حكومات الائتلاف عوضا عن حكومة حزب الأغلبية[495]. وأن تصويت التنصيب سيكون تغييرا جوهريا في النظام الدستوري البريطاني فيما يتعلق بآلية التشكيل الحكومي[496].

ومن أنصار إقرار التنصيب البرلماني للحكومة في بريطانيا من يرى أن تصويت التنصيب ضروري لإسباغ صفة الشرعية لرئيس مجلس الوزراء لتشكيل الحكومة[497].

كما قيل في شأن تأييد تصويت التنصيب البرلماني أن التصويت بمنح الحكومة الثقة بات أكثر أهمية في ضوء الحكومة متعددة الأحزاب إذ أنه ليس واضحا من يعين في منصب رئيس مجلس الوزراء خلاف لحكومة الحزب الواحد، فالصلة بين نتائج الانتخابات العامة وتشكيل الحكومة ليست واضحة، وأنه وفق الأعراف الدستورية والسوابق في بريطانيا يسمح للحكومة بالبدء في عملها دون انتظار اجتماع مجلس العموم والسبب الرئيسي وراء ذلك هو وضوح نتائج الانتخابات أي وضوح التشكيل الحكومي في الحزب الواحد، أما في الحكومة الائتلافية فإن الاختيار الأول لقبول رئيس مجلس الوزراء وحكومته هو الحصول على ثقة مجلس العموم وأن تصويت التنصيب هو الأكثر فاعلية في

---

[494] House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Lessons from the process of Government formation after the 2010 General Election, Fourth Report of Session 2010–11, volume 1, *supra*, p.13

[495] Kelso, A. (2015), *supra*, p.23.

[496] House of Lords select committee on the constitution (2014), Constitutional implications of coalition government, 5th Report of Session 2013–14, *supra*, p.17.

[497] ibid.

جعل الحكومة تحظى بثقة المجلس المنتخب ديموقراطيا[498]، وهو دليل واضح وقاطع على منح الحكومة الثقة[499].

أما في معارضة تصويت التنصيب كان رأي اللجنة الدستورية في مجلس اللوردات في بريطانيا بعد إقرار تصويت التنصيب لتعيين رئيس مجلس الوزراء حيث إنها ترى أن التصويت على خطاب العرش هو عبارة عن تصويت على الثقة ببرنامج عمل الحكومة وأن وجود تصويت التنصيب بشكل مستقل لتعيين رئيس مجلس الوزراء في حكومة الائتلاف من شأنه ألا يكون مناسبا لنظام الحكومة البرلمانية في بريطانيا[500].

إن ثقة مجلس العموم بالحكومة من خلال التصويت على خطاب الملكة هو الوسيلة الراسخة والفعالة لمنح الحكومة الثقة بشكل عام، وأن التصويت على البرنامج الحكومي للحكومة متعددة الأحزاب هو بمثابة التصويت على أن مجلس العموم لديه ثقة بهذا التحالف من عدمه[501]، فالتصويت على خطاب العرش في بريطانيا هو تصويت على ثقة مجلس العموم ببرنامج عمل الحكومة وسياستها.

إلا أننا نرى أن شكل الحكومة ونوعها له أثر على إجراءات تعيينها، فاعتماد تصويت التنصيب البرلماني في بريطانيا لإتمام إجراءات تعيين الحكومة الائتلافية أمر منطقي ومُتماشٍ مع مبدأ الديموقراطية حيث إن حكومة الائتلاف تتكون من مجموعة من الأحزاب لم تحظ بالدعم الشعبي من الناخبين ولم يحظ برنامجها الانتخابي بالولاية الشعبية كما ذكرنا فبذلك فإن إخضاع الحكومة لتصويت التنصيب يجعل لممثلي الشعب دورا أساسيا في رقابة تشكيل الحكومة ويعزز مبدأ الديموقراطية.

---

498 House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Lessons from the process of Government formation after the 2010 General Election, Fourth Report of Session 2010–11, volume 1, *supra*, p.12

499 House of Lords select committee on the constitution (2014), Constitutional implications of coalition government, 5th Report of Session 2013–14, *supra*, p.17.

500 House of Lords select committee on the constitution (2014), Constitutional implications of coalition government, 5th Report of Session 2013–14, *supra*, p.4.

501 Ibid, p.20.

أما في مملكة البحرين فإن التصويت على البرنامج الحكومي الوارد في نص الفقرة الثانية من نص المادة 46 من دستور مملكة البحرين هو تصويت بإقرار برنامج عمل الحكومة وهو بمثابة منح الحكومة الثقة لتطبيق برنامج عملها وسياستها، إذ لا تشرع الحكومة بالبدء بتنفيذ برنامج عملها إلا بعد إقراره من مجلس النواب[502]، وليس للتصويت على البرنامج الحكومي دور في تعيين الحكومة؛ إذ إنه وفق المادة 33 من دستور مملكة البحرين، تعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء من سلطات الملك[503].

وبالتالي فإن ثقة مجلس النواب البحريني من خلال التصويت على البرنامج الحكومي هي ثقة في سياسة الحكومة وبرنامجها من حيث الموضوع وليس ثقة على تشكيل الحكومة، فهي رقابة سابقة موضوعية على برنامج عمل الحكومة وليست رقابة على التشكيل الوزاري، ونرى أن وجود الرقابة السابقة على البرنامج الحكومي وجعله أساسا لنيل الحكومة الثقة لمباشرة سلطاتها، حل وسط يقرب النظام الدستوري في مملكة البحرين من الديموقراطية البرلمانية.

وفي دولة الكويت تغيب فكرة التصويت على البرنامج الحكومي لمنح الحكومة الثقة سواء على تشكيلها أو سياستها العامة، فلا تتواجد الرقابة السابقة على التشكيل الوزاري رغم اقترابه من النظام البرلماني بصورة تفوق تشكيل الحكومة في مملكة البحرين لوجود المشاورات التقليدية من ناحية، ولتعيين الوزراء من أعضاء مجلس الأمة ومن غيرهم من ناحية أخرى كما سبق القول، كما أن الرقابة السابقة على البرنامج الحكومي من الناحية الموضوعية غائبة في الكويت، ونأمل أن يتم تعديل الدستور بجعل الثقة البرلمانية أساسًا لمباشرة الحكومة صلاحياتها لما في ذلك من دور في تعزيز الديموقراطية البرلمانية.

---

[502] انظر الى مضابط مجلس النواب البحريني – الفصل التشريعي الثالث – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة الخاصة الثانية – تاريخ 16-2-2012 – ص8، وذلك في مناقشة المجلس تقرير لجنة الشؤون التشريعية والقانونية بخصوص مشروع تعديلات دستور مملكة البحرين ومذكرته التفسيرية للمرسوم الملكي رقم 12 لعام 2012.

[503] دستور مملكة البحرين – المادة 33 – حيث نصت الفقرة د على أن: "يعين الملكُ رئيسَ مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه بأمر ملكي، كما يعين الوزراءَ ويعفيهم من مناصبهم بمرسوم ملكي، بناء على عرض رئيس مجلس الوزراء" ونصت الفقرة هـ من ذات المادة على أن: "يعاد تشكيل الوزارة على النحو السابق ذكره في هذه 0المادة عند بدء كل فصل تشريعي للمجلسين".

الفرع الثاني
إجراءات التصويت على البرنامج الحكومي.

يتم التصويت على البرنامج الحكومي وفق ما تطلبه أنظمة الدول ودساتيرها من إجراءات تختلف من نظام إلى أخر، إلا أن ما تتفق عليه غالبية الدساتير هو الاكتفاء بالأغلبية العادية والبسيطة للتصويت على البرنامج الحكومي، كما أنه يجب على جميع أعضاء البرلمان التصويت على البرنامج الحكومي وذلك للمشاركة في وضع سياسة الدولة بالإضافة إلى إقامة المسؤولية الحكومية أمام البرلمان مع تمكين أعضاء البرلمان من محاسبة الحكومة إذا خرجت عن برنامجها الذي خضع للمناقشة والتصويت البرلماني.[504]

ففي بريطانيا يكون التصويت على خطاب العرش بالأغلبية البرلمانية البسيطة[505]، حيث إنه بعد الانتهاء من مناقشة خطاب العرش يتم التصويت على الاقتراح الوارد إما بمنح الثقة أو بحجبها عن الحكومة، فوفقا للعرف الدستوري في بريطانيا، يعد تقسيم خطاب الملكة للتصويت عليه يعد من قبيل التصويت على الثقة من الناحية العملية في مجلس العموم[506]، ولم تكن هناك إجراءات محددة تضبط آلية التصويت على الثقة فكانت القوة السياسية هي الأساس في وضع هذه الإجراءات[507]، حيث استخدمت الإجراءات البرلمانية في مجال التصويت على البرنامج الحكومي بواسطة النواب وذلك لدعم وتحقيق أغراض سياسية مما أبرز أهمية الإجراءات البرلمانية في مجال مناقشة خطاب العرش والتصويت عليه ودورها السياسي وذلك وفقا لطبيعة البرلمان في بريطانيا حيث يتكوّن من الأحزاب السياسية[508].

---

[504] د. محمد قدري حسن – المرجع السابق – ص100.

[505] Confidence motions and the Fixed Term Parliaments act. (2018). Retrieved, from https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpubadm/1813/1813.pdf , p.10

[506] Kelso, A. (2015)., supra, p.7.

[507] Confidence motions and the Fixed Term Parliaments act. (2018, December 11). Retrieved, from https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpubadm/1813/1813.pdf , p.16.

[508] Kelso, A. (2015), *supra*, p.8.

وبعد صدور قانون FTPA والذي سبق ذكره، فقد نظم التصويت على الثقة في البرلمان بشكل عام لاسيما التصويت على خطاب العرش، ونص على تحديد الصيغة التي تقدم بها الاقتراحات بمنح الثقة أو حجبها عن الحكومة، والاثار القانونية المترتبة على التصويت على خطاب العرش كما سنرى في الفرع التالي.

إلا أن إجراءات التصويت على خطاب العرش لها أهمية من الناحية السياسية في عدة مواضع وغالبا في حالة البرلمان المعلق الذي لم يحز أي من الأحزاب السياسية على الأغلبية البرلمانية، ويتم تشكيل إما حكومة أقلية أو ائتلافية. ومن الأمثلة على أهمية الإجراءات المتعلقة بالتصويت على خطاب العرش في بريطانيا من الناحية السياسية، التصويت على خطاب العرش في عام 1924، من خلال إبراز دور التصويت في تحديد الحزب الذي لديه السلطة في الحكم بعد تقسيم خطاب العرش للتصويت عليه ورفض السياسة التشريعية لحكومة الأقلية آنذاك، كما أن الإجراءات أثبتت إمكانية تشكيل حكومة الأقلية ووجودها الشرعي، حتى لو أنها لم تستمر وهذا من الإجراءات البرلمانية في بريطانيا الخاصة في شأن تشكيل الحكومة ونوعها[509].

وكذلك في عام 1946 فقد أبرزت مناقشة خطاب العرش والتصويت عليه أن وجود الأغلبية البرلمانية الداعمة للحكومة لا يعني أن خطاب العرش لن يثير الجدل كما هو معتاد، فقد أبرزت الإجراءات البرلمانية أن نواب مجلس العموم، وبدافع من الخلافات مع قيادتهم الحزبية، يمكنهم استخدام الإجراءات البرلمانية للإشارة إلى المعارضة السياسية التي لم يتم الاعتراف بها بشكل كافٍ من خلال المساومة العامة، حيث سهلت الإجراءات التعبير عن المعارضة من داخل الحزب الحاكم نفسه[510].

أما في مملكة البحرين فيقرّ البرنامج الحكومي بأغلبية أعضاء مجلس النواب وفق المادة 46 من الدستور وهي أغلبية بسيطة، فلا يتطلب أغلبية خاصة للتصويت حيث لم ينص الدستور على أغلبية خاصة للتصويت في المرحلة الأولى، إلا أن في حالة رفض البرنامج الحكومي وعرضه على البرلمان مرة أخرى فيتطلب الدستور أغلبية خاصة كما سنرى.

---

[509] المرجع نفسه، ص 11.

[510] Kelso, A. (2015)., *supra*, p.14.

ويتم التصويت على البرنامج الحكومي بعد انتهاء طالبو الكلام من المناقشة، وذلك خلال عشرة أيام من عرض تقرير اللجنة المختصة على المجلس، بأن لا تزيد المدة عن 30 يوما من تاريخ تقديم البرنامج الحكومي[511]، ويتم التصويت على البرنامج الحكومي في مجلس النواب البحريني من خلال النداء بالاسم[512].

والاكتفاء بالأغلبية البسيطة للتصويت على البرنامج الحكومي أثناء التصويت على البرنامج الحكومي هو من وجهة نظر البعض دعما للحكومة ووسيلة لتمكينها من تخطي العقبة الأولى التي أمامها ووسيلة لضمان الاستقرار الحكومي[513].

المطلب الثاني

نتائج التصويت على البرنامج الحكومي.

ليس للحكومة ممارسة سلطاتها في الأنظمة البرلمانية إلا بعد التصويت على برنامج عمل الحكومة فإما أن تنال ثقة البرلمان وتمارس صلاحياتها وذلك بعد إقرار المجلس النيابي لبرنامج عملها، أو أن يحجب البرلمان ثقته عن هذه الحكومة برفض البرنامج وعدم إقراره[514] .

فقدرة الحكومة على كسب الثقة البرلمانية هو مركز سلطتها، ويتم اختبار ذلك من خلال اقتراح منح الثقة أو حجب الثقة بعد مناقشة البرنامج الحكومي أو خطاب العرش في بريطانيا[515]، وفي مملكة

---

[511] انظر المادة 167 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

[512] انظر مضابط مجلس النواب البحريني – الفصل التشريعي الرابع – دور الانعقاد الأول – الجلسة السابعة – تاريخ 3-2-2015 – ص 78، والفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الأول – الجلسة الرابعة – تاريخ 29-1-2019 – ص36. وبينت المادة 78 من اللائحة الداخلية في شأن آلية التصويت "يجب أخذ الرأي نداء بالاسم في الحالات الآتية: أ- الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة – ب- إذا طلب ذلك رئيس المجلس، ج- إذا قدم طلب من خمسة أعضاء على الأقل قبل الشروع في أخذ الآراء، ولا يقبل هذه الطلب إلا بعد التحقق من وجود مقدميه بالجلسة ...."

[513] دينا أبو سالم – المرجع السابق – ص 34.

[514] د. عصام سعيد العبيدي – المرجع السابق – ص245.

[515] The Cabinet Manual A guide to laws, conventions, and rules on the operation of government, 1st edition, *supra,* p.14

البحرين كما منح الدستور لمجلس النواب حق قبول البرنامج الحكومي وإقراره من جهة فإنه يخوله برفض البرنامج الحكومي وعدم إقراره.

ونقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع ويناقش الفرع الأول إقرار البرنامج الحكومي، والفرع الثاني يتناول رفض البرنامج الحكومي، أما الفرع الثالث يركز على الرفض الجزئي للبرنامج الحكومي.

الفرع الأول
إقرار البرنامج الحكومي (منح الثقة)

إذا وافقت الأغلبية البرلمانية على البرنامج الحكومي فإن ذلك إقرار من المجلس بقبول برنامج الحكومة ويترتب على ذلك منح الحكومة الثقة البرلمانية لممارسة صلاحياتها. وثقة البرلمان هي مبدأ دستوري أساسي في الأنظمة البرلمانية بل اعتبره البعض أساس النظام البرلماني، والثقة تعني في هذا المقام "الدعم"،[516] ويقوم أساس هذا المبدأ على أن السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية تشكل من أغلبية المجلس التشريعي من قبل أعضاء حزب واحد أو مجموعة من الأحزاب إذا تمكنت من الحصول على الأصوات اللازمة لدعم برنامجها وسياستها، ويترتب على ذلك أن تتمكن السلطة التنفيذية المفوضة بالحكم من قبل البرلمان محافظة على ثقة السلطة التشريعية ويعد مبدأ الثقة الضمانة لمسؤولية السلطة التنفيذية أمام البرلمان[517].

وثقة البرلمان بالحكومة في بريطانيا مبدأ له طبيعة مختلطة، فهو مبدأ سياسي وقانوني، وذلك وفق اختلاف طبيعة المساءلة للحكومة، فإذا كان مجلس الوزراء متوقفا على ثقة البرلمان فالمحاسبة تكون سياسية وليست قانونية، وجميع أدوات محاسبة الحكومة في بريطانيا هي أدوات سياسية، وتكمن نقطة الاختلاف بين المحاسبة السياسية والقانونية إذا كانت العلاقة بين الحكومة والبرلمان تحكمها العلاقة بين الأغلبية والأقلية في البرلمان أكثر من النصوص الدستورية، فأدوات الرقابة غالبا ما نشأت من خلال السوابق البرلمانية، وقد أثبت التطور التاريخي للحكومة البرلمانية في بريطانيا أن أهمية

---

[516] Bulmer, E (2017), Government Formation and Removal Mechanisms, *supra*, p.8.

[517] Confidence motions and the Fixed Term Parliaments act. (2018, December 11). Retrieved, from https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpubadm/1813/1813.pdf , *supra*, p.10.

القواعد القانونية الملزمة للمحاسبة السياسية تراجعت مع الزمن، وبرز دور المحاسبة السياسية بشكل أكبر[518].

وفي بريطانيا فإن نيل الحكومة ثقة مجلس العموم هو مبدأ دستوري يحدد علاقة الحكومة بالبرلمان حيث ترتبط إمكانية الحكومة بممارسة سلطاتها بحصولها على ثقة البرلمان[519]، ويتم منح الحكومة الثقة من خلال التصويت على البرنامج الحكومي وفق التصويت على الاقتراح المقدم في نهاية المناقشة، وتمنح الثقة إما بموافقة أغلبية مجلس العموم على اقتراح منح الثقة للحكومة أو لرفض الأغلبية البرلمانية اقتراح حجب الثقة عن الحكومة.

و فيما يتعلق ببقاء الحكومة الحالية في منصبها قبل التصويت على البرنامج الحكومي أو منح الحكومة الجديدة الثقة بعد الانتخابات الجديدة في بريطانيا، إذا كانت الحكومة القائمة لا زالت تحتفظ بالأغلبية وذلك إذا فاز الحزب بعدد من المقاعد تتجاوز مجموع عدد المقاعد لجميع الأحزاب الأخرى في البرلمان الجديد، فإنها تستمر في منصبها وتستأنف أعمالها، وليس هناك أي داعي لقيام الملك أو الملكة بالطلب من رئيس مجلس الوزراء من الاستمرار في منصبه، أما إذا حاز الأغلبية البرلمانية حزب آخر ، فيتطلب ذلك استقالة رئيس مجلس الوزراء الحالي والحكومة على الفور وسوف تدعو الملكة زعيم الحزب الفائز في الانتخابات لتشكيل الحكومة[520].

أما إذا لم يحصل أي حزب على الأغلبية البرلمانية في الانتخابات فتبقى الحكومة الحالية في منصبها إلى أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته إلى الملك، والحكومة ملزمة في البقاء في منصبها والانتظار إلى حين اجتماع البرلمان الجديد ومن ثم النظر إذا كانت قادرة على نيل الثقة البرلمانية، إلا أن المتوقع أن تستقيل إذا كان نيلها الثقة غير مرجح[521].

---

[518] Meinel, F. (2018). Confidence and control in parliamentary government: Parliamentary questioning, executive knowledge, and the transformation of democratic accountability. American Journal of Comparative Law, 66(2), 317–368., p.343.

[519] Ibid, p.7.

[520] The Cabinet Manual A guide to laws, conventions, and rules on the operation of government, 1st edition, *supra,* p.14

[521] Ibid, p14.

ويمكن التمثيل على ما سبق بتجربة بريطانيا في عام 2010، فقد بقي رئيس مجلس الوزراء في منصبه بعد الانتخابات الجديدة لمدة خمسة أيام وهو رئيس حزب العمال، وحيث إنه في هذه الانتخابات لم ينل أي من الأحزاب الأغلبية، شكل الحزب الليبرالي تحالفا مع حزب المحافظين مما جعل رئيس حزب العمال يقدم استقالته من منصب رئيس مجلس الوزراء حيث أصبحت الرؤية واضحة بعدم إمكانية بقاءه في منصبه، حيث لا مجال لتأكيد ثقة البرلمان به[522].

وفي مملكة البحرين فإن قبول البرنامج الحكومي أو إقراره يكون صريحا، وكذلك نص الدستور على القبول الضمني للبرنامج الحكومي فإذا مضت المدة الدستورية للتصويت على البرنامج الحكومي دون أن يأخذ مجلس النواب قرارا صريحا بالقبول أو الرفض، يعد عدم اتخاذ القرار، إقرارًا ضمنيًّا للبرنامج الحكومي[523]، أي أن الأصلَ هو قَبول البرنامج الحكومي إلا إذا رفضه البرلمان.

الفرع الثاني
رفض البرنامج الحكومي (حجب الثقة)

إن رفض البرنامج الحكومي هو بمثابة حجب الثقة عن الحكومة من حيث الأصل[524]، وحجب الثقة هو حق برلماني ووسيلة أساسية للتحقق من صلاحية البرنامج الحكومي[525]، ومن المهم جدًّا في هذا المقام التفرقة بين حجب الثقة وسحبها، حيث إن حجب الثقة هو نتيجة مترتبة على موضوع طرح الثقة في الحكومة الجديدة وبرنامج عملها وليس في الحكومة أثناء فترة توليها السلطة، فالثقة لم تمنح بعد للحكومة ويقرر المجلس عدم منحها أو حجبها، أما سحب الثقة فيفترض أن الثقة منحت مسبقا

---

[522] Alex Nice and Akash Paun, *supra*, p.5.

[523] انظر للمادة 46 من دستور مملكة البحرين حيث نصت نهاية الفقرة ب على أنه " يجب على المجلس أن يصدر قرارا بقبول برنامج الحكومة أو رفضه خلال المدد المنصوص عليها، فإذا مضت إحدى هذه المدد دون صدور قرار من المجلس عد ذلك قبولا للبرنامج".

[524] د. عصام العبيدي – المرجع السابق – ص 245.

[525] المرجع نفسه – ص250.

للحكومة من البرلمان وتقرر سحبها[526]، وسوف نتناول موضوع سحب الثقة في الفصل الرابع أثناء مناقشة المسؤولية السياسية عن البرنامج الحكومي بعد إقراره.

وغالبا ما تحدد الدساتير الطريقة التي يتم فيها حجب الثقة من الحكومة من حيث الكيفية والإجراءات وكذلك الصياغة، وكذلك قد يتم تحديد هذه الإجراءات في اللائحة الداخلية للبرلمان، ومن جانب آخر قد لا يوجد نصوص دستورية مكتوبة تنظم إجراءات حجب الثقة حجب الثقة مثل بريطانيا[527]، وسنتناول في هذا الفرع رفض البرنامج الحكومي في بريطانيا ومملكة البحرين فقط حيث إن مجلس الأمة الكويتي غير مخول دستوريا برفض البرنامج الحكومي[528].

- **أولا: رفض البرنامج الحكومي في بريطانيا.**

إن رفض برنامج عمل الحكومة أو سياستها التشريعية الواردة في خطاب العرش هو تصويت بعدم الثقة بالحكومة، فالتصويت على خطاب العرش هو أحد صور التصويت على الثقة في بريطانيا، ولرفض خطاب الملكة أهمية سياسية حيث إن ذلك يعد تشكيكا في قدرة الحكومة على كسب ثقة البرلمان، ويتم التعامل مع رفض خطاب العرش أو البرنامج الحكومي أنه خسارة الحكومة ثقة البرلمان لأن ذلك يعني عدم وجود أغلبية برلمانية في مجلس العموم تدعم برنامج عمل الحكومة الوارد في خطاب الملكة[529].

وحيث إن اقتراح الثقة هو وسيلة مباشرة لاختبار ثقة البرلمان في الحكومة، فإذا أظهرت نتيجة التصويت عدم منح الحكومة ثقة مجلس العموم يترتب على ذلك عدم إمكانية استمرار الحكومة فلا بد أن تستقيل الحكومة أو يحل البرلمان وذلك قبل صدور قانون FTPA لعام 2011[530]، أما بعد القانون

---

[526] رافع خضر صالح وكريمة لفتة مشاري الجراحي – المرجع السابق – ص27.

[527] Schleiter, P., & Evans, G. (2019). The changing confidence relationship between the UK executive and Parliament in comparative context. *Parliamentary Affairs*. doi:10.1093/pa/gsz033, p.4.

[528] د. عادل الطبطبائي – مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي – مرجع سابق – ص 29.

[529] The role of Parliament in the UK constitution interim … (2018). Retrieved from https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpubadm/1813/181306.htm , p.20.

[530] Kelly, R. (2019, March 14). Confidence motions by Richard Kelly, *supra*, p.17.

فإن النتائج التي تترتب على حجب الثقة عن الحكومة لا تؤدي إلى حل البرلمان فالقانون ألغى صلاحية الملكة في حل البرلمان بناء على نصيحة رئيس مجلس الوزراء، ووضع شروطا خاصة بحل البرلمان[531].

فقد أحدث قانون 2011 تغييرا كبيرا مؤثرا على سلطة البرلمان على السلطة التنفيذية من خلال إزالة السلطة التقديرية لرئيس مجلس الوزراء للدعوة إلى الانتخابات المبكرة عند فقدان الحكومة الثقة البرلمانية، فالدعوة للانتخابات المبكرة لا تكون إلا من قبل البرلمان إما بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس العموم أو نتيجة التصويت بحجب الثقة[532].

وللقانون أيضا أثرٌ كبيرٌ من خلال تحديد الصياغة التي يتم من خلالها حجب الثقة عن الحكومة، فلم يعد مجرد اقتراح تعديل البرنامج الحكومي أو تقسيمه للتصويت عليه يؤدي إلى حجب الثقة كما هو الحال قبل صدور هذا القانون، بل لابد من صدور اقتراح رسمي بطرح الثقة بالحكومة ورفض برنامج عملها وبصياغة محددة، وهذا الأمر من الناحية القانونية والإجرائية، أما من حيث الممارسة السياسية فإن تصويت البرلمان ضد خطاب الملكة وعدم قبوله يشكل ضغطا سياسيا كبيرا يوجب على الحكومة تقديم استقالتها فقد تهزم الحكومة وتقدم استقالتها ليس بسبب اقتراح الثقة بل لأسباب أخرى[533].

وهناك من يرى أن التصويت على الثقة بمناسبة خطاب العرش له طبيعة خاصة حيث إنه من اقتراحات الثقة الضمنية أو التخمينية ولا تطبق عليه أحكام التصويت على الثقة الواردة بقانون 2011، فهو خاضع للعرف الدستوري كما لو قبل صدور هذا القانون، و تندر السوابق البرلمانية حول حجب الثقة عن الحكومة بمناسبة خطاب العرش[534]، ففي الواقع العملي في بريطانيا لم تفشل أي حكومة في الآونة الأخيرة في الفوز بالتصويت على خطاب الملكة، حيث آخر مرة خسرت فيها الحكومة التصويت

---

[531] Fixed-term parliaments act 2011 - legislation.gov.uk. (n.d.)., from https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/pdfs/ukpgaen_20110014_en.pdf

[532] Schleiter, P., & Evans, G. (2019). The changing confidence relationship between the UK executive and Parliament in comparative context, *supra*, p.2.

[533] Kelso, A. (2015)., *supra*, p.20.

[534] Kelly, R. (2019, March 14). Confidence motions by Richard Kelly, *supra*, p.17.

على مناقشة خطاب العرش كان في عام 1924، عندما هزمت حكومة الأقلية بزعامة ستانلي بالدوين، حيث استقال من منصب رئيس مجلس الوزراء وقامت المعارضة بتشكيل حكومة جديدة، وكان ذلك تصويتًا بحجب الثقة عن الحكومة[535].

ففي عام 1924 ألقي خطاب الملك من قبل جورج الخامس، إلا أن بالدوين هو من أعد هذا الخطاب فقد كان رئيس مجلس الوزراء، وحيث إن الحكومة حركت اقتراح مناقشة خطاب العرش في مجلس العموم وفقا للتقليد البرلماني المعتاد، إلا أن زعيم المعارضة (حزب العمال) رامساي ماكدونالدز قام فورا بتقديم تعديل على الاقتراح ونص التعديل هو: " ولكن من واجبنا بكل احترام أن نبلغ جلالتكم أن مستشاريكم لم ينالوا على ثقة مجلس العموم"، وقد قام مجلس العموم في الأيام التالية بقبول تعديل الاقتراح، وذلك بدعم حزب الأحرار لحزب العمال لحجب الثقة عن حكومة حزب المحافظين، وترتب على ذلك استقالة بالدوين وتعيين ماكدونالدز رئيسا لمجلس الوزراء من قبل الملك[536]، وخلافًا لواقعة 1924 ، لم تكن هناك حالة في القرنين العشرين أو الحادي والعشرين من هُزمت الحكومة في أي منهما لذا يرى البعض عدم إمكانية المعرفة أو التأكد على وجه اليقين كيف مجلس النواب سيرد على مثل هذه الهزيمة[537].

- **ثانيا: رفض البرنامج الحكومي في مملكة البحرين.**

حدد دستور مملكة البحرين الأحكام التي تضبط رفض البرنامج الحكومي وعدم إقراره باعتباره حقا دستوريا لمجلس النواب، ورفض البرنامج الحكومي أو عدم إقراره في الدستور البحريني له ثلاثة مستويات ونصت عليه المادة 46 من الدستور على النحو التالي[538]:

---

[535] Kelso, A. (2015), *supra*, p.8.

[536] ibid

[537] Kelly, R. (2019, March 14). Confidence motions by Richard Kelly, *supra*, p.17.

[538] جاء ضمن نص المادة 46 من دستور مملكة البحرين " وإذا لم يقر المجلس هذا البرنامج خلال ثلاثين يوما بأغلبية أعضائه تقوم الحكومة بإعادة تقديمه إلى المجلس بعد إجراء ما تراه من تعديلات خلال واحد وعشرين يوما من تاريخ رفض المجلس له، فإذا أصر مجلس النواب على رفض البرنامج للمرة الثانية خلال فترة لا تتجاوز واحدا وعشرين يوما بأغلبية ثلثي أعضائه قبل الملك استقالة الوزارة وإذا لم يقر المجلس برنامج الوزارة الجديدة بذات الإجراءات والمدد السابقة، كان للملك أن يحل المجلس أو يقبل استقالة الوزارة ويعين وزارة جديدة .."

- **المستوى الأول لرفض البرنامج الحكومي:**

لمجلس النواب الحق في رفض البرنامج الحكومي بعدما تعرضه الحكومة ويناقشه المجلس وذلك خلال ثلاثين يوما من تقديمه، وفي هذه المرحلة يكون التصويت على البرنامج الحكومي بالأغلبية البسيطة لأعضاء مجلس النواب، عدم حصول برنامج الحكومة على ثقة النواب تنصرف أثاره القانونية فقط على البرنامج ذاته.

ولا يترتب أي أثر قانوني على مجلس النواب ولا الحكومة، فلم يتطلب الدستور استقالتها، إنما فرض الدستور أن تقوم الحكومة بتعديل برنامج عملها، على أن تعيد تقديمه لمجلس النواب خلال 21 يوما من تاريخ رفض البرنامج، وتعديل البرنامج الحكومي ملزم للحكومة من ناحية دستورية إلا أن لها وفق الدستور سلطة تقديرية في إجراء ما تراه مناسبا من تعديلات، ولا يجوز لأعضاء مجلس النواب اقتراح تعديلات على البرنامج الحكومي أثناء المناقشة، فالمذكرة الدستورية لدستور مملكة البحرين وضحت أن تعديلات المجلس على البرنامج الحكومي تكون عند عرض البرنامج.

- **المستوى الثاني لرفض البرنامج الحكومي:**

رتب الدستور أحكام ونتائج قانونية مغايرة للمستوى الأول إذا رفض مجلس النواب البرنامج الحكومي بعد قيام الحكومة بتعديله وإعادة تقديمه لمجلس النواب مرة أخرى، فأحكام التصويت على رفض البرنامج الحكومي في هذه المرحلة تتطلب أغلبية خاصة وهي أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، على أن يتم الرفض خلال 21 من تاريخ تقديم البرنامج الجديد، وفي هذه المرحلة ينصرف الأثر القانوني على الحكومة، فلابد أن تقدم استقالتها إلى الملك وتعتبر مقبولة وفقا لنص الدستور.

- **المستوى الثالث لرفض البرنامج الحكومي:**

وفي حال رفض البرنامج الحكومي للمرة الثانية لابد أن تشكل وزارة جديدة وتقدم برنامجها للمجلس وفقا للإجراءات والمدد الدستورية التي حددها نص المادة 46 من دستور مملكة البحرين، إلا أن الآثار القانونية المترتبة على هذه المرحلة أكثر صرامة، فالدستور أعطى للملك السلطة إما بحل

مجلس النواب أو قبول استقالة الحكومة وتعيين حكومة جديدة، ووضحت المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين أنه إذا قبل الملك استقالة الوزارة للمرة الثانية ولم يحل المجلس فإن ذلك لا يؤدي إلى سقوط حق الملك في حل مجلس النواب، إذا تكرر رفض المجلس لبرنامج الوزارة لمرات أخرى.[539]

ونلاحظ أن الدستور البحريني قد اشترط على تحقق أغلبية خاصة وهي أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب لرفض البرنامج الحكومي في للمرة الثانية ولم يكتف بالأغلبية العادية كما في المرحلة الأولى من التصويت على البرنامج الحكومي، وذلك لأن النتيجة القانونية في هذه المرحلة هي أشد خطورة، فيترتب على رفض البرنامج الحكومي للمرة الثانية بعد تعديله حجب الثقة عن الحكومة أي أن هذه المرحلة هي أساسية في تحريك المسؤولية السياسية على البرنامج الحكومي من خلال الرقابة السابقة.

وحيث إن الأغلبية الخاصة هي استثناء من الأصل العام في إصدار قرارات البرلمان وحيث إن الأغلبية العادية هي الأصل حيث إنها أغلبية متشددة[540] فهي وسيلة لضمان تحقيق التريث في إصدار القرارات البرلمانية وتجنب الاندفاع أو التسرع في اتخاذ القرار[541]، وبتطبيق ذلك على نص المادة 46 من دستور مملكة البحرين، نرى أن المشرع تدرج في هذا الشأن ففي مرحلة رفض البرنامج الحكومي للمرة الأولى أخذ بالقاعدة العامة وهي الأغلبية البسيطة، كما أن النتائج القانونية المترتبة في هذه المرحلة تتمثل في تعديل البرنامج الحكومي من قبل الحكومة ووفقا لسلطتها التقديرية، أما المرحلة الثانية لرفض البرنامج الحكومي وما يترتب عليها من أثر قانوني يتمثل في إنهاء الوجود الشرعي للحكومة من خلال تقديم استقالتها، فالأمر يتطلب التريث والتروي في إصدار القرار البرلماني المتعلق برفض البرنامج للمرة الثانية خاصة بعد إخضاع هذا البرنامج للتعديلات وبعد إتمام مناقشته في مجلس النواب قبل رفضه في المرة الأولى، لخطورة الأثر المترتب من ناحية، ولتحقيق التوازن بين الرقابة البرلمانية والاستقرار الوزاري، وفيما يتعلق بحل مجلس النواب بسبب البرنامج الحكومي فإن المسألة تتطلب شيئا من التفصيل وسوف نناقشها في الفصل الرابع ضمن الآثار المترتبة على تحريك المسؤولية السياسية وذلك لتفادي التكرار.

---

[539] المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين.

[540] د. تركي سطام المطيري – الأغلبية الخاصة في النظام الدستوري الكويتي –ماهيتها –أهميتها –حالاتها – دون دار نشر – 2012 – ص35.

[541] المرجع نفسه – ص63.

الفرع الثالث

الرفض الجزئي للبرنامج الحكومي

قد لا يرفض البرلمان البرنامج الحكومي برمته، إنما يكون الرفض جزئيا لبعض ما ورد في البرنامج الحكومي، وبناء على ذلك يتوجب على الحكومة تعديل برنامجها ليتوافق مع رغبة البرلمان، وقد أثبتت التقاليد البرلمانية في بريطانيا إمكانية رفض البرنامج الحكومي جزئيا أو الاقتراح بتعديل جزء من البرنامج أو انتقاد خلوه من سياسة معينة[542].

ولكن السوابق البرلمانية في القرن التاسع عشر كانت تؤكد أن الرفض الجزئي أو التعديل على خطاب العرش هو تصويت على الثقة، فبمجرد اقتراح تعديل الخطاب يعد ذلك تصويت على الثقة بالحكومة مما قد يؤدي إلى استقالة الحكومة في حال عدم منح الثقة مثل خطاب العرش في عام 1873، حيث كان الاقتراح بتعديل خطاب العرش صورة واضحة ولا غبار عليها من صور حجب الثقة عن الحكومة[543].

إلا أنه في الوقت الحالي ليس كل تعديل على سياسة الحكومة أو برنامج عملها أثناء التصويت على خطاب العرش قد يعتبر رفضا كليا للبرنامج الحكومي أو أنه تصويت بحجب الثقة عن الحكومة، فقد يكون ذلك تعديلا على البرنامج الحكومي تأخذ به الحكومة وهذا ما أثبتته التقاليد البرلمانية في بريطانيا لاحقا، والعامل الرئيسي المؤثر على اعتبار التعديلات على برنامج الحكومة تصويت على الثقة أم لا هو العامل السياسي، أي أن الظروف السياسية المحيطة تحكم هذه المسألة، وهذا الأمر سواء قبل صدور قانون FTPA أم بعد صدوره.[544]

---

[542] Confidence motions and the Fixed Term Parliaments act. (2018, December 11). Retrieved from https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpubadm/1813/1813.pdf, *supra*, p.19

[543] Jennings, Ivor, Cabinet government, supra, p.496.

[544] Confidence motions and the Fixed Term Parliaments act. (2018, December 11). Retrieved from https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpubadm/1813/1813.pdf, *supra*, p.19.

وفي دولة الكويت وحيث إن مناقشة البرنامج الحكومي لا تحرك المسؤولية السياسية للحكومة ولا يمكن للمجلس رفض البرنامج الحكومي برمته إلا وضع تعديلات من خلال ملاحظات أعضاء مجلس الأمة على البرنامج الحكومي بعد مناقشته جملة وتفصيلا، هي بمثابة تعديل على البرنامج الحكومي أو التعبير عن رفض جزء من سياسة الحكومة، وبذلك هي أساسا لنشأة مسؤولية الحكومة ومحلا لمراقبة الأداء الحكومي في ضوء ملاحظات مجلس الأمة.

وتعد التعديلات التي يضعها مجلس الأمة دليلا لمراقبة الحكومة ومتابعة أعمالا وذلك باستخدام وسائل الرقابة البرلمانية[545]، إلا أن مراقبة هذه التعديلات تكون من خلال الرقابة اللاحقة كما سنرى في الفصل الرابع.

أما في مملكة البحرين قبل التعديلات الدستورية لعام 2012 فلم ينص الدستور على إلزامية ملاحظات أعضاء المجلس الوطني على البرنامج الحكومي، وضرورة تعديل البرنامج الحكومي في ضوئها، وفي الوقت الحالي فإن تعديل البرنامج الحكومي أو رفض البرنامج جزئيا أيضا غير وارد في أحكام الدستور فكما أوضحت المادة 46 أن عدم إقرار البرنامج الحكومي يترتب عليه إعادة البرنامج برمته للحكومة لإخضاعه للتعديلات وفق سلطتها التقديرية فلا يجوز لأعضاء مجلس النواب اقتراح أي تعديلات على البرنامج الحكومي أثناء المناقشة، إلا أن هذا النص لا يمنع من إمكانية إجراء التعديلات على البرنامج الحكومي من خلال التشاور بين الحكومة ومجلس النواب حيث أوضحت المذكرة التفسيرية للدستور "ولا يمنع هذا التعديل من أن يقترح مجلس النواب – عند عرض برنامج الوزارة عليه – أن يطلب بعد التشاور مع الحكومة إدخال تعديل على البرنامج قبل التصويت على قبوله أو رفضه، سواء كان ذلك بالنسبة للحكومة الأولى أو الثانية"[546]، وبالتالي فذلك يعد قبولا أو رفضا جزئيا للبرنامج الحكومي في مملكة البحرين.

---

[545] د. عادل الطبطبائي – الحدود الدستورية لمسؤولية الوزير عن الهيئات والمؤسسات العامة – مجلة الحقوق – جامعة الكويت – العدد 1– المجلد 24 – مجلة النشر العلمي – 2000 – ص 210.

[546] المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين المعدل.

ومن حيث الواقع العملي يتم وضع تعديلات مجلس النواب بعد عرض البرنامج الحكومي على مجلس النواب البحريني وإحالته للجنة دراسة عمل الحكومة ويظهر دور المجلس في وضع تعديلاته على البرنامج الحكومي من خلال عمل اللجنة[547]، ويخضع تعديل البرنامج الحكومي في اللجنة البرلمانية لمجموعة من الضوابط والشروط، فلا تملك اللجنة سلطة مطلقة في تعديل البرنامج، إنما تقوم اللجنة بالاطلاع على البرنامج ودراسته وجمع المعلومات حوله، وتدوين أعضاء مجلس النواب حول تعديل البرنامج الحكومي سواء كانوا أعضاء في اللجنة أو غيرهم من الأعضاء، إلا أن التعديلات التي يضعها مجلس النواب لابد أن توافق عليها الحكومة، فيجب على اللجنة التشاور مع الحكومة قبل إجراء التعديلات[548]، حيث يقوم المجلس بإحالة التعديلات للحكومة وتبدي موافقتها على التعديل وملاحظاتها، وفي نهاية الأمر يكون التعديل الأخير للبرنامج الحكومي بناء على التوافق بين السلطتين قبل التصويت عليه في مجلس النواب.

وذلك يعد إشراكا لمجلس النواب في إعداد البرنامج الحكومي فعليا في لجنة دراسة البرنامج الحكومي، وهي آلية تسهم في تحقيق الديموقراطية في مملكة البحرين.

---

[547] انظر إلى تقرير لجنة دراسة برنامج عمل الحكومة في مجلس النواب البحريني للسنوات 2015-2018 – مرجع سابق.

[548] المرجع السابق انظر في المرفق رقم 6 مذكرة بالرأي القانوني بشأن التعامل مع برنامج الحكومة وفقا لأحكام الدستور اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني من إعداد الدكتور صالح إبراهيم الغثيث رئيس هيئة المستشارين القانونيين – (أي تعديل تقترحه اللجنة في تقريرها على البرنامج الحكومي يجب أن يكون بعد التشاور مع الحكومة وأن تنوه على ذلك في التقرير).

الفصل الرابع

الرقابة البرلمانية على تنفيذ البرنامج الحكومي

الفصل الرابع
الرقابة البرلمانية على تنفيذ البرنامج الحكومي

بعد أن يوافق البرلمان على برنامج الحكومة ويمنحها الثقة بناء عليه، يدخل البرنامج حيز التنفيذ، وهنا تبدأ مرحلة جديدة وأساسية في حياة برنامج عمل الحكومة وهي الانتقال إلى مرحلة التطبيق العملي، ويوازي ذلك بدء الرقابة البرلمانية اللاحقة على مدى تطبيق الحكومة لبرنامج عملها من خلال ما هو متاح للبرلمان من وسائل رقابية فالثقة البرلمانية بالحكومة لابد أن تستمر طوال فترة ولايتها فلا تكفي الثقة المبدئية أثناء إقرار البرنامج الحكومي[549].

وتعد الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة لاسيما البرنامج الحكومي من أهم مقتضيات الديموقراطية التي تقرها دساتير الدول في الأنظمة البرلمانية، وتتحقق هذه الرقابة من خلال الأدوات الدستورية،[550] ويتم من خلال أدوات الرقابة فحص مدى التزام الحكومة بتطبيق برنامج عملها على الوجه المطلوب، ومخالفة الحكومة للبرنامج الذي أقره البرنامج قد يؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة وسحب الثقة[551].

فالرقابة البرلمانية هي الضمانة الأساسية لحسن تطبيق برنامج عمل الحكومة وتجسيده على أرض الواقع، وهي سلاح البرلمان في مواجهة الحكومة في حال عجز الحكومة عن تطبيق البرنامج الحكومي أو انحراف أحد الوزراء عن السياسة العامة للحكومة[552].

---

[549] د. محمد قدري حسن – المرجع السابق – ص 331.

[550] Meinel, F. (2018). Confidence and control in parliamentary government: Parliamentary questioning, executive knowledge, and the transformation of democratic accountability., *supra*, p.345.

[551] د. عثمان عبد الملك الصالح – الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في الكويت دراسة نظرية تطبيقية – مرجع سابق – ص12.

[552] مريم مهدي اليامي – حق السؤال البرلماني – دراسة مقارنة – معهد البحرين للتنمية السياسية – الطبعة الثانية – 2019 – ص 27. و حمودي محمد هاشمي – المرجع السابق – ص 227

ويعرف الاختصاص الرقابي للبرلمان بأنه " الوظيفة التي تتعلق بقيام البرلمان بتمحيص وتدقيق أعمال الحكومة وبيان نقاط الضعف والقوة لأجل مساءلة الجهات المقصرة ودعم الجهات النشطة واتخاذ التدابير اللازمة في شأن التطبيق السليم لبرامج الحكومة وأعمالها.."[553].

وكما ذكرنا في الفصل الأول حول مدى إلزامية البرنامج الحكومي، فإن وجود الوسائل الرقابية التي تحرك المسؤولية السياسية له الأثر على القوة الإلزامية للبرنامج الحكومي باعتبارها جزاء للحكومة بسبب مخالفة البرنامج او التقاعس عن تطبيقه، كما إن للإجراءات القانونية والدستورية لوسائل الرقابة دورا في تحديد أثرها في تحقيق الرقابة البرلمانية الفعلية على برنامج عمل الحكومة وإمكانية توقيع الجزاء السياسي على الحكومة بسبب عدم تنفيذ برنامج عملها له أثر في تحديد مدى إلزامية البرنامج الحكومي وقيمته الفعلية.

وتحريك المسؤولية السياسية للحكومة من وجهة نظر جانبا من الفقه[554]، يعتبر أداة أو وسيلة من وسائل الرقابة، إلا أن البعض يراها نتيجة لاستخدام أدوات الرقابة السياسية حيث من وجهة نظر هذا الرأي أنه لا يمكن اعتبار سحب الثقة من الحكومة أو التصويت على إبقائها أو المسؤولية السياسية للحكومة أداة من أدوات الرقابة بل هي نتيجة وذلك لأن معيار التفرقة بين الوسيلة والنتيجة هو ممارسة الحوار سواء كتابة أو شفاها فوجود الحوار يدل على أن الأمر وسيلة، أما ما يترتب على الحوار فهو نتيجة،[555] كما فرق بين الوسيلة والأثر، بأن الوسيلة طريق إجرائي يكون الهدف من اتباعه تحقيق أمر معين، أما الأثر فهو "ما تمخض عنه هذا الاتباع"، وهذا ما ينطبق على تحريك المسؤولية السياسية الذي لا يجوز إثارتها بصورة مستقلة – في النظام الدستوري الكويتي وكذلك البحريني – بل لابد أن تكون مسبقة بالاستجواب، كما أن الوسائل الرقابية الأخرى قابلة للتحول إلى استجواب فمن الممكن أن تؤدي الوسائل الأخر إلى تحريك المسؤولية السياسية بطريق غير مباشر باعتباره أثر مترتب على استخدام أدوات الرقابة[556].

---

[553] أفين خالد عبد الرحمن ومنى يوحنا ياقو – الاختصاص الرقابي لعضو البرلمان – مجلة جامعة دهوك – المجلد 17 – العدد 2 (العلوم الانسانية والاجتماعية) – 2014 – ص 254–268 ،2 – ص 254.

[554] إيهاب زكي سلام – المرجع السابق – ص 23.

[555] ذبيح ميلود – المسؤولية السياسية في النظم المقارنة مقاربة تحليلية مقارنة – دراسات استراتيجية. ع. 18 (كانون الثاني 2013)، ص. 7–48، ص7.

[556] د. محمد باهي أبو يونس – المرجع السابق – ص26.

وسنتناول في هذا الفصل الوسائل الرقابية المتاحة للبرلمان ودورها في الرقابة على برنامج عمل الحكومة وسلطة البرلمان في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة كنتيجة على استخدام وسائل الرقابة البرلمانية.

- **المبحث الأول: وسائل الرقابة البرلمانية على البرنامج الحكومي.**
- **المبحث الثاني: سلطة البرلمان في تحريك المسؤولية السياسية تجاه البرنامج الحكومي.**

المبحث الأول
وسائل الرقابة البرلمانية على البرنامج الحكومي

ذكرنا أن الرقابة البرلمانية على البرنامج الحكومي تبدأ منذ إقرار برنامج عمل الحكومة وسياستها العامة، وذلك باعتبار أن البرنامج الحكومي هو الأساس لمسؤولية الحكومة، وعليه فإن لأعضاء البرلمان حقَّ استخدام ما هو متاح من وسائل دستورية لرقابة مدى التزام الحكومة بخطة عملها وبرنامجها، وحيث إنّ الدساتير كفلت مجموعة من الأدوات والوسائل الرقابية على عمل السلطة التنفيذية، فإننا نتناول في هذا المبحث الوسائلَ الرقابية المتاحة في الدستور الكويتي ودستور مملكة البحرين، دون التركيز على هذه الأدوات في بريطانيا رغم وجودها؛ وذلك لإمكانية تحريك المسؤولية السياسية بشكل مباشر خلال اقتراح الثقة واقتراح سحب الثقة الذي سنتناوله في المبحث الثاني من هذا الفصل.

وفيما يتعلق بالوسائل الدستورية للرقابة اللاحقة على البرنامج الحكومي، فإننا سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين يتناول المطلب الأول الوسائل الرقابية التي لا تؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية وهي السؤال البرلماني ولجان التحقيق[557]، والتي تشكل المرحلة الأولى من المسؤولية السياسية حيث تُسهِم في جمع المعلومات حول العمل الحكوميّ تمهيدًا لتحريك المسؤولية السياسية، أما المطلب الثاني

---

[557] ومن ضمن أدوات الرقابة الدستورية في الكويت والبحرين طلبات المناقشة والاقتراح برغبة إلا أنها أقل تأثيرا في الرقابة على أعمال الحكومة من الأسئلة والاستجواب ولجان التحقيق، طرح موضوع عام للمناقشة في البرلمان، من الوسائل الرقابية الجماعية التي تمنح لأعضاء البرلمان فرصة لمناقشة الحكومة والاستيضاح حول المواضيع المهمة والقضايا المتعلقة بسياسة الحكومة، وقد نصت المادة 112 من دستور الكويت على طرح موضوع عام للمناقشة، ونظمت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي إجراءاته، كما نصت الفقرة ب من المادة 68 من دستور مملكة البحرين على طرح موضوع عام للمناقشة، وتنظم اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني إجراءات تقديمه.

أما الاقتراح برغبة فهو وضع مسائل وقضايا عامة أمام نظر الحكومة، ويتم تبادل الرأي بشأنها بين البرلمان والحكومة، وقد اعتبر الفقه أن الاقتراح برغبة هي الوسيلة الرقابية الأضعف في مواجهة الحكومة، وذلك لما تملكه الحكومة ممن حرية في تلبية رغبات المجلس، ولكن إذا جاء الاقتراح برغبة بناء على موضوع عام طرح للمناقشة بالمجلس أو بناء على ما ورد من ملاحظات على البرنامج الحكومي، فذلك يزيد من أهمية الاقتراح برغبة لما له أثر على الرأي العام الذي يشكل ضغطا سياسيا على الحكومة، وقد نظم الدستور الكويتي أحكام الاقتراح برغبة بنص المادة 113، كما نظمت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة إجراءات تقديمه، كما نظم دستور مملكة البحرين الاقتراح برغبة بالفقرة أ من المادة 68، للاستزادة حول ذلك انظر، د. عثمان عبدالملك الصالح – الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في الكويت دراسة نظرية تطبيقية – مرجع سابق – ص16 وما بعدها.

فيتناول الاستجواب باعتباره الوسيلة الوحيدة في كل من النظام الدستوري الكويتي والبحريني التي تعتبر شرطًا مُسبَقا لتحريك المسؤولية السياسية وهو الخطوة السابقة لسحب الثقة، بالإضافة إلى أهمية هذه الوسيلة في الرقابة على البرنامج الحكومي من حيث الواقع العملي ووجود التطبيقات في مجلس الأمة الكويتي حول دور الاستجواب في الرقابة على البرنامج الحكومي.

إلا أننا قبل البدء في الوسائل الدستورية للرقابة على البرنامج الحكومي رأينا من الضروري المرور على دور اللجان البرلمانية في متابعة برنامج عمل الحكومة لما لهذه المتابعة من دور في تسهيل العملية الرقابية ومحاسبة الحكومة في حال وجود النقص والخلل.

فلمجلس الأمة الكويتي تجربة جيدة في تفعيل دور اللجان البرلمانية للرقابة على البرنامج الحكومي والتي أدّت في نهاية المطاف إلى تشكيل لجنة الأولويات كلجنة دائمة من خلال تعديل نصوص اللائحة الداخلية لمجلس الأمة وإسناد مهمّة متابعة الحكومة في تنفيذ برنامج عملها، ففي الفصل التشريعي الثامن قدم مجموعة من أعضاء مجلس الأمة الكويتي اقتراحا يتضمن تكليف اللجان الدائمة والمؤقتة بالمجلس بالعمل على متابعة ما ورد في البرنامج الحكومي كل حسب اختصاصه على أن تقدم اللجان تقريرا دوريا خلال ستة أشهر تدون الملاحظات والتوصيات حول البرنامج الحكومي لمراقبة مدى التزام الحكومة ببرنامج عملها[558]. ولقي هذا الاقتراح قبولا لدى أعضاء مجلس الأمة الكويتي ووافقت الأغلبية على اقتراح تفعيل دور لجان مجلس الأمة في مناقشة ومتابعة تطبيق الحكومة لبرنامج عملها، وذلك بغرض تفعيل الرقابة البرلمانية على برنامج عمل الحكومة، وهذه سابقة برلمانية مهمة في تعزيز الرقابة البرلمانية[559]. وحاليا فإن لجنة الأولويات لها دور أساسي في متابعة برنامج عمل الحكومة[560]. ومن أبرز الجوانب التي يراقبها المجلس من خلال اللجان مدى التزام الحكومة

---

[558] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة 819 – تاريخ 17-5-1997 – ص93-94.

[559] المضبطة السابقة – ص100.

[560] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الرابع عشر – دور الانعقاد الرابع – مضبطة الجلسة 1342/أ – تاريخ 15-12-2015- ص130. التقرير الأول للجنة الأولويات بشأن متابعة برنامج عمل الحكومة خلال دور الانعقاد الثالث من الفصل التشريعي الأول، ناقش المجلس التقرير وقرر إحالة ما ورد به من توصيات إلى الحكومة

ببرنامجها التشريعي فالحكومة قد ترفق مشاريع القوانين التي يتضمنها برنامج عملها ضمن البرنامج المقدم كما سبق القول[561].

وقد عملت لجنة الأولويات في مجلس الأمة في الفصل التشريعي الرابع عشر على عقد اجتماعات دورية مع الوزارات والهيئات الحكومية والتطرق إلى ما تمّ تنفيذه وإنجازه وكذلك عرض المعوقات التي واجهتها الجهات الحكومية، وأثرها على عرقلة إنجاز بعض المشاريع، حيث تم تحديد ما لم تتمكن هذه الجهات من إنجازه والوارد في برنامج عمل الحكومة، ووضعت لجنة الأولويات ملاحظاتها وتوصياتها للحكومة في تقريرها الدوري الذي تم عرضه على مجلس الأمة[562]، واستمرّت اللجنة في متابعة تنفيذ برنامج عمل الحكومة على مدى الفصل التشريعي الرابع عشر وقدمت تقريرها الأخير حول متابعة تنفيذ البرنامج الحكومي الذي قامت بدراسته دراسة مستفيضة، واستمرار عقد الاجتماعات مع الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط وهو الجهة المعنية بإعداد برنامج عمل الحكومة، وكذلك الوزارات والهيئات الحكومية، وقد وضعت اللجنة من خلال مراقبة ومتابعة تنفيذ البرنامج الحكومي، الأسباب التي رأت أنها تقف وراءَ تأخير تنفيذ الحكومة لبرنامج عملها، وأهم هذه الأسباب؛ غياب التنسيق بين الجهات الحكومية وأثره السلبي في إنجاز الدولة لخططها، طول الدورات المستندية لإتمام التعاقد وبدأ التنفيذ بالجهات الحكومية المختلفة، القصور الواضح في إجراءات الدراسة والتحضير للمشاريع قبل طرحها مما يترتب عليه إجراء تعديلات في مكونات المشاريع والمواصفات أثناء التنفيذ والتي تنعكس سلبا على البرنامج الزمني للتنفيذ[563].

وفي مجلس النواب البحريني يدرك أعضاء المجلس أيضا أهمية اللجان في متابعة البرنامج الحكومي بعد اقراره إذ وردت اقتراحات حول متابعة أعمال لجنة دراسة البرنامج الحكومي بعد اقراره بهدف مراقبة تنفيذ البرنامج الحكومي وذلك بالتنسيق مع لجنة الحكومة المكلفة بالمتابعة، حيث إن

---

[561] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 884 – 2-6-1998 – ص137.

[562] تقرير لجنة الأولويات لمجلس الأمة الكويتي رقم 1 – الفصل التشريعي الرابع عشر – دور الانعقاد الثالث – تاريخ 30-6-2015.

[563] التقرير رقم 4 للجنة الأولويات – مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الرابع عشر – دور الانعقاد الرابع – تاريخ 16-6-2016.

دراسة وتقييم البرنامج الحكومي من قبل مجلس النواب يُسهِم في اكتشاف مواطن الخلل والقصور ويساعد في استخدام أدوات الرقابة البرلمانية بسهولة ويسر لمراقبة البرنامج الحكومي[564].

ونرى أنه لابد من إيلاء الاهتمام بدور اللجان البرلمانية في متابعة البرنامج الحكومي والرقابة المستمرة على أداء الحكومة وتنفيذها لبرنامج عملها لما لذلك من دور فعّال في تفعيل وتسهيل المحاسبة السياسية للحكومة أمام البرلمان.

أما الآن فسنتناول الوسائل الرقابية الدستورية على البرنامج الحكومي في مطلبين وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: الرقابة على البرنامج الحكومي عن طريق السؤال البرلماني ولجان التحقيق البرلمانية.

المطلب الثاني: الرقابة على البرنامج الحكومي عن طريق الاستجواب.

[564] تقرير لجنة دراسة برنامج عمل الحكومة لمجلس النواب البحريني – مرجع سابق.

المطلب الأول

الرقابة على البرنامج الحكومي عن طريق السؤال البرلماني ولجان التحقيق البرلمانية.

نناقش في هذا المطلب دور كلٍّ من السؤال البرلماني ولجان التحقيق في الرقابة على البرنامج الحكومية، باعتبار أنّ هاتين الأداتين من وسائل الرقابة الدستورية ذات الأهمية، إلا أنها لا تؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية بصورة مباشرة، وسوف نتطرّق لهذه الأدوات في الحدود الملائمة للبحث دون التوسع الشديد في إجراءاتها التفصيلية حيث إن الغرض هو فحص مدى إمكانية الرقابة على البرنامج الحكومي من خلال استخدام هذه الأدوات.

الفرع الأول

الرقابة على البرنامج الحكومي عن طريق السؤال البرلماني.

إن السؤال البرلماني هو أحد وسائل الرقابة البرلمانية التي تمكّن أعضاءَ السلطة التشريعية من مراقبة أعمال الحكومة من خلال الاستيضاح عن المعلومات التي يرغب العضو بالاطلاع عليها وكذلك طلب المعلومات حول السياسة العامة للحكومة، كما أن السؤال وسيلة لِلَفتِ نظر الحكومة إلى ما يقع منها من مخالفات أثناء قيامها بوظيفتها[565].

وأساس نشأة السؤال البرلماني في بريطانيا بشكل تلقائي باعتباره أحد المبادئ الأساسية أثناء المناقشات البرلمانية[566]، وقد سُجّل أول سؤال برلماني في بريطانيا موجّه إلى أحد الوزراء في عام 1721[567]. وأسهمت الأسئلة البرلمانية في بريطانيا في تعزيز فاعلية دور مجلس العموم في الرقابة على الحكومة بعد انتقال السلطة إلى يد الحكومة وظهور مسؤولية الوزارة[568].

---

[565] د. عادل الطبطبائي – النظام الدستوري في الكويت دراسة مقارنة – المرجع السابق – ص 916.

[566] Chester D.N., and Bowring Nona, Questions in Parliament, UK, Oxford press, 1962, p. 12.

[567] Parliamentary questions – UK parliament. (2010, August). Retrieved, from https://www.parliament.uk/about/how/guides/factsheets/procedure/p01/ p.2.

[568] د. سيد رجب السيد – المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي – الطبعة الأولى – رقم الإيداع بدار الكتب 87/3919 – 1987 – ص71.

وفي نطاق هذه الدراسة سنركز على دور السؤال البرلماني في الرقابة على البرنامج الحكومي في الكويت وفي مملكة البحرين، فإلى أي مدى يعتبر السؤال البرلماني وسيلة رقابية فعالة على برنامج عمل الحكومة؟

في الكويت نظّمِ الدستور حقّ السؤال البرلماني في المادة (99) حيث نصّت على أنّ " لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يُوجِّه الى رئيس مجلس الوزراء والى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة"[569]، وتنظّم اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي إجراءات تقديم السؤال البرلماني وأحكامه وشروطه بشكل تفصيلي في المواد (121 إلى 132).

أما في مملكة البحرين فحقّ السؤال البرلمانيّ تنظّمه المادة (91) من الدستور والتي تنص على أنّ " لكلّ عضو من أعضاء مجلس الشورى أو مجلس النواب أنْ يُوجِّه إلى الوزراء أسئلة مكتوبة لاستيضاح الأمور الدَّاخلة في اختصاصاتهم. وللسائل من أعضاء مجلس النواب وحده حقُّ التعقيب مرة واحدة على الإجابة، فإنْ أضاف الوزير جديدًا تجَدَّد حقُّ العضو في التعقيب. ولا تكون الإجابة على أسئلة أعضاء مجلس الشورى إلا مكتوبة. ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب توجيه أسئلة مكتوبة إلى مَن لم يرد ذكره في الفقرة السابقة من أعضاء مجلس الوزراء لاستيضاح الأمور الدَّاخلة في اختصاصاتهم دون سواهم، ولا تكون الإجابة إلا مكتوبة. ولا يجوز أنْ يكون السؤال متعلِّقاً بمصلحة خاصة بالسائل أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة، أو بأحد موكِّليه"[570]، ونظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني أحكامًا تفصيلية للسؤال البرلماني في المواد (133 إلى 134).

---

[569] دستور دولة الكويت – المادة 99.

[570] هيئة التشريع والرأي القانوني(legalaffairs.gov.bh) ، نص المادة 91 من دستور مملكة البحرين – عدلت المادة 91 حسب التعديلات الدستورية لعام 2018، إن المادة 91 من دستور مملكة البحرين والمتعلقة بحق السؤال البرلماني خضعت لعدة تعديلات دستورية، وحيث إن نص المادة وفق دستور مملكة البحرين لعام 2002 المعدل كان " لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أو مجلس النواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة مكتوبة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة، فإن أضاف الوزير جديدا تجدد حق العضو بالتعقيب ولا يجوز أن يكون السؤال متعلقا بمصلحة خاصة بالسائل أو بأحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة أو بأحد موكليه" إلا أن جاء التعديل الدستوري لعام 2012، حيث عدل نص المادة 91 وقصرت السؤال البرلماني على أعضاء مجلس النواب فقط دون مجلس الشورى فقط نصت المادة على " لكل عضو من أعضاء مجلس النواب إلى الوزراء أسئلة مكتوبة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللسائل حق التعقيب مرة واحدة

- **نطاق توجيه السؤال البرلماني.**

إن السؤال البرلماني في الكويت هو حق لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة، ويوجه السؤال لرئيس مجلس الوزراء وكذلك للوزراء، وبالتالي إمكانية توجيه السؤال البرلماني لرئيس مجلس الوزراء حول السياسة العامة الواردة في البرنامج الحكومي وكذلك الاستيضاح عما يتعلق بالجوانب التي تختص بها كل وزارة من خلال توجيه السؤال للوزراء.

وفي مملكة البحرين يجيز الدستور لكلٍّ من أعضاء مجلس الشورى والنواب بتوجيه السؤال إلى الوزراء وإلى غيرهم من أعضاء مجلس الوزراء، والمقصود من نص المادة 91 من الدستور، أنه يجوز توجيه السؤال البرلماني إلى رئيس مجلس الوزراء ونائبيه مع اشتراط أن تكون الإجابة على السؤال مكتوبه، كما أنه يرى البعض عدم جواز توجيه السؤال البرلماني إلى رئيس مجلس الوزراء إذا كان يجمع بين رئاسة الوزراء وولاية العهد إعمالا لنص المادة 34 من دستور مملكة البحرين والتي تجيز أن يكون ولي العهد عضوا في مجلس الوزراء، وفي الوقت ذاته خصصت المادة أحكاما خاصة لولي العهد باعتباره نائبا للملك يمارس صلاحياته في غيابه ويرأس السلطات الثلاث[571].

- **أغراض السؤال البرلماني:**

إن الغرض من السؤال البرلماني هو الاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو التحقق من حصول واقعة وصل علمها للعضو[572]، وبالتالي لا يجوز توجيه سؤال برلماني معبِّر عن إبداء لرغبة النائب والذي تنظمه أحكام خاصة بإبداء الرغبات، أو يكون واسع النطاق ومتشعبا وبالتالي يندرج ضمن طلبات المناقشة العامة، أو أن يستهدف إجراء تحقيق[573].

على الإجابة....." كما أن الدستور قبل التعديل كان يقصر توجيه الأسئلة البرلمانية للوزراء فقط دون غيرهم من أعضاء مجلس الوزراء.

[571] مريم مهدي اليامي – المرجع السابق – ص69.

[572] المادة 121 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي والمادة 133 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

[573] د. جندي محمد أبو سحلي – الاختصاص الرقابي لمجلس النواب البحريني – مجلة دراسات قانونية – العدد الرابع – السنة الرابعة – مجلس النواب البحريني – 2021 – ص44.

- **القيود الزمنية على تقديم السؤال البرلماني:**

لم يقيد الدستور أو اللائحة الداخلية في الكويت حق السؤال البرلماني من حيث تحديد عدد الأسئلة، أو منع تقديم الأسئلة البرلمانية إذا كان موضوع السؤال محالا إلى لجان المجلس، كما نظمت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي إمكانية تقديم الأسئلة البرلمانية بين أدوار الانعقاد إلى رئيس مجلس الوزراء وكذلك الوزراء والتي يشترط أن يكون الرد عليها كتابة ويبلغ لرئيس المجلس الذي يبلغها إلى من وجهها من الأعضاء[574].

وعلى خلاف ذلك فإنّ اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وضعت قيودًا على إمكانية تقديم السؤال البرلماني، فلا يجوز تقديم أسئلة مرتبطة بموضوعات محالة إلى لجان المجلس قبل تقديم اللجنة تقريرها للمجلس، كما أنه لا يجوز تقديم أكثر من سؤال في الشهر الواحد بالنسبة للعضو، ولا يجوز أن يزيد مجموع الأسئلة التي يتقدّم بها العضو إلى أعضاء مجلس الوزراء من غير الوزراء على ثلاثة أسئلة في الشهر، كما لا يجوز التقدم بسؤال سبق أن تقدم به عضو آخر في دور الانعقاد ذاته[575].

- **تحويل السؤال البرلماني إلى استجواب:**

إن تحويل السؤال البرلماني إلى استجواب من الجوانب الأساسية في إطار الرقابة البرلمانية على البرنامج الحكومي، فمسألة تحريك المسؤولية السياسية لا يمكن إثارتها في دولة الكويت أو مملكة البحرين إلا من خلال الاستجواب كما سنرى لاحقا، ويجوز في كل من دولة الكويت ومملكة البحرين تحويل السؤال البرلماني إلى استجواب، إذا توافرت شروط الاستجواب، إلا أنه لا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في ذات الجلسة[576].

---

[574] المادة 131 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

[575] المادة 137 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

[576] المادة 127 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي والمادة 142 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

- **نطاق استخدام السؤال البرلماني في الرقابة على البرنامج الحكومي في الكويت.**

للسؤال البرلماني دور في الرقابة على البرنامج الحكومي في مجلس الأمة الكويتي وتكثر الأسئلة البرلمانية حول سياسية الحكومة وطلب المعلومات حولها بشكل عام لاسيما البرنامج الحكومي ففي العديد من الفصول التشريعية وردت جملة من الأسئلة البرلمانية حول البرنامج الحكومي بشكل مباشر وذلك في ضوء تفعيل الرقابة البرلمانية على أداء الحكومة وقد راقب مجلس الأمة عن طريق السؤال البرلماني برنامج عمل الحكومة من عدة جوانب:

1- **الرقابة على التأخير في تقديم البرنامج الحكومي:** لعب السؤال البرلماني دورا في الاستفسار عن تأخير الحكومة في تقديم برنامج عملها بالمخالفة لنص المادة 98 من الدستور[577]، ويعد ذلك نتيجة لغياب الرقابة السابقة على البرنامج الحكومي في الكويت، فاستخدم مجلس الأمة أدوات الرقابة للاستفسار عن تأخير الحكومة في تقديم برنامج عملها الذي يفترض أن يقدم لمجلس الأمة فور تشكيل الحكومة.

2- **الرقابة على إعداد البرنامج الحكومي:** جاء في السؤال البرلماني المقدَّم إلى وزيرة الدولة لشؤون مجلس الأمة ووزيرة الدولة لشؤون التنمية والتخطيط – وهي الجهة المعنيّة بإعداد البرنامج الحكومي – كما ذكرنا سابقًا- طلب تزويد المجلس صورة من استراتيجية وخطط التنمية وبرنامج عمل الحكومة المقدم للمجلس الأعلى للتخطيط[578]. والاستفسار عن آلية إعداد البرنامج الحكومي في المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية من حيث المشاركين في إعداد البرنامج وعدد الجهات الحكومية التي أخذ منها المجلس الأعلى البيانات والمعلومات اللازمة لوضع البرنامج الحكومي[579].

---

[577] السؤال البرلماني المقدم من العضو صفاء عبدالرحمن الهاشم إلى وزيرة الدولة لشؤون مجلس الأمة ووزيرة الدولة لشؤون التنمية والتخطيط – تاريخ 21-11-2013 – الفصل التشريعي الرابع عشر – دور الانعقاد الثاني – رقم الوثيقة 504 – مجلس الأمة الكويتي. الوثائق البرلمانية(kna.kw) .

[578] السؤال البرلماني المقدم من العضو د. خليل عبدالله علي إلى وزيرة الدولة لشؤون مجلس الأمة ووزيرة الدولة لشؤون التنمية والتخطيط – تاريخ 10-10-2013 – الفصل التشريعي الرابع عشر – دور الانعقاد الأول – رقم الوثيقة 365 – مجلس الأمة الكويتي.

[579] السؤال البرلماني المقدم من العضو صفاء عبدالرحمن الهاشم إلى وزيرة الدولة لشؤون مجلس الأمة ووزيرة الدولة لشؤون التنمية والتخطيط – تاريخ 21-11-2013 – الفصل التشريعي الرابع عشر – دور الانعقاد الثاني – رقم الوثيقة 504 – مجلس الأمة الكويتي.

3- **الرقابة على تنفيذ البرنامج الحكومي:** وردت الأسئلة البرلمانية في مجلس الأمة الكويتي للاستفسار عن مدى تطبيق الحكومة لبرنامج عملها، فقد ورد في نصّ الأسئلة البرلمانية المقدّمة من العضو حسين علي القلاف إلى كل وزارة على حِدَة وكذلك إلى نائب رئيس مجلس الوزراء "ماهي الخطوات التي تم تطبيقها عمليا من برنامج عمل الحكومة خلال دور الانعقاد الأول في الوزارة"[580]، كما استفسر أعضاء مجلس الأمة عما إذا تم وضع خطة زمنية لتنفيذ برنامج عمل الحكومة المقدم إلى المجلس، وما إذا تم بالفعل إنجازه من البرنامج الحكومي موثقا بالأدلة والوثائق، ومطالبة الحكومة بتوضيح ما لم يتم تنفيذه مع ذكر المعوقات التي حالت دون إمكانية تنفيذ البرنامج الحكومي وذلك بتقديم أسئلة برلمانية لكل وزارة على حدة[581]. وشملت الرقابة على تنفيذ البرنامج الحكومي الاستفسار عن الإجراءات المتخذة لتطبيق البرنامج الحكومي مع تزويد مقدم السؤال بنسخة حول كل ما صدر في شأن تنفيذ البرنامج الحكومي من قرارات وتشريعات وقوانين، وذلك في السؤال البرلماني المقدم إلى كل وزير على حدة[582].

ونلاحظ أنّ الرقابة على البرنامج الحكوميّ عن طريق السؤال البرلمانيّ في دولة الكويت رقابة شاملة في نطاقها، ومحدودة في أثرها، فاستخدم أعضاء مجلس الأمة الكويتي السؤال البرلماني لتغطية غياب الرقابة السابقة على البرنامج الحكومي من خلال تقديم الأسئلة البرلمانية حول تأخر الحكومة في عرض برنامج عملها من ناحية، وكذلك في الاستيضاح حول آلية إعداد البرنامج الحكومي، والتي تعتبر في النظام البرلماني التقليدي مسائل تخضع للرقابة البرلمانية السابقة، كما أن للسؤال البرلماني دورًا في تحقيق الرقابة اللاحقة على البرنامج الحكومي من حيث تنفيذه، إلا أن السؤال البرلماني لا يمكن من خلاله تحريك المسؤولية السياسية إلا من خلال تحويله إلى استجواب.

---

[580] انظر إلى السؤال البرلماني المقدم من العضو حسين علي القلاف إلى وزير التخطيط ووزير الدولة للشؤون التنمية الإدارية – 9-11-1997 – مجلس الأمة الكويتي، وكذلك الأسئلة المقدمة من العضو حسين القلاف إلى جميع الوزارات الأخرى في نفس التاريخ. الوثائق البرلمانية(kna.kw)

[581] السؤال البرلماني المقدم من العضو وليد خالد الجري إلى وزير الإعلام – 19-1-1998 – مجلس الأمة الكويتي. الوثائق البرلمانية(kna.kw) ، وانظر أيضا للأسئلة البرلمانية الأخرى المقدمة من العضو وليد الجري إلى باقي الوزراء.

[582] السؤال البرلماني المقدم من العضو د. ناصر جاسم الصانع إلى وزير الداخلية – تاريخ 16-12-2000 – الوثائق البرلمانية (kna.kw). وانظر الأسئلة البرلمانية الأخرى المقدمة إلى باقي الوزراء.

- **نطاق استخدام السؤال البرلماني للرقابة على البرنامج الحكومي في مملكة البحرين:**

من المهم في إطار علاقة البرنامج الحكومي بالسؤال البرلماني أن المشرِّع البحريني وضع قيدا إجرائيًّا زمنيًّا على تقديم السؤال البرلماني في نصّ المادة 137 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب في الفقرة الثانية " ولا تبلغ أية أسئلة إلى الوزراء قبل عرض الوزارة برنامج عملها ما لم تكن في موضوع له أهمية خاصة وعاجلة، وبعد موافقة رئيس المجلس". وهذا النص في اللائحة الداخلية قبل التعديلات الدستورية لعام 2012، إلا أنه تم تعديل نص المادة 137 فقد نصت على أنه " لا يجوز توجيه أسئلة مرتبطة بموضوعات محالة إلى لجان المجلس قبل أن تقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس ولا تبلغ الأسئلة إلى من وجهت إليهم قبل إقرار برنامج عمل الحكومة ..."[583].

وهذا تعديل يتماشى مع تعديل نص المادة 46 من دستور مملكة البحرين الذي جعل إقرار البرنامج الحكومي أساس منح الحكومة ثقة مجلس النواب، وفي جميع الأحوال فإن المشرع البحريني منذ إنشاء اللائحة الداخلية لمجلس النواب لعام 2002 وقبل إلغاء المادة 88 من دستور مملكة البحرين والتي كانت تنظم أحكام البرنامج الحكومي سابقا، ربط بين السؤال البرلماني والبرنامج الحكومي باعتبار السؤال أداة لاحقة لمحاسبة الحكومة على برنامج عملها، أي إنّ نصّ اللائحة الداخلية يؤكِّد أن السؤال البرلمانيّ وسيلة للرقابة على خطة الحكومة وبرنامج عملها، فقبل تعديل نصّ المادة 137 من اللائحة الداخلية ضيق المشرع نطاق تقديم السؤال البرلماني قبل عرض برنامج عمل الحكومة فجعله في الحالات الضرورية وبموافقة رئيس المجلس، أمّا بعد التعديل فألغى المشرِّع إمكانية تقديم الأسئلة البرلمانية قبل إقرار برنامج الحكومة دون وضع استثناءات على هذه القاعدة.

وفي نطاق الصلة بين البرنامج الحكومي والسؤال البرلماني في مملكة البحرين، تقدم أعضاء مجلس النواب بمجموعة من الأسئلة البرلمانية حول البرنامج الحكومي وذلك يعزز مبدأ الرقابة اللاحقة على البرنامج ، ومثال على ذلك السؤال البرلماني الموجه لرئيس الدولة لشؤون مجلس الوزراء رئيس الجهاز المركزي للمعلومات حول مدى التزام الحكومة ببرنامج عملها في الجانب المتعلق بتحديث

[583] عدلت المادة 137 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب بموجب القانون رقم (49) لسنة 2018.

الأداء الحكومي وسهولة الحصول على المعلومات والبيانات عبر بوابة الحكومة[584]، وجاء في سؤال برلماني موجه لوزير المالية يسأل فيه عضو مجلس النواب عن المصروفات الاستثمارية التي سحبت منها الحكومة لصالح القطاع الخاص والمستثمرين من خارج البحرين والمشروعات التي تمت خصخصتها وتحويلها بالكامل للقطاع الخاص منذ عرض برنامج عمل الحكومة وحتى تاريخ السؤال الوارد[585].

الفرع الثاني
الرقابة على البرنامج الحكومي عن طريق لجان التحقيق البرلمانية

يحق للمجالس التشريعية في الأنظمة البرلمانية مراقبة أعمال الحكومة للتحقق من قيامها بواجبها على الوجه الذي يحقق المصلحة العامة وذلك من خلال لجان التحقيق البرلمانية[586]، ويقصد بالتحقيق البرلماني " قيام البرلمان بنفسه بالاطلاع بمهمة تقصي وكشف الحقائق التي يعتقد أنها أخفيت عنه أو وصلت إليه مخلوطة أو ناقصة عن طريق الوزراء المختصين"[587]، فلا يعتمد المجلس على ما يتم تقديمه له من معلومات أو بيانات من الحكومة، بل يتحرّى بنفسه ويصل إلى ما يريده من معلومات من السلطة التنفيذية[588]، وتكمن أهمية لجان التحقيق فيما تملكه من سلطات واسعة في الرقابة على أعمال الوزارة[589].

---

[584] مضابط مجلس النواب البحريني – الفصل التشريعي الأول – دور الانعقاد الرابع – مضبطة الجلسة 17 – تاريخ 7-3-2916 – ص 55.

[585] مضابط مجلس النواب البحريني – الفصل التشريعي الأول – دور الانعقاد الثالث – مضبطة الجلسة 21 – تاريخ 5-4-2005 – ص 26.

[586] د. محمد قدري حسن – المرجع السابق – ص 375.

[587] د. محمد عبد المحسن المقاطع – التحقيق البرلماني في الكويت – نطاقه والقيود الواردة عليه دراسة تحليلية نقدية وفقا للدستور الكويتي – مجلة كلية القانون العالمية – العدد 1 – السنة – ص 62.

[588] د. عثمان عبدالملك الصالح – الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في الكويت دراسة نظرية تطبيقية – مرجع سابق – ص 21.

[589] فاطمة العبيدان – لجان التحقيق في الكويت دراسة مقارنة – مجلة الفتوى والتشريع – العدد 12 – الكويت – 2004 – ص 231.

فإذا كان السؤال البرلماني كما تناولناه سابقا وسيلة لاستقاء المعلومات من الحكومة وذلك بغرض الاستنارة في موضوع معين من أجل المصلحة العامة، فإن التحقيق البرلماني يُمكِّن البرلمان بذاته من بسط رقابته على السياسية والتشريعية على أعمال الحكومة ليس بغرض الاستنارة فحسب، بل من أجل إعمال حقه في الرقابة البرلمانية[590].

كما أن التحقيق البرلماني أشمل في نطاقه من الاستجواب بالرغم من أنه يعد وسيلة الرقابة الأشد خطورة والتي تؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو أحد وزرائها، إلا أن الاستجواب لابد أن ينطوي على اتهام – كما سنرى – خلافا للتحقيق البرلماني الذي لا يشترط أن يكون مبنيا على وجود اتهام أو مخالفة وقعت من الحكومة.

وفي بريطانيا يقوم مجلس العموم ومنذ قرون بمهمة التحقيق البرلماني مع الحكومة، ولكن فكرة إنشاء لجنة برلمانية للتحقيق ظهرت في القرن العشرين وتم إنشاء لجان التحقيق في المجلس لمراقبة أعمال الحكومة[591]، والهدف الرئيسي من لجان التحقيق هو محاسبة الوزراء والتحقيق في الأمور ذات الاهتمام العام، حيث تقوم لجان التحقيق بفحص سياسة الحكومة بشكل عام، أو في حالة القصور، ويقدم البرلمان توصياته للحكومة، كما يشمل ذلك التدقيق في مشروعات القوانين، والتشريعات المفوضة للحكومة[592].

وبالرغم من أن الفقه يتجه إلى أن حق البرلمان في إنشاء لجان التحقيق هو حق أصيل ولا يحتاج إلى نص دستوري لإقراره إلا أن دستور دولة الكويت أكد على هذا الحق للمجلس النيابي، وذلك يزيل كل لبس أو غموض حول أحقية البرلمان في إنشاء لجان التحقيق[593]، ويستمد مجلس الأمة

---

[590] د. وفاء بدر المالك الصباح – التحقيق البرلماني كوسيلة رقابية على السلطة التنفيذية في الكويت ومصر – مجلة كلية القانون العالمية – العدد 1 – السنة السادسة – 2018 – ص101.

[591] Russell, M., & Benton, M. (2011). *Selective Influence The Policy Impact of House of Commons Select Committees*. 29-30 Tavistock Square, London: The Constitution Unit Department of Political Science UCL (University College London), p.10.

[592] Kelly, R. (2020, April 2). Select committees – researchbriefings.files.parliament.uk. Retrieved from https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN03161/SN03161.pdf , p.3.

[593] د. عثمان عبدالملك الصالح – الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في الكويت دراسة نظرية تطبيقية – المرجع السابق – ص 21.

الكويتي حق تشكيل اللجان البرلمانية من نص المادة 114 من الدستور التي تنص على أنه "يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجانَ تحقيق أو يندب عضوا أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس. ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم"[594]، وتنظم اللائحة الداخلية أحكام إجراءات التحقيق البرلماني في ضوء المادة 114 من الدستور، بالإضافة إلى ما تلعبه التقاليد البرلمانية من دور أساسي في تنظيم إجراءات تشكيل لجان التحقيق البرلمانية.

أمّا الأساس الدستوري لإنشاء لجان التحقيق البرلمانية في مملكة البحرين هو نص المادة 69 من الدستور حيث نصت المادة على "يحق لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضوًا أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور، على أن تقدم اللجنة أو العضو نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ بدء التحقيق. ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم. وتنظم اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني إجراءات التحقيق في المواد (160 – 164).

- **تشكيل لجان التحقيق:**

وفق اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي فإنه لابد أن يكون طلب تشكيل لجنة التحقيق مكتوبا وموقعا من خمسة أعضاء على الأقل[595]، ويبلغ رئيس مجلس الأمة طلب التحقيق إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص، وتحدد جلسة لنظره، وإذا طلب رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص تأجيل نظر الطلب لمدة أسبوعين يجاب إلى طلبه، ولا يجوز التأجيل إلا بقرار من المجلس[596].

أما في مملكة البحرين فيمكن تشكيل لجان التحقيق بناء على طلب مكتب المجلس أو أحد لجان المجلس، أو بناء على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل، ويقوم المجلس باختيار العضو

---

[594] المادة 114 من دستور دولة الكويت.

[595] المادة 147 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

[596] المادة 148 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

أو اللجنة المناطة بالتحقيق بناء على ترشيح رئيس المجلس وذلك مع مراعاة التخصص والخبرة في المجالات التي يجري في شأنها التحقيق[597].

- **سلطات لجان التحقيق:**

ويحق للجان البرلمانية أثناء التحقيق فحص الشهادات والوثائق التي تقدمها الحكومة للتثبت من صحتها ومطابقتها مع الأصول الموجودة ومع الواقع، كما تقوم لجان التحقيق البرلمانية بالاستعانة بالخبراء أو المتخصصين لأغراض التحقيق البرلماني، ويرى البعض أن ذلك يعد أمرا واجبا إذا اقتضت طبيعة التحقيق ذلك الأمر، ويحق للجان التحقيق استدعاء الشهود وسماع شهادتهم[598].

ويكون التحقيق البرلماني في نطاق الأعمال الخاضعة لاختصاص المجلس التشريعي سواء في أداء وظيفته التشريعية أو الرقابية، ففي الجانب التشريعي قد يقوم البرلمان بالتحقيق بمسألة تشريعية تمهيدًا لإصدار قانون معين، أما في الجانب الرقابي فيشمل التحقيق "فحص عمل حكومي معين أو السياسة العامة للحكومة"[599].

وحددت المحكمة الدستورية في الكويت نطاق التحقيق البرلماني في ضوء المادة 114 من الدستور بأنه " يحق لمجلس الأمة بأن يجري تحقيقا في أي أمر بما يعني أن سلطة المجلس في التحقيق إنما تشمل أي موضوع أو أي شأن من الشؤون الداخلة في اختصاصه التشريعي والرقابي ولا يتطلب أن يكون موضوع التحقيق واقعة محددة بعينها لعموم النص موضوع عباراته، ويكفي لصحة التحقيق أن يكون موضوعه محددا وواضح المعالم"[600].

---

[597] المادة 161 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

[598] د. محمد عبد المحسن المقاطع – التحقيق البرلماني في الكويت – نطاقه والقيود الواردة عليه دراسة تحليلية نقدية وفقا للدستور الكويتي – مرجع سابق – ص 67.

[599] د. محمد عبد المحسن المقاطع – التحقيق البرلماني في الكويت – نطاقه والقيود الواردة عليه دراسة تحليلية نقدية وفقا للدستور الكويتي – مرجع سابق – ص 63.

[600] قرار المحكمة الدستورية في طلب التفسير رقم (1-1986) الصادر بجلسة 14-6-1986 – الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الدستورية الكويتية

(n.d.). Retrieved January 31, 2022, from https://www.cck.moj.gov.kw/ar/Pages/default.aspx

وسلطات مجلس الأمة بالتحقيق تكمن في إمكانية تشكيل لجان تحقيق أو انتداب عضو أو مجموعة من أعضاء البرلمان للتحقيق في أي أمر يختص به مجلس الأمة، ولم ينص الدستور الكويتي أو اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على حق المجلس بتفويض اللجان البرلمانية القائمة بالتحقيق البرلماني[601]، إلا أن التقاليد البرلمانية أثبتت أن مجلس الأمة الكويتي قرّر في عدة مواضع تفويض لجان المجلس الدائمة بالتحقيق البرلماني[602].

إلا أن الممارسة السابقة من تفويض لجان البرلمان الدائمة في سلطة التحقيق البرلماني تسهل عملية التحقيق باعتبار أن لجان البرلمان المتخصصة تملك الكفاءة والإمكانية، فتكون مؤهلة للتحقيق في المواضيع التي تقع ضمن اختصاصها، ولكن الإشكالية التي تعترض إمكانية تفويض اللجان الدائمة سلطة التحقيق البرلماني هي مدى تعارض ذلك مع نص المادة 114 من دستور دولة الكويت، فلابد أن تمتثل الممارسات البرلمانية لأحكام الدستور، وقد يكون تعديل نص الدستور هو السبيل لتفويض اللجان النوعية في البرلمان بالتحقيق البرلماني.

وإذا قمنا بتطبيق هذه الفكرة على التحقيق في برنامج عمل الحكومة من جميع جوانبه التشريعية والسياسية، وكذلك الجانب المالي من حيث الميزانية التي تخصصها الحكومة لتنفيذ البرنامج، فيمكن التحقيق والتحري في برنامج عمل الحكومة من خلال ما يملك المجلس من سلطات تحقيق على نطاق واسع كما أوضحنا سابقا، ويكون ذلك حول تنفيذ البرنامج الحكومي من جانب، وما اعتراه من تعديل وما لم يتم إنجازه وما هي أسباب عدم الإنجاز، كما يمكن أن يشمل التحقيق الجانب المالي المتعلق بالبرنامج الحكومي وما تم صرفه على تنفيذ البرنامج.

ومما يدعم دور لجان التحقيق وأهميتها في مراقبة البرنامج الحكومي، تجربة بريطانيا حيث للجان التحقيق دور مهم في فحص برنامج عمل الحكومة وخصوصا التعديل في سياسة الحكومة، فإذا

---

[601] د. محمد باهي أبو يونس – المرجع السابق – ص114.

[602] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السابع – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 618 – تاريخ 20-7-1993 – ص 384. والفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة رقم 851 – تاريخ 30-12-1997 – ص 507.

عدلت الحكومة جزءًا من سياستها في حال عدم ملاءمتها للظروف المستجدة، فتخضع هذه السياسة لرقابة البرلمان في لجان التحقيق[603].

ونرى أن التحقيق البرلماني قد يكون فعلا من الوسائل الفعالة في مراقبة التغييرات الواردة على البرنامج الحكومي وفحص مدى مشروعيتها وملاءمتها للظروف المستجدة، وذلك لاتساع مجال التحقيق البرلماني في الكويت والبحرين وإلزام الجهات الحكومية بتقديم ما يطلبه البرلمان من مستندات وشهادات وبيانات.

- **مدة عمل لجان التحقيق:**

أما فيما يتعلق بمدة لجان التحقيق في مجلس الأمة الكويتي، فلم ينص عليها الدستور أو اللائحة الداخلية، وبينت التقاليد البرلمانية أن مدة عمل اللجان البرلمانية هي مدة التحقيق، وتحدد مدة عمل لجنة التحقيق غالبا في الاقتراح المقدم من أعضاء المجلس لتشكيل اللجنة[604]، وإذا انتهت المدة التي نص عليها اقتراح تشكيل اللجنة، يجوز تمديد هذه المدة بقرار من مجلس الأمة[605].

أما في مجلس النواب البحريني فمدة التحقيق البرلماني هي أربعة أشهر وفقا لنص المادة 69 من الدستور، إلا أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب تجيز في حال تعذر اللجنة من انتهاء عملها تمديد هذه المدة إلى مدّة أو مدد أخرى لا تتجاوز في مجموعها أربعة شهور أو أن يتخذ المجلس ما يراه

---

[603] Kelly, R. (2020, April 2). Select committees – researchbriefings.files.parliament.uk. Retrieved January 31, 2022, from https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN03161/SN03161.pdf , supra, p.4.

[604] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 880 – تاريخ 19-5-1998 – ص 3477. وقد حدد الاقتراح المقدم لتشكيل لجنة التحقيق أن يكون مدة عمل اللجنة شهرا، وفي اقتراح برلماني آخر لتشكيل لجنة تحقيق حدد مدة عمل اللجنة بثلاثة أشهر. انظر إلى الفصل التشريعي التاسع – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة رقم 968 – تاريخ 14-12-1999 – ص984.

[605] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الثالث – مضبطة الجلسة 930 – تاريخ 5-1-1999 – ص9.

مناسبا، وذلك بعد إعداد تقرير حول عقبات وأسباب تأخيرها وذلك في المادة 163[606]، وبذلك فإن اللائحة تجيز تمديد المدة ويعد ذلك مخالفة لنص المادة 69 من الدستور حيث إنها توجب إنهاء اللجنة عملها وإعداد تقريرها فيما لا يجاوز الأربعة أشهر، وقضت المحكمة الدستورية بعدم دستوريّة هذه الفقرة من المادة 163 في الحكم (ط ح/2020/1) لسنة 18 قضائية الصادر بتاريخ 9 سبتمبر 2020[607].

- **مناقشة تقرير لجنة التحقيق.**

بعد انتهاء لجنة التحقيق من عملها تقوم بإعداد تقرير يتضمن نتيجة التحقيق، ويرفع هذا التحقيق إلى المجلس ليتخذ قراره في شأن هذا التقرير، وإجراءات مناقشة تقرير لجان التحقيق في مجلس الأمة الكويتي تحكمها التقاليد البرلمانية، فقد يتم مناقشة تقرير اللجنة في مجلس الأمة الكويتي تحت بند التحقيق وطلبات المناقشة[608]، كما يجوز أن تتم مناقشة التقرير بقرار من المجلس بناء على اقتراح مقدم من خمسة أعضاء[609]، وتتم مناقشة التقرير وفق القواعد العامة لمناقشات مجلس الأمة.

وفي مملكة البحرين بينت المادة 164 من اللائحة الداخلية أن تقرير لجنة التحقيق لابد أن يتضمن ما اتخذته اللجنة من إجراءات في تقصي الحقائق، وما توصي به اللجنة من اقتراحات لعلاج ما تبين من سلبيات، وتكون مناقشة التقرير في أول جلسة تالية لتقديمه، وتكون أولوية الكلام لمن يقدم طلبا كتابيا لرئيس المجلس.

- **نتيجة التحقيق البرلماني**

بعد انتهاء المجلس من مناقشة تقرير لجنة التحقيق، يتم إحالة التقرير إلى الحكومة، ويعود المجلس لجدول الأعمال، وقد يتضح من خلال التحقيق البرلماني إما وجود نقص تشريعي أو ثغرة

---

[606] المادة 163 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

[607] د. جندي محمد أبو سحلي – المرجع السابق – ص 61.

[608] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الرابع – مضبطة الجلسة 475/أ – تاريخ 10-3-1984 – ص874.

[609] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 862 – تاريخ 3-3-1998 – ص 140.

تشريعية في القوانين مما يجعل اللجنة تضع توصياتها بسن تشريع، أو قد توصي اللجنة بتعديل قانون موجود إذا كان سبب الخلل هو القصور التشريعي الجزئي، وقد يحيل المجلس تقرير التحقيق البرلماني إلى الحكومة وتوصيتها بإعداد مشروع قانون بهذا الشأن[610].

كما قد يكون الخلل غير راجع إلى وجود نقص تشريعي، بل يتضح للبرلمان من خلال التحقيق وقوع مخالفة إدارية أو جنائية من أحد المسؤولين مما يقود البرلمان إلى التوصية بالإحالة إلى جهات التحقيق المختصة، ولا يحيل البرلمان بنفسه من وقعت منه المخالفة إلى الجهة المختصة بالتحقيق سواء الجنائي أو الإداري، إنما يحيل توصياته إلى الحكومة بهذا الشأن[611].

وإذا ثبت للمجلس وجود أخطاء ومخالفات من الوزارة، فيمكن للمجلس في هذه الحالة استجواب من وقعت منه المخالفة تمهيدا لتحريك المسؤولية السياسية، أما التحقيق البرلماني بذاته فلا يمكن أن يقود إلى تحريك المسؤولية السياسية مباشرة.

ناقشنا في هذا المطلب الرقابة على البرنامج الحكومي من خلال السؤال البرلماني ولجان التحقيق البرلمانية، ونرى أن لتفعيل السؤال البرلماني في الرقابة على البرنامج الحكومي أثرًا إيجابيًّا في متابعة تنفيذ البرنامج والتثبت من إنجازات الحكومة في برنامجها وذلك في إطار المسؤولية الفردية والتضامنية، وإمكانية تحويل السؤال البرلماني إلى استجواب هي الخطوة التمهيدية لمحاسبة الحكومة على برنامج عملها في حال التثبت من وقوع مخالفة من الحكومة.

أما لجان التحقيق البرلماني في الكويت والبحرين فنرى أنها من الممكن أن تكون المجال الأساسي لفرض الرقابة البرلمانية على البرنامج الحكومي من خلال قلة القيود الإجرائية والموضوعية عليها، واتساع نطاق رقابتها وسلطاتها على الحكومة، كما أنها من الممكن أن تحقّق الرقابة الشاملة على البرنامج الحكومي من حيث التحقق من مشروعية هذا البرنامج وملاءمته، والتحقيق في تنفيذه ومراقبة الجانب المالي للبرنامج وما تم إنفاقه على تنفيذه، كما قد يكون دور لجان التحقيق مهمًّا جدا في الرقابة على ما يقع على البرنامج الحكومي من تعديلات بواسطة الحكومة وفحص مدى ملاءمتها.

---

[610] د. وفاء بدر المالك الصباح – المرجع السابق – ص 122.

[611] المرجع نفسه – ص123.

إلا أن السؤال والتحقيق البرلماني وسائل ذات أثر محدود في تحريك المسؤولية السياسية في الكويت ومملكة البحرين على خلاف الاستجواب كما سنرى في المطلب التالي.

المطلب الثاني
الرقابة على البرنامج الحكومي عن طريق الاستجواب

يعد الاستجواب أكثر أدوات الرقابة أهمية وأخطرها في محاسبة الحكومة ومواجهتها، لما يترتب عليه من توجيه الاتهام إلى من قدم بحقه من أعضاء الحكومة[612]، ويعرّف الاستجواب بأنه "سؤال مغلظ يهدف إلى كشف مدى سلامة تصرف الوزير في موضوع مساءلته"[613]، فالاستجواب ينطوي على المحاسبة والاتهام تجاه الوزير أو رئيس مجلس الوزراء من قبل أعضاء البرلمان، على خلاف السؤال البرلماني الذي يحقق الاستيضاح والتأكد في حالة وجود الشك[614].

وقد نشأ الاستجواب في بريطانيا في مجلس النواب تحديدا عبر مجموعة من الإجراءات البرلمانية، وذلك خلال المناقشات البرلمانية التي يتبعها اقتراحات بشأن محاسبة الوزراء المختصين وتحريك المسؤولية السياسية[615]، والاستجواب في غالبية الأنظمة البرلمانية هو شرط مسبق لطرح موضوع الثقة وتحريك المسؤولية السياسية، إلا أنه في بريطانيا لا يشترط أسبقية الاستجواب لطرح موضوع الثقة في الوزارة[616].

---

[612] د. عادل الطبطبائي – النظام الدستوري في الكويت – المرجع السابق – ص 940.

[613] د. محمد عبدالمحسن المقاطع – الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت – دراسة تحليلية نقدية في ضوء أحكام الدستور الكويتي والسوابق البرلمانية – مجلة الحقوق – ملحق العدد الثالث – السنة السادسة والعشرون – مجلس النشر العلمي – جامعة الكويت – سبتمبر 2002 – ص 11.

[614] د. علي السيد الباز – السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي – مجلة النشر العلمي – لجنة التأليف والتعريب والنشر – جامعة الكويت – 2006 – ص 338.

[615] Almoqatei, Mohammed, A Study of the Kuwaiti Constitutional Experience (1962- 1986), Thesis of the degree of Doctor of Philosophy in Law, School of Law, University of Warwick Coventry, England, 1987, p.251.

[616] رافع خضر صالح وكريم لفتة مشاري الجراحي – المرجع السابق – ص 29.

فالاستجواب مرحلة ضرورية لسحب الثقة من الحكومة بأكملها أو من أحد الوزراء، وبين الفقه أن الاستجواب يُعد من أكثر وسائل الرقابة البرلمانية فعالية وتأثير على الحكومة وذلك لأنه ذو طبيعة اتهامية حيث يحمل اتهاما للحكومة أو أحد أعضائها بسبب التقصير في تنفيذ سياسته، وأنه أيضا يؤدي إلى الجزاء السياسي وهو تحريك المسؤولية[617].

ويعد الاستجواب الوسيلة الرقابية الأكثر أهمية في كل من دولة الكويت ومملكة البحرين فهو شرط مسبق لتحريك المسؤولية السياسية في كلا النظامين كما أنه حق دستوري تنظمه النصوص الدستورية، فتنظم المادة 100 من الدستور الكويتي أحكام الاستجواب في مجلس الأمة[618]، وكذلك في مملكة البحرين الاستجواب حق دستوري ينظمه نص المادة (65) من الدستور وفق التعديلات الدستورية لعام 2012[619].

ويشترط أن يكون الاستجواب مكتوبا سواء في دولة الكويت أو مملكة البحرين، فلا يجوز تقديم الاستجواب شفاهة، كما يشترط ألا يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضرار بالمصلحة العليا للبلاد[620]، إلا أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني أضافت شروطا أخرى بألا يتضمن الاستجواب أمورا مخالفة للدستور والقانون وكذلك، عدم جواز استجواب الوزير في أمور لا تقع ضمن اختصاصه، أو بأعمال سابقة على توليه الوزارة، وأيضا عدم جواز تقديم استجواب ينطوي على مصلحة شخصية لمقدمه أو لأحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة

---

[617] أفين خالد عبدالرحمن ومنى يوحنا ياقو – المرجع السابق – ص 257.

[618] نصت المادة 100 من دستور دولة الكويت على أنّ ""لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والى الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم لا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير. وبمراعاة حكم المادتين 101و102 من الدستور يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة على المجلس".

[619] نصت المادة 65 من دستور مملكة البحرين على أنه " يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء من مجلس النواب على الأقل أن يوجه إلى أي من الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاته. ويتم إجراء الاستجواب وفقاً للشروط والأوضاع التي تحددها اللائحة الداخلية لمجلس النواب. وتجرى مناقشة الاستجواب في المجلس ما لم يقرر أغلبية أعضائه مناقشته في اللجنة المختصة، وذلك بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، ما لم يطلب الوزير تعجيل هذه المناقشة. ويجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة بالوزير على مجلس النواب وفقاً لأحكام المادة (66) من هذا الدستور".

[620] اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي – المادة 134، واللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني – المادة 145.

أو أحد موكليه، وكذلك لا يجوز تقديم استجواب في موضوع سبق أن فصل فيه مجلس النواب في نفس دور الانعقاد[621].

وحيث إن المحاسبة السياسية للحكومة أساس مهم لتحقيق الديموقراطية البرلمانية من جانب وتحقيق الاستقرار الوزاري أمر أساسي لتمكين الحكومة من تنفيذ سياستها من جانب آخر فإننا سنقارن في هذا المطلب بعض إجراءات تقديم ومناقشة الاستجواب في كل من مجلس الأمة الكويتي ومجلس النواب البحريني ودورها في تسهيل الرقابة الفعلية على العمل الحكومي ومراقبة ما قد يقع من الوزراء من مخالفات أثناء قيامهم بتطبيق برنامج عمل الحكومة والسياسة العامة، ثم سنتناول حدود الاستجواب حول البرنامج الحكومي وأخيرا تطبيقات على الاستجوابات المقدمة في مجلس الأمة الكويتي للرقابة على البرنامج الحكومي.

الفرع الأول
إجراءات تقديم الاستجواب

تلعب إجراءات تقديم ومناقشة الاستجواب دورا أساسيا في تحديد مدى فاعلية الاستجواب ودوره في تحقيق الرقابة السياسية والمحاسبة الفعلية للحكومة، فهي من الأسس التي تحكم علاقة التوازن بين إمكانية محاسبة الحكومة والمحافظة على الاستقرار الوزاري من جهة أخرى.

وتقديم الاستجواب في مجلس الأمة الكويتي هو حق لكل عضو، فلكل عضو من أعضاء المجلس أن يُقدِّم استجوابًا للوزير المختصّ بمفرده على ألا يتجاوز عدد مقدّمي الاستجواب الثلاثة أعضاء[622]، وعلى خلاف ذلك فإنّ دستور مملكة البحرين يشترط ألا يقل عدد مقدّمي الاستجواب عن خمسة أعضاء وذلك كحدٍّ أدنى فلم يحدِّد الدستور أو اللائحة الداخلية الحد الأعلى لعدد الأعضاء مقدمي الاستجواب[623]. وبذلك فإنّ اشتراط خمسةِ أعضاء أو أكثر لتقديم الاستجواب قد يحد من استخدام

---

[621] اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني – المادة 145.

[622] اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي – المادة 134.

[623] اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني – المادة 144.

هذه الوسيلة الدستورية باشتراط عدد محدد لتقديم الاستجواب على خلاف مجلس الأمة الكويتي الذي يجيز لعضو واحد تقديم الاستجواب.

ومن جانب آخر فإن الدستور الكويتي يمكن عضو مجلس الأمة من تقديم الاستجواب لرئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء، أما في مملكة البحرين فالاستجواب يقتصر فقط على الوزراء، فلا يجوز استجواب رئيس مجلس الوزراء، وعلى الرغم من أنه في مجلس النواب البحريني لا يجوز تقديم الاستجواب إلا بعد عرض برنامج عمل الحكومة[624]، إلا أن استخدام هذه الوسيلة تكون فقط في إطار المحاسبة الفردية، فيكون الاتهام إثر حدوث المخالفات من الوزراء أثناء أداء عملهم أو تطبيق البرنامج الحكومي الذي أقره البرلمان في نطاق وزارة معينة دون إمكانية استخدام الاستجواب للمحاسبة على البرنامج الحكومي ككل.

وفيما يتعلق بشرط عدم جواز تقديم الاستجواب إلا بعد عرض البرنامج الحكومي، فهناك من يرى أن هذا الأمر غير مقبول، فلا يجوز تعطيل استخدام هذه الوسيلة الدستورية التي تنطوي على اتهام الحكومة بشأن مخالفة وقعت منها إلا بعد عرض البرنامج الحكومي الذي قد يستغرق مدة قد تتعدى في بعض الأحوال شهرين ما بين عرض البرنامج ومناقشته والتصويت عليه[625].

أما آلية تقديم الاستجواب وتبليغه إلى الوزير المستجوب، ففي دولة الكويت يبلغ رئيس مجلس الأمة الاستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص فور تقديمه ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية لتحديد موعد للمناقشة فيه بعد سماع أقوال من وجه إليه الاستجواب بهذا الخصوص[626]، ولم تنص اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على ضرورة تحقق مجلس الأمة من توافر شروط الاستجواب سالفة الذكر إلا أن التقاليد البرلمانية في مجلس الأمة الكويتي أثبتت إحالة بعض الاستجوابات إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لتثبت من عدم وجود مخالفات دستورية في

---

[624] اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني – المادة 145.

[625] د. جابر جاد نصار – الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت – دار النهضة العربية – الطبعة الأولى – 1999 – ص 51.

[626] اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي – المادة 135.

الاستجواب بناء وذلك في حالة وجود الشك حول عدم امتثال بنود الاستجواب للدستور، ويتم ذلك بالتصويت بقرار من المجلس[627].

وفي مملكة البحرين تختلف آلية إبلاغ الاستجواب وإدراجه في جدول الأعمال حيث تتعدد المراحل التي تسبق تبليغ الاستجواب للوزير المستجوب وإدراج الاستجواب للمناقشة، فابتداء يقوم رئيس مجلس النواب بإحالة الاستجواب فور تقديمه إلى مكتب المجلس وذلك للتحقق من توافر الشروط الشكلية سالفة الذكر، ويكمن دور مكتب المجلس في دراسة مدى توافر هذه الشروط وإبداء رأيه خلال ثلاثة أيام من تاريخ إحالة الاستجواب إليه، وإذا قرر المكتب عدم توافر الشروط الشكلية في الاستجواب قرر استبعاده مع إبلاغ مقدميه، وقد أتاحت اللائحة الداخلية لمقدمي الاستجواب حق الاعتراض خلال أسبوع من تاريخ إبلاغهم، وإذا قاموا بالاعتراض خلال المدة المحددة يعرض الأمر على مجلس النواب للبت فيه، ولكن دون مناقشة[628].

ويعقب مرحلة التحقق من الشروط الشكلية في الاستجواب التحقق من مدى جدية الاستجواب، فمتى ما توافرت الشروط الشكلية للاستجواب يقوم رئيس المجلس بعرض الاستجواب على لجنة مشكلة من رؤساء ونواب رؤساء اللجان النوعية من غير مقدمي الاستجواب[629]، وتقوم اللجنة بإعداد تقرير حول مدى جدية الاستجواب خلال موعد لا يتجاوز سبعة أيام من تاريخ عرض الاستجواب عليها وتعرض اللجنة تقريرها على المجلس في أول جلسة تالية لإعداده، وقد أتاحت اللائحة الداخلية للجنة

---

[627] أنشأ هذا التقليد في عام 1982 بالتصويت على اقتراح مقدم من خمسة أعضاء بإحالة الاستجواب إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية للتحقق من صلاحية الاستجواب الدستورية وتم التصويت على هذا الاقتراح وقرر المجلس بأغلبية أعضائه بالموافقة على إحالة الاستجواب إلى اللجنة، وتكرر هذا التقليد البرلماني في عام 2001 و2011، انظر إلى مضابط مجلس الأمة الكويتي الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الثاني – المضبطة رقم 427 – تاريخ 23-2-1982 – ص 106، والفصل التشريعي التاسع – دور الانعقاد الرابع – المضبطة رقم 1092/أ – تاريخ 7-1-2002 – ص441، والفصل التشريعي الثالث عشر – دور الانعقاد الثالث – المضبطة رقم 1282/أ – تاريخ 31-5-2011 – ص77 وص108.

[628] المادة 145 مكرر من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

[629] تتكون اللجنة المعنية بالتحقق من مدى جدية الاستجواب من رؤساء ونواب رؤساء اللجان النوعية المنصوص عليها في البنود أولاً وثانياً وثالثاً ورابعاً وخامساً من الفقرة الأولى من المادة (21) من هذه اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وهي كل من لجنة الشؤون التشريعية والقانوني، ولجنة الشئون المالية والاقتصادية، ولجنة الشئون الخارجية والدفاع والأمن الوطني، ولجنة الخدمات.

التأكد من توافر الوقائع والمستندات والأدلة المؤيدة لوجهة نظر مقدمي الاستجواب وذلك حتى يتسنى لها التحقق من جدية الاستجواب وإعداد تقريرها في هذا الشأن[630].

ونرى أن تشديد الإجراءات حول تقديم الاستجواب له أثر في الحول دون استخدام هذه الأداة الدستورية فعليا لصعوبة تقديم الاستجواب وإحاطته بقيود كثيرة تعد بمثابة ضمانات للسلطة التنفيذية مما يؤثر على تحقيق الرقابة البرلمانية الفعلية.

الفرع الثاني
إجراءات مناقشة الاستجواب

تخضع مناقشة الاستجواب في البرلمان لجملة من النصوص القانونية والتقاليد البرلمانية التي تحكمها وتنظمها، ففي مجلس الأمة الكويتي لا تجري مناقشة الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديم الاستجواب وفقا لنص المادة 135 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، ويستثنى من هذه المدة حالات حالة الاستعجال، أو موافقة رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المستجوب[631]، وفي حالة إحالة الاستجواب إلى إحدى لجان المجلس كما هو مذكور أعلاه، يتم حساب مدة الثمانية أيام من تاريخ عرض اللجنة تقريرها على البرلمان حول الاستجواب وليس من تاريخ التقديم الفعلي للاستجواب وذلك وفق التقاليد البرلمانية[632]، وذلك يؤكد أن الاستجواب لن يكون دستوريًّا إلا إذا بعد التحقق من خلوه من العيوب وامتثاله للنصوص الدستورية[633].

وفي مملكة البحرين تنظم المادة 146 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب إجراءات مناقشة الاستجواب، فبعد التثبت من تحقق الشروط الشكلية والموضوعية للاستجواب سالفة الذكر يقوم رئيس المجلس بإبلاغ الاستجواب لمن وجه له، مع إخطار موجهي الاستجواب بذلك كتابة، أما فيما يتعلق

---

630 المادة 145 مكرر (1) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

631 المادة 135 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

632 مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الثالث – المضبطة رقم 446/ب – تاريخ 16-4-1982 – ص 181.

633 د. محمد عبد المحسن المقاطع – الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت – المرجع السابق – ص 53.

بموعد مناقشة الاستجواب فلا يكون إلا بعد ثمانية أيام من يوم تقديمه ما لم يطلب الوزير تعجيل المناقشة[634].

وتعتبر المدة السابقة على مناقشة الاستجواب ضمانة دستورية أساسية تنص عليها معظم الدساتير والهدف من هذه المدة تلافي عنصر المفاجأة وإتاحة فرصة للحكومة لدراسة موضوع الاستجواب وإعداد بيانها حول الاستجواب المقدم[635].

أما تأجيل مناقشة الاستجواب، فإنه أمر مشروع في كل من مجلس الأمة الكويتي ومجلس النواب البحريني، ففي مجلس الأمة الكويتي يعتبر طلب تأجيل مناقشة الاستجواب لمن وجه إليه الاستجواب لمدة أسبوعين ولابد من إجابة طلبه، إلا أن اللائحة الداخلية تجيز بقرار من المجلس التأجيل لمدة مماثلة، ولا يجوز التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بموافقة أغلبية أعضاء المجلس،[636]

وتأجيل الاستجواب إلى مدد طويلة والتساهل في التأجيل يتنافى مع المفهوم الحقيقي للمحاسبة السياسية للسلطة التنفيذية حيث إنه قد يؤدي إلى تعطيل محاسبة للحكومة عما يبدر عنها من مخالفات[637]، ومثال ذلك ما حدث في الفصل التشريعي الثامن حيث إن رئيس مجلس الأمة أنشأ تقليدا برلمانيا يجيز تمديد التأجيل إلى مدد غير محددة بموافقة المجلس كلما طلب من وجه إليه الاستجواب ذلك.[638] فحق تأجيل الاستجواب هو حق مقيد للحكومة بمواعيد محددة وفتح باب تمديد التأجيل يؤدي إلى تخلص الحكومة من الاستجواب من خلال الأغلبية البرلمانية التابعة للحكومة[639].

---

[634] المادة 146 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

[635] د. سليمان محمد الطماوي – السلطات الثلاث في الدساتير العربية والفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة – دار الفكر العربي – الطبعة الثالثة مزيدة ومنقحة – 1974 – ص488.

[636] المادة 135 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

[637] د. محمد عبد المحسن المقاطع – الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت – المرجع السابق – ص 102.

[638] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة رقم 865 – تاريخ 17-2-1998 – ص 731.

[639] د. جابر جاد نصار – المرجع السابق – ص 62.

وفي مجلس النواب البحريني أيضا يعد طلب التأجيل حقا للوزير المستجوب لمدة أسبوعين على الأكثر مع جواز التأجيل لأكثر من هذه المدة بقرار من مجلس النواب أو من اللجنة المختصة بمناقشة الاستجواب[640].

- **علانية مناقشة الاستجواب**

إن مناقشة الاستجواب في مجلس الأمة الكويتي يكون في مجلس الأمة في جلسة علنية حيث إن جلسات المجلس علنية بحسب الأصل، إلا أن مجلس الأمة الكويتي أنشأ تقليدا برلمانيا في إجرائيا حول إمكانية مناقشة الاستجواب في جلسة سرية وذلك منذ السابقة الأولى عام 1998 في استجواب وزير الداخلية آنذاك حيث طلبت الحكومة عقد جلسة سرية لمناقشة الاستجواب لحساسية موضوع الاستجواب[641]، وذلك استنادًا إلى المادة 94 من الدستور والمادة 69 من اللائحة الداخلية حيث تجيز استثناء عقد جلسات سرية بناء على طلب الحكومة أو رئيس المجلس أو عشرة أعضاء على الأقل، ونرى أن هذه الممارسة لا تتناسب مع طبيعة الرقابة البرلمانية التي تتطلب الشفافية والعلانية لتحقيق الرقابة الشعبية.

أما في مملكة البحرين فإن هناك نصوصًا خاصة تحكم طبيعة مناقشة الاستجواب حيث إنه من حيث الأصل تجري مناقشة الاستجواب في المجلس إلا إذا قرر أغلبية أعضاء المجلس أن تتم مناقشته في اللجنة المختصة، ومسألة تحديد مناقشة الاستجواب بالمجلس أو اللجنة لابد أن تخضع لتصويت المجلس، ومناقشة الاستجواب في اللجنة المختصة يجعل الاستجواب بعيدا عن العلانية والشفافية لأن المناقشة تكون بمنأى عن مرأى ومسمع الشعب من حيث الأصل إلا أن للمشرع الدستوري وجهة نظر أثناء وضع التعديلات الدستورية، حيث يرى ولو أنه من حيث الأصل أن الاستجواب يجب أن يكون علانية، إلا أن مناقشة الاستجواب بجلسة سرية يكون بهدف الحد من الخلافات والأزمات بين السلطتين، وتلافي ما يحدث من خلافات سياسية في الدول الأخرى جراء مناقشة الاستجواب في

---

[640] المادة 146 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

[641] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثامن – دور الثاني – مضبطة الجلسة رقم 889 – تاريخ 16–6–1998 – ص 375.

جلسة علنية، وفي نهاية الأمر للمجلس السلطة التقديرية في تحديد ما إذا تتم مناقشة الاستجواب في جلسة علنية أو سرية أو في اللجنة[642].

وينتهي الاستجواب في مجلس الأمة الكويتي إما بقرار الثقة بالوزير وتأكيد سياسته، أو بالموافقة على اقتراح قفل باب المناقشة ويتم بناء على ذلك الانتقال إلى جدول الأعمال، ويعني ذلك استمرار ثقة البرلمان بالوزير المستجوب، وأخيرا قد يؤدي الاستجواب إلى قرار سحب الثقة بالوزير وفق إجراءات معينة سوف نتناولها في المبحث التالي، وذلك في حال عدم اقتناع أعضاء البرلمان بالتبريرات التي قدمها الوزير المستجوب[643]، وقد نظمت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي ذلك في نص المادة 138 و143.[644].

أما في مملكة البحرين فقد نظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب النتائج المترتبة على مناقشة الاستجواب حيث نصت المادة 149 على أنه "بعد الانتهاء من مناقشة الاستجواب يعرض الرئيس على المجلس الاقتراحات المقدمة بشأنه، ويكون للاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال الأولوية على غيره من الاقتراحات المقدمة، ويبت المجلس في هذه الاقتراحات دون مناقشة"، أما إذا نوقش الاستجواب في اللجنة المختصة، فتنص المادة 149 مكرر على أنه "إذا قرر المجلس بأغلبية أعضائه مناقشة الاستجواب في اللجنة المختصة، وبعد الانتهاء من مناقشته، يرفع رئيس اللجنة تقريرها إلى رئيس المجلس، وعلى الرئيس أن يعرض على المجلس في أول جلسة تالية لرفع التقرير إليه الاقتراحات التي قدمتها اللجنة إليه بشأن الاستجواب ويكون للاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال الأولوية على غيره من الاقتراحات المقدمة. ويبت المجلس في هذه الاقتراحات دون مناقشة وذلك إذا كان التقرير منتهيًا الى الانتقال إلى جدول الاعمال، أمّا إذا تضمن التقرير إدانة من وجه إليه الاستجواب فيجب أن تجرى المناقشة بالمجلس قبل التصويت على قرار اللجنة. وتكون المناقشة بسماع آراء الأعضاء المؤيدين

---

[642] مضابط مجلس الشورى البحريني – الفصل التشريعي الثالث – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة الثانية الخاصة بالتعديلات الدستورية – تاريخ 25-4-2012 – ص80.

[643] د. عادل الطبطبائي – الحدود الدستورية لمسؤولية الوزير عن الهيئات والمؤسسات العامة – مرجع سابق – ص221.

[644] نصت المادة 138 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على "بعد الانتهاء من مناقشة الاستجواب يعرض الرئيس الاقتراحات التي تكون قد قدمت إليه بشأنه فإذا لم تكن هناك اقتراحات، أعلن انتهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال ويكون للاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال الأولوية على غيره من الاقتراحات ويبت المجلس في هذه الاقتراحات دون مناقشة وله أن يحيلها كلها أو بعضها إلى إحدى اللجان لتقديم تقرير عنها قبل أخذ الرأي عليها، أما المادة 143 نصت على "يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة بالوزير على المجلس ...".

للاستجواب والمعارضين له بالتناوب، ولا يجوز قفل باب المناقشة قبل أن يتحدّث اثنان من طالبي الكلام من كل جانب على الأقل"[645].

وأخيرًا نظمت المادة 152 من اللائحة الداخلية إمكانية سحب الثقة من الوزير بناء على الاستجواب[646]، أما عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء فليس من النتائج التي قد تترتب على الاستجواب لعدم جواز استجواب رئيس مجلس الوزراء في مملكة البحرين، فعدم إمكان التعاون يعد وسيلة قائمة بذاتها وليس أثرًا مترتبًا على الاستجواب على خلاف دولة الكويت.

الفرع الثالث

حدود الاستجواب حول البرنامج الحكومي من حيث الموضوع

ذكرنا أن موضوع الاستجواب لابد أن يكون ضمن اختصاص الوزير أو رئيس مجلس الوزراء المستجوب، فلا يجوز أن يخرج الاستجواب عن هذا النطاق، كما أن إمكانية تقديم الاستجواب ترتبط بوجود مخالفة أو اتهام على خلاف السؤال البرلماني أو لجان التحقيق البرلماني كما سبق القول لا يتطلب تفعيل هاتين الأداتين وجود اتهام أو مخالفة وقعت من أحد الوزراء.

وحيث إن البرنامج الحكومي هو أساس بحثنا فنتساءل عن نطاق وحدود البرلمان في استخدام أداة الاستجواب للرقابة على البرنامج الحكومي، في اعتبار ضرورة أن يكون الاستجواب مبنيًّا على مخالفة وقعت من أحد الوزراء أو من رئيس الحكومة، وكذلك أن يكون الاستجواب وفق نص المادة 134 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي أن يحدّد في نص الاستجواب الوقائع والموضوعات[647].

---

[645] اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني وفق تعديلات سنة 2014

[646] نصت المادة 152 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني على " يقدم طلب سحب الثقة من أحد الوزراء كتابة إلى رئيس المجلس موقعا عليه من عشرة أعضاء. ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد انتهاء المجلس من مناقشة استجواب موجه إلى من قدم طلب سحب الثقة منه"

[647] نص المادة 134 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي

وفي مملكة البحرين فإن المادة 145 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب نصت على احتواء صحيفة الاستجواب على موضوع الاستجواب بصفة عامة، مع إرفاق مذكرة شارحة تتضمن بيانا بالأمور محل الاستجواب والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والمخالفة المنسوبة إلى الوزير المستجوب مع الاسانيد المؤيدة للأعضاء مقدمو الاستجواب[648].

وبالتالي فإن الرقابة على البرنامج الحكومي من خلال الاستجواب، لابد فيها من وجود مخالفة معينة وقعت من رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المستجوب في الكويت، ومن الوزير المستجوب في مملكة البحرين، لأن الاستجواب ذو طبيعة اتهامية، فلا يمكن تقديم الاستجواب من أجل التأكد من معلومات أو تقصي حقائق معينة تتعلق بالبرنامج الحكومي أو السياسة التنفيذية للبرنامج.

ونفترض أن المخالفة التي قد تقع من الوزير المستجوب في مجال البرنامج الحكومي متعلقة بخلل وتقصير في تنفيذ البرنامج الحكومي من خلال خلل في إشراف الوزير على تطبيق هذا البرنامج أو اتخاذ سياسة مخالفة لسياسة الحكومة في برنامج عملها الذي عرض على البرلمان، أو من خلال الامتناع عن تقديم تقارير دورية للبرلمان حول تنفيذ البرنامج الحكومي في حال طلب البرلمان ذلك، أو عدم الأخذ بملاحظات أو توصيات الحكومة على البرنامج الحكومي أثناء تطبيقه، وهذا في نطاق الرقابة على المسؤولية الفردية على البرنامج الحكومي من خلال الاستجواب.

أما في نطاق استخدام الاستجواب في الرقابة على مسؤولية رئيس مجلس الوزراء في نطاق البرنامج الحكومي فإنه من المفترض أنه المجال الأكثر خصوبة لفرض الرقابة؛ لأن البرنامج الحكومي هو سياسة الحكومة ككل لمدة الفصل التشريعي ولأن البرنامج الحكومي كما سبق القول هو من صنع مجلس الوزراء فلابد أن يخضع للرقابة البرلمانية بشكل عام، فنفترض أن تقصير أحد الوزراء في تنفيذ البرنامج يعود لوجود خلل في سياسات البرنامج الحكومي أو الآليات التنفيذية التي يقررها البرنامج الحكومي يثير المسؤولية السياسية للحكومة.

[648] انظر المادة 145 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.

كذلك نفترض أن من المخالفات التي قد تقع في نطاق المسؤولية التضامنية على البرنامج الحكومي، تغييب التعديلات التي يعتمدها مجلس الوزراء على البرنامج الحكومي عن البرلمان، أو عدم إخطار البرلمان بالصعوبات والتحديات التي تحول دون إمكانية تنفيذ البرنامج.

فالمسؤولية عن تنفيذ البرنامج الحكومي تقع أيضا في إطار المسؤولية التضامنية وأساس ذلك في الدستور الكويتي، نص المادة 123 حيث نصت على ما يلي: "يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية" فدور مجلس الوزراء في الرقابة على تنفيذ السياسة العامة وفق نص الدستور، يجعل الخلل في متابعة تنفيذ البرنامج الحكومي محلا للمسؤولية السياسية وإمكانية استجواب رئيس مجلس الوزراء إزاء هذه المخالفة في دولة الكويت.

أما المخالفات التي قد تنشأ في إعداد البرنامج الحكومي ومضمونه مثل مخالفة المرجعيات الدستورية أو اتباع سياسات غير ملائمة أو فعالة من وجهة نظر البرلمان، فإن المحل الأساسي للرقابة عليها هو الرقابة السابقة من خلال مناقشة البرنامج الحكومي قبل التصويت عليه، وهذه الفرضية غائبة في دولة الكويت، مما فعّل دور الرقابة اللاحقة في استخدام الاستجواب للرقابة على البرنامج الحكومي بنطاق واسع في مجلس الأمة الكويتي، كما سنرى في الفرع التالي.

الفرع الرابع

تطبيقات على الاستجوابات المقدمة في مجلس الأمة الكويتي للرقابة على البرنامج الحكومي.

بينا أن الاستجواب وسيلة اتهام ومحاسبة للحكومة بسبب ارتكابها أي مخالفات أثناء ممارسة وظيفتها التنفيذية وتطبيقها لبرنامج عمل الحكومة الذي أقره البرلمان، وفي هذا النطاق يبرز دور الاستجواب في دولة الكويت في الرقابة على البرنامج الحكومي، فبالرغم من انعدام الرقابة السابقة على البرنامج الحكومي في الكويت، إلا أنّ مجلس الأمة الكويتي فعّلَ دور الرقابة اللاحقة على برنامج عمل الحكومة من خلال تقديم أعضاء مجلس الأمة استجوابات تتمحور أساسًا حول المخالفات الحكومية في البرنامج الحكومي، سواء من خلال الرقابة محتوى البرنامج أو من خلال المخالفة الواقعة في تقاعس الحكومة أو فشلها في تنفيذ برنامج عملها وذلك من خلال استجواب رئيس مجلس الوزراء

بصدد السياسة العامة للحكومة أو البرنامج الحكومي أو استجواب الوزراء المختصين كل في مجال اختصاصه وبرنامج عمل وزارته، وقد شملت رقابة مجلس الأمة الكويتي على البرنامج الحكومة مجموعة من الجوانب وهي:

- **أولا: رقابة مجلس الأمة على الامتناع عن تقديم البرنامج الحكومي أو التأخير في تقديمه.**

إنّ تجربة مجلس الأمة زاخرة بمراقبة الامتناع أو التأخير في تقديم برنامج عمل الحكومة والذي يُعَدُّ مخالفة لنص المادة 98 من الدستور، التي يتعيّن بناء عليها تقديم برنامج عمل الحكومة فور تشكيلها لمجلس الأمة، وكما تناولنا في الفصل الثاني من تأخير وامتناع الحكومات المتعاقبة في الكويت عن تقديم برنامج عمل الحكومة، جعل هذه المخالفة الدستورية محلا أساسيا لرقابة مجلس الأمة الكويتي من خلال الاستجواب في إطار المسؤولية التضامنية، فقد قدمت جملة من الاستجوابات لرئيس مجلس الوزراء حول هذا الشأن على النحو التالي:

فقد جرى استجواب رئيس مجلس الوزراء في الفصل التشريعي الثاني عشر بسبب عدم تقديم برنامج عمل حكومة، وذلك بعد استقالة الحكومة السابقة بسبب تأزم العلاقة بين السلطتين، إلا أن رئيس مجلس الوزراء لم يتقدم ببرنامج حكومي بالمخالفة لأحكام المادة 98 من الدستور والتي تلزم كل حكومة بأن تقدم برنامج عملها فور تشكيلها، وجاء في الاستجواب أنه لا ينبغي على الحكومة التمسك ببرنامج الحكومة السابقة واعتباره برنامج لها لأن ذلك بحد ذاته أساس للمساءلة السياسية[649].

وفي الفصل التشريعي الثاني عشر أيضا تقدم أحد أعضاء مجلس الأمة باستجواب لرئيس مجلس الوزراء حول عدة مخالفات دستورية في السياسة العامة التي تعد المجال الأساسي لمحاسبة رئيس مجلس الوزراء، وكان أحد محاور هذا الاستجواب (عدم تقديم الحكومة برنامج عملها بما يعد ذلك انتهاكا صارخا للدستور)، وتضمن الاستجواب أن عدم تقديم البرنامج الحكومي هو مخالفة صريحة لنص المادة 98 من الدستور التي نصت على فورية تقديم البرنامج مما يعني عدم جواز المماطلة

[649] الاستجواب المقدم من الأعضاء د. ناصر جاسم الصانع و د. جمعان الحربش و عبدالعزيز الشايجي إلى رئيس مجلس الوزراء – تاريخ 3-2-2009 .

والتراخي في تقديمه للبرلمان، لأن أساس للرقابة الشعبية والبرلمانية، وبذلك فإن الحكومة غيبت دور المجلس في وضع ملاحظاته على خطة عمل الحكومة ومحاسبتها[650].

وراقب مجلس الأمة الكويتي امتناع الحكومة أو تأخيرها عن تقديم برنامج عملها من خلال استجواب رئيس مجلس الوزراء في الفصل التشريعي الرابع عشر باعتباره مسؤولا عن امتناع تقديم برنامج عمل الحكومة فور تشكيل الحكومة وذلك خرقا لمبدأ الفورية الذي نصت عليه المادة 98 من الدستور، حيث لم يتقدم رئيس مجلس الوزراء ببرنامج عمل الحكومة إلا بعد مضي ثلاثة أشهر من تشكيل الحكومة[651].

كما جاء في الفصل التشريعي السادس عشر، استجواب رئيس مجلس الوزراء وتضمن في أحد محاوره مماطلة الحكومة في تقديم برنامج عملها في الفصل التشريعي السادس عشر، وجاء في نص الاستجواب "أن مماطلة الحكومة في تقديم برنامج عملها لهذا الفصل التشريعي هو إخلال وانتهاك للالتزام الدستوري الذي قرره المشرع آنذاك، وهو تعدي صارخ على نصوص الدستور الذي يستوجب على رئيس مجلس الوزراء احترام نصوصه وتنفيذ ما ألزمها فيه باعتبار أن برنامج عمل الحكومة هو ما ستقدمه خلال المرحلة المقبلة، وأن وظيفة النائب مراقبة آلية تنفيذه ..."[652].

كما قدم أعضاء مجلس الأمة الكويتي استجوابا إلى رئيس مجلس الوزراء في الفصل التشريعي السادس عشر وكان المحور الأول فيه "التنصل الحكومي من الالتزام الدستوري بنص المادة 98 بتقديم برنامج عملها فور تشكيلها"، حيث أوضح نص الاستجواب قيام الحكومة بالعمل دون وجود برنامج عمل وخطة واضحة يؤدي إلى تخبط الحكومة في عملها، كما أن أحد أسباب الاحتقان السياسي وكثرة

---

650 الاستجواب المقدم من العضو صالح أحمد عاشور إلى رئيس مجلس الوزراء في تاريخ 6-3-2012 – ص 28. – انظر في مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الرابع عشر – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 1298/ب – تاريخ 28-3-2012 (المجلس المبطل الأول).

651 مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الرابع عشر – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 1300/أ – تاريخ 2013/11/26 – ص 149 وما بعدها، في الاستجواب المقدم من العضو صفاء الهاشم إلى رئيس مجلس الوزراء بشأن برنامج عمل الحكومة.

652 مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي السادس عشر – دور الانعقاد الأول – مضبطة الجلسة رقم 1463 – تاريخ 30-3-2021 – ص727. في الاستجواب المقدم من الأعضاء ثامر الظفيري وخالد العتيبي ود. بدر الداهوم إلى سمو رئيس مجلس الوزراء، الموجه بتاريخ 5-1-2121 إلى أن هذا الاستجواب سقط بسبب تقديم رئيس مجلس الوزراء استقالته، ووفقا للمادة 142 من اللائحة الداخلية فإن الاستجواب يسقط بتخلي من وجه إليه عن منصبه، انظر ص708 من نفس المضبطة.

الخلافات بين السلطتين، عدم وجود خطط عمل واستراتيجية واضحة لرسم سياسات الدولة بالتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[653].

ونرى أن تفعيل الاستجواب في مراقبة تأخير تقديم برنامج عمل الحكومة هو استخدام صحيح للرقابة البرلمانية حيث إن تأخير تقديم برنامج الحكومة هو مخالفة دستورية صريحة وللمجلس محاسبة الحكومة على ذلك في ظل غياب الرقابة السابقة.

- **ثانيا: الرقابة البرلمانية اللاحقة على محتوى برنامج عمل الحكومة ومضمونه.**

إن رقابة البرلمان على مضمون البرنامج الحكومي ومحتواه تندرج بطبيعتها ضمن الرقابة السابقة على البرنامج الحكومي كما سبق القول، حيث إن هذا النوع من الرقابة يكون أثناء مناقشة البرنامج الحكومي والموافقة عليه أو رفضه أو تعديله كما ذكرنا في الفصل الثالث، ولعدم وجود الرقابة السابقة على البرنامج الحكومي يلجأ أعضاء مجلس الأمة إلى الرقابة اللاحقة على مضمون ومحتوى البرنامج في ضوء ملاحظات أعضاء مجلس الأمة تم تقديمها للحكومة ولابد أن تحل محلها اللائق كما نصت المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت و تخضع لرقابة المجلس وذلك عن طريق التقيد بها وتنفيذها[654]، بما هو ملائم لسياسة الحكومة وتطبيقا لذلك تقدم مجموعة من أعضاء مجلس الأمة باستجواب رئيس مجلس الوزراء حيث كان أحد محاور الاستجواب متعلق بمضمون برنامج عمل الحكومة وعدم إعداد البرنامج وفق أسس سليمة[655].

ونرى أن استجواب الحكومة في ضوء ملاحظات أعضاء مجلس الأمة على البرنامج الحكومي في حال مخالفة الملاحظات هو أساس سليم للاستجواب، فلابد أن تأخذ الحكومة بملاحظات مجلس الأمة بالقدر الملائم لسياستها، وفي حال تعذر ذلك لابد من إطلاع المجلس على أسباب عدم إمكانية تعديل البرنامج الحكومي وفق ملاحظات أعضائه.

---

[653] الاستجواب المقدم من أعضاء مجلس الأمة الكويتي د. حسن جوهر ومهند الساير ومهلهل المضف إلى رئيس مجلس الوزراء في الفصل التشريعي السادس عشر لمجلس الأمة الكويتي بتاريخ 29-3-2021.

[654] د. عادل الطبطبائي – مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي – مرجع سابق – ص 32.

[655] الاستجواب المقدم من الأعضاء محمد المطير و د. وليد الطبطبائي ومرزوق الخليفة إلى رئيس مجلس الوزراء بتاريخ 12-4-2017 – ص 28. الوثائق البرلمانية(kna.kw) .

- **ثالثا: استجواب الحكومة على مضمون برنامج عمل الحكومة قبل مناقشته في المجلس.**

استخدم مجلس الأمة الكويتي الاستجواب للرقابة على محتوى البرنامج الحكومي ومضمونه وذلك قبل عرضه ومناقشته البرنامج الحكومي في المجلس، ففي الفصل التشريعي الرابع عشر قدم العضو د. خليل عبدالله استجوابا لوزيرة الدولة لشؤون مجلس الأمة ووزير الدولة لشؤون التخطيط والتنمية في محورين أساسيين، أحدهما العجز والتقاعس عن القيام بالواجبات والمسؤوليات في تقديم البرنامج الحكومي بشكل مهني ومؤسسي قابل للتنفيذ والقياس والتقييم[656]. وذكر العضو عن تقديمه للنصح للوزيرة أثناء إعداد برنامج عمل الحكومة إلا أنها لم تأخذ هذه النصيحة بعين الاعتبار إلا أن هذا النصح جاء بشكل شخصي وليس أثناء مناقشة البرنامج الحكومي أو وضع ملاحظات المجلس على البرنامج، وتم بالفعل عرض الاستجواب ومناقشته في المجلس وتوصل أعضاء المجلس بعد المناقشة بتقديم طلب طرح الثقة بالوزيرة[657]، إلا أن الطلب لم يناقش بسبب تقديم الوزراء استقالاتهم لرئيس مجلس الوزراء[658].

وتكمن أهمية طرح هذه السابقة للتطرق إلى مدى جواز محاسبة الحكومة على مضمون البرنامج الحكومي دون مناقشة هذا البرنامج في المجلس ودون إبداء ملاحظات مجلس الأمة على البرنامج الحكومي.

إن أهمية ملاحظات أعضاء مجلس الأمة على البرنامج الحكومي لا يمكن إغفالها وهي أساس لمحاسبة الحكومة، إلا أن ذلك لا يعني إمكانية مجلس الأمة بمحاسبة الحكومة على مضمون برنامج عملها قبل عرض هذا البرنامج في المجلس ومناقشته ووضع ملاحظات أعضاء مجلس الأمة مكتوبة وتقديمها للحكومة، وذكرنا في الفصل السابق إلزامية مناقشة البرنامج الحكومي، وإنها ليست حقا محضا

---

656 مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الرابع عشر – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 1300/أ – تاريخ 26-11-2013 – ص180.

657 مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الرابع عشر – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 1300/أ – تاريخ 26-11-2013 – انظر ص 180 وما بعدها.

658 مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الرابع عشر – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 1302 – تاريخ 24-12-2013 – ص4.

لأعضاء مجلس الأمة يجوز لهم التنازل عن وقتما أرادوا بل هي مسؤولية على عاتقهم وأساس لوضع ملاحظاتهم على البرنامج باعتبارها من الجوانب الأساسية التي تخضع لرقابة مجلس الأمة، ووفقا لذلك نرى أن الاستجواب مخالف للدستور.

- **رابعا: الرقابة البرلمانية على تنفيذ البرنامج الحكومي.**

قدم العضو رياض العدساني استجوابا إلى رئيس مجلس الوزراء في الفصل التشريعي الرابع عشر وكان الاستجواب يحتوي محورين وهما الأزمة الاسكانية وارتفاع أسعار الأراضي والمحور الثاني تراجع مستوى البلد وارتفاع معدل الفساد، إلا أن مقدمة الاستجواب وديباجته تناولت فشل تطبيق برنامج عمل الحكومة"[659] والغموض الذي يسيطر على السياسة العامة للحكومة[660]، وعُرِضَ الاستجواب على مجلس الأمة لمناقشته، إلا أن رئيس مجلس الوزراء وقبل مناقشة البرنامج الحكومي اعترض على موضوع الاستجواب باعتبار أنه مختص فقط بالإجابة على ما جاء في الاستجواب بشأن السياسة العامة وبرنامج عمل الحكومة دون المحورين المطروحين في الاستجواب باعتبارهم في نطاق المسؤولية الفردية للوزراء المختصين وليس في نطاق مسؤولية رئيس مجلس الوزراء وفقا لما جاء في طلب تفسير المحكمة الدستورية رقم 8 لسنة 2004، وطلب من العضو مقدم الاستجواب حذف هذه المحاور باعتبار ذلك مخالفة دستورية لعدم جواز استجواب رئيس مجلس الوزراء عن الأمور التنفيذية التي لا تقع ضمن اختصاصه، وطلب رئيس مجلس الوزراء في حال رفض مقدم الاستجواب تعديل مضمون الاستجواب، أن يتم الاحتكام إلى المجلس للبت في مسألة تعديل موضوع الاستجواب وحذف المحاور

---

[659] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الرابع عشر – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 1299/أ – تاريخ 12-11-2013 – ص 35 وما بعدها، حيث جاء في نص الاستجواب وتحديدا في الديباجة " وبما أن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول الأول لرسم السياسة العامة للحكومة ويتولى الاشراف على تنسيق الاعمال بين الوزارات المختلفة وكان الغموض يسيطر على تلك السياسة مع تراجع جميع القطاعات والخدمات وخاصة تفاقم قضايا الإسكان وتراجع مستوى التعليم والصحة مع تزايد حجم البطالة وعدم استغلال الفائض المالي والنهوض وعدم الجدية في تعمير الكويت الأمر الذي يتطلب وضوح الرؤية المستقبلية" وجاء في الفقرة التالية في ديباجة الاستجواب برنامج عمل الحكومة والسياسة التي تسير عليها السلطة التنفيذية لم تلتمس هموم المواطنين واحتياجاتهم الرئيسية وإعاقة مسيرة البناء والتعمير وتقليص الحريات بالإضافة إلى أنه لا يعالج الأخطاء والممارسات السابقة والحالية وإنما نهج الحكومة يساهم في زيادة العراقيل وتدهور الأمور، وذلك بسبب عدم وجود مشروع إصلاحي شامل يبين ملامح الخلل ....".

[660] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الرابع عشر – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 1300/أ – تاريخ 26-11-2013 – ص134.

المتعلقة بالإسكان وارتفاع معدل الفساد، وبناء على ذلك بيّن رئيس مجلس الأمة أن العضو مقدم الاستجواب هو صاحب الحق الأصيل في تعديل الاستجواب دون غيره، و حذف المحاور المخالفة للدستور من الاستجواب، إلا أن العضو رياض العدساني رفض تعديل الاستجواب مما جعل رئيس المجلس يطرح موضوع تعديل الاستجواب وسحب المحورين سالفي الذكر للمناقشة في المجلس وكانت آراء أعضاء المجلس بين مؤيد ومعارض لذلك، إلا أن المجلس وافق بالأغلبية على تعديل الاستجواب دون إحالته للجنة التشريعية لفحصه والتحقق من دستوريته في سابقة للمرة الأولى في مجلس الأمة الكويتي، مما شدّد رفض مقدم الاستجواب لذلك واعتبر ذلك وأدًا للاستجواب وتعطيلًا للرقابة الدستورية، وأكد مقدم الاستجواب أن تصديق رئيس مجلس الوزراء على البرنامج الحكومي الذي يشمل برامج جميع الوزارات هو أساس لمسؤوليته عن هذا البرنامج بجميع جوانبه، ففي طور المحاسبة على التنمية والسياسة العامة يستعصي مساءلة كل وزير على حدة ولابد من استجواب رئيس مجلس الوزراء، وقرر سحب الاستجواب ولم يتبناه أي من أعضاء المجلس[661].

يجسد هذا الاستجواب مثالا مهما في تحديد جوانب الرقابة البرلمانية للبرنامج الحكومي، ويعكس ما سبق أن تطرقنا إليه حول الضوابط الدستورية التي يجب أن تحكم برنامج عمل الحكومة التي لابد أن تخضع لرقابة البرلمان، كما أن الرقابة على تطبيق البرنامج الحكومي وتنفيذ السياسة العامة هي محك الرقابة اللاحقة وأساسها، فلا بد من التحقق من مدى اعتماد الحكومة للملاحظات وتعديل البرنامج الحكومي في ضوئها وتطبيقها على أرض الواقع.

ومن جانب آخر، يطرح هذا الاستجواب مسألة مهمة وهي حدود مسؤولية رئيس مجلس الوزراء تجاه البرنامج الحكومي هل أنها تقع في إطار وضع السياسة العامة دون أن تتعدى ذلك أم أنه من الممكن مساءلته عن الخلل في تنفيذ أو وضع برامج وزارات معينة؟

وبالاطلاع على طلب التفسير الدستوري رقم 8 لسنة 2004 سالف الذكر والمعني بتفسير المادتين 100 و101 من الدستور المتعلقة بالاستجواب، وحيث تقدم مجلس الوزراء بطلب التفسير للمحكمة الدستورية إثر الخلاف بين مجلس الأمة ومجلس الوزراء حول عدة مسائل من ضمنها مدى

---

[661] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الرابع عشر – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 1299/أ – تاريخ 12-11-2013 – ص 35 وما بعدها.

اعتبار الاستجواب الوزاري حقا مطلقا أم مقيدا بالدستور في المواد الدستورية التي تحدد اختصاصات الوزير والمتعلقة بالإشراف على الوزارة وتنفيذ السياسة العامة،[662] وقد حدد الدستور الكويتي اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في نص المادة 127 " يتولى رئيس مجلس الوزراء رياسة جلسات المجلس والاشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة"[663] وحدد اختصاص الوزراء في النص المادة 130 "يتولى كل وزير الإشراف على شؤون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها"[664]، ورأت المحكمة الدستورية أن الاستجواب لا يكون موافقا للدستور في حال تخلف الاختصاص الوزاري عن الوقائع الواردة في الاستجواب[665]، ولكن بتطبيق ما ورد في حكم المحكمة الدستورية فاختصاص رئيس مجلس الوزراء يشمل السياسة العامة بما تحويه من قضايا، فالتطرق للقضية السكانية وكذلك ارتفاع معدل الفساد في البلاد من المسائل ذات الصلة بالسياسة العامة التي يتوجب معالجتها من خلال برنامج عمل الحكومة، وليست مسائل تنفيذية بحتة في الوزارة، وحيث إن المساءلة السياسية توجه لرئيس مجلس الوزراء بما يخص البرنامج الحكومي والسياسة العامة بما تحويه من قضايا،[666] نرى أن الاستجواب سالف الذكر ليس مخالفا بمحتواه للدستور.

وجاء بمناسبة حدود مسؤوليات رئيس مجلس الوزراء أمام البرلمان أيضا قرار المحكمة الدستورية بشأن طلب التفسير رقم 10 لسنة 2011، حيث إن قرار المحكمة بين أن استجواب رئيس مجلس الوزراء يكون في حدود السياسة العامة للوزارة دون التطرق للأعمال التنفيذية للوزارات وذلك وفق نص المادة 123 من الدستور التي حددت اختصاص رئيس مجلس الوزراء بالإشراف على السياسة العامة للحكومة، دون إقحام رئيس مجلس الوزراء في أمور تنفيذية لما لذلك من أثر على الاستقرار الوزاري للحكومة بحيث لو فتح الباب باستجواب رئيس مجلس الوزراء على أعمال الوزارات سيؤدي ذلك إلى إمكانية تقديم عدد غير متناهي من الاستجوابات لرئيس مجلس الوزراء[667].

---

[662] قرار المحكمة الدستورية الكويتية في طلب التفسير رقم 8 لسنة 2004 – ص2.

[663] المادة 127 من دستور دولة الكويت.

[664] المادة 130 من دستور دولة الكويت.

[665] قرار المحكمة الدستورية الكويتية في طلب التفسير رقم 8 لسنة 2004 سالف الذكر – ص 26.

[666] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الخامس – دور الانعقاد الثالث – مضبطة الجلسة رقم 541/أ – تاريخ 15-1-1983 – ص 14.

[667] قرار المحكمة الدستورية الصادر بطلب التفسير رقم 10 لسنة 2011.

إلا أننا نرى أنّ المادة 123 من الدستور تعد أساسًا لتحريك المسؤولية التضامنية حول الخلل في تنفيذ البرنامج الحكومي لأنها نصت على دور مجلس الوزراء في متابعة تنفيذ السياسة العامة والاشراف على سير العمل في الإدارات الحكومية، وبالتالي فنرى أن قرار المحكمة الدستورية في الطلب التفسير رقم 10 لسنة 2011 غيّب دور المجلس في الرقابة على تنفيذ البرنامج الحكومي من خلال استجواب رئيس مجلس الوزراء وقلص نطاق المحاسبة على تنفيذ البرنامج الحكومي من خلال استجواب الوزراء منفردين دون رئيس مجلس الوزراء.

رأينا دور الاستجواب في الرقابة على البرنامج الحكومي في الكويت ويشمل في نطاقه الرقابة على المسؤولية الفردية للوزير في حال وقوع مخالفة في تنفيذ البرنامج الحكومي، وكذلك المسؤولية التضامنية للوزارة من خلال استجواب رئيس مجلس الوزراء في نطاق السياسة العامة من حيث موضوعها دون التنفيذ الذي يكون ضمن مسؤولية الوزراء، كما أنه رقابة مجلس الأمة الكويتي على البرنامج الحكومي هي ذات نطاق واسع لأنها تشمل الرقابة على التأخير في تقديم البرنامج وكذلك المخالفات الواقعة في إعداده ومضمونه، وذلك في ظل الرقابة السابقة.

أما في مملكة البحرين فإن الاستجواب وسيلة للرقابة على المسؤولية الوزارية الفردية دون التضامنية لعدم جواز تقديم استجواب لرئيس مجلس الوزراء، وينحصر نطاقها في الاستجواب حول مخالفات الوزراء في تنفيذ البرنامج الحكومي، فلا سبيل لمحاسبة الحكومة عن سياستها العامة من خلال الاستجواب.

المبحث الثاني
سلطة البرلمان في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة تجاه البرنامج الحكومي

ناقشنا في المبحث السابق الوسائل المتاحة للبرلمان لمراقبة تنفيذ البرنامج الحكومي ودور البرلمان في الرقابة على برنامج عمل الحكومة، وكما سبق القول إنّ استمرار ثقة البرلمان في الحكومة هو أساس بقائها في منصبها واستمرار توليها السلطة، فإذا قرّر البرلمان عدم ثقته في الحكومة فلا يمكن بقاؤها في الحكم، ويتم ذلك من خلال تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

فللبرلمان سلطة في تحريك المسؤولية السياسية تجاه البرنامج الحكومي إذا رأى عدم صلاحية الحكومة في تنفيذ سياستها الواردة في البرنامج الحكومي أو أنها وقعت في مخالفات سياسية كما ذكرنا في المبحث السابق والبرنامج الحكومي هو أساس نشأة المسؤولية السياسية للحكومة وهو خاضع للرقابة البرلمانية طيلة فترة ولاية الحكومة.

والمسؤولية السياسية تعني حق البرلمان في إخضاع الحكومة لمساءلة سياسية كاملة في حال انحرافها عن السياسية العامة ووقوعها فيما يخالف المصلحة العامة للدولة وتؤدي إلى استقالة الحكومة بأكملها متضامنة أو استقالة الوزير أو الوزراء بمفردهم[668]، كما تعني فقدان الحكومة أو أحد الوزراء السلطة متى ما قرر سحب ثقته من الوزير أو الوزارة في حال ما وقع منها تصرف يستوجب المساءلة وسحب الثقة[669].

ويتضح مما سبق أن المسؤولية السياسية إما أن تكون فردية في حال ما بدر تصرّفٌ من وزير معين يستوجب مساءلته سياسيا فيترتب عليها سحب الثقة في الوزير المختص، وقد تكون المسؤولية

---

[668] ذبيح ميلود – المرجع السابق، ص8.

[669] د. عثمان عبدالملك الصالح – لرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في الكويت دراسة نظرية تطبيقية – مرجع سابق – ص 25.

السياسية تضامنية إذا كان الموضوع محل المساءلة متعلقا بالسياسة العامة للحكومة ويشمل قرار سحب الثقة الحكومة ككل ويستوجب الاستقالة الجماعية[670].

أي أن المسؤولية السياسية ترتب جزاء سياسيا وهو وجوب التنحي أو التخلي عن السلطة، ويعني إلزام الوزراء تضامنيا أو فرديا بالتخلي عن منصبهم عندما تصبح سياستهم أو أعمالهم غير مقبولة لدى البرلمان، وذلك أساس لقياس الديموقراطية في الأنظمة السياسية وتأكيد لحكم الشعب ودوره في محاسبة الحكومة[671].

والمسؤولية التضامنية تعني مسؤولية الحكومة كاملة أمام البرلمان عن أعمال وقرارات وسياسات مجلس الوزراء، وأن القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء ملزمة لجميع أعضاء الحكومة، ففي حال اختلاف أحد الوزراء مع سياسة الحكومة، فيتعين عليه دعمها علنا، وذلك لا يعني عدم قدرة الوزير عن التعبير عن رأيه أو الاختلاف بشكل خاص، ولكن بمجرد اتخاذ مجلس الوزراء قرارا وإصداره، فيكون ملزما لجميع أعضاء الحكومة، والوزير الذي لا يستطيع الالتزام بالمسؤولية الجماعية فغالبا ما يتوقع منه الاستقالة[672].

والمسؤولية التضامنية هي مسؤولية لها أساس دستوري عرفي ذو ثلاثة أبعاد، وهي: الثقة والإجماع والسرية، حيث تحكم الثقة علاقة الحكومة بالبرلمان كما سبق القول، أما الاجماع فيعني أن

---

[670] نشأت فكرة المسؤولية السياسية في بريطانيا وكانت قد بدأت بالمسؤولية الفردية للوزراء عن أعمال وزاراتهم ثم ظهرت المسؤولية التضامنية على أعمال الحكومة في بريطانيا عام 1376. انظر: Venter, R. (2014). Motions of no confidence: Parliament's executive check and checkmate. Journal of South African Law, 2014(2), 407-418.. وتعود جذور المسؤولية السياسية كما قرر مونتسيكو من أن الرقابة تمارس على الأعمال وليس على الأشخاص ويقصد بالأشخاص هنا الملوك، فقد ذكر بأنهم مقدسون وبالتالي غير مسؤولين، وحيث إن الملك في تنفيذه للقوانين يستعين بمستشارين أو وزراء فإن هؤلاء الوزراء يكونون مسؤولين عن أعمالهم. انظر د. سيد رجب السيد – المرجع السابق – ص 50.

[671] قيرع سليم – المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري – مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية. ع. 13-2013 – ص80-95، ص 80. و د. سيد رجب السيد – المرجع السابق – ص 83.

[672] Everett, M. (2016, November 14). Collective responsibility by Michael Everett. Retrieved January 31, 2022, from https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7755/CBP-7755.pdf, p.4.

يصوت أعضاء الحكومة في البرلمان معا ويتخذون ذات القرار، وكذلك عدم كلام الوزراء ضد سياسة الحكومة، وكذلك على الوزراء الحفاظ على سرية الاعمال في وزاراتهم[673].

أما المسؤولية الفردية فتعني مسؤولية وزير أو وزراء محددين عن تصرف معين بحيث لا يجوز اعتبار الوزارة مسؤولة عنه وذلك يكون في المسائل التي يستقل بها الوزير في التصرف ولا تعد من السياسة العامة أو من ضمن المسؤولية الوزارية التضامنية، بالتالي يترتب على المسؤولية الفردية تقديم الوزراء استقالاتهم، وأساس هذه المسؤولية في النظام البرلماني هي السلطات الواسعة التي يمتلكها الوزير مما يجعله يتحمل الأخطاء المنسوبة إليه شخصيا[674].

ويرى البعض أن لرئيس مجلس الوزراء سلطة في التضامن مع الوزير أن الوزراء الذين أثيرت بحقهم المسؤولية السياسية من خلال اعتبار هذا الأمر ضمن السياسة العامة للحكومة، كما يرى أن للمجلس الحق باعتبار أي من الموضوعات المتعلقة بمسؤولية وزير معين أنها متعلقة بالسياسة العامة للحكومة ويثير بناء على ذلك المسؤولية السياسية التضامنية[675].

وخلافا لما سبق، يرى البعض عدم جواز الخلط بين المسؤوليتين الفردية والتضامنية، فالمسؤولية الفردية متعلقة بالوزير أثناء أداءه وظيفته ومخالفته لبرنامج عمل الحكومة، ولكل من المسؤوليتين أساسها الدستوري المنظم لها، وأن التضامن مع الوزير يحد من إمكانية البرلمان في الرقابة على الوزراء[676].

ومثلما منح البرلمان الحكومة ثقته لتطبيق سياستها الواردة في برنامج عملها من خلال التصويت على منح الثقة له في المقابل إنهاء هذه الثقة من خلال سحبها من الحكومة وفق للوسائل والطرق المتاحة دستوريا تبعا لكل نظام دستوري.

---

[673] ibid, p.7 and 8.

وانظر أيضا د. محمد عبد المحسن المقاطع – الوزارة البرلمانية في الكويت في ضوء أحكام الدستور ومذكرته التفسيرية وتجربة الوزراء المنتخبين دراسة تحليلية نقدية – مرجع سابق – ص25

[674] د. سليمان محمد الطماوي – المرجع السابق – ص495.

[675] المرجع نفسه – ص494.

[676] جابر جاد نصار – المرجع السابق – ص136.

وتحدد الأنظمة الدستورية شروط وإجراءات تحريك المسؤولية السياسية وهذه الإجراءات مهمة في تحديد مدى سلطة البرلمان الفعلية في تحريك المسؤولية السياسية، وبذلك سوف نناقش أدوات تحريك المسؤولية السياسية وما تتضمنه من شروط وإجراءات، ثم نحدد الآثار أو النتائج المترتبة على تحريك المسؤولية السياسية الفردية والتضامنية.

- **المطلب الأول: آليات تحريك المسؤولية السياسية.**
- **المطلب الثاني: شروط سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء**
- **المطلب الثاني: نتائج تحريك المسؤولية السياسية.**

المطلب الأول

آليات تحريك المسؤولية السياسية.

في الأنظمة البرلمانية التقليدية يتم تشكيل السلطة التنفيذية من غالبية الهيئة التشريعية سواء من حزب واحد أو مجموعة من الأحزاب، حيث تحصل السلطة التنفيذية على الأصوات اللازمة لدعم سياستها في التصويت على برنامج عملها ومنحها الثقة، وبالتالي فإن الحفاظ على هذه الثقة هو أساس بقائها في الحكم، فمبدأ الحفاظ على الثقة هو سمة أساسية للديموقراطية البرلمانية لأن ذلك يعد ضمانة لمسؤولية السلطة التنفيذية أمام البرلمان، وفي الأنظمة ذات الغرفتين كما في بريطانيا المعني هنا الحفاظ على ثقة المجلس المنتخب[677].

وعلاقة الثقة بين الحكومة والبرلمان لها اتجاهين، فيمكن لأعضاء البرلمان التصويت أو التهديد بتقديم سحب الثقة من الحكومة ولرئيس الحكومة بالمقابل أخذ زمام المبادرة في مطالبة البرلمان في التصويت على الثقة في الحكومة[678].

وبالتالي فإن آليات تحريك المسؤولية السياسية تتعلق بثقة البرلمان بالحكومة فيتم تحريك المسؤولية السياسية إما عن طريق التصويت على الثقة أو التصويت على سحب الثقة، وتعد هاتين الوسيلتين، أهم الإجراءات البرلمانية في البرلمان الإنجليزي حيث إن مصير الحكومة يكون بيد الأغلبية البرلمانية[679]، وسنتناول أولا إجراء سحب الثقة في الفرع الأول، ثم إجراء التصويت على الثقة في الفرع الثاني.

---

[677] Confidence motions and the Fixed Term Parliaments act. (2018, December 11). Retrieved from https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpubadm/1813/1813.pdf, *supra*, p.6.

[678] John D. Huber, The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, *supra*, p.269. ود. سيد رجب السيد – المرجع السابق – ص72.

[679] Kelly, R. (2019, March 14). Confidence motions by Richard Kelly, supra, p.8.

الفرع الأول
إجراء سحب الثقة (motion of no confidence)

التصويت على سحب الثقة هو الإجراء الذي يبادر به البرلمان لوقف دعمه للحكومة وسحب ثقته منها مما يترتب عليه فقدان الحكومة سندها في تمرير برنامج عملها وسياستها وهو ما يترتب عليه تخلي الحكومة عن منصبها والاستقالة بسبب عدم استمرارية دعم الأغلبية البرلمانية لها والذي يعد شرطا أساسيا لبقائها في الحكم[680].

وتختلف الأنظمة الدستورية في تقرير المسؤولية الوزارية، ففي مجموعة من الدول يمكن فقط التصويت ضد الحكومة كلها أي تحريك المسؤولية السياسية التضامنية أي أن شرعية الحكومة قائمة على ثقة البرلمان، ومن جانب آخر قد تحظر التصويت بعدم الثقة في الوزراء بشكل منفرد، كما أن العديد من الدول تسمح بإقرار المسؤولية الوزارية الفردية والتضامنية معا من حيث اقتراح عدم الثقة، وهناك دول أخرى تسمح فقط بتحريك المسؤولية الفردية دون التضامنية[681].

ومما هو جدير بالذكر أنه في المجالس التشريعية ثنائية الغرفة يعقد اختصاص سحب الثقة للمجلس المنتخب إلا أن هناك بعض الدول تعقد الاختصاص للمجلسين الأعلى والأدنى مجتمعين معا في جلسة مشتركة[682].

وقد تكون إجراءات سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء متشابهة من حيث الإجراءات إلا أنها تختلف في أن اقتراح سحب الثقة من أحد الوزراء لا يشكل تهديدًا للحكومة على الفور، حيث يمكن للحكومة ببساطة أن تقوم باستبدال الوزير الذي يوجّه له اقتراح سحب الثقة أو اللوم، ولكن قد تؤثر المسؤولية الوزارية الفردية على إعادة تشكيل الحكومة فعلى سبيل المثال في ليتوانيا، عندما يتم

---

680 ذبيح ميلود – المرجع السابق، ص 10.

681 Yamamoto, H. (2007). *Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments*. Geneva, Switzerland: Inter-Parliamentary Union.
, p.65 and p.68.

682 Ibid, p.66. من الدول التي تعقد اختصاص سحب الثقة للمجلسين مجتمعين معا رومانيا.

استبدال أكثر من نصف الوزراء، يجب إعادة تأكيد سلطات الحكومة من قبل البرلمان وإلا يجب أن تستقيل الحكومة برمتها[683].

وفي بريطانيا يكون التصويت على سحب الثقة سواء لتحريك المسؤولية الجماعية للحكومة أو المسؤولية الفردية لأحد الوزراء، وسحب الثقة في بريطانيا كانت تنظمه الأعراف الدستورية والممارسات السياسية ولم تكن هناك أي قواعد دستورية أو قانونية مكتوبة[684]، ثم صدر قانون البرلمانات المحددة لعام 2011 سالف الذكر الذي كان له أثرٌ كبيرٌ في تنظيم إجراءات سحب الثقة ومضمونه والآثار المترتبة عليه كما سنرى لاحقا.

ويؤدي قرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء إلى هزيمة الحكومة برمتها، فمهما بدا أنه اختبار لرئيس مجلس الوزراء إلا أنه اختبار للحكومة ككل ونتيجة الهزيمة لا يمكن أن تنطوي على استقالة رئيس مجلس الوزراء وحده، فعلى سبيل المثال قبل التصويت على الثقة عام 1994 كانت هناك محاولة لفصل قضية الثقة برئيس الوزراء من الثقة في الحكومة ككل، ولكنه تم رفض ذلك من قبل الوزراء، وكذلك في عام 2018 جاء اقتراح سحب الثقة في رئيس مجلس الوزراء دون الحكومة وهذا الاقتراح لم يناقش وباءت هذه المحاولة بالفشل[685].

أما في الكويت فإجراء طرح الثقة يقتصر على تحريك المسؤولية السياسية الفردية من خلال طرح الثقة بأحد الوزراء كما جاء في نص المادة وفق نص المادة 101 من دستور دولة الكويت[686]، وعدم جواز طرح الثقة برئيس مجلس الوزراء وفق نص المادة 102 من الدستور، وكذلك في مملكة

---

[683] المرجع السابق – ص 68.

[684] Research paper 04/82 the collective responsibility of … (2004, November 15). Retrieved, from https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP04-82/RP04-82.pdf p.7.

[685] Kelly, R. (2019, March 14). Confidence motions by Richard Kelly, *supra*, p.19.

[686] تنص المادة 101 من دستور دولة الكويت على " كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلا للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فورا، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناء على رغبته او طلب موقع من عشرة أعضاء أثر مناقشة استجواب موجه إليه. ولا يجوز للمجلس ان يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه.
ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء. ولا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة.

البحرين فإن إجراء سحب الثقة يقتصر على تحريك المسؤولية الفردية للوزير وفق المادة 66 من دستور مملكة البحرين[687]، ولا يجيز الدستور طرح الثقة برئيس مجلس الوزراء حيث نصت الفقرة أ من المادة 67 على أن "لا يُطرح في مجلس النواب موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء".

وحيث إن سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء يؤدي إلى سقوط الحكومة برمتها وهو تحريك للمسؤولية السياسية التضامنية كما إنها الآلية أكثر خطورة في محاسبة الحكومة، إلا أن النظام الدستوري الكويتي وكذلك البحريني لم يتبنيا هذه القاعدة البرلمانية على إطلاقها فكلا النظامين يستبدلها بآلية "عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء مع اختلاف الإجراءات والشروط في الكويت والبحرين كما سنرى في المطلب الثالث.

وإقرار آلية عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء يعد خروج عن أصول النظام البرلماني في سحب الثقة من الوزارة حيث إنه وفق النظام البرلماني يجوز تحريك المسؤولية السياسية للحكومة ككل من خلال سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، إلا أنه من جانب آخر عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء آلية تؤدي إلى ذات النتائج المترتبة على تحريك المسؤولية التضامنية في الأنظمة البرلمانية[688]، فلا تعتبر هذه الوسيلة تحصينا لمنصب رئيس مجلس الوزراء من المسؤولية السياسية[689].

ومن المسائل ذات الأهمية في هذا الشأن أن رئيس مجلس الوزراء في النظام الدستوري الكويتي قد يجمع بين منصبي رئاسة مجلس الوزراء وولاية العهد، وبالتالي ماهي إمكانية عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء في هذه الحالة وفقا لنص المادة 102 من دستور دولة الكويت؟.

---

[687] نصت المادة 66 من دستور مملكة البحرين" أ – كل وزير مسؤول لدى مجلس النواب عن أعمال وزارته ب– لا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء من مجلس النواب إثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه.ج – إذا قرر مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلا للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة، ويقدم استقالته فورا.

[688] د. عادل الطبطبائي النظام الدستوري في الكويت دراسة مقارنة – مرجع سابق – ص 948.

[689] د. يحيى الجمل – النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة – مطبوعات جامعة الكويت – كلية الحقوق والشريعة – (1970–1971) – ص 386. فلا يعني عدم تولي رئيس مجلس الوزراء أي وزارة أنه بعيد عن الحكم بل هو المحرك الأساسي للحكومة.

إن الإجابة حول هذا الموضوع جاءت كملاحظة أساسية ورئيسية في تقرير لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لمجلس الأمة الكويتي في الفصل التشريعي الرابع كما سبق القول في الفصل الثاني، بأن نص المادة 102 من الدستور لا يمكن تطبيقه في حال شغل ولي العهد منصب رئيس مجلس الوزراء؛ فالمجلس قد يحجم عن أن يقرر عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء الذي هو ولي العهد في الوقت ذاته وسيكون مستقبلا أميرًا للبلاد، وذلك من وجهة نظر اللجنة له أثر في تعطيل الرقابة البرنامج الحكومي واعتباره أساسا للمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان[690]، وفي مملكة البحرين ينطبق الأمر ذاته لإمكانية الجمع بين ولاية العهد ورئاسة مجلس الوزراء.

ومن الناحية الواقعية في دولة الكويت فإن آلية عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء لها فاعليتها بشكل عام لا سيما في مجال المسؤولية التضامنية ففي الفصل التشريعي الثالث عشر ناقش مجلس الأمة الكويتي اقتراح عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء وذلك بعد مجموعة من الاستجوابات المقدمة إلى رئيس مجلس الوزراء، إلا أن مجلس الأمة لم يقر عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء[691].

الفرع الثاني
إجراء طلب الثقة (vote of confidence)

إنّ إجراء طلب الثقة هو الصورة الغير مباشرة لإجراء سحب الثقة من الحكومة، حيث تجيز الأنظمة البرلمانية للحكومة أن تطرح موضوع الثقة بها على البرلمان[692]. وطلب الثقة "هو الطلب الذي

---

[690] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الرابع – دور الانعقاد الأول – مضبطة جلسة 368/أ – تاريخ 20 مايو 1975 – ص 86، تقرير اللجنة التشريعية والقانونية حول النقاش الدستوري المادة 98/ 104 –لإبداء الرأي بصفة الاستعجال.

[691] عقد مجلس الأمة الكويتي جلسة سرية بناء على طلب الحكومة لمناقشة موضوع عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، تكلم فيها ثلاثة من مؤيدي اقتراح عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء وثلاثة من المعارضين، وكانت النتيجة 13 موافق على عدم التعاون و 35 غير موافق و 1 ممتنع، وترتب على ذلك تجديد الثقة برئيس مجلس الوزراء. انظر مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثالث عشر – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة 1235 (جلسة خاصة – علنية/ سرية) – تاريخ 16-12-2006.

[692] رافع خضر صالح وكريم لفتة مشاري الجراحي – المرجع السابق – ص22.

تتقدم به الحكومة إلى البرلمان لتأكيد دعمه لها ولسياستها المتّبعة في مجال ما"[693]، ويعتمد هذا الإجراء على ربط سياسة معينة من برنامج عمل الحكومة أو أحد مشاريع القوانين التي تبتغي الحكومة إقرارها بثقة البرلمان[694]، ويهدف طلب التصويت على الثقة إلى تعزيز سلطة الحكومة وهو إجراء خطير لأنه يرتب نتائج سياسية خطيرة كما في إجراء سحب الثقة من الحكومة أي يتحتم عليه إما أن تستقيل الحكومة أو في بعض الأحوال حل البرلمان وانعقاد انتخابات جديدة[695].

وتتباين الدساتير في تحديدها لشروط طلب الثقة فقد يكون مرتبطا بالموافقة على مشاريع القوانين بشكل عام أو تقييدها بموضوع معين كالموازنة العامة، وفي بريطانيا يتعلق طلب الثقة بمشاريع القوانين وكذلك ببيان السياسة العامة[696]. وقد تسمح بعض الدول بالتصويت على الثقة دون شروط معينة أو دون التصويت على سياسية معينة، ويدخل أيضا في طلب التصويت على الثقة في وزراء معينين بسبب الأسئلة البرلمانية أو وسائل الرقابة الأخرى حول صدور تصرفات غير لائقة من الوزراء[697]، وهذا يبرز دور اقتراح الثقة في تحريك المسؤولية السياسية الفردية إلى جانب المسؤولية التضامنية.

وفي بريطانيا فإنّ إجراء طلب الثقة هو امتياز مؤسسي يسمح للحكومة طلب التصويت لصالح سياسة معينة أو برنامج معين[698]، وتحتاج الحكومة في بريطانيا موافقة صريحة لمقترحاتها التشريعية ومعظم نفقاتها المالية من مجلس العموم، وكذلك المقترحات الخاصة بفرض الضرائب، ويتطلب ذلك قيام الحكومة بشرح وتبرير سياستها، ورفض مجلس النواب لذلك يعني أن الحكومة فقدت ثقتها من قبل مجلس النواب، ويرجع أساس ذلك إلى العرف الدستوري في بريطانيا وأيضا إلى عدم إمكانية الحكم بدون دعم برلماني[699].

---

693 ذبيح ميلود – المرجع السابق، ص 10.

694 د. عصام سعيد عبد العبيدي – المرجع السابق – ص 251.

695 Bulmer, E (2017), Government Formation and Removal Mechanisms, *supra*, p.29.

696 د.عصام سعيد العبيدي – المرجع السابق – ص 252.

697 John D. Huber, The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, *supra*, p.271.

698 رافع خضر صالح وكريم لفتة مشاري الجراحي – المرجع السابق – ص22.

699 Jennings, I, Cabinet government, supra, p.17.

إلا أن مجلس العموم لا يتألّف من أعضاء فرديين بل يتكون من أحزاب كما ذكرنا، وغالبا ما تتمتع الحكومة كسلطة حزبية بالسيطرة على واحد أو أكثر من هذه الأحزاب، كما تقوم بتعيين "السياط" whips ووظيفتهم الأساسية مراقبة أعضاء الحزب يحضرون إلى البرلمان، ويقومون بدعم الحكومة إذا كانت الحكومة لديها أغلبية، وهكذا طالما أن هذه الأغلبية متماسكة، لا يتحكم مجلس العموم في الحكومة بل الحكومة تسيطر على مجلس العموم[700].

وتستخدم الحكومة طلب الثقة للضغط على البرلمان خاصة في وقت الأزمات وأن رئيس مجلس الوزراء يستعصي استبداله، فيخضع البرلمان لرغبات رئيس مجلس الوزراء، ومثال ذلك قيام رئيس مجلس الوزراء باستغلال وقت الحرب العالمية الثانية والاستفادة من ذلك لتسيير رغباته السياسة المتبعة في البلاد أنداك[701].

ولعل من أبرز الأمثلة في بريطانيا على إجراء التصويت على الثقة لعام 1993 حيث صوّت مجلس العموم البريطاني بشأن اقتراح حكومي لاعتماد معاهدة ماستريخت للاتحاد الأوروبي، ورغم اهتمام حزبَي المعارضة الأساسيين: الليبراليين والعمال بهذه الاتفاقية إلا أن كليهما عارض الحكومة لأنها أكّدت انسحابَ بريطانيا من الفصل الاجتماعي للمعاهدة الذي يضمن حقوقًا معينة للعمال الأوروبيين، حيث إن رئيس مجلس الوزراء وزعيم حزب المحافظين اعتمد على تمرير الاتفاقية بدعم حزبه بالإضافة إلى المعارضين الأوروبيين إلا أنهم لم يصوتوا لصالح هذه المعاهدة، مما جعل رئيس مجلس الوزراء يتقدّم بشكل مباشر باقتراح الثقة حول تمرير هذه الاتفاقية معلنا أنه إذا خسر تصويت الثقة سيتم حل البرلمان وإجراء الانتخابات الجديدة مما أثر في رأي المعارضين الأوروبيين وصوتوا على الثقة بسياسة رئيس مجلس الوزراء في هذه الاتفاقية إلى جانب حزب المحافظين وبالتالي صدقت بريطانيا على هذه المعاهدة تماما بالشكل الذي أراده رئيس مجلس الوزراء، وهذا المثال يبرز قوة إجراء طلب الثقة في سيطرة السلطة التنفيذية على السياسة التشريعية في البرلمان[702].

---

[700] Ibid

[701] رافع خضر صالح وكريم لفتة مشاري الجراحي – المرجع السابق – ص22.

[702] John D. Huber, The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies, *supra*, p.269.

إلا أنه بعد صدور قانون 2011 للبرلمانات المحددة ترتبت تغييرات على النتائج الممكن حصولها باستخدام إجراء طلب الثقة، فلم تعد هذه الآلية بذات القوة قبل صدور القانون حيث ترتب إلزامية باستقالة الحكومة إذا خسرت ثقة البرلمان ولا تقود إلى حلِّ البرلمان كما كان الوضع سابقا[703].

وإجراء طلب الثقة نجده في الكويت، حيث أجاز الدستور الكويتي أن يطلب الوزير التصويت على طرح الثقة به وذلك إثر مناقشة الاستجواب الموجَّه له كشرط مسبق، وطلب الوزير بطرح الثقة به بناء على رغبته يبرز قوة وسلامة موقفه وأنه لازال محلا لثقة البرلمان[704]، وكذلك في مملكة البحرين يجيز الدستور أن يتم طرح الثقة بالوزير بناء على رغبته[705].

وبذلك فإن استخدام آلية طلب الثقة في كل من الكويت والبحرين لتحريك المسؤولية السياسية تقتصر على المسؤولية الفردية دون التضامنية على خلاف بريطانيا.

ومما يجدر ذكره أن أصوات الثقة في بريطانيا قبل صدور قانون البرلمانات المحددة في عام 2011 وفي خارج نطاقه تأخذ عدة أشكال، فهناك اقتراحات الثقة الصريحة، وتشمل كلًّا من اقتراح سحب الثقة واقتراح التصويت على الثقة كما تطرقنا لهما، حيث تتضمن صيغة واضحة يتم التصويت عليها من قبل البرلمان، وإلى جانب ذلك يوجد التصويت على الثقة المرفق بالقضايا والمواضيع الجوهرية المطروحة على البرلمان للتصويت عليها، حيث إن الحكومة قد تقرر ضرورة الأخذ بإجراء أو تدبير قانوني معين مهم جدا لتطبيق برنامج عملها، بحيث إنه إذا لم يوافق المجلس عليه لن يكون من المفيد بقاء الحكومة في منصبها، فيقوم رئيس مجلس الوزراء في هذه الحالة بالتوضيح للبرلمان أنه في حالة عدم الموافقة على هذا التدبير سيترتب على ذلك إما استقالة الحكومة أو الدعوة إلى الانتخابات العامة، ومثال على ذلك في عام 1972 وقبل التصويت على القراءة الثانية لمشروع قانون المجتمعات الأوروبية، أخبر رئيس مجلس الوزراء إدوارد هيث مجلس العموم "أنه إذا لم يوافق المجلس على القراءة الثانية لمشروع القانون.. أجمع أنا وزملائي أنه لا يمكن أو يستمر هذا البرلمان بشكل معقول في هذه

---

[703] Kelly, R. (2019, March 14). Confidence motions by Richard Kelly, *supra*, p.9.

[704] د. جابر جاد نصار – المرجع السابق – ص 115.

[705] المادة 66 من دستور مملكة البحرين.

الظروف"[706]، وذكرنا في الفصل الثالث أيضا أن أصوات الثقة على خطاب العرش ومشاريع القوانين تعتبر من أصوات الثقة الضمنية كنوع إضافي من التصويت على الثقة.

المطلب الثاني
شروط سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء

تختلف شروط سحب الثقة من نظام إلى آخر إلا أن هذه الشروط إذا كانت مرنة وسهلة فذلك يؤدي إلى عدم استقرار الحكومات وبالمقابل إذا كانت شروطا صعبة وتعسفية فذلك يعني بالمقابل غياب الديموقراطية البرلمانية والرقابة الفعلية على السلطة التنفيذية، ونناقش في هذا المطلب بعض الشروط المتعلقة بسحب الثقة لما لها من أثر في إحداث التوازن بين إمكانية تحريك المسؤولية السياسية من جهة والحفاظ على مبدأ الاستقرار الوزاري من جهة أخرى.

الفرع الأول
شرط أسبقية الاستجواب

قد يكون الاستجواب شرطًا مسبقًا لتحريك المسؤولية السياسية في بعض الدساتير، كما في دولة الكويت ومملكة البحرين، على خلاف بريطانيا حيث سحب الثقة آلية قائمة بذاتها وليست نتيجة للاستجواب، ولذلك ركزنا في المبحث السابق على أهمية الاستجواب وخصوصا على دوره في الرقابة على البرنامج الحكومي في مجلس الأمة الكويتي لما له من أثر سياسي خطير وهو السبيل الأساسي والوحيد لإمكانية تحريك المسؤولية السياسية بمناسبة البرنامج الحكومي وسائر أعمال الحكومة.

ويعتبر الاستجواب شرطا مسبقا في الكويت لاقتراح سحب الثقة من أحد الوزراء وكذلك لعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء وفقا لنص المادة 101و 102 من دستور دولة الكويت، فلا يقدم طلب طرح الثقة إلا بعد الانتهاء من مناقشة الاستجواب باعتباره أحد النتائج التي قد تترتب على

---

[706] Norton, P. (2015). The fixed-term parliaments act and votes of confidence. *Parliamentary Affairs, 69*(1), 3-18. doi:10.1093/pa/gsv003, p.7.

الاستجواب، وهذا الأمر يوفر للوزير ضمانة الدفاع عن نفسه من خلال المهلة المحددة له قانونا في الاستجواب[707]، أما في مملكة البحرين فالاستجواب شرط مسبق لاقتراح سحب الثقة بأحد الوزراء فقط[708]، أما عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء فلا يسبقه الاستجواب وذلك كما أوضحنا لعدم جواز استجواب رئيس مجلس الوزراء.

ويرى الفقه أن الاقتران والتلازم بين سحب الثقة أمر لابد منه، حيث إنه غير متصور أن تسحب الثقة من الحكومة في أغلب الحالات دون أن يسبق ذلك اتهام صريح للحكومة أو أحد أعضائها بالتقصير، وأن تتم مناقشة هذا الاتهام، حيث سحب الثقة من الحكومة هو حكم على الحكومة بعدم صلاحيتها سياسيا، ولابد أن يسبق ذلك الحكم تحقيق وسماع لوجهات النظر[709].

الفرع الثاني
اشتراط نصاب معين لاقتراح سحب الثقة

تشترط بعض الأنظمة الدستورية نصابا معينا لاقتراح سحب الثقة، وذلك يعد من القيود التي يتم عن طريقها التحقق من الجدية في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة وتجنب الغلو في استخدام هذه الآلية الخطيرة التي تؤثر على مبدأ الاستقرار الوزاري، فاشتراط نصاب معين للتوقيع على اقتراح الثقة يدل على اتفاق عدد من النواب على عدم الرضى على الحكومة أو الوزارة[710]، وفي بعض الأنظمة البرلمانية قد لا تشترط عددًا معينًا لاقتراح سحب الثقة كما في بريطانيا[711]، كما قد تشترط بعض الأنظمة نصابا معينا لاقتراح سحب الثقة كخمس الأعضاء أو ثلثهم، فلا يوجد معيار ثابت أو محدد في الأنظمة البرلمانية لاقتراح سحب الثقة[712].

---

[707] د. جابر جاد نصار – المرجع السابق – ص 115.

[708] كما جاء في نص المادة 66 من دستور مملكة البحرين والتي سبق ذكرها.

[709] د. محمد باهي أبو يونس – المرجع السابق – ص177.

[710] ذبيح ميلود – المرجع السابق، ص 28.

[711] Kelly, R. (2019, March 14). Confidence motions by Richard Kelly, supra, p.11.

[712] Yamamoto, H. (2007). *Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments*. Geneva, *supra*, p.67

ووفق المادة 101 من دستور دولة الكويت يشترط أن يقدم اقتراح طرح الثقة بأحد الوزراء بطلب كتابي موقع من عشرة أعضاء وكذلك لطلب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء[713]. وأيضا في مملكة البحرين فإن اقتراح سحب الثقة من أحد الوزراء يتطلب أن يكون موقعا من عشرة أحد من مجلس النواب وهو ما يعادل ربع الأعضاء مجلس النواب[714]، ويتطلب العدد ذاته لاقتراح عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء ويشترط أيضا موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب على هذا الطلب[715].

وقد يثير تقديم اقتراح سحب الثقة من الوزير مسألة مدى إجرائية حول مدى إمكانية تغيير اسم أحد مقدمي طلب الاقتراح وتبديله باسم عضو آخر، وقد بينت التقاليد البرلمانية في مجلس الأمة الكويتي إمكانية ذلك، فاللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي تشترط في المادة 143 تحقق رئيس من وجود الأعضاء العشرة مقدمي اقتراح طرح الثقة قبل عرضه على المجلس.[716]

وفي حال غياب الأعضاء مقدمي اقتراح طرح الثقة عن جلسة المناقشة، يجوز لغيرهم من الأعضاء الحاضرين تبني هذا الاقتراح[717]. وبذلك اعتبر هذا الأمر مسألة إجرائية وشكلية وليس لها تأثير على صلاحية اقتراح سحب الثقة بسبب غياب أحد أو مجموعة من الأعضاء مقدمو الاقتراح عن جلسة المناقشة.

---

[713] المادتان 101 و102 من دستور دولة الكويت.

[714] انظر الفقرة ب من نص المادة 66 من دستور مملكة البحرين.

[715] نصت المادة 67 من دستور مملكة البحرين في الفقرة على أنه: " إذا تقدم عشرة أعضاء على الأقل من مجلس النواب بطلب مسبب بعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، ووافق أغلبية أعضاء المجلس على ذلك، أحيل الطلب إلى مكتب المجلس لبحثه وإحالته إلى المجلس خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ تقديمه" (قبل التعديلات الدستورية لعام 2012).

[716] نصت المادة 143 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على أنه: " يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة بالوزير على المجلس، ويكون طرح موضوع الثقة بالوزير بناء على رغبته أو على طلب موقع من عشرة أعضاء إثر مناقشة الاستجواب الموجه إليه، وعلى الرئيس قبل عرض الاقتراح أن يتحقق من وجودهم بالجلسة".

[717] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثالث – دور الانعقاد الرابع – مضبطة الجلسة رقم 344/ج – تاريخ 4-6-1974 – ص33.

إلا أنه ثارت إشكالية في مجلس الأمة الكويتي حول مدى جواز سحب اسم أحد الأعضاء مقدمي اقتراح طرح الثقة وإضافة اسم عضو آخر محله في الجلسة المخصصة لمناقشة اقتراح طرح الثقة، ففي عام 2004 في الفصل التشريعي العاشر لمجلس الأمة الكويتي وفي اقتراح طرح الثقة المقدم لوزير المالية، طلب العضو حسن جوهر سحب اسمه من الاقتراح، وطلب العضو حسين القلاف إضافة اسمه بدلا من العضو الذي طلب شطب اسمه من الاقتراح[718].

وقد دار نقاشا حول هذه المسالة في مجلس الأمة الكويتي وانقسم الأعضاء من حيث رأيهم حول هذه المسألة إلى ثلاثة أقسام:

ويرى الرأي الأول والذي تبناه مجموعة من أعضاء مجلس الأمة أن مسألة سحب أحد أعضاء المجلس اسمه من اقتراح سحب الثقة مسألة إجرائية وشكلية، وهذا أمر جائز بأن يسحب أحد الأعضاء اسمه ويتم إضافة اسم عضو آخر، وقياسا على الاستجواب حيث يجور إذا تنازل أحد الأعضاء عن استجوابه أن يتبناه عضوا آخر وكذلك السؤال البرلماني، كما قال البعض بجواز ذلك قياسا على إمكانية سحب الاسم من طلبات المناقشة.

كما يستند هذا الرأي على القاعدة القانونية القائلة إن الأصل بالأمور الإباحة، وإن عدم وجود نص في اللائحة أو الدستور يحظر هذا الأمر فبذلك فهو جائز قانونا.

ويرى الرأي الثاني حول هذا الموضوع، أن مسألة سحب أحد الأعضاء اسمه من اقتراح طرح الثقة أمر غاية في الخطورة، حيث بمجرد سحب العضو اسمه يعتبر الاقتراح باطل، فالدستور نص على وجوب تقديم اقتراح طرح الثقة من عشرة أعضاء، ففي حال انسحاب أحد الأعضاء أو وفاة عضو من مقدمي اقتراح طرح الثقة فإن الاقتراح سوف يسقط، ولا ضمان لوجود من يتبنى هذا الاقتراح.

ويرى هذا الرأي أن جواز سحب أحد الأعضاء اسمه من اقتراح سحب الثقة هو إنشاء سابقة خطيرة قد تؤدي إلى الضرر بالاستجوابات في المستقبل إذا اعتمدها مجلس الأمة، كأن يتم الضغط على النواب بالانسحاب من الاقتراح لإبطاله ويترتب إعدام الاستجواب كأداة رقابة تؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية.

---

[718] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي العاشر – دور الانعقاد الثاني – مضبطة الجلسة رقم – 1086/أ – تاريخ 22-3-2004 – ص14.

والرأي الثالث وهو رأي رئيس المجلس، أن الاقتراح بطرح الثقة يعتبر نافذًا من جلسة تقديمه والتأكد من الأعضاء مقدِّمي الاقتراح وأن أي تغيير يقع عليه كسحب أحد الأعضاء اسمه فهو غير نافذ ولن يؤثر على الاقتراح، وأن على رئيس المجلس في جلسة المناقشة تلاوة أسمائهم للتأكد من حضورهم وفقا لنص المادة 143 من اللائحة الداخلية المذكورة أعلاه قبل عرض الاقتراح على المجلس وليس في جلسة المناقشة، وأن المسألة تصبح محسومة، حتى لو لم يحضر أحد مقدمي الاقتراح جلسة المناقشة لتحقق الشكل المطلوب لاقتراح سحب الثقة، وفي نهاية النقاش لم يوافق المجلس على طلب العضو د. حسن جوهر بسحب اسمه من اقتراح طرح الثقة[719].

الفرع الثالث

اشتراط نصاب معين للتصويت على سحب الثقة.

إن القواعد الدستورية التي تحدد النصاب المطلوب للتصويت على سحب الثقة تختلف من نظام إلى آخر، إلا أنها كقاعدة أساسية اتخاذ الدساتير لقواعد وإجراءات تتسم بالسهولة في سحب الثقة من الحكومة وإقالتها يضعف مبدأ الاستقرار الوزاري[720]، ولتجنب هذا الأمر فإنّ إجراءات التصويت على سحب الثقة تتسم بالجدِّية والصرامة مثل اشتراط نصاب معين للحضور والنداء بالاسم للتصويت، كما قد تشترط بعض الدساتير أغلبية خاصّة للتصويت على سحب الثقة، وقد تكتفي دساتير أخرى بالأغلبية البسيطة للتصويت على سحب الثقة وفقا للأصول البرلمانية، وبالمقابل إذا كانت إقالة الحكومة مسألة معقدة وصعبة جدا فإن ذلك يعتبر تقويض وطمس للمسؤولية السياسية، ويرى البعض أن الإجراءات الأشد من التصويت بالأغلبية المطلقة يعتبر خرقا لمبدأ الديموقراطية البرلمانية[721].

---

[719] المضبطة السابقة – ص14 وما بعدها.

[720] الاستقرار الوزاري هو "غياب الازمات الوزارية وبقاء الوزارة في الحكم لمدة طويلة"، انظر د. عثمان عبدالملك الصالح – الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في الكويت دراسة نظرية تطبيقية – مرجع سابق – ص 47.

[721] Bulmer, E (2017), Government Formation and Removal Mechanisms, *supra*, p.28.

ففي بريطانيا يكون التصويت على اقتراح سحب الثقة بالأغلبية البسيطة لأعضاء مجلس العموم[722]، وهي أغلبية الحاضرين، وبذلك فإن إجراء سحب الثقة من الحكومة يشبه إجراء التصويت على تعديل القوانين من حيث الأغلبية المطلوبة للتصويت عليه وهي أغلبية الأعضاء الحاضرين في مجلس العموم[723].

أما التصويت على اقتراح طرح الثقة في الكويت تنظمه أحكام المادة 101 من الدستور حيث نصت الفقرة الأخيرة على أن "يكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء. ولا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة "، ونرى أن الدستور الكويتي انتهج نهجا وسطا في وضع أغلبية خاصة وهي أغلبية الأعضاء الذي يتألف منهم مجلس الأمة، وليس الأغلبية البسيطة وهي أغلبية الأعضاء الحاضرين والتي قد تؤثر على مبدأ الاستقرار الوزاري في استخدام هذه الأداة الدستورية الخطيرة، ولا أغلبية ثلثي الأعضاء وهي أغلبية شديدة قد لا تتحقق معها المسؤولية[724]. ومن الجدير بالذكر أن الدستور الكويتي ابتدع شرطا في التصويت على الثقة أو سحب الثقة بأحد الوزراء وكذلك على موضوع عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، وهو حظر الوزراء جميعا وإن كانوا أعضاء منتخبين في مجلس الأمة من الاشتراك في التصويت على الثقة والحكمة من ذلك هو أن مبدأ التضامن الوزاري وما يترتب عليه من تضامن الوزراء في هذه المناسبة حيث إن منع الوزراء من الاشتراك في التصويت يترك مجال البت في الموضوع كاملا لأعضاء المجلس دون الوزراء[725].

والنظام البرلماني بطبيعته يجيز الجمع بين عضوية المجلس وعضوية الوزارة لذا تعرض الفقه لمسألة مدى جواز مشاركة الوزراء أعضاء المجلس في التصويت على سحب الثقة وحساب هذه

---

[722] General elections – UK parliament. (n.d.). Retrieved from https://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/general/

[723] رافع خضر صالح وكريم لفتة مشاري الجراحي – المرجع السابق – ص33.

[724] مضابط المجلس التأسيسي – محضر الجلسة 62/21 – تاريخ 25-9-1962 – ص23 وما بعدها، وفي الرجوع إلى المجلس التأسيسي وأثناء التصويت على المادة 101 من الدستور اعترض الشيخ صباح الأحمد رحمه الله وكان آنذاك (وزير --)، على نص المادة 101 طالبا أن يكون التصويت بأغلبية مجموع أعضاء مجلس الأمة، وقام الخبير الدستوري عثمان خليل عثمان بعرض الأسباب التي جعلت اللجنة الخاصة بوضع الدستور أن تأخذ بأغلبية أعضاء مجلس الأمة بدلا من أغلبية ثلثي الأعضاء، وهي أن هذه المادة حساسة في تحديد نوعية الحكم في البلاد وحتى يكون الحكم أقرب للنظام البرلماني لا الرئاسي فلا بد أن تكون الحكومة مسؤولة مسؤولية حقيقية أمام البرلمان وليس مسؤولية صورية.

[725] المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت.

الأصوات ضمن الأغلبية، فهناك من يعارض منع الوزراء من التصويت على قرار سحب الثقة ويرى أن هذا المنع محل نظر حيث إن الأمر في هذه المسألة ليست خصومة قضائية حتى يطبق عليها مبدأ منع الشخص أن يكون خصما وحكما بذات الوقت، بل إنها مسألة سياسية وأن أعضاء المجلس سواسية في هذا الأمر ولا مبرر لحرمان الوزراء الأعضاء من حقهم الطبيعي في المشاركة في قرارات المجلس سواء أكانت تتعلق بهم أو بغيرهم ما دام الأمر ليس ضمن نطاق الاختصاصات القضائية بمعناها الفني[726].

أما الرأي المؤيد لحظر تصويت الوزراء على قرار سحب الثقة يرى أن جواز ذلك يعني تضامن الوزراء مع الوزير أو رئيس مجلس الوزراء بشكل لا يمكن معه إمكانية الحصول على الأغلبية المطلوبة لسحب الثقة أو تقرير المسؤولية[727].

وفي سبيل تأييد منع الوزراء من التصويت على قرار سحب الثقة يرى الفقه الدستوري الكويتي ضرورة امتداد أثر هذا النص على إجراءات الاستجواب، حيث إن الهدف من نص المادة 101 من الدستور الكويتي هو خلق التوازن في والحد من المبالغة في ضمانات السلطة التنفيذية للحفاظ على جوهر النظام البرلماني في مبدأ المساءلة السياسية للوزراء، نص المادة 101 لابد أن ينسحب أثره على وجوب امتناع تصويت الوزراء عن كل ما يؤدي إلى تعطيل المساءلة السياسية المتعلقة بالاستجواب باعتباره الأداة الدستورية لإمكانية تحريك المسؤولية السياسية وسحب الثقة، وخصوصا في الجانب الاجرائي الذي يحول بين المجلس وممارسة دوره الرقابي كالتصويت على تأجيل الاستجواب والاحالة إلى اللجان، إلا أن التقاليد البرلمانية في الكويت سارت خلاف ذلك فأعضاء الحكومة يشاركون في التصويت على إجراءات الاستجواب، وذلك له أثر سلبي في إمكانية سحب الثقة من الوزير وعرقلة المساءلة السياسية لأن عدد الوزراء هو ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة[728].

---

[726] د. سليمان محمد الطماوي – السلطات الثلاث في الدساتير العربية والفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة – مرجع سابق – 1974 – ص491. و د. عصام العبيدي – المرجع السابق – ص 269.

[727] د. محمد باهي أبو يونس – المرجع السابق – 174.

[728] د. محمد عبد المحسن المقاطع – الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت – المرجع السابق – ص 102.

فقد أثبتت الممارسات البرلمانية في مجلس الأمة الكويتي تصويت أعضاء الحكومة على إجراءات الاستجواب حيث صوتت الحكومة على إغلاق باب المناقشة[729]، كما صوت الوزراء على مناقشة الاستجواب في جلسة سرية[730].

ونحن نؤيد الرأي بضرورة انسحاب نص المادة 101 من الدستور الكويتي على سائر إجراءات الاستجواب وذلك بمنع الوزراء من التصويت على إجراءات الاستجواب حيث إنهم وفق مبدأ التضامن الوزاري حتما سيكون التصويت في صالح الوزير المستجوب وسيؤدي ذلك بلا شك إلى عرقلة الاستجواب وقد يمنع من الوصول إلى إمكانية تقديم اقتراح سحب الثقة من الوزير المستجوب.

وفي مملكة البحرين يتم التصويت على سحب الثقة بأغلبية خاصة وهي أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب[731]، أما فيما يتعلق بقرار عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء فإنه يتطلب بالإضافة إلى أغلبية الثلثين للبت فيه أن يحال الطلب قبل البت فيه إلى مكتب المجلس لبحثه وإحالته إلا المجلس خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ تقديمه.

الفرع الرابع
بعض الشروط الأخرى الواردة على سحب الثقة

هناك شروط أو قيود أخرى قد ترد على سحب الثقة مثل الاقتراح البناء لسحب الثقة، واشتراط شكل أو صيغة معينة لاقتراح سحب الثقة، وكذلك المهلة المحددة للتصويت على اقتراحات سحب الثقة.

أولا: الاقتراح البناء لسحب الثقة (motion of constructive no confidence)

---

[729] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثاني – دور الانعقاد الثالث – مضبطة الجلسة رقم 210/هـ – تاريخ 26-11-1968 – ص78.

[730] مضابط مجلس الأمة الكويتي – الفصل التشريعي الثالث عشر – دور الانعقاد الثالث – مضبطة الجلسة رقم 1284/أ – تاريخ 14-6-2011 – ص89.

[731] الفقرة ج من المادة 66 من دستور مملكة البحرين.

إن التصويت البناء بسحب الثقة هو وسيلة لإقالة رئيس الوزراء وتعيين شخص آخر في منصبه في الوقت ذاته، أي أن ذلك يعني إمكانية تغيير الحكومة خلال فترة ولاية البرلمان دون المخاطرة بفترة تصريف الأعمال أو حل سابق لأوانه، فوفق هذه الآلية لا يمكن استبدال الحكومة إلا من خلال الاتفاق المسبق على البديل، ولهذه الوسيلة دور في دعم الاستقرار الوزاري وخصوصا في الحكومات الائتلافية حيث إنها تمنع من سقوط الحكومة من قبل التحالف المؤقت بين طرفين متعارضين[732].

وفي بريطانيا وبعد ظهور الحكومات الائتلافية مجددا وظهور قانون البرلمانات المحددة لعام 2011، تم اعتماد فكرة التصويت بسحب الثقة البناء وذلك لتحقيق الاستقرار الوزاري في ظل الحكومات الائتلافية التي قد تقصر مدة توليها الحكم في السلطة التنفيذية مقارنة بحكومة الأغلبية[733].

ثانيا: اشتراط شكل معين أو صيغة معينة لاقتراح سحب الثقة

في بريطانيا، لم يكن اقتراح سحب الثقة في قبل صدور قانون FTPA يخضع لصيغة معينة، فقد كان اقتراح الثقة عادة ما يتضمن مصطلحات "اللوم" أو "الثقة"، أو الاقتراحات الموضوعية التي تحوي عبارات ناقدة لسياسة الحكومة أو داعمة لمسائل ذات أهمية سياسية، وتوصف اقتراحات سحب الثقة في مدونة التقاليد البرلمانية في بريطانيا لإرسكاين ماي أنها اقتراحات اللوم، إلا أن البعض يرى أن اقتراحات اللوم أكثر عمومية من اقتراح سحب الثقة، وقد كانت اقتراحات الثقة قد تحتوي على بعض العبارات الدالة بالضرورة أنها اقتراحات سحب الثقة، ومثال ذلك العبارة الواردة في اقتراح سحب الثقة من الحكومة البريطانية في عام 1981 حيث نص الاقتراح على "أن هذا المجلس ليس لديه الثقة في السياسات الاقتصادية لحكومة صاحبة الجلالة"[734].

---

[732] Bulmer, E (2017), Government Formation and Removal Mechanisms, supra, p.30. وتعد ألمانيا من أبرز الدول التي تعتمد فكرة اقتراح سحب الثقة البناء.

[733] Venter, R. (2014). Motions of no confidence: Parliament's executive check and checkmate, *supra*, p.409.

[734] Winetrobe, B., & Seaton, J. (1995, February 7). Confidence motions – researchbriefings.files.parliament.uk. Retrieved from https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP95-19/RP95-19.pdf p. 5 and p.6.

إلا أن القانون سالف الذكر حدد وجود صيغة معينة لاقتراح سحب الثقة من الحكومة فلا بد أن يكون اقتراح سحب الثقة في ظل القانون كالتالي: "أن هذا المجلس لا يثق بحكومة صاحبة الجلالة"[735]، فمنذ عام 2011 تعتبر اقتراحات سحب الثقة المصاغة وفق هذا القانون لها قوة قانونية ملزمة، أي أنها تلزم الحكومة من ناحية قانونية وليست ذات قوة سياسية فقط أو مسألة اتفاق فللصيغة القانونية الواردة في هذا القانون أثر قانوني محدد العواقب في استمرار الحكومة في منصبها على خلاف أي صيغة أخرى، وبالرغم من ذلك يؤكد البعض أنه لم يحجب هذا القانون أو يلغي اقتراحات سحب الثقة التي لا تتوافق مع الصيغة المنصوص عليها في القانون[736]، فلا يزال الأمر أن التصويت على أي مسألة أو قضية يمكن اعتباره مسألة ثقة أو عدم ثقة وتقديم إشارة وكذلك إشراك الحكومة في بقاء السلطة بشرط الإشارة إلى ذلك قبل إجراء التصويت، يؤدي إلى أن تفقد الحكومة ثقة البرلمان في حالة التصويت، وذلك وفق المبدأ الدستوري الأساسي للديموقراطية البرلمانية هو أن الحكومة تستطيع أن تحكم فقط عندما تحظى بثقة البرلمان[737].

أما في دولة الكويت فإن اقتراح طرح الثقة لابد أن يكون مكتوبا وموقعا من عشرة أعضاء ويشترط التأكد من حضورهم في الجلسة المحددة لعرض الاقتراح[738]. وفي مملكة البحرين لابد أن يكون طلب سحب الثقة من الوزير كتابيا وموقعا عليه من عشرة أعضاء من مجلس النواب كما سبق القول وكذلك إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء إلا أنه إضافة إلى ذلك يشترط أن يكون الطلب مسبَّبًا[739].

ثالثا: المهلة المحددة للتصويت على اقتراحات سحب الثقة

قد تحدد الدساتير قيود إجرائية مرتبطة باقتراح سحب الثقة، ومن أهم هذه القيود تحديد مدة معينة قبل التصويت على سحب الثقة، وكذلك من القيود الإجرائية تحديد مدة معينة بين تقديم اقتراح

---

[735] Richard Kelly, Fixed–term Parliaments Act 2011, *supra*, p.11.

[736] Confidence motions – Erskine May – UK Parliament

[737] Schleiter, P., & Evans, G. (2019). The changing confidence relationship between the UK executive and Parliament in comparative context, *supra*, p.8.

[738] المادة 143 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

[739] المادة 67 من دستور مملكة البحرين المعدل 2012.

سحب الثقة وإمكانية مناقشة الاقتراح قبل التصويت عليه، وتعد المهلة المتعين مرورها قبل عرض طلب الثقة أو سحب الثقة من الضمانات الأساسية للحكومة[740].

ففي دولة الكويت لا يجوز للمجلس أن يصدر قراره اقتراح سحب الثقة من الوزير أو قرار عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء إلا بعد سبعة أيام من تاريخ تقديم الطلب[741]. ويتبنى دستور مملكة البحرين أيضا مدة السبعة أيام فلا يجيز البت في اقتراح سحب الثقة من الوزير أو قرار عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء إلا بعد سبعة أيام من تاريخ على مكتب المجلس[742].

والغرض من اشتراط هذه المهلة قبل مناقشة هي إتاحة الفرصة للنواب للنظر في الموضوع بروية لما يترتب على سحب الاستجواب من آثار خطيرة على العلاقة بين المجلس والبرلمان[743].

تناولنا في هذا المطلب إمكانية تحريك المسؤولية السياسية كجزاء للحكومة أو الوزير إزاء مخالفة البرنامج الحكومي والسياسة الواردة فيه، ويتبن أن وجود آليات لسحب الثقة من الحكومة بحد ذاته ليس مقياسا لإمكانية تحريك المسؤولية السياسية الفردية أو التضامنية، بل ما يحاط بهذه الآليات من قيود له الأثر في إمكانية تفعيل هذه الآليات.

المطلب الثالث

النتائج المترتبة على تحريك المسؤولية السياسية

إن النتيجة الأساسية المترتبة على تحريك المسؤولية السياسية الفردية أو التضامنية هي الاستقالة والتنحي عن السلطة، إلا أنه قد يترتب على تحريك المسؤولية السياسية حل البرلمان بدلا من

---

[740] د. سليمان محمد الطماوي – السلطات الثلاث في الدساتير العربية والفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة – مرجع سابق – ص491.

[741] المادتان 101 و 102 من دستور دولة الكويت.

[742] المادتان 66 و67 من دستور مملكة البحرين المعدل عام 2012.

[743] جابر جاد نصار – المرجع السابق – ص118.

الاستقالة في حالة المسؤولية التضامنية، وسوف نتناول في هذا المطلب الاستقالة والحل باعتبارهما النتائج المترتبة على تحريك المسؤولية السياسية.

الفرع الأول
الاستقالة

يؤدي قرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء إلى استقالة الحكومة بأكملها واعتزالها الحكم، أما قرار سحب الثقة من أحد الوزراء فيؤدي إلى استقالة الوزير وعزله من منصبه، وسنتناول استقالة الحكومة باعتبارها نتيجة للمسؤولية السياسية التضامنية، ثم استقالة الوزير باعتبارها نتيجة للمسؤولية السياسية الفردية.

- أولا: استقالة الحكومة بسبب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء (المسؤولية التضامنية)

وفق العرف الدستوري يترتب على قرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء استقالة الحكومة بأكملها،[744] وهذا هو الوضع الطبيعي والمفترض في النظام البرلماني حيث إن دور مجلس الوزراء وضع السياسية التنفيذية والاشراف على تنفيذها وذلك من خلال الرقابة على جميع أجهزة ومؤسسات الدولة والتنسيق بينها، وبناء على ذلك تكون الحكومة هي مسؤولة مسؤولية تضامنية عن أي خطأ أو تقصير وفقا لأصول النظام البرلماني، فيجب على جميع الوزراء تقديم استقالاتهم حتى لو كان منهم من يعارض سياسة مجلس الوزراء وذلك وفقا لمبدأ التضامن الوزاري حيث يعتبر هذا المبدأ أن جميع القرارات الصادرة من مجلس الوزراء كأنها صدرت بالإجماع[745].

وفي بريطانيا فإن الحكومة ملزمة بالاستقالة في حال سحب الثقة منها قبل قانون FTPA لعام 2011 وكذلك بعد صدور القانون، وذلك بناء على هزيمة الحكومة في التصويت على اقتراح سحب الثقة الذي يقدمه مجلس العموم أو عدم موافقة البرلمان على اقتراح الثقة الذي تقدمه الحكومة، وهذه الاقتراحات التي تؤدي إلى استقالة الحكومة بالإضافة إلى التصويت على الاقتراح بعدم الثقة الذي

---

744 Norton, P. (2015). The fixed-term parliaments act and votes of confidence, *supra*, p.5.

745 د. محمد قدري حسن – المرجع السابق – ص420. و د. محمد سليمان الطماوي – السلطات الثلاث في الدساتير العربية والفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة – مرجع سابق – ص 493.

يقدمه حزب المعارضة، أو أي اقتراح يتم اعتباره من قبل مجلس العموم تصويت على الثقة بالحكومة[746]. ومن أمثلة الاستقالة بناء على سحب الثقة من الحكومة، عام 1859 ويناير 1924 الذي سبق شرحه في الفصل الثالث[747].

وفي الكويت لا تترتب استقالة الحكومة كأثر مباشر على قرار عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، فيتم رفع الأمر لرئيس الدولة، وللأمير بهذه الحالة إما إعفاء رئيس مجلس الوزراء من منصبه وبالتالي استقالة الحكومة بأكملها مع تعيين حكومة جديدة أو حل المجلس – كما سنرى– ولا يرأس رئيس مجلس الوزراء المعفي من منصبه هذه الحكومة بل يستمر في تصريف العاجل من الأمور إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة[748].

ووضحت المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت في هذا الشأن أن الدستور لم ينص على اسقاط الوزارة بأكملها بقرار عدم ثقة يصدره مجلس الأمة واستعاض عن ذلك الأصل البرلماني بنوع من التحكيم يحسمه الأمير بما يراه محققا للمصلحة العامة، فإذا قرر مجلس الأمة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء بعد استجواب رئيس مجلس الوزراء ما يتطلب الاستجواب من إجراءات وبعد موافقة الأغلبية البرلمانية عدا الوزراء على قرار عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، حيث إنه إذا تمكن المجلس من اجتياز كل هذه العقبات لا يترتب تنحي الوزارة بشكل تلقائي، بل يرجع الأمر إلى الأمير للحكم فيه، إما بأخذ برأي المجلس وإقالة الحكومة أو حل المجلس، ومغزى الدستور من عدم إمكان إقالة الحكومة بقرار من مجلس الأمة والخروج عن الأصل البرلماني، تحقيق الاستقرار الوزاري[749].

---

[746] Kelly, R. (2019, March 14). Confidence motions by Richard Kelly, supra, p.3

[747] Ibid

[748] المادة 102 والمادة 103 من دستور دولة الكويت، وانظر أيضا عثمان عبدالملك الصالح – الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في الكويت دراسة نظرية تطبيقية – مرجع سابق – ص32.

[749] المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت.

وفي مملكة البحرين إذا أقر المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء يرفع الأمر للملك وله أن يعفي رئيس مجلس الوزراء من منصبه وتعيين وزارة جديدة إلى جانب إمكانية حل المجلس كخيار آخر[750].

ومن المسائل ذات الأهمية فيما يتعلق باستقالة الحكومة هو تصريف العاجل من الأمور، فقد تواجه الأنظمة البرلمانية فترة انتقالية بين استقالة الحكومة وتشكيل حكومة جديدة، كما قد تكون هذه المرحلة الانتقالية خلال الفترة الفاصلة بين حل البرلمان وتشكيل الحكومة التي تلي الانتخابات العامة، وهذه الفترة قد تستمر أيامًا أو أسابيعَ وأحيانا شهورًا، وقد يقال إن الدولة في هذا الوضع لا توجد بها حكومة، إلا أن ذلك ينافي المنطق، فلابد من استمرار العمل في الدولة، وبناء على ذلك فإن الحكومة المستقيلة تظل في الحكم بأن تأخذ دور الوصي حتى يتم تشكيل حكومة جديدة، وهذه المسألة أساسها العرف البرلماني إلا أنه غالبا ما يتم النص عليها صراحة في الدساتير[751]، فقد نصت المادة 103 من دستور دولة الكويت " اذا تخلى رئيس مجلس الوزراء او الوزير عن منصبه لأي سبب من الأسباب يستمر في تصريف العاجل من شؤون منصبه لحين تعيين خلفه"، كما أن الأساس الدستوري لتصريف العاجل من الأمور في مملكة البحرين يرجع لنص المادة 49 من الدستور التي نصت على " إذا تخلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن منصبه لأي سبب من الأسباب يستمر في تصريف العاجل من شئون منصبه إلى حين تعيين خلف له".

فإذا استقالت الحكومة يكلف رئيس الدولة هذه الحكومة المستقيلة بتصريف العاجل من الأمور إلى حين تشكيل حكومة جديدة ويقصد بالعاجل من الأمور أنها الأعمال التي لا تخرج بطبيعتها عن السير العادي ‘والتي تتولاها الحكومة دون أن يكون لها أثر مستقبلي، وأنه من الممكن أن يتم تحريك المسؤولية السياسية للحكومة على هذه الأعمال لو كانت موجودة فعلا في الحكم، ويرجع الأساس القانوني وراء قيام الحكومة المستقيلة بتصريف العاجل من الأمور إلى فكرة استمرارية المرفق العام، والسبب الأساسي إلى تقليص اختصاصات الحكومة واختزالها في تصريف الأمور العاجلة هو غياب الرقابة البرلمانية الفعلية من قبل البرلمان، فلو أتيح للحكومة المستقيلة ممارسة جميع الصلاحيات دون

---

[750] الفقرة د من المادة 67 من دستور مملكة البحرين المعدل 2012.

[751] Elliot Bulmer, *supra*, p.37.

رقابة لكان لها قوة وسلطة تفوق الحكومة العادية[752]، حيث إن افتقار الحكومة إلى ثقة البرلمان يجعل وظيفة الحكومة في هذه المرحلة مقتصرة على الأمور الروتينية والعاجلة، فلا يفترض أن تقدم الحكومة أي مبادرات تشريعية أو سياسية جديدة إلا في حالة الضرورة القصوى[753].

- **ثانيا: الاستقالة بسبب طرح الثقة بأحد الوزراء (المسؤولية الوزارية الفردية)**

يترتب على تحريك المسؤولية السياسية الفردية استقالة الوزير وتنحيه من منصبه، ففي النظام الدستوري البريطاني وحيث الأعراف الدستورية التي تنظم المسؤولية الفردية للوزير، غالبا ضمن الرقابة البرلمانية الدائمة والمستمرة يقوم الوزير بتقديم استقالته للبرلمان في حالة عدم رضا البرلمان عن أعماله وتصرفاته، كما قد تقع الاستقالة بناء على اقتراح سحب الثقة من الوزير إذا وافقت الأغلبية البرلمانية على هذا الاقتراح، ويعتبر الوزير مستقيلا من تاريخ سحب الثقة منه، أي إن تقديم الاستقالة يعد عمل تنفيذي لقرار البرلمان بسحب الثقة من الوزير أي يعد منعزلا عن منصبه فورا[754].

وفي الكويت يعتبر الوزير مستقيلا من منصبه إذا تمت الموافقة على اقتراح طرح الثقة بالأغلبية البرلمانية المطلوبة وفقا لحكم المادة 101 من الدستور الكويتي، ووفق هذه المادة يعتبر الوزير معتزلا للوزارة من تاريخ طرح الثقة، ويترتب على ذلك عدم إجراء أي عمل له علاقة بوزارته من تاريخ عزله، إلا أنه يحتفظ بمنصبه بالبرلمان إذا كان عضوا منتخبا في مجلس الأمة[755]. أي أن استقالة الوزير تعتبر مقبولة حكما من لحظة طرح الثقة به و تقديم الوزير استقالته بعد ذلك يعد إجراء شكلي، كما أنه لا يجوز للوزير ممارسة أيٍّ من المهام الوزارية وكذلك لا يجوز له تصريف الأمور العاجلة حيث إن نص المادة 103 من الدستور لا ينطبق على الوزير وإنما فقط على رئيس مجلس الوزراء[756]، والأمر

---

[752] د. عادل الطبطبائي – النظام الدستوري في الكويت – مرجع سابق – ص 952 و953.

[753] Elliot Bulmer, *supra*, p.37.

[754] د. عصام سعيد العبيدي – المرجع السابق – ص 274 و . Individual ministerial responsibility –Issues and examples – researchbriefings.files.parliament.uk. (2004, April 5). Retrieved from https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP04-31/RP04-31.pdf p.8.

[755] د. عادل الطبطبائي – النظام الدستوري في الكويت – مرجع سابق – ص 948.

[756] د. علي السيد الباز – المرجع السابق – ص 343.

ذاته في مملكة البحرين يترتب على سحب الثقة من الوزير واعتباره معتزلا للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة، ويقدم استقالته فورا[757].

وهناك علاقة وثيقة بين المسؤولية الفردية والتضامنية وخاصة في مجال تنفيذ البرنامج الحكومي والسياسة العامة، حيث إن العديد من حالات الاستقالة أو تنشأ بسبب مخالفة الوزير لسياسة الحكومة أو معارضتها، كما أنه قد يستمر الوزير في التصرف بناء على سياسة سابقة لم تعد الحكومة تتبعها حاليا[758].

- **التدوير الوزاري**

إن التطرق للتدوير الوزاري في الآثار المترتبة على تحريك المسؤولية الوزارية الفردية مسألة مهمة جدا، وحيث إن التدوير الوزاري يعني إسناد حقيبة وزارية جديدة غير التي كان يتولاها الوزير حين ممارسة إجراءات المساءلة السياسية في حقه في مرحلتها الأخيرة وهي تقديم طلب سحب الثقة[759]، ويعتبر التدوير الوزاري صورة من صور تضامن الحكومة مع الوزير إلى جانب التضامن من خلال اعتبار المسؤولية الفردية للوزير من ضمن السياسية العامة كما ذكرنا سابقا[760].

وقد شهدت دولة الكويت تجربة في هذا الشأن حيث يقوم رئيس مجلس الوزراء بإسناد حقيبة وزارية أخرى إلى الوزير الذي يخضع للمساءلة السياسية من مجلس الأمة بغرض التخلص من هذه المسؤولية وإسقاط طلب طرح الثقة[761].

إلا أن الفقه الدستوري الكويتي تناول مسألة التدوير الوزاري ومدى مشروعيه، فقد رأى البعض أن التدوير الوزاري مشروع وهو أسلوب قانوني للتخلص من آثار الاستجواب المؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية وطرح الثقة بالوزير، فعلى الحكومة عدم تعريض وزيرها إلى فقدان الثقة وهو في

---

[757] الفقرة ج من المادة 66 من دستور مملكة البحرين.

[758] Individual ministerial responsibility, issues and examples, supra, p.9.

[759] د. محمد عبد المحسن المقاطع – الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت – مرجع سابق – ص 117.

[760] جابر جاد نصار المرجع السابق – ص138.

[761] أحمد عارف الضلاعين – التدوير الوزاري بين المشروعية والمخالفة الدستورية: دراسة مقارنة – مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية – المجلد 15 – العدد 2 – 2018 – ص 66.

إطار تنفيذ برنامجها الحكومي، كما يرى هذا الرأي أن التشكيل الوزاري في الكويت غير متوقف على منح الثقة من البرلمان ويتم تشكيل الحكومة بأمر أميري[762].

وفي المقابل فإن البعض يرى بعدم جواز التدوير الوزاري في مرحلة طرح الثقة، وأنه يعد مخالفة دستورية كما أنه لو حصل فإنه لا يعفي الوزير من المساءلة السياسية في هذه الحالة، حيث إن انتقال الوزير إلى وزارة أخرى من الناحية القانونية لا يتطلب قَسَمًا جديدًا، وذلك يعني استمراره في منصبه الوزاري بشكل عام، وبذلك فإن بقاءه في منصبه مرتبط بثقة البرلمان به، فإذا فقد ثقة البرلمان فوجوده في الوزارة أصلا يعد مخالفة دستورية[763].

وقد قيل أيضا في مسألة مدى إمكانية اختيار الوزير الذي طرحت عنه الثقة لوزارة أخرى، أو مدى إمكانية رئيس مجلس الوزراء الذي سحبت منه الثقة أن يسند إليه تشكيل وزارة جديدة، أن ذلك غير جائز قطعا، حيث إن ذلك ينتفي مع تقرير المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير التي تعني فقدان صلاحية العمل الوزاري وفقدان الثقة أمام البرلمان، حتى لو كان المجلس التشريعي غير الذي طرح الثقة بالوزير، وأضاف الرأي أن التدوير الوزاري هو تحايل غير جائز.[764]

الفرع الثاني
حل البرلمان

قد يترتب على سحب الثقة من الحكومة حل البرلمان بدلا من استقالة الحكومة، والحل هو أقوى الوسائل التي تمتلكها السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان، وهو عبارة عن "إعفاء أو إقالة جماعية لكافة أعضاء البرلمان بقصد تحكيم هيئة الناخبين في نزاع ينشب بينهم وبين السلطة التنفيذية"، كما أن الحل حق للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، وهو مقرر في حالات عديدة ومنها أنه

---

[762] جابر جاد نصار – المرجع السابق – ص140.

[763] . محمد عبدالمحسن المقاطع – الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت – مرجع سابق – ص 119.

[764] د. محمد باهي أبو يونس – المرجع السابق – ص178.

"وسيلة لتحكيم الأمة في نزاع قائم بين المجلس والوزارة"، فإذا قرّر المجلس سحب الثقة من الحكومة ورأت الحكومة أنها على حق وصواب فإنها تطلب من رئيس الدولة حل المجلس[765].

وحق الحلِّ للحكومة هو المقابل لسحب الثقة هو ضروري لتحقيق التوازن بين السلطتين، فلا تكون الحكومة مجردة من أي سلاح في مواجهة البرلمان الذي له الحق في طرح موضوع الثقة بالحكومة وإقالتها من منصبها[766].

والحل وسحب الثقة من أهم مظاهر النظام البرلماني ولابد من الدقة في استعمالهما دون تغليب أحدهما على الاخر بشكل يؤدي إلى تغيير جوهري بالنظام البرلماني، كأن يصبح حق المجلس بسحب الثقة غير محاط بقيود وضمانات مما يؤدي إلى إضعاف الحكومة، وكذلك حق الحل إذا استخدم بتعسف في مواجهة البرلمان يضعف الديموقراطية في النظام البرلماني ويجعلها شكلية فقط[767].

ويعتبر الحل من النتائج التي قد تترتب على تحريك المسؤولية السياسية التضامنية في الأنظمة الدستورية محل الدراسة ويحدد كل من الأنظمة الكيفية والشروط التي يتم بها حل البرلمان بمناسبة قرار سحب الثقة من الحكومة.

ففي بريطانيا قبل صدور قانون البرلمانات المحددة المدة لعام 2011، كانت سلطة حل البرلمان بناء على قرار سحب الثقة من الحكومة بيد الملكة بناء على مشورة رئيس مجلس الوزراء حيث يكون الخيار للحكومة إما بالاستقالة أو حل البرلمان، ومن أبرز الأمثلة في بريطانيا على اختيار الحكومة

---

[765] د. سليمان محمد الطماوي – السلطات الثلاث في الدساتير العربية والفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة – مرجع سابق – ص524. ويكون الحل في حالات أخرى غير كونه أداة مواجهة لسحب الثقة من الحكومة، كأن يكون الحل بناء على رغبة رئيس الدولة ملكا كان أو رئيس جمهورية، وهنا يكون الحل عبارة عن طريقة لدفاع رئيس الدولة عن حقوقه وآرائه التي يرى أن الشعب يؤيده فيها وإذا كانت الوزارة لا تؤيده في هذا الحل يضطر رئيس الدولة إلى اقالتها وتعيين وزارة جديدة مؤيدة له. وانتشر استخدام الحل في حالة أخرى وهي الرغبة في إدخال تعديلات جوهرية في نظام الحكم أو في النظام الانتخابي أو في وضع الدولة الدستوري أو السياسي أو غير ذلك من الأمور الجوهرية، كما قد يحل البرلمان بقصد إيجاد أغلبية برلمانية ثابتة ولكفالة استقرار الحكم ومنع الأزمات الوزارية لاسيما في حالة الحكومات الائتلافية.

[766] د. عثمان عبد الملك الصالح – النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت – الجزء الأول – مرجع سابق – ص706.

[767] د. سليمان محمد الطماوي – السلطات الثلاث في الدساتير العربية والفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة – مرجع سابق – 535.

لحل البرلمان بدلا من الاستقالة بمناسبة هزيمتها في اقتراح سحب الثقة، هي سحب الثقة من الحكومة أكتوبر 1924 و1979[768].

إلا أن هذا القانون ألغى صلاحية امتياز حل البرلمان فيحظر على الملكة حل البرلمان إلا وفق هذا القانون، فتعتبر إحدى أهم آثار أو نتائج لقانون البرلمانات المحددة أن سلطة حل البرلمان لم تعد من اختصاص الملكة أي أن القانون أزال صلاحية وسلطة رئيس مجلس الوزراء في حل البرلمان، فوفق القانون لا يتم حل البرلمان أو الدعوة إلى الانتخابات المبكرة إلا من خلال موافقة ثلثي أعضاء مجلس العموم على اقتراح حل مجلس العموم " أنه يجب إجراء انتخابات جديدة"[769]، أو من خلال تمرير اقتراح سحب الثقة من الحكومة وموافقة البرلمان عليه ولا يوجد حكومة بديلة نالت على موافقة البرلمان على تنصيبها خلال 14 يوما من قرار سحب الثقة[770]، وتنص الفقرة 2 من المادة الثالثة من القانون أنه "لا يمكن حل البرلمان بطريقة أخرى"[771].

إلا أنه بمجرد حل البرلمان، يجوز لجلالة الملكة أن تصدر إعلانًا لانعقاد برلمان جديد، ففي عام 2015، بعد حل البرلمان يوم 30 مارس (بموجب القانون)، صدر إعلان ملكي في 31 مارس يدعو الى عقد البرلمان الجديد في 18 مايو 2015[772]. ومن الجدير بالذكر أنه بعد صدور قانون البرلمانات المحددة فإن اقتراح سحب الثقة الذي نص عليه هذا القانون هو الآلية الوحيدة التي تؤدي إلى إمكانية الحل والدعوة إلى انتخابات جديدة، فإذا جاءت صيغة أخرى لاقتراح سحب الثقة في مجلس العموم لا يمكن أن تؤدي إلى هذه النتيجة[773].

---

[768] Venter, R. (2014). Motions of no confidence: Parliament's executive check and checkmate, *supra*, p.409.

[769] Parliamentary and Sessional Periods – Erskine May – uk ... (n.d.). Retrieved from https://erskinemay.parliament.uk/section/6494/parliamentary%20and%20sessional%20periods/

[770] Kelly, R. (2021, November 26). Fixed-term Parliaments Act 2011. Retrieved from https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06111/SN06111.pdf , p.4.

[771] Fixed-term parliaments act 2011 –. (n.d.). Retrieved from https://jameswjbowden.files.wordpress.com/2016/06/fixed-term-parliaments-act.pdf

[772] Kelly, R. (2021, November 26). Fixed-term Parliaments Act 2011. Retrieved, from https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06111/SN06111.pdf , supra, p.12.

[773] Kelly, R. (2019, March 14). Confidence motions by Richard Kelly, *supra*, p.6.

والحل في بريطانيا قبل صدور قانون FTPA هو حل وزاري لأنه بناء على مشورة رئيس مجلس الوزراء، أما بعد صدور القانون فيكون إما حلا برلمانيا أو ذاتيا لا يتطلب تدخل الملكة أو رئيس مجلس الوزراء، بل يحل بقرار من البرلمان، أو أنه قد يكون حلا تلقائيا إلزاميا بسبب سحب الثقة من الحكومة وفشل تشكيل حكومة جديدة خلال المدة المحددة[774].

وفي الكويت إذا قرر البرلمان عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء فإن حل البرلمان هو الخيار الآخر المتاح لرئيس الدولة إلى جانب إقالة رئيس مجلس الوزراء، فقد يقرر الأمير إبقاء رئيس مجلس الوزراء في منصبه وحل مجلس الأمة، وإذا قرر المجلس الجديد باتباع نفس الإجراءات السابقة بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء اعتبر منعزلا من منصبه من تاريخ قرار المجلس ويتم تشكيل وزارة جديدة، أي أن ذلك القرار يأخذ حكم سحب الثقة من أحد الوزراء[775].

وكذلك في مملكة البحرين فإن سلطة حل مجلس النواب بناء على قرار عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء تكون بيد الملك وفقا لنص المادة 67 من دستور مملكة البحرين[776].

---

[774] من صور حل البرلمان الحل التلقائي بسبب وقوع حالة معينة نص عليها الدستور وقد يكون إما بقوة القانون أو حل إلزامي، والفشل في تشكيل حكومة جديدة من صور الحل الإلزامي الذي يفرض على حل البرلمان على الجهة المختصة بالحل، فلا تكون سوى أداة تنفيذية لنصوص الدستور في حال وقوع الأمر المنصوص عليه في الدستور. انظر عبد الستار محمد الفرا – حل البرلمان في النظم السياسية دراسة تحليلية مقارنة – رسالة ماجستير – أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا – برنامج الدراسات العليا المشترك مع جامعة الأقصى – فلسطين – 2018 – ص 37 وما بعدها.

[775] المادة 102 من دستور دولة الكويت. وانظر د. عثمان عبد الملك الصالح – الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في الكويت دراسة نظرية تطبيقية – مرجع سابق – ص 32. إن الأساس الدستوري لحل مجلس الأمة بمناسبة قرار عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء هو نص المادة 102 من الدستور الكويتي سالفة الذكر، أما المادة 107 من الدستور تنظم أحكام الحل بصورة عامة وهو حق للأمير باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، حيث تنص على "للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخر. وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز الشهرين من تاريخ الحل. فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فورا كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد.

[776] الفقرة د من المادة 67 من دستور مملكة البحرين 2012.

وفيما يتعلق بحق رئيس الدولة بحل البرلمان كأثر لتحريك المسؤولية السياسية فسوف نركز على النصوص الدستورية في كل من دولة الكويت ومملكة البحرين لدراسة كيفية تنظيمها لهذا الحق، وخصوصية حل البرلمان في هذه الحالة عن أسباب الحل الأخرى.

في الكويت إن حل مجلس الأمة وفقا لنص المادة 102 كنتيجة لعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء لا يختلف بطبيعته أو يتعارض مع نص المادة 107 من الدستور والتي تضع القواعد العامة لحل البرلمان، فيشترط أن يكون الحل مسببا، والتسبيب هو أن يحتوي مرسوم الحل على الأسباب التي أدت إلى حل مجلس الأمة، وذلك لتمكين الرأي العام من الحكم على سلامة إجراء الحل ويجعله على بصيرة حتى يتسنى له وزن الأمور وقياسها عند إجراء الانتخابات الجديدة[777]. فإذا ما أصدر الأمير مرسوما لحل مجلس الأمة بسبب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء فلابد من ذكر السبب في صلب مرسوم الحل، كما أن المرسوم الأميري هو الأداة الدستورية الوحيدة لحل مجلس الأمة في دولة الكويت في جميع الأحوال فالدستور الكويتي لا يفرق بين الحل الوزاري أو الرئاسي.

وكذلك نصت المادة 107 من الدستور على عدم جواز حل المجلس لذات السبب مرتين، وذلك مثل معظم الدساتير في النظام البرلماني، والهدف من عدم جواز ذلك هو أن أساس فكرة الحل أنه وسيلة لمعرفة رأي الشعب في موضوع محدد، فبمجرد الاستيضاح من رأي الشعب حول هذا الموضوع يصبح لا محل لحل المجلس مرة أخرى إلا كان ذلك تحديا للشعب[778].

وتتوافق المادة 102 من دستور دولة الكويت مع المادة 107 حول مبدأ عدم جواز حل المجلس لذات السبب مرة أخرى حيث إن المادة 102 وضّحت بأنه إذا اختار الأمير إبقاء رئيس مجلس الوزراء في منصبه وحل مجلس الأمة وقرر المجلس الجديد عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء اعتبر منعزلا من منصبه من تاريخ قرار المجلس وتتشكل وزارة جديدة، أي أنه في هذه الحالة لا يجوز حل المجلس الجديد لتكرار سبب الحل.

---

[777] د. سليمان محمد الطماوي – السلطات الثلاث في الدساتير العربية والفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة – مرجع سابق – ص 531.

[778] نفس المرجع السابق _ ص540.

وفي مجلس الأمة الكويتي كان الحل هو أحد النتائج بسبب عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء بشكل غير مباشر، ففي عام 2009 جرى حلُّ مجلس الأمة بالمرسوم الأميري رقم 85 الصادر في 18-3-2009، والذي جاء نتيجة لتأزم العلاقة بين السلطتين وتقديم مجموعة من النواب لثلاثة استجوابات لرئيس مجلس الوزراء والتي جاء ضمن أحدها "الإخلال الدستوري بسبب برنامج الحكومة والخطة التنموية للدولة"، ترتب على هذه الاستجوابات عدم إمكان التعاون بين السلطتين وتقديم الحكومة استقالتها ثم صدور مرسوم الحل سالف الذكر[779].

أما في مملكة البحرين فإن الحل بمناسبة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، وكذلك الحل بسبب رفض البرنامج الحكومي لهما خصوصية ولا تنطبق عليهما أحكام المادة 42 من دستور مملكة البحرين والتي تنظم حق الحل، وذلك على النحو التالي:

تنظم المادة 42 في الفقرة ج من دستور مملكة البحرين المعدل أحكام الحل فتنص على أن "للملك أن يحل مجلس النواب بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، وذلك بعد أخذ رأي رئيسي مجلس الشورى ومجلس النواب ورئيس المحكمة الدستورية ولا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى" ويتبين من هذا النص أن حق الحل في الدستور البحريني محاط بضمانات أساسية كغيره من الدساتير فيجب أن يكون مرسوم الحل مسببا، وكذلك يخضع حق الحل لمبدأ التشاور فيقوم الملك بأخذ رأي رئيسي مجلس الشورى والنواب بالإضافة إلى رئيس المحكمة الدستورية، وأخيرا لا يجوز حل المجلس لذات السبب مرتين وكذلك فإن الأداة الدستورية لحل مجلس الشورى وفقا لنص المادة 42 هو المرسوم الملكي[780].

---

[779] أ.د. رمزي علي إبراهيم سلامة وآخرون – عمر الحكومات بدولة الكويت (1962 – 2012) – مجلس الأمة الكويتي – الأمانة العامة – إدارة الدراسات والبحوث بمجلس الأمة – الطبعة الأولى – الكويت – 2012 – ص26.

[780] ونصت المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين في شأن المادة 42 " كان نص هذه المادة في الدستور يعطي الملك الحق في حل مجلس النواب بمرسوم يبين فيه أسباب الحل ويمنع حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى. ولقد جاء تعديل هذه المادة ليضيف ضمانات جديدة لما كان موجوداً بها من ضمانات، فبعد أن كان حق الحل مقصوراً على ما يتفق فيه الملك مع رئيس مجلس الوزراء أصبح لا يجوز اللجوء إليه إلا بعد أخذ رأي رئيس مجلس الشورى ورئيس مجلس النواب ورئيس المحكمة الدستورية باعتبارها الحامية لسلامة تطبيق الدستور وعدم الخروج على أحكامه، وهو ما يتفق مع الاتجاهات الدستورية المعاصرة. وإذا كان رأي هذه الجهات غير ملزم للملك، إلا أن تطلّب اللجوء إليه يؤدي إلى أن تكون الصورة أمام الملك كاملة قبل إصداره لمرسوم الحل، ويعد تطبيقاً لما يهدف إليه مبدأ الشورى التي تفرضه الشريعة الإسلامية باعتبارها مصدراً رئيسياً للتشريع وفقا للمادة الثانية من الدستور."

والحل يقتصر على مجلس النواب دون مجلس الشورى، وهذا من محاسن الدستور البحريني، لأن حق الحل هو الحق المقابل لحق مجلس النواب في سحب الثقة من الحكومة، ومجلس الشورى لا يملك سلطة في سحب الثقة من الوزراء أو تقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء[781].

ونلاحظ أن الدستور البحريني نظم حق الحل في المادة 46 سابقة الذكر كنتيجة على رفض برنامج عمل الحكومة، ونص عليه أيضا كنتيجة على قرار عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء في نص المادة 67 كما ذكرنا، وجعل الدستور للحل بسبب تحريك المسؤولية السياسية سواء الرقابة السابقة أو الرقابة اللاحقة على البرنامج الحكومي أحكاما خاصة تميزه عن حل المجلس لأي سبب آخر فلا تنطبق القواعد العامة للحل على هذه الحالات على النحو التالي:

- لا يخضع الحل بسبب رفض برنامج عمل الحكومي أو بسبب قرار عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء إلى قاعدة عدم جواز حل المجلس لذات السبب مرتين، فإذا حل مجلس النواب بسبب رفض البرنامج الحكومي وفق المادة 46 وانعقد مجلس جديد فيجوز حل المجلس لذات السبب أي إذا تكرر رفض البرنامج الحكومي ولا تنطبق أحكام المادة 42 من الدستور[782].

- كما أن الحل في الحالات السابقة لا يخضع لمبدأ التشاور، فللملك الحق في حل المجلس في هاتين الحالتين دون أخذ رأي رئيسي مجلس الشورى والنواب ورئيس المحكمة الدستورية، وإضافة إلى ذلك فإن الأداة الدستورية لحل مجلس النواب بسبب قرار عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء هي الأمر الملكي، لأن المرسوم الوزاري يتطلب توقيع رئيس مجلس الوزراء الذي هو طرفا في النزاع.[783]

---

[781] د. رمزي طه الشاعر – المرجع السابق – ص 788.

[782] نصت المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين على أنه " إذا قبل الملك استقالة الوزارة للمرة الثانية ولم يحل المجلس، فلا يسقط ذلك حقه في حل مجلس النواب إذا تكرر رفضه لبرنامج الوزارة لمرات أخرى".

[783] نصت المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين على "ولا يطبق بشأن استخدام الملك لحقه في حل مجلس النواب في حالة تقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء ما نصت عليه المادة (42/ج) المعدلة من ضرورة أن يصدر الحل بمرسوم بعد أخذ رأي رئيس مجلس الشورى ورئيس مجلس النواب ورئيس المحكمة الدستورية، لأن الملك سيكون في هذه الحالة حكماً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية مما يتطلب أن يتم إصدار قرار الحل بأمر ملكي، وليس بمرسوم يوقع عليه رئيس مجلس الوزراء باعتباره أحد طرفي الخلاف، ومن ثم لا مجال في هذه الحالة لإعمال الضمانات التي نص عليها الدستور في المادة (42/ج) منه لاستخدام الملك حقه في حل مجلس النواب"

والحل في مملكة البحرين بمناسبة حجب الثقة أو عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء هو حل يستأثر به الملك ويتم بأمر ملكي كما وضحت المذكرة التفسيرية للدستور حيث للملك الخيار إما بإقالة الحكومة أو بحل المجلس، إلا أن البعض يقول إن هذا النوع من الحل هو حل وجوبي وليس اختياريًّا وأن هذا الحل يقع بقوة القانون تلقائي، دون الحاجة لصدور مرسوم ملكي وفي حالة صدور مرسوم ملكي فإن المرسوم يكون كاشف وليس منشئًا للحل وبالتالي يرجع أثره إلى تاريخ توافر الشروط المنصوص عليها لأنه مرتبط بأمر معين وجودا وعدما[784].

وتضع الدساتير غالبا قيد المدة كضمان لعدم التعسف في استخدام حق الحل، فلابد أن تكون المدة بين حل المجلس وبين انعقاد مجلس جديد معقولة وليست طويلة، فقد نصت المادة 107 من دستور دولة الكويت على "إذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز الشهرين من تاريخ الحل. فإن لم تجرِ الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فورا كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد" فالجزاء المترتّب على مخالفة المدة في الدستور الكويتي هي انعدام الحل أي كأنه لم يكن، وعودة المجلس القديم للانعقاد بقوة القانون.

أما في مملكة البحرين فقد نصّت الفقرة أ من المادة 64 من الدستور على "إذا حل مجلس النواب وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز أربعة أشهر على الأكثر من تاريخ الحل. فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية، ويجتمع فورا كأن الحل لم يكن، يستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد" وقد كانت المدة المقررة بين الحل وانعقاد المجلس الجديد شهرين إلى أن السبب وراء تعديلها لأربعة أشهر يعود إلى أن تتماثل مع المدة القصوى لإجراء الانتخابات في حالة حل المجلس مع المدة المحددة في المادة (58) لإجراء الانتخابات في حالة انتهاء الفصل التشريعي، ومنحت الفقرة ب من المادة 64 للملك حق تأجيل انتخابات المجلس الجديد في حالة الظروف القاهرة يرى معها مجلس الوزراء تعذر الدعوة لانتخابات جديدة، وتخفيفا من أثر هذا التأجيل أعطى الدستور للملك في الفقرة ج من المادة 64 بناء على رأي

[784] د. رمزي طه الشاعر – المرجع السابق – ص793.

مجلس الوزراء، الحق في أن يعيد المجلس القديم ليتم مدته القانونية، ويحقق بذلك استمرار الحياة النيابية[785].

[785] المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين 2002 المعدل.

الخاتمة

ناقشنا في هذه الدراسة برنامج عمل الحكومة في النظام الدستوري الكويتي والمقارن، وتناولنا في الفصل الأول ماهية البرنامج الحكومي وأساسه القانوني، واشتملت الماهية على تحديد مفهوم البرنامج الحكومي وتمييزه عن غيره من البيانات المشابهة له وكذلك الطبيعة القانونية للبرنامج الحكومي، أما الأساس القانوني فتناول الأساس الدستوري للبرنامج الحكومي في كل من الكويت وبريطانيا والبحرين، وكذلك الإجراءات المنظمة للبرنامج الحكومي في اللوائح الداخلية للبرلمان وكذلك السوابق والتقاليد البرلمانية.

أما الفصل الثاني فناقش عملية إعداد البرنامج الحكومي وعرضه على البرلمان وتناولنا في الإعداد، الجوانب الإجرائية والموضوعية المتعلقة بالإعداد وكذلك المرجعيات الدستورية لإعداد البرنامج الحكومي، ثم انتقلنا إلى عرض البرنامج الحكومي على البرلمان وناقشنا المدد المحددة لعرض البرنامج وإجراءات عرضه.

ثم تناولنا في الفصل الثالث مناقشة البرنامج الحكومي من حيث إجراءات المناقشة من خلال البحث في النصوص القانونية والسوابق البرلمانية المنظمة لإجراءات المناقشة ثم تناولنا التصويت على البرنامج الحكومي والنتائج القانونية المترتبة عليه في الأنظمة الدستورية محل الدراسة.

وأخيرا ناقشنا في الفصل الرابع رقابة البرلمان على البرنامج الحكومي من خلال عرض الوسائل الدستورية للرقابة على تنفيذ البرنامج الحكومي للوقوف على مدى فاعليتها في الرقابة البرلمانية على البرنامج الحكومي، ثم تناولنا تحريك المسؤولية السياسية وما يترتب عليها من نتائج باعتبارها الجزاء السياسي المترتب على مخالفة الحكومة لبرنامجها أو إخلالها في تنفيذ هذا البرنامج، وتوصلنا إلى جملة من النتائج، و وضعنا مجموعة من التوصيات الخاصة بالنظام الدستوري الكويتي على النحو التالي:

أولا: النتائج.

1- يتأثر مفهوم البرنامج الحكومي في الأنظمة الدستورية بآلية تشكيل الحكومات، ففي الأنظمة البرلمانية التقليدية كما في بريطانيا يكون البرنامج الحكومي خطة تفصيلية لإعداده المسبق من قبل كتلة حزبية منسجمة باعتباره البرنامج الانتخابي للحزب السياسي، أما في الكويت وكذلك مملكة البحرين، يعد البرنامج الحكومي خطة عامة تعكس التوجهات الرئيسية للحكومة باعتبار أن البرنامج يعد من قبل حكومة غير حزبية يختار رئيس مجلس الوزراء أعضاءها بعد الانتخابات ومقيدة بوقت محدد لإعداد البرنامج قبل عرضه على البرلمان.

2- يعرض البرنامج الحكومي في بريطانيا على البرلمان ضمن خطاب العرش، أما في الكويت يختلف البرنامج الحكومي عن خطاب الأميري ولكل منهما أساس دستوري مختلف وكذلك في مملكة البحرين يختلف برنامج الحكومة عن الخطاب السامي، وإن الخلط بين الخطاب الأميري والبرنامج الحكومي في الكويت من أهم الأسباب المؤدية إلى عدم تقديم البرنامج الحكومي في بداية الحياة البرلمانية في الكويت وتحديدا في الفصل التشريعي الثاني والثالث حيث اكتفت الحكومة بتقديم الخطاب الأميري والاستغناء عن تقديم برنامج عمل الحكومة، إلا أن الخطاب الأميري يعد من الوسائل الهامة للبرلمان في متابعة تنفيذ الحكومة لبرنامج عملها من خلال ما يتضمنه من إنجازات سابقة للحكومة في ضوء برنامج عملها.

3- إن البرنامج الحكومي من حيث تكييفه القانوني هو عمل سياسي من أعمال الحكومة تتقدم به للبرلمان لإقراره والرقابة عليه، وهذه الرقابة ذات نطاق واسع حيث إنها رقابة مشروعية وملائمة، كما أنها رقابة سابقة ولاحقة.

4- من حيث القيمة القانونية للبرنامج الحكومي فإن البرنامج ملزم للحكومة من حيث تقديمه للبرلمان ومصدر الالتزام هو النص الدستوري وكذلك يقع على عاتق الحكومة الالتزام تنفيذ سياستها الواردة في البرنامج بالقدر المتاح مع إحاطة البرلمان في حال تعذر التنفيذ.

5- تطورت القواعد الدستورية المنظمة للبرنامج الحكومي في بريطانيا بصدور قانون البرلمانات المحددة في عام 2011 وذلك لتشكيل حكومة ائتلافية في عام 2011 وتغيير مفهوم البرنامج الحكومي من كونه برنامج حزب الأغلبية إلى برنامج جديد تم وضعه من قبل أطراف الائتلاف

بعد الانتخابات وعدم حصوله على الولاية الشعبية، وينظم القانون الأحكام المتعلقة بتشكيل الحكومة والتصويت على خطاب العرش وكذلك أحكام سحب الثقة من الحكومة، كما شهد النظام الدستوري البحريني تطورا مهما في مضمار الديموقراطية البرلمانية ومن ضمنها التعديلات الدستورية لعام 2012 وذلك من خلال تعديل نص المادة 46 من الدستور وإضافة الفقرة ب التي تشترط إقرار ثقة مجلس النواب بالبرنامج الحكومي.

6- إن الأصل أن يتم إعداد برنامج عمل الحكومة في مجلس الوزراء ويجوز أن يوكل مجلس الوزراء أحد لجانه بإعداد البرنامج الحكومي كما في بريطانيا، كما يجوز إسناد مهمة إعداد البرنامج الحكومي لجهة حكومية فنية متخصصة بإعداد الخطط والبرامج الحكومية كما في الكويت حيث تختص الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط بإعداد البرنامج الحكومي ثم إحالته لمجلس الوزراء، والذي له السلطة المطلقة في تعديل هذا البرنامج قبل اعتماده وعرضه على مجلس الأمة.

7- إن البرنامج الحكومي سواء كان خطة عامة أو تفصيلية غالبا ما يحدد السياسة العامة للحكومة وخطتها التشريعية في ضوء الأولويات التي تحددها الحكومة، كما أنه لابد أن يتم إعداد البرنامج الحكومي وفق المرجعيات الدستورية باعتبارها من الجوانب الأساسية التي تخضع لرقابة البرلمان أثناء مناقشة البرنامج الحكومي والتصويت عليه، ويخضع مضمون البرنامج الحكومي لرقابة المشروعية من حيث امتثاله للقواعد القانونية والدستورية وكذلك رقابة الملاءمة من حيث مدى توافق البرنامج الحكومي مع الظروف المعاصرة والأوضاع السياسية، كما أن الخطة التشريعية الواردة في البرنامج الحكومي تسهل مراقبة تنفيذها من قبل البرلمان من خلال المطابقة بين الخطة الواردة في البرنامج الحكومي وما تقدمه الحكومة من مشروعات قوانين للبرلمان.

8- تخلو اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي من تنظيم إجراءات تقديم ومناقشة البرنامج الحكومي مما جعل للسوابق والتقاليد البرلمانية في مجلس الأمة الكويتي الدور الأساسي في سد هذا الفراغ، على خلاف اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني التي نظمت إجراءات تقديم ومناقشة البرنامج الحكومي في مجلس النواب في إطار التعديلات الدستورية.

9- إن مفهوم فورية تقديم البرنامج الحكومي لمجلس الأمة بعد تشكيل الحكومة في نص المادة 98 من الدستور الكويتي لا يعني تقديمه حالا وفقا لرأي الغالبية من الفقه الدستوري الكويتي، بل يقتضي تقديمه خلال مدة مناسبة تقارب شهر من تاريخ تشكيل الحكومة، لإعطاء الحكومة الفرصة لوضع برنامجها وتوجهاتها وإعداد برنامج متسق ومنسجم من قبل الحكومة المشكلة.

10- تختلف المدة المحددة لعرض البرنامج الحكومي في بريطانيا بحسب نوع الحكومة، فتزيد المدة في حال تشكيل حكومة ائتلافية عنها في حكومة الحزب الواحد، وذلك لأن حزب الائتلاف يحتاج لوقت أطول لإعداد برنامج حكومي جديد قائم على اتفاق أطراف الحزب بينما يقدم الحزب الواحد برنامجه الانتخابي ذاته برنامجا للحكومة والذي تم إعداده مسبقا وقبل الانتخابات العامة.

11- إن عرض البرنامج الحكومي على مجلس الأمة الكويتي ملزم وفق نص المادة 98 من الدستور إلا أن عدم اشتراط ثقة المجلس بالحكومة على هذا البرنامج أدى إلى مخالفة الحكومة للدستور في العديد من الفصول التشريعية إما من خلال عدم تقديم البرنامج الحكومي، أو التأخير في تقديم البرنامج لمدد طويلة.

12- إن إفراد مجلس النواب في مملكة البحرين في شأن البرنامج الحكومي يعزز مظاهر الديموقراطية البرلمانية حيث إنه المجلس المنتخب من الشعب مما تحقيق الرقابة الشعبية بواسطة النواب المنتخبين على سياسة الحكومة والرقابة عليها، ويعد من أبرز التعديلات التي تقرب النظام الدستوري البحريني نحو الديموقراطية البرلمانية بعد أن كان البرنامج الحكومي يعرض على كلا المجلسين في المجلس الوطني.

13- تعد مناقشة البرنامج الحكومي حقًّا برلمانيًّا ووسيلة رقابية سابقة على البرنامج الحكومي، تمكن البرلمان من بسط الرقابة السابقة على البرنامج الحكومي تمهيدا للتصويت عليه وذلك في كل من بريطانيا ومملكة البحرين، أما في مجلس الأمة الكويتي يعقب المناقشة

التفصيلية للبرنامج الحكومي إحالة مجلس الأمة ملاحظاته مكتوبة إلى الحكومة وعلى الحكومة الأخذ بهذه الملاحظات بما يتناسب مع برنامجها.

14- إن مدة مناقشة البرنامج الحكومي في بريطانيا هي ستة أيام تتم وفق آلية ثابتة، وفي مملكة البحرين تكون مدة مناقشة البرنامج الحكومي شهر كحد أقصى تتضمن مدة عمل لجنة دراسة البرنامج الحكومي وتعد مدة معقولة منطقية تجمع بين المناقشة التفصيلية للبرنامج من ناحية وعدم تأخير التصويت على البرنامج الحكومي.

15- تتباين مدد مناقشة البرنامج الحكومي في مجلس الأمة الكويتي وتكون غالبا ذات مدد طويلة قد تتعدى أكثر من دور انعقاد كما أثبتت السوابق البرلمانية ويرجع السبب الرئيسي وراء ذلك عدم اشتراط ثقة البرلمان على هذا البرنامج وعدم ترتيب أي آثار على هذه المناقشة، كما أن غياب النصوص المنظمة لمناقشة البرنامج الحكومي في مجلس الأمة يؤثر في تأخير المناقشة.

16- أقر مجلس الأمة الكويتي جملة من التقاليد البرلمانية في مجال مناقشة البرنامج الحكومي والتي كان لها أثر إضعاف الرقابة البرلمانية على البرنامج الحكومي ومن أبرزها مناقشة البرنامج الحكومي قبل إحالته للجنة المختصة ثم إعادة تكرار المناقشات والتعديلات دون وجود قيد زمني، وكذلك مناقشة البرنامج الحكومي في جلسة سرية بمنأى عن الرقابة الشعبية، وأيضا دمج مناقشة البرنامج الحكومي مع الخطاب الأميري رغم اختلاف غرض كل منهما.

17- أصاب مجلس الأمة الكويتي في الاستقرار على قاعدة عدم جواز تجزئة عرض البرنامج الحكومي وكذلك عدم جواز تجزئة المناقشة لعدم تناسب هذه الآلية مع طبيعة البرنامج الحكومي وتعارضها مع نص المادة 98 من الدستور.

18- تتسم آلية مناقشة البرنامج الحكومي في مجلس النواب البحريني بالوضوح والتنسيق بين الحكومة والمجلس، فبعد عرض البرنامج الحكومي يحال إلى لجنة دراسة البرنامج الحكومي

لدراسته ووضع الملاحظات والتعديلات ولجميع أعضاء المجلس وضع آراءهم واقتراحاتهم وكذلك المشاركة الفعلية في وضع التعديلات على البرنامج الحكومي بالتوافق مع الحكومة، ثم عرض تقرير اللجنة على مجلس النواب لمناقشته ثم التصويت على البرنامج، ولهذه الآلية أثر فعال في الانتهاء من التصويت على البرنامج الحكومي في الوقت المطلوب.

19- للجان البرلمانية المختصة في دراسة برنامج عمل الحكومة والرد عليه دور أساسي في تجسيد العمل المشترك بين الحكومة والبرلمان في مملكة البحرين من خلال تعديل البرنامج الحكومي بتوافق مجلس النواب والحكومة قبل التصويت عليه، وتعد عملية إشراك المجلس في التعديل على البرنامج الحكومي من أهم مظاهر الديموقراطية البرلمانية.

20- تطور دور اللجان في مجلس الأمة الكويتي في الرقابة على البرنامج الحكومي ومدى تنفيذ الحكومة لهذا البرنامج من خلال تقديم الحكومة بوزاراتها ومؤسساتها تقارير دورية حول تنفيذها للبرنامج الحكومي.

21- تختلف طبيعة التصويت على البرنامج الحكومي من دولة إلى أخرى ويرجع ذلك لما يرتبه التصويت من آثار، فالتصويت على البرنامج الحكومي في بريطانيا وكذلك في مملكة البحرين هو تصويت على ثقة المجلس بالبرنامج الحكومي وسياسة هذه الحكومة ولا يعد تنصيبا برلماني لرئيس مجلس الوزراء أو تصويت على تشكيل الحكومة كما هو الحال في بعض الأنظمة الأخرى.

22- يترتب على قبول البرنامج الحكومي من خلال الأغلبية البرلمانية البسيطة منح الحكومة الثقة لممارسة صلاحياتها الدستورية في كل من بريطانيا وكذلك مملكة البحرين.

23- أحدث قانون البرلمانات المحددة 2011 في بريطانيا تغييرا دستوريا جوهريا في حال حجب الثقة عن الحكومة بعدم قبول برنامجها وهو إزالة السلطة التقديرية لرئيس مجلس الوزراء للدعوة إلى حل البرلمان عند فقدان الحكومة الثقة البرلمانية.

24- نظم دستور مملكة البحرين جملة من الإجراءات إزاء رفض البرنامج الحكومي من قبل البرلمان تسهم في تحقيق التوازن بين الرقابة البرلمانية السابقة من جهة وتحقيق الاستقرار الوزاري من جهة أخرى من خلال ترتيب إجراءات أكثر صرامة في حال رفض البرلمان الحكومي للمرة الثانية أو الثالثة.

25- إن الرفض الجزئي للبرنامج الحكومي في بريطانيا يعد من التطورات التي أثبتتها التقاليد البرلمانية، ففي السابق لم يكن متصورا إجراء تعديل على سياسة الحكومة وأن كل تعديل كان يعد حجب للثقة على الحكومة، أما في الوقت الحالي فمن المقبول أن تؤخذ التعديلات التي يقترحها أعضاء مجلس العموم على البرنامج الحكومي أساسا لتعديل جزئي للبرنامج.

26- برز دور الرقابة البرلمانية اللاحقة على البرنامج الحكومي في مجلس الأمة الكويتي ليس في مجال مراقبة تنفيذ الحكومة لبرنامجها أو وقوعها في مخالفات في تنفيذ البرنامج الحكومي فحسب، بل راقب مجلس الأمة تأخر أو امتناع الحكومة عن تقديم برنامج عملها كما راقب آلية إعداد البرنامج الحكومي، فكان لوسائل الرقابة دور مزدوج يكمن في تفعيل الرقابة البرلمانية اللاحقة بالإضافة إلى تغطية دور الرقابة السابقة على البرنامج الحكومي.

27- يعد تقديم البرنامج الحكومي شرطا مسبقا لاستخدام معظم أدوات الرقابة في مجلس النواب البحريني فلا يجوز تقديم الأسئلة البرلمانية أو الاستجوابات إلا بعد تقديم البرنامج الحكومي، كما لا يجوز استجواب رئيس مجلس الوزراء مما يقود إلى عدم إمكانية رقابة البرنامج الحكومي في نطاق المسؤولية التضامنية في مملكة البحرين عن طريق الاستجواب.

28- لتفعيل السؤال البرلماني في الرقابة على البرنامج الحكومي أثر إيجابي في متابعة تنفيذ البرنامج والتثبت من إنجازات الحكومة في برنامجها وذلك في إطار المسؤولية الفردية والتضامنية، وإمكانية تحويل السؤال البرلماني إلى استجواب هي الخطوة التمهيدية لمحاسبة الحكومة على برنامج عملها في حال التثبت من وقوع مخالفة من الحكومة.

29- راقب مجلس الأمة الكويتي البرنامج الحكومي من خلال الاستجواب رقابة واسعة النطاق شملت الرقابة على المسؤولية الفردية والتضامنية من خلال تقديم الاستجوابات للوزراء منفردين في حال عدم تنفيذ البرنامج الحكومي وكذلك استجواب رئيس مجلس الوزراء في العديد من الفصول التشريعية بسبب عدم تقديم البرنامج الحكومي أو التأخير في تقديمه باعتبارها مخالفة لنص المادة 98 من الدستور.

30- أن قرار المحكمة الدستورية الكويتية في الطلب التفسير رقم 10 لسنة 2011 غيب دور المجلس في الرقابة على تنفيذ البرنامج الحكومي من خلال استجواب رئيس مجلس الوزراء وقلص نطاق المحاسبة على تنفيذ البرنامج الحكومي من خلال استجواب الوزراء منفردين، وجعل نطاق محاسبة رئيس مجلس الوزراء على البرنامج الحكومي يقتصر على السياسة العامة الواردة في البرنامج.

31- يعد تحريك المسؤولية السياسية الفردية أو التضامنية هو الجزاء المترتب على إخلال الحكومة أو أحد الوزراء في برنامج عمل الحكومة الذي أقره البرلمان، وذلك من خلال سحب الثقة من الحكومة أو التصويت على الثقة، ويشترط أسبقية الاستجواب لسحب الثقة من الوزير في دولة الكويت ومملكة البحرين في مجال المسؤولية الفردية، كما لا يجوز سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء في كل من دولة الكويت ومملكة البحرين، واستبدل كل من النظامين هذه الآلية بعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء.

32- تختلف الأنظمة الدستورية في وجود الشروط أو القيود على آليات تحريك المسؤولية السياسية إلا أنه لابد أن يكون دور هذه القيود خلق التوازن بين إمكانية محاسبة الحكومة أو أحد الوزراء من جهة وتحقيق الاستقرار الوزاري من ناحية أخرى.

33- يترتب على سحب الثقة من أحد الوزراء الاستقالة في كل من بريطانيا والكويت ومملكة البحرين، ويؤدي سحب الثقة من الحكومة في بريطانيا إلى استقالة الحكومة أو حل البرلمان ووفقا لقانون البرلمانات المحددة أصبح الحل إما حلا برلمانيا أو حلا بقوة القانون مع غياب سلطة رئيس مجلس الوزراء في إمكانية حل البرلمان.

34- إن عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء في كل من الكويت ومملكة البحرين لا يقود إلى آثار مباشرة بل يرجع الرأي إلى رئيس الدولة إما بإقالة الحكومة أو حل البرلمان.

ثانيا التوصيات:

1- إن إجراء التعديلات الدستورية في الكويت من خلال تعديل نص المادة 98 وفرض الرقابة البرلمانية السابقة على البرنامج الحكومي من خلال اشتراط منح الحكومة ثقة مجلس الأمة على برنامج عملها وسياستها العامة وذلك وفق ضوابط دستورية تتناسب مع النظام السياسي في الكويت وتحقق التوازن بين الرقابة البرلمانية والاستقرار الوزاري، فاشتراط الثقة البرلمانية هي الضمانة الدستورية لتقديم البرنامج الحكومي في بداية الفصل التشريعي هو أمر متطلب لتطوير النظام الدستوري الكويتي، والتصويت على البرنامج الحكومي هو رقابة سابقة موضوعية على برنامج عمل الحكومة وإن لم تكن رقابة على التشكيل الوزاري من خلال التنصيب البرلماني إلا أن وجود الرقابة السابقة على البرنامج الحكومي وجعله أساسا لنيل الحكومة الثقة لمباشرة سلطاتها، حل وسط يقرب النظام الدستوري إلى الديموقراطية البرلمانية.

2- نوصي أن يضم الدستور تعريف واضح لمفهوم البرنامج الحكومي يزيل اللبس حول مدى اعتبار البرنامج خطة عامة أو خطة تفصيلية لما ذلك من أثر على جوانب إعداد البرنامج الحكومي وتحديد جوانب الرقابة على البرنامج ونطاقها.

3- نناشد مجلس الوزراء والجهات المعنية بإعداد البرنامج الحكومي تجنب الغموض وعدم الوضوح في وضع الخطة السياسية للحكومة لما لذلك من أثر في عرقلة عملية الرقابة البرلمانية السابقة لإطالة مدة المناقشة والاستيضاح حول البرنامج، وكذلك الرقابة اللاحقة لصعوبة متابعة تنفيذ برنامج يعتريه الغموض.

4- نناشد أن يعتمد مجلس الأمة الكويتي آلية مناقشة تقرير لجنة الرد على البرنامج الحكومي لما لها من دور في تقليل مدة مناقشة البرنامج الحكومي وتجتب الإطالة من خلال إحالة البرنامج الحكومي بعد عرضه إلى اللجنة المختصة وإجراء التعديلات ثم عرض التقرير على البرلمان لمناقشته بشكل نهائي.

5- نوصي مجلس الأمة الكويتي بسد الفراغ التشريعي في اللائحة الداخلية للمجلس من خلال تنظيم إجراءات عرض ومناقشة البرنامج الحكومي.

6- إيلاء الاهتمام لدور اللجان البرلمانية في متابعة البرنامج الحكومي والرقابة المستمرة على أداء الحكومة وتنفيذها لبرنامج عملها لما ذلك من دور فعال في تفعيل وتسهيل المحاسبة السياسية للحكومة أمام البرلمان.

7- على مجلس الأمة تفعيل دور لجان التحقيق البرلمانية للرقابة على البرنامج الحكومي وذلك لقلة القيود الإجرائية والموضوعية الخاصة بتشكيل لجان التحقيق، واتساع نطاق رقابتها وسلطاتها على الحكومة، كما أنها من الممكن أن تحقق الرقابة الشاملة على البرنامج الحكومي من حيث التحقق من مشروعية هذا البرنامج وملاءمته، والتحقيق في تنفيذه ومراقبة الجانب المالي للبرنامج وما تم إنفاقه على تنفيذه، كما قد يكون دور لجان التحقيق مهم جدا في الرقابة على ما يقع على البرنامج الحكومي من تعديلات بواسطة الحكومة وفحص مدى ملاءمتها كما هو الوضع في بريطانيا.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

1-الكتب:

- **إيهاب زكي سلام** – الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني – عالم الكتب – القاهرة – 1983
- **بدر محمد عادل محمد** – مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري البحريني – دراسة نظرية تطبيقية – معهد البحرين للتنمية السياسية – مملكة البحرين – 2013.
- **تركي سطام المطيري** – الأغلبية الخاصة في النظام الدستوري الكويتي –ماهيتها –أهميتها –حالاتها – دون دار نشر – 2012.
- **جابر جاد نصار** – الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت – دار النهضة العربية – الطبعة الأولى – 1999.
- **خليفة ثامر الحميدة –** القانون الدستوري النظرية والتطبيق – الطبعة الأولى – الكويت – 2015.
- **رمزي طه الشاعر** – النظرية العامة للقانون الدستوري – الطبعة السادسة – دار النهضة العربية – القاهرة – 2020.
- **رمزي علي إبراهيم سلامة** – عمر الحكومات بدولة الكويت (1962 – 2012) – مجلس الأمة الكويتي – الأمانة العامة – إدارة الدراسات والبحوث بمجلس الأمة – الطبعة الأولى – الكويت – 2012 – ص26.
- **سليمان محمد الطماوي** – السلطات الثلاث في الدساتير العربية والفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة – دار الفكر العربي – الطبعة الثالثة مزيدة ومنقحة – 1974
- **سليمان محمد الطماوي** – القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة – الطبعة الثانية – دار الفكر العربي – 1958

- **سيد رجب السيد** – المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي – الطبعة الأولى – رقم الإيداع بدار الكتب 87/3919 – 1987.
- **سيد محمد بيومي أحمد فودة** – مسؤولية الوزراء السياسية – الجنائية – المدنية دراسة مقارنة – مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع – الطبعة الأولى – جمهورية مصر العربية – 2016
- **عادل الطبطبائي** – النظام الدستوري في الكويت – دراسة مقارنة – الطبعة الخامسة منقحة – الكويت – 2009.
- **عثمان عبد الملك الصالح** – النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت – دراسة تحليلية نقدية للنظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري وفي واقعه العملي ووسائل إصلاحه – الجزء الأول – النظام في إطاره التاريخي وفي إطاره النظري – الطبعة الثانية – مؤسسة دار الكتب – الكويت – 2003.
- **علي السيد الباز** – السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي – مجلة النشر العلمي – لجنة التأليف والتعريب والنشر – جامعة الكويت – الكويت – 2006.
- **محمد المشهداني** – القانون الدستوري والنظم السياسية – الدولة والحكومة – الطبعة الثانية – جامعة البحرين – 2012
- **محمد باهي أبو يونس** – الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين الكويتي والمصري – دار الجامعة الجديدة للنشر – الإسكندرية – 2002
- **محمد عبد المحسن المقاطع** – الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت – دراسة تحليلية نقدية في ضوء أحكام الدستور الكويتي والسوابق البرلمانية – مجلة الحقوق – ملحق العدد الثالث – السنة السادسة والعشرون – مجلس النشر العلمي – جامعة الكويت – سبتمبر 2002.
- **محمد عبد المحسن المقاطع** – الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية – الطبعة الثانية، جامعة الكويت – كلية الحقوق – 2013–2014.
- **محمد قدري حسن** – رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة دراسة مقارنة – دون ناشر – 1990.

- **مريم مهدي اليامي** – حق السؤال البرلماني – دراسة مقارنة – معهد البحرين للتنمية السياسية – الطبعة الثانية – 2019.
- **نعمان أحمد الخطيب –** البسيط في النظام الدستوري – الطبعة الثانية – دار الثقافة – عمان – الأردن – 2017.
- **يحيى الجمل** – النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة – مطبوعات جامعة الكويت – كلية الحقوق والشريعة – (1970–1971).

2–الرسائل العلمية:

- **دينا بو سالم** – الرقابة البرلمانية على الحكومة في ظل دستور 1996 – كلية الحقوق – جامعة باجي مختار – عنابة الجزائر – 2007/2006.
- **عبد الستار محمد الفرا** – حل البرلمان في النظم السياسية دراسة تحليلية مقارنة – رسالة ماجستير – أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا – برنامج الدراسات العليا المشترك مع جامعة الأقصى – فلسطين – 2018.
- **عبدالله عوض المطيري** – سلطات مجلس الأمة الكويتي تجاه البرنامج الحكومي – رسالة ماجستير – كلية الحقوق – جامعة الشرق الأوسط – 2012.
- **فقير محمد** – علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظام الجزائري والمصري – رسالة ماجستير لكلية الحقوق جامعة محمد بو قرة – الجزائر – دون تاريخ نشر.
- **محمد سمير محمد الجعيدي** – التنظيم الدستوري لتشكيل واختصاصات مجلس الوزراء في القانون الأساسي الفلسطيني – دراسة تحليلية مقارنة في ضوء الشريعة الإسلامية – رسالة ماجستير – الجامعة الإسلامية بغزة – 2019.

3–الدوريات والمجلات القانونية:

- **آمالو نبيل –** قاعدة التضامن الحكومي في النظام القانوني الجزائري "بين الحتمية الدستورية والممارسة العملية – مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية – المجلد 05 – العدد 01 – السنة 2020.
- **أحمد عارف الضلاعين** – التدوير الوزاري بين المشروعية والمخالفة الدستورية: دراسة مقارنة – مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية – المجلد 15 – العدد 2 – 2018.
- **أحمد لعماري** – العمل البرلماني والتنمية السياسية: الجزائر نموذجا، مجلة عالم التربية، العدد 18– 2008.
- **أحمد مفيد** – الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد – المجلة المغربية للسياسات العمومية – العدد 18 – 2015.
- **أفين خالد عبد الرحمن ومنى يوحنا ياقو** – الاختصاص الرقابي لعضو البرلمان – مجلة جامعة دهوك – المجلد 17 – العدد 2 (العلوم الانسانية والاجتماعية) – 2014.
- **بوطيب بن ناصر** – الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بين النصوص القانونية والممارسة الفعلية – مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية – العدد 13 – 2013
- **ثامر كامل محمد الخزرجي** – السياسة العامة وأداء النظام السياسي – مجلة العلوم السياسية – العدد 33 – 2006.
- **جندي محمد أبو سحلي** – الاختصاص الرقابي لمجلس النواب البحريني – مجلة دراسات قانونية – العدد الرابع – السنة الرابعة – مجلس النواب البحريني – 2021
- **حمودي محمد هاشمي** – المسؤولية السياسية للحكومة: بمناسبة عرضها لمخطط عملها أمام البرلمان – منشورات مجلة العلوم القانونية – سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية – العدد 2 – 2014.
- **ذبيح ميلود** – المسؤولية السياسية في النظم المقارنة مقاربة تحليلية مقارنة – دراسات استراتيجية. ع. 18 (كانون الثاني 2013).

- **رافع خضر صالح وكريمة لفتة مشاري الجراحي** – إجراءات تقرير المسؤولية السياسية للوزارة وآثارها في النظام البرلماني دراسة مقارنة – مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية – العدد الرابع – السنة السابعة – 2015.
- **رياض بوريش**– السياسات العامة من منظور حكومي– مجلة الحوار المتوسطي – العدد 5 – 2013.
- **عادل الطبطبائي** – الحدود الدستورية لمسؤولية الوزير عن الهيئات والمؤسسات العامة – مجلة الحقوق – العدد 1– المجلد 24 – جامعة الكويت – مجلة النشر العلمي – 2000.
- **عادل الطبطبائي** – السلطة التشريعية في دول الخليج العربي: نشأتها، تطورها– العوامل المؤثرة فيها– منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية– العدد 14– 1985
- **عادل الطبطبائي** – مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي – مجلة الحقوق –جامعة الكويت – مجلد 21 – العدد 1 –– 1997.
- **عبد اللطيف بروحو** – المرجعيات الدستورية للبرنامج الحكومي – المجلة المغربية للسياسات العمومية – العدد 24 – 2018
- **عبدالله سعد الرميضي** – اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي ومدى حاجتها للتعديل – مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية – جامعة الإسكندرية – كلية الحقوق – العدد 1 – 2014.
- **عثمان عبد الملك الصالح** – الرقابة البرلمانية على أعمال الادارة في الكويت دراسة نظرية تطبيقية – جامعة الكويت – كلية الحقوق والشريعة – مجلة الحقوق والشريعة – المجلد 5 – العدد4 – 1981
- **عصام سعيد عبد العبيدي** – و دولة أحمد عبدالله الثقة النيابية والوزارة – دراسة مقارنة – مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية – المجلد 7 – العدد24 – جامعة كركوك – كلية القانون والعلوم السياسية – 2018.
- **فاطمة العبيدان** – لجان التحقيق في الكويت دراسة مقارنة – مجلة الفتوى والتشريع – العدد 12 – الكويت – 2004.

- **قيرع سليم** – المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري – مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية. العدد 13 – 2013
- **محمد صالح** – إشكالية التنصيب البرلماني للحكومة دراسة مقارنة المغرب وفرنسا – https://platform.almanhal.com/Reader/Article/102336?search=%D8%A7%D8%B4%D9%83%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A9+%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%86%D8%B5%D9%8A%D8%A8+%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%B1%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%86%D9%8A
- **محمد عبد المحسن المقاطع** – التحقيق البرلماني في الكويت – نطاقه والقيود الواردة عليه دراسة تحليلية نقدية وفقا للدستور الكويتي – مجلة كلية القانون العالمية – العدد 1 – 2013.
- **محمد عبد المحسن المقاطع** – الوزارة البرلمانية في الكويت في ضوء أحكام الدستور ومذكرته التفسيرية وتجربة الوزراء المنتخبين دراسة تحليلية نقدية، مجلة المحامي – السنة الثانية والعشرون – أكتوبر – نوفمبر – ديسمبر – الكويت – 1998.
- **وفاء الفيلالي** – التصويت البرلماني على البرنامج الحكومي بالمغرب منح للثقة المبدئية – أعمال الندوة الوطنية: التجربة البرلمانية المغربية السادسة 1997 – 2002 – كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – مراكش – 2003.
- **وفاء بدر المالك الصباح** – التحقيق البرلماني كوسيلة رقابية على السلطة التنفيذية في الكويت ومصر – مجلة كلية القانون العالمية – العدد 1 – السنة السادسة – 2018.
-

4- التقارير والوثائق والندوات العلمية:

- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) – النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد – الطبعة الرابعة – القدس – 2016.
- تقرير اللجنة التشريعية والقانونية حول النقاش الدستوري المادة 98/ 104 –لإبداء الرأي بصفة الاستعجال – المؤرخ 10-4-1975.

- تقرير اللجنة المؤقتة لإعداد رد المجلس على برنامج الحكومة (التقرير الأول)، مضابط مجلس الأمة الكويتي المضبطة رقم 451/ أ – 15-1-1985.

- تقرير لجنة دراسة برنامج عمل الحكومة للسنوات 2015-2018 – مجلس النواب البحريني – تاريخ 12-2015.

- الدستور المغربي المستجدات وحصيلة التفعيل 2011-2017- دراسة على ضوء : حقوق الإنسان، المعارضة، القضاء الدستوري واللامركزية – ورقة سياسية 3- المنظمة العربية للقانون الدستوري – تحرير حسن طارق – تونس.

- عثمان خليل عثمان (1970) مذكرات لطلبة الحقوق والشريعة شعبة الاقتصاد والعلوم السياسية (منشورة على الانترت).

- مركز ادم مناقشة القيمة القانونية للبرنامج الحكومي والجزاء المترتب على الفشل http://ademrights.org/news576

- موسوعة السوابق والتقاليد البرلمانية لمجلس الأمة الكويتي – الجزء السادس- الفصل التشريعي السادس – مجلس الأمة الكويتي – 2006- المقدمة.

- ميثاق العمل الوطني – قيمته ومضمونه – دراسة بمناسبة انعقاد مؤتمر ميثاق العمل الوطني – آفاق المستقبل والتنمية المستدامة السلام – مجلس النواب – البحرين – 2018.

5- الدساتير:

-

- دستور الكويتي لعام 1962.
- الدستور الجزائري 1996 المعدل 2002.
- دستور البحريني المعدل لعام 2002.
- الدستور المغربي لعام 2011.

- الدستور المصري لعام 2012.
- الدستور المصري لعام 2014.

6- التشريعات:

- مرسوم في تاريخ 7-1-1979 في شأن وزارة التخطيط حيث ورد من ضمن وزارة التخطيط إعداد البرنامج الحكومي وفق أحكام المادة 98 من الدستور. (الكويت)
- الكويت اليوم – العدد 656، السنة الخمسون – المرسوم رقم 33 لسنة 2004 بإنشاء المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية
- القانون الأساسي رقم 1 لسنة 1962 المجلس التأسيسي الكويت
- المرسوم 307 لسنة 2007 في شأن تعديل بعض أحكام المرسوم رقم (33) لسنة 2004.
- قانون رقم (7) لسنة 2016 في شأن التخطيط التنموي – الكويت اليوم، المذكرة الإيضاحية، العدد 1274 السنة الثانية والستون.
- اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي
- اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني
- اللائحة الداخلية لمجلس الشورى البحريني

7- البرامج الحكومية:

- برنامج عمل الحكومة للفصل التشريعي الثالث، 2011-2014، مملكة البحرين.
- برنامج عمل الحكومة المقدم لمجلس الأمة الكويتي 2013-2014/ 2016-2017- شراكة في المسؤولية لاستدامة الرفاه.
- برنامج عمل الحكومة في مملكة البحرين – الفصل التشريعي الرابع – 2015-2018، نحو مجتمع العدل والأمن والرفاه.
- برنامج عمل الحكومة للفصل التشريعي السادس عشر 2021-2022 – 2024-2025) استدامة الرخاء بالرغم من التحديات – دولة الكويت.

8- الوثائق البرلمانية:

- محاضر المجلس التأسيسي لمجلس الأمة الكويتي.
- مضابط مجلس الأمة الكويتي.
- مضابط مجلس الشورى البحريني.
- مضابط مجلس النواب البحريني.

ثانيا: المراجع باللغة الإنجليزية

1- Books

- **Bulmer, E** (2017), Government Formation and Removal Mechanisms, International IDEA Constitution-Building Primer, ISBN:978-91-7671-122-4.
- **Chester D.N., and Bowring N**, (1962), *Questions in Parliament*, UK, Oxford press.
- **Deploige, J., & Deneckere, G. (Eds.).** (2006). *Mystifying the Monarch: Studies on Discourse, Power, and History*. Amsterdam University Press.
- **Doring, H.** (1995). *Parliaments and majority rule in western Europe*. A Publication of Mannheim Center for Europe social research (MZES) at the University of Mannheim, Frankfurt: Campus.
- **Jennings,** I, (1959), *Cabinet government*, 3rd edition, at the University press, Cambridge.
- **John, P., Bevan, S., Jennings, W., & Bertelli, A**. (2013). *The Palgrave Macmillan Policy Agendas in British politics*. Hound mills Basingstoke, Hampshire RG21 6XS, England: Macmillan Distribution. doi:10.1057/9780230390409K.

- **Limon, D.W. and Mackay, W.R.** (eds), et.al., (1997), Erskine May, *The Parliamentary practice*, twenty second edition, London, Butterworth.
- **Odgers, J. R., Evans, H., & Laing, R**. (2016). *Odgers' Australian Senate practice*. Canberra: Department of the Senate.
- **Russell, M., & Benton, M.** (2011). *Selective Influence The Policy Impact of House of Commons Select Committees*. 29-30 Tavistock Square, London: The Constitution Unit Department of Political Science UCL (University College London).
- ***The Cabinet Manual*. 1st ed**. (2011). [ebook] Available at: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60641/cabinet-manual.pdf.
- **Thomas, Reed B**, (1898), *Reed's Parliamentary Rules*, Chicago, Rand, McNally and Company.
- **Waldeck, J,** (1972), *Legal Nature of Parliamentary Procedure*, 21. Clev. St. L. Rev.
- **Yamamoto, H.** (2007). *Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments*. Geneva, Switzerland: Inter-Parliamentary Union.
- **Galbraith,, S. T.** (2015). *Strathclyde Review: Secondary legislation and the primacy of the House of Commons*. London: HM Government.

2- Journal articles:

- **Olavarria-Gambi, M**. (2015). Agenda and public policy: Evidence from Chile. *International Journal of Public Administration*, *39*(2), 157–172. https://doi.org/10.1080/01900692.2014.1003383 .
- **JOHN, P., & JENNINGS, W**. (2010). Punctuations and Turning Points in British Politics: The Policy Agenda of the Queen's Speech, 1940-2005. *British Journal of Political Science*, *40*(3), 561–586.
- http://www.jstor.org/stable/40930600
- **Mortensen, P. B., Green-Pedersen, C**., Breeman, G., Chaqués-Bonafont, L., Jennings, W., John, P., . . . Timmermans, A. (2011). Comparing government agendas. *Comparative Political Studies, 44*(8), 973-1000. doi:10.1177/0010414011405162.
- **Paun, A., & Hallifax, S**. (2012). *A game of two halves: How coalition governments renew in mid-term and last the full term* (Rep. No. 6480524). London, England: Institute for Government. https://www.instituteforgovernment.org.uk/
- **Kelso, A.** (2015). *The politics of parliamentary procedure: An analysis of Queen's speech debates in the House of Commons*. British Politics, pp. 1-22.
- **Michael, M. E.** (2008). Musing on General or Common Parliamentary Law. *Parliamentary Journal, XLIX* (3), 101-120.
- **Blackburn, R**. (2017). The Politics of Parliamentary Procedure at Westminster. *Journal of International and Comparative Law*, *4*(2), 279-308.
- https://www.jicl.org.uk/journal/december-2017/the-politics-of-parliamentary-procedure-at-westminster

- **Ludlow, J.** (2005). *The queen's speech 2005: How government laws are initiated in the United Kingdom*. Commonwealth Law Bulletin, 31(2), 61-70.
- **Jennings, W., & John, P.** (2009). The dynamics of political attention: Public opinion and the Queen's speech in the United Kingdom. *American Journal of Political Science, 53*(4), 838-854. doi:10.1111/j.1540-5907.2009.00404.x.
- **Fairbanks, J., Plowman, K. D., & Rawlins, B. L.** (2007). Transparency in government communication. *Journal of Public Affairs, 7*(1), 23-37. doi:10.1002/pa.245.
- **Jennings, W., Bevan, S., & John, P.** (2010, September 15). *The agenda of British Government: The Speech from the throne*, 1911–2008. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-9248.2010.00859.x
- **Castañeda, G., Chávez-Juárez, F., & Guerrero, O. A**. (2018). How do governments determine policy priorities? studying development strategies through Spillover Networks. *Journal of Economic Behavior & Organization, 154*, 335-361. doi:10.1016/j.jebo.2018.07.017.
- **Bara, J.** (2005). A question of trust: Implementing Party Manifestos. *Parliamentary Affairs, 58*(3), 585-599. doi:10.1093/pa/gsi053.
- **Schleiter, P., & Evans**, G. (2019). The changing confidence relationship between the UK executive and Parliament in comparative context. *Parliamentary Affairs*. doi:10.1093/pa/gsz033.
- **Meinel, F**. (2018). Confidence and control in parliamentary government: Parliamentary questioning, executive knowledge, and the transformation of democratic accountability. American Journal of Comparative Law, 66(2), 317-368.

- **Venter, R**. (2014). Motions of no confidence: Parliament's executive check and checkmate. Journal of South African Law, 2014(2), 407-418.
- **Norton, P**. (2015). The fixed-term parliaments act and votes of confidence. *Parliamentary Affairs, 69*(1), 3-18. doi:10.1093/pa/gsv003.

3- Thesis:

- **Almoqatei, Mohammed**, (1987), *A Study of the Kuwaiti Constitutional Experience (1962- 1986)*, Thesis of the degree of Doctor of Philosophy in Law, School of Law, University of Warwick Coventry, England.
- **Alsayer, Dhoha** (2016), *Transparency in Public Procurement Methods and Procedures*, master's thesis, Kuwait International Law School.

4- Reports and documents:

- **Everett, M**. (2016, November 14). Collective responsibility, BRIEFING PAPER Number 7755, House of Commons library.
- **House of Commons Political and Constitutional Reform Committee**, (2011), *Lessons from the process of Government formation after the 2010 General Election, Fourth Report of Session 2010–11* , volume 2, authority of the House of Commons London: The Stationery Office Limited.
- **House of Commons Political and Constitutional Reform Committee**, (2011), *Role and powers of the Prime Minister, Written Evidence Ordered by the House of Commons*, London: The Stationery Office Limited.
- **House of Commons Political and Constitutional Reform Committee**, (2015, March, 23), Government formation post-election, Tenth Report of Session 2014–15, Report, together with formal minutes relating to the report Ordered by the House of Commons.

- **House of Commons Political and Constitutional Reform Committee**, (2011). *Lessons from the process of Government formation after the 2010 General Election, Fourth Report of Session 2010–11*, volume 1, Authority of the House of Commons London: The Stationery Office Limited https://constitutionunitdotcom.files.wordpress.com/2015/03/constitreform-jan2011.pdf
- **House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee**, (2018) The Role of Parliament in the UK Constitution Interim Report The Status and Effect of Confidence Motions and the Fixed-term Parliaments Act 2011, Fourteenth Report of Session 2017–19, 2018. (2018). Retrieved from https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpubadm/1813/181306.htm
- **House of Lords select committee on the constitution**, (2014), *Constitutional implications of coalition government, 5th Report of Session 2013–14*, London.
- https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7755/CBP-7755.pdf
- **Individual ministerial responsibility -Issues and examples** - researchbriefings.files.parliament.uk. (2004, April 5). Retrieved February 18, 2022, from https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP04-31/RP04-31.pdf
- **Kelly, R.** (2019, March 14). Confidence motions by Richard Kelly, House of Commons Library, BRIEFING PAPER Number 02873.

https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN02873/SN02873.pdf

- **Kelly, R.** (2020, April 2). Select committees - core tasks, BRIEFING PAPER Number 3161, researchbriefings.files.parliament.uk. https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN03161/SN03161.pdf
- **Kelly, R.** (2020, December, 24). The fixed-term parliaments act, House of Commons Library, Briefing paper Number 6111. https://researchbriefings.parliament.uk/
- **Kelly, R.** (2021, May). Queen's speech 2021, House of Commons Library, BRIEFING PAPER Number 09200 Retrieved, from https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9200/
- **Kelly, R.** (2021, May, 10). Queen's speech 2021. House of Commons Library, BRIEFING PAPER Number 09200. https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9200/

- **Lester, P., & Kelly, R**. (2008). Draft queen's speech, House of Commons Library, SN/PC/04398 https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn04398/

- **Nice, A, and Paun, A**, (2019), Coalition government at Westminster, *The Institute for Government is a registered charity in England and Wales* (No.1123926) with cross-party governance.
- Parliamentary questions - UK parliament. (2010, August). Retrieved January 31, 2022, from https://www.parliament.uk/about/how/guides/factsheets/procedure/p01/

- **Research paper 04/82**, The collective responsibility of Ministers an outline of the issue,(2004, November 15). https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP04-82/RP04-82.pdf
- **Walpole, J., Kelly, R., & Powell, T.** (2008, October 10). The Whip's office, House of commons Library, https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn02829/
- **Winetrobe, B., & Seaton, J.** (1995, February 7). Confidence motions - researchbriefings.files.parliament.uk. Retrieved, from https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP95-19/RP95-19.pdf

5- **Legislations**:

- Constitutional Reform Act 2005. (n.d.). Retrieved, from https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/contents/enacted
- Fixed-term parliaments act 2011 - legislation.gov.uk. (n.d.). Retrieved https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/pdfs/ukpgaen_20110014_en.pdf
- Standing orders - publications.parliament.uk. (2017). Retrieved from https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmstords/0004/so_hc0004_170420.pdf
- The Salisbury-Addison Convention (parliament.uk)

- **ثالثا: المواقع الالكترونية.**
- **موقع البرلمان البريطاني:**

https://www.parliament.uk/

- **موقع الحكومة البريطانية:**

https://www.gov.uk/

- **موقع مجلس الأمة الكويتي:**

http://www.kna.kw/clt-html5/index.asp

- **موقع مجلس النواب البحريني:**

https://www.nuwab.bh/

- **موقع المحكمة الدستورية الكويتية:**

https://www.cck.moj.gov.kw/ar/Pages/section5-1.aspx

- **موقع الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية:**

https://scpd.gov.kw/default38.aspx

Abstract

The Government Program in Kuwaiti and Comparative Constitutional System

In this thesis, we dealt with the government program in the Kuwaiti constitutional and comparative system by studying and analyzing the provisions regulating the government program under the constitution and standing orders, as well as parliamentary practice in Kuwait and comparison with Britain and Bahrain.

In order to discuss the foregoing, we started with the conception of the government program by defining its concept in the parliamentary system as the policy plan of the government that it intends to implement during its constitutional term and which it submits to Parliament to maintain its confidence. We also discussed the legal basis for the government program in both the Kuwaiti constitutional and comparative system in the first chapter of the thesis.

In the second chapter, we discussed the mechanism of preparing the government program and we concluded that the preparation process takes place in principle in the Council of Ministers, as it is the competent authority to set the political agenda of the government. However, the Council of Ministers may delegate another government agency with preparing the government program as in Kuwait, in addition we illustrated the substantive aspects of preparing the government program, especially the basic constitutional references in the light of which the government program is prepared and subject to the oversight of Parliament.

However the stage of preparing the government program is followed by the presentation to Parliament, in which we discussed the analysis of the statute and procedures that regulating the presentation of the government

program to Parliament and their impact on the government's commitment to present its program.

In chapter three, we reviewed the procedures of government program debate in Parliament, and parliament's committees, and the role of these procedures in strengthening the principle of parliamentary democracy. We discussed the legal consequences of voting on the government program, which is either approving the program and granting the government confidence, or rejecting it and withdrawing confidence from the government with the consequences of the rejection.

Finally in chapter four, we explored the Parliament's oversight on the implementation of the government program by checks and controls, specifically the parliamentary question and select committees, as well as the interpellation. then we explained the mechanisms for moving political responsibility, which is the vote of confidence and vote of no confidence, and the consequences of moving political responsibility which is either resignation or parliament dissolution.

UNIVERSITY OF BAHRAIN

Collage of Law **Department of Public Law**

The Government Program in Kuwaiti and Comparative Constitutional System

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Ph. D. Degree in Philosophy of Public Law

Submitted by

Hanan Adel Almutawa

University number: 20171117

Supervised by

Dr. Farooq Ahmed Khammas

Professor of Public Law

University of Bahrain

Kingdom of Bahrain

2022