مجلة الحقوق

مجلة فصلية محكمة تعنى بالدراسات القانونية والشرعية

السنة الخامسة عشرة
العدد الأول

شعبان ١٤١١هـ
مارس ١٩٩١م

ثمن النسخة
٢ دينار كويتي

المبحث الثاني

مدى إلتزام الحكومة الكويتية دستوريا بتعويض مواطنيها

إذا كانت الحكومة الكويتية قد أنشأت الهيئة العامة للتعويضات لتعويض الأفراد المتضررين نتيجة للعدوان العراقي، فإن دفع هذه التعويضات مناط بما عسى أن تحصل عليه الكويت من تعويضات يدفعها العراق، ولكن السؤال الذي يمكن أن يطرح هنا، هل الحكومة الكويتية، ملزمة دستورياً أي بموجب نصوص الدستور بتعويض مواطنيها عن أضرار الحرب؟.

لو رجعنا إلى نصوص الدستور الكويتي، لوجدنا نص المادة (٢٥) منه تنص على أن (تكفل الدولة تضامن المجتمع في تحمل الأعباء الناجمة عن الكوارث والمحن العامة، وتعويض المصابين بأضرار الحرب أو بسبب تأدية واجباتهم العسكرية).

فهل يمكن القول أن هذا النص يكون الأساس الدستوري الذي بموجبه يمكن للمواطنين المتضررين مطالبة الحكومة بالتعويض، دون أن يتوقف ذلك على ما عسى أن تحصل عليه الكويت من التعويضات التي يدفعها العراق؟. أو بعبارة أخرى تتولى الحكومة الكويتية تعويض المواطنين المتضررين من المال العام؟.

يمكن أن يقال أن نص المادة (٢٥) لا يكفي بذاته لإلزام الحكومة الكويتية دستوريا بتحمل تبعة العدوان العراقي ودفع التعويضات للمواطنين المتضررين من جراء هذا العدوان. إذ لم يرد النص بصيغة الإلزام، وإنما جرى سياق النص على كفالة الدولة بتعويض المصابين بأضرار الحرب أو بسبب تأدية واجباتهم العسكرية وهذا يعني أن الدولة تعمل، قدر استطاعتها على تعويض هؤلاء، لكنها إن لم تفعل ذلك، فلا يمكن أن يوجه لها تقصير دستوري جزاء موقفها هذا ذلك لأن المشرع الدستوري لو أراد أن تقوم الدولة بتعويض المصابين بأضرار الحرب أو بسبب تأدية واجباتهم العسكرية لنص صراحة على (التزام الدولة بتعويض المصابين بأضرار الحرب أو بسبب تأدية واجباتهم العسكرية).

كما يمكن أن يقال تدعيما لهذا الرأي وتقويته، أن نص المادة (٢٥) من الدستور ورد ضمن الباب الثاني من الدستور والذي يحمل عنوان «المقومات الأساسية للمجتمع الكويتي» وهذا الباب كما هو معروف يحتوي على النصوص الدستورية التي تتضمن توجيهات دستورية للمشرع العادي والتي درجت الدساتير الحديثة، بعد الحرب العالمية الأولى على تضمينها نصوصها، متأثرة

بذلك بالأفكار الاشتراكية، فهذه النصوص تتضمن في الواقع قواعد دستورية ذات مضمون سياسي أكثر منها قواعد دستورية ذات مضمون قانوني مجرد.

وبعبارة أخرى إن وجود هذه القواعد بكثرة بالدستور يجعل منه وثيقة سياسية أو برنامج انتخابي أكثر من كونه وثيقة تتضمن قواعد قانونية ملزمة(٤).

والواقع أن هذا الرأي رغم وجاهته لا يمكن قبوله بمجرد أن نص المادة (٢٥) من الدستور قد ورد ضمن الباب الثاني منه الخاص بالمقومات الأساسية للمجتمع الكويتي، ذلك لأن الأخذ بهذا الرأي، يفتح الباب على مصراعيه للقول بأن هناك نصوصا ملزمة في الدستور، وأخرى غير ذلك، وهو مالا يمكن التسليم به في أي حال من الأحوال. فنصوص الدستور كلها ملزمة، بوصفها نصوصاً قانونية صادرة من أعلى سلطة مشرعة في البلاد ألا وهي السلطة التأسيسية الأصلية. صحيح أن الباب الثاني من الدستور يتضمن بعض النصوص التي تحمل بين طياتها توجيهات دستورية للمشرع العادي، بمعنى أنها لم تضع عليه واجبا قانونياً محدداً يتعين عليه القيام به، وإنما حددت له بعض المعالم والأرشادات التي يهتدي بها عند سنه للقوانين. فهذه النصوص بصياغتها لا تتطلب من المشرع واجباً محدداً يتعين عليه القيام به، في حين أن هناك نصوصاً أخرى تطلب المشرع الدستوري من السلطة التشريعية ضرورة تنظيم موضوعاتها على نحو معين، وإلزامها بذلك، بحيث يترتب على مخالفتها لهذا الإلزام اتصافها بعدم الدستورية.

والواقع أن النصوص الدستورية الواردة في الباب الثاني من الدستور يمكن تقسيمها إلى مجموعتين:

---

(٤) انظر في هذا الاتجاه Cadoux: Droit Constitutionel et institutions Politiques . Cujas, 1980, p 177.

المجموعة الأولى: وتتضمن النصوص التي تحتوي على توجيهات دستورية للمشرع العادي، ولكنها لا تفرض التزامات محددة ومعينة عليه، وهذه النصوص تشمل المواد ٧، ٨، ٩، ١٠، ١٢، ١٤، ٢٣، ٢٤.

المجموعة الثانية: وتتضمن النصوص التي تحتوي على واجبات محددة والتزامات معينة يجب على المشرع العادي أن يضعها نصب عينيه وهو يسن القوانين، وإلا أمكن الطعن بعدم دستوريتها لمخالفتها لأحكام الدستور، وتشمل هذه المجموعة المواد ١١، ١٣، ١٦، ١٧، ١٨، ١٩، ٢٠. ٢١، ٢٢، ٢٥، ٢٦.

والمتبحر في ملاحظة أسلوب صياغة المواد في كل من المجموعتين يلاحظ مدى الاختلاف بينهما، فالنصوص الواردة في المجموعة الأولى تكون الصياغة أقرب إلى الأسلوب الأدبي الإنشائي، مثال ذلك المادة (١٢) التي تنص على ما يلي «تصون الدولة التراث الإسلامي والعربي، وتسهم في ركب الحضارة الإنسانية»، أو نص المادة (١٤) «ترعى الدولة العلوم والآداب والفنون وتشجع البحث العلمي» أو نص المادة (٢٣) «تشجع الدولة التعاون والادخار وتشرف على تنظيم الائتمان». في حين أن المشرع الدستوري في صياغته للنصوص الواردة في المجموعة الثانية يتطلب من السلطة التشريعية وجوب التقيد بأحكام معينة أو تحقيق أهداف محددة.

فعلى سبيل المثال نجد المادة (١٨) تنص على أن «الملكية الخاصة مصونة، فلا يمنع أحد من التصرف في ملكه إلا في حدود القانون، ولا ينزع عن أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة في الأحوال المبينة في القانون، وبالكيفية المنصوص عليها فيه، وبشرط تعويضه عنها تعويضاً عادلاً. والميراث حق تحكمه الشريعة الإسلامية». فهذه المادة قررت صيانة وحفظ الملكية الخاصة، مما يعني تبنيها للمذهب الفردي في الاقتصاد، كما حددت شروط معينة لنزع الملكية وفوضت

المشرع العادي بتحديدها.

وحددت أن الميراث حق تحكمه قواعد الشريعة الإسلامية الغراء. فهذه المادة بما تتضمنه من عبارات «لا يمنع أحد..» و«لا ينزع عن أحد ملكه...» «بشرط تعويضه عنه تعويضاً عادلاً...» و«الميراث حق..» تختلف عن عبارات «تصون، وترعى، وتشجع» وغيرها من العبارات الواردة في المجموعة الأولى.

ولما كانت المادة (٢٥) من الدستور تقع ضمن المجموعة الثانية في نظرنا، إذ فرضت على الدولة «كفالة» تضامن المجتمع في تحمل الأعباء الناجمة عن الكوارث والمحن العامة، والكفالة، كما هو معروف التزام قانوني يقيد الشخص الطبيعي أو المعنوي نفسه به، ويتعهد بتنفيذه.

ويلاحظ من جانب آخر أن لفظ الكفالة لم يقتصر وروده على أحكام الباب الثاني من الدستور، وإنما ورد كذلك في الباب الثالث منه الخاص بالحقوق والحريات والذي لا يمكن أن يقال بشأنه إلا جملة واحدة هي أن نصوصه تقرر أحكاما إلزامية للدولة والأفراد، تبين حقوق والتزامات كل طرف، ومن المواد التي ورد لفظ الكفالة بها ضمن أحكام هذا الباب، نشير، على سبيل المثال إلى المادة (٤٠) التي تنص على أن (التعليم حق للكويتيين، تكفله الدولة وفقا للقانون وفي حدود النظام العام والآداب..).

ويترتب على ما سبق أن المادة (٢٥) من الدستور عندما نصت على كفالة الدولة بتعويض المصابين بأضرار الحرب أو بسبب تأدية واجباتهم العسكرية، إنما تقرر، قانوناً، التزاماً على الدولة يجب عليها تأديته تجاه مواطنيها.

ونخلص من كل ذلك أن المادة (٢٥) من الدستور تصلح كأساس دستوري لمطالبة الدولة بتعويض المواطنين عن الأضرار التي أصابتهم من جراء الحرب العدوانية التي فرضت علينا.

وبعبارة أخرى أن هناك حقا يثبت لكل مصاب تجاه الدولة بتعويضه، غير أن هذا الحق، شأنه شأن سائر الحقوق والحريات الأخرى، محدود طبيعيا بإمكانيات الدولة ومدى طاقتها. بمعنى أن الدولة إذا كانت ملزمة بهذا التعويض، إلا أنه يجب أن يكون في حدود إمكانيات الدولة وقدراتها الاقتصادية، والا يشكل هذا التعويض إرهاقاً جسيماً لكاهل الدولة المالي، وهو كاهل محمل بأثقال لا يمكن نكرانها بحال. إن هذا التعويض يجب أن يكون في حدود تعبر فيه الدولة عن تكافل أفراد مجتمعها تجاه المتضررين منهم من جراء الحرب التي فرضت عليهم لا أكثر من ذلك. وبعبارة أخرى أنه لمسة حنان من الدولة تجاه مواطنيها تمسح فيها دموعهم التي سببها العدوان.

وبعبارة أخرى، إن فكرة التعويض الواردة في المادة (٢٥) من الدستور تختلف تماما عن نظام التعويض الوارد في القانون المدني والذي يقوم على أساس جبر الضرر، إن الدستور عندما قرر التعويض للمواطنين بسبب إصابات الحرب أو بسبب تأدية واجباتهم العسكرية، إنما أراد أن يعبر عن تضامن المجتمع تجاه أفراده المتضررين، وإن أسلوب التعبير عن هذا التضامن لا يعني بحال الطلب من الدولة أن تدفع تعويضا كاملا عن هذه الأضرار.

وقبل أن نختم هذا البحث يجب علينا الإشارة إلى تساؤل هام يمكن أن يرد في هذا السياق، وهو أن امتناع الدولة، أو تأخرها عن الوقت المعقول لإصدار التشريع الخاص بتعويض المواطنين وفقاً لأحكام المادة (٢٥) من الدستور هل يشكل هذا المسلك مخالفة لأحكام الدستور أم أنه مجرد تقصير دستوري منها؟.

الواقع، إن المشرع لم يحدد مدة معينة لإصدار التشريع الخاص بالتعويض ولكن ذلك لا يمنع أن ينسب للدولة مخالفة لأحكام الدستور، نتيجة لمسلكها السلبي المتمثل بامتناعها أو تأخرها عن إصدار التشريع الخاص بالتعويضات

ضمن الوقت المعقول(٥) ولكن هذه المخالفة الدستورية إذا كان لا يمكن الطعن عليها أمام المحكمة الدستورية لعدم ورودها ضمن نص تشريعي، إلا أن ذلك لا يمنع قانوناً من اللجوء إلى أسلوب آخر ألا وهو رفع الأمر إلى القضاء العادي لطلب التعويض عن الأضرار الناتجة عن تأخر الدولة عن إصدار هذا التشريع. باعتبار أن هذا التأخير يكون خطأ قانونياً يستوجب التعويض عنه.

---

(٥) انظر في موضوع الوقت المعقول لإصدار التشريعات، كتابنا / النظام الدستوري في الكويت، المرجع السابق، ص ٥٧٧.