مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية

ورشة عمل اقليمية

"نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني"

الإطار القانوني للمراقبة البرلمانية على الحكومة

(البحرين – الكويت – الإمارات العربية المتحدة – اليمن)

دراسة إقليمية

د.أحمد عبدالكريم سيف

تعقيب

عادل عبدالعزيز الصرعاوي

عضو مجلس الأمة

دولة الكويت

أكتوبر 2009

المقدمة :

يلحظ القارئ للدراسة التي أعدها د.أحمد عبدالكريم سيف مدير مركز سبأ للدراسات الإستراتيجية ، للجهد المبذول لإعدادها بسبب التباين والاختلاف في الوضع السياسي بين البلدان العربية موضوع الدراسة من حيث الآليات الدستورية والقانونية للرقابة البرلمانية على حكومات هذه الدول ، كما تشير هذه الدراسة بأن هناك نقاط تحتاج إلى دعم وتطوير لتعزيز الممارسة الديمقراطية .

- وعليه نذكر أهم نقاط القوة لهذه الدراسة كالتالي :

1. الخلفية التاريخية الواضحة لمعد هذه الدراسة عن التكوين السياسي للدول موضوع الدراسة .
2. الإلمام بالدساتير والقوانين المنظمة للدول موضوع الدراسة .
3. المقارنة الدقيقة للآليات الدستورية للبرلمانات للدول موضوع الدراسة .

- أما فيما يتعلق عن دولة الكويت فإننا نعتقد وبكل تواضع أن الدراسة بحاجة إلى تدعيم في بعض جوانبها مما يجعلها تعبر تعبيرا دقيقا لتاريخ الممارسة السياسية في الكويت من واقع فهم أدق وأعمق لبعض الجوانب الدستورية منطلقين بذلك الفهم الصحيح لمواد الدستور من خلال بعض التطبيقات العملية لها وذلك كله خدمة للباحثين والمختصين لعلها بالنهاية تفعل الممارسة الديمقراطية بالوطن العربي .

جوانب الدعم المقترحة للدراسة من واقع الممارسة الديمقراطية في دولة الكويت :

أولا : نظرة تاريخية : (1)

- إن وضع دستور دولة الكويت عام 1962 كان ثمرة حركة شعبية مبكرة بدأت عام 1921 ، ففي هذا العام أسس مجلس استشاري للمشاركة في إدارة شئون البلاد وإبداء الرأي والنصح لأمير البلاد في المسائل التي تعرض عليه . ثم أنشئ المجلس التشريعي عام 1938 الذي وضع وثيقة دستورية أكدت أن الأمة مصدر السلطات وأن المجلس هو المرجع في سن القوانين وإقرار المعاهدات والامتيازات الداخلية والخارجية وإذا كانت هذه المحاولات المتفرقة لم تدم طويلا ، إلا أنها تؤكد التوجه الشعبي المبكر للمشاركة في الحكم ، إلى أن توج ذلك بدستور 1962 الذي انفرد بوضعه ممثلون منتخبون من الشعب الكويتي وصادق عليه أمير البلاد دون تعديل .
- إعادة صياغة الفقرة (ب) من الصفحة (6) من الدراسة وذلك بهدف تصحيح بعض التواريخ لتكون وفق التالي :

ب – الكويت

أما بالنسبة للكويت فقد تم انتخاب أول مجلس للأمة عام 1963 ، لحق ذلك إجراء انتخابات في عام 1967 و 1971 ، 1976 . ومنذ العام 1976 وحتى العام 1981 ظل مجلس الأمة معلقا ، علما أنه تم حل

(1) الدراسة – ب دولة الكويت – صفحة 6

مجلس الأمة وتعليق العمل بالدستور بعد ذلك في عام 1985 . وفي عام 1992 وإيفاء لوعد قطعه أمير البلاد أثناء الاحتلال العراقي ، تم إجراء انتخابات جديدة لمجلس الأمة ، غير أنه تم حل مجلس الأمة مرة أخرى عام 1999 وعام 2006 وعام 2008 وعام 2009 ، وكان حل المجلس في الثلاث مرات المشار إليها تم عبر قنوات دستورية بحتة .

وعلى المستوى التشريعي ، تنص المادة (80) والمادة (96) من الدستور الكويتي على انتخاب برلمان يتكون من مجلس واحد عدد أعضائه 50 عضوا (مجلس الأمة) لمدة أربعة أعوام ، وتكون الانتخابات حرة وسرية .

ثانيا : الأنظمة السياسية : (2)

إن نصوص الدستور الكويتي لا تعكس التسوية بين فرعي الأسرة اللذين يتعاقبان على الحكم . فالدستور ينص على أن الكويت إمارة وراثية في ذرية المغفور له مبارك الصباح (المادة الرابعة) ، دون أن يفرق في ذلك بين فرع وآخر . بل نص على أن يعين ولي العهد (الذي يتولى مسند الامارة عند خلوه) ، بتزكية من الأمير ومبايعة من مجلس الأمة . ولم يشترط في ولي العهد سوى أن يكون من ذرية مبارك الصباح ، أيا كان الفرع الذي ينتمي إليه ، وأن يكون راشدا عاقلا وإبنا شرعيا لأبوين مسلمين .

(2) الدراسة – الأنظمة السياسية– صفحة 8

ثالثا : هيمنة السلطة التنفيذية (3)

- إن المادة 51 من الدستور لا تنص على أن السلطة التشريعية مخولة الى الأمير وحده . والصحيح أن هذه المادة تنص على أن (السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقا للدستور) . وتأكيدا لذلك نصت المادة 79 من الدستور على أنه (لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة وصدق عليه الأمير) . والأمير إذ يصدق على القانون استكمالا للعملية التشريعية ، لا يتمتع في ذلك بصلاحية مطلقة . إذ يجوز لمجلس الأمة أن يعيد التصويت على مشروع القانون الذي رفضه الأمير (المادة 65) . فإذا وافق عليه المجلس في ذات دور الانعقاد بأغلبية ثلثي مجموع أعضائه (المادة66) ، أو في دور انعقاد تالٍ بأغلبية الأعضاء الذي يتألف منهم ، يتعين على الأمير التصديق عليه واصداره خلال ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغه إليه (المادة 66) . وعلى ذلك فليس صحيحا القول أن الهيئات التنفيذية في كل دول شبه الجزيرة (والكويت من بينها) لها الحق في سن وفرض وإعلان القوانين والمصادقة عليها .

- إن الهيئات التنفيذية ليست لديها الصلاحية المطلقة في تعيين وتنحية كبار قضاة المحكمة العليا وأعضاء مجالس القضاء . فالمادة 163 من الدستور تنص على أنه (لا سلطان لأي جهة على القاضي في قضائه ، ولا يجوز بحال التدخل في سير العدالة،

(3) الدراسة – هيمنة السلطة التنفيذية – صفحة 9

ويكفل القانون استقلال القضاء ، ويبين ضمانات القضاة والأحكام الخاصة بهم وأحوال عدم قابليتهم للعزل) .

وعملا بهذا النص صدر القانون رقم 23 لسنة 1990 بشأن تنظيم القضاء ، الذي تؤكد أحكامه استقلال السلطة القضائية التي يتولى شئونها المجلس الأعلى للقضاء الذي يتألف من قضاة ولا يشترك في عضويته من جانب السلطة التنفيذية سوى عضو واحد هو وكيل وزارة العدل (المادة 16 من القانون سالف الذكر) .

رابعا : أدوات الرقابة البرلمانية : (4)

إن الإجراءات التي وضعها الدستور واللائحة الداخلية لسحب الثقة من الوزير ، أو تقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء (المادتان 101 ، 102 من الدستور) ، القصد منها توفير الاستقرار الوزاري بحيث لا تسحب الثقة من الوزير إلا لأسباب جدية وكافية يقتنع بها أغلبية أعضاء مجلس الأمة (ماعدا الوزراء معينين ومنتخبين) . إلا أنه متى توافرت هذه الأغلبية اعتبر الوزير معتزلا للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فورا (المادة 101) .

أما بالنسبة إلى رئيس مجلس الوزراء ، فإن الاجراءات التي وضعها لتقرير عدم إمكان التعاون معه ، تؤدي إلى ذات النتيجة التي تأخذ بها الدول الأخرى التي تجيز دساتيرها سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، إذ يكون لرئيس الدولة دائما الإبقاء على رئيس مجلس الوزراء وحل المجلس التشريعي والرجوع الى هيئة الناخبين . وهو ذات ما نصت عليه

(4) الدراسة – أدوات الرقابة – فقرة 3 الاستجوابات – صفحة 13

المادة 102 من الدستور بأنه إذا رأى مجلس الأمة بعد مناقشة استجواب وجه الى رئيس مجلس الوزراء عدم إمكان التعاون معه ، رفع الأمر الى رئيس الدولة الذي يكون له في هذه الحالة :

1. إما أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة .
2. أو أن يحل مجلس الأمة .

وتضيف المادة ذاتها أنه إذا اختار الأمير حل مجلس الأمة ، وبعد إجراء الانتخابات العامة ، قرر المجلس الجديد عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء ، أعتبر معتزلا منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن ، وتشكل وزارة جديدة .

خامسا : الرقابة المالية : (5)

- تم التعديل على اللائحة الداخلية للمجلس بموجب القانون رقم 24 لسنة 2000 ، بحيث أنشأت لجنة دائمة تسمى لجنة الميزانيات والحساب الختامي .
- عدم استشارة الحكومة المجلس عند اعداد الميزانية العامة يأتي انطلاقا من فصل السلطات وعدم المشاركة بالعمل التنفيذي حتى ينفرد المجلس بالرقابة عند الموافقة على مشروع الميزانية وبالتالي عند تنفيذ الميزانية .

(5) الدراسة – الرقابة المالية – صفحة 14

- يجوز للجنة الميزانيات بالمجلس إدخال تعديلات على مشروع الميزانية كما أعدتها الحكومة ، وفقا لما يلي :

1. يجب أن توافق الحكومة على التعديل إذا تضمن زيادة اعتمادات أو نقصا في الايرادات الواردة في مشروع الميزانية .
2. ولا تلزم موافقة الحكومة على التعديل إذا استطاعت اللجنة تدبير ما يقابل هذا التعديل من إيراد آخر أو نقص في النفقات الأخرى (المادة 164 من اللائحة الداخلية) .

- إن الإستعجال المشار إليه في المادة 162 من اللائحة الداخلية هي الاستعجال بالنظر فيها عند ما هو معروض على اللجنة من مشاريع أو اقتراحات بقوانين وكذلك جدول أعمال المجلس وما هو مدرجة به من تقارير اللجان عن المشروعات أو الاقتراحات بقوانين.

سادسا : هيمنة السلطة : (6)

إن الموضوعات التي ترك الدستور فيها مجالا واسعا لتصرف رئيس الدولة أو السلطة التنفيذية دون رجوع سابق الى مجلس الأمة ، لها دائما حدودها والقيود التي تحكمها :

1. فالأصل أن رئيس الدولة يمارس سلطاته ، ليس منفردا ، ولكن بواسطة وزرائه (المادة 55 من الدستور) ، أي عن طريق المراسيم التي تصدر دائما بعد موافقة مجلس الوزراء ، وتحمل توقيع كل من الأمير ورئيس مجلس الوزراء . وتنص المذكرة

(6) الدراسة – هيمنة السلطة التنفيذية – صفحة 26

التفسيرية للدستور على أن مؤدى ذلك حلول المراسيم الأميرية محل الأوامر الأميرية . وترتيبا على ذلك فإن رئيس مجلس الوزراء والوزراء يسألون عن المراسيم التي شاركوا ، من خلال مجلس الوزراء ، في إصدارها .

2. إذا كان إعلان الحرب الدفاعية يتم بمرسوم دون مشاركة من مجلس الأمة (المادة 68) ، فإن ذلك أمر طبيعي ، لأنه من غير المعقول أن يرفض مجلس الأمة حربا دفاعا عن البلاد . أما الحرب الهجومية فهي محرمة على الطلاق (المادة 68) .

3. إذا كان الحكم العرفي يعلن بمرسوم (المادة 69) ، فقد اشترط الدستور أن يعرض هذا المرسوم على مجلس الأمة خلال 15 يوما التالية ليبت في مصير الحكم العرفي . وإذا حدث ذلك في فترة الحل وجب عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له. ويشترط لإستمرار الحكم العرفي أن يصدر بذلك قرار من المجلس بأغلبية الأعضاء التي يتألف منهم . كما يجب أن يعاد عرض الأمر على مجلس الأمة كل ثلاثة أشهر .

4. من حيث المبدأ لا تعتبر المعاهدات التي يتم إبرامها نافذة إلا بعد التصديق عليها من المجلس حيث حددت المادة 70 من الدستور المعاهدات التي تحال إلى المجلس (مرسوم الاتفاقية) أو مشروع بقانون حيث حدد المادة المعاهدات التي لا يكون التصديق عليها إلا بقانون ، وهي معاهدات الصلح والتحالف – المعاهدات المتعلقة بأراضي الدولة أو ثرواتها الطبيعية – أو بحقوق السيادة – أو

بحقوق المواطنين العامة أو الخاصة – ومعاهدات التجارة والملاحة والإقامة ، والمعاهدات التي تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة في الميزانية – أو تتضمن تعديلا لقوانين الكويت .

5. أما عن الاستعاضة بثقة رئيس الدولة في تشكيل الوزارة عن حصولها على ثقة المجلس عقب كل تجديد لانتخابات مجلس الأمة، فالدستور الكويت ليس الدستور الوحيد الذي يأخذ بهذا التوجه ، وثمة دساتير أخرى تأخذ به ، كالدستور المصري الصادر عام 1971 .

6. إن المادة 71 من الدستور تضع شرطا وقيدا على المراسيم بقوانين الصادرة أثناء غياب مجلس الأمة متمثلة بالضرورة إذا حدثت بين أدوار الانعقاد أو أثناء عطلة المجلس ، نص المادة (إذا حدثت فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو فترة حله ، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون ، على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية .

ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها ، إذا كان المجلس قائما ، وفي أول اجتماع له في حال الحل أو انتهاء الفصل التشريعي ، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك .

أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون ، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها بالفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر) .

سابعا : جوانب أخرى للرقابة البرلمانية :

إلى جانب أدوات الرقابة البرلمانية التي نص عليها الدستور (الأسئلة – لجان التحقيق – الاستجواب – طرح الثقة) ، تجدر الإشارة إلى ما يأتي:

1. صدر في الكويت قانون لمحاكمة الوزراء (القانون رقم 88 لسنة 1959) ، يجيز لأي شخص الإبلاغ عن جريمة ارتكبها عضو في مجلس الوزراء حتى لو ترك وظيفته . وحدد القانون الجرائم التي تختص محكمة الوزراء بنظرها ، وهي محكمة قضائية خالصة .
2. إن ديوان المراقبة المالية (ديوان المحاسبة) له وجود دستوري (المادة 151 من الدستور) . وهو جهاز مستقل تماما عن السلطة التنفيذية وملحق المجلس ، ويعين رئيسه ونوابه من قبل مجلس الأمة ، ولا يجوز عزلهم إلا بموافقة أغلبية الأعضاء الذي يتألف منهم المجلس (المادتان 34 ، 37 من قانون ديوان المحاسبة رقم 30 لسنة 1964) .
3. إن لجان التحقيق التي يشكلها مجلس الأمة للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس لها سلطات شبه

قضائية . فلها استدعاء الشهود ، ويعتبر جريمة جزائية تخلف الشاهد عن الحضور أمام اللجنة أو حضوره وامتناعه عن الإجابة أو شهادته بغير الحق (المواد 8 ، 9 ، 147 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة) .

4. إن البت في الطعون الانتخابية من صلاحيات القضاء وحده، وعلى وجه التحديد المحكمة الدستورية التي تبت في الطعون بحكم قضائي بات ملزم للكافة بما في ذلك مجلس الأمة (قانون المحكمة الدستورية رقم 14 لسنة 1973 ، المادة الأولى – مرسوم لائحة المحكمة الدستورية ، المادتان 9 ، 140) .

الخاتمة :

إن الحكم الرشيد هو أحد المقومات الداعمة لتنمية الديمقراطية وبالأخص بوطننا العربي حيث كلما توفر ذلك توفرت الأرضية المناسبة للمشاركة الشعبية في إدارة شئون الدولة وبالتالي تنمو الديمقراطية في تلك الدول . وإننا بحاجة مستمرة لتقييم المستقبل الديمقراطي بالوطن العربي وسبل تنميتها .

لقد سعدنا بالمشاركة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي(UNDP) ونشكر دعوتنا لحضور ورشة العمل البرلمانية الإقليمية بعنوان "نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية: تطوير الإطار القانوني" ، مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية بالتعاون مع مجلس النواب اللبناني في بيروت ، لبنان ، كما سعدنا بلقاء الإخوة والأخوات الأعضاء وكبار موظفي المجالس البرلمانية العربية ، ونخبة من الخبراء والباحثين الإقليميين والدوليين .

ونتقدم بجزيل الشكر لجميع القائمين على ورشة العمل ونتمنى لقاءات أخرى ومتجددة نحو مزيد من الدعم لاستكمال المسيرة الديمقراطية في الدول العربية كافة .

عادل عبدالعزيز الصرعاوي

عضو مجلس الأمة

دولة الكويت

أكتوبر 2009