الأنباء
الاثنين 2 فبراير 2015

في دراسة مهمة تثري المكتبة البرلمانية وتسد أي نقص في اللائحة الداخلية

الهيفي: مشروع وزارة «الأمة» باستخراج السوابق البرلمانية يعزز علاقة السلطتين

احمد الهيفي

جاسم الخطاف

سعود البدر

احمد اللقاني

وسيم سويلم

باشرت وزارة الدولة لشؤون مجلس الأمة تنفيذ مشروعها الحيوي في استخراج السوابق والتقاليد البرلمانية طوال تاريخ الحياة البرلمانية في 14 فصلا تشريعيا، بما يسهل على الحكومة ومجلس الأمة في الكثير من الأمور التي لا يوجد نص يحكمها ويضيء الطريق أمام الجهتين في تعامل كل منهما مع الآخر.

وفي هذا السياق قال د. أحمد براك الهيفي الوكيل المساعد لقطاع البحوث ونظم المعلومات ورئيس فريق اعداد السوابق والتقاليد البرلمانية: لقد أنجزت وزارة الدولة لشؤون مجلس الأمة السوابق والتقاليد البرلمانية في الفصول التشريعية السادس والثامن والتاسع وجاري العمل في الفصل التشريعي السابع، مؤكدا أن هذا المشروع سوف يستمر لاستخراج السوابق والتقاليد البرلمانية في الفصول التشريعية منذ المجلس التأسيسي حتى آخر فصل تشريعي لمجلس الأمة.

ويقول د.الهيفي إن مشروع استخراج السوابق والتقاليد البرلمانية الذي تنفذه الوزارة يأتي في سياق دورها الأساسي الذي أنشئت من اجله سنة 1998 هو إعداد أسس ووسائل وأساليب التعاون بين الحكومة وبين مجلس الأمة في المسائل التي يختص بها المجلس واقتراح تطويرها، لذا فقد ارتأت وزارة الدولة لشؤون مجلس الأمة استخراج السوابق والتقاليد البرلمانية على أن تجمع في كتيب واحد بما يسهل الكثير من عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية، هذا بالإضافة إلى أن تجميع تلك السوابق يعد إثراء للمكتبة البرلمانية يستطيع أن يستفيد بها اى مهتم بالشؤون البرلمانية.

ويقوم على هذا المشروع فريق عمل يقوده د.أحمد الهيفي رئيسا ويضم الفريق الوكيل المساعد لقطاع الشؤون الإدارية والمالية قيس سعود البدر نائبا لرئيس الفريق والأعضاء المستشارين القانونيين د.أحمد علي اللقاني ووسيم كمال سويلم والمستشار الإعلامي عثمان الصفاني ومدير إدارة الدراسات السياسية والاقتصادية د.فالح محمد العجمي ورئيس قسم دراسة مشروعات القوانين اعتدال عبيد الجرمان ورئيس قسم دراسة الاقتراحات بقوانين أشواق عاصي العنزي، بالإضافة إلى مشاركة جاسم محمد الخطاف مدير إدارة الدراسات التشريعية في هذا الفريق في وقت سابق.

وقال د.الهيفي: لقد صدر مؤخرا كتابان عن السوابق والتقاليد البرلمانية في الفصلين الثامن والتاسع وسبق لوزارة الدولة لشؤون مجلس الأمة أن أصدرت كتابا عن السوابق البرلمانية في الفصل التشريعي السادس من سنوات وبشكل عام فقد عمد هذا الإصدار إلى اتباع الأسلوب المنهجي والتسلسل الموضوعي، فقد راعينا في تبويب الكتيب أن يسير على ذات نسق اللائحة وتقسيمه حسب أبواب وفصول اللائحة الداخلية لمجلس الأمة بحيث يسهل على الباحث وكل من يرغب في استيضاح السوابق والتقاليد في الوصول إلى ما يريده. ومن جهته قال الوكيل المساعد لقطاع الشؤون الإدارية والمالية قيس البدر نائب رئيس الفريق إن السوابق البرلمانية تعد من أهم المصادر التي تعتمد عليها برلمانات العالم في ممارسة عملها وتزداد تلك الأهمية وتقل حسب نظام كل برلمان وما إذا كان له لائحة داخلية تنظم عمله أم انه يعتمد فقط على السوابق والتقاليد البرلمانية غير المدونة في لائحة كمصدر وحيد لتنظيم العمل وإيجاد الحلول العملية في بعض المواقف البرلمانية التي تثار أثناء قيام البرلمان بأداء دوره الرقابي والتشريعي.

ويشرح المستشار الدستوري بمكتب وزير الدولة لشؤون مجلس الأمة د.أحمد اللقاني السوابق البرلمانية بقوله إنه لكي تنشأ سابقة برلمانية فإنه يتعين توافر أمرين عند ممارسة المجلس لإجراء معين:

الأمر الأول: هو التواتر في تطبيق الإجراء بمعنى الاعتياد على ممارسته لمدة طويلة نسبيا ـ كفصل تشريعي مثلا ـ بما يحقق نوعا من الاستقرار للسابقة ويمنحها نوعا من القوة عند الحاجة بها، إلا أنه قد يمارس المجلس الاجراء لمرة واحدة ومع ذلك يمكن القول بنشوء سابقة برلمانية شريطة ألا يمارس المجلس إجراء آخر يناقش الإجراء الأول.

والأمر الثاني: هو الشعور الجماعي بإلزام هذا الاجراء، وهذا الشعور يكون متوافرا لدى العضو سواء (بقناعة نفسية إرادية) لأنه من المؤيدين له، أو (بقناعة نفسية غير إرادية) نزولا على رغبة الغالبية من الأعضاء المؤيدين له ومسايرة من العضو لهم.

وقال د.اللقاني: إن السابقة البرلمانية لا تخرج عن أربعة أنواع فهي إما مفسرة لنص في اللائحة الداخلية التي تنظم عمل المجلس أو هي مكملة لنص فيها أو هي منشئة لإجراء لا يوجد نص بشأنه في اللائحة أو هي سلبية أو (مسقطة) لإجراء في اللائحة.

وتابع د.اللقاني قائلا: وبجانب السوابق البرلمانية فإن هناك شقا آخر في عمل المجالس النيابية تفرضه اعتبارات سياسية أو اجتماعية أو انسانية أو غيرها ولا يتعلق بطريقة مباشرة بصميم عمل المجلس ودوره الرقابي أو التشريعي أو تنظيمه ألا وهو التقاليد البرلمانية وهي بعض الأمور التي يجري عليها العمل في المجالس النيابية مثل كلمات التهنئة أو العزاء أو الترحيب بالوفود الأجنبية وغيرها من الأمور الشكلية مثل مكان جلوس كل من مقدم الاستجواب والوزير المستجوب.

واختتم د.اللقاني تصريحه بالقول: وقد روعي في هذا العمل عرض كل ما أمكن استخلاصه من سوابق وتقاليد برلمانية خلال الفصل التشريعي السادس وفقا للمفهوم السابق مع صياغة السابقة مبدأ وإيراد مناسبة تقريرها مع الاشارة الى دور الانعقاد (د) وتاريخ الجلسة (ت/ج)، ورقم الصفحة (ص) وإبداء ما يلزم من ملاحظات أو توضيح السياق التاريخي للموضوع أو ما حدث في الموضوعات المماثلة في جلسات اخرى.

ومن جهته قال المستشار الدستوري وسيم سويلم إن مجلس الأمة تنظمه اللائحة الداخلية للمجلس الصادرة بموجب القانون رقم 12 لسنة 1963 والذي عدل أكثر من مرة كان نهايتها بالقانونين رقمي 8 و63 لسنة 2007 إلا أن هذا التنظيم القانوني لعمل المجلس بموجب تلك اللائحة لم يغن أبدا عن اللجوء إلى السوابق البرلمانية في تجاوز الكثير من الصعوبات التي كانت تعتري عمل المجلس ليس قصورا في اللائحة وإنما لمستجدات قد تطرأ أو تفاصيل دقيقة قد لا تكون في ذهن المشرع عند وضعه اللائحة.

وأضاف المستشار سويلم أن اختيار السوابق البرلمانية تأسس على ثلاثة مبادئ أساسية تمثلت في التوسع في حقوق النواب المتعلقة بالتعبير عن آرائهم ومواقفهم وسد نقص في أحكام اللائحة الداخلية وعدم مخالفة نصوص الدستور ولا نصوص اللائحة الداخلية لمجلس الأمة مع وضع ضوابط محددة تقترب به إلى عملية الطرح والتناول من خلال منهجية محددة تمثلت في النظر إلى السابقة كواقعة تمت ووضعها في إطارها ومنها ذكر الوقائع مجردة على قدر الإمكان وعدم الاجتهاد في تفسير السابقة أو الواقعة وإنما يرد ذكرها حسبما استقر عليها المجلس في حينه. وفي السطور التالية نعرض لمجموعة من أهم السوابق البرلمانية التي اهتدى إليها الفريق:

سوابق برلمانية من الفصل التشريعي الثامن

حصانة الوزراء

● ينطبق على الوزراء ما ينطبق على الأعضاء المنتخبين في طلب الإذن من المجلس للمثول أمام النيابة العامة للشهادة.

وردت رسالة من وزير العدل ووزير الأوقاف والشؤون الإسلامية متضمنة رغبة النيابة العامة في الاستماع إلى شهادة العضو أحمد المليفي في شأن الجناية المتعلقة بحادث الاعتداء على العضو عبدالله النيباري وحرمه وتم إحالتها للجنة الشؤون التشريعية والقانونية وانتهت اللجنة إلى وجوب طلب الإذن مسبقا من المجلس لإدلاء العضو بالشهادة أمام جهات التحقيق سواء كان نائبا أو وزيرا ووافق المجلس على ذلك.

(المرجع: د(1) ج 1997/7/15 – م/836 – ص9)

إحالة قانون بصفة الاستعجال

● للمجلس أن يقرر إحالة القانون إلى الحكومة بصفة الاستعجال بناء على طلب كتابي من الأعضاء يعرض للتصويت بعد المداولة الثانية ويجوز أخذ الموافقة العامة عليه.

بعد موافقة المجلس أثناء المداولة الثانية على الاقتراح بقانون بتعديل المادة 17 من المرسوم بالقانون رقم 105 لسنة 1980 في شأن نظام أملاك الدولة وقبل التصويت على القانون في مداولته الثانية نداء بالاسم نوه الرئيس بأن هناك طلب إعطاء صفة الاستعجال للقانون فوافق المجلس على ذلك موافقة عامة. ثم عاد الرئيس ونوه إلى إثبات الطلب المقدم في المضبطة وتلاوته وأخذ الموافقة عليه مرة ثانية، حيث يلاحظ أن الإجراء المتخذ من الرئاسة بإعادة عرض الطلب بعد انتهاء التصويت على المداولة الثانية هو تصحيح لما تم من عرض الطلب للتصويت قبل المداولة الثانية لأن إعطاء صفة الاستعجال هو للإحالة إلى الحكومة وهي لا تتم إلا بعد إقرار المجلس للقانون في مداولته الثانية.

د (5) م (1067/أ) ص (293) ت/ج (2003/6/9)

وقت المتكلم

● لا يجوز للعضو التنازل عن جزء من الوقت المخصص له.

ذكر العضو عباس الخضاري أنه يريد أن يتكلم أربع دقائق ويتنازل عن دقيقتين لعضو آخر، ورد الرئيس بأن ذلك لا يجوز فاما أن يتكلم أو يتنازل عن دوره.

(المرجع: د(2) ج 1998/5/26 – م/837 ص 27)

● لا يجوز تجزئة وقت المتكلم.

عدم جواز تجزئة الوقت المخصص للمتكلم:

عند مناقشة طلب المناقشة الخاص بالمؤتمر الصحافي الذي عقده السيد عبدالله الرومي رئيس مجلس إدارة شركة الناقلات سمح الرئيس للعضو علي الخلف بالكلام باعتباره أحد المسجلين فقال العضو علي الخلف للرئيس كم الوقت المخصص لي فقال عشر دقائق فرد العضو هل يجوز أن آخذ خمس دقائق وأتنازل عن خمس دقائق؟ فرد عليه الرئيس عشر دقائق إذا تحدثت منها كلمة راح عليك الوقت.

(المرجع: د(1) ج 1997/1/14 – م/798 ص 359)

سوابق الفصل التشريعي التاسع

من بين سوابق الفصل التشريعي التاسع التي استخلصها فريق العمل في وزارة الدولة لشؤون مجلس الأمة الآتي:

ولاية القضاء على العمل البرلماني

● طلب النيابة العامة سماع إفادة رئيس أو مقرر إحدى اللجان في تحقيق تجريه غير جائز باعتباره عملا برلمانيا يخرج عن ولاية القضاء.

طلبت النيابة العامة من المجلس الموافقة على سماع إفادة رئيس أو مقرر لجنة حماية الأموال العامة في شأن الوقائع الواردة في التقرير الأول للجنة عن مخالفات وتجاوزات الهيئة العامة للاستثمار ورأت لجنة الشؤون التشريعية والقانونية في تقريرها السابع عدم الموافقة على هذا الطلب لأن التقرير الذي قدمته لجنة حماية الأموال العامة هو عمل برلماني أقره المجلس وأصبح ملكا للمجلس منفصلا عن واضعيه مثلما ينفصل العمل التشريعي بعد إقرار المجلس له عن واضعيه سواء من أقروا هذا العمل أو من عارضوه فكلاهما (العمل البرلماني والعمل التشريعي) ينسبان إلى المجلس ككل ولا يمكن لعضو من أعضاء المجلس أن يضيف إلى ما ورد في العمل تشريعيا كان أو برلمانيا معلومات أو إيضاحات أو بيانات أو توصيات خلا منها هذا العمل الذي أقره المجلس لأن ذلك يكون تجاوزا على صلاحيات المجلس وسلطاته كمؤسسة دستورية لها آليتها في كل اختصاص تمارسه وقد وافق المجلس على تقرير اللجنة.

المرجع: د(2) م (1011/أ) ص (319) ت/ج (2001/4/9)

تصويت واحد على المراسيم

● يجوز التصويت على عدة مراسيم مرة واحدة بعد تلاوتها ما دام رأي المجلس متفقا عليها ثم نتيجة التصويت في المضبطة على كل مرسوم على حدة.

عند مناقشة تقارير لجنة الشؤون المالية عن المراسيم بقوانين التي صدرت أثناء فترة حل المجلس، وكان المجلس قد سبق له أن رفض ثلاثة تقارير في هذا الشأن فاقترح العضو أحمد السعدون أنه ما دام هناك توجه عام لرفض هذه المراسيم من المجلس وليس للأعضاء رغبة في النقاش فلا داعي للتصويت على كل مرسوم على حدة وإنما يتلو المقرر ما تبقى من تقارير في هذا الشأن ثم يصوت المجلس عليها مرة واحدة ويوزع هذا التصويت في المضبطة على كل واحدة من هذا المراسيم فوافق المجلس على ذلك.

المرجع: د (2) م (968) ص (403) ت/ج (1999/12/14)

إحالة الاستجواب إلى «التشريعية»

● للمجلس إحالة الاستجواب إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لإبداء الرأي فيه من الناحيتين الدستورية والقانونية.

بمناسبة الاستجواب الموجه من العضو حسين القلاف إلى وزير العدل قدم ثمانية أعضاء اقتراحا بإحالة الاستجواب إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لدراسته وبحث مدى تطابقه مع الدستور واللائحة الداخلية على أن تقدم تقريرها بشأنه في موعد أقصاه 2002/1/7 وبعد التصويت على الاقتراح بالنداء بالاسم بناء على طلب بعض الأعضاء وافق المجلس.

المرجع: د (4) م (1027/أ) ص (502) ت/ج (2001/12/3)

رفع الاستجواب من جدول الأعمال

● يجوز لرئيس المجلس رفع الاستجواب من جدول الأعمال بقرار المجلس وموافقته على تقرير اللجنة التشريعية بعدم دستورية الاستجواب.

بعد مناقشة الأعضاء لتقرير اللجنة التشريعية عن عدم دستورية الاستجواب المقدم من العضو حسين القلاف لوزير العدل، وموافقة المجلس عليه (الحضور: 43 موافقة 25) قرر رئيس المجلس أن يسحب الاستجواب من جدول الأعمال.

المرجع: د (4) م (1029/ب) ص (80) ت/ج (2002/1/8)

لا محايد في مناقشة الاستجواب

● لا يجوز أن يكون العضو المشارك في مناقشة الاستجواب محايدا وإنما يجب أن يكون مؤيدا أو معارضا للاستجواب.

أثناء مناقشة الاستجواب المقدم من الأعضاء مرزوق الحبيني ومسلم البراك ووليد الجري لوزير الكهرباء والماء ووزير الدولة لشؤون الإسكان حل الدور في النقاش على العضو عبدالله النيباري فسأله الرئيس مؤيد أم معارض فقال إنه (محايد) فأوضح الرئيس أنه لا يجوز إما أن يكون مؤيدا أو معارضا فأجاب العضو بأنه مؤيد.

المرجع: د (3) م (1999/أ) ص (279) ت/ج (2000/11/20)

مرات التعقيب

● للمجلس أن يقرر حدا أقصى لعدد مرات تأجيل التعقيب في المضبطة على الجواب.

اقترح الرئيس على المجلس تحديد عدد مرات التأجيل للتعقيب على اجابات الوزراء على الأسئلة بثلاث مرات، فوافق المجلس على ذلك موافقة عامة وقد سار المجلس على ذلك فيما بعد.

المرجع: د (2) م (966) ص (107) ت/ج (1999/12/7)

● إذا كان للعضو أكثر من سؤال بذات المضمون موجه الى عدة وزراء فله أن يعقب على اجابات الوزراء عليها مرة واحدة.

كان مدرجا على جدول الأعمال تعقيب العضو د.أحمد الربعي على الأسئلة من رقم (15) حتى رقم (28) الموجهة لمعظم الوزراء وكلها عن عدد النساء اللواتي يشغلن وظائف قيادية في كل وزارة وبعد تلاوة الجواب عن السؤال الأول قام العضو المذكور بالتعقيب على كل الأسئلة مرة واحدة.

المرجع: د. (3) م (1001) ص (17) ت/ج (2000/2/18)

أنواع السوابق

تناول الخبير الدستوري المستشار بوزارة الدولة لشؤون مجلس الأمة د.أحمد اللقاني أنواع السوابق البرلمانية فقال هناك أربع أنواع من السوابق هي:

السابقة المفسرة: فهي تفترض وجود نص مكتوب يكتنفه الغموض فتأتي السابقة لتفسره على نحو معين، فإذا كان هذا التفسير مقتصرا على توكيد حقيقة رصد المشرع واضع النص فدورها يكون محدودا، لكنها قد تحمل النص الغامض بقصد تفسيره ـ أكثر مما يحتمل وهي بذلك تسهم في تطبيقه تطبيقا جديدا مغايرا للغاية الأصلية وهنا تظهر أهمية هذه السابقة.

السابقة المكملة: فهي تفترض أيضا وجود نص مكتوب ينظم أحكام موضوع معين لكنه لم ينظمها بصورة كاملة فيكون دور السابقة هنا تكملة هذه الأحكام فهي تسد نقصا في نص قائم ولا تقتصر على تفسير غموضه.

السابقة المنشئة: فهي تفترض أن المشرع سكت تماما في نقطة معينة فتأتي السابقة لتضع قاعدة تسد هذا النقص فهي لا تستند الى نص تفسره أو تكمله بل لأنها لا تستند الى نص أصلا.

السابقة السلبية: فيطلق عليها السابقة المسقطة لأنه قد يتواتر العمل على عدم استعمال نص مكتوب يحدد اجراء معينا مما يعد اسقاطا او وفقا لهذا النص.

الهيفي: استمرار دورات تأهيل وتدريب الموظفين

أكد الوكيل المساعد لقطاع البحوث ونظم المعلومات في مكتب وزير الدولة لشؤون مجلس الأمة د.أحمد الهيفي أن الوزارة تواصل سلسلة الدورات الهادفة الى تأهيل وتدريب الموظفين في سياق الخطة الاستراتيجية لمكتب وزير الدولة لشؤون المجلس عن سنوات 2014 ـ2015/ 2017ـ2018.

وقال الهيفي في تصريح صحافي أمس إن الخطة الاستراتيجية لمكتب وزير الدولة لشؤون مجلس الأمة مقسمة الى خطط تنفيذية سنوية يعهد فيها الى قطاعات الوزارة بما يتبعها من إدارات وأقسام للقيام بمجموعة من الأعمال تحقق في النهاية رؤية الوزارة في نهضة الكويت القائمة على التعاون الفعال بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وتحقق أهداف وسياسات خطة التنمية.

وأوضح الهيفي أنه انطلاقا من هذا الإطار يقيم مكتب وزير الدولة لشؤون المجلس دورته الثانية ولمدة أسبوع بعنوان التخطيط بالسيناريو في فندق موفنبيك، ويحاضر فيها د.حمد الصقر عن مفهوم التفكير الاستراتيجي.

البدر: التقاليد البرلمانية تعد من أهم المصادر التي تعتمد عليها برلمانات العالم

اللقاني: كل ما تعالجه لائحة المجلس ليس سابقة ويشترط فيها التكرار

سويلم: السوابق البرلمانية تساهم في تجاوز الكثير من الصعوبات قد تواجه السلطتين

المشروع هو إحدى وسائل الوزارة لتعزيز علاقة السلطتين

ينطبق على الوزراء ما ينطبق على النواب في طلب الإذن برفع الحصانة

لا يجوز للعضو التنازل عن جزء من الوقت المخصص له

مجلس 1999 رفع استجواب القلاف لباقر من جدول الأعمال لعدم دستوريته

تقسيم السوابق حسب أبواب وفصول اللائحة الداخلية لمجلس الأمة

جانب من احدى جلسات مجلس الأمة

لقطة عامة من جلسات المجلس الحالي