
اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي
ومدى حاجتها للتعديل
الدكتور/ عبد الله الرميضي

مقدمة

أصدر مجلس الأمة لائحته الداخلية في عام ١٩٦٣، وقد كان لها الدور الأهم في تنظيم العمل البرلماني إلا أن التطبيق العملي على مدى خمسين عاماً كشف عن العديد من المثالب والعيوب التي أثرت سلباً على أدائه مما استدعى تدخل المشرع لتعديلها للقضاء على تلك السلبات أكثر من مرة، لعل أبرزها التعديل الذي أجري في عام ٢٠٠٧ حيث ألغي العديد من الأحكام وأضيفت أحكاماً أخرى، وعلى الرغم من ذلك ما زالت هناك بعض من السلبات عالقة باللائحة نعتقد أنها المسؤولة عن انخفاض مستوى عمل المجلس في مختلف اختصاصاته التي منحها إياها الدستور.

فالتجربة أثبتت عدم قدرة اللائحة على تجاوز تلك المعوقات، فأحكامها المتعلقة بغياب الأعضاء - على سبيل المثال - ظاهرة الضعف، فالمجلس يعاني من عدم توافر النصاب اللازم لعقد جلساته في كثير من الأحيان بسبب عدم ضبط حضور الأعضاء، كما ظهرت بعض المشكلات التي تعترض طريق الأعضاء عند استخدامهم لأدوات الرقابة البرلمانية وعلى وجه الخصوص أداة الاستجواب، ذلك في مجمله أدى إلى عرقلة عمل المجلس سواء أكان ذلك في مجال التشريع أم الرقابة.

يضاف إلى ما تقدم أن تطور الظروف المحيطة بالحياة السياسية في الكويت قد ساهم بتغيير كبير في نمط العمل بمجلس الأمة، حيث ارتفع مستوى النقاش إلى مستوى غير مسبوق كما ارتفع معها سقف المطالبات الشعبية، ومرد ذلك إلى ارتفاع مستوى الوعي السياسي لدى المرشحين والناخبين على حد سواء، كما ساعد ظهور التكتلات السياسية بالمجلس

في تغيير هذا النمط كثيراً ، مما أوجد الرغبة لدي أعضائه في تطوير لائحته الداخلية لمواكبة تلك المستجدات.

و تتناول هذه الدراسة اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لبيان ما يعترها من عيوب ، ومحاولة وضع الحلول المناسبة لها ، كما ستسلط الضوء على أهم التعديلات التي أدخلت عليها في السابق ، والكشف عن أسباب عدم كفايتها.

تنقسم الدراسة إلى ثلاثة مباحث ، نناقش في الأول تعريف اللائحة الداخلية مع بيان أهميتها والأداة القانونية اللازمة لصدرها في النظام الدستوري الكويتي ، بينما سيخصص المبحث الثاني لتناول القواعد الموضوعية التي نعتقد أنها بحاجة لتعديل ، أما المبحث الثالث فسنبين فيه التعديلات الضرورية للقواعد الشكلية.

المبحث الأول

تعريف اللائحة الداخلية للبرلمان وأهميتها

تعرف اللائحة الداخلية للبرلمان بأنها مجموعة القواعد القانونية المنظمة لسير العمل بالمجلس ، ولجميع المجالس التشريعية في مختلف دول العالم لوائحها الداخلية التي من خلال أحكامها تباشر اختصاصاتها المختلفة¹.

وتبرز أهمية اللائحة الداخلية للبرلمان في كونها تتضمن قواعد موضوعية ، وأخرى إجرائية لضمان حسن سير العمل كعمليات المناقشة والتصويت وضبط الحضور والغياب وخلافها ، كما تتكفل اللائحة ببيان البناء الداخلي للمجالس البرلمانية ، فتقرر كيفية اختيار رئيس المجلس ، وبيان صلاحياته ، كما ترسم إجراءات تشكيل اللجان الدائمة منها والمؤقتة ، وتبين العناصر التي يتكون منها مكتب المجلس واختصاصاته².

1 الأستاذ الدكتور/ عادل الطبطبائي ، النظام الدستوري في الكويت ، الطبعة الرابعة ، ٢٠٠١ ، مطبعة الملك ، الكويت ، ص ٨٦٧.

2 الأستاذ الدكتور/ عثمان عبدالمملك الصالح ، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٣ ، مؤسسة دار الكتب ، الكويت ، ص ٥٤٩.

ولا يقتصر تنظيم سير العمل في البرلمان على تلك القواعد القانونية التي تقررها لائحته الداخلية، إنما قد يوجد العديد منها كذلك في تشريعات أخرى كال دستور، فالمشروع الدستوري قد يرى أن بعض الموضوعات ذات أهمية استثنائية وأنه من الأفضل تنظيمها ضمن نصوص الدستور، ذلك ما يضفي عليها حماية من التغييرات غير المدروسة التي قد يجريها البرلمان على التشريعات الأقل درجة كلائحته الداخلية لأسباب قد تكون ذات طابع انتخابي. ومن تلك القواعد التي يُمكن سوقها هنا ما قرره الدستور في عجز المادة ٩٤ حيث تنص على أن: (جلسات مجلس الأمة علنية، ويجوز عقدها سرية بناء على طلب الحكومة أو رئيس المجلس أو عشرة أعضاء، وتكون مناقشة الطلب في جلسة سرية)، فهذا النص يناقش مسألة من صميم عمل البرلمان، وهي كيفية انعقاد جلساته والآلية واجبة الإتياع لعقدتها بصورة سرية. فهذه الإجراءات ملزمة لأعضاء المجلس، ولا يجوز لأحكام اللائحة الداخلية تخطيطها وإلا وصمت بعدم الدستورية. فإذا ما رغب أعضاء المجلس في تعديل هذه القاعدة، فلا بد لهم من إتياع إجراءات تعديل الدستور نفسه، ذلك ما يعكس مدى أهميتها.

وليس التشريع وحده الذي يضع القواعد التنظيمية لسير عمل البرلمان، إذ أن العرف يقوم كذلك بثبيت بعض الممارسات داخل قبة البرلمان، مما يجعلها جزء من القواعد واجبة الإتياع لهذه المؤسسة، فعلى سبيل المثال استقر في مجلس الأمة عرف دستوري مفاده أن العضو مقدم الاستجواب يتبوأ المقعد اليمين من المنصة خلال مناقشة الاستجواب بينما يجلس الوزير المستجوب إلى يسارها. إلا أن مثل هذه القاعدة العرفية يمكن تعديلها بواسطة التشريع^١.

1 Stanley De Smith and Rodney Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, Eighth Edition, London, Penguin Books, 1998, p 261.

كما يمكن أن تُنشئ أحكام المحكمة الدستورية قواعد جديدة متعلقة بالعمل البرلماني وتكون ملزمة لأعضائه. فأحكامها الصادرة بشأن ضوابط الأدوات الرقابة البرلمانية كالسؤال البرلماني، والاستجواب يستلزم مراعاتها عند استخدام هذه الأدوات.¹

بيد أن اللائحة الداخلية - وفقاً لأهميتها- قد تستغل من البعض لتحقيق مآرب أخرى غير أهدافها التي شرعت من أجلها، فاللائحة الداخلية قد تستخدم من قبل حزب الأغلبية أو الحكومة في مواجهة المعارضة، فتحت حجة تطوير العمل في البرلمان قد تسعى الحكومة التي تمتلك الأغلبية المسيطرة في البرلمان إلى إدخال تعديلات على لائحته بهدف تقويض نشاط المعارضة وذلك بوضع المزيد من القيود والاشتراطات التي تؤدي لطح الثقة بأعضائها. ذلك ما دعا بعض فقهاء القانون الدستوري إلى القول أن لللائحة الداخلية في كثير من الأحيان تأثيراً أقوى من الدستور نفسه في سير العمل البرلماني أو القضايا العامة.²

وغالباً ما يحدد الدستور الأداة القانونية التي يجب أن تصدر بها اللائحة الداخلية، بل إن جانباً من الفقه يرى أنه يحق للمجالس البرلمانية أن تضع لوائحها الداخلية حتى لو لم يكن في الدستور نصاً يقرر ذلك.³ وتختلف الأداة القانونية اللازمة لوضع اللائحة من نظام لآخر. ففي دول - كدولة الإمارات العربية المتحدة- تصدر اللائحة بمرسوم من رئيس الدولة.⁴ والحقيقة إن مثل هذا الاتجاه محل نقد، إذ إنه يفسح المجال للسلطة التنفيذية للتدخل في طريقة وأسلوب عمل السلطة التشريعية. وفي دول أخرى ينص الدستور على صدور اللائحة الداخلية بقانون كما هو الحال

1 أنظر على سبيل المثال قرار المحكمة الدستورية رقم ٢٠١١/١٠ بشأن تفسير نصوص المواد رقم ١٠٠ و١٢٣ و١٢٧ من الدستور والمتعلقة باستجواب رئيس مجلس الوزراء.

2 الطببائي، مرجع سابق، ص ٨٦٧.

3 الأستاذ الدكتور/ سعاد الشراوي والأستاذ الدكتور/ عبدالله ناصف، القانون الدستوري والنظام السياسي المصري، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص ٢٥٨.

4 المادة ٨٥ من الدستور الإماراتي.

في الدستور القطري الجديد^١ وفي أنظمة أخرى يضع البرلمان لائحته ولكن لا بد لنفاذها من تصديق جهة أخرى، كما هو الحال في فرنسا والمغرب، إذ ينص الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على أن المجلس التشريعي هو من يضع لائحته الداخلية إلا أنه اشترط تصديق المجلس الدستوري عليها، فوفقاً لهذا الأسلوب فاللائحة التي صوت عليها البرلمان بالموافقة لا تصبح نافذة إلا بعدما يصرح المجلس الدستوري بمطابقتها لأحكام الدستور^٢.

وهناك اتجاه رابع يمنح المجلس التشريعي اختصاص إصدار لائحته الداخلية بقرار من المجلس ذاته، كما هو الحال في مصر^٣ والحقيقة إن هذا الاتجاه هو الأكثر اتفاقاً مع طبيعة عمل البرلمان إذ يعطيه الفرصة الكاملة لاختيار إجراءات عمله بعيداً عن تأثيرات باقي السلطات العامة.

وفي الكويت بينت المادة ١١٧ من الدستور أداة إصدار اللائحة الداخلية لمجلس الأمة بقولها: (يضع مجلس الأمة لائحته الداخلية متضمنة نظام سير العمل في المجلس ولجانه وأصول المناقشة والتصويت والسؤال والاستجواب وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور..). فالدستور أوضح بشكل جلي أن إصدار اللائحة الداخلية لمجلس الأمة هو من اختصاص هذا المجلس يمارسه منفرداً بواسطة قرار صادر منه، وقد أحسن المشرع الدستوري الاختيار، حيث أن مثل هذه الأداة تمكن المجلس من وضع ما يناسبه من قواعد تنظم العمل فيه، كما تمكنه من تعديلها حسبما تقتضي الظروف مستقبلاً دون أن يستلزم ذلك موافقة جهة أخرى. إلا أن مجلس الأمة سلك طريقاً مغايراً للذي حدده الدستور، إذ أصدر لائحته بقانون بدلاً عن قرار. إن تصرف مجلس الأمة على هذا النحو يثير عدة تساؤلات. فأولاً ما السبب من وراء هذه الخطوة؟ أي ما

1 المادة ٩٧ من الدستور القطري.

2 وهذا هو الأسلوب المتبع في المغرب، أنظر رشيد المدور، خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان ومنهجها في التطبيق المغربي، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، السنة ٣٢، مارس ٢٠٠٨، ص ٤٥٢.

3 المادة ١٠٤ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١، وقد أخذ الدستور الجديد لسنة ٢٠١٢ بذات الحكم في مادته رقم ٩٩.

الذي دفع مجلس الأمة لإصدار لائحته بقانون بينما يملك إصدارها بقرار؟ وما هي الآثار المترتبة على هذه الخطوة، وهل هناك فرق بين إصدارها بقانون عنه بقرار؟

وإجابة على التساؤل الأول حول الدافع لإصدار اللائحة الداخلية لمجلس الأمة بقانون وليس بقرار هو أن المجلس رأى أن اللائحة قد تتضمن أحكاماً جديدة قد تتعارض مع بعض القوانين، ومن ثم إصدارها بقانون يُعدل تلك القوانين بصورة غير مباشرة إعمالاً لقاعدة التشريع اللاحق يلغى السابق، حيث إن القاعدة القانونية لا تعدل ولا تلغى إلا بقاعدة من ذات الدرجة أو أعلى منها، ويترتب على ذلك أن المجلس لو أصدر لائحته بقرار وليس بقانون فإنها حتماً لا يمكن أن تعدل في قانون تتعارض أحكامه وأحكام اللائحة، بل إن الأخيرة ستعد غير مشروعة.

في الواقع - وفي معرض الإجابة على التساؤل الآخر - إن المجلس لم يصب صحيح أحكام الدستور عندما أصدر لائحته بقانون، إذ إن إصدار القانون يتطلب موافقة جهة أخرى غير مجلس الأمة وهو الأمير، مما يفتح المجال واسعاً للحكومة للتدخل في إجراءات عمل المجلس، حيث إن الأمير هو رئيس السلطة التنفيذية، ويملك حق الاعتراض على الاقتراحات بقوانين التي أقرها المجلس^١ ذلك على خلاف لو أن اللائحة صدرت بقرار، فمثل هذا الإجراء لا يحتاج إلى تصديق الأمير، إنما يكفي بموافقة أغلبية الحضور من أعضاء مجلس الأمة.

على ذلك، فإن إصدار اللائحة بقرار من المجلس يجعل دور الحكومة في تعديل اللائحة أو منع المجلس من تعديلها ضئيلاً إذا ما قورن بالوضع الحالي، فعلى الرغم من أنه سيظل لها الحق في اقتراح تعديل اللائحة، والمشاركة في مناقشتها، والتصويت عليها أيضاً، إلا أن الكلمة الفصل ستكون للأعضاء المنتخبين لتفوقهم العددي^٢.

- ١ وإن كان لمجلس الأمة تجاوز اعتراض الأمير بأغلبية ثلثي أعضائه، أو بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم إذا ما قدم في دور الإنعقاد اللاحق، إلا أن ذلك فيه الكثير من الصعوبة.
- ٢ جميع الوزراء بما فيهم رئيسهم يعتبرون وفقاً لأحكام الدستور الكويتي أعضاء بحكم مناصبهم بشرط ألا تعدى نسبتهم جميعاً عن ثلث الأعضاء المنتخبين أي ١٦ وزيراً، (المادة ٨٠ من الدستور).

أما فيما يتعلق بحالة تعارض نص في اللائحة وآخر في قانون، وإن إصدار اللائحة بقانون خير وسيلة لتجاوز أي تعارض وأن نص اللائحة هو ما يطبق، فهذا قول مردود. فأولاً إن السعي لتحقيق هذا الهدف جعل المجلس يتناسى هدفاً أسمى، وهو الحفاظ على استقلاليتته في وضع لائحته الداخلية، إذ إنه أدخل الحكومة في هذه المسألة بوضعية أقوى من البرلمان وأصبح هو في وضع التبعية لها، وهذا ما يخالف الحكمة التي كان المشرع الدستوري يتوخاها من وراء نص المادة ١١٧.

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى، فإذا ما نزلنا لأرض الواقع وأمعنا البحث في نصوص اللائحة فإننا لن نجد فيها ما يتعارض ونص في أحد القوانين، وأن ما ذهب إليه أعضاء المجلس ما هو إلا محض افتراض ليس له محل في الواقع، بل أنه حتى لو فرضنا جدلاً وجود حالة تعارض بين نص في اللائحة وآخر في قانون، فإن مجلس الأمة بمكنته إزالة حالة التعارض بإصدار قانون جديد يعدل من القانون المتعارض مع اللائحة، بدلاً من إقحام الحكومة في مسألة وضع لائحته الداخلية وإهدار الحكمة من إصدارها بقرار بدلاً من القانون.

إن مسلك مجلس الأمة في إصدار لائحته الداخلية يثير شبهة عدم الدستورية^١، إذ إن مثل هذا الإجراء يخالف نص المادة ١١٧ من الدستور، الذي تقرر أن يضع المجلس لائحته منفرداً. ومن ثم يكون إصدار مجلس الأمة لائحته بقرار أكثر اتفاقاً وأحكاماً من الدستور، وإزالة شبهة عدم الدستورية.

وتتضمن اللائحة قواعد شكلية وأخرى موضوعية، شرعت للقيام بأغراض مختلفة تهدف بالحصلة النهائية إلى تنظيم عمل السلطة التشريعية. وبالاطلاع على هذه القواعد نجد أن بعضها لا يفي بالغرض الذي من أجله وجدت، وقد يكون ذلك بسبب قصور تشريعي تعاني منه النصوص وقد يكون لقدمها بحيث أمست لا تتناسب و العصر الحالي أو لأسباب

1 الطبطبائي، مرجع سابق، ص ٧٤٧.

أخرى ستتعرض لها خلال الدراسة ؛ لذا نرى أن تدخل المشرع مرة أخرى لتعديلها وبما يتناسب مع الوضع الحالي أصبح أمراً لا بد منه .
إن نصوص اللائحة التي هي بحاجة للتعديل عديدة ، ولا مجال لدراساتها كافة ، لذا رأينا التركيز على أكثرها أهمية ، والتي كشف التطبيق العملي لها عن مثالب وعيوب تعريبها أثرت على أحكامها سلباً ؛ لذا سنتناول القواعد الموضوعية التي بحاجة لتدخل المشرع في مبحث ، بينما نناقش الشكلية في مبحث آخر¹.

المبحث الثاني

القواعد الموضوعية التي بحاجة للتعديل

تعاني اللائحة الداخلية لمجلس الأمة من أنها لم تستطع ضبط بعض المسائل المنوط أمر تنظيمه بها ، إما لأن المشرع غفل عن وضع نص ينظمها ، أو أنه نظمها إلا أن التجربة كشفت عن عيوب تقلل من كفاءتها . سنسلط الضوء في هذا المبحث على مسألتين : إحداهما لم يسبق أن نظمتها اللائحة مما ترتب عليه تأثر عمل المجلس سلباً ولعلاجتها تحتاج سن نص جديد . أما الأخرى ، فاللائحة نظمتها إلا أن التطبيق العملي لنصها على مدى عقود خمسة أثبت عدم نجاحه في تحقيق ما يصبو إليه المشرع ، وستناول كل مسألة منهما في مطلب مستقل .

المطلب الأول

بيان المركز المالي للأعضاء

ثار لفظ كبير في السنوات الأخيرة حول تكسب بعض أعضاء مجلس الأمة من خلال صفتهم النيابية ، وهي ما كانت تعرف بقضية الإيداعات المليونية² . ذلك ما أبرز عن ضرورة إفصاح أعضاء مجلس الأمة عن

1 ومن مواد اللائحة الداخلية التي تحتاج لتدخل المشرع لتعديلها إلا أننا غطينا النظر عنها لقلة أهميتها المواد من ٤ - ١٠ المتعلقة بإجراءات الطعن على صحة انتخاب الأعضاء لانقال هذا الاختصاص للمحكمة الدستورية ومن ثم أصبحت عديمة الجدوى وكذلك المادة ٦٢ التي تحدد يوم السبت لافتتاح دور الانعقاد على الرغم من أنه أصبح يوم عطلة .
2 أنهم ١٣ عضو في مجلس الأمة المنتخب في عام ٢٠٠٩ بالحصول على مبالغ مالية ضخمة تقدر بملايين الدنانير من الحكومة ، وذلك نظير مواقفهم السياسية ، وهو ما أعتبر رشوة ، وعلى أثرها فتحت النيابة العامة تحقيقاً في هذه القضية انتهت فيها إلى عدم وجود جريمة جنائية وتم =

مراكزهم المالية حالما تعلن النتائج الرسمية للانتخابات التشريعية ، حيث تخلو اللائحة الداخلية لمجلس الأمة من مثل هذا الحكم.

وتبدو أهمية هذه المسألة من زاوية أخرى حيث إن الكويت قد وقعت على اتفاقية مكافحة الفساد وصدر بها القانون رقم ٤٧ لسنة ٢٠٠٦ ومن ثم أصبحت جزءاً من البيان القانوني للدولة وفق ما تقضي به المادة ٧٠ من الدستور.^١

ولهذه الاتفاقية نوعان من الآثار: الأول داخلي وهو يتعلق بمخالفة المخاطبين بهذه الاتفاقية لأحكامها، وهنا ينبغي على المشرع التدخل ووضع الجزاء المناسب لمثل هذه المخالفات، وهذه هي النقطة المراد معالجتها في هذا المطلب ووضع الحلول المناسبة لها.

أما الأثر الآخر فهو دولي حيث تعد مخالفة أحكام الاتفاقية هنا منسوبة للدولة وليس للموظف الذي ارتكبها. وتوجد جهات دولية تتبع منظمة الأمم المتحدة مهمتها مراقبة مدى التزام الدول الموقعة على الاتفاقية وتقديم تقرير بذلك، كما توجد منظمات دولية أخرى - كمنظمة الشفافية العالمية - تقوم بتصنيف الدول المنتهكة لأحكام الاتفاقية على أنها دول تعاني من الفساد.^٢

ومن المسائل التي تعرضت لها الاتفاقية مسألة تعارض المصالح، معتبرة إياها شكلاً من أشكال الفساد، إذ أوضحت أن الموظف العام هو أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو قضائياً في الدولة سواء أكان معيناً أم منتخباً يتقاضى مقابلاً أو دون مقابل، وأضافت الاتفاقية بأنه يلزم

=حفظها. وأهابت النيابة العامة في تقريرها بالمرجع إلى ضرورة العمل على تعديل التشريعات الحالية المتعلقة بالكسب غير المشروع لتلافي القصور الذي تعاني منه تلك التشريعات. أنظر جريدة الرأي العدد ١٢١٦٢ بتاريخ ١٨/١٠/٢٠١٢.

١ تنص المادة ٧٠ من الدستور على أن: (يرم الأمير المعاهدات بمرسوم ويلغها فوراً مشفوعة بما يناسبها من البيان، وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد ابرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية).

٢ د. ثقل العجمي، أستاذ القانون الدولي بكلية الحقوق في جامعة الكويت، لقاء صحفي حول هذه الاتفاقية، منشور بجريدة عالم اليوم العدد ٦٦٦ بتاريخ ١٥/٣/٢٠٠٩.

لمنع تعارض المصالح كشف الذمة المالية لهؤلاء. وتطبيقا لبنود الإتفاقية ، فإن عضو مجلس الأمة يعتبر موظفا في الدولة وملزما بالإفصاح عما يمتلكه. وفي الحقيقة أن التشريعات الكويتية لا تخلو من بعض الأحكام التي يهدف من ورائها ضمان منع التكسب من الوظيفة النيابية ومنع التعارض بين العضوية في البرلمان والمصالح الأخرى ، وردت بعضها في الدستور ، بينما نصت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على بعضها الآخر. ومن الأحكام التي نص عليها الدستور حظر الجمع بين عضوية مجلس الأمة وبعض المراكز الأخرى كالوظائف العامة إلا ما استثناه الدستور¹ وكذلك حظر التعيين في مجالس إدارة الشركات في أثناء مدة العضوية بمجلس الأمة².

وهناك من الأحكام ما ورد ذكره في اللائحة الداخلية لمجلس الأمة كنص المادة ١٣ الذي يجري نصه على النحو الآتي : (لا يصح لعضو مجلس الأمة الجمع بين عضوية المجلس وعضوية المجلس البلدي أو تولي وظيفة عامة فيما عدا الوزراء..).

كما حظر الدستور واللائحة الداخلية على عضو مجلس الأمة ممارسة بعض التصرفات خلال مدة عضويته كأن يسهم في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة ، أو أن يشتري أو يستأجر مالا من أموال الدولة أو أن يبيعها أو يقايضها عليه ، ما لم تكن ذلك بطريق المناقصة أو المزايدة العلنيتين أو بالتطبيق لنظام الاستملاك الجبري. كما لا يجوز للعضو أن يستعمل أو يسمح باستعمال صفته النيابية في أي عمل مالي أو صناعي أو تجاري³.

وبالنظر لتلك النصوص نجد أن المشرع حاول جاهداً منع التكسب من وراء الوظيفة النيابية ، وإبعاد عضو مجلس الأمة عما من شأنه إثارة

1 المادة ١٢٠ من الدستور.

2 المادة ١٢١ من الدستور.

3 المادة ١٢١ من الدستور والمادة ٢٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

شبهات الفساد حوله إلا أن تلك الجهود لم تحقق مبتغاها، ولا أدل على ذلك من أنها لم تمنع حدوث التجاوزات التي أثّرت حول بعض أعضاء مجلس الأمة في الآونة الأخيرة، مما يؤكد عدم كفاية هذه النصوص، وأنه توجد حاجة لاستصدار تشريعات مكتملة تسد ما تعانيه من نقص.

وقد جرت في الواقع عدة محاولات برلمانية لإصدار تشريع متكامل حول هذه المسألة، استهدف بعضها الذمة المالية للمسؤولين في الدولة كافة وليس أعضاء مجلس الأمة فحسب.¹ إلا أن جميع هذه المحاولات لم يكتب لها النجاح لوجود ضغوط تمارس من قبل المصالح لمنع صدور مثل هذا التشريع، حيث أن أحكامه تتناول شريحة ذات نفوذ كبير في المجتمع ترى أن في صدور مثل هذا التشريع يمثل تهديدا لمصالحها الخاصة، مما أدى إلى فشل كل المحاولات. لذا فإنه من الأسهل والأجدي فيما يتعلق بالوظيفة النيابية هو إضافة نصوص لللائحة الداخلية لمجلس الأمة بما يمنع التكسب غير المشروع من خلال تلك الوظيفة.

ونرى أن ذلك لا يتحقق ابتداء إلا بإلزام أعضاء المجلس بنوعيهما المنتخبين والمعينين بتقديم كشف يتضمن كل ما يملكه هو وزوجه والقاصرين من أولاده من أموال سواء أكانت نقدية أم منقولة أم عقارية في الكويت أم خارجها. ويقدم هذا الكشف لأمانة المجلس خلال شهر من بداية كل دور انعقاد.

كما يجب أن تتضمن اللائحة نصا يقرر عقوبة جنائية لمن يثبت تكسبه غير المشروع من صفته النيابية بعد محاكمته أمام المحكمة المختصة، وأن تصدر الأموال المتحصلة عن هذه الجريمة. فمثل هذه العقوبة سيكون أثرا فاعلا في الحد من تلك الممارسات التي بلا شك أساءت إلى السلطة التشريعية وأعضائها الذين يقومون بتمثيل الأمة.

خلاصة القول أن إضافة أحكام جديدة لللائحة الداخلية لمجلس الأمة تنظم مسألة الذمة المالية لهي الطريق الأسهل والأقصر

1 أنظر بهذا الخصوص تقرير اللجنة التشريعية والقانونية بمجلس الأمة الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٦/٧ حول الاقتراح بقانون بشأن كشف الذمة المالية.

للوصول للنتيجة المطلوبة بدلا من الانتظار حتى صدور قانون متكامل للذمة المالية.

المطلب الثاني

قواعد حضور الأعضاء وغيابهم

عانى مجلس الأمة في أدوار الانعقاد الأخيرة من عدم القدرة على عقد جلساته في مواعيدها لعدم اكتمال النصاب اللازم، وهو حضور أكثر من نصف الأعضاء المكونين للمجلس بسبب ارتفاع نسبة غياب أعضائه. وذات الأمر ينسحب على اجتماعات لجان المجلس الدائمة منها والمؤقتة، إذ تتأخر تلك اللجان عن إنجاز الأعمال الموكلة لها بسبب عدم التزام أعضائها بحضور اجتماعاتها.

ولا شك أن عدم التزام الأعضاء بحضور الجلسات انعكس بصورة جلية على أداء المجلس، مما أدى إلى تعطيل عمليتي التشريع والرقابة السياسية، وهما صميم اختصاص البرلمان، ويذا أعضاء المجلس بالمقصرين عن أداء واجباتهم الدستورية التي انتخبوا من أجلها.

تتعدد أسباب هذه الظاهرة التي استفحلت في السنوات الأخيرة، لعل أبرزها نقص الوعي لدى الأعضاء والناخبين على حد سواء. فعضو مجلس الأمة قد يلهي وراء مصالحه الخاصة متناسياً المصالح العامة التي يأتي على رأسها المشاركة في أعمال المجلس من حضور الجلسات واجتماعات اللجان، فقيامه عنها لا جدال في أنه يدل على عدم إدراكه لأهمية وظيفته البرلمانية، ولا سيما إذا كان تغيبه دون عذر مقبول.

كما يلعب جمهور الناخبين دوراً في هذه الظاهرة، فلو كان الناخبون على قدر عال من الوعي السياسي لكان لهم موقف من ممثليهم في البرلمان المقصرين في حضور الجلسات وتوجيه اللوم لهم على إهمالهم لواجباتهم التي تمليها عليهم الوظيفة النيابية، ومعاقبتهم إذا ما أصروا على تقصيرهم بجرمانهم من العضوية في المجلس وذلك بعدم التصويت لهم الانتخابات اللاحقة.

إلا أن شيئاً من ذلك لم يحدث، فليس من ضمن معايير تقييم أداء المرشحين لعضوية مجلس الأمة مدى التزامهم بحضور جلسات المجلس واجتماعات لجانه إذا ما كان عضو سابقاً، فلو كانت الرقابة والمسائلة الشعبية على درجة من الفاعلية والجدية لما وصل الحال إلى ما هو عليه الآن.

ومن الأسباب التي يمكن أن يشار لها في ارتفاع نسبة الغياب بين أعضاء مجلس الأمة، هو استخدام الغياب كسلاح سياسي ضد الخصوم سواء من قبل الأعضاء أم من قبل الحكومة. فالأعضاء أول من استخدم هذه الوسيلة في مواجهة الحكومة. ففي عام ١٩٦٤، وبعد تشكيل الحكومة الجديدة آنذاك التي حضرت لقاعة مجلس الأمة لأداء القسم الدستوري انسحب أغلب الأعضاء المنتخبين من الجلسة، مما ترتب عليه فقدان النصاب وبالتالي لم تتمكن من أداء قسمها، وذلك احتجاجاً على تشكيل الحكومة إذ - كما يرى المنسحبون - أنه يخالف ما يقرره الدستور حيث تتضمن الحكومة وزراء لا زالوا يمارسون أعمالهم التجارية^١.

وتكرر ذات الأمر في الجلسة اللاحقة، مما اضطر رئيس مجلس الوزراء آنذاك الشيخ صباح السالم الصباح لرفع كتاب استقالة حكومته للأمير الشيخ عبد الله السالم الصباح، الذي قبلها وأعاد تعيين رئيس مجلس الوزراء ذاته وكلفه بتشكيل حكومة جديدة تتوافق وأحكام الدستور. وفعلاً تم استبعاد بعض الأسماء التي ثار الخلاف حولها، وتعيين ستة آخرين، ذلك ما مكن الحكومة من أداء القسم أمام مجلس الأمة وانتهاء الأزمة^٢.

كما استخدم الغياب كوسيلة للتعبير عن الرأي من قبل أعضاء مجلس الأمة، ففي المجلس المنتخب سنة ٢٠٠٩ برزت أزمة أخرى بين

1 تنص المادة ١٣١ من الدستور على أنه: (لا يجوز للوزير أثناء توليه الوزارة أن يلي أي وظيفة عامة أخرى أو أن يزاول، ولو بطريق غير مباشر، مهنة حرة أو عملاً صناعياً أو تجارياً أو مالياً).

2 يوسف السيد هاشم الرفاعي، الأزمة الدستورية الأولى في حياة مجلس الأمة، ١٩٩٦، الربيعان للطباعة والنشر، الكويت، ص ٩.

الحكومة وأعضاء المجلس بسبب تدخل الحكومة - حسبما يرى الأعضاء - بطريقة غير محايدة في التصويت لاختيار أعضاء اللجان البرلمانية، ذلك ما دفع ١٨ عضواً إلى مقاطعة حضور اجتماعات اللجان في سابقة عدت الأولى من نوعها في الكويت.^١

فالمستفاد من سرد هاتين الحادثتين أن الغياب قد يشكل سلاحاً للضغط على الطرف الآخر، وتحقيق أهداف سياسية قد يعجز عن ادراكها بالطرق التي رسمها الدستور.

وفي المقابل، استخدمت الحكومة وفي كثير من المناسبات ذات التكتيك في مواجهة الأعضاء، فعدم حضور الحكومة يكفل عدم انعقاد جلسات مجلس الأمة - حسبما يقرر ذلك بعض فقهاء القانون الدستوري - استناداً لنص المادة ١١٦ من الدستور والتي تقر: (... ويجب أن تمثل الوزارة في جلسات المجلس برئيسها أو ببعض أعضائها).^٢

ولعل أبرز الأمثلة التي يمكن أن تذكر في هذا السياق، هو غياب الحكومة المتعمد في نوفمبر عام ٢٠١٠ كي ترفع الحصانة عن أحد نواب المعارضة، حيث تقرر المادة ٢٠ من اللائحة الداخلية بأن: (... إذا لم يصدر المجلس قراره في طلب الأذن - رفع الحصانة عن النائب - خلال شهر من تاريخ وصوله إليه اعتبر ذلك بمثابة إذن). فالحكومة استغلت عدم مكنة المجلس من عقد جلساته دون حضورها كي تمضي المدة المقررة، وبالتالي ترفع الحصانة عن ذلك العضو، فتغيب جميع الوزراء عن الجلسة المحددة لنظر الطلب ترتب عليه عدم انعقاد الجلسة، وفوات مدة الشهر مما يعني الموافقة الضمنية على رفع الحصانة.^٣

كما استخدمت الحكومة الغياب في تعطيل مفعول أدوات الرقابة البرلمانية كالأستجواب، فهي تنهرب من الحضور، أو تهدد بذلك عندما لا

١ جريدة الرأي، العدد ١١٨١٢ بتاريخ ٢٠١١/١١/٣.

٢ أنظر على سبيل المثال الصالح، مرجع سابق، ص ٥٦١ والمقاطع، مرجع سابق، ص ٤٤٧.

٣ لم تعقد جلستين متتاليتين في ذاك الشهر مما ترتب عليه رفع الحصانة عن العضو المعارض، حيث كانت الحكومة على يقين من أن انعقاد الجلسة يعني رفض الطلب حيث تمتلك المعارضة الأغلبية اللازمة لذلك، مما حدا بالحكومة لاستخدام وسيلة الغياب.

ترغب في مواجهة تلك الأداة، وأحياناً تعمد إلى عدم حضور الجلسة المحددة لمناقشة موضوع معين حين لا تملك الأغلبية الكافية لرفضه.

وهنا يتبادر إلى الذهن أكثر من تساؤل، فهل استخدام الغياب كسلاح من قبل طرف ضد طرف في مجلس الأمة يعد متوافقاً وأحكام الدستور واللائحة الداخلية؟ وهل من الصحيح أنه لا يجوز عقد جلسة لمجلس الأمة إلا بحضور الحكومة؟ وما هو الحل الأمثل لوقف مثل هذه الممارسات إذا كانت تعد مخالفة؟

لا يساورنا أدنى شك أن اتخاذ الغياب عن الجلسات وسيلة لتحقيق أهداف معينة ضمن أعمال البرلمان يعد مخالفة صريحة لأحكام الدستور، واللائحة الداخلية اللذين رسما طرق محددة يتوجب سلوكها، ففي أزمة الحكومة عام ١٩٦٤، كان يتعين على الأعضاء ولوج الطريق الذي بينه الدستور لمواجهة مثل تلك الحالة، فالدستور منحهم الحق في إعلان عدم التعاون معها ما يعني في نهاية الأمر إلى إقالتها، بدلا من تعطيل جميع أعمال المجلس بسبب غيابهم.

كما أن على الحكومة أن تواجه ما يقدم لها من طلبات مناقشة أو استجوابات، وأن ترضخ لما يسفر عنه التصويت سواء أكان لمصلحتها أم ضدها، وأن تلتزم برأي الأغلبية، والقول بغير ذلك يفسح المجال لها للتهرب من مسؤولياتها أمام مجلس الأمة.

إلا أنه يجب النظر للموضوع من زاوية أخرى، وهي التفرقة بين غياب الأعضاء وغياب الحكومة. فالنتيجة المترتبة عن كل حالة منهما تختلف عن الأخرى، فلا أثر لغياب الأعضاء إلا إذا تجاوز عدد المتغيبين عن نصف العدد الإجمالي لأعضاء مجلس الأمة ذلك ما يفقد الجلسة نصابها. على النقيض من ذلك، فإن غياب الحكومة يترتب عليه - كما جرى عليه العمل منذ إنشاء مجلس الأمة حتى الآن - عدم انعقاد الجلسة حتى لو كان النصاب متوافراً، أي أن الحضور أكثر من النصف الإجمالي الأعضاء¹. فالسؤال الذي يطرح هنا هو: هل من الصحيح وفقاً لأحكام

1 يتكون مجلس الأمة من ٥٠ عضو منتخب بالإضافة إلى الأعضاء المعيّنين وهم الوزراء ونسبتهم كما يقرر الدستور يجب ألا تتجاوز ثلث الأعضاء المنتخبين، فيكون عددهم مجد أقصى ١٦ =

الدستور واللائحة الداخلية أن غياب الحكومة يمنع انعقاد جلسات المجلس حتى لو توافر النصاب المطلوب؟

يذهب فريق من الفقهاء إلى أن حضور الحكومة - ولو بوزير واحد - شرط جوهرى لصحة انعقاد جلسات مجلس الأمة. ويستند أصحاب هذا الرأي إلى نص المادة ١١٦ من الدستور والذي يقضي بأنه: (...يجب أن تمثل الوزارة في جلسات المجلس برئيسها أو ببعض أعضائها). ويرون أن تفسير هذا النص هو أنه لا تصح جلسات مجلس الأمة إلا بحضور الحكومة^١.

ونحن لا نتفق وما يذهب إليه أنصار هذا الاتجاه من تفسير، ونرى أن المشرع الدستوري وضع هذا النص لا لبيان شروط صحة انعقاد - فهذه تناولتها المادة ٩٧ من الدستور - بل لبيان مستوى تمثيل الحكومة في تلك الجلسات، إذ اشترط حضور رئيس مجلس الوزراء والوزراء أو بعضهم لكي تكون الحكومة ممثلة تمثيلاً صحيحاً بجلسات المجلس، فلو مثلها من هم بمستوى أدنى من ذلك كأن يحضر وكيل الوزارة فيعد هذا التمثيل مخالفاً للدستور. أما شروط صحة انعقاد جلسات مجلس الأمة فقد نصت عليها المادة ٩٧ والتي تقرر في عجزها: (يشترط لصحة اجتماع مجلس الأمة حضور أكثر من نصف أعضائه...)، فهذا النص هو المرجع في بيان ما يشترط كي تعد جلسة المجلس صحيحة، إذ أوضح بشكل جلي إن ذلك يستلزم حضور أكثر من نصف الأعضاء المكونين للمجلس، دون أي ذكر لأهمية حضور أعضاء الحكومة.

إلا أنه يجب ألا نغفل عما يجري عليه العمل وهو الأخذ بالتفسير الأول أي أن جلسات مجلس الأمة لا تنعقد إلا بوجود ممثل للحكومة، فلم تنعقد جلسة بتاريخ مجلس الأمة دون حضور الحكومة، كما استقر العمل على رفع الجلسة بمجرد انصراف أعضائها من القاعة على الرغم من توافر

^١ وزيراً، ويجب أن يكون من بينهم عضو منتخب واحد على الأقل - وهو ما جرى عليه العمل - ومن ثم يصبح أقصى عدد لأعضاء المجلس هو ٦٥ عضو.
١ الصالح، مرجع سابق، ص ٥٦١ والمقاطع، مرجع سابق، ص ٤٤٧.

النصاب من الناحية العددية. وهذا ما يعني من وجود عرف دستوري مفسر لنص المادة ١١٦ ، يلزم الأخذ به.^١

وللأمانة لا يمكن إنكار رجاحة هذا الرأي ، فتواتر العمل لمدة تزيد عن نصف قرن لا أنه يكسب هذا التوجه حجة راسخة ، فركنا العرف الدستوري - المادي والمعنوي - متوافران ، وذلك ما يعني استقراره ، فترتيباً على ذلك يمكن القول إن حضور الحكومة بات شرطاً لصحة انعقاد جلسات مجلس الأمة.

إلا أنه من المهم إيضاح أن نشوء هذا العرف جعل زمام عقد جلسات مجلس الأمة بيد الحكومة ، وأضحت هي المتحكم بأمر يعد من أهم - إن لم يكن الأهم - الأمور التي يمارس من خلالها المجلس اختصاصاته ، وهذا ما شكل اختلالاً بتوازن الاختصاصات فيما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لمصلحة الأخيرة.

وإزاء هذا الوضع غير المتكافئ نتيجة لاستقرار العرف الدستوري والذي يعد ملزماً للسلطات العامة كافة ، فإننا نرى ضرورة تدخل المشرع لإعادة تنظيم هذه المسألة بإضافة نص لللائحة الداخلية لمجلس الأمة يلغي بموجبه العرف المفسر في هذا الشأن. فالمتفق عليه فقهاً أن القاعدة الدستورية العرفية مرنة بطبيعتها إذ يكفي لتعديلها صدور قانون عادي.^٢ فهذا يستلزم إضافة حكم جديد لللائحة يفيد صحة انعقاد جلسات مجلس الأمة بمجرد حضور الأغلبية حتى لو تغيب كافة أعضاء الحكومة.^٢

1 محمد عبدالقادر الجاسم ، دراسة حول هذه المسألة نشرت بمجريدة عالم اليوم ، العدد ٦٠٨ ، بتاريخ ٢٠٠٩/١/٤.

2 A. Le Sueur and M. Sunkin, Public Law, 1997, Longman, London, p. 139.

3 ولما كانت قد صدرت - كما أسلفنا - بقانون ، ذلك ما يعني أن تعديلها لا يكون إلا بصدر قانون جديد ، وهذا ما سيؤدي إلى إلغاء العرف الدستوري. ففي بريطانيا مثلاً ، حيث القواعد الدستورية غير المكتوبة ، فهي كما يصفها الفقهاء De Smith وBrazier مرنة ويمكن للتشريع العادي إلغاؤها. أنظر

S. De Smith and R. Brazier, Constitutional and Administrative Law, Eighth Edition, 1998, Penguin Book, p.10.

ونقترح أن يكون التعديل في نص المادة ٧٤ من اللائحة الداخلية وذلك بأن يضاف لها عبارة (... سواء المعينين أم المنتخبين)، وبالتالي يصبح النص بعد الإضافة كالتالي: (يفتح الرئيس جلسات المجلس بحضور أغلبية أعضائه سواء المعينين أم المنتخبين...). ونعتقد بأن مثل هذا التعديل سيمنع أي تأويل للنص، إذ سيعقد المجلس جلسته بمجرد وجود الأغلبية ولو كانت الحكومة متغيبية.

كما يتوجب تعديل اللائحة فيما يتعلق بغياب الأعضاء دون عذر مقبول بحيث يجعل تكرار مثل هذا الغياب سبباً في إنهاء عضوية بقوة القانون وليس كما يقضي به النص الحالي وهو ترك الأمر جوازيًا للمجلس، إذ إن التجارب تدل على أن الأعضاء لم يستعملوا سلطتهم للحد من ظاهرة الغياب المتكرر مما فاقم منها، وبالتالي يكون اسناد الموضوع للقانون لرفع الحرج عن الأعضاء أمر تقررره الضرورة. والتعديل المقترح هنا ينصب على نص المادة ٢٥ بحيث تستبدل العبارة الأخير من النص وهي: (... ويجوز للمجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم اعتباره مستقيلًا) بعبارة: (... أعتبر العضو مستقيلًا بقوة القانون). وذات الأمر ينسحب على اجتماعات لجان المجلس، حيث يعد عضو اللجنة مستقيلًا بقوة القانون في حالة الغياب المتكرر.

المبحث الثالث

القواعد الإجرائية

سبق البيان أن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة قد وضعت الكثير من التفصيلات الخاصة بأعماله، وجاء تنظيمها لها بشكل عام مرض، إلا أنه لوحظ من خلال التطبيق العملي وجود إشكاليات تتعلق بالإجراءات واجبة الإلتباع في هذه المسائل مما تسبب في بعض الأحيان في التقليل من فعاليتها، وفي أحيان أخرى فقد قيمتها بسبب هذه الإجراءات. لعل من

1 والتعديل هنا يكون في الفقرة الثانية من المادة ٢٥ من اللائحة الداخلية.

أبرز هذه القواعد تلك المتعلقة بألية الفصل بصحة عضوية نائب في مجلس الأمة وإسقاطها، والأخرى المتعلقة باستخدام أداة الرقابة البرلمانية (الاستجواب).

سيخصص هذا المبحث لمناقشة المشكلات المتعلقة بالقواعد الإجرائية بهاتين المسألتين لكشف ما يوجه لهما من نقد، وبيان القصور التشريعي الذي يلحق باللائحة الداخلية بهذا الشأن، وطرح الحلول المناسبة لها، وذلك بمطليين منفصلين.

المطلب الأول

الفصل في صحة عضوية النواب وإسقاطها

نص الدستور في المادة ٩٥ على أن: «يفصل مجلس الأمة في صحة انتخاب أعضائه، ولا يعتبر الانتخاب باطلا إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. ويجوز بقانون أن يعهد بهذا الاختصاص إلى جهة قضائية»، وقد أخذ المشرع العادي بتلك الرخصة عندما عهد بهذا الاختصاص للمحكمة الدستورية التي تقرر المادة الأولى من قانون إنشائها الصادر عام ١٩٧٣ على أن: (تنشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية وبالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح وفي الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم، ويكون حكم المحكمة الدستورية ملزما للكافة ولسائر المحاكم).

ويلاحظ عند مقارنة النصين وجود اختلاف في الاصطلاحات الواردة في كل منهما، فنص الدستور استخدم اصطلاح صحة انتخاب أعضاء مجلس الأمة بينما فرق القانون بين أمرين: الطعون المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة وبين تلك الخاصة بصحة عضويتهم، فهل هذان الاصطلاحان متباينان أم متماثلان؟ وإذا كان ثمة تباين، فما الذي يرمي إليه المشرع من خلال إيرادهما في النص؟ وتنعكس أهمية معنى كل منهما في تحديد جهة الاختصاص المنوط بها الفصل في المسألة.

ناقش فقهاء القانون الدستوري هذه المسألة وفرقوا بين الاصطلاحين، ويرى بعضهم أن المقصود باصطلاح الطعون الانتخابية تلك الطعون الخاصة بالعملية الانتخابية سواء بمعناها الواسع والتي تبدأ بإعداد كشوف الناخبين وتسجيل المرشحين والتصويت وفرز الأصوات وحتى إعلان النتائج الرسمية، أو بمعناها الضيق والذي يقتصر على عملية التصويت تحديداً¹.

بينما يعني اصطلاح الطعن في صحة العضوية - برأي بعض الفقهاء - فحص الوضع القانوني للنائب منذ تقديمه لطلب الترشيح حتى إعلان النتيجة الرسمية للانتخابات، وهذا ما يقتضي التأكد من توافر شروط الترشيح، وأن عملية الانتخاب جرت بطريقة سليمة، وإن النتيجة المعلنة تعكس إرادة الناخبين بصدق ومطابقة للقانون².

في الواقع ليس من الصعب تقرير الأتباين بين الاصطلاحين، بمعنى ليس كل منهما يمثل حالة منفصلة عن الأخرى. فالطعن الانتخابي - برأينا - هو جزء من الطعن في صحة العضوية وهي شاملة لعدة أمور من ضمنها الطعن الانتخابي.

وترتيباً على ذلك، فإن ما ورد في قانون إنشاء المحكمة الدستورية كان تزييداً، والأصح هو الاقتصار على ذكر اصطلاح الطعون في صحة العضوية دون الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة، كون الأول يعني عن الثاني ولا سيما أن المحكمة الدستورية هي الجهة المختصة في الحالتين³.

1 الدكتور/ عبدالله بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٩٧، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص ٦٣٦.

2 الدكتور/ صبري السنوسي، الاختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية وحدود اختصاص مجلس الشعب، ٢٠٠٠، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٦.

3 ما نقصده هنا الطعون التي بعد انتهاء العملية الانتخابية وإعلان النتائج، أما الطعون الأخرى كتلك المتعلقة بالجداول الانتخابية والتي تقدم قبل بدء العملية الانتخابية فهي من اختصاص القضاء العادي. وفي الحقيقة يكشف لنا هذا الأمر عن عدم وضوح رؤية المشرع حيال الطعون المرتبطة بالعملية الانتخابية برمتها، وهذا ما لمسناه فعلاً في الانتخابات التشريعية التي نظمت في ديسمبر ٢٠١٢، حيث صدرت أحكام متعارضة بشكل لافت، إذ طبقت القواعد العامة =

إلا إن الطعن في صحة العضوية وفقاً للمعنى السالف يختلف عن إسقاط العضوية والوارد ذكره في نص المادة ١٦ من اللائحة الداخلية والتي تقرر: (إذا فقد العضو أحد الشروط المنصوص عليها في المادة ٨٢ من الدستور أو في قانون الانتخاب أو فقد أهليته المدنية سواء عرض له ذلك بعد انتخابه أو لم يعلم إلا بعد الانتخاب أحال الرئيس الأمر إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لبحثه...)، وتضيف: (ولا يكون إسقاط العضوية إلا بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس باستثناء العضو المعروض أمره...). والتميز هنا بين الاصطلاحين أمر في غاية الأهمية، إذ أن الجهة المختصة بالبت في كل واحد منهما تختلف عن الأخرى، حيث - وكما بينا - أن المحكمة الدستورية هي المناط بها الفصل في الطعون المتعلقة بصحة العضوية، بينما يختص مجلس الأمة بالبت في مسائل إسقاط العضوية. فما هو معيار التفرقة بينهما؟

يفرق بعض الفقهاء الدستوريين بين الاصطلاحين بالنظر إلى مدى توافر الشروط التي يتطلبها القانون في المرشح بما في ذلك سلامة العملية الانتخابية يوم الانتخاب، فإن لم تتوافر هذه الشروط في ذلك اليوم فإن الطعن يكون في صحة العضوية بهدف الحكم بطلانها. أما إذا توافرت هذه الشروط يوم الانتخاب وزالت بعد ذلك فإن الأمر يتعلق بإسقاط العضوية لا بطلانها.

إذن، العبرة وفقاً لهذا الرأي هو يوم الانتخاب، فإن لم تكن الشروط متوافرة في هذا الوقت فإن العضوية لم تثبت أبداً للمرشح. على خلاف ذلك، فالإسقاط تكون معه العضوية قد اكتسبت، ثم وفي وقت لاحق فقد المطعون ضده شرطاً أو أكثر من شروط الترشح، مما يفتح المجال ليفقد عضويته للمستقبل فقط.^٢

=لقانون المرافعات المدنية على الدعاوى المرتبطة بتلك الطعون وهو ما كان له من أثر سلبي لعدم تناسبها مع خصوصيتها. وهذا ما يؤكد على ضرورة إعادة النظر في تنظيم مسألة الطعون الانتخابية ككل في تشريع متكامل بدلاً من تركها متناثرة في تشريعات متفرقة.

1. السنوسي، مرجع سابق، ص ٢٠.
2. ويجدر بنا التنويه هنا بأن هذه الحالة تختلف عن حالة إسقاط العضوية كجزاء تأديبي بحق عضو مخالف.

على الرغم من انضباط هذا المعيار واتساقه مع المنطق القانوني، إلا أنه لا يغطي كل حالات الإسقاط التي يختص بالبت فيها مجلس الأمة وفقاً لنصوص لائحته الداخلية، كما لو كان العضو فاقداً لشرط من شروط الترشح يوم الانتخاب، إلا أنه لم يطعن عليه خلال المواعيد المقررة قانوناً فتحصن نتائج الانتخابات، فالعضوية في مثل هذه الحالة - وفقاً لهذا الرأي - لم تكتسب أبداً، ومن ثم فإن من المفروض أن هذه الحالة تدخل ضمن الطعون في صحة العضوية لإسقاطها، وهذا ما يدحضه الواقع.

بناءً على ما سبق يمكن القول إن إسقاط العضوية لا تثار إلا بعد ثبوتها قانوناً، ولا يتحقق ذلك إلا بانتهاء مدد الطعون في صحة العضوية المقررة قانوناً، سواء أكانت أسباب الطعن قائمة يوم الانتخاب أم استجدت بعد ذلك.

والحقيقة إننا نثير هذه المسألة بعدما عرضت في مجلس الأمة حالة إسقاط عضوية أحد أعضائه لفقده شرطاً من الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس الأمة وهي المرة الأولى التي تعرض على المجلس مثل هذه الحالة، وتتلخص وقائع الموضوع في أن أحد الأعضاء صدر ضده حكم نهائي بالإدانة بجرمة تزوير، ولما كان مثل هذه الجريمة تعد ماسة بالأمانة، وإن من يُدان فيها يفقد شرطاً من شروط العضوية التي ينص عليها قانون الانتخابات، وبالتالي يفترض فقده لتلك العضوية، إلا أن ما حصل كان على خلاف الحكمة التي ارتجأها المشرع من وراء تقرير هذه الشروط وهي استبعاد من يثبت عدم أهليته لتمثيل الأمة، إذ صوت المجلس برفض اقتراح إسقاط عضويته، ما يعني استمرار احتفاظه بعضويته على الرغم من الحكم الصادر بحقه. يرجع سبب الرفض، كون العضو المقترح إسقاط عضويته يتمتع بدعم كتلة الحكومة¹.

وتكشف هذه السابقة بجلاء عدم جدوى النص الحاكم لهذه المسألة، إذ تتحكم الأغلبية المسيطرة في البرلمان على قرار إسقاط العضوية

1 جلسة مجلس الأمة المنعقدة بتاريخ ٢٠١١/٥/١٠، إذ صوتت الحكومة بكافة أعضائها ضد إسقاط العضوية.

بغض النظر عن مدى استحقاقه، مما يفقد اللائحة الداخلية فاعليتها في هذا الجانب.

إن النقاش حول هذه المسألة ليس بجديد، إذ أنه كان يشور في برلمانات أعرق الديمقراطيات في العالم، حيث كان النقاش يتركز حول مدى أحقية المجلس التشريعي في الفصل في المنازعات المتعلقة في عضوية أعضائه. وهناك من يرى أن المجلس هو أحق من غيره في هذا الأمر استناداً لبدأ الفصل بين السلطات. كما يوجد رأي آخر يعتقد أن البرلمان لا يتمتع بالضمانات الكافية التي تؤهله لاتخاذ القرار العادل والنزيه، حيث أن الاعتبارات السياسية هي الطاغية، وأنه في كثير من الأحيان يحكم بما يخالف القانون، مما يجعل هذا الاختصاص سلاحاً يستخدم من قبل الأغلبية ضد المعارضة بشكل لا يتفق والحكمة المرجوة من إيراد مثل هذه النصوص في اللائحة.¹

وانتهى هذا الجدل في كثير من الدول ذات التجربة البرلمانية العريقة إلى إسناد هذا الاختصاص للقضاء لما يتمتع به من ضمانات تكفل تحقيق العدالة. ففي بريطانيا - مثلاً - ظل البرلمان فيها يمارس هذه المهمة ردحاً من الزمن حتى انتهى البرلمان إلى قناعة مفادها إن النتائج التي تصدر بشأن إسقاط العضوية غير مرضية، مما حمله على نقل هذا الاختصاص إلى القضاء.²

والحال كذلك في فرنسا، إذ أسند اختصاص إسقاط عضوية أعضاء البرلمان للمجلس الدستوري بدلاً من البرلمان. وعلق على هذه المسألة الفقيه الفرنسي الشهير دوجي بقوله: (إنه لمن أخطر الأمور أن تمنح مجلساً سياسياً وظيفة قضائية، إذ من المستحيل أن يسود الهدوء وعدم التخريب الضروريان لمثل هذه الوظيفة).³

1 الدكتور/ عادل عبدالله محمد، إسقاط عضوية أعضاء مجلس الشعب، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥، ص ٢٤.

2 D. Oliver, Constitutional Reform in the UK, Oxford University Press, UK, 2009, p. 18.

3 نقلاً عن الدكتور/ حسن محمد هند، منازعات انتخابات البرلمان وشروط الترشيح لعضوية مجلسي الشعب والشورى، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٦، ص ٣٩٩.

ونستشف مما سبق إنه لا مبررا يسوغ التفرقة - فيما يتعلق بالجهة المختصة بالفصل - بين الطعون المتعلقة بصحة العضوية وبين الطعون المتعلقة بإسقاطها إذ أنه نزاع قضائي يخرج عن اختصاص البرلمان، فالفرق بينهما - كما أوضحنا - ينحصر في التوقيت الزمني فحسب، فالأول يقدم في المواعيد المقررة قانوناً، بينما تكتشف أسباب الآخر أو تستجد بعدها، فالأسباب قد تكون هي ذاتها التي تقدم في أي من الطعنين ولا اختلاف بينهما إلا في التوقيت.

أضف إلى ما سبق سوء النتائج التي تنتهي إليها المسألة إذا ما بت فيها البرلمان حيث لا تتوافر فيها ظروف الحياد والنزاهة، مما يهدر كل قيمة قانونية للنص المنظم ويفرغه من محتواه. ولا سبيل للقول بأن في ذلك مساس باستقلال البرلمان، فالنزاع ذو طابع قضائي، كما أن القضاء سبق له الفصل في صحة العضوية دون أن يحتاج أحد على ذلك.

بناء على ما انتهينا إليه، نرى من الأفضل وتحقيقاً للعدالة - ولا سيما بعد السابقة الخطيرة التي حدثت في مجلس الأمة - أن يعهد باختصاص إسقاط العضوية إلى القضاء، وتحديد المحكمة الدستورية شأنه في ذلك شأن الطعن في صحة العضوية، وهذا ما يتطلب إجراء تعديل على اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

والتعديل المقترح ينصب على الفقرة الثانية والثالثة من المادة ١٦ من اللائحة الداخلية بحيث تُلغى هاتان الفقرتان مع الإبقاء على الفقرة الأولى - السابق ذكرها - وإضافة فقرة جديدة بالمعنى المذكور على النحو الآتي: (ويعرض التقرير على المجلس في أول جلسة تالية، وللعضو أن يبدي دفاعه أمام المجلس على أن يغادر الاجتماع عند التصويت، ويصدر المجلس قراره بإحالة الموضوع للمحكمة الدستورية للبت فيه، في مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ عرض التقرير عنه).

فالنص المقترح يستهدف أمرين: الأول هو الموضوع الأساسي وهو إسناد اختصاص مسألة إسقاط العضوية للمحكمة الدستورية، أما الثاني - هو لا يقل أهمية - ويتناول الأغلبية المطلوبة للإحالة هي الأغلبية

الإعادية، وفي ذلك تخفيفاً على المجلس من أن تُستخدم المسألة سلاحاً لطرف ضد آخر، ومن ثم يتم التعنت في الإحالة، وهنا يكون التعديل كأن لم يكن. فوفقاً لهذا التعديل، فإن حماية النائب من الطعون الكيدية قد كُفلت، حيث لا يزال المجلس هو من يقرر الإحالة للمحكمة الدستورية بعد دراسة الموضوع ورفع تقرير عنه، والتصويت من قبل المجلس. وفي الوقت عينه، تم رفع الحرج عن أعضاء المجلس - بما فيهم الوزراء - من أن يصدر قراراً عنهم باسقاط عضوية زميل قد يحظى بدعم الأغلبية.

المطلب الثاني

إجراءات مناقشة الاستجواب

منح الدستور أعضاء مجلس الأمة عدة وسائل للقيام بدورهم الرقابي بشكل فاعل تجاه السلطة التنفيذية، لعل أهمها الاستجواب، إذ تتيح هذه الوسيلة للأعضاء مناقشة الوزير المستجوب بشكل جماعي وعميق، مما يعطي المجلس الفرصة للوصول للحقيقة التي يبحث عنها في موضوع من الموضوعات.

كما يعد الاستجواب المدخل الوحيد للمساءلة السياسية، إذ لا يمكن طرح الثقة بأحد الوزراء إلا بعد استجوابه، إذ من خلال مناقشة الاستجواب يمكن لأعضاء المجلس تحديد موقفهم بوضوح حول مدى استحقاق الوزير لثقتهم للاستمرار بمنصبه. كما ينسحب الأمر ذاته على الحكومة ككل، إذ لا يمكن إعلان عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء إلا بعد الإنتهاء من استجوابه.¹

وانعكاساً لأهمية هذه الأداة الرقابية، أولت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة اهتماماً خاصاً للاستجواب، فأسهبت في تفصيل قواعده

1 استعاض الدستور الكويتي وفقاً لمادته رقم ١٠٢ بطرح الثقة برئيس مجلس الوزراء بألية أخرى وهي إعلان عدم التعاون، ومفادها إن مأل الأمر عند تصويت مجلس الأمة على إعلان عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء بأغلبية أعضائه للأمر، الذي له الخيار إما بإقالة الحكومة أو حل مجلس الأمة. فإذا ما اختار حل مجلس الأمة، وعاد المجلس الجديد بالتصويت على عدم التعاون مع ذات رئيس مجلس الوزراء فإنه يعتبر مقالاً من منصبه مباشرة بقوة الدستور دون الحاجة لإجراء آخر.

فخصصت ١١ مادة لهذا الغرض (المواد من ١٣٣ - ١٤٣) ناهيك عن بعض الأحكام المتناثرة في مواد أخرى.^١

على الرغم من التفصيل الذي أوردته اللائحة فيما يتعلق بالاستجواب، إلا أن الممارسة العملية لهذه الأداة كشفت عن بعض مواضع الخلل التي أدت إلى إضعاف تأثيرها، بل أدى في بعض الأحوال إلى إفراغها تماماً من مضمونها، ونرى أن تدخل المشرع لمعالجتها أمسى ضرورة.

ويجب - وقبل الاسترسال في شرح هذه المسألة - الإشادة بالتعديلات التي أدخلت في اللائحة الداخلية عام ٢٠٠٧ والمتعلقة بالاستجواب، حيث كان لها دور في القضاء على بعض السلبات التي برزت خلال مناقشات الاستجوابات على مدى سنتين. من تلك التعديلات ما تم في المادة ١٣٦، إذ أدخل على أحكامها تعديلان أولهما: ما كانت تنص عليه تلك المادة من وجوب تحديث ثلاثة أعضاء من مؤيدي الاستجواب وثلاثة آخرون ممن يعارضونه وأنه لا يجوز قفل باب النقاش قبل ذلك. وقد حدث في أكثر من مناسبة ألا يوجد العدد الكافي من المتحدثين - وخصوصاً من مؤيدي الوزير المستجوب - ومن ثم يتم إقفال باب النقاش دون أن يتحدث ثلاثة أعضاء عن كل جانب بالمخالفة لأحكام اللائحة.^٢

ولتجنب هذه المخالفة التي كانت تقع جبراً ودون قصد خرق أحكام اللائحة، استبدلت الفقرة التي تقر هذا الحكم وتنص على: (ولا يجوز قفل باب المناقشة في الاستجواب قبل أن يتحدث ثلاثة من طالبي الكلام من كل جانب على الأقل)، بفقرة أخرى تقر أن: (يتكلم الأعضاء المؤيدون للاستجواب والمعارضون له بالتناوب واحداً واحداً).^٣ فالنص

١ أنظر على سبيل المثال نص المادة ١٢٧ من الدستور والتي تقر: (لا يجوز لمقدم السؤال أن يحوله إلى استجواب في ذات الجلسة).

٢ كما حدث في استجواب وزير المالية محمود النوري في مارس ٢٠٠٤.

٣ معدل بالقانون رقم ٨ لسنة ٢٠٠٧ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

الجديد لم يضع حداً أدنى للمتحدثين قبل قفل باب النقاش في الاستجواب منهاياً بذلك مخالفة كانت تتكرر من وقت لآخر.

كما أدخل تعديل آخر على المادة نفسها تناول مسألة النيابة في التحدث عند مناقشة استجواب، وذلك بإضافة حكم جديد يمنع مثل هذه النيابة، حيث أثبتت هذه المسألة عند تقديم استجواب لرئيس مجلس الوزراء عام ٢٠٠٩، فصرح أحد الوزراء بأنه سيتولى الرد على بنود الاستجواب نيابة عن الرئيس استناداً إلى عدم وجود ما يمنع من ذلك في اللائحة الداخلية، ولا سيما أن هناك سابقة برلمانية في هذا الشأن، وذلك عندما تحدث وزير الداخلية والدفاع نيابة عن وزير الشؤون الاجتماعية والعمل في استجواب موجه للأخير في عام ١٩٧٤.^١

في الحقيقة إن هذه السابقة تعد التفافاً غير مشروع على أحكام اللائحة، فالمقصد من الاستجواب هو استجلاء الحقيقة والحصول على المعلومات الصحيحة في موضوع الاستجواب من الوزير المسؤول تمهيداً لاتخاذ قرار فيه، وإلا كان مصيره الإقالة، وبالتالي لا يصح أن يقوم وزير آخر بالتحدث عن شؤون وزارة لا تعنيه.

فسداً لهذا الباب، أضيف حكم جديد لنص المادة ١٣٦ يحظر مثل هذا التصرف بقولها: (ولا يجوز للمستجوب أن ينيب غيره في شرح الاستجواب، كما لا يجوز للوزير أن ينيب غيره في الجواب عليه).^٢ فهذه الإضافة أنهت الجدل الدائر حول هذه المسألة، ومنعت محاولات الالتفاف حولها مستقبلاً.

وعلى الرغم من التعديلات التي أدخلت على اللائحة في سبيل علاج المثالب المتعلقة بالاستجواب، إلا أنه لا يزال هناك ما يؤثر سلباً على استخدام هذه الأداة. فالممارسات العملية أوضحت بجلاء عن وجود ثغرة يمكن من خلالها لأعضاء الحكومة التملص من رقابة مجلس الأمة، بل

1 جريدة القيس العدد ١٢٨٦١ الصادر بتاريخ ٧/٧/٢٠٠٩.

2 معدل بالقانون رقم ٨ لسنة ٢٠٠٧.

وصل الحد في استغلال هذه الثغرة إلى إمكانية إفراغ النصوص المنظمة للاستجواب من محتواها بشكل كامل.

وتتمثل هذه الثغرة في النصوص المتعلقة بمسألة تأجيل الاستجواب، حيث أنها تبيح للوزير طلب تأجيل مناقشة الاستجواب الموجه له إلا أنها لم تضع حداً أقصى لمدد أو عدد التأجيلات، مما يفتح الباب للحكومة للتهرب من المساءلة بواسطة هذا الطريق.

وقد استغلت الحكومة هذه الثغرة في أكثر من استجواب، إذ تمكنت في ظل وجود أغلبية لها في مجلس الأمة من أن تؤجل بعض الاستجابات لمدد طويلة مما أفقدها أهميتها، فأضحى الاستجواب أداة بيد الحكومة لا البرلمان¹.

تنص المادة ١٣٥ من اللائحة الداخلية على أن: (... لا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب الأحوال.

ولمن وجه إليه الاستجواب أن يطلب مد الأجل المنصوص عليه في الفقرة السابقة إلى أسبوعين على الأكثر فيجاب إلى طلبه، ويجوز بقرار من المجلس التأجيل لمدة مماثلة، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بموافقة أغلبية أعضاء المجلس².

فعلى الرغم من أن هذا النص قد عدل سنة ٢٠٠٧ بإضافة مدة أسبوعين آخرين عند طلب تأجيل استجواب، من ثم أصبح التأجيل يتم بصورة تدريجية، فأول تأجيل يكون لمدة أسبوعين بناء على طلب الوزير،

1 المثال الأشهر الذي يمكن أن يضرب في هذا السياق الاستجواب الذي وجه رئيس مجلس الوزراء الشيخ ناصر المحمد في مايو ٢٠١١ عندما تم تأجيله لمدة سنة.

2 وكانت الفقرة الأخيرة قبل التعديل بموجب القانون رقم ٨ لسنة ٢٠٠٧ يجري نصها على النحو الآتي: (ولمن وجه إليه الاستجواب أن يطلب مد الأجل المنصوص عليه في الفقرة السابقة إلى أسبوعين على الأكثر فيجب إلى طلبه، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس).

ثم أسبوعين آخرين يكون بموافقة الأغلبية العادية في المجلس، أما التأجيل لمدة ثلاثة فلا يكون إلا بموافقة الأغلبية التي يتألف منها المجلس.

والتأجيل لمدة ثلاثة هو ما يشكل الثغرة، حيث لم تضع اللائحة حدا أقصى لمدة هذا التأجيل، فهي قد تطول وقد تقصر. وهذا ما حصل فعلا في بعض الاستجابات، إذ تم التأجيل لمدد طويلة جدا دون مبرر، إنما كان بقصد التهرب من المساءلة. وهذا ما دعا بعض المهتمين لوصف ما يحدث بالعبث السياسي¹.

ولسد هذه الثغرة، نقترح وضع سقف أعلى لمدة التأجيل الثالث، ونعتقد مدة شهر كافية تماما وتفي بالمطلوب، وعليه يكون التأجيل في المرة الأولى لمدة أسبوعين ثم أسبوعين آخرين ثم شهر كحد أقصى. فبمثل هذا التعديل - على الرغم من بساطته - إلا أنه كفيل بمنع أعضاء الحكومة من التهرب من مواجهة الاستجابات.

الخاتمة

تناولنا في هذه الدراسة اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، حيث بينا أهمية وجودها والدور الذي تلعبه في تسيير أعمال مجلس الأمة، كما تطرقنا للأداة القانونية التي صدرت بموجبها، وأوضحنا أنه تم إصدارها بقانون على الرغم من أن الدستور أجاز ذلك بقرار، ذلك ما جعل المجلس يقيد نفسه بنفسه. إلا أنه لا يزال بالإمكان تعديل الوضع، وذلك بالغاء القانون الذي صدرت بموجبه اللائحة ثم إصدارها بقرار.

كما سلطت الدراسة الضوء على السلبات التي برزت خلال العمل بهذه اللائحة على مدى أكثر من نصف قرن، حيث كشفت التجربة عن العديد من المثالب التي استدعت تدخل المشرع في أكثر من مناسبة لتعديلها، كان أبرزها تعديل سنة ٢٠٠٧. وعلى الرغم من تلك المحاولات إلا أنه ما زالت اللائحة تعاني من عيوب قللت من كفاءة أحكامها، بعضها ينصب على قواعد موضوعية، وأخرى على قواعد شكلية.

1 أ.د. محمد المقاطع، أستاذ القانون الدستوري بجامعة الكويت سابقا، تصريح منشور بجريدة الأنباء العدد ١٢٦٣٥ الصادر بتاريخ ٢٠١١/٥/١٨.

وركزت الدراسة على أهم السليبات التي تعاني منها اللائحة الداخلية لمجلس الأمة والسبل التي نعتقد بقدرتها على القضاء على هذه السليبات. أولى المعوقات التي ناقشناها هي مسألة كشف الذمة المالية لأعضاء مجلس الأمة، إذ لم تتطرق اللائحة لهذه المسألة ذلك ما أدى إلى التشكيك بدمم بعضهم وتقديم بلاغات عن تكسب غير مشروع من خلال الوظيفة النيابية. فسدًا لمثل هذه الادعاءات، رأينا أن يضاف نص يلزم جميع الأعضاء بمجرد إعلان النتيجة الرسمية للانتخابات التشريعية بتقديم كشف بدمتهم المالية، فوجود مثل هذا النص في اللائحة سيمنع التشكيك بالدمم والاتهامات المتبادلة فيما بين الأعضاء، كما تعزز الثقة بهم عند جمهور الناخبين.

كما تطرقت الدراسة لبيان الأسباب من وراء عدم انتظام انعقاد جلسات مجلس الأمة وأرجعنا السبب في ذلك إلى ارتفاع نسبة غياب أعضائه، ولعل ضعف الرقابة الشعبية من ناحية، واللامبالاة من الأعضاء أنفسهم من ناحية أخرى زاد من حالات الغياب غير المبرر. أضف إلى ما تقدم عدم وجود جزاء رادع لمثل هذا الإهمال والتسيب في اللائحة الداخلية، إذ إنها تجعل الجزاء على العضو المتغيب اختياريًا يخضع للسلطة التقديرية للأعضاء، مما قد يجرهم في تطبيقه في أغلب الأحوال. وعليه فوجود عقوبة رادعة في اللائحة، وتطبيق بقوة القانون دون الحاجة لموافقة المجلس سيكون لها أثرا ملموسا في تقليص حالات الغياب، وبالتالي توافر الأغلبية اللازمة لعقد الجلسات.

كما أوضحنا في هذه الدراسة أن عدم انعقاد جلسات مجلس الأمة قد يعود لتغيب الحكومة وليس الأعضاء. حيث فسر نص المادة ١١٦ من الدستور على أن حضور الحكومة شرطا أساسيا لصحة انعقاد هذه الجلسات، وأن عرفاً دستورياً مفسراً قد استقر في هذا الشأن، ومن ثم ولتعديل هذا الوضع المخل بتوازن الاختصاصات فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلا بد من تعديل اللائحة الداخلية بإضافة نص جديد يبيح انعقاد جلسات المجلس حتى حالة عدم حضور الحكومة.

كما ناقشت الدراسة قاعدتين إجرائيتين نرى ضرورة تعديلهما، حيث تعاني النصوص المنظمة لها من قصور أدى إلى عدم تحقيقها للأهداف التي شرعت لأجلها. ومن تلك القواعد ما يتعلق بإجراءات الفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس الأمة الذي ما زال يحتفظ بسلطته في حالات معينة، إلا أن السوابق أثبتت سوء استخدامها. فنعتقد أن نقل هذا الاختصاص للمحكمة الدستورية - شأنه في ذلك شأن بقية الطعون في صحة العضوية - سيجعل الفصل فيها أكثر إنصافاً وعدالة.

وأخيراً، كشفت الدراسة عن بعض العيوب المتعلقة بإجراءات مناقشة الاستجواب، وأن الحكومة استغللتها بطريقة همشت معها هذه الأداة الرقابية بشكل خطير، وأمسى تعديل اللائحة فيما يخص هذه المسألة أمراً لا غنى عنه. فتأجيل مناقشة الاستجوابات في المجلس أصبح هو السمة البارزة في الاختصاص الرقابي للمجلس، ومن ثم فوضع حد أقصى للتأجيل هو الحل الأمثل، وإلا في حال امتلكت الحكومة الأغلبية لن تتم المناقشة حتى نهاية الفصل التشريعي.