

الطلب الحكومي بتفسير المادة (٩٩) من الدستور والمواد المرتبطة بها، وموقف المحكمة الدستورية منه*

أ. د. عادل الطبطبائي
أستاذ القانون العام
كلية الحقوق - جامعة الكويت

ملخص:

يعد تفسير النصوص الدستورية من أهم الأدوار التي يقوم بها القاضي الدستوري، وعند التفسير يلتزم حدود النص وما يتضمنه من معانٍ مرتبطة بالحكم المقصود فيه حتى لا يتجاوز حدود التفسير إلى خلق النصوص وهذا ليس دوره.

وقد تقدمت الحكومة إلى المحكمة الدستورية بطلب تفسير المادة (٩٩) الخاصة بحق السؤال البرلماني ومواد أخرى مرتبطة بها، وهو أمر محل نظر بالنسبة للمواد المرتبطة ولا يقوم على أساس سليم، لأن النص الدستوري إذا كان ممكناً تحديده معناه على ضوء ألفاظه فلا حاجة إلى طلب تفسيره كما هو الحال في عبارة "السياسة العامة للحكومة".

وقد تضمن الطلب أيضاً تفسير بعض المواد التي جاءت في القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة باعتباره من القوانين الأساسية المكتملة للدستور، والواقع أن هذا الطلب، فضلاً عن أنه متعلق بقانون عادي فإنه يجعل مفهوم النصوص الدستورية يتحدد على ضوء نصوص القوانين العادية وهو ما يتعارض مع جمود الدستور واستقراره.

ولا حاجة لانشغال المحكمة بالرد على السؤال المتعلق بمدى جواز توجيه السؤال البرلماني لرئيس الوزراء عن السياسة العامة للحكومة، أو

(*) أجزى البحث بتاريخ ١١/٢/٢٠٠٦م.

سياسة أي وزارة منفردة؛ إذ إن هذا السؤال يعتبر تحصيل حاصل لأن المادة ٩٩ وتعليق المذكرة التفسيرية عليها يكفيان للإجابة بكل وضوح.

وأخيراً، فإن هناك حدوداً دستورية لحق السؤال البرلماني، تشكل في الوقت ذاته قيوداً على طرحه تجد مصدرها في النصوص الدستورية نفسها أو الأعراف البرلمانية المستقرة. وإذا كانت المحكمة الدستورية قد حددت بعض الموضوعات التي لا يجوز أن تكون موضوعاً لسؤال برلماني، كالسياسة الخارجية والمسائل المتعلقة بالسلطة القضائية والمصلحة العليا للبلاد، فإننا قد أبدينا رأينا في هذه الحالات على نحو يشكل قناعتنا بأنها لا يمكن أن تكون بمنأى عن الرقابة البرلمانية كلية من أجل تفعيل رقابة البرلمان على أعمال الحكومة.

تمهيد وتقسيم:

استناداً إلى المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية تقدم مجلس الوزراء بطلب تفسير المادة (٩٩) من الدستور الخاصة بحق السؤال، كما طلب تفسير المواد ٩٠، ١٠٢/١، ١١٧، ١٢٣، ١٢٧، ١٣٠ من الدستور للارتباط، وللسبب ذاته طلب كذلك تفسير المواد ٢٧، ٤٧، ١٢١، ١٢٢/١، ١٢٣، ١٢٤، ١٢٥، ١٣١ من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

وقيد طلب التفسير أمام المحكمة الدستورية برقم ٣/٢٠٠٤ دستوري.

وقد بين مجلس الوزراء وجهة نظره في بعض المسائل التي طلب من المحكمة الدستورية الإجابة عن الأسئلة الخاصة بها.

وقد أصدرت المحكمة الدستورية قرارها التفسيري رقم ٣/٢٠٠٤ بتفسير المادة (٩٩) من الدستور، وذلك بتاريخ ١١/٤/٢٠٠٥.

ولكي نستطيع تحديد وجهة نظرنا في المسائل التي طرحت على المحكمة الدستورية، وتسهيلاً للبحث والمناقشة، نقسم الموضوع على النحو الآتي:

المبحث الأول: تحديد اختصاص المحكمة الدستورية بالتفسير.

المبحث الثاني: الإجابة عن الأسئلة الموجهة إلى المحكمة الدستورية.

المبحث الثالث: الحدود الدستورية لحق السؤال البرلماني.

المبحث الأول

تحديد اختصاص المحكمة الدستورية بالتفسير

يقصد بالتفسير لغة التوضيح، والبيان، والإبانة، وكشف المعنى^(١).

أما المعنى الفقهي للتفسير فيعني توضيح ما أبهم من ألفاظ التشريع وإكمال ما اقتضب من نصوصه، وتخريج ما نقص من أحكامه، والتدقيق بين أجزائه المتناقضة^(٢).

والأصل في النص القانوني أن يكون واضح الدلالة على معناه والفكرة التي قصدها المشرع من وراء وضعه. ولكن قد يحدث في العمل أن توجد بعض النصوص على خلاف هذا الأصل، فتكون غامضة، أو تحتمل أكثر من معنى، وهنا يتوجب على القاضي أن يجتهد لإزالة الغموض المحدث بها، وأن يستعين بالقرائن التي تساعده على تحديد المعنى الذي أراده المشرع من اللفظ^(٣).

وقد يقوم القضاء الدستوري بمهمة تفسير نصوص الدستور عندما يمنحه المشرع الدستوري هذا الاختصاص، وهذا هو الدور الأهم والأخطر في نظرنا الذي يمكن أن يقوم به القاضي الدستوري؛ إذ تحت ستار تفسير النصوص الدستورية، يمكن أن يحل بإرادته محل إرادة السلطة التأسيسية، بل يمكن تحت ستار التفسير أن يخلق قواعد دستورية جديدة تماماً لم يتطرق إليها المشرع الدستوري وهو يضع وثيقته الدستورية^(٤).

(١) مختار الصحاح، ط ٢، المطبعة الأميرية، ٣٥٥هـ، ص ٥٠٣.

(٢) انظر الدكتور عبد الرزاق السنهوري والدكتور أحمد حشمت أبو ستيت، أصول القانون، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، ١٩٣٨، ص ٢٠٠.

(٣) انظر: الشيخ عبد الوهاب خلاف، تفسير النصوص القانونية وتأويلها، مجلة القانون والاقتصاد، س ٨، ص ١٧٨ - ١٧٩، أشار إليه الدكتور رفاعي سيد سعد، تفسير النصوص الجنائية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ص ٢٣.

(٤) انظر: دكتور عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطين التشريعية والقضائية، منشورات جامعة الكويت ٢٠٠٠، ص ٣٥٧ وما بعدها.

وإذا كانت الحكومة قد طلبت من المحكمة الدستورية تفسير عدة نصوص دستورية، ونصوص من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، فإن الأمر يستلزم منا أن نبين مدى اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير أحكام الدستور وأحكام القوانين العادية، وذلك على التفصيل التالي:

أولاً - اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير نصوص الدستور:

١ - تنص المادة (١٧٣) من الدستور على أنه (يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ويبين صلاحياتها والإجراءات التي تتبعها. ويكفل القانون حق كل من الحكومة ونوبي الشأن في الطعن لدى تلك الجهة في دستورية القوانين واللوائح. وفي حالة تقرير الجهة المذكورة عدم دستورية قانون أو لائحة يعتبر كأن لم يكن).

ونصت المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية رقم ١٤/١٩٧٣ 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 ملزماً للكافة ولسائر المحاكم).

ويتضح من النصين السابقين، أن الدستور لم يمنح المحكمة الدستورية الاختصاص بتفسير أحكام الدستور، وإنما ورد هذا الحكم لأول مرة في المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية. ومع ذلك فقد اتجهت المحكمة الدستورية الكويتية إلى التوسع في تفسير المادة (١٧٣) من الدستور لتسند اختصاصها بتفسير أحكام الدستور إلى هذه المادة بدلاً من المادة الأولى من قانون إنشائها. وكان ذلك بمناسبة إصدار المحكمة الدستورية لقرارها التفسيري رقم ١/١٩٨٥ بشأن تفسير المادة (٦٥) من الدستور. كما أعادت تأكيد موقفها هذا بشيء من التوسع في قرارها التفسيري رقم ٣/١٩٨٦ الصادر بجلسته ١٤/٦/١٩٨٦^(١).

(١) انظر في تفاصيل موضوع الأساس القانوني لاختصاص المحكمة الدستورية بتفسير نصوص الدستور، كتابنا الحدود الدستورية، المرجع السابق، ص ٣٢٧ وما بعدها.

٢ - وإذا كان اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير نصوص الدستور يثبت لها بموجب المادة الأولى من قانون إنشائها، فإن حدود هذا الاختصاص لا يتوقف عند حدود الدستور فحسب، وإنما يمتد كذلك إلى النصوص ذات الصلة الدستورية، التي يقتصر على المشرع الدستوري وحده منحها هذه الصفة. وبمعنى آخر، إن المشرع الدستوري قد يرفع من درجة بعض النصوص القانونية العادية الصادرة من السلطة التشريعية، ويمنحها مرتبة النصوص الدستورية ذاتها، وعندها تعتبر جزءاً من الدستور، وتسري عليها ما تسري على نصوص الدستور من أحكام وقواعد. فتعدل بالطريقة ذاتها والإجراءات المقررة لتعديل الدستور، وتفسر أحكامها بالطريقة ذاتها التي تفسر بها نصوص الدستور.

وقد تبني المشرع الدستوري الكويتي هذا الاتجاه عندما نص في المادة الرابعة من الدستور على أن (... ينظم سائر الأحكام الخاصة بتوارث الإمارة قانون خاص يصدر خلال سنة من تاريخ العمل بهذا الدستور، وتكون له صفة دستورية، فلا يجوز تعديله إلا بالطريقة المقررة لتعديل الدستور).

وبذلك أصبح قانون توارث الإمارة يحتل مرتبة سامية في البناء القانوني الكويتي، فهو يعتبر في مصاف الدستور، على الرغم من صدوره من السلطة التشريعية العادية.

ويترتب على ما سبق، أن اختصاص المحكمة الدستورية في تفسير أحكام الدستور، يمتد ليشمل نصوص قانون توارث الإمارة كذلك.

٣ - ولا تقتصر المجموعة الدستورية في الكويت على الدستور، وقانون توارث الإمارة وإنما تشتمل كذلك على المذكرة التفسيرية للدستور التي تتمتع بمكانة خاصة في النظام الدستوري الكويتي، فهي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الدستور، وضعت بالطريقة نفسها التي وضع بها الدستور، ويجمع الفقه الدستوري في الكويت على أن لها قوة ملزمة بالتفسير. فإذا ما أوردت هذه المذكرة تفسيراً لمادة من مواد الدستور، تعين التزام هذا التفسير، وعدم

الخروج عليه؛ لأن مخالفة التفسير الوارد في المذكرة التفسيرية يعتبر مخالفة لأحكام الدستور ذاته^(١).

ويلاحظ أن قيام المحكمة الدستورية بتفسير نص دستوري يوجب عليها أن تلتزم حدود النص وما يتضمنه من معان مرتبطة بالحكم المقصود فيه، فلا يجوز أن يتجاوز ذلك، ويتخطى حدود النص نفسه والحكم الذي يتضمنه؛ لأن ذلك يعتبر تجاوزاً لحدود التفسير، والانتقال إلى مرحلة خلق النصوص، لا مجرد تفسيرها، وهو ما يعتبر خروجاً على دور المحكمة الدستورية في تطبيق القاعدة الدستورية وليس خلقها^(٢).

٤ - إذا عدنا إلى طلب التفسير المقدم من الحكومة إلى المحكمة الدستورية، فإننا نجده يطلب تفسير المادة (٩٩) من الدستور الخاصة بحق السؤال البرلماني، وكذلك تفسير المواد ذات الأرقام (٥٠، ١٠٢/١، ١١٧، ١٢٣، ١٢٧، ١٣٠) من الدستور لارتباطها مع المادة (٩٩) وفقاً لنصوص طلب التفسير.

وإذا كان من حق الحكومة طلب تفسير المادة (٩٩) من الدستور، التي يجري نصها على النحو التالي (لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللوسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة)، فإن طلبها تفسير بقية المواد الواردة في طلب التفسير بدعوى ارتباطها مع المادة (٩٩) من الدستور محل نظر، وذلك على التفصيل التالي:

أ - المادة (٥٠) من الدستور التي تنص على أن (يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور. ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في هذا الدستور). هذه

(١) انظر في القوة الملزمة للمذكرة التفسيرية للدستور الكويتي كتابنا: النظام الدستوري في الكويت، ١٩٩٨، ط ٣، ص ٣٤٤ وما بعدها.

(٢) انظر في هذا المعنى: الدكتور جورج شفيق ساري، اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالتفسير، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص ٢٧.

المادة لا تتعلق بالمادة (٩٩) من الدستور، وليس لها علاقة بحق السؤال حتى يطلب تفسيرها مع المادة (٩٩) من الدستور. ولا يمكن الاستناد هنا إلى أن المادة (٥٠) تتحدث عن فصل السلطات وتعاونها، مما يتوجب معه بيان حدود العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يتعلق بحق السؤال؛ ذلك لأن المادة الدستورية إذا كان يمكن الوصول إلى معناها من نصها ذاته، أو بالاستعانة بما ورد لها من معنى محدد في المذكرة التفسيرية للدستور، فإنه لا يجوز بعد ذلك إقحام مواد أخرى معها في طلب التفسير؛ نظراً لخطورة ما يترتب على ذلك من آثار، ولعل في مقدمتها اختلاط الأحكام الدستورية وتداخلها.

ب - المادة ١٠٢/١ من الدستور تنص على أن (لايتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به)، فهذه المادة لا علاقة لها بحق السؤال، وإنما هي تخص أخطر أدوات الرقابة السياسية التي يملكها مجلس الأمة، وهي موضوع طرح الثقة برئيس مجلس الوزراء، وهي أداة تفوق بخطورتها، وأبعادها الدستورية والآثار المترتبة عليها تلك المترتبة على مباشرة حق السؤال من قبل أعضاء البرلمان.

ج - المادة (١١٧) من الدستور التي تنص على أن (يضع مجلس الأمة لائحته الداخلية متضمنة نظام سير العمل في المجلس ولجانه وأصول المناقشة والتصويت والسؤال والاستجواب وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور. وتبين اللائحة الداخلية الجزاءات التي تقرر على مخالفة العضو للنظام أو تخلفه عن جلسات المجلس أو اللجان بدون عذر مشروع). إن هذه المادة إذا كان المشرع الدستوري قد ضمنها الإشارة إلى حق السؤال، فإن ذلك يرتبط مع الأداة التي يتقرر بموجبها وضع اللائحة الداخلية، ومن ثم يتحدد نطاق تفسير النصوص الدستورية على ضوءها، ولا يجوز بأي حال من الأحوال، الخلط بين هذه المادة الدستورية (م ١١٧)، والأداة التي تتقرر بها اللائحة الداخلية كما توهم البعض، وسوف نعود إلى مناقشة هذه المسائل بالتفصيل لاحقاً.

د - المادة (١٢٣) من الدستور تنص على أن (يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية). إن المسوغ الوحيد لطلب تفسير هذه المادة، ما ورد بها من أن مجلس الوزراء هو الذي يرسم السياسة العامة للحكومة. ومن ثم فهل يجوز لعضو البرلمان أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أسئلة لا تتعلق بالسياسة العامة للحكومة. إن الإجابة عن هذا السؤال تكلفت به المذكرة التفسيرية للدستور التي تتمتع بالقوة الملزمة في تفسيرها عند تعليقها على المادة (٩٩) من الدستور بقولها: (الأسئلة المنصوص عليها في هذه المادة، إنما توجه إلى رئيس مجلس الوزراء عن السياسة العامة للحكومة أما الهيئات التابعة لرئاسة مجلس الوزراء أو الملحقة بها فيسأل عنها وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء. أما الوزراء فيسأل كل منهم عن أعمال وزارته. ومعلوم أن السؤال لا يجاوز معنى الاستفهام إلى معنى التجريح أو النقد وإلا أصبح استجواباً مما نصت عليه المادة (١٠٠) من الدستور) و من الواضح أن المذكرة التفسيرية للدستور قد حددت الجهات التي توجه إليها الأسئلة بشكل واضح لا لبس فيه ولا غموض، فهي جهات ثلاث على النحو التالي:

- الأسئلة الخاصة بالسياسة العامة للحكومة توجه إلى رئيس مجلس الوزراء
- الأسئلة الخاصة بالهيئات التابعة لمجلس الوزراء أو الملحقة به توجه إلى وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء.
- الأسئلة الخاصة بالوزارات توجه إلى الوزراء بحسب اختصاصهم.

فإذا كان الأمر بهذه الدرجة من الوضوح فإنه يتعين معه عدم اللجوء إلى طلب تفسير المادة (١٢٣) من الدستور بحجة ارتباطها مع المادة (٩٩) من الدستور بمقولة تفسير ما ورد بها من عبارة (السياسة العامة للحكومة).

هـ - المادة (١٢٧) من الدستور التي تنص على أن (يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات

المختلفة) هذه المادة لا يسوغ موضوعها طلب تفسيرها بالارتباط مع المادة (٩٩)، فإذا كان رئيس مجلس الوزراء يتولى رئاسة جلسات مجلس الوزراء، وهذا أمر بدهي فإنه يتولى كذلك الإشراف على أعمال الوزارات المختلفة والتنسيق بينها، ويترتب على ذلك أن الأسئلة البرلمانية التي توجه إلى رئيس مجلس الوزراء والتي يرى أنها تدخل في اختصاص أحد الوزراء يمكنه إحالتها إليه ولكن ذلك لا يعني ارتباط هذه المادة بالمادة (٩٩) من ناحية الأسئلة التي توجه إلى رئيس مجلس الوزراء، مما ينفي الحاجة إلى طلب تفسيرها أصلاً.

و - المادة (١٣٠) من الدستور التي تنص على أن (يتولى كل وزير الإشراف على شؤون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها. كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها). إن المعنى الوارد في المذكرة التفسيرية للدستور للمادة (٩٩) منه، يغني تماماً عن طلب اللجوء إلى تفسير المادة (١٣٠)؛ ذلك لأن إشراف الوزير على وزارته يمكن عضو مجلس الأمة من توجيه الأسئلة إليه الخاصة بوزارته وهذا ما يدخل في اختصاصه وفقاً لحكم المادة (٩٩) من الدستور، أما ما يتعلق بتنفيذه للسياسة العامة للحكومة فإن أمره أيضاً مما يدخل في نطاق اختصاصه، ويمكن توجيه الأسئلة إليه عنها بما يغني تماماً عن الاحتكام إلى المادة (١٣٠) من الدستور وطلب تفسيرها بحجة ارتباطها مع المادة (٩٩).

ونخلص مما سبق إلى أن طلب الحكومة تفسير المواد السابقة للدستور بحجة ارتباطها مع المادة (٩٩) لا يقوم على أي أساس سليم ما دام أمكن تحديد معنى هذه المادة من عباراتها، فضلاً عما تكفلت به المذكرة التفسيرية للدستور من تحديد واضح وجلي لحقيقة ما قصده المشرع الدستوري منها، عندما تبناها ضمن نصوص الدستور الأخرى.

ولا يغير من المعنى السابق أن نصوص الدستور لا تتعارض أو تتهادم أو تتنافر فيما بينها، ولكنها تتكامل في إطار العضوية التي تنظمها من خلال التوفيق

بين مجموعة أحكامها، وربطها بالقيم العليا التي تؤمن بها الجماعة في مراحل تطورها المختلفة. ويتعين دوماً أن يعتد بهذه النصوص بوصفها متألّفة فيما بينها لا تتماحى أو تتآكل، بل تتجانس معانيها وتتضافر توجهاتها؛ ذلك أن إنفاذ الوثيقة الدستورية وفرض أحكامها على المخاطبين بها، يفترض العمل بها في مجموعها، وشرط ذلك اتساقها وترابطها والنظر إليها باعتبار أن لكل نص منها مضموناً ذاتياً لا ينعزل به عن غيره من النصوص أو ينافيها أو يسقطها، بل يقوم على جوارها متسانداً معها، مقيداً بالأغراض النهائية والمقاصد الكلية التي تجمعها^(١).

ذلك لأن النص الدستوري، إذا كان بالإمكان تحديد معناه ومراميه على ضوء ألفاظه، يساند ذلك ويقويه ما ورد في المذكرة التفسيرية للدستور من معنى محدد له، فإن الحاجة تنتفي عندها إلى طلب تفسير نصوص دستورية أخرى لمجرد أن ما ورد بها من لفظ أو معنى مما ورد في النص المطلوب تفسيره.

ويبنى على ما سبق أن طلب تفسير المادة (٥٠) من الدستور، وكذلك بقية مواد الدستور تنتفي الحاجة له؛ لأن تحديد معنى عبارة (السياسة العامة للحكومة) من الوضوح لدرجة لا تحتاج معه إلى أي تفسير، هذا فضلاً عن أن اللجوء إلى بقية المواد الدستورية المطلوب تفسيرها لا يضيف أي جديد في تحديد معنى العبارة السابقة؛ إذ وردت في هذه المواد كما وردت في المذكرة التفسيرية للدستور، فلا شيء جديد بها يسوغ طلب تفسير النصوص الواردة بها.

ونخلص مما سبق إلى أن طلب تفسير المواد ٥٠، ١٠٢/١، ١١٧، ١٢٣، ١٢٧، ١٣٠ من الدستور، بحجة ارتباطها مع المادة (٩٩)، لا يقوم على أي أساس؛ إذ لا يوجد أي ارتباط حقيقي بينها فيما يتعلق بحق السؤال.

(١) المحكمة الدستورية العليا المصرية، قضية رقم ٢٣ لسنة ٥ قضائية دستورية جلسة ١٩٩٤/٢/٥، مجموعة أحكام المحكمة، ح ٦، ص ١٤٠ وما بعدها.

ثانياً – اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير نصوص القوانين العادية:

ورد ضمن طلب التفسير الحكومي للمادة (٩٩) من الدستور، طلبها تفسير المواد ١٢٢، ٤٧، ٢٧ / ١٢٣، ١٢٤، ١٢٥، ١٣١ من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

وقد سوغت الحكومة طلبها تفسير هذه المواد بالأسباب التالية:

١ - إن اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير نصوص الدستور يشمل كذلك تفسير نصوص قانون لائحة مجلس الأمة باعتباره من القوانين الأساسية المكملة لأحكام الدستور.

٢ - استندت الحكومة إلى ما ورد في قرار المحكمة الدستورية التفسيري رقم ١٩٨٥/١ الصادر في جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٩/٦/١٩٨٥ من أنه (إذا كان تفسير النص الدستوري قد أسند للمحكمة الدستورية بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ بإنشائها، وقد صدر ذلك القانون بما تضمنه من أحكام إعمالاً لنص المادة (١٧٣) من الدستور. والواضح ما ساقته المذكرة التفسيرية للدستور عن تلك المادة أنها أرادت أن تكون المحكمة الدستورية هي الجهة التي يوكل إليها أمر تفسير نصوص الوثيقة الدستورية على نحو ملزم، يقضي على كل خلاف في الرأي حول تفسير قاعدة دستورية معينة، وإذا كان ذلك فيكون المشرع الدستوري هو الذي جعل المحكمة الدستورية المختصة وحدها بتفسير نصوص الدستور والقوانين الأساسية ولم يكن ذلك من صنع قانون إنشاء المحكمة).

٣ - استندت الحكومة كذلك بطلبها تفسير بعض نصوص اللائحة الداخلية لمجلس الأمة إلى قرار المحكمة الدستورية التفسيري رقم ٩٦/٦ الصادر بتاريخ ٨/١/١٩٩٧ والذي جاء فيه أن مجلس الأمة وضع لائحته الداخلية استناداً إلى المادة (١١٧) من الدستور، واستناداً لهذا التفويض الدستوري وضع مجلس الأمة اللائحة الداخلية الصادرة بالقانون رقم ٦٣/١٢ ... وإذ كانت تلك اللائحة صادرة استناداً إلى ذلك التفويض الدستوري فقد أضحت مكملية لأحكام الدستور في خصوص وظيفة المجلس التشريعية وسائر

صلاحياته الدستورية، وتغدو وثيقة ذات طبيعة دستورية تأخذ حكم القوانين الأساسية وذلك في حدود التفويض الدستوري).

إن هذه المسوغات التي ساققتها الحكومة لطلب تفسير بعض نصوص اللائحة الداخلية لمجلس الأمة لا تقوم على أساس سليم من أحكام الدستور ونطاق اختصاص المحكمة الدستورية بالتفسير، وبيان ذلك على النحو التالي:

١ - سبق أن أوضحنا أن اختصاص المحكمة الدستورية يقتصر على تفسير أحكام الدستور والوثائق الدستورية الملحقة به، وهي قانون توارث الإمارة الذي له صفة دستورية، ووفقاً لما جاء في المذكرة التفسيرية من أحكام وتفسيرات لهذين المصدرين. وإذا عدنا إلى المادة (١٧٣) من الدستور، والمادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية، لانجدهما تشيران من قريب أو بعيد إلى اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير أحكام القوانين العادية. ولا يمكن الاستناد هنا إلى اختصاص المحكمة الدستورية بتفسير القانون العادي عندما يطعن بعدم دستوريته؛ ذلك لأن هذا التفسير يعتبر من مستلزمات الرقابة على دستورية القوانين وما تتطلبه من تفسير لنص الدستور، وتفسير لنص القانون المطعون بعدم دستوريته، توصلاً إلى تحديد مدى اتساقه مع النص الدستوري المدعى بمخالفته له. والأمر خلاف ذلك تماماً عندما يعهد إلى المحكمة الدستورية بأمر تفسير نص معين، فهذا التفسير مستقل تماماً عن ذلك التفسير الذي تلجأ إليه المحكمة الدستورية عندما تنظر في مدى مطابقة النص المطعون بعدم دستوريته مع أحكام الدستور. وهذا ما أشارت إليه صراحة المحكمة الدستورية بقولها (من صور التفسير للنص الدستوري الذي تقوم به المحكمة صور ثلاث: الأولى فيما يطعن على التشريع بعدم مطابقته للنص الدستوري بما يقتضي ذلك تفسيره لحسم الخلاف الذي ثار حول التشريع المطعون فيه. والثانية إذا ما أريد الطعن على تشريع ما بعدم الدستورية فتقوم الحاجة للجوء إلى المحكمة الدستورية للتعرف أولاً على نطاق النص الدستوري وحدوده وضوابطه وصولاً لوجه الرأي في الخلاف الشاغر حول التشريع المشكوك بدستوريته لإمكان الطعن فيه. والثالثة إذا ما أريد إصدار تشريع ما للتعرف على

التفسير الصحيح للنص الدستوري المتصل به لإمكان إعداد مشروع القانون المقصود متطابقاً مع أحكام الدستور^(١).

والواقع أن كلاً من الصورتين الأولى والثانية من صور التفسير التي أشارت إليها المحكمة الدستورية، هي في الواقع صورة واحدة تتعلق بدستورية تشريع ما، وتعرف مدى مطابقتها لأحكام الدستور يستلزم من المحكمة الدستورية تفسيره، وتفسير النص الدستوري المدعى بمخالفته.

ولكن هذه الصورة من صور التفسير، لا يمكن الاستناد إليها لتقرير اختصاص مستقل للمحكمة الدستورية بتفسير أحكام القوانين العادية. ولو أراد المشرع الدستوري ذلك، لأشار إليه صراحة في مواد الدستور، كما فعل المشرع الدستوري في بعض الدول، ومنها مصر على سبيل المثال، عندما قرر للمحكمة الدستورية العليا الاختصاص بتفسير أحكام القوانين العادية دون الدستور^(٢). ويبنى على ما سبق كله، أن طلب الحكومة تفسير بعض أحكام اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الصادرة بقانون عادي من البرلمان يخرج عن اختصاص المحكمة الدستورية.

٢ - إن التمسك بأن اختصاص المحكمة الدستورية يمتد ليشمل القوانين الأساسية فإن نطاق هذا الامتداد يجب أن يقتصر على القوانين الأساسية ذات المرتبة الدستورية وحدها؛ ذلك لأن القوانين الأساسية ليست على درجة واحدة من ناحية مرتبتها القانونية، وإنما هي تأخذ درجات عدة. الأمر الذي يستلزم منا أن نحدد أولاً مفهوم القوانين الأساسية، ثم نحدد أنواعها ودرجاتها القانونية، وذلك على النحو التالي:

أ - تعريف القوانين الأساسية:

القوانين الأساسية هي تلك القوانين التي تعالج موضوعات تعتبر بطبيعتها وجوهرها دستورية، أي أنها تنظم بعض المسائل المتعلقة بنظام الحكم في

(١) طلب التفسير رقم ٣/١٩٨٦، جلسة ١٤/٦/١٩٨٦.

(٢) انظر في تفاصيل هذا الموضوع، كتابنا، الحدود الدستورية، مرجع سابق، ص ٣٧١ - ٣٨٢.

الدولة. والصفة الغالبة للقوانين الأساسية هي أنها مكملّة لأحكام الدستور؛ إذ تتولى تكملّة نصوص الدستور من ناحية، وتحدد شروط تطبيقها من ناحية أخرى^(١)، وتصدر القوانين الأساسية إما بتكليف من المشرع الدستوري، أي حين تحيل الوثيقة الدستورية إلى القوانين العادية معالجة بعض المسائل المتعلقة بتنظيم السلطات العامة، أو تصدر هذه القوانين تلقائياً من السلطة التشريعية، دون أن يكون هناك أي التزام دستوري عليها بإصدارها. ومن أمثلة النوع الأول نذكر القانون رقم ١٩٦٢/٣٥ الخاص بتحديد مرتبات الوزراء طبقاً لنص المادة (١٢٤) من الدستور، والقانون رقم ١٩٧٣/١٤ الخاص بإنشاء المحكمة الدستورية تنفيذاً لنص المادة (١٧٣) من الدستور والقانون رقم ٨٨/١٩٩٥ الخاص بمحاكمة الوزراء، والصادر استناداً للمادة (١٣٢) من الدستور. ومن أمثلة النوع الثاني الخاص بالقوانين الأساسية التي تصدرها السلطة التشريعية من تلقاء نفسها، نذكر القانون رقم ١٩٩٣/١ بشأن حماية الأموال العامة.

ب - أنواع القوانين الأساسية:

يمكن تقسيم القوانين الأساسية إلى ثلاثة أنواع هي:

النوع الأول - قوانين أساسية في مرتبة الدستور:

يتمثل النوع الأول من القوانين الأساسية بتلك القوانين التي يرفعها المشرع الدستوري إلى مرتبة الدستور ذاته، وبحيث لا يمكن تعديلها إلا بالطريقة ذاتها التي يعدل بها الدستور. فالقوانين الأساسية من هذا النوع تأخذ مرتبة الوثيقة الدستورية ذاتها، وبذلك لا يجوز للسلطة التشريعية العادية أن تعدل أحكامها بقوانين عادية، أو بقوانين ذات إجراءات أقل شدة من تلك المطلوبة لتعديل أحكام الوثيقة الدستورية. وإذا كان هذا النوع من القوانين الأساسية أخذ مرتبة الدستور ذاته، فينبغي إذن في حالة وجود تعارض بين نص في الدستور

(١) انظر في ذلك: Hubert Ameil: les lois organiques, R.D.P., N2, 1984, P 406

ونص آخر في هذه القوانين، أن يعالج الخلاف كما لو كان خلافاً بين نصوص الدستور ذاته^(١).

ومن أمثلة هذا النوع من القوانين الأساسية في الكويت، ما تطلبه المشرع الدستوري الكويتي في المادة (٤/ف٥) من الدستور من ضرورة تنظيم سائر الأحكام الخاصة بتوارث الإمارة بواسطة قانون خاص يصدر خلال سنة من تاريخ العمل بالدستور، وتكون له صفة دستورية بحيث لا يجوز تعديله إلا بالطريقة المقررة لتعديل الدستور.

والواقع أن قانون توارث الإمارة أخذ مرتبة الوثيقة الدستورية ذاتها بأمر من المشرع الدستوري، وهو القانون الوحيد الذي رفعه المشرع الدستوري الكويتي إلى مصاف الدستور نفسه، واعتبره جزءاً منه، فلا يعدل إلا بالإجراءات ذاتها المقررة لتعديل الدستور، وتسري عليه ما يسري على نصوص الدستور من أحكام وقواعد بشأن تفسيرها، فهذا القانون، وحده، إن، الذي قرر له المشرع الدستوري، صفة دستورية، بمعنى أنه في مرتبة الدستور، فالقانون عندما يعترف له المشرع الدستوري بالصفة الدستورية، فهذا يعني ارتقاءه به إلى مصاف الدستور، مع أنه صادر من السلطة التشريعية العادية.

النوع الثاني - قوانين أساسية في مرتبة وسط بين الدستور والقانون العادي:

هذا النوع من القوانين الأساسية يحتل مرتبة وسطاً بين الدستور والقوانين العادية، وتتحقق هذه الحالة عندما يتطلب المشرع الدستوري لإصدار هذه القوانين وتعديلها إجراءات أشد من تلك التي يتطلبها لإصدار القوانين العادية أو تعديلها، ولكنها أقل شدة مما يتطلبه عادة لتعديل الدستور. ولا يوجد في الدستور الكويتي أمثلة على هذا النوع من القوانين الأساسية.

ولكن دساتير دول أخرى تضمنت أمثلة عليها، منها نذكر على سبيل المثال القوانين الأساسية التي نص عليها الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ في المادة

(١) انظر كتابنا: النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص ٤١ وص ٣٣٧.

(٤٩) منه الخاصة باللوائح الداخلية للبرلمانات، وكذلك الدستور المغربي لعام ١٩٧٠ في الفصل السابع والخمسين منه.

النوع الثالث - قوانين أساسية في مرتبة القوانين العادية:

والنوع الأخير من القوانين الأساسية يتمثل في القوانين التي لم ينص المشرع الدستوري على إجراءات معينة لإصدارها وتعديلها، ومن ثم فإن هذه القوانين تصدر وتعديل بالطرق التي تصدر وتعديل بها القوانين العادية، سواء كانت صادرة تطبيقاً لنص دستوري، أم كانت صادرة تلقائياً من السلطة التشريعية.

إن هذا النوع من القوانين الأساسية يأخذ مرتبة القوانين العادية، فلا يجوز إذن، أن تتضمن نصوصاً تخالف أحكام الدستور، أو الأحكام الواردة في القوانين الأساسية والتي اتبع في إصدارها اتخاذ إجراءات خاصة. غير أنه يجوز للسلطة التشريعية أن تعدل الأحكام الواردة في هذا النوع من القوانين الأساسية وذلك بالطريقة العادية لتعديل القوانين؛ بسبب أنها تحتل المرتبة ذاتها التي تحتلها القوانين العادية.

ومن أمثلة هذا النوع من القوانين نذكر القانون رقم ١٩٦٢/٣٥ الخاص بانتخاب أعضاء مجلس الأمة، تطبيقاً لنص المادة (٨٠) من الدستور، والقانون رقم ١٩٦٢/١٥ الخاص بتحديد مرتبات الوزراء، تطبيقاً لنص المادة (١٢٤) من الدستور، والقانون رقم ١٩٧٣/١٤ الخاص بإنشاء المحكمة الدستورية امتثالاً لحكم المادة (١٧٣) من الدستور، والقانون رقم ١٩٨١/٢٠ الخاص بإنشاء دائرة إدارية بالمحكمة الكلية تتولى الفصل في المنازعات الإدارية، نزولاً عند حكم المادة (١٦٩) من الدستور. وأخيراً نذكر القانون رقم ١٩٩٥/٨٨ الخاص بمحاكمة الوزراء الصادر استناداً إلى المادة ١٣٢ من الدستور.

إن هذه القوانين وغيرها، مما وردت الإشارة إليها في نصوص الدستور الكويتي تعتبر جميعاً في مرتبة القوانين العادية، ولا يميزها عنها سوى أنها تعالج موضوعات دستورية، ولكنها مع ذلك لا تتمتع بصفة دستورية؛ ذلك لأن

هناك فرقاً بين القول بأن قانوناً ما يعتبر ذا صفة دستورية، والقانون الذي يعالج موضوعات دستورية. فالقانون الأول تكون له صفة دستورية في حالة واحدة فقط هي عندما ينص الدستور على منحه هذه الصفة، وبذلك يجعله يرتقي إلى مصاف الدستور، ويعتبر جزءاً منه، أما القانون الذي يعالج موضوعات دستورية فهو - وإن كان لهذا السبب يعتبر من القوانين الأساسية - لا ينفي أنه في مرتبة أقل من الدستور، فهو قد يعتبر في مرتبة وسط بين الدستور والقانون العادي، وقد يحتل المرتبة ذاتها للقانون العادي.

وإذا عدنا إلى نصوص الدستور الكويتي، فإن القانون الوحيد الذي رفعه هذا الدستور إلى مرتبته، وجعله جزءاً منه هو قانون توارث الإمارة الذي أقر له بالصفة الدستورية صراحة في المادة الرابعة منه. أما بقية القوانين الأساسية التي وردت في الدستور الكويتي، فإنها جميعاً تأخذ مرتبة القانون العادي، فتصدر وتعديل بالإجراءات ذاتها المقررة لإصدار هذه القوانين وتعديلها.

إن هذه القوانين، إذن، لا تتمتع بصفة دستورية، ولا تعتبر جزءاً من الدستور، وإنما هي قوانين عادية تماماً، شأنها شأن بقية القوانين التي يصدرها البرلمان، وكل ما في الأمر من اختلاف بينها وبين القوانين العادية، أنها تعالج موضوعات دستورية، ولكن ذلك لا يعني بأي حال من الأحوال أنها ذات صفة دستورية، أو تعتبر جزءاً من الدستور.

والسؤال المطروح الآن، إلى أية طائفة ينتمي القانون رقم ١٩٦٢/٣٥ الخاص باللائحة الداخلية لمجلس الأمة؟ وهل يعتبر من القوانين الأساسية ذات الصفة الدستورية، أو يعتبر من القوانين الأساسية ذات مرتبة القانون العادي، وإن كان يعالج موضوعات دستورية؟

بداية نعرف اللائحة الداخلية للبرلمان بأنها مجموعة القواعد القانونية المنظمة لسير العمل به. ولا يوجد برلمان إلا وله لائحة داخلية تحدد طريقة العمل به ونظامه.

ولا تقرر اللائحة الداخلية قواعد شكلية فحسب، وإنما يمكنها أن تضع بعض القواعد الأساسية التي لم ينص عليها الدستور، مثل حماية التوازن المالي للميزانية، فتحرم على أعضاء البرلمان التقدم باقتراحات لزيادة النفقات قبل توضيح مصادر الزيادة المقابلة لها في الإيرادات. كما تستطيع اللائحة الداخلية أن تضيق الخناق على المعارضة أو تسهل مهمتها فيما تضعه من تنظيم لحق السؤال والاستجواب وتحريك المسؤولية الوزارية^(١).

ويحدد الدستور عادة الأداة القانونية التي تصدر بها اللائحة الداخلية، وهي لا تخرج عن أحد الاحتمالات التالية^(٢):

- أن تصدر اللائحة الداخلية بقانون كما فعل دستور مصر لعام ١٩٣٠، ودستور دولة الإمارات العربية المتحدة، ودستور مملكة البحرين (م ٩٤).
- أن يضع البرلمان لائحته الداخلية، ولكنها تخضع لتصديق جهة أخرى عليها، وقد تبنى هذا الاتجاه الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ الذي منح مجلسي البرلمان حق وضع لائحتهما الداخلية ضمن قيود معينة، وبشرط تصديق المجلس الدستوري عليهما^(٣).
- أن تصدر اللائحة بقرار من البرلمان نفسه، وهذا هو الأصل، لأن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في وضع لائحته الداخلية، وهو ما يتفق مع تقاليد العمل الديمقراطي من أن يكون لكل مجلس تشريعي الحق بوضع لائحته الداخلية وتعديلها بقرار منه يصدره بإرادته المنفردة ودون تدخل من الحكومة^(٤).

(١) انظر في ذلك: Barthelemy et Due Z: Traite de droit constitutionnel, 1933, P 521 - الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة دار المعارف، ١٩٦٦، ص ٥٣٠ - ٥٣١.

(٢) انظر في تفاصيل هذه الاتجاهات والنقد الموجه إليها، كتابنا النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص ٨٦٢ - ٨٦٦.

(٣) انظر: Georges Burdeau: Droit constitutionnel et institutions Politiques, 18 ed, 1977, P 577

(٤) المرجع السابق، ص ٥٧٧ - ٥٧٨.

سار الدستور الكويتي في الاتجاه الثالث، فقد نصت المادة (١١٧) منه على أن (يضع مجلس الأمة لائحته الداخلية متضمنة نظام سير العمل في المجلس ولجانه وأصول المناقشة والتصويت والسؤال والاستجواب وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور. وتبين اللائحة الداخلية الجزاءات التي تقرر على مخالفة العضو للنظام أو تخلفه عن جلسات المجلس أو اللجان دون عذر مشروع).

وعلى الرغم من أن الدستور الكويتي قد ترك الحرية لمجلس الأمة أن يضع لائحته الداخلية بقرار منه، فإن المجلس اختار أن يضع هذه اللائحة بقانون، وبذلك قيد المجلس نفسه بنفسه، كما أخضع رغبته في تعديل لائحته الداخلية أو تغييرها إلى ضرورة اتباع الإجراءات المتطلبة لإصدار القوانين، مما يسمح للحكومة بالتدخل في سير هذه الإجراءات وتقديم اقتراحاتها بشأن التعديل، وهذا ما رأيناه في جميع محاولات تعديل اللائحة الداخلية من قبل المجلس.

وإذا كنا لا نشك بعدم دستورية إصدار مجلس الأمة لللائحة الداخلية بقانون، فإن هذا لا ينفي الآن أنها صدرت بالفعل بهذه الأداة، وأنها تعتبر من القوانين الأساسية لتنظيمها موضوعات دستورية بطبيعتها، ولكن القانون الصادر بهذه اللائحة لا يختلف بشيء عن بقية القوانين العادية من ناحية إجراءات تعديله، فهو إذن من النوع الثالث من أنواع القوانين الأساسية.

ولكن هذا القانون لا يتمتع حتماً بصفة دستورية، فالمادة (١١٧) من الدستور لم تمنحه هذه الصفة على الإطلاق، ولذلك لا تتفق مع ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية الكويتية في قرارها التفسيري رقم ٩٦/٦ الصادر بتاريخ ١٩٩٧/١/٨ من أنها (وثيقة ذات طبيعة دستورية)، فمن الواضح أنها بحكم كونها من القوانين الأساسية، تعالج موضوعات دستورية، إلا أنها حتماً لا تتمتع بصفة دستورية؛ إذ لم يرفعها الدستور إلى مصاف نصوصه الأخرى.

ويترتب على ما سبق أن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة بحكم الموضوعات التي تعالجها، تعتبر من القوانين الأساسية، إلا أنها في مرتبة القانون العادي وحده، ولا ترقى إطلاقاً إلى مرتبة الدستور. فإذا كان الأمر كذلك، فلا يجوز إذن

القول بأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة تعتبر من القوانين الأساسية ذات الطبيعة أو الصفة الدستورية، ومما يدل على ذلك أنها تعدل بالطريقة نفسها لتعديل القوانين العادية، ولو كانت ذات صفة دستورية، للزم لتعديلها أن تتبع الإجراءات المطلوبة لتعديل الدستور. وهذا ما فعله مجلس الأمة عند تعديله لأحكام لائحته الداخلية في أعوام ١٩٦٤، ١٩٧١، ١٩٨٢، ١٩٩٤، ١٩٩٨، ٢٠٠٠. عندما اتبع لتعديلها إجراءات تعديل القوانين العادية، وهو ما يدل على أن القانون الخاص باللائحة الداخلية لمجلس الأمة هو من القوانين العادية ولا يتمتع بصفة دستورية، ولذلك اتبعت الإجراءات المطلوبة لتعديل القوانين العادية عند تعديل بعض أحكامه.

٣ - لا يمكن الاستناد إلى مقولة أن الدستور الكويتي قد فوض لائحته الداخلية بوضع نظام العمل داخل المجلس، وأنه استناداً إلى هذا التفويض الدستوري صدرت اللائحة الداخلية.

إن هذا القول يصطدم مع الحقائق الدستورية التي تقرر أن المشرع الدستوري لا يفوض السلطات العامة التي يقرر إنشاءها في الدستور الذي يضع أحكامه، وإنما هو يكون هذه السلطات ثم يمنحها اختصاصاتها. وهذا أمر مختلف تماماً عن فكرة التفويض التي تتطلب العودة إلى السلطة المفوضة عند انتهاء التفويض الذي لابد أن يكون له مدة محددة، فضلاً عن تحديد الموضوعات محل التفويض. إن فكرة التفويض هذه تتنافى تماماً مع وضع السلطة التأسيسية التي تختفي بعد وضعها للدستور، فلا يمكن الرجوع إليها لكي تعرض عليها السلطة المفوضة أعمالها عند انتهاء التفويض، هذا فضلاً عن أن الدستور لا يقرر عند منحه لاختصاص ما لإحدى السلطات وجوب العودة إلى السلطة التأسيسية وتقديم كشف بأعمالها.

والواقع أن المشرع الدستوري عندما ينشيء سلطة ما ويمنحها اختصاصاتها فإنه إما أن يقرن ذلك ببعض التوجيهات، أو يقرر لها هذا الاختصاص دون أي توجيه، ولكن ذلك شيء والقول بأن هذا الأسلوب هو تفويض دستوري شيء آخر.

والمادة (١١٧) من الدستور لا تفوض مجلس الأمة وضع لائحته الداخلية وإنما تمنحه الاختصاص بوضعها، مع بعض التوجيهات بشأن المسائل الواجب تنظيمها عبر نصوصها. وموقف الدستور في المادة (١١٧) منه لا يختلف على الإطلاق عن موقفه من نصوص أخرى فيه، مثال ذلك المادة (١٣٢) من الدستور الخاصة بقانون محاكمة الوزراء، والمادة (١٥١) الخاصة بإنشاء ديوان المحاسبة، والمادة (١٦٤) الخاصة بالسلطة القضائية، والمادة (١٦٧) الخاصة بالنيابة العامة، والمادة (١٧٣) الخاصة بإنشاء المحكمة الدستورية، وغيرها من المواد.

إن الدستور في جميع المواد سالف الإشارة إليها، قد منح السلطة التشريعية الاختصاص بإصدارها، مع بعض التوجيهات بشأنها، ولكن ذلك لا يعني تفويضه لهذه السلطة بإصدارها، وإنما هو منحها الاختصاص بإصدارها وشأن هذه المواد شأن المادة (١١٧) من الدستور، فلا يختلف وضعها على الإطلاق، عن شأن المواد الدستورية الأخرى.

وينبني على ما سبق، أن مقولة قيام المشرع الدستوري بتفويض مجلس الأمة بوضع لائحته الداخلية، وأنها لهذا السبب أصبح لها طبيعة دستورية وتأخذ حكم القوانين الأساسية هي مقولة لا أساس دستورياً لها؛ لأن المشرع الدستوري لا يفوض أصلاً بالاختصاصات، وإنما يمنحها، ولأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، بحكم طبيعتها، تنظم موضوعات دستورية، وليس لأن الدستور فوضها بذلك فاكتملت هذه الصفة.

ونخلص مما سبق كله إلى حقيقة واضحة تماماً، وهي أن القانون رقم ٦٣/١٢ الخاص باللائحة الداخلية لمجلس الأمة يعتبر من القوانين العادية، وبذلك يخرج عن اختصاص المحكمة الدستورية بالتفسير؛ لأن اختصاصها هذا يقتصر على تفسير أحكام الدستور وقانون توارث الإمارة الذي له صفة دستورية، ويعتبر جزءاً من الدستور، وليس كذلك اللائحة الداخلية للمجلس.

٤ - أخيراً لا بد من إيضاح حقيقة مهمة، ولكنها خطيرة في الوقت ذاته، وهي أن طلب الحكومة تفسير بعض مواد اللائحة الداخلية لمجلس الأمة

الصادرة بقانون عادي، بحجة ارتباطها مع المادة (٩٩) من الدستور يعني أن المحكمة الدستورية تفسر أحكام الدستور على ضوء أحكام القوانين العادية، وهذا ما لا يجوز على الإطلاق؛ إذ العكس هو الصحيح، فيجب أن تفسر أحكام القوانين العادية ونصوصها على ضوء أحكام الدستور، لبيان مدى اتساقها معها؛ ذلك لأن تفسير أحكام الدستور على ضوء القوانين العادية يعني إمكان تغيير معنى المواد الدستورية على ضوء ما يدخل على نصوص القوانين العادية من تعديلات، وبذلك تفقد النصوص الدستورية استقرارها النسبي الذي كفله لها الدستور، عندما تطلب إجراءات صعبة ومعقدة لتعديلها تختلف عن تلك المتطلبة لإقرار القوانين العادية أو تعديلها.

ولذلك لا تتردد بالقول إن طلب تفسير بعض مواد اللائحة الداخلية الصادرة بقانون عادي، فضلاً عن خروجه عن دائرة اختصاص المحكمة الدستورية ونطاقه في التفسير المحدد لها بموجب المادة الأولى من قانون إنشائها، فإنه يجعل مفهوم النصوص الدستورية يتحدد على ضوء النصوص القانونية العادية، وهو ما يتعارض تماماً مع فكرة جمود الدستور واستقراره من جانب، ومن جانب آخر فإن التفسير الذي ستقره المحكمة الدستورية للنصوص الدستورية، على ضوء أحكام اللائحة الداخلية، لا يعني غل يد مجلس الأمة عن تعديل أحكام هذه اللائحة أو إلغائها، ووضع لائحة أخرى جديدة محلها. ونتساءل هنا عن مصير التفسير الذي قرره المحكمة الدستورية، في هذه الحالة، للنصوص الدستورية، فهل يتغير بتغير نصوص اللائحة الداخلية؟ وهل هذا هو المطلوب من تفسير المحكمة الدستورية للنصوص الدستورية، الذي يجب أن يتمتع بالقدر ذاته من الاستقرار الذي تتمتع به نصوص الدستور؟

٥ - ولكن ما موقف المحكمة الدستورية من امتداد اختصاصها إلى تفسير أحكام اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، وبقية القوانين العادية، بحجة ارتباطها بالدستور؟ بداية نوضح أن المحكمة الدستورية تبنت موقفاً جديداً من مسألة الأساس القانوني لاختصاصها بتفسير الدستور، فقد وسدت اختصاصها هذا، هذه المرة إلى قانون إنشائها وحده، وليس إلى نص المادة (١٧٣) من الدستور،

كما اتجهت إلى ذلك سابقاً فتقول في هذا الصدد (وحيث إن القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة الدستورية اختصاصها دون غيرها، بموجب المادة الأولى منه، بتفسير النصوص الدستورية، وأبانت المادة (١) من لائحة المحكمة الدستورية، اختصاصها في هذا الشأن، وذلك بطلب من مجلس الأمة أو من مجلس الوزراء، واشترطت أن يتضمن الطلب بياناً للنص الدستوري المراد تفسيره والمسوغات التي تستدعي التفسير، كما تطلبت المادة (٢) من ذات اللائحة إجراء قيد الطلب يوم تقديمه إلى إدارة كتاب المحكمة في السجل المعد لذلك، والقيام بعرضه على رئيس المحكمة لتحديد تاريخ الاجتماع لنظره، ومكانه وإخطار الجهة طالبة التفسير بذلك بكتاب مسجل قبل تاريخ الاجتماع المقرر بأسبوع على الأقل).

وبعد أن أوضحت المحكمة الدستورية الأساس القانوني لاختصاصها بتفسير نصوص الدستور، أوضحت نطاق اختصاصها بالتفسير قائلة (وحيث إن المحكمة الدستورية وهي في مجال ممارستها لاختصاصها بالنسبة إلى التفسير الدستوري يتحدد دورها في بيان مضمون النص الدستوري محل التفسير، واستخلاص ولايته، واستجلاء معانيه، وتفهم مرامييه في إطار الأصول الهادية، والمبادئ الحاكمة، والأسس الواردة بالدستور في ظل التنظيم المتناسك والمتكامل الذي صاغته أحكامه نصاً وروحاً خلوصاً إلى الكشف عن حقيقة مفهومه أو دلالاته بطرق التفسير المختلفة، وباستنباط لوازمه وأهدافه من بين سطوره ومعاني ألفاظه اللغوية، وإنه ولئن كانت المحكمة مقيدة في ذلك بما ورد عليه النص دون مجاوزة له أو التوسع في تفسيره أو الخروج عن غاياته التزاماً بصحيح مقتضيات قواعد التفسير فإنها وهي في سبيل أداء مهمتها تلك، لا تفسر النصوص بمعزل عما ورد بالأعمال التحضيرية الممهدة للدستور أو المعاصرة لإعداده التي تلقي بظلالها على أحكامه عند إعمالها بعد صدوره، مستهدية بما يستخلص منها من إدراك للتوجيهات العامة التي توضح مقاصد النص من إirاده والسياسات العامة التي أريد به تحقيقها، كما تجيل المحكمة ببصرها نحو مصادره في الأنظمة الدستورية المقارنة التي استقي منها أو

المأخوذ عنها والذي لا تحول دون المحكمة والوقوف عليها وتبيانها لما له وجه اعتبار في تفهم النص).

(....) وحيث إن ما وسد إلى المحكمة من اختصاص بإصدار التفسيرات الملزمة للنصوص الدستورية - بوصفها الحارسة على أحكام الدستور والرقابة عليها - يتحدد في تفسير النصوص الدستورية دون أن يستطيل ذلك إلى ما يخرج عن الإطار المرسوم لها في هذا الصدد، كما لا ينبسط اختصاصها إلا إلى ما كان منصرفاً إلى النصوص الدستورية المطلوب تفسيرها، ولا يتعدى إلى الخوض في أمر تطبيق تلك النصوص المنوط بالسلطة المختصة إعمال هذا الشأن وإنفاذ حكم الدستور في ضوء ما تستظهره المحكمة من صحيح الأمر في تفسيره، كما أنه غني عن البيان أنه ليس من شأن قيام المحكمة بتفسير نص دستوري على ضوء نصوص معينة وردت بالدستور ما يحول دون قيامها بتفسير ذات النص في إطار نصوص أخرى بالدستور تتصل به في تطبيقات مختلفة ومتنوعة، بيد أنه مما هو جدير بالإشارة إليه في هذا المقام أن ما تصدره المحكمة من تفسير في هذا الصدد لا يعدو أن يكون تفسيراً مكملًا لتفسيرها السابق فيعتبر جزءاً منه لا ينفك عنه، وفي اتصال مفاده ما يحمله النص من معان في إطار النصوص التي جرى تفسيره على ضوءها بمراعاة موضع النص من سياق تلك النصوص التي تتكامل معه محددة معانيه ومراميها).

ولا شك أن هذا الاتجاه الجديد للمحكمة الدستورية بتحديد اختصاصها في تفسير نصوص الدستور وحده، دون أن يمتد إلى القوانين العادية، ومن بينها اللائحة الداخلية لمجلس الأمة التي صدرت بقانون عادي، هو الاتجاه الصحيح والسليم الذي نؤيده تماماً.

المبحث الثاني

الإجابة عن الأسئلة الواردة في طلب التفسير

أوردت الحكومة، ضمن طلبها بتفسير المادة (٩٩) من الدستور، وبقيّة النصوص الدستورية، وبعض نصوص اللائحة الداخلية، أسئلة طلبت من المحكمة الدستورية الإجابة عنها، تحديداً لمعنى السؤال البرلماني.

ونعتقد أن أغلب هذه الأسئلة، إن لم يكن جميعها، تحمل المادة (٩٩) والمذكورة التفسيرية للدستور الإجابة عنها، بما يغني عن طلب تفسيرها من ناحية، وبما يغني عن الحاجة أصلاً إلى طلب تفسير بقيّة النصوص الدستورية والقانونية الواردة في طلب التفسير.

وقبل أن نتناول الإجابة عن الأسئلة المطروحة، لابد لنا من إيضاح حقيقة مهمة، ألا وهي أن قيام المحكمة الدستورية بالإجابة عن بعض هذه الأسئلة، استناداً إلى ما ورد في اللائحة الداخلية لمجلس الأمة من أحكام خاصة بحق السؤال، لا يعني على الإطلاق تفسيراً للمادة (٩٩) من الدستور؛ لأنه لا يجوز من الناحية الدستورية - كما أوضحنا سابقاً - أن تُفسّر نصوص الدستور، على ضوء نصوص القوانين العادية، وإنما يجب أن يفهم الأمر على أنه مجرد إجابة من المحكمة الدستورية عن السؤال استناداً إلى ما ورد في اللائحة الداخلية من حكم له.

وننتقل الآن إلى الإجابة عن الأسئلة المطروحة، على النحو التالي:

أولاً: هل يلتزم رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص، طبقاً لأحكام المادة (٩٩) من الدستور، تقديم المستندات والبيانات التي يطلبها عضو مجلس الأمة في سؤاله الموجه إلى أي منهما، سواء كان هذا السؤال مقصوراً على طلب تزويد العضو المذكور بتلك المستندات والبيانات فقط، أم كانت هذه المستندات والبيانات مطلوبة من ذلك العضو ضمن سؤال توافرت له مقومات السؤال البرلماني وشرائطه؟ أم أن رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص لا يلزم بذلك وفقاً لأحكام المادة (٩٩) سالفه الذكر؟

وقد أيدت الحكومة رأيها في الإجابة عن هذا السؤال بقولها إن رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص لا يلتزمان تقديم المستندات والبيانات التي يطلبها عضو مجلس الأمة في سؤاله الموجه إلى أي منهما، سواء أكان هذا السؤال مقصوراً على طلب تزويد العضو بتلك البيانات والمستندات فقط، أم كانت هذه المستندات والبيانات مطلوبة من العضو ضمن سؤال توافرت له جميع مقومات السؤال البرلماني وشرائطه المنصوص عليها في المادة (٩٩) من الدستور، إلا إذا رأى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أن كمال إجابته ووضوحها يستلزم الإشارة إلى مضمون المستندات والبيانات فيها.

واستندت الحكومة في تسويق رأيها هذا إلى ما يأتي:

١ - إن تعريف الفقه للسؤال على أنه استيضاح يوجه إلى أحد الوزراء للاستفسار عن أمر من الأمور يتعلق بوزارته، أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع ما، ينفي إمكانية تضمين السؤال البرلماني طلب تزويد النائب السائل بالمستندات والبيانات.

٢ - إن طبيعة السؤال البرلماني، باعتباره استيضاحاً واستفهاماً عن أمور أو وقائع محددة، تتعارض مع فكرة تزويد النائب السائل بالمستندات والبيانات، سواء لأن المستندات والبيانات لا يتوافر فيها معنى الاستيضاح أو الاستفهام أصلاً، أو لأن السؤال يعني طلب معلومات عن الأمر أو الواقعة محل السؤال، وهذه المعلومات يتزود بها النائب من وزير مسؤول تتوافر فيه كل عناصر الثقة اللازمة لشغل منصبه، ومن ثم فليس ثمة مسوغ أصلاً لتأكيد الإجابة عن السؤال بمستندات وبيانات، وإلا فهناك وسائل دستورية أخرى كالاستجابات أو تشكيل لجنة تحقيق يمكن للنائب اللجوء إليها إذا ما فقد هذا الوزير الثقة وكانت المعلومات الواردة بإجابته غير صحيحة.

٣ - إن الأصل في الإجابة عن السؤال البرلماني هو أن يتم شفاهة، من ثم فلا حاجة لإرفاق مستندات وبيانات مع الإجابة الشفوية.

٤ - إن المادة ١١٥/٢ من الدستور، والمادة (٢٧) من اللائحة الداخلية لمجلس

الأمة قد حظرتا صراحة على عضو مجلس الأمة التدخل في أعمال السلطتين التنفيذية والقضائية، ومما لاشك فيه أن طلب البيانات والمستندات بأنواعها المختلفة يمثل تدخلاً في أعمال السلطة التنفيذية.

٥ - والأمر الحاسم في الموضوع - كما تقول الحكومة - إن المادة (٤٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة قد أجازت للجان مجلس الأمة أن تطلب بواسطة رئاسة المجلس من الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة البيانات والمستندات التي تراها لازمة لدراسة الموضوع المعروض عليها، وألزمت الجهات سالفة الذكر بتقديم البيانات والمستندات المطلوبة إلى اللجنة المختصة للاطلاع عليها قبل أن تضع اللجنة تقريرها بوقت كاف. إذ يتضح من هذا النص أن المشرع قد استلزم اجتماع أمرين لإمكان طلب المستندات والبيانات من الجهات الحكومية؛ أولهما أن تكون هذه المستندات والبيانات مطلوبة للجنة من لجان مجلس الأمة، وثانيهما أن يتم طلب المستندات والبيانات المطلوبة للجنة من الجهات الحكومية بمعرفة رئيس مجلس الأمة. ويستنتج من ذلك وجوباً - وبطريق مفهوم المخالفة - أن أي طلب للمستندات والبيانات لأي جهة أخرى غير لجان الأمة، وعن غير طريق رئيس مجلس الأمة يكون مخالفاً للدستور ويتعين عدم الاستجابة له، ومن ثم فلا سبيل إلى التزام رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص بتزويد عضو مجلس الأمة إذا ما طلبهما منهما؛ إذ لو أراد المشرع هذا الالتزام في هذه الحالة لوجب النص على ذلك صراحة في المادة (٩٩) من الدستور أو غيرها من نصوص الدستور أو ضمن لائحة مجلس الأمة الداخلية.

موقف المحكمة الدستورية:

أوضحت المحكمة الدستورية وجهة نظرها من هذه المسألة بقولها: (إذا كان على المسؤول واجب الإجابة عما يوجه إليه من سؤال في إطار الضوابط الدستورية المقررة، فإن له الحق في الرد على السؤال بما عسى أن يراه مناسباً من بيان يفي بما هو مطلوب، دون أن يكون من شأن السؤال إلزامه بتقديم

مستندات أو أوراق أو وثائق مؤيدة أو مثبتة لصحة إجابته، إلا إذا رأى تقديمها توضيحاً لإجابته عن السؤال أو رأى أن إجابته على السؤال لا تكتمل بدونها، لما ينطوي على إلزامه بذلك من معنى عدم الثقة في إجابة المسؤول ويحيد بالسؤال عن غرضه الأساسي المنصب على استفسار أو استفهام عن أمر من الأمور من المسؤول، ويحول السؤال إلى اتهام أو تحقيق في غير أوضاعه الدستورية المقرره بما يتعارض مع طبيعة السؤال والمقصود منه، وليس في ذلك تفويت لأي حق من حقوق عضو المجلس، فحقه قائم وموجود، إذا ما ارتأى في إجابة المسؤول أنها غير وافية أو غير شافية أو غير حقيقية أن يقدم استجاباً، ولا ريب في أن حق عضو المجلس في السؤال يختلف عن الحق في الاستجواب، وحق المجلس في التحقيق، فلكل حق من هذه الحقوق نطاقه، وحدوده، ومجاله).

رأينا في الموضوع:

١ - تحتل وظيفة الأسئلة البرلمانية مكاناً مهماً في النظام البرلماني، وتشغل حيزاً كبيراً في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

والواقع أن نظام الأسئلة البرلمانية يقدم بعض الفوائد لأعضاء البرلمان، فهو يكفل لهم، بدرجات متفاوتة، ممارسة نوع من الرقابة على أوجه النشاط الحكومي، فهذا النظام يوفر إذن قنوات اتصال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، تسمح لأعضاء السلطة الأولى الحصول على المعلومات من السلطة الثانية، وهي معلومات قد لا يكون من السهل الحصول عليها عن غير هذا الطريق.

ويكفل نظام الأسئلة البرلمانية إلى حد ما، استقلالية لأعضاء البرلمان بالتحرك بعيداً عن المجموعات السياسية التي ينتمون إليها، وذلك في الدول التي تأخذ بنظام الأحزاب السياسية التي تتطلب من أعضائها الالتزام الجماعي، بتوجيهاتها وقراراتها في ميدان العمل البرلماني.

وحق السؤال قد يستخدم وسيلة للحصول على معلومات معينة، أو

الاستفهام عن وقائع محددة، كما يستخدم حق السؤال للحصول على بعض الإحصاءات عن وقائع معينة^(١).

وقد يستخدم حق السؤال لحث الوزير على اتخاذ إجراء معين في موضوع السؤال، أو على الأقل الامتناع عن اتخاذ قرار معين، ففي هاتين الحالتين يوجه السؤال إلى الوزير في حالة اتخاذه قراراً في موضوع محدد كان يجب أن يمتنع عن الخوض فيه من وجهة نظر النائب، أو على العكس يطلب مقدم السؤال من الوزير الأسباب التي دفعته إلى عدم اتخاذ إجراء معين.

وقد يمارس حق السؤال بوصفه أسلوباً لفرض الرقابة البرلمانية على النشاط الحكومي، فتكشف ممارسة هذا الحق عن بعض المظاهر السلبية في العمل الوزاري، مما يدفع الوزير إلى التحرك لتصحيح المخالفات المرتكبة في المرافق التابعة لوزارته^(٢).

وأخيراً، قد يمارس حق السؤال للحصول على تفسير للنصوص القانونية واللائحية في وقت تعقدت فيه الإجراءات الإدارية، وأصبح من الصعب الوصول إلى التفسير السليم للنصوص، في ظل تشابك الاختصاصات وتداخلها بين مختلف الإدارات الحكومية، مما لا يتمكن معه الفرد العادي من تحديد وضعه القانوني بشكل سليم، فيلجأ إلى نائبه في البرلمان للحصول على تفسير الجهة الحكومية للنص القانوني أو اللائحي^(٣).

ويتضح لنا من العرض السابق، أن الأسئلة البرلمانية لها وظائف متعددة

(١) انظر في الوظائف المختلفة لحق السؤال كتابنا: الأسئلة البرلمانية، نشأتها، أنواعها، وظائفها، إصدار مجلة الحقوق - جامعة الكويت، ١٩٨٧، ص ١٧٩ - ٢٤٣.

(٢) انظر أمثلة لهذا النوع من الأسئلة في الكويت، كتابنا الأسئلة البرلمانية، المرجع السابق، ص ٢١١ وما بعدها.

(٣) انظر: Michel Ameller: les questions instrument du controle Parlementaire, Paris, 1964, P 104 Brthelemy et Duez, op - cit, P 699.

- كتابنا الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٢٣٧ وما بعدها.

ومتنوعة، ولا تقتصر على مجرد طلب الاستفهام عن وقائع محددة، أو الاستعلام عن حالات معينة، وإنما يمتد نطاقها إلى الكشف عن المخالفات المرتكبة في الجهاز الحكومي، وطلب تفسير لنصوص القوانين أو اللوائح^(١)، مما حولها إلى مرفق مجاني للحصول على الاستشارات القانونية كما تستخدم الأسئلة لطلب إحصاءات معينة، فإذا كان الأمر كذلك، فإنه لا يجوز إذن، القول بأن وظيفة السؤال البرلماني - كما ذهب طلب التفسير - تتحدد بالاستفهام أو الاستفهام فقط.

ويتضح مما سبق، أن من وظائف السؤال البرلماني طلب إحصاءات معينة وطلب الحصول على تفسير للنصوص القانونية أو اللائحية، وفي مثل هذه الحالات، لا يمكن الإجابة عن الأسئلة دون تقديم الوثائق والمستندات والبيانات الخاصة بها.

ولعل من المفيد الإشارة إلى أنه في العديد من دول العالم تخصص الأسئلة المكتوبة إلى الإجابة عن الأسئلة التي تطلب الحصول على الإحصاءات أو المستندات أو طلب تفسير لنصوص قانونية أو لائحية.

٢ - إن لفت نظر الحكومة إلى حدوث مخالفات في جهازها الإداري أو المالي يستلزم في كثير من الحالات الاطلاع على الأنظمة واللوائح المعمول بها في تلك الإدارات، ولا يمكن للنائب الحصول عليها إلا عن طريق طلبها بواسطة نظام الأسئلة البرلمانية؛ لكي يتأكد من مدى سلامة تطبيق هذه اللوائح والمستندات ومدى اتفاقها مع أحكام القانون.

٣ - لا يمكن الادعاء بأن هناك وسائل أخرى كتشكيل لجان التحقيق أو الاستجواب لطلب البيانات والمستندات؛ إذ إن لكل أداة من الأدوات الرقابية نظامها الخاص بها، ولا يمكن الارتكان إلى أداة رقابية لكي يحجب أو يمنع النائب من استخدام أداة رقابية أخرى تبيح له طلب البيانات والمستندات.

(١) انظر أمثلة لهذا النوع من الأسئلة في الكويت، كتابنا الأسئلة البرلمانية المرجع السابق، ص ٢٣٩ - ٢٤٢.

وكون الوزير محل ثقة لا يمنع من قيامه بتزويد النائب بما يطلبه، بل لعل هذه الثقة هي التي تدفعه لتقديم ما لديه من مستندات إلى النائب الذي يطلبها. ولعلنا ننبه إلى خطورة ما جاء في قرار المحكمة الدستورية التفسيرية من دعوة النائب إلى استخدام وسيلة الاستجواب في حالة تقديره عدم صحة إجابة الوزير أو كونها غير شافية؛ ذلك لأن استخدام وسيلة الاستجواب، سوف يزيد من استخدام أعضاء المجلس لها، وما يؤدي إليه ذلك من توتر لعلاقة المجلس بالسلطة التنفيذية. فإذا ما علمنا بأن أعضاء مجلس الأمة يسيئون فعلاً استخدام هذه الوسيلة من وسائل الرقابة، فإن الدعوة إلى استخدام الاستجواب في حالة تقدير النائب لعدم كفاية إجابة الوزير هي دعوة في غير محلها، لاختلاف مجال استخدام كل من حق السؤال والاستجواب عن الآخر.

٤ - إن تقديم البيانات والمستندات إلى النائب لا يتعارض إطلاقاً مع حكم المادة ٢/١١٥ من الدستور التي تبنت حكمها المادة (٢٧) من اللائحة الداخلية، إذ ما وجه تدخل النائب في استقلالية السلطة التنفيذية، عندما يمارس حقه في الرقابة، الذي كفلته له نصوص الدستور، فهل يحق للسلطة التنفيذية أن تتمسك باستقلالها تجاه البرلمان لإنكار حق النواب بمحاسبتها؟

٥ - يعرف السؤال البرلماني عادة بأنه يقيم علاقة فردية بين النائب السائل والوزير المسؤول^(١) وأن هذه العلاقة الفردية لا تسمح للآخرين بالتدخل بها، وينبني على ذلك أنه لا يجوز لأي نائب آخر أن يعلق على إجابة الوزير عن سؤال النائب، كما لا يجوز للوزراء الآخرين المبادرة للإجابة عن أسئلة النائب، أو شد عضد زميلهم عند الإجابة بحجة التضامن الوزاري، فهذا التضامن لا يثار إطلاقاً في حالة الأسئلة البرلمانية. إن هذه العلاقة الفردية

(١) انظر في العلاقة الفردية في النائب والوزير:

Ameller, op - cit, P 55

- Louis favoreau et Loic Philipe, Les grandes decisions du conseil constitutionnel, 2 ed, Sirey, Paris, P 47.

هي ما تتسم به الأسئلة البرلمانية. وينبغي على ذلك أنه لا يجوز التمسك بأهداب المادة (٤٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة للقول: إن الجهة الوحيدة التي يحق لها طلب المستندات هي لجان المجلس وعن طريق رئيس المجلس؛ وذلك للأسباب التالية:

أ - إن عمل لجان المجلس هو عمل جماعي ينسب فيه العمل إلى اللجنة، وليس لأي عضو من أعضائها، في حين أن السؤال البرلماني هو عمل فردي، ويقيم علاقة فردية بين النائب السائل والوزير المسؤول.

ب - إن طلب البيانات والمستندات من قبل النائب السائل يتم كذلك عن طريق رئيس مجلس الأمة؛ إذ يقدم السؤال عادة إلى رئيس المجلس الذي يبادر إلى إحالته إلى الوزير المختص الذي وجه إليه السؤال.

ج - إن تقرير المادة (٤٧) من اللائحة حق لجان مجلس الأمة بطلب المستندات لا يصادر حق النائب بطلب المستندات عن طريق استخدام حق السؤال؛ إذ لا تعارض ولا تصادم بين الحقين، فكل منهما يعمل في النطاق المقرر له قانوناً.

د - إذا كان طلب التفسير قد سمح لنفسه أن يستعين بالمادة (٤٧) من اللائحة الداخلية لتقرير عدم جواز طلب المستندات والبيانات إلا من قبل لجنة من لجان المجلس، فإنه يحق لنا كذلك الاستعانة بهذه اللائحة من باب الاستدلال فقط - لا التفسير - وبيان ذلك أن المادة (١٢٤/ف٢) من اللائحة تنص على أن (ولرئيس مجلس الوزراء أو الوزير بموافقة موجه السؤال أو في غيابه أن يودع الإجابة أو البيانات المطلوبة في الأمانة العامة للمجلس لاطلاع الأعضاء عليها، ويثبت ذلك في محضر الجلسة، ومؤدى ذلك أن من حق النائب أن يطلب بيانات عبر سؤاله، وأن تودع هذه البيانات في الأمانة العامة عند موافقته أو غيابه، أما في غير هاتين الحالتين، فإن من حق النائب طلب هذه البيانات وأن يحصل عليها).

ثانياً: هل يجب أن يكون السؤال البرلماني الموجه من النائب إلى رئيس مجلس الوزراء وفقاً للمادة (٩٩) من الدستور متعلقاً بالأمور التي تدخل في نطاق الاختصاص الذي حدده الدستور لرئيس مجلس الوزراء والمتعلق بالسياسة العامة للحكومة، أم أنه يجوز أن يكون السؤال متعلقاً بالأمور والمسائل المتعلقة بسياسة أي وزارة من وزارات الحكومة منفردة.

وترى الحكومة أن السؤال يجب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء عن السياسة العامة للحكومة، دون المسائل التي تختص بها أية وزارة من وزارات الحكومة على حدة، ومن ثم لا يلتزم رئيس مجلس الوزراء بالإجابة إلا عن الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة للحكومة دون غيرها.

وقد سوغت الحكومة رأيها بالقول:

إن المادة (٩٩) من الدستور قاطعة في أن حق توجيه السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير قاصرة على استيضاح الأمور الداخلة في اختصاصه، كما أوضحت المادة (١٠٢/١) من الدستور أن رئيس مجلس الوزراء لا يتولى أي وزارة. كما أشارت المادة (١٢٣) من الدستور إلى أن مجلس الوزراء يهيمن على مصالح الدولة ويرسم السياسة العامة للحكومة ويتابع تنفيذها ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية، كما أوضحت المادة (١٢٧) من الدستور أن رئيس مجلس الوزراء يتولى رئاسة جلسات مجلس الوزراء، وينسق الأعمال بين الوزارات المختلفة.

كما حرص المشرع على أن يوضح في المادة (١٣٠) من الدستور أن كل وزير يتولى الإشراف على شؤون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها.

ويستخلص من النصوص الدستورية السابقة أن المشرع الدستوري قد حدد صراحة اختصاصات كل من رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء بأن ناط بالأول رئاسة جلسات مجلس الوزراء، ورسم السياسة العامة للحكومة والإشراف على مصالح الدولة، والتنسيق بين الوزارات المختلفة، كما ناط

بالوزير الإشراف على شؤون وزارته وتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة والإشراف على تنفيذها.

ويترتب على ما سبق، وجوب أن يكون السؤال البرلماني الموجه إلى رئيس مجلس الوزراء مقصوراً على الأمور التي تدخل في نطاق الاختصاصات السابقة التي حددها الدستور، دون غيرها، أي عن السياسة العامة للحكومة ككل، ومن ثم لا يجوز توجيه أسئلة برلمانية إليه تدخل في نطاق اختصاص أية وزارة من وزارات الحكومة، حيث يسأل عن هذا الاختصاص كل وزير عن أعمال وزارته أمام مجلس الأمة.

موقف المحكمة الدستورية:

أوضحت المحكمة الدستورية رأيها في هذه المسألة بقولها: (إن السؤال الذي يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء يكون في نطاق اختصاصه المحدد له طبقاً للدستور عن السياسة العامة للحكومة. ويكون توجيه السؤال إلى الوزير في المسائل والأمور التي تدخل في اختصاصه أو في نطاق أعمال وزارته حسب الأحوال).

رأينا في الموضوع:

الواقع أن هذا السؤال الموجه إلى المحكمة الدستورية لا محل له، ويعتبر مجرد تحصيل حاصل؛ ذلك لأن المادة (٩٩) من الدستور وتعليق المذكرة التفسيرية عليها، يكفيان للإجابة عن هذا السؤال بكل وضوح، ودون حاجة لانشغال المحكمة الدستورية بالرد عليه.

إن الاطلاع على المادة (٩٩) يكشف لنا أنها حددت نطاق الأسئلة التي توجه إلى كل من رئيس مجلس الوزراء والوزراء؛ إذ حددت ذلك في (الأمور الداخلة في اختصاصاتهم).

وتعلق المذكرة التفسيرية على هذه المادة بقولها: (الأسئلة المنصوص عليها في هذه المادة، إنما توجه إلى رئيس مجلس الوزراء عن السياسة العامة

للحكومة. أما الهيئات التابعة لرئاسة مجلس الوزراء أو الملحقة بها فيسأل عنها وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء. أما الوزراء فيسأل كل منهم عن أعمال وزارته).

ويتضح من ذلك أن المذكرة التفسيرية للدستور حددت الجهات التي تتولى الإجابة عن الأسئلة البرلمانية بحسب الاختصاص، وفقاً للآتي:

- الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة للحكومة يجيب عنها رئيس مجلس الوزراء، ولكن ذلك لا يمنع الأخير من أن يحول هذه الأسئلة إلى الوزير المختص للإجابة عنها، إذا قدر أن هذه الأسئلة تتعلق بوزارته، وذلك يدخل حتماً ضمن إشرافه على العمل في الوزارات المختلفة والتنسيق بينها.
- الأسئلة التي تتعلق بالهيئات التابعة لمجلس الوزراء أو الملحقة به يجيب عنها وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء.
- الأسئلة الخاصة بالوزارات يجيب عنها كل وزير بحسب اختصاصه؛ إذ يجب أن يرتبط السؤال بوظيفة الوزير المسؤول؛ إذ من العبث توجيه أسئلة إلى وزراء غير مختصين^(١)، ولكن ذلك لا يمنع رئيس مجلس الوزراء أن يجيب عن أحد الأسئلة الموجهة إلى أحد الوزراء، إذا قدر أن موضوع السؤال يتعلق بالسياسة العامة للحكومة^(٢).

وإذا ما وجه السؤال إلى وزير غير مختص، فإنه بالخيار أن يجيب بعدم اختصاصه، أو أن يحول السؤال إلى الوزير المختص، وهو أمر يتعلق بحسن التعامل بين أعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويوفر الوقت والجهد؛ إذ بدلاً من أن يلجأ النائب إلى إعادة توجيه سؤاله إلى الوزير المختص، يتولى هذا

(١) انظر في ذلك: D.W.S. Lidderdale, lev. Parlement Francais, Paris, 1954, P 257

(٢) انظر في ذلك:

Alain claisse, le premier ministre de la Republique, Paris, 1972, P 283

- كتابنا الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٥٦.

الآخر مباشرة الإجابة عن السؤال عند تحويله إليه من الوزير الذي تلقاه أول مرة.

ويتضح مما سبق أن المادة (٩٩) من الدستور وتعليق المذكرة التفسيرية عليها، والقواعد العامة المستقرة كأعراف برلمانية في مختلف برلمانات العالم، قد حددت على وجه الدقة إلى من يوجه السؤال، دون حاجة لإثارة هذا الموضوع، وإشغال المحكمة الدستورية بالإجابة عليه^(١).

ثالثاً: هل يجب أن تكون الإجابة عن الأسئلة البرلمانية مكتوبة أو تكون شفوية؟

وقد شرحت الحكومة وجهة نظرها بالقول: إن الأصل في الإجابة عن السؤال البرلماني أن تكون شفوية، ولا يستثنى من ذلك إلا الحالات المشار إليها في المادتين ٢٤/٢ و ١٣١ من لائحة مجلس الأمة، وذلك استناداً إلى ما يأتي:

١ - إن الفقه الدستوري يقرر أن الأصل في الإجابة عن الأسئلة البرلمانية أن تكون شفوية.

٢ - إن النصوص اللائحية^(٢) يمكن أن يستخلص منها أن الإجابة عن الأسئلة تكون شفوية؛ ذلك لأن المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة تنص على أن (يجيب رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن السؤال في الجلسة المحددة لنظره... ولرئيس مجلس الوزراء أو الوزير بموافقة موجه السؤال أو في حالة غيابه أن يودع الإجابة أو البيانات المطلوبة في الأمانة العامة للمجلس لاطلاع الأعضاء عليها ويثبت ذلك في محضر الجلسة).

ومفاد ذلك أن إجابة رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن السؤال لا تكون كتابة

(١) لدراسة موسعة عن الجهات التي يوجه لها السؤال، انظر كتابنا الأسئلة البرلمانية المرجع السابق، ص ٢٨ - ٣٣.

(٢) وردت العبارة في طلب التفسير (النصوص الدستورية) بحجة أن نصوص اللائحة الداخلية ترتقي إلى مضاف الدستور؛ لأن لها طبيعة دستورية، وهذا خطأ بين كما سبق لنا أن أوضحنا، ولذلك أثّرنا أن نذكر عبارة النصوص اللائحية هنا لأنها أدق.

إلا في حالتين: الأولى أن يكون ذلك بموافقة النائب موجه السؤال، والثانية في حالة غيابه. ويستنتج من ذلك لزوماً - وبطريق المخالفة - أن الإجابة عن الأسئلة البرلمانية في غير هاتين الحالتين تكون شفوية.

٣ - إن نص المادة (١٣١) من اللائحة الداخلية يقرر أن (الأسئلة التي توجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء فيما بين أدوار الانعقاد يبعثون بالرد عليها كتابة إلى رئيس مجلس الوزراء فيبلغها إلى الأعضاء الذين وجهوها...)، ومفاد ذلك - وبطريق المخالفة أيضاً - أن إجابات رئيس مجلس الوزراء والوزراء عن الأسئلة البرلمانية تتم كتابة فيما بين أدوار انعقاد البرلمان. وهذا يعني أن الأصل في الإجابة عن الأسئلة البرلمانية في غير الحالات السابقة يجب أن تتم شفاهة، وأن الحالات التي تتم فيها الإجابة كتابة إنما وردت على سبيل الحصر.

موقف المحكمة الدستورية:

ذهبت المحكمة الدستورية بشأن هذه المسألة إلى القول (لما كان الأمر في شأن السؤال يتوقف على إرادة العضو السائل فإنه، من ثم، لا يسوغ فرض طريقة محددة للإجابة عن السؤال دون مشيئة العضو السائل. فإذا جاء السؤال الموجه إلى المسؤول دون بيان ذلك فللمسؤول أن يجيب شفاهة ما دام لم يطلب منه الإجابة بخلاف ذلك، أو يجيب عن السؤال بالكتابة إذا كان السؤال لا تتناسب أو تتاح معه الإجابة عنه شفاهة، وللمسؤول الحق في اختيار الأسلوب المناسب في إجابته الشفهية سواء من الذاكرة أو من خلال أوراق مكتوبة دون قيد عليه بوجوب اتباع أسلوب معين في تلك الإجابة).

رأينا في الموضوع:

١ - الواقع أن الإجابة عن الأسئلة البرلمانية لا يشترط - عموماً - أن تكون شفوية، وإنما هناك طرق متعددة ومختلفة لتحديد طريقة الإجابة، كما رسمتها نصوص الدساتير واللوائح الداخلية للبرلمانات بحسب التالي:

أ - الإجابة تتبع نوع السؤال^(١):

تتجه بعض الدول إلى تحديد نوع الإجابة بالأسلوب نفسه الذي قدم به السؤال؛ فإذا كان السؤال شفويًا كانت الإجابة شفوية عنه، وإذا كان السؤال مكتوبًا، حصل على إجابة مكتوبة عنه. ومن أمثلة الدول التي سارت في هذا الاتجاه فرنسا التي تعرف نظامين للأسئلة: الشفوية والمكتوبة، يعتبر كل منهما إجراءً مستقلاً عن الآخر. ومع ذلك فإن باستطاعة العضو تحويل سؤاله المكتوب إلى شفوي، وفي هذه الحالة يمكن أن يحصل على إجابة شفوية عن سؤاله، كما أنه يجوز أن يحصل على إجابة مكتوبة عندما يفضل الوزير نشر الإجابة عن السؤال في الجريدة الرسمية ليفوت على العضو فرصة الحصول على إجابة شفوية.

وتنص اللائحة الداخلية لمجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٢ في المادة (٣٣) منها على أنه يجوز للعضو توجيه أسئلة في فترة الأسئلة لأي وزير من الوزراء، وتنص المادة (٤) من اللائحة على أن الوزير يجب عن هذه الأسئلة في الوقت المخصص للأسئلة. كما تنص المادة (٣٨) من اللائحة على أنه يجوز توجيه أسئلة مكتوبة للوزراء من قبل الأعضاء، وعلى الوزراء إرسال ردود مكتوبة عليها للمجلس مع إبلاغ موجه السؤال بذلك.

ويبدو هذا الأسلوب أكثر وضوحاً في الدول التي لا تعرف إلا نوعاً واحداً من الأسئلة، كما هو الحال في البحرين؛ إذ تشترط المادة (١٠٦) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني (أن يكون السؤال موقعاً من مقدمه، ومكتوباً بوضوح وإيجاز قدر الإمكان...) وفي هذه الحالة تكون إجابة الوزير عن السؤال كتابياً.

ب - حق النائب في اختيار نوع الإجابة:

تتبع بعض الدول أسلوباً مغايراً؛ إذ تحدد طريقة معينة بوصفها أصلاً في الإجابة مع حق النائب في الحصول على إجابة بالوسيلة الأخرى إن رغب في ذلك. وتنقسم الدول التي تتبع هذا الأسلوب إلى مجموعتين:

(١) لدراسة موسعة حول هذا الموضوع، راجع كتابنا الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٠٣ وما بعدها.

المجموعة الأولى:

تكون الإجابة فيها عن الأسئلة شفوية، مع حق النائب في اختيار الإجابة الكتابية.

ومن الدول التي تتبع هذا الأسلوب مصر، فالأصل أن تكون إجابة الوزراء عن الأسئلة شفوية. ومع ذلك توجب اللائحة الداخلية الأسلوب الكتابي في الإجابة إذا كان الغرض من السؤال مجرد الحصول على بيانات أو معلومات إحصائية. وهذا ما نصت عليه المادة (٢٤٥) من اللائحة بقولها: (الأسئلة التي يكون الغرض منها مجرد الحصول على بيانات أو معلومات إحصائية تكون الإجابة عنها كتابة). كما يمكن أن تكون الإجابة كتابة إذا كان للسؤال صفة محلية بحتة. وما عدا هاتين الحالتين يحق للنائب اختيار نوع الإجابة، فإذا رغب في الحصول على إجابة شفوية، تحقق له ذلك دون أي طلب منه، لأن الأصل هو الإجابة الشفوية. أما إذا رغب في الحصول على إجابة مكتوبة كان عليه أن يطلب ذلك. وهذا ما نصت عليه المادة (٢٤٤) من اللائحة الداخلية بقولها: (يجوز للعضو أن يقدم السؤال، ويطلب الإجابة عنه كتابة، وفي هذه الحالة يرسل الوزير الإجابة إلى رئيس المجلس خلال أسبوعين، لتبليغها إلى مقدم السؤال، وللوزير أن يخطر رئيس المجلس بتأجيل إجابته لمدة لا تتجاوز شهراً، وتنشر هذه الأسئلة والأجوبة عنها بملحق مضبطة الجلسة، كما يجوز للجنة الدائمة للمجلس، بناء على طلب مكتب المجلس، أن توصي بأن تكون الإجابة عن السؤال كتابة إذا كان السؤال ذا صفة عاجلة بحتة).

وسارت إيطاليا في اتجاه إعطاء النائب حق اختيار نوع الإجابة كذلك. فالأصل في هذه الدولة أن تكون الأسئلة شفوية، وتتلقى إجابات شفوية عنها. ولكن العضو يستطيع الحصول على إجابة كتابية عن سؤاله إذا رغب في ذلك خلال عشرة أيام من تقديمه السؤال^(١).

(١) انظر في ذلك:

Ameller, les questions instrument du controle Parlementaire, op.cit., P 198 - 199

وسارت في هذا الاتجاه أيضاً ألمانيا الاتحادية، فالأصل أن تكون الأسئلة شفوية، ويتلقى النائب إجابات شفوية عنها، ومع ذلك يستطيع النائب الحصول على إجابة كتابية عن سؤاله. كما أن الأسئلة الشفوية التي لا تحصل على إجابات شفوية عنها خلال الوقت المخصص للأسئلة تسحب من جدول الأعمال ويتلقى أصحابها إجابات مكتوبة عنها^(١).

وتجيز اللوائح الداخلية في كل من البرلمان الدانماركي والنرويجي للنائب حق الحصول على إجابة مكتوبة عن سؤاله، إلا أن اللجوء إلى طلب هذه الإجابة نادر الحصول هناك؛ إذ الأصل أن تكون الإجابة شفوية عن الأسئلة^(٢).

المجموعة الثانية:

تسير الدول التي تنتمي إلى هذه المجموعة في اتجاه مغاير؛ إذ الأصل أن تكون الإجابة فيها عن الأسئلة كتابية، مع حق النائب في اختيار الإجابة الشفوية. ففي إنجلترا إذا رغب العضو في الحصول على إجابة شفوية كان عليه وضع علامة مميزة على النموذج الخاص بالأسئلة، وذلك قبل يومين من التاريخ الذي يرغب أن تتم الإجابة فيه.

ج - حق الحكومة في اختيار نوع الإجابة:

تسير مجموعة من الدول في اتجاه مغاير للاتجاه السابق؛ إذ لا تترك للنائب حق اختيار نوع الإجابة، وإنما هذا الحق يثبت للحكومة وحدها. ففي إنجلترا يحق للوزير أن يجيب عن الأسئلة المقدمة إليه خلال (٣٠) يوماً إجابة كتابية أو شفوية ما لم يكن النائب قد طلب الحصول على إجابة شفوية.

وفي «تشيكوسلوفاكيا سابقاً» تملك الحكومة أن تجيب عن الأسئلة المقدمة إليها كتابة خلال (٣٠) يوماً من تقديمها.

وفي سويسرا يحق للحكومة أن تجيب كتابة عن الأسئلة المقدمة إليها.

(١) المرجع السابق، ص ٢٠٠.

(٢) المرجع السابق، ص ٢٠١.

وفي اليابان، الأصل في الإجابة أن تكون كتابية، ومع ذلك، يحق للحكومة أن تجيب شفويًا عن الأسئلة المقدمة إليها.

٢ - إذا عدنا إلى الكويت فإننا نجد أن المادة (٩٩) من الدستور لا تحدد أن تكون الأسئلة مكتوبة أو شفوية كما لم تحدد طريقة الإجابة عن الأسئلة. ولكن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، أوردت طريقة تقديم الأسئلة بأن تكون كتابة؛ إذ نصت المادة (١٢٢) منها على أنه (يجب أن يكون السؤال موقعاً من مقدمه، ومكتوباً بوضوح وإيجاز قدر المستطاع...). ولكن هذه المادة لم تحدد طريقة الإجابة عن الأسئلة؛ إذ ذكرت (يجيب رئيس مجلس الوزراء عن السؤال في الجلسة المحددة لنظره..) فلم يرد في هذه المادة أي ذكر للإجابة المكتوبة اللهم إلا في حالة غياب العضو السائل عن الجلسة المحددة للإجابة أو بموافقته، حيث يجوز في هاتين الحالتين أن تودع الإجابة أو البيانات المطلوبة في الأمانة العامة للمجلس؛ إذ يقتضي الأمر هناك أن تكون الإجابة مكتوبة.

كما يمكن استخلاص وجوب أن يكون الرد على الأسئلة شفويًا في الجلسة المحددة له، من مفهوم المخالفة للمادة (١٣١) من اللائحة الداخلية للمجلس. والتي تنص على أن (الأسئلة التي توجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء فيما بين أوار الانعقاد يبعثون بالرد عليها كتابة إلى رئيس المجلس فيبلغها إلى الأعضاء الذين وجهوها، ولا تنتقيد الإجابة عن هذه الأسئلة بالمواعيد المقررة في المواد السابقة، وتدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية للمجلس).

فالرد الكتابي يكون اذن على الأسئلة التي تقدم في عطلة المجلس، أما الأسئلة التي تقدم خلال دور الانعقاد، فالأصل، في هذه الحالة، إذن أن يكون الجواب عنها شفويًا في الجلسة.

والأحكام السابقة خاصة بالأسئلة المكتوبة، أما الأسئلة الشفوية فلا وجود لها في اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، إلا في حالة واحدة هي حالة مناقشة الموازنة، أو عند طرح موضوع معين على المجلس، فيحق للأعضاء، في هذه الحالة، توجيه الأسئلة شفاهة للوزراء.

٣ - إذا كانت الإجابة الشفوية عن الأسئلة هو ما يمكن استخلاصه من نصوص اللائحة الداخلية - وذلك على سبيل الاستدلال لا التفسير - إلا أنه لا يمكن إنكار أن العرف الدستوري يعتبر أحد المصادر الرسمية المعترف بها في الكويت، وقد سبق للمحكمة الدستورية ذاتها الإقرار به وبوجوده^(١).

وبناء على ذلك، يمكننا القول: إن العمل قد جرى في الكويت طوال السنوات السابقة وابتداء من عام ١٩٦٢ ولغاية الآن، على أن يجيب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء على الأسئلة الموجهة إليهم كتابياً، لا فرق في ذلك بين أن تقدم الإجابة خلال جلسات البرلمان أو في عطلة، وسواء أكان النائب حاضراً في الجلسة المحددة للإجابة أم غائباً عنها. وهذا يعني أن هناك عرفاً قد نشأ في مجلس الأمة يسمح للوزراء بالإجابة عن الأسئلة كتابة، دون أن يمنعهم ذلك من استعمال حقهم المنصوص عليه في اللائحة من أن تكون إجابتهم عن الأسئلة شفاهة.

هذا من جانب، ومن جانب آخر، يمكن كذلك القول: إن قاعدة توازي الأشكال تسند حق الوزير باختيار طريقة الإجابة المكتوبة، إن رغب، إذ طالما كانت اللائحة الداخلية تقرر أن السؤال يكون مكتوباً، فإن ما يوازيه أن تكون الإجابة مكتوبة كذلك.

٤ - ويمكن كذلك الاستدلال في المادة (١٢٤) من اللائحة الداخلية - ونؤكد على سبيل الاستدلال فقط، لا تفسيرها - بالقول: إن الإجابة يجب أن تكون مكتوبة في حال طلب النائب السائل لبعض البيانات إذ تنص المادة (١٢٤/ف٢) على أن (ولرئيس مجلس الوزراء أو الوزير بموافقة موجه السؤال أو في حالة غيابه أن يودع الإجابة أو البيانات المطلوبة في الأمانة العامة للمجلس لاطلاع الأعضاء عليها ويثبت ذلك في محضر الجلسة)، وهذا يعني أن من حق النائب أن يطلب بيانات محددة، وفي هذه الحالة يستلزم أن تكون الإجابة مكتوبة.

(١) انظر طلب التفسير رقم ١/١٩٨٥ بتاريخ ٢٩/٦/١٩٨٥.

ونستخلص مما سبق، أن الأصل في الإجابة عن السؤال في الكويت أن تكون شفوية، باستثناء بعض الحالات التي يجب أن تكون مكتوبة بحكم اللزوم، وهي في حالة عطلة المجلس؛ إذ يتعذر الإجابة الشفوية لعدم انعقاد البرلمان، أو في حالة طلب بيانات وإحصائيات معينة، ولكن ذلك لا يمنع الوزير أن يختار أن تكون إجابته عن السؤال الموجه إليه مكتوبة.

رابعاً: ما المقصود بعبارة (الجلسة المحددة لنظره) الواردة في الفقرة الأولى من المادة (١٢٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة القائلة (يجيب رئيس مجلس الوزراء أو الوزير على السؤال في الجلسة المحددة لنظره، ولرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أن يطلب تأجيل الإجابة إلى موعد لا يزيد على أسبوعين، فيجاء إلى طلبه ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس)؛ وذلك لبيان إذا ما كان المقصود منها الجلسة التي يحل فيها الدور على السؤال البرلماني لنظره بالمجلس من خلال ترتيب الأسئلة بالأسبقية وفقاً لتاريخ تقديمه لرئيس مجلس الأمة، ومن ثم يكون ميعاد الإجابة هو تاريخ الجلسة التي يحل فيها الدور على السؤال لنظره في تلك الجلسة، أم أن المقصود منها الجلسة التي يدرج فيها السؤال البرلماني في جدول أعمال أول جلسة تالية من تاريخ إبلاغه من رئيس مجلس الأمة إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير، ومن ثم يكون ميعاد الإجابة هو تاريخ الجلسة التي أدرج فيها السؤال بجدول أعمال المجلس؟

وترى الحكومة أن المقصود بعبارة (الجلسة المحددة لنظره) هو الجلسة التي يحل فيها الدور على السؤال البرلماني لنظره في مجلس الأمة من خلال ترتيب الأسئلة بالأسبقية وفقاً لتاريخ تقديم السؤال من النائب لرئيس المجلس، ومن ثم يكون ميعاد الإجابة هو تاريخ الجلسة التي يحل فيها الدور على السؤال لنظره بالمجلس في تلك الجلسة.

وقد سوغت الحكومة رأيها هذا بالقول: إن عبارة الفقرة الأولى من المادة ١٢٤ من اللائحة واضحة الدلالة وصريحة، دون لبس أو غموض في أن الإجابة عن السؤال البرلماني تكون في الجلسة المحددة لنظره، ومن ثم يتعين التزام

هذا المعنى الواضح، ولا يجوز الخروج عليه أو الانحراف عنه أو تقييده، وأن المقصود من هذه العبارة هو أن الجلسة المحددة لنظر السؤال هي التي يحل فيها الدور عليه من خلال ترتيب الأسئلة بالأسبقية وفقاً لتاريخ السؤال من النائب إلى رئيس مجلس الأمة.

موقف المحكمة الدستورية:

بينت المحكمة الدستورية رأيها في هذه المسألة بقولها: (إذ كانت الرقابة التي يمارسها مجلس الأمة عن طريق الأسئلة تتم داخل المجلس، فإن الإجابة المطلوبة من المسؤول هي عن الأسئلة التي تدرج بجدول أعمال الجلسة المعينة لنظرها، بعد توافر صلاحياتها واستيفاء مقوماتها، وللمجلس وحده تقرير هذا الشأن، دون إلزام عليه بوجوب التقيد بنظر الأسئلة بحسب تاريخ ورودها) *

رأينا في الموضوع:

١ - بداية لا بد أن نقرر أن المادة (١٢٤) المطلوب تفسيرها هي من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، وهذه اللائحة صدرت بقانون عادي، ومن ثم تخرج عن نطاق اختصاص المحكمة الدستورية بالتفسير وفقاً لما سبق أن أوضحناه.

٢ - إذا كان طلب التفسير يؤكد أن عبارة الفقرة الأولى من المادة (١٢٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة هو من الوضوح للدلالة على معناه، فهنا ينتفي أمر التفسير؛ إذ لا يلجأ إلى التفسير إلا عند غموض النص أو استشكل معناه.

٣ - والواقع أن طلب التفسير اقتصر على ذكر المادة (١٢٤) من اللائحة مغفلاً تماماً الإشارة إلى المادة (١٢٣) التي تسبقها والتي حددت التاريخ الذي تحسب منه مدة الأسبوعين المحددة للإجابة؛ إذ تقول هذه المادة: (يبلغ الرئيس السؤال المقدم.. إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص فور تقديمه ويدرج في جدول أعمال أول جلسة تالية من تاريخ إبلاغه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير). فهذه المادة، إذن، حددت مفهوم الجلسة المحددة

للإجابة بأنها الجلسة التالية بعد أسبوعين والمبتدأة من تاريخ إبلاغ رئيس مجلس الوزراء أو الوزير بالسؤال المقدم إليه.

٤ - والواقع أن الإجابة عن السؤال المطروح في طلب التفسير يجب ألا تكون بالعودة إلى اللائحة الداخلية لمجلس الأمة؛ لأنها تخرج عن نطاق اختصاص المحكمة الدستورية بالتفسير لصدورها بقانون عادي. وإنما يجب أن تكون الإجابة عن هذا السؤال بالعودة إلى ما جرى عليه العمل في المجلس طوال السنوات السابقة والذي يشكل نوعاً من العرف الدستوري، ويدخل في نطاق اختصاص المحكمة الدستورية الكشف عنه أو تأكيد وجوده. وهو ما يغني عن الوقوع في شبهة المخالفة الدستورية بالجوء إلى تفسير نصوص الدستور استناداً إلى قانون عادي خاضع للتعديل أو الإلغاء، مما يعرض مفهوم النصوص الدستورية للتغيير بتغيير القوانين التي فسرت النصوص الدستورية بناء عليها.

وما جرى في مجلس الأمة طوال السنوات من عام ١٩٦٢ إلى اليوم يجري على النحو التالي^(١):

أ - إن الأسئلة تبلغ فور تقديمها إلى الوزير المختص، حيث يتولى رئيس المجلس إرسالها في اليوم نفسه لتقديمها إلى الوزير المسؤول، وهو إجراء يتبع بدقة بالفعل في مجلس الأمة الكويتي.

ب - يدرج السؤال في جدول أعمال أول جلسة تالية من تاريخ إبلاغه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص.

ج - والأصل أن يجيب رئيس مجلس الوزراء أو الوزير في الجلسة المحددة لنظره، أي الجلسة المحددة بعد أسبوعين من تاريخ إبلاغ السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير.

(١) راجع في ذلك كتابنا: الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٩٩ - ١٠١.

ويلاحظ أنه يجوز لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص، طلب مهلة إضافية لتجميع عناصر إجابته، وفي هذه الحالة يجاب إلى طلبه دون مناقشة من المجلس. ويجب ألا تزيد المدة الإضافية على أسبوعين؛ إذ لا يجوز تأجيل الإجابة أكثر من ذلك إلا بقرار من المجلس.

ويلاحظ أن الوزراء لا يطلبون عادة المهلة للإجابة؛ إذ يعتبرونها حقاً لهم. ما لم يثر الموضوع أحد الأعضاء، خلال الوقت المخصص للأسئلة، عن طريق استخدام نقطة النظام، ويلفت نظر الوزير إلى أن الإجابة لم تصله بعد، فيطلب الوزير في هذه الحالة منحه مدة إضافية للإجابة.

ولكن ذلك لا يعني، بطبيعة الحال، من الناحية الواقعية، أن الوزير سوف يجيب عن السؤال في الجلسة المحددة للإجابة أو بعد انتهاء المدة الإضافية؛ إذ الذي يحدث من الناحية العلمية، أن السؤال يأخذ دوره في قائمة الأسئلة المقدمة، وهي قائمة طويلة بالفعل، يمكن أن تمتد المدة لكي يصل الدور على مقدم السؤال إلى عدة أشهر، تكون الإجابة قد وصلت بالفعل، خلال تلك المدة إلى العضو السائل.

فإذا ما حل دور السؤال المقدم، فإن الرئيس يكتفي في العادة بالإشارة إلى مقدم السؤال، دون أن يقرأ مضمونه، ولا محتوى الإجابة عنه؛ إذ يكتفي بتعقيب العضو السائل إذا رغب في ذلك.

ولعل ذلك يرجع إلى ما جرى عليه العمل في مجلس الأمة من أن تكون الإجابة عن السؤال بصورة مكتوبة وهو ما يخالف الأصل في الإجابة عن الأسئلة المكتوبة، وهو أنها لا تدخل في دوره الأسئلة، وإنما تكون نهاية السؤال المكتوب عند تقديم الإجابة المكتوبة عليه.

أما إذا كان النائب السائل يرغب في التعقيب على إجابة الوزير، فيطلب أن تكون الإجابة شفوية، وهنا تتم الإجابة في الجلسة المحددة بعد انتهاء المدة الممنوحة للوزير بالإجابة، وغالباً لا يتم ذلك في تلك الجلسة لعدم وصول الدور

على السؤال، فلا تتم الإجابة فعلياً في البرلمان غالباً إلا عند حلول الدور على السؤال.

والخلاصة، ما نراه في الإجابة عن السؤال الوارد في طلب التفسير، أن ما جرى عليه العمل في مجلس الأمة، وما يشكل بنظرنا عرفاً مكماً لأحكام المادة (٩٩) من الدستور، هو أن إجابة الوزير تكون من حيث الأصل بعد أسبوعين من تاريخ إبلاغ رئيس مجلس الوزراء أو الوزير بالسؤال، ولكن إذا لم يصل الدور للسؤال في تلك الجلسة، فإن الموعد المحدد للإجابة يكون في هذه الحالة، عند حلول الدور على السؤال في جدول الأعمال المخصص للأسئلة.

وبطبيعة الحال، فإن هذا الميعاد لا يكون إلا عندما يختار الوزير أن تكون إجابته على السؤال شفافة، أما إذا كانت إجابته مكتوبة بحكم طلب النائب الحصول على مستندات أو وثائق أو بيانات، فالأصل أن تتم الإجابة بعد أسبوعين من تاريخ إبلاغ السؤال لمن قدم إليه.

خامساً: ما المقصود بعبارة (وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة) الواردة في عجز المادة (٩٩) من الدستور؟

وبيان إذا ما كان حق النائب السائل في التعقيب مرة واحدة على إجابة رئيس مجلس الوزراء أو الوزير يتمثل في مجرد إفصاح النائب عن رأيه في الإجابة مرة واحدة، ودون أن يتضمن التعقيب أية أسئلة أو طلبات إضافية أخرى، بما يعني أن نهاية السؤال تكون إما بعدم التعقيب عليه أصلاً من النائب السائل، أو بمجرد التعقيب عليه مرة واحدة على إجابته، بحيث لا يلزم مجلس الوزراء أو الوزير بالرد مرة أخرى على الأسئلة أو الطلبات الإضافية التي يتضمنها التعقيب.

وترى الحكومة أن التعقيب لا يتم إلا مرة واحدة على السؤال دون أن يحق للنائب طرح أية أسئلة إضافية أو تعقيب إضافي على رد رئيس مجلس الوزراء أو الوزير.

موقف المحكمة الدستورية:

أوضحت المحكمة الدستورية وجهة نظرها بشأن هذه المسألة بقولها: (إن تعقيب السائل على إجابة المسؤول يقتصر على التعليق على الإجابة، أو على محض استيضاح أمر فيها بقي غامضاً على السائل، دون استرسال في ذلك، أو التطرق إلى موضوعات أخرى تبعد عن موضوع السؤال أو توجيه أسئلة إضافية من السائل).

رأينا في ذلك:

١ - قد يكون من المفيد أن نلقي نظرة، ولو سريعة على ما يجري عليه العمل في البرلمانات الأخرى، قبل أن نقرر ما يجري عليه العمل في مجلس الأمة الكويتي.

إذ يختلف موقف البرلمانات من منح حق التعقيب لعضو البرلمان على إجابة الوزير، أو طرحه أسئلة إضافية؛ فهناك بعض البرلمانات تمنع طرح الأسئلة الإضافية، بعد أن يقدم الوزير إجابته، دون أن يتمكن النائب من التعقيب عليه. ومثل هذا الاتجاه نجده خلال أيام الجمهورية الفرنسية الثالثة. كما استمر هذا التقليد فيما بعد، عدا أنه يسمح للعضو السائل بالتعقيب خلال خمس دقائق على إجابة الوزير. والواقع أنه لا يمكن زيادة مدة التعقيب هذه؛ لأنها ستكون على حساب عدد الأسئلة المعروضة في جدول الأعمال. كما أن زيادة هذه المدة لا يتفق مع الهدف من وراء تقرير حق السؤال. إذ يجب أن يبقى السؤال وسيلة للحصول على إجابة من الحكومة، دون أن يتحول إلى مناسبة لعضو البرلمان لإيضاح وجهات نظره الخاصة.

وإذا كان لا يحق للعضو السائل طرح أسئلة إضافية، أو التعقيب على إجابة الوزير، فإنه لا يحق للأعضاء الآخرين، من باب أولى طرح أسئلة إضافية كذلك. لأن طبيعة الحق الفردي للأسئلة تمنع أية مشاركة في النقاش الدائر بين العضو السائل والوزير المسؤول.

ويترتب على ذلك، أنه لا يجوز السماح لأي عضو آخر بمقاطعة العضو السائل، أو اعطائه الفرصة لتقديم بعض الإيضاحات، أو تصحيح بعض المعلومات التي أوردتها مقدم السؤال؛ ذلك لأن السماح بمثل هذه التصرفات يعني في الواقع تحويل السؤال إلى استجواب، وهو النظام الذي يسمح للأعضاء الآخرين الاشتراك في المناقشة^(١).

وقد حاول بعض النواب الفرنسيين التغلب على قاعدة منع الأعضاء الآخرين من الاشتراك في المناقشة بين العضو السائل والوزير المسؤول عن طريق إثارة نقطة نظام. ولكن مثل هذا الأسلوب لم يلق التشجيع من قبل رؤساء البرلمانات هناك؛ لأنه يتضمن المساس بمبدأ شخصية العلاقة الناشئة عن حق السؤال.

وعلى العكس من ذلك هناك برلمانات تسمح لأعضائها بطرح أسئلة أخرى بالإضافة إلى السؤال الأصلي المقدم. ومن هذه البرلمانات يمكن أن نذكر البرلمان الإنجليزي؛ حيث يسمح رئيس المجلس للعضو بطرح سؤال إضافي، والذي يكون في الغالب، لا يكون مجرد سؤال فرعي أو تابعاً للسؤال الأول، وإنما هو سؤال حقيقي كامل. ولم يكن يسمح، في بداية الأمر، بطرح الأسئلة الإضافية في هذا البلد، غير أن التطورات التي لحقت بحق السؤال سمحت به؛ إذ إن التقاليد المتبعة هناك لم تكن تسمح بتعقيب العضو السائل على إجابة الوزير، فيضطر إلى طرح سؤال إضافي بدلاً منه، بل إن التطور وصل إلى حد أصبح طرح الأسئلة الإضافية هو القصد الحقيقي من تقديم السؤال، إذ أصبح من حق الأعضاء الآخرين طرح بعض الأسئلة الإضافية بموافقة رئيس المجلس. ويمكن أن نشير في هذا الصدد إلى أن أحد الأعضاء سأل ثلاثة أسئلة منجمة (عاجلة) أتبتت بتسعة وعشرين سؤالاً إضافياً طرحها أعضاء المجلس الآخرون، كما أن أحد الأعضاء وجه (٢٧) سؤالاً إضافياً دون أن يكون قد قدم سؤالاً

(١) انظر:

Eugene Pierre: Traité de droit politique, electoral et parlementaire, 1924, p940.

أصلياً، وإنما استغل طرح سؤال من قبل أحد الأعضاء، لكي يقوم بتوجيه هذه الأسئلة^(١) ويمكن لعضو مجلس اللوردات أن يطرح أكثر من سؤال إضافي؛ إذ ليس لرئيس المجلس سلطة منع طرح الأسئلة الإضافية، وذلك على عكس سلطة رئيس مجلس العموم الذي يمكنه إيقاف طرح المزيد من هذه الأسئلة، محافظة منه على الوقت الخاص بالأسئلة من ناحية، ولمنع الاسترسال بطرح أسئلة تبدو عقيمة^(٢).

ويسمح لأعضاء البرلمان الإيرلندي كذلك بطرح أسئلة إضافية بشرط أن تكون ذات علاقة بالسؤال الأصلي الذي قدمه عضو البرلمان. وفي برلمان ألمانيا الاتحادية، يحق لمقدم السؤال أن يطرح سؤالين إضافيين كذلك، كما يجوز لرئيس المجلس أن يسمح للأعضاء الآخرين بطرح بعض الأسئلة الإضافية، على هامش السؤال الأصلي، متى قدر رئيس المجلس، أن تقديم هذه الأسئلة لن يخل بجدول أعمال المجلس، بحكم امتداد الوقت المخصص للأسئلة^(٣).

ويحق لعضو البرلمان الدانماركي التعقيب على إجابة الوزير لمدة دقيقتين على الأكثر، كما أنه يجوز في المجلس الثاني في هولندا لعضو المجلس التعقيب على إجابة الوزير لمدة دقيقتين، كما يجوز له تقديم أسئلة إضافية بعد كل إجابة

(١) انظر:

Charles Debbasch, Jean Marie Pontier, Jacques Bourdon et Jean Claude Ricci, Droit constitutionnel et institutions Politiques, Economica, Paris, 1983, P. 194
- Chester, question in Parliament, Oxford, 1962, P 48, (D.N) et Browing (Nona).

- Ameller, LHeure des questions, op.cit, P. 363

- انظر أيضاً: إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق ص ٩، ص ٣٣ - ٣٤.

(٢) انظر في ذلك:

Chester, op.cit., P. 313 - 314.

- Ameller, LHeure des questions, op. Cit., P. 364.

(٣) انظر:

Ameller, LHeute des questions, op. Cit., P. 364.

جديدة تصدر عن الوزير، ولا شك أن هذا النظام يسمح بخلق حوار سريع ومتتابع ينعش المناقشة داخل البرلمان. كما نشير إلى أن البرلمان الأوروبي تبنى هو الآخر نظام الأسئلة الإضافية، إذ يسمح لمقدم السؤال، ولأي عضو آخر في المجلس أن يقدم سؤالاً إضافياً^(١).

٢ - وإذا عدنا إلى الكويت، فإننا نجد المادة (٩٩) من الدستور تنص على أن (.... للسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة). كما أكدت هذا المعنى المادة (١٢٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة عندما نصت على أن (لموجه السؤال دون غيره التعقيب على الإجابة. ويكون التعقيب موجزاً مرة واحدة).

وهذه النصوص تمنع في الواقع مشاركة أعضاء آخرين، غير مقدم السؤال في المناقشة مع الوزير، بل إن العضو السائل لا يملك التعقيب إلا مرة واحدة وبصورة موجزة على إجابة الوزير.

ولكن هذه النصوص لا تحترم بدقة دائماً، فلا تكاد تخلو جلسة من جلسات مجلس الأمة، من تعاقب ردود مقدم السؤال على ردود الوزير، كما أن بقية الأعضاء يشتركون، في بعض الأحيان، في المناقشة عن طريق استخدامهم لنقطة النظام؛ إذ يلاحظ تساهل الرئاسة في استخدام هذا الإجراء كأسلوب للاشتراك في المناقشة.

والواقع أن تساهل الرئاسة مع بقية الأعضاء بإثارتهم لنقاط النظام، إنما هو أسلوب تعتمد إليه للموازنة مع حق أعضاء الحكومة بالكلام كلما طلبوا ذلك. ومع أن حق السؤال ينشئ في الأصل علاقة شخصية بين مقدم السؤال والوزير المسؤول إلا أن بعض الوزراء يتدخل في الحوار الدائر بين الطرفين لدعم موقف الوزير المقصود بالسؤال تحت حجة أن الوزارة متضامنة^(٢).

Ameller. LHeute des quesTions, op. cit., p. 364.

(١)

(٢) انظر في ذلك: كتابنا الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق ص ١٤٤.

المبحث الثالث

الحدود الدستورية لحق السؤال البرلماني

١ - يعتبر السؤال البرلماني من الحقوق التي كفلها الدستور لأعضاء البرلمان لتمكينهم من مباشرة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية. ولكن مباشرة هذا الحق تثير تساؤلاً عن مداه، أي أهو حق مطلق يجيز للنائب أن يسأل في كل الموضوعات والأمر، أم إنه حق مقيد في نطاق معين، ومن ثم يحظر على النائب التطرق لموضوعات محددة، فلا يجوز أن تكون محلاً لسؤاله البرلماني؟

ونبادر إلى القول بأن السؤال البرلماني ليس حقاً مطلقاً للنائب؛ إذ توجد بعض الموضوعات التي لا يجوز أن تكون محلاً للسؤال^(١).

ويجد هذا القيد مصدره أولاً في النصوص الدستورية نفسها؛ إذ تنص بعض الدساتير على عدم مسؤولية رئيس الدولة عند مباشرته لاختصاصاته الدستورية، ومثال ذلك ما تنص عليه المادة (٦٨) من الدستور الفرنسي التي تنص على أنه (لا يكون رئيس الجمهورية مسؤولاً عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة وظائفه إلا في حالة الخيانة العظمى، ويكون اتهامه بواسطة المجلس بقرار موحد يصدر بتصويت علني وبالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتكون منهم المجلسان، وتجرى محاكمته أمام المحكمة القضائية العليا^(٢)...).

(١) لن نقوم بدراسة تفصيلية للحدود الدستورية لحق السؤال، وإنما نشير إلى الموضوع بصدد تعلقه بدراستنا الحالية، ولمزيد من التفاصيل عن الحدود الدستورية لحق السؤال البرلماني، انظر كتابنا، الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٦١ - ٨٧.

(٢) انظر في مدى تأثير انضمام فرنسا إلى الاتفاقية الدولية الخاصة بالمحكمة الجنائية الدولية على حصانة رئيس الدولة في فرنسا، كتابنا: النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ومدى تعارضه مع أحكام الدستور الكويتي، دراسة مقارنة، ملحق مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٣، ص ٤٣ وما بعدها.

وتمنع الأعراف الدستورية في إنجلترا من توجيه أية أسئلة برلمانية تتعلق بالأسرة الملكية أو بالسيادة^(١).

وإذا عدنا إلى الكويت نجد المادة (٥٤) من الدستور تنص على أن (الأمير رئيس الدولة ذاته مصونة لا تمس). كما تنص المادة (٥٥) من الدستور على أن (يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه).

وتعلق المذكرة التفسيرية للدستور التي تتمتع بقوة ملزمة في التفسير على نطاق اختصاصات الأمير قائلة (ويقتضي مبدأ ممارسة الأمير لسلطاته الدستورية بواسطة وزرائه، حلول المراسيم الأميرية محل الأوامر الأميرية، ولكن ترد على هذا المبدأ استثناءات ثلاثة، أولها اختيار ولي العهد بناء على مبايعة مجلس الأمة (م ٤)، وثانيها لا يمارس بطبيعته إلا بأمر أميري وهو تعيين رئيس الوزراء وإعفاؤه من منصبه (م ٥٦)، وثالثها وثيق الصلة بالأمير وهو اختيار نائب عنه يمارس مؤقتاً، في حالة تغيبه خارج الإمارة وتعذر نيابة ولي العهد عنه، كل أو بعض صلاحياته الدستورية (م ٦١). وفيما عدا هذه الأمور الثلاثة يكون المرسوم هو الأداة الدستورية لممارسة السلطات الأميرية المقررة بالدستور، وقد حرصت بعض نصوص الدستور (كالمواد ٦٩، ٦٨، ٦٦) على ذكر كلمة (بمرسوم) وذلك تأكيداً للحكم المنوه عنه وبرغم كفاية نص المادة (٥٥) في الدلالة عليه، ومن ثم لا يفيد عدم ذكر هذه الكلمة في سائر النصوص أي شك في سريان حكم المادة (٥٥) عليها كاملاً غير منقوص).

ويتضح لنا مما سبق أن الاختصاصات التي يباشرها الأمير بأمر أميري لا تكون محلاً للأسئلة البرلمانية، وعلى العكس تخضع الاختصاصات التي تباشر بمرسوم أميري للأسئلة.

ومن أمثلة القيود التي ترد على حق السؤال كذلك وتجد مصدرها في النصوص الدستورية القيد الخاص بالحق في الخصوصية؛ إذ سبق أن قررت

(١) انظر في ذلك:

Phillips (O.Hood): constitutional and administrative law, London, 1967, P198

المحكمة الدستورية في الكويت أن المادة (٣٠) من الدستور بنصها على أن (الحرية الشخصية مكفولة) قد كفلت حق المواطن في حريته الشخصية، وما يقتضيه ذلك من صون كرامته والحفاظ على معطيات الحياة التي يحرص على عدم تدخل الناس فيها بعدم امتهائها، وانتهاك أسرارها فيها، إعمالاً لحقه في احترام حياته الخاصة، ولذلك لا غرابة إذا وجدنا المشرع الدستوري قد رفع الحق في الخصوصية إلى مصاف الحقوق الدستورية الأخرى باعتباره من الحقوق اللازمة لصفة الإنسان، وأكد هذا المعنى فيما أورده في المواد ٣٩، ٣١، ٣٠، ٢٩، ١١ من الدستور^(١).

والمصدر الثاني للقيود التي ترد على حق السؤال نجده في الأعراف البرلمانية المستقرة في العديد من الدول، والتي لا تسمح بتوجيه أية أسئلة برلمانية عن ممارسة رئيس الدولة لحق العفو الخاص؛ إذ تعتبره من السلطات التقديرية لرئيس الدولة التي لا تخضع لأي نوع من أنواع المساءلة السياسية، كما هو الحال في فرنسا، وإنجلترا^(٢).

وتفرض الأعراف البرلمانية كذلك قيوداً على توجيه أسئلة تكون موضوعاتها متعلقة بالسلطة القضائية، أو السلطة التشريعية، أو الأفعال التي تقع داخل البرلمان أو الموضوعات الخاصة باختصاص الحكومات الأجنبية، أو تتعلق بنشاطات السلطات المحلية، أو بالكنيسة، وكذلك المسائل الخاصة بالبنوك و النقابات، وبوجه عام كل التنظيمات التي ليس لها طابع رسمي^(٣).

(١) طلب التفسير الدستوري رقم ٣/١٩٨٢، جلسة ٨/١١/١٩٨٢.

- ولمزيد من المناقشة لهذا القرار، انظر كتابنا: الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة، مطبوعات النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٠، ص ٣٧٤ وما بعدها.

(٢) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع انظر كتابنا، الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٧٦ وما بعدها.

(٣) كتابنا، الأسئلة البرلمانية، المرجع السابق، ص ٧٩ وما بعدها.

٢ - إذا عدنا إلى الطلب الحكومي لتفسير المادة (٩٩) من الدستور، لا نجد فيه أي طلب لتحديد نطاق حق السؤال، كما فعلت الحكومة عام ١٩٨٢ عندما طلبت آنذاك تحديد نطاق حق السؤال، وإذا ما كان يسمح للنائب أن يوجه أسئلة برلمانية خاصة بالمرضى، وأسباب المرض وتكاليف علاجهم على نفقة الدولة.

ومع ذلك فإننا نجد المحكمة الدستورية قد تطرقت إلى حدود حق السؤال وأضافت موضوعات جديدة لا تجوز توجيه أسئلة برلمانية بشأنها، وبذلك تقول: إن (المصطلح عليه في النظم البرلمانية أن المقصود من السؤال هو طلب بيانات أو استفهام عن أمر محدد يريد السائل الوقوف على حقيقته، أو استفسار عن مسألة، أو موضوع معين أو واقعة بذاتها، أو استيضاح عن أمر مجهول أو مفروض أن السائل على الأقل يجهله، أو توجيه نظر إلى أمر من الأمور أو التحذير من تصرف ما أو لدرء خطر قد يتوقع حصوله، والسؤال يتعين أن يكون مختصاً بشأن عام، أو بمسألة عامة ترتبط بمصلحة الكثيرين من الناس، أو تتصل بالمبادئ التي ينبغي أن تسير عليها الحكومة في تصرفاتها، ولا يسوغ أن يكون السؤال عن نيات هي بطبيعتها ليست محلاً للأسئلة البرلمانية، وإنه ولئن كان الأمر في شأن السؤال منحصراً بين العضو السائل والمسؤول، وللعضو أن يسأل ما يشاء من أسئلة وذلك فيما يدخل في اختصاص المسؤول، كما أن للمسؤول أن يجيب عنها، فإنه لا يجوز أن يكون من شأن السؤال المساس أو الإضرار بالمصالح العليا للبلاد أو إفشاء أسرارها العسكرية أو الأمنية لدواعي المصلحة العامة التي تعلو فوق كل اعتبار، أو التدخل فيما يتصل بأعمال السلطة التنفيذية في تصريف شؤون سياسة الدولة الخارجية، وما يرتبط بعلاقاتها الخارجية مع باقي الدول، وما يتعلق بالمفاوضات أو المحادثات التي تجريها مع تلك الدول وفي إبرام المعاهدات باعتبار أن رئيس الدولة هو صاحب الحق في ذلك، فضلاً عن أن علانية المناقشات البرلمانية لا تتناسب مع طبيعة تلك الأعمال، وما قد تتطلبه من وجوب الحذر والاحتياط في تناول المسائل المتعلقة بها، أخذاً بعين الاعتبار أن رئيس الدولة بما لديه من سفراء وقناصل

ورسل يكون دون شك أكثر معرفة وأعظم إلماماً بالظروف الدولية والعلاقات الخارجية وما تقتضيه هذه الظروف والعلاقات، وإنه ولئن كانت سلطة رئيس الدولة يتولاها بواسطة وزرائه وكانت هذه الأمور جميعها ما هي إلا جزء من السياسة العامة للدولة، فإن مسؤولية الحكومة إزاء تلك الأعمال الخارجية تختلف كل الاختلاف عن مسؤوليتها إزاء الأعمال الداخلية وذلك لاختلاف طبيعة كل منهما، واختلاف وسائل الرقابة البرلمانية بالنسبة لكل منها منعا لذلك، فبينما تخضع الأعمال الداخلية للحكومة للرقابة البرلمانية بوسائلها المختلفة، لا تستطيع تلك الشؤون، وتقييد حق السلطة التنفيذية في هذا المجال وذلك إعمالاً لمبدأ فصل السلطات، وإنه بالنظر إلى طبيعة هذه الأعمال فإن للحكومة الحق في اختيار الوقت المناسب لتبليغ المجلس النيابي نتيجة هذه الأعمال دون إلزام عليها في ذلك، أو بالإفصاح عنها وفقاً لما تقتضيه الضرورات، وما تتطلبه المصلحة العليا للبلاد، هذا، وقد قضت الدساتير في معظم الدول بأن المعاهدات تبلغ للبرلمانات - بعد إبرامها - مشفوعة ببيان، والحكمة في ذلك أنه لا يجوز أن تكون موضع أخذ ورد في المرحلة السابقة على ذلك، إلا إذا كان من شأنها الانتقاص من حقوق البلاد أو الاعتداء على حرية الدولة أو حرية الأفراد أو تناولت ما يمس أحكام الدستور، وعلى هذا سارت العديد من البرلمانات واستقرت على تأييد حق السلطة التنفيذية في هذا المجال، وعلى أنه لا يصح توجيه أسئلة ولا الجواب عليها فيما يختص بمعاهدات لا تزال معلقة أو مناقشة مسائل دبلوماسية في البرلمان، كما أنه من ناحية أخرى وإعمالاً لمبدأ فصل السلطات لا يجوز أن يكون من شأن السؤال البرلماني التدخل في أمور مثارة أمام القضاء أو ما يتعلق بأحكام قضائية بما يتعارض مع استقلال القضاء واختصاص السلطة القضائية، كما أنه نزولاً على صحيح المقتضيات التي تقضي بوجوب احترام حقوق الأفراد وحياتهم الخاصة وحياتهم وامتناع المساس بها التي كفلتها الدساتير والمواثيق الدولية، لا يجوز أن يكون من شأن السؤال أو الإجابة عليه التعدي على حقوقهم أو تناول خصوصياتهم أو إفشاء أسرارهم أو التعريض بهم.

وإذا كان الحاصل أن السؤال موضوعه بين السائل والمسؤول، وعلى الأخير الإجابة عنه، ما لم تكن ثمة مصلحة عليا تمنعه من الإجابة، أو رأى أن في إفضائه بأية بيانات ضرراً بالمصلحة العامة، فإنه ليس من شأن ذلك تفويت أي حق من حقوق المجلس النيابي؛ إذ إن حق المجلس قائم في أن يعارضه في ذلك عن طريق الاستجواب طبقاً لإجراءاته وضوابطه، فالمسألة ليست حقاً للمسؤول، بل هو اعتبار يسمو على الحقوق والواجبات لاتصاله بالمصلحة العليا للبلاد، وهو اعتبار إذا ذكر كان للمجلس النيابي تقديره واتخاذ قرار في شأنه طبقاً للإجراءات المقررة) .

ويتضح من القرار سابق الإشارة إليه، أن المحكمة الدستورية حددت بعض الموضوعات التي لا يجوز أن تكون محلاً لسؤال برلماني، وهذه الموضوعات هي:

- السياسة الخارجية.
 - المسائل المتعلقة بالسلطة القضائية.
 - الامتناع عن الإجابة بسبب المصلحة العليا للبلاد.
- وقبل أن نتطرق إلى هذه المسائل بالمناقشة، نشير إلى بعض النقاط المهمة وهي:

١ - إن الحكومة لم تطلب من المحكمة الدستورية تحديد نطاق حق السؤال، كما فعلت عام ١٩٨٢، إلا أن المحكمة من تلقاء نفسها تطرقت إلى هذا الموضوع وأضافت حالات جديدة، كما هو الحال بشأن السياسة الخارجية، والامتناع عن الإجابة بسبب المصلحة العليا للبلاد.

ونعتقد أن المحكمة كان عليها التقيد بنطاق التفسير الذي طلبته الحكومة، ولا تمد نطاق تفسير المادة (٩٩) إلى مجالات غير مطلوبة منها، لأنها بذلك تخرج عن نطاق التفسير المطلوب، فضلاً عن أن هذا التوسع يلقي ظلالاً من الشك حول تحول المحكمة إلى سلطة مشرعة عن طريق التفسير.

٢ - إن المحكمة بطلبها من النائب اللجوء إلى أسلوب الاستجواب في حالة عدم رضاه عن إجابة الوزير على سؤاله البرلماني، تكون قد أسهمت من غير أن تقصد، بزيادة مساحة التوتر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ إذ فضلاً عن أن النواب يسيئون استخدام أسلوب الاستجواب أصلاً فإن اللجوء إلى هذا الأسلوب، بدلاً من توجيه سؤال جديد، يعني إفساح المجال أمام مناقشة أوسع وأخطر بين السلطتين، بينما في حالة السؤال تبقى العلاقة ذات طبيعة فردية بين النائب السائل والوزير المسؤول.

ونبين رأينا الآن في الحالات التي أضافتها المحكمة الدستورية لحالات حظر الأسئلة، أو السماح للحكومة بالامتناع عن الإجابة.

أولاً - السياسة الخارجية:

بينت المحكمة الدستورية أنه لا يجوز توجيه أسئلة برلمانية للحكومة عن سياستها الخارجية، ولا سيما فيما يتعلق بمعاهدات لا تزال معلقة أو مفاوضات أو محادثات تجريها مع دول أخرى.

ويلاحظ على توجه المحكمة هذا النقاط التالية:

١ - إن السياسة الخارجية للدولة لا يمكن أن تكون بعيدة عن رقابة البرلمان؛ إذ ربما أدت هذه السياسة إلى جر البلاد نحو مشكلات سياسية أو عسكرية أو اقتصادية مع الدول الأخرى، ومن حق البرلمان فرض رقابته على هذه السياسة للتأكد من سلامة توجه الحكومة، ودقة تخطيطها.

ويجب التمييز هنا بين الأسئلة البرلمانية التي يكون محورها يتعلق بحكومات أجنبية؛ إذ تحرص الدول دوماً على تأكيد سيادتها واستقلالها في مواجهة الدول الأخرى، ويقتضي احترام الدول بعضها لاستقلال بعض وسيادتها عدم التدخل في شؤونها الداخلية.

وتسير التقاليد البرلمانية على احترام هذا المبدأ عن طريق رفض الأسئلة التي تتعلق بالدول الأخرى، أو تدخل في اختصاص حكومة أجنبية على وجه العموم. وإذا قبل مثل هذا السؤال من قبل رئيس البرلمان، فإن الحكومة تعلن عادة عدم

اختصاصها، مثال ذلك أن يسأل أحد النواب عن الأسباب التي دفعت حكومة إحدى الدول إلى إعلان الحرب على دولة أخرى، أو إعلان الاتحاد مع دولة مجاورة، أو إعلانها الانضمام إلى معاهدة معينة أو حلف سياسي أو عسكري معين.

وتسير في هذا الاتجاه، التقاليد البرلمانية الفرنسية، حيث ترفض الأسئلة المتعلقة بالحكومات الأجنبية، وإذا فرض وقبلت هذه الأسئلة في البرلمان، فإن الحكومة تعلن في العادة عدم اختصاصها^(١). كما لا يجوز في إنكلترا توجيه أسئلة تتعلق بحكومات أجنبية، ولا الدول الأعضاء في الكومنولث، ولا سفراء الدول الأجنبية^(٢).

ويختلف الأمر، بطبيعة الحال، لو كانت حكومة النائب السائل طرفاً في القضية، عندئذ يمكن أن تكون إدارة شؤون الدولة الخارجية ميداناً للرقابة البرلمانية، وقد يكون ذلك عن طريق تقديم الأسئلة البرلمانية عن أوجه هذا النشاط؛ إذ لا يتصور، على سبيل المثال، أن تكون العلاقات السياسية للدولة مع الدول الأخرى بعيدة عن مجال الرقابة البرلمانية؛ نظراً لأن هذه السياسة، قد ينتج عنها من الآثار السياسية مخاطر جسيمة تتمثل في توريط البلاد في نزاع عسكري، أو توتر العلاقات الدبلوماسية مع دولة أو مجموعة دول، كما قد ينتج عن ذلك مشكلات اقتصادية تكون لها آثارها السلبية على اقتصاد البلاد.

وقد سبق أن وجهت عدة أسئلة إلى وزير الخارجية الكويتي وأجاب عنها في الفصول التشريعية السابقة^(٣)، مما يعني أن السياسة الخارجية ليست بعيدة عن ميدان الرقابة البرلمانية.

(١) انظر في ذلك: كتابنا الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٨٥

– انظر أيضاً:

Ameller (michel): les questions instrument du controle parlementaire, paris, 1964, p68

(٢) انظر في ذلك:

Remy (claud): La questions parlementaire orale, Res, Publica, 1961, P162

(٣) انظر كتابنا الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٩٤.

٢ - يجب عدم الخلط بين الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة واختصاصه بالرقابة السياسية؛ فكل من هذين الاختصاصين له أدواته الدستورية، وميدان عمله.

فإذا كانت المادة (٧٠) من الدستور، على سبيل المثال، قد حددت الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة في شأن المعاهدات، بالتفرقة بين نوعين منها: الأول يكون دور المجلس بتلقي الإشعار بعقدها، والثاني بوجوب عرضها على المجلس وموافقة عليها، فلا يمكن إذن التعميم للقول بأن المعاهدات لا تكون محلاً للأسئلة البرلمانية. ولكن يمكن أن يقال بأن المعاهدات تمر بمراحل ثلاث هي: مرحلة التفاوض، ومرحلة التوقيع بالأحرف الأولى، ومرحلة التصديق. فإذا كانت السلطة التنفيذية تختص بإجراء المرحلتين الأوليين، فمما لا شك فيه، أنه قد يكون مفهوماً أن الأسئلة البرلمانية لا يمكن توجيهها في هاتين المرحلتين، لأن المفاوضات لا تزال جارية، ولم يتم التوصل إلى شيء نهائي بشأنها. أما فيما يتعلق بالمرحلة الثالثة، وهي مرحلة التصديق، فالأمر مختلف، فإذا كانت المعاهدة تتعلق بالنوع الأول، اقتصر دور البرلمان على تلقي الإشعار بعقدها. ولكن ذلك، لا يمنع بنظرنا، من توجيه أسئلة برلمانية حول الأسباب التي دفعت الحكومة إلى عقدها. أما النوع الثاني من المعاهدات، فيخضع لتصديق البرلمان عليه، وهنا يباشر البرلمان رقابة حقيقية قد تدفعه نتائجها إلى عدم الموافقة على القانون الخاص بالتصديق عليها، ومن جانب آخر، لا يمكن قبول ما ذهب إليه محكمتنا الموقرة من أنه (بالنظر إلى طبيعة هذه الأعمال فإن للحكومة الحق في اختيار الوقت المناسب لتبليغ المجلس النيابي نتيجة هذه الأعمال دون إلزام عليها في ذلك، أو بالافصاح عنها وفقاً لما تقتضيه الضرورات وما تتطلبه المصلحة العليا للبلاد)، وذلك لأن هذا القول يتعارض مع الفقرة الأولى من المادة (٧٠) من الدستور التي تنص على أن (يبرم الأمير المعاهدات بمرسوم ويبلغها مجلس الأمة فوراً مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية)، فإذا ما صدقت الحكومة على هذا النوع من المعاهدات وجب عليها

إبلاغ مجلس الأمة بها فوراً، ولا يمكن أن تكون نافذة المفعول إلا عند نشرها في الجريدة الرسمية، فكيف يستقيم هذا الحكم مع القول بأن الحكومة لها أن تختار الوقت المناسب لإبلاغ مجلس الأمة بها، دون أن تكون ملزمة بذلك. وإذا كان يمكن تقبل مثل هذا القول في شأن حالات المفاوضات السياسية، فإنه لا يمكن قبوله، حتماً في شأن المعاهدات، فلا يمكن إذن التعميم في الحالتين، كما ذهبت المحكمة الدستورية في قرارها التفسيري، ولذلك قلنا بوجود عدم الخلط بين الاختصاصين التشريعي والرقابي فيما يتعلق بإبرام المعاهدات، ولا يمكن بنظرنا، أن تكون المعاهدات التي تبرمها الدولة بعيدة عن مجال الرقابة البرلمانية لأن مثل هذا القول، يمنح الحكومة حصانة عن اختصاصها الخاص بإبرام المعاهدات لم يعترف لها به الدستور.

ثانياً - الأعمال المتعلقة بالسلطة القضائية:

ذهبت المحكمة الدستورية إلى القول: إنه إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات لا يجوز أن يكون من شأن السؤال البرلماني التدخل في أمور مثارة أمام القضاء أو ما يتعلق بأحكام قضائية بما يتعارض مع استقلال القضاء واختصاص السلطة القضائية.

ويلاحظ على هذه التوجه للمحكمة ما يلي:

١ - نؤيد المحكمة في أنه لا يجوز توجيه أسئلة برلمانية خاصة بالمسائل المتعلقة بالأحكام القضائية وإجراءات العمل أمام المحاكم، احتراماً لاستقلال السلطة القضائية، وإعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات؛ إذ أصبح هذا المبدأ عرفاً راسخاً في العديد من الأنظمة البرلمانية، يرفض بموجبه وزراء العدل الإجابة عن الأسئلة التي تدور حول الأحكام القضائية، أو القضايا المنظورة أمام المحاكم. وقد رفض الإجابة عن مثل هذه الأسئلة وزير العدل في الكويت مرات عديدة^(١).

(١) انظر دراسة موسعة حول هذا الموضوع في كتابنا الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٧٩ وما بعدها. وكتابنا الحدود الدستورية، مرجع سابق، ص ٢٢ وما بعدها.

٢ - وإذا كنا أيدنا المحكمة في توجيهها السابق، فإننا، مع ذلك، نعتقد أن الاستناد إلى مبدأ استقلال السلطة القضائية لاستبعاد جميع الأسئلة التي تتعلق بهذه السلطة لا يمكن الأخذ به على إطلاقه. فإذا كان من الممكن استبعاد الأسئلة الخاصة بالقضايا المعروضة أمام المحاكم، وإجراءات العمل أمامها، فإن بعض الموضوعات التي تتعلق بنشاط هذه السلطة يمكن أن تكون - في نظرنا - محلاً للأسئلة البرلمانية. مثال ذلك التصرفات المدعى نسبتها إلى بعض رجال هذه السلطة التي تؤثر على سمعة القضاء وكرامته وهيئته، أو المماثلة الواضحة في تأخير الفصل في بعض القضايا لأسباب سياسية. وهذا ما يدعونا إلى القول إنه لايجوز استبعاد الأسئلة البرلمانية المتعلقة بالسلطة القضائية ابتداءً، وإنما يجب أن تنظر حالة كل سؤال على حدة^(١)، ولا سيما أن صياغة بعض الأسئلة قد يقصد بها التموية على الهدف من طرحها.

ثالثاً - الامتناع عن الإجابة بسبب المصلحة العليا للبلاد:

١ - سمحت المحكمة للحكومة بالامتناع عن الإجابة عن بعض الأسئلة البرلمانية إذا قدرت أن المصلحة العليا للبلاد تقتضي عدم الإجابة؛ لأن من شأن الإجابة الإضرار بمصالح الدولة، أو الكشف عن بعض الأسرار العسكرية أو الاقتصادية.

ومن الجدير بالإشارة إليه هنا أنه يجب عدم الخلط بين حالة منع توجيه أسئلة برلمانية عن موضوعات معينة، وحالة الامتناع عن الإجابة بسبب المصلحة العليا للبلاد؛ إذ في الحالة الأولى لا يجوز أصلاً من الناحية الدستورية توجيه هذه الأسئلة، لأنها تقع خارج نطاق الأسئلة البرلمانية، ومن ثم لا يحق للنائب استخدام هذا الحق في الاستفسار أو الاستعلام عن مسائل تقع خارج النطاق الدستوري للأسئلة، كما لو استخدم رئيس الدولة حقه في العفو الخاص، أو بتعلق السؤال باختصاص حكومة أجنبية، أو توجيه أسئلة عن الاختصاص التشريعي للبرلمان.

(١) انظر في ذلك: Amellee, Op.cit, P68

أما في حالة الامتناع عن الإجابة بسبب وجود مصلحة عليا، فالأصل أن موضوع السؤال يدخل في النطاق الدستوري لهذا الحق، ومن ثم يثبت للنائب توجيه الأسئلة بشأنه، إلا أن الحكومة، قد ترى، أن الإجابة عن هذا السؤال مما يضر بالمصالح العليا للبلاد، فتمتنع عن الإجابة عنه.

ولاشك أن امتناع الحكومة عن الإجابة، يدخل في سلطتها التقديرية، ولكن هذه السلطة، لا تكون في منأى عن أية رقابة أو مراجعة؛ إذ قد يجد النائب أن الأسباب التي دفعت الوزير إلى الامتناع عن الإجابة، بحجة وجود مصلحة عليا للبلاد ليس لها أساس، وقد يتطور الأمر إلى أن يعرض الأمر على المجلس لاتخاذ قرار بشأنه.

ولذلك نعتقد أن امتناع الوزير عن الإجابة، بسبب المصلحة العليا للبلاد، إذا كان يدخل في نطاق سلطته التقديرية، فإن هذا التقدير ليس نهائياً، وإنما يمكن أن يكون محلاً للمراجعة أو المسائلة من قبل البرلمان، إذا تبين عدم صحة الأسباب التي دفعته إلى عدم الإجابة عندما تبين الحقيقة في المستقبل.

٢ - والواقع أن التقاليد البرلمانية في مختلف الدول تسمح للوزير المختص بالامتناع عن الإجابة، إذا قدر أن المصلحة العامة تسوغ ذلك، ولا سيما إذا كان موضوع السؤال يتعلق بمسائل الدفاع. ويتجه البرلمان في العادة إلى قبول هذا السبب لتسوية رفض الإجابة. وإن كانت المعارضة السياسية في البرلمان تحاول أن تصور هذا الامتناع بأنه وسيلة من الحكومة لتتهرب من التزاماتها تجاه البرلمان، وأنها تحاول إخفاء الحقائق عن ممثلي الشعب^(١).

٣ - والواقع أن اللوائح الداخلية للبرلمانات تتضمن عادة، نصاً يسمح للوزير بالامتناع عن الإجابة، إذا اقتضت المصلحة العامة للبلاد ذلك، ولكن هذه اللوائح تتطلب أن يعلن الوزير رفضه الإجابة كتابة.

(١) Chester (D.N) et Browing (Nona): question in parliament, oxford, 1962, P 300 - 301

ولا شك أن طلب الرفض الكتابي للإجابة له أهميته بالنسبة للنائب والرأي العام على السواء؛ فهو يسمح، في المستقبل، بكشف مراوغة الوزير ومحاولته التملص من الإجابة عن طريق استخدامه لاصطلاح واسع وغير منضبط بطبيعته. كما أن الرفض المسبب بالمصلحة العامة أو المصلحة العليا، يعطي أهمية معنوية غير مباشرة للنائب السائل، عندما يشرح لناخبيه كيف أنه يسأل عن قضايا مهمة وحساسة.

والواقع أن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة تفتقر إلى وجود نص يسمح للوزير بالامتناع عن الإجابة بسبب وجود مصلحة عليا تقتضي ذلك.

ومع ذلك شهد مجلس الأمة الكويتي العديد من الأسئلة من هذا النوع، التي أجاب الوزير المختص عنها من الناحية الشكلية، ولكنه امتنع عن الإجابة عنها من الناحية الموضوعية، بحجة أن المصلحة العامة للدولة تمنعه من الإجابة. ومن أمثلة هذه الأسئلة نذكر السؤال الخاص بأعداد المجندين الملتحقين بالجيش الكويتي، والسؤال الخاص بقوة الحدود ومدى كفاءتها في حماية المناطق المنوط بها تأمينها. وكذلك السؤال الخاص بالأسباب التي أدت إلى حل نادي الاستقلال، والوضع القانوني لهذا النادي بعد صدور قرار حله. وكذلك السؤال الخاص بأسماء المجندين الذين أعفوا من أداء الخدمة العسكرية^(١).

(١) انظر في هذه الأسئلة وإجابات الوزراء عنها، كتابنا، الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص ١١٠ - ١١٣.