

التنظيم الدستوري والقانوني لحق تقديم العرائض والشكاوى إلى مجلس الأمة الكويتي

الأستاذ / يوسف نايف سيف العازمي*

ملخص:

يهدف هذا البحث إلى تناول التنظيم الدستوري والقانوني لحق تقديم العرائض والشكاوى إلى مجلس الأمة الكويتي؛ فقد تم النص على هذا الحق في المادة (١١٥) من الدستور الكويتي الصادر عام ١٩٦٢م حينما أوجب على مجلس الأمة تشكيل لجنة - ضمن لجانه السنوية - مختصة ببحث العرائض والشكاوى التي يتقدم بها المواطنون إلى مجلس الأمة، كما تم النص في المادة (٤٥) من الدستور أيضاً على أن للأفراد الحق في مخاطبة السلطات العامة الثلاث ومن ضمنها بالطبع السلطة التشريعية.

ورغم أهمية هذا الحق إلا أن الفقه الدستوري في الكويت لم يهتم كثيراً به، حيث يندر أن يوجد بحث أو دراسة في خصوصه، من هنا كان اهتمامنا بهذا الموضوع، وقد سلطنا في دراستنا هذه المنهج الوصفي التحليلي للنصوص الدستورية والنصوص القانونية ومضابط مجلس الأمة ولجانه.

وقمنا بتناوله في ثلاثة مباحث: الأول يتناول ماهية العرائض والشكاوى وحق تقديمها إلى مجلس الأمة، والثاني يوضح كيفية ممارسة حق العرائض والشكاوى وآلية عمل لجنة العرائض والشكاوى، وفي المبحث الأخير عرضت للبت في العريضة والشكوى.

مقدمة:

يعد حق تقديم العرائض والشكاوى من الحقوق المسلم بها في دساتير وبرلمانات الدول؛ حيث تُعطي بعض الدساتير للأفراد الحق في تقديم العرائض والشكاوى للبرلمان، الذي يقوم بتوفير آلية أو إنشاء لجنة يتلقى من خلالها هذه العرائض والشكاوى، وكان ملك إنجلترا يوظف من بين أعضاء البرلمان عدداً ليقوم بفحص ما يُقدم من عرائض، ثم تغيّرت الآلية ليكون نواب البرلمان هم من يقومون بتقديم العرائض نيابة عن الأفراد، وقد سمح الدستور الفرنسي حالياً للأفراد بالتقدم مباشرة بالشكاوى إلى الوسيط البرلماني بخلاف النظام السابق الذي كان يجعل تقديم العرائض والشكاوى من خلال أحد أعضاء نواب البرلمان أو مجلس الشيوخ.

وفي الكويت نصّ دستور دولة الكويت الصادر في عام ١٩٦٢م على حق تقديم

* اختصاصي قانوني - مجلس الأمة - دولة الكويت.

العرائض والشكاوى وطريقة تقديمها، فقد نصت المادة (٤٥) من الدستور على الحق في مخاطبة السلطات العامة، وهو حق عام لجميع الأفراد في الدولة، فلهم أن يخاطبوا إحدى السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، ولم يكتفِ الدستور الكويتي بهذا الحق فقط، بل نص في المادة (١١٥) منه على حق آخر مرتبط به؛ وهو حق تقديم العرائض والشكاوى لمجلس الأمة، بأن أوجب على المجلس تشكيل لجنة ضمن لجانه السنوية تختص ببحث العرائض والشكاوى التي يتقدم بها المواطنون إلى المجلس، واستيضاح اللجنة الأمر من الجهات المختصة ومن ثم إعلان صاحب الشأن بالنتيجة.

إشكالية البحث:

تتمكن إشكالية البحث الراهن في أن الفقه الدستوري في الكويت لم يُولِ اهتماماً كبيراً لحق تقديم العرائض والشكاوى المنصوص عليه في المادة (١١٥) من الدستور، رغم أنه يُعدُّ من أهمِّ الوسائل لتحقيق الرقابة السياسية التي يُباشرها البرلمان على أعمال الحكومة، فضلاً عن أنه يُعدُّ في ذات الوقت تجسيداً وتطبيقاً عملياً لحق مخاطبة السلطات العامة المنصوص عليه صراحةً في الدستور الكويتي في المادة (٤٥) منه، ومع ذلك لنا أن نتساءل:

ولمّا كان هذا الحق قد قلَّ استعماله؛ كان هذا البحث محاولةً للإجابة عن الأسئلة التالية:

– لماذا لا يقبل المواطنون على ممارسة هذا الحق؟ أو لماذا قلَّ اللجوء إليه؟ وكيف يُمكن الاستفادة من هذا الحق؟ بل كيف يمكن تفعيله كأداة من أدوات الرقابة على السلطة التنفيذية.

من هنا وجدتُ أن التطرُّق لهذا الموضوع يُعدُّ من الأمور المهمّة التي لا غنى عنها؛ وذلك من أجل التوعية بهذا الحق ورسم حدوده القانونية والدستورية.

هدف البحث:

يهدفُ البحث إلى دراسة حق من الحقوق التي نصَّ عليها الدستور الكويتي، حينما نص صراحة على ضرورة تشكيل لجنة العرائض والشكاوى^(١) ضمن لجان مجلس الأمة، وجعل إنشاءها وجوبياً^(٢)، بوصفها وسيلة فعالة من حق مخاطبة

(١) انظر: د. محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٨م، ص ٣٧١.

(٢) انظر: د. خليفة ثامر الحميدة، القانون الدستوري النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، ص ٥١٢.

السلطات العامة، من قبل المواطنين المُخوّلين بمُمارسة هذا الحق؛ من أجل المطالبة بحقوقهم والدّفاع عن مصالحهم وما يُواجههم في حياتهم اليومية من مُشكلات تتعلّق بالمرافق العامة والهيئات والمؤسّسات الحكومية وغيرها من أشخاص القانون العام، المَنوطة بهم خدمة الشعب للوصول إلى حُسن سير هذه المرافق بانتظام واطراد، وتقديم الدولة خدماتها للمُنتفعين بها على نحوٍ يُحقّق تلاقي بناء الدولة وسلطاتها، وكيفية إدارتها على نحوٍ يُحقّق مصالح المواطنين.

منهج البحث:

سوف أعرض دراستي لهذا الموضوع من خلال منهجين أساسيين؛ هما:

- ١ - المنهج الوصفي؛ وهو الذي يهتم بكيفية تنظيم هذا الحق في الدستور والقانون وكيفية ممارسته.
- ٢ - المنهج التحليلي؛ والذي يُركّز على استنباط واستخلاص أحكام عامة من الدراسة الوصفية يُمكن للباحث تحليلها والوقوف على ما يراه من نتائج وتوصيات مُستخلصة من هذه الدراسة.

خطة البحث:

يجيء هذا البحث في مقدمة، وثلاثة مباحث، وخاتمة:

مُقدّمة:

المبحث الأول: ماهيّة العرائض والشكاوى وحقّ تقديمهما لمجلس الأمة.

المطلب الأول: تعريف العرائض والشكاوى والطبيعة القانونية لحقّ تقديمهما إلى مجلس الأمة والتمييز بينهما وبين حقّ مخاطبة السلطات.

الفرع الأول: تعريف العرائض والشكاوى والفرق بينهما.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للعرائض والشكاوى.

الفرع الثالث: التمييز بين حقّ تقديم العرائض والشكاوى وبين حقّ مخاطبة السلطات.

المطلب الثاني: الأساس الدستوري والقانوني لحقّ تقديم العرائض والشكاوى وأهميته.

الفرع الأول: الأساس الدستوري لحقّ تقديم العرائض والشكاوى.

الفرع الثاني: الأساس القانوني لحقّ تقديم العرائض والشكاوى.

الفرع الثالث: أهمية حقّ تقديم العرائض والشكاوى.

المبحث الثاني: إجراءات مُمارسة حق تقديم العرائض والشكاوى وآلية عمل لجنة العرائض والشكاوى.

المطلب الأول: إجراءات تقديم العرائض والشكاوى.

الفرع الأول: شروط قبول العريضة أو الشكوى.

الفرع الثاني: قيد العريضة أو الشكوى.

الفرع الثالث: إدراج العريضة أو الشكوى في جدول أعمال الجلسة مع تلاوة مُلخصها.

المطلب الثاني: آلية عمل لجنة العرائض والشكاوى.

الفرع الأول: آلية عمل اللجنة.

الفرع الثاني: حق الاستفسار والاستيضاح.

المبحث الثالث: البت في العريضة والشكوى

المطلب الأول: كيفية إصدار لجنة العرائض والشكاوى لقرارها.

المطلب الثاني: التوصيات التي تقترحها لجنة العرائض والشكاوى.

المطلب الثالث: مناقشة تقرير لجنة العرائض والشكاوى في مجلس الأمة.

المطلب الرابع: إحالة المجلس تقرير اللجنة إلى الحكومة.

المطلب الخامس: تبليغ الشاكي بقرار اللجنة عن العريضة أو الشكوى.

خاتمة.

المبحث الأول ماهية العرائض والشكاوى وحقّ تقديمهما لمجلس الأمة

تمهيد وتقسيم:

يُعَدُّ حقّ تقديم العرائض والشكاوى من الحقوق الدستورية التي نصّ عليها الدستور الكويتي في مادته (١١٥) بنصّه على أن: «يُشكّل المجلس ضمن لجانته السنوية لجنة خاصة؛ لبحث العرائض والشكاوى التي يبعث بها المواطنون إلى المجلس، وتستوضح اللجنة الأمر من الجهات المُختصّة وتُعَلِّم صاحب الشأن بالنتيجة».

ولزيادة الإيضاح عن ماهية العرائض والشكاوى أتناول هذا المبحث من خلال مطلبين: المَطْلَب الأول: التعريف بالعرائض والشكاوى، وطبيعتهما القانونية، والتمييز بينهما وبين حقّ مخاطبة السلطات.

المَطْلَب الثاني: الأساس الدستوري والقانوني لحقّ تقديم العرائض والشكاوى وأهميته.

وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول التعريف بالعرائض والشكاوى وطبيعتهما القانونية والتمييز بينهما وبين حقّ مخاطبة السلطات

وفي هذا المطلب ستعرض الدراسة لتعريف العرائض والشكاوى في الفرع الأول، وفي الفرع الثاني للطبيعة القانونية لهذا الحق، أما الفرع الثالث فهو للتمييز بين هذا الحقّ وحقّ مخاطبة السلطات، وذلك كلّ على النحو التالي:

الفرع الأول تعريف العرائض والشكاوى والفرق بينهما

ترجع كلمة (عرائض) إلى الجذر اللغوي (ع ر ض)؛ وتُعرّف العرائض لغويّاً بأنها: مَظْلَمَةٌ تُكْتَبُ؛ لالتماس شيءٍ أو لإبداء رأي^(٣).

(٣) انظر: المعجم الوسيط، مجموعة مؤلفين، دار إحياء التراث العربي، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٣٦١.

وهي أيضاً: صحيفة تُعرض بها حاجة من الحاجات، وتُقدّم إلى مَنْ يملك قضاءها^(٤).

أمّا الشكاوى فإنّ مُفردتها الشَّكوى، ومعناها: ما يشكى منه، التَّوَجُّع^(٥).

وفي الاصطلاح تُعرّف العريضة بأنها: كُلُّ اقتراح أو تظلم أو ملاحظة يُتقدّم بها بشكلٍ مكتوب مواطن أو مجموعة من المواطنين المُقيمين في الدولة بشكلٍ فرديٍّ أو جماعيٍّ إلى السلطات الحكومية للحصول على ردٍّ أو حلٍّ أو تدخلٍ حكوميٍّ بشأن موضوع العريضة^(٦)، وتُقدّم العريضة في شكل وثائق يُوقّع عليها عددٌ من الأفراد كنوعٍ من الاحتجاج، وتهدف إلى تفعيل المشاركة السياسية والضغط على أصحاب القرار السياسي^(٧).

الفرق بين العريضة والشكاوى

لم يُفرّق الفقه الدستوري بين معنى العريضة ومعنى الشكاوى، وكذلك الدستور الكويتي واللوائح الداخلية لمجلس الأمة^(٨)، إذ جعلاً إجراءاتهما مُتطابقةً، ومن جانبنا نرى أنّ الفرق بين العريضة والشكاوى يتّضح من حيث عدد مُقدّميها، فعادةً ما يتقدّم بالشكاوى مواطن أو عددٌ بسيط من المواطنين، بينما العريضة يتقدّم بها مجموعة كبيرة من المواطنين، ولذا يُرفق مع العريضة غالباً كشفٌ يتضمّن أسماء الموقعين عليها، كما يُمكن التمييز بينهما من حيث الموضوع، فالشكاوى تشتمل عادةً على موضوع مُحدّد أو واقعة بذاتها؛ كقيام مُدير بخضم أيام من راتب الشاكي أو عدم

(٤) انظر: المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٤١١.

(٥) انظر: المعجم الوسيط، لمجموعة مؤلفين، دار إحياء التراث العربي، الطبعة الأولى ص ٣٠٠.

(٦) انظر: المذكرة التقديمية الخاصة بالإيضاحات القانونية المُتعلّقة بالحقّ في تقديم المُلتزمات والعرائض والتشاور العمومي للجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني وأدواره الدستورية الجديدة أشار إليه لبنى قرني الحقّ في تقديم العرائض في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية - مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية عدد (٢٠١٦/١٤) ص ١١٥.

(٧) انظر: د. إيمان محمد حسني، مشاركة المصريين في أنشطة العرائض المطبوعة والإلكترونية، المجلة العربية لبحوث الإعلام والاتصال، ٢٠١٤م، ص ١٤٩.

(٨) فرق المشرع الأردني في لائحة مجلس النواب بين العريضة والشكاوى، حيث نصّ في فصل العرائض والشكاوى بالمادة (١٤٧) على ما يلي: (يجوز لكلّ أردني أن يرفع إلى المجلس عريضة فيما له صلة بالشؤون العامة، أو شكوى فيما ينوبه من أمور شخصية)، النظام الداخلي لمجلس النواب، الطبعة السابعة، ٢٠١٩م، منشورٌ في موقع مجلس النواب الأردني، (www.representatives.jo).

قبول بعض المواطنين في وظيفة مُعيَّنة، بينما تشتمل العريضة على موضوع يهم فئة مُعيَّنة أو غير محددة؛ مثل حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة جميعاً، وأخيراً فإن موضوع الشكوى يتعلّق بشخص مقدّمها أو أشخاص مُقدّميها، بينما موضوع العريضة يتعلّق بشأن عام من شؤون الدولة.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية لحقّ تقديم العرائض والشكاوى

يظهر حقّ تقديم العرائض والشكاوى بصورتين؛ الأولى: دفع ضررٍ أو جلب منفعة؛ أي أنّه يرمي إلى تحقيق مصلحة شخصية أو فردية، والصورة الثانية تهدف إلى مصلحة عامة، ولذا لا تكون في الغالب متاحة لكل فرد بل تقتصر على من يتمنّع بالحقوق السياسية فقط، وهذه الصورة والتي هي حق سياسي يُمارسها الأفراد بقصد مشاركتهم في أعمال الدولة أو طلب نفاذ عملٍ تنفيذي أو تشريعي عام^(٩).

ويرى بعض الفقهاء أنّ حقّ تقديم العرائض والشكاوى إلى السلطات العامة من حقوق الأفراد في المشاركة الشعبية لإدارة الدولة^(١٠)؛ أي أنّ طبيعة هذا الحقّ تدور حول اعتباره حقّاً سياسياً أو اعتباره حقّاً فردياً أو شخصياً للأفراد يُمارسون من خلاله الرقابة السياسية أو رقابة الرأي العام، وهناك اتجاه آخر يرى أن هذا الحق يُعدّ تعبيراً عن مبدأ سيادة الأمة في ممارسة الديمقراطية النيابية^(١١)، من خلال النواب الذين يستقبلون مُقدّمي العرائض والشكاوى والاستماع إليهم، وردّ الجهة الإدارية على شكاواهم، ومحاولة الوصول إلى حلول لها من خلال الوساطة البرلمانية التي تُعدّ تعبيراً عن إرادة الأمة وحماية حقوق الأفراد وحُرّياتهم، والدود عنها إن هي أُهدرت أو حدث انتقاصٌ لها.

وقد كان الدستور الكويتي حقيقياً؛ حين حسم هذا النزاع بأن جعل حقّ مخاطبة السلطات حقّاً فردياً؛ إذ سمح به للأفراد مواطنين كانوا أو غير مواطنين، بينما جعل حقّ تقديم العرائض والشكاوى حقّاً سياسياً؛ لا يُمارس إلا من قبل المواطنين فقط، إذ

(٩) انظر: د. عثمان خليل عثمان، النظام الدستوري المصري، الناشر مكتبة عبد الله وهبة، ١٩٤٢م، ص ٣٥١-٣٥٢.

(١٠) انظر: د. خليفة ثامر الحميدة، القانون الدستوري النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٣٦١.

(١١) انظر: أمين العضالية، حقّ تقديم العرائض والشكاوى في الدستور الأردني لعام ١٩٥٢م، مرجع سابق، ص ٨.

يتضمن مشاركة في القرار السياسي^(١٢)؛ ولأن طبيعة الحقوق السياسية دوماً ما تقتصر على مواطني الدولة دون غيرهم؛ باعتبارهم أصحاب الحق في توجيه سياسات الدولة والمشاركة في السلطة^(١٣)، كأن يطلبون وضع قانون جديد يُفيد المجتمع أو أن يطلبوا في عرائضهم تعديل قانون قائم^(١٤).

وأخيراً لعل السبب في شرعنة حق تقديم العرائض والشكاوى؛ أن الانتخابات التي يُحدّد بها الشعب نوابه تكون مُتباعدة (كل أربع أو خمس سنوات تقريباً)، وخلال هذه المدة يمكن لمجموعة من الأحداث أن تطرأ؛ كأن يتم وضع قانون جديد أو تعديلات في قوانين قائمة، ومن هنا كان لا بُد من شرعنة حق العرائض وإنشائه في المجال السياسي؛ حتى لا تبقى المصالح عالقة ولا تمرّ التجاوزات دون أن يتم ملاحظتها^(١٥)، كما أن العرائض تُساهم كذلك بتنوير الحكومة في سياساتها لتحديث الإدارة، وتساهم في حماية أفضل للمُرتفقين^(١٦)

الفرع الثالث

التمييز بين حق تقديم العرائض والشكاوى وبين حق مخاطبة السلطات

تعد آلية تقديم العرائض والشكاوى صورةً من صور حق مخاطبة السلطات^(١٧)، أو هي وسيلة قانونية يستطيع بواسطتها صاحب الحق اللجوء إلى السلطات التشريعية أو التنفيذية، وإن كانت تتميز عن الدعوى التي هي أيضاً وسيلة قانونية يستطيع

(١٢) انظر: د. محمد المقاطع، بيان مدى اختصاص لجنة حقوق الإنسان في مجلس الأمة الكويتي بنظر شكاوى سحب الجنسية، مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي، السنة السابعة عشرة، العددان الأول والثاني، ١٩٩٤م، ص ٢٢٠.

(١٣) انظر: د. رحيل محمد غرباية، الحقوق والحريات السياسية في الشريعة الإسلامية، دار المنار للنشر والتوزيع، ٢٠٠٠م، ص ٥٥.

(١٤) انظر: د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، ١٩٦٤م، ص ٣٥٨.

(١٥) انظر:

Láon Joly: Idées gánarales sur le droit de pátition dans les État modernes, Tháse pour le doctorat, facultá de droit de Paris, 1900, p30.

(١٦) انظر:

J. Moreau: le droit de pátition sous La V Rápública, Travaux Juridiques etáconómiques de Rennes, TomeXXI, 1958, p138.

(١٧) وجدنا في محاضر لجنة وضع الدستور المصري ١٩٢٣ أنهم فرّقوا بينهم بالاسم، حيث كان الأول حق مخاطبة السلطات والآخر حق مخاطبة البرلمان، ويبدو أن هذه تسمية حسنة.

بموجبها صاحب الحق اللجوء إلى السلطة القضائية المتمثلة في المحاكم لحماية حقه^(١٨)، كما يقصد بحق تقديم العرائض حق الإنسان في أن يتقدم كتابة بشكواه وطلباته وملاحظاته إلى السلطة العامة^(١٩)، دفعاً لظلم وقع عليه^(٢٠)، وقد نص دستور دولة الكويت على هذا الحق في المادة (٤٥) بقوله:

«لكل فرد أن يخاطب السلطات العامة كتابةً وبتوقيعه، ولا تكون مخاطبة السلطات العامة باسم الجماعات إلا للهيئات النظامية أو الأشخاص المعنوية».

"والسلطات العامة ملكٌ للشعب ومُنبتقة منه؛ وذلك لأن الدستور الكويتي نص صراحة على أن السيادة للأمة وهي مصدر السلطات جميعاً، ممّا يوجب ألا تكون هناك حواجز وسدود بين الأفراد والسلطات العامة، وأن يتاح للأفراد الحق في مخاطبة السلطات في سهولة ويسر، ولكن المواطن عندما يُريد أن يمارس الحق يجب أن يجد في نفسه الشجاعة الكافية على أن يكون ذلك كتابةً وبتوقيعه، وأن ينسبه إلى نفسه بالاسم الصريح؛ لتعرف السلطات العامة من يخاطبها، ولتتمكّن من إجابته إذا ما كان على حق، أو تستوضحه عما يعلم، أو تُوضّح له بعض ما خفي عليه، كذلك فإن الجماعات والنقابات والأشخاص المعنوية الأخرى تكون مخاطبتها للسلطات العامة عن طريق ممثليها الذين تُحددهم أنظمتها"^(٢١)، وبالتالي تسمح هذه المادة للأفراد بأن يُخاطبوا السلطات الثلاث سواء كان ذلك عن تظلم أو شكوى أصابتهم من جهة إدارية أو من أحد المسؤولين أو أن تتضمن مخاطبة اقتراحاً^(٢٢).

ويرى الباحث أنّ التمييز بينهما يكمن في أنّ حق مخاطبة السلطات حقّ يسمح للشخص بمخاطبة السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، بينما تكون ممارسة حق تقديم العرائض والشكاوى للسلطة التشريعية فقط متمثلة في مجلس الأمة، كما أنّ هناك فرقاً جوهرياً؛ وهو أنّ حق مخاطبة السلطات حقّ لجميع الأفراد، بينما حق تقديم العرائض والشكاوى محصورٌ على المواطنين، ويتّضح ذلك من نصّ

(١٨) انظر: أمين العضالية، حق تقديم العرائض والشكاوى في الدستور الأردني لعام ١٩٥٢م، ورقة بحثية مُقدّمة للمؤتمر الإقليمي لقضايا الديمقراطية، الأردن ٢٠١٤م، ص ٩.

(١٩) انظر: د. عثمان خليل عثمان، د. سليمان الطماوي، موجز القانون الدستوري، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، ص ٣٢٢.

(٢٠) انظر: د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ٣٥٨.

(٢١) انظر: د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٠-١٩٧١ ص ١٦٨-١٩٦.

(٢٢) انظر: د. فواز الجدي، القانون الدستوري الكويتي، الطبعة الأولى، ٢٠١٧م.

المادة (٤٥) من الدستور الكويتي التي استخدمت لفظ (الأفراد)، بينما استخدمت المادة (١١٥) من الدستور الكويتي المتعلقة بحق تقديم العرائض والشكاوى لفظ (المواطنون)، ومع ذلك يمكن اعتبار حق تقديم العرائض والشكاوى صورة من صور حق مخاطبة السلطات العامة^(٢٣).

وإن كان الدستور الكويتي واضحاً في التفريق بين حق تقديم العرائض والشكاوى للبرلمان وبين حق مخاطبة السلطات؛ بأن جعل الأول حصراً على المواطنين، والثاني متاحاً للأفراد، فإن هذا الأمر كان محل نقاش طويل في الجمعية الوطنية في باريس في (٩ مايو ١٧٩١)؛ حيث قُدم لها تقرير من إسحاق شابليير يقترح فيه التفريق بين حق تقديم العرائض وحق تقديم الشكاوى؛ إذ يرى أن حق تقديم الشكاوى متاح لكل من وقع ظلم عليه وحده ويرجو رفعه، وعليه فيمنح للجميع؛ مواطنين وأجانب، أما حق تقديم العرائض؛ فيُقدم لمطالبة المشرع بإصدار قرار أو قانون عام متعلق بموضوع يهم العامة، وبهذا الشكل يكون حقاً سياسياً لا يُتاح إلا للمواطنين^(٢٤)، وثارَت ذات المسألة في لجنة وضع الدستور المصري (١٩٢٣)، حيث اتَّجه فريق لتخصيص هذا الحق للمصريين، واتَّجه فريق آخر لأن يكون لجميع الأفراد، وانتهى النقاش لتخصيص حق مخاطبة السلطات للمصريين فقط^(٢٥).

المطلب الثاني

الأساس الدستوري والقانوني لحق تقديم العرائض والشكاوى وأهميته

تمهيد وتقسيم:

لقد نصّت على هذا الحق أغلب دساتير دول العالم؛ منها الدستور البلجيكي والدستور الأسباني والدستور الإيطالي والدستور الهولندي^(٢٦)، كما نصّت عليه

(٢٣) نصّت المادة (١٥٢) اللائحة الداخلية على أن: (العرائض والشكاوى التي يبعث بها المواطنون إلى المجلس وفقاً للمادتين ٤٥، ١١٥ من الدستور) وبذلك يفهم هذا الأمر.

(٢٤) انظر: السيد: توفيق رفعت باشا، محضر الجلسة الرابعة والثلاثين للجنة الدستور المصري، المُنعقدة في يوم الجمعة (٢٩ سبتمبر ١٩٢٢)، طبعة مؤقتة، المطبعة الأميرية بالقاهرة ١٩٢٧م، ص ١٢٧.

(٢٥) انظر: محضر الجلسة الرابعة والثلاثين للجنة الدستور المصري، المُنعقدة في يوم الجمعة (٢٩ سبتمبر ١٩٢٢)، طبعة مؤقتة، المطبعة الأميرية بالقاهرة ١٩٢٧م، ص ١٢٦-١٢٨.

(٢٦) انظر: د. مصعب التجاني: العرائض كآلية لتنزيل ممارسة الديمقراطية التشاركية؛ التجربة المغربية بين الإقرار الدستوري والاعتماد القانوني، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية تصدر عن المركز الديمقراطي العربي، العدد الثاني، فبراير ٢٠١٩م، ص ١٢٦.

المواثيق الدولية؛ مثل: ميثاق الأمم المتحدة بموجب المادة ٨٧/ب والمواد ٢٤/٣٢ من نظام مُنظَّمة العمل الدوليَّة، وبموجب المواد ١-٥ من البروتوكول الاختياري المُلحق بالميثاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية^(٢٧).

ولمَّا كان لكل بناءٍ أساس؛ فإن حق تقديم العرائض والشكاوى يستند إلى أساس دستوري وقانوني يقوم عليه^(٢٨)، وفي هذا المطلب أتناول دراسة الأساس الدستوري والأساس القانوني لهذا الحق، وأهميته من خلال الفروع التالية؛ الفرع الأول: وفيه أتناول الأساس الدستوري لحق تقديم العرائض والشكاوى، ثُمَّ في الفرع الثاني: أتناول الأساس القانوني لحق تقديم العرائض والشكاوى، وأخيرًا في الفرع الثالث: أتناول أهميَّة حق تقديم العرائض والشكاوى.

الفرع الأول

الأساس الدستوري لحق تقديم العرائض والشكاوى

بعد استقلال دولة الكويت صدر القانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢م الخاص بالنظام الأساسي للحكم في فترة الانتقال من الإمارة إلى الدولة، والذي كان بمثابة دستور مؤقت تمَّ تطبيقه خلال فترة الانتقال لحين صدور الدستور الدائم.

وقضت المادة الأولى من المرسوم بأن يقوم المجلس التأسيسي بإعداد دستور يُبين نظام الحكم على أساس المبادئ الديمقراطية المُستوحاة من واقع الكويت وأهدافها، كما تضمَّن المرسوم الدعوة إلى إجراء انتخاباتٍ عامَّة؛ لاختيار أعضاء المجلس التأسيسي، وهم عشرون نائبًا، وقد كان يضمُّ في تشكيله أعضاء بحكم وظائفهم؛ وهم الوزراء (أحد عشر عضوًا)، ممَّا يعني أنَّ عدد أعضاء المجلس كان واحدًا وثلاثين عضوًا.

وبعد أن شكَّل المجلس التأسيسي، بدأ العمل في إعداد الدستور، وتمَّ انتخاب لجنة فرعيَّة شكَّلت من خمسة أعضاء أُطلق عليها «لجنة الدستور»، وكانت مهمَّة اللجنة إعداد مشروع الدستور، ثم عرضه على المجلس التأسيسي لمناقشته وإقراره.

(٢٧) انظر: د. محمد سليم الغزوي: الوجيز في أثر الاتجاهات السياسية المُعاصرة على حقوق الإنسان - عمان الأردن ١٩٨٦م ص ٨٥، أشار إليه أمين العضالية، حق تقديم العرائض والشكاوى في الدستور الأردني لعام ١٩٥٢م، ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر الإقليمي لقضايا الديمقراطية، الأردن ٢٠١٤م.

(٢٨) أساس الشيء أو أصله ما يُبنى عليه أو يقوم عليه غيره. راجع في ذلك: الدكتور/ عياض بن نامي السلمي، أصول الفقه الذي لا يسع الفقيه جهله، دار التدمرية، الطبعة السابعة، ٢٠١٤م، ص ١٤.

لذلك سوف أتناول موقف لجنة إعداد الدستور من حق تقديم العرائض والشكاوى ثمّ موقف المجلس التأسيسي الذي عُرض عليه الدستور لمناقشته بعد انتهاء اللجنة من أعمالها، ومن ثمّ تكون دراسة هذا الفرع من خلال الحديث حول ١- مناقشات لجنة الدستور لحق تقديم العرائض والشكاوى، ٢- أخصّصه لمناقشات المجلس التأسيسي حول حق تقديم العرائض والشكاوى، ٣- أتناول موقف الدستور الكويتي.

١ - مناقشات لجنة الدستور لحق تقديم العرائض والشكاوى

دار نقاش في الجلسة المخصصة لمناقشة مواد الدستور التي عقدتها لجنة الدستور آنذاك، وقد قيل في هذه المناقشات^(٢٩) أن "هذا الحق يتضمّن مُجرّد الشكوى؛ أي تقديم العرائض إلى المجلس، وهو حقّ مُقرّر في جميع الدساتير النيابية، وهو ما يؤكد صلة الشعب بنوابه، وكل ما يقوم به المجلس هو الوساطة بين الشاكي والجهة الإدارية؛ ليعطي الشكوى مزيداً من الأهمية دون عرقلة أعمال الحكومة أو التدخّل فيها، وإن هذا الحقّ حقّ للمجلس وهو حقّ مقرر منذ عشرات السنين ويُعدّ حقّاً تقليديّاً، حتى إن بعض الشعوب تعتبره حقّاً سياسيّاً؛ لأنه مظهر من مظاهر تقويم أجهزة الحكم، وهو حقّ فردي ليُدافع الفرد عن حقوقه وحُرّياته المُقرّرة بالدستور"^(٣٠).

ويُنصّ الدستور على حق تقديم العرائض؛ ليكون حامياً لبقية الحقوق الواردة فيه، إذ يُتيح هذا الحق لفت انتباه السلطة إلى ما قد يقع من اعتداء على الأفراد والجماعات^(٣١)، ويبدو أن هذا الحقّ وسيلة دفاع عن باقي الحقوق؛ فقد يتعرّض مواطن للظلم والتمييز أو عدم المساواة، أو أن يُقبض عليه أو يُعتدى عليه أو أن ينتهك حقّ من حقوقه الدستورية، فيجد أنّ حقّ تقديم العرائض وسيلة من وسائل الدفاع عن هذه الحقوق، بمعنى أنّه حقّ؛ ليُدافع به عن حقوق أخرى^(٣٢)، ومن ثمّ يُمكن أن يصنف على أنه من الحقوق الدستورية ذات الطابع الوقائي والعلاجي لحماية الحقوق والحريات.

(٢٩) رد على هذه المناقشات الدكتور عثمان خليل عثمان - الخبير الدستوري للمجلس التأسيسي.

(٣٠) انظر: محاضر لجنة الدستور محضر الجلسة (٦٢/١١) بتاريخ (١٩٦٢/٦/٥) ص ١٧٨-١٧٩، مطبوع من الأمانة العامة لمجلس الأمة، الطبعة الثانية، (٢٠١٥م).

(٣١) انظر: د. وحيد رافقت و د. وايت إبراهيم، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٦٣٦-٦٣٧.

(٣٢) انظر: د. يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، دار ابن النديم للنشر والتوزيع، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى بيروت، ص ٢٠٠٩، ص ٣٩٨.

٢ - مناقشات المجلس التأسيسي حول حق تقديم العرائض والشكاوى

دارت مناقشات عديدة في المجلس التأسيسي حول حق تقديم العرائض والشكاوى، وذهب رأي^(٣٣) إلى: "إن الهدف من هذه المادة هو غلق الباب الذي أفسد كثيراً من الحياة النيابية في كثير من البلاد، وهو عندما يعتبر عضو مجلس الأمة نفسه وسيطاً مباشراً لدى الوزارات، فيتحول من عضو مجلس أمة إلى شخص يأخذ نوي الحاجات ويذهب بهم إلى الوزارات ويستغل نفوذه في الضغط على المسؤولين، وحتى لا تخيب آمال الناخبين في المجالس النيابية يجب أن يقوم المجلس بمهمة شبه وساطة للمصلحة العامة بين المواطنين ومختلف الوزارات؛ فتبحث اللجنة الأمر مع الوزير فيقوم المجلس بتبليغ الرد لصاحب الشأن، وغالباً ما يجد المواطن نفسه أقرب إلى ممثلي المجلس منه إلى الوزير؛ لكي يلجأ إليه بشكواه، وقد تجد الشكاوى إهمالاً لدى الوزير بكثرة الأعمال التنفيذية؛ لذلك درجت كل البلاد أن تعطي المواطنين الحق بأن يتقدموا بشكواهم إلى المجالس النيابية"^(٣٤).

٣ - موقف الدستور الكويتي

نصّت المادة (١١٥) من الدستور الكويتي على أنه:

«يشكل المجلس ضمن لجانه السنوية لجنة خاصة؛ لبحث العرائض والشكاوى التي يبعث بها المواطنون إلى المجلس، وتستوضح اللجنة الأمر من الجهات المختصة، وتعلم صاحب الشأن بالنتيجة.

ولا يجوز لعضو مجلس الأمة أن يتدخل في عمل أي من السلطتين: القضائية والتنفيذية».

ويلاحظ على هذا النص ما يلي:

- إن الدستور الكويتي جعل حق تقديم العرائض والشكاوى لا يُمارس إلا من المواطنين؛ ومن ثم لا يتمتع بهذا الحق إلا غير المواطنين.
- إن الدستور الكويتي سمح بممارسة هذا الحق لجميع المواطنين دون تخصيصه لفئة دون أخرى، فلم يقرن مثلاً حق تقديم العرائض لمن يتمتع بحق الترشيح والانتخاب، أو بأن يكون كامل الأهلية^(٣٥).

(٣٣) ينسب هذا الرأي للدكتور عثمان خليل عثمان - الخبير الدستوري للمجلس التأسيسي.

(٣٤) انظر في مضابط المجلس التأسيسي: محضر ٦٢/٢١ بتاريخ ١٩٦٢/٦/٢٥ م ص ٣٦-٣٧، منشور في موقع مجلس الأمة الكويتي، ومطبوع من الأمانة العامة لمجلس الأمة.

(٣٥) انظر: د. فؤاد كمال، الأوضاع البرلمانية، مرجع سابق، ص ٢٦١.

- لم يُحدّد الدستور الكويتي أو اللائحة الداخلية لمجلس الأمة عددًا مُعيّنًا لتقديم العرائض والشكاوى، فيجوز تقديمها من شخص، كما يجوز أن تكون مُقدّمة من مجموعة من الأشخاص في ورقة تحمل توقيعاتهم.
- لم يرسم الدستور الكويتي أو اللائحة الداخلية موضوعًا مُعيّنًا أو مُحدّدًا للعرائض والشكاوى التي تُقدّم، ولذلك يجوز أن تُقدّم العرائض والشكاوى مُتضمّنة طلبًا يستفيد منه مجموعة مُحدّدة بذاتها، مثل: ترقية عدد من الموظفين، أو أن تُقدّم العريضة أو الشكوى مُطالبية بحقوق عددٍ غير مُحدّد من فئة ما، كمن يُطالب بحقوق لجميع أصحاب ذوي الإعاقة، أو طلاب الجامعة.
- حدّد المُشرّع نوعية لجنة العرائض والشكاوى بأن جعلها لجنة خاصة؛ واللجنة الخاصة هي اللجنة التي يُشكّلها مجلس الأمة للقيام بمُهمة مُحدّدة ومُعيّنة^(٣٦)، ومن ثَمَّ لا يكون للجنة أيّة مهام أخرى غير فحص العرائض والشكاوى. ولعلّ الحكمة من النص على إنشاء هذه اللجنة وجعلها دائمة؛ أن يكون المجلس قريبًا من مشكلات الناس وهمومهم ومظالمهم، وبأن تكون إحدى وسائله لتقويم السُلطة التنفيذية فيما تباشره مع المواطنين من نشاط يومي.
- كما أن تضمن هذا الحق في الدستور إنما يُكسبه احترامًا وسموًا، ويضمن عدم تعرّض الدولة له بالإلغاء^(٣٧)، أو بالانتقاص في ظل تبني النظام الدستوري الكويتي الرقابة على دستورية القوانين.

الفرع الثاني

الأساس القانوني لحق تقديم العرائض والشكاوى

وضع مجلس الأمة اللائحة الداخلية له وذلك تطبيقًا للمادة (١١٧) من الدستور والتي أشارت بأنّ على مجلس الأمة أن يضع لائحته الداخلية مُتضمّنًا نظام سير العمل في المجلس ولجانه.

وبناءً على ذلك؛ فقد أقرّ المجلس في الفصل التشريعي الأول القانون رقم (١٢)

(٣٦) انظر: معجم القانون، الصادر من مجمع اللغة العربية، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، القاهرة ١٩٩٩م، ص ٢٣.

(٣٧) انظر: سعيد سالم المظلوم، الحدود الدستورية والقانونية المقيدة لأعمال الضبط الإداري، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ١٦ العدد ٢، ديسمبر ٢٠١٩م، ص ٥٦.

لسنة ١٩٦٣م، في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، وتضمنت اللائحة سبع مواد لتنظيم حق تقديم العرائض والشكاوى منذ استقبالها وحتى البت فيها، وهي المواد (١٥٢) إلى (١٥٨).

ويلاحظ من هذه النصوص أنَّها تتعلَّق بالجانب الإجرائي إذ نصت على ضرورة أن تكون العريضة أو الشكوى المُقدَّمة من الأفراد مُوقَّعةً من مُقدِّمها ومذكورًا بها محل إقامة، وأن تقيَّد في سجل عام مُسلسلة حسب تاريخ ورودها، كما نصت على أن يُحيل رئيس المجلس العرائض والشكاوى إلى لجنة العرائض والشكاوى وله أن يحفظ الشكوى التي لا تستوفي الشروط، وأخيراً فقد نصت على حق لجنة العرائض والشكاوى في فحص ما يُحال إليها من عرائض وشكاوى، وتبيَّن رأيها للمجلس مُسبِّبًا... إلى آخر ذلك.

الفرع الثالث

أهمية حق تقديم العرائض والشكاوى

بخصوص أهمية هذا الحق فقد انقسم الفقهاء إلى فريقين؛ أحدهما يرى تساؤل هذا الحق وقلّة فائدته؛ وفضلوا عليه الطريق القضائي المُنظَّم؛ إضافة إلى أنَّ بعض الناس يلجأون لبتّ موضوع شكاواهم إلى الصحافة التي قد تؤثر على الحكومة تأثيراً أقوى من تقديمهم العرائض^(٣٨)، ورأى فريق آخر أنَّ الممارسة غير الجديّة وغير السليمة من المواطنين والبرلمان نفسه قد جعلت هذا الحق لا يُحقَّق أغراضه^(٣٩). بينما ذهب فريق ثالث إلى تعليق أثر هذا الحق على شرط حُسن الاستخدام، وأنّه متى ما كان البرلمان جاداً في ممارسة هذا الحق لحقّق نتائج إيجابية ولزاد في أواصر العلاقة بين البرلمان والشعب ممّا يُسهم في إثراء الديمقراطية في المجتمع^(٤٠).

(٣٨) انظر: د. عثمان خليل عثمان، د. سليمان الطماوي، موجز القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٣٢. وقد أشارت المحكمة العليا في أحد أحكامها إلى نفس هذا المعنى حيث قالت: "وحق تقديم أفراد الشعب لعرائض لمُخاطبة السلطات العامة لا يعدو اليوم أن يكون ضماناً تضاعلت قيمته حقيقةً وعملاً بعد أن تعدّدت لدى الفرد طرق مشروعة فعالة منها القضائية ومنها الإدارية ومنها طريق القضاء بما يملكه من ولاية الإلغاء". انظر: حُكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٤٩) بتاريخ (١٩٦٥/١/٢٣)، مجموعة المبادئ التي قرّرتها المحكمة الإدارية العليا، السنة العاشرة، العدد الأول، ص ٤٦٣.

(٣٩) انظر: د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت مع مُقدِّمة في دراسة المبادئ الدستورية، مرجع سابق، ص ٣٧٧.

(٤٠) انظر: د. رمضان بطيح، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠٠١-٢٠٠٢، ص ٢٤٣.

ويرى الباحث أنَّ هذا الحقَّ يصعب الاستغناء عنه؛ لكونه من أكثر الحقوق المنظمة والتي تمكن البرلمان من قياس مدى رضا الناس عن أداء الجهات الإدارية، في التعيينات والترقيات، بل لأنه يصعب على أغلب المواطنين الوصول إلى نوابهم وإيصال شكاوهم، فإن وجود هذا الحق يعد وسيلة دستورية مُتقدِّمة في هذا المجال، تعمل بشفافية في الظاهر وأمام الأعين.

كما لا تنحصر أهمية العرائض بالأساس في القرار الإيجابي أو السلبي المُتَّخَذ بشأنها، بل قد يكون دورها مؤثراً بمجرد تقديمها للجهات المعنية؛ لإثارة انتباه هذه الأخيرة، وقد يكون هؤلاء بغير المخطئين^(٤١).

كما أنَّ تقديم العرائض قد يحمل اقتراحات وأفكار تتعلَّق بقضايا مُهمَّة في حياة الناس وحاجات المجتمع، وتلفت نظر المسؤولين إلى مُعالجة المشكلات من حيث الواقع، ووضع حلول وسياسات عامَّة بشأنها، وهذا الحق يُبرز حقَّ مُشاركة الأمة في تدبير شؤونها وإدارة الحياة العامَّة إلى جانب الدولة وهيئاتها^(٤٢)، والنص على هذا الحق؛ إنَّما هو إشراك للأمة في تسيير أمور البلاد، ومن خلاله يستطيع المواطنون إعلام المجلس رأيهم في الشؤون العامة^(٤٣).

ونظراً لأن مصالح الأفراد ورغباتهم تُشكِّل أهميَّة كبرى في تقرير السياسات العامة^(٤٤) والتي يُعبَّر عنها من خلال حق تقديم العرائض والشكاوى، لذا يُمكن تلخيص أهمية هذا الحق فيما يلي:

(٤١) انظر:

M. Ameller: Les Questions, Instrument de Contrôle Parlementaire, LGD, 1964, P123.

انظر أيضاً

Stéphane Renard: Le droit de pétition sous la V République, Mémoire en droit Constitutionnel pour l'obtention de DEA, Mention droit public, Université de Rennes 1, Faculté de droit et de Science politique, 1994_1995, P106.

(٤٢) انظر: الكبير الجربي، البُعد التشريعي والرقابي لحق العرائض، المنارة للدراسات القانونية والإدارية، ٢٠١٩، العدد ٢٧، ص ٢٨١-٢٩٨، ص ٨.

(٤٣) انظر: د. وحيد رافقت و د. وايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، ١٩٣٧م، ص ٦٣٧.

(٤٤) انظر في ذلك:

Robert. A. Dahl: Critique of the ruling elite model American political, Science Revue, LII, (June), P464.

أولاً- تنظر اللجنة في جميع الأعمال الإدارية:

في دولة الكويت قرّر قانون إنشاء المحكمة الإدارية رقم (٢٠) لسنة (١٩٨١) في مادته الأولى أن تكون للدائرة الإدارية ولاية الإلغاء فقط، وذلك للقرارات الإدارية الصادرة من جهة الإدارة والمُنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية، ولم يسمح القانون للمحكمة بنظر بقية أعمال الإدارة طالما لم تُفصح عنها جهة الإدارة في شكل قرار، بينما يُمكن للجنة النظر فيما تتضمنه العريضة أو الشكوى من جميع أعمال الإدارة بدون استثناء؛ كالعمل المادي والأعمال التحضيرية والتعاميم.

وتنظر أيضاً ما منعه تعديل قانون إنشاء المحكمة الإدارية على القضاء؛ حيث نصّ القانون على: «أن تنشأ بالمحكمة الكلية دائرة تُشكّل من ثلاثة قضاة وتشتمل على غرفة أو أكثر حسب الحاجة، وتختصّ بالمسائل الآتية، وتكون فيها ولاية قضاء الإلغاء والتعويض... خامساً: الطلبات التي يُقدّمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية عدا القرارات الصادرة في شأن مسائل الجنسية وإقامة وإبعاد غير الكويتيين، وتراخيص إصدار الصحف والمجلات ودور العبادة»^(٤٥)، وتعد هذه الأعمال غير خاضعة لرقابة القضاء الإداري بناءً على نص تشريعي^(٤٦)، ولمّا كان القضاء ممنوعاً من نظر ذلك، فإنه يُمكن تقديم شكوى أو عريضة بأحد هذه الموضوعات للجنة العرائض والشكاوى، أي أن اللجنة تنظر الأعمال التي حَجَب قانون إنشاء المحكمة الإدارية نظرها عن الدائرة الإدارية، وهي القرارات الصادرة في شأن مسائل الجنسية وإقامة وإبعاد غير الكويتيين وإنشاء دور العبادة، وقد صدر القانون رقم (٦١) لسنة (٢٠٠٧) والذي سمح للدائرة الإدارية نظر القرارات الصادرة بشأن إصدار الصحف والمجلات.

ثانياً- تنظر اللجنة في قصور التشريعات ومدى ملاءمتها:

لا يقتصر الترافع عن طريق حق العرائض على مجال حقوق الأفراد وحيرياتهم، بقدر ما تجده أيضاً حاضراً على مستوى التشريعات التي تمسّ البيئة والحيوانات^(٤٧)،

(٤٥) المادة الأولى من القانون رقم (٦١) لسنة ١٩٨٢م في شأن تعديل بعض أحكام المرسوم بالقانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٨١م بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية).

(٤٦) انظر: د. أحمد الفارسي، د. داود الباز، الأعمال القانونية للسلطة الإدارية، مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر، ٢٠١٢م، ص ٥٨-٥٩).

(٤٧) انظر:

Paul Magnette: Vers Une Citoyenneté Européenne, Revue Internationale de Politique Comparée, 2002, Volume 9, page 65 á78.

وبذلك لا يقتصر حق العرائض على حماية حقوق الإنسان وحده بل يمتد إلى كل التشريعات التي قد يرى الإنسان أنها تضر به أو بالبيئة أو الحيوانات... إلخ^(٤٨).

وعندما يستخدم الأفراد هذا الحق فإنهم ينبّهون السلطة التشريعية إلى الحاجة للقيام ببعض الإصلاحات الضرورية في مجال القانون، وبهذه الكيفية تُساهم العرائض في تمكين المواطنين من إثارة ملاحظات تتعلق بنقائص القانون وعيوبه، ولا تتعارض مع عمل الممثلين (أو النواب)؛ لأن حق العرائض ليس وسيلة للتدخل المباشر في عملية التشريع، ومن ثم لا يمنح أصحابه منافسة فعّالة للبرلمانيين^(٤٩).

وفيما يتعلق بالكويت؛ فلجنة العرائض هي الجهة الوحيدة التي يمكن أن تنظر في التظلم ضد قانون غير ملائم، ويحدث ذلك عند تقديم شكوى بسبب قانون يراه الشاكي مجحفاً في حقه قامت الإدارة بتطبيقه عليه؛ ومن ثم يتظلم الشاكي من القانون نفسه.

كذلك قد لا يجد الشاكي وسيلة للتواصل مع أحد أعضاء مجلس الأمة؛ ليُقدّم له فكرة اقتراح بقانون في موضوع مُعَيّن، فيلجأ إلى اللجنة لهذا الاقتراح طالباً تبنيه لما له من انعكاسات إيجابية على مصالح المواطنين.

وقد قدّمت لجنة العرائض والشكاوى تقريرها الختامي عن أعمالها في أحد أدوار الانعقاد وقالت فيه: "إنّ اللجنة تشكر المجلس المُوقّر على دعمه الذي أدّى إلى زيادة فاعلية اللجنة التي وجدت أهميتها في أن يَخَصّها الدستور الكويتي بالنص عليها، وبزيادة أعداد المواطنين الذين التجؤوا إليها ووجدوا فيها أداة دستورية حضارية؛ لاسترداد حقهم في ظل سيادة القانون دون تفضّل أو منّة، وهو الأمر الذي أغناهم عن اللجوء إلى وسائل قد تُساهم في تحريف المفهوم الدستوري الصحيح لعضوية مجلس الأمة المُتمثّل في التشريع والرقابة؛ لذا فاللجنة تأمل استمرار هذا الدعم

(٤٨) على سبيل المثال العريضة رقم ١٠٣٤ / ٩٤ للعصبة الدولية من أجل حماية الخيول، والتي تطلبت من شروط نقل الخيول والتي نجحت في الحصول على ٣٢٨٦٦٤٧ توقيع. كذلك العريضة التي أطلقتها تسيقية العُصَب الفرنسية والبريطانية لحماية الطيور المفترسة والتي نجحت أيضاً في جمع ٢١٦٤٣٠٨ توقيع.
نقلاً عن:

IBID, LOC.CIT.

(٤٩) انظر:

J. Moreau: le droit de pétition sous La V République, OP. cit. p138.

لمعالجة مشاكل المواطنين الذين وجدوا في الالتجاء لمجلسكم المؤقّر ملاذًا لاسترداد حقهم في ساحة القانون وتحت ظلّه^(٥٠).

ثالثاً- تقديم حلول سريعة للمشكلات:

إن التأخير في حسم بعض القضايا الإدارية وإطالة أمد التقاضي قد يبعد من لديه حق اللجوء إلى القضاء، كما أنّ الضرر الواقع يُحتّم عليه عدم ترك حقه، ممّا يستدعي اتجاهاً إلى سُبُل أخرى للمطالبة بإنهاء مشكلته، وقد تكون لجنة العرائض والشكاوى خياراً مناسباً وسريعاً لإزالة أسباب شكواه وأجدي ممّا لو رفعها أمام القضاء.

وتعد إجراءات العرائض والشكاوى أقصر من غيرها من وسائل الرقابة، وسريعة في تحقيق النتائج المرجوة منها^(٥١).

رابعاً- إعطاء جدية أكثر للشكاوى:

إن اللجوء إلى لجنة العرائض والشكاوى يجعل للشكاوى صدىً واسعاً لدى الجهات الإدارية أكثر من الوضع العادي، وذلك عندما يُطالب الشخص بحقه لدى جهة الإدارة.

وقد تجد الشكاوى إهمالاً لدى الوزير؛ لكثرة الأعمال التنفيذية؛ لذلك درجت بعض الدول على أن تعطي المواطنين الحقّ في أن يتقدموا بشكواهم إلى المجالس النيابية^(٥٢)، لذا فإن اللجنة تقوم بإيصال صوت عالٍ ومسموع للحكومة عن الشكاوى المُقدّمة.

خامساً- أداة رقابية برلمانية على أعمال السلطة التنفيذية:

تُعَدُّ العرائض آلية فعالة لتنفيذ السياسات العامة؛ لأنها تساعد على فهم واستيعاب طرق الحكومة أو السلطة التنفيذية لتنفيذ مخططاتها وسياساتها العامة، كما

(٥٠) انظر: التقرير الختامي للجنة العرائض والشكاوى المثبت في مضابط جلسات مجلس الأمة، مضبطة الجلسة رقم (٧٨٨) المُنعقدة بتاريخ (١٠/٥/١٩٩٦) من الفصل التشريعي السابع دور الانعقاد العادي الرابع.

(٥١) انظر: نواف كنعان، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، إثراء للتوزيع والنشر، الأردن، (٢٠١٣) ص ٢٤٦، ٢٤٧، أشار إليه أحمد عبد المحسن المليفي، اللجان البرلمانية ودورها في التشريع والرقابة، أطروحة دكتوراه من جامعة العلوم الإسلامية، ٢٠١٦م، ص ١٤٩.

(٥٢) انظر: د. عثمان خليل عثمان، انظر: محاضر المجلس التأسيسي، محضر رقم (٦٢/٢١) بتاريخ (١٩٦٢/٩/٢٥)، مطبوعات الأمانة العامة لمجلس الأمة، إدارة الإعلام، (٢٠١٥م)، ص ٣٦-٣٧.

تساعد على تحسين أسلوب عمل السلطة التشريعية بما يضمن عودة أثر فعلي وملموس على المجتمع، بما يُرسّخ العلاقة بين البرلمان والمواطن، وتعمل أيضاً على تحقيق الشفافية والانسجام والعقلانية في تدبير السياسة العامة^(٥٣).

وتُعَدُّ العرائض تفعيلاً حقيقياً للديمقراطية التشاركية، حيث يمكن للمجتمع بجميع أطيافه فرادى وجماعات أن يساهم في الرقابة والتقييم لعمل الحكومة من خلال التدخل المباشر للمواطنين في تدبير الشأن العام عن طريق العرائض^(٥٤).

ويدل على ذلك أن المشرع الدستوري الكويتي ومن بعده المشرع العادي الذي أقرّ اللائحة الداخلية لمجلس الأمة بقانون اعتبر وسيلة العرائض والشكاوى من وسائل الرقابة؛ لأن المادة (١١٥) من الدستور التي تضمنت حق تقديم العرائض والشكاوى كانت متسلسلة بعد المادة (١١٢) التي تشتمل على بيان حق المجلس في طرح موضوع عام للنقاش، والمادة (١١٣) التي بيّنت حق المجلس في إبداء الرغبات، والمادة (١١٤) التي ذكرت حق المجلس في تأليف لجان تحقيق.

كذلك إن ترتيب اللائحة الداخلية يدل على ذلك؛ فالفرع الخامس المتضمن ممارسة المجلس لحق تقديم العرائض والشكاوى كان ضمن الفصل الثاني المعنون بالشؤون السياسية، ويأتي الفرع الخامس متسلسلاً بعد الفرع الأول: القرارات والرغبات، والفرع الثاني: الأسئلة، والفرع الثالث: الاستجابات، والفرع الرابع: طلبات المناقشة أو التحقيق، فمن الواضح أنّ المشرّع رتب الشؤون السياسية أو وسائل الرقابة؛ إذ قد آتت الأدوات متتالية تحت فصل واحد.

وقد نصّت المادة (١٥٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أن: «لكل عضو أن يطلع على أية عريضة أو شكوى متى طلب ذلك من رئيس اللجنة، وله أن يأخذ صورة منها دون إفشاء سريتها»، قد تكون الشكاوى سبباً لتقديم سؤال، ويرى بعض

(٥٣) انظر:

François Jabot: L'évolution des politiques, cadre conceptuel et étude de son utilisations régionales de santé en France, Thèse de doctorat, université de Lorraine, Novembre 2014, p6.

(٥٤) انظر:

Guillaume SALAÜN: Gestion de la ressource en eau, Acteurs non gouvernementaux et développement Institutionnel _ Le Cas de la France sur le Bassin du fleuve Sénégal, Mémoire 2ème année politiques et changement Social université Pierre mendes _ France, Institut d'études politiques de Grenoble, 2005/2006, P19.

الفقهاء أن حق السؤال البرلماني ظهر بسبب حق تقديم العرائض والشكاوى^(٥٥)، أو قد تكون محوراً في استجواب، أو طلباً لمناقشة أو اقتراح برغبة، والاستجواب يُعد من أهم وأخطر الوسائل الرقابية التي يُمارسها أعضاء البرلمان، ويعد أيضاً من أدوات المحاسبة في العمل البرلماني؛ إذ قد يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء^(٥٦).

سادساً- أداة رقابية من الرئيس الأعلى في جهة الإدارة على أعمال مرؤوسيه:

ترسل الشكاوى التي تُقدّم إلى لجنة العرائض والشكاوى باسم رئيس المجلس إلى الوزير المختص فيطلع عليها الوزير مباشرة، وبذلك يكون الوزير مُطلعاً على جميع الشكاوى التي تُقدّم، كما أنه في أثناء الاجتماع يحضر الوزير أو وكيل الوزارة فيرى ويسمع بنفسه من الشاكين التجاوزات- إن وجدت- على مديري الإدارات ومرؤوسيه بشكل عام؛ ومن ثمّ يتعرّف الرئيس بشكل أكثر على أعمال مرؤوسيه، وبذلك يخشى المسؤول في السلطة التنفيذية أن يتجاوز القانون في كثير من الأحيان؛ لوجود أدوات رقابية عليه، ومنها حق تقديم العرائض والشكاوى.

(٥٥) انظر: محمد عبد القادر الجاسم، انحراف الرقابة البرلمانية وموقف القضاء الدستوري الكويتي،

دار قرطاس للنشر، الطبعة الأولى ٢٠٠٧م، ص ٦٦.

(٥٦) انظر: د. دانا عبد الكريم السعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، منشورات دار

الحلبي، الطبعة الأولى ٢٠١٣م، ص ٦٨.

المبحث الثاني إجراءات ممارسة حق تقديم العرائض والشكاوى وآلية عمل لجنة العرائض والشكاوى

تمهيد وتقسيم:

نظم الدستور الكويتي واللائحة الداخلية لمجلس الأمة ممارسة حق تقديم العرائض والشكاوى، ووضعوا الشروط الواجب توافرها في صاحب الشكاوى لكي يُمارس هذا الحق، كما وضعت اللائحة الداخلية شروطاً شكلية في العريضة أو الشكاوى، ورسمت الممارسات البرلمانية العديد من التقاليد في ممارسة هذا الحق، ولمزيد من الإيضاح سأتناول هذا المبحث من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الأول: إجراءات تقديم العرائض والشكاوى.

المطلب الثاني: آلية عمل لجنة العرائض والشكاوى.

المطلب الأول إجراءات تقديم العرائض والشكاوى

تقسيم:

نظم الدستور واللائحة الداخلية إجراءات تقديم العرائض والشكاوى إلى المجلس، وعليه أقسم إجراءات تقديم العرائض والشكاوى إلى شروط قبول العريضة أو الشكاوى في الفرع الأول، وفي الفرع الثاني قيد العريضة أو الشكاوى، وفي الفرع الثالث إدراج الشكاوى والعريضة على جدول أعمال الجلسة مع تلاوة مُلخصها في الجلسة وذلك فيما يلي:

الفرع الأول شروط قبول العريضة أو الشكاوى

جاء النص على هذه الشروط في الدستور واللائحة الداخلية لمجلس الأمة بشكل عام، وإنعام النظر في هذا العموم يجعلنا نقسم الشروط إلى: شرط يجب توافره في مُقدّم العريضة أو الشكاوى، وشروط يجب توافرها في العريضة أو الشكاوى ذاتها.

١ - شرط واجب توافره في مُقدّم العريضة أو الشكاوى

نصّت المادة (١١٥) من الدستور على أن: «يُشكّل المجلس ضمن لجانه السنوية لجنة خاصة لبحث العرائض والشكاوى التي يبعث بها المواطنون إلى المجلس».

ومن ثمَّ فإنَّ الدستور الكويتي اشترط الجنسية الكويتية في مُقدِّم العريضة أو الشكوى؛ لممارسة ذلك الحق، ويسير معه في هذا الطريق الدستور المغربي؛ حيث نصَّ في المادة (١٣٩) على أنه: «يمكن للمواطنين والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله»، كما يوجد ذلك في أغلب دساتير العالم أيضًا؛ كالدستور البلجيكي الذي نصَّ في المادة (٢٨) على: «للبلجيكيين الحقُّ في توجيه العرائض الموقعة من شخص واحد أو أكثر إلى السلطات العامة»، بينما تتَّجه دساتير أخرى إلى إعطاء حقَّ تقديم العرائض إلى أيِّ فرد كما نصَّ دستور البرازيل المعدل سنة (٢٠١٧)؛ على: «تلقي المطالب والعرائض والشكاوى من أيِّ شخص ضد أفعال أو غياب أفعال السلطات الحكومية أو الكيانات العامة»^(٥٧).

٢ - الشروط الواجب توافرها في العريضة أو الشكوى

هناك عدَّة شروط وضوابط يجب توافرها في العريضة أو الشكوى؛ حتى تصل إلى مرحلة العرض على أعضاء اللجنة، ومناقشتهم لها في حضور الشاكي والجهة الإدارية المشكو في حقها، وتتلخَّص هذه الشروط فيما يلي:

أولاً - ألا يكون موضوع الشكوى معروضاً أمام القضاء:

حرص المشرِّع الكويتي عند تقريره لحق تقديم العرائض والشكاوى إلى مجلس الأمة على منع النواب من التدخل في أعمال السلطة القضائية، لذا فقد وضعت اللجنة معياراً لها في هذا الخصوص يتمثل في الامتناع عن نظر الموضوعات المعروضة أمام القضاء، وأنَّ كان المعيار لا يمنعها من دراسة واستيضاح قصور الجهة الإدارية، ولها أن تتدخَّل لتصحيحه بالوسائل السياسية والتشريعية^(٥٨)، وكانت بعض الدساتير تمنع أن تُقدِّم شكوى إلى البرلمان متى ما كان للقضاء في نظرها^(٥٩)، هذا ويتَّعَّه الشاكي عند تقديمه لشكواه أمام إدارة الإعداد البرلماني في مجلس الأمة - وهي الإدارة المعنية باستقبال العرائض والشكاوى - أنَّ موضوع العريضة أو الشكوى غير

(٥٧) انظر في ذلك: موقع دساتير العالم (www.constituteproject.org).

(٥٨) انظر: د. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٤٨ وما بعدها.

(٥٩) نص القانون النظامي المصري لسنة (١٨٨٣) في المادة الحادية والعشرين على: "كل عريضة تختص بحقوق ومنافع شخصية ترفض متى كانت من اختصاص المحاكم"، انظر: موقع منشورات قانونية، (www.manshurat.org).

معروض أمام القضاء، ويوقع على نموذج بذلك، وأنه في حالة لجوئه إلى القضاء بذات موضوع الشكوى فإن للجنة الحق في حفظها، ويهدف هذا الشرط - رغم عدم النص عليه صراحةً - لمنع وقوع تعارض بين حكم قضائي مع قرار من مجلس الأمة، ويُعد هذا الشرط تطبيقاً لمبدأ فصل السلطات الواردة في المادة (٥٠) من الدستور، وقد لاحظ الباحث من خلال تجربته العملية أن اللجنة تتجه إلى حفظ الشكاوى التي يكون الأمر معروضاً فيها على القضاء، حتى لو لم يكن قد صدر فيه حكم قضائي.

ثانياً: أن تكون موقّعة ممن قدمها أو من نائبه في حالة وجود توكيل، وأن يكون مذكوراً بها محل الإقامة.

ويلاحظ على هذه الشروط أنها تتعلق بمدى ممارسة الحق بصفة شخصية أو عن طريق الوكالة، وحرصت الشروط على بيان ذكر عنوان الشاكي أو محل إقامته، ويُستعاض عن ذلك - في وقتنا الحالي - بصورة من البطاقة المدنية للشاكي، وهذه المعلومات مهمة؛ لكي تعرف الجهة الإدارية من هو صاحب الشكوى، وماهي الظروف التي دفعته لتقديم الشكوى.

ويثور التساؤل عن مدى حماية الشاكي من التعسف الإداري ضده من قبل الوزير أو الوكيل أو الجهة المُشتكى عليها؛ بسبب ممارسته لحق تقديم العرائض والشكاوى والتي قد تتضمن ادعاء أو إثارة لبعض ممثلي الجهة الإدارية.

والجواب عن ذلك أنه لا توجد وسيلة قانونية لتقرير هذه الحماية، وأمام عدم تقرير هذه الحماية يرى الباحث وجوب النص على حماية الشاكي من انحراف الجهة الإدارية أو تعسفها في استعمال سلطتها ضده بسبب تقديمه لشكاواه.

ثالثاً: أن تكون خالية من العبارات غير اللائقة.

حرص المشرع على خلو العريضة أو الشكوى من العبارات غير اللائقة؛ مثل السب أو القذف أو التعرض لممثل الجهة الإدارية بعبارات نابية تسيء إليه أو إلى المسؤولين، وحتى لا تكون العريضة أو الشكوى سبباً للقدح، هذا وقد عُرِضت على المحكمة الإدارية المصرية العليا قضايا تمسك فيها أحد أطرافها بأن العريضة والشكوى حملت في طياتها مساساً بكرامته، بينما تمسك الطرف الآخر بحقه في تقديم العرائض والشكاوى، وقالت المحكمة في ذلك: "فلكل فرد أن يتقدم إلى السلطات العامة بشكوى يتظلم فيها من أمر يهمه؛ كدفع حيف وقع عليه من عمل جائر ابتغاء ردّ هذا الجور، ولممارسة هذا الحق الدستوري شروط وأوضاع، وله أسلوبٌ مُعَيَّن ومسلَك خاص يرتفع ولا جدال عن الألفاظ النابية وعبارات التحدي والإثارة والتعدي

والاستفزاز والاستنكار^(٦٠)، وقالت في دعوى أخرى مشابهة: "وإن كان حق الشكوى من الحقوق المكفولة للأفراد إلا أن لهذا الحق حدوداً يقف عندها بحيث لا يستغل هذا الحق ذريعة للتطاول على الرؤساء بإسناد وقائع غير صحيحة لهم"^(٦١)، وقضت أيضاً: "ومن حيث إن الشكوى أو التظلم المُشار إليه طوى على عبارات تحمل معنى الإهانة والتجريح؛ الأمر الذي يُعدُّ تطاولاً من الطاعن على رؤسائه ممَّا يستوجب المساءلة التأديبية"^(٦٢).

ثالثاً- أن تكون الشكوى مُوجَّهة إلى رئيس المجلس لا إلى وزير أو وكيل أو عضو أو حتى رئيس لجنة العرائض والشكاوى^(٦٣).

وقد يثور التساؤل عن الحكم فيما لو قُدِّمت الشكوى وهي تخالف أحد الشروط سالفة الذكر؛ كأن تتضمن عبارات غير لائقة، أو تكون مُوجَّهة باسم رئيس لجنة العرائض أو الشكاوى، أو تكون مُوجَّهة لوزير، والجواب عن ذلك؛ أنَّ هذا يحدث كثيراً في العمل وتتولَّى إدارة الإعداد البرلماني- الإدارة المعنية باستقبال العرائض والشكاوى- تعديل هذه الملاحظات مع الشاكي قبل تقديمها، ومن ثمَّ تتسلم الإدارة الشكوى؛ لتقوم بعد ذلك بعرضها على رئيس المجلس.

وبعد استيفاء الشكوى لشروطها فإنها تستمرُّ في أخذ دورتها المُستندية والتي نظمتها المواد من (١٥٢) إلى (١٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة كما سيأتي تفصيله في الفروع القادمة.

(٦٠) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٤٩) بتاريخ (١٩٦٥/١/٢٣)، مجموعة المبادئ التي قرَّرتها المحكمة الإدارية العليا، السنة العاشرة، العدد الأول، ص٤٦٣.

(٦١) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٣٣٣٧) لسنة (٣٨) ق.ع بتاريخ (٨/٢/١٩٩٧)، مجموعة المبادئ التي قرَّرتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية والأربعون، الجزء الثاني، ص١٤١١.

(٦٢) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٤٤٨٤) لسنة (٤٤) ق.ع بتاريخ (١٩/١١/٢٠٠٠)، مجموعة المبادئ التي قرَّرتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السادسة والأربعون، الجزء الأول، ص١٤٧.

(٦٣) لم تُنصَّ اللائحة الداخلية صراحةً على شرط توجيه العرائض أو الشكاوى إلى رئيس المجلس، ونرى أنَّ هذا الشرط يستند إلى ما نصَّت عليه المادة (٣٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة بأنَّ: "الرئيس هو الذي يُمثِّل المجلس في اتصاله بالهيئات الأخرى ويتحدَّث باسمه ويُشرف على جميع أعماله ويُراقب مكتبه ولجانه، كما يتولَّى الإشراف على الأمانة العامة للمجلس".

الفرع الثاني قيد العريضة أو الشكوى

تنص المادة (١٥٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أنه: «تُقيد العرائض والشكاوى التي ترد إلى المجلس في سجل عام بأرقام مُسلسلة حسب تاريخ ورودها، مع بيان اسم مقدمها ومحل إقامته ومُلخص موضوعها».

وأرى أنَّ النص لم يُحدد طريقة مُحددة لقيد العريضة أو الشكوى، الأمر الذي يسمح مُستقبلاً باستخدام التوثيق الإلكتروني في هذا الخصوص.

ويجب التنبُّه إلى سرِّيَّة هذه العرائض والشكاوى، إذ لا يجوز أن تنشر أو تعرض على الغير وذلك لخصوصية مُقدميها، ولتضمنها بيانات شخصية للشاكين^(٦٤).

الفرع الثالث

إدراج الشكوى والعريضة على جدول أعمال الجلسة مع تلاوة مُلخصها

تنص المادة (١٥٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أنه: «يُحيل رئيس المجلس العرائض والشكاوى إلى لجنة العرائض والشكاوى، ويُنوّه بذلك في جدول أعمال أول جلسة تالية، مع تلاوة مُلخص للعريضة أو الشكوى، إذا كانت العريضة أو الشكوى مُتعلّقة بموضوع مُحال إلى إحدى لجان المجلس أحالها إلى هذه اللجنة لفحصها مع الموضوع، ولرئيس المجلس أن يأمر بحفظ العرائض أو الشكاوى التي لا تستوفي الشروط الواردة في المادة (١٥٢) من هذه اللائحة، ويُشر بذلك في السجل المنصوص عليه في المادة السابقة» وعليه فسيتم تناول ذلك من خلال الحديث عن ١- إدراج الشكوى أو العريضة، ٢- التنويه عنهما في الجلسة، ٣- تلاوة مُلخص العريضة أو الشكوى.

١ - إدراج الشكوى أو العريضة

بعد تسلم الشكوى أو العريضة فإنّها تعرض على رئيس المجلس الذي بدوره

(٦٤) تنص المادة (١٥٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أن: "لكل عضو أن يطلع على أيّة عريضة أو شكوى متى طلب ذلك من رئيس اللجنة، وله أن يأخذ صورة منها بدون إفشاء سرّيّتها".

إما أن يُحيلها إلى لجنة العرائض والشكاوى، أو إلى إحدى لجان المجلس الأخرى إذا كان موضوع الشكوى مُتعلّقاً بموضوعٍ مُحال إلى هذه اللجنة^(٦٥).

وللرئيس أن يأمر بحفظ الشكوى أو العريضة، ولكن الحفظ مُقيّد بعدم توافر الشروط المذكورة بالمادة (١٥٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة؛ كأن يكون في العريضة أو الشكوى عبارات غير لائقة، أو غير مذكور بها بيانات الشاكي.

وهنا يجب أن نشير إلى أنّ إحالة الشكاوى أمرٌ خاص برئيس المجلس منفرداً، فهو أمر لا يتطلب موافقة مجلس الأمة؛ فالرئيس هو الذي يُحيلها تُدرج على جدول الأعمال ثم يُتلى مُلخّصُها، ومن هنا نفهم أن ما كان يحدث في السابق وهو أنّ رئيس المجلس لم يكن يحيل العرائض والشكاوى إلى اللجنة وأن يطلب موافقة المجلس أمرٌ يُخالف صحيح القانون^(٦٦)، إذ إن الإحالة تتم أو يجب أن تتم من غير موافقة المجلس، ويُدلّ على ذلك أنّ رئيس المجلس يُحيل العرائض والشكاوى إلى اللجنة بين أدوار الانعقاد- أي أثناء العطلة البرلمانية- وتبحثها اللجنة وترفع التقرير عن الموضوع.

٢ - التنويه في الجلسة التالية

ألزمت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة في عجز المادة (١٥٤) منها بأن يقوم رئيس المجلس بالتنويه عن إحالة العرائض والشكاوى إلى لجنة العرائض والشكاوى، ويكون ذلك التنويه بناداً من بنود جدول أعمال المجلس في أول جلسة تالية للإحالة، ويتم التنويه بإعلام الرئيس لأعضاء المجلس عن إحالة العرائض والشكاوى المُقدّمة إليه إلى لجنة العرائض والشكاوى.

٣ - تلاوة مُلخّص العريضة أو الشكوى في الجلسة العامة لمجلس الأمة

تنص المادة (١٥٤) من اللائحة الداخلية على أن: «يُحيل رئيس المجلس العرائض والشكاوى إلى لجنة العرائض والشكاوى، ويُنوّه بذلك في جدول أعمال أول جلسة تالية، مع تلاوة ملخص للعريضة أو الشكوى».

وعليه فإن المادة ألزمت بتلاوة ملخص العريضة أو الشكوى، وقد كان المجلس

(٦٥) ويعتبر هذا النص شبه مُهمّل؛ إذ إن العمل قد استقر أن يُحيل الرئيس جميع الشكاوى إلى لجنة العرائض والشكاوى. ويُعتبر هذا العرف من المجلس التأسيسي.

(٦٦) انظر على سبيل المثال: مضابط جلسات مجلس الأمة، مضبطة الجلسة رقم (٣١)، في الفصل التشريعي الأول دور الانعقاد العادي الثاني المُنعقدة بتاريخ (١٢/١١/١٩٦٣م) ص ٤٢، ومضبطة الجلسة رقم (١٥٣)، في الفصل التشريعي الثاني دور الانعقاد العادي الأول المُنعقدة بتاريخ (١٠/٤/١٩٦٧م) ص ٢.

تارةً يتلو العريضة والشكوى وتارة يتوقّف عن تلاوتهما؛ وسبب ذلك - كما سنرى - أن المجلس بعد تلاوة تلك الملخصات كان يبدأ بمناقشتها وينتقد عمل الحكومة، فكانت الحكومة دائماً ما تعترض على هذا التصرف، ممّا أدى إلى إيقاف تلاوة الملخص. ولكي نفهم موضوع التلاوة بشكل دقيق لأسباب نص اللائحة على التلاوة، ولأهمية تلاوة العريضة أو الشكوى، وللمرحلة التاريخية للتلاوة.

أ - أسباب النص على قيام المجلس بتلاوة العريضة أو الشكوى

إن وضع نص يلزم المجلس بتلاوة ملخص للعريضة أو الشكوى يرجع إلى سببين أساسيين: الأول يرجع إلى تقليد مستقر عندما استقبل المجلس التأسيسي أول شكوى؛ حيث قام الأمين العام في المجلس التأسيسي بتلاوة ملخص الشكوى، ثم تحوّل هذا العمل إلى قانون وذلك بتقنيته في المادة (١٥٤) من اللائحة الداخلية^(٦٧)، أمّا السبب الآخر فيرجع إلى أن القواعد قد درجت على أن يتلى عنوان الشكوى وملخصها في الجلسة العامة للمجلس، ثم تبحثها اللجنة بعد أن تحال إليها وتتقدّم برأيها للمجلس^(٦٨).

ب - أهمية تلاوة ملخص الشكوى أو العريضة

تظهر أهمية تلاوة ملخص الشكوى أو العريضة فيما يلي:

- إن تلاوة شكوى مُقدّمة من مواطن أو مواطنة هو نقل صوت المواطنين وهمومهم إلى المجلس، وقد يجد صاحب الشكوى تخفيفاً وشفاءً لما في صدره لمجرد أن يصل صوته للسلطتين التنفيذية والتشريعية.
- إن تلاوة ملخص الشكوى قد يكون محلّ اهتمام أحد الأعضاء، فيقوم بتبنيّ العريضة أو الشكوى والاهتمام بها، ولو أُحيلت بدون تلاوة إلى اللجنة لما عِلِمَ بها الأعضاء.
- إنّ تلاوة ملخص الشكوى هي إحدى الطرق التي من خلالها يعلم الأعضاء بوجود مواطنين قد قدّموا شكوى في موضوع معين، وقد تكون الشكوى ناتجة

(٦٧) انظر: محاضر المجلس التأسيسي، محضر الجلسة رقم (٦٢/٧) المنعقدة يوم الثلاثاء الموافق (١٩٦٢/٣/٢٠)، مطبوعات الأمانة العامة لمجلس الأمة، إدارة الإعلام، (٢٠١٥م). ص ٢، ٣.

(٦٨) انظر: مضابط جلسات مجلس الأمة، مضبطة الجلسة رقم (١١)، في الفصل التشريعي الأول دور الانعقاد الأول المنعقدة يوم الثلاثاء الموافق (١٩٦٣/٤/٩م).

من تصوّف مدير أو رئيس أو وكيل، وعند تلاوتها تصل لمسامع الوزير؛ الأمر الذي قد يجعله يتدخل لحل الموضوع.

خلاصة القول إن مجلس الأمة حتى كتابة هذا البحث يقوم بتلاوة ملخص العريضة أو الشكوى بعد مناقشة الرسائل الواردة بعد أن توقف عن تلاوتها فترة من الزمن.

المطلب الثاني

آلية عمل لجنة العرائض والشكاوى

يمارس مجلس الأمة اختصاصاته الثلاثة: التشريعي، والمالي، والسياسي؛ من خلال لجان تختص كل منها في موضوع معين؛ حيث تقوم اللجنة بدراسة الموضوعات دراسة عميقة ووافية، ثم ترفع تقريراً من شأنه أن يجعل الموضوع واضحاً للمجلس^(٦٩)؛ أي أنّ لجان المجلس تُعدّ أجهزة معاونة له، وتساعد المجلس في أداء دور رقابي وتشريعي من خلال تقديم رأي في الموضوعات المُحالَة لها^(٧٠)، وعليه فإن لجنة العرائض والشكاوى ما أن يُحال لها موضوع فإنها تبحثه؛ وذلك من خلال آلية ستتناولها الدراسة في الفرع القادم، وقد منحت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة صلاحياتٍ للجنة العرائض والشكاوى؛ تُسهّل من عملية فحصها، حتى تتمكن من إرسال تقاريرها للمجلس حولها.

وأعرض في هذا المطلب آلية عمل لجنة العرائض والشكاوى في الفرع الأول، وفي الفرع الثاني أعرض لحق الاستفسار والاستيضاح الذي نصت عليه اللائحة الداخلية.

الفرع الأول

آلية عمل اللجنة

من خلال البحث في تقارير لجنة العرائض والشكاوى تبين أنّ اللجنة لها طريقتان لبحث العرائض والشكاوى المُحالَة لها^(٧١)، إحداها حتى الفصل التشريعي السادس، والآخر من الفصل التشريعي السابع حتى الآن، نبينهما بالآتي.

(٦٩) انظر: د. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الطبعة الأولى، ١٩٨٩م، ص ٥٥٢.

(٧٠) أحمد عبد المحسن المليفي، اللجان البرلمانية ودورها في التشريع والرقابة، أطروحة دكتوراه من جامعة العلوم الإسلامية، ٢٠١٦م، ص ٢٥.

(٧١) تقارير لجنة العرائض والشكاوى من الفصل التشريعي الأول حتى الفصل التشريعي السادس عشر، منشورة في موقع مجلس الأمة (www.kna.kw).

١ - آلية عمل اللجنة من الفصل التشريعي الأول حتى الفصل التشريعي السادس

تتبع الباحث تقارير لجنة العرائض والشكاوى ومضابط جلسات مجلس الأمة خلال هذا الفترة؛ فتبين أنه عند ورود العرائض والشكاوى لها فإنها كانت تستفسر من الجهات الإدارية المعنية عن موضوع الشكوى، وما أن يصل إليها رد الجهة الإدارية كانت تجتمع وتبحث الشكوى، فإذا ما وصلت لنتيجة أصدرت قرارها ورفعت تقريرها للمجلس، ولكي تتضح لها الصورة كانت تطلب حضور الشاكي وممثل من الجهة الإدارية؛ حتى تنتهي إلى قرار، ويتضح أن اللجنة كانت تبحث كل شكوى حسب جدول مُرتَّب زمنياً؛ أي لا تتقدم شكوى على أخرى أقدم منها، وبالتالي كانت اللجنة تبحث الشكاوى بدءاً من تاريخ إحالتها إليها^(٧٢)، ومع ذلك كان المجلس يوافق أحياناً على طلبات نيابية تتضمن استعجال لجنة العرائض بنظر بعض الشكاوى^(٧٣).

وبذلك نخلص إلى أن العرائض والشكاوى كانت تدرج على جدول اللجنة؛ مُرتَّبة فيه حسب تاريخ ورودها، وأن للمجلس الحق باستعجال اللجنة نظر بعض العرائض والشكاوى، وأن طريقة اللجنة هي أن تجتمع لبحث العريضة أو الشكوى فور وصولها، ولها إما أن ترفع تقريراً بشأنها، أو تأجيلها لحين وصول الاستفسار أو لحين الاجتماع مع الشاكي والجهة الإدارية، وبذلك فإن الشكوى كانت تقع تحت نظر اللجنة أكثر من مرة.

وهذه الآلية لها مزايا وعيوب؛ أمّا أهم ميزة فهي السرعة في وصول بحث العريضة والشكوى من وقت تقديمها، وهذا الأمر يُفيد الكثير من المواطنين الذين يلجأون إلى اللجنة تفادياً من الذهاب إلى طريق القضاء والذي يستغرق عادة وقتاً أطول، كما أنها تمتاز بأن جعلت البرلمان قريباً جداً من المواطنين؛ حيث إن الوقت منذ

(٧٢) انظر: تقارير لجنة العرائض والشكاوى، من الفصل التشريعي الأول حتى الفصل التشريعي السادس، موقع الأمانة العامة لمجلس الأمة الوثائق البرلمانية، تقارير لجنة العرائض والشكاوى www.kna.kw.

(٧٣) في إحدى الجلسات طلب أحد النواب الاستعجال في بحث شكوى معينة، فاعترض مُقرّر لجنة العرائض والشكاوى على الطلب، وأفاد بأن للجنة جدول أعمال فكيف نسمح لأنفسنا بتجاوز شكوى قديمة بسبب شكوى، ثم قال الرئيس: "إذا قدم طلب من خمسة أعضاء يمكن إعطاء الشكوى صفة الاستعجال". وقد وافق المجلس على الطلب. انظر: مضابط جلسات مجلس الأمة، مضبطة الجلسة رقم (١٣٥/أ) المنعقدة بتاريخ (٢٤/٥/١٩٦٦)، وأيضاً رقم (١٣٩/أ)، ومضبطة الجلسة رقم (٥)، ومضبطة الجلسة رقم (٨٢)، ومضبطة الجلسة رقم (٤١٤)، ومضبطة الجلسة رقم (٢٧٤).

تقديم الشكاوى إلى حين نظر اللجنة لا يتعدى ثلاثة أيام، الأمر الذي يجعل البرلمان مُتابعًا للرأي العام، فمجرد وجود مشكلة يتضرر منها مواطنون، وعند تقديم شكاوى تكون اللجنة قد اجتمعت لبحث الموضوع ورفع تقرير بشأنه.

وأما عيوبها؛ فيتمثل في تكرار اجتماع اللجنة مع ممثلي الجهة الإدارية، ذلك أن تكرار الشكاوى سيجبر ممثلي الجهات الإدارية إلى الحضور بشكل متكرر، ويبدو أن اللجنة لاحظت ذلك فغيّرت طريقته بأن تجتمع مع كل جهة على حدة، في يوم مخصّص كما سنرى في الآلية الثانية.

٢ - آلية عمل اللجنة من الفصل التشريعي السابع حتى الفصل التشريعي السادس عشر

سارت اللجنة منذ الفصل التشريعي السابع حتى الفصل التشريعي السادس عشر على آلية عمل تتضمن أن تجتمع اللجنة مع كل وزارة في يوم محدد؛ فتناقش جميع الشكاوى المتعلقة بهذه الوزارة وما يتبعها من جهات، على سبيل المثال عندما تجتمع اللجنة مع وزارة التربية فإن اللجنة تبحث الشكاوى المتعلقة بوزارة التعليم العالي والشكاوى المتعلقة بجامعة الكويت علاوةً على الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب، وعندما تجتمع اللجنة مع وزير آخر كوزير المالية؛ تناقش معه الشكاوى المتعلقة بوزارة المالية والبنك المركزي والمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية وهكذا^(٧٤)، وميزة هذه الآلية أن اللجنة تجتمع مع كبار المسؤولين في اجتماع واحد، فتبحث في مجال واحد جميع الشكاوى المتعلقة بالجهة الإدارية، فعندما يحضر المسؤول إنما يحضر مرة أو مرتين بدور الانعقاد الواحد، فلا يكون هناك تعطيل للمسؤولين في الجهات الإدارية.

وهذه الآلية بخلاف الآلية الأولى التي يتم بها استدعاء الوزارة مع كل شكاوى تُقدّم، ولكن هذه الآلية يشوبها عيب جوهري يكاد بسببه يعزف الكثير من الناس عن تقديم العرائض والشكاوى للمجلس؛ وهو أن العريضة أو الشكاوى التي تُقدّم بعد اجتماع اللجنة تظل معلقة في قائمة الانتظار لحين اجتماع اللجنة مع الوزارة مرة أخرى، وهذا الأمر يتطلب وقتاً طويلاً؛ إذ لو اجتمعت اللجنة في يوم الاثنين مع وزارة التربية وبعد يومين قام أحد المواطنين بالتقدم بشكاوى ضد وزارة التربية، فعلى

(٧٤) انظر: تقارير لجنة العرائض والشكاوى، من الفصل التشريعي السابع وما بعده، موقع الأمانة العامة لمجلس الأمة الوثائق البرلمانية، تقارير لجنة العرائض والشكاوى www.kna.kw.

الشكاكي صاحب الشكاوى الجديدة أن ينتظر إلى حين أن تجتمع اللجنة مع باقي وزارات الدولة الأخرى حسب ما هو مقدم ضدها من شكاوى، وإلى أن تعود اللجنة مع وزارة التربية مرة أخرى، أي أن اللجنة تجتمع في أسبوع مع جهة إدارية ثم لا تجتمع معها إلا بعد فترة ليست بقصيرة، وينتج عن ذلك طول فترة انتظار الشاكي.

وقد واجه الباحث في عمله عشرات الحالات المُشابهة لهذه العملية، وهو عيب خطير؛ إذ يتعارض مع السرعة الواجبة لمناقشة الشكاوى وفحصها؛ وقد تكون العريضة المقدمة محل اهتمام الرأي العام، كما أن بعض الشكاوى قد تتضمن موضوعاً لا يحتمل التأخير، ممّا جعل اللجنة ليست محل اهتمام من المواطنين، وعليه فإن هذه الآلية لا تنظر إلى تاريخ الشكاوى، إنما إلى الجهة المشكو في حقها، فمتى اجتمعت اللجنة مع وزارة عرضت فيها جميع الشكاوى المُقدّمة ضدها القديمة منها والحديثة، ويبدو أن هذا أحد أسباب ضعف حق تقديم العرائض والشكاوى كما ذكرنا.

وتقترح الدراسة أن تدمج الطريقتان معاً بحيث تحقق مزاياهما وتتلافى عيوبهما؛ وذلك بأن تقسم اللجنة اجتماعها الواحد إلى قسمين: تقوم في القسم الأول بالاطلاع على الشكاوى الجديدة المُقدّمة دون انتظار الاجتماع مع الجهة المشكو في حقها، ثم تُقرّر إذا ما كانت الشكاوى يمكن البتّ فيها من غير حضور الجهة أو أن تؤجلها أو تحفظها، كما تطلع على الشكاوى التي تشغل الرأي العام، وتفحص الشكاوى التي لا تتحمّل الانتظار وما أكثرها! وهنا سيحقق عنصر السرعة الذي سيعطي النتيجة المرجوة، ويحقّق الهدف الحقيقي من اللجنة، ويزيد من فاعلية ممارسة حق تقديم العرائض والشكاوى، ويزيد من قُرب البرلمان للأمة، أما الانتظار الطويل؛ فقد يسبب تعطيلاً لمصالح الشاكي، كما أن تأخر اللجنة عن نظر الشكاوى يتعارض مع حق الشاكي في اللجوء إلى القضاء؛ لأنه في حال قيام الشاكي بتقديم موضوعه إلى القضاء فإن الشكاوى المعروضة مُعرّضة للحفظ، كما أن الاجتماع السريع مع الشاكي يعطي فاعلية أكثر للشكاوى، ويبعث بالاطمئنان للشاكي.

وفي القسم الثاني من الاجتماع، تقوم اللجنة بالاجتماع مع جهة الإدارة وتنظر شكاواها كما هو الوضع في الآلية الثانية، وعليه فاللجنة تجمع بين الطريقتين، فيكون قسم الاجتماع لنظر الشكاوى الجديدة التي تصل فتبحث، فإذا وجدت ما يستحق استعجالها فإنها تستعجله، وما يتوجّب حفظه تحفظه، وإلا تجعلها على جدول الأعمال، وقسم آخر تنظر الشكاوى المُدرجة مع جهة واحدة بحضور وزيرها أو مسؤوليها.

ولا نقول إن تطبيق هذه الآلية مستحيل؛ إذ إنها جمع بين طريقتين موجودتين، كما أنها قريبة من عمل المحاكم.

الفرع الثاني حق الاستفسار والاستيضاح

تنص المادة (١٥٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أن: «للمجلس وللجنة العرائض والشكاوى أن يطلبوا من رئيس مجلس الوزراء أو من الوزراء تقديم الإيضاحات الخاصة بالعرائض والشكاوى المُحالَة إليها، وعلى من وجّه إليه هذه الطلب تقديم هذه الإيضاحات في بحر أسبوعين على الأكثر من تاريخ الإحالة ما لم يُقرّر المجلس غير ذلك».

يكاد أن يكون هذا النص من أكثر النصوص المهمة التي تتميز بها لجنة العرائض والشكاوى، ومن أكثر الوسائل المساعدة في تحقيق الرقابة، فقد تضمنت المادة (١١٥) من الدستور أنَّ اللجنة تستوضح الأمر من الجهات المعنية، وبحصول اللجنة على المعلومات يمكن تزويدها للشاكي الذي ينتفع دائماً من هذه الردود، بل إن بعض الفقهاء يعتبر حق تقديم العرائض طريقاً لتبادل المعلومات والتعاون^(٧٥).

وقد لاحظت الدراسة اهتمام المشرع بهذه الوسيلة وذلك فيما يلي:

- أنَّ المُشرّع ساوى بين قرار مجلس الأمة بطلب الإيضاحات وبين لجنة العرائض والشكاوى؛ أي أنَّ مجلس الأمة له الحق في أن يطلب الإيضاحات من رئيس مجلس الوزراء أو من الوزراء بدرجة مساوية للجنة منفردة، ولم يُفرد المُشرّع نصّاً آخر لحقّ المجلس في طلب الإيضاحات إلا هذا النص، وهذا يبيّن أمراً مهماً؛ وهو توجيه نظر السلطة التنفيذية إلى أهميّة التعامل مع لجنة العرائض والشكاوى.

- نصّ المُشرّع في المادة (٤٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على جواز أن تطلب لجان مجلس الأمة من الوزارات والمؤسسات البيانات والمستندات التي تراها لازمة في موضوع معين، وحدّد الوقت بأن يكون تقديمها قبل أن تضع اللجنة تقريرها بوقت كافٍ، وهذه المدة غير محددة، وذلك بخلاف نصّ المادة (١٥٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة التي حرص المشرع فيها على تقييدها بمدة معينة وهي مُدّة أسبوعين على الأكثر، وبذلك ميّز المُشرّع بين حقّ طلب لجنة العرائض والشكاوى وبين بقيّة اللجان؛ إذ إن استفسار لجنة العرائض

(٧٥) انظر: د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية، مرجع سابق ص ٣٧٧-٣٧٨.

والشكاوى يجب أن تُجيب عنه الحكومة خلال أسبوعين بينما لم تقيد مدة إيضاحات بقية اللجان، وهذه دعوة صريحة للحكومة للتعامل مع استفسارات وإيضاحات لجنة العرائض والشكاوى لارتباطها بأمور ذات علاقة بحقوق المواطنين ومصائرهم.

- أن تمديد مدة الرد على الاستفسارات التي وجهتها اللجنة لا يكون لأكثر من أسبوعين إلا بقرار من المجلس، وهذا مؤشر أيضاً على اهتمام المُشرّع بسرعة ردود الحكومة على إيضاحات لجنة العرائض والشكاوى.

- لا يملك الوزير تمديد فترة الرد على استفسارات اللجنة إلا بقرار من المجلس، وهذا بخلاف بعض الطلبات التي يحق للوزير تأجيلها من تلقاء نفسه؛ كالأُسئلة^(٧٦) والاستجواب^(٧٧) التي يُمكن له فور تقديمها أن يؤجل المناقشة أو الإجابة عليها لمدة أسبوعين فيُجاب إلى طلبه بقوة القانون^(٧٨).

هذا كله لم يكن محض صدفة من المُشرّع؛ إنّما لإيمانه التام بأهمية حق تقديم العرائض والشكاوى، وضرورة سرعة اطلاع اللجنة، ومن ثمّ المجلس على الأسباب التي حوتها أو تضمنتهما، وقد كانت المدة التي اقترحتها لجنة إعداد اللائحة الداخلية لوصول ردّ الجهة إلى المجلس هي أسبوع بدلاً من أسبوعين على الأكثر^(٧٩)، إلّا أنّ مجلس الأمة قرّر في الجلسة أن يُعَدّل الاقتراح إلى أسبوعين على الأكثر. وفي الجانب العملي قد تتأخّر اللجنة في رفع تقاريرها إذا ما تأخّرت الحكومة

(٧٦) تنص المادة (١٢٤) من اللائحة الداخلية على أن: "ولرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أن يطلب تأجيل الإجابة إلى موعد لا يزيد على أسبوعين، فيُجاب إلى طلبه، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس".

(٧٧) تنص المادة (١٣٥) من اللائحة الداخلية على أن: "ولمن وُجّه إليه الاستجواب أن يطلب مدّ الأجل المنصوص عليه في الفقرة السابقة إلى أسبوعين على الأكثر فيُجاب إلى طلبه، ويجوز بقرار من المجلس التأجيل لمدة مماثلة، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بموافقة أغلبية أعضاء المجلس".

(٧٨) تنص المادة (١٤٨) على أن: "بلغ رئيس المجلس طلب المناقشة أو التحقيق فور تقديمه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب الأحوال، ويُدرج في جدول أعمال أوّل جلسة تالية لتحديد موعد لنظره، ولرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أن يطلب تأجيل نظره لمدة أسبوعين على الأكثر، فيُجاب إلى طلبه، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس".

(٧٩) مناقشات إقرار اللائحة الداخلية لمجلس الأمة ١٩٦٣، مطبوعات الأمانة العامة لمجلس الأمة، الطبعة الثالثة ٢٠١٩م، ص ١٥٨-١٦٠.

في إرسال إجاباتها على طلب اللجنة، وقد بيّنت اللجنة مدى تأثير تأخر الجهات في إرسال الردود من الجهات الحكومية على عمل اللجنة ممّا يؤدي إلى تأخر التقارير^(٨٠)، كما تضمّنت رسالة أخرى في تأخر الجهات الحكومية في إرسال ردّها إلى اللجنة لمُدّة تزيد عن أسبوعين بالمخالفة لللائحة الداخلية، وطلبت اللجنة من المجلس استعجال الحكومة لهذه الردود، وقد وافق المجلس على هذه الرسائل، ونوّه رئيس الجلسة بضرورة استعجال الجهات بالردّ على اللجنة^(٨١).

ويرى الباحث أنّه من الأفضل سرعة ردّ الجهات الحكومية على استيضاحات لجنة العرائض والشكاوى وتقديمها على سائر الأمور التي تصل إلى الوزارة كالاقتراحات بقوانين، والأسئلة البرلمانية، والاقتراحات برغبة.

كما أنّه من الضروري أن تزود اللجنة الشاكي برّد الجهة الإدارية؛ ليعرف الشاكي رأي الجهة الإدارية في موضوعه، وقد يكتفي بعض الشاكين بالردود المُرسلة من الجهة الإدارية ممّا يجعلهم يطلبون حفظ الشكاوى؛ لاقتناعهم بفحوى الردود.

(٨٠) أرسلت رئيس لجنة العرائض والشكاوى رسالة إلى المجلس وقد تضمّنت: "لذلك فإنّ تأخير أي من هذه الجهات في سرعة الاستجابة إلى طلب اللجنة يترتب عليه تعطيل أعمالها وعدم تمكينها من إنجاز أعمالها الموكلة إليها في المواعيد المقررة قانوناً، فضلاً عمّا يمثله فوات الوقت من آثار سلبية على بعض الشكاوى ذات الطبيعة المهمة"، انظر: مضابط مجلس الأمة، الرسالة المثبتة في مضبطة الجلسة رقم (٧٩٦) تاريخ ١٣/٢/١٩٩٦م من الفصل الثامن الدور الأول بند الرسائل الواردة.

(٨١) الرسالتان المدرجتان على جدول أعمال الجلسة، والمُثبتة في مضبطة الجلسة رقم (٧٩٩) المُنعقدة بتاريخ (١٩٩٧/١/٢١) في الفصل التشريعي الثامن، دور الانعقاد العادي الأول.

المبحث الثالث البت في العريضة والشكوى

تمهيد وتقسيم:

تبحث لجنة العرائض والشكاوى ما يُحال لها من عرائض وشكاوى، وتُصدر تقريراً تُبين رأيها فيه، وتُحيله إلى المجلس الذي يقوم بالتصويت عليه، ثم تُبلغ اللجنة عن طريق رئيس المجلس الشاكي بما تمّ في شكواه، ومن ثمّ سأتناول هذا المبحث من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: كيفية إصدار لجنة العرائض والشكاوى لقرارها.

المطلب الثاني: التوصيات التي تقترحها لجنة العرائض والشكاوى.

المطلب الثالث: مناقشة المجلس تقرير لجنة العرائض والشكاوى

المطلب الرابع: إحالة المجلس تقرير اللجنة إلى الحكومة.

المطلب الخامس: تبليغ الشاكي بما انتهت إليه اللجنة عن العريضة أو الشكوى.

وذلك كله على النحو التالي:

المطلب الأول

كيفية إصدار لجنة العرائض والشكاوى قرارها

التقرير هو المستند الرسمي الذي من خلاله توضّح اللجنة للمجلس نتيجة ما توصّلت إليه^(٨٢)، وقد نصّت المادة (١٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة على أن: «تفحص اللجنة ما يُحال إليها من العرائض والشكاوى، وتُبين للمجلس رأيها مُسبّباً في الموضوع، مُقترحةً الحفاظ أو الإحالة إلى الوزارة ذات العلاقة أو إلى اللجنة المُختصة في المجلس، أو وضع مشروع قرار أو قانون بما تراه في الموضوع».

وكانت اللجنة قد انتهجت أكثر من طريقة لإصدار توصياتها في تقاريرها منذ بدء الحياة البرلمانية حتى يومنا هذا، وبناءً على ذلك سأعرض لهذه الطرق التي وردت في التقارير بحسب الفترات الزمانية:

الطريقة الأولى: منذ الفصل التشريعي الأول حتى الفصل التشريعي السادس

انتهت اللجنة خلال هذه الفترة لكي تصدر تقاريرها أن تُخصّص لكل شكوى تقريراً يتضمّن ملخصاً للعريضة أو الشكوى، ثم رأي الحكومة، ثم تضع رأيها في

(٨٢) راجع: د. فؤاد كمال، الأوضاع البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٠٥.

صورة اقتراح برغبة^(٨٣)، والرغبة التي يُبديها المجلس ليس لها أيّة قيمة إلزامية أو قانونية وإنما تقتصر قيمتها على الناحية الأدبية^(٨٤)، وكانت اللجنة تصدر في كل شكوى تقريراً واحداً، فالعرائض والشكاوى التي تقترح فيها الاقتراح برغبة كانت ترفعه إلى المجلس؛ ليصوت عليه، أمّا العرائض والشكاوى التي ترى فيها الحفاظ فكانت اللجنة تحفظها إذا اقتنعت بردود الوزير، فلا ترفع فيها تقريراً للمجلس، أي تحفظها مباشرة بدون رفع تقرير إلى المجلس.

ويبدو أنّ قيام اللجنة بإصدار توصيتها في شكل اقتراح برغبة يُخالف اللائحة الداخلية؛ لأن الاقتراح برغبة له آلية أخرى، حيث توجّب المادة (١١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة^(٨٥) إحالة الاقتراح برغبة إلى اللجنة المُختصة، ومن ثمّ يجب أن يُحال التقرير بالعريضة أو الشكوى بعد صدوره من لجنة العرائض والشكاوى إلى لجنة أخرى؛ لتبحثه مرة أخرى.

ولو سلّمنا بهذا الرأي فإنه من الناحية العملية نجد أنّ ذلك يُعطّل من دور لجنة العرائض والشكاوى، بل إن اللجنة المُختصة قد ترفض التقرير، وهذه الطريقة لا تعكس قصد المُشرّع الواضح في تعزيز دور اللجنة كما بينت الدراسة الراهنة، ولا تعكس رأي المشرع في إنجاز العريضة والشكوى بسرعة تناسب خطورة الموضوعات وأهميتها.

ويرى بعض الفقهاء أنّ الاقتراح برغبة من أضعف وسائل الرقابة التي يملكها المجلس^(٨٦)، ويرى آخرون أنّ حق المجلس في إبداء الرغبات من أدوات التعاون ولا

(٨٣) انظر: تقارير لجنة العرائض والشكاوى منذ الفصل التشريعي الأول حتى الفصل التشريعي السادس، موقع مجلس الأمة الكويتي، الوثائق البرلمانية، تقارير اللجان، تقارير لجنة العرائض والشكاوى (www.kna.kw).

(٨٤) انظر: د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٥م، ص ٥٧٧.

(٨٥) تنصّ المادة (١١٨) من اللائحة الداخلية على أن: "قُدِّمَ العضو إلى الرئيس ما يقترحه من رغبات في الأمور الداخلة في اختصاص المجلس أو التي يرى توجيهها إلى الحكومة في المسائل العامة، وتسري في شأن هذا الاقتراح الأحكام المقررة في الفقرة الأولى من المادة ٩٧ بشأن اقتراحات القوانين، وللمجلس في حالة الاستعجال أن يُقرّر نظر الاقتراح بقرار أو برغبة مباشرة دون إحالته إلى اللجنة المُختصة، وللحكومة أو الوزير المُختصّ طلب تأجيل مناقشة الاقتراح لمدة أسبوع على الأكثر فيُجاب هذا الطلب، ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة إلا بقرار من المجلس".

(٨٦) انظر: د. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، مرجع سابق، ص ٧١٠، وأيضاً في هذا الاتجاه د. محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية، مرجع سابق، ص ٤٢٣.

يُمكن أن يكون لهذا أي دور رقابي^(٨٧)؛ لذا ترى الدراسة أن توصية لجنة العرائض والشكاوى ليست اقتراحاً برغبة، وإنما لها طبيعة خاصة وردت في المادة (١٥٦) من اللائحة الداخلية كما سنرى في المطلب القادم.

الطريقة الثانية: في الفصل التشريعي السابع

في الفصل التشريعي السابع ومع عودة الحياة النيابية عام ١٩٩٢م^(٨٨)، تغيرت كتابة التقرير بشكل كامل فأصبحت اللجنة تنتهي إلى توصية، وتختتمها بعبارة: «وتوصي اللجنة»، كما ابتدعت اللجنة أسلوباً آخر؛ هو أن توافق على العريضة أو الشكوى أو ترفضها، قائلة: «وقد وافقت اللجنة على الشكوى»^(٨٩).

وفي هذه الفترة كان التقرير الواحد يتضمن عدّة شكاوى بخلاف الحال السابق كان التقرير يتضمن فقط شكوى واحدة، ومن المُميّز أن اللجنة ترفع تقريرها مُتضمّنة رأيها بحفظ الشكوى، تاركة الأمر للمجلس، وهو صحيح طبقاً للمادة (١٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

الطريقة الثالثة: من الفصل التشريعي الثامن حتى الفصل التشريعي الخامس عشر

ترفع اللجنة تقاريرها لما تنص عليه المادة (١٥٦) من اللائحة؛ وذلك بأن تختار واحدة من الاقتراحات المنصوص عليها؛ وهي: الحفظ أو الإحالة إلى الوزارة أو الإحالة إلى لجنة أخرى، أو وضع مشروع قرار أو قانون.

ولمّا كانت المادة (١٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة تنصّ على أن «تفحص اللجنة ما يُحال إليها من عرائض وشكاوى، وتُبيّن للمجلس رأيها مُسبّباً في الموضوع، مُقترحة الحفظ أو الإحالة إلى الوزارة ذات العلاقة أو إلى اللجنة المُختصة في المجلس أو وضع مشروع قرار قانون بما تراه في الموضوع».

يبدو أن اللائحة تتطلب في التقرير أن يشتمل على ما يأتي:

(٨٧) انظر: محمد عبد القادر الجاسم، انحراف الرقابة البرلمانية وموقف القضاء الدستوري الكويتي، مرجع سابق، ص ٥٢.

(٨٨) توقّف مجلس الأمة الكويتي عند حلّه منذ عام ١٩٨٦م حتى عام ١٩٩٢م بعد تحرير الكويت، ونعتقد أن هذه المدة قد غيّرت في الكثير من الإجراءات البرلمانية منها مثلاً طريقة كتابة توصية لجنة العرائض والشكاوى، وأيضاً التوقّف عن تلاوة ملخص العريضة أو الشكوى.

(٨٩) تقارير لجنة العرائض والشكاوى في الفصل التشريعي السابع، مُتاحة للاطلاع عليها في المكتبة البرلمانية لمجلس الأمة الكويتي، ولم تُرفع في موقع المجلس.

- موضوع الشكوى: وهو مُلخص الأحداث التي حدثت كما يدّعي الشاكي في عريضته أو شكواه.
- رأي الحكومة: وهو ما يجب تثبيته وفقاً للمادة (٥٠) من اللائحة الداخلية التي تُلزم لجان المجلس بتثبيت رأي الحكومة في التقرير؛ حيث نصّت على: «ولا يكون للوزير ولا لمن يصطحبه أو يُنبيه رأي في المداولات، وإنما تثبت آراؤهم في التقرير»، ويجوز أن تثبت اللجنة رأي الحكومة المُرسَل المكتوب الذي يبعث قبل الاجتماع، أو ما يُثار من دفاع من مُمثّل الحكومة أثناء مناقشة الشكوى في اجتماع اللجنة.
- رأي اللجنة: ويكون مبنياً على أسباب أدّت إلى هذا الرأي، وفقاً للمادة (١٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة التي نصّت على أن يكون رأي اللجنة مُسبّباً، علاوةً على المادة (٥٦)^(٩٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة التي نصّت على وجوب أن تشتمل تقارير اللجان على الموضوعات المُحالة إليها.
- والتسبب عملية مُهمة؛ إذ يجب ذكر الأسباب التي تصل الشكوى من خلالها إلى الرأي أو الحكم الذي انتهت إليه اللجنة؛ أي أن التسبب هو ضمان لإقناع الكل بما وصلت إليه اللجنة من قرار، وهو ضمان للحياد على عدم التعنّت أو الحكم دون سبب، وقد حدث جدال في إحدى جلسات مجلس الأمة الكويتي بسبب مناقشة تقرير لجنة العرائض والشكاوى عن شكوى ضمنت الرأي فيها دون سبب^(٩١).
- الاقتراح: وهو التوصية التي تخلص إليها اللجنة وهي مُحدّدة في المادة (١٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، وهي الإحالة أو الحفظ، أو اقتراح قرار أو قانون، وآثرت الدراسة أن يُدرس في مطلب؛ لأهميته.

(٩٠) تنص المادة (٥٦) من اللائحة الداخلية على أنه: "يجب أن تشتمل تقارير اللجان على مشاريع الموضوعات المُحالة إليها أصلاً، والموضوع كما أقرّته اللجنة، والأسباب التي بنت عليها رأيها، كما يجب أن يشتمل على رأي الأقلية، وتوزع تقارير اللجان على أعضاء المجلس مع جدول الأعمال".

(٩١) حيث قال العضو محمد الرشيد: (التقرير ناقص لأنه غير مُسبّب وفقاً للمادة (٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة التي تشترط ذكر السبب)، انظر: مضابط جلسة مجلس الأمة، مضبطة الجلسة رقم (٣٢٠) المنعقدة في تاريخ (١٩٧٣/١٢/١) من دور الانعقاد العادي الرابع في الفصل التشريعي الثالث.

المطلب الثاني

التوصيات التي تقترحها لجنة العرائض والشكاوى

تمهيد وتقسيم:

تضع لجنة العرائض والشكاوى بعد فحصها للعريضة أو الشكاوى رأيها، وتقترح واحداً من الاقتراحات التي تضمنته المادة (١٥٦) من اللائحة الداخلية؛ حيث نصّت على أن: «تفحص اللجنة ما يُحال إليها من العرائض والشكاوى، وتُبيّن للمجلس رأيها مسبقاً في الموضوع مقترحة الحفظ أو الإحالة إلى الوزارة ذات العلاقة أو إلى اللجنة المُختصة في المجلس، أو وضع مشروع قرار أو قانون بما تراه في الموضوع»؛ وعليه سأتناول في الفرع الأول حفظ الشكاوى، وفي الفرع الثاني الإحالة للحكومة أو اللجنة المُختصة، وفي الفرع الثالث وضع مشروع قرار أو قانون.

الفرع الأول

حفظ الشكاوى

طبقاً لنص المادة (١٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة يحقّ للجنة العرائض والشكاوى حفظ الشكاوى والعريضة؛ بعد الفحص والدراسة، وبالإطلاع على جميع تقارير لجنة العرائض والشكاوى يتبيّن أن أسباب الحفظ محدودة، كما في حال رفع دعوى أمام القضاء عن ذات الموضوع؛ وذلك تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يُشير إلى وجوب فصل السلطات مع تعاونها، ولكي لا تتضارب الأحكام وتوصيات مجلس الأمة مع بعضها بعضاً، والممارسات البرلمانية تدل على قيام اللجنة بحفظ العرائض التي يتعلّق موضوعها بقضية صدر فيها حكم^(٩٢)، كما تحفظ اللجنة العريضة أو الشكاوى إذا طلب الشاكي ذلك؛ لانتهاء الأسباب التي قامت عليها الشكاوى، ومن أسباب الحفظ أيضاً: أن تُباير الجهة الإدارية لحلّ المشكلة مع الشاكي قبل اجتماع اللجنة، فيُباير الشاكي بتقديم طلب استرداد الشكاوى من خلال رئيس المجلس، كما توجد أسباب أخرى للحفظ، منها: إذا كانت الشكاوى قائمة على أساس غير قانوني أو غير واقعي؛ يطلب الشاكي حقاً لا يُعطيه إياه القانون، أو يدّعي بالشكاوى وقائع غير

(٩٢) انظر: أحمد عبد المحسن الملبفي، اللجان البرلمانية ودورها في التشريع والرقابة، مرجع سابق، ص ١٤٩.

صحيحة، واللجنة كذلك أن تحفظ الشكوى إذا تبين لها عدم جدتها، ويتبين ذلك في حال تغيب الشاكي عن اجتماع اللجنة بعد دعوته بشكل صحيح.

ويثور السؤال: هل يحق للجنة أن تحفظ العريضة أو الشكوى دون رفع تقرير عنها إلى المجلس؟

وللإجابة عن ذلك يرى الباحث أن هناك نوعين من الحفظ؛ الأول: يكون لرئيس المجلس قبل الإحالة وذلك إذا لم تستوف العريضة أو الشكوى الشروط الواجبة، أما الثاني: فيكون للمجلس بعد أن ترفع اللجنة تقريرها له، ويرى بعض الفقهاء أن مهمة اللجان تتوقف عند دراسة الموضوعات وعرضها على المجلس ولا يتعدى دورها ذلك^(٩٣)، أي أن دور اللجان يقتصر على دراسة الموضوعات؛ لتحضيرها للعرض على مجلس الأمة لاتخاذ القرار بشأنها، وعليه فإن اللجان لا تملك سلطة اتخاذ القرار النهائي في هذه الموضوعات^(٩٤)، ويؤكد بعض الفقهاء أنه يتوجب على الرئيس عرض رأي اللجنة على المجلس ليفصل فيه^(٩٥)، ولم تُحدد اللائحة الداخلية في الكويت بشكل صريح من هو صاحب الحق في حفظ الشكاوى هل هي اللجنة أم المجلس، بخلاف مصر فقد منعت اللائحة صراحة على عدم جواز التصرف بحفظ أو إحالة العرائض دون الحصول على قرار من المجلس^(٩٦)، وترى الدراسة أنه لا يحق للجنة ذلك، وأن حق الحفظ فقط يكون للمجلس، فطبقاً لنص المادة (١٥٦) على اللجنة أن تفحص ما يُحال لها وتبين للمجلس رأيها مُسبباً مقترحة الحفظ، وعليه فإن للمجلس حق التصديق على التقرير وإقراره كما جاء في رأي اللجنة بالحفظ، وله أن يعدل عن الحفظ.

(٩٣) راجع: د. علي الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي (دراسة مقارنة)، وزارة الداخلية الكويتية، ص ٢١٣.

(٩٤) راجع: د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة منقحة، ٢٠٠٩م، ص ٨٦٦.

(٩٥) راجع: د. عبد الحميد محجوب محمد، اللجان البرلمانية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، ٢٠١٠م، ص ٣٣٢.

(٩٦) حاولت لجنة العرائض في مصر أن تُصدر قراراً من مجلس النواب بأن يخولها صلاحية إحالة العرائض مباشرة إلى الوزارة متى ما كانت الضرورة تقتضي ذلك، ولم يوافق المجلس اللجنة في ذلك، انظر: فؤاد كمال، الأوضاع البرلمانية، مرجع سابق، ص ٢٦٥.

الفرع الثاني

إحالة الشكاوى أو العريضة

إذا رأت اللجنة في بعض العرائض والشكاوى حقاً للشاكي، فأنها تقترح إحالتها إلى إحدى جهتين: إما إلى الوزارة ذات العلاقة، أو إلى اللجنة المختصة في مجلس الأمة، وأعرض ذلك في محورين:

١ - إحالة الشكاوى إلى الوزارة ذات العلاقة

إذا رأت اللجنة بعد فحص العريضة أو الشكاوى أن هناك حقاً لصاحب الشكاوى أو العريضة، فأنها تقوم بإحالة الشكاوى إلى الوزارة أو الجهة الإدارية ذات العلاقة؛ لإزالة الأسباب التي قامت عليها الشكاوى أو العريضة، لتبحثها بشكل أكبر وتُعطيها قدرًا من الجدية، وهذه التوصية قد تكون من أكثر الخيارات التي تُقدّمها اللجنة، ويحدث أحياناً أن يصرح مُمثّل الجهة الإدارية في الاجتماع بحلّ موضوع الشكاوى، وعليه تُحال الشكاوى أو العريضة إلى الجهة الإدارية.

٢ - الإحالة إلى اللجنة المختصة في مجلس الأمة

للجنة العرائض والشكاوى أن تُحيل العريضة أو الشكاوى إلى لجنة من لجان مجلس الأمة متى اعتقدت أنّ تلك اللجنة يُمكن لها حل أسباب العريضة أو الشكاوى، وقد أحوّلت اللجنة العديد من العرائض والشكاوى إلى لجانٍ أخرى مثل الشكاوى التي تحتوي على موضوعات تعليمية إلى لجنة التعليم والثقافة والإرشاد، وشكاوى مُتعلّقة بالطرق وغيرها إلى لجنة المرافق العامة، وتكون إحالة الشكاوى من لجنة العرائض والشكاوى إلى لجنة أخرى كما جرى عليه العمل عن طريق رسالة واردة لمجلس الأمة الذي يُصدر قراره بإحالة الشكاوى للجنةٍ أخرى^(٩٧).

وترى الدراسة أنّ إحالة الشكاوى إلى لجنةٍ أخرى عمل غير مجدٍ؛ وذلك لأنّ العريضة أو الشكاوى تستهلك وقت لجنة العرائض والشكاوى، وتأخذ دوراً على جدول أعمال اللجنة، وبعد بحثها وفحصها تقوم اللجنة بإحالتها إلى لجنة أخرى لديها جدول أعمال أيضاً مزدحم، ولتعود اللجنة الأخرى لبحثها من جديد، الأمر الذي يجعل الشكاوى والعريضة تأخذ وقتاً أكثر وجهداً أكبر يُخالف الهدف من النص على هذا الحق.

(٩٧) انظر: الرسالة الواردة من رئيس لجنة العرائض والشكاوى والمثبتة في مضبطة جلسة مجلس الأمة رقم (٦٨٢) المنعقدة بتاريخ (١٣/١٢/١٩٩٤) من الفصل التشريعي السابع دور الانعقاد العادي الثالث.

كما توجد مُعضلة قانونية أخرى؛ وهي كيفية تعامل اللجنة المُحالة إليها الشكاوى مع العريضة أو الشكاوى؛ وذلك لأن نصوص اللائحة تعطي الصلاحيات للجنة العرائض والشكاوى في الاستفسار ووضع مشروع قانون ووضع التوصية المناسبة لها، ولذلك قد تجد الشكاوى إهمالاً من اللجان المتخصصة لعدم وضوح النصوص عن كيفية تصرف اللجنة المُحالة إليها العريضة أو الشكاوى فيهما.

كما يثور السؤال: لو قدمت شكاوى إلى المجلس وأحالها الرئيس إلى لجنة أخرى غير لجنة العرائض والشكاوى وفقاً لاختصاصه بذلك^(٩٨)، فهل تملك اللجنة المُحال لها الشكاوى أن تتصرّف بالشكاوى بذات الصلاحيات المخوّلة للجنة العرائض والشكاوى؟ ويرى الباحث أن عند إحالة العريضة أو الشكاوى للجنة المُختصة فإنه يحق لها إعمال مواد اللائحة المعطاة والمنصوص عليها للجنة العرائض والشكاوى؛ وهي حق الاستفسار وحق وضع مشروع بقرار أو بقانون.

الفرع الثالث

وضع مشروع قرار أو قانون

أُتاح المُشرّع للجنة العرائض والشكاوى طبقاً لنص المادة (١٥٦) من اللائحة الداخلية حقّ تقديم مشروع قرار أو قانون.

ولمزيد من الإيضاح؛ أتناول هذا الفرع في محورين: ١- وضع مشروع قرار، ٢- وضع مشروع بقانون.

١ - وضع مشروع قرار

يحق للجنة العرائض والشكاوى طبقاً لنص المادة (١٥٦) من اللائحة الداخلية أن تطلب من المجلس أن يصدر قراراً في نطاق اختصاصه يساعد على حل مشكلة العريضة أو الشكاوى وإزالة أسبابها، وقد طلبت لجنة العرائض والشكاوى من المجلس تشكيل لجنة تحقيق بناءً على شكاوى؛ حيث اعتقدت بوجود موضوع يستحق التحقيق

(٩٨) لرئيس مجلس الأمة أن يُحيل مباشرة العريضة أو الشكاوى إلى لجان متخصصة متى كان موضوعها متعلقاً بموضوع محال إلى هذه اللجنة، حيث تنص المادة (١٥٤) على أن: (يُحيل رئيس المجلس العرائض والشكاوى إلى لجنة العرائض والشكاوى، وينوّه بذلك في جدول أعمال أول جلسة تالية، مع تلاوة ملخص للعريضة أو الشكاوى، وإذا كانت العريضة أو الشكاوى مُتعلّقة بموضوع محال إلى إحدى لجان المجلس أحالها إلى هذه اللجنة لفحصها مع الموضوع).

بشأنه، ومن المسلم به أن للبرلمان إجراء تحقيق بكامل هيئته، ولكن العادة جرت على تشكيل لجنة خاصة للتحقيق أو أن يُكلف المجلس إحدى لجانته الدائمة بالتحقيق^(٩٩)، وقد ضمنت تقريرها بما يلي: «حيث إن لجنة العرائض والشكاوى غير مُخوّلة بأن تقوم بالتحقيق بما تقدّم ذكره من نقاط تراها مخالفة؛ لذا تتقدم للمجلس باقتراح بتشكيل لجنة تتولّى التحقيق بما ذكر»، وقد وافق المجلس على ذلك، وأصبح للجنة صلاحيات لجنة التحقيق، وقامت باستدعاء الشهود وغيرها ممّا خوّله لها الدستور الكويتي واللائحة الداخلية لمجلس الأمة، كما قامت بزيارة ميدانية للمكان المُشتكى ضده، ثم رفعت تقريرها بهذا الشأن إلى المجلس^(١٠٠).

٢ - وضع مشروع قانون

استغلّ البرلمان الإنجليزي حق تقديم العرائض لتدعيم سلطته في تشريع القوانين؛ لأن حق تقديم العرائض للأفراد مُقرّر منذ القدم، وتطوّر هذا الحق بأن سمح للأفراد بتقديم هذه العرائض مباشرة إلى النواب واللوردات^(١٠١)؛ حيث تُفحص وتُحال إلى الملك^(١٠٢) إذا كان موضوعها ضرورياً، واستغلّ أعضاء البرلمان هذه العرائض بتضمينها اقتراحات بقوانين يودّون إصدارها، ومن ثمّ تقرر حق البرلمان في اقتراح القوانين مباشرة، وعليه استبعدوا حقّ تقديم اقتراح القوانين عن طريق العرائض^(١٠٣)، كما أنّ أصل هذا الحق يعود إلى أنّ الأشخاص الذين يقع عليهم الظلم بسبب نقص في التشريع أو عدم وجود تشريع أصلاً يتقدّمون بالعرائض للبرلمان؛ ليقوم الأخير

(٩٩) راجع: فاطمة موسى العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، دراسة مقارنة، جامعة الكويت، رسالة ماجستير، ٢٠٠٣م، ص ٣٣.

(١٠٠) انظر: التقرير الأول للجنة العرائض والشكاوى، في الفصل التشريعي الأول دور الانعقاد العادي الثاني، شكوى أصحاب الباصات ١٢/٢/١٩٦٣م.

(١٠١) وقد أجازت لائحة مجلس النواب المصري ١٩٢٣ بأن تُقدّم الشكاوى من صاحب العريضة نفسه إلى سكرتارية البرلمان، أو أن يُقدّمها نواب أحد النواب عنهم. انظر: فؤاد كمال، الأوضاع البرلمانية، مرجع سابق، ص ٢٦٤.

(١٠٢) أصدر الخديوي محمد توفيق القانون النظامي سنة (١٨٨٣) وأجاز أن تقدم العرائض له، حيث كانت العرائض تقدم إلى مجلس شورى القوانين ليحكم فيها بالقبول أو الرفض، وفي حال قبولها تُحال إلى ناظر الديوان المُختصّ لإجراء ما يلزم. فقد نصّت المادة العشرون من القانون النظامي المصري لسنة (١٨٨٣) على أنه: (يجوز لكل مصري أن يُقدّم لنا عريضة، فالعرائض التي تبعث إلى رئيس مجلس شورى القوانين ينظر فيها المجلس ويحكم بقبولها أو رفضها، والعرائض التي تُقبّل تُحال على ناظر الديوان المختصة لإجراء ما يلزم عنها وإشعار المجلس بما تمّ في شأنها)، انظر: موقع منشورات قانونية، (www.manshurat.org).

(١٠٣) راجع: د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق ص ٤٤٠-٤٤١.

باستكمال النقص التشريعي^(١٠٤)، أي أن حقّ اللجنة في وضع مشروع قانون هو من أساسيات وأصول وجود هذه اللجنة، وفي بعض البرلمانات تكون لجنة العرائض والشكاوى هي لجنة الاقتراحات والشكاوى^(١٠٥) كما هو الحال في جمهورية مصر العربية^(١٠٦)، وتقديم العرائض منصوص عليه في مصر؛ حيث قرّره القانون النظامي الصادر سنة (١٨٨٣)، والقانون النظامي الصادر سنة (١٩١٣)^(١٠٧)، كما نصّت اللائحة الصادرة في (١٨٨٢/٢/٨) تنفيذاً لدستور مصر الصادر سنة (١٨٨٢)^(١٠٨)، وحالياً يقدم الأعضاء للجنة الاقتراحات والشكاوى بشأن مشروعات قوانين أو بشأن رغبات وقرارات^(١٠٩)، ونعتقد أنّ سبب ذلك هو أنّه في بعض الأحيان قد تكون الشكاوى مُقدّمة من المواطن لا بسبب تعسف الجهة الإدارية ضده، أو لوجود قصور في تعامل الوزارة معه، وإنما بسبب وجود قانون غير ملائم لمُقدّم الشكاوى، أو لعدم وجود نصوصٍ أساسية تنظم مسألة مُعيّنة يطالب بها.

(١٠٤) راجع في ذلك:

A thesis Adli hawwari: "Challenging the incompatibility paradigm a democratic audit of Jordan 1990-2010" submitted in partial fulfilment of the requirements of the University of Westminster for the degree of Doctor of Philosophy, 2012, P 86.

أشار إليه د. مصعب التجاني: العرائض كآلية لتنزيل ممارسة الديمقراطية التشاركية؛ التجربة المغربية بين الإقرار الدستوري والاعتماد القانوني، مرجع سابق، ص ١٢٤.

(١٠٥) تضمّنت المادة (٤٤) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦م بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري بأن تتولّى لجنة الاقتراحات والشكاوى (١) - الاقتراحات بقوانين التي تقدّم من أقلّ من عشر أعضاء المجلس، ٢ - الاقتراحات برغبات التي تُقدّم من أعضاء المجلس، ٣ - دراسة الاقتراحات التي تُقدّم من أعضاء المجلس، ٤ - دراسات الشكاوى التي تُقدّم من المواطنين والعمل على حلّها)، للمزيد عن عمل اللجنة فقد نظمت اللائحة أيضاً عمل اللجنة من المواد (٢٥٦ إلى ٢٦٢).

(١٠٦) انظر: وسيم حسام الدين الأحمد: اللجان البرلمانية العربية والأجنبية، منشورات الحلبي القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠١٠م، ص ١٩ ما بعدها.

(١٠٧) انظر: د. وحيد رأفت د. وايت إبراهيم، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٦٣٧.

(١٠٨) نصّت المادة (٣٩) من اللائحة المذكورة على أنّه: (يجوز لكل مصري أن يُقدّم للمجلس عريضة، ويُحال النظر في هذه العريضة على لجنة ينتخبها المجلس، وبناءً على ما يُجاب منها يُحكّم المجلس بقبول أو رفض العريضة، وما يُحكّم بقبوله يُحال على الناظر المُختصّ بذلك). منشور في كتاب د. سعاد الشرقاوي، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي المصري، دار النهضة العربية ٢٠١٣م، ص ٨٠، ٨١).

(١٠٩) انظر: د. أحمد عزت، اللجان البرلمانية في النظام الدستوري المصري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠١٦، ص ٦٠.

وعلاوة على ذلك يكون حق تقديم العرائض والشكاوى فعالاً جداً؛ في حالة ما إذا كان هناك قانون رديء وسيء، ولذلك كان من حسن تصرف المُشرِّع أن أعطى هذا الاختصاص للجنة، فمتى ما وجدت مشكلة في قانون أو وُجد نقص بالقانون كان لها الحق أن تقترح مشروع قانون يعدل قانوناً قائماً، أو أن تقترح قانوناً جديداً؛ أي أن اللجنة اقترح مشروع قانون أثناء فحصها لشكاوى مُحالة لها^(١١٠).

وتعترف بعض الدول بحق الاقتراح الشعبي أو المبادرة الشعبية للقوانين؛ لأن ذلك الأخير يعد طريقة تُتيح للمواطنين تقديم اقتراح بقانون سواء كان اقتراحاً بقانون مُصاغ أو أن يحمل أفكاراً مُعيَّنة، ويترك الأمر للبرلمان لصياغته، وكذلك لإقراره أو رفضه^(١١١)، والاقتراح الشعبي يُقدِّمه الشعب على شكل عريضة إلى البرلمان^(١١٢)، وبهذا الشكل يبدو أن حق تقديم العرائض والشكاوى إلى مجلس الأمة لتعديل قانون أو اقتراح قانون قد يُشابه إلى حد كبير حق الاقتراح الشعبي، وبالتالي يعد ذلك مظهرًا من مظاهر الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة، وهذا الديمقراطية تكون في حال وجود برلمان مُنتخَب ومشاركة الشعب تكون عن طريق الاستفتاء الشعبي والاقتراح الشعبي^(١١٣).

وقد تعرَّضت المادة (١٥٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، خاصة حق تقديم اللجنة لمشاريع بقوانين لمحاولة شرح وتفسير؛ ففي إحدى الجلسات بعدما قامت اللجنة بوضع مشروع قانون وأرسلته إلى المجلس مباشرة دون مروره على اللجنة المختصة، وهي السابقة الأولى التي تضع فيها اللجنة مشروعاً بقانون وتعمل صلاحيتها بذلك، وبعد نقاش طويل قرر المجلس إحالة الموضوع إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية^(١١٤)؛ لدراسته، وتقديم تقرير للمجلس بشأن ما طُرِحَ من مناقشته، ولم تقدم لجنة الشؤون التشريعية والقانونية تقريراً برأيها إلى المجلس

(١١٠) راجع: أحمد عبد المحسن المليفي، اللجان البرلمانية ودورها في التشريع والرقابة، مرجع سابق، ص ١٥١.

(١١١) انظر: سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، ص ٩٣.

(١١٢) راجع: د. محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١١م، ص ٨٦.

(١١٣) راجع: د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٨٨م، ص ١٦٧ وما بعدها.

(١١٤) جرت تقاليد المجلس على تكليف لجنة الشؤون التشريعية والقانونية في بحث بعض الموضوعات التي تُثار في الجلسة، ويستند ذلك التكليف إلى المادة (٤٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة التي تنص على: (رابعاً: لجنة الشؤون التشريعية والقانونية.. كما تختص هذه اللجنة بكل الأمور التي لا تدخل في اختصاص لجنة أخرى).

بشأن هذا الموضوع^(١١٥)، وقد ثارت مناقشة مرة أخرى في محاولة لتفسير هذه المادة في الفصل التشريعي الثامن^(١١٦).

أمّا الآن فقد جرى العمل بأن يُحال المشروع بقانونٍ من لجنة العرائض والشكاوى إلى اللجنة المُختصة، بمعنى أن يُعامل ما يخرج من اقتراحات من لجنة العرائض والشكاوى معاملة المشروع بقانون الذي تتقدم به الحكومة^(١١٧)، وهو ما يتفق مع اللائحة الداخلية التي نصّت على أن ما يصدر من لجنة العرائض والشكاوى هو مشروع قانون، ومشاريع القوانين يجب أن تُحال للجان المُختصة ومن ثمّ إلى المجلس^(١١٨).

وقد لاحظت الدراسة تعطيل اللجان المُختصة لما تقترحه لجنة العرائض والشكاوى من مشاريع قوانين، وعليه فتوصي الدراسة بتعديل اللائحة؛ بحيث تكون

(١١٥) وقد سطرت لجنة العرائض والشكاوى في تقريرها الختامي على ذلك عتباً شديداً للمجلس وذكرت أن عدة عوامل جعلت عمل اللجنة متعثراً، وذكرت عدداً من العوامل، حيث أشارت إلى العامل الثالث وهو ممارسة اللجنة لاختصاصها بوضع مشروع قانون بما تراه في موضوع الشكوى إعمالاً للمادة (١٥٦) من اللائحة الداخلية، حيث قالت أنّه لم يكن للمجلس سابق عهد بأن تقوم اللجنة بوضع مشروع قانون، وقد ترتب على هذا تأخير في عرض مشروعات القوانين التي كانت اللجنة تزعم تقديمها إلى المجلس في موضوعات بعض الشكاوى إلى أن يصل المجلس المؤقّر إلى التفسير الصحيح لنصّ المادة سالفة الذكر، ومدى أحقية اللجنة في عرض مشروعات القوانين التي تراها على المجلس مباشرة، دون إحالتها إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية كما حدث بالنسبة للتقرير العشرين الذي قدمته. انظر: التقرير الختامي للجنة العرائض والشكاوى للفصل التشريعي السابع دور الانعقاد العادي الثاني والمُتّبت في الجلسة الختامية رقم (٦٧٥) المنعقدة تاريخ (١٩٩٤/٨/٩م).

(١١٦) حيث اعترض وزير المالية على كيفية مناقشة مشروع بقانون في المجلس مُقدّم من لجنة العرائض والشكاوى دون إحالته إلى اللجنة المالية، وقد دفع هذا الحكومة إلى تقديم طلب إحالة التقرير للجنة المالية، ورفض المجلس الطلب وثبّت التقرير ومرفقاته، وبعد مناقشة مستفيضة في الجلسة وافق رئيس لجنة العرائض على إحالة التقرير إلى اللجنة المالية على أن يبقى على جدول الأعمال، وأن تنتهي اللجنة المالية خلال أسبوعين من تقريرها لتعيده إلى المجلس، انظر: مضابط جلسات مجلس الأمة، مضبطة الجلسة (٨٠٤) من الفصل التشريعي الثامن دور الانعقاد العادي الأول، في الجلسة المنعقدة تاريخ (١٩٩٧/٣/١١م).

(١١٧) اتخذت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة طريقتين في تنظيم الاقتراح بقانون الذي يُقدّم من عضو مجلس الأمة وذلك الذي يُقدّم من الحكومة، حيث تلزم اقتراح عضو مجلس الأمة أن يُحال إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية ثمّ إلى اللجنة المختصة، بينما يُحال ما يقدم من الحكومة إلى اللجنة المُختصة مباشرة، وعلة هذا التفريق أن الحكومة لديها جهاز فني كامل وهي إدارة الفتوى والتشريع، وهذا الجهاز قد أعدّ المشروع على أكمل وجه، ومن ثمّ يُحال إلى اللجنة المختصة لمناقشته مُباشرةً دون النظر في صياغته، انظر: المادتين (٩٧، ٩٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

(١١٨) المادة (٩٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

الأولوية في جدول أعمال اللجان المُختصة لمشاريع لجنة العرائض والشكاوى؛ لأنها مبنية على عريضة أو شكوى من قِبَل المواطنين، أو أن يُقرّر المجلس الاستعجال بها بناءً على قرارٍ بذلك، وإن كان هذا الحق قليل الاستخدام إلا أن فهمه بالطريقة الصحيحة يؤدي إلى فاعليته؛ فكثيراً ما لا يعرف قصور القانون وعدم ملاءمته لعدم التعامل معه، وكيف يُعرّف تقصير قانون أو عدم اشتماله على فئة معينة إلا من خلال ممارسة الناس له؛ فعندما يُطبّق القانون تنتهي مهمّة المجلس في التشريع ويبدأ تطبيقه، فيلمس الناس آثاره الاجتماعية، وتتبيّن بوضوح مدى ملاءمته أو عدم ملاءمته، وهذا ينتج عنه تقديم شكوى للجنة والتي بدورها تقترحه كقانون وينتهي إلى وضع قانونٍ جديد أو تعديل القانون، وقد يكون التعديل في مادةٍ واحدة فقط.

واستعمالاً لهذا الحق؛ فقد أحالت لجنة العرائض والشكاوى تقاريرها مُتضمنة اقتراحاً بقانون في عدّة مرات^(١١٩)، وقد أُحيلت هذه المشاريع إلى اللجان المُختصة إلا أنّه لم يُقرّ ممّا اقترحتّه اللجنة إلا اقتراحين^(١٢٠).

(١١٩) وهي التقارير الآتية:

١ - التقرير الرابع للجنة العرائض والشكاوى من الفصل التشريعي الثامن في دور الانعقاد العادي الأول بتعديل الفقرة الثامنة من المرسوم الأميري رقم (١٥ لسنة ١٩٥٩م) بقانون الجنسية الكويتية بتاريخ (٢٢/٢/١٩٩٧م).

٢ - التقرير الأول بتاريخ (٢٩/١/١٩٩٩م) بالفصل التشريعي التاسع في دور الانعقاد العادي الثاني عن الاقتراح بقانون بشأن تعديل الفقرة الأولى من المادة ٧ من القانون رقم (٤٩ لسنة ١٩٩٦م) بشأن رعاية المُعاقين.

٣ - التقرير الثاني للجنة العرائض والشكاوى من الفصل التشريعي التاسع بدور الانعقاد الثاني بتعديل المادة (٧٣) من الأمر الأميري رقم (٦١ لسنة ١٩٧٦م) بإصدار قانون التأمينات بتاريخ (٢٩/١١/١٩٩٩م).

٤ - التقرير الثامن للجنة الفصل التاسع دور الانعقاد العادي الثالث بتاريخ (٩/٤/٢٠٠١م) بتعديل القانون رقم (٤٩/١٩٩٦م) في شأن رعاية المُعاقين.

٥ - التقرير السابع للجنة العرائض والشكاوى بتاريخ (١٨/٣/٢٠٠٢م) الفصل التشريعي التاسع بدور الانعقاد العادي الرابع بتعديل أحكام الأمر الأميري رقم (١٥ لسنة ١٩٥٩م) بشأن قانون الجنسية الكويتية.

٦ - التقرير الأول للجنة العرائض والشكاوى بتاريخ (١٢/١/٢٠٠٤م)، الفصل التشريعي العاشر دور الانعقاد الثاني بتعديل أحكام القانون رقم (٢٨ لسنة ١٩٦٤م) في شأن القطاع الأهلي.

٧ - التقرير الثامن للجنة العرائض والشكاوى بتاريخ (٢١/١/٢٠١٠م) من الفصل الثالث عشر دور الانعقاد العادي الثاني بتعديل القانون رقم (٢٥ لسنة ٢٠٠١م) المُعدّل لبعض أحكام التأمينات وزيادة المعاشات التقاعدية.

=

ولمّا كانت هذه الصلاحية مُهمّة فإن الباحث يرى أن تُضَاف صفة الاستعجال على تقرير اللجنة بالاقترح بقانون؛ ليتقدّم على غيره من القوانين المُدرجة على جدول أعمال اللجنة المُختصّة، وذلك تحقيقاً للهدف المرجوّ من النصّ دون تخطي اللجنة المُختصّة.

ويكون الاستعجال بذلك بناءً على قرار من المجلس بعد طلب اللجنة المختصة وفق المادة (١٨١) من اللائحة الداخلية برسالة واردة.

وإن حقّ تعديل القوانين هو من اختصاصات اللجنة، فقد يتظلم الشاكي من القانون أو عدم وجود قانون، فلا يجد أمامه إلا اللجنة بدلاً من الذهاب للأعضاء.

المطلب الثالث

مناقشة المجلس تقرير لجنة العرائض والشكاوى

لم تُنظّم اللائحة الداخلية لمجلس الأمة طرق مناقشة تقارير اللجان إلا تلك المُتعلّقة بمشروعات القوانين، ولم تُنظّم اللائحة أيضاً مناقشة تقارير اللجان الصادرة عن لجان التحقيق أو تقارير لجنة العرائض والشكاوى، وتُرك الأمر لقرارات المجلس وللتقاليد البرلمانية؛ ولذا فقد تغيّرت أحوال مجلس الأمة في موضوع مناقشة تقارير لجنة العرائض والشكاوى، تارةً تناقش بإسهاب، وتارةً لا تُناقش، وتارةً بين هذا وذاك، حتى استقرّ المجلس على عدم مناقشتها بتاتاً.

٨ - التقرير الثالث عشر عن الاقتراح المقدم بتعديل قانون رقم (٢٨ لسنة ٢٠١١م) في شأن منح بدلات ومكافآت لأعضاء الهيئة التعليمية بوزارة التربية والأوقاف والشؤون الإسلامية بتاريخ (٢٥/٦/٢٠١٥م).

٩ - التقرير الرابع عشر من الفصل التشريعي الخامس في دور الانعقاد العادي الأول بتاريخ (١٧/١٠/٢٠١٧م) بتعديل القانون رقم (٢٣ لسنة ١٩٩٠م) بشأن قانون تنظيم القضاء. انظر: موقع مجلس الأمة، تقارير اللجان، الوثائق البرلمانية، تقارير لجنة العرائض والشكاوى، (www.kna.kw).

(١٢٠) أولهما: القانون رقم (٥٣ لسنة ٢٠١١م) بشأن الإدارة العامة للتحقيقات، وقد رأت اللجنة أن تضع مشروع قانون بعد سماعها للشكاوى، وأحالت اللجنة مشروع القانون إلى لجنة الداخلية والدفاع كونها اللجنة المُختصّة، وقامت الأخيرة برفع تقريرها الثاني في الفصل التشريعي التاسع المُتضمّن في ديباجته أن المشروع الحالي كان بناءً على الاقتراح بقانون المُقدّم من لجنة العرائض والشكاوى. وثانيهما: فكان القانون رقم (٢٨ لسنة ٢٠١١م) بشأن منح بدلات ومكافآت لأعضاء الهيئة التعليمية بوزارة التربية والأوقاف والشؤون الإسلامية.

لذا تعرض الدراسة في هذا المطلب لآلية المجلس في مناقشة تقارير لجنة العرائض والشكاوى على فترات.

الفترة الأولى:

بدأت هذه الفترة مع بداية الحياة البرلمانية المتمثلة في المجلس التأسيسي والفصل التشريعي الأول إلى دور الانعقاد العادي الثاني من الفصل التشريعي الثالث، وهي المرحلة القريبة من الجيل المؤسس، وهذه المرحلة كانت التقارير تُناقش بالجلسة كباقي تقارير اللجان، وقد ناقش المجلس جميع تقارير اللجنة التي أُرسِلت إليه من اللجنة^(١٢١).

وفي هذه المرحلة خصّص المجلس جلسة شبه كاملة؛ لمناقشة إحدى الشكاوى، وهي شكوى مُقدّمة من عمال شركة النفط، وانتهى النقاش إلى توجيه المجلس بتغيير القانون^(١٢٢).

الفترة الثانية:

في هذه الفترة توقّف المجلس في دور انعقاد واحد عن مناقشة تقارير لجنة العرائض والشكاوى، وكان ذلك في دور الانعقاد الثالث من الفصل الثالث، وأهمّل المجلس التقارير وتركها على جدول الأعمال، ونتيجةً لذلك اعترض المجلس على ذلك في سابقة تاريخية؛ حيث لم يترشّح أحد لعضوية لجنة العرائض والشكاوى بخجّة عدم مناقشة تقاريرها^(١٢٣)، وهذه السابقة التي سجّلت لأول مرة تُعد نوعاً من أنواع الاعتراض السياسي على ترسيخ مبدأ عدم مناقشة تقارير الشكاوى، وتُفيد بأن إهمال التقارير هو إهمال للجنة ولأعضائها ولحقّ تقديم العرائض والشكاوى.

وهذا الاحتجاج يستمدّ قوته من المادة (٩٣) من الدستور التي تنصّ على أن: «يؤلّف المجلس خلال الأسبوع الأول من اجتماعه السنوي اللجان اللازمة لأعماله»؛ حيث إن عدم تشكيل اللجنة يُعطّل نص الدستور، وبناءً على هذا الاحتجاج فإن الوضع

(١٢١) انظر: مضابط جلسات مجلس الأمة، مضبطة الجلسة رقم (٢٣/أ) المُنعقدة بتاريخ ١٨/٦/١٩٦٣.

(١٢٢) انظر: مضابط جلسات مجلس الأمة، مضبطة الجلسة رقم (٢٥٢/أ) ص ٤٨ الفصل الثاني، دور الانعقاد الأول ٢٠/٤/١٩٧١م، وهذه المرحلة من الفصل الأول إلى الفصل الثالث، دور الانعقاد العادي الثاني.

(١٢٣) انظر: مضابط جلسات مجلس الأمة، مضبطة الجلسة رقم (٣١٥/أ) (٣/١٠/١٩٧٣م) في دور الانعقاد الرابع من الفصل التشريعي الثالث، الجلسة الاقتصادية ص ٤٤ وما بعدها.

قد انعكس تمامًا، فقد أصبح المجلس يُخصّص في هذه المرحلة أجزاءً كبيرة من جلسات المجلس؛ فقط لمناقشة تقارير لجنة العرائض والشكاوى، وذلك بعد وعد رئيس المجلس للأعضاء^(١٢٤)، كما يبدو أن مناقشة التقارير من عدمها هو حقٌّ للمجلس وله القرار في ذلك.

الفترة الثالثة:

أهمل المجلس في هذه الفترة تقارير لجنة العرائض والشكاوى وتركها على جدول أعماله دون قرار، واعترض بعض الأعضاء على هذا القرار^(١٢٥).

ثم قرّر مجلس الأمة عدم مناقشة تقارير اللجان عن الرغبات، وكان هدف قرار المجلس من ذلك أن لا يُضَيّع وقت المجلس في اقتراحات برغبة وعددها كبير جدًّا، وكانت لجنة العرائض والشكاوى تخلص في تقريرها إلى إصدار اقتراح برغبة، ومن ثمّ قرر المجلس إحالة تقارير لجنة العرائض والشكاوى إلى الحكومة^(١٢٦).

استمرّ المجلس على قرار إحالة تقارير اللجان من الرغبات إلى الحكومة ومن ضمنها تقارير لجنة العرائض والشكاوى حتى تاريخ (١٠/٦/١٩٨٢م)؛ حيث تم تقديم اقتراح يقضي بأن يتخذ المجلس قرارًا لمناقشة تقارير الاقتراحات برغبة، وجرى نقاش طويل من النواب، فالمؤيدون يرون أن عدم مناقشتها لا يعطي أهمية لها، أما المعارضون فحجّجهم ازدحام جدول الأعمال بها، ثم سقط الاقتراح ولم يوافق المجلس^(١٢٧)، ولم يعدل كذلك عن قراره.

ثم انتهى الفصل التشريعي الخامس على هذا القرار، وفي الفصل التشريعي السادس في دور الانعقاد العادي الأول تلا الأمين العام اقتراحًا تقدم به خمسة نواب

(١٢٤) انظر: مضابط جلسات مجلس الأمة، مضبّطتا الجلسة رقما (٣/٦) و(٤٣) (١٠/١١/١٩٧٣)، وهذه الجلسة خُصّصت كاملة لمناقشة ثلاثة تقارير للجنة العرائض والشكاوى ص ٢٢ وما بعدها، وانظر: جلسة (٣٢١) فقد ناقش المجلس تقرير اللجنة العرائض والشكاوى لجلسة شبه كاملة الفصل الثالث بدور الانعقاد العادي الرابع (٨/١٢/١٩٧٣م).

(١٢٥) انظر: مضابط جلسات مجلس الأمة، مضبّطة الجلسة رقم (٤٣٠/أ) (٦/٤/١٩٨٢م) في الفصل التشريعي الخامس، دور الانعقاد الثاني، ص ١٨٠ وما بعدها.

(١٢٦) انظر: مضابط جلسات مجلس الأمة، مضبّطة الجلسة رقم (٤٣٠/أ) المنعقدة بتاريخ (٦/٤/١٩٨٣م) في الفصل التشريعي الخامس، دور الانعقاد الثاني، ص ١٩٣ وما بعدها.

(١٢٧) انظر: مضابط جلسات مجلس الأمة، مضبّطة الجلسة رقم (٤٤٦/ب) المنعقدة بتاريخ (١٦/١٠/١٩٨٢م)، ص ٨١٢، وما بعدها الفصل التشريعي الخامس، دور الانعقاد العادي الثالث.

يطلبون موافقة المجلس على أن تُحال تقارير اللجان حول القرارات برغبة التي توافق عليها اللجان للحكومة مراعاة للوقت.

ثمَّ علّق الرئيس بأن هذا ما سار عليه المجلس سابقاً، واستمرَّ الرئيس في كل جلسة للمجلس بالتذكير بالقرار المُتخذ بجلسة المجلس بتاريخ (٣٠/٤/١٩٨٥م) والمُتضمن إحالة التقارير إلى الحكومة دون مناقشة، واستمرَّ المجلس يعمل بهذا القرار حتى حُلَّ المجلس في الفصل التشريعي السادس عام ١٩٨٦م، ثمَّ بعد عودة الحياة النيابية عاد الوضع في الفصل التشريعي السابع كما كان في الفصل التشريعي السادس بأن تُحال التقارير دون مناقشة، ونَبّه الرئيس على أن تحال مجموعة التقارير التي وافقت عليها اللجان للحكومة^(١٢٨).

وفي الفصل التشريعي الثامن عادت بعض المحاولات لإعادة مناقشة تقارير لجنة العرائض والشكاوى عندما قدّم بعض أعضاء المجلس اقتراحاً لمناقشة تقارير اللجنة، ولكن المجلس استمرَّ بالإحالة للحكومة دون مُناقشة، رُغم أن اللجنة لم تعد تضمن توصيتها اقتراحاً برغبة^(١٢٩).

الفترة الرابعة:

في هذه الفترة عاد حقّ تقديم العرائض والشكاوى لاهتمام المجلس، وأصبح المجلس يُخصّص في كل جلسة عادية بنداً للعرائض والشكاوى يكون الجزء الأول منه؛ لتلاوة مُلخص الشكاوى المحالة الجديدة، والثاني؛ لمناقشة تقارير لجنة العرائض والشكاوى في حال وجودها^(١٣٠).

وفي جلسة أخرى نَبّه الرئيس على وجود تقارير للجنة وسأل: هل تريّدون النقاش؟ فوافق المجلس على المناقشة قبل الإحالة، وصعد المُقرّر للمنصة، وبدأت المناقشة ثم أُحيل التقرير للحكومة^(١٣١).

(١٢٨) انظر: مضابط جلسات مجلس الأمة، مضبطة الجلسة رقم (٥٩٤) المنعقدة بتاريخ ١/١٩/١٩٩٣م، ص ٦١٦ واستمر هكذا حتى نهاية الفصل السابع.

(١٢٩) انظر: مضابط جلسات مجلس الأمة، مضبطة الجلسة رقم (٩٢٧) المنعقدة بتاريخ ٣/١١/١٩٩٧م في الفصل التشريعي الثامن، دور الانعقاد العادي الأول، وانظر: الجلسة (٨٢٢) ٢٧/٥/١٩٩٧م الفصل الثامن الدور الأول.

(١٣٠) انظر: مضابط جلسات مجلس الأمة، مضبطة الجلسة رقم (٩٩٠) المنعقدة بتاريخ ٦/١٢/٢٠٠٠م من الفصل التشريعي التاسع دور الانعقاد العادي الثاني.

(١٣١) انظر: مضابط جلسات مجلس الأمة، مضبطة الجلسة رقم (١٠٢٤) المنعقدة بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠٠١م.

في هذه الفترة ومن خلال التقارير الختامية تبين أن عددًا كبيرًا من الشاكين قاموا باسترداد شكاوهم قبل حلول موعد اللجنة؛ وذلك لاستجابة الحكومة للكثير من الشكاوى، ويبدو أن مناقشة التقرير عن العرائض والشكاوى أداة رقابة سياسية على الوزراء تشبه إلى حد ما الاستجواب، ولذا تجد كثيرًا من الوزراء يتجه لحل المشكلة قبل مناقشتها في المجلس.

الفترة الخامسة:

وتقع في الفصل التشريعي العاشر حتى الفصل التشريعي السادس عشر، وفيها يذكر الرئيس في الجلسة أن التقارير من كذا إلى كذا بالاقترحات برغبة مع تقارير لجنة العرائض والشكاوى تُحال للحكومة مع تنبئتها في المضبطة.

ثم اختلفت الطريقة؛ حيث أصبح هناك بند معنون بالإحالات في جدول الأعمال تُدرج تحته عديد من الموضوعات منها تقارير لجنة العرائض والشكاوى^(١٣٢)، ويطلب الرئيس موافقة المجلس على بند الإحالات ثم بعد الموافقة تُحال إلى الحكومة.

ويبدو أن المجلس بحاجة إلى إعادة نظر بخصوص موضوع مناقشة تقارير لجنة العرائض والشكاوى، فتقارير لجنة العرائض والشكاوى اليوم تُحال إلى الحكومة دون أن يناقشها المجلس، وهذا العمل جعل اللجنة لا وجود لها ولا قيمة سياسية للعرائض والشكاوى، رغم أنها اللجنة الوحيدة الدائمة التي حرص الدستور على تشكيلها، ومن خلال المناقشة التي تحدث في الجلسات يطلع الرأي العام على أعمال الحكومة؛ لأن حق تقديم العرائض والشكاوى يعد أداة رقابية شعبية غير مباشرة على أعمال الحكومة؛ وذلك عن طريق البرلمان^(١٣٣).

ومناقشة التقارير من أقوى الأدوات الرقابية البرلمانية على أعمال الحكومة، كما أن السبب الذي من أجله أُحيلت التقارير زال، وهو أن اللجنة كانت تقدم اقتراحًا برغبة ممّا جعل المجلس يُحيلها للحكومة مع الاقتراحات برغبة، الأمر الذي لم يعد موجودًا.

ويرى الباحث أن المناقشة تُحقّق الكثير من الفوائد؛ لأن الشاكي يودّ سماع شكواه تُناقش أمام المجلس الذي انتخبه، فكلّما فعلًا يُمارس السيادة بوصفه أحد أفراد الأمة التي هي مصدر السلطات، كما أن المناقشة تجعل السلطة التنفيذية أكثر انتباهًا

(١٣٢) انظر: في جدول أعمال الجلسات، منشور في موقع مجلس الأمة الكويتي، (www.kna.kw).

(١٣٣) راجع: د. رمضان بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، مرجع سابق، ص ٢٤٣.

لشكاوى بدلاً من تركها هكذا من دون مناقشة، والمناقشة تجعل للموضوع أهمية أكثر، وتعطي للموضوع صدقاً ينعكس على الرأي العام.

لذا تؤكد الدراسة أن مناقشة تقارير لجنة العرائض والشكاوى ستعود على اللجنة بالفاعلية التي أرادها المشرع الدستوري بوضعه هذه المادة في صلب الدستور؛ حماية لها ولهذا الحق، وهكذا أكملت مسيرة المجلس التأسيسي والمجالس القريبة منه؛ حيث ناقشت التقارير وأصدرت التوصيات، كما تعكس حقيقة ما تضمنته مواد اللائحة الداخلية التي خُصّصت لها سبع مواد كاملة، ووُضعت كنوع من أنواع الرقابة الفعّالة.

المطلب الرابع

إحالة المجلس تقرير اللجنة إلى الحكومة

يُحيل المجلس تقارير لجنة العرائض والشكاوى إلى الحكومة، ولم تُنظم اللائحة الداخلية كيفية تعامل الحكومة مع تقارير العرائض والشكاوى كما فعلت مع الرغبات التي يبيدها المجلس تطبيقاً لنصوص الدستور التي ألزمت الحكومة أن تُبين للمجلس في حال رفضها للرغبات أسباب هذا الرفض، وللمجلس أن يُعقب على ذلك^(١٣٤)، ويبدو أن هذا السبب الذي جعل اللجنة تلجأ منذ إنشائها إلى التوصية في تقاريرها بالاقترح برغبة، ولم تلجأ إلى اختيار التوصيات الواردة في المادة (١٥٦) من اللائحة الداخلية؛ أي أن السبب هو وجود آلية منظمة وواضحة في تعامل الحكومة مع الرغبات، بينما لم تتّضح الرؤية بشأن توصيات لجنة العرائض والشكاوى.

وكان يُمكن للمُشرع أن يضع آلية مشابهة لبعض القوانين المقارنة، فمثلاً في مصر فإنّه في حال موافقة البرلمان على إحالة العريضة إلى أحد الوزراء، فله عند موافقته على الإحالة أن يُقرّر إلزام الوزير بالردّ بما تمّ في العريضة خلال شهرين من تاريخ الإحالة ما لم يُقرّر المجلس وقتاً أقصر^(١٣٥)، ونتساءل هنا: هل يُمكن للمجلس عند إحالته للعريضة أو الشكاوى أن يطلب من الحكومة إزالة موضوع الشكاوى ويحدّد وقتاً لذلك؟ يعتقد أستاذنا الدكتور/ عبد الفتاح حسن أن ذلك جائز؛ فيمكن للمجلس

(١٣٤) تنص المادة (١١٣) من الدستور على أنه: "لمجلس الأمة إبداء رغبات للحكومة في المسائل العامة، وإن تعذّر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك، وللمجلس أن يُعقب مرة واحدة على بيان الحكومة".

(١٣٥) د: فؤاد كمال، الأوضاع البرلمانية، مرجع سابق، ص ٢٦٥.

وضع ميثاق مُعَيَّن يُلْزِم فيه الحكومة الردَّ على العريضة المُحَالَة من المجلس، وإن كانت اللائحة لم تُنصَّ على ذلك صراحةً إلا أنَّها في الوقت نفسه لم تَمْنَع^(١٣٦).

واعتقد أنَّ ذلك الحق يدعمه نصُّ المادة (١٥٨) من اللائحة والتي تُلْزِم المجلس بتبليغ الشاكي بما تمَّ في عريضته، فيمكن تزويد الشاكي بما تمَّ في عريضته، بعد ردِّ الحكومة على توصية اللجنة التي أحال المجلس لها العريضة أو الشكوى.

المطلب الخامس

تبليغ الشاكي بقرار اللجنة عن العريضة أو الشكوى

تنصُّ المادة (١٥٨) على أن: «تُعَلِّم لجنة العرائض والشكاوى صاحب الشكوى بواسطة رئيس المجلس بما تمَّ في عريضته أو شكواه».

تلزم هذه المادة اللجنة بأن تقوم بإبلاغ الشاكي عن طريق رئيس مجلس الأمة بما توصَّلت إليه من قرار، والحقيقة أنَّ هذه المادة غير مُفَعَّلَة حالياً، إذ تقوم اللجنة بإعداد تقرير بالشكوى ثُمَّ ترسلها للمجلس الذي يصادق على التقرير، ويُعطي الشاكي صورة من تقرير اللجنة فقط من غير وجود اسم الشاكي على التقرير.

وقد كانت لجنة العرائض والشكاوى سابقاً تقوم بتبليغ الشاكي بما تمَّ في شكواه، وقد أشار التقرير الختامي للجنة إلى قيامها بذلك وفقاً لهذه المادة، وذلك بأنها أخطرت بعض المواطنين من مُقَدِّمي العرائض والشكاوى في موضوعهم بواسطة رئيس المجلس الموقر؛ وذلك طبقاً لأحكام المادة (١٥٨) من اللائحة الداخلية^(١٣٧).

كما بينت اللجنة في تقرير ختامي آخر قيامها بإخطار ذوي الشأن دائماً بواسطة رئيس المجلس بما تمَّ في عريضتهم أو شكواهم^(١٣٨)، ولمَّا كان الشاكي يتقدَّم بشكواه للجنة عن طريق كتاب موجَّه لرئيس المجلس، فإنه يفترض أن ترد اللجنة إلى الشاكي بما قرَّره في شكواه عن طريق الرئيس أيضاً.

(١٣٦) تواصل شفهي مع الدكتور عبد الفتاح حسن، المستشار القانوني في مجلس الأمة الكويتي، يوم الخميس (٢٠/٨/٢٠٢١).

(١٣٧) انظر: التقرير الختامي للجنة العرائض والشكاوى والمُثَبَّت في مضابط جلسات مجلس الأمة، مضبطة الجلسة رقم (٢٠٩) بتاريخ (٢٩/٦/١٩٦٨م) في الفصل التشريعي الثاني، دور الانعقاد العادي الأول، ص ٢.

(١٣٨) انظر: التقرير الختامي للجنة العرائض والشكاوى، والمُثَبَّت في مضابط جلسات مجلس الأمة، مضبطة الجلسة رقم (٢٤٤) بتاريخ (١٥/٧/١٩٧٠م) في الفصل التشريعي الثاني دور الانعقاد العادي الأول، ص ٢.

وقد بحثت كثيراً فما وجدت ورقة واحدة أبقتهما اللجنة تدلّ على صيغة أو شكل الإخطار أو الإبلاغ التي كانت تقوم به اللجنة سابقاً، أمّا ما تقوم به حالياً فهو التبليغ الشفوي لذوي الشأن مع تزويدهم بصورة تقرير اللجنة الذي انتهت إليه دون تدخل رئيس المجلس أو المخاطبة، وبذلك تكون المادة (١٥٨) من اللائحة غير مُفعّلة. ونقترح تبليغ ذوي الشأن بهذه الطريقة:

السيد / يكتب اسم الشاكي

أنهي إليكم ما انتهى المجلس في جلسته بتاريخ (ويكتب تاريخ الجلسة التي وافق فيها مجلس الأمة على تقرير اللجنة) الموافقة على تقرير لجنة العرائض والشكاوى المرفق صورة منه، ثم يختم باسم رئيس المجلس وتوقيعه.

الخاتمة

لا شك أن حق تقديم العرائض والشكاوى إلى مجلس الأمة من الحقوق الدستورية المهمة؛ لأنه يُمثّل طريقاً آخر للدفاع عن حقوق المواطنين ومصالحهم بخلاف نواب الأمة، وعلى الرغم من هذه الأهمية لهذا الحق فقد ندرت الكتابات الفقهية فيه، ولم ينل اهتمام الفقه الدستوري؛ لذلك رأى الباحث أنه من الأفضل اللجوء إلى هذا الموضوع ورسم فكرته وإبرازها بوضوح، ووضع آليات تضمن تحقيق أهدافه، وتلافي الحواجز التي سببت عزوف المواطنين عنه.

وبعد أن تمّ له ذلك توصّل للعديد من النتائج والتوصيات؛ وهي على النحو التالي:

أولاً- النتائج:

- ١ - إن الدستور الكويتي واللائحة الداخلية لمجلس الأمة لم يفرّقا بين العريضة والشكوى، وجعلا إجراءاتهما مُتطابقةً، كما لم يشترطاً عدداً محدداً لقبول العريضة أو الشكوى، أو مواضيع معينة لتقديمهما.
- ٢ - جعل الدستور الكويتي حق مخاطبة السلطات حقاً فردياً، بينما جعل حق تقديم العرائض حقاً سياسياً.
- ٣ - يمنح حق مخاطبة السلطات مخاطبة السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، بينما ينحصر حق تقديم العرائض والشكاوى على مخاطبة السلطة التشريعية.
- ٤ - يعد حق تقديم العرائض والشكاوى إلى مجلس الأمة الكويتي وسيلة يدافع فيها المواطن عن باقي حقوقه.

- ٥ - جعل نص المادة (١١٥) من الدستور الكويتي حق تقديم العرائض والشكاوى محصوراً على المواطنين، ولم يحدد عدداً معيناً لممارسته، فيجوز تقديمه من شخص أو أكثر.
- ٦ - يعد حق تقديم العرائض والشكاوى وسيلة فعالة لأعضاء المجلس لقياس مدى رضا الناس عن أداء الجهات الإدارية، كما أنه يلفت نظر المسؤولين إلى مشاكل المواطنين.
- ٧ - تنظر لجنة العرائض والشكاوى جميع التصرفات الإدارية، ولها فحص مدى ملاءمة القوانين إذا قدمت عريضة أو شكوى على قانون معين، ولها الحق منفردة أن تقترح تعديله أو إلغائه.
- ٨ - جعل الدستور الكويتي واللائحة الداخلية حق تقديم العرائض والشكاوى من الأدوات الرقابية البرلمانية على أعمال الحكومة.
- ٩ - لم يوفر الدستور ولا اللائحة الداخلية لمجلس الأمة حماية للشاكي بعد ممارسته لحق تقديم العرائض والشكاوى.
- ١٠ - لا يتطلب لإحالة العرائض والشكاوى إلى لجنة العرائض والشكاوى موافقة المجلس.
- ١١ - لم تحدد اللائحة الداخلية آلية عمل لجنة العرائض والشكاوى من حيث كيفية نظر الشكاوى والموعد المحدد للبت فيها، وقد تبين أن لجنة العرائض والشكاوى لها طريقتان لبحث العرائض والشكاوى المُحالّة إليها؛ فمن الفصل التشريعي الأول حتى الفصل التشريعي السادس وخلال تلك الفترة كانت اللجنة تستقبل العرائض والشكاوى، ثم تستفسر من الجهات الإدارية المعنية بموضوع الشكاوى، وما أن يصل إليها ردّ الجهة الإدارية كانت تجتمع وتبحث الشكاوى، بينما سارت اللجنة منذ الفصل التشريعي السابع حتى الفصل التشريعي السادس عشر على آلية عمل تتضمن أن تجتمع اللجنة مع كل وزارة في يوم مُحدد؛ فتناقش جميع الشكاوى المُتعلّقة بهذه الوزارة وما يتبعها من جهات.
- ١٢ - ساوى المشرع بين طلبات لجنة العرائض والشكاوى ومجلس الأمة، وجعلهما بنفس القوة من حيث المدة المحددة للحكومة للرد على طلب الاستفسار، ونظم المشرع آلية طلب تمديد هذه المدة، بينما كانت المدة غير واضحة في طلبات بقية اللجان.
- ١٣ - تقدم لجنة العرائض والشكاوى مقترح الحفظ للعريضة أو الشكاوى لمجلس الأمة

- الذي يملك الاختصاص وحده بحفظها أو تعديل هذا المقترح، ولا يجوز للجنة أن تحفظ العريضة أو الشكاوى من نفسها ودون رفع تقرير للمجلس بذلك.
- ١٤ - يواجه إحالة العرائض والشكاوى من لجنة العرائض والشكاوى إلى لجنة أخرى عائقان: يتمثل الأول في إطالة الوقت لرفع تقرير إلى المجلس بشأنهما وذلك لأن الإحالة استغرقت عمل لجنتين، ويتمثل الثاني في عدم وضوح عمل اللجنة الأخرى مع العريضة أو الشكاوى، والصلاحيات المخولة لها.
- ١٥ - إن إعطاء لجنة العرائض والشكاوى حق تقديم مشروع بقانون من خلال دراسة العريضة والشكاوى يعد مظهرًا من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، حيث يشارك المواطنون في تقديم اقتراحات على قوانين أو إصدار قوانين جديدة.
- ١٦ - غفل المشرع عن تنظيم آلية مناقشة تقارير لجنة العرائض والشكاوى في مجلس الأمة، مما أدى بالمجلس إلى ترك مناقشتها ومن ثم ترتب على ذلك ضعف هذه الوسيلة.
- ١٧ - لم ينص المشرع على آلية تعامل الحكومة مع تقارير لجنة العرائض والشكاوى بعد موافقة المجلس وإحالتها لها، ولم يلزمها بطريقة الرد على هذه التقارير، ولم يحدد الطبيعة القانونية لهذه التوصيات، بينما نظم بقية الوسائل كالأسئلة والاقتراحات برغبة.

ثانيًا- التوصيات:

- ١ - توصي الدراسة بتوفير حماية إدارية للشاكي؛ لكي لا يتضرر من ممارسته لحقه في تقديم العرائض والشكاوى إلى مجلس الأمة.
- ٢ - تقييد العرائض والشكاوى التي ترد إلى المجلس باستخدام التوثيق الإلكتروني.
- ٣ - حرصًا على مصلحة الشاكي أو دفعًا للضرر عنه خاصة تلك الشكاوى التي تحمل مواضيع مستعجلة فإن الدراسة توصي بتقنين آلية عمل لجنة العرائض والشكاوى، بحيث يكون نظر الشكاوى من خلال تاريخ وصولها إليها، واتباع آلية عمل المحاكم بتخصيص جزء لنظر الشكاوى الجديدة الواردة إليها، وفي الجزء الآخر تنظر الشكاوى السابقة المدرجة على أعمال اللجنة والتي وصلت بشأنها ردود الحكومة لاتخاذ قرارات فيها.
- ٤ - يوصي الباحث باستصدار قرار من المجلس يلزم فيه الحكومة بتقديم ردودها بشأن العرائض والشكاوى على بقية الطلبات التي تصلها من المجلس كالأسئلة والاقتراحات برغبة؛ لأن العرائض والشكاوى تتعلق بمصالح المواطنين.

- ٥ - تقنين أو استصدار قرار من المجلس يتضمن إلزامية مناقشة تقارير لجنة العرائض والشكاوى في جلسات المجلس، وطريقة تلك المناقشة والوقت المخصص لها.
- ٦ - تقنين إلزامية توصيات تقارير العرائض والشكاوى، والآلية المناسبة في حين تعذر الحكومة بتنفيذ تلك التوصيات.

المراجع

- المراجع العربية:

أولاً- المعاجم:

- المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، القاهرة ١٩٩٠.
- المعجم الوسيط، لمجموعة مؤلفين، دار إحياء التراث العربي، الطبعة الأولى ٢٠٠٨، بيروت.
- معجم القانون، الصادر من مجمع اللغة العربية، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، ١٩٩٩م.

ثانياً- المراجع العربية:

- د. أحمد الفارسي: د. داود الباز، الأعمال القانونية للسلطة الإدارية، مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر، ٢٠١٢م.
- د. أحمد عزت: اللجان البرلمانية في النظام الدستوري المصري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠١٦.
- توفيق رفعت باشا: محضر الجلسة الرابعة والثلاثين للجنة الدستور المصري، المنعقدة في يوم الجمعة (٢٩ سبتمبر ١٩٢٢)، طبعة مؤقتة، المطبعة الأميرية بالقاهرة ١٩٢٧م.
- د. خليفة ثامر الحميدة: القانون الدستوري النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى ٢٠١٥. مكتبة الطالب جامعة الكويت.
- د. دانا عبد الكريم السعيد: دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، منشورات دار الحلبي، الطبعة الأولى ٢٠١٣م.
- د. داود عبد الرزاق الباز: مبدأ المشروعية وقضاء المسؤولية الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى ٢٠١٦م.
- رحيل محمد غرباية: الحقوق والحريات السياسية في الشريعة الإسلامية، دار المنار للنشر والتوزيع، ٢٠٠٠م.

- د. رمزي طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة، ٢٠٠٥م.
- د. رمضان بطيخ: التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠٠١-٢٠٠٢.
- د. سامي جمال الدين: قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة ٢٠١٤م.
- د. سعاد الشرقاوي: القانون الدستوري وتطور النظام السياسي المصري، دار النهضة العربية، ٢٠١٣م.
- د. سعيد بو الشعير: القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة.
- د. سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، ١٩٨٨م.
- د. عادل الطبطبائي: النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة منقحة، ٢٠٠٩م.
- د. عبد الحميد محجوب محمد: اللجان البرلمانية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، ٢٠١٠م.
- عبد الفتاح حسن: مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية بيروت لبنان،
- د. عبد المحسن يوسف جمال: المعارضة السياسية في الكويت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤م.
- عثمان خليل عثمان، د. سليمان الطماوي: موجز القانون الدستوري، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي.
- د. عثمان خليل عثمان: النظام الدستوري المصري، مكتبة عبد الله وهبة، ١٩٤٢م.
- د. عثمان عبد الملك الصالح: النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الطبعة الأولى، ١٩٨٩م.
- د. علي الباز: السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي (دراسة مقارنة)، وزارة الداخلية الكويتية.
- د. عياض بن نامي السلمي: أصول الفقه الذي لا يسع الفقيه جهله، دار التدمرية، الطبعة السابعة، ٢٠١٤م.

- د. فؤاد كمال: الأوضاع البرلمانية، مطبعة دار الكتب المصرية بالقاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٢٧م.
- د. فواز الجدعي: القانون الدستوري الكويتي، الطبعة الأولى، ٢٠١٧م.
- د. محمد سليم الغزوي: الوجيز في أثر الاتجاهات السياسية المعاصرة على حقوق الإنسان - عمان الأردن ١٩٨٦م
- د. محمد صبري السعدي: تفسير النصوص في القانون والشرعية الإسلامية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ١٩٧٩م.
- د. محمد عبد القادر الجاسم: انحراف الرقابة البرلمانية وموقف القضاء الدستوري الكويتي، دار قرطاس للنشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧م.
- د. محمد عوض فرج: دور قضاء المشروعية في الحد من سلطة الإدارة التقديرية (دراسة مقارنة)، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠٢٠م.
- د. محمد كاظم المشهداني: القانون الدستوري، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١١م.
- د. محمود حلمي: المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، ١٩٦٤م.
- د. نواف كعنان: المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، إثراء للتوزيع والنشر، الأردن، ٢٠١٣.
- د. وحيد رأفت و د. وايت إبراهيم: القانون الدستوري، المطبعة العصرية، ١٩٣٧م.
- د. وسيم حسام الدين الأحمد: اللجان البرلمانية العربية والأجنبية، منشورات الحلبي القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠١٠م.
- د. يحيى الجمل: النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٠-١٩٧١.
- د. يوسف حاشي: في النظرية الدستورية، دار ابن النديم للنشر والتوزيع، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى بيروت، ص ٢٠٠٩.

ثالثاً- الرسائل والمقالات والأبحاث:

- د. أحمد عبد المحسن المليفي: اللجان البرلمانية ودورها في التشريع والرقابة، أطروحة دكتوراه من جامعة العلوم الإسلامية، ٢٠١٦م.

- د. الكبير الجربي: البعد التشريعي والرقابي لحق العرائض، المنارة للدراسات القانونية والإدارية، ٢٠١٩ العدد ٢٧.
- د. أمين العضاييلة: حق تقديم العرائض والشكاوى في الدستور الأردني لعام ١٩٥٢م، ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر الإقليمي لقضايا الديمقراطية، الأردن ٢٠١٤م.
- إيمان محمد حسني: مشاركة المصريين في أنشطة العرائض المطبوعة والإلكترونية، المجلة العربية لبحوث الإعلام والاتصال، ٢٠١٤م.
- د. خليل عبد المنعم مرعي: أدوات الرقابة البرلمانية لمجلس النواب في ظل دستور ٢٠١٤ ولائحة ٢٠١٦، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، المجلد ٢٠، العدد ٤، ٢٠١٩.
- ديفيد بيثام: البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين، الصادر من الاتحاد البرلماني الدولي، ٢٠٠٦.
- د. سعيد سالم المظلوم: الحدود الدستورية والقانونية المقيدة لأعمال الضبط الإداري، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ١٦ العدد ٢، ديسمبر ٢٠١٩م.
- د. شعبان عبد الحكيم سلامة: حق مخاطبة السلطات العامة (دراسة مقارنة)، مجلة كلية الشريعة والقانون، المجلد ١٧، العدد ٤.
- د. عادل الطبطبائي: الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية دراسة مقارنة، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي ٢٠٠٠م.
- فاطمة موسى العبيدان: لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، دراسة مقارنة، جامعة الكويت، رسالة ماجستير، ٢٠٠٣م.
- فواد محمد موسى: القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، مركز البحوث، طبعة ٢٠٠٣م.
- لبنى قرني: الحق في تقديم العرائض في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية - مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية عدد (٢٠١٦/١٤).
- محمد عبد المحسن المقاطع: مدة الفصل التشريعي وأسباب مدّه أو امتداده وفقاً للتنظيم الدستوري الكويتي - دراسة تحليلية، مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي، العدد الثاني من السنة الثالثة عشرة، يونيو ١٩٨٩م.

- -----: بيان مدى اختصاص لجنة حقوق الإنسان في مجلس الأمة الكويتي بنظر شكاوى سحب الجنسية، مجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي، السنة السابعة عشرة، العدد الأول والثاني، ١٩٩٤م.
- مصعب التجاني: العرائض كآلية لتنزيل ممارسة الديمقراطية التشاركية؛ التجربة المغربية بين الإقرار الدستوري والاعتماد القانوني، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية تصدر عن المركز الديمقراطي العربي، العدد الثاني، فبراير ٢٠١٩م.
- مها بهجت الصالحي؛ جمال ناصر جبار، التنظيم الدستوري والقانوني لحق مخاطبة السلطات (دراسة مقارنة)، كلية القانون جامعة بغداد، منشور على الإنترنت، موقع مجلة العلوم القانونية.

رابعاً- المصادر القانونية:

(أ) التشريعات:

- الدستور الكويتي ١٩٦٢.
- القانون النظامي المصري لسنة (١٨٨٣) انظر: موقع منشورات قانونية، (www.manshurat.org).
- القانون رقم (٦١) لسنة ١٩٨٢م في شأن تعديل بعض أحكام المرسوم بالقانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٨١م بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية.

(ب) محاضر المجلس التأسيسي ولجنة الدستور:

- محاضر المجلس التأسيسي، منشورة بمطبوعات الأمانة العامة لمجلس الأمة، إدارة الإعلام، (٢٠١٥م). ومحاضر لجنة الدستور، منشورة بمطبوعات الأمانة العامة لمجلس الأمة، الطبعة الثانية، (٢٠١٥م).
- مناقشات إقرار اللائحة الداخلية لمجلس الأمة ١٩٦٣، مطبوعات الأمانة العامة لمجلس الأمة، الطبعة الثالثة ٢٠١٩م، ص ١٥٨-١٦٠.

(ج) مضابط جلسات مجلس الأمة:

- مضابط مجلس الأمة الكويتي منشورة في موقع مجلس الأمة الكويتي بعنوان: <http://www.kna.kw>

(د) تقارير لجنة العرائض والشكاوى:

- تقارير لجنة العرائض والشكاوى، منشورة في موقع مجلس الأمة الكويتي بعنوان: www.kna.kw وهي:

(هـ) المجموعات القضائية:

- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في مصر، المكتب الفني، الجزء الأول والثاني.

المراجع الأجنبية

- Eismein & H. Nezar: ÉLéments de droit Constitutionnel Français et Comparé, Paris, Tome1.
- Adli hawwari: "Challenging the incompatibility paradigm a democratic audit of jordan 1990-2010 b". University of Westminster for the degree of Doctor of Philosophy, 2012.
- François Jabot: L'évolution des politiques cadre conceptuel et étude de son utilisations régionales de santé en France, Thse de doctorat, universié de Lorraine, Novembre, 2014.
- Guillaume SALAÜN: Gestion de la ressource en eau, Acteurs non gouvernementaux et développement Institutionnel _ Le Cas de la France sur le Bassin du fleuve Sénégal, Mémoire 2ème année politiques et changement Social université Pierre mendes_ France, Institut d'études politiques de Grenoble, 2005/2006.
- J. Moreau: le droit de pétition sous La V République, Travaux Juridiques et économiques de Rennes, TomeXXI, 1958.
- Léon Joly: Idves générales sur le droit de pétition dans les tat modernes, Thse pour le doctorat, faculté de droit de Paris. 1900.
- M. Ameller: Les Questions, Instrument de Contrôle Parlementaire, LGD, 1964.
- Paul Magnette: Vers Une Citoyenneté Européene, Revue Internationale de Politique Compar, 2002. Volume 9.

- Robert. A. Dahl: Critique of the ruling elite model American political, Science Revue, LII (June).
- Stéphane Renard: Le droit de pétition sous la V République, Mémoire en droit Constitutionnel pour l'obtention de DEA, Mention droit public, Université de Rennes1, Faculté de droit et de Science politique, 1994-1995.

المواقع الإلكترونية

- موقع دساتير العالم: (www.constituteproject.org).
- موقع منشورات قانونية: (www.manshurat.org).
- موقع مجلس الأمة: (ww.kna.kw).
- موقع مجلس النواب الأردني: (www.representatives.jo).

Constitutional and legal regulation of the right to file petitions and complaints to the Kuwait national assembly

Yousef nayef alazmi

Abstract:

The objective of this study is to address the constitutional and legal regulation of the right to submit petitions and complaints to the Kuwaiti National Assembly. This right has been stipulated in Article (115) of the Kuwaiti Constitution issued in 1962 AD, when it mandated the National Assembly to form a committee, within its annual committees, to be specialized in examining petitions and complaints submitted by Kuwaiti citizens to the National Assembly. Also, Article (45) of the Constitution stipulates that the individuals are entitled to address the three public authorities, including, of course, the legislative authority.

Despite the cruciality of that right, yet the constitutional jurisprudence in Kuwait has not paid much attention thereto; researches or studies are very rare in this matter. Stemming from that was our interest in this subject and, hence, this study, where we adopted a descriptive and analytical approach to the constitutional texts, legal texts and the minutes of the National Assembly and its committees.

We have dealt with that subject in three topics: the first deals with the nature of petitions and complaints and the right to submit them to the National Assembly, the second explains the method of exercising the right of submitting petitions and complaints and the mechanism of work of the Petitions and Complaints Committee and the last topic deals with the settlement of petitions and complaints.

للاستشهاد:

العازمي، يوسف. (2023). التنظيم الدستوري والقانوني لحق تقديم العرائض والشكاوي إلى مجلس الأمة الكويتي. *مجلة الحقوق*. 47(3)، 1-67.

To cite:

Alazmi, Yousef. (2023). Constitutional and legal regulation of the right to file petitions and complaints to the Kuwait national assembly. *Journal of Law*, 47(3), 1-67.