هل حضور الحكومة شرط لصحة اجتماع مجلس الامة ؟

الجمع بين مبدأ سيادة الامة في الديمقراطية النيابية و مبدأ الفصل بين السلطات يقود لجعل البرلمان يمارس وظيفتين ؛ التشريع و الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية . و قد استقر العمل في الانظمة الدستورية على ربط صحة اجتماعه بشروط يحددها الدستور . و قد حدد الدستور الكويتي عددا من الشروط لصحة اجتماعات مجلس الامة و منها :

1 - ان يتم الاجتماع اثناء دور الانعقاد و في مقر المجلس و المادة 90 من الدستور ترتب جزاء البطلان عند مخالفة هذا الحكم .

2 - ان يكون عدد الحضور محققا لنصاب الانعقاد لان اشتراط حضور كل الاعضاء يؤدي عمليا لاستحالة انعقاد المجلس . و المادة 97 تعتبر توافر النصاب شرط لصحة الاجتماع و النصاب المطلوب وفق المادة هو حضور اكثر من نصف اعضاء المجلس .

3 – ان يكون الاجتماع بناء على دعوة توجه لكل الاعضاء و قد احال الدستور للائحة الداخلية تنظيم الاحكام المتصلة بعمل المجلس و نظمت اللائحة هذا الحكم في المادة 72 . وصحة الاجتماع تفترض اخطار الاعضاء به اما فعلية حضورهم فتنظمها قواعد صحة الاجتماع ربطا بتوافر النصاب . و يلاحظ ان الدعوة توجه للحكومة بحسبانها فريقا متجانسا يقوده رئيس مجلس الوزراء . و عدم تمكين الحكومة من الحضور لاداء القسم عند بدأ تشكيلها يمكن اعتباره من اسباب بطلان اجتماع المجلس قياسا على وجوب الدعوة . و لعل هذا كان اساس الرأي الذي ابداه خبير المجلس الدكتور عثمان خليل عثمان اثناء ازمة 1964(مضبطة جلسة 1964/12/15) . فالغرض من الدعوة هو التمكين من الحضور و المشاركة فان قام المجلس بعمل يؤدي الى عدم التمكين من المشاركة في اعمال المجلس دون سند من نص يقرر عدم التمكين من المشاركة فهو واقعيا جعل الدعوة غير منتجة لاثارها .

و قد استقر العمل في الكويت على اعتبار حضور الحكومة و ليس مجرد دعوتها شرط من شروط صحة اجتماع مجلس الامة . يقال بان سند هذا العمل المستقر هو حكم ورد في المادة 116 من الدستور و هي تقرر انه "يسمع رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مجلس الأمة كلما طلبوا الكلام ، ولهم ان يستعينوا بمن يريدون من كبار الموظفين أو ينيبوهم عنهم، وللمجلس ان يطلب حضور الوزير المختص عند مناقشة أمر يتعلق بوزارته . ويجب ان تمثل الوزارة في جلسات المجلس برئيسها أو ببعض أعضائها .". و عند التأمل في المادة نجدها تقرر جملة من الاحكام من ضمنها حكم ورد في الفقرة الاخيرة و هو يقرر وجوب تمثيل الحكومة في جلسات المجلس و ان الحكومة فريق متضامن و لذلك لا يلزم على جميع اعضائها الحضور فيكفي حضور بعضهم . من هو المخاطب بهذا الحكم ؟ هل هو مجلس الامة ام الحكومة ؟ بديهيا نقول بان الخطاب موجه للحكومة فهي من يلزم عليه

الحضور ما دام قد تم دعوته لحضور الجلسة و مجلس الامة لا يملك احضارها . و لو قلنا بان الوجوب موجه لمجلس الامة بدون اعطائه سلطان على الحكومة لاجبارها على الحضور لوقعنا في تناقض منطقي . و القول بان عدم حضور الحكومة يبطل جلسات المجلس يؤدي عمليا لاهدار حكم المواد 106 و 107 من الدستور . لماذا يصدر مرسوم بتعطيل جلسات مجلس الامة او حله ما دام مجرد الغياب عن الجلسات التي تلقت الحكومة دعوة لحضورها يجزي و يحقق الغرض ؟!

قد يقول قائل بان انعقاد الجلسة بغياب الحكومة عبث لان المجلس لن يراقب غائب . نحن نعتقد بان وجود الحكومة مهم جدا و لذلك اوجب عليها الدستور حضور جلسات المجلس على النحو الوارد في المادة 116 منه . كما نعتقد بان عدم عقد الجلسة في بعض الفرضيات لا يخلو من ملائمة سياسية و لكن كل ذلك لا يسمح لنا بالقول بان حضورها من الشروط القانونية لصحة انعقاد الجلسة لان الدستور و اللائحة الداخلية لا يتضمنان هذا الشرط . و قد يقول قائل بان استقرار هذا العمل يخلق عرفا دستوريا وفقه يتم اضافة شرط جديد لصحة انعقاد الجلسات و هو حضور الحكومة . نحن نقول بان العرف مصدر للقاعدة القانونية في الكويت و لكن للقول بوجود العرف يلزم ان لا يكون ركنه المادي مخالفا لقاعدة مكتوبة فالارادة الصريحة للمشرع مقدمة على الارادة المفترضة . فوفقا للمبادئ العامة لا يجوز ان يكون الاخلال بالتكليف و هو هنا وجوب الحضور اساسا لتقرير قاعدة تناقضه . كما ان مبدأ الفصل بين السلطات يقود لاستقلال كل سلطة بادارة شؤنها الا اذا ورد نص صريح بخلاف ذلك و لا يجوز مخالفة الاصل بقواعد استثنائية غير مقررة في النص المقرر للاصل و هو الدستور .

و من الناحية العملية غياب الحكومة لن يمنع المجلس من التشريع و حتى لو صدر مرسوم مسبب برد القانون يمكن للمجلس وفق القواعد المقررة في المادة 66 من الدستور تجاوز هذا الاعتراض . اما الاختصاص الرقابي فان بعض صوره يمكن ممارسته بشكل غير كامل حتى لو غابت الحكومة . فالسؤال المكتوب يمكن توجيهه و لجان التحقيق يمكن تشكيلها بدون وجوب مشاركة الحكومة في القرار .

نخلص مما سبق للقول بان حضور الحكومة جلسات مجلس الامة مهم جدا كما ان عدم عقد الجلسات في بعض الفرضيات قد يشكل مخرجا سياسيا مفيدا . و غياب الحكومة مع انعقاد الجلسات يقدم مؤشرا سياسيا عن خلل في واقع العلاقة بين السلطات . و لكن كل ذلك لا يجعل غياب الحكومة سببا لبطلان انعقاد الجلسات من الناحية القانونية و لا يجعل حضورها بعد دعوتها من شروط صحة انعقاد جلسات مجلس الامة الكويتي وفق احكام الدستور .

د. محمد الفيلي