مرفق رقم (٤)

نسخة من مذكرة المكتب الفني للجنة الشؤون التشريعية والقانونية

DARK POLITICS CONSULTANCY

www.kna.kw
media@kna.kw
T 22002000

مجلس الأمة, الكويت
شارع الخليج العربي ص.ب 716 الصفاة 13008
P.O. Box 716 Safat, Postal Code13008, Kuwait

مذكرة بالرأي القانوني عن الاقتراح بقانون بتعديل بعض أحكام القانون رقم (12) لسنة 1963 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، المقدم من السادة الأعضاء/ د.عبدالعزيز طارق الصقعبي، خالد محمد العتيبي، د.عبدالكريم عبدالله الكندري، مهند طلال الساير، سعود عبدالعزيز العصفور، (المحال بصفة الاستعجال).

الإحالة:

أحال السيد رئيس مجلس الأمة إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية الاقتراح بقانون المشار إليه بتاريخ 2022/10/23، وذلك لدراسته وتقديم تقرير بشأنه إلى مجلس الأمة.

موضوع الاقتراح بقانون:

يقضي باستبدال بنص المادة (98) من القانون رقم (12) لسنة 1963 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، نصاً يقرر عرض رئيس مجلس الأمة المشاريع بقوانين والاقتراحات على المجلس للنظر في إحالتها إلى اللجان المختصة مباشرة دون المرور بلجنة الشؤون التشريعية والقانونية، على أنه وفي حال طلبت الحكومة نظر المشروع على وجه الاستعجال أو رأى الرئيس ذلك أو اللجنة المختصة - مع بيان أسباب ذلك - فيجب التنويه بصفة الاستعجال في قرار الإحالة إلى المجلس أو إلى اللجان.

كما نص الاقتراح على إلغاء الفقرة الثانية والثالثة من المادة (97) من القانون رقم (12) لسنة 1963 المشار إليه، والتي تنص على أن يحيل الرئيس الاقتراح إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لإبداء الرأي في فكرته ولوضعه في الصيغة القانونية في حالة الموافقة، وجواز أن تأخذ اللجنة رأي مقدم الاقتراح قبل وضع تقريرها بشأنه.

الهدف من الاقتراح بقانون:

يهدف الاقتراح بقانون - حسبما جاء في مذكرته الإيضاحية إلى - إعادة النظر في نصوص اللائحة الداخلية وإجراء تعديلات عليها بما يسمح للجان المختصة بنظر الاقتراحات بقوانين مباشرة دون المرور بلجنة الشؤون التشريعية والقانونية نظراً لانتفاء الحاجة لمراجعة لجنة الشؤون التشريعية والقانونية للمقترح بقانون قبل إحالته للجنة المختصة وذلك بسبب المتغيرات التي طرأت على العمل البرلماني وأبرزها الزيادة الكبيرة لعدد المقترحات بقوانين التي يتقدم بها أعضاء مجلس الأمة، فضلاً عن التطور الإداري والقانوني الذي وصلت إليه الأمانة العامة في مجلس الأمة.

الرأي القانوني:

- نصوص القانون رقم (12) لسنة 1963 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة ذات العلاقة:

المادة (97):

"لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح القوانين ويجب أن يكون الاقتراح مصوغا ومحددا قدر المستطاع وموقعا ومصحوبا ببيان أسبابه ولا يجوز أن يوقع الاقتراح بقانون أكثر من خمسة أعضاء. ويحيل الرئيس الاقتراح إلى لجنة الشئون التشريعية والقانونية لإبداء الرأي في فكرته ولوضعه في الصيغة القانونية في حالة الموافقة. وللجنة أن تأخذ رأي مقدم الاقتراح قبل وضع تقريرها بشأنه. وكل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه مجلس الأمة لا يجوز لأحد من الأعضاء تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته".

المادة (98):

"يعرض الرئيس على المجلس مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أو التي اقترحها الأعضاء ونظرتها لجنة الشؤون التشريعية والقانونية وفقا للمادة السابقة للنظر في إحالتها إلى اللجان المتخصصة، ما لم تطلب الحكومة نظر المشروع على وجه الاستعجال أو ير الرئيس أو اللجنة المذكورة أن له صفة الاستعجال مع بيان أسباب ذلك في جميع الأحوال فيحيله إلى اللجنة المتخصصة مباشرة ويخطر المجلس بذلك أو في أول جلسة تالية مع توزيع المشروع على الأعضاء برفقة جدول الأعمال، ويجب في جميع الأحوال التنويه في قرار الإحالة إلى المجلس وإلى اللجان بصفة الاستعجال".

بعد البحث والدراسة واستعراض نصوص القانون رقم (12) لسنة 1963 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، نرى بأن الاقتراح بقانون لا يتضمن مخالفة لأحكام الدستور ، إذ يقوم على فكرة تنظيمية لائحية تخضع بدورها للملاءمة التشريعية، دون أن تصادف نصاً مانعاً لها في الدستور، إلا أنه ومن حيث الفكرة وبعد استعراض الاقتراح المقدم ومذكرته الإيضاحية يرى المكتب الفني للجنة أن المقترح لم يقم على أسس أو أسانيد كافية تبرر إلغاء الاختصاص الشامل للجنة الشؤون التشريعية والقانونية في الرقابة الأولية لدستورية كافة الاقتراحات بقوانين المقدمة من الأعضاء، ودراسة وتمحيص الموضوعات وإبداء الرأي في الفكرة ووضعها عند الاقتضاء في الصيغة القانونية السليمة، ونشير في سبيل ذلك إلى الآتي:

أولاً: أن نزع صلاحيات واختصاصات لجنة الشؤون التشريعية والقانونية في بحث ومراجعة الاقتراحات بقوانين قبل إحالتها للجان المختصة، وهي لجنة برلمانية تنبثق عن المجلس وثقة أعضائه، والتعويل في ممارسة هذا الدور كما ورد في المذكرة الإيضاحية على جهات إدارية داخل المجلس - الإعداد البرلماني في بحث المقترح وصياغته، الدعم الاستشاري في مراجعة التقارير بالإضافة إلى الباحثين القانونيين في اللجان المختصة - هو أمر لا يغني عن دور لجنة الشؤون التشريعية والقانونية، إذ أن دور تلك الإدارات لا يتعدى الجوانب الشكلية للاقتراحات دون التطرق لفكرتها أو مناقشتها أو إثرائها بملاحظات وآراء قانونية تسهم في رفع جودتها، فضلاً عن أن الجهات المشار إليها هي إدارات منبثقة عن هيكل تنظيمي وعرضة للتغيير والتعديل في صلاحياتها أو اختصاصاتها بخلاف لجنة الشؤون التشريعية والقانونية التي تستمد اختصاصها من قانون اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

ثانياً: أن التغيرات الطارئة في العمل البرلماني والتي يسوقها الاقتراح بقانون كسبب رئيسي لإدخال هذا التعديل على اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، لا تعني حتماً خللاً في التنظيم اللائحي، وإنما يجدر بيان الصورة وفق منظور شامل وقراءتها في ضوء النصوص الأخرى، إذ يشـير الاقتراح إلى أن الزيادة في عدد الاقتراحات أدت إلى عجز في لجنة الشـؤون التشـريعية والقانونية الأمر الذي ترتب عليه تعطل الاقتراحات أو تأخر إحالتها من قبل اللجنة، وهو أمر مردود عليه كالتالي:

- أنه بإمكان السادة الأعضاء اللجوء إلى المادة (55) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة في حال تعطل الاقتراحات بقوانين أو تأخرها في اللجان، إذ حددت المادة (55)[1] للجان مواعيد معينة (3 أسـابيع) لإنجاز تقاريرها، على أنه وفي حال تأخر التقرير عن الموعد المحدد أو تعسـف اللجنة في إنجازه، أوجدت المادة المشـار إليها الحلول المناسـبة للمجلس لتفادي مثل هذا التعطيل، حيث خولت للمجلس عدة خيارات في هذا الشـأن وفق ما يراه مناسـباً وطبيعة الموضـوع المعروض، فإما:
  - أن يمنح المجلس أجلاً جديداً للجنة.
  - أن يحيل المجلس الموضوع إلى لجنة أخرى يراها المجلس.
  - أن يبت مباشرةً في الموضوع دون تقرير صادر عن اللجنة.

---

[1] **المادة (55): "تقدم اللجنة إلى رئيس المجلس تقريرا عن كل موضوع يحال إليها يلخص عملها ويبين توصياتها، وذلك في خلال ثلاثة أسابيع من إحالة الموضوع إليها، ما لم يقرر المجلس غير ذلك، وإذا تقرر تأخير تقديم التقرير في الموعد المحدد له عن موضوع واحد عرض رئيس المجلس الأمر على المجلس في أول جلسة تالية، وللمجلس أن يمنح اللجنة أجلا جديداً أو يحيل الموضوع إلى لجنة أخرى، كما يجوز له أن يقرر البت مباشرة في الموضوع".**

- أن العدد الكبير للاقتراحات بقوانين التي ساقتها المذكرة الإيضاحية كسبب للتعديل في اختصاص لجنة الشؤون التشريعية والقانونية والتي ضربت لها مثالاً ب (843) اقتراح مقدم في الفصل التشريعي السادس، تخضع لاعتبارات عدة تتمثل بالآتي:

- الأولوية: عادة ما يحدد المجلس والحكومة عبر برنامج عملها الموضوعات ذات الأولوية في التشريع والتي تنعكس فعلياً على أولويات للجنة الشؤون التشريعية والقانونية ولجان المجلس.
- أن العديد من الاقتراحات بقوانين المشار إليها هي اقتراحات أشبعت دراسة وبحثاً (مكررة)، وسبق لمجالس تشريعية عدة نظرها دون أن تحوز أولوية سواء في المجلس أو لجانه، فضلاً عن أن عدداً منها لا يرقى أن يصدر بقانون، وإنما يقتصر محلها على اقتراح برغبة يقدم في هذا الشأن، هذا بالإضافة إلى بعض الاقتراحات غير القابلة للتطبيق العملي.

- أن الإنجاز هو الانعكاس الحقيقي لفاعلية اللجنة من عدمه، لاسيما وأن عدداً لا يستهان به من المشاريع والاقتراحات بقوانين تحال إلى لجانها المختصة مباشرة عملاً بنص المادتين (99)2 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، دون أي إنجاز يذكر بشأنها.

---

[2] المادة (99): " إذا قدم اقتراح أو مشروع بقانون مرتبط باقتراح أو مشروع آخر معروض على إحدى اللجان أحاله الرئيس إلى هذه اللجنة وأخطر المجلس بذلك في أول جلسة تالية".

ثالثاً: أن المراجعة اللاحقة المقررة وفق نصـي المادتين (101، 103)[3] من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، لا تغني عن المراجعة الأولية لفكرة المقترح و صياغته، إذ لا يخفى أن في ذلك اختصاراً للجهد والوقت المبذول بحيث تكون ملاحظات لجنة الشؤون التشريعية والقانونية حا ضرة - ابتداءً - عند مناقشة المو ضوع وتحت نظر مقدميه الذين يحق لهم وفقاً لهذه الملاحظات إدخال التعديلات اللازمة أو حتى سـحب هذه المقترحات أو تغيير آلية تقديمها، وهو أمر لا يتسـنى فعله في ظل هذا المقترح أو على أقل تقدير سيستتبع الاقتراح تأخيراً كان من الممكن تفاديه فيما لو عرضت هذه المقترحات على لجنة الشؤون التشريعية والقانونية أولاً، هذا فضلاً عن أن كل من المادتين (101، 103) قررتا أسـاسـاً في ظل النظام اللائحي القائم الذي يعهد للجنة الشـؤون التشـريعية والقانونية إبداء الرأي في دستورية الاقتراحات وفكرتها قبل إحالتها للجانها المختصة، ومن ثم كانت إمكانية الاستعانة بلجنة الشؤون التشريعية والقانونية في وقت لاحق تحرياً لمزيد من الدقة والإحكام.

ختاماً، تجدر الإشارة إلى أنه وفي حال إذا ما رأت اللجنة التمسك بالتعديل الوارد في الاقتراح بقانون، فيتعين التأكد من جودة العملية التشريعية وضمان سلامتها في ظل التعديل الماثل.

---

[3] المادة (101): " إذا أدخلت اللجنة المتخصصة تعديلات على مشروع قانون جاز لها قبل رفع تقريرها إلى المجلس أن تحيله إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لتبدي رأيها في صياغة المشروع وتنسيق مواده وأحكامه، وتشير اللجنة في تقريرها إلى رأي لجنة الشؤون التشريعية والقانونية".

المادة (103): " لكل عضـو عند نظر مشـروع القانون أن يقترح التعديل أو الحذف أو التجزئة في المواد أو فيما يعرض من تعديلات، ويجب أن يقدم التعديل كتابة قبل الجلسة التي ستنظر فيها المواد التي يشملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الأقل ومع ذلك يجوز بموافقة المجلس النظر في التعديل الذي يقدم قبل الجلسـة مباشـرة أو أثناءها، ويصـدر قرار المجلس في ذلك بعد سماع إيضاحات مقدم الاقتراح ودون مناقشة. ويجوز للمجلس كذلك أن يحيل أي تعديل أدخله على مشروع القانون إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لتبدي رأيها في صياغته وتنسيق أحكمه، ولا يجوز بعدئذ مناقشة المشروع إلا فيما يتعلق بالصياغة."