

بسم الله الرحمن الرحيم
باسم صاحب السمو أمير الكويت
الشيخ صباح الأحمد الجابر الصباح

المحكمة الدستورية

بالجلسة المنعقدة علناً بالمحكمة بتاريخ ٢ من شهر جمادى الأولى ١٤٢٧ هـ الموافق ٢٩ من مايو ٢٠٠٦ م برئاسة السيد المستشار / راشد عبد المحسن الحماد رئيس المحكمة وعضوية السادة المستشارين / يوسف غنام الرشيد و فيصل عبد العزيز المرشد و كاظم محمد المزيدي و راشد يعقوب الشراح وحضور السيد / صفوت المفتي أحمد أمين سر الجلسة

صدر الحكم الآتي :

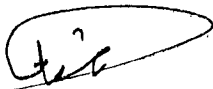
في الطعن المحال من محكمة التمييز (الدائرة التجارية الأولى والإدارية)
رقم (٥٢٩) لسنة ٢٠٠٤ إداري :

- المرفوع من : عبد العزيز يحيى عبد العزيز يحيى .
- ضد : ١- رئيس ديوان المحاسبة بصفته .
- ٢- رئيس مجلس الوزراء بصفته .
- ٣- رئيس مجلس الأمة بصفته .

والمقيد بسجل المحكمة الدستورية برقم (١٤) لسنة ٢٠٠٥ " دستوري " .

الوقائع

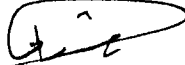
حيث إن حاصل الوقائع - حسبما يبين من حكم الإحالة وسائر الأوراق - أن الطاعن أقام على المطعون ضدهم الدعوى رقم (٨٨١) لسنة ٢٠٠١ إداري بطلب الحكم : أولاً : بقبول الدعوى شكلاً ، ثانياً : وبصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار رئيس مجلس الأمة بعدم تجديد تعيينه وكيلاً مساعداً ، والمبلغ إلى مجلس الوزراء في ٢٠/٥/٢٠٠١



وإلى ديوان المحاسبة في ٢٨/٥/٢٠٠١ ، وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٤٥١) بتاريخ ٣/٦/٢٠٠١ فيما تضمنه من عدم تجديد تعيينه وإنهاء خدمته لحين الفصل في الدعوى ، ثالثاً : بإلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٤٥١) الصادر باجتماعه رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١ بتاريخ ٣/٦/٢٠٠١ بعدم تجديد تعيينه كوكيل مساعد بديوان المحاسبة والمتضمن إنهاء خدمته اعتباراً من ٢/١٢/٢٠٠١ ، واعتبار هذا القرار كأن لم يكن وإزالة كل ما ترتب عليه من آثار ، رابعاً : بإلغاء قرار رئيس ديوان المحاسبة المؤرخ في ٥/٧/٢٠٠١ برفض تظلمه وإخطاره بمضمون قرار رئيس مجلس الوزراء بعدم تجديد تعيينه وإنهاء خدمته ، واعتباره كأن لم يكن ، وإزالة كل ما ترتب عليه من آثار ، أخصها استمرار شغله لوظيفته وفق المرسوم رقم (٢٦٦) لسنة ١٩٩٣ الصادر في ٤/١٢/١٩٩٣ بتعيينه في وظيفة وكيل مساعد بديوان المحاسبة دون تأقيت مدة شغله لها.

وقد بنى الطاعن دعواه على سند من عدم شرعية تحديد مدة لبقائه في وظيفة وكيل مساعد بديوان المحاسبة باعتبار أن قانون ديوان المحاسبة رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ تتأبى أحكامه مع تطبيق قواعد تجديد التعيين المعمول بها بالنسبة للوكلاء المساعدين في وزارات الدولة المخاطبين بأحكام المادة (١٥ مكرراً) المضافة بالمرسوم بالقانون رقم (٢) لسنة ١٩٨٩ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية.

وبجلسة ٢٥/١١/٢٠٠٢ قضت المحكمة بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري، استأنف الطاعن هذا الحكم بالاستئناف رقم (٣٦٧) لسنة ٢٠٠٢ إداري / ٢ ، وبجلسة ١١/٤/٢٠٠٤ قضت محكمة الاستئناف بقبول الاستئناف شكلاً ، وفي الموضوع بتعديل الحكم المستأنف إلى قبول الدعوى شكلاً ، ورفضها موضوعاً ، طعن الطاعن في هذا الحكم بطريق التمييز ، وبجلسة ٢٦/٩/٢٠٠٥ بعد أن تراعى لمحكمة التمييز أن قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٥) لسنة ٢٠٠٣ بشأن التفسير التشريعي للمادة (١٥ مكرراً) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية ، لازم للفصل في الطعن



وأن هذا القرار تحيط به شبهة عدم الدستورية لمخالفته المواد (٥٠) و(٥١) و(١٥١) من الدستور ، قضت المحكمة بوقف نظر الطعن ، وإحالة الأمر إلى المحكمة الدستورية للفصل فيه .

وقد ورد ملف الطعن إلى إدارة كتاب هذه المحكمة حيث قيدت بسجلها برقم (١٤) لسنة ٢٠٠٥ " دستوري " (دعوى دستورية) ، وجرى إخطار ذوي الشأن بذلك ، وأودع الطاعن مذكرة بدفاعه طلب في ختامها الحكم بعدم دستورية القرار الطعين ، وأودعت إدارة الفتوى والتشريع - نيابة عن الحكومة - مذكرة انتهت فيها إلى طلب الحكم برفض الدعوى .

ونظرت هذه المحكمة الدعوى بجلسة ٢٧/٣/٢٠٠٦ على الوجه المبين بمحضرها ، وقررت إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم ، وصرحت بتقديم مذكرات لمن يشاء خلال أسبوعين ، وخلال هذا الأجل أودع مستشار مجلس الأمة مذكرة عن المطعون ضده الثالث (رئيس مجلس الأمة بصفته) أبدى فيها الرأي بدستورية القرار المطعون فيه .

المحكمة


بعد الاطلاع على الأوراق ، وسماع المرافعة ، وبعد المداولة .
حيث إنه من المقرر - في قضاء هذه المحكمة - أن ولايتها في الرقابة القضائية على دستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح لا تقوم إلا باتصالها بالدعوى طبقاً للأوضاع الإجرائية الخاصة بنظام التداعي أمامها ، ومن خلال الوسائل التي حددتها المادة الرابعة من قانون إنشاء المحكمة رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ ، ومن بينها إحالة من إحدى المحاكم وذلك إذا تراءى لها قيام شبهة مخالفة نص تشريعي لأحكام الدستور لازم للفصل في النزاع المطروح عليها ، وإذ خول قانون إنشاء المحكمة الدستورية المحاكم جميعها أي كانت درجاتها حق الإحالة حتى ولو لم يدفع الخصم أمامها بعدم الدستورية ، فذلك ضماناً لسلامة تطبيق القاعدة القانونية ، وتغليباً لأحكام الدستور ، وإعلاءً له على

سائر التشريعات الأدنى منه مرتبة ، ومن المقرر - وحسبما جرى به قضاء هذه المحكمة - أن المصلحة الشخصية المباشرة شرط لقبول الدعوى الدستورية ، ومناطقها أن تتوافر علاقة منطقية بينها وبين المصلحة القائمة في النزاع الموضوعي ، وأن يكون الفصل في المسألة الدستورية لازماً للفصل في النزاع الموضوعي ، وأنه وإن كان لمحكمة الموضوع الاختصاص في تقدير هذا الشأن إلا أن هذه المحكمة بما لها من سلطة الإشراف على إجراءات الدعوى الدستورية هي التي تتولى التحقق من توفر شرط المصلحة فيها وذلك بالقدر اللازم للفصل في مدى قبولها دون أن يستطيل ذلك إلى الخوض فيما يدخل في اختصاص محكمة الموضوع وتتولى وحدها أمر الفصل فيه ، بحسبان أن هذه المحكمة ليست محكمة طعن بالنسبة إلى محكمة الموضوع وإنما هي جهة ذات اختصاص أصيل حدده قانون إنشائها ، وأن الدعوى الدستورية إنما تستقل بموضوعها عن موضوع النزاع ، كما أنه من المستقر عليه في قضاء هذه المحكمة أن رقابتها القضائية على الدستورية إنما تنبسط على التشريعات كافة وذلك على اختلاف أنواعها ومراتبها ، وسواء أكانت تشريعات أصلية أقرتها السلطة التشريعية ، أم كانت تشريعات فرعية صادرة من السلطة التنفيذية ، شاملة أية قاعدة قانونية متسمة بطابع العمومية والتجريد واجبة الإتيان في صدد ما صدرت بشأنه ، بيد أن رقابتها في هذا المقام مناطها قيام تعارض بين نص تشريعي وبين حكم في الدستور ، دون أن تمتد إلى ما يقع من تناقض بين تشريعين سواء اتحدا أو اختلفا في مرتبتهما ما لم يكن ذلك منطوياً بذاته على مخالفة دستورية ، وكان أمر الفصل في هذا الشأن لازماً .

ولما كان ذلك ، وكان الحاصل - على نحو ما يبين من حكم الإحالة - أن الطاعن قد أقام طعنه أمام محكمة التمييز على سند من القول بأن المشرع إعمالاً للمادة (١٥١) من الدستور التي تقضي بأن ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله ، أصدر المشرع قانون ديوان المحاسبة رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ حيث نص في المادة (١) منه على أن " تنشأ هيئة مستقلة للمراقبة المالية تسمى << ديوان المحاسبة >> وتلحق

صحة

بمجلس الأمة " ، كما نص في المادة (٢) من ذات القانون على أنه " يهدف الديوان أساساً إلى تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة وذلك عن طريق ممارسة الاختصاصات المخولة له بمقتضى هذا القانون وعلى الوجه المبين فيه " ونصت المادة (٣) على أن " يشكل الديوان من رئيس ووكيل ووكيل مساعد ، وعدد كاف من الموظفين الفنيين وفقاً لأحكام هذا القانون ، ويجوز تعيين نائب للرئيس ، كما يجوز تعيين أكثر من وكيل ووكيل مساعد للديوان تبعاً لحاجة العمل ومقتضياته ، ويلحق بالديوان العدد اللازم من الموظفين غير الفنيين ، في تطبيق أحكام القانون ، والمستخدمين من مختلف الطبقات والدرجات " ، كما نصت المادة (٣٨) على أن " يعين كل من وكيل الديوان ، والوكيل المساعد بمرسوم أميري بناء على ترشيح رئيس الديوان ، وبموافقة رئيس مجلس الأمة ومجلس الوزراء ، ويعامل الوكيل معاملة وكيل الوزارة ، والوكيل المساعد معاملة وكيل الوزارة المساعد ، وذلك من حيث المرتب والمعاش وسائر البدلات والمزايا المالية وتسري عليهما من حيث نظام الاتهام والمحاكمة والإحالة إلى المعاش ، الأحكام التي تسري على الموظفين الفنيين بالديوان في هذا الشأن ، والمبينة بهذا القانون " ، ونصت المادة (٤٧) على أن " تنشأ لجنة عليا بالديوان يكون لها في شئون موظفي الديوان الصلاحيات التي تخولها القوانين واللوائح لمجلس الوزراء ولديوان الموظفين في شئون التوظيف بالنسبة لسائر موظفي الدولة المدنيين . . . " ، وأبانت تلك المادة كيفية تشكيل هذه اللجنة وإصدار قراراتها ، كما جرى نص هذه المادة على أن " لا يعزل موظفو الديوان الفنيون بغير الطريق التأديبي إلا بعد موافقة اللجنة المشار إليها في هذه المادة " ، وقد أوردت المذكرة الإيضاحية لهذا القانون في هذا الشأن أن >> مؤدى حكم ذلك النص أنه عدا حالة عزل الموظف الفني بقرار من السلطة التأديبية المختصة ، لا يجوز إحالة هذا الموظف إلى التقاعد قبل بلوغه السن المقررة لذلك ، إلا بموافقة اللجنة العليا آنفة الذكر ، ولا شك في أن ما تقرره أحكام كل من هذه المادة ، والمادة السابقة لها، ليعد من الضمانات الأساسية والجوهرية التي تكفل استقلال الديوان ، والنأي بموظفيه الفنيين - الذين يتركز فيهم قيام



الديوان بمهمته كما سلف - عن كافة المؤثرات ، ووسائل الترهيب ، وبذلك يتوافر لهم جو من الاستقرار والطمأنينة يمكنهم من تأدية أعمال وظائفهم على خير وجه << ، وقد خلص الطاعن من ذلك إلى أن المشرع في قانون ديوان المحاسبة أفرد للموظفين الفنيين به تنظيماً قانونياً خاصاً شمل أوضاع تعيينهم وتأديبهم وانتهاء خدمتهم بأحكام متميزة نأى بها عن الأحكام التي تضمنتها الشريعة العامة وانتظمتها قوانين شئون الموظفين المدنيين بالدولة ، وهو الأمر الذي يتعين معه الوقوف عند إرادة المشرع في هذا الصدد ، وبالتالي ينحسر عنهم مجال انطباق حكم المادة (١٥ مكرراً) المضافة بالمرسوم بالقانون رقم (٢) لسنة ١٩٨٩ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية الذي يقضي بأن " تكون مدة التعيين في أية وظيفة من مجموعة الوظائف القيادية لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد ، ويكون تجديد التعيين في الوظائف القيادية ونقل وندب المعينين في هذه الوظائف بمرسوم بناء على عرض الوزير المختص . " وأن حكم هذا النص لا يسري على من يشغلون وظائف الوكلاء والوكلاء المساعدين بديوان المحاسبة ، إذ أن القانون العام اللاحق لا ينسخ أحكام القانون الخاص السابق لعدم اشتمال دائرة العموم لذلك المجال المخصص ، وأن تأقيت مدة تعيين هؤلاء في هذه الوظائف لا تحتمله نصوص قانون إنشاء الديوان ولا معانيها ، ولا يتسع تفسيرها لشمول هذا المفاد ، وأن من يشغلون هذه الوظائف هم في مركز قانوني لا ينكفل إلا بديمومة جريان العلاقة الوظيفية في الإطار الأمر من الأحكام القانونية التي تناولها قانون ديوان المحاسبة وفي حدودها ، فضلاً عن أن من شأن تأقيت مدة التعيين النيل من استقلال الديوان وذلك بإخضاع موظفيه الفنيين إلى أهواء التجديد، ويضحي عدم التجديد لهم - في واقع الأمر - عزلاً مقنعاً وإنهاءً مبسراً لخدمتهم بالمخالفة للأوضاع والإجراءات المقررة قانوناً في هذا الشأن ، وهو ما يناقض ما وفره الدستور ونصوص قانون ديوان المحاسبة الصريحة من كفالة استقلاله ، وينطوي ذلك على المساس بحيده بصفته رقيباً على الدورة المحاسبية للدولة ، كما يتعارض مع الأسس والأغراض التي أنشئ من أجلها الديوان ، كما أنه من



ناحية أخرى فإنه ولئن كان نص البند (٦) من المادة (٥) من المرسوم بالقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية قد عهد إلى مجلس الخدمة المدنية الاختصاص بإصدار التفسيرات الملزمة للجهات الحكومية فيما يتعلق بتشريعات الخدمة المدنية ، وكان الأصل في التفسيرات التشريعية إنما تصدر لتكشف عن غموض النص وإزالة الإبهام الذي قد يلابسه إلا أنه ليس من شأن ذلك الخروج عن النص أو تعطيل حكمه أو استحداث أحكام لم يتناولها النص لخروج ذلك عن وظيفة التفسير ، إذ لا يجوز تعديل القانون إلا بإصدار قانون معدل له ، وأن سن التشريعات هي مهمة المشرع ، وإذ كان الأمر كذلك وكان مجلس الخدمة المدنية قد أصدر القرار رقم (٥) لسنة ٢٠٠٣ بشأن التفسير التشريعي للمادة (١٥ مكرراً) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية متضمناً في المادة الأولى منه النص على انطباق أحكام الفقرة الأخيرة من المادة (١٥ مكرراً) على تجديد التعيين في وظائف الوكلاء والوكلاء المساعدين بديوان المحاسبة، وعلى أن يكون تجديد التعيين وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة (٣٨) من قانون ديوان المحاسبة باعتبار أن هذه الإجراءات حكماً خاصاً يقيد الحكم الوارد في الفقرة المذكورة ، فبالتالي فإن قرار مجلس الخدمة المدنية سالف الذكر يكون قد صدر منطوياً على تعديل لأحكام قانون ديوان المحاسبة بغير الأداة المقررة ، مجاوزاً بذلك وظيفة التفسير إلى وظيفة التشريع بما من شأنه الإخلال بضوابط السلطة وقواعد الاختصاص ، إلا أن الحكم الصادر من محكمة الاستئناف المطعون فيه لم يفتن إلى ما تقدم، واعتد بالرغم من ذلك بقرار مجلس الخدمة المدنية سالف البيان وجعله أساساً لقضائه .

وقد ارتأت محكمة التمييز على ضوء ما تقدم أنه لا يمكن الفصل في الطعن المطروح عليها دون التعرض إلى قرار مجلس الخدمة المدنية في شأن التفسير التشريعي المشار إليه ، بحسبان أن ما تضمنه هذا القرار يعتبر جزءاً من النص الذي تم تفسيره ، غير منفصل عنه ، كما يترد إلى تاريخ العمل به ليكون إنفاذه على ضوءه ومنذ سريانه

محمد

لازماً ، وأن ما ساقه الطاعن بسببي طعنه سالف في الذكر من انطواء هذا القرار على غصب لسلطة المشرع ، ومساسه بمبدأ فصل السلطات ، وباستقلال ديوان المحاسبة ، إنما يستثير معه شبهة عدم دستورية هذا القرار ، ومخالفته لنصوص المواد (٥٠) و(٥١) و(١٥١) من الدستور ، حيث انتهت محكمة التمييز - ترتيباً على ذلك - إلى وقف نظر الطعن ، وإحالة الأمر إلى المحكمة الدستورية للفصل فيه .

ولما كان ذلك ، وكان البين من سياق ما تقدم أن ما رددته الطاعن في طعنه من مناع في شأن القرار المطعون فيه لم تقتصر على بيان تعارضه مع أحكام وردت بنصوص تشريعات أخرى ، وإنما نسبت إليه ما أخذ تتعلق بما شابه من عوار دستوري ، مرجعها في الأساس إلى صدره مخالفاً لنصوص الدستور ، وأن المحكمة المحيلة قد مارست حقها المخول لها قانوناً باستنهاض اختصاص هذه المحكمة في هذا الشأن طبقاً للمادة الرابعة من قانون إنشائها ، بحسبان أن لمراقبتها صحة تطبيق القانون على وقائع النزاع التي استخلصتها محكمة الموضوع يقتضيها أن تنزل عليها صحيح حكم القانون بما يفترض ذلك ابتداء اتفاق القاعدة القانونية الواجبة التطبيق مع أحكام الدستور ، حيث جاء قرار الإحالة منصباً على ما وجه إلى هذا القرار من مثالب دستورية ، وإعمالاً لمركزية الرقابة القضائية على دستورية التشريعات التي أوردها قانون إنشاء هذه المحكمة بالنص في المادة الأولى منه على اختصاصها دون غيرها بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية التشريعات ، وقصر هذا الاختصاص عليها وحدها ، والتي لا محل معها للمحاكم في أعمال رقابة الامتناع عن تطبيق التشريعات المخالفة للدستور في ظل مركزية الرقابة التي تستأثر بها هذه المحكمة ، وإذا كان جوهر النزاع الموضوعي إنما يدور حول انطباق أحكام القرار المطعون فيه على الطاعن ، وأن ما يثار في شأن هذا القرار من مسائل دستورية لا يمكن تجنبها أو مواجهتها في إطار الطعن الموضوعي ، ذلك أن القرار بوصفه قراراً تفسيريّاً له قوة القانون ، لا يعد بحكم هذا الوصف قراراً إدارياً ، وهو في الحكم القانوني إنما يأخذ طبيعة القانون ومميزاته ، كما يضيف القانون عليه حصاناته ، بما يجعل الفصل في

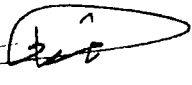
صحة

المسائل الدستورية لازماً للفصل في النزاع الموضوعي، وهو ما يتحقق به شرط المصلحة في الدعوى الدستورية، ومن ثم فإن ما أثارته إدارة الفتوى والتشريع من انحسار الرقابة القضائية لهذه المحكمة عن هذا القرار لتعلق الطعن عليه بعبء عدم المشروعية وتعارضه مع نصوص تشريعية أخرى، والمجادلة في حق المحكمة بالإحالة، وما دفعت به من عدم قبول الدعوى لعدم اتصالها بهذه المحكمة اتصالاً صحيحاً وانتفاء شرط المصلحة فيها، يكون في جملته غير صائب، حرياً بالرفض.

وحيث إن إجراءات الإحالة إلى هذه المحكمة استوفت أوضاعها المقررة قانوناً.

وحيث إن مبنى النعي على القرار المطعون فيه أنه صدر مخالفاً لنصوص المواد (٥٠) و(٥١) و(١٥١) من الدستور.

وحيث إن الدستور تناول الأحكام المتعلقة بالسلطات في الدولة في الباب الرابع منه، الذي استهل في المادة (٥٠) منه على أن "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور، ولا يجوز لأي منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في الدستور"، محدداً في المواد التالية لتلك المادة في ذات الباب لكل سلطة من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية المجال الذي تعمل فيه، واختصاصها، وصلاحياتها، وذلك بما يحقق المساواة والتوازن بينها، واستقلال كل سلطة بذاتها، وموضحة القيود الضابطة لنشاطها بما يحول دون تدخل أي منها في أعمال السلطة الأخرى، وإذ حدد الدستور لكل سلطة وظيفتها فقد قرن ذلك بمبدأ جعله متزامناً مع هذا التحديد نص عليه صراحة ألا وهو "فصل السلطات مع تعاونها" وبذلك يكون الدستور قد قطع بأن يكون استعمال السلطات لوظائفها ينتظمه دائماً التعاون المتبادل بينها على أساس احترام أحكامه بحسبان ذلك هو خير الضمانات لتدعيم البنيان الدستوري جميعه، وقد ميز الدستور بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فنص في المادة (٥١) على أن "السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقاً للدستور" كما نص



في المادة (٥٢) على أن " السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء والوزراء على النحو المبين بالدستور " ، كما أن المستفاد من تقسيم الوظائف العامة بين السلطات العامة أن السلطة التشريعية إنما تختص بسن القوانين في إطار وظيفتها الأصلية ، أما السلطة التنفيذية فهي التي تقوم على تنفيذ القوانين وإعمال أحكامها ، وأن الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية هو اختصاص محدود ومقيد على خلاف الاختصاص العام المقرر للسلطة التشريعية ، يتعين ممارسته في إطار القيود والضوابط التي وضعها الدستور في هذا الشأن ، والخروج عليها وعدم التزامها مخالفة دستورية تنال من سلامة العنصر الموضوعي في ممارسة الاختصاص التشريعي ، والعبرة في هذا الصدد هي بطبيعة العمل فهي التي تحدد اختصاص كل من هاتين السلطتين ، أخذاً بعين الاعتبار أن الدستور تؤكد منه لاختصاص السلطة التشريعية قد احتجز بعض المسائل لها بأن جعل تنظيمها لا يتم إلا بقانون تقديراً منه لأهميتها وخطورتها ، ونائياً بها عن أن تتناولها بالتنظيم السلطة التنفيذية بما يتعين في هذا الشأن التزام حكم الدستور والنزول عليه .

وحيث إن الدستور في المادة (١٥١) نص على أن " ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله ، ويكون ملحقاً بمجلس الأمة ، ويعاون الحكومة ومجلس الأمة في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الميزانية ، ويقدم الديوان لكل من الحكومة ومجلس الأمة تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته " ، ويستخلص من هذا النص أنه نظراً لأهمية الدور الذي نيط بالديوان القيام به من الرقابة المالية على حسابات الدولة إيراداً ومصروفاً ، ومراقبة احترام الأنظمة المالية والالتزام بحدود الميزانية صوتاً للمال العام ، وتمكيناً للديوان من بسط رقابته والتي لا توتي أثرها أو تحقق فاعليتها إلا بكفالة استقلاله ، فقد حرص الدستور بهذا النص على التأكيد على أن يعهد إلى القانون بذلك ، بحيث يكون القانون عاصماً من التدخل في أعماله وشئونه أو التأثير عليه سواء كان ذلك بالترغيب أو التهيب أو الوعد أو الوعيد بطريق مباشر أو غير مباشر ، وأن يوفر القانون الضمانات الكفيلة بالنهوض بمهامه ، والنأي بموظفيه

م. ح. ط.

الفنيين الذين يتركز فيهم قيام الديوان بأعماله عن كافة المؤثرات الخارجية تأييداً لذلك الاستقلال ونزولاً على حكمه ، وهو الأمر الذي لا يتأتى معه تناول هذا الشأن بالتنظيم بأداة أدنى من القانون .

وحيث إن القرار المطعون فيه قد صدر بمقولة أنه قرار تفسيري للمادة (١٥ مكرراً) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية حيث نص في المادة الأولى منه على أنه " في تفسير أحكام الفقرة الأخيرة من المادة (١٥) مكرراً من قانون الخدمة المدنية عند تطبيقها على تجديد التعيين في وظائف الوكلاء والوكلاء المساعدين بديوان المحاسبة ، يكون تجديد التعيين وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة (٣٨) من قانون ديوان المحاسبة باعتبار هذه الإجراءات حكماً خاصاً يقيد الحكم العام الوارد في الفقرة المذكورة . " ، وكان من المقرر في شأن تفسير النصوص التشريعية سواء تولته السلطة التشريعية أو باشرته الجهة التي عهد إليها قانوناً بهذا الاختصاص ، أن التفسيرات التشريعية لا تضع أصولاً أو قواعد تنفيذية أو تطبيقية أو تنظيمية ، ولا تأتي بجديد على النص التشريعي الذي تفسره بل تزيل ما اعتوره من غموض أو تناقض على ضوء إرادة المشرع الحقيقية أو المفترضة عند وضع هذا النص ، واستنباط أهدافه من بين سطوره ومعاني ألفاظه اللغوية ، واستخلاص حكمه في إطار التنظيم المتماسك الذي صاغته باقي النصوص المرتبطة به ، وفي إطار صلته بالهيكل التشريعي العام القائم بالدولة ، والآثار الموضوعية التي تترتب على المراكز القانونية المتداخلة من أحكام القوانين الأخرى وصلاتها المتبادلة ، ولا يجوز أن تكون التفسيرات التشريعية موطناً إلى تعديل نصوص تشريعية في قوانين قائمة بما يجاوز الأغراض المقصودة منها ، وإذ كان القرار المطعون فيه لم يتغيا تفسير نص المادة (١٥ مكرراً) المشار إليها ، بل رمى إلى استحداث حكم جديد لا يمكن حمله عليه ، وإلى إنشاء قاعدة تنظيمية عامة تتعلق بالتعيين في وظائف الوكلاء والمساعدين بديوان المحاسبة ، مؤداها إخضاعهم إلى الحكم الوارد بالمادة (١٥ مكرراً) من قانون الخدمة المدنية

منه

وتجديد تعيينهم في هذه الوظائف، وهو حكم فيما أشتمل عليه يعد دخيلاً على نص هذه المادة وعلى قانون ديوان المحاسبة ، ويقع في إطار مجموعة من الضمانات الأساسية تكفل بتكاملها مفهوماً لاستقلال الديوان ، متدخلاً القرار بذلك في أعمال أسندها الدستور إلى السلطة التشريعية وقصرها عليها ، ومنتزعاً ولايتها ، بما يمثل ذلك افتتاتاً على عملها وإخلاقاً بمبدأ الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، مما يصم القرار المطعون فيه بعدم الدستورية لإهداره أحكام المواد (٥٠) و(٥١) و(١٥١) من الدستور ، ولا حجة في القول باستناد صدور القرار الطعين إلى ما جرى عليه العمل من تطبيق نص المادة (١٥ مكرراً) من قانون الخدمة المدنية على وظائف الوكلاء والوكلاء المساعدين بديوان المحاسبة تطبيقاً فردياً ، إذ أن هذا الأمر - أي كان وجه الرأي فيه - لا ينهض سنداً سويماً لإصدار القرار المطعون فيه ولا يزيل عواره ولا يحيله إلى عمل مشروع دستورياً .

وترتيباً على ما تقدم يتعين القضاء بعدم دستورية القرار المطعون فيه .

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة : بعدم دستورية قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٥) لسنة ٢٠٠٣ بشأن التفسير التشريعي للمادة (١٥ مكرراً) من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية .

رئيس المحكمة

أمين سر الجلسة

