بسم الله الرحمن الرحيم

باسم صاحب السمو أمير الكويت

الشيخ صباح الأحمد الجابر الصباح

المحكمة الدستورية

بالجلسة المنعقدة علنا بالمحكمة بتاريخ ١١ من رمضان ١٤٢٨ هـ الموافق ٢٣ من سبتمبر ٢٠٠٧ م

برئاسة السيد المستشـــــار / راشـد عبد المحسن الحماد رئيـــس المحكمـــة

وعضوية السادة المستشارين / يوسف غنـام الرشيـــد و فيصل عبد العزيز المرشد

و كاظم محمـــــد المزيدي و راشد يعقوب الشـــراح

وحضـــور السيـــــد / محمد عيـــسى الثوينـي أمين سـر الجلســـة

صـدر الحكم الآتى :

في الدعوى المحالة من الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية رقم (٧٩٤) لسنة ٢٠٠٥ إداري/٥:

المرفوعة من : معالـــي محمـــد النويـــف .

ضـــــد : ١ــ مدير عام الإدارة العامة للتحقيقات بصفته .

٢ــ رئيـس ديـوان الخدمة المدنيـة بصفته .

٣ــ رئيـس مجلـس الخدمة المدنيـة بصفته.

٤ــ وكيـــل وزارة الداخليـــة بصفتـه .

والمقيدة بسجل المحكمة الدستورية برقم (١٧) لسنة ٢٠٠٦ " دستوري " .

الوقائـــع

حيث إن حاصل الوقائع ــ حسبما يبين من حكـم الإحالـة وسـائر الأوراق ــ أن المدعية أقامت على المدعى عليهم بصفتهم الدعوى رقم (٧٩٤) لـسنة ٢٠٠٥ إداري/٥، استقرت طلباتها الختامية فيها على طلب الحكم :أصلياً: بأحقيتها في صرف بـدل الـسكن المقرر لدرجة وظيفتها اعتباراً من أول أكتوبر ٢٠٠١، وصرف الفروق المالية المترتبـة على ذلك، وعدم الاعتداد بالقرارات المانعة من هذا الحق ، واحتياطياً : بجدية الدفع بعدم

دستورية الفقرة الثانية من المادة الثانية ، والبند (٥) من المادة الثالثة من قرار مجلس الوزراء رقم (١٤٢) لسنة ١٩٩٢ بشأن إسكان القضاة وأعضاء النيابة العامة وإدارة الفتوى والتشريع المعدل بالقرارين رقم (١١٦٢) لسنة ١٩٩٢ ورقم (٧٣٤) لسنة ١٩٩٤، والقرارات المرتبطة به ، ووقف الدعوى الموضوعية ، وإحالتها للمحكمة الدستورية .

وبياناً لذلك قالت إنها عينت بالإدارة العامة للتحقيقات بوظيفة (محقق) بتاريخ ١٩٨٩/٦/٢١ بموجب القرار الوزاري رقم (٣٥٠) لسنة ١٩٨٩ ، وتدرجت في وظائفها إلى أن صدر القانون رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠١ في شأن الإدارة العامة للتحقيقات بوزارة الداخلية الذي نص في المادة (١١) منه على إعطاء عضو الإدارة ـ في حالة إذا لم يكن متمتعاً بالرعاية السكنية ـ سكناً خاصاً أو بدلاً نقدياً يتناسب مع درجته الوظيفية وذلك طبقاً للقواعد والشروط التي يصدر بها قرار من مجلس الخدمة المدنية ، وانه إعمالاً لهذا النص أصدر مجلس الخدمة المدنية القرار رقم (٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن إسكان أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات بوزارة الداخلية ونصت المادة (١) منه على أن " يمنح أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات بوزارة الداخلية سكناً حكومياً أو بدل سكن وفقاً للقواعد والشروط الواردة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٤٢) لسنة ١٩٩٢ بشأن إسكان القضاة وأعضاء النيابة العامة وإدارة الفتوى والتشريع وتعديلاته " ، هذا وقد تضمن قرار مجلس الوزراء رقم (١٤٢) لسنة ١٩٩٢ المعدل بالقرارين رقم (١١٦٢) لسنة ١٩٩٢ ورقم (٧٣٤/سابعاً) لسنة ١٩٩٤ النص في المادة الثانية منه على أن " يكون للقضاة وأعضاء النيابة العامة وإدارة الفتوى والتشريع الكويتيين الخيار بين تخصيص السكن الحكومي أو تقاضي بدل سكن بواقع :

ـ ٢٠٠ د.ك شهرياً للأعزب .

ـ ٣٠٠ د.ك للمتزوج .

ولا يخل ذلك بحقهم في العلاوة الاجتماعية المقررة لوظيفتهم . " .

كما نصت المادة الثالثة من ذات القرار على أنه " لا يجوز تخصيص سكن حكومي أو منح بدل سكن للفئات الآتية:(١) من يملك سكناً خاصاً (٢) من مضى على حصوله على قسيمة وقرض ، أو قرض فقط ، سنتان من تاريخ استلام القرض أو تخصيص القسيمة (٣) من مضى على منحه سكناً جاهزاً وفق نظام الإسكان الحكومي أربعة أشهر من تاريخ استلامه السكن (٤) من لم يقدم طلباً للحصول على الرعاية السكنية (٥) الإناث إلا إذا كن متزوجات بشرط ألا تكون مالكة لعقار تزيد مساحته عن (٢٠٠ متر مربع) أو مشتركة في ملكية عقار حصته في حدود هذه المساحة أو قد ثمن لها بمبلغ (٢٠٠٠٠٠ د.ك) مائتي ألف دينار كويتي ، أو كان الزوج غير متوافر في حقه حكم من أحكام البنود السابقة وبشرط ألا يكون الزوج حاصلاً على سكن أو يتقاضى بدل سكن من جهة عمله سواء كانت جهة حكومية أو عامة أو مشتركة أو من القطاع الخاص .

ويجوز للنائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء ووزير الدولة لشئون مجلس الوزراء ووزير العدل والشئون الإدارية ــ عند الاقتضاء ــ الموافقة على تخصيص بدل سكن أو سكن حكومي أو الاستمرار في شغله في الحالات المذكورة وذلك لمدة لا تجاوز السنة والنصف . " .

دفعت المدعية بعدم دستورية القواعد والشروط سالفة الذكر فيما تضمنته من قصر صرف بدل السكن للأعزب وللمتزوج ، وحرمان الإناث ما لم يكن متزوجات على الرغم من تقرير هذه الميزة للأعزب من الذكور ، تأسيساً على أن المشرع في المادة (١١) من القانون رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠١ المشار إليه جعل المناط في استحقاق تلك الميزة بشغل وظيفة (عضو بالإدارة العامة للتحقيقات) سواء كان ذكراً أو أنثى ، كما جعل عدم تمتع عضو تلك الإدارة بهذه الميزة رهيناً بثبوت تمتعه بالرعاية السكنية، وبالتالي فلا يجوز لمجلس الخدمة المدنية وضع قواعد وشروط من شأنها حرمان عضو هذه الإدارة من تلك الميزة بصفة مطلقة ــ سواء في صورتها العينية أو النقدية ــ وإقامة التفرقة بين الرجل والمرأة في الحقوق الناشئة عن الوظيفة لأسباب غير متعلقة بها ،

بما يخل بمبدأ المساواة ، وينطوي على افتئات على سلطة التشريع ، ويشكل مساساً بمبدأ فصل السلطات لمخالفة ذلك لأحكام المواد (٧و٨و١٨و٢٠و٢٢و٣٠و٥٠و١٦٣) من الدستور، وأضافت (المدعية) انها لما كانت تشغل وظيفة (محقق) وعضو بالإدارة العامة للتحقيقات وتزوجت، ثم طلقت من زوجها ، وكانت تحصل على ميزة البدل النقدي للسكن ، ثم تم وقف صرفه لها ، فقد تقدمت بعدة طلبات لصرف هذا البدل ، إلا أن جهة الإدارة لم تستجب لطلباتها ، لذا فقد أقامت دعواها بطلباتها سالفة البيان .

وبجلسة ٢٠٠٦/١٢/١٠ قضت محكمة الموضوع ـ بعد أن قدرت جدية الدفع المبدى من المدعية بعدم الدستورية ـ بوقف نظر الدعوى ، وإحالتها إلى المحكمة الدستورية للفصل في مدى دستورية نص الفقرة الثانية من المادة الثانية ، ونص البند (٥) من المادة الثالثة من قرار مجلس الوزراء رقم (١٤٢) لسنة ١٩٩٢ المعدل ، لما يظاهر ما تضمنه هذان النصان من شبهة عدم الدستورية ، ومخالفتهما للمواد(٧و٨و٢٩و٣٠و٥٠و٧٢) من الدستور .

هذا وقد ورد ملف الدعوى إلى إدارة كتاب هذه المحكمة ، وتم قيدها بسجلها برقم (١٧) لسنة ٢٠٠٦ "دستوري" ، وجرى إخطار ذوي الشأن بذلك ، وأودعت المدعية مذكرة طلبت في ختامها الحكم بعدم دستورية النصين المطعون فيهما ، كما أودعت إدارة الفتوى والتشريع مذكرة برأي الحكومة طلبت في ختامها الحكم أصلياً: ١ـ بعدم قبول الدعوى الدستورية بالنسبة لقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٥) لسنة ٢٠٠٢ لانتفاء المصلحة على سند من تخلف الشروط والقواعد لصرف بدل السكن في حق المدعية ٢ـ بعدم قبول الدعوى الدستورية بالنسبة لقرار مجلس الوزراء رقم (١٤٢) لسنة ١٩٩٢ بحسبان أن هذا القرار يخاطب القضاة وأعضاء النيابة العامة وإدارة الفتوى والتشريع الكويتيين دون أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات بوزارة الداخلية ، واحتياطياً : برفض الدعوى موضوعاً .

وقد نظرت هذه المحكمة الدعوى على الوجه المبين بمحضر الجلسة ، وقررت إصدار الحكم فيها بجلسة ٢٠٠٧/٦/١٩ ، مع التصريح بتقديم مذكرات خلال عشرة أيام مناصفة ، وخلال هذا الأجل أودعت المدعية مذكرة صممت في ختامها على ما جاء بطلباتها الواردة بمذكرتها السابقة ، وبجلسة ٢٠٠٧/٦/١٩ قررت المحكمة مد أجل النطق بالحكم لجلسة اليوم .

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق ، وسماع المرافعة ، وبعد المداولة .

حيث إنه من المستقر عليه في قضاء هذه المحكمة أن الاختصاص المعقود لها في مجال الرقابة الدستورية ينبسط على التشريعات كافة وذلك على اختلاف أنواعها ومراتبها، وسواء أكانت تشريعات أصلية أقرتها السلطة التشريعية ، أم كانت تشريعات فرعية صادرة من السلطة التنفيذية ، شاملاً هذا الاختصاص أية قاعدة قانونية متسمة بطابع العمومية والتجريد واجبة الإتباع في صدد ما صدرت بشأنه ، وأن مناط الرقابة التي تتولاها في هذا المقام هو قيام التعارض بين نص تشريعي وبين حكم في الدستور ، كما أنه غنى عن البيان أن لهذه المحكمة بما لها من هيمنة على الدعوى الدستورية تتناول فحصها وتمحيصها ، وإعطاء الدعوى وصفها الحق ، وتكييفها القانوني الصحيح على هدي ما تستنبطه من واقع الحال في أمرها، وما تستظهره من حقيقة أبعادها وتقصي مراميها.

لما كان ذلك ، وكان الحاصل ــ على نحو ما يبين من الأوراق ــ أن الطعن الماثل يقوم على سند من أن المشرع في القانون رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠١ في شأن

الإدارة العامة للتحقيقات بوزارة الداخلية جاء بنص صريح في المادة (١) منه على إعطاء عضو الإدارة ــ في حالة عدم تمتعه بالرعاية السكنية ــ سكناً خاصاً أو بدلاً نقدياً يتناسب مع درجته الوظيفية، وذلك طبقاً للقواعد والشروط التي يصدر بها قرار من مجلس الخدمة المدنية ، وأنه لما كان الحكم الوارد بالنص المشار إليه بتقرير هذه الميزة الوظيفية يخاطب أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات بوزارة الداخلية بصفتهم هذه ، وليس بوصفهم ذكوراً أو إناثاً ، وأن النص المقرر لهذه الميزة ينصرف إلى أعضاء هذه الإدارة فينبسط حكمه عليهم ــ سواء كانوا ذكوراً أو إناثاً ــ على سوية بينهم ، وأن تقرير أحقية عضو الإدارة في أن يستظل بهذه الميزة رهين بعدم تمتعه بالرعاية السكنية، وكان مجلس الخدمة المدنية طبقاً لما ناط به القانون قد أصدر القرار رقم (٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن إسكان أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات بوزارة الداخلية ، فأحال المجلس بدوره في شأن القواعد والشروط المتعلقة بهذا الخصوص إلى ما ورد بقرار مجلس الوزراء رقم (١٤٢) لسنة ١٩٩٢ بشأن إسكان القضاة وأعضاء النيابة العامة وإدارة الفتوى والتشريع وتعديلاته ، مستعيراً مجلس الخدمة المدنية القواعد والشروط الواردة بقرار مجلس الوزراء المشار إليه لتطبيقها على أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات بوزارة الداخلية ، جاعلاً منها تنظيماً لائحياً حاكماً في شأن إسكان هؤلاء ، الأمر الذي يغدو معه الطعن الماثل في واقع الأمر منصباً على هذه القواعد والشروط باعتبارها أحكاماً خاصة بإسكان أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات بوزارة الداخلية دون أن يكون منصرفاً إلى قرار مجلس الوزراء سالف البيان ، إذ أنه ليس من شأن سريان ذات القواعد والشروط التي تضمنها قرار مجلس الوزراء والمتعلقة بإسكان القضاة وأعضاء النيابة العامة وإدارة الفتوى والتشريع على أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات بوزارة الداخلية بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية آنف البيان أن يجعل من

أعضاء هذه الإدارة ضمن المشمولين بأحكام مجلس الوزراء أو من المخاطبين بأحكامه لانحسار مجال تطبيقه أصلاً عنهم ، وإذ احتوت القواعد والشروط التي جرى استعارتها بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية على النص بقصر صرف بدل السكن على الأعزب والمتزوج ، وحرمان الإناث من هذا البدل ما لم يكن متزوجات على الرغم من تقرير هذه الميزة للأعزب من الذكور ، وكان وجه النعي على هذه القواعد والشروط أن مجلس الخدمة المدنية باستعارته لهذه القواعد يكون قد غاير من طبيعة تلك الميزة ، وجعل من منحها أو الحرمان منها أداة للتفرقة بين المستحقين لها ، مجاوزاً بذلك مجلس الخدمة المدنية اختصاصه إلى وظيفة التشريع ، وبما من شأنه الإخلال بمبدأ المساواة أمام القانون الذي كفله الدستور ، وكان البين من سياق ما تقدم أن ما رددته المدعية من مناعٍ في شأن القواعد المطعون فيها لم تقتصر على بيان تعارضها مع أحكام القانون، وإنما نسبت إليها مآخذ تتعلق بما شابها من عوار دستوري ، مرجعها في الأساس إلى مخالفتها لنصوص الدستور ، وأن المحكمة المحيلة قد أعملت تقديرها بجدية هذه المطاعن حيث جاء قرار الإحالة منصباً على ما وجه إلى هذه القواعد والشروط 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 إعمال رقابة الامتناع عن تطبيق التشريعات المخالفة للدستور في ظل مركزية الرقابة التي تستأثر بها هذه المحكمة ، لما كان ذلك، وكان جوهر النزاع الموضوعي إنما يدور حول انطباق القواعد المطعون فيها على المدعية، وأن ما يثار في شأن ما تضمنته تلك القواعد من مسائل دستورية

لا يمكن تجنبها أو مواجهتها في إطار الطعن الموضوعي ، فإن الفصل في مدى دستورية هذه القواعد والمطبقة بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٥) لسنة ٢٠٠٢ يكون لازماً للفصل في النزاع الموضوعي ، ومن ثم تضحى الدعوى الدستورية الماثلة محددة بهذا النطاق وحده .

وحيث إنه عن الدفع المثار من إدارة الفتوى والتشريع بعدم قبول الدعوى بالنسبة إلى قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٥) لسنة ٢٠٠٢ تأسيساً على أن طلب المدعية في الدعوى الموضوعية ينصب على تقرير أحقيتها في بدل السكن في حين أنه لم يتوافر في شأنها أحد شروط استحقاق هذا البدل الواردة بالقواعد التنظيمية الصادرة في هذا الشأن، ومن ثم فإنه تنتفي مصلحتها بالتالي في الطعن على قرار مجلس الخدمة المدنية سالف البيان ، فإن هذا الدفع مردود بما اطرد عليه قضاء هذه المحكمة من أن المصلحة الشخصية المباشرة التي تعد شرطاً لقبول الدعوى الدستورية مناطها أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة في الدعوى الموضوعية وذلك بأن يكون الحكم في المسألة الدستورية لازماً للفصل في الطلبات الموضوعية المرتبطة بها والمطروحة على محكمة الموضوع ، وإذا كان دفاع المدعية في النزاع الموضوعي يتوخى حصولها على بدل السكن وكان ما تضمنته هذه القواعد يحول بذاته دون إجابتها إلى طلبها ، فإن مصلحتها الشخصية المباشرة في الدعوى الماثلة تكون متوافرة ، ومن ثم يضحى هذا الدفع في غير محله متعيناً رفضه .

وحيث إنه في إطار ما سبق بيانه ، فإن إجراءات الإحالة إلى هذه المحكمة تكون قد استوفت أوضاعها المقررة قانوناً .

وحيث إن مبدأ المساواة لدى القانون يعد ركيزة أساسية للحقوق والحريات جميعاً، ودعامة من دعامات المجتمع ، وميزاناً للعدل والإنصاف ، وقيداً في ذات الوقت على المشرع لا يتعداه فيما يسنه من الأحكام ، والمقصود بهذا المبدأ هو ألا يفرق القانون بين الناس فلا يحرم أحداً شيئاً من الحقوق ، ولا يقيل أحداً من الواجبات العامة، أو يضعه في أي الأمرين موضعاً خاصاً، بل يعتبر الجميع في ذلك بمنزلة سواء ، لا تفرقة بينهم أو تمييز ، وهذا المبدأ غايته صون هذه الحقوق والحريات في مواجهة صور التمييز وأشكاله التي تنال منها، سواء كان ذلك بإنكار أصل وجودها أو بتعطيلها أو الانتقاص من آثارها بما يحول دون ممارستها أو مباشرتها أو الانتفاع بها على قدم من المساواة بين أصحابها ، لذا فقد حرص الدستور على النص في المادة (٢٩) منه على أن " الناس سواسية في الكرامة الإنسانية ، وهم متساوون لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين . " .

لما كان ذلك ، وكان المشرع قد أفرد لأعضاء الإدارة العامة للتحقيقات بوزارة الداخلية تنظيماً خاصاً ينتظم شئونهم الوظيفية تكفل ببيانه ، وضمنه القانون رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠١، وأخضع المخاطبين به ـ سواء كانوا ذكوراً أو إناثاً ـ إلى أحكامه ، وساوى في المعاملة بينهم في حقوقهم وواجباتهم وفي مختلف أوضاعهم الوظيفية وما يصاحبها من مزايا مادية أو عينية ، وتضمن القانون النص في المادة (١١) منه على إعطاء عضو الإدارة العامة للتحقيقات سكناً خاصاً أو بدلاً نقدياً ، محدداً هذا النص مناط الإفادة من تلك الميزة بألا يكون عضو هذه الإدارة متمتعاً بالرعاية السكنية ، وعهد إلى مجلس الخدمة المدنية وضع القواعد والشروط

المتعلقة بهذا الشأن ، وإذ كان البين أن مجلس الخدمة المدنية حين أصدر قراره رقم (٥) لسنة ٢٠٠٢ في شأن إسكان أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات بوزارة الداخلية على سند من النص سالف الذكر قد أقر قاعدة عامة يتم تطبيقها عليهم مؤداها حرمان الإناث من هذه الميزة إلا إذا كن متزوجات على الرغم من تقريرها للأعزب من الذكور ، ودون تقرير ذات الحق للإناث ، مسقطاً أحقيتها في هذه الميزة في تلك الحالة ، ومنتقصاً من هذه الميزة حسبما عيّنها القانون ، ومن ثم يكون مجلس الخدمة المدنية في هذا الصدد قد أقام التفرقة بين الذكور والإناث ، وأقام تمييزاً تحكمياً منهياً عنه على أساس من الجنس ، على نحو تتنافر به المراكز القانونية المتماثلة والمتحدة خصائصها ، مخالفاً بذلك مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة (٢٩) من الدستور ، مما يتعين معه القضاء بعدم دستورية النص الطعين .

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة : بعدم دستورية النص الوارد بالقواعد الخاصة بإسكان أعضاء الإدارة العامة للتحقيقات بوزارة الداخلية المطبقة بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٥) لسنة ٢٠٠٢ ، وذلك فيما تضمنه هذا النص من عدم جواز تخصيص سكن حكومي أو منح بدل سكن " للإناث إلا إذا كن متزوجات " .

أمين سر الجلسة

رئيس المحكمة