

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

بالجلسة المنعقدة علناً بالمحكمة بتاريخ ٧ من شهر شعبان ١٤٣٤هـ الموافق ١٦ من يونيو ٢٠١٣م برئاسة السيد المستشار / يوسف جاسم المطوعة رئيس المحكمة وعضوية السادة المستشارين / محمد جاسم بن ناجي و خالد سالم علي و خالد أحمد الوقيان و إبراهيم عبدالرحمن السيف وحضور السيد / خالد عبدالرحمن الحاتم أمين سر الجلسة

صدر الحكم الآتي :

في الطعن المقيم في سجل المحكمة الدستورية برقم (١٥) لسنة ٢٠١٢ طعون خاصة بانتخابات مجلس الأمة (ديسمبر/٢٠١٢)

المرفوع من:

اسامه منصور صالح الرشيدى.

ضد:

- ١- عسكر عويد عسكر بقان العنزي ٢- سعد علي خالد خنفور الرشيدى ٣- سعود نشمي عواد معلق الحريجي
- ٤- مبارك بنيه متعب فهد الخرينج ٥- نكري عابد عوض بطي الرشيدى ٦- خالد رفاعي محمد الشليمي
- ٧- محمد ناصر ماطر البرك الرشيدى ٨- مبارك بنيه خلف العرف ٩- مشاري ظاهر معاشي فاضل الحسيني
- ١٠- مبارك صالح حسن علي النجادة ١١- رئيس مجلس الأمة بصفته ١٢- الأمين العام لمجلس الأمة بصفته
- ١٣- وزير العدل والشئون القانونية بصفته ١٤- وزير الداخلية بصفته ١٥- رئيس مجلس الوزراء بصفته
- ١٦- رئيس اللجنة الوطنية العليا للانتخابات بصفته.

الوقائع

حيث إن الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - تتحصل في أن الطاعن

(اسامه منصور صالح الرشيدى) طعن في انتخابات أعضاء مجلس الأمة التي أجريت في الأول من ديسمبر عام ٢٠١٢ في الدائرة الانتخابية (الرابعة)، وذلك بصحيفة طعن

أودعت إدارة كتاب هذه المحكمة في ١٣/١٢/٢٠١٢، حيث قيدت في سجلها برقم (١٥) لسنة ٢٠١٢، وأعلنت إلى المطعون ضدهم. وأسس الطاعن طعنه - على نحو ما جاء بتلك الصحيفة - على سند من أن عملية الانتخاب قد شابته إجراءاتها، وقواعدها، ومراحلها، مخالفات دستورية، وأخطاء جوهريّة، وعيوب جسيمة تؤدي إلى بطلان الانتخاب في تلك الدائرة. وبنى الطاعن نعيه في هذا الصدد على أكثر من وجه، حاصلها ما يلي:

أولاً: أنه قد شاب عملية الانتخاب عوار دستوري في الإجراءات الممهدة لها، إذ صدر المرسوم رقم (٢٤١) لسنة ٢٠١٢ بحل مجلس الأمة مشوباً بالبطلان لمخالفته الدستور، قولاً من الطاعن بأن إجراء هذا الحل قد جاء بناء على طلب وزارة صدر بتشكيلها المرسوم رقم (١٥٥) لسنة ٢٠١٢، وأنه وإن قام الوزراء فيها بموجب المادة (١٢٦) من الدستور بأداء اليمين الدستورية - بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٩١) - أمام الأمير، إلا أنهم لم يؤديوا هذه اليمين أمام مجلس الأمة طبقاً للمادة (٨٠) من الدستور التي نصت على اعتبار الوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم، وبالتالي فإنه ليس لهذه الوزارة صلاحية ممارسة دورها التشريعي أو القيام بأي عمل يتصل بعلاقتها بمجلس الأمة قبل أداء هذه اليمين، ومن ثم فإن إجراء هذا الحل، والذي صدر بناء على طلب منها، يكون مشوباً بالبطلان، ويستوجب عدم الاعتداد به وترتيب آثاره، بما يستتبع ذلك بطلان المرسوم رقم (٢٥٨) لسنة ٢٠١٢ بدعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس الأمة الذي صدر إبتناءً على إجراء هذا الحل الباطل.

ثانياً: أن عملية الانتخاب قد أجريت في ظل مراسيم بقوانين - أصدرتها السلطة التنفيذية بإرادتها المنفردة في غيبة مجلس الأمة بسبب حله - جاءت مشوبة بعيب عدم الدستورية لمخالفتها نصوص الدستور، وقد تمثل ذلك في إصدارها للمرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٢ بتعديل القانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٦ بإعادة تحديد الدوائر الانتخابية لعضوية مجلس الأمة، وكذلك إصدار المرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠١٢ بإنشاء اللجنة الوطنية العليا للانتخابات وبتعديل بعض أحكام القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٦٢ في شأن انتخابات أعضاء مجلس الأمة. وقد ارتكبت السلطة التنفيذية في إصدار هذين المرسومين على المادة (٧١) من الدستور، في حين أن هذه المادة قد اشترطت حدود

ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، ولا يمكن للحكومة أن تدعي حدوث ذلك فيما يخص هذين المرسومين، لأن الواقع لا يساعدها على هذا الادعاء، إذ لا يوجد في هذين المرسومين، أنهما قد صدرا بناءً على أمر حدث في الدولة يستوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تشمل التأخير، كما أن المادة المذكورة قد اشترطت أيضاً ألا تكون هذه المراسيم مخالفة للدستور، وهذان المرسومان خالفا للدستور الذي نص صراحة على أن جميع السلطات مصدرها الأمة (م ٦)، وأن نظام الحكم يقوم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور (م ٥٠)، وأن السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقاً للدستور (م ٥١)، وأن السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء والوزراء على النحو المبين بالدستور (م ٥٢)، وألا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة وصدق عليه الأمير (م ٧٩). وأن إصدار هذين المرسومين في فترة تعطيل المجلس النيابي بالحل فيه إهدار لسلطة الأمة ولمبدأ فصل السلطات، وجعل السلطة التنفيذية سلطة تشريعية على غير ما تقتضيه صراحة المادة (٥٢) من الدستور، فضلاً عن أن السلطة التنفيذية وإن رُخص لها - على سبيل الاستثناء - إصدار مراسيم تكون لها قوة القانون وفق المادة (٧١) من الدستور، فإن مناط استعمالها لهذه الرخصة الاستثنائية أن تقضي بها ضرورة أو ظروف استثنائية، تتطلب إجراءات تستوجب السرعة في اتخاذها تدور معها وجوداً وهدماً، وهذه الرخصة إنما شرعت لمجابهة هذه الحالات والظروف، وليس لاتخاذها وسيلة للتعدي على الاختصاص المحجوز للسلطة التشريعية، ولا ريب في أن المسائل المتعلقة بتحديد الدوائر الانتخابية والتي تعتبر حجر الزاوية في بناء المجلس النيابي الذي أحكم الدستور قواعده، وكذلك تلك المسائل المتعلقة بضبط عملية انتخاب أعضاء مجلس الأمة وتنظيم إجراءاتها، إنما يجمعها طابع واحد أن تنظيمها يكون بقانون، وتدخل في نطاق التشريع العادي ولا تدخل في نطاق التشريع الاستثنائي، ولا يمكن أن تكون وليدة الضرورة أو من خلق الظروف الاستثنائية، وما كان حرص الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون، إلا سداً لذرائع التحكم فيها والافراد بها. وحتى لا تستقل الحكومة بذلك لتحقيق مصالحها، الأمر الذي يستتبع معه القول بأنه لا تنطبق على إصدار هذين المرسومين الشروط التي تطلبها المادة (٧١) من الدستور من هذه الوجهة، ومن وجهة أخرى فإنه مما يزيد من تداعيات المرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٢ سالف الذكر

أنه أجرى تعديلاً على نص المادة (الثانية) من القانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٦ بإعادة تحديد الدوائر الانتخابية لعضوية مجلس الأمة، متضمناً هذا التعديل، **العدول من نظام الانتخاب الذي أطرده على إتباهه - من ذي قبل - بطريقة تعدد الأصوات بالنسبة للناخب، إلى الأخذ بقاعدة الصوت الواحد**، مما يمثل ذلك مساساً بالحقوق المكتسبة لجموع الناخبين، ويخل بقواعد العدالة ومبدأ المساواة وتكافؤ الفرص وبحق التعبير وحرية الرأي التي كفلها الدستور في المواد (٧) و(٨) و(٢٩) و(٣٦) منه، ويجافي ما يفترضه الدستور من أن عضو مجلس الأمة لا يمثل الدائرة التي انتخبته وإنما يمثل الأمة جمعاء، وأن حق الانتخاب وحق الترشيح حقان دستوريان مرتبطان، يتبادلان التأثير فيما بينهما، لا يجوز تقييدهما ونقضهما، إذ جاء تعديل نص هذه المادة منطوياً على تكبير لإرادة الناخب في تكييف اتجاهه وتقييد حقه الأصيل في التعبير عن رأيه، وفي اختياره الحر للمرشحين، وإلزامه بأن يقصر اختياره على مرشح واحد يعطيه صوته دون سواه، بدلاً من أربعة أصوات لأكثر من مرشح، في ظل تمثيل كل دائرة انتخابية من الدوائر الخمس بعشرة مرشحين، وهو ما يعني حرمان مرشحين آخرين من أصوات الناخب كان يمكن أن يحصلوا عليها، وتُحقق فوزهم في الانتخابات، ويجعل النائب أسيراً لناخبيه، ويحمل النائب على اعتبار نفسه ممثلاً لدائرته فقط لا لمجموع الأمة فينهدم بذلك ركن من أركان النظام النيابي، كما أن التعديل الذي جاء به المرسوم بقانون سالف الذكر يفضي إلى إعطاء الأقلية تمايزاً على حساب الأغلبية ويجعل التمثيل النيابي لا يعبر عن إرادة الأمة ولا بصور حقيقة رأيها.

وأنه بالترتيب على ما تقدم جميعه، فإن المرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٢ والمرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠١٢ المنوه بهما آنفاً، وإذ صدرتا بالمخالفة للدستور، فإنه يستوجب القضاء بعدم دستوريتهما، لانعكاس أثرهما بحكم اللزوم على شرعية الانتخاب.

الثالث: أن الطاعن كان مرشحاً في الدائرة الانتخابية (الرابعة)، وأنه كان من شأن إصدار المرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٢ بتعديل المادة (الثانية) من قانون إعادة تحديد الدوائر الانتخابية لعضوية مجلس الأمة، الذي تم بموجبه تعديل طريقة التصويت في الانتخاب، وإصدار المرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠١٢ الذي قضى بإنشاء اللجنة الوطنية العليا للانتخابات وبتعديل بعض أحكام قانون الانتخاب بسبب إنشاء هذه اللجنة،

١

وذلك في وقت قصير، وفي فترة حرجة، وفي ظل عدم توقع صدورهما، لا سيما وأن الحكومة قد استبقت إجراء حل مجلس الأمة برفع طعن مباشر أمام هذه المحكمة بطلب الحكم بعدم دستورية المادتين (الأولى) و(الثانية) من القانون رقم (٤٢) سنة ٢٠٠٦ بإعادة تحديد الدوائر الانتخابية لعضوية مجلس الأمة، وقضت هذه المحكمة بتاريخ ٢٥/٩/٢٠١٢ برفضه، وهو يعني أن المحكمة لم يتبين لها عيباً في المادة (الثانية) من ذلك القانون من الوجهة الدستورية يقتضي معه الاستجابة إلى طلب الحكومة في هذا الشأن، وأنه وعلى الرغم من ذلك فقد فوجئ الناخبون والمرشحون بإصدار هذين المرسومين، ومن بينهم الطاعن الذي عجز عن إعادة تنظيم حملته الانتخابية على ضوء هذه التعديلات غير المبررة والمخالفة للدستور، التي كان لها تأثيرها السلبي على عملية الانتخاب التي أجريت في الدائرة، فقام بخوض هذه الانتخابات في ظل منافسة غير متكافئة بين المرشحين، وعزوف عدد كبير من الناخبين عن الاشتراك فيها، مما ألحق به ضرراً مباشراً تمثل في خسارته لعدد كبير من أصوات ناخبيه، وإخفاقه في الفوز في انتخابات تلك الدائرة، وهو ما ظهر جلياً من إعلان نتيجتها بتدني نسبة إقبال الناخبين على التصويت فيها، ونسبة الأصوات المحدودة التي حصل عليها كل من أعلن فوزهم بالنسبة إلى مجموع أصوات الناخبين المقيدين في الدائرة، والتفاوت الواضح في نسبة الأصوات فيما بين هؤلاء الفائزين، فضلاً عن أنه قد ثابت عملية الانتخاب - التي تمت في الدائرة في مراحلها المتعددة سواء في الاقتراع أو في إحصاء الأصوات أو في جمع النتائج أو في إعلان نتيجة الانتخاب - ميوب وأخطاء جسيمة، كان مرجعها إلى احتساب أصوات ناخبيه لصالح مرشحين آخرين، وظهور أخطاء في عملية تجميع الأصوات في جميع اللجان على الرغم من قلة عدد الناخبين في تلك الانتخابات قياساً بالانتخابات البرلمانية السابقة، وتوقف أعمال اللجان الفرعية بغير مبرر دون إنجاز مهامها، واضطراب العمل في اللجان بسبب حرص اللجنة الوطنية العليا للانتخابات على سرعة إعلان النتائج ونسبة التصويت في الدائرة. وخلص الطاعن مما تقدم جميعه إلى طلب الحكم بإبطال هذا الانتخاب.

وقد نظرت هذه المحكمة الطعن على الوجه المبين بمحاضر الجلسات، وقررت

المحكمة بجلسة ١/٤/٢٠١٣ إصدار الحكم في الطعن بجلسة اليوم، وصرحت للخصوم

بتقديم مذكرات خلال أسبوعين، وخلال هذا الأجل أودع الطاعن مذكرة صمم فيها على طلباته التي سبق أن أبداها في دفاعه.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، وسماع المرافعة، وبعد المداولة.

لما كانت المادة (٤١) من قانون انتخابات أعضاء مجلس الأمة رقم (٣٥) لسنة ١٩٦٢ تنص على أن " لكل ناخب أن يطلب إبطال الانتخاب الذي حصل في دائرته الانتخابية، ولكل مرشح طلب ذلك في الدائرة التي كان مرشحاً فيها ..."، وكان المستفاد من هذا النص - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - أن المشرع أتاح لكل ناخب شارك في الانتخاب وقام بالإدلاء بصوته، ولكل مرشح قام بفوز الانتخاب وفاز عليه منافسه، أن يطلب إبطال الانتخاب في دائرته الانتخابية، واختص المشرع هذه المحكمة دون غيرها - طبقاً للمادة (الأولى) من قانون إنشائها رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ - بالفصل في الطعون الخاصة بانتخابات أعضاء مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم. وقوام هذه الطعون، الطلبات التي تقدم إليها بإبطال الانتخاب على الوجه المتقدم، وهذه المحكمة إنما تفصل في تلك الطلبات بوصفها محكمة موضوع، تفصيلاً لما يطرحه عليها الطالب من عناصر ووقائع معينة تنصب أساساً على ما ينازع فيه أصلاً متعلقاً بعملية الانتخاب في دائرته الانتخابية، وما يتصل بهذه العناصر والوقائع من قواعد قانونية واجبة التطبيق متعلقة بها، لتبسط المحكمة - وفي إطار اختصاصها المعقود لها في هذا المقام كمحكمة موضوع - رقابتها على عملية الانتخاب للتحقق من صحتها، والتثبت من سلامتها، والتأكد من التزام إجراءاتها بالقيود والضوابط الحاكمة، وإنزال حكم القانون على واقع ما هو مطروح عليها، وتغليب حكم الدستور على ما سواه من القواعد القانونية، كما تتقصى هذه المحكمة أيضاً ما عسى أن يثيره الطالب عرَضاً من مطاعن دستورية على النصوص التشريعية المتصلة بعملية الانتخاب والتي ينعكس أثرها بحكم اللزوم على واقع ما ينازع فيه الطالب في إطار طعنه الموضوعي بدائرته الانتخابية، وذلك من خلال دفع بعدم الدستورية تقدر هذه المحكمة جديته، فإذا قبلته، قضت في المسألة الدستورية بوصفها محكمة دستورية ثم قامت - من بعد - بإنزال قضاها على موضوع الطلب.

وبالبناء على ذلك، فإنه إذا ثبت للمحكمة من طلب إبطال الانتخاب المطروح عليها في ضوء المطاعن الموجهة إلى عملية الانتخاب في الدائرة محل الطعن، أنه قد شابها البطلان، أو أن إجراء من إجراءاتها كان باطلاً، تعين إعمالاً للولاية التي أسبغها الدستور والقانون عليها أن تنزل حكم الدستور والقانون على واقع المنازعة المعروضة عليها، فبما أن تقضي بإلغاء العملية الانتخابية في الدائرة إذا ثبت لها أن العيب يوجب إعادة الانتخاب في هذه الدائرة بالكامل، أو بإلغائها جزئياً إذا وجدت أن العيب قد اعتور أحد إجراءاتها بما من شأنه تعديل النتائج المعلنة، وبهذا تقضي ببطلان الانتخاب بالنسبة لمن أعلن فوزه الذي اتصل به الإجراء الباطل أو بتعديل النتيجة بإعلان من هو أحق بالفوز بعضوية المجلس، أو أن تقضي بإلغاء العملية الانتخابية برمتها متى ثبت لها أنها جاءت معيبة في جملتها وأن العيب الذي لحق بإجراءاتها لا يقتصر فحسب على الدائرة محل هذه المنازعة .

ومتى كان ذلك، وكان الثابت أن الطاعن كان مرشحاً في الدائرة الانتخابية (الرابعة) في الانتخابات التي تمت في الأول من ديسمبر عام ٢٠١٢، وطلب إبطال الانتخاب في تلك الدائرة على سند من أنه قد شابته إجراءاتها وقواعدها ومراحلها مخالفات دستورية وأخطاء جوهرية وعيوب جسيمة تؤدي إلى بطلان الانتخاب في تلك الدائرة، فإن الدفع المبدى من إدارة الفتوى والتشريع بعدم قبول الطعن، بمقولة أن الطاعن قد تجاوز بطلبه النطاق المقرر قانوناً بالطعن في جميع الدوائر الانتخابية، يكون فير صحيح.

وحيث إن الطعن قد استوفى إجراءاته المقررة قانوناً.

وحيث إن إدارة الفتوى والتشريع قد ذهبت في دفاعها عن الحكومة إلى أن ما أثاره الطاعن في طلبه متعلقاً ببطلان المرسوم الصادر بحل مجلس الأمة، والمرسوم الصادر بدعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس الأمة، لا تختص هذه المحكمة بنظره، باعتبار أن هذين المرسومين فيما تناولاه، إنما يتصل بأخص المسائل المتعلقة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، وهي من الأعمال السياسية التي تتأبى بطبيعتها أن تكون محلاً للتقاضى، تحقيقاً لسيادة الدولة وحفظاً لكيانها ورعاية لمصالحها العليا، دون تخويل القضاء سلطة التعقيب عليها، لأن النظر في تلك الأعمال يستلزم توافر معلومات وضوابط

وموازن يخرج زمام تقديرها عن اختصاص القضاء، وهي من الأمور التي تنحسر عنها ولاية القضاء باعتبارها من أعمال السيادة.

وحيث إن ما أثارته إدارة الفتوى والتشريع في هذا الشأن، مردود بأن هذه المحكمة قد سبق لها التأكيد في قضاء سابق على أن الطعون المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم لها طبيعتها الخاصة، وأن نظر هذه الطعون أمامها تحكمه التشريعات المنظمة لاختصاصها، وأن الإجراءات المتعلقة بهذه الطعون تنتظمها نصوص خاصة، وأن اختصاص هذه المحكمة بالفصل في هذه الطعون هو اختصاص شامل، وقد جاء نص المادة (الأولى) من قانون إنشائها دالاً على ذلك، وبما يشمل بسط رقابتها على عملية الانتخاب برمتها للتأكد من صحتها أو فسادها. ولا خُلف في أن الانتخابات إنما ترتبط بداهة بالالتزام بضوابطها وإجراءاتها، فإن صحت هذه الإجراءات وأُتِمت ضوابطها مهدت لصحة عملية الانتخاب، وإن تسرب إليها الخلل تزعزع الانتخاب من أساسه، وبالتالي فإن الطعن على إجراءات هذه الانتخابات يستفرقه بحكم اللزوم اختصاص هذه المحكمة بنظره لتأثير الفصل فيه بحكم الضرورة على عملية الانتخاب. ولا ريب في أن القيود الإجرائية التي فرضها الدستور على السلطة التنفيذية لا يجوز إسقاطها أو تجاوزها أو التحلل منها تدرعاً بأنها أعمال سياسية، إذ أن هذا القول لا يستقيم في مجال أعمال سلطتها المقيدة طبقاً للدستور. لما كان ذلك، وكان ما ذهب إليه إدارة الفتوى والتشريع لا يلتئم مع طبيعة اختصاص هذه المحكمة للاعتبارات سالفة البيان، فإن ما أثارته في هذا الدفاع يكون في غير موضعه.

وهي إن الطامن ينمى بالوجه الأول من طعنه على عملية الانتخاب أن الإجراءات

الممهدة لها قد جاءت مشوبة بالبطلان مخالفتها الدستور، إذ نصت المادة (٨٠) منه على أن " يتألف مجلس الأمة من خمسين عضواً ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر، وفقاً للأحكام التي يبينها قانون الانتخاب.

ويعتبر الوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم." كما نصت المادة (٩١) على أنه "قبل أن يتولى عضو مجلس الأمة أعماله في المجلس أو لجانه يؤدي أمام المجلس في جلسة علنية اليمين الآتية:



"أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن وللأمير، وأن احترم الدستور وقوانين الدولة، وأزود عن حريات الشعب ومصالحه، وأمواله وأؤدي أعمالي بالأمانة والصدق".

كما نصت المادة (١٢٦) على أنه "قبل أن يتولى رئيس مجلس الوزراء والوزراء صلاحياتهم يؤدون أمام الأمير اليمين المنصوص عليها في المادة ٩١ من هذا الدستور". ومتى كان ذلك، وكان المرسوم رقم (٢٤١) لسنة ٢٠١٢ الصادر بحل مجلس الأمة قد جاء بناء على طلب وزارة صدر بتشكيلها المرسوم رقم (١٥٥) لسنة ٢٠١٢، وأنه وإن قام الوزراء فيها بأداء اليمين الدستورية أمام الأمير، إلا أنهم لم يؤديوا هذه اليمين أمام مجلس الأمة طبقاً للمادة (٨٠) من الدستور التي نصت على اعتبار الوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم، وبالتالي فإنه ليس لهذه الوزارة صلاحية ممارسة دورها التشريعي أو القيام بأي عمل يتصل بعلاقتها بمجلس الأمة قبل أداء هذه اليمين، ومن ثم فإن إجراء هذا الحل، والذي صدر بناء على طلب منها، يكون مشوباً بالبطلان، ويستوجب عدم الاعتداد به وترتيب آثاره، بما يستتبع ذلك بطلان المرسوم رقم (٢٥٨) لسنة ٢٠١٢ بدعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس الأمة الذي صدر إبتناءً على إجراء هذا الحل الباطل.

وحيث إن هذا النعي - في جملته - مردود، ذلك أن المادة (١٠٧) من الدستور تنص على أن "للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى. وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يتجاوز شهرين من تاريخ الحل. فإن لم تهر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كان الحل لم يكن. ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد". والمستفاد من هذا النص - حسبما أكدته هذه المحكمة في قضاء سابق - أن حل مجلس الأمة هو حق دستوري مقرر للسلطة التنفيذية، ويعتبر أحد السبل لإحكام المعادلة والتوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ومن المعلوم أن الأمير يتولى سلطاته بواسطة وزرائه (٥٥م)، وأن المقصود بالحل هو إنهاء مدة المجلس إنهاءً مبتسراً قبل انتهاء الأجل المقرر له، سواء إثر خلاف بين الحكومة (الوزارة) وبين مجلس الأمة، أو اختل التناسب والانسجام بينهما، أو اقتضت له ضرورة، وأنه وإن كان الدستور لم يقيد استعمال الحكومة لحق الحل بأي قيد زمني، فلها أن تتخير توقيتته وتقدير مناسباته،

إلا أن الدستور أحاط الحل - نظراً لخطورته - ببعض القيود والضمانات، فيجب أن يكون حل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، وهو أمر يتطلب معه أن يوقع مرسوم الحل مع الأمير، رئيس مجلس الوزراء حتى يتحمل مسئوليته السياسية عن هذا التصرف، وأنه إذا حل المجلس لا يجوز حله لذات الأسباب مرة أخرى، كما أنه يجب إجراء انتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يتجاوز شهرين من تاريخ الحل، إذ ما دام أن الغرض من الحل هو الاحتكام إلى الأمة وأخذ رأي الناخبين فيه، فلا يصح إرجاء ذلك إلى أمد بعيد مع استمرار السلطة التنفيذية في التصرف بلا رقيب، وبالتالي وجب دعوة الناخبين إلى إجراء انتخابات جديدة، والغاية من هذا الحكم هو تأكيد ضرورة اتصال الحياة النيابية.

ومتى كان ذلك، وكان الثابت من المرسوم رقم (٢٤١) لسنة ٢٠١٢ بحل مجلس الأمة بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٧، أنه قد وردت الإشارة بديباجته إلى صدره استناداً إلى المادة (١٠٧) من الدستور، وإلى أن صدره قد جاء نظراً لتعذر عقد جلسات مجلس الأمة لعدم اكتمال النصاب القانوني اللازم لعقدها، كما جاءت الإشارة إلى أنه قد صدر بناء على عرض رئيس مجلس الوزراء، وبعد موافقة مجلس الوزراء، مديلاً هذا المرسوم بتوقيع أمير البلاد ورئيس مجلس الوزراء. والواضح من هذا المرسوم أن إجراء حل هذا المجلس لم يكن إثر خلاف بين الحكومة (الوزارة) وبين مجلس الأمة، أو مستنداً إلى أسباب سابقة انقضت أمرها بفوات أوانها وذهاب محلها، وإنما جاء - حسبما هو ظاهر - لضرورة تقتضيه نظراً لتعذر انعقاد جلساته لعدم اكتمال النصاب القانوني.

والحاصل أن هذه المحكمة قد سبق لها أن قضت بتاريخ ٢٠١٢/٦/٢٠ في الطعون رقم (٥ و ٢٩) و(٦ و ٣٠) لسنة ٢٠١٢ " طعون خاصة بانتخابات مجلس الأمة عام ٢٠١٢ " **(بإبطال عملية الانتخاب برمتها التي أجريت بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢، مع ما يترتب على ذلك من آثار، أخصها أن يستعيد المجلس المنحل (المنتخب في عام ٢٠٠٩) - بقوة الدستور - سلطته الدستورية كأن العمل لم يكن، ليكمل المدة المتبقية له أصلاً - ما لم يطرأ من الأمور خلال تلك المدة ما يقتضي معها إكمال الأمير صلاحياته المقررة في هذا الشأن).** بيد أن معظم أعضاء هذا المجلس أصروا على عدم إكمال المدة المتبقية له امتثالاً لحكم الدستور، بامتناعهم عن حضور جلسات المجلس حتى لا يكتمل النصاب القانوني لعقدها، وبالتالي فلا وجه للاعتراض على تصرف السلطة التنفيذية في استنادها إلى نص المادة (١٠٧) من الدستور في حل هذا المجلس بناء

على ذلك، إذ ليس من بين الدول الديمقراطية دولة تستطيع أن تظل أداؤها التشريعية ومجلسها النيابي معطلاً لا لسبب، إلا لإصرار أعضاء هذا المجلس على عدم حضور جلساته والمعروف من القيام بمهامهم الدستورية. كما لا وجه - من بعد - للتحدي ببطلان هذا المرسوم بمقولة عدم أداء الوزراء اليمين الدستورية أمام مجلس الأمة - بما من شأنه أن يغل يد السلطة التنفيذية عن ممارسة الحق المقرر لها في الدستور بإجراء هذا العمل - ليس إلا للتشبيث بظاهر النصوص دون النظر إلى جوهرها ومبناها. ولا نكران في أن الوزراء في هذه الوزارة قد قاموا بأداء اليمين الدستورية أمام الأمير قبل ممارسة صلاحياتهم كأعضاء في السلطة التنفيذية طبقاً لما يقضي به الدستور في المادة (١٢٦) منه، وإذا جاءت دعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس الأمة بناء على هذا الحل، فإن النعي على المرسوم رقم (٢٤١) لسنة ٢٠١٢، والرسوم رقم (٢٥٨) لسنة ٢٠١٢ يكون على غير أساس سليم.

وهيث إن الطامن ينعي بالوجه الثاني من طعنه على عملية الانتخاب أنها أجريت في ظل المرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٢ بتعديل القانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٦ بإعادة تحديد الدوائر الانتخابية لعضوية مجلس الأمة، والرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠١٢ بإنشاء اللجنة الوطنية العليا للانتخابات وتعديل بعض أحكام القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٦٢ في شأن انتخابات أعضاء مجلس الأمة، التي أصدرتها السلطة التنفيذية بإرادتها المنفردة في غيبة مجلس الأمة بسبب حله، في حين أنه لا تنطبق على إصدار هذين المرسومين الشروط التي تطلبها المادة (٧١) من الدستور، فضلاً عن مخالفتها لأحكامه، وانعكاس أثرهما بحكم اللزوم على شرعية الانتخاب.

وحيث إن إدارة الفتوى والتشريع قد ذهبت في دفاعها عن الحكومة إلى عدم اختصاص هذه المحكمة بنظر المنازعة في شأن المرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٢، والرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠١٢ المشار إليهما، باعتبار أن هذين المرسومين من التشريعات الاستثنائية، ومن الأعمال السياسية التي تنحصر عنها الرقابة القضائية، فضلاً عن أن الأمر في مدى قيام حالة الضرورة الملجئة لإصدار هذه التشريعات الاستثنائية، والموجبات التي تقتضيها يعتبر شرطاً سياسياً متروكاً أصلاً لتقدير السلطة

التشريعية وفقاً لحكم المادة (٧١) من الدستور، التي ناطت بمجلس الأمة وحده دون غيره سلطة إقرارها باستمرار العمل بها أو عدم إقرارها ليزول ما كان لها من قوة القانون.

وحيث إن ما ذهبت إليه إدارة الفتوى والتشريع في هذا الشأن يخالف صريح نصوص الدستور والقانون، لأسباب عدة:

أولها: أن الدستور الكويتي الصادر منذ أكثر من خمسين عاماً جاء متضمناً النص صراحة في المادة (١٧٣) منه على تقرير الرقابة القضائية على دستورية التشريعات، كما أن هذا الدستور وقانون إنشاء هذه المحكمة الصادر إعمالاً له، قصر سلطة الفصل في دستورية التشريعات عليها، وناط بها دون سواها ولاية الفصل فيها، صوناً للدستور وحمايته، ومرجعها في مباشرة هذه الولاية إلى نصوصه وأحكامه.

وثانيها: أن الرقابة القضائية التي تباشرها هذه المحكمة هي بطبيعتها لا تتناول إلا التحقق من مدى موافقة التشريع لأحكام الدستور، وهذه الرقابة تنبسط على التشريعات كافة، على اختلاف أنواعها، ومراتبها، وأياً كانت طبيعتها، سواء أكانت تشريعات صادرة عن السلطة التشريعية أي أصلية، أم تشريعات صادرة عن السلطة التنفيذية وإن كانت استثنائية، أم تشريعات فرعية أي لوائح، كما تشمل أي قاعدة تنظيمية عامة تتسم بالعمومية والتجريد وواجبة الإتيان في صدد ما صدرت بشأنه. وبالتالي فلا يسوغ النظر إلى التشريع أياً كان موضوعه، أو نطاق تطبيقه، أو الجهة التي أقرته، أو أصدرته على أنه عمل سياسي، أو يغلب عليه الطابع السياسي، إذ أن من شأن هذا القول أن يفرغ رقابة الدستورية من مضمونها، بل يهدم هذه الرقابة من أساسها.

وثالثها: أن نص المادة (الأولى) من قانون إنشاء هذه المحكمة قد جاء صريحاً جهيراً باختصاصها دون غيرها بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية المراسيم بقوانين، وأمام النص الصريح تنتفي الحاجة إلى التأويل والاستنتاج، فلا اجتهاد مع النص، وهو مما يقطع أن اختصاص هذه المحكمة بنظر المنازعات المتعلقة بهذه التشريعات الاستثنائية لا جدل ولا ممارسة فيه.

ورابعها: أن مساهمة السلطة التنفيذية في العمل التشريعي لا تعد من الأعمال السياسية لأنها تتعلق بما تباشره من عمل تشريعي على النحو المبين بالدستور، مقيدة في ذلك بالامتنال إلى نصوصه وأحكامه وعدم الخروج عليها. وغنى عن البيان أن الدستور

وإن أعطى للسلطة التنفيذية - بشروط خاصة - حق إصدار مراسيم من طبيعة تشريعية طبقاً للمادة (٧١) منه، استثناءً من أصل قيام السلطة التشريعية على مهمتها الأصلية في المجال التشريعي، بيد أن هذه السلطة الاستثنائية لا يمكن ممارستها إلا في الحدود التي بيّنها نص هذه المادة، ومن بين هذه الشروط التي لا غنى عن وجوب الالتزام بها، أن تكون ممارستها لهذه السلطة الاستثنائية فيما بين أدوار انعقاد المجلس النيابي، أو في فترة حله، وأن تكون هذه المراسيم الصادرة عنها من التدابير التي توجب الإسراع في اتخاذها ولا تحتمل التأخير، وألا تكون هذه المراسيم مخالفة للدستور، وهذه الشروط باعتبارها من القيود الإجرائية والموضوعية التي فرضها الدستور على ممارسة سلطتها الاستثنائية في هذا النطاق لا يجوز إسقاطها أو تجاوزها تدرعاً بأنها أعمال سياسية، إذ لا تستعصي على الفحص والتدقيق من قبل هذه المحكمة لدى ممارسة ولايتها بالفصل في مدى دستورية هذه المراسيم، للاستيثاق من مدى الالتزام في إصدارها بالقيود التي نص عليها الدستور، وأنه لما كان التشريع الاستثنائي هو تشريع مؤقت إذ يبقى رهيناً بإرادة المشرع، لذا فقد أوجب نص المادة (٧١) عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة في أول اجتماع له، وللمجلس أن يبقئها فيقرها، أو لا يقرها فيسقطها، ليزول ما لها من قوة القانون. ورقابة مجلس الأمة على هذه المراسيم وإن كان لها طابع قانوني، إلا أنها في حقيقتها رقابة سياسية، ليس من شأنها أن تحجب بأي حال عن هذه المحكمة اختصاصها ببسط رقابتها الدستورية على هذه المراسيم، ولا صحة في القول بأن إقرار المجلس لها من شأنه أن يحصنها من الطعن عليها بعدم الدستورية، ومما يؤكد هذا النظر ويدعمه أن نص المادة (٧١) قد جاء صريحاً في اشتراط ألا تكون هذه المراسيم مخالفة للدستور، ومن البديهي أن القول الفصل في مدى اتفاقها أو تعارضها مع الدستور معقود أصلاً لهذه المحكمة - دون سواها - بما لها من اختصاص بالرقابة على دستورية التشريعات.

وبالترتيب على ذلك، فإنه ليس في شأن إصدار المرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٢ والمرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠١٢ أن يكونا بمنأى عن رقابة هذه المحكمة التي تخضع لها التشريعات كافة، ولا يعتبر إصدارهما من الأعمال السياسية على نحو ما ذهبت إليه إدارة الفتوى والتشريع، وبالتالي فإن الدفع المبدى منها بعدم اختصاص هذه المحكمة بهذا الشأن يكون - من ثم - غير قائم على أساس صحيح وواجب الإطراح.

**وحيث إن العالمن يستهدف بنعيه بالوجه الثاني من طعنه على عملية الانتخاب
الدفع بعدم دستورية هذين المرسومين لمخالفتهما نصوص المواد (٦) و(٥٠) و(٥١) و(٥٢) و(٧١) و(٧٩) من الدستور.**

وحيث أن الأصل في القوانين والتشريعات بصفة عامة أنها تصدر لحوائج الأمة، وخيرها ما كان منها معبراً تعبيراً صادقاً عن إرادتها واتجاهاتها، ملبياً لمتطلباتها، وأن أدنى الوسائل تحقيقاً لذلك أن يُعهد إلى الهيئة التشريعية من نواب الأمة وممثليها بسن هذه القوانين، منفردة أو مشتركة مع السلطة التنفيذية، وعلى مثل هذه الاعتبارات وغيرها قام مبدأ فصل السلطات الذي جعل لكل سلطة من سلطات الأمة القيام بما عهد إليها من مهام وأعمال، على أنه استبان للمشتغلين بأمور الدساتير، أنه قد يعرض للأمة من الظروف والأحداث ما يستوجب إجراء سريعاً، وتشريعاً عاجلاً لا يحتمل التأخير لصالح البلاد قد يسبب - عدم اتقائه - إضراراً بها، فإن مثل هذه الظروف والأحداث إذا مرضت وجب أن تعطى حكمها، وألا تحول الأصول العامة دون الاستجابة لداعي السرعة والخروج عن مألوف حدود الاختصاصات العادية، وذلك بإسناد مهمة التشريع إلى غير السلطة العادية، وقد كانت حجتهم في ذلك أن إتباع القوانين والحرص على التزام أحكامها إنما فرضاً تحقيقاً للمصالح العامة، فإذا بدا ما يؤذي تلك المصالح أو يجلب ضرراً عاماً وجب أن ينزل سلطان القانون على حكم الضرورة والمصلحة العامة، فكان أن رأى بعضهم إثبات ذلك بنص خاص في الدستور يتناول حكم الضرورة وأثرها بمقتضى القوانين العادية إذا ما دها لذلك داعي العاجة الملحة والمصلحة الملحة، وعلى ذلك ما جرت عليه دساتير متعددة تخص هذا الأمر بالذكر، وإن اختلفت صياغاتها وفي تفاصيلها وإجراءاتها بحسب نظمها المتبعة، والبعض الآخر أثر الإحجام عن إثباته في الدستور تفادياً من سوء استعمال السلطة التنفيذية هذا الحق بالمغالاة فيه والاتجاه دائماً إلى الاعتصام بالمصلحة العامة الملحة، على أن أولئك الذين لا تتضمن دساتيرهم نصاً صريحاً على الترخيص للسلطة التنفيذية بتولي مهمة التشريع كلما دعت الظروف العارضة والمصالح الملحة إلى ذلك لم يذهبوا إلى حد منع السلطة التنفيذية من مباشرة هذه السلطة بل خولوا لها التصرف فيها تحت مسؤوليتها، حتى إذا واجهت الهيئة التشريعية بعملها، واستبان لهذه الهيئة أن هذه السلطة إنما اتخذت ما اتخذته صيانة لمصلحة عامة أو درءاً لخطر عام قررت عدم مسؤوليتها

رغم مخالفتها نصوص القانون، وبذلك فقد قبلت الدول الديمقراطية قاطبة بتولي السلطة التنفيذية التشريع في أحوال الظروف العارضة والمصالح الملحة والأخطار المهددة، وعلّة هذه الرخصة إنما ترجع إلى الطوارئ وهي بطبيعتها عارضة لا سلطان لأحد في تحديد وقت وقوعها، أو تقتضيها الأحداث خلال غيبة المجلس النيابي بحيث يهيئ للأمة في فيبة هذا المجلس أداة تتولى التشريع في الأحوال المستعجلة أو الضرورية التي لا تعمل الأناة والانتظار.

ولما كان ذلك، وكان النص في المادة (٦) من الدستور الكويتي على أن "نظام الحكم في الكويت ديمقراطي، السيادة فيه للأمة مصدر السلطات جميعاً، وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور"، كما نصت المادة (٥٠) منه على أنه "يكون نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور، ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في هذا الدستور"، ونصت المادة (٥١) على أن "السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقاً للدستور"، ونصت المادة (٥٢) على أن "السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء والوزراء على النحو المبين بالدستور"، كما نصت المادة (٧٩) على أنه "لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة وصدق عليه الأمير". وإذا كان ذلك، وكان الأصل هو اختصاص السلطة التشريعية بسن القوانين، وأن إعطاء السلطة التنفيذية سلطة التشريع في غيبة المجلس النيابي هو استثناء من حكم المادتين (٥٠) و(٧٩) سالفتي الذكر، لذا فقد هرس الدستور ألا يجعل هذه الرخصة الاستثنائية طليقة من غير قيد، وإنما وضع لاستعمالها قيوداً عديدة، وحدوداً لا يجوز تجاوزها، فنص في المادة (٧١) منه على أنه "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة هله، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تتضمن التأخير، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية.

ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة العزل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. أما إذا مرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر".

والمستفاد من ذلك أنه يجب توافر عدة شروط في كل مرسوم تصدره السلطة التنفيذية طبقاً لهذه المادة:

الشروط الأول: أن يصدر في الفترة الواقعة بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في خلال فترة حله.

والشروط الثاني: أن يكون من التدابير التي توجب الإسراع في اتخاذها ولا تحتل التأخير.

والشروط الثالث: ألا يكون مخالفاً للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية.

أما عن الشرط الأول فهو خاص بالشكل الدستوري، أما الشرطان الأخيران فهما خاصان بموضوعه من الوجهة الدستورية، والبين من هذه المادة أنه قد أستهل نصها بعبارة "إذا حدث ... ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير" ولم يستخدم النص عبارة "في أحوال الضرورة..." على نحو ما نص عليه الدستور في المادة (٦٩) منه في حالة إعلان الحكم العرفي، وإنما استعملت العبارة الواردة بنص المادة (٧١) بما ينصرف معناها إلى شمول الأحداث والظروف العارضة، وما تقتضيه المصالح الملحة والأخطار المهددة، بما فيها الأحداث المتفاقمة والمستمرة التي تأخذ حكمها، دون قصر فهم المعنى على لزوم أن يجد حادث جديد، كما أن المقصود بعبارة "الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير" هو الإسراع في اتخاذ إجراءات تشريعية لا تحتل بطناً أو تسويقاً، أما عن أمور السرعة فلا شبهة في أن كل الأمور التي تُعرض بمراسيم إنما يقدر فيها وجه السرعة بقدرها، وتوزن بميزاتها، ويُحكم في كل أمر منها بمعيار وقته وظروفه ومحيطه، وما يتطلبه هذا الإجراء من أغراض. أما عن هذه الرخصة الاستثنائية فنبتتها إلحاح المصالح والظروف دون غيرها، وأنه من غير المقبول ألا تمكن السلطة التنفيذية من استعمال هذه الرخصة - في غضون الفترة الواقعة بين أدوار انعقاد المجلس أو خلال فترة الحل - وتكون مسلوبة من حق سد الذرائع ومداركة الضرورات. كما أن هذا المرسوم بمجرد صدوره يكون له **قوة القانون**، ولكنها مؤقتة، ولأجل أن تُصبح دائمة يتحتم عرض المرسوم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائماً أو في أول اجتماع له في حالة الحل، فإذا لم يعرض عليه سقط، ويؤكد ذلك ما جاء بهذا النص من وجوب عرضه في أول اجتماع للمجلس، وإذا عرض ولم يقره فإنه يسقط أيضاً، أما في حالة إقراره فتستمر له قوة القانون، وتظل له قوة نفاذه،

فيضحي في حكم القانون القائم. ولا خشية من خطر في إصدار السلطة التنفيذية لمثل هذه المراسيم، لأن سيطرة مجلس الأمة عليها مضمونة في جميع الأحوال، والسوابق البرلمانية شاهدة على ذلك، كما أن الرقابة القضائية لهذه المحكمة قائمة ومؤكدة على هذه المراسيم للتثبت من مدى الالتزام في إصدارها بنصوص الدستور. ومؤدى ذلك جميعه، أنه من حق السلطة التنفيذية أن تصدر مراسيم لها قوة القانون شريطة أن تكون في الحدود المبينة بهذه المادة على النحو السالف ذكره.

وهيث إنه فيما يتعلق بما أثاره الطاعن من طعنه بعدم دستورية المرسوم بقانون

رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٢ فقد أسسه في هذا الخصوص على سند من أنه لا تنطبق على إصداره الشروط التي تطلبها المادة (٧١) من الدستور، كما أنه من وجهة أخرى أجرى هذا المرسوم تعديلاً على نص المادة (الثانية) من القانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٦ بإعادة تحديد الدوائر الانتخابية لعضوية مجلس الأمة، متضمناً العدول عن طريقة تعدد الأصوات للناخب إلى الأخذ بقاعدة الصوت الواحد، ومنطوياً هذا التعديل على إخلال بقواعد العدالة وبمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص وبحق التعبير وحرية الرأي التي كفلها الدستور في المواد (٧) و(٨) و(٢٩) و(٣٦) منه، كما أنه يجافي ما افترضه الدستور من أن عضو مجلس الأمة لا يمثل الدائرة التي انتخبته وإنما يمثل الأمة جمعاء بالمخالفة للمادة (١٠٨) التي تنص على أن "عضو المجلس يمثل الأمة بأسرها، ويرعى المصلحة العامة،...".

وحيث إن البين من المرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٢ الصادر بتاريخ ٢١/١٠/٢٠١٢، أنه تضمن النص في المادة (الأولى) منه على أن "يستبدل بنص المادة الثانية من القانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٦ المشار إليه النص التالي "تنتخب كل دائرة مضمرة أعضاء للمجلس، على أن يكون لكل ناخب حق الإدلاء بصوته لمرشح واحد في الدائرة المقيد فيها، ويعتبر باطلاً التصويت لأكثر من هذا العدد"، كما انطوى نص المادة (الثانية) من ذات المرسوم على العمل به اعتباراً من انتخابات الفصل التشريعي الرابع عشر لمجلس الأمة.

وقد تناولت المذكرة الإيضاحية - مقتضيات هذا التعديل - متضمنة الإشارة إلى أنه

قد صدر القانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٦ بإعادة تحديد الدوائر الانتخابية لعضوية مجلس

الأمة ونص في مادته (الثانية) على أن " تنتخب كل دائرة عشرة أعضاء للمجلس، على أن يكون لكل ناخب حق الإدلاء بصوته لأربعة من المرشحين في الدائرة المقيد فيها، ويعتبر باطلاً التصويت لأكثر من هذا العدد" إلا أنه قد أسفر تطبيق هذا النص - ومن خلال الممارسة الفعلية للانتخابات البرلمانية للفصول التشريعية التي أجريت فيها الانتخابات وفقاً له - عن وجود أوجه قصور في تلك المادة، وظهور سلبيات ونتائج كان من شأنها تهديد وحدة الوطن ونسيجه الاجتماعي، الأمر الذي استوجب معه إعادة النظر في هذه المادة لمعالجة هذا القصور، وهذه السلبيات، والحد من آثارها، والارتقاء بالممارسة البرلمانية لبلوغ الغايات الوطنية المنشودة، وأهمها تحقيق المشاركة الفعالة لجميع أبناء الوطن في إدارة شئون البلاد، والقضاء على نزعات التعصب الفئوي، ومظاهر الاستقطاب الطائفي والقبلي التي تضعف مقومات الوحدة الوطنية وتؤدي إلى فرقة المجتمع وتفتيته، وتخل بتمثيل البرلمان للأمة تمثيلاً صحيحاً، وأنه تحقيقاً للمصلحة الوطنية، فقد أجري تعديل على نص هذه المادة بحيث يكون لكل ناخب حق الإدلاء بصوته في الدائرة المقيد بها، لمرشح واحد فقط وأن يعتبر باطلاً التصويت لأكثر من هذا العدد، وذلك بما يضمن التمثيل المتوازن لكافة شرائح المجتمع الكويتي وفئاته، ويحد من احتمالات الاحتكار الفئوي والقبلي في الدوائر الانتخابية. وأنه تحقيقاً لذلك فقد أعد المرسوم بقانون المرافق ليصدر على وجه الاستعجال طبقاً لحكم المادة (٧١) من الدستور، وذلك حتى يمكن العمل به خلال الانتخابات العامة المقرر إجراؤها للفصل التشريعي الرابع عشر.


ولما كان ذلك، وكان الحاصل أنه بتاريخ ١٦/٨/٢٠١٢ - وكان مجلس الأمة قائماً - طعنت الحكومة أمام هذه المحكمة بعدم دستورية المادتين (الأولى) و(الثانية) من القانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٦ بإعادة تحديد الدوائر الانتخابية لعضوية مجلس الأمة، ثم قضت هذه المحكمة بتاريخ ٢٥/٩/٢٠١٢ برفض الطعن، وجاء بمدونات هذا الحكم أن ما ساقته الحكومة من أسباب في طعنها لا يكشف بذاته عن عيب دستوري، وأنه لا شأن لهذه المحكمة في بحث مدى ملاءمة هذه النصوص، ولا ما ظهر فيها من قصور ومثالب من جراء تطبيقها، ولا بالادعاء أن تلك النصوص لم تؤت أكلها وتحقق غايتها، فهذه الأمور قد يستدعي معها النظر في تعديلها إذا كانت غير وافية بالمرام، وذلك بالأدلة

القانونية المقررة طبقاً للدستور، بيد أنها لا تصلح أن تكون سبباً للطعن عليها بعدم الدستورية لخروج ذلك عن مجال الرقابة القضائية لهذه المحكمة.

إلا أن الحكومة - وبعد صدور هذا الحكم - وإزاء إصرار معظم أعضاء مجلس الأمة على عدم حضور جلسات المجلس حتى لا يكتمل النصاب القانوني اللازم لعقدتها، صدر المرسوم رقم (٢٤١) لسنة ٢٠١٢ بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٧ بحل مجلس الأمة لهذا السبب، فارتأت الحكومة - بعد أن أضحت مجلس الأمة مُعطلاً - أنه قد بات لزاماً عليها أن تسارع إلى وضع حد لهذه السلبات والمظاهر وأوجه القصور في المادة (الثانية)، بإجراء تشريعي يتحتم صدوره بمرسوم يكون له قوة القانون، لمعالجة هذه السلبات وتلافي عيوب هذا النص - حسبما أوردته المذكرة الإيضاحية - مستندة في ذلك إلى المادة (٧١) من الدستور. ومتى كان ذلك، وكانت الاعتبارات والأهداف التي ذكرتها الحكومة في هذا الصدد يتعين أن تعطى حكمها، وتقدر بقدرها، وأن توزن بما يناسب شأنها، لا سيما وأنها تعلقت بتهديد وحدة الوطن ونسيجه الاجتماعي، وجاء هذا التعديل تحقيقاً للمصلحة الوطنية التي تعلو فوق كل اعتبار، وبالتالي فلا مأخذ عليها في هذا الأمر من الوجهة الدستورية. أما ما ذكره الطاعن في خصوص تعييبه على ما تضمنه هذا المرسوم، فهو مردود بما يلي:

أولاً: أن قاعدة الصوت الواحد للناخب هي قاعدة متبعة في العديد من الدول الديمقراطية، ومن شأنها أن تتيح للأقلية بأن يكون لها تمثيل في المجلس النيابي، خاصة وأن النيابة عن الأمة إنما تقوم على قواعد منطقية ترمي إلى تمثيل آراء الناخبين على تشعبها في المجلس النيابي بحيث لا تطفئ الأغلبية ولا تتلاشى آراء الأقلية حتى يجن المجلس النيابي مرآة صادقة للرأي العام، كما أن من شأن هذه القاعدة أيضاً أن تحقق تحرير المرشح من ضغط ناخبي دائرته وتأثيرهم عليه.

ثانياً: أن ما تضمنه هذا المرسوم من تعديل على نص المادة (الثانية) سالفه الذكر قد ساوى بين جميع المواطنين في حقوقهم الانتخابية، فضلاً عن أنه فيما يتعلق بأمور ضبط الإجراءات الانتخابية وما يتبعها من تحديد طريقة التصويت، فإن عدالتها نسبية، ولا سبيل إلى بلوغ الكمال فيها.



ثالثاً: أنه ليس من شأن رفض المحكمة لطعن الحكومة في مدى دستورية المادة (الثانية) من القانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٦ بإعادة تحديد الدوائر الانتخابية لعضوية مجلس الأمة، من الوجة الدستورية أن يمنع النظر في تعديلها إذا كانت غير وافية بالمرام، وذلك بالأداة القانونية المقررة في الدستور.

رابعاً: أن الأخذ بقاعدة الصوت الواحد للناخب والعدول عن نظام كان متبعاً من قبل بتعدد الأصوات للناخب، لا يترجم إلى حق لا يمس ولا يقبل التعديل، إذ لا قداسة ولا استقرار في شئون تحديد طريقة التصويت عامة، وفي الشئون الانتخابية خاصة.

خامساً: أما عن المادة (١٠٨) من الدستور التي تنص على أن عضو المجلس يمثل الأمة بأسرها، ويرعى المصلحة العامة، فإن الغرض من هذا النص هو تمكين العضو من التكلم والمناقشة وإبداء الرأي في الشئون العامة، لا الاقتصار على ما يختص بدائرتة الانتخابية، وألا يكون خاضعاً في أدائه للدائرة التي انتخبته، وأنه لولا ذلك النص لوجب عليه أن يتقيد برأي ناخبيه وأن يقصر مهمته على مراعاة مصالحهم دون سواهم، وهذا النص لا يمكن أن يحتمل تفسيراً أكثر من هذا المفاد.

سادساً: لا وجه للقول في هذه الحالة بأن الأمر في تحديد الدوائر الانتخابية وطريقة التصويت في الانتخاب منوط بنواب الأمة بصفتهم التشريعية، وأنه لا يجوز للحكومة تعديله بما يوافق مصلحتها، إذ أنه في المقابل للنواب مصلحة مفترضة أيضاً، لأن مصيرهم أن يرشحوا أنفسهم في الانتخابات في مستقبل الأيام، فكيف يراد من النائب أن يعين النظر إلى مقترح في هذا الأمر يعين المشرع دون عين المرشح، والحاصل أيضاً أن هذا التعديل لا يمس حدود الدوائر الانتخابية، وإنما كان باستبدال نظام بنظام يتعلق بطريقة التصويت في الانتخاب بما يحقق للأغلبية والأقلية تمثيل في المجلس النيابي.

ومتى كان ما تقدم، فإن الطعن بعدم دستورية المرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٢ بادعاء مخالفته نصوص الدستور، يكون - ومن ثم - حرياً القضاء برفضه.

وهيث إنه فيما يتعلق بما أناره الطامن من طعنه بعدم دستورية المرسوم بقانون

رقم (٢١) لسنة ٢٠١٢ بإنشاء اللجنة الوطنية العليا للانتخابات وبتعديل بعض أحكام القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٦٢ في شأن انتخابات أعضاء مجلس الأمة، فقد أسسه في هذا

الخصوص على سند من أن هذا المرسوم قد خالف الدستور، إذ لا تنطبق على إصداره الشروط التي تطلبها المادة (٧١) منه.

وحيث إن الواضح من المرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠١٢ المشار إليه أنه جاء متضمناً في المادة (١) منه النص على إنشاء لجنة تسمى (اللجنة الوطنية العليا للانتخابات) تتولى الإشراف على الانتخابات وتنظيم الحملات الانتخابية بالتنسيق مع الجهات الحكومية وغير الحكومية المعنية بالانتخابات، وقد أبان هذا النص طريقة تشكيلها، وتناولت المادة (٢) من ذات المرسوم تحديد اختصاصاتها بما يلي:

- ١- وضع خطة عامة للعملية الانتخابية بجميع مراحلها بالتنسيق مع الجهات المختصة.
- ٢- التحقق من توافر الشروط القانونية في المرشحين وإصدار القرارات اللازمة في هذا الشأن.
- ٣- ترشيح رجال القضاء والنيابة العامة بصفة أصلية واحتياطية لرئاسة اللجان الانتخابية الفرعية والأصلية والرئيسية لإدارة العملية الانتخابية.
- ٤- الإعداد والتحضير لإجراءات الانتخابات ومتابعة تجهيز المقار الانتخابية للجان وإصدار التعليمات المنظمة في شأنها.
- ٥- الإشراف على سلامة تطبيق إجراءات الانتخابات ومتابعة التحقق من مطابقتها للقانون.
- ٦- التزام جميع أطراف العملية الانتخابية بمعايير النزاهة والشفافية والحيدة، وعلى الأخص ما يتعلق بعمليات الاقتراع والفرز وإعلان النتائج، وذلك بالتنسيق مع رؤساء اللجان.
- ٧- إبداء الرأي القانوني فيما يعرض على اللجان الانتخابية من مشكلات أو معوقات تعترض سير العملية الانتخابية وإيجاد الحلول المناسبة لها.
- ٨- تلقي البلاغات والشكاوى من الناخبين والمرشحين وغيرهم فيما يخص العملية الانتخابية وفحصها وإزالة أسبابها، وإبلاغ النيابة العامة بالتجاوزات التي تشكل جرائم انتخابية.
- ٩- وضع القواعد المنظمة لمشاركة منظمات المجتمع المدني الكويتية والدولية المعنية بنزاهة وشفافية الانتخابات، واتخاذ القرارات بشأنها.
- ١٠- متابعة نتائج فرز صناديق الانتخابات أولاً بأول بالتنسيق مع رؤساء اللجان الانتخابية الفرعية والأصلية والرئيسية.
- ١١- نشر النتيجة النهائية للانتخابات من واقع النتائج المعلنة من رؤساء اللجان الرئيسية. وعلى أن تقوم اللجنة بإعداد تقرير نهائي عن سير العملية الانتخابية متضمناً الاقتراحات المناسبة لتطويرها، وتقديم نسخة منه إلى كل من وزير العدل ورئيس المجلس الأعلى للقضاء. كما أجازت المادة (٣) للجنة تشكيل لجان فرعية لمعاونتها في

أداء بعض مهامها، وأجازت المادة (٤) لأعضاء اللجنة الحضور في جمعية الانتخاب بجميع اللجان الانتخابية لمتابعة سير العملية الانتخابية وعلى رؤساء اللجان وأعضائها تلقي تعليماتهم من هذه اللجنة وتنفيذ قراراتها، والتزام أجهزة الدولة بمعاونة اللجنة في مباشرة اختصاصاتها وتنفيذ قراراتها وتزويدها بما تطلبه من بيانات ومستندات، وناطت المادة (الخامسة) باللجنة إعداد لائحة داخلية لتنظيم أعمالها وأن تكون للجنة موازنة مالية تدرج ضمن ميزانية وزارة العدل.

ونصت المادة (٦) من ذات المرسوم على تعديل بعض نصوص القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٦٢ في شأن انتخابات أعضاء مجلس الأمة، حيث تناول هذا التعديل المادة (٢٠) منه بحيث تقدم طلبات الترشيح للانتخابات إلى الجهة التي يحددها وزير الداخلية بقرار منه بدلاً من تقديمها لمخفر الشرطة وذلك تيسيراً للإجراءات، ونص المادة (٢١) من ذات القانون على رفع قيمة التأمين الذي يسدده المرشح إلى مبلغ خمسمائة دينار بدلاً من خمسين ديناراً، كما تناول التعديل المادة (٢٥) لتختص اللجنة الوطنية العليا للانتخابات بإعلان نتيجة الفائز بالتزكية في إحدى الدوائر بدلاً من وزير الداخلية، ونص الفقرة الثالثة من المادة (٣٥) على توحيد ميعاد بدء فرز الأصوات في جميع اللجان بحيث يتم بعد إعلان ختام عملية الانتخاب في الدائرة بأكملها، ونص المادة (٣٦) على تمكين جميع الحاضرين في لجنة الانتخاب من رؤية أوراق الانتخاب عند الفرز وعرض نسخة من جدول نتائج الفرز لتمكين جميع الحاضرين من الإطلاع عليه، وعلى ذات النهج نص الفقرة الثانية من المادة (٣٦) مكرراً، كما تناول التعديل أيضاً نص المادة (٣٩) على أن تعد اللجنة الرئيسية صورتين لأصل محضر نتيجة الانتخاب بدلاً من صورة واحدة وذلك لتسليم الصورة الأولى إلى الأمانة العامة لمجلس الأمة مع صناديق الانتخاب، بينما تسلم الصورة الثانية إلى اللجنة الوطنية العليا للانتخابات حتى يتسنى لها نشر النتيجة العامة للانتخابات في جميع الدوائر. وأجاز النص لرئيس اللجنة الرئيسية بالتنسيق مع اللجنة العليا للانتخابات تعديل إعلان أسماء الأعضاء الفائزين أو ترتيب أسمائهم خلال (٧٢ ساعة) من إعلان النتيجة إذا كان هذا التعديل مرده إلى أخطاء مادية أو حسابية فقط في عملية جمع الأصوات مع إتاحة الفرصة للمرشحين أو من ينوب عنهم من وكلائهم أو مندوبيهم لحضور الاجتماع الذي يخصص لهذا الغرض.

وقد تضمنت المذكرة الإيضاحية لهذا المرسوم مقتضيات إصداره بالإشارة إلى أن "مصلحة الدولة العليا تستوجب في هذه الفترة الدقيقة التي تمر بها البلاد، الإسراع في إصدار تشريع يلبي الحاجة الملحة لإنشاء كيان وطني موحد ومستقل ... يتولى الإعداد والإشراف على العمليات الانتخابية بجميع مراحلها وتنظيم الحملات الانتخابية، على نحو يحقق مقاصد المجتمع وأهدافه وما يقتضيه ذلك من ضرورة تعديل بعض أحكام قانون الانتخابات مجلس الأمة تحقيقاً لذات الأهداف ...".

وحيث إن الدستور رسم للتشريع الاستثنائي - وعلى ما سلف بيانه - حدوداً ضيقة تفرضها طبيعته، وأنه وإن أجاز للسلطة التنفيذية - استثناء من الأصل - إصدار مراسيم تكون لها قوة القانون وفق المادة (٧١)، إلا أن مناط استعمال هذه الرخصة الاستثنائية إما أن تقتضيها ضرورة ملحة أو كان توكيلاً لخطر تُقدر ضرورة رده، باعتبار أن هذه الرخصة إنما شرعت لهذه الأغراض، وليس لاتخاذها وسيلة لتكون السلطة التنفيذية سلطة تشريعية على غير ما تقتضيه المادة (٥٢) من الدستور، وأنه متى كان ذلك، وكان الواضح من المرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠١٢ سالف الذكر، أنه ليس في المسائل التي تناولها بالتنظيم سواء فيما يخص بإنشاء هذه اللجنة، أو ما يتعلق بإدخال بعض التعديلات على قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة بمناسبة إنشاء هذه اللجنة، ما يوجب الإسراع في اتخاذ إجراء تشريعياً عاجلاً ولا يتحمل الأمانة والانتظار، وأنه لا يمكن للحكومة الادعاء بخلاف ذلك، لأن الواقع لا يساعدها على هذا الادعاء، كما أنه لا يمكن تصور أن (مصلحة الدولة العليا) هي التي دعت إلى إصداره على نحو ما جاء بالمذكرة الإيضاحية لهذا المرسوم، إذ أن المصلحة العليا للبلاد أعظم شأنًا وأعلى قدرًا من أن تختزل في محض إنشاء لجنة تحقيقاً للمزيد من النزاهة والشفافية في الانتخابات، أو في إدخال بعض التعديلات على أحكام القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٦٢ بسبب إنشاء هذا الكيان، وبأن تقدم طلبات الترشيح للانتخابات إلى الجهة التي يحددها وزير الداخلية بقرار منه بدلاً من تقديمها لمخفر الشرطة، أو برفع مقدار التأمين الذي يؤديه المرشح من خمسين ديناراً إلى خمسمائة دينار، أو غير ذلك مما اشتمله هذا المرسوم من تعديلات في إجراءات عملية الانتخاب بدءاً من مرحلة الترشيح وانتهاءً بإعلان النتائج فيها، والحاصل أن هذا المرسوم إنما يمثل - في حقيقة الأمر - خروجاً سافراً على نص المادة (٧١) وعلى الأغراض التي

وضعت من أجلها هذه المادة، وأنه إعلاءً لكلمة الدستور والمحافظة على نصوصه وكيانه ونزولاً على أحكامه، فقد حق القضاء بعدم دستورية المرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠١٢ سالف الذكر، ودون أن يغير من ذلك أن يكون مجلس الأمة قد أقره، ذلك أن إقرار المجلس لهذا المرسوم لا يسبغ عليه المشروعية الدستورية ولا يظهره من العوار الذي لحق به على نحو ما كشفت عنه هذه المحكمة آنفاً من الوجهة الدستورية، وإذا كان قضاء هذه المحكمة بعدم دستورية هذا المرسوم، اعتباره كأن لم يكن إعمالاً للأثر المترتب على ذلك طبقاً للمادة (١٧٣) من الدستور، وأن مقتضى قضاءها في هذا الشأن هو زواله منذ نشأته وتجريده من قوة نفاذه وإزالة الآثار القانونية التي ترتبت عليه، وكانت عملية الانتخاب التي تمت في الأول من ديسمبر عام ٢٠١٢، وأجريت طبقاً للإجراءات المقررة بموجب هذا المرسوم - بدءاً من إجراءات الترشيح وانتهاءً بإعلان النتائج فيها - قد شابها البطلان لعدم دستورية المرسوم بقانون التي أجريت على أساسه، وأن إرادة الناخبين في هذه الحالة تكون قد وردت على غير محل، فإنه يغدو حرياً القضاء بإبطال عملية الانتخاب برمتها في الدوائر الخمس، وبعدم صحة عضوية من أعلن فوزهم فيها، مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها إعادة الانتخاب مجدداً، وكان المرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠١٢ - بما اشتمله من إنشاء هذه اللجنة، وما أجراه من تعديل لنصوص المواد (٢٠) و(٢١) و(٢٥) و(٣٥) فقرة ثالثة) و(٣٦) و(٣٦) فقرة ثانية) و(٣٩) الفقرتان ٣ و٤) من قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة لم يكن بما من شأنه إبقاء هذه النصوص على حالها، وكان إدخال هذه التعديلات عليها لم يكن حتى يتخذ مجلس الأمة - صاحب الاختصاص الأصيل - ما يشاء بشأنها، وغني عن البيان أن أحكام هذه المحكمة ملزمة للكافة ولجميع سلطات الدولة طبقاً للمادة (الأولى) من قانون إنشائها رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣، وتكون نافذة من تاريخ صدورهما مع مراعاة الفقرة الثانية من المادة (١٠٧) من الدستور.

ومن نافلة القول أن القوانين التي صدرت - خلال فترة المجلس الذي قضى بإبطاله - تظل سارية ونافذة إلى أن يتم إلغاؤها، أو يقضى بعدم دستورتها.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة:

أولاً: بقبول الطعن شكلاً.

ثانياً: برفض الطعن بعدم دستورية المرسوم بقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٢ بتعديل القانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٦ بإعادة تعديد الدوائر الانتخابية لعضوية مجلس الأمة.

ثالثاً: بعدم دستورية المرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠١٢ بإنشاء اللجنة الوطنية العليا للانتخابات وتعديل بعض أحكام القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٦٢ في شأن انتخابات أعضاء مجلس الأمة.

رابعاً: وفي موضوع الطعن بإبطال عملية الانتخاب التي تمت في ٢٠١٢/١٢/١ برمتها في الدوائر الخمس، وبعدم صحة مضيوية من أعلن فوزهم فيها، مع ما يترتب على ذلك من آثار، أخصها إعادة الانتخاب مجدداً كان هذا المرسوم بقانون لم يكن، وذلك على النحو الموضح بالأسباب.

رئيس المحكمة



أمين سر الجلسة

