STATE OF KUWAIT
THE CONSTITUTIONAL COURT

دولة الكويت
المحكمة الدستورية

بسم الله الرحمن الرحيم

باسم صاحب السمو أمير الكويت

الشيخ صباح الأحمد الجابر الصباح

المحكمة الدستورية

بالجلسة المنعقدة علناً بالمحكمة بتاريخ ١٢ من ربيع الآخر ١٤٤٠هـ الموافق ١٩ من ديسمبر ٢٠١٨م

برئاسة السيد المستشار / يوسف جاسم المطاوعة رئيس المحكمة

وعضوية السادة المستشارين / خالد سالم علي و محمد جاسم بن ناجي

و خالد أحمد الوقيان و علي أحمد بوقماز

وحضور السيد / محمد عبد الله الرشيد أمين سر الجلسة

صدر الحكم الآتي :

في الطعن المباشر بعدم دستورية المادة (١٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الصادرة بالقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣.

المرفوع من:

أسامه مشاري محمد الخشرم

والمقيد في سجل المحكمة الدستورية برقم (٦) لسنة ٢٠١٨ **"طعن مباشر دستوري"**.

الوقائع

حيث إن حاصل الوقائع ـ حسبما يبين من الأوراق ـ أن الطاعن (أسامه مشاري محمد الخشرم) طعن ـ أمام هذه المحكمة ـ بطريق الإدعاء الأصلي المباشر بعدم دستورية المادة

(١٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الصادرة بالقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣ بصحيفة أودعت إدارة كتاب هذه المحكمة بتاريخ ٢٠١٨/١١/١٢، حيث قيد الطعن في سجلها برقم (٦) لسنة ٢٠١٨ "طعن مباشر /غرفة مشورة"، طالباً في ختام تلك الصحيفة القضاء بعدم دستورية هذه المادة على سند حاصله أن المادة المشار إليها قد انطوت على مخالفة للدستور، إذ جاءت عباراتها عامة، مُطلقة بشمول حكمها لجميع حالات فقدان عضو المجلس لأحد الشروط التي ينبغي توافرها في عضو مجلس الأمة، والمنصوص عليها في المادة (٨٢) من الدستور ـ سواء عرض له ذلك بعد انتخابه أو لم يتم العلم به إلا بعد الانتخاب ـ لإجراءات معينة وأغلبية خاصة لإسقاط عضويته، بما فيها حالة من فقد شرطاً من شروط العضوية **كأثر حتمي لحكم قضائي بات**، بحيث جعل هذا الأمر رهيناً بمشيئة المجلس وتقديره في إسقاط عضويته، على الرغم من أنه يمتنع على المجلس أي تقدير في هذا الشأن، لما يُعد ذلك تدخلاً من السلطة التشريعية في أعمال السلطة القضائية، ومساساً باستقلالها، وإهداراً لحُجية الأحكام باعتبارها عنواناً للحقيقة، وتعطيلاً لآثارها، وإخلالاً بمبدأ فصل السلطات بالمخالفة لنص المادتين (٥٠) و(١٦٣) من الدستور، فضلاً عن أن في استمرار عضوية النائب وفقاً للمادة المطعون بعدم دستوريتها، على الرغم من صدور حكم بعقوبة جناية في حقه، واستمرار تمتعه بحقوقه السياسية في حين أنه قد أضحى محروماً قانوناً منها بموجب هذا الحكم، يعد ـ في حد ذاته ـ تمييزاً غير مقبول، ومنهي عنه من الناحية الدستورية، إذ جعلت تلك المادة عضو المجلس بمنأى عن إعمال أثر الأحكام القضائية الباتة عليه، وتميزه عن غيره من المواطنين بالمخالفة للمادة (٢٩) من الدستور، كما أضفت عليه حصانة ـ في غير موضعها ـ تعصمه من الخضوع للقانون.

وبياناً لذلك قال الطاعن إنه بعد إجراء انتخابات مجلس الأمة لعام ٢٠١٦، وفوز السيد (وليد مساعد السيد إبراهيم الطبطبائي) بعضوية مجلس الأمة عن الدائرة الانتخابية (الثالثة) وممارسته لعمله النيابي، صدر في حقه حكم جنائي بات حاز قوة الأمر المقضي في الجناية رقم (٩٤٦) لسنة ٢٠١١ جنايات التي صدر فيها حكم من محكمة التمييز في الطعن رقم (١٥٤١) لسنة ٢٠١٧ تمييز جزائي /١، بحبسه ثلاث سنوات وستة أشهر مع الشغل، ومن ثم فقد بات غير أهل لعضوية مجلس الأمة **بقوة الدستور** كأثر حتمي للحكم القضائي البات الصادر في حقه بعقوبة جناية، وصار مفتقداً لشرط من الشروط اللازم استمرارها في عضو مجلس الأمة طبقاً للمادة (٨٢) من الدستور، مما يفضي إلى افتقاده للعضوية في مجلس الأمة مباشرة، دون الحاجة إلى اتخاذ أي إجراء آخر، وهو ما يجعل المادة المطعون عليها ـ التي أعطت الحق لمجلس الأمة في تقدير أمر إسقاط العضوية من عدمه وفق الأغلبية الخاصة الواردة فيها ـ مشوبة بعيب عدم الدستورية، وتمثل عقبة قانونية ـ يتعين إزالتها ـ في سبيل إنفاذ حكم المادة (٨٤) من الدستور التي تقضي بوجوب الإعلان عن خلو مقعده الانتخابي، وإجراء انتخابات تكميلية في تلك الدائرة الانتخابية لإحلال عضو آخر بدله.

وأضاف الطاعن أن له مصلحة يتغياها بطعنه بعدم دستورية النص المطعون فيه تتمثل في إعمال أثر القضاء بعدم الدستورية، توصلاً إلى اتخاذ الاجراءات اللازمة نحو الإعلان عن خلو مقعد السيد (وليد الطبطبائي) في الدائرة المشار إليها، ليتسنى للطاعن ـ وهو من المقيدين في الدائرة الانتخابية (الثالثة)، ويستجمع الشروط الواجب توافرها للترشح ـ من خوض الانتخابات التكميلية في هذه الدائرة ليتمكن من الفوز فيها ليحل محله

وأودع الطاعن مع صحيفة الطعن حافظة مستندات احتوت على صورة ضوئية من الكتاب الموجه من النيابة العامة إلى وزير العدل برقم (م ن ع /٥٧٥ س /٢٠١٨) بتاريخ ٢٠١٨/٧/٢٤ يفيد إخطاره بصدور حكم من محكمة التمييز بتاريخ ٢٠١٨/٧/٨ في الطعن بالتمييز رقم (١٥٤١) لسنة ٢٠١٧ تمييز جزائي /١ بإدانة عضو مجلس الأمة السيد وليد مساعد السيد إبراهيم الطبطبائي بالحبس لمدة ثلاث سنوات وستة أشهر مع الشغل عن الجرائم الثابتة في حقه، وصورة ضوئية من شهادة قيد انتخابي تفيد بأن الطاعن مقيد في الدائرة الانتخابية (الثالثة) وصورة من بطاقته المدنية وشهادة الجنسية.

وبعرض الطعن على هذه المحكمة ـ في غرفة المشورة، بتاريخ ١٩/ ١١ / ٢٠١٨ قررت نظره بجلسة ٢٠١٨/١١/٢٥، وتم قيد الطعن في سجل هذه المحكمة برقم (٦) لسنة ٢٠١٨ "طعن مباشر دستوري"، وجرى موافاة كل من رئيس مجلس الأمة، ورئيس إدارة الفتوى والتشريع بصورة من صحيفة الطعن ومرفقاته، وإخطارهما بتحديد جلسة لنظره، وذلك للعلم وإبداء الرأي، على أن يتم موافاة المحكمة به قبل الجلسة المعينة لنظر الطعن، ولم يرد للمحكمة أية مذكرات منهما في هذا الشأن.

وقد نظرت المحكمة الطعن في الجلسة المعينة لنظره على الوجه المبين بمحضرها، وفيها حضر الطاعن بشخصه ومحاميه، وصمما على الطلبات، كما حضر ممثل إدارة الفتوى والتشريع عن الحكومة وفوض الرأي للمحكمة، وحضر المحامي (محمد العنزي) عن وليد الطبطبائي وجمعان الحربش عضوي مجلس الأمة، طالباً تدخلهما انضمامياً مع (رئيس مجلس الأمة) في الطعن، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيه بجلسة اليوم

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق وسماع المرافعة وبعد المداولة.

حيث إنه يتعين وجوب الإشارة إلى ما يلي:

أولاً: أن الخصومة في الطعن المرفوع بطريق الادعاء الأصلي المباشر ـ وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة ـ هي خصومة عينية موجهة أصلاً إلى النص التشريعي المطعون فيه بعدم الدستورية، مناطها هو اختصام ذلك النص في ذاته استهدافاً لمراقبته والتحقق من مدى موافقته للدستور، والطعن بهذه المثابة ـ وبحسب طبيعته الخاصة ـ ليس طعناً بين خصوم، ولكنه طعن ضد النص التشريعي المطعون عليه، ومن ثم فلا يتصور لا واقعاً ولا قانوناً جواز التدخل اختصامياً أو انضمامياً في ذلك الطعن، أو أن تستجيب المحكمة لطلب إدخال أي خصم فيه ليصدر الحكم في مواجهته، باعتبار أن الأحكام الصادرة عن هذه المحكمة لها حجية مطلقة في مواجهة الكافة، وملزمة لجميع سلطات الدولة، وبالتالي فإن طلب كل من (وليد الطبطبائي) و(جمعان الحربش) التدخل في الطعن

ـ كخصوم منضمين إلى مجلس الأمة ـ يكون غير جائز، وهو ما تقضي به المحكمة.

ثانياً : استكمالاً لما تقدم وتنفيذاً لحكم المادة (١١٧) من الدستور الذي قضى بأن يضع مجلس الأمة لائحته الداخلية متضمنة نظام سير العمل في المجلس ولجانه، وأصول المناقشة، والتصويت، والسؤال، والاستجواب، وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور، وذلك أخذاً بما جاء في دساتير مقارنة أخرى من أن يُترك للمجلس النيابي وضع لائحته الداخلية، صدر **القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة**، وذلك على نحو ما اتبعته دول عديدة أخرى من جعل اللائحة قانوناً، وتطبيقه، حتى يكون

للسلطة التنفيذية من الشأن في أمور اللائحة ما لها من الشأن في أمور القوانين الأخرى. وبالتالي فإن إشعار الحكومة ومجلس الأمة ـ باعتبارهما من ذوي الشأن ومعنيان معاً وعلى نحو متلازم بالقانون المطعون عليه ـ بورود الطعن الماثل وبتاريخ موعد الاجتماع ومكانه لنظره، وذلك للوقوف على ما عسى أن يُبدى من رأي فيه، ليس من شأن قيام المحكمة بهذا الإجراء أن يُغير من طبيعة الطعن أو أن يُستفاد من ذلك إدخال أي طرف فيه، أو إتاحة المجال لما قد يثور بمناسبته من دفوع وطلبات، إذ لا يتصور أن يكون للطعن الماثل ـ على ما سلف بيانه ـ خصوم يتنازعون أو أطراف يتعددون.

ثالثاً: أن رقابة الدستورية التي تباشرها هذه المحكمة يقف مجالها عند حد التحقق من مدى موافقة التشريع المطعون عليه لأحكام الدستور، وهي رقابة لها طبيعة قانونية لا جدال فيها، وبالتالي فلا يسوغ ـ كأصل عام ـ التحدي بأن التشريع الذي تراقب المحكمة دستوريته ـ مهما بلغت أهميته وأبعاده وآثاره ـ له قوة الدستور لا يجوز نقضه، فالحاصل أن الدستور لم يُسبغ على أي قانون الصفة الدستورية سوى على القانون الخاص بأحكام توارث الإمارة، حيث نص الدستور صراحة في المادة (٤) منه على أن يكون له صفة دستورية، لا يجوز تعديله إلا بالطريقة المقررة لتعديل الدستور، ولو أراد الدستور إسباغ تلك الصفة على أي قانون آخر ما أعوزه النص على ذلك صراحة، ولا وجه للقول ـ من بعد ـ بإطلاق عبارة (له قوة الدستور) على أي تشريع آخر، إذ أن من شأن ذلك أن يُفرِغ رقابة الدستورية من مضمونها، ويجردها من كل معنى، وهو أمر لا يستقيم ـ في فهم القانون ـ القول به، فجهة الرقابة على الشرعية الدستورية لا تتخلى عن مسئوليتها، ملتزمة بأداء وظيفتها القضائية التي أولاها إياها الدستور، باعتبارها الحارسة على أحكامه، تدعيماً لسيادة وعلو الدستور بوصفه المعبر عن إرادة الأمة على من عداه، ضماناً لصون الدستور والحفاظ على كيانه، وبالتالي فإنه لا مجال للقول بأن اللائحة الداخلية لمجلس

الأمة الصادرة بالقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣ لها قوة الدستور أو أنها عصية على الخضوع لرقابة هذه المحكمة من حيث اتساقها أو مخالفتها للدستور، وجدير بالإشارة في هذا المقام إلى أنه قد سبق لهذه المحكمة النظر في طعن أقيم أمامها حول مدى دستورية نص في تلك اللائحة، وذلك بناء على طلب من مجلس الأمة.

رابعاً: أن فصل السلطات من القواعد الأولية للدستور، لذا فقد رسم لكل سلطة من السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية حدود اختصاصها ووظائفها وصلاحياتها بما يحقق توازن السلطات توازناً لا يُتيح لإحداها مُكنة استيعاب الآخرين، ولم يجعل أي سلطة منها تعلو على الأخرى، وجميع هذه السلطات خاضعة للدستور، وكل سلطة تستمد كيانها واختصاصها من القواعد التي رسمها لها الدستور، ولا يجوز لها بالتالي الخروج على أحكامه، والدستور إنما قصد من هذا المبدأ ألا يُعطي حقوق سلطة لسلطة أخرى، ولم يُرِد أن تُعطل سُلطة، سُلطة أخرى في القيام بواجبها ومباشرة اختصاصها.

خامساً: أن ما يصدره مجلس الأمة من قرارات وما يتخذه من إجراءات يُعد من الأعمال البرلمانية التي لا تتسم بالصفة التشريعية، وتنحسر عنها رقابة هذه المحكمة دون نزاع ، كما أنه مما لا نزاع فيه أيضاً أن لهذه المحكمة كل الحق في بسط رقابتها الدستورية على أي نص تشريعي دون أن يحجبها عن ذلك أي إجراء أو عمل في ممارسة اختصاصها المستمد ـ أصلاً ـ من الدستور، فمثل ذلك الإجراء أو العمل لا يأبه لآثاره، ولا يحول بين المحكمة وممارسة دورها في صيانة أحكام الدستور ونصوصه.

لما كان ذلك، وكانت المادة (٨٢) من الدستور تنص على أن "**يشترط في عضو مجلس الأمة**:

١ـ أن يكون كويتي الجنسية بصفة أصلية وفقا للقانون

٢ـ أن تتوافر فيه شروط الناخب وفقا لقانون الانتخاب
٣ـ ألا تقل سنه يوم الانتخاب عن ثلاثين سنه ميلادية
٤ـ أن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها.".

وتنص المادة (١٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الصادرة بالقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣ على أنه " **إذا فقد العضو أحد الشروط المنصوص عليها في المادة (٨٢) من الدستور أو في قانون الانتخاب أو فقد أهليته المدنية سواء عرض له ذلك بعد انتخابه أو لم يعلم إلا بعد الانتخاب أحال الرئيس الأمر إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لبحثه، وعلى اللجنة أن تستدعي العضو المذكور لسماع أقواله إذا أمكن ذلك على أن تقدم تقريرها في الأمر خلال أسبوعين على الأكثر من إحالته إليها.**
ويعرض التقرير على المجلس في أول جلسة تالية وللعضو أن يبدي دفاعه كذلك أمام المجلس على أن يغادر الاجتماع عند أخذ الأصوات، ويصدر قرار المجلس في الموضوع في مدة لا تجاوز أسبوعين من تاريخ عرض التقرير عليه.
ولا يكون إسقاط العضوية إلا بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس باستثناء العضو المعروض أمره، ويكون التصويت في هذه الحالة بالمناداة بالاسم ويجوز للمجلس أن يقرر جعل التصويت سرياً.".

وحيث إن مبنى نعي الطاعن على المادة سالفة الذكر أنها قد انطوت على شمول حكمها لجميع حالات فقدان عضو المجلس لأحد الشروط التي ينبغي توافرها في عضو مجلس الأمة، والمنصوص عليها في المادة (٨٢) من الدستور وإخضاعها لإجراءات معينة وأغلبية خاصة لإسقاط عضويته، بما فيها حالة من فقد شرطاً من شروط العضوية **كأثر حتمي لحكم قضائي بات**، بحيث جعلت هذا الأمر رهيناً بمشيئة المجلس، وتقديره في إسقاط عضويته، مما يُعد ذلك تدخلاً من السلطة التشريعية في أعمال السلطة

القضائية، وإخلالاً بمبدأ فصل السلطات بالمخالفة لنص المادتين (٥٠) و(١٦٣) من الدستور، فضلاً عن انطواء ذلك على تمييز غير جائز ومنهي عنه من الناحية الدستورية، إذ جعلت تلك المادة عضو المجلس بمنأى عن إعمال أثر الأحكام القضائية الباتة عليه، وتميزه عن غيره من المواطنين بالمخالفة للمادة (٢٩) من الدستور، كما أضفت عليه حصانة في غير موضعها تعصمه من الخضوع للقانون، وهو ما يصم المادة المطعون عليها بعيب عدم الدستورية.

وحيث إن هذا النعي ـ في جملته سديد ـ ذلك أنه ـ من المستقر عليه وحسبما جرى به قضاء هذه المحكمة ـ أنه لا يجوز للسلطة التشريعية التدخل في أعمال أسندها الدستور إلي السلطة القضائية التي كفل استقلالها، وجعل هذا الاستقلال عاصماً من التدخل في أعمالها أو التأثير على مجرياتها، أو المساس بالأحكام القضائية الصادرة عنها، وتقويض آثارها، أو إهدار حجيتها، وإلا كان ذلك افتياتاً على حقوق السلطة القضائية، واعتداءً على ولاية واستقلال القضاء، وتعطيلاً لدوره، وإخلالاً بمبدأ فصل السلطات بالمخالفة للمادة (٥٠) من الدستور.

كما نص الدستور في المادة (٢٩) منه على أن الناس سواء أمام القانون، فلا فرق بين النائب بمجلس الأمة أو غير النائب، بمعنى أنه ليس للنائب من الحقوق أكثر مما لأي كويتي آخر في الخضوع للقانون، ووجوب أن يأخذ القانون مجراه الطبيعي بالنسبة للناس جميعاً على السواء ـ بدون تمييز ـ ولا يجوز إضفاء حصانة على النائب تُفضي إلى إخراجه من سلطة القانون، إذ أن الأصل في الحصانة البرلمانية أنها لا تُعد امتيازاً لعضو البرلمان، وإنما هي مقررة للمصلحة العامة، وليست لمصلحة عضو المجلس الشخصية، وأنه يتعين أن تبقى الحصانة في الحدود والقيود التي من شأنها كفالة استقلال

البرلمان وحرية أعضائه في القيام بواجباتهم داخل المجلس، وهم في مأمن من كيد خصومهم السياسيين، وأن تكون السلطة التشريعية بمنأى عن أي احتمال لاعتداء من جانب السلطة التنفيذية، وليست الحصانة مقررة لمواجهة الأحكام القضائية، كما أنه لا ينبغي أن يذهب البرلمان في استقلاله إلى حد التغول على اختصاصات باقي السلطات الأخرى في الدولة، أو تتحول الحصانة إلى وسيلة لعضو البرلمان لخرق القانون، وهو في مأمن من المحاكمة أو الحساب أو الإفلات من العقاب، إذ تقتصر على حماية عضو البرلمان من اتخاذ أي اجراءات جنائية تعسفية أو كيدية في مواجهته، فهي لا تعدو أن تكون مانعاً إجرائياً مؤقتاً، وليس المقصود بالحصانة البرلمانية أن تكون امتيازاً ممنوحاً لعضو البرلمان، هادماً مبدأ المساواة أمام القانون.

ومتى كان ذلك، وكانت عبارات نص المادة المطعون عليها بصياغتها قد جاءت عامة ومُطلقة بشمول حكمها لجميع حالات فقدان عضو المجلس لأحد الشروط التي ينبغي توافرها في عضو مجلس الأمة، والمنصوص عليها في المادة (٨٢) من الدستور، والتي تُرتِبُ فقدان إحداها فقد العضوية، وذلك بما فيها حالة من فقد شرطاً من شروط العضوية **كأثر حتمي لحكم قضائي بات**، على الرغم من أنه ينعدم ـ أصلاً ـ على المجلس أي تقدير في هذا الشأن، بعد أن أضحى عضو المجلس غير أهل لعضوية مجلس الأمة **بقوة الدستور**، وصار مفتقداً لشرط من الشروط اللازم استمرارها في عضو مجلس الأمة طبقاً للمادة (٨٢) من الدستور، وأفضى ذلك إلى افتقاده للعضوية في مجلس الأمة مباشرة دون الحاجة لاتخاذ أي إجراء أخر، وهو ما يصم المادة المطعون عليها ـ والتي أعطت الحق لمجلس الأمة في تقدير أمر إسقاط العضوية من عدمه ـ بعيب عدم الدستورية ، لانطوائها على تدخل سافر من السلطة التشريعية في أعمال السلطة القضائية، والمساس باستقلالها، وإهدار لحُجية الأحكام القضائية، والنيل من مكانتها، والاحترام الواجب كفالته لها، باعتبارها

عنواناً للحقيقة، وتعطيلاً لآثارها، مما يتنافى مع مبدأ فصل السلطات، ويمثل خرقاً لأحكام الدستور لمخالفته المادتين (٥٠) و(١٦٣) منه، فضلاً عن أن في استمرار عضوية النائب وفقاً للمادة المطعون بعدم دستوريتها، على الرغم من صدور حكم بعقوبة جناية في حقه، واستمرار تمتعه بحقوقه السياسية في حين أنه قد أضحى محروماً قانوناً منها بموجب هذا الحكم، يعد ـ في حد ذاته ـ تمييزاً غير مقبول، ومنهي عنه من الناحية الدستورية، إذ جعلت تلك المادة عضو المجلس بمنأى عن إعمال أثر الأحكام القضائية الباتة عليه، وتميزه عن غيره من المواطنين بالمخالفة للمادة (٢٩) من الدستور، كما أضفت عليه حصانة ـ في غير موضعها ـ تعصمه من الخضوع للقانون.

وإذ كانت المادة المطعون عليها بعدم الدستورية بصيغتها والإجراءات التي أوردتها قد خالفت المادة (٨٢) من الدستور على نحو ما سلف، كما خالفت صريح المادة (٨٤) منه والتي تقضي أنه في حالة خلو محل أحد أعضاء مجلس الأمة قبل نهاية مدته لأي سبب من الأسباب أُنتخب بدله في خلال الأجل المضروب كإجراء حتمي لا خيار فيه، فإنه يتعين القضاء بعدم دستورية المادة (١٦) المطعون عليها، واعتبارها كأن لم تكن، مع ما يترتب على ذلك من آثار، أهمها إنفاذ حكم المادة (٨٤) من الدستور لزوماً دون أي تراخٍ أو إبطاءٍ أو ترخص أو تقدير نزولاً على حكم الدستور.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة: بعدم دستورية المادة (١٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الصادرة بالقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣، مع ما يترتب على ذلك من آثار.

أمين سر الجلسة **رئيس المحكمة**