الشيخ جابر الاحمد الجابر الصباح

المحكمه الدستوريه

بالجلسه المنعقده علنا بالمحكمه بتاريخ ١٠ رمضان ١٤٠١هـ الموافق ١٩٨١/٧/١١م.

برياسة السيد المستشار/ محمد يوسف الرفاعي رئيس المحكمه.

وعضوية السادة المستشارين/ عبدالله علي العيسى ، احمد سلطان ابوطيبان ، حمود عبدالوهاب الرومي ، والدكتور عبدالله محمد عبدالله.

وحضور السيد / محمد ابو المجد سكرتير الجلسه.

صدر الحكم الاتي

في الدعوى المرفوعه من / رئيس مجلس الامه.

ضد

الحكومه - ويمثلها ادارة الفتوى والتشريع.

والمقيده بالجدول برقم ١٩٨١/٢ (دستوري).

المحكمه

بعد سماع المرافعه الشفويه والاطلاع على الاوراق وبعد المداوله.

من حيث ان الوقائع تتحصل - حسبما يبين من الاوراق - في انه بتاريخ ١٩٨١/٦/٤ ورد الى المحكمه كتاب السيد رئيس مجلس الامه متضمنا انه لدى التصويت في مجلس الامه بجلسته المنعقده في ٢٣ مايو سنة ١٩٨١ على المرسوم بالقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض احكام القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٧٢ في شأن بلدية الكويت ، تبين ان مجموع عدد الاصوات التي اعطيت - بالموافقه او الرفض وان كان لا يقل عن النصاب القانوني اللازم لانعقاد الجلسه الا ان رفض هذا المرسوم بقانون لم تتحقق له اغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس حسبما نصت على ذلك الماده (١١٤) من اللائحه الداخليه للمجلس، ولو انه قد توافرت فيه الاغلبيه المطلقه للاعضاء الحاضرين طبقا لحكم الماده (٩٧) من الدستور ، مما اثار معه البحث في مدى دستورية الحكم الوارد في الماده - (١١٤) من اللائحة المذكوره فيما تضمنته من ان لا يكون رفض المراسيم بقوانين الا باغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس لورود هذا الحكم على خلاف ما تنص عليه الماده (٩٧) من الدستور في فقرتها الاولى من ان تصدر القرارات بالاغلبيه المطلقه للاعضاء الحاضرين وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها اغلبية خاصه ، لذلك فقد قرر المجلس بجلسته المنعقده في ١٩٨١/٥/٢٣ طرح الامر على المحكمه الدستوريه بالتطبيق لحكم الماده -

الرابعه من قانون انشاء المحكمه رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ للفصل في المنازعة المتعلقه بدستورية المادة (١١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الامه في شقها القاضي بان لا يكون رفض المراسيم بقوانين الا باغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس .

وقد استوفيت اجراءات قيد الطلب وفق احكام المادتين (٣ و ٤) من المرسوم باصدار لائحة المحكمه الدستورية واعلنت الحكومه به تنفيذا لحكم المادة (٢٥) من اللائحه المذكوره .

وتقدمت الحكومه بمذكرة تضمنت ما خلاصته :-

اولا : انها تدفع بعدم قبول الدعوى واسست دفعها على القول ان بحث المسألة المطروحه انما يتصل في المقام الاول بتفسير المادة (٩٧) من الدستور ومن ثم فان وسيلة هذا البحث يكون بطلب تفسير يقدم من مجلس الأمة وفقا للمادتين الاولى والثانيه من مرسوم لائحة اجراءات المحكمه الدستورية ، كما ان الطلب المقدم من مجلس الامه الى المحكمه الدستوريه لم ينسب الى الحكومه او مجلس الامه موقفا معينا واضحا في شأن مدى دستورية المادة (١١٤) من اللائحة الداخليه لمجلس الامه ، وكل ما قيل هو وجود رأيين بين اعضاء المجلس تناولا البحث في مدى دستورية هذه المادة ولم يتضمن الطلب بيان راى الحكومه ، وعلى فرض ان اتجاه الوزراء في هذه المناقشه يتمشى مع رأى معين فذلك لا يكفي وحده لعرض الطلب امام المحكمه الدستوريه في صورة منازعه ، واقصى ما يمكن ان يقال في شأنها انه - اذا اثبتت الحكومه موقفا محددا دون ان ينضم اليها اعضاء مجلس الامه المنتخبين - قام خلاف في الرأى داخل مجلس الامه ولا يتجاوزه الى المنازعه او الخصومه بالمعنى المتعارف عليه في فقه قانون المرافعات ، ومن ثم فان اختيار مجلس الامه طريق الدعوى المباشره دون ان يطلب صراحة عدم دستورية المادة (١١٤) من اللائحه والاكتفاء بعرض الرأيين اللذين يتنازعا مدى دستورية هذه المادة - يكون على خلاف احكام القانون ، على اعتبار ان وسيلة حسم المسألة المعروضه يكون بطريق التقدم بطلب تفسير وليس بطريق الدعوى المباشره .

ثانيا : ومن الموضوع تطرقت المذكرة الى القول :

١ ـ نصت المادة (١١٤) من اللائحة محل الخلاف على اشتراط تحقق أغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس في حالة رفض المراسيم بقوانين تطبيقا لحكم المادة (١٧٩) من الدستور التي استلزمت موافقة أغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم مجلس الامة في حالة أعمال الاثر الرجعي للقوانين ، وان عدم اقرار المجلس للمراسيم بقوانين هو الغاء لها بأثر رجعي بنص المادة (٧١) من الدستور فلزم النص في اللائحة على اشتراط الاغلبية الخاصة في حالة اقرارها تنفيذا لاحكام المادة (١٧٩) من الدستور وانه مادام نص المادة (١١٤) من لائحة مجلس الامة لم ينزل عن حد النصاب المقرر لانعقاد الجلسة المبين في المادة (٩٧) من الدستور ولم ينزل عن حد الاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين المقرر لاصدار القرارات والتزم بالقيد الوارد في المادة (١٧٩) من الدستور من حيث اشتراط اغلبية الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس وكان من الواجب ان يلتزم به ، لانه بصريح نص المادة (٧١) يترتب على عدم الموافقة على المرسوم بقانون الغاؤه باثر رجعي لذلك فان نص المادة (١١٤) يكون موافقا لنص المادة (١٧٩) من الدستور ويندرج في الحالات الواردة في عجز الفقرة الاولى من المادة (٩٧) من الدستور فينتفي التعارض المقول به ويزول الخلاف حول تفسير المادة (٩٧) سالفة الذكر .

٢ ـ ان صياغة نص المادة (٩٧) من الدستور تتسع لتشمل الحالات التي ترد في القوانين ذات الصفة الدستورية وتشترط فيها اغلبية خاصة لان من المقرر في فقه الدساتير المعاصرة ، ان لائحة المجلس التشريعي لا تقتصر اهميتها في الواقع على تنظيم المسائل الشكلية أو الاجرائية بل هي تمس كذلك المسائل الموضوعية ، فتقوم بتكملة النصوص الدستورية فيما يتعلق بمجال الاختصاص البرلماني بوجه عام ، ومن اجل ذلك تفوض الدساتير المجلس التشريعي وحده في اصدار هذه اللائحة دون ان تشارك في اصدارها الحكومة وهو ما اخذ به الدستور الكويتي في المادة (١١٧) منه ، واستنادا الى التفويض الوارد بها وضع مجلس الامة اللائحة الداخلية لتكون مكملة لاحكام الدستور في خصوص وظيفة المجلس التشريعية وسائر صلاحياته الدستورية ، وقد صدق عليها الامير باعتباره عضوا في السلطة التشريعية بحكم الدستور ، ومن ثم فان هذه اللائحة تعتبر وثيقة مكملة لاحكام الدستور في مجال العمل البرلماني ، باتفاق المجلس التشريعي وامير البلاد ، فتأخذ حكم القوانين الاساسية أو النظامية برغم عدم النص عليها في الدستور ، ويتعين النظر اليها على انها تسير الى جوار احكام الدستور باعتبارها ذات طبيعة دستورية ، مما ينبني عليه ان للسلطة التشريعية ان تعدل هذه اللائحة وفقا للقواعد والاجراءات المنصوص عليها في الدستور اذا ما رأت وجها للتعديل ، بغير حاجة

الى الطعن فى دستورية بعض مواد ها من طريق الدعوى الاصلية أو الدعوى المباشرة ، وخلصت المذكرة الى القول بان المادة (١١٤) من لائحة المجلس تستند فى اشتراط تحقق اغلبية خاصة الى القيد الذى نصت عليه المادة (١٧٩) من الدستور لزوال اثر هذه المراسيم بالقوانين باثر رجعي ، بل ان هذه الاغلبية يشترطها القانون اصلا طبقا للمادة (١٧٩) من الدستور دون حاجة الى نص خاص ، نظرا للاثر الرجعي المترتب على عدم اقرار المرسوم بقانون ، ومن ثم تكون المادة (١١٤) . من اللائحة متفقة مع احكام الدستور اما المادة (٩٧) منه فلا يمنع نصها اضافة حالات تشترط اغلبية خاصة الى الحالات الواردة فى الدستور مادامت هذه الحالات قد وردت فى قوانين ذات طبيعة دستورية (م ١٦ ، ٢٥ من اللائحة) وبتفويض من المشرع الدستورى ، فتعتبر مكملة لاحكام الدستور خصوصا اذا لم يقم فيها تعارض واضح وقطعي مع أى حكم من احكام الدستور ويستحيل التوفيق بينها جميعا .

وحيث انه عن الدفع المبدى من الحكومة بعدم قبول الدعوى فهو مردود بانه وان كان لمجلس الامة طبقا لحكم المادة الاولى من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ والمادة الاولى من المرسوم باصدار لائحة المحكمة ان يطلب من المحكمة الدستورية تفسير نص دستورى معين ، الا ان له كذلك وفق احكام المادة الرابعة من قانون انشاء المحكمة ، والمادة الثالثة من لائحتها ان يلجأ الى المحكمة للفصل فى منازعة دستورية والتى يكفي لتوافرها وجود خلاف فى دستورية تشريع يدور حوله رأيان فى المجلس ، ولا حاجة ان يتبنى المجلس رأيا محددا بصدد دستوريته لكي تأخذ المنازعة الدستورية طريقها الى المحكمة ، اذ فى ذلك قيد لم يتضمنه نص المادة الرابعة سالفة الذكر ، ولامساغ كذلك لقياس المنازعة الدستورية على الخصومة المعروفة فى فقه المرافعات توصلا الى القول انه ما دام لم ينسب للحكومة موقفا محددا فيما اثير من نقاش حول دستورية النص المطعون فيه فأن الامر لا يشكل منازعة أو خصومة بالمعنى المتعارف عليه . وذلك لان هذا القياس هو قياس مع الفارق لاختلاف كل من المنازعتين طبيعة وحكما ، فضلا عن ذلك فان المحكمة الدستورية بما لها من سلطة التقدير فى تكييف الطلب ان تقدر من جانبها ما اذا كان الطلب المطروح هو فى حقيقته طلب تفسير أو يتضمن منازعة دستورية .

وحيث يبين من الطلب المقدم من مجلس الامة ومن المناقشات التي دارت بين اعضائه – والمثبته في محاضره المرسلة الى هذه المحكمة – انه قد ثار الخلاف عند تطبيق المادة (١١٤) من اللائحة حول دستوريتها مما حدا به الى طلب الفصل في المنازعة المتعلقة بدستورية المادة المذكوره . هذا وان تضمن الطلب الرأيين المتعارضين واسانيدهما الا ان الطلب انتهى الى القول (بأن مجلس الامه قرر بجلسته المنعقدة في ٢٣ مايو ١٩٨١م طرح الامر على المحكمة الدستوريه بالتطبيق لحكم المادة الرابعة من قانون إنشائها رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣م للفصل في المنازعة المتعلقة بدستورية المادة (١١٤) من اللائحة الداخليه للمجلس في شقها القاضي بأن لا يكون رفض المراسيم بقوانين الا بأغلبية الاعضاء الذين يتالف منهم المجلس) . وهو ما يقطع بأن ما تغياه المجلس هو طرح المنازعة الدستوريه بأوضاعها القانونيه ، وما خصومة الحكومة فيها الا خصومة قانونيه تحتمها الطبيعة الخاصة للمنازعة ، وباعتبارها من ذوى الشأن طبقا لحكم المادة (٢٥) من لائحة المحكمة الدستوريه .

ومما سلف يتضح ان الطلب يتضمن منازعة في دستورية المادة (١١٤) سالفة البيان وليس طلب تفسير حسبما ذهبت اليه مذكرة الحكومة ، وانه وقد اختار المجلس هذا المسلك – وهو من اطلاقاته – فانما يكون قد اتخذ السبيل المقرر له قانونا مما يغدو معه الدفع بعدم القبول فاقد الاساس متعين الرفض .

وحيث عن الموضوع فانه بالرجوع الى نص المادة (٩٧) من الدستور نرى انه ورد كالآتي (يشترط لصحة اجتماع مجلس الامة حضور اكثر من نصف اعضائه ، وتصدر القرارات بالاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين ، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها اغلبية خاصه) ومن ذلك يتضح ان الدستور بهذا النص جعل اصدار قرارات مجلس الامة بالاغلبية المطلقة هو الاصل ثم استثنى من هذا الاصل الحالات التي تشترط فيها اغلبية خاصه ، والعبارة الاخيرة وردت بصيغة المبني للمجهول مما ينفتح معه القول بجواز ان ترد هذه الحالات في الدستور او في اى تشريع ادنى منه مرتبة يتصل بالوظيفة التشريعيه لمجلس الامة ، ولو اراد المشرع الدستورى الاقتصار على الحالات الواردة في المواد الدستوريه التي تشترط اغلبية معينة لنص على ذلك صراحة كما فعلت دساتير عربيه اخرى (السورى الصادر في ٥ أيلول ١٩٥٠ في مادته (٥٧) ، الاردني الصادر في ٨ يناير ١٩٥٢ م في مادته (٨٤) ، السوداني الصادر في عام ١٩٥٦ في مادته (٦٤) ، مشروع الدستور السوداني لعام ١٩٦٨م في مادته (١٠٢) ، دستور دولة اتحاد الجمهوريات العربيه في مادته (٣٤) ، ولا ينال من ذلك ما اورده الدستور من حالات معينه اشترط فيها اغلبية خاصه مع اغفاله النص على حالة رفض المجلس للمرسوم بقانون ، ذلك لان الدستور وان نص على تلك الحالات لما رآه من اهميتها ، الا ان ذلك لا يعني منع ما عداها من حالات

تستلزمها الضرورات التشريعيه لمعالجة اوضاع تقتضي مثل تلك الاغلبيه ،وعلى هذا الاساس فقد جاءت عبارة النص الدستوري بصورة مطلقة ودون قيد او تحديد ،مما يعني ان المشرع الدستوري بالرغم من نصه على حالات معينه تتطلب اغلبية خاصه ،لم يشأ ان يغلق الباب امام المشرع العادي ليقرر ما يراه في هذا المجال ،وبهذا المعنى يمكن القول ان هذه الاباحه تدخل من باب اللزوم في نطاق الصلاحيات الدستوريه الممنوحة لمجلس الامه والمنوه عنها في المادة (١١٧) من الدستور ،والتي جاءت المادة (١١٤) من اللائحة الداخليه لمجلس الامة استجابة لاحكامها . ولا يمكن المحاجة بأن المادة (١١٤) المذكورة بتقريرها اغلبية خاصه في حالة رفض المراسيم بقوانين قد اسبغت على تلك المراسيم من الحصانة والقوة ما لا تتمتع به القوانين العاديه . ذلك لان طبيعة المراسيم بقوانين ،والاوضاع والظروف التي تحيط بها تختلف اختلافا واضحا عما هي عليه في مشروعات القوانين العاديه ، بحسبان ان المراسيم بقوانين صدرت ونشرت ودخلت حيز التنفيذ ودائرة التطبيق ،مرتبة لآثار ومراكز قانونيه مما ينبغي معه لزوال اثرها ان تقرر ذلك اغلبية تفوق الاغلبية اللازمة لاقرار مشاريع القوانين. وهذا ما اكده الخبير الدستوري – الذي تولى صياغة المادة المطعون فيها واشترك في المناقشة التي دارت حولها في مجلس الامة وهو نفسه الخبير الذي ساهم في وضع الدستور – في قوله (بالنسبة للمراسيم بقوانين بالذات لها وضع يختلف عن مشروعات القوانين العاديه ، فمرسوم بقانون صدر اثناء غيبة مجلس الامة صدر باسم الحكومة حيث تتولى بالنيابة عن مجلس الامة التشريع ونفذ ونشر في الجريدة الرسميه وعمل به ،ولكي يلغى كل هذا البناء الذي تم تنفيذه فعلا لا بد من وجود اغلبية شديده قليلا ،لان الالغاء في هذه الحالة خطير ، اما المشروعات القانونيه العاديه التي تعرض على المجلس مثل ما نحن ننظر الآن اللائحة فمسالة لم تنفذ بعد وتعديلها يكون سهلا واقرارها يكون بالطريقة العاديه .. انتهى. من محضر مجلس الامة المؤرخ ١٣/٤/١٩٦٣م) .

كذلك لا وجه للربط بين المادة (١١٤) من اللائحة والمادة (١٧٩) من الدستور على النحو الذي قالت به مذكرة الحكومة لبعد الشقة بين حكمي المادتين واختلافهما نطاقا واثرا . وتاسيسا على كل ما تقدم وكانت القاعدة التي اوردتها المادة ١١٤ من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣م في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الامة والتي تشترط اغلبية خاصه لرفض المراسيم بقوانين انما تكون قد شرعت على سند من تفويض تشريعي بمقتضى نص المادة (١١٧) من الدستور ،وفي نطاق الاستثناء الذي اوردته المادة (٩٧) من الدستور ،وبالتالي لا مخالفة فيها للدستور ،ويتعين الحكم بدستوريتها .

يتبع ص ٠٠٠ / ٠٠٧

= فلهذه الاسباب =

حكمـــت المحكمـــــــة : —

اولا : برفـض الدفـــع المبـدى مـن الحكومـة بعـدم قبـول الدعوى وبقبولها .

ثانيا : بدستوريـة المادة (١١٤) مـن القانون رقـم ١٢ لسنـة ١٩٦٣م في شـأن الـلائحة الداخليـه لمجلس الامـــه .

سكرتير المحكمـة

رئيس المحكمـــه ،