بسم الله الرحمن الرحيم

باسم صاحب السمو أمير الكويت

الشيخ جابر الأحمد الجابر الصباح

المحكمة الدستورية

بالجلسة المنعقدة علناً بالمحكمة بتاريخ ٢٩ شعبان ١٤١٧ هـ الموافق ٨ يناير ١٩٩٧م ٠

برئاسة السيد المستشار / محمد السيد يوسف الرفاعى رئيس المحكمة

وعضوية كل من السادة المستشارين : عبدالله على العيسى ، راشد عبد المحسن الحماد،

حمود عبد الوهاب الرومى ، كاظم محمد المزيدى

وحضور السيد / محمد حسين يوسف سكرتير الجلسة

صدر القرار الآتى

فى طلب التفسير المقدم من مجلس الأمة

والمقيد بالجدول برقم : ١٩٩٦/٢٦ (تفسير دستورى)

المحكمـــة

بعد الأطلاع على الأوراق وبعد المداولة ٠

حيث أن الوقائع تتحصل - حسبما يبين من الأوراق - فى أنه بتاريخ ١٩٩٦/١٢/١٨ ورد الى المحكمة كتاب السيد رئيس مجلس الأمة مرفقاً به طلب تفسير نص الماده ٩٢ من الدستور لبيان وجه الحقيقة فى المقصود بالأغلبية المطلقه للحاضرين فى حكم هذه المادة ، وهل تطبق الماده بمعزل عن سائر مواد الدستور واللائحة الداخلية التى ترتبط بها وتحكم إنتخاب رئيس مجلس الأمة ، ومدى اعتبار الإمتناع عن التصويت بمثابة الغياب عن الجلسة حكماً ، وهل يلحق بالأمتناع عن التصويت إيداع المصوت ورقة بيضاء فى صندوق الإدلاء بالرأى ، وذلك حسماً للخلاف الذى أثير فى هذا الشأن ، وأورد طلب التفسير مبرراً له بالقول أن مجلس الأمة عقد جلسته الإفتتاحية الأولى فى الفصل التشريعى الثامن بتاريخ ١٩٩٦/١٠/٢٠ ، وإذ بدأت إجراءات انتخاب رئيس المجلس تقدم للترشيح كل من السيدين العضوين أحمد عبد العزيز السعدون ، وجاسم محمد الخرافى ،

وبعد عملية فرز الأصوات تبين حصول السيد / أحمد عبد العزيز السعدون على ٣٠ صوتاً بينما حصل السيد/جاسم محمد الخرافى على ٢٩ صوتاً مع وجود ورقة بيضاء بين مجموع أوراق التصويت التى أودعت فى صندوق إبداء الرأى وعددها (٦٠) ورقة ، وإثر ذلك أعلن رئيس السن عن فوز السيد / أحمد عبد العزيز السعدون بمنصب الرئيس ، الذى بدأ ممارسة مهامه ، إلا أن السيد / جاسم محمد الخرافى أثبت بالجلسة اعتراضه على نتيجة الترشيح ، لوجود شبهة خطأ فى التطبيق الصحيح لأحكام الدستور ، إذ أنه لما كان عدد أوراق التصويت قد بلغ ٦٠ ورقة ومنها ورقة بيضاء ، فإن المفهوم الصحيح لماهية الأغلبية المطلقة للحاضرين تكون بحصول الفائز على ٣١ صوتاً ، بينما الثابت ان الفائز لم يحصل سوى على ٣٠ صوتاً ، والقول بغير ذلك يمثل مخالفة لحكم الماده ٩٢ من الدستور والتى تنفرد بتنظيم إجراءات انتخاب الرئيس ونائبه بمعزل عن سائر مواد الدستور واللائحة الداخلية للمجلس ، كما أنه فى حساب الأغلبية المطلقة للحاضرين يجب الإعتداد بعدد النواب الحاضرين فى الجلسة عند التصويت دون اعتبار لمن يكون منهم خارج القاعة أو من أمتنع عن التصويت بوضع ورقة بيضاء فى صندوق الإدلاء بالرأى ، إذ أن اعتبارهم بمثابة الغائبين حكماً عن الجلسة يكون قد قام على غير سند يبرره ، ويؤدى إلى تعارض بين مواد الدستور واللائحة الداخلية ، التى يجب أن تتقيد أحكامها بالنص الدستورى دون أن تضيف إليه شروطاً أو قيوداً لم يرد النص عليها ، ولم يخول المشرع العادى فى هذا الشأن ، وأضاف طلب التفسير أن هناك رأياً أخر إتجه إلى أن انتخاب رئيس المجلس ونائبه تحكمه ثلاثة نصوص دستورية هى المواد ٩٢ ، ٩٧ ، ١١٧ ، إذ أن الماده ٩٢ من الدستور لم تتصد لأحكام النصاب القانونى اللازم لانعقاد الجلسة ، وحالات تساوى الأصوات والأغلبيات الخاصة بما لامحالة معه من إعمال حكم المادة ٩٧ من الدستور ، كما أن المادة ١١٧ تكمل نص هاتين المادتين ، إذ أولت تفويضاً تشريعياً لمجلس الأمة ليضع لائحته الداخليه متضمنة نظام سير العمل فى المجلس ولجانه ، وأصول المناقشه والتصويت ، وكذلك سائر الأحكام المتعلقة بالعملية الانتخابيه وإجراءاتها ، ووفقاً له فإن " الحاضرين " تعنى مجموع المشاركين فى التصويت بشكل ايجابى قبولاً أو رفضاً أو أمتناعاً ، فلا يدخل فى حساب الأغلبية اللازمة لاتخاذ أى قرار إلا هؤلاء مادام أن عددهم يتحقق به النصاب اللازم لإنعقاد المجلس ، بما يعتبر معه أصحاب الأصوات الباطلة أو الممتنعة عن التصويت من غير الحاضرين عند حساب الأغلبية ، أما السكوت ، وفى حكمه ترك ورقه التصويت بيضاء فهو عمل سلبى يستوى والإمتناع

تماماً ، والأغلبية المطلقه للحاضرين حسبما أوردته المادتان ٩٢ ، ٩٧ من الدستور إنما هى أغلبية الأصوات الصحيحة المشاركة فى التصويت فعلاً والتى أعطيت من الحاضرين فى مكان الإجتماع وقت التصويت مادام عددهم يتحقق به النصاب اللازم لانعقاد الجلسه ، وانتهى طلب التفسير إلى أنه إزاء هذا الخلاف وحرصاً من المجلس على حسم النزاع الدائر فى تحديد مدلول هذه العبارات ، ومن ثم مدى توافر الصحة فى انتخاب رئيس مجلس الأمة ، وصوناً للدستور وقواعد المشروعية فقد انتهى المجلس بجلسته المنعقده بتاريخ ١٩٩٦/١١/١٩ إلى الموافقة على طرح هذا الخلاف فى الرأى على المحكمة الدستورية لتقضى فيما تضمنه الطلب من أمور حسماً للخلاف الذى نجم عن تطبيقها بجلسة المجلس المنعقدة بتاريخ ١٩٩٦/١٠/٢٠ .

وضمن المجلس طلبه أسانيد كل رأى كما أرفق به صورة من مذكرة اعتراض النائب السيد / جاسم محمد الخرافى ، وخمس مذكرات بالرأى القانونى فى موضوع الطلب مقدمة من بعض رجال القانون .

وحيث ان الطلب قد أستوفى الأوضاع المقررة قانوناً .

وحيث أن طلب مجلس الأمة المطروح إنما ينصب على بيان المقصود " بالاغلبية المطلقة للحاضرين " الواردة بالمادة ٩٢ من الدستور ، وهى ما يلزم لانتخاب رئيس المجلس ونائبه وكان النص فى المادة ٩٢ من الدستور على أنه " يختار مجلس الأمة فى أول جلسة له ، ولمثل مدته رئيساً ونائب رئيس من بين أعضائه ، وإذ خلا مكان أى منهما إختار المجلس من يحل محله إلى نهايه مدته ... ويكون الإنتخاب فى جميع الأحوال بالأغلبية المطلقة للحاضرين ، فإذا لم تتحقق هذه الأغلبية فى المرة الأولى أعيد الإنتخاب بين الأثنين الحائزين لأكثر الأصوات ، فإن تساوى مع ثانيهما غيره فى عدد الأصوات اشترك معهما فى انتخاب المرة الثانيه ، ويكون الأنتخاب فى هذه الحالة بالأغلبية النسبية ، فإن تساوى أكثر من واحد فى الحصول على الأغلبية النسبية تم الإختيار بينهم بالقرعة ويرأس الجلسة الأولى لحين انتخاب الرئيس أكبر الأعضاء سناً " وإذ كان هذا النص قد اقتصر على إيراد عبارة " الأغلبيه المطلقه للحاضرين " كشرط لانتخاب رئيس المجلس ونائبه دون بيان كيفيه الترشيح لهذا الانتخاب أو كيفية الإقتراع فيه أو فرز الأصوات أو إعلان النتيجه ، أو كيفية إحتساب الحضور ، أو النصاب القانونى لانعقاد الجلسة اللازم لصحة قرارالمجلس ، وهى أمورلازمة لعملية الأنتخاب للرئيس ونائبه ، ومن ثم فإن تطبيق المادة ٩٢ المشار إليها وحدها فى هذه المسألة

يكون قاصراً ، بما يلزم معه الرجوع للمادة ٩٧ من الدستوروالتى تنص علـى أنـه " يشـترط لصحة اجتماع المجلس حضور أكـثر من نصف أعضائه وتصدر القرارات بالاغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين ، وذلك فى غير الحالات التى يشترط فيها أغلبيه خاصة " وهذا النص وان كان يرسى الأصول العامة التى تهيمن على قرارات المجلس بما فيها انتخاب الرئيس ونائبه إلا أنه قد اجتزأ بيان النصاب القانونى اللازم لانعقاد الجلسـة الـذى لاتصـح القـرارات إلا به ، ومن ثم فلا تكفى للإجابة على المـسألة المطروحه ، والتـعرف علـى معنـى " الحاضرين " من أعضاء المجلس لإمكان الوصول إلـى ماهيـة الأغلبيـة المطلقـه لهـؤلاء الحـاضرين ، والمنصوص عليهـا فـى المـاده ٩٢ وكذلـك المـادة ٩٧ مـن الدسـتور بمـا يقتضى الأمر الرجوع الى الماده ١١٧ من الدستور لمعرفه كيفية معالجة تلك الأمـور علـى الوجـه الأكمـل ، وقـد نصـت تلـك المـاده علـى أن " يضـع مجلـس الأمـة لائحتـه الداخليـه متضمنـة نظـام سـير العمـل فـى المجلـس ولجانـه وأصـول المناقشـه والتصويـت والسـؤال والاستجواب وسـائر الصلاحيـات المنصـوص عليهـا فـى الدسـتور " واسـتناداً الـى هـذا التفويض الدستورى وضع مجلس الأمة اللائحـة الداخليـة الصـادره بالقـانون رقـم ٦٣/١٢ والتى تضمنت نظام سير العمل بالمجلس وأصـول المناقشـة والتصويت ، الـذى يشـمل فـى معناه ويندرج تحت مفهومه التصويت عامة - ماعدا ما هو منصوص عليـه علـى وجـه الخصوص - سواء كان تصويتاً لانتخاب رئيس المجلس أو تصويتا علـى مشـروع قـانون أو قرار ، فضلا عن تحديد أسـلوب التصويـت سـواء كـان اقتراعـاً سـرياً أو علنيـاً ، وإذ كانت تلك اللائحة صادرة استناداً الى ذلك التفويض الدستورى فقد أضحت مكملـة لأحكـام الدستور فى خصوص وظيفة المجلس التشريعية ، وسائر صلاحياتـه الدسـتورية ، وتغـدو وثيقـة ذات طبيعـة دسـتورية تـأخذ حكـم القوانيـن الأساسـية وذلـك فـى حـدود التفويـض الدستورى وقد خصصت اللائحة المشار اليها الفصل الثالث منها بعنـوان مكتـب المجلـس ، وحرصت المادة ٣٢ منهـا علـى النـص علـى تكويـن مكتـب المجلـس مـن الرئيـس ونائبـه وأمين السر والمراقب فضلاً عن رئيسى لجنتين من لجان المجلس ، اما الماده ٣٤ فتنظم طريقه الترشيح لمناصب المكتب وتحدد الماده ٣٥ القواعد الضابطـة لهـذا الانتخـاب ، ثـم جاءت المادة ٣٦ لتحدد حكم الأوراق الصحيحة والأوراق الباطلـة فـى عمليـة الانتخـاب ثـم جاءت المادة ٣٧ ويجرى نصها على أن (يعتبر الإمتناع عن التصويت بمثابة الغياب عـن الجلسة فلا تحسب اصوات الممتنعين ضمن اصوات المؤيدين أو المعارضين ، كما لا تدخل فى حساب الاغلبيه كل ذلك اذا كانت الاصوات التى اعطيت لم تقل عن النصاب القانونى

اللازم لانعقاد الجلسة) ، ولما كانت هذه الاحكام تتعلق بتكوين مكتب مجلس الأمة وانتخاب اعضائه وعلى قمته رئيسه ونائبه وجاءت مفصلة لما عممه الدستور ومبينه لما اجمله فى خصوص ما فوضت الماده ١١٧ من الدستور للائحة فى تنظيمه ، والتى جاءت الماده ٩٢ من الدستور خلوًا منها مع لزومها ومن بينها معالجة الأوضاع التى تقتضيها ممارسة المجلس التشريعى لصلاحياته بما فيها أصول التصويت بما لزم معه الرجوع اليها وبخاصة الماده ٣٧ متى كانت لاتتعارض مع أى حكم دستورى ، وذلك للتعرف على التطبيق الصحيح للماده ٩٢ المشار اليها ونطاق إعمال حكمها ومداه وصولاً لوجه الحق فى المسألة المثاره ، إذ أن المعروف أن القاعده القانونيه ليست منعزلة عن غيرها من القواعد بل مرتبطه بها ارتباطاً وثيقاً فالتشريع ليس عبارة عن نصوص متفرقه لا رابط بينها أو قاعده تحكمها ، وانما يجب النظر الى نصوصه كمجموعة واحدة ، وبذلك يتحدد معنى كل منها فى ضوء تلك المجموعة متماسكة أو يتحدد مدى كل نص ومعناه ، ومقارنته بغيره من النصوص .

وحيث انه لما كانت مخالفة الدستور هى مناط عدم الدستوريه الذى يدور معها وجوداً وعدماً ، بمعنى أن عدم الدستورية ينتفى بانتفاء المخالفه بحكم الدستور موضوعياً أو إجرائياً ، وكانت الماده ٣٧ من اللائحه وفى نطاق التفويض الدستورى قد تناولت بالتنظيم موضوع الامتناع عن التصويت ، فاعتبرته بمثابة الغياب عن الجلسة ، وهو ما يتصل بالعمليه الأنتخابية ، وبتفسير كيفية إحتساب الحاضرين عند اجراء الاقتراع وصولاً للأغلبية المطلقة المنصوص عليها فى الماده ٩٢ من الدستور ، ولا يعدو حكمها ان يكون تقريراً لحقيقه واقعيه وقانونيه ، يفرضه المنطق المجرد وإذ كانت هذه المادة قائمة ومتمتعه بقرينة الصحة التى لايزايلها أو يصمها عدم المشروعيه الدستورية مجرد الدفع بذلك أو اثارته مالم يتم ذلك وفقاً للقانون وتقضى به المحكمة الدستورية المختصة ، وهو ما لم يحصل ، بما يكون معه حكم هذه المادة ملزماً وواجب الاتباع ، وإذ كان من المقرر أن المطلق يجرى على إطلاقه والعام يبقى على عمومه مالم يقم الدليل على تخصيصه ، وإذ جاء حكم الماده ٣٧ المشار اليها عاماً بغير دليل على تخصيصه ، فانه يكون واجب التطبيق فى كل ما يعرض على المجلس للتصويت عليه وأخذ قرار فيه ، يستوى فى ذلك ان يكون فى عملية انتخاب او مشروع قانون او أى قرار يصدره المجلس ومنه انتخاب رئيسه - من باب اولى لأهمية مركزه - ولا يغير منه ان التنسيق التشريعى قد أورد المادة المشار اليها فى الفصل الخاص بمكتب

الرئيس دون رئاسته ، لان النص القانونى يجب تطبيق حكمه على كل موضوع ينطبق عليه ، وهو ما توافر فى شأن المادة المشار اليها بالنسبه لعملية انتخاب رئيس المجلس

وحيث أنه لما كانت الماده ٩٢ من الدستور قد أشترطت توافر الأغلبية المطلقه للحاضرين لانتخاب الرئيس ونائبه إلا أنها لم تحدد المقصود بالحاضرين من الأعضاء مما يثور معه التساؤل عن المعنى المنطبق على هؤلاء الحاضرين والذين تحتسب على اساسهم الأغلبية المطلقه المشار اليها بتلك الماده والواردة ايضاً بالماده ٩٧ من الدستور ولما كان التصويت هو حق شخصى ذاتى يعبر به الناخب عن ارادته عند مباشرته لحقه الدستورى فى الانتخاب ، وذلك على نحو ايجابى ، أى بالموافقة أو الرفض ، سراً أو علناً ، والتصويت وإن كان واجباً على كل ناخب إلا أنه يباشر هذا الواجب اختياراً وليس الزاماً ، ومن ثم كان امتناع الفرد عن استعماله يعد تنازلاً منه عن ذلك الحق دون ثمه جزاء ، وعلى ذلك فان كلمه " الحاضرين " الواردة فى المادتين ٩٢ و ٩٧ من الدستور لاتعنى سوى مجموع المشاركين فى التصويت فعلا ،وبشكل ايجابى ، قبولاً او رفضاًومن ثم لايدخل فى عداد هؤلاء الحاضرين الأشخاص الحاضرون مادياً ، دون أن يدلوا بأصواتهم فى المسألة المطروحة ، وكذلك الممتنعون عن التصويت ومن اعطى ورقة بيضاء ، كما لاعبرة بمن أثبت اسمه بدفاتر الحضور أو بالحضور والانصراف السابق على عمليه الانتخاب ، طالما أنه لم يشارك فيها فعلاً وأيجابيا ، وإذ كان لا يعتد فى الفهم القانونى فى العملية الانتخابية إلا بالأصوات الصحيحة المعطاه اى المشاركة فى التصويت فعلاً ، فانه يخرج من حساب الاغلبية الأصوات غير الصحيحه وتلك التى لحقها اى سبب من أسباب البطلان ، وليس ذلك كله إلا تطبيقاً لقاعدة مقرره شايعها الفقه والقضاء وتبنتها بعض التشريعات، ومنها قانون الانتخاب الكويتى الذى نصت الماده ٣٩ منه على أن " ينتخب عضو مجلس الأمة بالأغلبية النسبية لعدد الاصوات الصحيحه المعطاه ٠٠" وهو ما يسرى حكمه أيضاً على الورقه البيضاء فتخرج من حساب الأغلبيه ، ذلك ان التصويت هو الادلاء بالرأى ، وتعبير عن الاراده لصاحبه سلباً أو إيجاباً سراً أو علناً فى المرشح المطلوب اختياره ، أو الأمر المطروح للتصويت ، فهو عمل ارادى إيجابى وليس حضوراً مادياً فحسب ، أما ترك الورقه بيضاء فهو عمل سلبى مؤداه عدم افصاح الناخب عن رأيه وارادته فى شخصيه المرشح المراد اختياره ، وتجهيل برأيه فى

المرشح وفى حقيقه الأمر هو امتناع عن المشاركة فى التصويت ، ولا يجوز اعتباره عملا ايجابياً يمثل تصويتاً برفض أو بتأييد أى من المرشحين فليس هناك أى وضع قانونى لصاحب الورقة البيضاء والذى يعد ممتنعاً عن التصويت ، بل يأخذ حكم الغائب وان كان له حضور مادى ، وذلك إعمالاً للماده ٣٧ من اللائحة .

وحيث أنه بالنسبه لحساب الاغلبيه المطلقه فى التصويت فان من بديهيات فهم المقصود بالأغلبية أنها تعنى أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة المعطاة ، أياً كان قدر هذه الزيادة ، ولذلك كان خطأ - رغم شيوعه - القول بأن الأغلبية المطلقه هى النصف زائداً واحداً ، وتختلف الأغلبية فى حالة ما إذا كان عدد الأصوات الصحيحه المعطاه زوجياً أم فردياً فإذا كان العدد زوجيا تكون الاغلبية المطلقة هى نصف عدد الاصوات زائداً واحداً فإذا كان عدد الاصوات ٦٠ صوتاً فتكون الأغلبية المطلقه لهذا العدد هى ٣١ صوتا ، اما إذا كان العدد فرديا فتتحقق الأغلبية بأن يكمل الكسر الناتج من نصف العدد الى العدد الصحيح التالى ، ومن ثم تكون الأغلبية المطلقة لعدد ٥٩ صوتاً - كما فى الحالة المطروحة - هى ٣٠ صوتاً ، ذلك أن نصف العدد هو ٥ ر٢٩ فيكمل الكسر ليصل الى العدد الصحيح التالى لرقم ٢٩ وهو ثلاثون ، أما إذا قيل بأن الاغلبية المطلقة هى النصف زائداًواحداً لكانت النتيجه ثلاثين ونصفاً وهو مالا يمكن القول به .

وحيث أنه ترتيباً على ما تقدم يخلص القول بأن البين من المواد ٩٢ ،٩٧ ، ١١٧ من الدستور والمواد ٢٨ ، ٣٦ ، ٣٧ من اللائحه الداخلية لمجلس الأمة الصادرة بالقانون رقم ١٩٦٣/١٢ أنه فى بيان المقصود بعبارة الأغلبيه المطلقة للحاضرين المنصوص عليها فى الماده ٩٢ من الدستور ، فإن العبرة فى الحضور ، الذى تحسب على أساسه الأغلبية اللازمة لصحة الانتخاب أو اتخاذ القرار ، هى بمن شارك فى التصويت بشكل إيجابى وصحيح ، ومن ثم يستبعد من حساب تلك الأغلبية الأصوات الباطلة أو الممتنعه ، وهو ما يسرى حكمه على الورقه البيضاء ، الذى يعتبر صاحبها ممتنعاً عن التصويت والامتناع عنه ، هو بمثابة الغياب عن الجلسة ، كل ذلك متى كانت النسبة الدستورية اللازمة لانعقاد المجلس متوافرة ، والاغلبية المطلقة تعنى أكثر من نصف الاصوات الصحيحة المعطاة بأى قدر .

فلهـــــذه الاسبـــــاب

قررت المحكمة أن المقصـود بالأغلبيـة المطلقـة للحـاضرين المنصـوص عليهـا فـى المادة ٩٢ من الدستور ، إنما يجرى التعرف عليه فى ضوء غيرها من المواد المرتبطه ، وبخاصة المادتان ٩٧ ، ١١٧ من الدستور والمواد ٢٨ ، ٣٦ ، ٣٧ من اللائحة الداخليـة لمجلس الأمه ، والعبرة فى الحضور الذى تحسب على أسا سه تلك الأغلبيه هو حضور من شارك فى التصويت فعلا بشكل إيجابى وصحيح ، فتستبعد من حساب الحـاضرين الأصـوات الباطله والممتنعة ، وهو ما يسرى حكمه على الورقه البيضاء الذى يعتبر صاحبهـا ممتنعاً عن التصويت ، أى بمثابة ، الغائب عن الجلسـه ، كـل ذلـك متـى كـانت النسـبة الدسـتورية اللازمه لانعقاد المجلس متوافره والأغلبية المطلقه تعنى أكثر من نصف الأصـوات الصحيحـة المعطاة ، أياً كان قدر هذه الزيادة ، وبناًء على ذلك يكون من حصل على ثلاثين صوتـاً مـن أصل (٥٩) صوتا قد توافرت له الاغلبيه المطلقه .

سكرتير الجلسه

رئيس المحكمة