

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

المحكمة الدستورية

بالجلسة المنعقدة علناً بالمحكمة بتاريخ ١٧ من شهر رمضان ١٤٢٧ هـ الموافق ٩ من أكتوبر ٢٠٠٦ م برئاسة السيد المستشار / راشد عبد المحسن الحماد رئيس المحكمة وعضوية السادة المستشارين / يوسف غنام الرشيد و فيصل عبد العزيز المرشد و كاظم محمد المزيدي و راشد يعقوب الشراح وحضور السيد / ماضي علي ماطر أمين سر الجلسة

صدر القرار الآتي :

في طلب التفسير المقدم من : مجلس الوزراء .
في شأن تفسير المادتين (١٠٠) و (١٠١) من الدستور .
والمقيد بسجل المحكمة الدستورية برقم (٨) لسنة ٢٠٠٤ " تفسير دستوري".

الوقائع

حيث إن حاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه بناء على قرار مجلس الوزراء رقم (٣٠٥ / رابعاً) المتخذ في اجتماعه رقم (٢٠٠٤/١١) المنعقد في ٢١/٣/٢٠٠٤ المتضمن عرض طلب تفسير المادتين (١٠٠) و(١٠١) من الدستور في ضوء مواد الدستور المرتبطة بهما على المحكمة الدستورية ، تقدم نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الدولة لشئون مجلس الوزراء ووزير الدولة لشئون مجلس الأمة بمذكرة أودعت إدارة كتاب هذه المحكمة بتاريخ ٣/٥/٢٠٠٤ ضمنها طلب تفسير المواد (١٠٠) و(١٠١) و(١٣٠) من الدستور، وذلك بالارتباط مع المواد (١/٥٦) و(٩٨) و(٢/١١٥) و(١١٧) و(١٣٣) من الدستور ، والمواد (٢٧) و(١٣٣) و(١٣٦) و(١٤٥) من القانون رقم (١٢) لسنة

١٩٦٣ في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة ، حيث أورد بهذه المذكرة أنه بمناسبة طلب عضو مجلس الأمة "مسلم محمد البراك " استجواب وزير المالية بتاريخ ٢٣/٢/٢٠٠٤ ، وطلب استجواب آخر مقدم من عضو مجلس الأمة "حسين سيد القلاف " لوزير الصحة بتاريخ ١٨/٤/٢٠٠٤ ، أثير في هذا الشأن خلاف بين مجلس الوزراء ومجلس الأمة حول المسائل التالية :

أولاً : ما إذا كان حق عضو مجلس الأمة في استجواب الوزير عن الأمور الداخلة في اختصاصه طبقاً لحكم المادة (١/١٠٠) من الدستور ، وعن إشرافه على شئون وزارته ، وتنفيذه للسياسة العامة للحكومة فيها ، ورسم اتجاهات الوزارة والإشراف على تنفيذها طبقاً لحكم المادة (١٣٠) من الدستور ، ومن ثم مساءلته عن أعمال وزارته طبقاً لحكم المادة (١/١٠١) ، حقاً مطلقاً أو مقيداً بقيد الاختصاص الوزاري الوارد بنصوص الدستور ، ومدى جواز استجواب الوزير عن الأعمال التي صدرت منه قبل توليه الوزارة أو من الوزراء السابقين قبله ، ومدى جواز استجوابه عن الأعمال التي صدرت عن جهات كفل لها المشرع الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها .

ثانياً : ما إذا كان يتعين أن يكون طلب الاستجواب محدداً بموضوعات ووقائع وأسانيد معينة ، ومدى جواز قيام طالب الاستجواب أو غيره من أعضاء مجلس الأمة بإضافة موضوعات أو وقائع أو أسانيد أخرى لم ترد بالطلب المذكور وذلك أثناء جلسة أو جلسات مناقشته .

ثالثاً : ما إذا كان يجوز لعضو مجلس الأمة مقدم طلب الاستجواب معاودة التكلم في موضوعه مرة أخرى في الجلسة المحددة لنظر طرح الثقة بالوزير بعد استجوابه .

رابعاً: الأثر الدستوري المترتب على تنازل أو انسحاب أحد مقدمي طلب طرح الثقة بالوزير المستجوب .

وقد تناولت مذكرة طلب التفسير المشار إليها رأي الحكومة فيما طرحته من مسائل وذلك على النحو التالي :

المسألة الأولى : ترى الحكومة أن حق عضو مجلس الأمة في استجواب الوزير عن أعمال وزارته وإشرافه على شئونها وتنفيذه للسياسة العامة للدولة ومن ثم مساءلته عنها ليس حقاً مطلقاً ، وإنما يحده حين ممارسته قيد الاختصاص المستمد من نصوص الدستور بعناصره الأربعة ، العنصر الأول شخصي : بأن تكون صادرة من الوزير أو أحد معاونيه منذ اكتساب الوزير هذه الصفة بموجب قرار توليه الوزارة ، والثاني موضوعي : بأن تكون داخلية ضمن الأعمال والتصرفات التي أجاز له المشرع ممارستها ، والثالث زماني : بأن تكون داخلية ضمن المدى الزمني الذي مارس فيه الوزير سلطاته ، والتي تبدأ من تاريخ توليه الوزارة حتى زوال صفته كوزير ، والرابع مكاني : بأن تكون متعلقة بالوزارة التي تولاها أو الجهات التابعة لها أو الجهات التي يشرف عليها ، ومن ثم فلا يجوز استجواب الوزير عن الوقائع التي صدرت منه قبل توليه الوزارة ، وتلك التي صدرت من الوزراء السابقين الذين تولوا الوزارة قبله ، وكذلك الأعمال التي صدرت عن جهات منحها المشرع سلطة ممارسة اختصاصاتها بطريقة مستقلة عن الوزير ووزارته سواء كان لهذا الوزير سلطة الإشراف عليها أو ساهم بأي طريق في أعمالها وتصرفاتها .

المسألة الثانية : ترى الحكومة أنه يجب أن تكون الموضوعات والوقائع والأسانيد الواردة بطلب الاستجواب محددة تحديداً دقيقاً ، وأنه لا يجوز لمقدم الطلب

أو لغيره من أعضاء مجلس الأمة إضافة موضوعات أو وقائع أو أسانيد جديدة أثناء مناقشة الاستجواب .

المسألة الثالثة : ترى الحكومة أنه متى انتهت مناقشة الاستجواب في الجلسة المحددة لذلك فلا يجوز لمقدم طلب الاستجواب أن يكون أحد المتكلمين في جلسة طرح الثقة بالوزير المستجوب .

المسألة الرابعة : أنه فيما يتعلق بالأثر الدستوري المترتب على انسحاب أو تنازل أحد من العشرة أعضاء مجلس الأمة مقدمي طلب عدم الثقة بالوزير المستجوب قبل نظر هذا الطلب والتصويت عليه ، فقد تنازعت واختلقت في شأنه ثلاثة آراء في مجلس الأمة ، يذهب (الرأي الأول) منها إلى بقاء هذا الطلب منتجاً لآثاره بعد أن قُدم صحيحاً مستوفياً للنصاب الذي نص عليه الدستور ، ويذهب (الرأي الثاني) إلى بطلان الطلب وسقوطه لعدم تحقق النصاب العددي اللازم ل طرح موضوع الثقة للتصويت عليه ، بينما يذهب (الرأي الثالث) إلى عدم سقوط طلب طرح الثقة بالوزير إذا انسحب عضو أو أكثر من الأعضاء العشرة الموقعين على هذا الطلب إذا تبنى عضو آخر أو أعضاء آخرون الطلب بحيث يصبح مستوفياً للنصاب العددي اللازم قبل التصويت عليه ، وقد فوضت الحكومة الرأي للمحكمة الدستورية بشأن تحديد الأثر الدستوري في هذه المسألة للعمل به مستقبلاً .

وقد بسطت مذكرة طلب التفسير المشار إليها بعض الأسانيد المستمدة من الفقه والسوابق البرلمانية ، وذلك تدعيماً لرأيها في المسائل سالفه البيان ، كما أرفقت بتلك المذكرة حافظة مستندات طويت على صورة ضوئية من كتاب الأمين العام لمجلس الوزراء رقم (١١٠/١ - ٢٩٣٤) بتاريخ ٢٩/٣/٢٠٠٤

الموجه إلى نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الدولة لشئون مجلس الوزراء متضمناً قرار مجلس الوزراء رقم (٣٠٥/ رابعاً) المتخذ في اجتماعه رقم (٢٠٠٤/١١) المنعقد في ٢١/٣/٢٠٠٤ في شأن تقديم طلب تفسير المادتين (١٠٠) و(١٠١) من الدستور في ضوء مواد الدستور الأخرى المرتبطة بهما إلى المحكمة الدستورية ، وطلب إحالة الأمر إلى إدارة الفتوى والتشريع للدراسة واتخاذ اللازم في شأنه ، كما احتوت حافظة المستندات سالفه الذكر على مضبطة الجلسة الحادية عشرة من دور الانعقاد العادي الثاني من الفصل التشريعي العاشر المنعقدة يوم ٨/٣/٢٠٠٤ ، ومضبطة الجلسة الثالثة عشرة من دور الانعقاد العادي الثاني من الفصل التشريعي العاشر المنعقدة يوم ٢٢/٣/٢٠٠٤ ، وصورة ضوئية من طلب استجواب عضو مجلس الأمة " سيد حسين علي القلاف " الموجه إلى وزير الصحة بتاريخ ١٨/٤/٢٠٠٤ ، وصورة ضوئية من كتاب وزير الصحة الدكتور " محمد أحمد الجار الله " رقم (٩٠ - م.و.ص) الموجه إلى رئيس مجلس الأمة بتاريخ ٢١/٤/٢٠٠٤ في شأن ما ورد بطلب الاستجواب سالف البيان ، وصورة ضوئية من كتاب عضو مجلس الأمة " سيد حسين القلاف " الموجه إلى رئيس مجلس الأمة بتاريخ ٢/٥/٢٠٠٤ تعقيباً على ما جاء بكتاب وزير الصحة المشار إليه .

وقد جرى إشعار مجلس الأمة بورود طلب التفسير إلى هذه المحكمة ، حيث نظرت على النحو المبين بمحاضر جلساتها ، وقدم الحاضرون عن مجلس الأمة مذكرتين دفع فيهما بعدم اختصاص المحكمة الدستورية بنظر طلبات تفسير النصوص الدستورية على سند حاصله أن اختصاصها الأصيل ينصب على رقابة دستورية القوانين واللوائح ، دون أن يتجاوز ذلك إلى تفسير نص دستوري تفسيراً مجرداً خارج نطاق منازعة دستورية مطروحة عليها ، وأن القول بغير

ذلك يعني بالضرورة قيام المحكمة الدستورية بتنقيح الدستور بالمخالفة لنص المادة (١٧٤) منه التي خولت حق اقتراح تنقيح الدستور للأمير ولثلث أعضاء مجلس الأمة وحدهما ، كما أن إصدارها لتلك القرارات التفسيرية ينطوي على إخلال بمبدأ فصل السلطات ، وأن ما انتهت إليه المحكمة في قرارها الصادر في طلب التفسير رقم (٣) لسنة ١٩٨٦ فيما تضمنه من اختصاصها بنظر طلبات تفسير النصوص الدستورية على استقلال ، لا يعد حكماً قضائياً استنفد طرق الطعن عليه ، بل هو قرار يجوز طرحه عليها مجدداً وإعادة النظر فيه والعدول عنه ، وفي مقام بيان وجهة نظر مجلس الأمة فيما يتعلق بما ورد بطلب التفسير جاء بالمذكرتين المقدمتين من المجلس ما يلي :

أولاً : أن الوزير يسأل سياسياً أمام مجلس الأمة عن ممارسته لصلاحياته واختصاصاته المقررة قانوناً بما في ذلك الإشراف على المؤسسات العامة والهيئات العامة والإدارات المستقلة - التابعة له أو لوزارته - أيأ كانت تسميتها .

ثانياً : أنه يكفي أن يتضمن طلب الاستجواب الموضوعات والوقائع المراد استجواب الوزير عنها بصفة عامة ، وموجزة على أن تترك التفاصيل للجلسة المحددة لمناقشته .

ثالثاً : يرى مجلس الأمة في إحدى مذكرتيه أنه لا يوجد ما يحول بين عضو المجلس مقدم الاستجواب وبين التكلم في جلسة طرح الثقة طالما أنه كان من بين الموقعين على طلب طرح الثقة ، بينما يرى المجلس في مذكرته الأخرى الختامية عدم جواز ذلك .

رابعاً : أنه بالنسبة إلى الأثر الدستوري المترتب على تنازل أو انسحاب أحد مقدمي طلب طرح الثقة بالوزير المستجوب ، فإن مجلس الأمة يفوض بدوره الرأي في هذه المسألة للمحكمة الدستورية .

هذا وقد أوردت كل من مذكرتي مجلس الأمة المشار إليها بياناً بالأسانيد المستمدة من الفقه الدستوري تدعيماً لرأي المجلس في المسائل سالفة الذكر .

وقد قدمت إدارة الفتوى والتشريع مذكرة تعقيباً على ما جاء بمذكرتي مجلس الأمة بشأن الدفع المثار من مجلس الأمة بعدم اختصاص المحكمة الدستورية بنظر طلبات تفسير النصوص الدستورية أبدت فيها الرأي برفض هذا الدفع على سند حاصله أن مجلس الأمة قد سبق له أن أثاره أمام المحكمة الدستورية حيث تناولته المحكمة بالرد المسقط له ، وذلك في القرارين الصادرين منها في طلب التفسير رقم (١) لسنة ١٩٨٥ بجلسة ١٩٨٥/٦/٢٩ ، وفي طلب التفسير رقم (٣) لسنة ١٩٨٦ بجلسة ١٩٨٦/٦/١٤ ، وقررت المحكمة أن ولايتها في تفسير النصوص الدستورية - سواء بصفة أصلية أو تبعاً لطعن دستوري على تشريع معين - مستمدة من الدستور فيما قرره نص المادة (١٧٣) من الدستور وما جاء بالمذكرة التفسيرية له ، وأنه إعمالاً لهذا النص فقد صدر القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة الدستورية ، مؤكداً ولايتها في تفسير النصوص الدستورية بالإضافة إلى اختصاصها بالفصل في الطعون المتعلقة بدستورية التشريعات ، بما يترتب على ذلك لزوماً عدم المساس بهذا الاختصاص المستمد أصلاً من الدستور ، وأن القرارات والأحكام الملزمة التي تصدرها المحكمة الدستورية لا تختلف في

المعنى ، فهي مترادفة لمعنى واحد ومتساوية في الآثار القانونية ، أما بالنسبة إلى موضوع طلب التفسير فقد التزمت إدارة الفتوى والتشريع بما سبق إيدأؤه بمذكرة الطلب سالفه البيان ، وقررت المحكمة إصدار قرارها بجلسة اليوم .

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق ، والمداولة .

حيث إنه بالنسبة إلى ما أثاره مجلس الأمة من عدم اختصاص هذه المحكمة بنظر طلب تفسير النصوص الدستورية فمردود ، بأن هذه المحكمة لا يجوز لها أن تتصل من اختصاص نيط بها وفقاً للدستور والقانون ، ولا تخوض في اختصاص ليس لها مجاوزاً لولايتها ، وقد سبق لهذه المحكمة أن أكدت فيما صدر عنها من قرارات ملزمة في شأن طلبات تفسير مقدمة إليها ، أن اختصاصها بتفسير النصوص الدستورية وإن أسند إليها بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ الصادر بإنشائها ، إلا أن هذا القانون بما تضمنه من أحكام قد صدر إعمالاً لنص المادة (١٧٣) من الدستور الذي عهد إلى جهة قضائية مهمة تفسير الوثيقة الدستورية على نحو ملزم حسماً لأي خلاف في الرأي حول تفسير نص دستوري معين سواء كان ذلك بصفة أصلية أو تبعاً لطعن دستوري ، وأن الدستور لم يدع قيام تلك الجهة بهذه المهمة أمراً جوازياً للمشروع وإنما صار ذلك بموجب ما جرى النص عليه به أمراً مقضياً ، وبالتالي فإن الدستور هو الذي جعل المحكمة الدستورية هي المختصة وحدها بتفسير نصوص الدستور ولم يكن ذلك من صنع قانون إنشاء المحكمة ، وأن أفراد تلك المحكمة بالرقابة القضائية على دستورية التشريعات وتفسير نصوص الدستور هي وظيفتها الأصلية ، وأسباب وجودها

ضماناً لسيادة الدستور في البلاد وخضوع سلطات الدولة لقواعده وحدوده ، وتقيد كل سلطة بما فرضه الدستور على نشاطها تثبيتاً لدعائم الشرعية وموجباتها ، فضلاً عن أن الدستور خلا من نص صريح يخول أية جهة القيام بتفسير النصوص الدستورية عدا الجهة القضائية المشار إليها وذلك توكيداً لاختصاصها بالتفسير دون سواها ، وقد جاء بالمذكرة التفسيرية للدستور أن رجال القضاء هم الأصل في القيام على وضع التفسير القضائي لأحكام القوانين وفي مقدمتها الدستور قانون القوانين ، كما حرص قانون إنشاء المحكمة على أن يكون استنهاض اختصاصها في شأن تفسير النصوص الدستورية بناء على طلب يقدم إليها في هذا الصدد من مجلس الأمة أو من مجلس الوزراء، مع قصر هذا الطلب عليهما فقط دون غيرهما من الجهات والأشخاص ، مؤكداً المشرع بذلك الحرص على التضييق ما أمكن في هذا الأمر إلا عندما تقتضيه ضرورة وأهمية، وتكون النصوص الدستورية قد أثار تطبيقها خلافاً في مضمونها أو آثارها يكون مستعصياً على التوفيق ، متصلاً بها، متعلقاً بمعناها ودلالاتها ، أفضى إليه تعدد تأويلاتها وتباين الآراء بين صورتها اللفظية وجوانبها التطبيقية لتباشر المحكمة اختصاصها باستكناه معناها واستخلاص دلالتها، وإيضاح ما غمض منها وغم فهمه حتى لا يبقى أمر هذه النصوص - على هذا الغموض والإبهام - ملتبساً ، وحتى لا يبقى تطبيق صحيح حكم هذه النصوص عاطلاً ، خلوصاً إلى تحديد مفهومها تحديداً جازماً ، ملزماً للكافة ، نافذاً في شأن السلطات العامة على نحو لا يقبل جدلاً أو تعقيباً ، وذلك استقراراً لمدلولها.

هذا وقد سبق لهذه المحكمة أن أكدت أن ما تباشره من اختصاص في هذا الصدد لا يعد تحكيمياً في نزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وليس من شأنه أن يزوج المحكمة في صراع سياسي ، كما لا يحمل ما تباشره على أنه من أعمال

التشريع ، أو يمس - من قريب أو بعيد - بمبدأ فصل السلطات أو ينطوي على إخلال به ، لا سيما أن المحكمة تقوم بعملها وفق الإطار الذي رسمه لها الدستور ، والمحكمة في هذا الشأن لا تباشر في ذلك إلا وظيفية فنية ذات طابع قانوني متخصص مجرد ، كما أنها لا تقوم بهذه المهمة بوصفها جهة إفتاء وتقديم المشورة وإبداء الرأي في مسألة تستفتى فيها لم تنحسم بعد ليتدبر المستفتي أمره فيها لانحسار هذا الاختصاص عنها ، إنما دورها في إطار ما عقد لها من اختصاص في هذا المضمار يقتصر في المقام الأول على تفسير نصوص الدستور وفق ضوابط محددة مردداً إلى عبارات هذه النصوص ودلالاتها والأغراض المقصودة منها بمراعاة موضعها من سياق باقي النصوص التي تتكامل معها ، محددة معناها ومرماها كاشفة - المحكمة - عن حقيقتها ، ملتزمة بجوهرها ، دون إقحام عناصر جديدة عليها ، أو تغيير محتواها ، أو النيل من مضمونها ، أو الخروج عن أهدافها ، بما لا يعد تفسير المحكمة لهذه النصوص تنقيحاً للدستور ، ولا وجه لقياس عملها في هذا الشأن على أنه تنقيح للدستور على أي وجه من الوجوه لاختلاف كل من الأمرين من حيث الطبيعة والمعنى القانوني الصحيح اختلافاً يتنافر معه إعمال حكم القياس ، فضلاً عن أنه لم يقل أحد إن تفسير نصوص الدستور لدى إعمال الرقابة القضائية على دستورية التشريعات يعد تنقيحاً للدستور ، وإلا تحولت هذه الرقابة إلى فراغ ليس لها من قوام ، والحاصل أن تفسير المحكمة لنصوص الدستور بناء على طلب مقدم إليها بذلك إنما يقوم في الأساس على علاقة بين فرع وأصل ليس في ذلك من محيص .

كما أنه من الجلي أيضاً أنه سبق لهذه المحكمة أن أكدت أن طلب التفسير لا يتسم بالطابع القضائي الذي يقوم على الادعاء والدفاع والفصل في نزاع بين خصوم يتنازعون فيما بينهم على تقرير حقوق مدعى بها أو نفيها ، وأن ما جرت

عليه المحكمة من إشعار مجلس الأمة أو مجلس الوزراء بورود طلب التفسير إليها من أيهما وبتاريخ وموعد الاجتماع ومكانه لنظر الطلب هو بقصد الوقوف على وجهات النظر المتباينة حول النص الدستوري تحريماً لمبررات تفسيره ، إلا أنه ليس من شأن قيام هذه المحكمة بهذا الإجراء أن يغير من طبيعة الطلب ويدرجه تحت مفهوم الخصومة القضائية ، أو أن يضيف على إجراءات نظره صبغة الأتزعة القضائية وسمات إجراءات التقاضي ، أو أن يستفاد من ذلك انعقاد الخصومة أو إدخال طرف فيها أو إتاحة المجال لما قد يثور بمناسبة من دفعوع وطلبات ، إذ لا يتصور أن يكون لطلب التفسير الدستوري خصوم يتنازعون أو أطراف يتعددون ، كما أنه وإن كان لأي من المجلسين أن يطلب التفسير من هذه المحكمة أو لا يطلبه ، إلا أنه ليس بسائغ أن يحجب أحدهما عن الآخر حقه المقرر قانوناً في تقديم طلب التفسير ، أو أن يقوم بدور المصوب أو المصحح لما تنتهي إليه هذه المحكمة من قرارات تفسير ملزمة ، أو أن يملئ عليها فهماً لا تستفيد من هذه النصوص بنظرها المستقل ، وبالتالي فإن الدفع المثار في هذا الصدد ، وما سيق من مجادلة حول اختصاص هذه المحكمة في هذا الشأن ، وما جاء من تعقيب على ما صدر عنها من قرارات ملزمة ، يغدو في جملته في غير موضعه ، ومن ثم غير مقبول .

وحيث إن أعمال السلطة المخولة لهذه المحكمة في مجال التفسير الدستوري بناء على طلب مقدم إليها من مجلس الأمة أو مجلس الوزراء منوط في الأساس بتحقق قيام الخلاف حول مضمون نص في الدستور أو ترتيب آثاره أو كيفية أعمال حكمه فيما بين أعضاء مجلس الأمة أو فيما بين أعضاء مجلس الوزراء أو فيما بين مجلس الأمة ومجلس الوزراء ، وأن يكون الخلاف حول النص الدستوري مستعصياً على التوفيق ، تقتضيه ضرورة وأهمية ، موجباً لاستنهاض اختصاص

هذه المحكمة حسماً له ، وذلك بتجلية الغموض وإزالة الإبهام الحاصل حول هذا النص ، وتفسيره بياناً لمفهومه ، وتوضيحاً لمضمونه ، واستجلاءً لمراده ، إرساءً لمدلوله ، ضماناً لوحدة تطبيقه ، وهو بما يتعين معه لزوماً قيام هذا الخلاف كشرط لا غنى عنه لقبول طلب التفسير ، دون أن ينصرف ذلك إلى خلاف لم ينشأ عن النصوص الدستورية ذاتها ولا يتصل الأمر بتفسيرها ، وإنما يتعلق بتطبيق نصوص قانونية أخرى ولو كان من زاوية اتفاقها أو تعارضها مع أحكام الدستور ، أو ينصرف إلى نصوص يُطرح تصورهما مجرداً في شأن أبعاد محتملة لتطبيقها ، أو إلى نصوص يثار في شأنها جدل فقهي نظري .

وحيث إن مجلس الوزراء هو صاحب الصفة قانوناً في طلب تفسير النصوص الدستورية من هذه المحكمة ، باعتباره إحدى الجهتين اللتين أجاز لهما وحدهما القانون ذلك حسبما سلف إيضاحه ، وكان البين من قرار مجلس الوزراء رقم (٣٠٥/رابعاً) المتخذ في اجتماعه المنعقد في ٢١/٣/٢٠٠٤ ، أنه قد احتوى على طلب تفسير المادتين (١٠٠) و(١٠١) من الدستور في ضوء ما يرتبط بهما من مواد أخرى واردة بالدستور ، وكان المقصود بمجلس الوزراء الهيئة المشكلة من الوزراء جميعاً ، والذي يصدر قراراته بحضور أغلبية أعضائه وبموافقة أغلبية الحاضرين على نحو ما تقضي به المادة (١٢٨) من الدستور ، وبالتالي فإن طلب التفسير المائل - والحال كذلك - يكون محدداً فيما ورد بهذا القرار ، وإن كان للجهة طالبة التفسير أن تستعين بجهازها الفني المتخصص لبسط وجهة نظرها وإفراجها في مذكرة الطلب التي يجرى تقديمها إلى المحكمة في هذا الصدد ، إلا أنه يقع على عاتق الجهة المكلفة بتحرير مذكرة الطلب واجب الالتزام في هذه الحالة بحدود ما قد طلب منها توضيحه من بيان ، والتقييد في هذا الشأن بما ورد بقرار المجلس صاحب الصفة في الطلب ، وما جاء به متعلقاً بتحديد نصوص

الدستور المطلوب تفسيرها دون مجاوزة لحدود هذا الطلب ، أو خروج عن حدود التكليف الصادر لها ، والذي ينصرف إلى بيان ما يرتبط بالنصوص المطلوب تفسيرها من مواد أخرى واردة بالدستور يتم التفسير على ضوءها ، دون إضافة نصوص قانونية أخرى إلى الطلب لانحسار هذا الاختصاص عنها أصلاً ، وانتفاء صفتها في إصدار قرار بالطلب منفرداً .

ولما كان ما تقدم ، وكانت المادتان (١٠٠) و(١٠١) المطلوب تفسيرهما في ضوء ما يرتبط بهما من نصوص واردة بالدستور مع التسليم بأهمية الطلب المقدم في شأنهما ، وقيام مبرراته ودواعيه ، لما أثير في جانب منها من عميق خُلف حول أعمال حكمهما بين مجلس الوزراء ومجلس الأمة على نحو ما أفصحت عنه بجلاء المذكرات المقدمة منهما في هذا الصدد ، واتصال الأمر فيما ورد بهذه النصوص بحق عضو مجلس الأمة في الاستجواب ، وتعلقه بأهم أدوات ومستلزمات الرقابة البرلمانية لمجلس الأمة على أعمال الحكومة ونشاطها وتصرفاتها ، وما يرتبط بذلك من تحديد المسؤولية السياسية للوزير أمام مجلس الأمة ومحاسبته على أعماله وتصرفاته في الشؤون العامة ، وما عسى أن يؤول ذلك من تجريح لسياسته ونقدها في إطار ولاياته وصلاحياته واختصاصاته إلى طرح موضوع الثقة به ، ومدى تحمله تبعه التصرفات والأعمال الصادرة من تنظيمات وكيانات منشأة بالدولة كفل لها المشرع الاستقلال في إدارة نشاطها وممارسة اختصاصاتها ، ومدى سلطة الوزير عليها ومساءلته عنها ، في إطار النصوص الحاكمة وأوضاع الرقابة والإشراف عليها ، بيد أن المحكمة لاحظت من مطالعة الأوراق والمذكرات الختامية المقدمة من الحكومة ومجلس الأمة أنهما اتفقا في الرأي بشأن المسألة الثالثة الواردة بطلب التفسير بما خلصا إليه من أنه لا يجوز لمقدم طلب الاستجواب بعد انتهاء الجلسة المحددة لمناقشته التحدث فيه

مجدداً في الجلسة المحددة لنظر طلب طرح الثقة بالوزير المستجوب ، الأمر الذي يعني انتفاء أمر الخلاف في شأن هذه المسألة ، وبالتالي يغدو الطلب فيما يتعلق بها مفتقداً إلى ما يبرره قانوناً ، كما أنه بالنسبة إلى المسألة الرابعة والتي تتعلق بالأثر المترتب على تنازل أحد مقدمي طلب طرح الثقة بالوزير ، والتي طرحت الحكومة هذه المسألة طرحاً افتراضياً على محض تصور مجرد ، لیتسنى تدبر الأمر في خصوصها مستقبلاً ، كما تشير إلى تفويض الرأي بشأنها لهذه المحكمة ، ويشاطرها في ذلك مجلس الأمة ، فإنها تتمخض خلافاً نظرياً لا يقوم معها وجه محل معتبر واقعاً لكي تخوض المحكمة في هذا الشق من الطلب لافتقاده موجباً ، ومناطق أعمال ولايتها في شأنه ، وحيث إنه فيما عدا ذلك ، فإن مناط نظر طلب التفسير يغدو متوافراً ، مستجمعاً لشروطه ، مستوفياً لأوضاعه المقررة قانوناً .

وحيث إن طلب التفسير المائل - في حدود ما أثير من خلاف حول المسائل آنفة البيان - ينصب أساساً على تفسير المادتين (١٠٠) و(١٠١) وذلك بالارتباط مع المادتين (١٣٠) و(١٣٣) من الدستور ، في ضوء بقية مواد الأخرى المرتبطة بهذا الخصوص .

وحيث إنه من المسلم به - كأصل عام - أنه وإن كان لكل نص مضمون مستقل إلا أن ذلك لا يعزله عن باقي النصوص الأخرى ، بل يتعين أن يكون تفسيره متسانداً معها ، وذلك بفهم مدلوله على نحو يقيم بينها التوافق ، وينأى بها عن التعارض ، وبالنظر إليها بوصفها وحدة واحدة ، متألّفة فيما بينها ، متجانسة معانيها ، متضافرة مراميها ، يكمل بعضها بعضاً بما لا ينفلت معها متطلبات تطبيقها أو يحيد بها عن الغاية المقصودة منها ، فالنصوص لا تفهم معزولة

بعضها عن بعض ، إنما تتأتى دلالة أي منها في ضوء ما تفيدته دلالة النصوص الأخرى من معانٍ شاملة .

وحيث إن الدستور رسم لكل سلطة من سلطات الدولة الثلاث ، التشريعية والتنفيذية والقضائية المجال الذي تعمل فيه ، محدداً اختصاصها واستقلال كل سلطة بذاتها ، بما يحقق المساواة والتوازن بينها توازناً لا يجعل لإحداها مكنة استيعاب الآخرين ، وأقام الدستور توزيع هذه الاختصاصات على أساس مبدأ فصل السلطات ، دون أن يجعل ذلك فصلاً تاماً ، بل فصلاً مصحوباً بالتعاون والتآزر فيما بينها ، وبما يسمح بتعدد الأفرع لنشاطها ، وبوجود قدر من التداخل، وموازنتها ببعض ، مع تبادل الإشراف والرقابة فيما بينها ، وجعل الدستور استعمال السلطات لوظائفها ينتظمه دائماً التعاون المتبادل بينها على أساس احترام كل منها لأحكام الدستور ، والنزول على أوامره ونواهيه .

ويبين من استعراض أحكام الدستور أن المادة (٥١) نصت على أن " السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقاً للدستور . " ، كما نصت المادة (٥٢) على أن " السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء والوزراء على النحو المبين بالدستور . " ، ونصت المادة (٥٣) على أن " السلطة القضائية تتولاها المحاكم باسم الأمير ، في حدود الدستور . " ، ونصت المادة (٥٤) على أن " الأمير رئيس الدولة ، وذاته مصونة لا تمس " ، ونصت المادة (٥٥) على أن " يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه . " ، كما نصت المادة (١٢٣) على أن " يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة ويرسم السياسة العامة للحكومة ويتابع تنفيذها ، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية . " ، ونصت المادة (١٢٧) على أن " يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس

والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة . " ونصت المادة (١٣٠) على أن " يتولى كل وزير الإشراف على شؤون وزارته ، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها ، كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها " ، وقررت المادة (٥٨) مسئولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة، ومسئولية كل وزير أمامه عن أعمال وزارته، وأشارت المادة (١٠١) إلى أن كل وزير مسئول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته ، ونصت المادة (١٠٢) على أن " لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة ، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به " .

والواضح من النصوص سالفة الذكر أن الدستور حدد المسئولية الوزارية عن مباشرة الاختصاصات في نوعين : مسئولية فردية، ومسئولية جماعية ، فكل وزير مسئول عن أعمال وزارته مسئولية فردية أمام الأمير ، وأمام مجلس الأمة ، كما أنه مسئول بالتضامن مع رئيس الوزراء وباقي الوزراء عن السياسة العامة للدولة أمام الأمير ، جاعلاً الدستور الإشراف المتبادل بين السلطات والتعاون بينها هو محور النظام الدستوري كله ، ولا ريب في هذا المقام أن هذا التعاون أكثر ما يكون ظهوراً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فالسلطة التنفيذية الحق في اقتراح القوانين ، والحق في التصديق عليها ، وإصدارها (مادة ٦٥) ، وحق إصدار مراسيم لها قوة القانون في حالة الضرورة (مادة ٧١) ، وإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين (مادة ٧٢) ، وحق دعوة مجلس الأمة إلى الاعتقاد (مادة ٨٥) ، وفض دورته (مادة ٨٩) ، وحق حل المجلس (مادة ١٠٧) ، وفي المقابل للسلطة التشريعية حق الرقابة على أعمال الحكومة وتصرفاتها ، ولمجلس الأمة حق إبداء الملاحظات على برنامج كل وزارة جديدة (مادة ٩٨) ، وله في مواجهة رئيس مجلس الوزراء ، والوزراء حق السؤال (مادة ٩٩) ،

وحق الاستجواب (مادة ١٠٠) ، وحق سحب الثقة من الوزراء فرادى (مادة ١٠١) ، وحق الاحتكام إلى رئيس الدولة في حالة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء (مادة ١٠٢) ، وحق إجراء التحقيق (مادة ١١٤) ، ومناقشة الميزانية وإقرارها (المادتان ١٤١ و١٤٥) ، وقد جعل الدستور حجر الزاوية في كفالة الاستقرار في الحكم - على نحو ما أفصحت عنه المذكرة التفسيرية للدستور - متمثلاً في أمور معينة من بينها " وضع قيود على المسؤولية السياسية الفردية للوزراء بحيث لا يجوز طرح الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته هو أو بطلب عشرة من أعضاء المجلس على الأقل (أي خمس الأعضاء) إثر مناقشة استجواب . . . مع التزام المواعيد لمناقشة الاستجواب ، ثم لإصدار قرار من المجلس في شأنه ، وباشتراط موافقة أغلبية الأعضاء السابق بيانها ، فإن صدر القرار على الرغم من كل هذه العقوبات اعتبر الوزير معزلاً منصبه من تاريخ قرار عدم الثقة ، وقدم استقالته وجوباً إلى رئيس الدولة استيفاءً للشكل القانوني (مادة ١٠١) ولذلك لا يبقى هذا الوزير في منصبه ولو ارتأى رئيس الدولة حل مجلس الأمة والرجوع إلى رأي الشعب " ، وفي هذا المقام أوردت المذكرة التفسيرية أنه " من المأمول باطمئنان أن يحول جو التعاون المنشود والذي حرص الدستور على تهيئة أسبابه دون اللجوء إلى هذا الإجراء الاستثنائي البحت ، فالصالح العام هو رائد الوزير في الحكم وهو كذلك رائد المجلس في الرقابة ، فوحدة هذا الهدف كفيلة بضمان وحدة الاتجاه وتلاقي المجلس والحكومة ، في تقدير صالح المجموع على كلمة سواء ، كما أنه من ناحية أخرى قدر الدستور ضرورة الحذر من المبالغة في ضمانات السلطة التنفيذية ، وذلك مخافة أن تطغى هذه الضمانات على شعبية الحكم أو يضيع في التطبيق جوهر المسؤولية الوزارية التي هي جماع الكلمة في

النظام البرلماني " حيث أشارت المذكرة التفسيرية في هذا الصدد إلى أنه " مما يبعث الاطمئنان في هذا الشأن ويدفع تلك المظنة إلى حد كبير ما أثبتته التجارب الدستورية العالمية من أن مجرد التلويح بالمسئولية فعال عادة في درء الأخطاء قبل وقوعها أو منع التمادي فيها أو الإصرار عليها ، ولذلك تولدت فكرة المسئولية السياسية تاريخياً عن التلويح أو التهديد بتحريك المسئولية الجنائية للوزراء ، وقد كانت هذه المسئولية الجنائية هي الوحيدة المقررة قديماً . كما أن تجريح الوزير . . . ، بمناسبة بحث موضوع عدم الثقة ، كفيل بإحراجه والدفع به إلى الاستقالة ، إذا ما استند هذا التجريح إلى حقائق دامغة وأسباب قوية تتردد أصدائها في الرأي العام . كما أن هذه الأصداء ستكون تحت نظر رئيس الدولة باعتباره الحكم النهائي في كل ما يثار حول الوزير . . . ، ولو لم تتحقق في مجلس الأمة الأغلبية الكبيرة اللازمة لإصدار قرار " بعدم الثقة " . . . كما أن شعور الرجل السياسي الحديث بالمسئولية الشعبية والبرلمانية ، وحسه المرهف من الناحية الأدبية لكل نقد أو تجريح ، قد حملا الوزير البرلماني على التعجيل بالتخلي عن منصبه إذا ما لاح له أنه فاقد ثقة الأمة أو ممثليها ، وقد بلغت هذه الحساسية أحياناً حد الإسراف مما اضطر بعض الدساتير الحديثة للحد منها حرصاً على القدر اللازم من الاستقرار الوزاري . "

وحيث إن المستفاد مما تقدم أن رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة وتصرفاتها - والتي تتجسد صورها المتعددة وأدواتها في السؤال والاستجواب والتحقيق - هي من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن مقتضيات النظام الدستوري ، ومن خصائصه الجوهرية ، ومستلزماته الذي يقوم على أساسه نظام الحكم ، متخذاً هذا النظام من مبدأ المسئولية السياسية الفردية للوزراء أمام مجلس الأمة وتحديد مسئولية كل منهم عن أعماله خياراً ، فحسب

الأمة أن الوزراء مسئولون أمام نوابها ، جاعلاً من ذلك إطاراً يوفر للحكم طابعه الشعبي .

ولما كان ذلك ، وكان النص في المادة (١٠٠) من الدستور على أن " لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم ، ولا تجرى المناقشة في الاستجابات إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه ، وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير ، وبمراعاة حكم المادتين (١٠١) و(١٠٢) من الدستور يجوز أن يؤدي الاستجابات إلى طرح موضوع الثقة على المجلس . " ، والنص في المادة (١٠١) على أن " لكل وزير مسئول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته ، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء إثر مناقشة استجابات موجه إليه ، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه ، ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء ، ولا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة . " .

وحيث إن البين من هاتين المادتين أن توجيه الاستجابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى الوزراء هو حق دستوري مقرر لعضو مجلس الأمة ، وأن هذا الحق هو أكبر مظاهر ما للسلطة التشريعية من الرقابة على السلطة التنفيذية ، إذ تتجلى فيه المسئولية السياسية بأجلى مظاهرها ، فالنظام الدستوري قائم على مبدأ المسئولية الوزارية أمام المجلس النيابي وإشراك الأمة في إدارة شئون البلاد والإشراف على وضع قوانينها ومراقبة تنفيذها ومدى التزام الحكومة في أعمالها وتصرفاتها بحدودها ، والطريقة لتحقيق هذا المبدأ هي مناقشة الحكومة الحساب ، وليس الاستجابات إلا محققاً

لهذا الغرض ، وأنه وإن كان الاستجواب بالمعنى الاصطلاحي هو طلب الجواب ، إلا أنه ليس استفهاماً ، وإنما هو توجيه النقد إلى المستجوب وتجريح سياسته ، مما يستلزم الأمر مُسْتَجَوِباً وهو أحد أعضاء مجلس الأمة ، كما يستلزم مُسْتَجَوِباً وهو رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المسئول عن التصرفات أو الأعمال التي يراد الاستجواب عنها وبالتالي فلا يصح دستورياً ولا عملياً توجيه استجوابات إلا إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى الوزراء ، والاستجواب لا يكون إلا في أمر من شئون الدولة العامة ، والتي تتعلق مباشرة أو غير مباشرة بشئون سياستها ، وما له من أثر ظاهر في مجراها ، فالأمور الخاصة لا يصح أن تكون موضعاً له ، وإلا ضاع الغرض المقصود من الاستجواب، فضلاً عن أن المجلس النيابي ليس منبراً تلقى منه المطاعن الشخصية على الوزراء أو تناول أمورهم الشخصية وخصوصياتهم بقصد النيل منهم أو التهجم عليهم أو التشهير بهم ، فحق الاستجواب أساسه القانوني الرغبة في تحقيق المسئولية الوزارية السياسية أمام المجلس النيابي بطريقة فعالة ، وبعبارة أخرى تحقيق رقابة الأمة على أعمال وأداء الحكومة ، فكل ما يخرج عن تحقيق هذا الغرض الأصلي لا محل له في المجلس النيابي ، ولا وجه للقول بأن حق عضو مجلس الأمة في تقديم الاستجواب غير محدود ، فالواقع أن جميع الحقوق لها حدود من حُسن الاستعمال ، فإذا تجاوزت هذه الحدود انقلبت إلى ضدها وفقد صاحبها الحق فيها ، كما أن القول بأن الاستجوابات حق مطلق لعضو المجلس قول لا يستقيم على إطلاقه ، فإذا كان للنائب حق فللغير حقوق قد تكون هي الأجدر والأولى بالرعاية والاعتبار ، كما أنه من ناحية أخرى فإنه وإن كان لعضو المجلس حق الاستجواب كلما دعت الحاجة إليه ، واقتضت له ضرورة وأهمية ، كما له تخير الوقت المناسب لاستعماله ، وكذلك اختيار توجيهه إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى وزير بعينه ، واختيار موضوعه، كل ذلك بحسب تقدير عضو المجلس ، إلا أنه مما هو غني عن البيان أن إmpار الحكومة بوابل من

الاستجابات في المجلس النيابي من غير ضرورة أو أهمية يعطل الحكومة عن أعمالها، ويضيع على المجلس النيابي وقته ، في مثل هذه الاستجابات ويقتل من قيمتها .

هذا والاستجواب يفترق عن السؤال ، فالاستجواب يحمل معنى المحاسبة ، أما السؤال فينصرف إلى طلب بيانات أو إيضاحات من المسئول عن أمر معين ، ومتى قدم المسئول البيانات المطلوبة انتهى الأمر ، وقد يكون المقصود في كثير من الأحيان من توجيه السؤال لا مجرد طلب البيان والرغبة في الوقوف على الحقيقة في أمر معين ، بل لفت نظر إلى أمر من الأمور أو التحذير من تصرف معين ، وإذا كان السؤال له جوابه ، ويقتصر أمره ما بين السائل والمسئول ، فإن الاستجواب له مناقشته ، وله نتائجه ، والاستجواب قد يستتبعه طرح موضوع الثقة بالوزير المستجوب ، أما السؤال فليس له هذا الأثر .

ولما كان الاستجواب على هذه الدرجة من الخطورة فقد أحيط ببعض الإجراءات الخاصة منعاً للإسراف والتسرع فيه ، كما أحيط ببعض الضمانات تجعل الوزراء في مأمن من المباغته ، مع إفساح الوقت والمجال لتمكينهم من الدفاع عن سياستهم ، وهو الأمر الذي أبرزته المادة (١٠١) بنصها على عدم جواز مناقشة الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه ، وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير ، والقصد من ذلك هو ألا يفاجأ به الوزير مفاجأة وهو غير مستعد له ، وإعطاؤه الفرصة حتى يتخذ عدته ويستعد لمناقشته ويتمكن من الإدلاء بحجته ، ولا يكفي في هذا الصدد لتقصير هذا الأجل مجرد توفر حالة الاستعجال ، وإنما تجب لذلك موافقة الوزير ، بما مقتضاه ولازمه وجوب أن يكون موضوع الاستجواب واضحاً ومنصباً على وقائع محددة وألا يكون غامضاً مبهماً ، إذ أن من شأن هذا الغموض والإبهام تعذر حصر المعلومات التي يلزم جمعها استعداداً لمناقشته ، فضلاً عن أن المسؤولية الوزارية يجب أن تقوم على عناصر واضحة كي تثار مسؤولية المستجوب بشأنها ، تُحصر أسانيداً فلا يؤخذ على حين غرة ، ومن ثم فإنه لا يجوز إقحام موضوعات جديدة أخرى على

طلب الاستجواب أثناء مناقشته، إلا ما كان متعلقاً بوقائع تفصيلية ترتبط بحكم اللزوم بموضوع طلب الاستجواب .

والاستجواب يتضمن تحريك المسؤولية الوزارية بشأن السياسة العامة للحكومة أو سياسة الوزير الخاصة بوزارته ، وأساس هذه المسؤولية تلك السلطات الواسعة والاختصاصات الكبيرة التي تجد أصلها في الدستور فيما يخوله للوزير لمباشرة أعمال وزارته وتصريف شئونها ، فقد نصت المادة (٥٥) من الدستور على أن " يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه " والقاعدة الواردة بهذا النص مستمدة من مبادئ النظام البرلماني ، ومؤداها أن السلطات التي ترد في الدستور والمقررة لرئيس الدولة ، إنما تُمارَس بواسطة الحكومة نظراً لعدم مسئولية رئيس الدولة سياسياً عن أعماله ، مما أصبح لزاماً معه أن تُلقَى تبعة هذه الأعمال على الوزراء فيسألون سياسياً عنها ، ولما كان اختصاص رئيس مجلس الوزراء يقتصر نطاقه على رئاسة جلسات مجلس الوزراء والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة دون أن يتولى أي وزارة ، كما لا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به وفقاً لما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة (١٠٢) من الدستور ، فإن المسؤولية السياسية إنما تقع بصفة أساسية على عاتق الوزراء فرادى بخلاف المسؤولية التضامنية لرئيس مجلس الوزراء والوزراء جميعاً عن المسائل المتعلقة بالسياسة العامة للدولة ، وهي تلك المسائل التي لأهميتها كانت موضوع بحث مجلس الوزراء أو أن من المفروض فيها أن تكون موضوع بحثه .

وإعمالاً لأحكام المسؤولية السياسية الفردية للوزراء فإنه يحق لعضو مجلس الأمة توجيه الاستجواب إلى الوزير عن الأمور الداخلة في اختصاصاته ، وأعمال وزارته ، وتنفيذه للسياسة العامة فيها واتجاهات الوزارة والإشراف على تنفيذها حسبما دل على ذلك صريح عبارة الفقرة الأولى لكل من المادتين (١٠٠) و(١٠١) من الدستور بالترابط مع ما تقرره المادة (١٣٠) من الدستور التي تقضي بأن يتولى كل وزير الإشراف على شئون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة فيها ، وهذه الأحكام إنما

تتسق في المقام الأول مع مبادئ النظام الديمقراطي الذي تبناه الدستور نظاماً وسطاً بين النظامين البرلماني والرئاسي مع انعطاف أكبر نحو أولهما حسبما هو مستفاد من نص المادة (٦) من الدستور وما جاء بمذكرته التفسيرية ، وسلطة الوزير ذات طبيعة مزدوجة فهي سلطة حكم لكون الوزراء جميعاً أعضاء في مجلس الوزراء الذي يهيمن على مصالح الدولة ويرسم السياسة العامة ويتابع تنفيذها ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية طبقاً لما تنص عليه المادة (١٢٣) من الدستور ، فهم مشاركون في مسئولية الحكم ، كما أنها سلطة إدارة لان الوزير يعتبر هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ، وبهذه الصفة يتمتع بجميع مظاهر السلطة الرئاسية عليها وما يتبعها من موظفين وإدارات وأجهزة ومرافق ، ومن ثم فمن الطبيعي أن يتحمل تبعه الأخطاء الناشئة عن إدارته ، وعن أعماله وتصرفاته المتعلقة بشئون وزارته الداخلة في اختصاصاته ، فيسأل سياسياً أمام المجلس النيابي عن جميع الأعمال والتصرفات المخالفة للدستور أو القانون ، الإيجابية منها والسلبية ، العمدية وغير العمدية ، بوسائل الرقابة البرلمانية المقررة للسلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية بموجب أحكام الدستور وعمادها الاستجواب .

ولما كان ذلك ، وكان الوزير لا يستمد سلطته القانونية ، ولا يشغل مركزه إلا بناء على المرسوم الصادر بتعيينه ، كما أنه يستمد اختصاصاته الوزارية في الأصل من المرسوم المتعلق بتنظيم وزارته ، وتحديد اختصاصاتها، بالإضافة إلى ما يرد بالقوانين واللوائح من اختصاصات أخرى ، وإن كان من المقرر بالنسبة إلى المسئولية الفردية للوزير عن الأعمال المتعلقة بالمؤسسات العامة والهيئات العامة وجهات الإدارة المستقلة التابعة له أو الملحقة به أو بوزارته، أنه إذا أسند المشرع إلى الوزير ممارسة سلطة معينة لم تكن داخلة أصلاً في الأعمال الأساسية لوزارته للاضطلاع بها ، فإن السلطة تتبع المسئولية ، فمن ثم يتحمل الوزير المسئولية عن مباشرته لهذه السلطة وذلك في حدود صلاحياته واختصاصاته التي منحها له المشرع في نطاق الدستور

أي أن المسؤولية تتحدد في إطار الدائرة التي يستعمل فيها سلطته ، وإذ نصت المادة (١٣٣) من الدستور على أن " ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها . " ، فذلك يدل على أن الدستور وإن عهد للقانون تنظيم تلك المؤسسات والهيئات وغيرها من جهات الإدارة اللامركزية بما يكفل استقلالها وتصريف شئونها وإدارة أعمالها وإصدار قراراتها ونفاذها دون الرجوع في ذلك إلى السلطة المركزية ، إلا أن هذا الاستقلال لا يعني استقلالاً بلا مسؤولية ، فواجب الحكومة مراقبتها وتوجيهها والإشراف على كيفية إدارتها ومدى تنفيذها للقواعد والأغراض التي أنشئت من أجلها ، فليس من شأن تقرير هذا الاستقلال لهذه الجهات أن يقلل من هيمنة مجلس الوزراء على شئون ومصالح الدولة جميعاً ، أو يتعارض ذلك مع مبدأ المسؤولية الوزارية أو يعد هذا الاستقلال مسقطاً لهذه المسؤولية فراراً منها لما في ذلك من إهدار لحق المجلس النيابي في الرقابة ومخالفة للدستور ، ومن ثم يتعين إخضاع أعمال وتصرفات تلك الجهات المستقلة سائلة الذكر للتوجيه والإشراف والرقابة التي تمارسها السلطة المركزية - وهي مجلس الوزراء ممثلاً في الوزير المختص بهذا الشأن - وذلك ضماناً لحسن تنفيذ السياسة العامة للدولة ، وهو مما يندرج في نطاق الوصاية الإدارية للسلطة المركزية على السلطات اللامركزية ، كما أنه من ناحية أخرى يقع على هذه الجهات واجب الالتزام بتنفيذ التوجيهات الصادرة من السلطة المركزية في الدولة وهي مجلس الوزراء الذي يمثلها كل وزير بالنسبة للهيئة أو المؤسسة التي تخضع لإشرافه أو إشراف وزارته، والذي يتولى عرض شئونها ومشاكلها على مجلس الوزراء واقتراح الحلول اللازمة لها ، دون أن يعني ذلك مساساً باستقلالها أو انتقاصاً من صلاحياتها في إصدار القرارات المختصة بها قانوناً ، ومؤدى ذلك أن المؤسسات العامة وهيئات العامة والإدارات المستقلة التابعة للوزير المختص أو الملحقة به أو بوزارته مسئولة أمامه مسؤولية مباشرة وتخضع أعمالها وتصرفاتها لتوجيهه وإشرافه ورقابته ، والوزير

يمارس سلطته واختصاصه في حدود ما يقرره القانون وبالقدر الذي ينص عليه اتساعاً وضيقتاً ، فقد تتناول الرقابة أعمال الجهة المستقلة في ذاتها وإجراءات تنفيذها ، وذلك بإخضاعها لإذن سابق من الوزير المختص أو تصديق لاحق منه أو تخويله السلطة في تعيين أعضاء مجلس إدارتها كلهم أو بعضهم أو حلولة أو وزارته محل الجهة في أداء العمل أو المشاركة في الإدارة إلى غير ذلك من الأمور ، وعلى ضوء ما تقدم فإن الرقابة البرلمانية للسلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية وفقاً للدستور تخول لعضو مجلس الأمة الحق في استجواب الوزير عن أعمال وزارته بالمعنى الواسع لتشمل الأمور التي تدخل في اختصاصاته المتعلقة بوزارته والإشراف على شئونها وتنفيذ السياسة العامة فيها ، عملاً بأحكام المواد (١/١٠٠) و(١/١٠١) و(١٣٠) من الدستور ، كما يمتد حق الاستجواب إلى شمول الأعمال التي تدخل في اختصاصات الوزير في مجال التوجيه والإشراف والرقابة على المؤسسات العامة والهيئات العامة والإدارات المستقلة التابعة له أو الملحقة به أو بوزارته تطبيقاً لنص المادة (١٣٣) من الدستور .

وطبقاً للنظم الدستورية فإن السلطة توجب المسؤولية وتنتجها لزوماً فهي كالظل الظليل لا تبعد عنها ولا تفارقها ، فالذي يباشر السلطة يجب أن يكون مسئولاً عن مباشرتها ، والذي يُسأل يجب أن يكون صاحب سلطة واختصاص بما يخوله قانوناً القدرة على القيام بإجراء أو اتخاذ تصرف معين ، وعلى خلاف ذلك فإن عدم الاختصاص يؤدي إلى انعدام القدرة قانوناً على الإتيان بهذا الإجراء أو التصرف ، وبالتالي فلا مسئولية بلا سلطة أو اختصاص ، والاختصاصات في المجال الدستوري وإن كانت تفرق عن الاختصاصات في المجال الإداري بالنظر إلى أن مصدر الأولى هو الدستور بينما يتردد مصدر الأخيرة بين القانون واللوائح إلا أنه يجمعهما أنهما ينتسبان معاً إلى مبادئ القانون العام الذي شرع الاختصاص لوضع قواعد أمره ملزمة للإدارة تحقيقاً للمصلحة العامة .

ولما كان الاختصاص في المجال الدستوري كشأن الاختصاص في المجال الإداري يقوم على أربعة عناصر ومن ثم فإنه يتعين أن يكون الوزير مختصاً بأعمال الوزارة المراد استجوابه عنها وأن تتوافر في اختصاصه تلك العناصر مجتمعة حتى يستقيم الاستجواب صحيحاً وفقاً لأحكام الدستور . وهي تتمثل في (العنصر الشخصي) ولازمه أن يكون الوزير المستجوب قد اكتسب الصفة الوزارية بتعيينه وزيراً لوزارته بموجب مرسوم أميري طبقاً للمادة (٥٦) من الدستور ، و(العنصر الموضوعي) ومؤداه أن تكون الأعمال والتصرفات محل الاستجواب داخلية في الحدود التي قررها المشرع وفي النطاق الذي أتاح للوزير ممارستها فيه، و(العنصر الزمني) مقتضاه أن تكون الأعمال والتصرفات المراد استجواب الوزير عنها قد صدرت منه أو من أحد الأشخاص التابعين له بصفته هذه خلال فترة ولايته للوزارة التي يحمل حقيبتها والتي تبدأ منذ تعيينه وزيراً لها وتستمر حتى تنتهي بانتهاء عمله بها لأي سبب كان يفضي إلى زوال صفته الوزارية، و(العنصر المكاني) وقوامه أن الوزير باعتباره سلطة مركزية في وزارته فإنه يبسط سلطته هذه ليمارس سائر أعماله الوزارية - بالمعنى الواسع - المخولة له ليس في عاصمة البلاد فحسب بل تمتد إلى سائر أنحاءها ويمارس هذه الأعمال عن طريق التابعين له ولوزارته والملحقين بها من موظفين وإدارات وأجهزة ومرافق .

وحيث إنه لما تقدم ، وكان المفهوم الصحيح لدلالة النصوص الدستورية سالفه البيان مؤداه أن الاستجواب لا يكون موافقاً للدستور إذا تخلفت مسألة الاختصاص الوزاري في الموضوعات والوقائع الواردة في الطلب المقدم من أحد أعضاء مجلس الأمة لاستجواب أحد الوزراء استناداً إلى أحكام المسؤولية السياسية للوزير عن أعمال وزارته سواء كانت أعمالاً أصلية يمارسها الوزير باعتباره الرئيس الأعلى لوزارته التي يتولى تصريف شئونها أو تلك الأعمال التي عهد المشرع إليه بها في مجال التوجيه

والإشراف والرقابة على المؤسسات العامة والهيئات العامة والإدارات المستقلة التابعة له أو الملحقة به أو بوزارته مما يندرج في نطاق الوصاية الإدارية ، ومن صور الأعمال التي لا يجوز من الناحية الدستورية استجواب الوزير عنها لتخلف مسألة الاختصاص بشأنها تلك الأعمال السابقة التي صدرت منه قبل توليه الوزارة التي يحمل حقيبتها أياً كانت صفته وقت صدورها، ومن تلك الصور أيضاً الأعمال السابقة التي صدرت من وزير آخر أو من الوزراء السابقين الذين تولوا الوزارة قبل تعيين الوزير المراد استجوابه وزيراً لها متى كانت هذه الأعمال السابقة قد تمت ولم تستمر في عهده بما ينتفي عنه الاختصاص بها والمسئولية السياسية أمام مجلس الأمة عنها، أما إذا استمرت تلك الأعمال في عهد الوزير معيبة دون أن يتخذ بشأنها في حدود سلطته إجراءً أو تصرفاً في مكنته قانوناً لإزالة العيب أو إصلاحه فإن هذه الأعمال بالنظر إلى استمرارها معيبة خلال فترة ولاية الوزير لوزارته تكون داخلة في اختصاصاته بما يفسح معها مجال مسئوليته السياسية عنها ويسوغ بالتالي استجوابه بشأنها وفقاً للدستور ، كما أنه غني عن البيان أنه إذا كان الاستجواب موجهاً لسياسة وزارته ، وكانت هي سياسة سلفه ، فلعضو المجلس الحق في توجيه الاستجواب إلى الوزير عنها متى استمرت سياسة سلفه باقية في الوزارة ، وهي التي يهتم بها المجلس النيابي للحكم لها أو عليها .

وإذ كانت هذه المحكمة قد عملت ولايتها وباشرت اختصاصها بنظر طلب تفسير النصوص الدستورية سألقة الذكر وبينت دلالتها وحقيقة المقصود منها ، فإنها تقف عند هذا الحد دون التطرق إلى بيان الحكم الدستوري لتلك النصوص بالنسبة إلى الوقائع والموضوعات التي كانت محلاً للاستجواب في شأنها، لانحسار هذا الأمر عن ولايتها .

فلهذه الأسباب

قررت المحكمة في شأن تفسير المادتين (١٠٠) و(١٠١) من الدستور ، وذلك بالارتباط مع المادتين (١٣٠) و(١٣٣) منه ، وفي ضوء بقية مواد الأخرى المرتبطة بهذا الخصوص ما يلي :

أولاً : أن الاستجواب يجب أن يكون موضوعه واضحاً ، محدداً بوقائع تُحصر أسانيداً ، حتى يتخذ المستجوب عدته ، ويستعد لمناقشته ، ويتمكن من الإدلاء بحجته ، ولا يجوز إقحام موضوعات جديدة أخرى على طلب الاستجواب أثناء مناقشته إلا ما كان متعلقاً بوقائع تفصيلية ترتبط بحكم اللزوم بموضوع طلب الاستجواب .

ثانياً : أن استجواب الوزير يكون عن الأمور الداخلة في اختصاصه ، وعن أعمال وزارته ، والإشراف على شئونها ، وقيامه بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها ورسم اتجاهات الوزارة ، وإشرافه على تنفيذها ، واما يمارسه من سلطة متاحة له قانوناً في مجال التوجيه والإشراف والرقابة على المؤسسات العامة والهيئات العامة والإدارات المستقلة التابعة له أو الملحقة به أو بوزارته لتنفيذ السياسة العامة للحكومة ، وبمراعاة القدر الذي منح قانوناً للوزير من السلطة والاختصاص بالأعمال المراد استجوابه عنها بما يمكنه من القدرة على الإتيان بها ، ولا يجوز استجواب

الوزير عن الأعمال السابقة التي صدرت منه قبل توليه الوزارة التي يحمل حقيبتها أياً كانت صفته وقت صدورها ، كما لا يجوز استجواب الوزير عن الأعمال السابقة التي صدرت من وزير آخر أو من الوزراء السابقين الذين تولوا الوزارة قبل تعيين الوزير المراد استجوابه وزيراً لها متى كانت هذه الأعمال السابقة قد تمت ولم تستمر في عهده .

رئيس المحكمة



أمين سر الجلسة

