بسم الله الرحمن الرحيم

باسم صاحب السمو أمير الكويت

الشيخ جابر الأحمد الجابر الصباح

المحكمة الدستورية

بالجلسة المنعقدة علنا بالمحكمة بتاريخ الأول من شهر ذي الحجة ١٤٢٣هـ الموافق ٢ فبراير٢٠٠٣م

برئاسة السيد المستشار / عبد الله على العيسى رئيس المحكمة

وعضوية السادة المستشارين / راشد عبد المحسن الحماد و يوسف غنام الرشيد

وفيصل عبد العزيز المرشد و كاظم محمد المزيدي

وحضور السيد / علي عبد الباسط أمين سر الجلسة

صدر القرار الآتى

في طلب التفسير المقدم من السيد / نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الدولة لشئون مجلس الوزراء ووزير الدولة لشئون مجلس الأمة .

والمقيد بالجدول برقم (١٠) لسنة ٢٠٠٢ " تفسير دستوري " .

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة .

حيث إن الوقائع تتحصل في أنه بناء على قرار مجلس الوزراء رقم (١٢٤٨/ثالثاً) المتخذ في اجتماعه رقم ٢٠٠٢/٥٦ المنعقد بتاريخ ٢٠٠٢/١٢/٢٤ ، تقدم السيد نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الدولة لشئون مجلس الوزراء ووزير الدولة لشئون مجلس الأمة بمذكرة إلى المحكمة الدستورية أودعت لدى إدارة كتاب المحكمة بتاريخ ٢٠٠٢/١٢/٣٠ طلب فيها تفسير المادتين (١/٨٣ و١/٨٧) من الدستور وحدد النقاط المطلوب بيان حكم الدستور

بشأنها فيما يلي :

أولاً : ما إذا كان يتعين على مجلس الأمة أن يستكمل مدته المحددة بأربع سنوات تامة بغير نقصان تبدأ من تاريخ أول اجتماع له ، بحيث لا يجوز أن تنتهي مدة الفصل التشريعي الواحد إلا بعد أربع سنوات كاملة غير منقوصة ، كما لا يجوز أن تبدأ مدة مجلس الأمة الجديد إلا بعد انتهاء مدة مجلس الأمة السابق عليه كاملة ، وبدون أي تداخل بين مدة كل منهما ، طبقاً لحكم المادة (١/٨٣) من الدستور بما يترتب على وجوب ذلك ما يلي :

١ــ وجوب إتمام مدة الفصل التشريعي التاسع لمجلس الأمة الحالي ، الذي بدأ أول اجتماع له يوم ١٩٩٩/٧/١٧ بما لا يجوز معه أن تنتهي مدته قبل يوم ٢٠٠٣/٧/١٦ كما لا يجوز أن تبدأ مدة الفصل التشريعي العاشر لمجلس الأمة ــ المقبل ــ إلا بعد يوم ٢٠٠٣/٧/١٦ .

٢ــ وجوب تحديد أول يوم لاجتماع المجلس ــ المقبل ــ الذي يبدأ به الفصل التشريعي العاشر بعد انتهاء مدة الفصل التشريعي التاسع كاملة غير منقوصة أي بعد يوم ٢٠٠٣/٧/١٦ بما يلزم معه عدم جواز انتهاء الانتخابات العامة للفصل التشريعي العاشر قبل يوم ٢٠٠٣/٧/٣ تقيداً بمدة الأسبوعين التي حددتها المادة (١/٨٧) .

ثانياً : أم أنه يمكن طبقاً لحكم المادة (١/٨٣) من الدستور ألا يستكمل مجلس الأمة مدته المحددة بأربع سنوات ، بحيث يجوز أن تنتهي مدة الفصل التشريعي قبل تمام واكتمال مدة الأربع سنوات التي حددها صدر المادة (١/٨٣) ، وبالتالي يجوز أن تبدأ مدة مجلس الأمة الجديد قبل اكتمال مدة المجلس السابق عليه ، بما تتداخل معه مدة كل من المجلسين ، بما يوفر للحكومة المرونة الكافية في تحديد المواعيد المناسبة للانتخابات العامة ، آخذة في حسبانها الاعتبارات

العملية أو السياسية التي تحيط في وقتها بالعملية الانتخابية بما يترتب على ذلك ما يلي :

١ــ عدم وجوب إتمام مدة الفصل التشريعي التاسع لمجلس الأمة الحالي ، الذي بدأ أول اجتماع له يوم ١٩٩٩/٧/١٧ ، بما يجوز معه أن تنتهي مدته قبل ٢٠٠٣/٧/١٦ ، وبالتالي يجوز أن تبدأ مدة الفصل التشريعي العاشر لمجلس الأمة ــ المقبل ــ قبل يوم ٢٠٠٣/٧/١٦ .

٢ــ عدم وجوب تحديد يوم أول اجتماع للفصل العاشر للمجلس ــ المقبل ــ بعد انتهاء المدة الكاملة للفصل التشريعي التاسع ــ الحالي ــ التي تنتهي في ٢٠٠٣/٧/١٦ بما يجوز معه انتهاء الانتخابات العامة قبل يوم ٢٠٠٣/٧/٣ .

وفي مقام بيان المبررات التي تستدعي تفسير النصين الدستوريين أشارت مذكرة الطلب إلى أن مجلس الوزراء بحث بجلسة ٢٠٠٢/٧/١٥ موضوع إجراء الانتخابات العامة بمناسبة قرب انتهاء الفصل التشريعي التاسع لمجلس الأمة الحالي، وما إذا كان يتعين أن يستنفد المجلس كامل مدته المنصوص عليها في المادة (٨٣) فقرة (١) من الدستور ، فلا يبدأ المجلس الجديد عمله قبل اليوم التالي لانتهاء مدة الفصل التشريعي التاسع كاملة ، أم أنه يمكن أن تجري الانتخابات خلال الستين يوماً السابقة على تاريخ مدة المجلس الحالي وأن يعقد المجلس ــ المقبل ــ أول اجتماع له خلال أسبوعين من انتهاء هذه الانتخابات تطبيقاً للمادة (١/٨٧) من الدستور ، وأن مجلس الوزراء عند بحثه لهذا الأمر طُرح عليه رأيان بيانهما فيما يلي :

الرأي الأول :

أن مؤدى نص المادتين (١/٨٣) و(١/٨٧) من الدستور يحتم استكمال المجلس الحالي لمدته (أربع سنوات) التزاماً بنص المادة (١/٨٣) وعلى ذلك لا يجوز إجراء الانتخابات للمجلس الجديد قبل الثاني من يوليو عام ٢٠٠٣ أو بالأقل لا تفصل

بين انتهاء الفصل التاسع وبداية الفصل العاشر سوى أيام معدودة ، والقول بغير ذلك يعني أن تكون مدة الفصل التشريعي التاسع أقل من أربع سنوات ، بما يخالف نص المادة (١/٨٣) التي لا تستثني سوى حالة حل المجلس قبل انقضاء مدته وذلك بقولها (مع مراعاة حكم المادة (١٠٧)) .

الـــرأي الثاني :

أن المادة (١/٨٣) إذ نصت على أن يُجرى التجديد خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدة الأربع سنوات ، قد جاءت مطلقة بحيث يمكن أن يُجرى التجديد في بداية مدة الستين يوماً أو في منتصفها أو في نهايتها ، وبذلك يمكن أن يُجرى التجديد في أي يوم اعتباراً من ٢٠٠٣/٥/١٨ ، فإذا ما أُجريت الانتخابات على سبيل المثال في ٢٠٠٣/٥/١٨ تعين دعوة المجلس الجديد للانعقاد عملاً بحكم المادة (١/٨٧) خلال أسبوعين من هذا التاريخ ، فإذا دُعى المجلس الجديد لأول اجتماع له ــ على سبيل المثال ــ في ٢٠٠٣/٦/١ بدأ الفصل التشريعي العاشر من هذا التاريخ وانقضى الفصل التشريعي التاسع في ٢٠٠٣/٥/٣١ وهي بهذا الفرض تنتهي بصورة مبتسرة ، وهو أمر تسمح به المادة (١/٨٧) وتعتبر عندئذ استثناء من المادة (١/٨٣) وتطبيقاً صحيحاً لها ونظراً إلى أن مجلس الوزراء رآى أن الأمر يتعلق بمسألة دستورية لها آثارها الخطيرة على كافة السلطات في الدولة فقد قرر إحالة الموضوع على المحكمة الدستورية بغية تفسير حاسم منها بصدده ليلتزم به الكافة .

وحيث إن المحكمة اشعرت مجلس الأمة بحصول طلب التفسير الماثل طبقاً لما هو مخول لها وفق أحكام لائحتها وبالجلسة المحددة لنظره ، وفيها قرر الحاضر عن الحكومة أن مذكرة طلب التفسير قد استعرضت الرأيين المطروحين على مجلس الوزراء بشأن المادتين الدستوريتين ــ موضوع الطلب ــ ومبررات كل من الرأيين ، وأورد شفاهة بياناً يتضمن تاريخ الانتخاب واجتماع المجلس خلال الفصول

التشريعية السابقة مستدلاً بذلك على أن الانتخابات لم تكن تسير على نسق واحد في بدء ونهاية كل فصل تشريعي مما يرجح أن تقديم الانتخابات للمجلس القادم له سند من العرف ، وحضر المستشار / كامل عبد الستار مفوضاً من قبل رئيس مجلس الأمة بالنيابة ــ بصفته ــ وقال إنه يلتقي مع ما أبداه ممثل الحكومة خاصة في سرده لتلك السوابق بشأن تاريخ بدء ونهاية الفصول التشريعية السابقة .

وأثناء فترة حجز الطلب لإصدار القرار قدمت الحكومة حافظة مستندات طويت على صور من مراسيم دعوة الناخبين للانتخاب ومراسيم فض الدورات ومراسيم دعوة مجلس الأمة للانعقاد في الدور العادي الأول للفصول التشريعية المتعاقبة ومرفق مع الحافظة بيان يوضح مواعيد الانتخاب وأدوار الانعقاد في كل فصل من الفصول التسعة .

وحيث إن الطلب استوفى الأوضاع المقررة قانوناً.

وحيث إنه لما كان من المقرر ــ وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة ــ أن طلب التفسير لا يتسم بالطابع القضائي الذي يقوم على الادعاء والدفاع وحسم خلاف يثور بين طرفين، وإنما تباشر المحكمة الدستورية نظر الطلب عندما يقدم لها من الحكومة أو مجلس الأمة لتفسير نص دستوري معين لاستجلاء معانيه ومقاصده لوجود لبس أو غموض لدى أي من هاتين السلطتين في كيفية تطبيقه وإعمال أثره، وتباين الآراء والأفكار حوله، وليس بلازم أن يصل الأمر إلى حد الخلاف أو المنازعة بالمعنى المعروف في قانون المرافعات، بل يكفي أن يدور حول نص دستوري أكثر من رأي، على نحو يغم معه إعمال حكمه، سواء فيما بين أعضاء مجلس الأمة، أو فيما بين أعضاء مجلس الوزراء أو فيما بين مجلس الأمة والحكومة ليسوغ معه الالتجاء إلى المحكمة الدستورية بغية تجلية الغموض الحاصل في هذا المجال، وذلك ضماناً لوحدة التطبيق الدستوري واستقراره.

كما أنه من المقرر أيضا، أن السلطة المخولة للمحكمة الدستورية ـ لدى تحريك اختصاصها واستنهاض ولايتها ـ في مجال تفسير نصوص الدستور، إنما تتحدد في توضيح ما أبهم من عبارات النص محل التفسير، واستخلاص دلالته وفقا لمناهج التفسير تحريا لمقاصد هذا النص، ووقوفا عند الغاية التي استهدفت من تقريره، والغرض المقصود منه والذي يفترض أن يكون النص محل التفسير معبرا عنه، ومحمولا عليه، وكان من المسلم به أن التوفيق بين النصوص كمنهج أصيل في التفسير يعني التقريب بين النصوص وترجيح الفهم الذي لا يقوم به التعارض بين أي منهما والآخر. وفي إطار إعمال نصوص الدستور والتوفيق بين أحكامها جميعا، فإن أصول التفسير توجب إعمال قواعد التخصيص والتقييد المتبادل بين أحكام الدستور، بما يجعل بعضها يفسر بعضا، فالنصوص لا يفهم بعضها بمعزل عن البعض الآخر، وإنما تتأتى دلالة أي منها في ضوء دلالة باقي النصوص، الأمر الذي يتطلب وجوب إمعان النظر إلى تلك النصوص جميعها بوصفها متآلفة فيما بينها، متجانسة معانيها، متضافرة توجهاتها، بما لا تنفلت معها متطلبات تطبيقها، أو يبتعد بها عن الغاية المقصودة منها.

وهديا بهذا النهج فإنه باستقراء المادتين (١/٨٣) و(١/٨٧) من الدستور التي يجري نص أولاهما على أن "مدة مجلس الأمة أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، ويجري التجديد خلال الستين يوما السابقة على نهاية تلك المدة، مع مراعاة حكم المادة ١٠٧" ونص المادة الأخرى ـ في فقرتها الأولى ـ على أنه "استثناء من أحكام المادتين السابقتين، يدعو الأمير مجلس الأمة لأول اجتماع يلي الانتخابات العامة للمجلس في خلال أسبوعين من انتهاء تلك الانتخابات، فإن لم يصدر مرسوم الدعوة خلال تلك المدة اعتبر المجلس مدعوا للاجتماع في صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين مع مراعاة حكم المادة السابقة." فقد استظهرت المحكمة من النصين سالفي الذكر

أن المشرع الدستوري ـ في إطار التنظيم الشامل المتكامل للنظام النيابي الذي أورده الدستور كافلاً للديموقراطية دعائمها، متوخيا ألا توجد فترة تكون فيها البلاد بدون مجلس نيابي، حرص على تحديد مدة زمنية معلومة لمجلس الأمة باعتبار ذلك ركنا أساسيا من أركان النظام النيابي ـ موضحا بذلك بداية هذه المدة ونهايتها، والتي يمارس المجلس خلالها سلطته ومهامه المنوطة به في مجالي الرقابة والتشريع، كما حدد المشرع ميعاداً لإجراء تجديد الانتخاب وأورد حكمًا خاصًا لدور الانعقاد الأول الذي يلي الانتخابات العامة محددا أجلا حتميا للانعقاد في أول اجتماع له قاصدا بذلك ألا يتراخى الأمر في دعوة المجلس الجديد للانعقاد.

وقد دلّ الدستور بالمادتين (١/٨٣) و(١/٨٧) على أمرين متلازمين ومتكاملين:

أولهما: أن مدة مجلس الأمة محددة بأربع سنوات ميلادية يبدأ حسابها من تاريخ أول اجتماع للمجلس بعد انتخابه وتنتهي تلك المدة بانقضائها.

ثانيهما: أن حلول مجلس جديد محل المجلس السابق منوط بإجراء انتخابات عامة في الميعاد المحدد يعقبها دعوة المجلس الجديد لأول اجتماع له، وذلك في خلال أسبوعين من تاريخ انتهاء تلك الانتخابات، فإذا لم يصدر مرسوم الدعوة خلال تلك المدة، اعتبر المجلس مدعوا للاجتماع في صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين.

ومؤدى هاتين المادتين باعتبارهما حلقتين متعاقبتين في تتابعهما الزماني أن أولاهما وقد حددت لمجلس الأمة مدة قدرها أربع سنوات فإنه لا يجوز الانتقاص منها.

وثانيتهما أن حلول المجلس الجديد محل المجلس السابق يكون بعد إجراء انتخابات عامة في ميعادها المحدد بحيث لا يخل ذلك بمدة المجلس السابق بما يعني لزومًا ــ وفي إطار التنظيم المتماسك للدستور الذي صاغته أحكامه ومقاصده التي تُستخلص من عباراته وتكامل نصوصه وامتناع تعارضها ــ وجوب استكمال المجلس لمدته المقررة بالدستور وإجراء انتخاب مجلس جديد في الميعاد الدستوري المحدد ليعقب المجلس السابق مباشرة بعد انتهاء مدته وهو ما يتمخض التزامًا لا فكاك منه ولا محيص عنه بوجوب التقيد بالأمرين معًا لورودهما بنصين آمرين لا يجوز مخالفتهما. وغني عن البيان أن استخلاص الدلالات من النصوص التشريعية وفقًا لمناهج التفسير إنما يقتضي دومًا التوفيق بين النصوص باعتبارها محددات ومكملات بعضها للبعض، وترجيح المفاد الذي لا يقوم به التعارض بين أي منهما والآخر، وأنه إذا وجد أكثر من وجه لفهم المعنى أحدها يجعل النص مشوبًا بالتناقض ويؤدي إلى إبطال حكمه، والآخر يرفع هذا التناقض ويؤدي إلى إعماله تعين الالتزام بهذا الوجه لإعمال مقتضاه، ما دامت عبارة النص تحتمل هذا الفهم بحسبان أن إعمال النصوص خير من اهمالها وأن المشرع إذا وضع نصًا دستوريًا فقد وجب التزامه ويمتنع مخالفته، وينبني على ذلك وجوب التقيد باستكمال المجلس لمدته المحددة وإجراء تجديد الانتخاب في الميعاد الدستوري الوارد بالمادة (١/٨٣) وذلك دون الانتقاص من مدة المجلس، فيتيسر إذ ذاك دعوة المجلس الجديد إلى الاجتماع في الموعد المحدد بالمادة (١/٨٧)، إذ لا يسوغ إغفال أن القواعد التي اشتملت عليها المادتان سالفتا الذكر هي قواعد آمرة وليست محض قواعد توجيهية يستباح في شأنها الخيار بين تطبيقها أو عدم تطبيقها أيًا كانت الاعتبارات التي تحدو إلى ذلك، وبالنظر إلى أن المادة (٩٠) من الدستور تقضي بأن كل اجتماع يعقده المجلس في

غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه يكون باطلاً. وتبطل بحكم القانون القرارات التي تصدر عنه.

والحاصل أن هذه المحكمة لم تستدل من تقصي ما جرى في الفصول التشريعية المتعاقبة لمجلس الأمة باطلاعها على المراسيم الصادرة بدعوة الناخبين للانتخاب ودعوة مجلس الأمة للاجتماع في دور الانعقاد الأول في هذه الفصول، اعتباراً من الفصل التشريعي الأول سنة ١٩٦٣ حتى الفصل التشريعي التاسع، ما يقيم عرفًا دستوريًا يعتد به على خلاف ما استظهرته من نص المادتين المشار إليهما. وإذا كان أي فصل تشريعي يبدأ من تاريخ الاجتماع الأول للمجلس بعد الانتهاء من إجراء الانتخاب فإنه باستعراض الفصول التشريعية المتعاقبة لمجلس الأمة سواء أكان الانتخاب قد أجري بسبب انتهاء مدة المجلس أم بسبب حل المجلس قبل استكمال مدته لا يبين من الفصول التشريعية التي بدأت بعد إجراء الانتخاب لغير السبب الأخير أنه قد جرى الإخلال بالإجراءات والمواعيد المقررة لإجراء الانتخاب أو دعوة المجلس للاجتماع في دور الانعقاد الأول أو الانتقاص من مدة المجلس أو إحلال مجلس جديد محل مجلس سابق قبل انتهاء مدته، **وذلك بالنظر إلى أن حساب تاريخ مدة المجلس إنما يكون بانقضاء مدة الأربع سنوات من تاريخ أول اجتماع له طبقًا لصريح نص المادة (١/٨٣)، وليس من تاريخ فض دور انعقاده** ومن ثم فإنه لا يثور من بعد ما يصح معه القول بوجود سوابق على خلاف هذا النظر.

ولا وجه لمظنة أن عبارة "ويجرى التجديد خلال الستين يومًا السابقة على انتهاء مدته. (أي المجلس)." يتسع مفهومها ليشمل جواز إجراء انتخاب مجلس جديد في أول هذا الميعاد أو في منتصفه، وانطوائها على استثناء من الأصل المقرر لمدة المجلس لتكون ثلاث سنوات وعشرة أشهر، لا وجه لذلك إذ لا عبرة بالظن البين

خطؤه، فالمشرع بعد أن حدد بنص صريح مدة المجلس بأربع سنوات أعقب ذلك النص بأن يجرى التجديد خلال الستين يومًا السابقة على انتهاء مدته بما مفاده ألا يكون من شأن إجراء التجديد الانتقاص من المدة المحددة للمجلس وأنه لو قصد المشرع أن تكون مدة المجلس ثلاث سنوات وعشرة أشهر ما أعوزه النص على ذلك صراحة وعلى أن يتم إجراء التجديد خلال الشهرين التاليين لانتهاء تلك المدة، والحاصل أن صحيح الفهم لعبارة "ويجرى التجديد" إنما تنصرف إلى وجوب اتباع الإجراءات المهيئة للانتخاب بما يستتبعه ذلك من صدور مرسوم دعوة الناخبين للانتخاب، ونشر هذا المرسوم قبل شهر من إجرائه، وفتح باب الترشيح لمدة عشرة أيام التالية للنشر، وغير ذلك من الإجراءات، بحيث يجري الانتخاب في الفترة الأخيرة من الستين يومًا بما لا ينتقص من المدة المقررة للمجلس أو يخل بالميعاد المحدد للاجتماع الأول للمجلس الجديد المنصوص عليه في المادة (١/٨٧) من الدستور. ولا مراء في أن نصوص الدستور تستوي على قمة القواعد الآمرة، مما يتعين التزامها، وأن تلك النصوص لا تتعارض أو تتنافر فيما بينها، ولكنها تتكامل في إطار نسيج متماسك ينتظمها **وأن الاعتبارات العملية ليس من شأنها تغيير أحكام الدستور أو تعديل الاستدلال عليها، بتفسير نصوصها تفسيرًا يصرفها إلى غير معناها، أو يفرغها من مضمونها**، ولا محل لقالة إلغاء نصوص الدستور بعضها لبعض، إذ أن لكل نص منها مضمونًا قائمًا بذاته لا ينعزل به عن غيره من النصوص أو ينفك عنها أو ينافيها أو يسقطها بل يتساند معها في تحقيق الأغراض التي ترنو إليها وتجمعها المقاصد الكلية المنشودة منها.

وتجدر الإشارة إلى أن ولاية هذه المحكمة في تفسير النصوص الدستورية لا تنبسط إلا على ما كان منصرفًا إلى النصوص المطلوب تفسيرها دون أن يتعدى ذلك إلى الخوض في تطبيق تلك النصوص على الواقع الماثل المنوط بالسلطة المختصة

إعماله، وإنفاذ حكم الدستور عليه في ضوء ما استظهرته هذه المحكمة من صحيح الأمر في تفسيره.

وحيث أنه بالبناء على ما تقدم.

فلهذه الأسباب

قررت المحكمة في شأن تفسيرها لنص المادتين (١/٨٣) و(١/٨٧) من الدستور ما يلي:

أولاً: وجوب التقيد باستكمال مدة مجلس الأمة المحددة بأربع سنوات التي تبدأ من تاريخ أول اجتماع له وعدم قابلية تلك المدة للنقصان، وأنه ليس من شأن النص الوارد في المادة (١/٨٣) ــ بوجوب إجراء تجديد الانتخاب خلال الستين يومًا السابقة على انتهاء مدة المجلس ــ جواز الانتقاص من تلك المدة.

ثانيا: أن عبارة (ويجري التجديد...) الواردة في نص المادة (١/٨٣) إنما تنصرف إلى اتخاذ الإجراءات المهيئة لإجراء الانتخابات على ما سلف بيانه، بحيث يكون انتخاب المجلس الجديد في الميعاد الدستوري الواقع في الفترة الأخيرة من الستين يومًا بما لا ينتقص من المدة المقررة للمجلس، أو يخل بالميعاد المحدد للاجتماع الأول للمجلس الجديد المنصوص عليه في المادة (١/٨٧).

أمين سر الجلسة　　رئيس المحكمة